



Factsheet RECHTSSTATELIJKE RISICO'S VAN DE DIGITALE UITVOERING VAN WETTEN

Deze factsheet is tot stand gekomen in het kader van de samenwerking van de Tweede Kamer met De Jonge Akademie, de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW), de Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU), de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), TNO en de Vereniging Universiteiten van Nederland (UNL).

29 november 2024

Dr. Mariette Lokin (Open Universiteit en Vrije Universiteit van Amsterdam)¹, prof. mr. dr. Reijer Passchier (Open Universiteit en Universiteit Leiden)

Inleiding / centrale vraagstelling

De Vaste commissie voor Digitale Zaken van de Tweede Kamer heeft het thema 'digitale rechtsstaat' op haar [kennisagenda](#) geplaatst. Op haar verzoek bogen wij ons over drie vragen:

- Waar liggen de knelpunten in de digitale uitvoering van wetgeving waar de Tweede Kamer zicht op moet krijgen?
- Welke mogelijkheden heeft de Kamer om meer grip op te krijgen op de digitale uitvoering van wetgeving?
- Welke vragen kunnen Kamerleden stellen aan het kabinet om meer zicht te krijgen op hoe wetgeving uitpakt in de digitale praktijk?

Uitgebreide antwoorden met onderbouwing vindt u o.a. in onze boeken [Wendbaar Wetgeven](#) en [Wetsanalyse](#) (Mariette Lokin) en [Artificiële Intelligentie en de Rechtsstaat](#) en [De Vloek van Big Tech](#) (Reijer Passchier). Over (o.a.) dit onderwerp verzorgen de auteurs ook een [opleiding](#).

1. Waar liggen de knelpunten in de digitale uitvoering van wetgeving waar de Tweede Kamer zicht op moet krijgen?

Wij interpreteren het woord 'knelpunten' in deze vraag als *rechtsstatelijke risico's* die uitvoering van wetten met behulp van ICT met zich meebrengt. Daarbij focussen wij niet zozeer op risico's in verband met inhoudelijke waarden, zoals belichaamd in o.a. mensenrechten als privacy of non-discriminatie, maar op risico's in verband met zogenoemde *institutionele waarden*: de instituties en institutionele verhoudingen die de borging van inhoudelijke waarden überhaupt mogelijk maken. Denk daarbij vooral aan de *trias politica* (het evenwicht der machten) en het *legaliteitsbeginsel* (de binding van de overheid aan wetten die – conform artikel 81 Grondwet – door de regering en de Staten-Generaal zijn gemaakt). De digitale uitvoering van wetten kan de trias politica en het legaliteitsbeginsel o.a. op de volgende manieren bedreigen:

(A) *Vooral de uitvoerende macht profiteert*. De digitale uitvoering van wetten maakt de uitvoerende macht (de regering en alles daaronder) in veel opzichten nóg groter, sterker en dominanter dan zij met name sinds de opkomst van de verzorgingsstaat en veiligheidsstaat al was. Tegelijkertijd lopen de rechterlijke macht en

¹ Mariette Lokin is daarnaast werkzaam bij [Hooghiemstra & Partners](#)

de Staten-Generaal, wat betreft hun kennis over technologie en hun mogelijkheden om technologie in te zetten, ver achter op de uitvoerende macht. Hun vermogen om de uitvoerende macht, al dan niet met behulp van technologie, tegenwicht te bieden, te controleren of om als gelijkwaardige partner met de uitvoerende macht samen te werken, staat daardoor in toenemende mate onder druk.

(B) *Toenemende ondoorzichtigheid*. Met de digitale uitvoering van wetten neemt het *black-box*-karakter van overheidsprocessen toe. De werking van digitale systemen is namelijk (1) vaak niet transparant of zelfs geheim; (2) niet te begrijpen voor de meeste rechters, Kamerleden en andere controleurs; (3) überhaupt niet uitlegbaar aan de meeste mensen (denk aan oude systemen, gelaagde systemen of AI). Naarmate de digitalisering van de uitvoering voortschrijdt, wordt het daardoor voor o.a. rechters en Kamerleden nog moeilijker om de uitvoerende macht effectief te controleren dan dat al was.

(C) *Toenemende complexiteit*. Met de digitale uitvoering van wetten wisselen organen binnen de uitvoerende macht – en daarbij betrokken private partijen – [zeer veel informatie uit](#), zowel in het kader van geformaliseerde samenwerkingsverbanden als op informele wijze (bv. per e-mail). De gevolgen daarvan zijn zelfs voor de uitvoerende macht zelf niet altijd [zichtbaar en voorspelbaar](#), laat staan voor rechters en Kamerleden.

(D) *Nieuwe vertaal- en interpretatieproblemen*. Om de digitale uitvoering van wetten mogelijk te maken, moet de natuurlijke taal van wetten – inclusief daarin voorkomende compromissen, open normen, ambiguïteiten, vaagheden en tegenstrijdigheden – [omgezet](#) worden naar gedetailleerde computercode (als...dan-regels, ofwel algoritmen). In dat proces moeten soms ingrijpende keuzes worden gemaakt. Die keuzes worden vaak onvoldoende gespecificeerd, geëxpliceerd, systematisch vastgelegd en verantwoord. Laat staan dat de Staten-Generaal of andere controleurs over die keuzes kunnen meedenken, die keuzes kunnen beoordelen, democratisch kunnen legitimeren of desgewenst veranderen.

(E) *Verval van onderscheid tussen algemeen en specifiek*. Bij de analoge uitvoering van wetten worden algemene wetten meestal per geval vertaald naar specifieke situaties. Bij digitale uitvoering van wetten gelden vertalingen (naar de genoemde als...dan-regels ofwel algoritmen) vaak in vele (soms miljoenen) gevallen op precies dezelfde wijze. Digitale vertaalkeuzes hebben dus een grote impact, zowel in positieve als negatieve zin. Eventuele fouten wegen zwaar. Maatwerk is in beginsel relatief moeilijk te bieden.

(F) *Verouderd wetgevingsproces*. Het huidige, relatief formele en statische wetgevingsproces stimuleert actoren niet, te weinig of hooguit in isolatie om rekening te houden met de vraagstukken die de uitvoering van wetgeving met ICT-systemen oproept. De uiteindelijke betekenis van wetten (in algoritmen) dreigt daarmee te veel bepaald te worden door onbevoegden (o.a. programmeurs); door de systemen zelf of door toeval. Met name de relevantie van de Staten-Generaal als medewetgever staat op het spel.

2. Welke mogelijkheden heeft de Kamer om meer grip te krijgen op de digitale uitvoering van wetgeving?

Wetenschap en uitvoeringspraktijk hebben de afgelopen decennia – o.a. onder de noemer *wendbare wetsuitvoering* – gewerkt aan methoden om de ontwikkeling van algoritmes voor geautomatiseerde besluitvorming te baseren op een gestructureerde analyse van wetgeving en vastlegging van alle keuzes die daarbij gemaakt worden. De implementatie van deze methoden vindt steeds breder ingang. Essentieel element is de *traceerbaarheid*

van algoritmen en van de gegevens die daarin worden gebruikt naar hun juridische bron, letterlijk met een link naar de tekst in wetten.nl waarop ze gebaseerd zijn. Ook de vastlegging van beslisregels en gegevensmodellen in voor mensen begrijpelijke vorm is een belangrijk aspect van deze methoden. Hiermee wordt een aantal van de risico's die we hiervoor schetsten, met name de ondoorzichtigheid, de vertaalproblematiek en complexiteit bij digitale uitvoering van wetgeving, verminderd.

Deze methoden geven, mits tijdig in het wetgevingsproces toegepast, ook de Tweede Kamer mogelijkheden om grip te krijgen op de digitale uitvoering van wetgeving. De regel- en gegevensmodellen die op basis van de analyse van de wetgeving worden gemaakt, vormen – zoals de Raad van State dit noemde in zijn publicatie [Digitalisering wetgeving en bestuursrechtspraak](#) – een *specificatiedossier* bij een wetsvoorstel, dat inzicht geeft in de wijze waarop de wetgeving door de computer toegepast zal worden. Met behulp hiervan kunnen door de uitvoerder al tijdens het wetgevingsproces zelfs simulaties worden uitgevoerd, zodat eventuele (neven)effecten van wetgeving in beeld komen en onderdeel kunnen zijn van het parlementaire debat. Zo kan technologie ook de Kamer dienen!

Om hun functie in het wetgevingsproces goed te kunnen vervullen, is brede toepassing van deze methoden binnen de overheid van belang. Een in de Eerste Kamer ingediende [motie](#) verzoekt de regering om dit te onderzoeken. Het parlement moet echter blijvend druk uitoefenen om tot die brede invoering te komen. De verantwoorde uitvoering van wetgeving met ICT vergt namelijk een fundamenteel andere manier van samenwerken in de hele keten van beleid, wetgeving en uitvoering, die zonder bestuurlijke én politieke steun niet kan worden gerealiseerd.

3. Welke vragen kunnen Kamerleden stellen aan het kabinet om meer zicht te krijgen op hoe wetgeving uitpakt in de digitale praktijk?

Ook nu al, voordat structurele invoering van de beschreven methoden een feit is geworden, kan de Kamer zijn grip op de digitale uitvoering van wetgeving versterken. Het (herziene) Reglement van Orde biedt [verschillende mogelijkheden](#) om een steviger debat over digitaliseringsaspecten van wetsvoorstellen te voeren. Dit kan bijvoorbeeld door gerichte inzet van technische briefings (waaraan ICT-architecten en systeemontwikkelaars deelnemen) en door benutting van de kennis en kunde van leden van de Commissie Digitale zaken door hen in te zetten als rapporteurs bij schriftelijke behandeling van wetsvoorstellen met digitaliseringsaspecten in de vaste commissies.

De vragen die de Kamer daarbij zou moeten stellen, betreffen onder meer *het gebruik van delegatie* (hoe worden bepalingen die digitalisering raken uitgewerkt, kan de concept-uitvoeringsregelgeving worden gedeeld?), *de invulling van discretionaire bevoegdheden* (wordt ruimte in de wetgeving voor de uitvoerder in kenbare beleidsregels vastgelegd, kan daarin bij de wetsbehandeling al inzicht worden gegeven?), *het gebruik van begrippen en gegevens* (bestaat precies inzicht in te gebruiken persoonsgegevens, wordt voorzien in een mechanisme om ongewenste gevolgen van onjuistheid van (her)gebruikte gegevens bij individuele besluiten weg te nemen?) en *de organisatie en techniek van de beoogde digitalisering* (kan inzicht worden gegeven in de architectuur van de in te zetten ICT-systemen, welke grenzen stellen de systemen waarin de wetgeving geïmplementeerd moeten worden aan de ruimte voor de Kamer om wijziging aan te brengen in het wetsvoorstel?).

Een uitwerking van deze aspecten en de daarbij concreet te stellen vragen is opgenomen in paragraaf 4 van het artikel onder de [hiervoor al opgenomen link](#). Vanwege de beperkte omvang van deze factsheet verwijzen we hier naar die publicatie.

Disclaimer: De Jonge Akademie, KNAW, NFU, NWO, TNO en UNL bemiddelen tussen parlementaire kennisvraag en wetenschappelijk kennisaanbod. De informatie in het kader van Parlement en Wetenschap is afkomstig van vooraanstaande wetenschappers, maar niet onderworpen aan peer review en niet door de wetenschapsorganisaties geverifieerd.



Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL



KNAW



de jonge akademie



Universiteiten
van Nederland }

TNO



NEDERLANDSE FEDERATIE VAN
UNIVERSITAIR MEDISCHE CENTRA