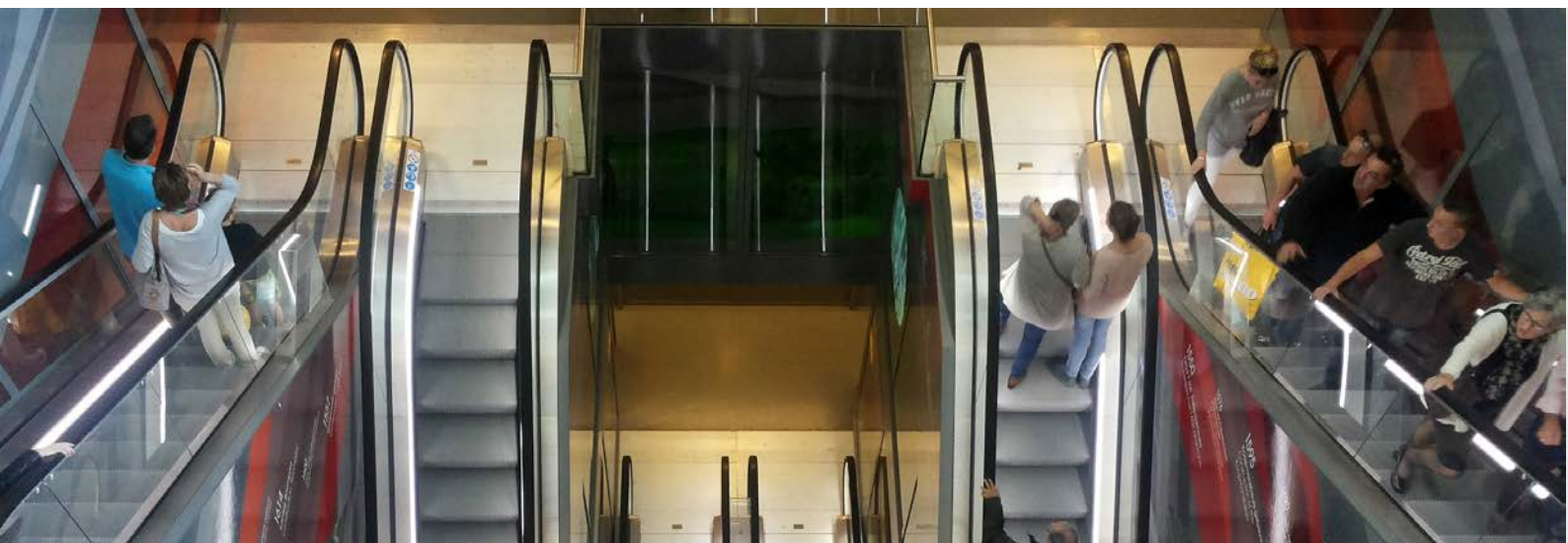


Tekort aan democratische controle over digitalisering

Bijdrage rondetafelgesprek Datasamenleving en Democratie



Bericht aan het Parlement

Het kabinet heeft digitalisering op de agenda gezet als maatschappelijke transitie. Het komt nu aan op de vertaling naar de praktijk – een praktijk waarin publieke belangen in de gehele datawaardenketen centraal staan: zowel tijdens het verzamelen, analyseren als toepassen van data. Om dit te kunnen realiseren, is meer betekenisvolle menselijke en democratische controle nodig. De ethische codes van de overheid en het bedrijfsleven moeten worden aangevuld met democratisch gelegitimeerde wet- en regelgeving en sterker toezicht. Ook moet ‘technologisch burgerschap’ worden versterkt.

In aanloop naar het AO Digitale Overheid geven we vier aandachtspunten mee.

Publieke waarden in de digitale samenleving

Begin 2017 vroeg het Rathenau Instituut met het rapport **Opwaarderen** aandacht voor zeven publieke waarden die door digitalisering onder druk komen te staan. In het rapport **Doelgericht Digitaliseren** uit september 2018 laten we zien dat het maatschappelijk bewustzijn – inclusief de aandacht vanuit de overheid – voor een groot scala aan maatschappelijke en ethische kwesties rondom digitalisering sterk is toegenomen in de afgelopen twee jaar.

Met de nationale digitaliseringsstrategie heeft het kabinet digitalisering op de agenda gezet als maatschappelijke transitie. Het kabinet en in het bijzonder het ministerie van BZK zijn voortvarend bezig. Zo vormt de waarborging van publieke waarden en grondrechten een centraal uitgangspunt in de NL DIGIbeter Agenda en zijn er hoofddoelen bepaald om digitale inclusie te verbeteren. Ook heeft het kabinet de actieplannen voor Digitale Connectiviteit, voor een Open Overheid, en de Data Agenda Overheid, naar het parlement verstuurd. En er zijn verschillende actieplannen aangekondigd, zoals het strategisch actieplan AI, en de code Goed Digitaal Bestuur.

Naast privacy en veiligheid, is er dus zichtbaar meer aandacht voor publieke waarden zoals autonomie, controle over technologie, rechtvaardigheid, menselijke waardigheid en ongelijke machtsverhoudingen (zie tabel 1).

Thema	Maatschappelijke en ethische vraagstukken
Privacy	Gegevensbescherming, digitaal huisrecht, mentale privacy, surveillance, doelverschuiving
Autonomie	Keuzevrijheid, vrijheid van meningsuiting, manipulatie (verspreiding van desinformatie, <i>microtargeting</i>), bescherming democratie, paternalisme, vaardigheden, grenzen zelfredzaamheid
Veiligheid	Informatieveiligheid, identiteitsfraude, fysieke veiligheid
Controle over technologie	Controle over en inzicht in algoritmen, verantwoordelijkheid, voorspelbaarheid
Menselijke waardigheid	Dehumanisatie, instrumentalisering, de-skilling, de-socialisatie, werkloosheid
Rechtvaardigheid	Discriminatie, uitsluiting, gelijke behandeling, stigmatisering
Machtsverhoudingen	Oneerlijke concurrentie, uitbuiting, relatie consument-bedrijf, relatie bedrijf-platform

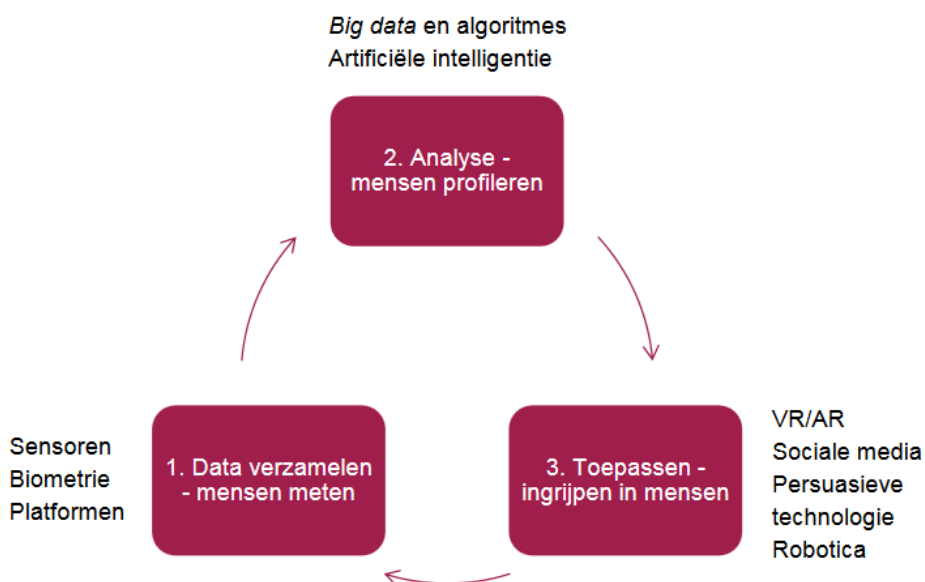
Tabel 1 Publieke waarden en verwante maatschappelijke en ethische vraagstukken

De recente, massale aandacht voor AI en ethiek heeft ertoe geleid dat veel mensen en organisaties digitalisering – en AI in het bijzonder – zien als een ontwikkeling die raakt aan tal van publieke waarden en fundamentele mensenrechten. De aandacht en bewustwording zijn onderdeel van een cruciaal proces van ‘waarderen’ waarbij doelen, grenzen en randvoorwaarden van digitalisering worden verhelderd.

Meer democratische controle nodig

Het is goed dat bedrijven in reactie op deze ontwikkelingen hun eigen individuele ethische codes hebben geformuleerd. Maar het is nu tijd voor het opwaarderen van onze democratisch gelegitimeerde wet- en regelgeving. Het is tijd te onderzoeken waar deze aangevuld moet worden om eerlijke concurrentie en innovatie mogelijk te maken terwijl we publieke waarden beschermen.

In het recente verleden was er vooral veel aandacht voor de maatschappelijke vragen rondom het verzamelen van data. Maar het gaat niet alleen om de vraag welke data van burgers en consumenten worden verzameld en gebruikt. Ook maatschappelijke vragen met betrekking tot democratie en autonomie zijn belangrijk: wat krijgen burgers en consumenten terug op basis van de analyse en toepassing van hun data? En: wat zijn de baten voor de samenleving van analyse en toepassingen van publieke data?



Figuur 1 De datawaardenketen. Er ontstaat een feedbackloop waarin data worden verzameld, geanalyseerd en direct worden toegepast. Hierdoor wordt 'real-time' bijsturen in de fysieke wereld mogelijk en ontstaat een data-economie en datasamenleving.

Er is een unieke concentratie van macht ontstaan bij grote technologiebedrijven; zij kunnen grote investeringen doen en ze hebben steeds meer controle over de infrastructuur van het publieke discours. Dit komt doordat zij steeds meer controle hebben over alle delen van de datawaardenketen: het verzamelen van de data, het analyseren van die data en het toepassen daarvan in verschillende maatschappelijke domeinen (zie figuur 1). Hoe meer gebruikers ze kunnen meten, hoe beter ze hen kunnen profileren en hoe beter ze 'real-time' gebruikers kunnen beïnvloeden.

Het bewustzijn hierover is aangewakkerd na de Amerikaanse verkiezingen in 2016, toen bleek dat Cambridge Analytica met 87 miljoen dataprofielen van Facebook (fase 1)

op basis van psychometrie en *micro-targeting* (fase 2), het stemgedrag van Facebookgebruikers gericht had proberen te beïnvloeden met gepersonaliseerde advertenties (fase 3).

Wat kan de Nederlandse overheid doen?

Het is tijd voor de overheid om meer democratische controle te realiseren over de gehele datawaardenketen – ook over haar eigen datawaardenketens in het kader van datagedreven beleid. Eerlijke dataprincipes moeten centraal staan, niet alleen bij de dataverzameling, maar ook bij de analyse en toepassing van data.

Er zijn scherpere en concrete maatregelen nodig om de betekenisvolle menselijke en democratische controle op de digitale samenleving te verhogen. We noemen hier vier politieke aandachtspunten.

1: Pas op met het openbaar maken van (publieke) data

De overheid stimuleert het openstellen van publieke data, zodat zo veel mogelijk partijen kunnen profiteren van de kansen van de data-economie (zie de recent opgerichte Datadeelcoalitie). In de praktijk werkt het echter vaak anders. Het zijn juist de grote technologiebedrijven die de data kunnen *crunchen* en er hun voordeel mee kunnen doen. Momenteel maakt bijvoorbeeld Google Maps gratis gebruik van grote hoeveelheden open data van de overheid. Met de beschikbare informatie over het openbaar vervoer en verkeersinformatie kunnen zij hun diensten verbeteren, en hun voorsprong en *de facto* monopoliepositie vergroten.

De waarde van de publieke data moet goed worden ingeschat. Publieke data zijn weliswaar collectief bezit, maar dat betekent niet dat het openzetten van die data een logisch en noodzakelijk gevolg is. Het is belangrijk per geval te bekijken in hoeverre het openstellen van publieke data ten goede komt aan de economie en samenleving. Zeker nu de grens tussen markt en overheid vervaagt, en grote databedrijven en hun platforms bijna nutsbedrijven vormen, is het belangrijk om die markt te ordenen.

De stelling dat het delen van data en kennis altijd goed is, staat bovendien onder druk door de **geopolitieke discussies** rondom digitalisering (techno-economisch, socio-politiek en militair), maar ook door de groeiende **cyberdreigingen**. Het is aan de Tweede Kamer om te waarborgen dat de positie van Nederland op het gebied van innovatie, en veiligheidsrisico's voor spionage en sabotage, meegewogen wordt bij alle beleid op gebied van open data.

2: Reguleer vanuit publieke waarden

De afgelopen twee jaar hebben diverse partijen ethische codes ontwikkeld om op een verantwoorde manier richting te geven aan digitale innovatie. Dat is belangrijk, maar het lost niet alle problemen op. Ten eerste werken partijen samen in een keten: wiens code is dan eigenlijk van toepassing? Er is afstemming en gezamenlijke actie nodig om tot collectieve standaarden te komen. En ten tweede vormen individuele ethische codes geen afdwingbare en door een democratisch proces gelegitimeerde regels – en die zijn

nog steeds wel nodig. - Ook in de ontwikkeling van slimme steden speelt de noodzaak voor meer democratische controle. Zo hebben slimme steden als Eindhoven en Amsterdam te maken met vragen over het inwinnen en gebruik van sensordata in de openbare ruimte. Wie heeft zeggenschap over die gegevens? Voor welke doelen mogen ze gebruikt worden? Vloeien de opbrengsten van data zo veel mogelijk terug aan de lokale economie en samenleving, of profiteren enkele technologiebedrijven?

Eindhoven en Amsterdam stelden een code op met vier kernprincipes om richting te geven aan de digitaliseringsprocessen in hun steden. Inmiddels is deze code door de VNG omarmd en hebben diverse Europese steden gezamenlijke principes opgesteld. Daarmee kunnen lokale overheden concrete randvoorwaarden bepalen, en deze eisen in de praktijk afdwingen – denk aan interoperabiliteit, hergebruik en openheid van kennis en technologie. Soms kan dat op lokaal niveau worden geregeld; op andere terreinen is regie nodig van de nationale overheid of Europa. Dit geldt bijvoorbeeld voor digitale infrastructuur als 5G en slimme lichtnetwerken.

In een democratische rechtsstaat vormt wetgeving het uitgangspunt waartoe digitale innovatie zich moet verhouden. We zien dat voor digitale innovaties vaak niet duidelijk is welke wetgeving van toepassing is. Rechters en toezichthouders vervullen een belangrijke rol hierin (zie hieronder). En vaak vragen digitale innovaties om een update van bestaande wetgeving. De Europese Commissie bereidt in dit kader de vernieuwing van diverse beleidskaders voor, onder meer voor het consumentenrecht, auteursrecht, audiovisuele media, privacy, illegale content, digitale veiligheid en een competitieve data-economie. Dat vraagt van de Nederlandse overheid om tijdig de Nederlandse inbreng te bepalen. Het is aan de Tweede Kamer om dit proces te monitoren en te beoordelen of publieke waarden voldoende gewaarborgd zijn in de inbreng.

3: Investeer in een sterke positie van toezichthouders

Toezichthouders vormen een cruciale schakel in sterkere democratische controle op de digitale samenleving. Zo oordeelde de Duitse toezichthouder voor mededinging (Bundeskartellamt) onlangs dat Facebook niet langer data die het verzamelt van Duitse gebruikers via WhatsApp, Instagram en websites van anderen, zonder hun toestemming aan elkaar mag koppelen. Bij een sterke positie hoort ook de mogelijkheid om te kunnen handhaven. De afgelopen jaren was er veel onduidelijkheid over welke juridische kaders van toepassing zijn. Op het gebied van een platform als Uber is daar met een uitspraak van het Europese Hof helderheid over gekomen. Het Hof oordeelde dat Uber een vervoersdienst aanbiedt in de zin van het EU-recht. Dat betekent dat de EU-lidstaten nationaal mogen bepalen onder welke voorwaarden deze dienst mag worden verleend. Ook toezichthouders spelen een belangrijke rol in het ophelderen van juridische onduidelijkheden. Er liggen nog diverse vragen in het verschiet, bijvoorbeeld over de rol en verantwoordelijkheden van sociale mediaplatformen in de nieuwsvoorziening.

De samenwerking tussen toezichthouders wordt steeds belangrijker, nationaal en in Europees verband. Digitalisering snijdt namelijk dwars door bestaande sectoren en juridische kaders heen. Bij de handhaving van de richtlijn PSD2, (Payment Service Directive 2), die nieuwe betaaldiensten en data over betaalrekeningen regelt, zijn bijvoorbeeld vier verschillende toezichthouders betrokken: de Nederlandsche Bank, de Autoriteit Financiële Markten, de Autoriteit Consument en Markt en de Autoriteit Persoonsgegevens. Dit geldt ook voor de verspreiding van online desinformatie online. Dat raakt aan vijf juridische kaders: de verwerking van gegevens, het verkiezingsrecht, mededingingsrecht, mediarecht en consumentenrecht. Een goede samenwerking zal laten zien waar er mogelijke 'gaten' zitten in deze kaders en waar aanpassing van wetgeving nodig is. - In de afgelopen jaren kregen diverse Nederlandse toezichthouders meer budget, of meer bevoegdheden. Het is aan de Tweede Kamer om te blijven monitoren of de nieuwe mogelijkheden van toezichthouders toereikend zijn en er voldoende onderlinge samenwerking is.

4: Stimuleer technologisch burgerschap als tegenmacht

Meer betekenisvolle menselijke en democratische controle op de datawaardenketen, vereist ook meer betrokkenheid van burgers bij maatschappelijke vragen rondom digitalisering. Meer aandacht vanuit de overheid voor 'technologisch burgerschap' is daarvoor een vereiste. Dat betekent dat burgers 1) de vaardigheden hebben om de mogelijkheden van digitalisering te grijpen, 2) de kennis en weerbaarheid hebben om met de risico's van digitale technologie om te gaan (denk aan eigen regie op persoonsgegevens), en 3) deel kunnen nemen aan democratisch debat en politieke besluitvorming over nieuwe digitale technologie (denk aan het publieke debat over de WIV). Technologisch burgerschap kan alleen gedijen bij adequaat onderwijs en goede instituties en (wettelijke) kaders.

Een voorbeeld: vanuit de publieke waarde van autonomie, is eigen inzage en regie op persoonsgegevens een belangrijk streven, bijvoorbeeld als het gaat om de digitale overheid en de zorg. Burgers moeten zelfvertrouwen krijgen om die regie te kunnen nemen. Dat kan bijvoorbeeld door een instantie of fonds op te richten waar burgers terecht kunnen voor begeleiding én om genoegdoening te krijgen als er iets mis gaat (zoals data die onrechtmatig zijn gebruikt, verder gedeeld of leiden tot persoonlijke schade). In de zorg bestaat inmiddels het idee om het 'patiëntgeheim' te introduceren. Dit beoogt burgers te beschermen tegen de druk om hun gezondheidsgegevens – die niet beschermd zijn door het medisch beroepsgeheim – te delen met derden, zoals grote technologiebedrijven.

De Tweede Kamer kan monitoren of burgers goed genoeg ondersteund worden bij hun technologisch burgerschap en nieuw beleid en wet- en regelgeving op het gebied van digitalisering toetsen op de vraag: zijn burgers hier genoeg bij betrokken of vertegenwoordigd?