



#Algoritmen
#InControl
#Inclusie

TRENDS



IN DE INFORMATIESAMENLEVING 2020

Colofon

Trends Informatiesamenleving 2020

is een uitgave van de:

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Postbus 30435
2500 GK Den Haag
070 373 83 93

Een digitale versie van dit trendrapport

is te bekijken op:

vng.nl/trends-informatiesamenleving-2020

Productie: VNG

Vormgeving: VormVijf

Speciale dank gaat uit naar Roxane Daniëls,
Cathalijne Dortmans, Nathan Ducastel,
Dirk Heijkoop, Tim Kies, Sjoerd Potters,
Guido Rink en Franc Weerwind.

Dit rapport is met grote zorg samengesteld. Waar recht-
hebbenden bekend waren, is publicatie met hen opgenomen.
Ondanks dit kan het voorkomen dat informatie onvolledig of
onjuist is, of dat rechthebbenden niet zijn geïnformeerd. In dat
geval kunt u contact opnemen met de uitgever. Gebruik van
teksten uit dit trendrapport is mogelijk na schriftelijk akkoord
van de uitgever.

November 2020

Voorwoord

'Fraudeopsporingssysteem SyRI schendt mensenrechten, overheid moet ermee stoppen'. 'Vorig jaar minder traditionele criminaliteit, meer cybercrime'. 'Advies aan parlement: richt nieuwe vaste Kamercommissie Digitale Zaken op'. Dit waren zomaar een paar krantenkoppen in het afgelopen jaar. Steeds vaker als u de krant openslaat, leest u over de diepgaande impact van digitalisering op onze maatschappij. En die impact groeit alleen maar verder door, daar kunt u zeker van zijn.

We bevinden ons midden in de ontwikkeling van een informatiesamenleving. Voor gemeenten heeft dat grote betekenis. Technologische innovaties gaan namelijk zo snel dat het lastig is om zicht te houden op welke ontwikkelingen daarbij van belang zijn. Digitalisering verandert niet alleen de wijze waarop gemeenten kunnen werken aan maatschappelijke opgaven, maar het verandert ook de maatschappelijke opgave zelf: kunnen al onze inwoners nog meedoen in de informatiesamenleving? Zijn publieke waarden als privacy, veiligheid en autonomie nog geborgd in tijden van digitalisering? En hebben we voldoende controle op de nieuwe technologieën die wij inzetten?

Het Trendrapport Informatiesamenleving 2020 biedt gemeentebestuurders een overzicht van maatschappelijke, technologische en organisatorische trends in de informatiesamenleving. Deze ontwikkelingen – in dit rapport geconcentreerd rond de onderwerpen artificiële intelligentie (AI), digitale veiligheid en digitale grondrechten – brengen nieuwe vraagstukken met zich mee. Vraagstukken als: hoe kunnen we voorkomen dat AI discrimineert? Hebben we zicht op onze afhankelijkheid van externe partijen bij digitale verstoringen? En hoe kunnen wij de zeggenschap van inwoners verhogen in de digitale samenleving? Met dit rapport beogen wij gemeentebestuurders te helpen bij het oplossen van zulke nieuwe maatschappelijke vraagstukken.

Dit rapport past zodoende bij de doelstelling om te duiden en reflecteren uit de Digitale Agenda Gemeenten 2024. De VNG geeft met dit rapport bovendien invulling aan haar cruciale rol als kennisplatform. De grootte van sommige thema's en de diepgaande impact van digitalisering op de samenleving maken dat veel individuele gemeenten ondersteuning kunnen gebruiken bij een goede aanpak van die thema's. Maar wat ook nodig is, is dat gemeenten samenwerken. Met elkaar, met medeoverheden, met maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen en het bedrijfsleven. Samen Organiseren en gezamenlijk uitvoeren dus.

Het rapport is niet uitputtend. Het maakt een selectie van thema's die voor gemeenten in elk geval belangrijk zijn, maar er zijn nog meer ontwikkelingen gaande. Laat u zich dan ook vooral activeren en inspireren en neem een kijkje in de vele suggesties om te verdiepen.



Franc Weerwind
Voorzitter VNG-commissie
Informatiesamenleving, lid VNG-bestuur
Burgemeester Almere



Nathan Ducastel
Directeur Informatiesamenleving VNG
en directeur VNG Realisatie

Inhoud



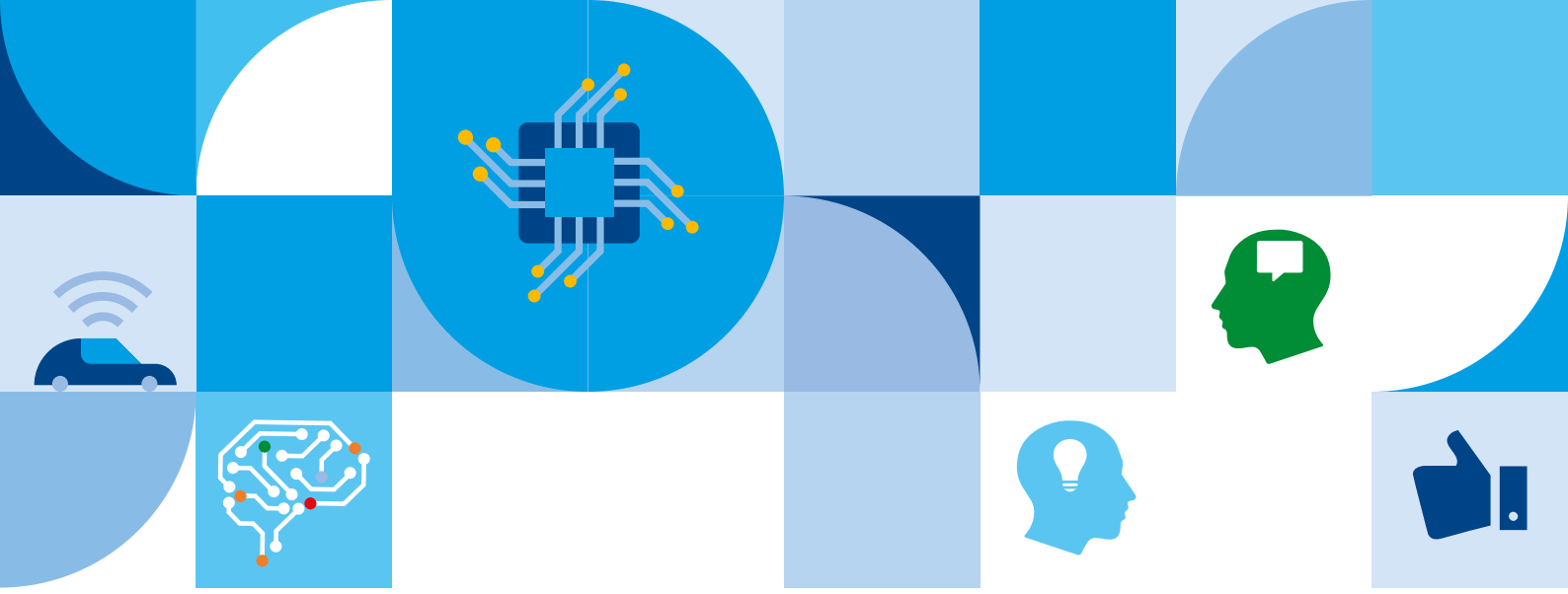
03	Voorwoord
06	Trendanalyse 01
	Artificiële Intelligentie
14	Interview
	Guido Rink
16	Trendanalyse 02
	Digitale veiligheid
24	Interview
	Sjoerd Potters



26	Trendanalyse 03 Digitale grondrechten
34	Interview Cathalijne Dortmans
36	Samenvatting rapporten
38	Column Dirk Heijkoop



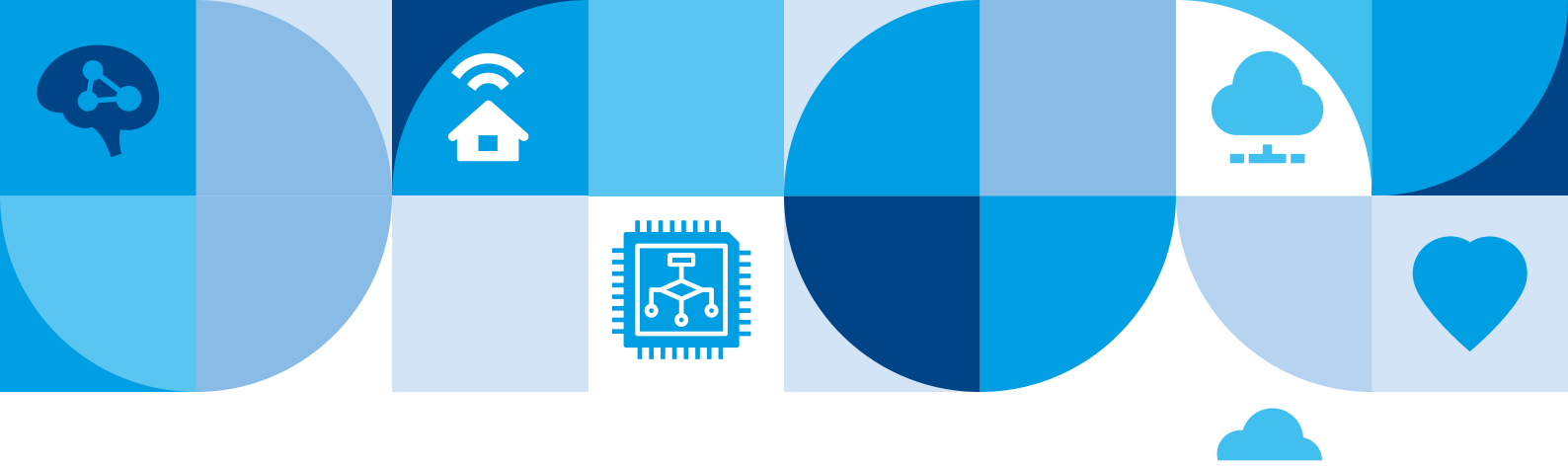
Bij het lezen van het magazine vindt u bij verschillende onderwerpen een QR-code. Met deze code wordt u doorgelinkt naar het online trendrapport waar u nog meer informatie over dit onderwerp kunt lezen.



Trendanalyse 01

ARTIFICIËLE INTELLIGENTIE





Samenvatting

Met 'big data' als grondstof, heeft Artificiële Intelligentie (AI) de potentie om maatschappelijke verschijnselen inzichtelijk te maken en beleids- en besluitvorming te verbeteren. Gemeenten kunnen hiermee nieuwe toegevoegde waarde creëren voor hun inwoners. Gemeenten, het kabinet en Europa (h)erkennen de kansen die AI biedt en gaan er mee aan de slag.

Kansen en bedreigingen

AI creëert niet alleen kansen, maar stelt ons ook voor uitdagingen. Denk bijvoorbeeld aan het vraagstuk van de transparantie van de werking van AI-systemen en van de uitkomsten die ze genereren. De sociale effecten die AI-systemen genereren zijn niet per definitie positief. Ze kunnen bijvoorbeeld bestaande vooroordelen versterken, individuen onwettig discrimineren en bevolkingsgroepen stelselmatig en grootschalig stigmatiseren.

Wetgeving die kansen biedt en vertrouwen geeft

AI is technologie in ontwikkeling, ook als het gaat om inbedding in de samenleving. Goede, effectieve wetgeving kan daarbij krachtige ondersteuning bieden. Politici, beleidsmakers en de samenleving staan daarbij voor een fundamentele uitdaging: hoe zorgen we ervoor dat de verhouding tussen gewenste en ongewenste effecten naar de goede kant doorslaat?

Samenwerken en kennis delen

Diverse gemeenten zijn al uit de startblokken met AI-projecten en doen daarmee waardevolle ervaring op. Het is evenwel evident dat er bij de overheid veel kennis binnengehaald dient te worden om de kansen van AI ten volle te benutten. Die kennis is ook nodig om het politiek-bestuurlijke gesprek over maatschappelijk verantwoorde inzet van mensen en AI op een betekenisvolle manier te voeren. VNG ondersteunt gemeenten op verschillende manieren, zodat ze adequaat kunnen reageren op de geschetste ontwikkelingen.

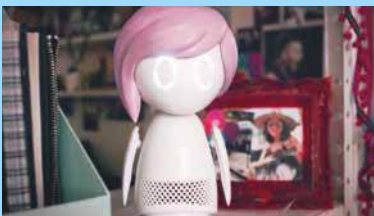


Artificiële Intelligentie is op veel plekken het gesprek van de dag. Het afgelopen jaar zijn tal van strategieën, ethische kaders en rapporten gepubliceerd. Daarnaast is door de EU en het kabinet wetgeving aangekondigd en worden middelen vrijgemaakt voor aanzienlijke investeringen. Deze rapportage schetst de belangrijkste ontwikkelingen en bespreekt de meest relevante rapporten op het gebied van AI.

Narrow AI al dicht bij burgers

Narrow-AI is op dit moment de meest relevante vorm van AI. Hier gaat het om systemen die gericht zijn op de uitvoering van één taak (zoals beeld- of spraakherkenning). Voorbeelden hiervan zijn virtuele assistenten (zoals Siri), persoonlijke aanbevelingssystemen (zoals ingezet door Netflix) en patroonherkenning in beelden (zoals ingezet door medici bij diagnose). Deze toepassingen werken vaak op basis van zelflerende algoritmen (*machine learning*) – beslisregels die door interpretaties van data tot stand komen. Narrow AI systemen dringen in hoog tempo door tot de gemiddelde huiskamer en werkvloer. Dit rapport concentreert zich daarom op narrow-AI systemen.

Inspiratie uit diverse media



SERIE *Black Mirror, Rachel, Jack and Ashley Too* – seizoen 5, aflevering 3, 2019

Deze aflevering van de dystopische science-

fiction anthologieserie *Black Mirror* gaat over de beroemde popster Ashley O. Als ze in coma raakt, wordt haar gehele bewustzijn in kleine robotjes ge-upload. Met de lichte toon van een heist-film, waarin op een ingenieuze manier gestolen wordt, dwingt de aflevering tot nadenken over een interessante ethische vraag: is de replica die ontstaat uit de digitale upload van iemands geest te beschouwen als een nieuw, levend individu?



BOEK *De code van creativiteit: Hoe AI leert schrijven, schilderen en denken* – Marcus du Sautoy

Zal een computer ooit een meesterwerk schilderen, een

symfonie componeren of een prijswinnende roman schrijven? Steeds meer menselijke taken worden net zo goed, of zelfs beter, door machines gedaan. Maar kunnen algoritmes ook concurreren met de krachtige menselijke creativiteit?

In dit boek onderzoekt Marcus du Sautoy de aard van creativiteit.



#Algoritmen



Analyse

Europa en het Rijk investeren fors

Vanuit de EU (1,5 miljard in 2018-2020) en het Rijk (1 miljard komende zeven jaar) wordt de komende tijd veel geld geïnvesteerd in AI. Dit vanuit de verwachting dat AI in vrijwel alle sectoren een transformerende werking zal hebben die processen efficiënter én effectiever maakt. Bovendien constateren zowel het kabinet als de Europese Commissie (EC) dat veel AI-gerelateerde technologieën een *winner takes all*-effect hebben, vergelijkbaar met platformdiensten als Amazon en Facebook of besturingssoftware als iOS en Android. Om de economische vruchten van AI te kunnen plukken, is het daarom belangrijk niet achter te lopen op andere landen (bijvoorbeeld de Verenigde Staten en China). Bovendien willen het kabinet en de EC invloed uitoefenen op de ontwikkeling van AI, zodat AI-toepassingen ethisch en volgens Nederlandse en Europese waarden ingezet kunnen worden.

Het Rijk en de EU hanteren grotendeels dezelfde strategie als het gaat om AI. Beiden investeren de komende jaren miljarden in deze specifieke technologie om via innovatie de economische en maatschappelijke kansen te benutten. Beiden stellen bovendien publieke waarden en mensenrechten centraal in de toepassing van AI, als alternatief voor de Amerikaanse en de Chinese strategie. Ze willen deze waarden en mensenrechten borgen door in eerste instantie richtlijnen te ontwikkelen en vervolgens ook wettelijke waarborgen te produceren. Het kabinet en de Europese Commissie leggen daarbij de nadruk op een *risk-based approach*. De Europese Commissie merkt AI-toepassingen aan als 'high risk' als ze gelijktijdig aan twee voorwaarden voldoen:

- De AI-toepassing wordt ingezet in een sector waarin we kunnen verwachten dat significante risico's zich voordoen, gegeven het karakter van de sector (bijvoorbeeld zorg, transport en energie);
- De AI-toepassing wordt in de sector op zo'n manier ingezet dat significante risico's zich voordoen (bijvoorbeeld: de zorg is een risicosector, maar een fout in het planningssysteem voor afspraken leidt niet zo snel tot al te grote risico's).



Actueel: Systeem Risico Indicatie (SyRI)



SyRI werd door het ministerie van Sociale Zaken ter beschikking van gemeenten gesteld om onderzoek te doen naar misbruik van sociale voorzieningen. Een vijftal gemeenten heeft een verzoek ingediend voor een SyRI onderzoek. Daarmee is overigens geen enkele fraudeur ontmaskerd.

Op 5 februari 2020 oordeelde de Rechtbank Den Haag dat gebruik van het Systeem Risico Indicatie (SyRI) in strijd is met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Een historische uitspraak, die wereldwijd werd gevolgd en precedent schept op het gebied van AI-gebruik door overheden.

Artikel 8 van het EVRM beschermt het recht op respect voor het privéleven (privacy). Hoewel de rechtbank oordeelde dat het doel van SyRI – fraudebestrijding – legitiem is (omdat fraude het 'economisch welzijn' aantast en bovendien het vertrouwen in de overheid schaadt), is er geen sprake van fair balance, zoals artikel 8 van het EVRM vereist. Met andere woorden, SyRI vormt een disproportionele inbreuk op het privéleven om het doel te rechtvaardigen. Ook oordeelde de rechtbank dat de SyRI-wetgeving onvoldoende inzichtelijk en controleerbaar is.



Vijf aandachtsgebieden: van wetgeving tot kennisongelijkheid

Grof gesteld zijn er in het huidige EU- en Rijksbeleid momenteel vijf aandachtsgebieden:

1. 'AI for Good' – waarden, ethiek en juridisch



Europa zet in op AI die ten goede komt aan publieke waarden, onder het motto 'AI for Good'. Die aandacht is er ook in Nederland, bij het kabinet en de departementen. Het Platform voor de Informatiesamenleving publiceerde hierover onlangs het essay 'AI en Mensenrechten'. Dat beargumenteert overtuigend dat slechts onder strikte voorwaarden volstaan kan worden met ethische kaders.

Als de ethische kaders niet aan die voorwaarden voldoen, dan moeten zulke kaders ook een juridisch gestalte hebben.

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum WODC maakte in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid een rapport over de juridische aspecten van algoritmen. Daarin wordt geconcludeerd dat het Nederlandse rechtsstelsel op zichzelf toegerust is om met specifieke problematiek rondom algoritmen om te gaan. Tegelijkertijd wordt geconcludeerd dat de rechtsontwikkeling nog aan het begin staat. Hoewel er geen structurele knelpunten zijn aan te wijzen, zijn er wel verschillende knelpunten geïdentificeerd die raken aan concrete normtoepassing, aldus het WODC-rapport. Zo kunnen de strenge normen met betrekking tot het gebruik van bijzondere persoonsgegevens, zoals gegevens over etnische afkomst en seksualiteit, juist in de weg staan bij het detecteren van discriminerende effecten in algoritmen.

Een eerste richtlijn van het kabinet is de Richtlijn voor toepassen van algoritmen door overheden van het ministerie van JenV. De VNG verricht een impact-analyses op deze richtlijn.

2. Toezicht op het gebruik van AI bij de overheid: eerlijk en transparant



Vanaf 2019 is een belangrijke discussie op gang gekomen over het toezicht op algoritmegebruik bij overheden. Er liggen taken bij de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en bij de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Ook de Algemene Rekenkamer heeft aangegeven het gebruik van algoritmen door de rijksoverheid in kaart te gaan brengen en toetsen. De vraag is of we daar nog een *specifieke* AI-toezicht-houder aan moeten toevoegen. Het Rathenau Instituut (Opwaarderen, 2017) adviseerde al om 'de rol en positie van toezichthouders te versterken'. Verschillende politieke partijen pleiten inmiddels voor een aparte toezichthouder op AI, maar er zijn vooralsnog geen stappen in die richting gezet.

Het kabinet heeft in antwoord op de initiatiefnota 'Grip op algoritmen' bij de Kamerbrief van 20 april 2020 aangekondigd de nodige activiteiten uit te voeren ter verbetering van de normering van- en het toezicht op het gebruik van algoritmen door de overheid. Deze variëren van een verkenning naar de uitvoering van structurele audits tot evaluatie en aanscherping van de Richtlijnen voor het toepassen van algoritmen door overheden en verkenning van een mogelijke nadere wettelijke verplichting tot naleving van deze richtlijnen.



3. Lusten en lasten van platforms



Platforms en algoritmen zijn nauw met elkaar verbonden. De dienstverlening van bijvoorbeeld Google, LinkedIn, Facebook en AirBnB wordt aangedreven door algoritmen. Platforms spelen een steeds grotere rol in het maatschappelijke leven. Gemeenten zien hier zeker kansen in. Denk bijvoorbeeld aan platforms die deelmobiliteit mogelijk maken. Tegelijkertijd ervaren ze ook de 'lasten' veroorzaakt door platforms. Denk bijvoorbeeld aan de impact van AirBnB op het karakter van stedelijke gebieden.

4. Publieke en politieke dialoog



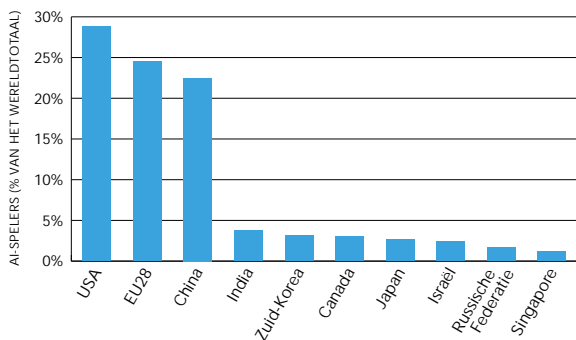
In 2020 is AI definitief onderwerp geworden van het publieke en politieke debat. Zo nu en dan halen discussies over toezicht op algoritmen de media, met vele opiniestukken en columns als gevolg. De ophef rond het SyRI-algoritme is hier een goed voorbeeld van. Dat is een bestuurlijk zeer relevante ontwikkeling: gemeentebestuurders worden steeds meer aangesproken door inwoners, raadsleden en bedrijven als het gaat om het gebruik van algoritmen bij gemeentelijke beleids- en besluitvorming. In de vele strategieën en rapporten wordt dan ook het belang van het voeren van een maatschappelijke dialoog benadrukt. Immers, ook de gemiddelde inwoner moet kunnen meepraten over AI, als we deze ontwikkeling democratisch willen legitimeren.

5. Kennisverschil



Op het gebied van AI bestaat er een groot kennisverschil tussen de grote techbedrijven enerzijds en het MKB, overheden en inwoners anderzijds. Ter vergelijking: de EU gaf tussen 2014 en 2017 1,1 miljard uit aan AI-onderzoek, waar grote techbedrijven als Google alleen al in het jaar 2016 tussen de 20 en 30 miljard dollar spendeerden. Om ervoor te zorgen dat publieke waarden geborgd zijn in het gebruik van AI, hebben overheden meer kennis

in huis nodig uit verschillende disciplines. Met deze kennis kunnen overheden hun eigen middelen bouwen en de markt reguleren.



Overzicht van de hoeveelheid AI-spelers (bedrijven en onderzoeksinstellingen) die wereldwijd per land gevestigd zijn. Voeg de 27 Europese landen samen en ze kunnen goed concurreren met de VS en China (ook al zal de EU met de Brexit veel spelers verliezen).
Bron: ec.europa.eu/knowledge4policy > AI Watch > AI Landscape

Gemeenten: Principes voor de Digitale Samenleving, Digitale Agenda Gemeenten 2024 en speerpunten

De activiteiten van gemeenten en de VNG, sluiten goed aan bij de aandachtsgebieden die we zien bij de EU en het Rijk. Denk bijvoorbeeld aan de Principes voor de Digitale Samenleving, die vorig jaar in de BALV (Buitengewone Algemene Ledenvergadering) zijn vastgesteld, en de Digitale Agenda Gemeenten 2024 en de bijbehorende speerpunten.

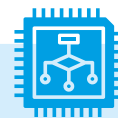
We noemen twee voorbeelden:

- De drie belangrijkste sporen uit het Strategisch Actieplan Artificiële Intelligentie (SAPAI) van het kabinet sluiten nauw aan bij de drie doelstellingen in onze Digitale Agenda Gemeenten 2024, te weten *mogelijk maken, kansen benutten en duiden en reflecteren*.
- De beweging richting *ethische AI* heeft grote raakvlakken met onze lobby voor een *inclusieve digitale dienstverlening*. De complexiteit van de keten kan hierin een belangrijke tekortkoming zijn.

In gemeenteland zien we bovendien bewegingen in de ontwikkeling en toepassing van AI. Steeds meer gemeenten begeven zich op het pad van data-gedreven werken, waarbij ook regelmatig slimme algoritmen worden gebruikt. Op dit moment lopen er verschillende AI-projecten bij gemeentelijke datalabs. Via Samen Organiseren en de Gezamenlijke Gemeentelijke Uitvoering (GGU) kunnen gemeenten leren van elkaars goede voorbeelden en experimenten.

Eén voorbeeld is het programma 'AI met Impact', een samenwerking van de VNG, het CBS, Code for NL en de gemeente Amsterdam. AI met Impact wordt gefinancierd door het innovatiefonds van het ministerie van BZK. De opzet van het programma is om in de praktijk kennis en ervaring op te bouwen over het verantwoordelijk ontwikkelen en toepassen van AI op gemeentelijke opgaven. Een team van gemeentelijke data scientists werkt bijvoorbeeld aan AI voor beeldherkenning, waarmee camera's op auto's van de gemeente vuilnis kunnen detecteren.

Tegelijkertijd sluiten ook gemeenten niet hun ogen voor de risico's van data-analyses en algoritmen. Zij hebben de Principes voor de Digitale Samenleving omarmd met de bedoeling om deze zowel horizontaal uit te breiden naar andere onderwerpen (naast de digitalisering van de buitenruimte), als verticaal uit te breiden richting juridische instrumenten. Bovendien pleiten gemeenten voor meer samenhang en eenduidigheid in het stelsel van basisregistraties. De basisregistraties vormen namelijk belangrijke databronnen voor gemeenten. De kwaliteit van de data moet goed zijn, voordat ermee gewerkt kan worden.



Algoritmeregister Amsterdam

Sinds september beschikt Amsterdam over een openbaar Algoritmeregister. Het register biedt een overzicht van de algoritmes die de gemeente Amsterdam gebruikt bij gemeentelijke dienstverlening. Per algoritme wordt algemene informatie gedeeld over de bedoeling en werking van het algoritme, maar desgewenst ook gedetailleerde technische informatie. Het register is in ontwikkeling en omvat nu nog een beperkt aantal algoritmen.

Meer informatie: <https://algoritmeregister.amsterdam.nl>



Foto: Perry Tak



Relevante aankomende wet- en regelgeving

Voor gemeenten is het belangrijk om een overzicht te hebben van relevante aankomende wet- en regelgeving op het gebied van AI. Er zijn drie niveaus waarop ontwikkelingen plaatsvinden:

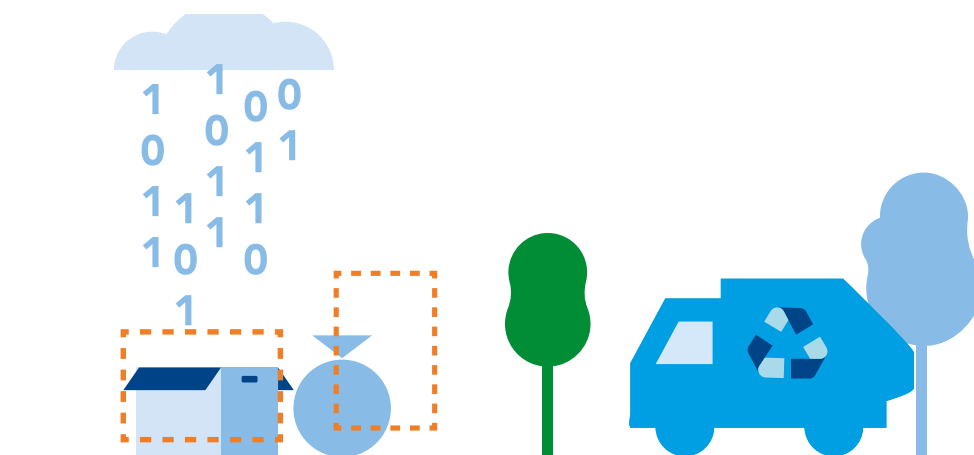
- De Europese Commissie heeft het *White Paper on AI* gepubliceerd, waarin zij voorstellen doet voor regulering. Denk bijvoorbeeld aan wettelijke voorwaarden en een conformity assessment voor 'high risk' AI-toepassingen en het verhelderen van de verdeling van verantwoordelijkheden tussen makers en gebruikers.

- Ook het Rijk komt met concrete wet- en regelgeving in de vorm van de 'Richtlijnen voor het toepassen van algoritmes door overheden'. Die gaan onder andere over risicobewustzijn, uitlegbaarheid, verantwoording en toetsbaarheid. De aard van *richtlijnen* maakt dat zij geen dwingend karakter hebben. De Kamerbrief van de minister voor Rechtsbescherming van 8 oktober 2019 beschrijft echter op welke gebieden deze richtlijnen mogelijk worden vertaald naar *wettelijke* waarborgen. Het gaat daarbij om profilering en gebiedsgebonden analyses.
- Gemeenten hebben zich vorig jaar achter de Principes voor de Digitale Samenleving geschaard. Gezien het belang van dataverzameling voor AI, zullen deze principes – en de daaruit voortkomende juridische instrumenten – zeker effect hebben op de werkwijzen van gemeenten.

Publicaties



Meer lezen over dit thema? In de uitgebreide digitale versie van dit trendrapport zijn een reeks interessante, actuele en urgente publicaties verzameld.



Guido Rink
wethouder Emmen

“ Gemeenten staan in de maatschappij en **kennen het gevoel** dat bij onze inwoners leeft.”



AI is een voortschrijdend proces

Guido Rink is wethouder van onontdekte parel Emmen, gemeente met 107.000 inwoners. Hij is ook de man die op het juiste moment zijn vinger opstak tijdens een vergadering van het Europees Comité van de Regio's, waar hij plaatsvervangend lid van is. In die rol schreef hij samen met experts van de VNG een advies aan de Europese Commissie over het Witboek Kunstmatige Intelligentie (AI) dat zij publiceerde in februari 2020.

Wat vindt u positief aan het witboek?

'De mens heeft een gezond wantrouwen tegen alles wat nieuw is, maar wat hij niet vertrouwt, benut hij niet. Het witboek beschrijft artificiële intelligentie (AI) vanuit twee ecosystemen. *Excellence* – kansen en mogelijkheden – en *trust*, het creëren van vertrouwen en draagvlak. Deze twee aspecten kunnen niet los van elkaar worden gezien. Met te veel regels verliezen we de balans tussen vertrouwen en mogelijkheden. Maar hoe moet het dan wel? Het witboek houdt daarbij oog voor mensgerichtheid en ethiek. Ik vind dat een mooie, positieve aanpak.'

Tussen het Amerikaanse kapitalisme en de Chinese surveillancestaat, vinden we de mensgerichte AI die Europa nastreeft. Wat is dat precies?

'De terminologie is niet helemaal correct, ik zeg liever dat de VS AI aan de markt heeft overgelaten en China aan de staat. Beide zijn niet wenselijk. In de VS is geen transparantie in het gebruik van data en algoritmen in sluikeclame, bijvoorbeeld. Bij China moet ik soms denken aan het allerzwartste scenario van de tv-serie *Black Mirror*: dat iemand die twee keer door rood rijdt, automatisch toegang geweigerd wordt tot het OV. Dat is geen werkelijkheid, maar China wil wel een sociaal kredietsysteem invoeren waar iedere inwoner een score krijgt voor sociaal gedrag. Met beloningen en bestraffingen.

Europa wil AI die rekening houdt met de fundamentele rechten van mensen en consumentenrechten. Wij zijn autonome wezens. Regels zijn nodig, maar wij willen ook de vrijheid om de kaders op te rekken. AI moet advies geven over te nemen besluiten en niet automatisch besluiten. We moeten daarom weten hoe data verwerkt worden en hoe output tot stand komt. Ik noem in dit verband nog even het toeslagenschandaal van de Belastingdienst.'

In haar reactie wees de VNG de Europese Commissie erop dat gemeentelijke overheden helaas niet nadrukkelijk als belangrijke partner waren opgenomen in het witboek. Wat is de meerwaarde van de gemeentelijke overheden op het gebied van Europa en AI?

'Wij werken als gemeenten aan de maatschappelijke opgave. Wij staan in de maatschappij en kennen het gevoel dat bij onze inwoners leeft. Wat in Den Haag werkt hoeft niet per se in Emmen te werken. De maatschappelijke opgaven zijn niet anders per gemeente, maar de demografische samenstelling kan sterk verschillen. Alleen op lokaal niveau kan theorie goed worden omgezet naar de praktijk.'

We hebben de afgelopen tien jaar heel wat tech-trends zien komen en gaan. Denkt u dat AI een blijvend onderwerp van aandacht is?

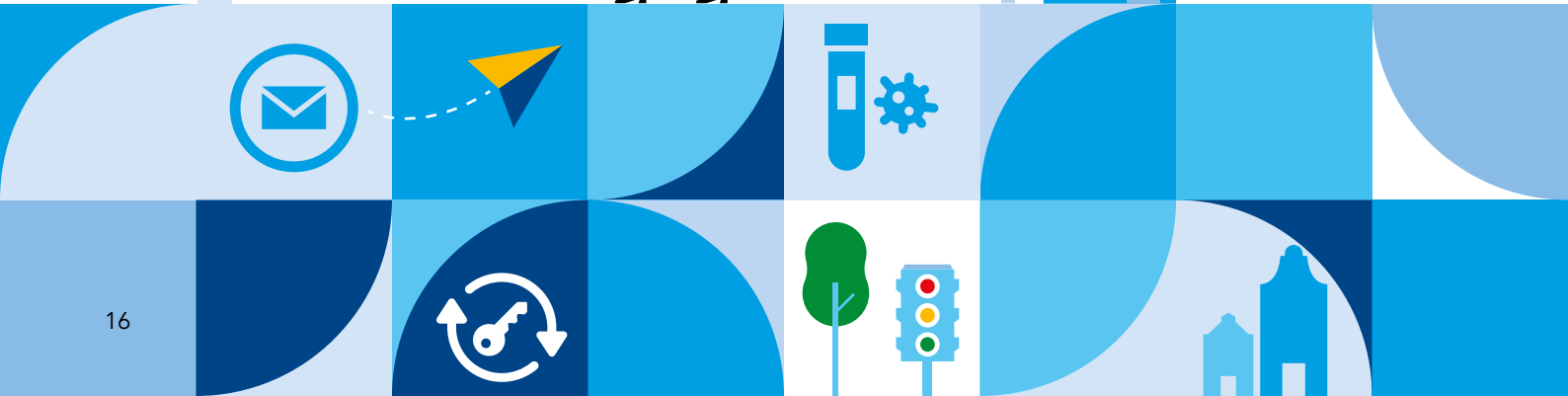
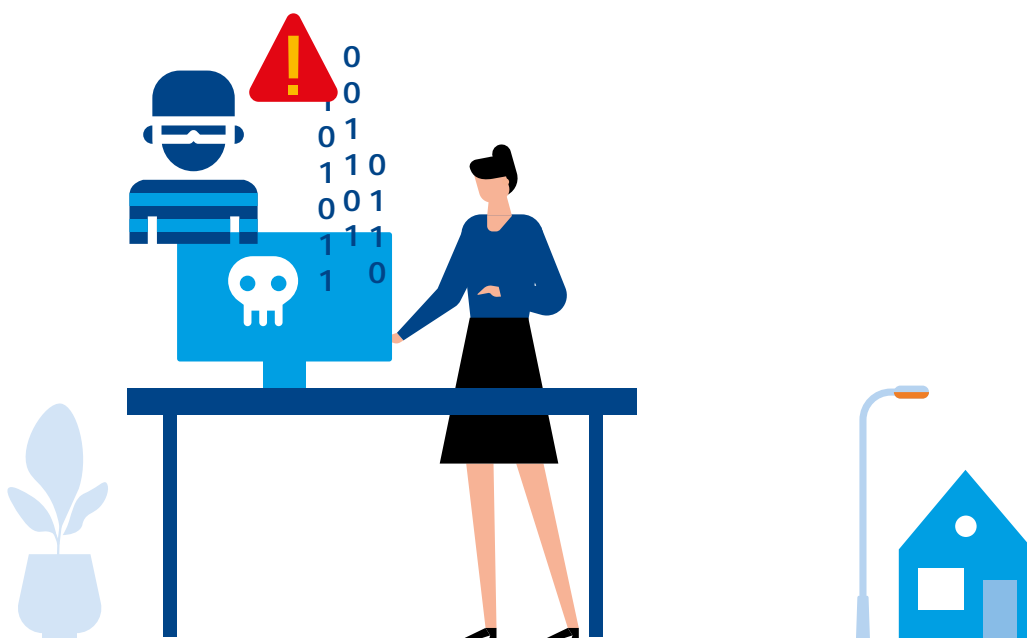
'Ja. AI gaat alleen maar meer groeien. We gaan steeds meer *datascience* zien, ook in beleid. We kunnen het ons nu nog niet allemaal voorstellen. Ik moet soms denken aan Chriet Titulaer die in 1985 in zijn tv-programma mensen vroeg wat ze vonden van bellen op de fiets. Iedereen vond het compleet onzinnig. Nu moeten we mensen verbieden om hun mobiel te gebruiken op de fiets! Het geeft voor mij aan dat AI nog lang niet af is. AI is een voortschrijdend proces.'





Trendanalyse 02

DIGITALE VEILIGHEID





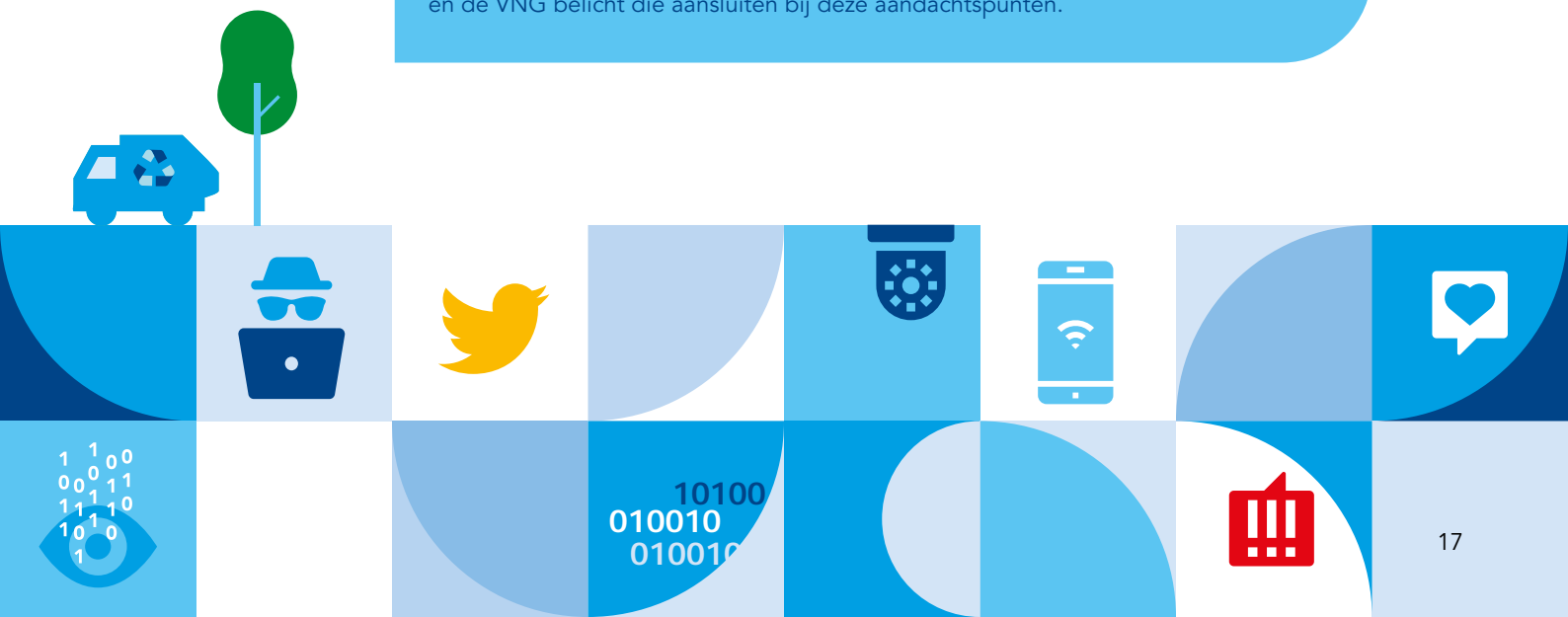
Samenvatting

Digitale veiligheid wordt steeds belangrijker. We zien een verschuiving in de criminaliteitscijfers van 'fysiek' naar digitaal. Door de groei aan digitale producten en diensten neemt de potentiële digitale kwetsbaarheid van de samenleving toe. De fysieke en de digitale wereld zijn met elkaar verweven geraakt en dat brengt nieuwe risico's met zich mee. Om hun werk goed te kunnen doen, moeten bestuurders deze risico's en kwetsbaarheden kennen.

Drie thema's springen naar voren uit de vele rapporten en studies op het gebied van digitale veiligheid. Ten eerste is, net als bij fysieke crises, de rol van de bestuurder van groot belang bij digitale crises. Maar die rol bij digitale crises is nog onderontwikkeld. Ten tweede zorgt digitalisering ervoor dat onze samenleving sterker vernetwerkt raakt. Alleen door intensiever samen te werken kunnen de risico's hiervan in beeld worden gebracht en kan daar effectief op geacteerd worden. Ten derde groeit de afhankelijkheid van buitenlandse techbedrijven in onze digitale infrastructuur en dienstverlening. Het is van belang om deze afhankelijkheden in beeld te krijgen en te verkleinen, zeker gegeven de huidige onzekere geopolitieke realiteit.

Digitale weerbaarheid

Deze analyse start met de vaststelling dat digitale weerbaarheid twee aspecten kent: preventie (van incidenten) en reactie (op incidenten). Vervolgens worden ontwikkelingen op Europese niveau geschetst, met onder andere de Cybersecurity Act en ambities op het gebied van digitale soevereiniteit. Daarna worden de activiteiten van het Rijk behandeld, met een nadruk op preventie en reactie. Vervolgens worden de belangrijkste aandachtspunten en adviezen besproken vanuit toonaangevende instituten. Ten slotte worden de activiteiten van gemeenten en de VNG belicht die aansluiten bij deze aandachtspunten.



Met de razendsnelle ontwikkeling van digitalisering is digitale veiligheid een grote uitdaging. De COVID-19 crisis onderstreept nog eens hoe belangrijk het is dat onze digitale middelen goed functioneren en dat inwoners kunnen vertrouwen op overheidsinformatie én veilig kunnen handelen in de digitale wereld. Die veiligheid en betrouwbaarheid zijn echter verre van vanzelfsprekend. Europol constateert bijvoorbeeld dat het aantal cyberincidenten sinds de crisis is meegestegen met de brede adoptie van digitaal werken. In Nederland heeft de Fraudehelpdesk te maken met een verdubbeling van het aantal maandelijkse meldingen (van 6.500 per maand in december tot 15.000 in april).

Aandacht voor digitaal in crises

Van oudsher houden veiligheidsexperts zich voornamelijk bezig met de veiligheid in de fysieke ruimte. Daarvoor bestaan er allerlei voorzieningen en wettelijke regels, alsmede een uitgebreide crisisorganisatie. Deze zijn er nog niet altijd voor incidenten in de digitale ruimte. Gemeenten en hun ketenpartners zijn zoekende naar hoe daarop adequaat te reageren en bij incidenten de juiste aandacht te kunnen geven aan het digitale aspect. Dat is nodig, omdat digitale verstoringen steeds vaker ingrijpende gevolgen hebben voor het maatschappelijke leven.

Urgent onderwerp voor bestuurstafel

Digitale veiligheid is hiermee een urgent onderwerp geworden dat thuis hoort op de bestuurstafel: een bestuurder kan simpelweg niet goed functioneren zonder de nodige kennis van het onderwerp. Besturen is immers ook risicomanagement – en je moet dus je risico's kennen, ook online. De VNG en de Informatiebeveiligingsdienst (IBD) hebben diverse middelen ontwikkeld die bestuurders, CISO's (chief information security officers) en OOV-medewerkers (openbare orde en veiligheid) daarbij faciliteren. Daarnaast is het van belang dat we de samenwerking intensiveren tussen medeoverheden, veiligheidsregio's en relevante maatschappelijke en publieke partijen. Het belangrijkste is echter dat het onderwerp digitale veiligheid periodiek geagendeerd wordt op de bestuurlijke agenda.

Inspiratie uit diverse media



SERIE *Mr. Robot* (2015–2019)

Een emotioneel instabiele, jonge cybersecurity-ingenieur en vigilante-hacker

probeert het corrupte bedrijf E-Corp neer te halen, als hij er achter komt dat niet hijzelf, maar E-Corp de controle over zijn leven heeft. Net zoals de meeste mensen is hij aan het bedrijf gebonden door een enorme schuld. E-Corp speculeert er op dat mensen niet de wil hebben terug te vechten.

De hacker probeert daarop de macht terug aan de mensen te geven door E-Corp te hacken en alle schulden te wissen.



BOEK *Het is oorlog maar niemand die het ziet* (2019) – Huib Modderkolk

Modderkolk beschrijft hoe kwetsbaar onze samenleving is, doordat we steeds meer op

technologie vertrouwen. We laten ons afluisteren zonder dit te weten en onze data gebruiken als handelswaar. De valkuil daarbij is de gedachte dat je leven niet interessant is voor autoriteiten. Vijandige regimes dringen inmiddels ongezien Nederlandse organisaties binnen en overheden en bedrijven slurpen data.



#InControl



Analyse

Informatieveiligheid en openbare orde

Wanneer we spreken over 'digitale veiligheid', dan hebben we het eigenlijk over twee dingen. Ten eerste gaat het om de wat meer 'klassieke' informatieveiligheid: veilige gegevensdeling en communicatie in de digitale wereld. Ten tweede hebben we het over de relatie tussen de digitale en de fysieke wereld en de impact van die werelden op elkaar: incidenten in de digitale wereld hebben impact op de fysieke wereld en andersom.

Informatieveiligheid

Op het terrein van de 'klassieke' informatieveiligheid is de afgelopen jaren veel bereikt, maar het is en blijft van belang om alert te blijven. De IBD ondersteunt gemeenten met het programma Verhogen Digitale Weerbaarheid. Dit programma helpt bij het nemen van cruciale maatregelen die de gemeente beschermen tegen digitale criminaliteit. De VNG GGI-Veilig producten en diensten maken het mogelijk om ook gemeentelijk netwerkverkeer te monitoren en vormt voor de toekomst een belangrijke gemeentelijke bron om snel dreigingen te signaleren. De manier waarop in Nederland is omgegaan met een recente kwetsbaarheid in Citrix laat goed zien dat een goed ingerichte 'digitale' crisisorganisatie van groot belang is om schade te voorkomen. De recente hack op de gemeente Lochem (zie kader) illustreert duidelijk dat digitale veiligheid niet alleen een 'technisch' en procesmatig vraagstuk is. Bestuurlijke betrokkenheid is hierbij onmisbaar.

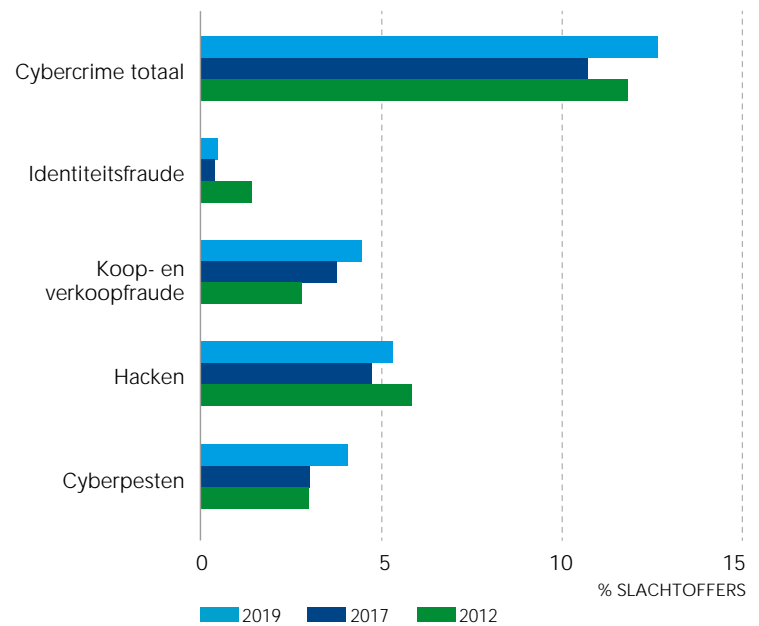
Weerbaarheid: twee aspecten

Kort gezegd draait digitale veiligheid dus om het verhogen van de weerbaarheid, zowel 'binnen de muren van het gemeentehuis', als in de wereld daar omheen. De term 'weerbaarheid' definiëren we daarbij, in lijn met de definitie van NCTV, als 'het vermogen om cyberincidenten te voorkomen en wanneer cyberincidenten zich hebben voorgedaan deze te ontdekken, schade te beperken en herstel eenvoudiger te maken.' Zo kent weerbaarheid dus twee aspecten: preventie (van incidenten) en reactie (op incidenten).

Europa en informatieveiligheid

Een groot deel van beleid en wetgeving op digitaal gebied wordt door de Europese Unie vastgesteld. Denk bijvoorbeeld aan vrij verkeer van data tussen EU-landen, sterke, eenduidige privacywetgeving, het auteursrecht, gezamenlijke onderzoeksprogramma's, en een gezamenlijke aanpak op het gebied van

Slachtofferschap cybercrime. Bron: Veiligheidsmonitor 2019, Centraal Bureau voor de Statistiek.



cybersecurity en platforms. In Europa is cybersecurity in 2016 steviger op de kaart gezet met het NIS directive (Directive on security of network and information systems). Het NIS directive vraagt onder andere om een cybersecuritystrategie in elke lidstaat en de oprichting van een coördinatiegroep tussen de lidstaten. In juni 2019 is de Cybersecurity Act aangenomen. Deze vormt onder andere het certificatiekader voor cybersecurity, dat de governance en regels vastlegt voor EU-brede certificatie van ICT-producten, processen en diensten. Vertaald naar gemeenten betekent dit enerzijds dat hun informatieveiligheid aan bepaalde standaarden moet voldoen en anderzijds dat producten die ze afnemen voldoen aan vastgestelde kwaliteitsstandaarden.

**Cyberaanval op gemeente Lochem**

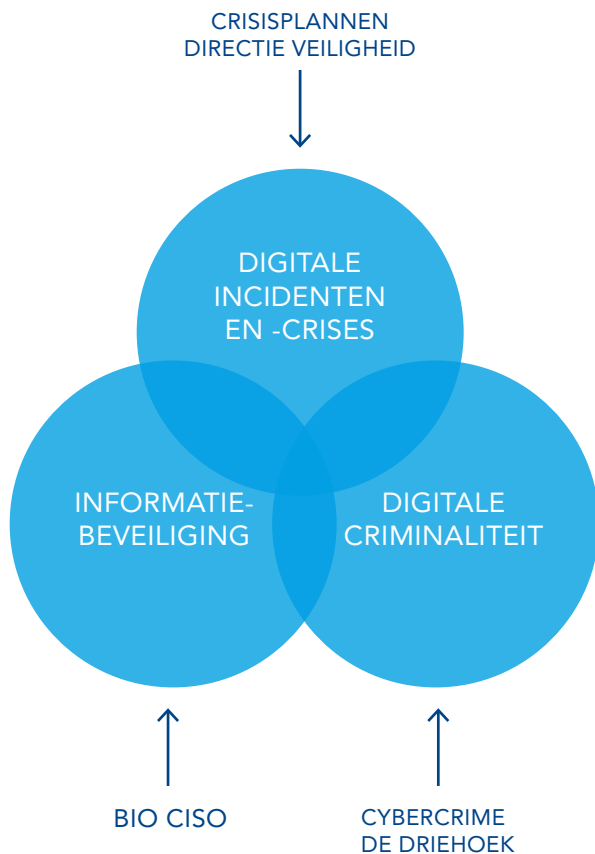
Bij een cyberaanval op de gemeente Lochem begin juni 2019, is misbruik gemaakt van een kwetsbaarheid in Remote Desktop Protocol (RDP). RDP wordt gebruikt om computers op afstand te beheren. Bij het incident in Lochem is via 'brute force'-aanvallen op de RDPH-poort toegang tot een thuiswerkserver verkregen. Na het inloggen op de server installeerde de aanvalder(sgroep) verschillende applicaties. Hiermee verkreeg hij inzicht in het netwerk en de gebruikers. Ook werd ransomware ingezet waardoor een aantal bestanden werd versleuteld. Na de aanval is besloten om de computersystemen opnieuw in te richten. Zaken als het aanvragen van paspoorten, registreren van een verhuizing en het aangeven van een geboorte waren hierdoor tijdelijk niet mogelijk. De aanval resulteerde in een schadepost van 200 duizend euro.

Digitale soevereiniteit en afhankelijkheid

Een belangrijk vraagstuk in Europees verband is het beheer van de digitale infrastructuur. Meer en meer wordt duidelijk dat er negatieve kanten zitten aan de Europese afhankelijkheid van niet-Europese techbedrijven. Ook rond de COVID-19 contact-traceringapps zien we dat Europese landen hun aanpak moeten aanpassen aan de oplossingen die worden geboden door techbedrijven uit de VS. Deze afhankelijkheid heeft betekenis voor Europese strategische belangen in het huidige en toekomstige geopolitieke speelveld, waarin de mogelijkheden van digitale oorlogsvoering een factor van belang zijn. Met GAIA-X ligt er een vernieuwend en ambitieus voorstel voor een federale Europese data-infrastructuur, waarbij Europa wint aan digitale soevereiniteit.

Rijk

Ook de Rijksoverheid hecht grote waarde aan digitale veiligheid. In 2018 publiceerde het ministerie van Justitie en Veiligheid de overkoepelende Nederlandse Cybersecurity Agenda (NCSA). Daarin zijn grote investeringen op het gebied van digitale veiligheid aangekondigd, net als de instelling van het Landelijk Dekkend Stelsel (LDS) van samenwerkingsverbanden op het gebied van cybersecurity. Namens gemeenten is de IBD onderdeel van het LDS.



Baseline informatieveiligheid

De meeste aandacht in de NCSA gaat uit naar preventie. Voor gemeenten is daarin de meest relevante ontwikkeling het van kracht worden van de Baseline Informatiebeveiliging (BIO) vanaf 1 januari 2019. De BIO vervangt de bestaande baselines informatieveiligheid voor Rijk, Gemeenten, Waterschappen en Provincies. Hiermee is één gezamenlijk normenkader ontstaan voor informatiebeveiliging binnen de gehele overheid.

Reactie

Naast preventiemaatregelen is de ongemakkelijke waarheid dat volledige digitale veiligheid niet bestaat. Of het nu binnen of buiten het digitale domein is, incidenten zullen zich altijd voordoen. Ze kunnen niet in alle gevallen voorkomen worden en dat kan wel degelijk ontwrichtende consequenties hebben. Reactie op zulke ontwrichtingen kreeg tot nu toe aanmerkelijk minder aandacht dan preventie.

Naarmate de samenleving verder digitaliseert, kan de schade en het aantal slachtoffers van incidenten groeien. We moeten ons dan ook bekwamen in de omgang met digitale crisissituaties op lokaal, regionaal én landelijk niveau. In de digitale wereld is dit nog een ontwikkelpunt. Voor gemeenten zijn daartoe enkele oefenscenario's ontwikkeld. Op regionaal niveau ontwikkelen de veiligheidsregio's oefeningen en ook op landelijk niveau worden scenario's ontwikkeld. De inmiddels jaarlijkse interbestuurlijke cyberoefening van het ministerie van BZK is een aansprekend, positief voorbeeld.



Aandachtspunten bij de reactie op digitale ontwrichting

De risico's van digitale incidenten blijven niet beperkt tot de eigen organisatie, maar verspreiden zich gemakkelijk door ketens en netwerken – ook internationaal. Denk bijvoorbeeld aan de gevolgen van de ransomware aanval op een Oekraïens boekhoudsysteem die in 2017 ook rederij Maersk trof en zodoende de Rotterdamse haven. Digitale veiligheid binnen zulke ketens als geheel, is nog onontgonnen terrein. Dat is risicovol omdat bij een digitale

ontwrichting de maatschappelijke effecten groot kunnen zijn. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) onderschrijft dit in haar rapport *Vorbereiden op digitale ontwrichting*. In de verschillende rapporten en publicaties op het gebied van digitale veiligheid zien we drie belangrijke aandachtspunten:

1. De rol van de bestuurder



Voor de omgang met incidenten in de fysieke wereld bestaan een uitgebreide crisisorganisatie en allerlei voorzieningen, communicatiestrategieën, oefenboeken en wettelijke regels. Dit ontbreekt grotendeels voor incidenten in de digitale wereld. Een betere voorbereiding op digitale ontwrichting stelt Nederland in staat om bij verstoringen effectiever op te treden en sneller de draad op te pakken na een ernstig incident. Bovendien zijn de bevoegdheden van burgemeesters in dit type incidenten nog onvoldoende eenduidig en te veel vanuit een offline perspectief geformuleerd.

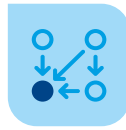
2. Vernetwerking



De vernetwerking die volgt uit digitalisering maakt onze samenleving kwetsbaar voor verstoringen. Door de toenemende verwevenheid en complexiteit van kritieke systemen kunnen kleine digitale verstoringen grote effecten hebben op verschillende sectoren tegelijkertijd. Verschillende soorten crises kunnen ontstaan, die van tevoren niet te voorspellen zijn. Als gevolg kunnen onze cruciale infrastructuren in de problemen komen, waardoor vitale processen plat komen te liggen. Dit maakt alle overheidslagen bezorgd over het ontstaan van zulke 'ongekende crises'.

De ongekende crisis laat zich niet voorspellen, maar de mogelijke gevolgen kunnen we wel onderzoeken en beheersen. Door intensiever samen te werken en actief kennis te delen kan de ongekende crisis in beeld gebracht worden (monitoring) en kan er aan goede voorbereidingen en oplossingen worden gewerkt. Om succesvol te zijn, moet die samenwerking zich afspelen op verschillende niveaus, van veiligheidsregio's tot en met Europese lidstaten, en ook in de publiek-private sfeer. Zo is de netwerk-samenleving ook de oplossing voor vernetwerking.

3. Afhankelijkheid



Toonaangevende instituten constateren dat Nederland afhankelijkheden heeft van buitenlandse partijen als het gaat om digitale veiligheid. De WRR pleit in *Vorbereiden op digitale ontwrichting* daarom voor het instellen van een cyberafhankelijkheidsbeeld, naast het reguliere cybersecuritybeeld, om meer inzicht in deze afhankelijkheidsrisico's te krijgen. Het Rathenau Instituut adviseert om de digitale autonomie te versterken, bijvoorbeeld door strengere eisen te stellen in inkoopvoorwaarden of door meer te creëren. Ten slotte schrijft ook de Adviesraad Internationale Vraagstukken in een recent advies dat er op het gebied van de regulering van online content een herijking nodig is van het Nederlandse internetbeleid. De adviezen hebben met elkaar gemeen dat de overheid een grotere rol moet spelen om de digitale veiligheid te waarborgen.

Actueel: afhankelijkheid bij grootschalig Twitter-hack



Op 15 juli 2020 vond een grootschalig hack plaats, waarbij de Twitteraccounts van prominente Twitter-gebruikers als Elon Musk, Bill Gates en Barack Obama werden overgenomen. In dit geval was dat om geld te verdienen via Bitcoin, wat resulteerde in een diefstal van 120 duizend dollar.

Het is denkbaar dat zulke hacks in de toekomst opnieuw plaatsvinden. Daarin ligt een gevaar voor onze (digitale) veiligheid. Immers, politici en bestuurders maken veelvuldig gebruik van Twitter als officieel communicatiekanaal. Tech-expert Marietje Schaake zegt hierover: 'Stel je voor dat er met verkiezingsinformatie wordt gerommeld of zelfs oorlogsverklaringen geveinsd of grensconflicten uitgelokt worden door bijvoorbeeld te tweeten over posities van tanks of troepen.'

Overheden zijn afhankelijk van Twitter om deze problemen op te lossen en de (digitale) veiligheid te waarborgen. Het is de vraag of dit wenselijk is, omdat de commerciële belangen van een tech-bedrijf niet per definitie overeenkomen met de publieke waarden van een samenleving.



Gemeenten en digitale veiligheid

Het is van belang om de veilige omgang met informatie en systemen in het DNA van de gemeente én de samenleving te krijgen. Als we informatie beschouwen als de belangrijkste grondstof waarmee de gemeente haar productie uitvoert, dan verdient informatiebeveiliging een zelfde plaats in de organisatie als financiën. De Chief Information Security Officer (CISO) en Functionaris voor de Gegevensbescherming (FG) zijn in dit construct de accountant en controller ten behoeve van de omgang met (informatie)systemen en (persoons)gegevens. Gemeenten groeien in volwassenheid van een aanpak die reactief en incidentgedreven is langzaam maar zeker naar een preventieve en risicogebaseerde cyclische aanpak. De grote uitdaging is om ook digitale awareness en risicobesef te creëren bij de gemeentelijke 'reguliere' veiligheidsfunctie. De IT-wereld kan op het gebied van crisismanagement nog veel leren van de reguliere veiligheidswereld. Andersom kan de gemeentelijke veiligheidspoot vanuit de CISO-rol veel leren rond het inzichtelijk en beheersbaar maken van digitale risico's.

De activiteiten van gemeenten en de VNG sluiten goed aan bij de aandachtspunten die we zien in de verschillende studies en rapporten over digitale veiligheid. Zo neemt de bestuurlijke aandacht voor het onderwerp zichtbaar toe: de Informatiesamenleving is als één van de vijf kernthema's benoemd in de VNG-verenigingsvisie 'Gemeenten 2024'. Ook in de Digitale Agenda Gemeenten 2024 en de bijbehorende speerpunten is digitale veiligheid een van de prioriteiten. De Agenda Digitale Veiligheid werkt dit verder uit en zet de bestuurlijke beleidslijnen uit die zich richten op 'het eigen huis op orde', de omgang met 'digitale verstoringen' en 'digitale criminaliteit'.

Publicaties



Meer lezen over dit thema? In de uitgebreide digitale versie van dit trendrapport zijn een reeks interessante, actuele en urgente publicaties verzameld.



Sjoerd Potters
burgemeester De Bilt

“ We rijden allemaal op de digitale snelweg, of we dat nu leuk vinden of niet. ”



'Stap die digitale wereld in'

Sjoerd Potters is burgemeester van De Bilt. De digitale wereld wordt steeds groter en gaat inmiddels bijna naadloos over in de fysieke wereld, stelt hij. "We moeten de digitale wereld omarmen en ons eigen maken. Anders staan we als burgemeesters buitenspel."

Hoe verandert digitalisering de samenleving en wat betekent dat voor digitale veiligheid?

'De digitale wereld is niet meer te scheiden van de fysieke wereld. We rijden allemaal op de digitale snelweg, of we dat nu leuk vinden of niet. Ik had onlangs een interessante training met het ministerie van BZK en de VNG, waarin we een digitale crisis simuleerden. Een eyeopener voor mij was dat een incident in de digitale wereld gevolgen heeft in de fysieke wereld. Tijdens deze simulatie bleek een digitale aanval er uiteindelijk voor te zorgen dat de verkeerslichten uitvielen en het verkeer vastliep. Dan heb je een fysieke dreiging en ga je heel snel van de wereld van de digitale veiligheid naar een GRIP 3-crisissituatie. Ik pleit ervoor om dit soort crisissituaties te behandelen als een reguliere crisis.'

Wat kunnen we bij digitale veiligheid leren van het domein van openbare orde en veiligheid (OOV)?

'In de reguliere OOV werkt iedereen in een heel strakke structuur, waarbij duidelijk is wie welke verantwoordelijkheid heeft en wanneer je moet opschalen. Ik ben er een groot voorstander van dat we die structuur en werkwijze ook gebruiken voor crisissituaties in de digitale wereld. Je hebt dan waarschijnlijk andere expertises aan tafel, maar dat is niet anders bij crises in de fysieke wereld. Daar is het ook afhankelijk van het soort crisis wie in de teams zitten.'

"Het wordt tijd dat we incidenten in de digitale wereld op dezelfde manier behandelen als crises in de fysieke wereld."

Wat maakt digitale veiligheid tot een urgent thema voor gemeenten?

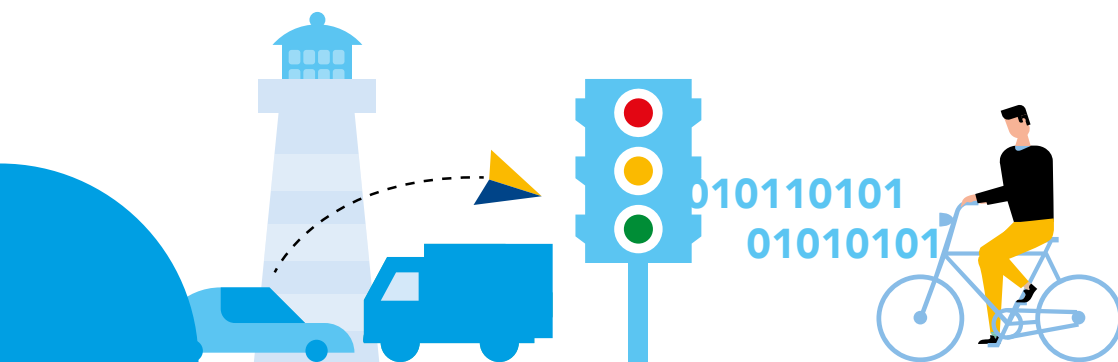
'De primaire processen waar wij als bestuurders voor verantwoordelijk zijn, zijn inmiddels merendeels digitaal. Als onze digitale dienstverlening uitvalt, dan valt een belangrijk deel van ons primaire proces uit. Het is dus ontzettend belangrijk dat we dat op orde hebben en daarom is digitale veiligheid zo urgent. Voor bestuurders betekent dit dat we de goede mensen om ons heen willen hebben. We hoeven niet als gemeente alle deskundigheid in huis te hebben, daarvoor werken wij samen in de regio. Bijvoorbeeld met een pool van CISO's (chief information security officers).'

Hoe is het om te besturen in de digitale samenleving? Wat vraagt dit van u, als bestuurder?

'In het algemeen denk ik dat het belangrijk is dat je je eigen kennis over IT op orde hebt. Niet tot in detail, wel op hoofdlijnen. Daarnaast is het belangrijk dat je weet wat er in je gemeente speelt. Tot een paar jaar geleden was het voldoende om een analyse van een week oud te lezen, nu gaat de verspreiding van informatie zo snel dat ik zelf die informatie moet kunnen ophalen om te begrijpen wat er aan de hand is. Je moet als bestuurder dus zelf de digitale wereld binnenstappen. Rondkijken op Instagram, Facebook, Snapchat... Wat daar gebeurt moet je serieus nemen.'

Gemeenten werken steeds meer samen, ook op het gebied van digitale veiligheid. Wat vindt u daarvan?

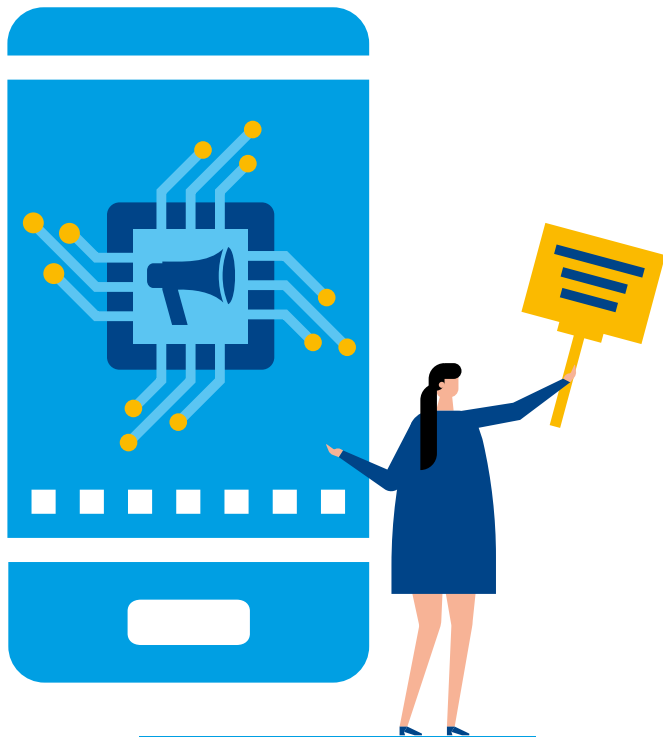
'Ik ben een groot voorstander van samen organiseren in de uitvoering. Door samen in te kopen krijgen we meer kwaliteit en betrouwbaarheid tegen lagere kosten. De ondersteuning vanuit de Informatiebeveiligingsdienst voor gemeenten maakt ons sterker. Doordat we werken met standaard afspraken, kunnen we gemakkelijker personeel uitwisselen en bijvoorbeeld bij crises terugvallen op experts van andere gemeenten. Ik zie alleen maar voordelen dat we hier als gemeenten in samenwerken.'





Trendanalyse 03

DIGITALE GRONDRECHTEN



0
10
01
110
001
111
1 0





Samenvatting

Deze analyse laat zien dat digitalisering impact heeft op onze rechtsstaat en democratie. Bestaande grondrechten komen door digitalisering onder druk te staan. Zo hebben sociale media een grote invloed op onze democratische processen, kan niet iedereen gelijkwaardig meedoen in de digitale samenleving en ligt de *governance* van de digitale wereld grotendeels bij commerciële partijen. De afgelopen jaren is de aandacht van overheden en (internationale) organisaties verschoven van het stimuleren van de implementatie van digitale middelen naar het beheersen van de risico's die de digitale wereld met zich meebrengt.

Digitalisering kan er toe leiden dat er hiaten (aan het) ontstaan zijn in onze (grond) rechten. Daarom moet gedacht worden over een aantal nieuwe rechten: het recht op betekenisvol contact, het regelen van rechten omtrent eigenaarschap van data, het recht om te repareren bij producten die kapot gaan (bijvoorbeeld smartphones) en het recht op interoperabiliteit.

Digitalisering is bij uitstek een grensoverschrijdend vraagstuk dat burgers direct raakt. In buiten- en binnenland wordt veel geëxperimenteerd met het inzetten van digitale middelen om participatie in lokale besluitvorming te bevorderen. Europese en internationale instellingen maken zich hard voor bescherming van burgers in de digitale wereld en voor inclusie van alle burgers in digitale technologieën en tools.



Digitalisering raakt alle onderdelen van ons leven, zo ook de rechtsstaat en de democratie. De rechten van burgers worden beïnvloed door digitalisering. Social media hebben een grote invloed op onze democratische processen, niet iedereen kan meekomen in de digitale samenleving en de *governance* van de digitale wereld ligt grotendeels bij commerciële partijen.

Ook de overheid is hierin 'partij': Neem de ontwikkeling van de CoronaMelder-app. Er is veel discussie over privacy, autonomie en controle op technologie; komen basale rechten van burgers hiermee in het geding? Het is dan ook relevant en urgent om de diepgaande impact van digitalisering beter te begrijpen en daarop te reflecteren. Wat voor samenleving willen we zijn in het digitale tijdperk? Welke positie nemen we als lokaal bestuur in richting toekomstige wetgeving op dit terrein?

Deze analyse richt zich op internationale en nationale ontwikkelingen op het gebied van digitale grondrechten die relevant zijn voor Nederlandse gemeenten. In het kort zijn deze ontwikkelingen te categoriseren in twee observaties: de bestaande grondrechten staan onder druk en er ontbreken mogelijk rechten die we in een informatiesamenleving wél nodig hebben.

Inspiratie uit diverse media

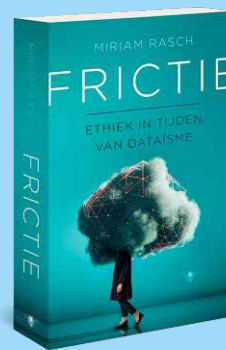


DOCUMENTAIRE

The Social Dilemma
(2020) – geregisseerd
door Jeff Orlowski

Nooit eerder had een handvol technische ontwerpers zoveel controle over de manier waarop miljarden mensen denken, handelen en leven. Insiders van Silicon Valley onthullen hoe social media platforms de maatschappij "herprogrammeren".

Deskundige getuigenissen van technische klokkenluiders leggen een verontrustende werkelijkheid bloot: de diensten die Big Tech levert zijn zoekmachines, sociale netwerken en informatie – het zijn slechts de snoepjes die ons lokken om toe te happen en onze data af te geven. Als we eenmaal verslaafd zijn en terugkomen voor meer, blijkt de echte koopwaar hun bekwaamheid te zijn om ons te beïnvloeden en te manipuleren.



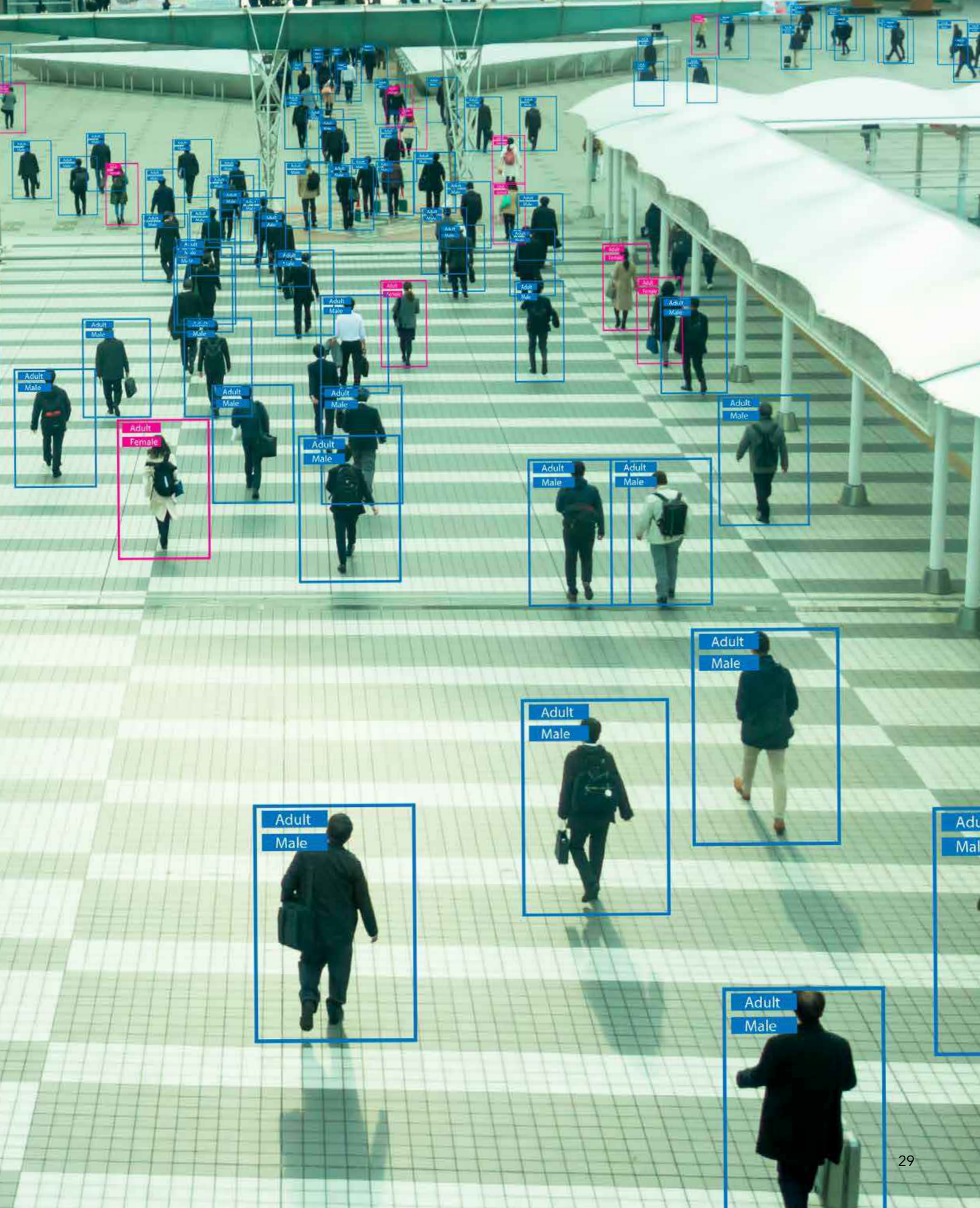
BOEK *FRICTIE: ethiek in tijden van dataïsme*
(2020) – Miriam Rasch

Dataïsme is het geloof dat alles te vertalen is in data. Data leggen de wereld vast en maken haar beheersbaar. Maar voor wie en met welk doel? Ethische dilemma's rondom data worden vaak gereduceerd tot zaken als privacy en regulering, terwijl de onderliggende aannames van het dataïsme zelden ter discussie staan. Is de mens echt als algoritme te begrijpen? Wat gebeurt er met de dingen die niet in data te vatten zijn? Wie zegt eigenlijk dat de dataïstische toekomst onvermijdelijk is?

Miriam Rasch stelt een herwaardering van frictie voor, als geduchte strategie voor hen die strijden voor emancipatie of zich teweestellen tegen de eis van transparantie en constante communicatie.



#Inclusie



Analyse

Bestaande grondrechten onder druk

Dit onderwerp kent drie overkoepelende en met elkaar verbonden aspecten, die hieronder worden uitgediept: digitale democratie, toegankelijkheid en inclusie en regulering, transparantie en verantwoording.

Digitale democratie: meer zeggenschap voor inwoners

Experts en toonaangevende instituten maken zich zorgen om de invloed van digitalisering op onze democratie en het vermogen van inwoners om te beslissen over hun (digitale) leefwereld. Al in 2011 waarschuwde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in het rapport *iOverheid* voor 'haperende democratische controle'. Voor veel burgers zijn de snelle technologische ontwikkelingen te complex om ze echt te kunnen doorgronden. Er is een kennisongelijkheid tussen markt en maatschappij. Het Rathenau Instituut pleit in dit kader dan ook voor het versterken van 'technologisch burgerschap'.

Participatie

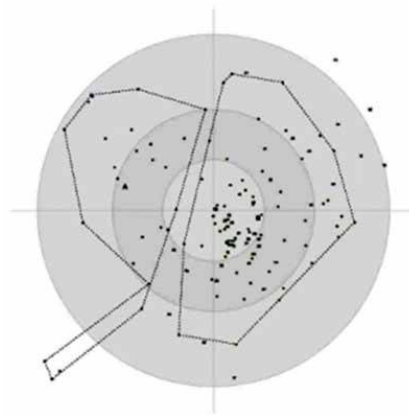
Eén van de belangrijkste oplossingsrichtingen op dit gebied is het inzetten van digitale participatiemiddelen om inwoners actiever te betrekken bij het democratische proces en de beleids- en besluitvorming.

Het VNG/BZK-programma Democratie in Actie ondersteunt gemeenten hierbij. Eén van de actielijnen daarbinnen betreft digitale democratie. De gemeente Groningen experimenteert hier al enkele jaren mee, middels het platform 'Stem van Groningen'. Dit is een open source platform gebaseerd op het internationaal ontwikkelde digitaal platform voor burgerparticipatie, CONSUL. Groningen testte hiermee met publieke consultaties over burgerinitiatieven. CONSUL is ook beschikbaar voor andere Nederlandse gemeenten. Twee Groningse publicaties hierover zijn daarbij de moeite waard voor iedereen die een (digitaal) participatietraject initieert: het Participatiewerkboek en Eerste Hulp bij Online Participatie.

Een succesverhaal met betrekking tot de inzet van digitale participatiemiddelen vinden we in Taiwan, in de vorm van online platform vTaiwan (virtual Taiwan). Taiwanese burgers kunnen vraagstukken online voorleggen aan de politiek, bijvoorbeeld via online debatten. Eén van de meest interessante aspecten aan dit platform is dat het aanstuurt op consensus, waar digitale platforms vaak aanzetten

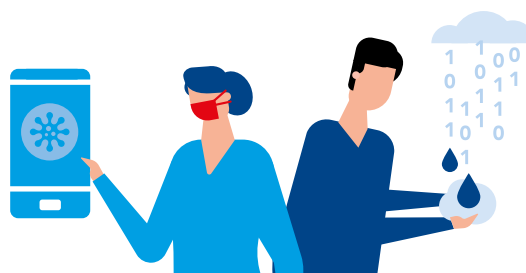
tot polarisatie. Het onderliggende systeem Polis helpt bij het identificeren van (complexe) onderwerpen die spelen onder de bevolking en hoe grote groepen hierover denken. Het systeem legt nadruk op overeenkomstige meningen in plaats van polariserende tegenstellingen. Ook in Nederland zal geëxperimenteerd worden met Polis: de gemeenten Amsterdam en Groningen hebben hiervoor subsidie gekregen uit het Innovatiebudget van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Stemmen op vTaiwan: geaggregeerd om clusters van consensus te tonen. Bron: info.vtaiwan.tw



Toegankelijkheid en inclusie in de digitale samenleving

Een tweede problematische trend draait om toegankelijkheid en inclusie: niet iedereen kan op dit moment gelijkwaardig meedoen in de digitale samenleving. Uit internationaal onderzoek blijkt dat veel mensen geen volwaardige toegang hebben tot het internet. In Nederland is deze groep klein, maar hij bestaat wel. Dit wordt nog eens duidelijk onderstreept door de COVID-19 pandemie. Een verwant probleem is dat veel Nederlanders – zeker 20% van de bevolking – niet digitaal vaardig zijn. Zelfs met een goede internetaansluiting, kunnen zij dus alsnog niet volwaardig meedoen in de digitale samenleving. Hun autonomie en zelfbeschikkingsrecht staan daardoor op het spel. Sommige mensen worden sterk afhankelijk van naasten of hulpverleners, omdat digitale diensten niet toegankelijk voor ze zijn.



Daarnaast zien we dat bepaalde bevolkingsgroepen harder worden geraakt wanneer het op het ethische front fout gaat bij digitalisering. In online advertenties kan bijvoorbeeld data over persoonlijke kenmerken (zoals geslacht of etniciteit) door algoritmes worden gebruikt om deze niet te tonen aan mensen met deze kenmerken. Daardoor hebben bepaalde groepen in de samenleving minder toegang tot bepaalde diensten en kansen. Denk bijvoorbeeld aan vacatures die niet getoond worden aan mensen met bepaalde etnische achtergrond. Andere voorbeelden van het risico op marginalisering van minderheden door digitalisering zijn technologieën voor handhaving en toezicht die worden ingezet door de politie en die etnisch profileren in de hand werken.

Internationaal

Op internationaal niveau is al veel wet- en regelgeving gemaakt omtrent digitale infrastructuur en gelijke toegang tot het internet. Al in 2009 nam de Raad van Europa een resolutie aan die de lidstaten oproept om actief vorm te geven aan *e-inclusion*. Concreet komt dit erop neer dat Europese regio's en gemeenten hun toegankelijkheid moeten vergroten door burgers weerbaarder te maken in de digitale samenlevingen, bijvoorbeeld via het opzetten van educatieprogramma's. Daarnaast moet ook een verbeterde infrastructuur, zoals toegankelijke en gebruiksvriendelijke overheidswebsites, hieraan bijdragen.

Nationaal en lokaal

Ook in Nederland wordt er het nodige gedaan ter verbetering van de digitale inclusie. Dit varieert van het bevorderen van digitale vaardigheden en het versimpelen van (overheids)taalgebruik tot het toegankelijker maken van websites voor mensen met een (bijvoorbeeld visuele) beperking. Ook het uitvoeren van een 'kanaalstrategie' (omnichannel) kan hieraan bijdragen. Daarmee maak je het inwoners gemakkelijk om te switchen tussen communicatiekanalen met de overheid, al naar gelang de situatie en voorkeur.

Regulering, transparantie en verantwoording in de digitale infrastructuur

De *governance* van de digitale infrastructuur ligt grotendeels bij commerciële partijen. Tegelijkertijd is de digitale infrastructuur een steeds belangrijker onderdeel van het leven van mensen geworden. Normaal gesproken wordt er gekeken naar de overheid om de publieke belangen en waarden te waarborgen in het leven van mensen. Echter, in de digitale infrastructuur is de invloed van overheden vooralsnog beperkt. Maatschappelijke denkers, wetenschappers en mensenrechtenorganisaties bekritisieren deze commerciële *governance* in



toenemende mate, omdat zij zich zorgen maken dat de macht van deze grote technologiebedrijven te groot wordt. Zij pleiten voor meer regulering, transparantie en verantwoording over de digitale infrastructuur.

Eigenaarschap van data

De rol van data in dit geheel is ontzettend belangrijk. De top 7 van bedrijven in de Verenigde Staten met de hoogste beurswaarde bestaat volledig uit marktdominante technologiebedrijven die hun winsten in hoge mate maken door het vermarkten van persoonlijke gebruikersinformatie.

Een belangrijke denkrichting om publieke verantwoordelijkheid te nemen voor de digitale infrastructuur en een betere machtsbalans in de markt te bereiken is een zienswijze waarbinnen data wordt gezien als onderdeel van een *publieke* infrastructuur. Als burgers weer 'eigenaar' zijn van de data, krijgen zij meer (democratische) controle. Er is een belangrijke rol weggelegd voor de Europese Unie om dit in gang te zetten. De Europese Commissie heeft haar ambities op dit vlak vastgelegd in haar digitale strategie A Europe fit for the Digital Age.

Internationaal

Verschillende internationale verdragen en organisaties buigen zich over deze vraagstukken. In 2017 stelde bijvoorbeeld het Internet Governance Forum van de Verenigde Naties het Charter of Human Rights and Principles for the Internet op, gericht zijn op het respecteren en beschermen van mensenrechten op het internet. Transparantie en veilige infrastructuur vallen onder deze mensenrechten. Vanuit Europa kennen we uiteraard de General Data Protection Regulation (GDPR). Daarnaast bestaan er al jaren voorstellen voor een strengere 'cookiewet': ePrivacy Regulation (ePR), die gebruikers meer grip op hun data geeft dan de huidige wet. De ePR wordt echter door een aantal lidstaten geblokkeerd.

De Europese Commissie bereidt daarnaast de eerste Digital Services Act voor. Dit moet een aanvulling

worden op de e-Commerce Directive uit 2000 en wordt gebaseerd op de nieuwste ontwikkelingen in digitale technologie. De nieuwe Digital Services Act zal steunen op twee pilaren:

- Concrete wetgeving waarin de verantwoordelijkheden van digitale dienstverleners omtrent de risico's voor- en rechten van gebruikers worden vastgelegd. Ook de handhaving wordt verder toegelicht in de Digital Services Act.
- Het doorbreken van het monopolie van aanbieders, zodat zich een eerlijke en vrije markt voor digitale diensten kan ontwikkelen.

Op lokaal niveau zijn verschillende steden in het buitenland al bezig met concrete activiteiten op gebied van eigenaarschap van data:

Barcelona onderstreept dat data die door haar burgers wordt geproduceerd ook aan hen toebehoort



en stelt onder andere een data soevereiniteit-clausule op in haar openbare aanbestedingscontracten. Dit stelt een contractor die werkt voor de stad Barcelona verplicht om tijdens de uitvoering gegenereerde en verzamelde data terug te geven aan de stad.

Londen voerde een pilotproject uit waarin een nieuwe wettelijke structuur wordt getest die veilig gebruik van data door derde partijen moet garanderen. Parkeergegevens en gegevens over energieverbruik werden in een *data trust* geplaatst, wat wil zeggen dat de data op een vergelijkbare manier werd behandeld als vermogen in een *trust*. De pilot gaf nieuwe inzichten in het gebruik van publieke en persoonlijke data door private partijen.

Nationaal en lokaal

Ook in Nederland wordt nagedacht over het aanbrengen van meer transparantie en aansprakelijkheid in de digitale infrastructuur. In de vaste commissie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is op 3 juli 2020 gesproken over zowel het vergroten van de transparantie van sociale mediaplatforms, als het vastleggen van eigendom van (persoonlijke) data

in de wet. Staatssecretaris Knops heeft toegezegd onderzoek te doen naar het vraagstuk van eigenaarschap van persoonsgegevens.



Amsterdam heeft de afgelopen jaren de Agenda Digitale Stad ontwikkeld: een beleidsdocument dat de ambities en concrete activiteiten van de gemeente beschrijft, met als doel om de Amsterdamse digitale samenleving, inclusief en creatief te laten functioneren. Digitale criminaliteit wordt aangepakt, de inwoners van de stad weerbaarder gemaakt bij het gebruik van digitale middelen en de resultaten van gemeentelijk beleid worden transparant en inzichtelijk gemaakt.

Mogelijke ontbrekende rechten

Naast bestaande grondrechten die onder druk staan door digitalisering, signaleren experts ook mogelijke ontbrekende rechten. Eén voorbeeld daarvan is *het recht op betekenisvol contact*, zoals geformuleerd door het Rathenau Instituut (2017). De snelle opkomst van artificiële intelligentie en robotisering roept vragen op omtrent betekenisvol en 'face-to-face' contact. Maar is het wenselijk dat mensen in situaties terecht komen waarin zij uitsluitend met robots te maken hebben? Het antwoord op die vraag lijkt vrijwel zeker 'nee'. Er is veel psychologisch onderzoek dat aantoont dat mensen niet zonder contact met hun medemens kunnen. Het recht op betekenisvol contact kan vastleggen dat we zulke situaties moeten voorkomen.

Een ander voorbeeld is *het recht om te repareren*. Critici stellen dat grote technologiebedrijven aan 'geplande veroudering' doen. Dat betekent dat deze bedrijven ervoor zorgen dat hun producten – bijvoorbeeld smartphones – niet langer dan twee jaar mee gaan, terwijl een langere levensduur best mogelijk is. Het recht om te repareren zou ervoor kunnen zorgen dat mensen toegang krijgen tot informatie over de hardware en software van producten, zodat ze zelf in staat worden gesteld om deze producten te repareren.

In het verlengde daarvan ligt *het recht op interoperabiliteit*. Een sprekend, klein voorbeeld: het is niet in het publieke belang dat je voor Apple-smartphones een andere oplader nodig hebt dan voor alle andere smartphones. Idealiter bestaat er één type oplader dat je overal voor kunt gebruiken en dus *interoperabel* is. Dit is ook in andere gebieden toepasbaar: als systemen van verschillende aanbieders van online platforms interoperabel zijn, dan kunnen mensen een sociaal netwerk verlaten zonder dat ze hun vrienden achterlaten.

Internationaal

Er bestaan al initiatieven die aan de slag zijn gegaan met het formuleren van principes die in de lijn van deze nieuwe mogelijke rechten liggen. Internationaal is er bijvoorbeeld de coalitie **Cities for Digital Rights**, bestaande uit 42 steden wereldwijd die zich inzetten om in lijn met het VN Charter de digitale rechten van bewoners en bezoekers van steden te bevorderen en verder te verbeteren. Deelnemende steden ondertekenen een declaratie gebaseerd op vijf principes:

1. Universele en gelijke toegang tot het internet en digitale geletterdheid;
2. Privacy, databescherming en beveiliging;
3. Transparantie, verantwoordelijkheid en niet-discriminatie van data, content en algoritmes;
4. Participatieve democratie, diversiteit en inclusie;
5. Open en ethische standaarden voor digitale dienstverlening.

Nationaal en lokaal

In Nederland heeft de VNG samen met gemeenten de Principes voor de Digitale Samenleving geformuleerd. Kort gezegd gaat het om:

1. Dataverzameling en -gebruik zijn van maatschappelijke waarde;
2. Rechten over data zijn geregeld;
3. De digitale infrastructuur is beschikbaar en toegankelijk;
4. Alle betrokken partijen werken samen;
5. Alle betrokken partijen zijn transparant over apparatuur en technologie.

Deze principes worden momenteel verder uitgewerkt naar instrumentarium en wet- en regelgeving.

Deze activiteiten zijn een onderdeel van het strategische perspectief dat de Digitale Agenda Gemeenten 2024 biedt. Reflectie op- en borging van publieke waarden in de informatiesamenleving zijn daarin belangrijke elementen. Ook in de Digitale Agenda Gemeenten 2024 en de bijbehorende speerpunten is digitale veiligheid een van de prioriteiten. De Agenda Digitale Veiligheid werkt dit verder uit en zet de bestuurlijke beleidslijnen uit die zich richten op 'het eigen huis op orde', de omgang met 'digitale verstoringen' en 'digitale criminaliteit'.

Publicaties



Meer lezen over dit thema? In de uitgebreide digitale versie van dit trendrapport zijn een reeks interessante, actuele en urgente publicaties verzameld.



Cathalijne Dortmans
Wethouder in Helmond

“ Digitalisering gaat uiteindelijk niet om techniek, maar om mensen.”



Gelijke kansen, ook in de informatie- samenleving

Cathalijne Dortmans is wethouder in Helmond. Ze vindt het belangrijk dat digitalisering ten goede komt van inwoners en dat iedereen kan profiteren van de kansen die de informatiesamenleving biedt.

Welke rol moet de gemeente spelen bij digitalisering van de samenleving?

'In Helmond zetten we in op drie dingen. Ten eerste moeten we de juiste voorwaarden creëren waaronder digitalisering ten goede kan komen aan onze inwoners. We hebben bijvoorbeeld een datamanifest opgesteld waarin ons uitgangspunt is dat data altijd eigendom zijn van de inwoner over wie die data gaan. Dat betekent in de praktijk dat marktpartijen dit uitgangspunt moeten onderschrijven als ze met ons willen samenwerken. Daarnaast willen we privacy goed beschermen. Je hoeft bijvoorbeeld niet te weten wie er in een auto zit om te kunnen concluderen dat het druk is op een bepaald kruispunt.

Ten tweede moeten we het mogelijk maken dat al onze inwoners kunnen profiteren van digitalisering. Daarom leggen we bijvoorbeeld in Helmond in eigen beheer een glasvezelnet aan, zodat we zeker weten dat elke wijk straks snel internet heeft.

Een derde belangrijke rol heeft te maken met digitale inclusie. We hebben in deze coronacrisis gezien dat niet elk kind online onderwijs kon volgen, omdat niet

elk gezin een computer heeft. Digitalisering biedt kansen, maar kan de verschillen in onze samenleving ook groter maken. Dat moeten we als overheid echt zien te voorkomen.'

Wat vragen de ontwikkelingen in de informatiesamenleving specifiek van u als bestuurder?

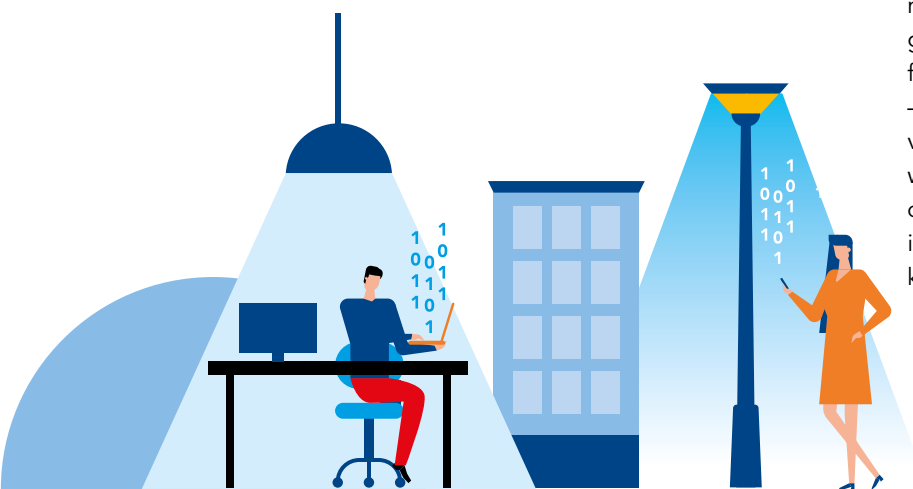
'Ik vind dit als bestuurder een spannende en boeiende tijd, omdat we proberen te anticiperen op ontwikkelingen waarvan we nog niet weten wat de effecten ervan zijn. Ik zie het als mijn rol om ervoor te waken dat de tweedeling in onze samenleving door digitalisering niet nog groter wordt. Iedereen moet kunnen profiteren van de kansen die digitalisering biedt. De ethische dimensie van digitalisering vind ik cruciaal, en ik denk dat we daarbij als overheid echt onze verantwoordelijkheid moeten nemen. Niet alles wat technisch kan, moet als vanzelfsprekend worden toegepast.'

Met de Gezamenlijke Gemeentelijke Uitvoering pakken gemeenten steeds meer vraagstukken samen op. Wat is hiervan de meerwaarde als het gaat om digitalisering?

'Ik vind het heel positief dat de VNG steeds meer aandacht heeft voor de mogelijkheden van digitalisering en de rol van publieke waarden daarin. Het ministerie van BZK zou zijn rol nog wat meer kunnen pakken, ook bij het delen van goede voorbeelden.

Daarnaast zie ik steeds meer gemeenten op dit vlak samenwerken. Zo hebben wij voor ons datamanifest goed gekeken naar het manifest 'Open en Weerbaar' van de gemeente Nijmegen. Veel gemeenten zijn bezig met de mogelijkheden van digitalisering. Ik zie veel goede voorbeelden van digitale toepassingen in het fysiek domein – slimme lantaarnpalen bijvoorbeeld – maar minder in het sociaal domein, terwijl daar volop kansen liggen. Dat toont de coronasituatie wel aan. Het is goed dat we daarin als gemeenten de samenwerking opzoeken, zodat we voor al onze inwoners de digitaliseringsmogelijkheden breed kunnen inzetten.'

“Data zijn altijd eigendom van de inwoner over wie die data gaan”



Samenvatting en duiding recente rapporten



Het afgelopen anderhalf jaar zijn er veel rapporten gepubliceerd over de informatie-samenleving. Een groot aantal van deze publicaties kunt u vinden in de verdiepende analyses in dit rapport. Echter, een zestal rapporten lichten wij extra uit vanwege het toonaangevende karakter ervan. Deze zes rapporten hebben wij hieronder voorzien van een samenvatting en een duiding vanuit het gemeentelijk perspectief.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid – Voorbereiding op digitale ontwrichting (september 2019)

Samenvatting rapport

Dit WRR-rapport stelt dat de fysieke en de digitale wereld meer en meer verweven raken, wat kan leiden tot verstoring van voor de maatschappij vitale processen. Digitale ontwrichting kan – naast financiële schade – het vertrouwen in de overheid beschadigen. Het rapport richt zich met name op het rijksbeleid. De WRR constateert dat dit tot nu toe vooral focust op preventie en nog te weinig op reactie op- en herstel na digitale ontwrichting. Het aanbrengen van meer focus op reactie en herstel kan via vier lijnen:

1. Paraatheid (terugvalopties, isoleren, oefenen, communiceren);
2. Signalering (NCSC centraal, snellere informatie-uitwisseling);
3. Bestrijding (verhelderen bevoegdheden overheid, samenwerking in ketens, prioriteiten stellen);
4. Herstel en wederopbouw (evalueren en leren, compenseren).

Gemeentelijk perspectief

Het rapport steunt gemeenten en de VNG in de activiteiten die we al uitvoeren, ook al richt het rapport zich met name op rijksbeleid. De focus op reactie en herstel na digitale incidenten is sterk verwoord in onze Agenda Digitale Veiligheid (ADV).

Brede Maatschappelijke Heroverwegingen, werkgroep 13: Een betere overheid voor burgers en bedrijven (april 2020)

Dit rapport is onderdeel van de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen. Deze hebben als doel om een breed toekomstbeeld op te leveren over de gehele breedte van onderwerpen waar de overheid zich mee bezig houdt. Werkgroep 13 (van de 16 in totaal) richt zich op betere dienstverlening voor burgers en bedrijven.

Samenvatting rapport

Het rapport constateert dat veel goed gaat bij overheidsdienstverlening. Door de sturing op efficiënte afhandeling van transacties is er hierbij echter regelmatig onvoldoende oog voor de menselijke factor. Het rapport doet voorstellen voor maatregelen om de overheidsdienstverlening te verbeteren en tegelijkertijd betaalbaar te houden.

Gemeentelijk perspectief

Voor gemeenten relevante voorstellen zijn onder meer:

- Er moet in de praktijk, zowel digitaal als fysiek, beter en persoonlijker contact worden gelegd met burgers.
- De overheid moet werken aan generiek gebruik van gegevens en slimme werkprocessen.
- Burgers en bedrijven zijn geholpen met een overheid die als één overheid werkt en het in één keer goed doet. Ook om vervolgens maatwerk te kunnen bieden en problemen integraal aan te pakken.

ABDTOPConsult – Werk aan uitvoering fase 1: probleemanalyse (februari 2020)

Dit rapport richt zich op een probleemanalyse in de uitvoering. Eind zomer 2020 volgde het rapport 'fase 2: handelingsperspectieven' (samenvatting hiervan is te lezen in het online trendrapport).

Samenvatting rapport

Het vertrekpunt van dit rapport is dat door een complex systeem aan wetten en regels grote uitvoeringsorganisaties zoals de Belastingdienst of DUO hun primaire taak met moeite kunnen uitvoeren, 'laat staan deze robuust en toekomstbestendig te maken'. Dit is volgens de auteurs een probleem, omdat inwoners – met name kwetsbare en minder digitaal vaardige inwoners – 'verdwalen



in een woud van regels' en daardoor in de problemen komen. Het rapport stelt dat de behoeften van inwoners centraal zouden moeten staan in wetgeving en regels, zodat iedereen kan meedoen en waar nodig (in persoon) maatwerk geleverd kan worden. Deze complexe situatie is ontstaan doordat de uitvoering permanent onder druk staat. De verwachtingen in de samenleving zijn hoog, wat leidt tot politieke bemoeienis, wat vervolgens leidt tot tussentijds ingrijpen en 'zigzag-beleid'. Onder druk wordt bij nieuw beleid vaak voor suboptimale IT-oplossingen gekozen. Hierdoor groeit de afhankelijkheid van ketens, maar zijn de uitvoering en beschikbare data nog onvoldoende ingericht op deze ketensamenwerking. Tijd- en capaciteitsproblemen maken bovendien dat er onvoldoende onderhoud en innovatie op IT-systemen plaatsvindt.

Gemeentelijk perspectief

Dit rapport biedt gemeenten enerzijds steun voor initiatieven, zoals het instellen van een fysiek gemeenteloket voor inwoners die in de problemen zijn geraakt en het dejuridiseren van het sociaal domein. Anderzijds is de analyse van de (uitvoerings) problematiek en de complexiteit van het systeem aan regels ook herkenbaar en leerzaam.

Rathenau Instituut – Cyberweerbaar met nieuwe technologie: kans en noodzaak van digitale innovatie (juli 2020)

Dit rapport is geschreven in opdracht van de Cyber Security Raad (CSR).

Samenvatting rapport

Dit rapport stelt dat technologische ontwikkelingen op de middellange termijn de samenleving nieuwe kwetsbaarheden brengt. Zo is het *Internet of Things* kwetsbaar voor uitval en kunnen toekomstige quantumcomputers onze systemen op nieuwe manieren binnendringen. Tegelijkertijd brengen nieuwe technologieën ook kansen om de cyberweerbaarheid te verhogen – bijvoorbeeld door via *machine learning* geautomatiseerd kwetsbaarheden in software opsporen. De overheid kan via wetgeving, certificering en standaardisatie leveranciers stimuleren om beter beveiligde producten en diensten te leveren. Daarnaast wijst het rapport op een groeiende maatschappelijke afhankelijkheid van externe partijen, met name buitenlandse techbedrijven.

Gemeentelijk perspectief

Deze publicatie richt zich vooral op rijksbeleid, maar biedt zeker ook handvatten voor gemeenten. Het rapport stelt dat een adequate risicoanalyse van kritieke data en processen op bestuurlijk niveau een

voorwaarde is voor het benutten van technologische kansen. Dit sluit aan bij de gemeentelijke Agenda Digitale Veiligheid 2020-2024. Het rapport noemt ook een sterk innovatieklimaat als voorwaarde voor het benutten van technologische kansen. Dit sluit in het algemeen aan bij de Digitale Agenda Gemeenten 2024 en het bijbehorende vijfde speerpunt over randvoorwaarden.

Philip Alston, United Nations – Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights (2019)

Dit rapport is besproken in de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer en voorzien van een reactie door staatssecretaris Knops.

Samenvatting rapport

Dit rapport beschrijft de wereldwijde opkomst van de digitale verzorgingsstaat, waarin sociale bescherming en diensten steeds meer vorm krijgen via data-gedreven technologieën. De rapporteur stelt dat deze ontwikkeling gevaar oplevert, omdat de digitalisering van sociale beschermingssystemen vaak vergezeld wordt door grote reducties in budgetten. De digitale systemen reproduceren vaak bestaande ongelijkheid door fouten of bias in de data en door discriminatie. Bovendien hebben de systemen een grote impact op de privacy van mensen. Het zijn met name armere mensen die onder de loep worden genomen door digitale surveillance, zo stelt het rapport.

Alston beschrijft ook hoe data-gedreven technologieën de kwetsbaren in de samenleving juist kunnen helpen.

Hij stelt dat het dan belangrijk is om altijd:

1. Niet-digitale opties beschikbaar te houden;
2. Digitalisering van sociale beschermingssystemen te koppelen aan programma's die online toegankelijkheid versterken en digitale vaardigheden aanleren;
3. Digitale sociale beschermingssystemen in co-creatie en met actieve participatie van gebruikers te ontwikkelen.

Gemeentelijk perspectief

Dit rapport heeft een internationale scope, maar sluit ook aan de bij de Nederlandse werkelijkheid. De Raad van State heeft al gesteld dat burgers in de knel kunnen komen door digitalisering binnen de overheid. Bovendien heeft de rechter bijvoorbeeld begin dit jaar geoordeeld dat het Systeem Risico Indicatie (SyRI) in strijd is met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Gemeenten werken aan deze problematiek. In de Digitale Agenda Gemeenten 2024 vraagt de VNG actief aandacht voor publieke waarden in de infor-

matiesamenleving. In het kader van digitale inclusie wordende digitale vaardigheden van inwoners in hun contact met de overheid versterkt. Ook zet de VNG in op een fysiek, overheidsbreed loket bij gemeenten, wat aansluit bij de aanbeveling van Alston om niet-digitale opties beschikbaar te houden en mensen actief te helpen.

Rathenau Instituut – Raad weten met digitalisering: hoe de gemeenteraad kan sturen op de maatschappelijke impact van digitale technologie (september 2020)

Dit rapport is geschreven op verzoek van de Vereniging van Griffiers, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.

Samenvatting rapport

Het uitgangspunt van dit rapport is dat digitalisering in de praktijk vraagt om een (politieke) afweging van waarden. Dat is een rol die bij uitstek bij de gemeenteraad past. Dit onderzoek wijst echter uit dat de maatschappelijke en sociale impact van digitalisering momenteel nog zelden onderwerp van gesprek is in de raad. Belangrijke beslissingen over de inzet van digitale technologie ontlopen op die manier democratische controle. Het onderzoek toont aan dat raadsleden zich meer bewust worden van de brede sociale en maatschappelijke impact van digitalisering, als het thema expliciet wordt uitgelicht. Ook beperkte technische kennis hoeft dan geen belemmering te zijn.

Om raadsleden houvast te bieden bij het sturen op wenselijke uitkomsten bij de inzet van digitale technologie, heeft het Rathenau Instituut een *denkraam* ontworpen. Dit helpt onder andere bij het expliciteren van de beleidsdoelen (digitalisering is immers een middel, geen doel), het inventariseren van de mogelijke effecten van digitalisering, het bepalen van passende sturingsopties en maken van politieke keuzes naar de maatschappelijk wenselijke uitkomst.

Gemeentelijk perspectief

Een belangrijk inzicht voor gemeenten is dat het politieke gesprek over digitalisering in de gemeenteraad nog te weinig wordt gevoerd. Dit inzicht past in een bredere context van de impact van digitalisering op ons democratische bestel, zoals het Rathenau Instituut eerder beschreef in *Griffiers en digitalisering* (2019) en de Raad voor het Openbaar Bestuur in *Zoeken naar waarheid* (2019). Het denkraam kan raadsleden helpen om deze taak op te pakken.

Maatschappelijke consultatie: investeren in de kracht van de samenleving



Dirk Heijkoop

Lid VNG-commissie Informatiesamenleving, burgemeester Hardinxveld-Giessendam

De overheid kan nooit in haar eentje een perfecte vertegenwoordiger zijn van de samenleving in al haar complexiteit, hoezeer wij dat ook nastreven. Er bestaan hiervoor simpelweg te veel uiteenlopende perspectieven, belangen en dynamieken. Dit wordt problematisch op het moment dat de overheid publieke waarden wil borgen bij de inzet van nieuwe technologieën. Want over welke waarden hebben we het dan precies?

Tegen het eind van de afgelopen zomer had ik een inspirerend gesprek met Marleen Stikker, internetpionier en auteur van *Het internet is stuk. Maar we kunnen het repareren* (2019). Zij ziet een duidelijke oplossing voor dit probleem van vertegenwoordiging: betrek de samenleving bij beleid en uitvoering. Door de samenleving aan het begin van het proces erbij te organiseren, krijg je een andere definitie van de maatschappelijke opgave, en zul je aan andere oplossingen werken. Bovendien heeft de samenleving een enorme eigen organisatie- en denkracht die we een stuk beter kunnen benutten.

Een mooi voorbeeld van de denkracht van de samenleving zagen we in het proces om te komen tot de covid-19-notificatie-app: CoronaMelder. Mevrouw Stikker stelde in ons gesprek dat het ministerie van VWS een fout maakte door in het begin een *marktconsultatie* te starten. Later pas raakten wetenschappers, codeurs en maatschappelijk denkers bij het proces betrokken – met alle positieve gevolgen van dien. Dat had natuurlijk vanaf het begin al zo kunnen zijn, als VWS was begonnen met een *maatschappelijke consultatie*.

Ik ben het mevrouw Stikker eens dat we als overheid de neiging hebben om te snel naar onze vertrouwde marktpartners te stappen. We zien de noodzaak in van publiek-private samenwerking om ingewikkelde maatschappelijke vraagstukken op te lossen, maar nog te weinig om daar maatschappelijke organisaties en/of inwoners bij te betrekken. Dit terwijl het in een democratie inwoners zijn die horen te bepalen welke waarden zwaarder wegen dan andere.

Om af te sluiten daarom een vraag: should we put our money where our mouth is? De samenleving heeft een ontzettend grote ontwikkelkracht, maar dat vraagt wel dat we daarin investeren. We maken vorderingen met onder andere digitale participatiemiddelen en het organiseren van tegenspraak in de vorm van de *Right to challenge*, maar is dat voldoende?





Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
www.vng.nl