

Onderwerp: Inbreng ten behoeve van de openbare kennisbijeenkomst van de tijdelijke commissie Digitale Toekomst van de Tweede Kamer op 23 september 2019.

Geachte lezer,

De Tweede Kamer wil via de tijdelijke commissie Digitale Toekomst¹ handvatten vinden om 'te sturen op gewenste en bij te sturen op ongewenste ontwikkelingen als gevolg van digitale innovatie'. Het parlement zoekt naar meer grip op de snelle digitalisering van overheid en samenleving, met het oog op zowel technologische als maatschappelijk als economische impact. Ook wil de Kamer weten wat er nodig is om de eigen kennispositie op dit gebied te vergroten. Het zal u niet verbazen dat het korte antwoord van Open State Foundation op deze vragen is: **transparantie**. Het lange(re) antwoord volgt hieronder.

Waarom transparantie?

Laat ons inzoomen op digitale transparantie door overheden. Want - vergeef me het cliché - als data het nieuwe goud is, dan is open data de sleutel naar **gelijke kansen** voor iedereen. Open overheidsdata leveren ambtenaren meer efficiëntie, zorgen dat beleidsmakers beter geïnformeerd hun werk kunnen doen, en geven volksvertegenwoordigers handvatten om hun controlerende taak beter uit te voeren. Digitale transparantie in het algemeen en open data in het bijzonder stellen aan de wetenschap, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties de rijkdom beschikbaar die schuilgaat in overheidsinformatie. Transparantie faciliteert bovendien controle op de macht door de pers en betrokken burgers. En, *last but not least*, een open overheid zet iedere Nederlander op een **gelijke informatiepositie** met de overheid - van essentieel belang voor een vitale democratie.

Door transparant te zijn over welke informatie je opslaat, welke typen data je hebt, en welke toepassingen je daarop loslaat, geef je de samenleving **grip** op de digitale tijd en zijn ontwikkelingen. Wie toegang heeft tot de data achter besluitvormingsprocessen of geldstromen van de overheid, kan die processen controleren en begrijpen. Wie weet welke data de overheid verzamelt, kan daar iets van vinden en aan de bel trekken als het duister wordt. De rol van **publiek toezicht** - al dan niet via organen als volksvertegenwoordiging of pers - op grip op digitale processen mag niet worden onderschat.

Hoe transparant worden?

Op dit moment is de digitale informatiehuishouding van de overheid echter nog onvolwassen. Een brede **transparantie by design**-visie is een eerste stap om daadwerkelijk meer grip te krijgen op de digitale ontwikkelingen, en de snel toenemende hoeveelheid én impact van data. Dit zou plek kunnen krijgen in het plan van aanpak dat door het ministerie van BZK is gemaakt in het kader van de Wet open overheid. Door informatie al in een zo vroeg mogelijk stadium klaar te maken voor publicatie als open data, wordt privacy beschermd en worden legitieme redenen om iets niet openbaar te maken aangepakt. In een dergelijk beleid zou een transparantieregister moeten worden opgenomen, waarin tenminste op hoofdlijnen een beeld wordt geschetst van de aanwezige data en de eventuele reden om iets *niet* openbaar te maken.

¹ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2019Z13432&did=2019D27577>

Dit geeft overheden meer grip op hun data, en samenleving meer inzicht in wat een overheidsinstelling in huis heeft.

Daarnaast moet er energie worden gestoken in **standaarden** voor data verzamelen en publiceren. Op dit moment is overheidsdata door de vele standaarden en systemen die er - bijvoorbeeld door gemeenten- worden gehanteerd slecht deelbaar en analyseerbaar, en lopen de IT-kosten om dit op te lossen op. Coördinatie van standaarden zou de toegankelijkheid van digitale informatie aanzienlijk vergroten, en daarmee uiteindelijk zowel parlement als pers als burger het heft in handen geven. De Kamer zou advies kunnen uitbrengen over hoe er overheidsbreed kan worden afgestapt van bijvoorbeeld statische rapporten en gewerkt kan gaan worden met open datastandaarden. Daarnaast kan een orgaan als het Forum Standaardisatie helpen, mits dat meer slagkracht en autoriteit krijgt dan het nu heeft. Zeker ook met het oog op de extra data die beschikbaar komt dankzij de Wet open overheid, is het zaak dat er centrale coördinatie komt van en handhaving komt op het gebruik van datastandaarden. Op dit moment heeft het Forum slechts een adviesrol en houden ze de toegestane standaarden bij op een lijst² die zo lang is dat hij nauwelijks zoden aan de dijk zet.

In onze roep om meer digitale transparantie zien we ons in bepaalde mate gesteund door de eerder genoemde Wet open overheid (**Woo**³) en de herziene Europese richtlijn rond open data en overheidsinformatie (**PSI-richtlijn**⁴). Ons advies aan de Kamer is om de voortgang cq implementatie van beide wetten nauwgezet te volgen. De adviescommissie van de Woo - de wet die onder meer voorschrijft dat overheden meer informatie uit bepaalde categorieën pro-actief openbaar moeten maken - bijvoorbeeld, zou moeten bestaan uit tenminste een volksvertegenwoordiger, afgevaardigden van relevante maatschappelijke organisaties, en vertegenwoordigers van wetenschap en journalistiek. Bij de implementatie van de PSI-richtlijn dringen we er graag op aan toe te zien op een brede interpretatie van de zogenaamde high value datalist. In het bijzonder moet daarbij gedacht moeten worden aan mobiliteitsdata, de data van het KVK-Handelsregister en het bedrijfseigendomsregister (UBO⁵).

Tot slot mogen in de rondgang van de commissie ook **algoritmes en kunstmatige intelligentie** niet onvermeld blijven. Uit onderzoek van de NOS⁶ bleek eerder dit jaar dat de overheid op grote schaal voorspellende algoritmes gebruikt, zonder dat er goede, ethische kaders zijn voor het gebruik van die techniek. En zonder dat de herkomst en kwaliteit van de historische data die wordt gebruikt om de zelflerende systemen te trainen transparant is. Controleerbaarheid van technische toepassingen die - steeds meer zonder tussenkomst van

² <https://www.forumstandaardisatie.nl/open-standaarden/lijst>

³ https://app.1848.nl/document/overig_kamerstuk/21320

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1024&qid=1563185343039&from=EN>

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiele-sector/ubo-register>

⁶ <https://nos.nl/artikel/2286848-overheid-gebruikt-op-grote-schaal-voorspellende-algoritmes-risico-op-discriminatie.html>

menselijke intellect - beslissingen nemen over onze levens is een nieuwe randvoorwaarde voor het gelijkheidsbeginsel en de democratie. Het gebruik van algoritmes en kunstmatige intelligentie door de overheid moet zo snel mogelijk door ethische en juridische kaders worden ingekapseld. Beslissende of voorspellende algoritmes waarover geen (publieke) verantwoording kan worden afgelegd, zouden niet moeten worden ingezet.

Aanbevelingen

Samenvattend geven we de commissie graag het advies na te denken over:

- Transparantie by design van informatiesystemen.
- Een informatieregister met transparantie over on-transparantie.
- De ontwikkeling van open datastandaarden en toezicht daarop.
- Een brede interpretatie van de high value datalist bij implementatie van de PSI-richtlijn.
- Een evenwichtige adviescommissie voor de Woo.
- Transparantie van algoritmes en zelflerende systemen.
- Vaststellen van ethische kaders van algoritmegebruik.

Ergo. Een overheid die over de gehele breedte 'open, tenzij' is, is ons antwoord op hoe 'we' grip herpakken op de snelle digitalisering en dataficering. Transparantie dus: Soms omdat het **moet** (omdat wet en regelgeving de overheid dwingen tot een bepaalde mate van transparantie, of omdat de maatschappij erom vraagt), soms omdat het **loont** (omdat transparantie leidt tot economische voordelen, of omdat het de efficiëntie van interne processen vergroot), maar altijd omdat het **hoort** (want in een moderne democratie verwacht je een overheid met een intrinsieke wil om open te zijn en verantwoording af te leggen).

Wilma Haan, directeur Open State Foundation

Amsterdam, 16 september 2019

Over Open State Foundation

OSF werkt als onafhankelijke stichting aan digitale transparantie door publieke informatie als open data beschikbaar te krijgen en deze toegankelijk te maken voor hergebruikers. We zijn ervan overtuigd dat dit de democratie versterkt en wezenlijke maatschappelijke en economische waarde creëert. We richten ons namens hergebruikers voornamelijk op data rondom verkiezingen, besluitvorming, geldstromen en prestaties van de publieke sector.