

Parlementair Onderzoek Digitale Toekomst

Onderzoeksvoorstel

Werkgroep Digitalisering

Kathalijne Buitenweg, Chris van Dam, Kees Verhoeven en Jan Middendorp

Ter besluitvorming d.d. 2 juli 2019

26 juni 2019

Inhoud

1. Inleiding	1
2. Context.....	2
3. Probleemstelling en onderzoeksvragen.....	3
4. Scope.....	3
5. Onderzoeksmethode en -fasering.....	5
6. Tijdelijke onderzoekscommissie.....	6
7. Externe klankbordgroep.....	6
8. Ondersteuning / staf.....	6
9. Financiën.....	7

1. Inleiding

Het Presidium heeft op 20 februari 2019 besloten een werkgroep in te stellen met de opdracht 'de reikwijdte van een themacommissie digitalisering' verder uit te werken. De werkgroep digitalisering, bestaande uit de leden Buitenweg, Van Dam, Verhoeven en Middendorp heeft, het voorliggend onderzoeksvoorstel opgesteld. Het voorstel is aan de orde geweest in de Presidiumvergadering van 24 april jl.

Op 4 juni 2019 is de motie-Verhoeven c.s. (Kamerstuk 26643-611) door de Kamer aangenomen. Deze motie verzoekt het Presidium voor het zomerreces 2019 een voorstel te doen voor een tijdelijke onderzoekscommissie. Op 26 juni 2019 heeft het Presidium onderhavig onderzoeksvoorstel – dat door de leden Buitenweg, Verhoeven, Van Dam en Middendorp is opgesteld - besproken en geaccordeerd. Het voorstel wordt vervolgens zoals te doen gebruikelijk doorgeleid naar de Kamer voor plenaire besluitvorming.

Het voorstel gaat allereerst in op de context en het doel van de in te stellen commissie. Daarna komen de onderzoeksvragen en -methoden, de beoogde planning en de kosten aan de orde.

2. Context

Technologie beïnvloedt onze samenleving ingrijpend. Digitale systemen en data nemen een steeds prominentere plek in het dagelijks verkeer in. Kunstmatige intelligentie (KI), cloud-opslag, sociale media, robotica, het internet der dingen (IoT) en big data zorgen voor een enorme hoeveelheid aan data en snelle bewerking met tal van toepassingen in alle domeinen en sectoren. Technologieën raken de hele samenleving en onze huidige en toekomstige welvaart en werkgelegenheid.

De digitalisering kan producten, systemen en diensten beter maken, maar het kan ook verkeerd uitpakken en leiden tot schade. Er kunnen veiligheidsrisico's zijn en ongewenste uitkomsten, zoals discriminatie, ongelijkheid en beperking van autonomie. Bij het toepassen van nieuwe mogelijkheden gaat het om de menselijke maat, ethiek, normen en waarden, maar ook om vraagstukken als: van wie zijn de data, wat mag er mee gebeuren en wie bewaakt de spelregels, hoe gaan we om met privacy, wie bezit kennis om besluiten te nemen en wie bepaalt wie de kennis bezit?

Voor de overheid vormt digitalisering een steeds belangrijker onderwerp. De rijksoverheid heeft een digitaliseringsstrategie opgesteld¹, werkt aan een cybersecurity-agenda en komt nog met een strategisch actieplan Artificial Intelligence (AI). De Eerste Kamer deed naar aanleiding van de motie-Gerkens c.s.² onderzoek naar de wenselijkheid van een commissie die kan adviseren over de ethische kant van de digitalisering van de samenleving en in Europees verband zijn er diverse ontwikkelingen (zie bijvoorbeeld het Coordinated Plan on Artificial Intelligence³). Digitalisering wordt met het economische beleid bevorderd, er wordt nagedacht over juridische en ethische implicaties, veiligheidsaspecten en de overheid digitaliseert uiteraard ook. De Kamer krijgt ook steeds vaker gevraagd en ongevraagd advies, zoals onlangs door de Raad van State over de rechtsstatelijke gevolgen van digitalisering⁴.

Organisaties en de maatschappij veranderen dus onder de invloed van digitalisering, maar de Tweede Kamer blijft achter. De Kamer heeft onvoldoende grip en kennis, stuurt onvoldoende bij en is in zekere zin onmachtig. Het overkomt de politiek nu te veel. Er is sprake van versnippering en verkokering in beleidsdiscussies; een structurele benadering ontbreekt.

De werkgroep is van mening dat dit anders moet en anders kan. Hier kan niet mee worden gewacht. Bedrijfsleven, wetenschap en maatschappelijke organisaties vragen om afstemming en sturing. Dit blijkt onder meer uit de bijdragen van genodigden aan rondetafelgesprekken die eerder in de Tweede Kamer werden georganiseerd, zoals over de

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ict/ict-en-economie/nederlandse-digitale-agenda>

² https://www.eerstekamer.nl/motie/motie_gerkens_sp_c_s_over_een

³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/coordinated-plan-artificial-intelligence>

⁴ <https://www.raadvanstate.nl/@112661/w04-18-0230/>

digitaliseringstrategie in de praktijk⁵. In andere landen zijn reeds inspirerende voorbeelden van werkwijzen van parlement en overheid om ontwikkelingen op het terrein van technologie en digitalisering gestructureerd te volgen en bij te sturen indien nodig. Het Duitse parlement houdt bijvoorbeeld een parlementaire enquête naar de kansen en uitdagingen van kunstmatige intelligentie voor de maatschappij, het bedrijfsleven en de staat⁶. Ook zijn er parlementen zoals bijvoorbeeld dat van Finland met aparte commissies voor technologische ontwikkelingen.

3. Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het hoofddoel van de tijdelijke commissie digitalisering is te komen met betere handvatten voor de Tweede Kamer om te sturen op gewenste en bij te sturen op ongewenste ontwikkelingen als gevolg van digitale innovatie. Vergrote bewustwording van ontwikkelingen om ons heen, mogelijkheden ter bevordering of juist regulering van innovaties, maar ook het tijdig anticiperen op effecten en neveneffecten van ontwikkelingen, moeten de Tweede Kamer in staat stellen te komen tot gefundeerde beleidskeuzes en daarmee tot een betere uitoefening van de controlerende taak.

De werkgroep onderscheidt hierbij een rol voor de Kamer om de kennispositie op peil te krijgen en te houden in de toekomst (1); de controlerende taak op het terrein van digitalisering optimaal in te kunnen vullen (2); en tijdig, gefundeerd en gericht te kunnen (bij)sturen als dat nodig is (3). Deze elementen leiden tot de volgende hoofdvraag:

Hoe kan de Tweede Kamer de kennispositie versterken op het gebied van digitalisering (informatierecht) en op welke wijze kan de Kamer meer grip krijgen op gewenste en ongewenste ontwikkelingen samenhangend met digitalisering (controlerende en wetgevende taak)?

Op basis van deze hoofdvraag formuleert de commissie de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke bovenliggende thema's op het terrein van digitalisering – zowel voor wat betreft technologische ontwikkelingen als maatschappelijke en economische impact - vragen aandacht van de Kamer in de nabije toekomst en waarom?
2. Welke lessen kunnen worden getrokken uit de wijze waarop door de Kamer op dit moment naar digitaliseringsvraagstukken wordt gekeken en wat kan worden geleerd van andere landen en andere overheidslagen om dit beter aan te pakken? Welke methoden of toetsingskader(s) worden daarbij gehanteerd?
3. Wat is er – zowel inhoudelijk als institutioneel - nodig om de kennispositie van de Kamer ten aanzien van en grip op digitale ontwikkelingen te vergroten ?

4. Scope

Het is niet uitvoerbaar om alle bestaande en mogelijke ontwikkelingen ten aanzien van digitalisering en de parlementaire rol daarbij, diepgravend te onderzoeken. Daarbij zou de

⁵ https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2018A03349

⁶ https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere_gremien/enquete_ki

commissie ook treden in het werkgebied van vaste Kamercommissies en dat wil de werkgroep nadrukkelijk niet.

Het onderzoek van de tijdelijke commissie richt zich op het identificeren van vraagstukken voor de nabije toekomst en de rol die de Kamer hierin kan spelen. Resultaat van het onderzoek kan een maatschappelijk en politiek afwegingskader zijn en een institutionele richting: hoe stuurt de Kamer op ontwikkelingen, hoe stuurt ze bij als er ongewenste ontwikkelingen of onwelgevallige neveneffecten zijn en hoe positioneert ze zich hierin ten opzichte van andere overheden en toezichthouders? Hier zou een thematische agenda uit kunnen komen met onderwerpen waarvan de tijdelijke commissie vindt dat ze op de radar moeten blijven van de Kamer de komende jaren. Dat kan dan bijvoorbeeld leiden tot aanbevelingen aan vaste commissies om aan bepaalde thema's aandacht te schenken in de jaarlijks op te stellen kennisagenda's .

De werkgroep heeft in de voorbereidende gesprekken de volgende dimensies van digitalisering geïdentificeerd waaraan ze in elk geval aandacht wil schenken in het kader van de bovengenoemde onderzoeksvragen. Dit zijn nadrukkelijk beleidsterrein-overstijgende onderwerpen.

Mens en digitalisering

Digitalisering kan producten, systemen en diensten beter maken maar het kan ook verkeerd uitpakken en veel geld kosten. Denk aan ongewenste maatschappelijke uitkomsten die bijvoorbeeld uit het onderzoek 'Algoritmes en grondrechten' van de Universiteit Utrecht naar voren komen, zoals discriminatie⁷. Het gaat hier om menselijkheid, ethiek, normen en waarden. Hoe gaan we om met oude systemen en nieuwe wensen? Hoe sturen we beter aan? Hoe nemen we alle mensen mee en werken we aan een inclusieve digitale samenleving? Wat betekent digitalisering voor grondrechten, denk aan een recht op betekenisvol menselijk contact, of het recht niet geanalyseerd of beïnvloed te worden?

Governance en kennis

Digitalisering kent geen grenzen. Geografisch niet maar ook inhoudelijk niet. Vele bestuurslagen en schakels in de samenleving spelen een rol, zoals de EU, allerlei bedrijven en maatschappelijke organisaties, maar ook colleges van staat en allerlei toezichthouders en adviesorganen. Hoe gaan het kabinet (vooral BiZa, JenV en EZK, maar ook de vakdepartementen als VWS, OCW, SZW en Defensie) en de Kamer daarmee om? Hoe voorkomen we verkoking in het beleid en/of beperkte blikvelden? Hoe brengen we focus aan? Zijn er nieuwe instituten nodig? Een belangrijke randvoorwaarde voor een goede politieke behandeling van dit thema is een betere kennispositie van het parlement. Hoe realiseren we dit? Hoe bevorderen en ondersteunen we maatschappelijke dialoog?

Digitale veiligheid

Digitale systemen en data nemen een steeds prominentere plek in het dagelijks verkeer in. Maar hoe houden we apparaten, datasets en dergelijke veilig? Welke eisen en randvoorwaarden moeten we stellen, wie is verantwoordelijk, wat zijn de consequenties? Zijn we genoeg voorbereid als quantumcomputing straks de bestaande encryptiemethoden in een keer doorbreekt? Hoe zit het bovendien met onze vitale infrastructuur in een

⁷ <https://www.uu.nl/nieuws/gediscrimineerd-door-een-algoritme>

digitaliserende wereld met technologieën, die ook geopolitieke verhoudingen steeds meer bepalen? Naast kunstmatige intelligentie en 5G speelt dit bij buitenlandse investeringen in infrastructuur en overnames van technologische bedrijven. Ook worden digitaal aangesloten nutsvoorzieningen aangevallen (ziekenhuizen, elektriciteitscentrales). Hoe positioneert Nederland zich in de digitale wereld van de toekomst? Hoe blijven we veilig en concurrerend?

Kunstmatige Intelligentie en big data

Kunstmatige intelligentie (KI), cloud-opslag, sociale media, robotica, het internet der dingen (IoT) en big data zorgen samen voor een enorme bak data en supersnelle bewerking met tal van toepassingen die alle domeinen en sectoren raken. Deze technologieën raken de hele samenleving. Zo kan gedacht worden aan robots voor het verwerken en bezorgen van bestellingen, zelfrijdende auto's, het gebruik van algoritmes in de rechtspraak en big data in de zorg. Onze toekomstige welvaart en werkgelegenheid wordt hierdoor beïnvloed. Welke kansen benutten we, welke risico's zijn er en welke eisen stellen we om onze burgerrechten en maatschappelijke waarden te borgen? Hoe gaan andere landen hiermee om?

5. Onderzoeksmethode en -fasering

De werkgroep stelt voor het onderzoek in drie fasen uit te voeren: een onderzoeksfase, verdiepende fase en een rapportagefase. Voorafgaand aan de start van de (eerste) onderzoeksfase worden voorbereidende gesprekken gevoerd, netwerkverkenningen uitgevoerd, beschikbare literatuur in beeld gebracht en de procedure rond uitbesteding van het (externe) onderzoek vormgegeven. Daarvoor is het van belang dat de tijdelijke commissie voor het zomerreces van 2019 wordt geconstitueerd.

Onderzoeksfase (september 2019 – december 2019)

De oriëntatiefase (fase 1) bestaat uit de volgende stappen:

- Verkennende gesprekken met wetenschappers en praktijkdeskundigen
- Literatuurverkenning: digitaliseringsontwikkelingen met maatschappelijke impact.
- Overzicht van verschillende beleidsdossiers zoals aan de orde in de Tweede Kamer ten aanzien van digitalisering en inzicht in de wijze van behandelen en bespreken.
- Internationale vergelijking tussen overheden en parlementen in andere landen voor wat betreft de werkwijze t.a.v. digitale onderwerpen (i.s.m. het Rathenau Instituut) en het ECPRD-netwerk van parlementaire documentatiecentra.

De werkgroep kiest ervoor het onderzoek te starten met een nadere oriëntatie op de thematiek. Dat moet leiden tot verdere afbakening en zal er mogelijk toe leiden dat specifieke digitale ontwikkelingen meer casuïstisch dan uitputtend aan de orde zullen komen. Dat is niet problematisch: het resultaat van het onderzoek moet handvatten bieden voor toekomstige (politieke en maatschappelijke) discussies over tal van digitale ontwikkelingen en de implicaties ervan op de samenleving.

Verdiepingsfase (december 2019 – maart 2020)

De verdiepingsfase (fase 2) bestaat uit:

- Verdiepend onderzoek
- Rondetafelgesprekken en/of hoorzittingen met bedrijfsleven en maatschappelijke partijen over de impact van digitale ontwikkelingen
- Expertmeetings (wetenschappelijk) op het gebied van digitalisering: zowel thematisch als gericht op het instrumentarium van de Kamer

Rapportagefase (maart 2020 – april 2020)

De commissie schrijft het eindrapport. Het eindrapport wordt aangeboden aan de Kamer.

6. Tijdelijke onderzoekscommissie

De werkgroep adviseert de Kamer (via het Presidium) te kiezen voor een tijdelijke onderzoekscommissie. Een tijdelijke commissie heeft primair tot doel te komen tot een product, zoals een onderzoek en in dit geval concrete handvatten voor de Tweede Kamer. De tijdelijkheid (kop en staart) werkt disciplinerend. De ervaringen met tijdelijke onderzoekscommissies in 2013 en 2014 (Huizenprijzen, ICT-projecten bij de overheid en Breed welvaartsbegrip) zijn positief en hebben tot tastbare resultaten geleid.

Goede afbakening en inkadering is gezien de aard van het thema van belang en ook goed mogelijk. De politieke wil is er, met unanimitieit in de Kamer voor de genoemde motie Verhoeven c.s., en de activiteiten van de commissie hoeven niet te bijten met de met lopende Kameractiviteiten. Controle door de Kamer van het kabinetsbeleid vindt gewoon in de verschillende vaste commissies plaats.

De commissie behoeft tussentijds geen overleg met bewindspersonen en/of de controlerende taak van vaste commissies over te nemen. Wel wordt goed bekeken waar het onderzoek overlap vertoont met de kennisthema's van de vaste commissies. Hierover zal afstemming plaatsvinden, zodat de activiteiten van de commissies (bijvoorbeeld in de kennisagenda's) aanvullend zijn en elkaar wederzijds versterken.

7. Externe klankbordgroep

Er zal een onafhankelijke, externe klankbordgroep worden ingesteld die de tijdelijke commissie op cruciale, besluitvormende momenten kan adviseren. Deze klankbordgroep zal bestaan uit enkele inhoudelijke experts, afkomstig uit verschillende disciplines op het gebied van digitalisering. De leden van de klankbordgroep dienen een onafhankelijke positie te hebben ten aanzien van het parlementaire onderzoek. De externe klankbordgroep zal gedurende het onderzoek een aantal keer bijeenkomen en de tijdelijke commissie inhoudelijk adviseren.

8. Ondersteuning / staf

De ambtelijke staf zal de commissie bij haar werkzaamheden in procesmatige en inhoudelijke zin ondersteunen. Het gaat daarbij om het voorbereiden en

begeleiden van vergaderingen, gesprekken en werkbezoeken. Daarnaast betreft dit het opstellen van discussiestukken en conceptrapportages, het uitvoeren van delen van het onderzoek en het uitbesteden en begeleiden van onderdelen van het onderzoek aan derden. Tevens wordt het schrijven van het eindrapport ondersteund.

9. Financiën

De uitgaven gemoeid met het onderzoek passen binnen het begrote budget in de Kamerbegroting voor parlementair onderzoek. De uitgaven worden zoals gebruikelijk ten laste gebracht van het kennis- en onderzoeksbudget van de Tweede Kamer.