



Parlement en Wetenschap

Factsheet REGELS VOOR EEN DIGITALE RECHTSSTAAT

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).

4 december 2024

Robert van Doesburg (TNO), dr. Ivar Timmer (Hogeschool van Amsterdam)

Inleiding

De Commissie digitale zaken van de Tweede Kamer wil meer zicht krijgen op de digitale uitvoering van wetgeving. In deze notitie schetsen wij de ontwikkeling van methoden voor het omzetten van wetgeving naar uitvoeringsregels. Daarnaast geven we advies over de mogelijkheden die de Kamer heeft om meer grip te krijgen op de digitale uitvoering van wetgeving.

Advies

- Ondersteun de integratie van door de overheid gebruikte methoden voor het maken van op wetgeving herleidbare uitvoeringsregels
- Eis open standaarden en open-source-software
- Breng bestaande experts en expertise bij elkaar in een onafhankelijk instituut voor tot wetgeving herleidbare uitvoeringsregels
- Maak de interpretatie van wetgeving (en het vastleggen daarvan in de vorm van uitvoeringsregels) deel van de parlementaire behandeling van wetswijzigingen

Achtergrond

De term 'digitale rechtsstaat' werd gemunt door Mark Bovens in zijn inaugurele rede na zijn benoeming tot hoogleraar in Utrecht (Bovens 1998). In zijn rede bepleit hij een digitale vierde verdieping voor het huis van de rechtsstaat.

De digitalisering van de uitvoering van overheidsbeleid is een drijvende kracht voor het standaardiseren van juridische kennis. Vanaf de jaren tachtig worden expertsystemen gemaakt door kennis van juristen te modelleren. Deze systemen worden gemaakt op basis van interviews met experts. Verwijzing naar juridische bronnen ontbreekt, of is secundair.

Expertsystemen waren gebaseerd op de kennis van experts. De herleidbaarheid naar juridische bronnen is algemeen (verwijzing naar een wet of een deel van een wet, niet naar een individuele zin in een specifieke versie van een regeling).

Halverwege de jaren negentig verschijnen in Nederland verschillende onderzoeken waarin wordt gezocht naar methoden om regels gestructureerd en methodisch herleidbaar te maken naar juridische bronnen. De aandacht voor de juridische grondslag van door uitvoeringsorganisaties gebruikte regels is bijzonder voor de Nederlandse praktijk.

Internationaal, e.g. ([OMG 2019](#)), wordt weinig aandacht besteed aan de interpretatie van geschreven bronnen. De betekenis van regelgeving wordt als gegeven beschouwd.

Meningsverschillen over de betekenis van regelgeving worden besproken buiten het domein van de digitale uitvoering.

Vanaf het eind van de jaren negentig vinden deze wetenschappelijke ontwikkelingen hun weg naar de uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid. De Belastingdienst, de IND en CFI (nu een onderdeel van DUO) behoorden tot de eersten die experimenteerden met het maken van regelsystemen.

Vanaf 2012 werken uitvoeringsorganisaties samen in de Expertisegroep Regelbeheer (een samenwerkingsverband van overheidsexperts). In eerste instantie was het doel van de groep het stimuleren van ontwikkelingen bij commerciële softwareleveranciers. Vanaf 2014 verschoof de aandacht meer naar het zelf ontwikkelen van methoden en instrumenten. De uitvoeringorganisaties richten zich daarbij op het herleidbaar maken van regels naar regelgevende bronnen, het implementeren van regelgeving, en het implementeren van wetwijzigingen. Vanaf 2020 kwam er meer aandacht voor het uitwisselen van methoden en instrumenten, al ging dat in eerste instantie moeilijk. Bestuur en management van uitvoeringsorganisaties waren huiverig voor het publiceren van methoden, en voor het hergebruik van in eigen huis ontwikkelde software door andere organisaties.

Bij de grote landelijke uitvoerders is een volwassen praktijk ontstaan voor het vertalen van regelgeving naar digitale uitvoering, ook in vergelijking tot de praktijk in andere landen. Tegelijkertijd is er, zeker in relatie tot het [advies van de Raad van State over digitalisering \(2021\)](#), nog veel te doen op het gebied van transparantie, consistentie en controleerbaarheid bij de geautomatiseerde uitvoering van regelgeving.

Mede dankzij een aantal door het ministerie van BZK gefinancierde initiatieven is in de afgelopen jaren een informeel, goed samenwerkend multidisciplinair netwerk ontstaan, waarbij ambtenaren, onderzoekers, docenten en bedrijven betrokken zijn. In 2022 heeft het ministerie van BZK het initiatief genomen om naast [wetten.overheid.nl](#) en [data.overheid.nl](#), de overheidswebsite [regels.overheid.nl](#) te starten. De website moet een platform bieden voor het publiceren van uitvoeringsregels, ontsluiting van door de overheid gebruikte methoden (instructie- en opleidingsmateriaal) en door het aanbieden van open-source-instrumenten voor het ondersteunen van regelgestuurd werken. In 2024 is een prototype van regels.overheid.nl gerealiseerd. In 2025 wordt de aandacht gericht op het publiceren van uitvoeringsregels en het vergelijken van door de overheid gebruikte interpretatiemethoden.

Het is de bedoeling dat regels.overheid.nl in 2026 wordt ondergebracht in een beheersorganisatie. Naast regels.overheid.nl is door samenwerking tussen hogescholen en universiteiten een plek ontstaan waar opleidingsmateriaal voor het werken met regels in een multidisciplinaire omgeving wordt ontwikkeld en publiek toegankelijk wordt gemaakt: [digitalevertalingen.nl](#).

Om serieus werk te maken van de digitale rechtsstaat is er behoefte aan institutionalisering. Informele samenwerking heeft de afgelopen tien jaar een stevig fundament gelegd voor het regelgestuurd werken in Nederland. Het lijkt tijd voor een volgende stap. Een overheid die wenst dat algoritmen en uitvoeringsregels leesbaar, begrijpelijk, en voor iedereen toegankelijk zijn, kan daarop voortbouwen.

Visie en voorstellen

Ondersteun de integratie van door de overheid gebruikte methoden voor het maken van op wetgeving herleidbare uitvoeringsregels

Binnen de overheid worden meerdere methoden gebruikt voor het interpreteren van wetgeving. Deze methoden geven, ieder vanuit een eigen perspectief, inzicht in de betekenis van regelgeving en de eisen aan de uitvoering ervan. Forum Standaardisatie, het ministerie van J&V en TNO zijn recent een samenwerkingstraject gestart om de binnen de overheid gebruikte methoden in kaart te brengen, te vergelijken en te verbinden.

Eis open standaarden en open source software

Het maken van tot wetgeving herleidbare regels behoort tot de kern van het werk van overheidsorganisaties. Om dit werk transparant en controleerbaar te kunnen doen zijn open standaarden noodzakelijk. Om ongewenste machtsposities van bedrijven te voorkomen, en om het proces van wetgeving tot publieke dienstverlening voor iedereen transparant te kunnen maken, is het belangrijk dat instrumenten die het interpreteren van regelgeving en het publiceren van uitvoeringsregels ondersteunen, open source beschikbaar zijn.

Richt een onafhankelijk instituut in voor tot wetgeving herleidbare uitvoeringsregels

Streef daarnaast naar een onafhankelijk instituut om de bestaande samenwerkingsverbanden van overheid, wetenschap en bedrijfsleven te formaliseren, zonder de kracht van het informele netwerk dat in het afgelopen decennium is ontstaan, aan te tasten. Doel van de institutionalisering moet zijn om de ontwikkeling te versnellen van methoden en instrumenten voor het maken van tot wetgeving herleidbare regels.

Maak de interpretatie van wetgeving (en het vastleggen daarvan in de vorm van uitvoeringsregels) onderdeel van de parlementaire behandeling van wetswijzigingen

Door het interpreteren van wetgeving en het vastleggen van deze interpretaties in de vorm van uitvoeringsregels onderdeel te maken van de parlementaire behandeling kan de Kamer zijn grip op digitale uitvoering van wetgeving versterken.

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.