



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Tijd voor een update? de opkomende digitale wereld binnen een bestuurlijke context

Visser, M.; Kieboom, S.

Citation

Visser, M., & Kieboom, S. (2021). Tijd voor een update?: de opkomende digitale wereld binnen een bestuurlijke context. *Bestuurskundige Berichten*, 36(2), 25-28. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3212681>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3212681>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).



Tijd voor een update?

De opkomende digitale wereld binnen een bestuurlijke context



Marc Visser & Sander Kieboom

De wereld is aan het veranderen. Technologie krijgt een steeds grotere rol in ons leven, en nieuwe grote technologische ontwikkelingen verschijnen alweer aan de horizon. Om de snelheid van deze ontwikkeling te verbeelden hoeven we enkel terug te blikken op de afgelopen twee decennia. Mobiele telefoons, persoonlijke computers en sociale media zijn van de uitzondering naar de standaard gegaan. Hiermee is de manier waarop wij werken, nieuws consumeren, shoppen en sociaal contact onderhouden fundamenteel veranderd. Als we naar de toekomst kijken, lijkt deze ontwikkeling niet af te vlakken. Deze nieuwe technologieën hebben geleid tot verbeteringen in de maatschappij, maar leiden tegelijkertijd tot nieuwe vraagstukken. De overheid dient nauw betrokken te zijn bij deze nieuwe werkelijkheid en zou moeten sturen op het verminderen van welvaartsverlies en negatieve externe effecten.

Technologie en algoritmisch bestuur

Veel belangrijke beslissingen die in het verleden door mensen werden genomen, zijn nu door computersystemen en algoritmes vervangen. De efficiëntie en nauwkeurigheid van geautomatiseerde besluitvorming, zorgt ervoor dat dit domein blijft groeien in zowel de private als de publieke sector. Zelfs alledaagse activiteiten omvatten nu complexe geautomatiseerde beslissingen. Alles, van auto's
Zie bronnenlijst op p. 55

tot huishoudelijke apparaten, berusten nu op gedigitaliseerde systemen als onderdeel van de normale werking. De verantwoordingsmechanismen en wettelijke normen die de besluitvormingsprocessen regelen, hebben echter geen gelijke tred gehouden met de technologie. De instrumenten die momenteel beschikbaar zijn voor beleidsmakers, wetgevers en rechtbanken zijn in de eerste plaats ontwikkeld om toezicht te houden op menselijke besluitvormers. Veel waarnemers hebben betoogd dat de huidige kaders niet goed zijn aangepast aan situaties waarin een mogelijk onjuiste, ongerechtvaardigde of oneerlijke uitkomst uit een algoritme voortkomt.¹

Hoe algoritmes kunnen leiden tot 'ongekend onrecht' hoeft men enkel te kijken naar de Toeslagenaffaire. Zo werd op basis van een geautomatiseerd risicoselectiesysteem besloten welke toeslagaanvragen aan extra controle werden onderworpen. De algoritmes, welke de basis vormden voor dit systeem, gebruikten een dubbele nationaliteit als één van de selectiecriteria. De wenselijkheid van zulke criteria heeft tot veel maatschappelijk en politiek debat geleid. Zo was het (gedeeltelijk) delegeren van besluitvorming aan algoritmes onderwerp van discussie.² Leidt het (gedeeltelijk) delegeren van besluitvorming aan algoritmes niet tot onwenselijke situaties? Is de mens hier niet transparanter, capabeler maar vooral humaner in?



De trend van digitalisering en de inzet van nieuwe technologieën voor het publieke belang lijkt sterk door te zetten. Ambtenaren en politici staan hierdoor voor de uitdaging om binnen dit krachtenveld beleid te ontwikkelen over hoe er dient te worden omgegaan met de ruim beschikbare data van menig Nederlander. Binnen de publieke sector blijkt hier steeds meer aandacht voor te zijn en wordt er actief gezocht naar ‘best practices’, wat als gevolg heeft dat er zowel succesvol als minder succesvol beleid wordt geproduceerd. Het belangrijkste is dat de publieke sector zich heeft uitgesproken om te streven naar de succesvolle ethische incorporatie van algoritmes.³ De recente verhoren van jonge techgiganten in de VS door veelal grijze politici, geven echter blijk van de te overbruggen kloof tussen technische expertise en beleidsmatige kennis.⁴ De digitalisering leidt tot nieuwe morele dilemma’s, welke in publieke discussies beslecht moeten worden. Zo is, en naar alle waarschijnlijkheid blijft, het balanceren van meerdere publieke waarden en belangen zoals effectiviteit, transparantie en veiligheid een uitdaging binnen dit domein.⁵

“De publieke sector heeft zich uitgesproken om te streven naar de succesvolle ethische incorporatie van algoritmes”

Een ander voorbeeld hoe complexe data-technieken het centrale maatschappelijk debat innamen betrof de discussie rondom de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (Wiv). Centraal binnen dit debat stond de balans tussen de bescherming van nationale veiligheid en de waarborging van de rechtsbescherming van de burger. Deze discussie bereikte haar hoogtepunt toen er een raadgevend referendum plaatsvond over de wenselijkheid van de Wiv. Specifiek werd er binnen dit debat stilgestaan bij de mogelijkheid om op grote schaal data te verwerven, de zogenaamde bulkdata.⁶ Deze data heeft betrekking op vele personen en organisaties welke niet noodzakelijk onderwerp van onderzoek zijn noch dat ooit zullen worden. Deze data kan verkregen worden door middel van een nieuwe bevoegdheid namelijk onderzoeksopdrachtgerichte interceptie. De verwerking van deze en andere data vindt plaats door onder andere geautomatiseerde data-analyses (GDA). Deze GDA kunnen simpele zoekslagen uitvoeren zoals het nalopen van een telefoonnummer

maar ook complexere technieken zoals ‘profiling’.⁷ De uiteindelijke uitslag van het referendum was dat 49,4% van de kiezer tegen de wet stemde en 46,5% voor.⁸ Naar aanleiding van deze uitslag werd de wet aangepast, waarbij voornamelijk de eisen rondom bulkinterceptie en de verwerking daarvan werden aangescherpt.⁹

Uit diverse evaluatierapporten blijkt echter dat de Wiv haastig en onder grote politieke druk tot stand is gekomen, wat nadelige effecten heeft gehad op de slagkracht van de AIVD en MIVD.¹⁰ Zo stelt de Evaluatiecommissie Wiv 2017: “dat voor bepaalde termen de definitie expliciet in de wet noch toelichting staat”.⁹ Mede door het haastige wetgevingsproces is er een gebrek aan heldere afbakening van de wettelijke en technische begrippen. Hierdoor werd het aan onder andere de AIVD en haar toezichthouders overgelaten om invulling te geven aan deze begrippen. Beide partijen hebben met de beste intenties, voor nationale veiligheid en de rechtsbescherming van de burger, invulling gegeven aan deze wettelijke en technische begrippen. Zij zijn het echter principieel oneens geworden over de interpretatie van de opengelaten wettelijke begrippen rondom de verwerking van bulkinterceptie door GDA. Gegevensverwerking van metadata uit bulkinterceptie door GDA is als zodanig tot een patstelling gekomen.⁹

Als deze nieuwe technologie bestuurbaar en uitvoerbaar moet blijven, dient er bij het wetgevingsproces aandacht te zijn voor de technische finesses van deze materie. De GDA-discussie is dus niet slechts een onderwerp voor een juridische debat, want uiteindelijk wordt op basis van deze analyses besloten over de veiligheid van ons land en daarmee mensenlevens.





De dilemma's van morgen

Naast digitalisering zijn er ook andere technieken die om aandacht van de bestuurders vragen, met name als we kijken naar de toekomst. Kijken naar de toekomst kan niet zonder rekening te houden met kunstmatige intelligentie. Kunstmatige intelligentie, ook wel bekend als AI of artificiële intelligentie, is een technologie die gericht is op het leren van diverse (complexe) doelen. Kunstmatige intelligentie gaat over de gehele tak van informatica die gericht is op kunstmatig leren. Kunstmatige intelligentie bootst het natuurlijke proces van leren na, door een digitaal neurale netwerk te vormen en deze door middel van 'survival of the fittest' te trainen.¹¹ In potentie kan kunstmatige intelligentie een revolutionaire technologie zijn. Tijdens een conferentie bij het World Economic Forum (2020) beschrijft Google CEO Sundar Pichai AI als: "the most profound thing we're working on as humanity",¹² en volgens Poetin zal AI zo invloedrijk zijn dat degene die de technologie het beste kan beheersen de wereldorde zal uitmaken.¹³ AI biedt ook grote economische kansen. De huidige (wereldwijde) markt van kunstmatige intelligentie bedraagt 18 miljard dollar en kan in 2030 wel uitgroeien tot 15,7 triljoen dollar.¹⁴ Hoewel kunstmatige intelligentie enorme potentie heeft, zijn er veel leiders binnen de industrie die hun zorgen uiten. Kunstmatige intelligentie kan namelijk ook worden ingezet als wapen. AI kan worden ingezet om desinformatie te verspreiden, bedrijven te hacken en nepvideo's te genereren. Hiermee kan de politieke en maatschappelijke stabiliteit serieus onder druk komen te staan.¹⁶

Digitale toekomst

De staatscommissie 'digitale toekomst' heeft een harde conclusie getrokken over de betrokkenheid van de Tweede Kamer als het gaat om vraagstukken in het digitale domein. De leden van de Tweede Kamer hebben te weinig expertise over nieuwe technologische
Zie bronnenlijst op p. 55

ontwikkelingen. Hierdoor kunnen parlementariërs niet goed inschatten waar de kansen liggen en welke risico's daaraan verbonden zijn. Volgens Kees Verhoeven, oud D66-Kamerlid en IT-politicus van het jaar, beschouwen veel Kamerleden ICT als een 'ver-van-je-bed-show'. Daarnaast verdiepen Kamerleden zichzelf ook minder in ICT omdat het tot nu toe enkel een deelonderwerp van verschillende commissies vormt. Naar aanleiding van de staatscommissie digitale toekomst heeft de Kamer gehoor gegeven aan de oproep. Vanaf mei 2021 zal een nieuwe vaste commissie digitale zaken worden geïnstalleerd.¹⁶ AI is dat volgens sommige experts half werk. "Dat is natuurlijk veel te mager. Toen trainen, auto's en vliegtuigen de wereld op zijn kop zetten, hadden we niet genoeg aan een permanente Kamercommissie. Daarom kwam er een ministerie van Verkeer".¹⁷

Pak de regie

Het valt niet te ontkennen dat verdere digitalisering binnen de publieke sector en daarbuiten exceptioneel zal toenemen. De maatschappij wordt door de integratie van de fysieke en digitale wereld blootgesteld aan nieuwe risico's. Algoritmen worden alsmaar geavanceerder. Zo hebben deze al het punt bereikt dat zij diverse datasets kunnen matchen ter identificatie van individuen. Zo hebben deze (re-)identificatietechnieken alle garanties voor anonimiteit inmiddels tot een illusie gemaakt. Dit biedt vele nieuwe mogelijkheden om beleidsinterventies effectiever en preciezer te maken, maar dit creëert ook nieuwe morele dilemma's. Hoever mogen deze technologieën gaan ten behoeve van effectief beleid maar ten koste van privacy? Daarnaast mag niet vergeten worden dat naast de publieke sector ook de private sector deze geavanceerde technologieën inzet met haar eigen spelregels. Om deze onophoudelijke technologische vooruitgang met al haar bijbehorende risico's te controleren en misschien zelfs te sturen, dient de politiek dit kennisgebied haar machtig te maken.



“Aandacht is, al is het structureel via de vaste Kamercommissie digitale zaken, niet voldoende. Dit vraagt om een gespecialiseerd ministerie”

We hebben bij de opkomst van de digitalisering al gezien dat de overheid vaak meer reactief dan actief is in het maken van beleid. In het geval van digitalisering kan dit leiden tot datalekken en op hol geslagen algoritmen. Oftewel, problemen die maar een kleine impact maken voor het dagelijks functioneren van de gehele maatschappij. Leaders in de tech-industrie voorspellen dat toekomstige innovaties in kunstmatige intelligentie anders zullen zijn. In 2021 beginnen we al de invloed van kunstmatige intelligentie te zien. Door vergroting van rekenkracht en de hoeveelheden beschikbare data, is de ontwikkeling van AI exponentieel vergroot. Bill Gates noemt als voorbeeld de investeringen die zijn gemaakt door legers om ‘killer robots’ te realiseren. Deze killer robots kunnen met grote effectiviteit worden ingezet en zullen het oorlogslandschap fundamenteel veranderen.¹⁸ Elon Musk is met name bezorgd over de ontwikkeling van ‘superintelligence’. Wanneer AI zich tot het niveau van superintelligence heeft ontwikkeld is het in staat om eigen bewustzijn te ontwikkelen. Het gevaar hiervan is dat het systeem hierdoor ook eigen doelen kan ontwikkelen die kunnen afwijken van de mens die hem gemaakt heeft.¹⁹ Gekoppeld met het idee van ‘killer robots’ zijn de vooruitzichten erg grimmig: killer robots die hun eigen oorlogsdoelen gaan bepalen. Daarom bepleit Musk voor overzicht en regulatie om de technologie in goede banen te leiden.

Conclusie

Nu het digitale leven steeds meer geïntegreerd wordt met de samenleving dient de overheid burgers te beschermen tegen de mogelijke negatieve effecten ervan. Algoritmen en AI zijn uiteindelijk in het leven geroepen om voor ons te werken en niet om over ons te beslissen. Het lijkt onvermijdbaar dat de maatschappij dermate complex wordt, of wellicht al is, dat het de begrijpbaarheid van de mens overstijgt. Daarnaast dient de politiek wel de kansen te benutten welke deze technologieën bieden. Om echt bovenop zaken te zitten is aandacht, al is het structureel via de vaste Kamercommissie digitale zaken, niet voldoende. Dit vraagt om een gespecialiseerd ministerie.

Zie bronnenlijst op p. 55

