

Navigatiestrategie*

Lessen uit drie casusstudies over de kennispositie van de Tweede Kamer op het gebied van digitalisering

Auteurs:

Prof. dr. Albert Meijer
Dr. Erna Ruijer
Dr. Rianne Dekker

Met medewerking van:

Anouk van Twist
Josephine Grevers

2 maart 2020
Utrecht

** Het Van Dale Woordenboek definieert navigatie als '(kennis, nodig voor) het leiden van een schip of vliegtuig naar een bepaalde bestemming' en strategie als 'bekwaamheid om met behulp van de ter beschikking staande middelen een gesteld doel te bereiken'. In het geval van dit rapport is de bestemming de borging van maatschappelijke waarden rondom digitalisering. Het doel is het zeker stellen van de kennis die nodig is om deze bestemming te bereiken. De navigatiestrategie betreft het inzetten van instrumenten van de Tweede Kamer om de kennis zeker te stellen die nodig is om maatschappelijke waarden rondom digitalisering te borgen.*



Universiteit Utrecht

Samenvatting

De tijdelijke commissie Digitale toekomst (TCDT) heeft geconstateerd dat de Tweede Kamer onvoldoende grip heeft op digitalisering, en dan vooral op de borging van maatschappelijke waarden rondom de digitalisering in de samenleving en binnen de overheid zelf. Ter ondersteuning van haar werkzaamheden heeft de commissie USBO advies van de Universiteit Utrecht gevraagd om casusonderzoek uit te voeren. Centraal in dit onderzoek staat de volgende vraag: welke lessen kunnen worden getrokken uit drie casusstudies over de kennispositie van de Tweede Kamer die nodig is voor het borgen van maatschappelijke waarden rondom digitalisering?

Om deze vraag te beantwoorden heeft USBO advies drie casusstudies op het gebied van digitalisering van de samenleving geanalyseerd: de Kluseconomie, Automatische Kentekenplaat Herkenning (ANPR) en 5G, en daarbinnen steeds een specifieke toepassing (resp. Maaltijdbezorgdiensten, Sensing proef Roermond en Fieldlab 5Groningen). Per casus is op basis van interviews en documentonderzoek een analyse gemaakt van de maatschappelijke waarden, de institutionele borging door actoren zoals overheden, rechters en toezichthouders en de specifieke rol van de Tweede Kamer. Het doel van dit onderzoek was om zicht te krijgen op de rol van de Tweede Kamer bij het borgen van maatschappelijke waarden om zo lessen te kunnen trekken over het versterken van de kennispositie.

De eerste casus gaat over de Kluseconomie waarin diensten (klussen) worden uitgewisseld via online platforms. Deze casus is veelzeggend voor andere typen platforms waar goederen en kennis worden uitgewisseld omdat centrale aanbieders van klussen, goederen en informatie verdwijnen, flexibilisering toeneemt en digitale platforms steeds nieuwe vormen van sturing uitoefenen op de manier waarop vraag en aanbod van arbeid bij elkaar komen. Bij deze casus speelt een waardenafweging tussen economische groei en arbeidszekerheid. Daarnaast gaat het om het borgen van proceswaarden en kwaliteitswaarden waaronder data-eigenaarschap en toegang tot platforms. De analyse laat zien dat de kluseconomie zich lange tijd vrij van institutionele inmenging kon ontwikkelen. Pas recent zijn er door een vakbond proefprocessen gestart om meer bescherming van de positie van platformwerkers te bewerkstelligen. Ook vanuit de Tweede Kamer is mede naar

aanleiding van incidenten gepoogd om de ontwikkeling van de kluseconomie te agenderen, reguleren en controleren. Hierin zien wij de waardenafweging tussen economische groei en arbeidszekerheid ook terug.

De tweede casus gaat over Automatische Kentekenplaattherkenning (ANPR). ANPR is een vroege vorm van slimme beeldtechnologie. Slimme camera's kunnen naast kentekens nu ook objecten, gedragingen en gezichten automatisch herkennen. ANPR wordt door de overheid ingezet om geregistreerde voertuigen te herkennen, maar ook voor risicoprofilering van voertuigen die verdacht zijn. Onze analyse laat zien dat gebruikers van ANPR vooral effectieve en efficiënte uitvoering van overheidstaken in beeld hebben. Actoren zoals de Autoriteit Persoonsgegevens en rechters bewaken de inbreuk op privacy. Waardenafwegingen in de Tweede Kamer werden vooral gemaakt op het spanningsveld tussen veiligheid en privacy. Het onderzoek laat zien dat een bredere waarde-afweging voor andere ANPR-toepassingen minder werd gemaakt omdat agendering en regulering vooral volgden op ANPR toepassingen in het veiligheidsdomein.

De derde casus betreft 5G. 5G is de vijfde generatie mobiele communicatietechnologie die allerlei nieuwe toepassingen mogelijk zal maken. Daarmee zal 5G, meer nog dan 4G, een vitale infrastructuur zijn. Bij 5G gaat het om complexe technologie die kansen biedt voor nieuwe toepassingen maar bij uitval tot maatschappelijke ontwrichting kan leiden. Onze analyse laat zien dat het krachtenveld bestaat uit een divers en groot aantal actoren vanuit verschillende sectoren en overheidslagen. In het maatschappelijk debat staan spanningen tussen de waarde economie enerzijds en de waarden veiligheid en gezondheid anderzijds centraal. De analyse laat zien dat de Tweede Kamer zich in het begin vooral richt op de waarde 'economie'. Later – binnen een context van geopolitieke spanningen – komt ook 'veiligheid' aan de orde. De waarde 'gezondheid' krijgt minder aandacht en komt vanaf 2019 pas in beeld.

Uit deze drie analyses blijkt dat in elke casus een grote variëteit aan uitkomst-, proces- en kwaliteitswaarden een rol speelt en dat de borging hiervan complex is door de snelheid van en verwevenheid van technologische en sociale veranderingen. Allerlei verschillende institutionele partijen spelen een rol bij de borging van maatschappelijke waarden. Toch zien we in alle casusstudies steeds dat er drie risico's optreden: (1) niet (vroegtijdig)

onderkennen van relevante bekende waarden (zoals gezondheid en veiligheid), (2) te nauwe invulling geven aan nieuwe waarden (zoals data-ownership) en (3) niet onderkennen van zwakke (kwaliteits)waarden (zoals robuustheid).

In alle drie de casusstudies heeft de Tweede Kamer haar rol ingenomen en daarbij zijn allerlei instrumenten ingezet. Er hebben interventies plaatsgevonden in de vorm van debatten, moties, amendementen, deskundigenbijeenkomsten, et cetera. Aangezien de Tweede Kamer veelal volgend is spelen hierbij dezelfde beperkingen als bij de institutionele reacties van overheden, toezichthouders en rechters: (1) bekende waarden worden soms niet geborgd vanwege de focus op een dominant waardenconflict, (2) nieuwe waarden krijgen soms een te nauwe invulling en (3) zwakke waarden – kwaliteitswaarden zoals robuustheid die belangrijk zijn maar niet sterk geprofileerd of omstreden – krijgen alleen bij de vitale infrastructuur veel aandacht.

Samenvattend laten de casusstudies zien dat de Tweede Kamer bij digitalisering moet ‘manoeuvreren door onbekend gebied’: er worden keuzen gemaakt om de aandacht te richten op bepaalde maatschappelijke waarden rondom digitalisering maar deze keuzen zijn niet gebaseerd op een systematische reflectie op de eigen kennispositie. Op basis van het onderzoek worden suggesties gedaan om de kennispositie van de Tweede Kamer te versterken door een ‘navigatiestrategie’ te ontwikkelen. *Een navigatiestrategie definiëren wij als een geheel van instrumenten dat door de Tweede Kamer systematisch kan worden ingezet om haar kennispositie te versterken.* Een navigatiestrategie bestaat uit een reeks afwegingen over onder andere de verbreding of verdieping van de inhoudelijke focus, verlenging of verkorting van het tijdframe en de vergroting of vermindering van de afstemming met anderen. Wij bespreken hoe de inzet van een variëteit aan instrumenten hieraan kan bijdragen. Het opstellen van een navigatiestrategie is niet eenvoudig omdat het betekent dat de Tweede Kamer in gezamenlijkheid – ondanks de verschillen tussen de partijen – gerichte keuzen maakt over blinde vlekken en het versterken van de kennispositie. Het idee is dat het debat over de verschillende posities van de partijen dan beter geïnformeerd kan plaatsvinden en daarmee de rol van de Tweede Kamer als geheel wordt versterkt.

Inhoudsopgave

| | |
|---|----|
| Samenvatting..... | 2 |
| 1. Inleiding | 8 |
| 1.1. Aanleiding..... | 8 |
| 1.2. Doel- en vraagstelling | 10 |
| 1.3. Theoretisch perspectief | 11 |
| 1.4. Casusonderzoek | 15 |
| 1.5. Opbouw van het rapport..... | 17 |
| 2. Casus kluseconomie..... | 18 |
| 2.1 Inleiding | 18 |
| 2.2 Positionering | 21 |
| 2.3 Betrokken actoren | 22 |
| 2.4 Waarden die een rol spelen in het maatschappelijke debat..... | 23 |
| Uitkomstwaarden | 23 |
| Proceswaarden | 26 |
| Kwaliteitswaarden..... | 27 |
| 2.5 Hoe is er institutioneel gereageerd?..... | 28 |
| 2.6 Hoe heeft de Tweede Kamer gereageerd? | 30 |
| Regulerende rol..... | 32 |
| Agenderende rol..... | 30 |
| Controlerende rol | 32 |
| 2.7 Conclusie..... | 33 |
| 3. Casus Automatische kentekenplaatherkenning (ANPR) | 35 |
| 3.1 Inleiding | 35 |
| 3.2 Positionering | 38 |
| 3.3 Betrokken actoren | 39 |
| 3.4 Waarden die een rol spelen in het maatschappelijk debat | 40 |
| Uitkomstwaarden | 40 |
| Proceswaarden | 43 |
| Kwaliteitswaarden..... | 45 |
| 3.5 Hoe is er institutioneel gereageerd?..... | 46 |
| 3.6 Hoe heeft de Tweede Kamer gereageerd?..... | 54 |
| Regulerende rol..... | 54 |
| Agenderende rol..... | 54 |

| | |
|---|-----|
| Controlerende rol | 56 |
| 3.7 Conclusie..... | 56 |
| 4. Casus 5G | 58 |
| 4.1 Inleiding | 58 |
| 4.2 Positionering | 61 |
| 4.3 Betrokken actoren | 62 |
| 4.4 Waarden die een rol spelen in het maatschappelijk debat | 63 |
| Uitkomstwaarden | 63 |
| Proceswaarden | 66 |
| Kwaliteitswaarden..... | 67 |
| 4.5 Hoe is er institutioneel gereageerd?..... | 69 |
| 4.6 Hoe heeft de Tweede Kamer gereageerd? | 72 |
| Regulerende rol..... | 73 |
| Agenderende rol..... | 72 |
| Controlerende rol | 74 |
| 4.7 Conclusie..... | 75 |
| 5. Vergelijkende analyse..... | 77 |
| 5.1. Vergelijking van maatschappelijke waarden | 77 |
| 5.2. Vergelijking van institutionele reacties | 81 |
| 5.3. Vergelijking van de reacties van de Tweede Kamer | 85 |
| 6. Conclusies | 89 |
| 6.1. Les 1: Door de snelle en complexe veranderingen ontstaan blinde vlekken | 89 |
| 6.2. Les 2: Om zicht te krijgen op blinde vlekken is een navigatiestrategie nodig | 90 |
| 6.3. Les 3: Navigatiestrategie betreft niet alleen technische kennis | 96 |
| 6.4. Afronding..... | 97 |
| Referenties | 99 |
| Algemene literatuurverwijzingen..... | 99 |
| Literatuurverwijzingen per casus - Onderzoek | 99 |
| Casus Kluseconomie..... | 99 |
| Casus ANPR | 100 |
| Casus 5G | 101 |
| Literatuurverwijzingen per casus - Beleidsdocumenten | 101 |
| Casus Kluseconomie..... | 101 |
| Casus ANPR | 102 |

| | |
|--|-----|
| Casus 5G | 103 |
| Literatuurverwijzingen per casus - Parlementaire documenten | 104 |
| Casus Kluseconomie | 104 |
| Casus ANPR | 105 |
| Casus 5G | 109 |
| Literatuurverwijzingen per casus - Mediaberichten | 117 |
| Casus Kluseconomie | 117 |
| Casus ANPR | 118 |
| Casus 5G | 118 |
| Bijlage 1: Expertcommissie | 120 |
| Bijlage 2: Geraadpleegde data | 121 |
| Krantenartikelen | 121 |
| Onderzoeksrapporten | 123 |
| Beleidsdocumenten | 123 |
| Parlementaire documenten | 124 |
| Interviews | 124 |
| Bijlage 3: Interviewtopics | 128 |
| Introductie | 128 |
| Context | 128 |
| Maatschappelijke waarden | 128 |
| Institutionele reactie van actoren betrokken bij uitvoering en pilot | 128 |
| Rol van Tweede Kamer | 129 |
| Bijlage 4: Nadere uitwerking en positionering van aanbevelingen | 130 |

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Dit rapport gaat over de kennispositie van de Tweede Kamer bij het borgen van maatschappelijke waarden rondom digitalisering. Deze kennispositie vergt aandacht want de samenleving verandert in snel tempo en dit kan spanningen oproepen. Digitale technologie reikt tot in de haarvaten van de samenleving: het Rathenau instituut spreekt van een ‘nieuwe digitale golf’ van digitale technologieën zoals robotica, kunstmatige intelligentie, digitale platforms, algoritmen en big data, persuasieve technologie, virtual reality en augmented reality (Kool, Timmer, & Van Est, 2017).

De technologische dynamiek leidt tot nieuwe praktijken zoals platforms voor de kortstondige verhuur van woningen. Hoewel de technologieën een betere wereld beloven is er veel discussie over de wenselijkheid van deze ingrijpende en snelle veranderingen. Digitale technologieën bieden nieuwe mogelijkheden voor de economie en voor de samenleving maar roepen ook nieuwe maatschappelijke en ethische vragen op rondom waarden als autonomie, veiligheid, privacy, rechtvaardigheid en machtsverhoudingen (Van Dijck, Poell & De Waal, 2016)

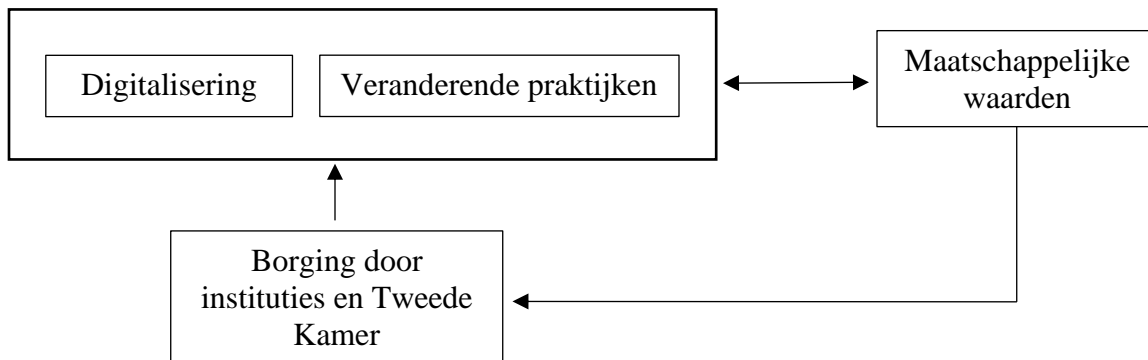
Op welke wijze kunnen politieke, juridische en bestuurlijke instituties grip krijgen op deze ingrijpende en snelle veranderingen? Daarover bestaan nog veel vraagtekens. De snelle dynamiek, de onvoorspelbaarheid en de kennisintensiteit van deze ontwikkeling maken de beïnvloeding ervan lastig. De wijze waarop instituties de maatschappelijke ontwikkelingen rondom deze digitale technologieën kunnen beïnvloeden en sturen zijn nog niet uitgekristalliseerd: het maatschappelijk debat moet zich meer vormen en in het politiek-bestuurlijke domein worden gesignaleerde kwesties niet altijd omgezet in concrete acties. Er lijkt daardoor sprake te zijn van een gebrek aan politieke sturing op digitalisering in de samenleving (Kool, Timmer, & Van Est, 2017, p. 10).

De TCDT heeft geconstateerd dat ook de Tweede Kamer onvoldoende grip heeft op en kennis heeft van deze ontwikkelingen, soms te veel achter de feiten aanloopt en dat een structurele aanpak ontbreekt. De TCDT wil daarom beter inzicht krijgen in de huidige obstakels en uitdagingen van digitalisering in de samenleving ter versterking van de

kennispositie van de Tweede Kamer. Bovendien wil de TCDT onderzoeken hoe de Tweede Kamer om kan gaan met deze ontwikkelingen binnen de kaders van de traditionele rollen van de Tweede Kamer: de regulerende, controlerende en agenderende rol.

De TCDT heeft USBO advies gevraagd om casusonderzoek uit te voeren gericht op het analyseren van digitale technologieën op maatschappelijke waarden en de manier waarop de Tweede Kamer invulling geeft aan de borging van maatschappelijke waarden. Het uitgangspunt van het onderzoek is dat digitalisering en de hiermee samenhangende veranderende praktijken – bijvoorbeeld andere arbeidsrelaties die worden gefaciliteerd door klusplatformen – worden beïnvloed door maatschappelijke waarden maar ook invloed hebben op deze waarden. Om maatschappelijke waarden te borgen vinden er reacties plaats door instituties zoals overheden, toezichthouders en rechters en ook door de Tweede Kamer, gericht op het beïnvloeden van digitalisering en de veranderende praktijken. Deze relaties staan weergegeven in Figuur 1.1.

Figuur 1.1 Borging van maatschappelijke waarden rondom digitalisering



In dit rapport presenteren wij het onderzoek naar drie casusstudies: de kluseconomie, ANPR en 5G. Een analyse van deze illustratieve casus, die zich in de voorhoede van digitaliseringsprocessen bevinden, kan de TCDT belangrijke inzichten bieden over hoe digitaliseringsvraagstukken ingrijpen op maatschappelijke waarden, hoe hier institutioneel op wordt geanticipeerd en welke rol de Tweede Kamer hierin heeft gespeeld en wat hiervan te leren is voor de toekomst.

1.2. Doel- en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is om antwoord te geven op de vraag wat er nodig is om de kennispositie van de Tweede Kamer te vergroten ten aanzien van digitale ontwikkelingen. De kennispositie van de Tweede Kamer wordt begrepen als het expliciet aan de orde komen en verdiepen van inhoudelijke issues. Belangrijke aandachtspunten hierbij zijn of een waardenconflict rondom digitalisering in beeld is bij de Tweede Kamer, of de relatie tussen het waardenconflict, de digitalisering en de veranderende praktijk voldoende wordt doorgrond en of de reacties van institutionele actoren zoals overheden en rechters en de uitkomst hiervan bekend zijn bij de Tweede Kamer. Het onderzoek biedt tevens inzicht in het instrumentarium waarover de Tweede Kamer beschikt om meer grip te krijgen op deze ontwikkelingen. Wij formuleren, op basis van de cases en inzichten over het instrumentarium, lessen voor de Tweede Kamer voor het borgen van de maatschappelijke waarden rondom digitalisering.

Met dit onderzoek richten we ons op de volgende hoofdvraag: *Welke lessen kunnen worden getrokken uit drie casusstudies over de kennispositie van de Tweede Kamer die nodig is voor het borgen van maatschappelijke waarden rondom digitalisering?*

Wij onderzoeken per casus de volgende deelvragen:

1. Welke maatschappelijke waarden rondom het digitaliseringsvraagstuk komen in de mening van betrokkenen en publieke debatten naar voren?
2. Hoe wordt op maatschappelijke waarden rondom digitalisering door institutionele actoren zoals ministeries, lokale overheden, toezichthouders en rechters gereageerd?
3. Welke rol heeft de Tweede Kamer gespeeld bij het borgen van maatschappelijke waarden rondom digitalisering?

Gezamenlijk leiden de antwoorden op deze vragen tot inzicht in de kennispositie van de Tweede Kamer.

1.3. Theoretisch perspectief

*Borging van maatschappelijke waarden rondom digitalisering is **urgent***

Vanuit het onderzoek naar ICT in de publieke sector weten we al geruime tijd dat gebruik van nieuwe technologieën leidt tot **waardenconflicten** (Kling, 1996). Meer recentelijk krijgen deze waardenconflicten weer meer aandacht rondom de zogenaamde vierde industriële revolutie (Schwab, 2017). Digitalisering draait hierbij niet simpelweg om het automatiseren van processen, maar de manier waarop digitalisering economische, politieke en sociale structuren ingrijpend zal veranderen. Denk hierbij aan de deeleconomie, robotisering en het ‘internet of things’. Dit gaat gepaard met zowel positieve als negatieve implicaties voor publieke waarden: digitalisering kan positieve effecten hebben op het gebied van welvaart, werkgelegenheid en ondernemerschap (Frenken, van Waes, Smink, & van Est, 2017), maar tegelijkertijd brengt digitalisering ook maatschappelijke en ethische uitdagingen met zich mee (Kool, Timmer, & Van Est, 2017). Zo vormt digitalisering soms een bedreiging voor privacy en menselijk contact. Sturing op deze verschillende publieke waarden is cruciaal om niet overvallen te worden door een technologische dynamiek die kan resulteren in onwenselijke uitkomsten voor onze samenleving.

*Borging van maatschappelijke waarden rondom digitalisering is **complex***

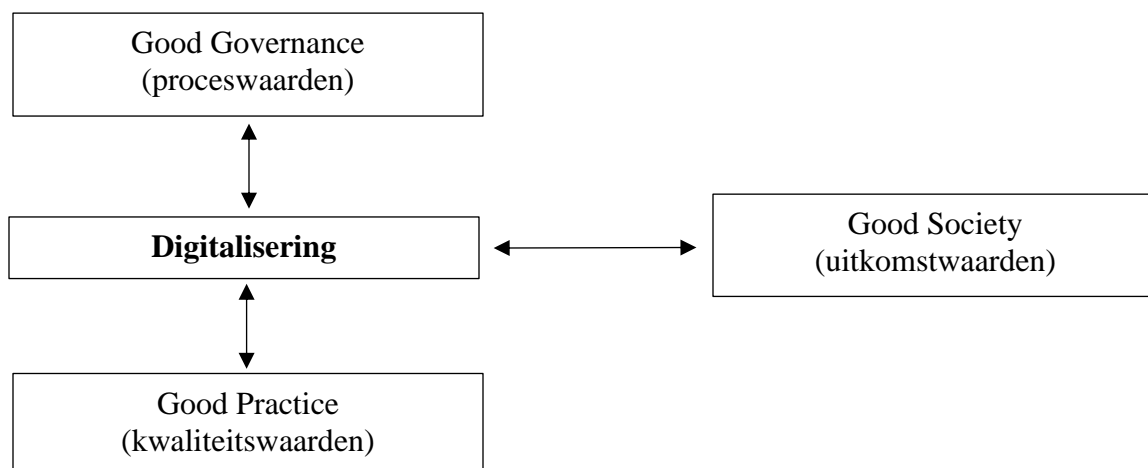
Borging van maatschappelijke waarden rondom digitalisering is lastig door zowel de technologische dynamiek als de variëteit aan maatschappelijke reacties hierop. Een helder voorbeeld is de beïnvloeding van de Amerikaanse verkiezingen door gerichte berichten op social media platforms (Hunt & Gentzkow, 2017). De technologische dynamiek van social media platforms en de maatschappelijke dynamiek van internationale beïnvloeding van verkiezingen waren door weinigen voorzien. De combinatie van een open platform met mogelijkheden voor micro-targeting van gebruikers, een gepolariseerd klimaat waarin steeds minder breed gedeelde gezaghebbende bronnen bestaan en een buitenlandse macht die mensen inhuurde en opleidde om gericht te interveniëren, leidde tot onvoorziene uitkomsten. Duidelijk is dat het belangrijk is om dergelijke ontwikkelingen te voorkomen maar tegelijkertijd laat dit voorbeeld zien hoe complex het is om de toekomstige impact

van digitalisering tijdig te doorgronden. Tegelijkertijd is dit doorgronden van groot belang om de maatschappelijke waarden, die op het spel staan, te borgen.

Digitalisering raakt aan clusters van maatschappelijke waarden

Als we spreken over maatschappelijke waarden gaat het in algemene zin om een gedeeld begrip van gewenste maatschappelijke uitkomsten en wegen om deze te realiseren.¹ In dit onderzoek onderscheiden wij op basis van de wetenschappelijke literatuur drie clusters van maatschappelijke waarden in relatie tot digitaliseringsvraagstukken: **Good Society**, **Good Governance** en **Good Practice**. De uiteindelijke toetssteen is of digitalisering bijdraagt aan een betere samenleving (*Good Society*): digitalisering dient bij te dragen aan welvaart maar ook aan duurzaamheid, sociale cohesie en veiligheid. Daarbij dienen deze gewenste maatschappelijke uitkomsten ook op een correcte manier te worden gerealiseerd (*Good Governance*): sturing op digitalisering dient op integere en democratisch ingebedde wijze tot stand te komen. En tenslotte geldt dat de kwaliteitswaarden die nodig zijn om de gewenste uitkomsten te realiseren op orde te zijn (*Good Practice*): digitale systemen moeten niet alleen werken maar ook duurzaam, stabiel en beschermd zijn.

Figuur 1.2. Maatschappelijke waarden rondom digitalisering”



¹ Een meer formele omschrijving is de volgende gezaghebbende definitie van Kluckhohn (1962: 395): “(...) a conception, explicit or implicit, distinctive of an individual or characteristic of a group, of the desirable which influences the selection from available modes, means, and ends of action”. Onze werkdefinitie is hierop gebaseerd.

- **Good Society** (*uitkomstwaarden*). Bij de Good Society gaat het om collectief wenselijke uitkomsten zoals sociale cohesie, duurzaamheid en veiligheid (Jorgensen & Sorensen, 2012)), maar ook om individuele rechten (zoals het recht op privacy of het ‘right to be forgotten’). Het wordt breed onderkend dat inzet van technologie cruciaal is om de maatschappelijke waarden van de Good Society te realiseren, maar tegelijkertijd wordt onderkend dat inzet van technologieën ook tot negatieve uitkomsten kan leiden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de mogelijke gevolgen van robotisering voor de werkgelegenheid of de negatieve gevolgen van social media platforms voor de privacy van mensen. Ook kan er spanning bestaan tussen collectief wenselijk uitkomsten en individuele rechten, zoals het klassieke spanningsveld tussen veiligheid en privacy.
- **Good Governance** (*proceswaarden*). Bij Good Governance gaat het om waarden die te maken hebben met de wijze waarop sturing plaatsvindt. Niet de uitkomst maar het proces staat nu centraal. De Graaf, Huberts & Smulders (2016) geven aan dat het hierbij uiteindelijk gaat om drie clusters van waarden: correct bestuur (integriteit, gelijkheid, rechtmatigheid, rechtvaardigheid), presterend bestuur (effectiviteit, efficiency) en responsief bestuur (participatie, legitimiteit, transparantie, verantwoording). Deze waarden zijn allen van groot belang om politiek en bestuur te laten bijdragen aan de Good Society, maar tegelijkertijd kunnen hier spanningen tussen ontstaan. Het onderkennen van deze spanningen en het vinden van een passende omgang ermee is cruciaal.
- **Good practice** (*kwaliteitswaarden*). Bij Good Practice gaat het om kwaliteitswaarden: dit zijn de waarden die te maken hebben met de betrouwbare en correcte realisatie van digitalisering. Jørgensen & Bozeman (2007) spreken ook wel over ‘intra-organisationale waarden’ en zij noemen hierbij onder andere de waarden robuustheid, aanpasbaarheid, betrouwbaarheid en tijdigheid. Typerend aan kwaliteitswaarden is dat zij gelden als voorwaarden om uitkomstwaarden te realiseren. Toch schuilt hier ook een kwetsbaarheid in want gebrek aan aandacht voor deze waarden kan resulteren in vormen van digitalisering die niet duurzaam en stabiel zijn.

Voor politiek-bestuurlijke en juridische instituties in het algemeen en de Tweede Kamer in het bijzonder is het van belang om alle drie deze soorten maatschappelijke waarden te borgen om wenselijke uitkomsten te realiseren. In ons onderzoek hebben wij de verschillende casusstudies zo geanalyseerd dat we de implicaties voor deze clusters van maatschappelijke waarden en voor verschillende actoren in kaart kunnen brengen.

*Borgen van maatschappelijke waarden vraagt om **institutionele reacties***

De overheden en instituties buiten de overheid spelen een belangrijke rol bij het borgen van maatschappelijke waarden. In algemene zin kunnen we de volgende taken benoemd worden voor de instituties (in brede zin) om maatschappelijke waarden te beschermen:

- *Agenderen.* Agenderen betreft het identificeren van maatschappelijke waarden(conflicten) om deze te bespreken. Waar treden spanningen op met maatschappelijke waarden? Of waar liggen juist mogelijkheden maatschappelijke waarden beter te realiseren? Agenderen is cruciaal omdat anders het proces van digitalisering voortschrijdt zonder dat de maatschappelijke waarden expliciet aan de orde komen. Vanuit haar volksvertegenwoordigende rol ligt hier een belangrijke verantwoordelijkheid bij de Tweede Kamer als geheel en ook bij de individuele Kamerleden.
- *Reguleren.* Reguleren betreft het opstellen van (wettelijke) regels om maatschappelijke waarden te beschermen. In hoeverre voldoen bestaande regels? Zijn er aanvullende regels nodig? Voor de regering en de Tweede Kamer geldt hier de (mede)wetgevende rol maar ook andere bestuurslagen (de Europese Unie (EU), lokaal bestuur) kunnen ook regels opstellen.
- *Controleren.* Bij het controleren gaat het om het verzamelen van informatie over de realisatie van publieke waarden. Resulteert de toepassing van wet- en regelgeving in de gewenste uitkomsten? Verloopt deze toepassing correct? Voor de Tweede Kamer geldt hierbij dat deze controlerende rol zich richt op de uitvoering van beleid door de regering.

In het onderzoek zullen we deze analytische driedeling gebruiken om te onderzoeken in hoeverre de reacties van overheden, instituties buiten de overheid en Tweede Kamer op digitalisering voldoen: zijn waarden vastgesteld, wordt de realisatie ervan gevolgd en vindt, indien nodig, bijsturing plaats? Daarbij geldt dat deze verschillende rollen in hoge mate met elkaar zijn verweven en zeker niet altijd achtereenvolgend worden uitgevoerd. Ook geldt dat het in het onderzoek niet altijd mogelijk zal zijn om een strikt onderscheid te maken tussen deze rollen.

*Focus op kennispositie van **Tweede Kamer** bij het borgen van maatschappelijke waarden*

Vervolgens zullen we specifiek kijken naar de kennispositie van de Tweede Kamer bij institutionele reacties. Via haar regulerende, controlerende en agenderende rollen is de Tweede Kamer belangrijk voor het bewaken van maatschappelijke waarden. De Tweede Kamer beschikt daarbij over instrumenten zoals het recht van initiatief, het recht van amendement, het indienen van moties, maar ook het stellen van mondelinge vragen, het dertigledendebat, het inlichtingenrecht, de grote projecten procedure en het stellen van schriftelijke vragen. Bekeken wordt in hoeverre dit instrumentarium in de specifieke casus werd toegepast en volstond om de kennis over de situatie te verkrijgen die nodig was om hier institutioneel grip op te krijgen.

1.4. Casusonderzoek²

Het terrein van digitalisering is zeer breed en kent vele ontwikkelingen. Men zou zelfs kunnen stellen dat de digitalisering raakt aan vrijwel alle maatschappelijke vragen die momenteel spelen. Dat betekent dat een volledige analyse van de borging van maatschappelijke waarden rondom digitalisering een zeer omvangrijk onderzoek zou vergen. Daar was binnen het kader van het onderzoek voor de TCDDT geen tijd en ruimte voor. Daarom bestaat dit onderzoek uit een gerichte analyse van drie casus met als doel hieruit lessen te trekken voor de Tweede Kamer.

Wij hebben casusstudies onderzocht binnen elk van de drie brede thema's die door de TCDDT zijn geïdentificeerd in het offerteverzoek: Platforms; Smart Cities en Vitale

² Een volledige beschrijving van het onderzoek is te vinden in Bijlage 2.

Infrastructuren. Binnen elk van deze drie vraagstukken hebben we een casus geselecteerd: een specifieke digitaliseringsontwikkeling die relevantie heeft voor het bredere vraagstuk. Binnen vitale infrastructuur kijken wij naar 5G, binnen smart cities naar ANPR, en binnen platforms naar de kluseconomie.³

De casus bevinden zich allemaal in de voorhoede van digitaliseringsprocessen. Om de **waardenafweging** per casus concreet te kunnen illustreren, hebben wij ons binnen elk van de casus daarom gefocust op een pilot of actueel vraagstuk. Binnen de casus kluseconomie richtten wij ons op maaltijdbezorgplatforms, binnen ANPR naar het project Sensing bij de designer outlet Roermond en binnen 5G hebben wij gekeken naar de proeftuin 5Groningen. Het betreffen pilots en vraagstukken die de toepassing van digitale technologieën verbreden en daarmee ook nieuwe vragen oproepen.

Het casusonderzoek betreft kwalitatief onderzoek bestaande uit een bronnenonderzoek en interviews met diverse experts en professionals per casus. In bijlage 2 vindt u een overzicht van de geraadpleegde data. De analyse van de data was gericht op beantwoording van de drie deelvragen. Het hierboven geïntroduceerde onderscheid tussen drie typen maatschappelijke waarden (Good Governance, Good Society en Good Practice) en de drie rollen van de Tweede Kamer (Agenderend, Regulerend en Controlerend) functioneerde hierbij als analysekader.

Graag benadrukken wij enkele keuzen en beperkingen in het onderzoek zodat helder is wat hier wel en niet van kan worden verwacht:

- In het onderzoek hebben wij een selectie van documenten en van respondenten gemaakt. Ons bronnenonderzoek focuste bijvoorbeeld op onderzoekspublicaties en beleidsdocumenten van de afgelopen 5 jaar en met relevantie voor de Nederlandse context. Bij de selectie van respondenten hebben we voor elke casus 3 typen respondenten gesproken: Gebruikers van de digitale technologie, beleidsmakers en experts van kennisinstellingen. Gezien de tijd die voor het onderzoek beschikbaar

³ Sommige respondenten zetten vraagtekens bij de koppeling van deze digitaliseringsontwikkeling aan dit bredere vraagstuk. Zo beschouwt niet iedereen 5G als vitale infrastructuur en zien sommigen ANPR wel als sensing technologie, maar niet een die wordt ingezet in smart cities.

was pretenderen wij geen volledigheid. Onze focus lag op het identificeren van de belangrijkste patronen.

- In het onderzoek voeren we geen analyse uit van de rol en bijdrage van individuele Kamerleden of fracties. Het gaat ons om de vraag of de Tweede Kamer als geheel aandacht heeft besteed aan maatschappelijke waarden rondom digitalisering.
- Wij hebben niet onderzocht in hoeverre interventies door de Tweede Kamer hebben geresulteerd in de gewenste uitkomsten. Onze analyse richtte zich op de vraag óf de maatschappelijke waarden expliciet zijn besproken.

1.5. Opbouw van het rapport

In dit rapport presenteren wij in afzonderlijke hoofdstukken de resultaten van de drie casusonderzoeken. Deze casus worden in redelijk veel detail gepresenteerd om zo inzichtelijk te maken wat de digitalisering inhoudt, hoe maatschappelijke waarden zich voordoen, welke institutionele reacties er zijn geweest en welke rol de Tweede Kamer heeft gespeeld. In hoofdstuk 5 presenteren we een vergelijkende analyse van de drie casusstudies gericht op maatschappelijke waarden, institutionele reacties en de rol van de Tweede Kamer bij het borgen van maatschappelijke waarden rondom digitalisering. In het slothoofdstuk bouwen wij voort op deze empirische analyse uit hoofdstuk 5 en gebruiken wij de uitkomsten om lessen te trekken voor de Tweede Kamer en aanbevelingen te doen die kunnen helpen om de kennispositie van de Tweede Kamer te versterken door de inzet van verschillende instrumenten.

2. Casus kluseconomie

In de kluseconomie worden diensten (klussen) uitgewisseld via online platforms. Deze casus is veelzeggend voor andere typen platforms waar goederen en kennis worden uitgewisseld omdat centrale aanbieders verdwijnen, flexibiliteit toeneemt en digitale platforms steeds nieuwe vormen van sturing uitoefenen op de manier waarop vraag en aanbod van arbeid bij elkaar komen. Bij deze casus speelt een waardenafweging tussen economische groei en arbeidszekerheid. Daarnaast gaat het om het borgen van proceswaarden en kwaliteitswaarden waaronder data-eigenaarschap en toegang tot platforms. De analyse laat zien dat de kluseconomie zich lange tijd vrij van institutionele inmenging kon ontwikkelen. Pas recent zijn er proefprocessen gestart om meer bescherming van de positie van platformwerkers te bewerkstelligen. Ook vanuit de Tweede Kamer is mede naar aanleiding van incidenten gepoogd om de ontwikkeling van de kluseconomie te agenderen, reguleren en controleren. Hierin zien wij de waardenafweging tussen economische groei en arbeidszekerheid terug.

2.1 Inleiding

De kluseconomie is onderdeel van de platformsamenleving waarin vraag en aanbod van goederen, diensten en informatie bij elkaar komen op online platforms (Van Dijck et al., 2016; Heerschap, 2018). Bij de kluseconomie gaat het specifiek om de uitwisseling van

Tekstbox 2.1: Bronnen casus Kluseconomie

De analyse van deze casus is gebaseerd op:

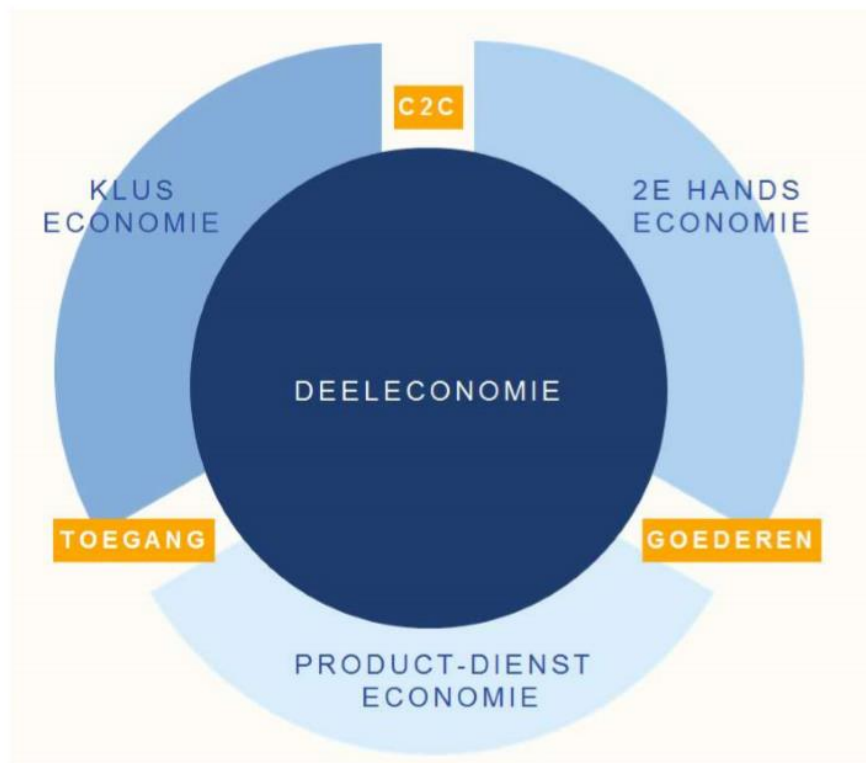
- 7 onderzoekspublicaties;
- 5 beleidsdocumenten;
- 89 parlementaire documenten;
- 80 krantenartikelen;
- 16 interviews.

professionele diensten (klussen) tussen burgers (Frenken et al., 2017). Hierin verschilt de kluseconomie van andere onderdelen van de platformeconomie zoals de deeleconomie waarin vraag en aanbod van goederen bij elkaar komt en social media als online platforms waar informatie gedeeld wordt.

Bij de kluseconomie gaat het enerzijds om platforms die afnemers van een dienst direct in contact brengen met aanbieders van een dienst. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij Helpling (schoonmaakdiensten), Werkspot (klussen in en om het huis), en Charly Cares

(oppasdiensten). Anderzijds vallen onder de kluseconomie ook aanbieders die zich indirect via een bedrijf als tussenpersoon aan de afnemers aanbieden om diensten te verlenen. Hier gaat het onder andere om maaltijdbezorgers van Thuisbezorgd en Deliveroo en taxichauffeurs van Uber (i.t.t. het eerdere ‘UberPop’) die op ZZP basis door deze bedrijven worden ingehuurd. De individuele kwaliteiten van de aanbieder van de dienst spelen dan een minder grote rol in het samenkomen van vraag en aanbod van diensten. We focussen ons niet op de product-dienst economie waarin de dienst eruit bestaat dat de consument tijdelijk toegang krijgt tot een product, terwijl het bedrijf het product in bezit houdt (zoals het lenen van een deelfiets of deelauto) (figuur 2.1).

Figuur 2.1 De kluseconomie als onderdeel van de deeleconomie (Frenken et al., 2017: 24)



Online platforms die de uitwisseling van diensten mogelijk maken faciliteren niet alleen, maar sturen ook welke vragers en aanbieders met elkaar in contact komen. Dit worden ook wel platformmechanismen genoemd (Van Dijck et al., 2016). De platforms handelen ook vaak de betaling van goederen of diensten af (Frenken et al. 2017). Online platforms

genereren inkomsten uit de afdracht van commissie per transactie of abonnement en inkomsten uit gebruikersdata die zij verzamelen.

Veel klusplatforms zijn na 2010 opgericht en in kranten wordt vanaf 2016 voor het eerste gesproken over de kluseconomie (zie figuur B21 in bijlage 2). De opkomst van de kluseconomie, ofwel de ‘gig economy’ wordt als een belangrijke ontwikkeling van de arbeidsmarkt gezien (Experts van verschillende kennisinstellingen R12, R14). De kluseconomie hervormt de traditionele economie waarin diensten worden aangeboden vanuit bedrijven als centrale aanbieders. Toch is de omvang van de kluseconomie in Nederland relatief klein. In 2018 verrichtte 0,4 procent van de Nederlandse beroepsbevolking (34 duizend werkers) fysieke arbeid via opdrachten die primair via een internetplatform (een app of website) tot stand kwamen (Ter Weel et al., 2018). Blom (2018: 20) schat het aantal maandelijks transacties van maaltijdbezorgdiensten op 3 miljoen en dat van andere klusplatforms op 200 000.

Klusplatforms zijn in steeds meer sectoren actief. Er zijn internetplatforms voor taxiritten, maaltijden, schoonmaak, klussen aan huis en digitale dienstverlening (Frenken, 2017: 24). Sommige platformbedrijven bemiddelen in meerdere typen klussen (zoals Uber en UberEats) (Expert kennisinstelling R11). Er is ook sprake van hybridisering: zo bieden uitzendbureaus nu ook apps voor klussen en zijn er platformbedrijven die meer structurele arbeid aanbieden (Experts van verschillende kennisinstellingen R10, R11). Dit maakt de platforms heel divers, waardoor het verschillende vraagstukken oproept en sturing op verschillende manieren kan plaatsvinden (Beleidsmakers nationaal R6, R7, Experts kennisinstelling R12, R13).

Er is een ontwikkeling gaande waarbij platformbedrijven elkaar sterk beconcurreren om marktleider te worden (NRC Handelsblad, 27-1-2020 “*Wie ergens domineert, is niet meer te verdringen*”). Klusplatforms zijn gebaat bij schaal (Blom, 2018), wat macht met zich meebrengt en de mogelijkheid om zelf prijzen te bepalen (Vertegenwoordiger belangenorganisatie R3). Een respondent merkt op: ‘*als je niet dominant bent, dan heb je geen verdienmodel*’ (R12). Kleine platforms worden daartoe opgekocht door grote bedrijven. Er is consolidatie gaande, ook internationaal (R13).

Omdat maaltijdbezorgdiensten de grootste spelers zijn binnen de kluseconomie, hebben we binnen de casus kluseconomie bijzondere aandacht voor dit type bedrijven. Voorbeelden hiervan zijn de internationale digitale platforms Uber Eats en Deliveroo. Deliveroo is in 2013 opgericht in London en inmiddels actief over de hele wereld. In Nederland zijn er circa 2500 restaurants aangesloten bij het digitale platform. Restaurants kunnen gebruik maken van de services van het platform waar bezorging er één van is. Daarnaast maken circa 2500 bezorgers gebruik van het platform die maaltijden van restaurants naar consumenten brengen.

2.2 Positionering

De kluseconomie is gekozen als casus binnen het thema ‘platforms’ dat door de TCDT als belangrijk digitaliseringsvraagstuk is onderscheiden. We focussen op dit onderdeel van de bredere platformsamenleving omdat rond de kluseconomie specifieke afwegingen van uitkomstwaarden worden gemaakt die verschillen van waardenafwegingen die spelen rond de deeleconomie en sociale media. Zoals we in het vervolg van deze casus zullen zien, zijn bijvoorbeeld milieuvordelen die gelden bij de deeleconomie waarbij onderbenutte goederen beter worden benut, voor de kluseconomie minder relevant. Daarentegen staan bij de kluseconomie vooral maatschappelijke waarden op het gebied van economische groei en flexibilisering van arbeid centraal.

Gezien de uitkomstwaarden heeft de kluseconomie bredere relevantie voor flexibilisering van de arbeidsmarkt die zich buiten online platforms voltrekt. Respondenten wijzen ons erop dat veel waardenafwegingen die voor de platformeconomie gelden, ook gelden voor flexibilisering van de arbeidsmarkt in bredere zin (Commissie Regulering van Werk, 2020): *“De vraagstukken die er spelen zijn niet nieuw en dit vraagstuk zie je ook op andere plekken. Een platform is wel een plek waar heel veel ontwikkelingen samen komen (Beleidsmaker nationaal R6)”. Afwegingen in uitkomstwaarden die spelen bij de platformeconomie zijn relevant voor flexibele arbeid in bredere zin.*

Waar het gaat om de technologie achter de kluseconomie en waardenafwegingen die daarbij spelen, heeft deze casus bredere relevantie voor andere delen van de platformeconomie (de deeleconomie en sociale media). De opkomst van platforms waar diensten, goederen en kennis buiten centrale aanbieders/autoriteiten om worden

uitgewisseld, zorgt ook op deze terreinen voor flexibilisering. Ook het verstoort traditionele markten. Experts van verschillende kennisinstellingen spreken van ‘*disruptie*’ (R9, R12, R13). De (stille) invloed van platforms op het samenbrengen van vraag en aanbod neemt toe. Voor platforms in brede zin spelen hierbij vragen rond toegang, transparantie van matching en ratingsalgoritmen en mededinging.

2.3 Betrokken actoren⁴

Er zijn verschillende typen actoren betrokken bij de kluseconomie. Ten eerste zijn er de **online platforms** zelf die de uitwisseling van specifieke diensten aanbieden. Deze kunnen heel divers zijn. Enkele voorbeelden zijn Helpling (schoonmaak), Charly Cares (oppas), Werkspot (klussen), en maaltijdbezorgdiensten zoals Thuisbezorgd en Deliveroo. En hun belangenverenigingen zoals NLDigital (Experts kennisinstelling R8, R9). Ten tweede zijn er de **gebruikers van de platforms**. Dit kan gaan enerzijds om aanbieders van diensten, maar ook om afnemers van de dienst en om tussenpersonen zoals bezorgers. Daarnaast onderscheiden we de **ICT-bedrijven** die apps bouwen, online betaling faciliteren, gericht adverteren, en de matching en rating mogelijk maken.

Ten derde zijn er vanuit de **overheid** verschillende partijen bij betrokken. Zo is er regulering vanuit de Europese Commissie (91/533/EEG) en vanuit de ministeries van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Het ministerie van SZW maakt beleid dat raakt aan platforms, maar de vraagstukken die bij de klusplatforms spelen, zijn breder van toepassing. Bovendien wordt er bij SZW niet vanuit één dossier gewerkt omdat de platforms zo divers zijn (Beleidsmakers nationaal R6, R7). Daarnaast bestaat er lokaal beleid op specifieke aspecten van de platformeconomie zoals het Amsterdamse actieplan Deeleconomie (2016). Ook inspectiediensten waaronder de Inspectie SZW en Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) spelen een rol. Ten slotte zijn er de **vakbonden en belangenorganisaties** waaronder FNV, CNV en ZZP belangenorganisaties. Zij komen op voor de belangen van platformwerkers.

⁴ Dit overzicht is niet uitputtend, maar bevat de belangrijkste actoren die genoemd worden in de literatuur, beleidsstukken en in interviews.

2.4 Waarden die een rol spelen in het maatschappelijke debat⁵

Tabel 2.1: Overzicht maatschappelijke waarden

| | Uitkomstwaarden (<i>good society</i>) | Proceswaarden (<i>good governance</i>) | Kwaliteitswaarden (<i>good practice</i>) |
|-------------------------------------|--|---|--|
| Casus Kluseconomie | Economie Zekerheid Arbeidsomstandigheden Verkeersveiligheid Data Privacy | Rechtmatigheid Transparantie Data-eigenaarschap | Toegang Mededinging |

Uitkomstwaarden

De kluseconomie draagt bij aan verschillende uitkomstwaarden. Verschillende respondenten schetsen hoe de kluseconomie kansen biedt, maar ook dat er risico's aan verbonden zijn. Een beleidsmaker (R7) zegt hierover: *“Platformwerk is te splitsen in risico's en kansen. Het brengt kansen met zich mee omdat meer mensen kunnen gaan werken en omdat een platform effectief vraag en aandacht bij elkaar kan brengen. Maar er zijn ook nadelen zoals wegblijven bij werkgeverschap. Dat is wel een implicatie en nog een push voor meer zzp'ers”*

Ten eerste heeft de kluseconomie **economische** effecten door middel van het **vergroten van de welvaart, werkgelegenheid, productiviteit en ondernemerschap/innovatie**. Transactiekosten voor het uitwisselen van diensten worden verlaagd. Ook maken platformbedrijven de markt, prijzen en kwaliteit van diensten transparanter (Blom, 2018). Zo biedt Deliveroo, dat sinds vier jaar in Nederland is, restauranthouders via data inzicht in hoe een restaurant presteert ten opzichte van een vergelijkbaar ander restaurant in termen van omzet, bereidingstijd, waardering van klanten, welke dagen rustiger zijn et cetera. (Vertegenwoordigers platformbedrijf R1, R2). Deze waarden zijn in beeld bij het ministerie van EZK en bij platformbedrijven zelf. Ook in de media is er aandacht voor innovatie en

⁵ Deze waarden zijn op inductieve wijze vastgesteld. Dit houdt in dat deze waarden genoemd werden in literatuur, beleid, kamerstukken, mediaberichten of door onze respondenten. We presenteren hier de belangrijkste waarden die meerdere keren en in meerdere bronnen genoemd werden.

flexibiliteit (3 februari). *Te huur: Twee rechterhanden*; Het Financieele Dagblad (2017, 12 april). *Gig economy steeds populairder*).

Er bestaan ook **bedreigingen voor de economie** en verschillende experts van kennisinstellingen spreken van ‘*disruptie*’ (R9, Experts kennisinstelling R12, R13). Zo kan het **bestaande markten verstoren** met nieuwe aanbieders en lagere tarieven zoals gebeurde met Uber en de taxibranche. Ook uitzendbureaus zien dat een deel van hun klanten nu werk vindt via platformbedrijven (Ter Weel et al., 2018). Daarnaast is er sprake van **monopolisering** en zijn er **lock in effecten** (Heerschap et al., 2018). Klusplatforms zijn gebaat bij schaal (Blom, 2018), wat macht met zich meebrengt en de mogelijkheid om zelf prijzen te bepalen (Vertegenwoordiger belangenorganisatie R3). Een respondent merkt op: ‘*als je niet dominant bent, dan heb je geen verdienmodel*’ (Expert kennisinstelling R12). Er is consolidatie gaande, ook internationaal (Expert kennisinstelling R13). Kleine platforms worden opgekocht door grote bedrijven. Daarnaast proberen ze gebruikers te binden aan hun platform. Dit gebeurt bijvoorbeeld door mogelijkheden om het online CV aan reviews en ratings mee te nemen te limiteren. Economische effecten worden gezien en ervaren door het ministerie van EZK en de platformbedrijven zelf.

Naast economische effecten leidt de kluseconomie tot veranderingen op het gebied van **flexibiliteit en zekerheid** in de arbeidsrelatie die ook gevolgen heeft voor de sociale zekerheid. Dit past binnen een bredere ontwikkeling van flexibilisering van de arbeidsmarkt (Commissie Regulering van Werk, 2020): “*De vraagstukken die er spelen zijn niet nieuw en dit vraagstuk zie je ook op andere plekken. Een platform is wel een plek waar heel veel ontwikkelingen samen komen* (R6)’. Er bestaan verschillende werkrelaties tussen platform en arbeiders, maar in de regel gaat de werknemer als ZZP’er een overeenkomst aan met de uiteindelijke afnemer van de dienst (Ter Weel et al., 2018) (Experts kennisinstelling R12, R13, Betrokken professional/expert kennisinstelling R16). Toch is de zelfstandige niet geheel vrij om prijsonderhandelingen te voeren. Het klusplatform stuurt vaak welke prijs de aanbieder voor zijn arbeid kan vragen en welk deel hij afdraagt aan het platform (Vertegenwoordiger belangenorganisatie R3). Ook is de zelfstandige zelf verantwoordelijk voor het afsluiten van verzekeringen. Dit geldt niet altijd want sommige klusplatforms verzekeren hun aanbieders tegen ongevallen en aansprakelijkheid (Vertegenwoordigers platformbedrijf R1, R2). Hiermee gepaard speelt

ook de kwestie van **belastingafdracht** door gebruikers van de platforms: *“Meer zelfstandigen, minder belastinginkomsten en dan wordt het moeilijker om de sociale infrastructuur in stand te houden”* (Vertegenwoordiger belangenorganisatie R3). Hoewel klusplatforms in sommige geval arbeid zoals schoonmaakwerk uit het zwarte circuit halen (Experts kennisinstelling R12; R13) dragen platformwerkers niet voor alle klussen belasting af. Hierbij bestaat een spanning tussen het individuele en collectieve belang (Experts verschillende kennisinstellingen R4, R5).

Vaak gaat het volgens respondenten (Vertegenwoordigers platformbedrijf R1, R2, Vertegenwoordiger belangenorganisatie R3) om arbeiders die voor een korte termijn een platform gebruiken. *“Maar als je er langer wilt werken en er afhankelijk van wordt dan kan het een probleem worden.”* (Expert kennisinstelling R5). Er bestaat een diversiteit aan platformwerkers: *“Ze werken in verschillende sectoren en verschillende beroepen en op verschillend skillniveau. En ze werken om verschillende redenen: zo heb je de platformstudent, full-timer, eenmanszaak, en multi-jobber”* (Experts kennisinstelling R12, R13). De kwestie van sociale zekerheid speelt voor sommigen meer dan voor anderen. Sommigen gebruiken platforms als extra inkomen en uit wens voor flexibiliteit. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om studenten die een flexibele bijbaan wensen (Vertegenwoordigers platformbedrijf R1, R2). Voor anderen is platformwerk het hoofdinkomen gemotiveerd uit noodzaak in plaats van voorkeur. Voor hen is er sprake van kwetsbaar werk en is het gebrek aan sociale zekerheid prangender (Ter Weel et al., 2018). Platformwerkers hebben daarnaast minder mogelijkheden om betere arbeidsvoorwaarden af te dwingen. Platformwerk is vaak tijdelijk, er is geen fysieke werklocatie waar zij collega’s ontmoeten en de contacten tussen werker en platform lopen vrijwel geheel digitaal (Expert kennisinstelling R12). De waarden van sociale zekerheid zijn in beeld bij FNV en CNV die proefprocessen begonnen en het ministerie van SZW onder andere via het onderzoek commissie Borstlap. Ook in mediaberichtgeving is er aandacht voor de positie van platformwerkers (Het Financieele Dagblad 7-4-2017 *‘Bij Deliveroo heet bezorger ‘onafhankelijke leverancier’*; NRC Handelsblad 26-1-2018 *‘Wel flexibel maar niet écht zelfstandig’*). Inmiddels zijn deze waarden ook in beeld bij de platformbedrijven zelf.

Ten derde staat bij klusplatforms ook **verkeersveiligheid** in de aandacht. Bezorgers moeten onder tijdsdruk producten afleveren over de weg. De vraag is hierbij ook of dit onderdeel van een arbeidsovereenkomst is of dat dit bijvoorbeeld op een andere manier geregeld wordt waarbij het niet uitmaakt of je werknemer of zelfstandig bent (Expert kennisinstelling R4). Daarbij zijn er ook lokale neveneffecten hiervan zoals congestie door taxichauffeurs/bezorgers (Expert kennisinstelling R9).

Tenslotte komt ook de waarde **data privacy** bij de klusplatforms aan bod. Klusplatforms hebben gevolgen voor bescherming van persoonsgegevens. Zo zijn gebruikers beperkt in hun anonimiteit en gedwongen gebruikersdata af te staan ten bate van de platforms (Ter Weel et al., 2018). Immers het gaat om afhankelijkheidsrelaties (Expert kennisinstelling R4, Beleidsmakers nationaal R6,R7): *“Het is moeilijk om te zeggen dat je je data niet wil afstaan. Dat kan negatieve consequenties hebben voor de werknemer”* (Expert kennisinstelling R4).

Samenvattend: Platformbedrijven zelf en het ministerie van EZK hebben met name economische uitkomstwaarden in beeld. Het ministerie van SZW en de vakbonden zetten zich in voor meer sociale zekerheid van platformarbeiders. Het brede palet aan uitkomstwaarden is in beeld bij de Belastingdienst, TNO, SER en CBS.

Proceswaarden

Er worden bij deze casus verschillende proceswaarden meegewogen. Ten eerste spelen er rond klusplatforms vragen van **rechtmatigheid**. Respondenten (Vertegenwoordiger belangenorganisatie R3, Expert kennisinstelling R4, Betrokken professional/expert kennisinstelling R16) geven aan dat het bij de kluseconomie ook draait om de vraag welke wet en regelgeving van toepassing is. Onder welke sector vallen bijvoorbeeld maaltijdbezorgplatforms?: *“Bieden ze een digitale service? Is het een koeriersbedrijf? Zitten ze in de foodsector?”* (Expert kennisinstelling R4). Deze vraag heeft gevolgen voor welke regels van toepassing zijn. Hierbij komt dat de platforms divers zijn en het per platform verschilt welke wet en regelgeving van toepassing is (Beleidsmakers nationaal R6, R7). Parallel hieraan speelt de discussie over het al dan niet handhaven door de inspectie en de belastingdienst een rol.

Ook de waarde **transparantie** komt bij de klusplatforms aan bod. Gebruikers hebben weinig inzicht in hoe de data gebruikt worden voor werkverdeling. Matchingsalgoritmen zijn geheim, aanbieders hebben geen inzicht in hoe hun persoonlijke rating tot stand komt (Expert kennisinstelling R5, Beleidsmakers nationaal R6, R7). Waar het online CV van ratings en reviews steeds belangrijker wordt, hebben ze hier geen eigenaarschap over en kunnen ze deze niet meenemen naar andere platforms. Bij het digitaal aansturen van werknemers wordt gebruik gemaakt van nudging en gamification (Experts verschillende kennisinstellingen R4, R5). Het werk wordt onpersoonlijker; men heeft geen contact met collega's en minder een band met het bedrijf. Een respondent spreekt van "*surveillance management*," maar geeft daarbij ook dat het interessant is om dit bij een platform te onderzoeken maar dat het een breder fenomeen is. Er kan ook sprake zijn van bias in algoritmen, mede gevoed door *discriminatie* die in de samenleving ontstaat "*zoals Marokkaanse taxichauffeurs die worden weggeklikt*" (Expert kennisinstelling R8).

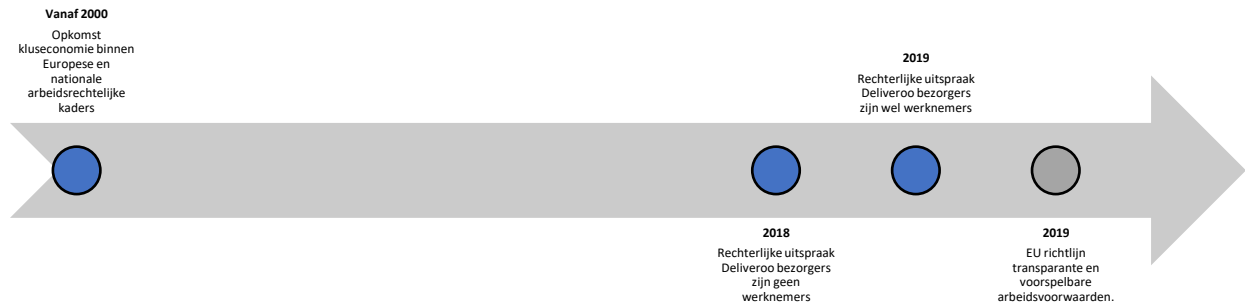
Kwaliteitswaarden

Ten slotte komt in deze casus een tweetal kwaliteitswaarden naar voren. De eerste kwaliteitswaarde die aan bod is gekomen is **toegang** tot het platform. Platforms vergemakkelijken de toegang tot aanbieden of gebruiken van arbeid. Platforms kunnen voor sommige groepen arbeiders een laagdrempelige manier zijn om te starten met werken (Experts kennisinstellingen R4,R5, Beleidsmakers nationaal R6, R7). Maar het kan ook afnemers mogelijkheden bieden. Zo biedt Deliveroo restaurants de mogelijkheid om een groter publiek te bereiken via hun platform.

Daarnaast benadrukken respondenten en onderzoeken dat **mededinging** niet in het geding mag komen. Platformbedrijven moeten niet te groot en dominant worden omdat dat de concurrentie kan verstoren. Een respondent wijst erop dat er in Europa verschillende mededingingsregels voor platformbedrijven bestaan wat verwarrend is voor platformbedrijven die vaak internationaal opereren: "*Een bedrijf als Booking mag in Nederland bijvoorbeeld veel meer dan in Frankrijk*". (Expert kennisinstelling R9)

2.5 Hoe is er institutioneel gereageerd?⁶

Figuur 2.1: Tijdlijn institutionele reacties (groen=vanuit overheid, blauw=buiten overheid)



Bij de kluseconomie is rondom arbeidsverhoudingen geen specifieke wetgeving voor platformwerk, maar is **bestaande wet- en regelgeving** van toepassing. Op Europees niveau zijn er kaders gesteld voor het arbeidsrecht. Zo is er op Europees niveau een richtlijn (91/533/EEG) over de verplichting van de werkgever om de werknemer te informeren over de voorwaarden die op de arbeidsovereenkomst of arbeidsverhouding van toepassing zijn. Dit moet leiden tot meer transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden (Ter Weel et al., 2018). In 2019 is de richtlijn Transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden door de EU aangenomen (EU2019/1152). Uiterlijk 1 augustus 2022 moeten de EU-lidstaten de bepalingen omzetten in nationaal recht en dan vervangt deze richtlijn richtlijn (91/533/EEG). De kluseconomie en arbeidsverhoudingen staan in Europa op de agenda. Er wordt ook informatie gedeeld tussen de landen (Beleidsmakers nationaal R6, R7).

Binnen Europese kaders is wetgeving op nationaal niveau van toepassing. Bestaande relevante wetgeving is de Waadi (Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs), de Wet werk en zekerheid en de Wet arbeidsmarkt in balans (WAB). Deze wetten raken wel aan platformwerk, maar dat hangt ook af van het type werk (Beleidsmakers nationaal R6,R7). *“Maar deze wetten zijn niet geschreven voor platformwerk (Beleidsmaker*

⁶ We bespreken hier momenten die bepalend zijn geweest voor de ontwikkeling van de kluseconomie. Deze kwamen naar voren kwamen in literatuur, beleid, kamerstukken, mediaberichten en werden genoemd door onze respondenten

nationaal R6)”. De WAB wordt op dit moment niet gehandhaafd, wat directe gevolgen heeft voor de platforms. *“Rond het handhaving moratorium zijn veel discussies”* (Beleidsmaker nationaal R6). In 2019 constateert de inspectie SZW dat groei van platforms risico’s voor de bescherming van werknemers met zich meebrengt. Door flexibele contracten en moeilijk te duiden vormen van zelfstandigheid is het voor de inspectie lastig vast te stellen of er sprake is van eerlijke beloning en geoorloofde arbeidstijden (Inspectie SZW, 2019).

Er zijn twee **rechterlijke uitspraken** geweest rondom de maaltijdbezorger Deliveroo die van invloed zijn op andere klusplatforms. De centrale vraag hierbij was of Deliveroo bezorgers ZZP-ers of werknemers zijn (Betrokken professional/expert kennisinstelling R16). In 2018 besloot de maaltijdbezorgdienst om arbeidsovereenkomsten met bezorgers niet te verlengen maar daarvoor in de plaats partnerovereenkomsten als zelfstandig ondernemers aan te gaan. Volgens de FNV was er nog steeds sprake van een relatie tussen werkgever en werknemer en de vakbond bracht deze zaak naar de rechter. Op 23 juli 2018 oordeelde de Rechtbank in Amsterdam dat de overeenkomst die een bezorger sloot met Deliveroo niet geldt als een arbeidscontract en dus is de bezorger niet in loondienst van het bedrijf (ECLI:NL:RBAMS:2018:5183). Daarentegen geeft de kantonrechter op 15 januari 2019 de FNV in twee zaken gelijk en oordeelt dat er nog steeds sprake is van een gezagsverhouding, waarbij de digitale systemen die Deliveroo gebruikt een belangrijke rol spelen (ECLI:NL:RBAMS:2019:198; ECLI:NL:RBAMS:2019:210). Bezorgers kunnen zelf bepalen of ze een opdracht aannemen maar dit werkt vervolgens in hun nadeel. Ook is er weinig tot geen ruimte voor onderhandeling van het tarief. Daarnaast oordeelt de rechter dat het bedrijf valt onder de CAO beroepsgoederenvervoer. Een respondent geeft hierover aan: *“Een rechtszaak geeft ook aan waar binnen huidig systeem de grenzen zijn”* (Expert kennisinstelling R4). Er loopt nog een hoger beroep over deze rechtszaken.

2.6 Hoe heeft de Tweede Kamer gereageerd?⁷

Tabel 2.2: Overzicht van waarden die centraal staan in institutionele reacties Tweede Kamer

| | Agenderende rol | Regulerende rol | Controlerende rol |
|-------------------|--|------------------------|--------------------------|
| Uitkomstwaarden | Economie Zekerheid Arbeidsomstandigheden Verkeersveiligheid Data privacy | Zekerheid | |
| Proceswaarden | Rechtmatigheid | Data-eigenaarschap | Rechtmatigheid |
| Kwaliteitswaarden | Gelijk speelveld | | |

Agenderende rol

De Tweede Kamer agendeert verschillende uitkomstwaarden van de kluseconomie. Bij de positieve implicaties staat vooral de **economische waarde** voorop met nadruk op innovatie, ondernemerschap, sociale cohesie, welvaart, werkgelegenheid, circulaire/duurzame economie. Bij de negatieve implicaties gaat het voornamelijk over de uitkomstwaarden **flexibiliteit** en **zekerheid** en over de proceswaarde **rechtmatigheid**. Sinds 2017 wordt het onderwerp kluseconomie besproken in de Tweede Kamer, waarbij in de vaste commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het draait om nader onderzoek naar de omvang en manier van werken binnen de kluseconomie (25883, nr. 312).

In 2014 en 2015 komt in enkele Kamerstukken de kluseconomie naar voren. Kamervragen gaan over het platform Helpling, waarbij in wordt gegaan op **arbeidsvoorwaarden** maar ook over welke regeling van toepassing is (2014Z20785). Ook in andere stukken komen arbeidsvoorwaarden en schijnconstructies rondom het platform Helpling terug

⁷ We bespreken hier momenten die bepalend zijn geweest voor de ontwikkeling van de kluseconomie. Deze kwamen naar voren kwamen in literatuur, beleid, kamerstukken, mediaberichten en werden genoemd door onze respondenten. In de Kamerstukken hebben wij gezocht op de zoekterm “kluseconomie” en daarnaast op de term “Deliveroo” omdat over dit platform een gerechtelijke uitpraak is geweest. Tot slot hebben wij een quick scan uitgevoerd met de zoektermen “Helpling”, “Charlie Cares”, “Uber Eats” “maaltijdbezorgdienst” en “platformwerk.”

(2018D11441; 2018D1447). Vanaf 2017 worden er Kamervragen gesteld over de positie van maaltijdbezorgers. Deze worden gesteld naar aanleiding van de berichtgeving dat Deliveroo van plan is zijn beleid te wijzigen waarin de bezorgers niet langer in loondienst zijn maar (schijn)zelfstandigen. Ook worden er vragen gesteld over verzekeringen bij ZZP-ers bij het platform Ubereats (2017ZO7445) en komt de onderhandelingspositie van zelfstandigen aanbod (2017D27466; 2017D22957). Aan het ministerie van SZW wordt gevraagd of zij actief gaan controleren of er sprake is van schijnzelfstandigheid. In 2017 zijn er rondetafelgesprekken georganiseerd over de platformeconomie, waarbij de waarden flexibiliteit en zekerheid en transparantie aan bod komen (Activiteit 2017A03004 Rondetafelgesprek ‘Werk in de platformeconomie’ en bijbehorende position papers, 16-11-2017).

In 2018 worden er Kamervragen gesteld over de waarden **economie** en **rechtmatigheid**, waarbij vragen worden gesteld over een eerlijke economie en de kwaliteitswaarde van een **gelijk speelveld**, het effectiever inzetten van bestaande regels dan wel het introduceren van nieuwe regels en de handhaving daarvan (2018Z07806). Daarnaast worden bijvoorbeeld vragen gesteld over de ongevallenverzekering (2018Z08559), of er sprake is van werkgeverschap en de rol van de Belastingdienst (2018D04785). Tot slot worden er Kamervragen gesteld naar aanleiding van een mediabericht over minderjarigen die in dienst zijn bij maaltijdbezorgplatforms (2018Z12042), verkeersveiligheid van maaltijdbezorgers (2019Z07281) en over het bericht dat Schiphol Deliveroo inzet (2018Z03220).

In de Kamercommissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid staan de waarden **flexibiliteit** en **zekerheid** centraal waarbij schijnzelfstandigheid, verzekeringen, pensioenopbouw en de ondermijning van de sociale zekerheid en het arbeidsrecht aan bod komen (29544 nr. 815; 29544-840). Ook de economische waarde van het creëren van een **gelijk speelveld** komt aan bod (23645-681). En er wordt verwezen naar onderzoek door SEO dat gedaan wordt om de omvang van de kluseconomie in kaart te brengen (258883-312; 29544-815).

In 2019 wordt de uitkomstwaarde **verkeersveiligheid van maaltijdbezorgers** geagendeerd (2019Z07281), maar ook over **flexibiliteit** en **zekerheid** en de proceswaarde **rechtmatigheid** (29544-890;29544-924) naar voren. Hierbij komen de uurtariefswijziging (2019Z16090) en de uitspraak van de rechter dat Deliveroo haar medewerkers pensioen moet betalen (2019Z16126; 29544-890) aan de orde, maar ook de handhaving gegeven de huidige wetgeving (ibid.).

Regulerende rol

Vanuit haar regulerende rol heeft de Tweede Kamer geen initiatief wetsvoorstellen of amendementen ingediend rondom de kluseconomie. Sommige partijen (met name Kamerlid Gijs van Dijk (PvdA) hebben aangestuurd op meer regulering met name vanuit de waarde van arbeidszekerheid. Een voorbeeld hiervan is de initiatiefnota die Gijs van Dijk in 2019 indiende ter verbetering van de **arbeidspositie** van platformwerkers (35230 nr. 2). Naast aandacht voor pensioenopbouw en de bescherming bij ziekte en arbeidsongeschiktheid, heeft deze nota ook aandacht voor de invloed van algoritmes op de werkduur en tijden van platformwerkers en de beloning die zij daarvoor krijgen. Ten slotte wil deze nota **dataportabiliteit** verbeteren en zo **lock in effecten** van platforms verminderen. Deze initiatiefnota is een voorbeeld van de regulerende taak van de Tweede Kamer omdat hij de Tweede Kamer verzoekt haar steun uit te spreken voor deze voorstellen en de regering verzoekt de uitvoering daarvan te bevorderen.

Controlerende rol

Uit de analyse van de moties blijkt dat in 2017 omtrent de kluseconomie twee moties (Kamerstuk 34775-XV, nr. 47; 35000 XV, nr 66) zijn ingediend. De regering wordt verzocht om in navolging van het onderzoek naar de aard en omvang van de kluseconomie onderzoek te doen naar de toekomst van de arbeidsmarkt op het gebied van het arbeidsrecht en de arbeidsovereenkomst en daarbij alle relevante partijen te betrekken. Het gaat hierbij om de proceswaarde **rechtmatigheid**. Het Rathenau instituut heeft vervolgens onderzoek gedaan dat uitmondde in het rapport Eerlijk Delen (Rathenau instituut, 2017). Naar aanleiding van deze publicatie heeft de Tweede Kamer in oktober 2017 een dertigledendebat gehouden. Hierin benadrukken Kamerleden dat de kluseconomie door alle sectoren heen gaat en dat het hierbij niet alleen om vraagstukken gaat die het ministerie van EZK betreft maar ook het ministerie van SZW. Tevens worden positieve

ontwikkelingen in termen van de economische uitkomstwaarde benoemt zoals innovatie, efficiënter gebruik van producten, ondernemerschap, hergebruik en saamhorigheid benoemt, Risico's worden ook gesignaleerd rondom de economische uitkomstwaarde zoals gelijkspeelveld en monopolievorming. Ook worden risico's benoemd in termen van arbeidszekerheid en veiligheid. De proceswaarde rechtmatigheid komt aan bod. Hierbij wordt er gewezen op de juridisch onduidelijkheid over de rechten, plichten en verantwoordelijkheden rondom de deeleconomie. Tot slot komt de kwaliteitswaarde toegang aan bod.

Over Deliveroo zijn twee moties ingediend, één in 2017 (34775-XV, nr. 62) en één in 2019 (Kamerstuk 29544, nr. 888). De motie uit 2017 betrof een verzoek aan de Belastingdienst om direct de fietskoeriers te handhaven op schijnzelfstandigheid. De motie van 2019 reageert op de uitspraak van de Kantonrechter die constateerde dat de bezorgers van Deliveroo werknemers zijn en dat de CAO voor de transportsector van toepassing is. Bij beide moties gaat het om de proceswaarde **rechtmatigheid**. De Tweede Kamerleden verzoeken de regering om een gesprek te faciliteren tussen de vakbonden, Deliveroo en andere bedrijven die maaltijden bezorgen met als doel om gezamenlijk tot een oplossing te komen. Deze motie is aangenomen.

2.7 Conclusie

Samenvattend hebben partijen uit de Tweede Kamer hun **regulerende rol** vervuld door meer duidelijkheid te vragen over welke wet- en regelgeving van op platformbedrijven toepassing is. Sommige partijen hebben aangestuurd op meer regulering. Het belangrijkste voorbeeld hiervan was de initiatiefnota van Van Dijk (35230 nr. 2). Er gaat ook reeds een regulerende functie uit van debat in de Tweede Kamer an sich. Een van de experts (Betrokken professional/expert kennisinstelling R16) merkt op dat de kluseconomie zich eerder in een '*cowboypass*' begaf waarin verschillende platforms op de Nederlandse markt kwamen en eigen praktijken ontwikkelden. Sinds enkele jaren werken platformbedrijven meer samen met de ministeries. Dit bevestigt ook een respondent van een maaltijdbezorgplatform.

Daarnaast heeft de Tweede Kamer waarden rond de platformeconomie veelvuldig **geagendeerd**. Dit gebeurde vaak naar aanleiding van incidenten of rechterlijke uitspraken

rond specifieke platformbedrijven. Hierdoor blijft het debat soms wat gefragmenteerd en worden waarden los van elkaar besproken. Een respondent merkt hierover op: *“De Kamer zou het debat kunnen insteken vanuit publieke waarden en dan bedenken wat willen we dat deze technologie wel of niet doet”* (Expert kennisinstelling R4). Hierbij kan de Kamer er ook op aansturen dat departementen die verschillende waarden nastreven gezamenlijk moeten reageren, bijvoorbeeld door het debat *“Je stimuleert dan de departementen om samen tot een antwoord te komen”* (Beleidsmaker nationaal R7).

De kluseconomie is met name aan bod gekomen via Kamervragen en tijdens algemene overleggen van de commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Uit analyse van deze parlementaire documenten ontstaat het beeld dat de Tweede Kamer met name stuurt op uitkomstwaarden en in het bijzonder op de waarden **flexibiliteit** en **zekerheid**. Daarnaast komt de proceswaarde **rechtmatigheid** in beeld en de kwaliteitswaarde **toegang**. Waarden als **mededinging** en **data-eigenaarschap** hebben wij niet terug gevonden in de door ons bestuurd stukken.

3. Casus Automatische kentekenplaatherkenning (ANPR)

ANPR is een vroege vorm van slimme beeldtechnologie die volop in ontwikkeling is. Slimme camera's kunnen naast kentekens nu ook objecten, gedragingen en gezichten automatisch herkennen. ANPR wordt door de overheid ingezet om geregistreerde voertuigen te herkennen, maar ook voor risicoprofilering van voertuigen die verdacht zijn. Onze analyse laat zien dat gebruikers van ANPR vooral effectieve en efficiënte uitvoering van overheidstaken in beeld hebben. Actoren zoals de Autoriteit Persoonsgegevens en rechters bewaken de inbreuk op privacy. Waardenafwegingen in de Tweede Kamer werden vooral gemaakt op het spanningsveld tussen veiligheid en privacy. Het onderzoek laat zien dat een bredere waardenafweging voor andere ANPR toepassingen minder werd gemaakt omdat agendering en regulering vooral volgden op ANPR toepassingen in het veiligheidsdomein.

3.1 Inleiding

Automatische kentekenplaatherkenning (ANPR, naar het Engelse *Automatic Number Plate Recognition*) is een techniek waarmee kentekens van voertuigen met behulp van camera's automatisch worden gelezen. Het beeld van de nummerplaat wordt door software die letters en cijfers optisch kan herkennen omgezet in tekst.

Slimme camera's zoals ANPR die niet alleen observeren maar ook herkennen, zijn een vorm van sensing technologie die gebruikt wordt in 'smart cities' (TNO, 2018; Rathenau, 2018). Zo bestaan er ook sensoren die registreren hoe vol afvalcontainers zitten en wifi trackers die voetgangersstromen in kaart brengen. Sensoren in smart cities bieden de overheid mogelijkheden om de samenleving te 'lezen' en daarmee te sturen (Meijer, 2015).⁸

Tekstbox 3.1: Bronnen casus ANPR

De analyse van deze casus is gebaseerd op:

- 10 onderzoekspublicaties;
- 14 beleidsdocumenten;
- 209 parlementaire documenten;
- 112 krantenartikelen;

⁸ Toch zijn er ook redenen om ANPR niet als smart city technologie te beschouwen: ANPR camera's bevinden zich over het algemeen langs snelwegen en binnenwegen buiten steden. Daarnaast menen

Rond 1995 hield de politie onder de naam ‘Catch-ken’ de eerste experimenten met automatische kentekenplaatherkenning. In 2004 werden herkende kentekens voor het eerst automatisch vergeleken met referentiebestanden (Flight & Van Egmond, 2011). Dit zijn lijsten met kentekens die voor verschillende redenen worden gezocht. Na positieve evaluaties van verschillende pilots door de politie (Mevis, 2005; Rommen & Binnekamp, 2006) wordt besloten om ANPR door te ontwikkelen en landelijk te implementeren. Hiertoe richtte de politie in 2008 het landelijk programmabureau ANPR op. Op 1 mei 2008 wordt het systeem van ANPR officieel in gebruik genomen.

Inmiddels staan er vele honderden ANPR camera’s langs snelwegen en binnenwegen.⁹ Gegevens van deze camera’s worden op basis van verschillende wettelijke gronden gebruikt door verschillende overheidsorganisaties. Op nationaal niveau wordt ANPR gebruikt voor twintig toepassingen die vallen onder zes verschillende ministeries (Blg 807558 bij Kamerstuk 31051 nr. 15). De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en Rijkswaterstaat gebruiken ANPR voor verkeersroutering, filebestrijding, tolheffing en taxitoezicht. De Belastingdienst gebruikt ANPR voor het innen van openstaande belastingsschulden, oneigenlijk gebruik van voertuigen waarvoor geen motorrijtuigenbelasting wordt betaald, privégebruik van zakelijke auto’s en zogenaamde katvangers: personen die kentekens van anderen (vaak tegen een vergoeding) op hun naam laten zetten. De Koninklijke Marechaussee gebruikt ANPR voor grenscontroles en handhaving van de Vreemdelingenwet (Homburg et al., 2016; Flight & Van Egmond, 2011).

De belangrijkste gebruiker is de politie die ANPR gebruikt voor handhaving op basis van verschillende referentielijsten (openstaande boetes of vrijheidsstraffen, verdenking van (betrokkenheid bij) een strafbaar feit, het handhaven van gebiedsverboden en het bewaken en beveiligen van personen, objecten en diensten). Daarnaast zet de politie ANPR in voor traject- en andere snelheidscontroles en in het kader van strafrechtelijk onderzoek. Een

sommige respondenten (Gebruikers van ANPR R12, R13) dat smart city technologieën draaien om leefbaarheid, waar ANPR voornamelijk ten goede komt aan veiligheid.

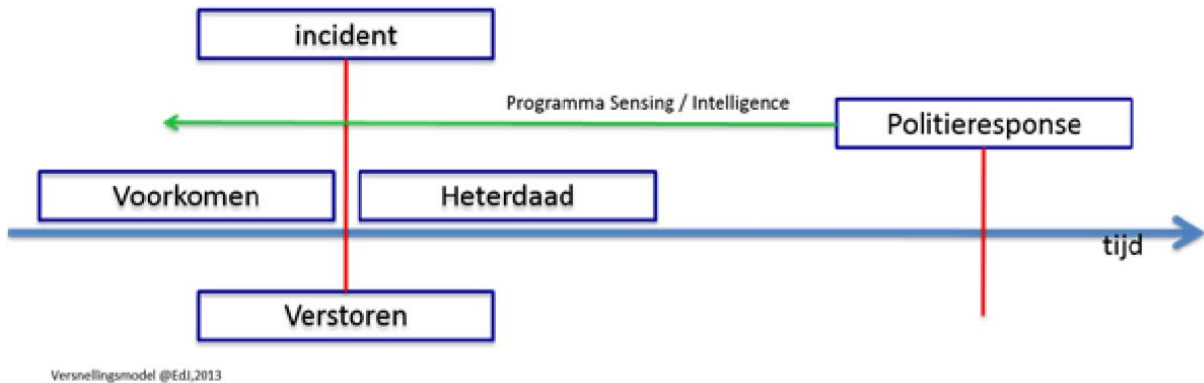
⁹ De politie gebruikt ANPR camera’s op grond van het gewijzigde art. 126jj Wetboek van Strafvordering en art. 3 van de Politiewet. Op basis van art. 126jj WvS zijn er 299 vaste ANPR geplaatst, naast de inzet van mobiele ANPR camera’s op voertuigen en bij controleacties (Staatscourant 2020, 2377). In totaal bezit de politie volgens onze respondenten zo’n 800 vaste ANPR camera’s (Beleidsmaker nationaal R8; Gebruiker ANPR R12).

wetswijziging die het bewaren van kentekengegevens mogelijk maakt (Stb. 2017, 462; Stb. 2018, 472), faciliteert ook *'superopsparing'* (Gebruiker van ANPR R12) waarbij het Openbaar Ministerie (OM) en de politie kentekens die gezocht worden voor ernstige misdaden waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten kunnen terugzoeken in bestanden met geregistreerde kentekengegevens ('hits' en 'no-hits') die 28 dagen worden bewaard.

Ook lokale overheden maken gebruik van ANPR, bijvoorbeeld voor parkeercontroles, het in kaart brengen van verkeersstromen en het handhaven van milieuzones. Ten slotte wordt ANPR gebruikt door private partijen en burgers. Zo wordt ANPR gebruikt door onder andere parkeergaragebeheerders, tankstations en bedrijventerreinen. ANPR wordt hier soms ingezet voor functionele doeleinden zoals het vergemakkelijken van het in- en uitrijden van parkeerterreinen of veiligheidsdoeleinden zoals het bewaken van bedrijventerreinen of het voorkomen van ladingdiefstal op parkeerplaatsen (Flight & Van Egmond, 2011). ANPR camera's zijn binnen het prijsbereik van consumenten gekomen: *"ik kan er zo eentje bestellen via AliExpress"* (Expert Kennisinstelling R6). Zo gebruiken burgers ANPR camera's om de toegang tot hun privéterrein te bewaken.

ANPR is nog steeds in ontwikkeling. Binnen deze casus hebben we bijzondere aandacht voor een sensing proef in Roermond waar ANPR camera's worden gebruikt om Oost-Europese zakkenrollerbendes die naar de Designer Outlet reizen vroegtijdig op te merken om criminaliteit te voorkomen (Politie, 2017). Zoals onderstaande figuur weergeeft, beoogt het Programma Sensing van de politie met de inzet van sensoren zoals ANPR de responsetijd van de politie terug te brengen tot voor het incident en criminaliteit te voorkomen. Door in te zoomen op de proef in Roermond verkrijgen we – naast een terugblik op het gebruik van ANPR in de afgelopen 12 jaar - inzicht in actuele maatschappelijke waarden en institutionele reacties die spelen bij deze nieuwe toepassing van ANPR.

Figuur 3.1: ANPR ter voorkoming van criminaliteit (Politie, 2017: 8)



3.2 Positionering

ANPR gaat in Nederland inmiddels zo'n 12 jaar mee. Daarmee is deze technologie een geschikte casus om terug te kijken hoe er institutioneel gereageerd is op deze vorm van digitalisering die zich voornamelijk binnen de overheidsorganisaties voltrok. Ook is deze vorm van slimme beeldtechnologie volop nog in ontwikkeling, wat deze casus bredere relevantie geeft. Hieronder lichten wij twee ontwikkelingen van digitale technologie toe waarvoor ANPR bredere relevantie heeft.

Ten eerste is ANPR een vroege vorm van slimme beeldtechnologie. Soortgelijke technologie kan inmiddels ook logo's, gedrag (zoals telefoneren achter het stuur en zakkenrollen (Expert kennisinstelling R4)) en gezichten herkennen. De casus ANPR heeft daarmee bredere relevantie voor andere vormen van slimme beeldtechnologie. Maatschappelijke waarden (zoals veiligheid, privacy proportionaliteit, en accuraatheid) en institutionele reacties (zoals richtlijnen van de Autoriteit Persoonsgegevens en Kamervragen) die rond ANPR een rol speelden, zien wij bijvoorbeeld terug in discussies rond gezichtsherkenning (Autoriteit Persoonsgegevens, 2016; TK2020Z01644). Uit de casus ANPR kan de Tweede Kamer lessen trekken voor nieuwere vormen van slimme beeldtechnologie.

Een tweede manier waarop deze casus bredere relevantie heeft, is door het gebruik van lerende algoritmes die afwijkende subgroepen in een dataset kunnen herkennen. In het

project Sensing dat plaatsvindt in Roermond wordt ‘exceptional model mining’ ingezet om subgroepen van voertuigen te herkennen die afwijkend gedrag vertonen dat wijst op mobiel banditisme (Gebruiker ANPR R18; Scheerder, 2019). Dit gebeurt op basis van artikel 3 van de Politiewet. Het gebruik van algoritmen voor het ontwikkelen van risicoprofielen gebeurt binnen steeds meer overheidsorganisaties. Deze functioneren om voor te selecteren wie aan nadere controle onderworpen worden. Het bekendste voorbeeld hiervan is het Systeem Risicoindicatie (SyRi), een risicoprofileringsysteem dat gebruikt werd ter opsporing van fraude met sociale verzekeringen. De rechter oordeelde op 5 februari 2020 dat dit systeem in strijd is met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (ECLI:NL:RBDHA:2020:865). Uit de casus ANPR, en dan met name de proef in Roermond, kan de Tweede Kamer lessen trekken voor andere vormen van risicoprofilering die mogelijk gemaakt worden door digitale technologie.

3.3 Betrokken actoren¹⁰

Er zijn verschillende actoren betrokken bij ANPR. Ten eerste zijn dit de **gebruikers** van de technologie waaronder de Politie, de Koninklijke Marechaussee, de Belastingdienst en gemeenten. Bij de sensing proef in Roermond zijn betrokken het politiebasisteam Roermond, de gemeente Roermond, de landelijke programma’s Sensing en High Impact Crime (HIC), het Dutch Institute for Technology, Safety & Security (DITSS), het OM en private partners waaronder het Designer Outlet Centre Roermond (Politie, 2017). Voor het verbeteren van de data analyse werkt de politie samen met de TU Eindhoven en Brightlands, een zogenaamde Smart Service Campus in Heerlen waar zich verschillende technologiebedrijven bevinden (Politie.nl; Rathenau, 2019).

Naast gebruikers zijn verschillende partijen betrokken bij het **reguleren** van ANPR in Nederland. Dit zijn de regering, Tweede en Eerste Kamer en de rechterlijke macht die op verschillende momenten uitspraak heeft gedaan over de rechtmatigheid van de inzet van ANPR. Zoals we zullen zien zijn ook Europese beleidskaders op het gebied van bescherming van persoonsgegevens relevant voor deze casus. Ook lokaal worden door

¹⁰ Dit overzicht is niet uitputtend, maar bevat de belangrijkste actoren die genoemd worden in de literatuur, beleidsstukken en in interviews.

gemeenten besluiten genomen over de inzet van ANPR. We zien bijvoorbeeld dat de Roermondse gemeenteraad een rol heeft gespeeld in het reguleren van de sensing proef. Ten slotte heeft de Autoriteit Persoonsgegevens een rol in het **toezicht** op ANPR. Zij houden toezicht op de naleving van privacywetgeving in brede zin, waaronder dataverzameling, maar ook dataverwerking valt. Ook kennisinstituten zoals TNO en het Rathenau Instituut en privacy-voorvechters zoals Privacy First en Bits of Freedom monitoren de inzet van ANPR. Rapporten en lobby werken soms door in institutionele reacties die in 3.5 nader aan bod komen.

3.4 Waarden die een rol spelen in het maatschappelijk debat¹¹

Tabel 3.1: Overzicht maatschappelijke waarden

| Uitkomstwaarden (<i>good society</i>) | Proceswaarden (<i>good governance</i>) | Kwaliteitswaarden (<i>good practice</i>) |
|--|---|---|
| Data Privacy Veiligheid Luchtkwaliteit Handhaving (onder andere belastingheffing) | Efficiëntie Effectiviteit Proportionaliteit Transparantie Non-discriminatie Data-eigenaarschap | Accuraatheid |

Uitkomstwaarden

In termen van maatschappelijke uitkomsten betreft de inzet van ANPR een klassiek dilemma tussen **data privacy** (inmenging in de persoonlijke levenssfeer) en **veiligheid**. Met de inzet van sensoren zoals ANPR wordt het waarnemingsvermogen van overheidsorganisaties vergroot. Er worden op verschillende plaatsen tegelijk op permanente basis kentekens geregistreerd. Dit zorgt voor meer **efficiënte** en **effectieve** uitvoering van overheidstaken. Bij inzet door politie en het OM gaat het om overheidstaken

¹¹ Deze waarden zijn op inductieve wijze vastgesteld. Dit houdt in dat deze waarden genoemd werden in literatuur, beleid, kamerstukken, mediaberichten of door onze respondenten. We presenteren hier de belangrijkste waarden die meerdere keren en in meerdere bronnen genoemd werden.

op het gebied van criminaliteitsbestrijding en handhaving. Het gaat echter ook om andere toepassingen dan veiligheid, bijvoorbeeld verbeterde **luchtkwaliteit** bij het handhaven van milieuzones en **belastingheffing** bij inzet door de Belastingdienst. Bij de inzet van ANPR voor deze doeleinden verhouden deze uitkomstwaarden zich tot privacy.

Effectievere en efficiëntere uitvoering van overheidstaken worden voornamelijk genoemd door de verschillende gebruikers van ANPR (Gebruikers van drie verschillende organisaties R19; R17; R16). Een respondent noemt ANPR bijvoorbeeld een *‘belangrijk handhavingsinstrument’* dat de *‘slagvaardigheid’* van de politie vergroot (Gebruiker van ANPR R17). Deze waarden zijn ook in beeld bij politieke partijen en belangenorganisaties die zich inzetten voor ‘law en order’. Ook in mediaberichten worden succesvolle handhavingsacties door middel van ANPR geprezen (zie bijvoorbeeld *‘Kentekencamera goudmijn voor politie en fiscus’* (AD, 9-4-2011); *‘Kentekencheck ook met gsm van agent; Pakkans boeven fors groter dankzij slimme diender’* (Telegraaf, 12-6-2014)). Ook worden soms beperkingen van de effectiviteit besproken *‘Weinig criminelen gepakt met kentekenherkenning’* (Trouw, 21-5-2012).

ANPR maakt een grotere inbreuk op de privacy dan handmatige kentekencontroles. Dit zit hem in verschillende aspecten van de technologie: Ten eerste is er bij ANPR sprake van stelselmatige (altijd) en pervasieve (op vele plekken, hoewel er geen landelijk dekkend netwerk bestaat) surveillance. Dit raakt aan de **autonomie** van burgers: Het is moeilijk om buiten het zicht van ANPR camera’s te blijven. Er kunnen hierbij **chilling effects** optreden: burgers zullen niet strafbare, maar verdachte gedragingen als gevolg van surveillance gaan vermijden (Vertegenwoordiger belangenorganisatie R11).

Ten tweede maakt de aanpassing van art. 126jj WvS (de ‘Wet ANPR’) het mogelijk om naast ‘hits’ ook de **‘no-hits’ 28 dagen te bewaren** voor gebruik in opsporingsonderzoek. Deze passagegegevens zijn kentekens die in eerste instantie (dus op het moment van passage) niet geregistreerd stonden voor een misdrijf. Ook dit is een uitbreiding op traditionele vormen van surveillance.

Ten derde is met ANPR mogelijk om **nieuwe informatie te genereren uit de combinatie van data en metadata** van verschillende camera’s (zoals het tijdstip van passeren) en door deze te combineren met andere gegevens (bijvoorbeeld open data van de Rijkdienst voor

het Wegverkeer (RDW) over kleur en model auto). Op deze manier kunnen bijvoorbeeld routes worden gereconstrueerd. Bij de sensing proef in Roermond worden bijvoorbeeld aanrijroutes naar de Designer Outlet vastgesteld op basis van combinatie van de registraties door zeven nieuw geplaatste ANPR camera's (Gebruiker ANPR R18). Door kentekengegevens te combineren met RDW gegevens kunnen in deze proef valse kentekens worden herkend waarbij het kenteken niet matcht met het geregistreerde model en de kleur van de auto (Scheerder, 2019).

Ten slotte leidt het uitgebreide waarnemingsvermogen van ANPR camera's soms tot **function creep**: dit betreft het gebruik van ANPR camera's door andere organisaties en voor andere doeleinden dan waarvoor ze oorspronkelijk geplaatst zijn (Vertegenwoordiger belangenorganisatie R11). ANPR maakt steeds vaker deel uit van sensornetwerken waarbij sprake is van medegebruik (Engberts & Copini, 2016). Vaak is hier een wettelijke grondslag voor maar in sommige gevallen ontbreekt deze. Zoals we in 3.5 nader zullen beschrijven is de Belastingdienst in 2017 teruggefloten voor het gebruik van ANPR gegevens bij het vaststellen van privégebruik van leaseauto's. Voor deze toepassing ontbrak een wettelijke grondslag. In 2019 oordeelden de **Commissie Persoonsgegevens van de Gemeente Amsterdam** en **adviesbureau PBLQ** dat de politie onterecht inzicht had in de ANPR gegevens die de gemeente Amsterdam verzamelt voor het handhaven van de milieuzone (Commissie Persoonsgegevens Amsterdam, 2019).

Data privacy is in beeld bij de Autoriteit Persoonsgegevens, bij verschillende politieke partijen en bij privacyvoorvechters zoals Bits of Freedom en Privacy First. De Tweede Kamer is geïnformeerd over privacy implicaties van de Wet ANPR via een Privacy Impact Assessment (PIA). Dit onderzoek naar de effecten van de wetgeving op de gegevensbescherming van burgers wordt bij alle nieuwe wetgeving gedaan. Ook in mediadiscussies is de waarde 'privacy' in beeld: '*Fiscus schond privacy van automobilisten*' (Trouw, 25-2-2017); '*Politie had onterecht inzage in data van milieucamera's*' (NRC Handelsblad, 17-10-2019).

In het bovenstaande zien we dat actoren verschillende uitkomstwaarden nastreven. Gebruikers van ANPR hebben vooral effectieve en efficiënte uitvoering van overheidstaken in beeld. Daarnaast zijn er belangenorganisaties die de gevolgen voor

privacy monitoren. Bij kennisinstituten zoals universiteiten, TNO en het Rathenau instituut wordt een afweging tussen verschillende waarden gemaakt (TNO, 2018; Rathenau, 2018). In de Tweede Kamer worden door sommige partijen uitkomstwaarden op het gebied van veiligheid en bij andere partijen uitkomstwaarden op gebied van data privacy bewaakt.

Proceswaarden

Er zijn verschillende proceswaarden aan de orde bij deze casus. Ten eerste is dit **proportionaliteit**. De inzet van ANPR technologie wordt afgewogen tegen data privacy-implicaties. Gezien de specifieke toepassing, bestaan er soms ook andere effectieve middelen die kunnen worden ingezet. Een respondent geeft het voorbeeld van het monitoren van verkeersstromen. Het werken met tellers van voertuigen kan dan voldoende effectief zijn en kentekenregistratie is voor dit doel niet nodig (Expert kennisinstelling R6). Een andere respondent geeft aan dat ook in de technologie zelf kan worden ingebouwd dat er niet meer data verzameld wordt dan nodig: bijvoorbeeld gezichten van inzittenden of bedrijfsnamen op auto's kunnen geblurd worden. Dit wordt ook wel 'privacy by design' genoemd (Expert kennisinstelling R4; Beleidsmaker nationaal R8; TNO, 2018). Een gebruiker van ANPR merkt op dat de proportionaliteitsafweging van het veiligheidsbelang tegenover het privacybelang meervoudig moet zijn: *“Het eerste zit hem in wat wil ik waarnemen? En is datgene wat ik wil waarnemen en wat ik ervoor nodig heb, staat dat in verhouding met het probleem dat ik moet oplossen? De tweede afweging is proportionaliteit op de verwerking. Wat kan er weg, en wat neem je verder mee? [...] De derde gaat over de vraag: wat ga ik ermee doen; hoe ziet de opvolging eruit? Op het moment dat mijn opvolging eruitziet dat ik mensen ga aanspreken op straat, dan is er een heel ander effect dan dat mensen bijvoorbeeld in staat zijn hun gegevens bij mij te komen controleren. Kortom: Er zijn zoveel andere dingen een om een beeld te vormen van een crimineel proces. Er zijn allemaal opvolg acties die minder invasief zijn. [...] Eigenlijk nog een vierde: maatschappelijke effect achteraf. En staat dat in verhouding met wat ik oorspronkelijk bedoeld heb?”*

Een tweede proceswaarde is **transparantie** bij de inzet van ANPR. Vaak zijn burgers wel geïnformeerd over de aanwezigheid van ANPR camera's maar de gebruikers en toepassingen ervan zijn minder bekend. Door medegebruik wordt één camera vaak voor

meerdere doeleinden worden gebruikt, telkens uitgaande van de betreffende wettelijke grondslag en daaruit voortvloeiende doelbinding: “*de exploitatie en het gebruik van de beelden en het steeds gemeenschappelijker worden van de camera’s leiden er ook toe dat ze als het ware telkens ‘van kleur verschieten’*”(Engberts & Copini, 2016: 21). Transparantie over de inzet van ANPR wordt onder andere bewaakt door cameraplannen (zoals Staatscourant 2020, 2377) en evaluaties (zoals de evaluatie die WODC van de Wet ANPR die gaande is) naar de Tweede Kamer te sturen. Ook de sensing proef in Roermond wordt geëvalueerd en de resultaten van deze evaluatie worden met de gemeenteraad gedeeld. Bij medegebruik van ANPR data door andere partijen komt ook de waarde **data eigenaarschap** naar voren. Op verschillende momenten is er discussie geweest wie er toegang heeft tot de beelden van specifieke ANPR camera’s (Volkskrant 25-2-2017 ‘Belastingdienst fout met rittencontrole leaserijder’; Commissie Persoonsgegevens Amsterdam, 2019).

Ten derde is de waarde **non-discriminatie** belangrijk bij ANPR. Hoewel non-discriminatie een belangrijk grondrecht is, betreft het in deze casus geen uitkomstwaarde waar ANPR technologie invloed op uitoefent, maar een proceswaarde; het gaat over de manier waarop ANPR wordt ingezet. Bij het gebruik van ANPR op basis van referentiebestanden is er per definitie meer aandacht voor ‘second’ dan ‘first offenders’. Experts en betrokkenen zien daarnaast een risico op discriminatie bij het gebruik van ANPR data voor het ontwikkelen van risicoprofielen van verdachte voertuigen. Dit kan gebeuren wanneer gewerkt wordt op basis van gebiaste beslisregels of referentiebestanden. In de Roermondse gemeenteraad heeft de fractie van DENK een motie ingediend om het herkomstland van kentekens als etnisch kenmerk uit de pilot te halen (Gemeenteraad Roermond, 2018). Gebruikers van de technologie stellen dat ANPR juist tot meer accurate en gedetailleerde risicoprofielen kan leiden (R18) en bijdraagt aan “*professioneel profileren*” door de politie (Gebruiker ANPR R12).

Zoals bovenstaande laat zien, worden deze proceswaarden meegewogen door verschillende gebruikers van ANPR. Deze proceswaarden zijn ook in beeld bij onderzoeks- en kennisinstututen zoals universiteiten, TNO en het Rathenau instituut. Ook zijn ze in beeld bij de Tweede Kamer zoals de behandeling van de ‘Wet ANPR’ laat zien. Deze komt in 3.6 nader aan bod.

Kwaliteitswaarden

Bij de casus ANPR is **accuraatheid** een voorwaarde van het bereiken van maatschappelijke uitkomsten met deze digitale technologie. ANPR camera's hebben hoge accurateid maar zijn niet feilloos (Experts verschillende kennisinstellingen R4, R6). Camera's worden bijvoorbeeld belemmerd door laagstaande zon. Ook aan de kant van de burger kan hier misbruik van worden gemaakt: bijvoorbeeld het gebruik van gestolen kentekenplaten. Ten slotte kunnen er fouten gepaard gaan in het opvolgen van signalen. Experts van verschillende kennisinstellingen (R6, R4) menen dat hier soms onvoldoende aandacht voor is: *“Wat wel opvalt is en mij dwars zit is dat er constant gedaan wordt dat de techniek en de toepassing daarvan feilloos zijn. Politie doet kundig zijn werk en de data deugt. En allebei is niet waar.”* (Expert kennisinstelling R6).

Bij het gebruik van ANPR data voor risico-analyse wordt een zekere mate van onnauwkeurigheid in de voorspelling van verdachte kentekens geaccepteerd. Het verbeteren van de accurateid van algoritmen is volgens verschillende gebruikers van ANPR (R18; R17) belangrijk: *“De kunst voor de middellange termijn zit hem in sensor gegevens met elkaar verbinden door algoritmes. De kwaliteit van het algoritme is dan belangrijk, de zuiverheid daarvan.”* (Gebruiker ANPR R17). Wanneer gewerkt wordt op basis van gebiaste beslisregels kan het algoritme verkeerd werken. Ook bij machine learning kunnen er inaccurate feedback loops ontstaan omdat algoritmes leren van informatie uit het verleden: *“Een probleem hierbij is het gebrek aan goede test datasets. De beschikbaarheid daarvan is heel erg belangrijk voor de kwaliteit van algoritmes. Als overheid kun je zorgen voor data sets die niet gebiased zijn en dat er mechanismen zijn die daarop letten.”* (Expert kennisinstelling R4). Dan nog zullen lerende algoritmen altijd wat achter de feiten aanlopen. Rond de proef in Roermond stelt een respondent vast dat wanneer zakkenrollerbendes hun gedrag aanpassen door met een Duitse huurauto in plaats van eigen auto met Oost-Europees kenteken naar de Designer Outlet te rijden, dit in eerste instantie onvoldoende wordt herkend (Gebruiker ANPR R18).

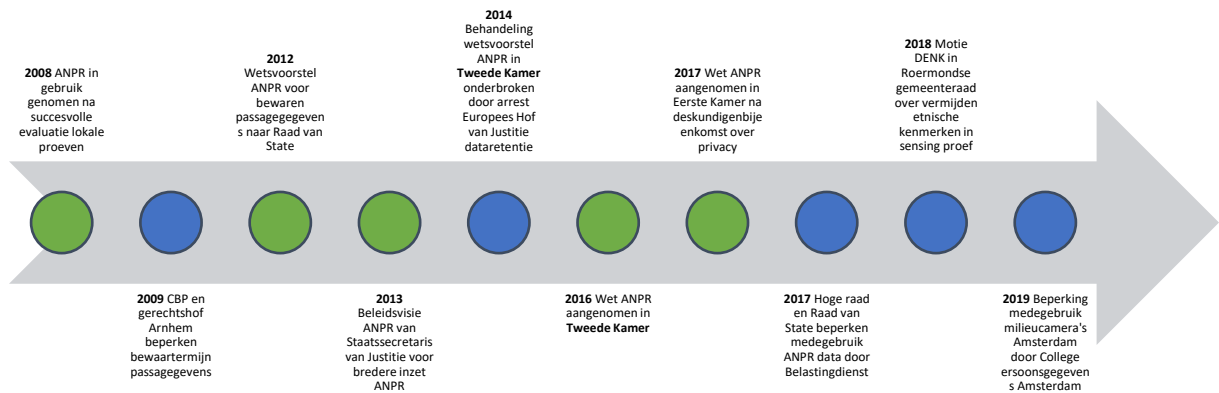
Inaccuraatheid van cameratechnologie en algoritmen is met name problematisch als signalen automatisch worden opgevolgd. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de inzet van ANPR bij trajectcontroles voor snelheidsovertredingen die geautomatiseerd tot verzending van boetes of ander optreden leiden (Flight, 2016; Rathenau 2018). De menselijke

beoordelingsstap die bij vele andere ANPR toepassingen wel bestaat, kan fouten in de technologie dan niet ondervangen.

De kwaliteitswaarde accuraatheid is zoals het bovenstaande laat zien in beeld bij verschillende experts en gebruikers die met ANPR werken. Zij constateren dat andere actoren, waaronder de Tweede Kamer, soms teveel blind vertrouwen op technologie. In het onderstaande zullen we in kaart brengen welke institutionele reacties er zijn geweest op de introductie van ANPR in het algemeen en de sensing proef in Roermond in het bijzonder.

3.5 Hoe is er institutioneel gereageerd?¹²

Figuur 3.2: Tijdlijn institutionele reacties (groen = vanuit overheid, blauw=buiten overheid)



Zoals besproken is ANPR na de eerste proeven in 2004 landelijk geïmplementeerd in het veiligheidsdomein in 2008. Dit breidde daarna snel uit naar andere toepassingen ten bate van onder andere belastingheffing en verkeersdoorstroming en luchtkwaliteit. De eerste institutionele reacties volgden snel na ingebruikname van de technologie. Het gaat hierbij met name om de toezichthouder en rechterlijke macht die de uitkomstwaarde data privacy

¹² We bespreken hier momenten die bepalend zijn geweest voor het gebruik van ANPR. Deze kwamen naar voren kwamen in literatuur, beleid, kamerstukken, mediaberichten en werden genoemd door onze respondenten

aankaartten. Hieraan gelieerd bewaakten zij ook de proceswaarde van proportionaliteit (en legitimiteit) van de inzet van ANPR. Proceswaarden van transparantie en non-discriminatie en de kwaliteitswaarde accuraatheid worden af en toe, maar in mindere mate aan de orde gesteld.

In januari 2009 publiceert het **College Bescherming Persoonsgegevens (CBP)**, de voorloper van de Autoriteit Persoonsgegevens, AP) richtsnoeren voor het gebruik van ANPR door de politie. Het CBP stelt vast dat de toepassing en ontwikkeling van ANPR door verschillende politiekorpsen plaatsvindt terwijl de juridische aspecten ervan nog niet zijn uitgekristalliseerd. Als toezichthouder op de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) en aanverwante wetten, waaronder de Wet Politiegegevens (Wpg) geeft het CBP in deze richtsnoeren invulling aan de wettelijke normen voor correcte en zorgvuldige omgang met persoonsgegevens die bij de toepassing van ANPR moeten worden nageleefd door de politie en in samenwerking tussen de politie en andere overheidsorganisaties (CBP, 2009: 5). Het CBP concludeert dat de gegevens die door de politie bij een ANPR-actie worden verwerkt politiegegevens zijn, waarop de Wpg van toepassing is. De Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) is van toepassing als andere overheidsorganisaties voor een goede vervulling van hun publiekrechtelijke taak gegevens willen controleren aan de hand van ANPR data. Wpg- en Wbp-gegevens dienen strikt gescheiden te worden verwerkt. Voor beide gescheiden vergelijkingsbestanden geldt dat de kwaliteit van de gegevens goed moet zijn: actueel, juist (**accuraatheid**) en niet bovenmatig (**proportionaliteit**). Uit zowel de Wpg als de Wbp volgt dat gescande kentekens die niet leiden tot een positief resultaat na vergelijking, de zogenoemde no-hits, moeten direct worden vernietigd. Dit betekent ook dat zij niet bewaard kunnen worden ten behoeve van nog niet bestaande onderzoeken (CBP, 2009). In deze richtsnoeren stond de waarde **data privacy** bij het bewaren en verwerken van persoonsgegevens centraal.

In januari 2010 oordeelt de toezichthouder **CBP** na onderzoek dat de politiekorpsen Rotterdam-Rijnmond en IJsselland bij het gebruik van ANPR in strijd zijn met de Wet politiegegevens (Wpg) door ‘no-hits’ te bewaren voor 120 resp. 10 dagen (CBP, 2010a; 2010b). Het CBP stelt hierbij wederom de uitkomstwaarde **privacy** centraal: *‘De inbreuk is namelijk primair gelegen in het feit dat een groot aantal kentekens wordt verzameld en vervolgens bewaard.’* Dit mag niet in het kader van de dagelijkse politietaak waarvoor de

Wpg de wettelijke grondslag is. Opsporingsmethoden die een inbreuk maken op grondrechten van burgers behoeven een voldoende specifieke basis in het Wetboek van Strafvordering (WvS). Het CBP stelt vast dat deze specifieke wettelijke basis ontbreekt. Naar aanleiding van deze onderzoeken stoppen de politiekorpsen met het bewaren van no-hits.

Parallel aan deze onderzoeken deed de **rechtbank Zwolle** op 2 juli 2009 uitspraak in een zaak van een reeksautodiefstallen waarin no-hits van ANPR-camera's boven de A28 (regio IJsselland) een rol als bewijsmateriaal werd opgevoerd (ECLI:NL:RBZLY:2009:BJ2118). De rechtbank heeft in deze zaak de uitleg aanvaard dat de gescande kentekens een week lang mochten worden bewaard voor het opsporen van mobiel banditisme. Het gebruik van bewaarde no-hit gegevens wordt in deze zaak als rechtmatig beoordeeld. Het **strafvorderlijk belang** werd hier boven de waarde privacy gesteld: *“Het verkrijgen van een persoonsgegeven als het kenteken van een personenauto door middel van het ANPR-systeem vormt weliswaar een beperkte inbreuk op de privacy van de betrokkenen, maar deze wordt gerechtvaardigd door het daarmee na te streven strafvorderlijk belang, te weten de effectieve opsporing en bestrijding van deze vorm van voertuigencriminaliteit.”* Het korps IJsselland voelde zich door deze uitspraak gesteund in het bewaren van ANPR gegevens. In het hoger beroep op 16-6-2010 is het gerechtshof Arnhem echter van oordeel dat de no-hits onrechtmatig verkregen zijn en van het bewijs dienen te worden uitgesloten. Dit leidt tot vrijspraak van de meeste ten laste gelegde feiten (ECLI:NL:GHARN:2010:BM8111). In 2014 oordeelde de Hoge Raad dat met het achterhalen van verkeersbewegingen van twee specifieke voertuigen uit kentekengegevens die zeven dagen werden bewaard *“niet méér dan een beperkte inbreuk is geweest en de opsporingsambtenaren tot het verwerken van die gegevens bevoegd waren o.g.v. art. 1.1, 3.1 en 8.1 Wet politiegegevens.”* (ECLI:NL:HR:2014:3142). Hiermee wordt het hoger beroep verworpen.

De Tweede Kamer vraagt naar aanleiding van de onderzoeken van het CBP waarin de toezichthouder oordeelt dat een wettelijke basis voor het bewaren van no-hits ontbreekt, om een kabinetsreactie op de bevindingen. De **ministers van Veiligheid en Justitie (V&J) en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)** geven aan dat de uitspraak van het CBP aanleiding is geweest voor het opstellen van een wettelijke regeling voor het

gebruik van ANPR voor de strafrechtelijke handhaving (31051 nr. 6). Deze wettelijke regeling moet de bewaring van de no hits gedurende beperkte tijd mogelijk maken. Ook geven zij opdracht om de effectiviteit van ANPR, juist ook in het kader van de opsporing, nader te onderzoeken. Hiermee geven zij voorrang aan het **opsporingsbelang** en de **effectiviteit** van de politie. Onderzoeken van Regioplan en het WODC over de waarde van ANPR voor de opsporing worden in november 2010 (31 051 nr. 8) en april 2012 (31 051 nr. 10) naar de Tweede Kamer gestuurd.

Het onderzoek van het WODC (Flight & Van Egmond, 2011) ligt ten grondslag aan de Beleidsvisie ANPR die de **Staatssecretaris van V&J** op 11 februari 2013 aan de Tweede Kamer stuurt (31 051 nr. 11). De staatssecretaris stelt hierin *“Ik ben van mening dat voertuigherkenning bijdraagt aan een goede uitvoering van de politietaak. Zoals ik hieronder uiteen zet, komt er daarom een bredere inzet van de systemen van automatische nummerplaatherkenning.”*. Deze bredere inzet omvat:

- 1) het creëren van de wettelijke bevoegdheid voor de politie om passagegegevens 4 weken te bewaren;
- 2) het verbreden van de inzet van ANPR naar alle politieregio's;
- 3) ruimer gebruik van intelligente toepassingen, waaronder het analyseren van ANPR gegevens voor het opstellen en gebruiken van profielen; en
- 4) bredere samenwerking met andere organisaties via samenwerkingsovereenkomsten voor het delen van camera's.

In deze beleidsvisie voert het **veiligheidsbelang** de boventoon. Daarnaast heeft de staatssecretaris ook aandacht voor **data privacyaspecten**: *“Bij nieuwe wetgeving op het gebied van ANPR wordt eerst een Privacy Impact Assessment uitgevoerd, zodat vooraf is onderzocht welke risico's er zijn op het gebied van privacy en welke risicobeheersende maatregelen eventueel dienen te worden getroffen. Nieuwe wetgeving op het gebied van ANPR wordt conform het regeerakkoord voorzien van een horizonbepaling en een evaluatiebepaling. Als onderdeel van deze evaluatie wordt expliciet bezien of zich de geïnventariseerde of eventueel nog andere onvoorziene privacyrisico's hebben voorgedaan.* (31 051 nr. 11).

Deze beleidsvisie leidde tot een wetsvoorstel van de **regering** tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de regeling van het vastleggen en bewaren van kentekengegevens door de politie (Stb. 2017, 462; Stb. 2018, 472). Dit wordt ook wel de ‘wet ANPR’ genoemd. Dit wetsvoorstel wordt in februari 2013 openbaar gemaakt (33542 nr. 1-3). Deze wetswijziging is er specifiek op gericht om de eerdere handelingswijze waarbij ANPR gegevens bewaard en later nageslagen konden worden opnieuw mogelijk te maken. Volgens één van onze respondenten (Gebruiker ANPR R15) is het opvallend en onwenselijk dat deze wetgeving specifiek gericht is op het vastleggen en bewaren van kentekengegevens door de politie: *“Dan zou elke sensor een eigen wetgeving moeten krijgen.”*

De **Raad van State** vraagt nadere overweging van het wetsvoorstel op de waarden **proportionaliteit** bij de inzet van camera’s, het doel waartoe de bewaarde ANPR gegevens kunnen worden geraadpleegd en **privacy**bescherming van bestuurders en passagiers (33542 nr. 4). Bij bespreking van het wetsvoorstel in de vaste commissie veiligheid en justitie (33543 nr. 5) waarin de adviezen van de Raad van State, CBP, PIA worden meegenomen is aandacht voor veiligheid en aspecten van **data privacy** waaronder ook **function creep** en aandacht voor proceswaarden zoals **proportionaliteit**, **transparantie** (kenbaar maken van ANPR toezicht) en **financiële** gevolgen. Uit deze bespreking volgt een nota van wijziging (33542 nr. 7) en verschillende amendementen (33542 nr. 8-12).

Tijdens de behandeling van de Wet ANPR (Handelingen nr. 71, item 7) verschijnt er een arrest van het **Europese Hof van Justitie** inzake de richtlijn dataretentie over het bewaren van telecommunicatiegegevens (Richtlijn 2006/24/EG; zaken C-293/12 en C294/12). Kamerlid Oosenbrug (PvdA) verzoekt de minister van V&J te onderzoeken wat dit betekent voor het voorliggende wetsvoorstel (Handelingen nr. 72, item 8). De minister oordeelt dat deze uitspraak niet van invloed is op de Wet ANPR (33542 nr. 13). Desalniettemin zorgt dit voor enige vertraging. In september 2016 wordt de behandeling van het wetsvoorstel hervat. Er wordt een tweede nota van wijziging voorgesteld (33542, nr. 20) en er volgen diverse amendementen (33542, nr. 21-39) en een motie (33542, nr. 31). Deze gaan onder andere over oplegging van verkeersboetes aan buitenlandse kentekenhouders; toegang tot ANPR-gegevens van de politie door de Belastingdienst en de provincies; en evaluatie van de wet. Hierin staan **privacy**-aspecten, maar ook

effectiviteit centraal. De minister wijzigt het wetsvoorstel op sommige punten (33542 nr. 41). Op 24-11-2016 wordt het wetsvoorstel door de Tweede Kamer aangenomen (2016-2017 nr. 19 item 27).

In 2017 start de vaste commissie voor veiligheid en justitie van de **Eerste Kamer** met voorbereidend onderzoek naar het wetsvoorstel en de bijbehorende AMvB. De behandeling gaat in het bijzonder over de verhouding tot het internationale recht en privacy. Op 20 juni 2017 organiseert de Eerste Kamer een deskundigenbijeenkomst over **privacy** in het kader van onder andere het Wetsvoorstel ANPR. Zij spreken deskundigen over:

1. De **noodzaak en het belang** van de voorgestelde wetgeving;
2. De te respecteren **privacywetgeving, databescherming en het Europees kader**;
en
3. De **uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid** (34372 nr. E).

Op 13-10-2017 wordt het wetsvoorstel op verzoek van Eerste Kamerlid Strik (GL) van de lijst met ‘hamerstukken’ afgehaald en het wordt daarom op 21-11-2017 plenair behandeld. Na een motie om uit te sluiten dat de no-hit kentekengegevens verstrekt kunnen worden aan derden, aan het buitenland en voor andere doeleinden anders dan voor opsporingsdoeleinden en de inlichtingendiensten (33 542 nr. H) wordt het gewijzigde wetsvoorstel aangenomen door de Eerste Kamer (Stb. 2017, 462). De wet treedt op 1 januari 2019 in werking voor een periode van 3 jaar waarin het geëvalueerd wordt door het WODC (Projectnummer 2901 Monitor en Evaluatie ANPR).

Naast het aannemen van deze wetswijziging vonden recent nog enkele noemenswaardige institutionele reacties op ANPR plaats waarbij ANPR wordt ingezet voor andere uitkomstwaarden en op andere wettelijke grondslagen. In 2017 heeft de **Hoge Raad** in een drietal zaken geoordeeld dat een wettelijke basis voor de verwerking van de ANPR-gegevens door de Belastingdienst voor het vaststellen van privégebruik van leaseauto's ontbreekt (ECLI:NL:HR:2017:288; Volkskrant 25-2-2017 ‘*Belastingdienst fout met rittencontrole leaserijder*’). De **Raad van State** bevestigt dit ECLI:NL:RVS:2017:2008) waarna de belastingdienst hiermee moet stoppen (31 051; 31 066 nr. 16). In deze uitspraken staat art. 8 EVRM beschermd privéleven en dus de waarde **data privacy** centraal.

Daarnaast gaat het om de proceswaarde **data eigenaarschap** omdat de discussie draait om medegebruik. Inmiddels kan de Belastingdienst na aanpassing van haar processen in overleg met de Autoriteit Persoonsgegevens weer ANPR gegevens gebruiken voor de heffing van motorrijtuigenbelasting en belasting op zware motorvoertuigen. Net als bij de ‘Wet ANPR’ zien we dat eerdere toepassingen van ANPR die door de rechter worden verboden weer mogelijk worden gemaakt.

Op lokaal niveau zijn gemeentelijke besluiten nodig voor concrete toepassingen van ANPR. Dit gebeurt voor reguliere toepassingen van ANPR voor parkeercontroles, het in kaart brengen van verkeersstromen en het handhaven van milieuzones. De sensing proef in Roermond is besproken in de raadscommissie Bestuur en Middelen (BM). Vanuit het College staat de waarde **veiligheid** voorop: *“De verwachting is dat de bestrijding van mobiel banditisme een krachtige impuls krijgt door het operationeel worden van de Operationele Proeftuin (OPT) Sensing”* (College van Burgemeester en Wethouders Gemeente Roermond, 2019: 128). Ook benadrukken ze de **efficiëntie** van ANPR voor veiligheid door te stellen dat: *“elke winkeldiefstal die wordt voorkomen een besparing op politie-inzet van 10 tot 20 uur betekent”* (Ibid.). Dit staat ook voorop voor andere gebruikers die betrokken zijn bij de proef (R17, R19).

De DENK fractie dient in oktober 2018 een motie in in de Roermondse gemeenteraad om het herkomstland van kentekens als etnisch kenmerk uit de pilot te halen (Gemeenteraad Roermond, 2018). Hierbij streeft DENK de waarde **non-discriminatie** na. De motie wordt niet aangenomen. De gemeenteraad verzoekt ook tot het delen van de evaluatieresultaten van de proef, wat wijst op aandacht voor de proceswaarde **transparantie** (Gemeenteraad Roermond, 2019).

Ook in andere gemeenten hebben institutionele reacties op de inzet van ANPR plaatsgevonden. In oktober 2019 oordeelden de **Commissie Persoonsgegevens van de Gemeente Amsterdam** en **adviesbureau PBLQ** dat de politie sinds 2013 onterecht inzicht kreeg in de ANPR gegevens die de gemeente Amsterdam verzamelt voor het handhaven van de milieuzone. De politie vergeleek deze gegevens met eigen referentiebestanden. De commissie en PBLQ stellen vast dat hier de waarde **privacy** in het gedrang komt. Daarnaast zijn zij van mening dat de gemeente veel duidelijker naar het publiek moeten zijn over het

medegebruik van de camera's door de politie (**transparantie**). Volgens PBLQ ontbreekt een wettelijke basis om de milieuzonecamera's te delen met de politie. Bovendien maken de deskundigen zich zorgen over de beveiliging van de privacygevoelige gegevens. Daarover zijn tussen de gemeente en politie geen formele afspraken gemaakt. PBLQ adviseert de gemeente niet alleen de samenwerking te stoppen, maar ook het delen van de data de afgelopen jaren te melden als datalek bij de Autoriteit Persoonsgegevens (AP).

Op basis van het bovenstaande kunnen we concluderen dat alle waarden die genoemd worden in onderzoeken en door experts ook in institutionele reacties naar voren komen. Daarmee is rond de inzet van ANPR een waardenafweging in brede zin gemaakt. Instituties vertegenwoordigen hierbij verschillende waarden. Zo beschermt de AP hoofdzakelijk de waarde **data privacy**, streven de regering en het College van B&W van Roermond met name de waarde **veiligheid** en **efficiënte** handhaving. De Raad van State en Eerste Kamer letten op proceswaarden zoals **proportionaliteit** en **transparantie**. Waardenafwegingen vonden ook op verschillende bestuurlijke niveaus plaats. Wettelijke kaders voor bescherming van persoonsgegevens (**privacy**) op Europees niveau, werden veelal via de Autoriteit Persoonsgegevens en rechterlijke macht naar voren gebracht. Ook de Eerste Kamer heeft de wetswijziging die het bewaren van passagegegevens mogelijk maakt getoetst aan Europese Kaders en een deskundigenbijeenkomst over **privacy**. Op nationaal niveau was er via verschillende bestuurlijke instituties aandacht voor een breed palet aan uitkomstwaarden, proceswaarden en kwaliteitswaarden. Lokaal was er aandacht voor uitkomstwaarden, maar ook proceswaarden, zoals **transparantie** en **non-discriminatie**.

3.6 Hoe heeft de Tweede Kamer gereageerd?¹³

Tabel 3.2: Overzicht waarden die centraal staan in institutionele reacties Tweede Kamer

| | Agenderende rol | Regulerende rol | Controlerende rol |
|-------------------|---|------------------------------------|--|
| Uitkomstwaarden | Veiligheid Privacy Luchtkwaliteit | Veiligheid Data Privacy | Veiligheid |
| Proceswaarden | | Proportionaliteit Transparantie | Effectiviteit Proportionaliteit Transparantie Non-discriminatie |
| Kwaliteitswaarden | | Accuraatheid | |

Agenderende rol

Verschillende partijen stellen Kamervragen, brengen moties en amendementen in die gevoed worden door maatschappelijke discussie en onderzoek. Dit kunnen wij concluderen op basis van verwijzingen die gemaakt worden in moties en Kamervragen. Onze analyse van literatuur, onderzoek en interviews laat zien dat waarden die in het maatschappelijk debat naar voren komen ook met name de uitkomstwaarden **veiligheid** en **privacy** zijn. Deze werden derhalve voldoende gerepresenteerd in de Tweede Kamer. Bij uitzondering gaat het ook over uitkomstwaarden die bij andere toepassingen horen, zoals **luchtkwaliteit** die centraal staat in de motie Kröger (30175 nr. 254). Het is opvallend dat reacties van de Tweede Kamer doorgaans volgen naar aanleiding van onderzoeken of incidenten (bijvoorbeeld de vragen die de Tweede Kamer stelde naar aanleiding van de onderzoeken van het CBP in 2010).

Regulerende rol

De Tweede Kamer heeft vanuit haar regulerende rol bijgedragen aan de totstandkoming van de ‘Wet ANPR’. Zoals beschreven heeft de Tweede Kamer naar aanleiding van de onderzoeken van het CBP waarin het bewaren van passagegegevens beperkt werd, om een

¹³ We bespreken hier momenten die bepalend zijn geweest voor het gebruik van ANPR. Deze kwamen naar voren kwamen in literatuur, beleid, kamerstukken, mediaberichten en werden genoemd door onze respondenten

kabinetsreactie op de bevindingengevraagd. Dit vormde de aanleiding voor de wijziging van art. 126jj WvS (de ‘Wet ANPR’). Ook bij de behandeling van dit wetsvoorstel heeft de Tweede Kamer sturing uitgeoefend via het indienen van moties en amendementen. Deze gingen veelal over de bewaartermijn van ANPR gegevens en lagen daarmee dicht bij het aanhangige wetsvoorstel: Zo waren er amendementen van het lid Van Toorenburg (CDA) (33 542, nr. 25) en van de leden Van Wijngaarden (VVD) en Van der Staaij (SGP) (33 542, nr. 32) om de bewaartermijn te verlengen tot zes maanden, evenals een amendement van de leden Segers (CU) en Verhoeven (D66) om de bewaartermijn te verkorten tot twee weken (33 542, nr. 40). Hierin staat de vraag of de inzet **proportioneel** is centraal.

In de behandeling van het wetsvoorstel in de Vaste Kamercommissie Veiligheid en Justitie zijn verschillende maatschappelijke waarden en proceswaarden aan de orde gekomen. Zo zijn er vragen gesteld over **privacy, transparantie** en **proportionaliteit**. De privacy impact assessment (PIA) van het wetsvoorstel geeft inzicht in privacy-implicaties van de wetgeving waarna onder andere is gesproken over **function creep** (33542 nr. 5). Deze assessment is met de Tweede Kamer gedeeld. In de amendementen en in de uiteindelijke stemming over het wetsvoorstel zien we belangen die de verschillende partijen hechten aan **veiligheid** en **privacy** terug. Voor geen van deze amendementen bestond een meerderheid, zodat deze zijn verworpen. De lengte van de bewaartermijn maakt onderdeel uit van de evaluatie van de wet. De kwaliteitswaarde **accuraatheid** kwam tijdens de behandeling van het wetsvoorstel aan kort aan de orde (31051 nr. 12). Hierin wordt vastgesteld dat ANPR camera’s kentekens niet altijd succesvol kunnen herkennen. Accuraatheid van algoritmen bij het opstellen van risicoprofielen is in de Tweede Kamer niet specifiek voor ANPR behandeld.

Opvallend is dat reactie van de Tweede Kamer op ANPR met name draaide om de bewaartermijn van passagegegevens die werd uitgebreid met het wetsvoorstel ‘Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de regeling van het vastleggen en bewaren van kentekengegevens door de politie’. Inzet van ANPR op andere wettelijke grondslagen dan WvS 126jj en voor andere toepassingen dan in het veiligheidsdomein stond niet ter discussie. Een respondent merkt op: *“de discussie in de Tweede Kamer was zo breed als het voorliggende wetsvoorstel strekte”*(Vertegenwoordiger belangenorganisatie R11; tevens herkend door Expert kennisinstelling R3). Dit is te

begrijpen vanuit de regulerende rol van de Tweede Kamer. Desondanks beperkte dit de waardenafweging rond deze technologie die gemaakt door de Tweede Kamer. Bij de Wet ANPR moest een afweging gemaakt worden tussen **privacy** en het **opsporingsbelang**. Bij gebruik van ANPR op andere wettelijke grondslagen – zoals het gebruik van ANPR voor grenscontroles, monitoren van verkeersstromen of belastingheffing (zie Blg 807558 bij Kamerstuk 31051 nr. 15) – gaat het om een andere waardenafwegingen. Deze waardenafwegingen werden zijn in de Tweede Kamer minder tot niet gemaakt. Ook is er in het geheel niet gedebatteerd over ANPR gebruik door private partijen.

Controlerende rol

Op verschillende manieren poogt de Tweede Kamer inzicht te verkrijgen in de toepassingen en resultaten van ANPR. Motie 33 542 31 verzoekt bijvoorbeeld de regering, in kaart te brengen welke instanties gebruikmaken van ANPR-gegevens en de Tweede Kamer daarover te informeren en amendement 33 542, nr. 35 verzoekt evaluatie op basis van casuïstiek alsmede cijfers over de **doeltreffendheid** en effecten van het bewaren en vastleggen van kentekengegevens van de politie. De controle op de uitvoering wordt grotendeels overgelaten aan de toezichthouder (AP) en de rechtspraak. Zij stellen grenzen aan specifieke toepassingen nadat de technologie in gebruik is genomen. Hiermee geven deze instituties invulling aan hoe bestaande wet- en regelgeving geïnterpreteerd moet worden in specifieke situaties. Beleidsmakers en gebruikers van ANPR zien dat in Tweede Kamerdebatten over ANPR de feiten over technologische mogelijkheden en juridische verkrijgingsgronden van ANPR data soms door elkaar heen lopen *“in deze discussie zie je dat er een kennisprobleem zit bij de Tweede Kamer. En dat is niet raar”* (Gebruiker ANPR R15). Tegelijkertijd menen zij dat het voldoende kan zijn als zij de afweging op waarden maken zonder diepgaande kennis van hoe de technologie hiertoe is ingericht (Gebruiker ANPR R12).

3.7 Conclusie

In de casus ANPR heeft de Tweede Kamer heel duidelijk een regulerende rol gespeeld. De agenderende en controlerende rol was kleiner en lag meer bij andere instituties zoals de AP en rechterlijke macht. De Tweede Kamer had in deze institutionele reacties verschillende uitkomstwaarden en proceswaarden in beeld, maar andere waarden ontbraken. Zo was er

minder aandacht voor de andere uitkomstwaarden dan **veiligheid** (zoals **belastingheffing** en **luchtkwaliteit**). Deze afweging van uitkomstwaarden werd in de Tweede Kamer daarmee minder gemaakt. Ook is er in het geheel niet gedebatteerd over ANPR gebruik door private partijen. Naast **proportionaliteit** kwamen proceswaarden zoals **transparantie** en **non-discriminatie** in mindere mate aan bod.

4. Casus 5G

5G is de vijfde generatie mobiele communicatietechnologie die nieuwe toepassingen zoals Internet of Things (IoT) mogelijk maakt. Daarmee zal 5G, meer nog dan 4G, een vitale infrastructuur zijn. 5G biedt kansen, maar kan bij uitval tot maatschappelijke ontwrichting leiden. De introductie van 5G omvat de uitrol van de infrastructuur, de aanbidding van diensten en concrete toepassingen. Hierdoor is een groot aantal actoren vanuit de overheid en het bedrijfsleven betrokken bij de introductie van 5G. In het maatschappelijk debat staan de uitkomstwaarden economie, veiligheid en gezondheid op de voorgrond. Hierbij zijn er spanningen tussen de waarden economie enerzijds en veiligheid en gezondheid anderzijds. Daarnaast is er aandacht voor de proceswaarden samenwerking en transparantie en voor de kwaliteitswaarden toegankelijkheid en betrouwbaarheid. De analyse laat zien dat de Tweede Kamer zich aanvankelijk richtte op de uitkomstwaarde 'economie'. Later – binnen een context van geopolitieke spanningen – komt de uitkomstwaarde 'veiligheid' meer aan de orde en komt ook de waarde gezondheid in beeld. De proceswaarden krijgen minder aandacht.

4.1 Inleiding

5G is de vijfde generatie mobiele communicatietechnologie die nieuwe toepassingen mogelijk gaat maken (Janssen, Kuipers, & Ubacht, 2019). Waar 4G vooral smartphones en andere mobiele devices van internet voorziet, zal 5G veel meer toepassingen gaan ondersteunen (Ministerie van EZK, 2018). Hierbij gaat het om 'Internet of things' (IoT) toepassingen zoals slimme thermostaten, zelfrijdende auto's en bedrijfstoepassingen zoals precisie landbouw. Nieuwe toepassingen op dit gebied worden mogelijk omdat 5G een ultrasnelle reactietijd heeft ('low latency') en meer bandbreedte en dus capaciteit biedt om data te versturen. Omdat belangrijke IoT toepassingen zonder

Tekstbox 4.1: Bronnen casus 5G

De analyse van deze casus is gebaseerd op:

- 7 onderzoekspublicaties;
- 16 beleidsdocumenten;
- 291 parlementaire documenten;
- 209 krantenartikelen;
- 14 interviews.

internetverbinding niet goed zullen functioneren, wordt 5G – meer dan 4G – als een kritische infrastructuur beschouwd (Janssen, Kuipers, & Ubacht, 2019). De overgang naar 5G betreft een verandering op drie niveaus: het omvat de *uitrol* van communicatie-infrastructuur, het opnieuw vormgeven van *diensten* die telecomproviders op basis hiervan kunnen aanbieden en de ontwikkeling van nieuwe IoT *toepassingen*.

De uitrol van het 5G netwerk die op dit moment gaande is, betreft de verdere aanleg van glasvezelkabels en het plaatsen van can 10% extra antennes (Monet, 2020). Hoewel grote delen van de vaste netwerken oorspronkelijk zijn aangelegd door overheden, wordt 5G grotendeels mogelijk gemaakt door private investeringen in de telecominfrastructuur. De overheid schept randvoorwaarden, monitort of er voldoende concurrentie is, en maakt nieuw spectrum aan bandbreedte vrij. Daar waar de benodigde investeringen commercieel niet rendabel zijn, zoals mogelijk in buitengebieden, kan de overheid volgens het ministerie van EZK (2018) overwegen om te interveniëren.

Op Europees niveau zijn drie frequenties van het spectrum geormerkt voor 5G: 700Mhz frequentieband, de 3,5GHz band en de 26 GHz band (Drijver, et al., 2019). Dit spectrum wordt in geveild onder telecomproviders. In Nederland wordt hier in 2020 mee gestart. De 3,5GHz frequentieband wordt echter ook gebruikt door de interceptiefaciliteit van de Nederlandse overheid in het Friese Burum. Inlichtingendiensten AIVD en MIVD gebruiken deze frequentieband om satellietcommunicatie te onderscheppen. Uit een rapport van TNO blijkt dat co-existentie van de interceptiefaciliteit en 5G niet mogelijk is (Ministerie van EZK, 2019). Het station zal daarom verhuizen, waarna in 2022, ook deze band beschikbaar komt voor de spectrumveiling. Enkele respondenten geven hierbij aan dat Nederland daardoor achterloopt in vergelijking tot omringende landen waar de veiling al is geweest.

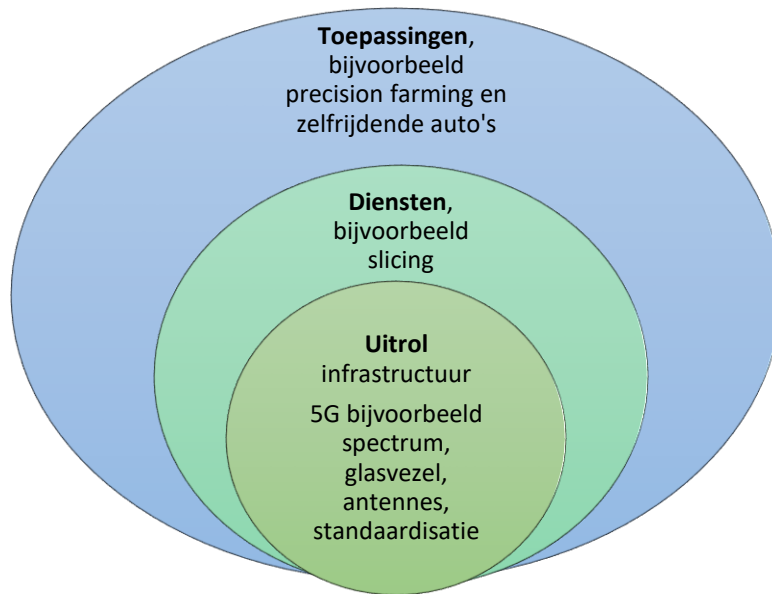
Telecomaanbieders kunnen binnen het 5G spectrum verschillende pakketten van *diensten* aanbieden die zijn toegesneden op bedrijven en sectoren die 5G voor specifieke toepassingen gaan gebruiken (Ministerie van EZK, 2018). Daarbij biedt 5G de mogelijkheid voor *slicing*. Gebruikersgroepen worden hierbij van een eigen virtueel mobiel netwerk voorzien (Drijver et al., 2019). Operators kunnen vervolgens het dataverkeer van verschillende groepen verschillend behandelen. Hulpdiensten kunnen dan

bijvoorbeeld prioriteit krijgen op het netwerk. Zij hebben dan altijd toegang tot het netwerk ongeacht of er piekmomenten zijn van andere gebruikers op het netwerk (betrokken professional R1).

Ten slotte geldt dat met de komst van 5G meer apparaten verbonden kunnen worden met het internet, wat nieuwe IoT *toepassingen* mogelijk zal maken. Hierdoor groeit ook de afhankelijkheid van een goed functionerende digitale infrastructuur, waarbij continuïteit (geen haperingen in de verbinding) en latency (geen vertraging in de doorgifte van data) steeds belangrijker zijn (Ministerie van EZK, 2018). In Nederland vinden diverse pilots met nieuwe IoT toepassingen plaats. Eén daarvan is 5Groningen (Nationaal Programma, 2018). In dit field lab wordt geëxperimenteerd met toepassingen zoals een zelfrijdende bus, precisie landbouw en ambulances waarin artsen op afstand handelingen kunnen doen. Het field lab is in 2015 op initiatief van de Economic Board Groningen gestart en de eerste pilots zijn inmiddels afgerond.

Deze casus gaat in op de uitrol van 5G en diensten in het algemeen, en zoomt in op het field lab 5Groningen als voorbeeld van IoT toepassingen die op basis van 5G kunnen draaien. Uitrol, diensten en toepassingen van 5G hangen met elkaar samen, zoals figuur 4.1 visualiseert. Respondenten die we bij 5G hebben geïnterviewd vertegenwoordigden de projectleiding van 5Groningen, kennisinstellingen, mobiele operator en ministerie. Hoewel dit field lab slechts een beperkt aantal toepassingen onderzoekt, zijn de meeste betrokkenen bij 5Groningen vanuit hun expertise ook betrokken bij andere 5G experimenten en kunnen daardoor ook een bredere visie geven op deze technologische ontwikkeling.

Figuur 4.1: Drie niveaus van 5G



4.2 Positionering

De introductie van 5G bevindt zich nog in de voorbereidingsfase. Na introductie zal 5G naar verwachting een vitale infrastructuur worden die bij uitval of verstoring tot ernstige maatschappelijke ontwrichting kan leiden. Zoals hieronder wordt toegelicht zijn institutionele reacties enerzijds gericht op technologische en economische kansen die dit netwerk biedt. Anderzijds is er aandacht voor risico's voor de nationale veiligheid en gezondheid. Als vitale digitale infrastructuur heeft de casus 5G bredere relevantie. De verwachting is dat er circa elke 10 jaar een nieuw mobiel netwerk uitgerold zal worden; de eerste white papers over 6G zijn dan ook al geschreven. Ook voor dit digitale netwerk zullen er naar verwachting vragen spelen rond de uitrol van de infrastructuur, de aanbidding van specifieke diensten en nieuwe toepassingen die mogelijk worden gemaakt. Hoewel de introductie van 5G nog niet voltooid is, biedt de casus reeds interessante inzichten in de rol die verschillende actoren, waaronder de Tweede Kamer hebben gespeeld. De volgende paragraaf maakt inzichtelijk welke actoren betrokken zijn bij de uitrol, diensten en toepassingen van 5G.

4.3 Betrokken actoren¹⁴

Bij 5G is een grote variëteit aan actoren betrokken binnen verschillende sectoren en op verschillende bestuurlijke niveaus. Zo lanceerde de **Europese Commissie** in 2013 een Public Private Partnership (5G-PPP) met het oog op de uitrol van 5G. Het doel van dit partnership is dat 5G vanaf 2020 beschikbaar is in Europa (European Commission, 2016). In groter internationaal verband, spelen actoren als International Telecommunication Union, 3GPP en Institute of Electrical and Electronics Engineers, een rol als het gaat om internationale standaardisatie. In Nederland ligt de regie over 5G als hoogwaardige digitale connectiviteit bij het **ministerie van EZK**. Het ministerie van EZK maakt het beleid en het **Agentschap Telecom** voert het beleid uit en handhaaft. Daarnaast heeft het **ministerie van J&V** een prominente rol bij het waarborgen van de veiligheid van het netwerk. Omdat er voor de aanleg van 5G lokaal extra antennes geplaatst moeten worden en glasvezel verder wordt aangelegd, zijn **gemeenten** en **provincies**, en daarmee ook het **ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK)** en de **Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)** belangrijke actoren.

De vereniging **Monet** stemt namens de netwerkkoperators het plaatsen van antennes af met overheden (www.monet.nl). **Mobiele operators** (KPN, Vodafone, T-Mobile) leggen de infrastructuur aan en **technologiebedrijven** zoals Huawei en Ericsson leveren de telecomapparatuur. Het **kennisplatform Elektro Magnetische Velden (bestaande uit RIVM, Agentschap Telecom, TNO, GGD en de gezondheidsraad)** houdt zich bezig met kennisvergaring en communicatie over de mogelijke gezondheidseffecten van radiofrequente straling. Sommige burgers maken zich zorgen over de hoeveelheid straling die de uitrol met zich mee gaat brengen (zie bijvoorbeeld het **platform stralingsbewust.info**).

Aanbieders van *services* van 5G zijn deels de **mobiele operators** maar kunnen ook andere bedrijven zijn. De **Autoriteit Consument en Markt (ACM)** ziet erop toe dat bedrijven eerlijk concurreren en beschermt consumentenbelangen (ACM, 2018). Naar verwachting zal een breed scala aan **bedrijven** en **publieke organisaties** voor specifieke *toepassingen*

¹⁴ Dit overzicht is niet uitputtend, maar bevat de belangrijkste actoren die genoemd worden in de literatuur, beleidsstukken en in interviews.

gebruik gaan maken van 5G. Hierbij valt te denken aan ziekenhuizen, boeren, autofabrikanten, wat nog een groot aantal actoren met zicht mee brengt (MRD, 2019). Bij 5Groningen is de **Economic Board Groningen** als projectleider betrokken. Daarnaast zijn er actoren betrokken vanuit de **overheid** (Agentschap Telecom/ministerie EZK), het **bedrijfsleven** (Huawei, KPN, Vodafone, TNO, Ericsson, SURF, VMware, Dell EMC) en de **wetenschap** (Hanzehogeschool en RUG).

4.4 Waarden die een rol spelen in het maatschappelijk debat¹⁵

Tabel 4.1: Overzicht maatschappelijke waarden 5G

| | Uitkomstwaarden (Good society) | Proceswaarden (Good Governance) | Kwaliteitswaarden (Good Practice) |
|------------------------|---|---|---|
| Uitrol 5G | Economie, nationale veiligheid, gezondheid en milieu | Samenwerking Transparantie | Toegankelijkheid (dekking) Betrouwbaarheid |
| Diensten 5G | Data Privacy, Veiligheid, fraude en aansprakelijkheid | Samenwerking en empowerment Data eigenaarschap | Betrouwbaarheid |
| Toepassingen 5G | Economie, Veiligheid Data privacy | Samenwerking en empowerment Data eigenaarschap | |

Uitkomstwaarden

5G draagt bij aan uitkomstwaarden op het gebied van **economie** en **innovatie**. Deze staan in spanning met uitkomstwaarden **veiligheid** en **gezondheid**. Hieronder worden deze waarden verder toegelicht.

¹⁵ Deze waarden zijn op inductieve wijze vastgesteld. Dit houdt in dat deze waarden genoemd werden in literatuur, beleid, kamerstukken, mediaberichten of door onze respondenten. We presenteren hier de belangrijkste waarden die meerdere keren en in meerdere bronnen genoemd werden.

De *uitrol* van 5G draagt naar verwachting bij aan de uitkomstwaarden **economie** en **innovatie**. Het ministerie van EZK heeft hierbij oog voor voldoende concurrentie, het beschikbaar komen van een betaalbaar en divers aanbod van diensten en het afstemmen van vraag en aanbod (Ministerie van EZK, 2018; 2019). Vervolgens is de verwachting dat 5G zal leiden tot het breed beschikbaar komen van innovatieve *toepassingen* voor consumenten en professionele gebruiksgroepen die tot nu toe nog niet mogelijk waren (Drijver, et al., 2019). Zo richt 5Groningen zich bijvoorbeeld op het stimuleren van economische groei in aardbevingsgebied en op werkgelegenheid, bedrijvigheid en leefbaarheid (Betrokken professional R1, expert kennisinstelling R4, beleidsmaker R7, vertegenwoordiger belangenorganisatie R12). Deze waarden zijn vooral in beeld bij het Ministerie van EZK en het Agentschap Telecom en bij gebruikers van 5G toepassingen in het field lab.

Verschillende actoren waarschuwen bij de uitrol van 5G voor de **nationale veiligheid**. Omdat 5G een vitale infrastructuur zal zijn, wordt gedacht aan digitale sabotage, spionage en afluisterpraktijken (Betrokken professional R2, expert kennisinstelling R3, R4, beleidsmaker R5, vertegenwoordiger belangenorganisatie R12). Specifiek wordt er gewaarschuwd voor veiligheidsrisico's wanneer buitenlandse bedrijven investeren in de Nederlandse 5G infrastructuur (Lievise, 2019). Centraal hierin staat de discussie over Huawei als leverancier en geopolitieke spanningen tussen China en Europa (Mikkers, 2019; Modderkolk, 2019; Nauta, 2019). De waarde veiligheid is vooral in beeld bij het ministerie van J&V, maar ook bij de AIVD, NCTV, NCC, Defensie en het Ministerie van EZK en het Agentschap Telecom.

Bij 5G *diensten* speelt ook de waarde **data privacy** en de beveiliging van 5G netwerken een rol. Het gaat bijvoorbeeld om cybercrime waarbij beroepscriminelen het gemunt hebben op gegevens van organisaties en burgers en deze bijvoorbeeld doorverkopen of publiceren (Ministerie van J&V, 2018). Maar ook **fraude** en **aansprakelijkheid** spelen hier een rol. Veilige hardware en software vormen een belangrijk barrière in het voorkomen van deze digitale dreigingen (Ministerie van J&V; Prins et al., 2019). Daarom wijzen

sommige respondenten (beleidsmaker R5, expert kennisinstelling R9) ook op het belang van privacy by design, waarbij privacy ingebed wordt in de technologie.

Bij 5G *toepassingen* gaat het om de **veiligheid van producten en apparatuur** (betrokken professional R1, expert kennisinstelling R4). Daar is de impact op de gewone burger en de maatschappij groot en daar heeft de overheid ook een taak (expert kennisinstelling R6). Respondenten wijzen ook op de kwetsbaarheid van 5G door de verbinding van apparaten aan het internet. Niet al deze apparaten zijn veilig. Een respondent (betrokken professional R1) wijst hierbij op het belang van agendering hiervan en bewustwording onder consumenten. Ook leent het zich voor regelgeving en het stellen van randvoorwaarden (betrokken professional R1). Bij de *toepassingen* gaat het ten slotte om het waarborgen van de grondrechten van burgers. Het brengt ethische kwesties met zich mee ten aanzien van de waarde **data privacy** (Ministerie van J&V, 2018).

Ten slotte speelt rond de *uitrol* van 5G ook de waarde **gezondheid**. Respondenten geven aan dat burgers zich niet alleen zorgen maken over de straling van antennes, maar ook over waar deze antennes komen te staan in de leefomgeving en wat het betekent voor het **milieu** (betrokken professional R1, betrokken professional R2, expert kennisinstelling R4). Daarnaast betreft het ook de productie van antennes, het hogere stroomgebruik door toepassingen en afval door het vervangen van antennes dat impact heeft op het milieu (Dreijer & Schmidt, 2019). Deze waarde is vooral in beeld bij burgers, het kennisplatform elektromagnetische velden maar ook bij het ministerie van EZK. Bij deze waarde gaat om de gevolgen van straling voor de gezondheid van mensen en het milieu (expert kennisinstelling R9, vertegenwoordiger belangenorganisatie R13). Deze waarde was ook al in beeld bij 4G en in de jaren ervoor (De Graaff, 2016; Broer, Duyvendak, & Stuiver, 2010). Over het effect van straling voor de gezondheid en leefomgeving bestaan verschillende inzichten (Borst, 2019; Vriens, 2019; Hijink, 2019).

Proceswaarden

Wat betreft proceswaarden gaat het bij de *uitrol* en bij de *diensten* van 5G om **transparantie**, terwijl bij de *toepassingen* waarden als **samenwerking** en **empowerment** een rol spelen.

Rondom de *uitrol* van de 5G infrastructuur is het beleid van gemeenten en provincies over de plaatsing van antennes en glasvezel niet altijd eenduidig en **transparant** (Ministerie van EZK, 2019). Dit compliceert investeringen in de infrastructuur door mobiele operators (betrokken professional R1, expert kennisinstelling R3). De Rijksoverheid is in gesprek met de VNG over het transparant maken van lokaal beleid (Ministerie van EZK, 2018). De bestaande antennes zijn te vinden in het openbare antenneregister, maar er is onduidelijkheid over waar de extra antennes geplaatst zullen worden.

Bij de *diensten en toepassingen* noemen meerdere respondenten (betrokken professional R1, expert kennisinstelling R4, expert kennisinstelling R8) ook de waarde **data eigenaarschap**. Van wie is de data die straks over het netwerk gaat (MRD, 2019). Van de serviceprovider of van degene die de data genereert?

Verschillende respondenten spreken over ketens, netwerken en of 5G ecosystemen. Hierin staat de waarde **samenwerking** met andere actoren centraal. Zo wordt voor de aanleg van 5G samengewerkt op Europees niveau (bijvoorbeeld DGConnect, DG-information, European Telecommunications Standards Institute) en in groter internationaal verband (International Telecommunication Union, 3GPP en Institute of Electrical and Electronics Engineers) met als doel standaardisatie. Enkele respondenten (beleidsmaker R7, expert kennisinstelling R8) geven aan dat de Nederlandse overheid internationaal meer betrokken zou kunnen zijn bij de vormgeving van de internationale standaardisering. Er is wel betrokkenheid op deelterreinen zoals veiligheid, maar minder bij het algemene 5G beleid en bij de ontwikkeling van technologie (expert kennisinstelling R4). Op nationaal niveau bestaat publiek-private samenwerking in het kader van cybersecurity (Ministerie van J&V, 2018; Prins et al., 2019), interdepartementale samenwerking maar ook samenwerking binnen experimenten. Kennisuitwisseling en leren van experimenten staat daarin centraal (Ministerie van EZK, 2018).

Op lokaal niveau bestaat er gemeentelijke samenwerking rondom de uitrol van de infrastructuur waarbij de VNG en BZK ook een rol spelen. Hierbij worden burgers en bedrijven nauw betrokken in het kader van ‘**empowerment**’. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het digitaal vaardig maken van burgers en bedrijven zodat zij zich bewust zijn van de kansen maar ook van de risico’s. Voorlichting en bewustwording van consumenten zijn hierbij belangrijk (expert kennisinstelling R6).

Kwaliteitswaarden

Bij de kwaliteitswaarden onderscheiden we twee typen waarden; **toegankelijkheid** en **betrouwbaarheid**.

Bij de *uitrol* van 5G streeft men ernaar dat de benodigde infrastructuur aanwezig is (glasvezel, antennes, datacentra etc.) zodat 5G breed **toegankelijk** wordt. Hiertoe streeft men naar landelijke dekking van de infrastructuur (expert kennisinstelling R6). Bij de veiling door het ministerie van EZK wordt door de overheid een dekkingseis gesteld aan de 700MHz-vergunningen zodat er ook dekking is waar deze nu nog ontbreekt of slecht is. Bovendien hebben vergunninghouders ook een ingebruiknameverplichting (Ministerie van EZK, 2018). Voor de buitengebieden is ‘*eerlijke uitrol*’ (betrokken professional R1) wenselijk, dat wil zeggen dat 5G overal beschikbaar is. Toegankelijkheid staat ook bij operators op de agenda omdat zij juist ook in de buitengebieden experimenten hebben opgezet (expert kennisinstelling R3). Tegelijkertijd pleiten sommige organisaties die betrokken zijn bij het platform stralingsbewust.info juist voor een witte zone: gebieden waar geen straling is (vertegenwoordiger belangenorganisatie R12, R13, R14).

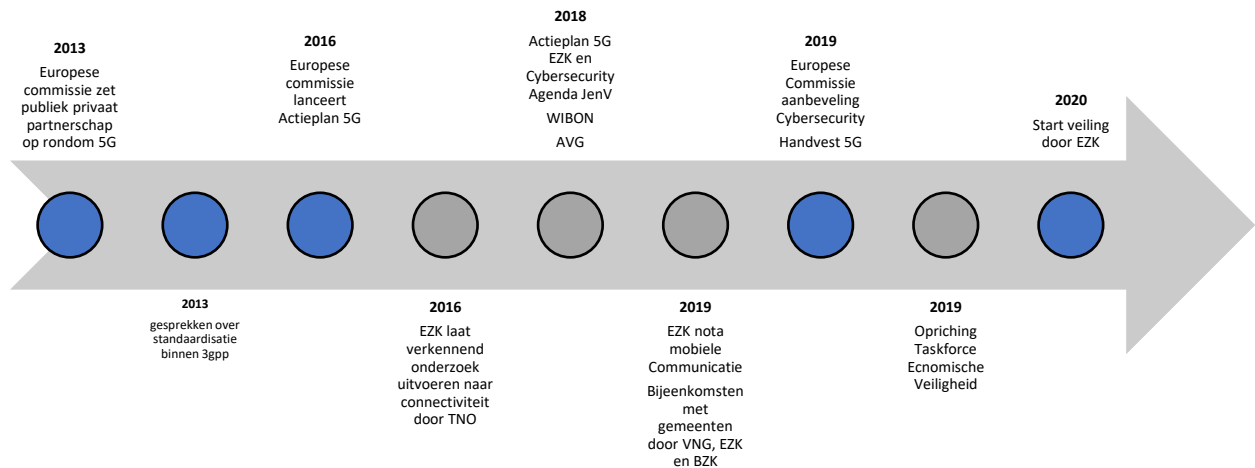
Bij de *diensten* gaat het bij **toegankelijkheid** om de differentiatie en netneutraliteit. 5G maakt namelijk prioritering en het opdelen (slicing) van het netwerk als een dienst mogelijk. Bepaalde toepassingen zoals hulpdiensten en zelfrijdende auto’s, krijgen dan een deel van het netwerk toegewezen (Janssen, Kuipers, & Ubacht, 2019). Voor hulpdiensten is het belangrijk dat het netwerk het altijd doet (betrokken professional R1). Slicing staat nog aan het begin van een ontwikkeling en het is onduidelijk hoe dit zal uitpakken (betrokken professional R1). Hoeveel slices zijn er straks en welke complexiteit brengt dit met zich mee? En wat is de rol van de overheid hierin? (betrokken professional R1). Slicing roept bijvoorbeeld vragen op rondom het omgaan met piekvraag naar capaciteit, informatiebeveiliging, robuustheid en zeggenschap (Drijver, et al., 2019). Maar ook over

wie over de toewijzing van het netwerk gaat. Het is de vraag of de overheid hier regels voor gaat opstellen of dit overlaat aan de markt (Janssen, Kuipers, & Ubacht, 2019). Meerdere respondenten (beleidsmedewerker R7, expert kennisinstelling R11) benoemen bovendien dat slicing op gespannen voet staat met regelgeving rondom netneutraliteit.

Gelieerd aan toegankelijkheid spelen ook vragen rond **betrouwbaarheid** van het 5G netwerk. De vraag die hierbij centraal staat is wie ervoor zorgt dat de dekking en snelheid gegarandeerd blijft voor kritische toepassingen zoals medische handelingen op afstand (Betrokken professional R1, expert kennisinstelling R4, beleidsmaker R5, expert kennisinstelling R6, expert kennisinstelling R8). Het is daarom belangrijk dat er voldoende geïnvesteerd wordt in noodmaatregelen om te voorkomen dat incidenten leiden tot maatschappelijke ontwrichting (Ministerie van EZK, 2018). In de cybersecurity-agenda van het ministerie van J&V staat dat er vanwege het belang van de beschikbaarheid van datanetwerken specifieke eisen worden gesteld aan de aanbieders van netwerken onder meer via de Telecomwet en het wetsvoorstel van de Cybersecuritywet waarin voor alle aanbieders van een essentiële dienst verplicht is om passende technische en organisatorische maatregelen te treffen. Bijvoorbeeld dat aanbieders het van elkaar overnemen als het netwerk van de een uitvalt. *“En zoiets moet je nooit bij één telecomprovider neerleggen anders word je te veel afhankelijk maar je moet het bij alle drie neerleggen. Dan pas krijg je een robuust systeem”*. (expert kennisinstelling R8). Deze respondent geeft aan dat het cruciaal is om dit vooraf goed in te richten en niet achteraf.

4.5 Hoe is er institutioneel gereageerd?

Figuur 4.2: Tijdlijn institutionele reacties (groen = vanuit overheid, blauw=buiten overheid)



De eerste institutionele stappen naar 5G zijn gezet vanaf begin jaren 2010. Drijvende krachten hierachter waren de waarden **economie** en **innovatie**. In internationaal verband wordt er gewerkt aan standaardisatie binnen bijvoorbeeld 3GPP. De **Europese Commissie** heeft in 2013 een publiek privaet partnerschap (5G-PP) opgezet en stimuleert de uitrol van 5G in 2020 in haar actieplan voor 5G (Europese Commissie, 2016). Ook heeft zij samen met de lidstaten overeenstemming bereikt over de spectrumbanden wat belangrijk is voor de standaardisatie tussen landen (European Commission, 2016). Het **ministerie van EZK** heeft in navolging hiervan in 2016 verkennend onderzoek laten uitvoeren (Brennenraedts, et al., 2016) en heeft in 2018 een actieplan Digitale Connectiviteit (Ministerie van EZK, 2018) opgesteld, waarin de veiling van het spectrum en de voorwaarden aan de vergunning aan de orde komen. Tevens is in 2019 de Nota Mobile Communicatie opgesteld (Ministerie van EZK, 2019). Dit betreft onder andere een ingebruikname verplichting, technische verplichting en dekkingseis die gerelateerd zijn aan de kwaliteitswaarden **toegankelijkheid** en **betrouwbaarheid**. Nationaal is bestaande wet en regelgeving van toepassing zoals de Telecommunicatie wet (1998) die

onder ander gaat over consumentenbescherming, privacybescherming en frequentiebeleid en het Nationale Antennebeleid 2000, waarin de uitgangspunten voor de plaatsing van antennes zijn vastgelegd.

Het ministerie stelt frequentieruimte beschikbaar voor experimenten en faciliteert kennisuitwisseling tussen experimenten. Het ministerie van EZK heeft de uitrol van 5G bij **gemeenten** geagendeerd door bijvoorbeeld samen met het **ministerie van BZK** en de **VNG** bijeenkomsten te organiseren in 2019 waarbij vier onderwerpen centraal stonden: mobiele infrastructuur (5G en antennebeleid), vaste infrastructuur (uitrol van glasvezel), straling en gezondheid en ten slotte 5G en innovatie (Rijksoverheid, 2019). Tevens is er in een Handvest 5G opgesteld door het **ministerie van EZK**, het **ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W)**, en de **VNG**, in samenspraak met de **telecomsector**. Doel van het document is om bij overheid, bedrijfsleven en burgers meer bewustwording te creëren over 5G (Handvest 5G, 21 maart 2019).

Meerdere respondenten geven aan dat er actief op **veiligheid** van de 5G infrastructuur gestuurd wordt (betrokken professional R1, expert kennisinstelling R4, beleidsmaker R5). Zo heeft de **Europese Commissie** in 2019 een aanbeveling gedaan rondom cybersecurity en 5G (European Commission, 26.3.2019). Ook heeft de Europese Commissie een tool box ontwikkeld die erop gericht is om de cybersecurity risico's te beperken (NIS cooperation group, 2020). Deze Europese aanbeveling heeft volgens enkele respondenten (beleidsmaker R5, expert kennisinstelling R6) in Nederland het waardenconflict tussen de open **economie** en **veiligheid** rondom Huawei deels opgelost doordat Nederland de Europese aanbeveling kon volgen. Eveneens is in 2019 de interdepartementale **Taskforce Economische Veiligheid** opgericht onder leiding van de **Nationaal coördinator Terrorisbestrijding en Veiligheid (NCTV)**.

Ten behoeve van **samenwerking** en **empowerment** is het **ministerie van EZK** betrokken bij standaardisering, certificeringsinitiatieven, minimum veiligheidseisen en het versterken van toezicht op hardware en software. Het kabinet wil ook een monitor ontwikkelen met informatie over de digitale veiligheid van producten (Ministerie van J&V, 2018). Als het gaat om wet en regelgeving dan speelt de Wet Beveiliging Netwerk- en Informatiesystemen voor digitale dienstverleners (Wbni) een rol die per 9 november 2018

in werking is getreden. Deze wet regelt een meldplicht van incidenten en een zorgplicht. De Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) heeft als doel de bescherming van personen in verband met de verwerking van hun gegevens en uitwisseling van persoonsgegevens binnen de Europese Unie (Ministerie van J&V, 2018).¹⁶

Wat betreft de uitkomstwaarde **gezondheid** geldt er een aanbeveling van de **Europese Raad** van 1999 over elektromagnetische velden (EMV) (aanbeveling 1999/519/EG). Deze bepaalt de blootstellingslimieten van de International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection (ICNIRP). Nederland hanteert deze limieten die vastgelegd zijn in het Antenneconvenant en gewaarborgd zijn onder de Telecommunicatiewetgeving. Onderzoek naar straling en gezondheid wordt bijgehouden door o.a. het **Kennisplatform EMV** en het meten van de elektromagnetische veldsterkte wordt uitgevoerd door het **Agentschap Telecom**. In opdracht van het **ministerie van I&W** (Ministerie van EZK, 2019a) loopt er sinds 2006 een onderzoeksprogramma naar stralingsrisico's. De waarde gezondheid is ook in beeld bij het **ministerie van EZK**, bij **burgers** en bij **gemeenten** die te maken hebben met bezorgde burgers (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2019). Het ministerie van EZK heeft in samenwerking met de **VNG** en **BZK** gesprekstafels in zeven gemeenten georganiseerd (Ministerie van EZK, 2019).

Bij de waarde gezondheid bestaat er verschil van inzicht tussen o.a. het Kennisplatform Elektromagnetische Velden en Gezondheid dat aangeeft dat 5G voldoet aan internationale blootstellingslimieten en organisaties die zich inzetten voor mensen die elektrogevoelig zijn. Deze laatste pleiten voor erkenning en onafhankelijk onderzoek (Hijink, 2019). Tot slot geven enkele respondenten (betrokken professional R1, expert kennisinstelling R4, beleidsmaker R6) aan dat het opmerkelijk is dat het **ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)** geen actievere rol speelt rondom deze waarde. Ten behoeve van de leefomgeving, en specifiek graafschade is de WIBON (Wet informatie-uitwisseling bovengronds en ondergrondse netten en netwerken) van toepassing die op 21 februari 2018 in werking is getreden. De wet richt zich op het voorkomen van graafschade bij de aanleg van elektronische communicatienetwerken.

¹⁶ Deze wetten zijn in de interviews naar voren gekomen. Mogelijk is er ook nog andere wet- en regelgeving van toepassing.

4.6 Hoe heeft de Tweede Kamer gereageerd?¹⁷

Tabel 4.2: Overzicht waarden die centraal staan in institutionele reacties Tweede Kamer

| | Agenderende rol | Regulerende rol | Controlerende rol |
|-------------------|--------------------------------------|-----------------|--------------------------------------|
| Uitkomstwaarden | Economie Veiligheid Gezondheid | Veiligheid | Economie Veiligheid Gezondheid |
| Proceswaarden | Samenwerking, Transparantie | - | Samenwerking |
| Kwaliteitswaarden | Toegankelijkheid | - | Toegankelijkheid |

Agenderende rol

Vanaf 2013 wordt 5G voor het eerst besproken in plenaire debatten en algemeen overleggen. Het gaat voornamelijk over de *uitrol* van 5G. In deze tijdsperiode richt de Tweede Kamer zich vooral op de uitkomstwaarden **economie** en **innovatie**, de kwaliteitswaarde **toegankelijkheid** en de proceswaarde **samenwerking** in relatie tot de uitrol. Zo komt bijvoorbeeld de betrokkenheid van Nederland bij het ontwikkelen van internationale standaarden voor 5G aan bod, evenals het feit dat de EU de uitrol een impuls wil geven en dat Nederland koploper op het gebied van innovatie kan zijn (3637, nr. 88). In 2015 wordt er gesproken over frequenties en investeringen in het 5G netwerk (24095, nr.379; 21501-33, nr. 552).

Vanaf 2016 is er oog voor de toepassingen van 5G in het kader van experimenten, maar ook wordt verwezen naar het actieplan van de Europese Commissie (24095, nr. 404; 21501-33, nr. 628). Vanaf 2017 worden er specifieke kwesties rond 5G besproken waaronder het belang van Nederland als koploper in connectiviteit, de snelheid van de uitrol door de kwestie Burum en het spectrumbeleid. Ook wordt er ingegaan op de toepassingen van 5G zoals de pilots in buitengebieden of snel internet op scholen en smart farming (24095, nr. 410; 21501-33, nr. 651; 21501-33, nr. 681).

¹⁷ We bespreken hier momenten die bepalend zijn geweest bij de introductie van 5G. Deze kwamen naar voren kwamen in literatuur, beleid, kamerstukken, mediaberichten en werden genoemd door onze respondenten. Binnen de looptijd van het onderzoek was het niet mogelijk om alle 734 Kamerstukken over 5G te analyseren.

Vanaf 2018 speelde de Tweede Kamer een grotere agenderende rol bij 5G. Deze piek komt overeen met een toename in mediaberichtgeving over 5G (zie figuur B23 bijlage 2). Door geopolitieke spanningen gaat er meer aandacht uit naar de waarde **veiligheid** (2018Z0500; 2018Z16231; 2019Z15162; 2019Z15268; 2019D32107; 2019Z15970; 2019D47929; 2019D47935; 24095 nr. 457; 29924 nr. 176; 29517 nr. 155; 3500-X-87; 34252, nr. 12; 21501-02-1986; 29924 nr. 182; 26643 nr. 607; 31936 nr. 611; 26643 nr. 619; 30821 nr. 90; 29924 nr. 187; 35207 nr. 3; 35207 nr. 29; 32317 nr. 576 ; 26643 nr. 650). De betrokkenheid van het Chinese technologiebedrijf Huawei en een Europese aanpak hiervoor komt specifiek aan de orde in Kamervragen en in algemeen overleggen.

Daarnaast blijft er veel aandacht voor de **economische waarde** van 5G, waarbij er met name wordt ingegaan op Nederland als koploper op het gebied van connectiviteit. Ook onderwerpen als de spectrumveiling, de interceptiefaciliteit in Burum, en de **transparantie** van de veilingprocedure komen aan bod. Er is aandacht voor de voorbereiding van gemeenten op de uitrol van 5G en de antenneplaatsing (Plenair verslag 5 juni 2018, 6 november 2018, 8 november 2018; 4 juli 2019; 2019Z16723; 2019D24163; 2018Z07152; 2018D05035; 2108Z01939; 35000-A-80; 29924, nr.182; 26643, nr. 607; 29924, nr. 194; 21501-33, nr. 793; 26643-543). Er wordt in 2018 en 2019 beperkt naar 5G experimenten verwezen (26643, nr. 607).

Regulerende rol

De Tweede Kamer heeft rondom 5G geen amendementen of initiatief wetsvoorstellen ingediend. Wel is er rondom de waarde veiligheid in 2019 een algemene maatregel van bestuur (AMvB) “Besluit veiligheid en integriteit telecommunicatie” vastgesteld (Stb 2019, nr 457). Deze AMvB bevat de juridische grondslag voor de beveiligingsmaatregelen om de weerbaarheid van de netwerken van telecomaandbieders te verhogen (2405, nr. 495). Naar aanleiding van het verzoek van lid Klaver tijdens de Regeling van Werkzaamheden op 3 april 2019 (Handelingen II 2018/19, nr. 70, item 4) is het ontwerp van de AMvB op 26 november 2019 vertrouwelijk ter inzage gelegd bij de Tweede Kamer (30 821, nr. 96). Het ontwerp is nader toegelicht in een vertrouwelijke technische briefing (30821, nr. 95).

Controlerende rol

De Tweede Kamer oefende haar controlerende rol op verschillende manieren uit. Middels moties verzoekt de Tweede Kamer de regering de **economische** waarden te waarborgen. Dit gaat vooral over de koploperpositie van Nederland op het gebied van connectiviteit binnen Europa (24095, nr.427; 24095, nr. 433; 24095, nr. 430; 24095, nr. 440; nr. 441; 24095, nr. 442; 24095, nr. 444, nr. 446). Daarnaast vraagt de Tweede Kamer informatie en waarborgen rond de **veiligheid** van het netwerk. Aandacht van de Tweede Kamer gaat hierbij uit naar spionageactiviteiten door China, waarbij de Tweede Kamer de regering erop wijst dat andere landen ervoor gekozen hebben om 5G apparatuur uit China te verbieden. Tevens is er het verzoek aan de regering om in Europees verband te pleiten voor een gezamenlijke aanpak rondom veiligheid (35000-XII-43; 29628 nr. 830; 29628, nr. 828; 29628, nr. 826; 21501-33-734). Mede naar aanleiding van moties informeert het ministerie van Justitie en Veiligheid via een Kamerbrief (d.d. 1 juli 2019) dat de Taskforce Economische Veiligheid is opgericht. De Taskforce richt zich op een evenwichtige besluitvorming waarbij rekening wordt gehouden met zowel economische als veiligheidsbelangen. De Taskforce heeft in samenwerking met aanbieders van mobiele communicatienetwerken een risicoanalyse uitgevoerd naar de kwetsbaarheid van leveranciers van producten en diensten (Stb 2019, nr 457). Als gevolg hiervan worden telecomproviders verplicht om aanvullende maatregelen te nemen (30821, nr.92) en is hiertoe de AMvB veiligheid en integriteit telecommunicatie, vastgesteld. Tot slot is er ook specifieke aandacht voor de kwestie ‘Borum’ De moties rondom Burum betreffen het verplaatsen van het satellietstation (24095, nr. 472; 24095, nr. 468; 24095, nr. 473; 21501-33, nr. 784).

De waarden **gezondheid** en **milieu** komen aan bod als mogelijke risico's van 5G en er wordt er door de Tweede Kamer verzocht om een onafhankelijk onderzoek (Plenair verslag 5 juni 2018, 4 juli 2019; 26643, nr. 607; 31936, nr. 611; 313936, nr.662, 35229, nr.2). In een Kamerbrief (d.d. 16 april 2019) wordt namens de ministeries van VWS en EZK ingegaan op het Nederlands beleid ten aanzien van 5G en **gezondheid**. Er wordt een motie ingediend met het verzoek om gezondheidsonderzoek te laten verrichten op locaties waar 5G al operationeel is (24095, nr. 483).

Ook is er aandacht voor de kwaliteitswaarde **toegankelijkheid** in de vorm van een dekkingsplicht als randvoorwaarde voor Telecomproviders (Plenair verslag 5 juni 2018, 4 juli 2018). Er worden moties ingediend over het Antennebeleid (24095 nr. 453; nr. 456). Hierbij komt de dekkingsplicht in beeld, en verzoekt de Tweede Kamer de regering om onderzoek te doen naar de haalbaarheid van 5G in buitengebieden (24095, nr. 445; 24095, nr. 443; 24095-4445). Een motie over de dekkingsplicht verzoekt de regering tot borging van de toegankelijkheid van 5G overal in Nederland (24095, nr. 443).

4.7 Conclusie

Uit de analyse van bovenstaande stukken blijkt dat de Tweede Kamer vooral stuurt op uitkomstwaarden, waarbij met name **economie** en **veiligheid** in beeld zijn. Ook zien we in de analyse een verschuiving in waarden van economie in 2015-2017 naar veiligheid in 2017-2019 binnen een context van toenemende geopolitieke spanningen. De uitkomstwaarde **gezondheid** krijgt minder aandacht en komt vanaf 2019 pas in beeld. De proceswaarden transparantie en samenwerking en de kwaliteitswaarden continuïteit en betrouwbaarheid staan ook niet prominent op de agenda. Kijken we naar de verschillende rollen van de Tweede Kamer dan zien we dat tussen 2015 en 2017 de Tweede Kamer vooral haar agenderende rol in zet. In 2018 en 2019 zet de Kamer diverse instrumenten in vanuit zowel haar agenderende als controlerende rol. In 2019 wordt er rondom de waarde veiligheid een AMvB vastgesteld.

Verder is opvallend dat er in de meeste debatten een focus is op één dan wel enkele waarden. Meerdere respondenten geven hierover aan dat een visie of ambitie op technologie zou helpen. *“Er zitten [bij 5G] veel complexe waarden in verweven die gefragmenteerd een plek krijgen maar nauwelijks in een totaal plaatje meegenomen worden* (expert kennisinstelling R8). Hierbij past ook een eerlijke discussie over de voordelen maar ook over de risico's en onzekerheden van de technologie: *“Je kunt bijvoorbeeld ook een debat voeren of 5G wel wenselijk is”* (expert kennisinstelling R3). Een visie helpt ook bij waardenconflicten, zoals tussen veiligheid en een open economie (expert kennisinstelling R6). Het is echter de vraag of een visie een rol voor de Tweede Kamer als geheel is. Wel zou de Tweede Kamer in het kader van haar agenderende functie een breder debat kunnen houden over 5G maar ook over technologische ontwikkelingen in het algemeen. Ten slotte zien we dat er aanvankelijk aandacht is voor experimenten en

toepassingen van 5G maar data dit meer naar de achtergrond verdwijnt en het debat voornamelijk gaat over de uitrol. Aandacht voor 5G diensten is beperkt.

5. Vergelijkende analyse

In deze vergelijkende analyse willen we gericht kijken naar de patronen die naar voren komen wanneer we de drie casusstudies gericht met elkaar vergelijken. Bij deze analyse volgen we de drie vragen die leidend zijn in dit onderzoek en die ook steeds in de casus aan de orde zijn gekomen over (1) maatschappelijke waarden rondom de digitalisering, (2) institutionele reacties van overheden, rechters, toezichthouders, et cetera. en (3) de rol van de Tweede Kamer. De antwoorden op deze vragen vormen de basis voor de lessen die we in het volgende hoofdstuk zullen presenteren.

5.1. Vergelijking van maatschappelijke waarden

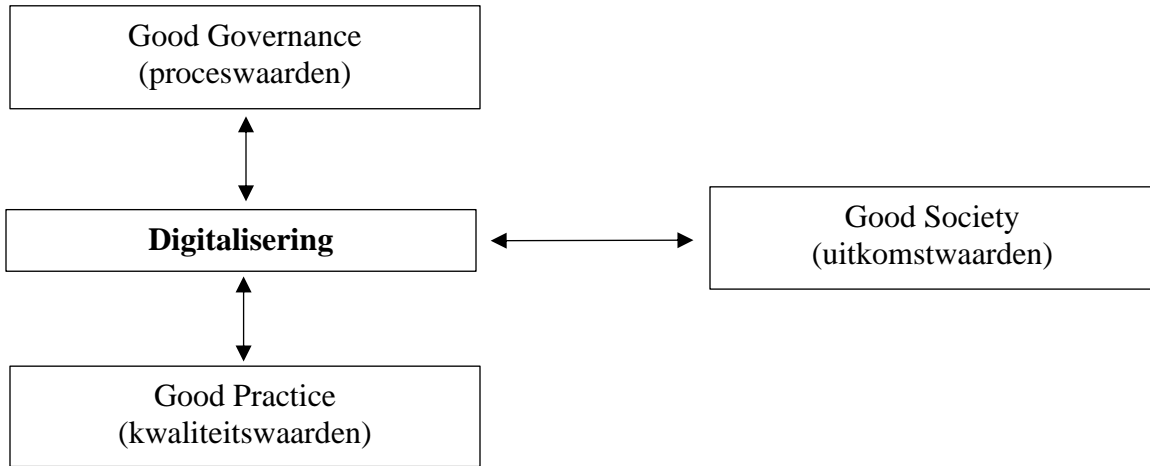
Patronen van maatschappelijke waarden

In de maatschappelijke waarden rondom digitalisering die in het maatschappelijk debat naar voren worden gebracht zien we de volgende patronen:

- In alle casusstudies: spanning tussen verschillende uitkomstwaarden;
- In alle casusstudies: zorgen over de impact van digitalisering op privacy;
- Vooral in casus ANPR: prominente aandacht voor proceswaarden;
- In alle casusstudies: aandacht voor transparantie en data-eigenaarschap;
- Alleen in casus 5G: expliciete aandacht voor kwaliteitswaarden;
- In alle casusstudies: aandacht voor maatschappelijke waarden beïnvloed door context.

De drie casusstudies hebben een brede variëteit aan maatschappelijke waarden rondom digitalisering laten zien. We tonen voor de helderheid herhalen we hier het figuur met de drie soorten van maatschappelijke waarden die we hebben onderzocht (Figuur 5.1). In de tabel eronder (Tabel 5.1) laten wij zien welke maatschappelijke waarden uit ons onderzoek naar voren kwamen bij de drie casusstudies.

Figuur 5.1. Maatschappelijke waarden rondom digitalisering



Tabel 5.1. Maatschappelijke waarden in de drie casus

| | Uitkomstwaarden <i>(Good Society)</i> | Proceswaarden <i>(Good Governance)</i> | Kwaliteitswaarden <i>(good practice)</i> |
|---------------------------|--|---|---|
| Casus 5G | Economie Veiligheid Data privacy Gezondheid Leefomgeving | Transparantie Samenwerking & empowerment Data-eigenaarschap | Beschikbaarheid en toegang Continuïteit en betrouwbaarheid |
| Casus ANPR | Data privacy Veiligheid Luchtkwaliteit Handhaving (belastingheffing) | Efficiëntie Effectiviteit Proportionaliteit Transparantie Non-discriminatie Data-eigenaarschap | Accuraatheid |
| Casus Kluseconomie | Economie Zekerheid Arbeidsomstandigheden Verkeersveiligheid Data privacy | Rechtmatigheid Transparantie Data-eigenaarschap | Toegang Mededinging |

De drie casusstudies laten helder zien dat verschillende uitkomstwaarden – *Good Society* – een grote rol spelen bij de drie casusstudies. Daarbij zien we steeds dat er een spanning ontstaat tussen verschillende uitkomstwaarden: bij de Casus 5G tussen economie enerzijds en met name veiligheid en gezondheid anderzijds, de Casus ANPR laat een spanning zien tussen data privacy en veiligheid en in de Casus Kluseconomie treedt met name een spanning tussen economie en sociale zekerheid op. Een waarde die in alle drie de casus expliciet aan de orde komt is data privacy: bij alle drie de vormen van digitalisering bestaan hierover (grote) zorgen.

De casusstudies laten zien dat er daarnaast ook allerlei andere uitkomstwaarden van belang zijn maar soms minder helder naar voren komen in het maatschappelijke debat omdat dit zo sterk wordt geframed vanuit de dominante tegenstelling. Bij de Casus 5G spelen bijvoorbeeld ook waarden als gezondheid en leefomgeving, bij de Casus ANPR ook onder andere belastingheffing en luchtkwaliteit en bij de Casus Kluseconomie speelt ook het belang van (verkeers)veiligheid. Daarmee laten de casus het risico zien van een te eenzijdige framing van casus in termen van een dominant waardenconflict.

In alle drie de casusstudies komen de proceswaarden – *Good Governance* – ook expliciet aan de orde. We zien dat de proceswaarden met name bij de Casus ANPR sterk naar voren komen en bij de andere casusstudies iets minder prominent zijn. Dit is waarschijnlijk toe te schrijven aan het feit dat het bij ANPR primair gaat om gebruik van digitale technologie door overheidsorganisaties terwijl het bij de andere casusstudies gaat om digitalisering door private partijen. Toch worden hierbij ook duidelijk waarden als empowerment en rechtmatigheid genoemd. Opvallend is verder de nadruk op het gebrek aan transparantie en op het helder definiëren van data-eigenaarschap: deze waarden komen in alle drie de casusstudies nadrukkelijk naar voren. Daarmee laat het onderzoek van de drie casusstudies zien dat aandacht voor deze proceswaarden ook in vormen van digitalisering buiten de directe toepassing door de overheid van belang wordt geacht.

Opvallend is dat de kwaliteitswaarden – *Good Practice* – met name bij de Casus 5G expliciet aan de orde zijn gekomen. In deze casus werd verwezen naar waarden als

beschikbaarheid, toegang, continuïteit en betrouwbaarheid. In de Casus ANPR komt alleen de kwaliteitswaarde accuraatheid expliciet aan de orde en bij de Casus Kluseconomie werden de waarden toegang en mededinging genoemd. Een mogelijke verklaring voor dit patroon is dat de kwaliteitswaarden met name bij een vitale infrastructuur als 5G van groot belang zijn en bij de andere casusstudies eerder voor gegeven worden genomen. Het risico bestaat echter dat een beperkte aandacht voor de kwaliteitswaarden kan leiden tot vormen van digitalisering die juist in de uitvoering tot problemen leiden.

Tenslotte viel op in de analyse van de casusstudies dat de aandacht voor maatschappelijke waarden plaatsvindt in een bepaalde **context**. Zo zien we in de 5G casus dat binnen de toenemende geopolitieke spanningen de discussie verschuift naar veiligheid. De casus Kluseconomie werd in een bredere ontwikkeling van flexibilisering van de arbeidsmarkt geplaatst. Dit laat zien dat de aandacht voor maatschappelijke waarden begrepen moet worden binnen een specifieke context en dat vergelijkbare vormen van digitalisering in verschillende contexten daarmee kunnen leiden tot verschillende discussies over maatschappelijke waarden.

Samenvattend concluderen we het volgende voor deelvraag 1 – de maatschappelijke waarden – dat er een onderscheid kan worden gemaakt tussen bekende waarden, nieuwe waarden en zwakke waarden. Deze indeling staat diagonaal op de indeling tussen uitkomst-, proces- en kwaliteitswaarden en laat zien op welke verschillende manieren waarden in gevaar kunnen zijn. Voor bekende waarden zoals veiligheid en gezondheid geldt dat deze in alle casus worden geïdentificeerd maar niet altijd in een vroeg stadium benoemd in het maatschappelijke debat en verbonden aan de digitalisering. De nieuwe waarden zoals data privacy, transparantie en data-ownership komen in het maatschappelijk debat aan de orde in aanvulling op de bestaande waarden. Zwakke waarden zoals stabiliteit van systemen kregen alleen in de casus 5G redelijk veel aandacht. De risico's rondom de institutionele borging van deze waarden zijn driedig: bij bekende waarden gaat het erom ze tijdig mee te nemen in de borging, bij nieuwe waarden gaat het erom te onderkennen dat bij digitalisering niet alleen de bekende maar ook nieuwe waarden van belang zijn en bij de zwakke waarden gaat het erom deze voldoende aandacht te geven.

5.2. Vergelijking van institutionele reacties

Patronen van institutionele reacties

In de institutionele reacties op maatschappelijke waarden rondom digitalisering zien we de volgende patronen:

- Alle casusstudies: verschillende departementen zijn betrokken bij de institutionele reacties want vraagstukken snijden door de verschillende werkerreinen heen;
- Alle casusstudies: er is geen ‘institutioneel vacuüm’ want er bestaat reeds wetgeving als kader voor de institutionele reacties;
- Alle casusstudies: institutionele reacties ontstaan uit samenspel tussen de verschillende lagen van bestuur;
- Alle casusstudies: institutionele reacties betreffen zowel formele als ‘soft’ interventies (zoals gesprekstafels);
- Alleen in de casus ANPR: institutionele reacties ontstaan in wisselwerking tussen toepassing en ontwikkeling van wettelijke regels;
- In de casusstudies 5G en Kluseconomie: het aangrijpingspunt van de institutionele reacties is soms lastig te bepalen door de complexiteit en verbondenheid van de technologische en sociale ontwikkelingen;
- Alle casusstudies: institutionele reacties vinden plaats in een omgeving waarin andere actoren strategische opereren;
- Alle casusstudies: institutionele reacties zijn met name gericht op uitkomstwaarden;
- Alle casusstudies: door de variëteit en complexiteit van de reacties valt zeer moeilijk valt vast te stellen of de reacties nu adequaat is om maatschappelijke waarden te borgen.

In relatie tot de Tweede Kamer zijn drie soorten van institutionele reacties van andere instituties belang: (1) institutionele reacties vanuit de rijksoverheid (exclusief onafhankelijke toezichthouders), (2) institutionele reacties vanuit rechters en onafhankelijke toezichthouders en (3) institutionele reacties vanuit andere overheden zoals de EU en lokale overheden. Alleen voor de reacties vanuit de rijksoverheid geldt dat de Tweede Kamer hier direct invloed op uit kan oefenen. Rechters en onafhankelijke

toezichthouders hebben een eigen mandaat en de democratische controle op andere overheidslagen vindt plaats in het Europees Parlement en de gemeenteraden. We kunnen enkele specifieke patronen onderkennen voor elk type institutionele reacties en vervolgens enkele algemene patronen benoemen.

Bij de institutionele reacties vanuit de *rijksoverheid* valt op dat er **vaak verschillende departementen** betrokken zijn. Bij de Casus 5G gaat het onder andere om de ministeries van EZK en van J&V, en ook heeft er afstemming plaatsgevonden met het ministerie van BZK. En verder is opgemerkt dat ook het ministerie van VWS betrokken zou moeten worden gezien de gezondheidsvragen rondom 5G. Bij de Casus Kluseconomie gaat het om de ministeries van SZW en EZK. ANPR wordt gebruikt voor toepassingen die vallen onder zes verschillende ministeries. Dit laat zien dat de vraagstukken niet netjes passen binnen de specialisatie van de rijksoverheid: de issues snijden vaak door verschillende departementen heen.

Bij de institutionele reacties vanuit *rechters en onafhankelijke toezichthouders* valt allereerst op dat er **in geen enkel geval sprake is van een ‘institutioneel vacuüm’**. Bij de casusstudies is steeds sprake van bestaande wetgeving die een kader vormt voor de institutionele reacties op de digitalisering. Bij de Casus 5G gaat het bijvoorbeeld om de wetgeving op het gebied van telecommunicatie, het antennebeleid, wetgeving op het gebied van graafschade en wetgeving over het beveiligen van netwerken. Bij de Casus ANPR gaat het met name om de Wet Politiegegevens en de Wet Bescherming Persoonsgegevens. In verschillende gevallen zien we dat de interpretatie van het wettelijk kader in het licht van de nieuwe vormen van digitalisering echter vragen oproept. Daarom zagen we bijvoorbeeld rondom de Casus ANPR een aantal uitspraken van de Autoriteit Persoonsgegevens, van de rechter, van de Raad van State en van het Europees Hof die een specifieke interpretatie van bestaande regels in het licht van de nieuwe digitale technologie bieden. Dit laat zien dat de huidige wet- en regelgeving en de interpretatie ervan door rechters en toezichthouders de basis vormt voor nieuwe digitale praktijken.

Zoals hierboven opgemerkt, zien we ook de rol van andere lagen van bestuur terugkomen. Bij de Casus 5G gaat het bijvoorbeeld om een actieplan van de EU voor 5G maar ook om het antennebeleid van de gemeente. Bij de Casus ANPR gaat het onder andere om de privacy-commissie van de Gemeente Amsterdam en een motie over de ANPR sensing proef in de Roermondse gemeenteraad. Bij de Casus Kluseconomie gaat het onder andere om een Europese richtlijn voor transparante en heldere arbeidsvoorwaarden. Dit laat duidelijk zien dat de institutionele reacties op maatschappelijke waarden rondom digitalisering begrepen moeten worden vanuit het **samenspel dat plaatsvindt tussen de verschillende lagen van bestuur (multilevel governance)**.

De institutionele reacties betreffen veelal meer formele interacties – beleidsnota's, rechtszaken, formele onderzoeken, uitspraken – maar daarnaast kan het ook gaan om onderzoeken door experts of bijeenkomsten. Bij de Casus 5G zagen we dat er ook gesprekstafels zijn georganiseerd door het ministerie van EZK in samenwerking met het ministerie van BZK en de VNG om op deze manier breed met betrokkenen in gesprek te gaan over de maatschappelijke waarden die van belang zijn. Rond de kluseconomie organiseerde het ministerie van EZK een gesprekstafel en voor de wetswijziging ten behoeve van de inzet van ANPR organiseerde de Eerste Kamer een deskundigenbijeenkomst over privacy. Dit laat zien dat **institutionele reacties ook moeten worden begrepen als *soft interventions* waaraan niet direct gevolgen zijn verbonden**.

We zien ook **interacties tussen de rijksoverheid en rechters en onafhankelijke toezichthouders**. Hoewel er wetgeving bestaat geldt hierbij dat de toepassing van de bestaande wetgeving op de nieuwe ontwikkeling vragen op kan roepen. Bij de Casus ANPR zagen we dat dit weer resulteerde in het opstellen van een wettelijke regeling voor het gebruik van ANPR door middel van wijziging van het Wetboek van Strafvordering. In het onderzoek zien we dus de wisselwerking tussen toepassing en ontwikkeling van wettelijke regels en ook de wisselwerking tussen wetgever en rechterlijke macht.

De Casus 5G laat ook zien hoe institutionele reacties in een heel vroeg stadium en op een fundamenteel niveau van de technologieontwikkeling kunnen plaatsvinden en van grote

invloed kunnen zijn op latere ontwikkelingen. Voor de Casus Kluseconomie hadden geen institutionele reacties plaatsgevonden gericht op onderliggende technologieën zoals identificatie, opslag, et cetera terwijl deze wel van belang zijn voor de eigenschappen van het platform. Institutionele reacties volgden pas nadat de Kluseconomie al verder ontwikkeld was en naar aanleiding van concrete incidenten. We zien hier dat **het aangrijpingspunt van de institutionele reacties soms lastig te bepalen** is omdat vraagstukken zich openbaren in concrete toepassingen maar geconditioneerd zijn door eerdere technologische ontwikkelingen.

De casusstudies laten ook zien hoe **de institutionele reacties plaatsvinden in een omgeving** waarin andere actoren, met name grote internationale bedrijven maar soms ook burgergroepen en maatschappelijke actoren, strategische opereren. In de Casus Kluseconomie zien we dat platformbedrijven strategisch opereren om marktleider te worden en in de Casus 5G zien we dit met de telecombedrijven. Deze strategische interacties van internationaal opererende actoren maakt het ontwikkelen van passende institutionele reacties nog complexer.

Overall valt op dat **de institutionele reacties met name gericht zijn op de uitkomstwaarden**. In de Casus 5G zien we met name reacties gericht op de waarden economie, veiligheid en gezondheid en bij de Casus Kluseconomie ligt er een accent op de waarde arbeidszekerheid. In de Casus ANPR is er wel meer expliciete aandacht voor proportionaliteit en transparantie. In het geheel zien we dat de kwaliteitswaarden bij alle drie de casus beperkte aandacht krijgen in de institutionele reacties. Voor het geheel geldt dat, door **de variëteit en complexiteit van de reacties, zeer moeilijk valt vast te stellen of dit geheel aan reacties nu adequaat is om maatschappelijke waarden te borgen**.

Samenvattend kunnen we het antwoord op deelvraag 2 – institutionele reacties – koppelen aan de drie risico's rond de borging van waarden die we als antwoord op deelvraag 1 hadden geformuleerd: niet onderkennen van relevante bekende waarden, onvoldoende invulling geven aan nieuwe waarden en niet onderkennen van zwakke waarden. In de institutionele reacties zien we dat bekende waarden soms niet worden geborgd omdat er

een focus is op een dominant waardenconflict. We zien dat aan nieuwe waarden soms een te nauwe invulling wordt gegeven. En we zien dat de zwakke waarden alleen bij de vitale infrastructuur veel aandacht krijgen.

5.3. Vergelijking van de reacties van de Tweede Kamer

Patronen van reacties van de Tweede Kamer

In de reacties van de Tweede Kamer op maatschappelijke waarden rondom digitalisering zien we de volgende patronen:

- Alle casusstudies: de Tweede Kamer neemt een agenderende rol en stelt maatschappelijke waarden aan de orde;
- Casus Kluseconomie en 5G: de regulerende rol van de Tweede Kamer is beperkt;
- Alle casusstudies: de Tweede Kamer heeft een actieve invulling gegeven aan haar controlerende rol;
- Alle casusstudies: de verschillende rollen van de Tweede Kamer staan niet los maar kunnen elkaar versterken;
- Alle casusstudies: de Tweede Kamer heeft een veelheid aan instrumenten gebruikt om invulling te geven aan haar rol;
- Alle casusstudies: de institutionele logica van de Tweede Kamer – de vast commissies – is soms behulpzaam maar werkt soms ook remmend;
- Alle casusstudies: de Tweede Kamer werkt soms samen met andere actoren maar is veelal vooral volgend;
- Alle casusstudies: de Tweede Kamer worstelt met de complexiteit van de issues verbonden met digitalisering.

Om zicht te krijgen op de institutionele reacties van de Tweede Kamer op maatschappelijke waarden rondom digitalisering hebben we voor alle drie de rollen (agenderen, reguleren en controleren) bekeken of de waarden die bij de casus spelen naar voren zijn gebracht. We hebben niet bekeken hoe hierover is gestemd en wat de regering hiermee heeft gedaan omdat ons onderzoek gericht was op de vraag óf maatschappelijke waarden zijn gerelateerd

aan de digitalisering en besproken en gewogen in de Tweede Kamer. Het gaat ons immers om de *kennispositie* van de Tweede Kamer.

In alle drie de casus heeft de Tweede Kamer op verschillende manieren een *agenderende rol* genomen. Bij de Casus 5G zijn er Kamervragen gesteld waarin verschillende waarden naar voren kwamen. De vragen gingen over de economische waarde van snelle en goede uitrol van 5G maar ook waarden die hiermee in spanning staan zoals gezondheid. Tevens zijn Kamervragen gesteld met aandacht voor proceswaarden zoals dekkingsplicht en randvoorwaarden voor telecomproviders. En ook heeft de Tweede Kamer aandacht gehad voor kwaliteitswaarden zoals beschikbaarheid en toegang. Ook in de Casus Kluseconomie heeft de Tweede Kamer aandacht gehad voor agendering van maatschappelijke vragen. Kamervragen richtten zich vooral op flexibilisering van de arbeidsmarkt en bijkomende sociale zekerheidsrisico's en arbeidsrechten van klussers (maaltijdbezorgers). Ook zijn er twee rondetafelgesprekken georganiseerd over 'werken in de platformeconomie' en 'de deeleconomie'. Naar aanleiding van het rapport 'Eerlijk delen' is er een 30-ledendebat aangevraagd. Voor de Casus ANPR geldt dat de Tweede Kamer eerder volgend dan agendasettend was. Nadat toepassingen van ANPR door de Autoriteit Persoonsgegevens of de rechter werden beperkt, werd in de Tweede Kamer de waardeafweging gemaakt of hiervoor nieuwe mogelijkheden moeten worden gecreëerd. Naar aanleiding van incidenten en onderzoeken zijn wel Kamervragen gesteld.

De *regulerende rol* van de Tweede Kamer in de drie casusstudies lijkt beperkt. In de Casus ANPR heeft de Tweede Kamer een regulerende rol genomen: de Tweede Kamer was direct betrokken bij het wetgevingstraject voor de Wet ANPR: er zijn moties en amendementen ingediend. Als het gaat om de regulering zien we in de casus dat de Tweede Kamer een beperkte rol heeft gespeeld bij de andere twee casus. Bij de Casus 5G is er een AMvB vastgesteld. Voor de Casus Kluseconomie geldt dat er vooralsnog geen wetsvoorstellen voorlagen en er is geen initiatief wetgeving voorgesteld. Wel heeft een Kamerlid een initiatiefnota ingediend met enkele voorstellen om de Kluseconomie te reguleren. De initiatiefnota verzoekt de Tweede Kamer steun uit te spreken voor deze voorstellen en de regering om de uitvoering daarvan te bevorderen.

In de drie casus heeft de Tweede Kamer ook actief invulling gegeven aan de *controlerende rol*. Bij de Casus 5G zijn er bijvoorbeeld moties ingediend om de uitrol 5G te versnellen (veiling spectrum, ‘5G steden’), de economische waarde (Nederland moet koploper blijven) en veiligheid (integriteit van het netwerk, Burum, gezondheid). Ook zijn er vragen gesteld over proceswaarden zoals toegang tot 5G in buitengebieden. In de Casus ANPR heeft de Tweede Kamer onder andere, naar aanleiding van de onderzoeken van het CBP waarin de toezichthouder oordeelt dat een wettelijke basis voor het bewaren van no-hits ontbreekt, gevraagd om een kabinetsreactie op de bevindingen. Voor de Casus Kluseconomie zijn er moties ingediend gericht op voorkomen van schijnzekerheid: naar aanleiding van de motie Van Dijk is de SER gevraagd een verkenning te schrijven over de kluseconomie.

In de analyse van de drie casus viel verder op dat de verschillende rollen elkaar ook kunnen versterken. Zo zien we in de casus van de ANPR dat de Tweede Kamer vanuit haar medewetgevende rol heeft bijgedragen aan de totstandkoming van de Wet ANPR. Vervolgens kan de Tweede Kamer vanuit haar controlerende taak de toepassingen en implementatie van de wet in de vorm van onder andere experimenten monitoren. In de 5G-casus wordt al gestart met de toepassingen of experimenten van 5G. Dit staat in 2016 op de agenda. In 2017 en 2018 zien we het debat echter verschuiven naar veiligheid en innovatie in het kader van de uitrol van 5G. Vanuit haar controlerende rol kan de Tweede Kamer ook regelmatig geïnformeerd worden over de voortgang en resultaten van de experimenten die informatie opleveren voor het debat rondom de uitrol van 5G.

Overall blijkt uit de drie casusstudies dat de Tweede Kamer op allerlei manieren aandacht heeft gehad voor maatschappelijke waarden rondom digitalisering. Er hebben allerlei interventies plaatsgevonden in de vorm van debatten, moties, amendementen, bijeenkomsten, et cetera. In de casus ANPR en Kluseconomie gebeurde dit later in het proces, volgend op anderen. In de casus 5G intervenueerde de Tweede Kamer eerder in het proces. De Tweede Kamer is in alle drie de casusstudies zeker niet afwezig gebleven en heeft een veelheid aan instrumenten benut om invulling te geven aan haar rol.

Uit de analyse bleek ook dat de Tweede Kamer bij het vinden van manieren om invulling te geven aan haar rol tegen verschillende problemen aan liep. Zo viel op dat de Tweede Kamer soms heel breed kijkt maar vaak ook juist zeer, en misschien wel té, specifiek, dat de institutionele logica van de Kamer – de vaste commissies – soms behulpzaam zijn maar soms ook remmend werken, dat de samenwerking met andere actoren soms goed verloopt maar dat de Tweede Kamer soms ook zeer volgend is en dat de Tweede Kamer worstelt met de complexiteit van de issues.

Samenvattend kunnen we ook het antwoord op deelvraag 3 – reacties van de Tweede Kamer – koppelen aan de drie risico's rond de borging van waarden die we als antwoord op deelvraag 1 hadden geformuleerd: niet onderkennen van relevante bekende waarden, onvoldoende invulling geven aan nieuwe waarden en niet onderkennen van zwakke waarden. Aangezien de Tweede Kamer veelal volgend is spelen hierbij dezelfde beperkingen als bij de andere institutionele reacties: ook in de reacties van de Tweede Kamer zien we dat bekende waarden soms niet worden geborgd omdat er een focus is op een dominant waardenconflict. We zien wederom dat aan nieuwe waarden soms een te nauwe invulling wordt gegeven. En we zien dat de zwakke waarden alleen bij de vitale infrastructuur veel aandacht krijgen.

6. Conclusies

Op basis van het casuonderzoek kunnen we nu een antwoord geven op de centrale vraagstelling: Welke lessen kunnen worden getrokken uit drie casusstudies over de kennispositie van de Tweede Kamer die nodig is voor het borgen van maatschappelijke waarden rondom digitalisering? We vertalen de resultaten van het onderzoek die we in het vorige hoofdstuk hebben gepresenteerd in dit slothoofdstuk in drie lessen: (1) door de snelle en complexe veranderingen ontstaan blinde vlekken, (2) het vergroten van het zicht hierop vergt een navigatiestrategie en (3) deze navigatiestrategie betreft niet alleen de kennis over techniek maar verschillende soorten van kennis.

6.1. Les 1: Door de snelle en complexe veranderingen ontstaan blinde vlekken

Door de snelle en complexe technologische veranderingen ontstaan blinde vlekken bij het borgen van maatschappelijke waarden rondom digitalisering. Deze veranderingen gaan snel en zijn verbonden en daardoor zijn ze zeer lastig te doorgronden. Op basis van het onderzoek van de drie casusstudies hebben we geconstateerd dat dit de kennispositie van de Tweede Kamer die nodig is om maatschappelijke waarden te borgen kan beperken. Hierbij gaat het allereerst om het niet onderkennen van de link tussen bekende waarden en nieuwe vormen van digitalisering omdat er een focus is op een dominant waardenconflict en de link tussen digitalisering en andere waarden niet wordt gezien. Ten tweede kan de Tweede Kamer soms een te nauwe invulling geven aan ‘nieuwe’ waarden zoals ‘data privacy’ of ‘data ownership’ waardoor relevante aspecten niet aan de orde komen. En ten derde bestaat het risico dat de Tweede Kamer onvoldoende aandacht geeft aan ‘zwakke’ waarden zoals robuustheid van systemen. Deze blinde vlekken ontstaan niet alleen bij de Tweede Kamer maar ook bij de andere institutionele actoren (overheden, rechters, toezichthouders). En daarbij geldt dan ook dat het voor de Tweede Kamer zeer lastig is om zicht te krijgen op het geheel aan reacties van de verschillende actoren.

De blinde vlekken die ontstaan door de snelle en complexe veranderingen kunnen niet simpel worden opgelost want er ontstaan steeds weer nieuwe blinde vlekken en het is van

tevorens niet bekend waar deze blinde vlekken gaan ontstaan. Dit kan echter niet betekenen dat de Tweede Kamer daarmee de ambitie om zicht te krijgen op deze snelle en complexe veranderingen los laat. Wat de Tweede Kamer nodig heeft is een strategie om kennis te verkrijgen over dit ‘onbekende land’. De digitalisering leidt ertoe dat er nieuwe praktijken en nieuwe waardenconflicten ontstaan die voorheen niet bekend waren. Daarom hebben we dit rapport de titel ‘Navigatiestrategie’ gegeven: net als ontdekkingsreizigers een systematische aanpak nodig hadden om zicht te krijgen op nieuwe gebieden, heeft de Tweede Kamer een strategie nodig om zicht te krijgen op de blinde vlekken die ontstaan door de snelle en complexe digitalisering van de samenleving.

6.2. Les 2: Om zicht te krijgen op blinde vlekken is een navigatiestrategie nodig

Een navigatiestrategie definiëren we als een geheel van instrumenten dat door de Tweede Kamer systematisch kan worden ingezet om haar kennispositie te versterken. Het opstellen van een navigatiestrategie is niet eenvoudig omdat het betekent dat de Tweede Kamer in gezamenlijkheid – ondanks de verschillen tussen de partijen – gerichte keuzen maakt over blinde vlekken en het versterken van de kennispositie. Het idee is dat het debat over de verschillende posities van de partijen dan beter geïnformeerd kan plaatsvinden en daarmee de rol van de Tweede Kamer wordt versterkt.

Bij het versterken van de kennispositie is geen ruimte en tijd om alles diepgaand te bespreken. Als startpunt voor het opstellen van een navigatiestrategie formuleren we aantal concrete opgaven waar de Tweede Kamer in de casus mee werd geconfronteerd. Deze opgaven – Kennisopgaven voor de Tweede Kamer – zijn in het algemeen niet nieuw maar bij de digitalisering manifesteren ze zich echter wel op een specifieke wijze. Deze kennisopgaven kunnen gebruikt worden als bouwstenen voor het opstellen van een navigatiestrategie. Per opgave kunnen keuzen worden gemaakt over instrumenten. We noemen daarom steeds enkele instrumenten die hierin een rol kunnen spelen (zie bijlage 4 voor een nadere beschrijving van de instrumenten).

Opgave 1. Zorg ervoor dat een debat over een vorm van digitalisering niet te zeer wordt vernauwd maar ook niet te ver wordt verbreed. We hebben gezien dat een veelheid aan maatschappelijke waarden een rol speelt bij de drie digitaliseringscasus. Dit roept de vraag op hoe de Tweede Kamer deze waarden zo kan bespreken dat het debat niet te breed wordt maar ook niet te zeer wordt vernauwd. Bij de Casus ANPR zagen we bijvoorbeeld dat het debat zich sterk richtte op de bewaartermijn van data waardoor andere relevante vragen buiten beeld bleven. Fundamentele vragen over reikwijdte van gebruik en zelfs de fundamentele vraag over de wenselijkheid van de technologie blijven dan buiten beeld. De opgave hier is om enerzijds concreet te kunnen worden in de bespreking van issues maar anderzijds ook oog te blijven houden voor het brede geheel van relevante issues.

| Kennisopgave voor Tweede Kamer | Instrumenten |
|---|--|
| Opgave 1. Zorg ervoor dat een debat over een vorm van digitalisering niet te zeer wordt vernauwd maar ook niet te ver wordt verbreed. | <ul style="list-style-type: none"> • Kennisagenda • Technische briefing • Werkbezoek • Rapportageverplichtingen van regering |

Opgave 2. Kijk naar digitalisering die nu plaatsvindt, maar heb ook oog voor digitalisering die er op de lange termijn gaat komen. De casusstudies hebben laten zien dat digitalisering een proces is van een zeer adem. Slimme beeldtechnologie zoals ANPR kan steeds beter objecten, gedragingen en gezichten automatisch herkennen. Rond overheidstoepassingen van deze technologieën spelen soortgelijke vragen. De standaarden voor 5G zijn al vele jaren geleden ontwikkeld en over de standaarden voor 6G wordt nu al weer nagedacht. Ook gaat het soms om sociaaleconomische effecten die veel later optreden: regulering van platforms begon in 2000 maar de maatschappelijke waarden rondom de kluseconomie werden pas in 2016 besproken. De borging van maatschappelijke waarden dient op allerlei verschillende momenten plaats te vinden: zowel met oog voor de zaken die nu spelen maar ook met oog voor de (technische en maatschappelijke) ontwikkelingen die op de lange termijn gaan spelen.

| Kennisopgave voor Tweede Kamer | Instrumenten |
|--|---|
| Opgave 2. Kijk naar digitalisering die nu plaatsvindt, maar heb ook oog voor digitalisering die er op de lange termijn gaat komen. | <ul style="list-style-type: none"> • Strategisch lange termijn overleg met regering • Technische briefings • Buitenlandse reis • Versterking van de ondersteuning van de TK |

Opgave 3. Reageer op incidenten rondom digitalisering, maar verbind deze ook met een bredere afweging van waarden. Reageren op incidenten is belangrijk voor de Tweede Kamer maar het risico bestaat dat alleen incidenten bepalend worden bij het vormgeven van de agenda en dat er onvoldoende ruimte is om het bredere vraagstuk – het geheel aan incidenten en ook nog alle relevante aspecten die niet eens in een incident resulteren – in bredere context te bespreken. Verder zagen we dat het debat wordt gevoerd naar aanleiding van technologische ontwikkelingen maar het gaat vaak om veel bredere vragen. Het is belangrijk om maatschappelijke onrust tijdig te agenderen. Bij de Casus Klusplatforms gaat het bijvoorbeeld ook om de bredere veranderingen op de arbeidsmarkt. Het is dan de opgave om een manier te vinden om aandacht te besteden aan digitalisering maar in de juiste verbinding met bredere vragen.

| Kennisopgave voor Tweede Kamer | Instrumenten |
|--|---|
| Opgave 3. Reageren op incidenten rondom digitalisering maar deze ook verbinden met een bredere afweging van waarden. | <ul style="list-style-type: none"> • Rapportageverplichting van regering • Geheel aan reacties op incidenten → breder debat • Technische briefing • Bijeenkomst met betrokkenen en stakeholders |

Opgave 4. Borg maatschappelijke waarden rondom digitalisering, maar maak ook waarde-afwegingen rondom bredere transities. In de casusstudies hebben we de debatten rondom specifieke vormen van digitalisering geanalyseerd maar daarbij geldt steeds dat dit specifieke manifestaties zijn van bredere veranderingen (en zo hebben we de casus ook gepositioneerd). Denk hierbij bijvoorbeeld aan de koppeling tussen de kluseconomie en bredere vragen rondom de flexibilisering van de arbeid. Voor de Tweede Kamer is het van belang om in- en uit te zoomen bij de bespreking van digitalisering en expliciet de ruimte te creëren om ook de kennispositie op het gebied van de bredere transities te versterken.

| Kennisopgave voor Tweede Kamer | Instrumenten |
|---|--|
| Opgave 4. Borg maatschappelijke waarden rondom digitalisering, maar maak ook waarde-afwegingen rondom bredere transities. | <ul style="list-style-type: none"> • Kennisagenda • Technische briefing • Werkbezoek • Ronde tafel |

Opgave 5. Beïnvloed digitalisering in de samenleving op gerichte wijze, ondanks dat digitaliseringsprocessen continu doorgaan en steeds weer veranderen. Voor de Tweede Kamer is het van belang om niet te vroeg maar ook niet te laat betrokken te raken bij de digitalisering: bij te late betrokkenheid zijn de mogelijkheden van beïnvloeding beperkt maar bij te vroege betrokkenheid is er nog weinig zicht op de implicaties van de technologie voor maatschappelijke waarden. Voor 5G geldt bijvoorbeeld dat de standaarden voor 5G van groot belang zijn voor de toepassingen die kunnen worden ontwikkeld. Tegelijkertijd heeft de discussie over deze standaarden een hoog technisch gehalte en is het lastig om de maatschappelijke waarden hieronder al in een vroeg stadium te identificeren. Ook geldt dat, door de snel veranderende technologie, wetgeving moeilijk passend te krijgen is. De rechterlijke macht kan hierdoor een leidende rol krijgen en de Tweede Kamer is dan volgend op de articulatie van waarden in plaats van leidend.

| Kennisopgave voor Tweede Kamer | Instrumenten |
|--|--|
| Opgave 5. Beïnvloed digitalisering in de samenleving op gerichte wijze, ondanks dat digitaliseringsprocessen continu doorgaan en steeds weer veranderen. | <ul style="list-style-type: none"> • Kennisagenda • Werkbezoek • Ronde tafelgesprek • Versterking ondersteuning van de TK • Afspraken over rapportages door regering aan TK • Bijeenkomst wetgevingsjuristen van departementen • Digitaal platform: inbreng van experts/ betrokkenen. |

Opgave 6. Geef ruimte om in de praktijk te experimenteren met digitalisering maar treed ook tijdig regulerend op. Het onderzoek laat zien dat de daadwerkelijke betekenis van digitalisering voor maatschappelijke waarden vooraf vaak lastig – of zelfs onmogelijk – kan worden ingeschat en dat experimenten nodig zijn om dit te onderzoeken. Voorbeelden die we hebben besproken zijn de ontwikkeling van 5G in Groningen en de ANPR-pilot in Roermond. Te nauwe sturing door de Tweede Kamer kan hierbij resulteren in een beperkt vermogen om te leren van praktijken maar bij te weinig betrokkenheid bestaat het risico dat de focus bij de experimenten ligt op effectiviteit en minder op andere waarden. Ook bestaat het risico dat de technologische ontwikkeling onvermijdelijk wordt. Het is de opgave om een balans te vinden tussen ruimte geven en betrokken zijn. Sturing op informatie van de regering over het project kan vooral bij digitalisering van vitale infrastructuren van belang zijn.

| Kennisopgave voor Tweede Kamer | Instrumenten |
|---|---|
| Opgave 6. Geef ruimte om in de praktijk te experimenteren met digitalisering maar treed ook tijdig regulerend op. | <ul style="list-style-type: none"> • Betrokkenheid bij bepaling scope van de pilot • Heldere afspraken over rapportages over de pilot • Werkbezoek aan pilot • Belangrijk pilot → groot project |

Opgave 7. Zorg bij digitalisering voor voldoende aandacht voor kwaliteitswaarden zonder te verzanden in details. Het onderzoek heeft laten zien dat de kwaliteitswaarden, met uitzondering van de Casus 5G, een beperkte aandacht krijgen in de Tweede Kamer. Tegelijkertijd zijn deze kwaliteitswaarden belangrijke voorwaarden voor de realisatie van vormen van digitalisering met maatschappelijk wenselijke uitkomsten. De opgave voor de Tweede Kamer is om deze waarden op een goede manier te borgen zonder verzeild te raken in details. Dat betekent dat expliciet agenderen van ook deze waarden van belang is.

| Kennisopgave voor Tweede Kamer | Instrumenten |
|--|---|
| Opgave 7. Zorg bij digitalisering voor voldoende aandacht voor kwaliteitswaarden zonder te verzanden in details. | <ul style="list-style-type: none"> • Technische briefing • Bespreking met ambtenaren van departementen • Ondersteuning van de TK |

Opgave 8. Geef bij debatten over digitalisering invulling aan de eigen rol, maar zorg ook voor een goede afstemming met andere instituties en andere bestuurslagen. In alle casus is gebleken dat er een veelheid aan institutionele actoren betrokken is bij het reageren op maatschappelijke waarden rondom digitalisering. De opgave voor de Tweede Kamer is om te bepalen hoe zij zich moet verhouden tot geheel aan institutionele reacties. Daarbij is het van belang dat de Tweede Kamer reflecteert op de eigen rol. Het kan soms van belang zijn om als Tweede Kamer sterker naar voren te treden en soms juist ruimte te geven aan andere niveaus. Soms kan de rechter aan zet zijn maar soms is het ook juist van belang dat de Tweede Kamer als medewetgever haar rol neemt. De Tweede Kamer kan wel acties op andere niveaus activeren door een onderwerp in de Tweede Kamer te agenderen. Belangrijk is wel dat de Tweede Kamer ook in de gaten houdt of er gaten vallen in het geheel van institutionele reacties en bepaalde maatschappelijke waarden onvoldoende worden belicht. Debat in de Tweede Kamer kan soms sturend werken. Soms kan het debat een signaal afgeven aan de betrokken partijen dat regulering noodzakelijk is. Zo zijn

bijvoorbeeld verschillende platforms zichzelf gaan reguleren door kritiek vanuit de politiek en de samenleving.

| Kennisopgave voor Tweede Kamer | Instrumenten |
|---|---|
| Opgave 8. Geef bij debatten over digitalisering invulling aan de eigen rol, maar zorg ook voor een goede afstemming met andere instituties en andere bestuurslagen. | <ul style="list-style-type: none"> • Debat in Tweede Kamer als maatschappelijke sturing • Werkconferentie met gemeenteraden • Werkconferentie met MEPs |

Opgave 9. Laat digitaliseringsissues aansluiten op de institutionele logica van de Tweede Kamer maar doe daarbij ook recht aan het issue. Een risico bij de toespitsing van een issue is dat de institutionele logica van de rijksoverheid en de Tweede Kamer – het specifieke departement en de betreffende vaste commissie– leidend wordt in de selectie van maatschappelijke waarden die worden besproken. Bij 5G zagen we bijvoorbeeld dat het debat voornamelijk wordt gevoerd door EZK en VWS veel minder was betrokken terwijl gezondheid ook een belangrijk waarde is. De opgave is hier om zonder de werkwijze van de Tweede Kamer radicaal te transformeren wel vormen te vinden waarin maatschappelijke waarden rondom digitalisering in brede zin kunnen worden besproken.

| Kennisopgave voor Tweede Kamer | Instrumenten |
|---|--|
| Opgave 9. Laat digitaliseringsissues aansluiten op de institutionele logica van de Tweede Kamer en doe daarbij ook recht aan het issue. | <ul style="list-style-type: none"> • Afstemming tussen vaste Kamercommissies • Kamerbrede kennisagenda |

Opgave 10. Sta bij debatten over digitalisering open voor informatie en inbreng van verschillende actoren zonder teveel ruimte te geven aan lobbyisten. In de Casus 5G en Kluseconomie hebben we gezien dat er grote commerciële belangen spelen en dat dit leidt tot strategisch opererende bedrijven. Tegelijkertijd zijn er ook allerlei maatschappelijke groeperingen die invloed proberen uit te oefenen op politieke besluitvorming. Het is belangrijk dat de Tweede Kamer open staat voor de informatie van deze partijen maar zich niet te sterk laten informeren door partijen met een bepaalde positie en belang.

| Kennisopgave voor Tweede Kamer | Instrumenten |
|---|---|
| Opgave 10. Sta bij debatten over digitalisering open voor informatie en | <ul style="list-style-type: none"> • Ronde tafelgesprekken • Digitaal platform: inbreng van experts/ betrokkenen. |

| | |
|--|--|
| inbreng van verschillende actoren zonder teveel ruimte te geven aan lobbyisten | |
|--|--|

6.3. Les 3: Navigatiestrategie betreft niet alleen technische kennis

De navigatiestrategie voor de Tweede Kamer dient niet alleen te gaan om technische kennis over digitalisering maar ook om kennis over sociale praktijken, institutionele reacties en verschillende waarden. Uit de casus blijkt dat de Tweede Kamer bij het borgen van maatschappelijke waarden rondom digitalisering in de samenleving te maken heeft met een viervoudige complexiteit:

- *Technische complexiteit.* De casusstudies laten zien dat de technische complexiteit begrepen moet worden als een gelaagd proces waarbij directe diensten (Casus Kluseconomie) gebruik maken van onderliggende functies (Casus 5G). De verbindingen tussen deze lagen van technologische systemen zijn van groot belang bij het doorgronden van implicaties voor maatschappelijke waarden.
- *Sociaaleconomische complexiteit.* De Casus Kluseconomie laat zien dat nieuwe economische patronen ontstaan die mogelijk worden gemaakt door de techniek. Technisch gezien zijn de platforms relatief eenvoudig maar de sociale en economische dynamiek die er omheen ontstaat tussen bezorgers, platformbedrijven en opdrachtgevers is wel complex en emergent.
- *Institutionele complexiteit.* De institutionele complexiteit betreft de relatie tot bestaande wet- en regelgeving en verantwoordelijkheden van institutionele partijen. In de Casus ANPR en Kluseconomie zien we bijvoorbeeld dat er veel discussie is over de vraag hoe wet- en regelgeving moet worden geïnterpreteerd in het licht van de nieuwe praktijken.
- *Waardencomplexiteit.* Ten slotte hebben we in alle drie de casus gezien dat er allerlei verschillende waarden – uitkomstwaarden, proceswaarden, kwaliteitswaarden – een rol spelen en dat de synergie, trade offs en spanningen tussen de waarden lastig te doorgronden zijn.

Het overzicht van deze vormen van complexiteit laat zien dat het versterken van de kennispositie van de Tweede Kamer bij het borgen van maatschappelijke waarden rondom digitalisering niet alleen te maken heeft met kennis over de technologie, maar ook met kennis over sociaaleconomische en institutionele processen, en kennis over waarden over de verhouding van digitalisering tot verschillende maatschappelijke waarden.

De complexiteit, zo hebben we in de casusstudies gezien, leidt tot verschillende patronen in de specifieke context waar de digitalisering plaatsvindt. Deze complexiteit hoeven Kamerleden niet helemaal te doorgronden maar ze moeten wel voldoende weten en sensitief zijn voor dilemma's om de juiste vragen te kunnen stellen. Om de juiste vragen te stellen moeten ze zicht hebben op mogelijke relaties tussen technologie, sociale praktijk, institutionele reacties en waarden die een rol spelen. Dat betekent dat de navigatiestrategie dus niet alleen moet gaan over het vergroten van de kennis van Kamerleden over technologie maar veeleer om de kennis op deze vier nauw verbonden terreinen en dan gekoppeld aan concrete vraagstukken.

6.4. Afronding

In de kern staat de Tweede Kamer voor de opgave om de kennispositie te verkrijgen die nodig is om de viervoudige complexiteit van digitalisering te kunnen hanteren. Dit vraagt van de Tweede Kamer een gemeenschappelijke strategie om systematisch de kennispositie te versterken zodat vervolgens een goed geïnformeerd politiek debat kan plaatsvinden. Daarbij treden allerlei spanningen op en deze hebben we weergegeven in tien kennisopgaven zoals onder andere de verbreding of verdieping van de inhoudelijke focus, verlenging of verkorting van het tijdframe en de vergroting of vermindering van de afstemming met anderen. Deze spanningen kunnen niet worden opgelost maar de Tweede Kamer kan hier wel strategisch mee omgaan.

Daarmee presenteren we geen eenvoudige oplossingen want de kennisopgaven blijven zeer lastig maar bieden de lessen wel de basis om gericht instrumenten in te zetten om de kennispositie van de Tweede Kamer over alle aspecten van digitalisering te versterken. De

Tweede Kamer zal een navigatiestrategie op moeten stellen waarbij rekening wordt gehouden met deze kennisopgaven. In bijlage 4 presenteren we allerlei instrumenten die de Tweede Kamer hierbij kan inzetten om haar kennispositie te versterken. Dat zal er niet toe leiden dat de Tweede Kamer volledig geïnformeerd zal zijn over alle relevante aspecten van digitalisering maar de navigatiestrategie stelt de Tweede Kamer wel in staat om gericht haar kennispositie te versterken. Daarbij zal zij nog steeds door onbekende landen moeten reizen maar wel op basis van een doordachte navigatiestrategie.

Referenties

Algemene literatuurverwijzingen

Diercks, G., Deuten, J., & Diederens, P. (2019). *Kennis in het vizier. De gevolgen van de digitale wapenwedloop voor de publieke infrastructuur*. Rathenau Instituut, Den Haag.

Graaf, G. de, Huberts, L., & Smulders, R. (2016). Coping with Value Conflicts. *Administration & Society*, 48(9), 1101-1027.

Hunt, A., & Gentzkow, M. (2017). Social Media and Fake News in the 2016 Election. *Journal of Economic Perspectives*, 31(2), 211-236.

Jørgensen, T. B., & Bozeman, B. (2007). Public values: An inventory. *Administration & society*, 39(3), 354-381.

Jorgensen, T., & Sorensen, D. (2012). Codes of Good Governance. National or Global Public Values. *Public Integrity*, 15(1), 71-95.

Kling, R. (1996). *Computerization and controversy: Value conflicts and social choices*. Amsterdam: Elsevier.

Kool, I., Timmer, L., & Van Est, R. (2017). *Opwaarderen- Borgen van publieke waarden in de digitale samenleving*. Rathenau Instituut, Den Haag.

Literatuurverwijzingen per casus - Onderzoek¹⁸

Casus Kluseconomie

Blom, M. (2018). Schaalvoordelen vaak de kern van succesvolle digitale marktplaatsen. *ESB Platformen*, 103(4768): 18-23.

Van Dijk, J., Poell, T. & De Waal, M. (2016). *De platformsamenleving: Strijd om publieke waarden in een online wereld*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

¹⁸ De referenties per casus betreffen alleen onderzoekspublicaties, beleidsdocumenten, parlementaire stukken en mediaberichten waarnaar in de casushoofdstukken verwezen wordt. Het totale aantal geanalyseerde documenten is groter. Dit wordt gepresenteerd in de tekstbox aan het begin van elk casushoofdstuk en in bijlage 2.

Ter Weel, B., van der Werff, S., Bennaars, H., Scholte, R., Fijnje, J., Westerveld, M., & Mertens, T. (2018). *De opkomst en groei van de kluseconomie Nederland*. Amsterdam: SEO Onderzoek.

Frenken, K., van Waes, A., Smink, M. & Van Est, R. (2017). *Eerlijk delen - Waarborgen van publieke belangen in de deeleconomie en de kluseconomie*. Den Haag: Rathenau Instituut.

Heerschap, N., Pouw, N. & Atmé, C. (2018). *Measuring online platforms*. Den Haag: CBS i.s.m. Universiteit van Amsterdam.

Casus ANPR

Biesiot, M., T. Jacquemard & R. van Est (2018). *Overal ogen en oren – De inzet van sensordata voor leefbaarheid en veiligheid*. Den Haag: Rathenau Instituut

Engberts, B. & Copini, F. (2016). Sensing door de politie en publiek-private samenwerking: Operationele noodzaak. *Tijdschrift voor de Politie*, 78(7): 18-22.

Flight, S. (2016). Politie en beeldtechnologie. Gebruik, opbrengsten en uitdagingen. *Justitiële Verkenningen*, 42(3): 86-94.

Flight, S. & Van Egmond, P. (2011). *Hits en hints. De mogelijke meerwaarde van ANPR voor de opsporing*. Den Haag: WODC.

Homburg, G., Schreijenberg, A., Tillaart, J. van den, Bleeker, Y. (2016). *ANPR: Toepassingen en ontwikkelingen*. Den Haag: WODC.

Meijer, A. (2015). *Bestuur in de datapolis: slimme stad, blijde burger?* Den Haag: Boom bestuurskunde.

Scheerder, M. (2019). *Mining exceptional descriptive patterns in attributed spatio-temporal datasets*. TU Eindhoven: Unpublished master thesis. Geraadpleegd op 24 januari 2020 van:

https://pure.tue.nl/ws/portalfiles/portal/125710969/20190218_thesis_final_Mathyn_Scheerder_1.pdf

Snijders, D., M. Biesiot, G. Munnichs, R. van Est, met medewerking van S. van Ool en R. Akse (2019). *Burgers en sensoren – Acht spelregels voor de inzet van sensoren voor veiligheid en leefbaarheid*. Den Haag: Rathenau Instituut.

Van Ooijen, C. (2014). *Het risico van de mobiele burger. Publieke mobiliteitssurveillance voor informatie over het gaan en staan van burgers*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers

Van Rest, J. & Weima, I. (2018). *De toekomst van sensing voor veiligheid*. Den Haag: TNO.

Casus 5G

Brennenraedts, R., Diresse, M., van den Ende, B., Nooren, p., Hermanussen, I., Maltha, S., . . . Veldman, J. (2016). *De toekomst van digitale connectiviteit in Nederland*. Utrecht: TNO.

Broer, C., Duyvendak, J., & Stuiver, M. (2010). *Democratie en risico's: gezondheidsrisico's, beleid en protesten tegen telefoniezendmasten*. Amsterdam: ASSR.

De Graaff, M. B. (2016). *Should I be worried? Citizen's experiences and the risk politics of cell site deployment*. Dissertation.

NIS cooperation group. (2020). *Cybersecurity of 5G networks EU Toolbox of risk mitigating measures*. NIS Cooperation Group.

Nooren, P., Keesmaat, N., van den Ende, A., & Norp, A. (2018). *5G and Net Neutrality: a functional analysis to feed the policy discussion*. TNO. The Hage: TNO.

Literatuurverwijzingen per casus - Beleidsdocumenten

Casus Kluseconomie

Commissie Regulering van Werk (2020). *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*.

WRR (2020). *Het betere werk De nieuwe maatschappelijke opdracht*. Den Haag: WRR.

Casus ANPR

Autoriteit Persoonsgegevens (2016). *Cameratoezicht. Beleidsregels voor de toepassing van bepalingen uit de Wet Bescherming Persoonsgegevens en de Wet Politiegegevens.*

AP: Januari 2016.

College Bescherming Persoonsgegevens (2009). *CPB richtsnoeren. ANPR. De toepassing van automatische kentekenherkenning door de politie. Consultatiedocument.* CBP: Januari 2009.

College Bescherming Persoonsgegevens (2010a). *ANPR IJsselland. Onderzoek naar de verwerking van no-hits bij de inzet van Automatic Number Plate Recognition. Regionaal politiekorps IJsselland. Rapportage van definitieve bevindingen.* CBP: Januari 2010.

College Bescherming Persoonsgegevens (2010b). *ANPR Rotterdam-Rijnmond. Onderzoek naar de verwerking van no-hits bij de inzet van Automatic Number Plate Recognition. Regionaal politiekorps Rotterdam-Rijnmond. Rapportage van definitieve bevindingen.* CBP: Januari 2010.

College Persoonsgegevens Amsterdam (2019). *Onderzoek monitoring in de openbare ruimte.* Commissie Persoonsgegevens Amsterdam/PWC: 20 juni 2019.

College van Burgemeester en Wethouders Gemeente Roermond (2019). *Begroting 2019.*

Mevis, P.A.M. (2005). *Onderzoek inzet 'Catchken'.* Rotterdam, 27 oktober 2005.

Politie (2017). *Projectplan Smart City Security Concept. Landelijk project operationele proeftuinen programma sensing.*

Politie (2017). *Plan van aanpak Operationele proeftuin sensing Roermond.*

Politie (2015). *Beleidsvisie sensing.*

Politie en Openbaar Ministerie (2018). *Plan uitvoering effectmeting proeftuin sensing Roermond.*

Raadsstukken Gemeenteraad Roermond (2018, 25 oktober). *Motie Project Sensing ingediend door Selami Coskun, raadslid DENK.*

Raadsstukken Gemeenteraad Roermond (2019, 31 januari) *Evaluatie Project Sensing. Raadscommissie Bestuur en Middelen.*

Rommen & Binnekamp (2006). *Herziene evaluatie ANPR, opgesteld voor het Nederlands Politie Instituut*. In-Pact

Casus 5G

Autoriteit Consument & markt. (12 december 2018). *5G en de Autoriteit Consument en Markt*.

Drijver, F., van den Ende, A., Overduin, R., Pais, A., Zhang, H., & Vonder, M. (2019). *Monitor Draadloze Technologie, Najaar 2019*. TNO.

European Commission. (2016). *5G for Europa: An Action Plan*. European Commission, Brussels.

European Commission. (26.3.2019). *Commission recommendation Cybersecurity of 5G networks*. European Commission, Strasbourg.

Europese Commissie. (2016). *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, De Raad, Het Europees Economis en Sociaal Comité en eht Comité van de Regio's. 5G voor Europa: een actieplan*. Brussel.

Handvest 5G. (21 maart 2019).

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2018, 7 3). *Actieplan Digitale Connectiviteit*.

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019 a, april 16). *Kamerbrief 5G en gezondheid*. Retrieved from www.rijksoverheid.nl

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). *Nota Mobiele Communicatie 2019*.

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019, 12 16). www.overalsnelinternet.nl.

Retrieved from Terugkoppeling regionale gesprekstafels over digitale connectiviteit.

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019, 12 15). www.rijkskoverheid.nl.

Retrieved from Terugkoppeling regionale gesprekstafles over digitale connectiviteit (onder andere 5G en glasvezel).

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2018). *Handleiding Algemene Verordening gegevensbescherming*.

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2018). *Nederlandse Cybersecurity Agenda*.

Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Monet. (2020, 01 24). *Factsheet wat betekent de komst van 5G voor uw gemeente*. Opgehaald van www.overalsnelinternet.nl.

Nationaal Programma. (2018, 10 5). *Startdocument Nationaal Programma Groningen*. Opgehaald van Rijksoverheid: www.rijksoverheid.nl

Rijksoverheid. (2019, 09 17). *www.rijksverheid.nl*. Opgehaald van Uitnodiging bijeenkomst 5G en glasvezel in jouw gemeente.

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2018, 7 3). *Actieplan Digitale Connectiviteit*.

Literatuurverwijzingen per casus - Parlementaire documenten

Casus Kluseconomie

Kamerstukken II, 1616 (2018, 30 maart). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20172018-1616.html>

Kamerstukken II, 201 (2019, 3 oktober). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20192020-201.html>

Kamerstukken II, 2018D04785 (2018, 12 februari). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2018Z00065
& id=2018D04785](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2018Z00065&id=2018D04785)

Kamerstukken II, 2326 (2018, 5 juni). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20172018-2326.html>

Kamerstukken II, 23645, nr. 681 (2018, 18 oktober). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-23645-681.html>

Kamerstukken II, 2543 (2019, 26 juni). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20172018-2543.html>

Kamerstukken II, 25883, nr. 312 (2017, 14 december). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25883-312.html>

Kamerstukken II, 2778 (2019, 24 mei). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20182019-2778.html>

Kamerstukken II, 29544, nr. 815 (2018, 13 maart). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29544-815.html>

Kamerstukken II, 29544, nr. 840 (2018, 13 juli). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29544-840.html>

Kamerstukken II, 29544, nr. 888 (2019, 7 maart). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29544-888.html>

Kamerstukken II, 29544, nr. 890 (2019, 6 maart). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29544-890.html>

Kamerstukken II, 29544, nr. 924 (2019, 30 juli). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29544-924>

Kamerstukken II, 2996 (2018, 23 augustus). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20172018-2966.html>

Kamerstukken II, 313 (2019, 10 oktober). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20192020-313.html>

Kamerstukken II, 34775-XV, nr. 47 (2017, 22 december). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34775-XV-47.html>

Kamerstukken II, 34775-XV, nr. 62 (2017, 22 december). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34775-XV-62>

Kamerstukken II, 35230, nr. 2 (2019, 11 juli). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35230-2.html>

Casus ANPR

Kamerstukken II, 2020Z01644 (2020, 30 januari). Geraadpleegd op 4 februari 2020 van: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kv-tk-2020Z01644.html>

Kamerstukken II, 31051, nr. 5 (2010, 11 februari). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31051-6.html>

Kamerstukken II, 33542, nr. 1 (2013, 12 februari). Geraadpleegd op 4 februari 2020, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33542-1.html>

Kamerstukken II, 33542, nr. 2 (2013, 12 februari). Geraadpleegd op 4 februari 2020 van, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33542-2.html>

Kamerstukken II, 33542, nr. 3 (2013, 12 februari). Geraadpleegd op 4 februari 2020 van, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33542-3.html>

Kamerstukken II, 33542, nr. 4 (2013, 12 februari). Geraadpleegd op 4 februari 2020 van, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33542-4.html>

Kamerstukken II, 31051, nr. 11 (2013, 20 februari). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31051-11.html>

Kamerstukken II, 33542, nr. 8 (2014, 2 april). Geraadpleegd op 4 februari 2020 van, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33542-8.html>

Kamerstukken II, 33542, nr. 9 (2014, 2 april). Geraadpleegd op 4 februari 2020 van, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33542-9.html>

Kamerstukken II, 33542, nr. 10 (2014, 2 april). Geraadpleegd op 4 februari 2020 van, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33542-10.html>

Kamerstukken II, 33542, nr. 11 (2014, 3 april). Geraadpleegd op 4 februari 2020 van, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33542-11.html>

Kamerstukken II, 33542, nr. 12 (2014, 3 april). Geraadpleegd op 4 februari 2020 van, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33542-12.html>

Kamerstukken II, 33542, nr. 13 (2014, 15 april). Geraadpleegd op 4 februari 2020 van, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33542-13.html>

Kamerstukken II, 33542, nr. 5 (2013, 24 april). Geraadpleegd op 4 februari 2020 van, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33542-5.html>

Kamerstukken II, 31051, nr. 10 (2012, 10 mei). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-167339>

Kamerstukken II, 34372, nr. H (2017, 16 mei). Geraadpleegd op 4 februari 2020, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34372-H.html>

Kamerstukken II, 31051, nr. 15 (2017, 18 mei). Geraadpleegd op 4 februari 2020, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-807558>

Kamerstukken II, 33542, nr. 20 (2016, 9 juni). Geraadpleegd op 4 februari 2020 van, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33542-20.html>

Kamerstukken II, 30175 nr. 254 (2017, 6 juli). Geraadpleegd op 4 februari 2020 van, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30175-254.html>

Kamerstukken II, 34372, nr. E (2017, 7 juli). Geraadpleegd op 4 februari 2020, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34372-E.html>

Kamerstukken II, 33542, nr. 21 (2016, 6 oktober). Geraadpleegd op 4 februari 2020 van, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33542-21.html>

Kamerstukken II, 33542, nr. 25 (2016, 6 oktober). Geraadpleegd op 4 februari 2020 van, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33542-25.html>

Kamerstukken II, 33542, nr. 22 (2016, 1 november). Geraadpleegd op 4 februari 2020 van, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33542-22.html>

Kamerstukken II, 33542, nr. 23 (2016, 2 november). Geraadpleegd op 4 februari 2020 van, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33542-23.html>

Kamerstukken II, 33542, nr. 24 (2016, 3 november). Geraadpleegd op 4 februari 2020 van, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33542-24.html>

Kamerstukken II, 33542, nr. 30 (2016, 3 november). Geraadpleegd op 4 februari 2020 van, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33542-30.html>

Kamerstukken II, 33542, nr. 31 (2016, 3 november). Geraadpleegd op 4 februari 2020 van, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33542-31.html>

Kamerstukken II, 33542, nr. 6 (2013, 6 november). Geraadpleegd op 4 februari 2020 van, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33542-6.html>

Kamerstukken II, 33542, nr. 7 (2013, 6 november). Geraadpleegd op 4 februari 2020 van, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33542-7.html>

Kamerstukken II, 33542, nr. 26 (2016, 8 november). Geraadpleegd op 4 februari 2020 van, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33542-26.html>

Kamerstukken II, 33542, nr. 27 (2016, 9 november). Geraadpleegd op 4 februari 2020 van, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33542-27.html>

Kamerstukken II, 33542, nr. 28 (2016, 6 9 november). Geraadpleegd op 4 februari 2020 van, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33542-28.html>

Kamerstukken II, 33542, nr. 29 (2016, 9 november). Geraadpleegd op 4 februari 2020 van, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33542-29.html>

Kamerstukken II, 33542, nr. 32 (2016, 9 november). Geraadpleegd op 4 februari 2020 van, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33542-32.html>

Kamerstukken II, 33542, nr. 33 (2016, 9 november). Geraadpleegd op 4 februari 2020 van, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33542-33.html>

Kamerstukken II, 33542, nr. 34 (2016, 9 november). Geraadpleegd op 4 februari 2020 van, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33542-34.html>

Kamerstukken II, 33542, nr. 35 (2016, 9 november). Geraadpleegd op 4 februari 2020 van, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33542-35.html>

Kamerstukken II, 33542, nr. 36 (2016, 9 november). Geraadpleegd op 4 februari 2020 van, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33542-36.html>

Kamerstukken II, 33542, nr. 37 (2016, 9 november). Geraadpleegd op 4 februari 2020 van, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33542-37.html>

Kamerstukken II, 33542, nr. 38 (2016, 9 november). Geraadpleegd op 4 februari 2020 van, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33542-38.html>

Kamerstukken II, 33542, nr. 39 (2016, 9 november). Geraadpleegd op 4 februari 2020 van, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33542-39.html>

Kamerstukken II, 33542, nr. 40 (2016, 9 november). Geraadpleegd op 4 februari 2020 van, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33542-40.html>

Kamerstukken II, 33542, nr. 41 (2016, 10 november). Geraadpleegd op 4 februari 2020 van, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33542-41.html>

Kamerstukken, II, 31051, nr. 8 (2010, 1 december). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31051-8.html>

Casus 5G

Kamerstukken II, 3637, nr. 88 (2013, 10 oktober). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2013Z15022&did=2013D41086>

Kamerstukken II, 24095, nr. 379 (2015, 19 januari). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2014Z19909&did=2014D44639>

Kamerstukken II, 21501-33, nr. 552 (2015, 28 juli). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015Z10489&did=2015D25742>

Kamerstukken II, 24095, nr.404 (2016, 24 mei). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015Z23222&did=2016D22554>

Kamerstukken II, 21501-33, nr.623 (2016, 1 december). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2016Z22752&did=2016D46588>

Kamerstukken II, 21501-33, nr. 628 (2016, 21 december). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2016Z21920&did=2016D47423>

Kamerstukken II, 21501-33, nr.677 (2017, 29 november). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2017Z16658&did=2017D34803>

Kamerstukken II, 21501-33, nr. 628 (2017, 18 januari). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2016Z23245&did=2016D51266>

Kamerstukken II, 21501-33, nr. 651 (2017, 16 juni). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2017Z06676&did=2017D16396>

Kamerstukken II, 21501-33, nr. 681 (2017, 13 december). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2016Z23245&did=2016D51266>

Kamerstukken II, 24095-410 (2016, 21 december). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2016Z23245&did=2016D51>

66

Kamerstukken II, 21501-33-651 (2017, 1 juni). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2017Z06676&did=2017D16>

96

Kamerstukken II, 2018Z01939 (2018, 6 februari). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2018Z01939&did=2018D04017>

Kamerstukken II, 2018D0535 (2018, 14 februari). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2018Z01939&did=2018D05035>

Kamerstukken II, 2018Z0500, (2018, 20 maart). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2018Z05000&>

id=2018D20642

Kamerstukken II, 2018Z16231, (2018, 18 september). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2018Z16231&>

id=2018D44585

Kamerstukken II, 26643, nr. 53 (2018, 22 juni). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2018Z09489&did=2018D32105>

Kamerstukken II, 35000 A nr. 80 (2018, 20 december). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2018Z16269&did=2018D61367>

Kamerstukken II, 24095, nr. 453 (2018, 8 november). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2018Z20416&did=218D53271>

Kamerstukken II, 3500-XII-43, (2018, 8 november). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2018Z20534&did=218D53457>

Kamerstukken II, 24095, nr. 457 (2018, 15 november). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2018Z05039&did=2018D5024>

Kamerstukken II, 24095, nr. 456 (2018, 13 november). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2018Z20749&did=218D53842>

Kamerstukken II, 29628, nr. 826 (2018, 22 november). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2018Z21804&did=218D55919>

Kamerstukken II, 29628, nr. 828 (2018, 22 november). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2018Z21806&did=218D55925>

Kamerstukken II, 29628, nr. 830 (2018, 22 november). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2018Z21808&did=218D55932>

Kamerstukken II, 29924, nr. 176 (2018, 7 december). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2018Z07984&did=2018D52>
95

Kamerstukken II, 21501-33-734 (2018, 28 november). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2018Z22353&did=218D56957>

Kamerstukken II, 24095-427 (2018, 14 maart). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2018Z04669&did=2018D19518>

Kamerstukken II, 24095-430 (2018, 14 maart). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2018Z04672&did=2018D19521>

Kamerstukken II, 23987-340 (2018, 28 maart). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2018Z04672&did=2018D19521>

Kamerstukken II, 24095-440 (2018, 5 juni). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2018Z10517&did=2018D32277>

Kamerstukken II, 24095-443 (2018, 5 juni). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2018Z10520&did=2018D32280>

Kamerstukken II, 35000-XIII-43 (2018, 8 november). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2018Z20534&did=2018D53457>

Kamerstukken II, 24095-456 (2018, 13 november). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2018Z20749&did=2018D53842>

Kamerstukken II, 21501-33, nr. 734 (2018, 13 november). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2018Z22353&did=2018D56957>

Kamerstukken II, 29628-830 (2018, 22 november). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2018Z21808&did=2018D55932>

Kamerstukken II, plenair verslag (2018, 5 juni). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/detail/ee14f125-aed5-4baf-9bc5-e9cb59dbad6a

Kamerstukken II, plenair verslag (2019, 4 juli). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/detail/5f09345c-163f-4072-8040-aa91d6bde959

Kamerstukken II, plenair verslag (2018, 6 november). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/detail/9bc12cc7-eb7e-4ac3-b64c-2675167ec06d

Kamerstukken II, plenair verslag (2018, 8 november). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/detail/33c5ed0e-2a85-4218-a672-df71f9387ffd

Kamerstukken II, 29517, nr. 155 (2019, 1 februari). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2018Z21592&did=2019D02>
67

Kamerstukken II, 2018D0535 (2018, 17 april). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2018Z07152&did=2018D25105>

Kamerstukken II, 21501-02-1986 (2019, 4 april). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2019Z04600&did=2019D113>

Kamerstukken II, 35078, nr. 29 (2019, 16 april). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2019Z07749&did=2019D15834>

Kamerstukken II, 29924, nr. 182 (2019, 23 april). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2019Z05399&did=2019D1247>
47

Kamerstukken II, 24095, nr. 476 (2019, 23 april). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2019Z08093&did=2019D16410>
19D16410

Kamerstukken II, 26643, nr. 607 (2019, 2 mei). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2018Z24709&did=2019D1437>
37

Kamerstukken II, 31936, nr. 611 (2019, 15 mei). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2019Z09424&did=2019D2120>
20

Kamerstukken II, 2019Z15162, (2019, 16 juli). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2019Z15162&id=2019D31197>

Kamerstukken II, 26643, nr. 619 (2019, 2 juli). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2019Z09424&did=2019D2120>

Kamerstukken II, 2019Z15268, (2019, 19 juli). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2019Z15268&id=2019D31399>

Kamerstukken II, 2019D32107, (2019, 6 augustus). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2019Z15162&id=2019D32107>

Kamerstukken II, 2019Z15970, (2019, 23 augustus). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2019Z15970&id=2019D33064>

Kamerstukken II, 29924, nr. 187 (2019, 28 augustus). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2019Z03195&did=2019D3041>

Kamerstukken II, 26643, nr. 650 (2019, 21 november). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2019Z15540&did=2019D4464>

Kamerstukken II, 2019D47929, (2019, 25 november). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2019Z23114&id=2019D47929>

Kamerstukken II, 2019D47935, (2019, 25 november). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2019Z23119&id=2019D47935>

Kamerstukken II, 29924, nr. 194 (2019, 6 december). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2019Z19681&did=2019D46>
38

Kamerstukken II, 21501-33-793 (2019, 20 december). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2019Z21296&did=2019D46>
64

Kamerstukken II, 30821, nr. 90 (2019, 17 juli). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2019Z11654&did=2019D28>
67

Kamerstukken II, 32317, nr. 576 (2019, 31 oktober). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2019Z18266&did=2019D39>
50

Kamerstukken II, 34252, nr. 12 (2019, 27 februari). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2018Z24752&did=2019D05>
93

Kamerstukken II, 3500-X-87 (2019, 6 februari). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2018Z21592&did=2019D02>
67

Kamerstukken II, 35207, nr. 3 (2019, 25 september). Geraadpleegd op feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2019Z18042&did=2019D37>
09

Kamerstukken II, 35207, nr. 29 (2019, 9 oktober). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2019Z09525&did=2019D39>

73

Kamerstukken II, 26643 nr. 607 (2019, 2 mei). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2018Z24709&did=2019D14837>

Kamerstukken II, 29924 nr. 182 (2019, 23 april). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2019Z05399&did=2019D12147>

Kamerstukken II, 2019D24163 (2019, 14 juni). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2019Z06989&did=2019D24163>

Kamerstukken II, 2019Z16723 (2019, 9 september). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2019Z16723&did=2019D34658>

Kamerstukken II, 31936, nr. 662 (2019, 20 september). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2019Z11645&did=2019D34845>

Kamerstukken II, 35229, nr. 2 (2019, 10 oktober). Geraadpleegd op 4 feb 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2019Z19329&did=2019D40215>

Literatuurverwijzingen per casus - Mediaberichten

Casus Kluseconomie

Het Financieele Dagblad (2017, 7 april). *Bij Deliveroo heet bezorger 'onafhankelijke leverancier'*.

Het Financieele Dagblad (2017, 12 april). *Gig economy steeds populairder*

NRC Handelsblad (2018, 6 januari). *'Wel flexibel maar niet écht zelfstandig'*.

Volkskrant (2016, 3 februari). *Te huur: Twee rechterhanden.*

Casus ANPR

AD (2011, 9 april). *Kentekencamera goudmijn voor politie en fiscus.*

NRC Handelsblad (2019, 17 oktober). *Politie had onterecht inzage in data van milieucamera's*

Telegraaf (2014, 12 juni). *Kentekencheck ook met gsm van agent; Pakkans boeven fors groter dankzij slimme diender*

Trouw (2012, 21 mei). *Weinig criminelen gepakt met kentekenherkenning*

Trouw (2017, 25 februari). *Fiscus schond privacy van automobilisten*

Volkskrant (2017, 25 februari). *Belastingdienst fout met rittencontrole leaserijder*

Casus 5G

Dreijer, B., & Schmidt, D. (2019, september 28). Het 5G-netwerk komt snel, maar wel heel stilletjes. *Trouw.*

Hijink, M. (2019, november 29). Wie is er bang voor 5G en 5 andere vragen. *NRC Handelsblad.*

Janssen, M., Kuipers, F., & Ubacht, J. (2019, mei 16). *Veiling frequenties overstijgt vullen schatkist. Maatschappelijke waarde 5G zit in de toepassing.* Opgeroepen op januari 28, 2020, van iBestuur online: ww.ibestuur.nl/podium/veiling-frequenties-overstijgt-vullen-schatkist

Lievisse, A. M. (2019, April 19). Nationale Veiligheid Kabine: Nederland moet weerbaarder worden. *NRC Next.*

Mikkers, R. (2019, februari 1). Na VS vreest ook Europa voor Chinese spionage. *De Telegraaf.*

Modderkolk, H. (2019, mei 16). AIVD-onderzoek naar spionage door Huawei. *de Volkskrant.*

MRD. (2019, oktober 22). *Hoogleraar Marijn Janssen: gemeenten moeten regie pakken bij uitrol 5G.* Opgehaald van Metropool Regio Rotterdam Den Haag: www.mrdh.nl

Nauta, H. (2019, maart 30). Slordigheid Huawei is gevaar veiligheid. *Trouw.*

Nos.nl. (2019, 9 9). *Honderden betogers bij demonstratie tegen 5G*. Opgehaald van www.nos.nl.

Vriens, E. (2019, mei 10). 5G-netwerk geen futuristische revolutie. *AD*.

Bijlage 1: Expertcommissie

Het onderzoek is begeleid door een interne expertcommissie vanuit de Universiteit Utrecht. Met de meeste experts is aan het begin van het onderzoek een verkennend gesprek gevoerd. Verder zijn de eerste resultaten in twee focusgroepen (op 5 en 6 februari 2020) aan de experts voorgelegd. De volgende leden waren lid van deze commissie:

Dr. Harmen Binnema

Prof. Dr. Mark Bovens

Prof. Dr. Koen Frenken

Prof. Dr. Janneke Gerards

Dr. Stefan Kulk

Prof. Dr. José van Dijck

Prof. Dr. Judith van Erp

De experts hadden een adviserende functie en de auteurs nemen de volledige verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport.

Bijlage 2: Geraadpleegde data

Voor elke casus verzamelden we relevante krantenberichten, onderzoeken, beleidsstukken, en parlementaire documenten en hielden we interviews met experts en betrokkenen (Tabel 6). We hebben documenten verzameld over de periode tot en met 31 december 2019.

Tabel B2.1. Documentanalyse per casus

| Casus | Kranten- artikelen | Onderzoeks- rapporten | Beleids- stukken | Parlementaire documenten | Geïnter- viewden |
|--------------|-------------------------------|----------------------------------|-----------------------------|-------------------------------------|-----------------------------|
| 5G | 209 | 7 | 16 | 291 | 14 |
| ANPR | 112 | 10 | 7 | 209 | 19 |
| Kluseconomie | 80 | 7 | 5 | 89 | 16 |

In het volgende bespreken we per databron welke strategie van dataverzameling wij hanteerden en hoe deze data gebruikt zijn in de analyse per casus. Hierbij komen ook enkele beperkingen in de reikwijdte en diepgang van dit onderzoek aan de orde.

Krantenartikelen

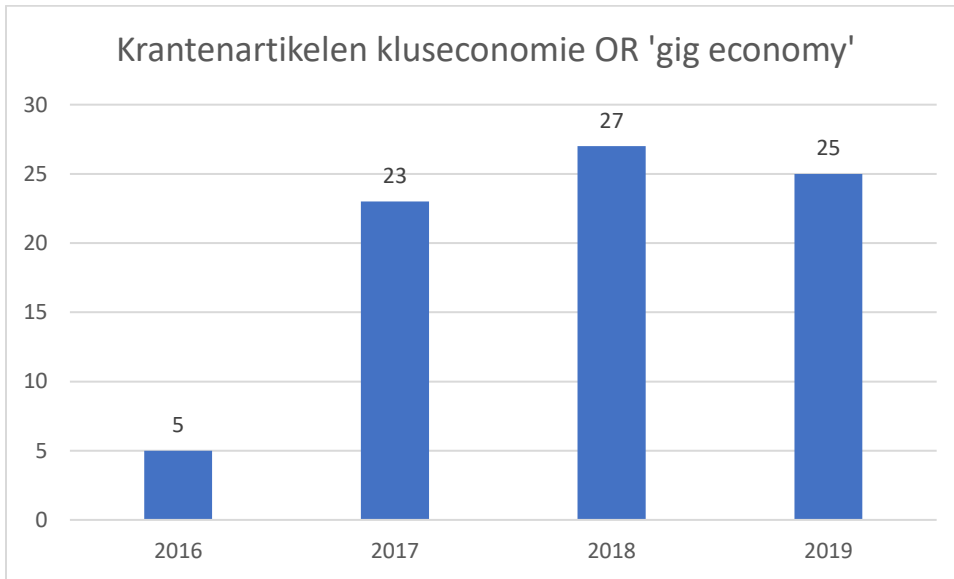
We verzamelden voor elke casus krantenartikelen via Nexis Uni uit de zes grootste Nederlandse dagbladen (Telegraaf, AD, Volkskrant, NRC Handelsblad, Trouw en het Financieele dagblad). Deze krantenartikelen hebben wij gebruikt ter beantwoording van deelvraag 1, specifiek om te analyseren welke maatschappelijke waarden rondom het digitaliseringsvraagstuk komen in publieke debatten naar voren kwamen.

Wij menen met deze diversiteit aan kranten een breed inzicht in het publieke debat verkregen te hebben. Vanwege de omvang van deze hoeveelheid data en het tijdsbestek van dit onderzoek was inhoudsanalyse van de krantenartikelen echter niet mogelijk. We hebben aan de hand van kantenkoppen een quick scan gemaakt van welke maatschappelijke waarden er in publieke debatten aan de orde komen. In de drie casus worden krantenartikelen die bepaalde maatschappelijke waarden bespreken ter illustratie genoemd.

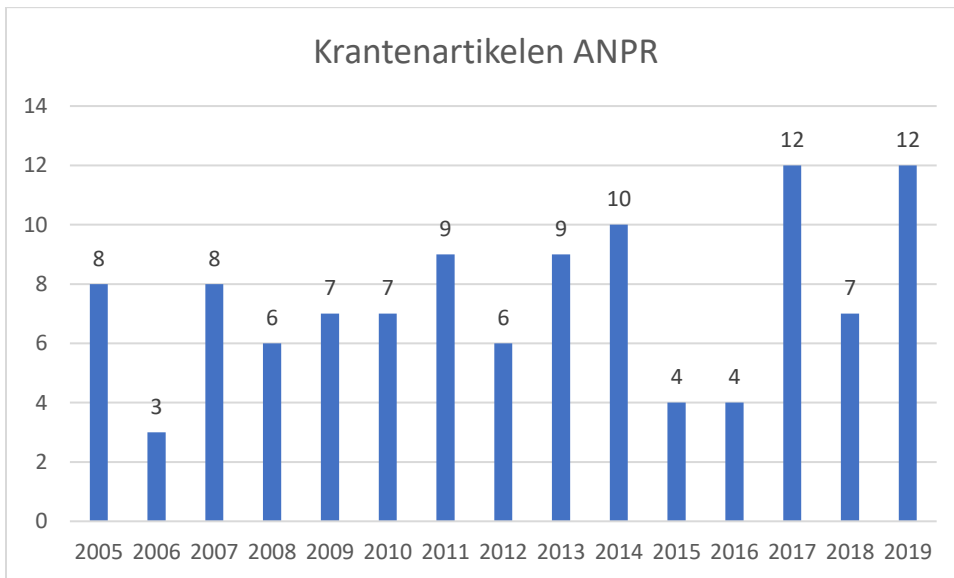
Daarnaast bieden de krantenartikelen inzicht in het tijdsbestek waarin de digitale technologie ter discussie staat. Voor 5G is dit de periode vanaf 2013 tot heden waarin vooral in 2019 veel maatschappelijke discussie bestond (Grafiek X). ANPR staat sinds de

eerste proeven in 2005 in de aandacht. Er zijn geen bijzondere aandachtspieken in het publieke debat (Grafiek X). Het publieke debat rond de kluseconomie is het meest recent met een relatief stabiel aantal krantenartikelen sinds 2017 (Grafiek X).

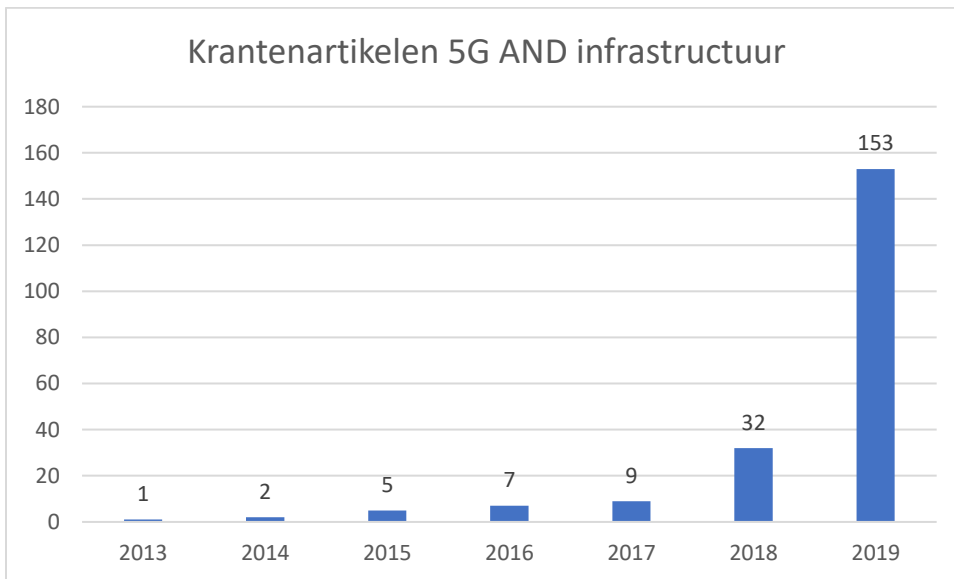
Figuur B2.1 krantenartikelen kluseconomie



Figuur B2.2 krantenartikelen ANPR



Figuur B2.3 Krantenartikelen 5G



Onderzoeksrapporten

We analyseerden bestaande onderzoeksrapporten die inzicht bieden in het digitaliseringsvraagstuk in de Nederlandse context. Deze onderzoeksrapporten hebben wij verkregen via zoekopdrachten naar de casus in bibliografische databases en uit navraag in de expert-interviews. We hebben ons beperkt tot enkele veelgenoemde recente onderzoeksrapporten die betrekking hebben op de Nederlandse context.

Inhoudsanalyse van deze onderzoeksrapporten focuste op beantwoording van deelvragen 1 en 2: het in kaart brengen van maatschappelijke waarden die bij de casus een rol spelen en institutionele reacties die hebben plaatsgevonden.

Beleidsdocumenten

We analyseerden beleidsdocumenten die betrekking hebben op deze casus op Europees, nationaal en lokaal niveau. Dit omvat gemeentelijke en nationale beleidsstukken, maar ook beleidsvisies van uitvoerende partijen, rapporten van toezichthouders en rechterlijke uitspraken. De analyse van beleidsdocumenten diende ter beantwoording van deelvraag 2: hoe er op maatschappelijke waarden rondom digitalisering door institutionele actoren zoals ministeries, lokale overheden, toezichthouders en rechters is geanticipeerd en gereageerd.

We verzamelden nationale beleidsdocumenten door te zoeken naar stukken die vanuit de regering naar de Tweede Kamer zijn gestuurd. Europese en lokale beleidsdocumenten

verzamelden wij naar aanleiding van de interviews. Geïnterviewden schetsten hierin vaak de beleidscontext en verwezen hierbij naar Europese richtlijnen, rechterlijke uitspraken, et cetera. Per casus konden we hiermee momenten die bepalend waren voor de ontwikkeling van de digitale technologie identificeren en bespreken. We kunnen echter niet uitsluiten dat we met deze strategie ook beleidsstukken die wijzen op overige institutionele reacties missen.

Parlementaire documenten

Via zoek.officielebekendmakingen.nl verzamelden wij parlementaire documenten die naar de drie casus verwezen. Dit omvat handelingen van plenaire debatten en algemeen overleggen, kamervragen, moties en overige kamerstukken zoals verslagen van ronde tafelgesprekken met deskundigen. We gebruikten per casus combinaties van zoektermen om zo volledig mogelijk te zijn, en tegelijkertijd documenten met slechts terloopse verwijzingen naar de digitale technologie uit te sluiten.

Ook deze vorm van dataverzameling leverde grote hoeveelheden data op. Bij alle casus is daarom een selectie van de meest casus-relevante kamerstukken diepgravend onderzocht. Het is mogelijk dat bij een andere selectie van Kamerstukken een ander beeld naar voren zou zijn gekomen.

Interviews

Rond elke casus hebben interviews gehouden met twee typen respondenten: experts met een brede blik op het digitaliseringsvraagstuk en betrokkenen bij de casus die zelf hebben bijgedragen aan de waardenafweging en institutionele reactie op de casus. De respondenten zijn geanonimiseerd, maar onderstaande tabellen bieden een globaal overzicht van de typen respondenten die we hebben gesproken per casus.

De interviews representeren de visies van een veelheid aan betrokken organisaties en kennisinstellingen. Bij elk interview hebben we nagevraagd wie we nog meer over de casus zouden moeten spreken. Hiermee is gewaarborgd dat we per casus de meest belangrijke actoren benaderd hebben. Helaas waren niet van alle betrokken partijen respondenten

beschikbaar voor een interview binnen het tijdsbestek van het onderzoek. Daarom is het mogelijk dat we enkele stemmen in de casus missen.

Tabel B2.2. Respondenten kluseconomie

| Kluseconomie | |
|---|-----|
| Expert Kennisinstelling 1 | R8 |
| Expert Kennisinstelling 1 | R9 |
| Expert Kennisinstelling 2 | R10 |
| Expert Kennisinstelling 3 | R11 |
| Expert Kennisinstelling 4 | R12 |
| Expert Kennisinstelling 4 | R13 |
| Expert Kennisinstelling 5 | R14 |
| Expert Kennisinstelling 5 | R15 |
| Expert Kennisinstelling 6 | R4 |
| Expert Kennisinstelling 7 | R5 |
| Betrokken professional / Expert Kennisinstelling 8 | R16 |
| Beleidsmaker Nationaal 1 | R6 |
| Beleidsmaker Nationaal 1 | R7 |
| Platformbedrijf 1 | R1 |
| Platformbedrijf 1 | R2 |
| Vertegenwoordiger belangenorganisatie 1 | R3 |

Tabel B2.3. Respondenten ANPR Casus

| ANPR | |
|---------------------------|----|
| Expert Kennisinstelling 1 | R1 |
| Expert Kennisinstelling 1 | R2 |
| Expert Kennisinstelling 2 | R3 |

| | |
|--|-----|
| Expert Kennisinstelling 3 | R4 |
| Expert Kennisinstelling 3 | R5 |
| Expert Kennisinstelling 4 | R6 |
| Beleidsmaker Nationaal 1 | R7 |
| Beleidsmaker Nationaal 1 | R8 |
| Beleidsmaker Nationaal 1 | R9 |
| Beleidsmaker Nationaal 1 | R10 |
| Vertegenwoordiger belangenorganisatie 1 | R11 |
| Gebruiker organisatie 1 | R12 |
| Gebruiker organisatie 1 | R13 |
| Gebruiker organisatie 1 | R14 |
| Gebruiker organisatie 1 | R15 |
| Gebruiker organisatie 2 | R16 |
| Gebruiker organisatie 3 | R17 |
| Gebruiker organisatie 4 | R18 |
| Gebruiker organisatie 5 | R19 |

Tabel B2.4. Respondenten 5G

| | |
|--|----|
| 5G | |
| Betrokken professional | R1 |
| Telecomoperator en betrokken professional | R2 |
| Expert Kennisinstelling 1 en betrokken professional | R3 |
| Expert Kennisinstelling 2 en betrokken professional | R4 |
| Beleidsmaker Nationaal | R5 |
| Beleidsmaker Europees | R7 |

| | |
|--|-----|
| Expert Kennisinstelling 3 | R6 |
| Expert Kennisinstelling 4 | R8 |
| Expert Kennisinstelling 5 | R9 |
| Expert Kennisinstelling 6 | R10 |
| Expert Kennisinstelling 7 | R11 |
| Vertegenwoordiger belangenorganisatie 1 | R12 |
| Vertegenwoordiger belangenorganisatie 2 | R13 |
| Vertegenwoordiger belangenorganisatie 3 | R14 |

Bijlage 3: Interviewtopics

Introductie

- Voorstellen/consent formulier tekenen
- Wat is uw functie?

Context

- Wat zijn de belangrijkste spelers binnen het digitale vraagstuk (5G, ANPR, kluseconomie)?
Wat is hun rol?
- Welke implicaties (negatief/positief) heeft de casus voor verschillende stakeholders (denk bijvoorbeeld aan burgers, commerciële partijen, overheden et cetera)
- Welke ontwikkelingen en toekomstige toepassingen voorziet u?

Maatschappelijke waarden

- Wat waren belangrijke thema's dan wel vragen die aanbod zijn geweest bij het digitale vraagstuk (5G, ANPR, kluseconomie)?
(U kunt hierbij bijvoorbeeld denken aan innovatie, veiligheid, gezondheid et cetera?)
Welke andere thema's kunt u nog bedenken?
- Welke maatschappelijke discussies spelen er?
- Aan welke maatschappelijke uitkomsten draagt de inzet van bij het digitale vraagstuk (5G, ANPR, kluseconomie) bij?
- welke overheidsstandaarden zijn belangrijk bij de inzet van het digitale vraagstuk (5G, ANPR, kluseconomie)? Zijn de waarden expliciet gewogen? Door wie?
- Zijn bepaalde waarden in het geding geweest in het project? Hoe is hier in het project mee omgegaan?
- Welke waarden/thema's zullen in de toekomst een rol gaan spelen denkt u? Waarom deze en hoe? Welke afwegingen zal dit vragen?

Institutionele reactie van actoren betrokken bij uitvoering en pilot

- Met welke wet en regelgeving (EU, landelijk) heeft u bij het opzetten, implementeren en toepassen van het digitale vraagstuk te maken gehad?
- Met welk beleid dan wel maatregelen (EU nationaal, provinciaal, lokaal) heeft u te maken gehad? Kunt u dit toelichten (thema's)?
- Hoe is het toezicht op deze technologie geregeld?

- Wat ontbrak er volgens u?
- Op welk niveau en bij welke actoren (overheid of andere betrokkenen) zijn de eerder besproken (maatschappelijke) waarden in beeld, dan wel op de agenda gezet? (Agenderen)
- Worden de implicaties van digitalisering voor waarden gemonitord?
 - Zijn de ontwikkelingen in beeld bij verschillende (overheids)actoren? Is er sprake van een vraagstuk dan wel probleem (conflicterende waarden, gebrek aan regelgeving, beleid et cetera.) en door welke (overheids)partijen wordt dat geconstateerd?
 - Op welke manier is informatie verzameld?
- Welke interventies vonden er plaats om te komen tot de gewenste uitkomsten in termen van maatschappelijke waarden?
 - Welke interventies hebben de verschillende institutionele actoren gepleegd?
- Op welk niveau en door welke actor worden de effecten van interventies geëvalueerd?
 - Wat was het effect van deze interventies?
 - Welke instrumenten worden daarbij ingezet?
 - Waar was sprake van voldoende grip op de ontwikkeling van 5G en waar niet?

Rol van Tweede Kamer

- *Terugblikkend*, in hoeverre heeft u bij het opzetten, implementeren en toepassen direct dan wel indirect te maken gehad met ontwikkelingen in de Tweede Kamer?
- Hebben deze ontwikkelingen uw project geholpen of juist niet?
- Heeft de Tweede Kamer tijdig ingesprongen op ontwikkelingen rondom het digitaliseringsvraagstuk of juist niet?
- Heeft de Tweede Kamer volgens u de verschillende waarden in beeld die een rol spelen bij het vraagstuk? Welke wel en welke niet?
- *Vooruitblikkend*, wat kan de Tweede Kamer volgens u doen om in te spelen op *digitale ontwikkelingen*?
 - De kamer heeft drie taken: agenderend, controlerend, en regulerend. Gezien deze taken, wat heeft de Tweede Kamer tot nu toe gedaan? En wat zouden zij volgens u nog kunnen doen?
 - Welke instrumenten zou de Tweede Kamer volgens u kunnen om sturing, versnelling of begrenzing tot stand te brengen?

Bijlage 4: Nadere uitwerking en positionering van aanbevelingen

In hoofdstuk 6 zijn aanbevelingen gedaan om de kennispositie van de Tweede Kamer te versterken. In deze bijlage concretiseren we deze aanbevelingen en plaatsen deze in een systematische overzicht. We zullen eerste mogelijke instrumenten per kennisopgave benoemen. Dan relateren we deze instrumenten aan de rollen van de Tweede Kamer. En tenslotte geven we een omschrijving van de instrumenten.

Een overzicht van de verschillende opgaven en de instrumenten die de Tweede Kamer kan hanteren om met deze opgaven om te gaan wordt gepresenteerd in Tabel B4.1

Tabel B4.1. Instrumenten per kennisopgave van de Tweede Kamer

| Kennisopgave voor Tweede Kamer | Instrumenten |
|--|--|
| Opgave 1. Zorg ervoor dat een debat over een vorm van digitalisering niet te zeer wordt vernauwd maar ook niet te ver wordt verbreed. | <ul style="list-style-type: none"> • Kennisagenda • Technische briefing • Werkbezoek • Rapportageverplichtingen van regering |
| Opgave 2. Kijk naar digitalisering die nu plaatsvindt, maar heb ook oog voor digitalisering die er op de lange termijn gaat komen. | <ul style="list-style-type: none"> • Strategisch lange termijn overleg met regering • Technische briefings • Buitenlandse reis • Versterking van de ondersteuning van de TK |
| Opgave 3. Reageren op incidenten rondom digitalisering maar deze ook verbinden met een bredere afweging van waarden. | <ul style="list-style-type: none"> • Rapportageverplichting van regering • Geheel aan reacties op incidenten → breder debat • Technische briefing • Bijeenkomst met betrokkenen en stakeholders |
| Opgave 4. Borg maatschappelijke waarden rondom digitalisering, maar maak ook waarde-afwegingen rondom bredere transities. | <ul style="list-style-type: none"> • Kennisagenda • Technische briefing • Werkbezoek • Ronde tafel |
| Opgave 5. Beïnvloed digitalisering in de samenleving op gerichte wijze, ondanks dat digitaliseringsprocessen continu doorgaan en steeds weer veranderen. | <ul style="list-style-type: none"> • Kennisagenda • Werkbezoek • Ronde tafelgesprek • Versterking ondersteuning van de TK • Afspraken over rapportages door regering aan TK • Bijeenkomst wetgevingsjuristen van departementen • Digitaal platform: inbreng van experts/ betrokkenen. |
| Opgave 6. Geef ruimte om in de praktijk te experimenteren met digitalisering maar treed ook tijdig regulerend op. | <ul style="list-style-type: none"> • Betrokkenheid bij bepaling scope van de pilot • Heldere afspraken over rapportages over de pilot • Werkbezoek aan pilot • Belangrijk pilot → groot project |

| | |
|--|---|
| Opgave 7. Zorg voor voldoende aandacht voor kwaliteitswaarden zonder te verzanden in details. | <ul style="list-style-type: none"> • Technische briefing • Bespreking met ambtenaren van departementen • Ondersteuning van de TK |
| Opgave 8. Geef invulling aan de eigen rol, maar zorg ook voor een goede afstemming met andere instituties en andere bestuurslagen. | <ul style="list-style-type: none"> • Debat in Tweede Kamer als maatschappelijke sturing • Werkconferentie met gemeenteraden • Werkconferentie met MEPs |
| Opgave 9. Laat issues aansluiten op de institutionele logica van de Tweede Kamer en doe daarbij ook recht aan het issue. | <ul style="list-style-type: none"> • Afstemming tussen vaste Kamercommissies • Kamerbrede kennisagenda |
| Opgave 10. Sta open voor informatie en inbreng van verschillende actoren zonder teveel ruimte te geven aan lobbyisten | <ul style="list-style-type: none"> • Ronde tafelgesprekken • Digitaal platform: inbreng van experts/ betrokkenen. |

Om een systematische overzicht te presenteren van al deze aanbevelingen hebben wij de bovenstaande instrumenten hieronder samengevat in een tabel met de drie rollen van de Tweede Kamer (agenderen, reguleren en controleren) en drie soorten interventies die de Tweede Kamer kan doen (organisatorisch, institutioneel en inhoudelijk).¹⁹

Tabel B4.2. Overzicht van instrumenten om de kennispositie van de Tweede Kamer te versterken

| | Inhoudelijk | Institutioneel | Organisatorisch |
|------------------|---|--|--|
| Agenderen | <ul style="list-style-type: none"> • (Kamerbrede) kennisagenda • Ronde tafelgesprek • Technische briefing • Werkbezoek • Buitenlandse reis | <ul style="list-style-type: none"> • Strategisch lange termijn overleg met regering • Afstemming tussen vaste Kamercommissies | <ul style="list-style-type: none"> • Versterking van de ondersteuning van de TK • Geheel aan reacties op incidenten → breder debat |
| Reguleren | <ul style="list-style-type: none"> • Werkbezoek • Technische briefing • Bijeenkomst met wetgevingsjuristen van verschillende departementen • Bespreking met inhoudelijke ambtenaren van | <ul style="list-style-type: none"> • Bijeenkomst met betrokkenen en stakeholders • Digitaal platform voor inbreng van experts en betrokkenen. • Kamerdebat als maatschappelijke sturing | <ul style="list-style-type: none"> • Versterking van de ondersteuning van de TK |

¹⁹ Inhoudelijk instrumenten hebben betrekking op de informatie die wordt verstrekt aan de TK, institutionele instrumenten betreffen de relatie tussen de Kamer en de regering en andere externe actoren en organisatorische instrumenten betreffen de wijze waarop de Kamer haar processen en debatten organiseert.

| | | | |
|--------------------|--|--|--|
| | verschillende departementen | <ul style="list-style-type: none"> • Werkconferentie met gemeenteraden • Werkconferentie met MEPs | |
| Controleren | <ul style="list-style-type: none"> • Werkbezoek aan pilot • Technische briefing • Bijeenkomst met betrokkenen en stakeholders | <ul style="list-style-type: none"> • Rapportageverplichtingen van regering • Strategisch lange termijn overleg met regering • Betrokkenheid bij bepaling scope van de pilot • Heldere afspraken over rapportages over de pilot | <ul style="list-style-type: none"> • Versterking van de ondersteuning van de TK • Geheel aan reacties op incidenten → breder debat |

De tabel laat zien dat er voor de verschillende rollen inhoudelijke, institutionele en organisatorische instrumenten kunnen worden geïdentificeerd. Daarbij is van groot belang dat deze instrumenten goed op elkaar zijn afgestemd zodat deze instrumenten gezamenlijke de kennispositie van de Tweede Kamer voor de betreffende rol versterken.

Bij de drie rollen valt daarbij ook een ritme te onderkennen. Voor de agenderende rol – en dus ook voor de instrumenten die we bij deze rol hebben genoemd – geldt een lange termijn en een verbredend perspectief. Het gaat erom de juiste onderwerpen op de agenda te plaatsen en daarbij breed te kijken in zowel tijd als combinaties tussen issues. Voor de regulerende rol geldt een focus op het ontwikkelen van regels en daarmee wordt dus zowel qua tijd als qua issues ingezoomd. Daarbij is het cruciaal dat de wijze waarop er wordt ingezoomd doordacht gebeurt en dit dient dan ook onderdeel te zijn van het debat in de Tweede Kamer en niet alleen te worden overgelaten aan het initiatief van de regering. Bij de controlerende rol, ten slotte, geldt een meer cyclisch perspectief. Er wordt hierbij steeds vooruit en teruggekeken om zo te bepalen waarop zal worden gecontroleerd en vervolgens deze controle uit te voeren. Bij deze rol is ook van groot belang dat deze gerelateerd dient te worden aan de andere rollen: controles kunnen ertoe leiden dat onderwerpen nieuwe regels behoeven of op een bredere agenda worden besproken.

Ten slotte zullen wij toelichten wat we verstaan onder de verschillende instrumenten en aangeven waarom wij denken dat deze instrumenten nuttig kunnen zijn.

Tabel B4.3. Overzicht van de verschillende instrumenten

| | Instrument | Toelichting |
|------------------------------------|--|--|
| Inhoudelijke instrumenten | Technische briefing | Experts worden door de Tweede Kamer uitgenodigd om informatie te verstrekken over digitalisering. Het gaat hierbij niet alleen om de techniek om ook om de sociale, institutionele en normatieve complexiteit. In bepaalde gevallen kan een technische briefing bij voorkeur niet openbaar plaatsvinden: voor een leerproces kan het belangrijk zijn dat de experts en Kamerleden vrij kunnen spreken. |
| | Werkbezoek | Kamerleden brengen een werkbezoek om zich te informeren over digitalisering. Het kan gaan om een bezoek aan een bestaande praktijk maar ook juist een bezoek dat zicht kan geven op de toekomst. |
| | Buitenlandse reis | Dit is een specifieke vorm van een werkbezoek: nu naar een land waar NL van kan leren over ontwikkelingen rondom digitalisering. |
| | Ronde tafelgesprek | Dit is een gesprek met verschillende experts en stakeholders waarbij op brede wijze een onderwerp kan worden verkend. |
| | (Kamerbrede) kennisagenda | Een kennisagenda is een manier om systematisch de kennis te versterken. Wederom gaat het om de vier vormen van complexiteit. Een Kamerbrede kennisagenda kan een manier zijn om de gewenste verbindingen tussen vaste commissies te maken. |
| | Bijeenkomst met wetgevingsjuristen van verschillende departementen | Bij de invulling van de regulerende rol kan het van belang zijn dat de Tweede Kamer wordt geïnformeerd door wetgevingsjuristen van verschillende departementen. Deze kunnen helpen om meer grip te krijgen op de institutionele complexiteit. |
| | Bespreking met inhoudelijke ambtenaren van verschillende departementen | Een bespreking met de inhoudelijke ambtenaren van de departementen kan van belang zijn om zicht te krijgen op de mate waarin de kwaliteitswaarden geborgd zijn. |
| | Werkbezoek aan pilot | Een werkbezoek aan een pilot draagt bij aan het inzicht van de Tweede Kamer in emergente praktijken. |
| | Bijeenkomst met betrokkenen en stakeholders | Een bijeenkomst met betrokkenen en stakeholders kan de controlerende rol van de Tweede Kamer versterken. |
| Institutionele instrumenten | Strategisch lange termijn overleg met regering | De Tweede Kamer kan de regering rondom lange termijn onderwerpen – denk aan 6G – vragen om een strategische agenda en deze wordt dan in de Tweede Kamer besproken. |
| | Afstemming tussen vaste Kamercommissies | De afstemming tussen Kamercommissies is van groot belang voor cross-cutting issues. Gezamenlijke vergaderingen of andere vormen van afstemming kunnen hieraan bijdragen. |
| | Bijeenkomst met betrokkenen en stakeholders | Een bijeenkomst met betrokkenen en stakeholders kan de Tweede Kamer helpen in het traject van het opstellen van regels. |
| | Digitaal platform voor inbreng van experts en betrokkenen. | Via een digitaal platform kunnen experts en betrokkenen inbreng geven voor wetgevende processen in de Tweede Kamer. |

| | | |
|-------------------------------------|--|---|
| | Kamerdebat als maatschappelijke sturing | De Kamer kan een onderwerp agenderen om zo via de bespreking het belang hiervan bij andere partijen in de samenleving te versterken. |
| | Werkconferentie met gemeenteraden | Een werkconferentie tussen Kamerleden en gemeenteraadsleden over digitalisering draagt bij aan informatieuitwisseling en afstemming van rollen. |
| | Werkconferentie met MEPs | Een werkconferentie tussen Kamerleden en MEPs over digitalisering draagt bij aan informatieuitwisseling en afstemming van rollen. |
| | Rapportageverplichtingen van regering | Rondom pilots maar ook rondom nieuwe interventies kunnen afspraken worden gemaakt over rapportageverplichtingen van de regering. |
| | Groot project | Voor grote projecten gelden specifieke rapportageverplichtingen van de regering aan de Tweede Kamer. |
| | Betrokkenheid bij bepaling scope van de pilot | Voorafgaand aan de start van een pilot |
| Organisatorisch instrumenten | Versterking van de ondersteuning van de TK | Versterking van de Tweede Kamer rondom de vier aspecten van complexiteit (technisch, sociaal, institutioneel en normatief) kan draagt bij aan de kennispositie van de TK. |
| | Geheel aan reacties op incidenten → breder debat | De Kamer kan onderwerpen met betrekking tot digitalisering in een breder verband op de agenda plaatsen wanneer deze meerdere maken aan de hand van incidenten worden besproken. |