

Het digitale tijdperk vraagt versnelling van beleid

Bernard ter Haar, januari 2018

Vijf jaar geleden was het een zeldzaamheid als je in een krant een artikel over robotisering vond. Tegenwoordig is het een zeldzaamheid als er géén verhaal over robots in de krant staat. Zo snel kan het gaan. Het overkomt ons. Of geven we er richting aan? Daar gaat dit verhaal over.

Als je iets wil zeggen over het tempo van digitalisering en robotisering (ik zal het hierna vaak hebben over het digitale ecosysteem: het samenhangende geheel van producten en diensten dat tot stand gekomen is en zich nog zal ontwikkelen dankzij digitale technieken) ligt het startpunt in de wet van Moore: de digitale rekencapaciteit verdubbelt steeds binnen twee jaar. Inmiddels heeft deze wet zijn vijftigste verjaardag al gevierd. Wat zo'n verdubbeling betekent wordt vaak geïllustreerd met het verhaal van het schaakbord en de rijstkorrels. Op het eerste vakje één rijstkorrel, op het tweede twee, dan vier, enzovoort. Dan zitten we nu op vakje 25, en volgend jaar schuiven we naar vakje 26. De rijst overspoelt allang het hele schaakbord! Terwijl het zo kleinschalig begon. Dat is het kenmerk van een exponentiële ontwikkeling, en zo gaat het met de digitalisering en robotisering ook. Een lange tijd moesten we zoeken naar de maatschappelijke impact, deze eeuw werd hij zichtbaarder en zichtbaarder, denk maar aan de alom aanwezigheid van de smartphone, en inmiddels is de impact van het digitale ecosysteem onvermijdbaar overal zichtbaar.

Als we vooruit kijken wordt die impact natuurlijk nog veel groter. Laten we eens een paar voorbeelden langslopen. Inmiddels zijn een aantal Amerikaanse bedrijven heel groot geworden dankzij het verzamelen van **data** van heel veel burgers en bedrijven. Google, Amazon, Facebook en nog een paar. Dat geeft ze een enorme marktmacht, die ze onder andere inzetten om zich tegen nieuwkomers te beschermen door veel kansrijke bedrijfjes op te kopen en zelf nog groter te worden, maar het geeft ze ook een grote manipulatieve macht, omdat ze veel heel persoonlijke informatie bezitten en daarmee menselijk gedrag kunnen sturen. Het is vooral manipulatief omdat mensen zelf geen idee hebben over welke informatie de datagrootmachten beschikken. Er zijn ook nauwelijks regels omtrent dataverzameling. Wij hebben eigenlijk geen idee hoe zich dit verder zal ontwikkelen. Maatschappelijk geven we er in elk geval geen richting aan. Wel voelt het in toenemende mate ongemakkelijk.

Een heel ander voorbeeld gaat over de ruimtelijke gevolgen van het digitale ecosysteem. Als de trends doorzetten, zijn er over een jaar of tien meer webwinkels dan fysieke winkels. Dat betekent nogal wat voor de winkelsector, maar het heeft ook grote betekenis voor het functioneren van de stad als winkelcentrum en magneet voor menselijk samenkomen. Als

we daar nog bij optellen de gevolgen van zelfsturend vervoer, en de betekenis die 5G telefonie kan hebben op de menselijke interactie op afstand, moeten we hard gaan nadenken over de ruimtelijke inrichting van stad en land. Trouwens, ook de circulaire economie roept allerlei ruimtelijke vragen op!

In huis krijgen we digitale huisgenoten. Nu al simpele als Alexa, die als vraagbaak en knoppenbediende kan functioneren (en ook als huisspion!), maar de opkomst van de humanoïde robot als gezelschap is nabij. Bijvoorbeeld om zelfstandig wonen mogelijk te kunnen maken, zonder vereenzaming of onveiligheid. Maar wie beheert de data die deze robots genereren, en op basis waarvan wordt hun functioneren geoptimaliseerd?

Robots worden een grote markt, en hun productiekraft wordt groot. Je ziet mondiaal grote verschillen in investeringen in robots. Een bescheiden groei in de VS en Europa, een veel grotere groei in Azië. Grenzen verdwijnen ook door enorme mogelijkheden van 3D printing, de mogelijkheden van digitale simultaan vertalingen en het gebruik van digitale muntsoorten. Dat zal zijn effecten hebben op de economische kracht van de verschillende continenten, het heeft ook effecten op de arbeidsmarkt. Er gaan banen verdwijnen, er gaan veel taken veranderen, er gaan nieuwe banen ontstaan. We gaan ongetwijfeld een tijd van spanningen tegemoet, want de mensen die hun baan verliezen zijn vast niet de mensen die gezocht worden voor de nieuwe banen, en mogelijk valt de komst van de nieuwe banen ook later dan het verlies van de oude. En hoe worden mensen op tijd omgeschoold voor al die veranderende taken? En als arbeid geen schaars goed meer is omdat robots en computers veel werk kunnen overnemen, hoe zal dan de loonontwikkeling gaan? Voor de Belastingdienst is dan van belang: wat gebeurt er met de fiscale grondslagen als de factor arbeid in inkomensaandeel achterblijft bij de factor kapitaal die zich veel moeilijker laat belasten?

Zijn wij er klaar voor om al die ontwikkelingen in goed banen te leiden? Is de overheid hiervoor toegerust? Zijn de wetten en regels op deze toekomst toegesneden? Het antwoord is al heel snel *nee*. Het digitale ecosysteem heeft zich te snel ontwikkeld om door de regelgever adequaat te kunnen worden begeleid. Er zijn volgens zeer velen geen goede regels voor het verwerven en gebruiken van persoonlijke data. Ethische vragen blijven onbeantwoord. De randvoorwaarden voor het inzetten van robots lopen achter en geven geen richting. Dat is ook logisch. Het democratische proces van regelgeving verloopt niet snel. Het opstellen van een wet kost in Nederland al gauw twee jaar, als al eerder bedacht is wat in die wet moet komen te staan, want anders duurt het nog langer.

De overheid is dus te traag ten aanzien van de maatschappelijke orderingsvraagstukken van deze tijd. Dat gaat over het digitale ecosysteem, maar het gaat ook over de benodigde veranderingen tot behoud van ons natuurlijke ecosysteem, dat bedreigd wordt door klimaatverandering en uitputting. Ook de pioniers in de circulaire economie klagen over het gebrek aan regels dat de ontwikkeling van die circulariteit in de weg zit.

De uitdagende vraag is dus: Hoe kan de overheid haar regelgeving versnellen? Laten we eens een paar mogelijkheden langs lopen.

Experimenten en experimenteerruimte:

Een gangbare gedachte om sneller vanuit overheidswege te kunnen acteren, vooral in situaties waarin de kennis ontbreekt om het hele land te binden aan nieuwe wet- en regelgeving, is te starten met kleinschalige experimenten door betrokken koplopers. Als deze experimenten transparant zijn en wetenschappelijk begeleid worden kunnen ze kennis opleveren die behulpzaam kan zijn in de grootschaliger beleidsontwikkeling. Deze methodiek is in Nederland onder andere aangeraden door de parlementaire Onderzoekscommissie Dijsselbloem in 2008. Kan deze methodiek helpen in het richting geven aan het digitale ecosysteem? Soms wel, soms niet, denk ik. Het nadenken over zinvolle experimenten dwingt tot een goede analyse van wat er aan de hand is, maar experimenten kosten ook veel tijd, en passen daarom meer in de doorontwikkeling van bestaande beleidsterreinen dan in het ontginnen van een nieuwe en heel dynamische maatschappelijke ontwikkeling.

Een andere voorbereiding van het politieke keuzeprocess:

In Nederland hebben we een bijzondere systematiek van het maken van politieke keuzes. Bij de start van een nieuw kabinet wordt een regeerakkoord gesloten waarin alle hoofdlijnen zijn vastgelegd. Op zich een mooie gelegenheid om integraal beleidslijnen uit te zetten voor de middellange en misschien zelfs lange termijn. Maar dat kan alleen goed uitpakken als die gelegenheid tot in de puntjes is voorbereid. Daar schort het in ernstige mate aan. Aan de formatietafel moet het beleidsprogramma niet worden afgetikt, maar nog worden ontworpen. De voorbereiding is maar heel beperkt, en vaak ongestuurd. Het gevolg is –en ik weet dat ik nu chargeer, maar dat maakt de gedachte scherper– dat regeerakkoorden vaak blijven hangen in kleine stapjes terug en vage voornemens vooruit, in bestaande structuren en problemen uit het verleden. Voor de budgettaire sturing is er traditioneel de Studiegroep Begrotingsruimte. Daarvan worden de aanbevelingen inderdaad meestal afgetikt. Vóór de recente kabinetsformatie hebben diverse andere studiegroepen gefunctioneerd, maar met beperkte politieke sturing en ongewisse resultaten. Er lijkt een politieke allergie te bestaan voor teveel ambtelijke bemoeizucht. Wellicht is dat niet ten onrechte, maar het concept van gerichte voorbereiding van benodigd beleid op belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen zou een belangrijke versnelling van de politieke besluitvorming op nieuwe thema's kunnen betekenen. Gericht samengestelde stuurgroepen, zeker niet alleen ambtelijk, en zeker ook niet vanuit bestaande departementale kokers, zouden zodanig beleid kunnen voorbereiden voor de grote maatschappelijke thema's zodat zowel bij de verkiezingen als aan de formatietafel niet hoeft te worden ontworpen, maar kan worden gekozen. Zou dit helpen in het vraagstuk van het digitale en natuurlijke ecosysteem? Als je ziet hoezeer Den Haag hier nog in het duister tast, politiek maar ook ambtelijk, lijkt me dit nauwelijks een vraag. En die constatering is niet als veroordeling bedoeld, maar als het aanreiken van een kans.

Een andere ordening van het politiek/democratische proces:

Snelheid van handelen wordt niet alleen beperkt door een gebrekkige voorbereiding van het politieke keuzeproses, maar ook door de lengte van het democratisch proces van wet- en regelgeving. Uitzonderingen daargelaten, bij noodwetgeving en dergelijke, duurt een wetgevend proces al gauw enkele jaren. Dat kan een serieuze belemmering zijn om nog mede richting te kunnen geven aan een actuele ontwikkeling. De koplopers in de circulaire economie klagen over de traagheid waarmee wetten en regels over (her)gebruik en verbruik van stoffen en materialen tot stand komen. De ontwikkelingen in het digitale ecosysteem worden bijna alleen en heel eenzijdig gestuurd door privacywetgeving uit het vorige tijdperk. Om sneller en beter te kunnen acteren pleit onder anderen Parag Khanna voor het vervangen van de democratie door een directe technocratie, maar het lijkt me niet dat we vanwege de benodigde snelheid van handelen de democratie bij het huisvuil moeten zetten (ook al kan dat de start van een recycling zijn...) Wat wel een denkbare route zou kunnen zijn, is dat we de volgorde der dingen omdraaien. Niet eerst het democratisch proces en dan de wetten en regels, maar snel een wet of regel die dan bevestigd of verworpen wordt door het politiek-democratische proces. Dus niet twee jaar *vooraf* aan een wet, maar twee jaar *na* een voorlopige wet (die dan al wel in werking is). Dat kan natuurlijk alleen als er een goede borging is dat die voorlopige wet deugt in zijn maatschappelijke effect. Een deskundige groep direct betrokkenen zou in een soort pressurecooker proces tot dergelijke regelgeving kunnen komen. Dat klinkt misschien toch technocratisch, maar de inbreng van de burger kan wel degelijk in zo'n groep worden geborgd. Klinkt dit naïef? Gaat dit voorbij aan ideologische verschillen van inzicht? En aan verschillende economische belangen? Dat zijn goede vragen. Politieke sturing op de samenstelling van de expertgroepen zal soms nodig zijn. Maar soms kunnen betrokkenen in het veld elkaar al prima vinden, en hebben ze de benodigde kennis al in huis die de politiek nog helemaal niet heeft. Dat is immers ook vaak aan de orde bij de experimenten die in dit stuk als eerste optie werden genoemd. Initiatieven als de Legal Valley in Arnhem/Nijmegen gaan qua gedachte ook in deze richting.

Het zijn een paar gedachten. Ze nemen ons huidige overheidsysteem best ingrijpend op de schop. Maar dat is ook logisch. Kijk hoe het bedrijfsleven aan het veranderen is als gevolg van het nieuwe digitale ecosysteem. Oude conglomeraten die verdwijnen. Nieuw bedrijven die opkomen met een totaal ander bedrijfsconcept. Grootbanken die proberen weg te komen van hun logheid om met snelle fintech bedrijfjes te kunnen concurreren. Het zou wel heel bijzonder zijn als de overheid kan blijven hangen in structuren van het begin van de vorige eeuw. En trouwens, waarom zouden we nu minder radicaal moeten zijn dan honderd jaar geleden, toen het algemeen kiesrecht werd ingevoerd, maar bijvoorbeeld ook de ministeries van Sociale Zaken en Onderwijs werden gegrondvest?