

## Digitale burgers in 2030

Door Jurriën Hamer en Linda Kool

Hoe ziet de digitale burger van 2030 eruit? En wat voor overheid heeft hij of zij nodig?

Deze vragen zijn van groot belang, maar tegelijkertijd moeilijk te beantwoorden – zeker gezien de razendsnelle ontwikkelingen in digitale technologie. In 2008 werd bijvoorbeeld pas net Android, het besturingssysteem van Google, geïntroduceerd. Nu draaien meer dan 2 miljard apparaten op dit systeem. Kon je dat elf jaar geleden zien aankomen? In 2008 werden social media nog gezien als broedplaatsen van democratisch debat. Vandaag de dag is op Twitter en Facebook de verspreiding van nepnieuws gemeengoed. Het voorspellen en beoordelen van onze digitale toekomst is niet eenvoudig.

Toch durven we op basis van ons onderzoek vijf stellingen aan. We bespreken ze stuk voor stuk, en sluiten af met een oproep aan de Nationale Ombudsman.

### 1. Er is in 2030 niet één digitale burger

Het is met regelmaat geconstateerd: niet iedere burger is even digitaal vaardig. Sommige burgers maken handig gebruik van password managers om hun digitale toepassingen af te schermen – maar de meeste burgers niet. Veel burgers kunnen met behulp van onlineformulieren, chatbots en een persoonlijke digitale omgeving efficiënt hun overheidszaken doen – maar veel burgers ook niet. Digitale ontwikkelingen kunnen veeleisend zijn: een burger moet niet alleen goed kunnen lezen, maar ook weten waar hij informatie kan vinden en begrijpen hoe alle relevante informatie samenhangt. Digitalisering kan daarom de al bestaande verschillen tussen burgers vergroten. Denk bijvoorbeeld aan een laaggeletterd persoon die online geen wijs wordt uit alle zichtbare tekst.

Deze verschillen zullen in 2030 nog steeds bestaan. Het zou naïef zijn om te verwachten dat de hardnekkige kloof van vandaag in elf jaar gedicht wordt. Hopelijk neemt de digitale geletterdheid, mede dankzij inspanningen van de overheid en maatschappelijke organisaties, bij alle groepen toe – maar zelfs dan zullen verschillen blijven bestaan. Het blijft dus belangrijk om maatwerk te leveren (Hamer en Kool 2018). Om te zorgen dat de vaardige burgers ten volle kunnen profiteren van nieuwe ontwikkelingen, zonder dat de aandacht voor zwakkere groepen verslapt. Om niet alleen *voor* maar ook *met* burgers te werken.

Gelukkig heeft de overheid de afgelopen jaren digitale inclusiviteit als uitgangspunt genomen (Beleidsoverleg Digitale Overheid 2018). Digitalisering wordt niet langer alleen gezien als een kostenbesparing, maar ook als een technologische ontwikkeling die publieke waarden in acht moet nemen (Kool et al. 2017). De burger moet centraal staan. De belangrijkste denkstap is daarmee gezet.

De praktijk is echter weerbarstig. Steeds opnieuw blijkt dat burgers toch niet zo centraal staan bij de implementatie van digitale systemen, en de overheid veel moeite heeft om in deze systemen gemaakte fouten te laten corrigeren (Algemene Rekenkamer 2019, Raad van State 2018). Bovendien probeert de overheid de burger niet alleen centraal te stellen, maar ook meer regie te geven – en die doelen kunnen botsen. Dat brengt ons bij de tweede stelling.

### 2. Belast burgers in 2030 niet meer, maar minder

Op diverse beleidsterreinen, zoals de sociale zekerheid en de zorg, moet de burger zelf de regie voeren over zijn persoonsgegevens, zoals zijn medische informatie, leeftijd en inkomen. Dat heeft duidelijk

voordelen: verschillende overheidsorganisaties kunnen zo ook makkelijker over de juiste informatie beschikken. Het is de bedoeling dat de burger zelf meedoet, en zo tegelijkertijd de overheid ontlast, verbetert en zelf profiteert van meer keuzevrijheid. Maar kan iedereen uit de voeten met de data die hij of zij moet beheren?

Het is de vraag hoeveel eigen regie en participatie burgers aankunnen. De afgelopen jaren is steeds duidelijker geworden dat het handelingsvermogen van burgers grenzen heeft. Het WRR-rapport 'Weten is nog geen doen' liet bijvoorbeeld zien hoe ook burgers die de nodige kennis hebben lang niet altijd komen tot de nodige handelingen (WRR 2017). Dat is niet alleen een kwestie van tijd en aandacht, burgers hebben een slimme digitale omgeving nodig waarin ze hun regie veilig en effectief kunnen uitoefenen. Op het terrein van e-health pleit het Rathenau Instituut daarom voor kleinschalige en gefocuste toepassingen, waarin niet de hoeveelheid gegevens maar de kwaliteit van gegevens voorop staat (Niezen et al. 2019). Daarnaast is een sterke institutionele omgeving nodig, die burgers juridische bescherming geeft en, bijvoorbeeld door het optuigen van toezichthouders, ondersteunt bij de uitoefening van hun rechten. Ook hier ligt een taak voor de overheid.

Bovendien is er, vooral op het gebied van clouddiensten, een belangrijke trend waarneembaar die tegen het idee van eigen regie en participatie ingaat: digitale diensten, en in het bijzonder digitale veiligheid, worden steeds meer door externe leveranciers verzorgd, terwijl de gebruiker wordt ontlast (Gartner 2019). Na een periode van toenemende druk op burgers lijkt de taakverdeling tussen burger en dienstverlener te veranderen: de digitale dienstverlener is steeds meer aan zet. Dit botst met het uitgangspunt van eigen regie en brengt natuurlijk weer nieuwe uitdagingen met zich mee. De burger die zijn zaken uitbesteed is afhankelijk van zijn dienstverlener – als de clouddienst van Google uitvalt kunnen de gevolgen ernstig zijn.

Gezien deze ontwikkeling is het goed als de overheid, op weg naar 2030, zich een aantal vragen stelt. Is de taakverdeling tussen overheid en burger nog wel in evenwicht? En kan je wel streven naar eigen regie en tegelijkertijd de burger ontlasten? Het Rathenau Instituut denkt in ieder geval dat de burger in 2030 niet *meer* belast moet worden dan vandaag. Het takenlijstje van de burger moet in de toekomst korter zijn.

### **3. Geautomatiseerde besluitvorming zet publieke waarden onder druk**

De overheid maakt in toenemende mate gebruik van digitale systemen die besluiten of delen van besluiten automatiseren (Van Eck 2018). Denk bijvoorbeeld aan het geautomatiseerd vergelijken van het kentekenregister en het verzekeringsregister, of aan digitale politiestructuren die adviseren over de optimale inzet van politie-eenheden. Zeker gezien de opkomst van technologieën die gebaseerd zijn op kunstmatige intelligentie – AI-technologieën – is de verwachting dat geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde besluitvorming de komende jaren een grote vlucht nemen (De Jong et al. 2019).

Dit kan ernstige gevolgen hebben voor burgers (Frederik 2017). Zo hebben overheden de plicht om hun besluiten voldoende te motiveren en uit te leggen – burgers moeten kunnen begrijpen waarom hun overheid iets doet. Maar dat blijkt in het geval van digitale systemen soms lastig. Deze systemen zijn al snel complex en kunnen vele variabelen bevatten. Nieuwe systemen, gebaseerd op machine leren, kunnen nog meer informatielagen bevatten. Zelfs AI-experts kunnen niet altijd uitleggen hoe de meest geavanceerde AI-systemen tot bepaalde uitkomsten komen. Door beslissingen te automatiseren staat de motivatie- en uitlegplicht onder druk.

Automatisering kan er voor zorgen dat een ambtenaar de burger niet meer kan helpen. Je ziet de ambtenaar al zitten. "Sorry mevrouw, ik kan weinig voor u doen, het systeem zegt nu eenmaal dat u niet in aanmerking komt voor een uitkering". Digitale technologie kan de dienstverlening versnellen en verbeteren – maar het kan de burger ook van het kastje naar de muur sturen.

Bovendien zijn AI-systemen niet perfect. In de Verenigde Staten bleek al dat de algoritmes die de inzet van politie-eenheden coördineerden discrimineerden. Veel te vaak werd de politie afgestuurd op wijken met overwegend gekleurde burgers. Doordat er eenzijdig data werd verzameld was de dataset niet meer gebalanceerd. En de effectiviteit van algoritmes hangt nauw samen met de kwaliteit van de dataset. Een verantwoorde inzet van deze systemen vraagt dus om een overheid die voorwaarden stelt aan de kwaliteit van zowel deze systemen als de gebruikte datasets, en deze eisen ook afdwingt.

Ten slotte kan het verzamelen en verwerken van data natuurlijk de privacy van burgers schenden. Vanwege alle digitale mogelijkheden kan er niet genoeg data verzameld worden – en dat legt een voortdurende druk op de privésfeer van burgers. Afwegingen over losstaande digitale systemen worden vaak wel gemaakt – maar wat voor samenleving levert het geheel van al deze digitale systemen op? Het is duidelijk dat geautomatiseerde besluitvorming, mits goed uitgevoerd, het werk van de overheid kan versnellen en nauwkeuriger kan maken. Daar hebben burgers profijt van. Maar we moeten nu en in de toekomst de keerzijdes scherp in het vizier houden.

#### **4. Menselijk contact is ook in 2030 belangrijk**

Het Rathenau Instituut pleit al een aantal jaar voor het erkennen van het recht op menselijk contact (Van Est et al. 2017). Menselijk contact lijkt misschien een alledaagse vanzelfsprekendheid, maar staat onder druk door digitale ontwikkelingen. Denk bijvoorbeeld aan een klantenservice die gerund wordt door een chatbot, of de mogelijkheden van huisrobots zoals Alexa, die op commando producten voor je kan bestellen. Het is technologisch gezien mogelijk om vele taken te automatiseren. Maar juist in het contact met de overheid blijft het belangrijk om een mens te kunnen spreken, en, als het misgaat, een mens ter verantwoording te roepen. Een overheid zonder menselijk gezicht verliest draagvlak, en gaat voorbij aan de waardigheid van burgers.

Dat is niet alleen vandaag belangrijk. Het faciliteren van betekenisvol menselijk contact zal de komende jaren een voortdurende uitdaging zijn. Hier kan juist de Ombudsman de vinger aan de pols houden en adviseren, en misschien nog belangrijker: zèlf een plek zijn en blijven waar burgers terecht kunnen voor betekenisvol menselijk contact.

#### **5. Omarm digitale idealen**

Op weg naar 2030 is het goed om na te denken over onze digitale idealen. Daar bedoelen we het volgende mee. Normen zoals de motivatieplicht geven aan de ene kant een ondergrens aan: als de overheid onvoldoende motiveert kan een rechter maatregelen nemen. Maar de norm wijst ook op een ideaal: een beslissing kan niet alleen voldoende gemotiveerd zijn, maar ook zo goed mogelijk gemotiveerd.

In ons denken over digitalisering is het belangrijk om juist idealen centraal te stellen. Hoe kan digitale technologie een overheidsbeslissing optimaal uitleggen? Hoe kunnen we burgers zoveel mogelijk privacy geven? En hoe kan de overheid het beste zijn menselijke gezicht laten zien? Digitale technologie biedt hier vele kansen: van het aantrekkelijk visualiseren van besluitvormingsprocessen tot het anonimiseren van gezichten op camerabeelden en het mogelijk maken van videoafspraken. Laten we als samenleving digitale innovatie juist richten op de idealen die we belangrijk vinden, en niet slechts proberen te voldoen aan de minimumeis.

Laten we waardengedreven innoveren!

Ongetwijfeld zal het jaar 2030 ons in veel opzichten verrassen. Maar de samenleving zal in de toekomst steeds meer gedigitaliseerd zijn. Er zal dus ook steeds meer behoefte zijn aan een Ombudsman die zich richt op een fatsoenlijke en behoorlijke digitale overheid. De diversiteit aan digitale burgers, de draagkracht van burgers, de uitdagingen van geautomatiseerde besluitvorming, de waarde van menselijk contact en de noodzaak van digitale idealen vormen daarbij centrale aanknopingspunten.

Een Ombudsman die deze punten aangrijpt staat alvast 1-0 voor.

## Bronnen

Algemene Rekenkamer. Grip of gegevens: het stelsel van basisregistraties voor burgers en bedrijven. 2019.

Beleidsoverleg Digitale Overheid. NL Digibeter, agenda digitale overheid. 2018.

De Jong, R., L. Kool en R. van Est. Zo brengen we AI in de praktijk vanuit Europese waarden. Den Haag, Rathenau Instituut 2019.

Frederik, J. Het absurde Nederlandse boetebeleid: 18.733 celstraffen voor onverzekerde auto's (die in de garage staan). In: De Correspondent, 4 mei 2017.

Gartner. Gartner Forecasts Worldwide Public Cloud Revenue to Grow 17.5 Percent in 2019. 2019.

Hamer, J. & L. Kool (red.). Beschaafde Bits – Zeventien experts over fatsoenlijk digitaliseren. Den Haag: Rathenau Instituut 2018.

Kool, L., J. Timmer, L. Royakkers en R. van Est. Opwaarderen - Borgen van publieke waarden in de digitale samenleving. Den Haag, Rathenau Instituut 2017.

Niezen, M.G.H., Edelenbosch, R., Van Bodegom, L. & Verhoef, P. Gezondheid centraal – Zorgvuldig data delen in de digitale samenleving. Den Haag: Rathenau Instituut 2019.

Raad van State. Ongevraagd advies over de effecten van de digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen. 2018. W04.18.0230/I.

Van Eck, M. Geautomatiseerde ketenbesluiten & rechtsbescherming: Een onderzoek naar de praktijk van geautomatiseerde ketenbesluiten over een financieel belang in relatie tot rechtsbescherming. 2018.

Van Est, R. & J.B.A. Gerritsen, with the assistance of L. Kool. Human rights in the robot age: Challenges arising from the use of robotics, artificial intelligence, and virtual and augmented reality – Expert report written for the Committee on Culture, Science, Education and Media of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE), The Hague: Rathenau Instituut 2017.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Weten is nog geen doen. 2017.