



Open Universiteit

PROF. MR. DR. MARIETTE LOKIN

Digitaal disciplineren anno 2026: hoe houdt de wetgever grip op digitale uitvoering?





Open Universiteit

PROF. MR. DR. MARIETTE LOKIN

Digitaal disciplineren anno 2026: hoe houdt de wetgever grip op digitale uitvoering?

© Mariette Lokin | 2026

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without prior permission of the publisher.

Deze pdf bevat de uitgebreide versie – inclusief voetnoten – van de oratie *Digitaal disciplineren anno 2026: hoe houdt de wetgever grip op digitale uitvoering?* (12 juni 2026, Heerlen).

Redactie: Annelies van Eck, Open Universiteit
Ontwerp en opmaak: Marco Smeets, Open Universiteit

Digitaal disciplineren anno 2026: hoe houdt de wetgever grip op digitale uitvoering?

Rede

Uitgesproken bij de openbare aanvaarding van het ambt van
bijzonder hoogleraar wetgeven in de digitale rechtsstaat

op vrijdag 12 juni 2026
door prof. mr. dr. Mariette Lokin

*Geachte rector, waarde leden van de adviesraad, geachte decaan, beste collega's, familie, vrienden en bekenden, zowel hier in de zaal als online. **

1. Back to the future

Precies drie maanden geleden vond in Den Haag de conferentie Rules as Code Europe plaats. Bijna 300 mensen uit een groot aantal EU-landen en ook van daarbuiten, kregen in twee dagen een overzicht van de vele toepassingen die de afgelopen jaren ontwikkeld zijn om juridische regels in softwarecode te vangen en digitaal toepasbaar te maken. Dat varieerde van een tool voor impactanalyses van wetsvoorstellen bij het Franse parlement, via een aanpak voor uitlegbaarheid van geautomatiseerd genomen besluiten, tot standaarden voor het nog beter doorzoekbaar en toegankelijk maken van Eur-Lex, de wetgevingsdatabank van de Europese Unie. Ik werd er zoals dat heet een beetje hyper van: zoveel mogelijkheden om wetgeving digitaal tot haar recht te laten komen, zoveel inspiratie om wat in Nederland al gebeurt op het gebied van *rules as code* – of *wendbare wetsuitvoering*, zoals wij het hier noemen – verder te brengen. Maar ik realiseerde me ook dat standaarden en *tools* alleen dat niet gaan bewerkstelligen. We moeten ook terug naar de bron, naar de inrichting van wetgeving en het wetgevingsproces zelf, om ervoor te zorgen dat ze echt bijdragen aan rechtmatige en rechtvaardige digitale uitvoering. In 2018 heb ik in mijn proefschrift *Wendbaar wetgeven* beschreven hoe de wetgever zijn rol als systeembeheerder in een digitaliserende rechtsstaat kan en moet vervullen, maar het blijft *frapper toujours*. Ik borduur daar nu dus op voort, mede op basis van een terugblik naar het recente verleden, vanaf ongeveer 2000.

In dat jaar verscheen het proefschrift van Stavros Zouridis, waarin hij de samenhang tussen wetgeving, ICT en de inrichting van (uitvoerings)organisaties bij de overheid beschreef, analyseerde en interpreteerde.¹ Hij neemt daarbij twee zogenoemde massale processen – toekenning van studiefinanciering en de administratieve afdoening van verkeersboetes – als voorbeeld. De titel van het proefschrift is *digitale disciplineren*, een begrip dat Zouridis niet expliciet definieert, maar dat in de context van de dissertatie kan worden omschreven als de ordenende en formaliserende invloed van inzet van ICT op overheidsorganisaties en de wetgeving die zij uitvoeren. Hij gaat daarbij ook in op het aspect rechtsstatelijkheid en constateert dat automatisering kan bijdragen aan verwezenlijking van rechtsstatelijke beginselen zoals legaliteit, rechtszekerheid en formele

* Mijn grote dank gaat uit naar Barbera Veltkamp, Ola al Khatib, Reijer Passchier, Anne Meuwese en Shirin Slabbers voor hun waardevolle inbreng op concepten van deze rede.

¹ Zouridis 2000.

rechtsgelijkheid. Tegelijkertijd vormt de door hem treffend aangeduide *digitale gedaante van de rechtsstaat* die door inzet van ICT en de daarmee gepaard gaande automatisering ontstaat, ook een bedreiging voor de relatieve openheid van wettelijke regels (en in bredere zin: van het recht), die ruimte biedt voor belangafweging in het individuele geval.² Volgens de regels beslissen is een machine wel gegeven, maar juridisch redeneren niet, en daar zit precies het verschil tussen *wetstoepassing* en *rechtsvinding*.³

Een en ander leidt tot meer fundamentele vragen over de functie van wetgeving in een digitaliserende overheid en samenleving. Ik citeer Zouridis:

Heeft wetgeving wel de sturende en richtinggevende rol die het primaat van de wetgever en dat van de politiek veronderstellen? Is wetgeving langzamerhand niet ook een afgeleide geworden of het resultaat van interacties met de organisatie en ICT? En als dat zo is, wat betekent dat dan voor het primaat van de wetgever en van de politiek? Deze zouden dan immers ongemerkt worden 'gestuurd' en gedisciplineerd door processen waarop vertegenwoordigende organen niet of nauwelijks invloed uitoefenen. Het primaat van de politiek is vervangen door een 'ultimaat'.⁴

Dit vraagstuk is onverminderd actueel, zelfs nog actueler dan destijds.⁵ Digitalisering van de overheidsorganisatie – centraal en decentraal – is alleen maar verder toegenomen en de samenhang tussen wetgeving, organisatie en ICT is inmiddels onlosmakelijk te noemen. De uitvoering heeft daarop gereageerd met de ontwikkeling van methoden en werkwijzen voor *wendbare wetsuitvoering*. Daarbij wordt de vertaalslag van wetgeving naar digitale uitvoering gebaseerd op een gestructureerde analyse van de wettelijke regels, die zorgt dat de wijze waarop de wet in systemen landt en wordt toegepast, traceerbaar, uitlegbaar en te verantwoorden is. Wendbare wetsuitvoering begint echter niet bij de uitvoering, maar moet ingebakken worden bij het ontwikkelen van wetgeving, of zelfs van het beleid dat daaraan ten grondslag ligt. Er zijn wel instrumenten en mechanismen om aspecten van digitale uitvoering in beeld te krijgen en te beoordelen, maar de vraag is hoe effectief deze zijn en *kunnen* zijn in de huidige institutionele context. Is het huidige wetgevingsbeleid adequaat in het licht van digitale uitvoering, of zijn andere maatregelen in proces en product nodig om de connectie tussen wetgeving en digitale uitvoering te realiseren en behouden? In andere woorden – deels die van Zouridis, omdat ze nog onverminderde zeggingskracht hebben – hoe zorgen we voor effectieve digitale disciplinerende, gezien vanuit het perspectief van de wetgever?

Dit is niet alleen een actueel, maar ook een groot en fundamenteel vraagstuk, mede vanwege het feit dat het Nederlandse wetgevingsproces sinds de Grondwet van 1848 niet wezenlijk is veranderd. Het kenmerkt zich nog steeds – in termen van ICT-ontwikkeling – door een watervalmodel, waarin de uitvoering formeel pas aan de beurt is als de vormgeving van beleid en wetgeving zijn uitgekristalliseerd. Dat botst met

2 Zouridis 2000, p. 316. Hart duidt dit aan als de *open texture* van wetgeving (Hart 1994, p. 127-128, 135).

3 Zie over het onderscheid tussen toepassing van regels en rechtsvinding Scholten 1974, p. 7-11.

4 Zouridis 2000, p. 318.

5 Zouridis ging hier zelf recent nog op in tegen de achtergrond van de opkomst van AI in overheidsorganisaties (Zouridis 2025).

een uitvoeringspraktijk die implementatie in digitale systemen met *agile* werkwijzen – kortcyclisch en iteratief – aanpakt.⁶

De discussie over wat digitale uitvoering betekent voor de inrichting van wetgeving en wetgevingsproces en voor de rol van de betrokken actoren wordt echter anno 2026 nog niet voldoende gevoerd. Het thema digitale uitvoering schittert ook in juridische handboeken en opleidingen door afwezigheid: juristen kunnen nog steeds afstuderen zonder hiermee in aanraking te zijn geweest. Ik wil die discussie met deze rede dus een nieuwe impuls geven, want de noodzaak en urgentie van digitale disciplineren zijn hoog: de wetgever komt in een bijrol terecht als hij de regie over digitale uitvoering niet terugpakt en daarmee zet hij de democratische rechtsstaat op het spel.⁷

Langs de volgende lijn werk ik voorstellen voor digitale disciplineren uit, als basis voor onderzoeks- en opleidingsactiviteiten in het kader van de leerstoel Wetgeven in de digitale rechtsstaat. Eerst ga ik in op de verschijningsvormen van digitale uitvoering en op de plaats van artificiële intelligentie (AI) daarin (paragraaf 2). Vervolgens belicht ik de relatie tussen digitale uitvoering en rechtsstatelijke beginselen, mede aan de hand van voorbeelden waar daartussen frictie ontstaat (paragraaf 3). Daarna schets ik een beeld van het wetgevingsbeleid op het gebied van digitale uitvoering vanaf 2000 (paragraaf 4). Daarbij werp ik een blik over de grens met beschrijving van het beleid in Denemarken en Nieuw-Zeeland; dat beleid betreft niet alleen digitale uitvoering, maar de voorbeelden bieden aanknopingspunten voor de digitale context. Op basis van deze ingrediënten stel ik een aantal nieuwe maatregelen voor digitale disciplineren voor (paragraaf 5); omdat die zeker nog niet ‘af’ zijn, bieden ze input voor een onderzoeksagenda tot 2030.

6 Lokin 2018.

7 Zie hierover ook Van Ommeren 2024, met verwijzingen naar Hildebrandt 2015.

2. Digitale uitvoering

Het lijkt misschien overbodig om uitgebreid in te gaan op het begrip digitale uitvoering.⁸ Ons contact met de overheid verloopt immers al grotendeels digitaal: we hebben een DigiD-app op onze smartphone, doen belastingaangifte via MijnBelastingdienst, ontvangen brieven van de gemeente in de Berichtenbox van MijnOverheid, en betalen via de iDealknop op CJIB.nl een verkeersboete. Digitale uitvoering is echter meer dan die zichtbare apps en websites; een groot deel zit ‘onder de motorkap’, op servers in grote datacenters. Wat daar gebeurt is nog relevanter voor onze rechtspositie dan wat we aan de ‘voorkant’ zien: daar worden de feitelijke beslissingen genomen. Die twee kanten van de digitale overheid komen terug in de definitie van digitale uitvoering die ik hanteer, namelijk: het door overheidsorganisaties met inzet van ICT-toepassingen:

- a. nemen van beslissingen in verband met wettelijke aanspraken of verplichtingen van burgers⁹ op grond van in wetgeving toegekende bevoegdheden;
- b. bieden van faciliteiten aan burgers om hun wettelijke aanspraken geldend te maken of hun verplichtingen na te komen.¹⁰

Ik focus met deze omschrijving op bestuursrechtelijke wetgeving, al sluit dat digitale uitvoering in het strafrecht en privaatrecht natuurlijk niet uit.¹¹ De term ‘beslissingen’ (onderdeel a) is in het licht van de bestuursrechtelijke focus bewust gekozen. Het gaat

8 Zie ook Prins & Wolswinkel 2025. Zij lijken de term digitale uitvoering in hun bijdrage tot het normale spraakgebruik te rekenen en geven geen nadere omschrijving.

9 Individueel en in hun verbanden (waaronder beroepsbeoefenaren en ondernemingen (gevoerd door natuurlijke of rechtspersonen)).

10 Zie ook Lokin 2018, p. 11. De term ‘wettelijk’ geeft aan dat het steeds om uitvoering van wetten en daarop via delegatie gebaseerde amvb’s en ministeriële regelingen gaat. Op de rol van beleidsregels wordt in paragraaf 5.3 ingegaan.

11 Zo bepalen de Politiewet en het Wetboek van Strafvordering welke beslissingen kunnen en moeten worden genomen in het proces van opsporing, vervolging en berechting en welke gegevens daarbij kunnen of moeten worden gebruikt. In de strafrechtsketen wordt gebruik gemaakt van ICT-toepassingen voor zaaksbehandeling, maar ook voor data-analyse ter ondersteuning van de opsporing. Zie Huisman 2024 en Hirsch Ballin & Oerlemans 2023.

Ook in het privaatrecht speelt digitale uitvoering een rol, om concrete invulling te geven aan de rechtsverhouding tussen private partijen. Prins en Wolswinkel (2024, p. 883) noemen als voorbeeld het digitaal vormgeven en afdwingen van het in de Auteurswet verankerde recht op verlenen van gebruikslicenties (door o.a. regiocodes die het gebruik van gegevensdragers tot een bepaalde gebied beperken, en door anti-kopieertechnieken). Omdat ik digitale uitvoering bezie in de relatie overheid-burger, laat ik dit verder buiten beschouwing.

namelijk niet alleen om besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb),¹² maar ook om beslissingen die in het proces van voorbereiding van een Awb-besluit worden genomen en die bepalend zijn voor de inhoud en rechtsgeldigheid van het 'eindproduct'. Bij grote uitvoeringsorganisaties zoals het UWV, de Belastingdienst en DUO worden ICT-systemen ingezet die volledig geautomatiseerd vele (honderd)duizenden beslissingen nemen – bijvoorbeeld het maken van berekeningen of controleren van voorwaarden – en op basis daarvan beschikkingen vaststellen. Als een medewerker bij een gemeente een beschikking voorbereidt, maakt deze gebruik van zogenoemde digitale zaaksystemen die zijn werkproces ondersteunen en zorgen dat de juiste informatie uit eveneens digitale administraties beschikbaar is.¹³ De inzet van ICT bij de overheid is overigens al lang geen keuze meer: de dichtheid van wettelijke regels en de omvang van doelgroepen die de verzorgingsstaat heeft meegebracht, maken handmatige uitvoering eenvoudigweg onmogelijk.¹⁴

Een ander type beslissingen onder de noemer van digitale uitvoering betreft het *toezicht* op de naleving van wetgeving. Toezicht kan worden gehouden door middel van administratieve controles (bijvoorbeeld beoordeling of juiste informatie is verstrekt bij aanvraag van een toeslag of vergunning) of door fysieke controles (bijvoorbeeld controle van veterinaire eisen bij slachterijen¹⁵ of van arbovoorschriften op een bouwplaats¹⁶). Of toezicht nu administratief of fysiek plaatsvindt, er ligt vaak eenzelfde soort analyse van informatie aan ten grondslag, waarmee wordt bepaald wat het risico van niet-naleving van de regels is en te controleren gevallen worden geselecteerd.

Digitale uitvoering omvat verder ondersteuning van burgers en bedrijven bij het doen van zaken met de overheid (onderdeel b hierboven). Dienstverlening klinkt vaak leuker dan het is: de vooringevulde aangifte inkomstenbelasting is handig, maar daaronder gaat een harde wettelijke aangifteplicht schuil. De belastingplichtige is en blijft zelf verantwoordelijk voor de juistheid van de gegevens die hij krijgt voorgeschoteld.¹⁷ Overheidsorganisaties richten voor hun dienstverlening websites in waar informatie te verkrijgen is, vaak vergezeld van gepersonaliseerde portalen en apps waarmee direct zaken kunnen worden geregeld.¹⁸ Ik noemde al MijnOverheid en MijnBelastingdienst en zo heeft ook iedere gemeente een 'mijndomein' voor zijn inwoners. Informatie wordt ook verstrekt in de vorm attenteringen via de Berichtenbox voor bijvoorbeeld de apk-keuring of het verlengen van een paspoort of rijbewijs.

12 Art. 1:3, eerste lid, Awb.

13 Zie bijvoorbeeld de beschrijving van toekenning van bijstand in de gemeente Den Haag in het Algoritmeregister: <https://algoritmes.overheid.nl/nl/algoritme/gm0518/54281370/aanvraag-uitkering-bijstand-bbz-levensonderhoud#werking>.

14 Bovens 2003, hoofdstuk 4.

15 Regeling marktordening vlees.

16 Hoofdstuk 3, afdeling 2, Arbeidsomstandighedenbesluit.

17 Artt. 7 en 8, Algemene wet inzake rijksbelastingen 1964. Om die reden is het belangrijk om de getoonde informatie – die de inspecteur alvast verzamelde als contra-informatie voor wat je zelf in je aangifte zou hebben ingevuld – goed te controleren.

18 Zie <https://www.overheid.nl/dienstverlening>.

Welke uiterlijke verschijningsvorm digitale uitvoering ook heeft, steeds gaat het om een combinatie van algoritmen en gegevens in een bepaalde volgorde (het proces), die tot een bepaalde uitkomst leiden. Die algoritmen, gegevens en processtappen zijn een ‘technische’ weerspiegeling van de juridische regels en gegevens die in de toepasselijke wetgeving zijn omschreven; ze worden geprogrammeerd in softwarecode en gemodelleerd in databases.

Een eenvoudig voorbeeld: indien een wettelijke bepaling de voorwaarde stelt dat een persoon voor het verkrijgen van een toeslag *meerderjarig* is, wordt voor de bepaling of aan die voorwaarde is voldaan, de geboortedatum afgezet tegen de datum van de aanvraag of een andere wettelijk geregelde peildatum.¹⁹

In het toezicht worden voor het selecteren van te controleren gevallen door mensen geformuleerde algoritmen toegepast, gebaseerd op ervaringsdeskundigheid en professioneel oordeel van medewerkers.²⁰ Deze algoritmen²¹ geven uitdrukking aan contra-indicaties voor naleving van de wettelijke regels in kwestie. De basis voor die algoritmen ligt echter niet direct in de wet- en regelgeving, maar in uitvoerings- en handhavingsbeleid van het desbetreffende bestuursorgaan. Dat beleid geeft invulling aan de ruimte die de wetgever laat aan de uitvoerder of toezichthouder bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. Idealiter wordt de invulling van die ruimte vastgelegd in beleidsregels op grond van de Awb.²² Dit type algoritmen wordt, zowel bij primaire besluitvorming als bij toezicht, aangeduid als *regelgebaseerd*.²³

In het toezicht wordt ook gebruikgemaakt van geautomatiseerde analyse van grote hoeveelheden gegevens over historische gevallen, op grond waarvan met statistische of *machine learning*-technieken detectie- of risicomodellen worden ontwikkeld. Daarmee worden vervolgens uit de actuele populatie de te controleren gevallen geselecteerd. In dat geval wordt gesproken van *datagedreven algoritmen*. Aan de keuze voor de te gebruiken set invoergegevens en de indicatoren om deze gegevens te kwalificeren, liggen echter menselijke beslissingen ten grondslag.²⁴

Digitale uitvoering omvat dus een breed spectrum aan activiteiten op het gebied van toepassing van en toezicht op wettelijke regels, met inzet van verschillende soorten digitale technologieën en systemen. Een logische vraag is waar in dit spectrum AI een plaats heeft. In feite is deze technologie al aan de orde gekomen bij de uitleg over datagedreven algoritmen in het toezicht. *Machine learning* is een vorm van AI, waarbij de algoritmen *leren* van uitkomsten van hun toepassing die door medewerkers bij (her)

19 Voor een uitgewerkt voorbeeld aan de hand van de huurtoeslag zie Lokin & Van Kempen 2019, p. 41-42.

20 Zie bijvoorbeeld <https://over-ons.belastingdienst.nl/onderwerpen/omgaan-met-gegevens/algoritmeregister/selectiemodule-inkomensheffing-selectiemodule-ih-en-risicotool-aanvullingen-rta/>.

21 Vaak aangeduid als selectie- of detectieregels.

22 Art.1:3, vierde lid, Awb. Beleidsregels kunnen betrekking hebben op afweging van belangen, vaststelling van feiten of uitleg van wetgeving bij de uitoefening van een bestuursbevoegdheid.

23 Al Khatib e.a. 2024, p. 625.

24 Al Khatib e.a. 2024, p. 626-627, met als voorbeeld het risicoclassificatiemodel dat gebruikt werd bij controle van aanvragen voor kinderopvangtoeslag. Voor het onderscheid regelgebaseerde en datagedreven algoritmen worden ook wel de aanduidingen *rule based* en *case based* gebruikt. Zie hierover Wolswinkel 2020, p.19-20.

training worden teruggegeven aan het systeem.²⁵ Een stap verder in toepassing van AI gaan *deep learning*-technieken, waarbij menselijke conditionering en controle afwezig zijn. De computer zoekt zonder vooraf meegegeven indicatoren of verwachtingen naar patronen en bepaalt zelf hoe resultaten worden meegenomen in het vervolgproces. Het gaat hier om *zelflerende* algoritmen.²⁶

De jongste loot aan de stam, die AI vanaf 2022²⁷ vol in de schijnwerpers heeft gezet, is *generatieve AI*. Bij deze vorm van AI, gebaseerd op *machine learning*-technieken, gaat het niet alleen om het selecteren of sorteren van elementen in een verzameling, maar ook om het genereren van teksten, afbeeldingen of zelfs softwarecode. Dit gebeurt op basis van een *prompt* – een vraag of opdracht – via een chatbot aan een zeer omvangrijke database met aanvankelijk alle mogelijke taaluitingen (*large language models* of LLM's) en inmiddels ook met beeld en geluid (*large multimodal models* of LMM's).²⁸ Door kansberekening op basis van afstand tussen woorden, getallen, foto's e.d. in de database, stelt de AI-toepassing een antwoord samen in de gevraagde vorm: zij genereert nieuwe *content*. De resultaten van toepassing van generatieve AI worden steeds beter, niettemin komt er nog met regelmaat onzin uit chatbots rollen, onder meer veroorzaakt door de kwaliteit van de inputgegevens. De remedie hiertegen is het hertrainen van het model op basis van eigen antwoorden, die door mensen worden beoordeeld op (on)wenselijkheid en op basis daarvan al dan niet worden teruggegeven aan het model.²⁹ Het AI-bedrijf Anthropic heeft onder de noemer *constitutional AI* een werkwijze ontwikkeld waarbij hertraining van modellen onder diens product Claude wordt uitgevoerd op basis van een vooraf met stakeholders bepaald normenkader (de *constitution*).³⁰ Het lijkt hoopvol dat dit bedrijf probeert om maatschappelijke waarden een plaats te geven in de ontwikkeling van zijn modellen, maar ook het verdienmodel speelt hier een belangrijke rol. Als menselijke beoordelaars antwoorden te vaak als onwenselijk bestempelen, kan de bruikbaarheid van het model namelijk sterk verminderen.³¹ Het gaat dus feitelijk om een uitruil tussen *harmful* en *helpful*, en daarmee tussen maatschappelijke en economische waarde.

De vraag is of generatieve AI (of meer in het algemeen: zelflerende algoritmen) in het licht van rechtsstatelijke waarden, met name het legaliteitsbeginsel, een plaats mag krijgen in de digitale uitvoering.³² Het kabinet Schoof heeft een overheidsbreed standpunt geformuleerd op de inzet van generatieve AI bij de overheid, waarin onderzoek naar het verbeteren van interne processen, experimenteel gebruik in pilots of proeftuinen en het

25 Het gaat hier om wat *supervised learning* wordt genoemd, zie James e.a. 2022, p. 26 e.v.

26 Dit wordt ook aangeduid als *unsupervised learning*, zie James e.a. 2022, p. 26 e.v.

27 De lancering van ChatGPT 3.5 van OpenAI vond plaats eind november 2022.

28 Hamer e.a. 2023, p. 5-7.

29 Hamer e.a. 2023, p. 10.

30 <https://www.anthropic.com/constitution>. Overigens is hierbij geen sprake van (extra) menselijke tussenkomst.

31 Zie <https://www.anthropic.com/news/constitutional-ai-harmlessness-from-ai-feedback>. De constitution vermeldt hierover: "The risks of Claude being too unhelpful or overly cautious are just as real to us as the risk of Claude being too harmful or dishonest". Zie over de 'filosofie' van het bedrijf ook <https://www.nrc.nl/nieuws/2026/02/20/anthropic-presenteert-zich-als-het-braafste-jongetje-van-de-roekeloze-ai-industrie-is-dat-terecht-a4920462>.

32 Hamer e.a. 2023 beschrijven mogelijkheden van genAI voor vier maatschappelijke sectoren: onderwijs en wetenschap, defensie en cybersecurity, arbeidsmarkt en gezondheidszorg (p. 13-18). Opvalt dat uitvoering of toezicht van ordeningswetgeving door de overheid niet wordt genoemd.

uitvoeren van bedrijfsvoeringstaken als mogelijke toepassingen worden genoemd.³³ Gebruik van generatieve AI in primaire beslisprocessen wordt in de bijbehorende handreiking echter niet ten algemene uitgesloten; beoordeling van inzet voor dat doel wordt gekoppeld aan een risicoanalyse.³⁴

Voor een juiste werking van de generatieve AI-tool is toegang tot volledige, recente en kwalitatief goede data bepalend. Dan nog is het goed om te onthouden dat de huidige stand van de techniek soms nog te wensen overlaat. Hiernaast zijn er mogelijke toepassingen die in hoge mate ingrijpen in het primaire proces of waarbij gevoelige (persoons)gegevens gebruikt worden. Voor deze toepassingen zijn risicoanalyses essentieel. (...) Te denken valt aan toepassingen rondom *burgerinteractie, selectietechnieken en ondersteuning bij besluitvorming en uitvoering*. Tot slot is het van belang om bij de inzet van generatieve AI altijd een vorm van menselijke tussenkomst in te bouwen. Zo blijft de ambtenaar aan het stuur bij de inzet van generatieve AI. (cursivering ML)

In schriftelijke vragen van de Tweede Kamer over het standpunt is gevraagd naar de inzet van generatieve AI bij het voorbereiden of nemen van Awb-besluiten, in het bijzonder beschikkingen. De staatssecretaris van BZK gaf een wat ontwijkend antwoord:

Generatieve AI kan ook voor ondersteunende processen ten behoeve van het beoordelen van aanvragen worden ingezet, maar voor zover mij bekend worden er geen generatieve AI-toepassingen ingezet om besluiten te laten nemen.³⁵

Het Ministerie van BZK heeft ook een Algoritmekader ontwikkeld³⁶ met informatie over wetgeving en hulpmiddelen en adviezen voor gebruik van verschillende typen algoritmen en algoritmische toepassingen door overheden (niet beperkt tot AI of generatieve AI). In het Algoritmekader is een onderdeel opgenomen over het nemen van besluiten met behulp van AI-systemen.³⁷ Daarbij wordt artikel 86, eerste lid, van de AI-verordening van de EU aangehaald;³⁸ het gaat om een besluit “dat rechtsgevolgen heeft voor die persoon, of op deze op vergelijkbare wijze aanzienlijke invloed heeft die hij of zij als nadelige gevolgen voor zijn of haar gezondheid, veiligheid of grondrechten beschouwt”. Het Algoritmekader noemt het vereiste uit de AI Verordening dat bij het nemen van besluiten met behulp van een hoog risico AI-systeem de betrokkene op verzoek uitleg moet krijgen over de werking van het systeem,³⁹ maar stelt aan inzet van dergelijke systemen geen

33 *Kamerstukken II* 2024/25, 26643, nr. 1331.

34 Verantwoorde inzet van generatieve AI. Overheidsbrede handreiking, p. 9-10, zie *Kamerstukken II* 2024/25, 26643, nr. 1331 (bijlage). Het lijkt hierbij wel met name te gaan over toepassingen in de bestuursrechtelijke context, niet in het strafrechtelijke domein.

35 *Kamerstukken II* 2024/25, 26643, nr. 1383, vraag 4.

36 <https://minbzk.github.io/Algoritmekader/over-het-algoritmekader/#informatie-van-de-overheid>.

37 <https://minbzk.github.io/Algoritmekader/voldoen-aan-wetten-en-regels/vereisten/aia-26-recht-op-uitleg-ai-besluiten/index.html#vereiste>.

38 Verordening (EU) 2024/1689 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 300/2008, (EU) nr. 167/2013, (EU) nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 en (EU) 2019/2144, en de Richtlijnen 2014/90/EU, (EU) 2016/797 en (EU) 2020/1828 (verordening artificiële intelligentie).

39 Eveneens in art. 86 AI Verordening.

beperkingen.⁴⁰ Hoog-risicosystemen zijn opgenomen in bijlage III bij de AI Verordening; het gaat onder meer om systemen voor het beoordelen van uitkeringen, behandelen van aanvragen voor asiel of visa en systemen ter ondersteuning van beoordeling van feiten in een gerechtelijk onderzoek. Op grond van de verordening is niet helemaal duidelijk of gebruik van generatieve AI-systemen, zoals ChatGPT, onder bijlage III vallen. De bijlage spreekt over systemen “die bedoeld zijn” (*intended* in de Engelse versie) om gebruikt te worden voor de beschreven doelen. De vraag is of met die formulering specifiek voor dat gebruik ontwikkelde systemen bedoeld zijn, of dat de intentie van de gebruiker doorslaggevend is en daaronder dus ook algemene generatieve AI-toepassingen kunnen vallen.⁴¹

Wat hiervan zij, gelet op het feit dat met een beschikking rechtsgevolgen voor een individuele burger worden vastgesteld, acht ik gebruik van zelflerende algoritmen (inclusief generatieve AI) voor de daadwerkelijke vaststelling daarvan onwenselijk. Ook al zit ‘de ambtenaar aan het stuur’, zoals de handreiking bij het overheidsbrede AI-standpunt het mooi verwoordt.⁴² Uit oogpunt van rechtsstatelijkheid moeten rechtsgevolgen zoals verlening, wijziging of intrekking van een vergunning, de toekenning van een uitkering of de oplegging van de boete, worden bepaald op basis van wettelijk gefundeerde beslisregels en specifieke, wettelijk omschreven gegevens over de belanghebbende (traceerbaar naar hun juridische bron), niet op basis van kansberekening op grote hoeveelheden historische gegevens van of over andere individuen of uit generieke bronnen.⁴³ Daarnaast leggen de aard van de technologie en de ondoorzichtigheid van de algoritmen beperkingen op aan inzet voor het bepalen van de rechtspositie van burgers. Als geen inzicht bestaat in de werking van de algoritmen, kan de uitkomst daarvan niet deugdelijk worden gemotiveerd.⁴⁴ Technologische ontwikkelingen en het techno-optimisme dat daarmee vaak gepaard gaat, vergroten de urgentie van disciplineren.⁴⁵

40 De bestuursrechter stelt hieraan inmiddels wel strikte motiveringsvereisten; zie de zaken over de toepassing van de applicatie CaseMatcher van de IND (o.a. ECLI:NL:RBDHA:2026:10882 en ECLI:NL:RBDHA:2026:10886). Hierbij was overigens ook in het geding of CaseMatcher al dan niet als een AI-toepassing moet worden beschouwd.

41 De Weerd 2025, p. 117. Hij gaat ervan uit dat genAI-systemen niet onder bijlage III vallen omdat ze juist een specifieke bedoeling missen.

42 Zouridis 2025 lijkt inzet van AI voor het nemen van individuele besluiten over bijvoorbeeld uitkeringen of boetes niet uit te sluiten; hij voorziet een continue leercirkel (*learning loop*) op basis van de inzet ervan (p. 392-393).

43 Zie Al Khatib e.a. 2024, p. 627. Dit geldt temeer voor beslissingen in het kader van strafrechtelijke opsporing of vervolging.

44 Zie Raad van State 2018 over de noodzaak van inzicht in voor besluiten gebruikte algoritmen en van aanscherping van het motiveringsbeginsel bij geautomatiseerde besluitvorming.

45 WRR 2021, p. 217-219.

3. Digitale uitvoering en de rechtsstaat

Er is weinig discussie over het feit dat digitalisering de overheid in de afgelopen decennia drastisch heeft veranderd, noch over het feit dat het daardoor voor burgers niet altijd makkelijker en beter is geworden. Rapporten van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) van de Tweede Kamer,⁴⁶ de Algemene Rekenkamer⁴⁷ en de Nationale ombudsman⁴⁸ uit de afgelopen tien tot vijftien jaar schetsen een weinig rooskleurig beeld. In het rapport van de Staatscommissie rechtsstaat komt het gemis van burgers aan fysiek en deskundig contact meermalen terug.⁴⁹ Op uitvoeringsorganisaties is sinds begin jaren 90 stelselmatig bezuinigd en digitalisering werd gezien als dé oplossing voor efficiencyverhoging en kostenbesparing.⁵⁰ Ondanks dat komen essentiële voorzieningen voor effectieve en efficiënte digitale dienstverlening, zoals toegangsvoorzieningen voor wettelijke vertegenwoordigers of nabestaanden, moeizaam tot stand.⁵¹ Tekortschietende ICT (vaak als gevolg van veroudering of *legacy*) maakt de problematiek nog prangender.⁵² Al met al blijkt het moeilijk voor de overheid om ambities op het gebied van digitalisering in balans te krijgen met mensen, middelen en organisatie.⁵³ Daarbij speelt ook een rol dat het beleids- en wetgevingsproces onvoldoende zijn meegegaan in deze ontwikkeling. Echt structurele aandacht voor uitvoerbaarheid en feitelijke samenwerking is daarin niet ingebakken.⁵⁴ Politieke en bestuurlijke interesse in (digitale) uitvoering wordt voornamelijk gewekt als er iets misgaat, maar dan is het kwaad al geschied en zijn de acties voornamelijk gericht op snel herstel, niet op verbeteringen voor de lange termijn.⁵⁵ Hierdoor maakt digitalisering de belofte van een effectievere en efficiëntere overheid niet waar.

46 Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties 2021.

47 Algemene Rekenkamer 2020.

48 Zie onder meer Nationale ombudsman 2013 en 2021.

49 Staatscommissie rechtsstaat 2024, p. 45.

50 Adviescommissie Versterken weerbaarheid Democratische Rechtsorde 2023, p. 94. Ambitieuze inzet van digitalisering was bijvoorbeeld aan de orde in de Brede Agenda en de Investeringsagenda van de Belastingdienst (*Kamerstukken II* 2014/15, nrs. 201 en 236 (met bijlagen)).

51 <https://www.nationaleombudsman.nl/publicaties/onderzoeken/digid-help-t-niet-mee>.

52 Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties 2021, p. 68.

53 Algemene Rekenkamer 2020, p. 1.

54 Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties 2021, p. 28, 29, 132. Zo ook Raad voor Openbaar Bestuur 2024, p. 78-79 en Staatscommissie rechtsstaat 2024, p. 50-51.

55 Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties 2021, p. 10.

Een ander punt is dat door digitale uitvoering de overheid fundamenteel van karakter is veranderd: het zijn niet langer de professionals op de werkvloer die een sleutelrol spelen in de uitvoering, maar systeemontwerpers en automatiseringsexperts. Zij maken bij de omzetting van wetgeving naar algoritmen keuzes die bepalend zijn voor de wijze waarop het beleid uiteindelijk wordt geëffectueerd.⁵⁶ Discretionaire ruimte in wetgeving verschuift daarmee van uitvoeringsprofessionals naar programmeurs, maar hoe onderbouwen zij hun keuzes en worden die wel op het juiste niveau bekrachtigd om daadwerkelijk legitiem te zijn?⁵⁷

In 2024 kwam aan het licht dat het UWV jarenlang fouten maakte bij de vaststelling van het recht op en de hoogte van uitkeringen op basis van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). De Algemene Rekenkamer heeft hiernaar in 2025 op verzoek van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderzoek gedaan. De Rekenkamer constateerde onjuiste implementatie van de wettelijke regels in gebruikte ICT-toepassingen; ook bleek dat een systeem niet was aangepast aan wetwijzigingen. De conclusie van het onderzoek is dat het kwaliteitsmanagement-systeem bij UWV niet naar behoren heeft gewerkt. Wat opvalt is dat structurele samenwerking tussen uitvoeringsmedewerkers, juristen en IT-professionals bij vertaling van wetgeving naar ICT-toepassingen, en een proces voor validatie van daarbij gemaakte keuzes, geen (zichtbaar) onderdeel uitmaakten van dit kwaliteitsmanagementsysteem.⁵⁸

Hoe wordt de traceerbaarheid tussen wettelijke regels en code gerealiseerd die voor verantwoording van gemaakte keuzes en uitlegbaarheid van geautomatiseerd genomen besluiten nodig is?⁵⁹ Die ervoor zorgt dat het parlement wetgeving die digitaal zal worden uitgevoerd goed kan beoordelen, die de burger inzicht geeft voor een gelijkwaardige positie tegenover de overheid en die de rechter in staat stelt besluiten echt onafhankelijk te toetsen?⁶⁰

Een voorbeeld hiervan zijn de zogenoemde AERIUS-zaken, waarin vergunningverlening aan veehouderijbedrijven en vaststelling van een tracébesluit voor de aanleg van een weg aan de orde waren. Beide activiteiten zouden tot verhoging van de depositie (neerslag) van stikstof in de directe omgeving leiden. Voor de berekening van de stikstofdepositie werd de zogenoemde AERIUS-calculator gebruikt. De rechter oordeelde in deze zaken dat het inzicht in de door AERIUS-calculator toegepaste algoritmen en in de daarbij gebruikte gegevens onvoldoende waren om belanghebbenden een gelijkwaardige positie te geven tegenover het bestuursorgaan en om een adequate rechterlijke toetsing mogelijk te maken.⁶¹

Hergebruik van gegevens, mogelijk gemaakt door digitalisering van overheidsregistraties, draagt bij aan efficiency, maar leidt ook tot risico's voor burgers. Een verkeerd vastgesteld

56 Bovens & Zouridis 2002.

57 Zouridis e.a. 2019, Passchier 2021, p. 65.

58 Algemene Rekenkamer, 2025.

59 Lokin 2018, Lokin & Van Kempen 2019.

60 Zie over rechterlijke toetsing ook Al Khatib 2024.

61 ECLI:NL:RVS:2017:1259 en ECLI:NL:RVS:2018:2454.

of geregistreerd gegeven kan tot vele foute vervolgbeslissingen en Kafkaëske situaties leiden.⁶²

In *De digitale kooi* beschrijven Widlak en Peeters verschillende gevallen waarin doorwerking van (verkeerde) registratie van gegevens in een keten van overheidsbesluiten tot dramatische gevolgen leiden. In het geval van Saskia duurde het veertien jaar voordat het kenteken van haar gestolen auto van haar naam werd gehaald, al waren daarmee de enorme financiële gevolgen van de administratieve fout nog niet rechtgezet. Esther paste door haar reizende bestaan niet in het 'adresformat' van de Basisregistratie personen, wat betekende dat ze geen paspoort meer kon aanvragen of verzekering kon afsluiten; daar stond tegenover dat ze wél nog belastingplichtig was.⁶³

Onduidelijke of ontbrekende hiërarchie tussen verschillende wetten die gelden in een bepaald geval, kan leiden tot vervelende van-kastje-naar-muursituaties, want wat is het aangewezen bestuursorgaan om actie te ondernemen?

A krijgt van de Dienst Toeslagen een definitieve toekenning voor zijn huurtoeslag. Deze is op nihil gesteld, omdat op zijn adres een medebewoner staat ingeschreven. A wist dat niet, omdat een hoofdbewoner geen bericht krijgt over nieuwe inschrijvingen op zijn adres. Hij wil dat de inschrijving van de 'spookbewoner' wordt verwijderd uit de Basisregistratie personen (BRP) en dat hij alsnog huurtoeslag ontvangt. Daarvoor kan A niet terecht bij de Dienst Toeslagen, noch bij de beheerder van de BRP (de minister van BZK, feitelijk de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens); hij moet zich wenden tot zijn eigen gemeente, als bronhouder van de BRP. Omdat bewijs van spookbewoning moeilijk te leveren is, gaan gemeenten niet snel over tot aanpassing. Als het A wel lukt om dit te bewijzen, biedt een correctie voor zijn nihilbeschikking geen soelaas: die wordt namelijk niet met terugwerkende kracht in de BRP doorgevoerd.

Wat hier ook een rol speelt, is dat bestuursorganen verplicht zijn om authentieke gegevens uit basisregistraties (zoals het woonadres uit de BRP) te gebruiken. Ze houden hieraan vaak strikt vast, hoewel artikel 1.7 Wet Brp zelf en vaak ook sectorwetgeving (in dit geval artikel 9, tweede lid, Wet op de huurtoeslag) ruimte bieden voor afwijking. Wat de burger écht zou helpen, is de mogelijkheid van integrale correctie; dus niet alleen bij één bron, maar overal waar het gegeven is gebruikt, én van alle gevolgen die dat heeft gehad.⁶⁴ Dat past echter niet in het heersende paradigma waarin verantwoordelijkheden per bestuursorgaan of 'koker' belegd zijn.

Deze voorbeelden laten de diepere invloed van digitale uitvoering op overheid en samenleving zien: een invloed op de machtsverhoudingen binnen de overheid, op toetsbaarheid van overheidsoptreden door politiek en rechter en op fundamentele

62 Zie hierover uitgebreid Van Eck 2018, ook Zuurmond e.a. 2023, p. 95-96. Overigens kunnen beperkingen aan het delen van gegevens (vooral ingegeven door de AVG) net zo goed tot problemen voor burgers leiden. Zie hierover Zuurmond e.a. 2023, p. 92-94, 96.

63 Widlak & Peeters 2018.

64 Widlak & Peeters 2018, p. 122-125. Zie ook Denktank Achterkant van de Overheid 2026, p. 52-53.

rechten van burgers.⁶⁵ Kortom, op de beginselen van de rechtsstaat.⁶⁶

- Gebondenheid van de staat aan het recht, ofwel het legaliteitsbeginsel. Praktisch betekent dit dat de overheid geen bevoegdheden heeft zonder adequate voorafgaande wettelijke grondslag.⁶⁷
- Machtenscheiding, of liever machtsenspreiding: een onderscheid tussen wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht, met *checks and balances* om het evenwicht tussen die machten in stand te houden.⁶⁸
- Onafhankelijke rechtspraak, verzekerd door benoeming van rechters voor het leven, en zonder politieke voorkeuren.
- Bestaan en respecteren van grondrechten, met name de klassieke vrijheidsrechten zoals recht op vrijheid van meningsuiting, op integriteit van het lichaam en op bescherming van de persoonlijke levenssfeer.⁶⁹

We zien die invloed terug in de toegenomen mate waarin de wetgever de uitwerking van wettelijke normen – mede met het oog op digitale uitvoering – delegeert naar de uitvoerende macht en voorziet in ruime discretionaire bevoegdheden om de uitvoering effectief en efficiënt te laten zijn. Mechanismen of instrumenten waarover het parlement in het kader van de medewetgevende en controlerende taak beschikt, zijn niet meegegroeid met deze ontwikkeling. Daardoor verschuift de macht onbedoeld en soms ongemerkt naar de uitvoering en komt de legaliteit van die uitvoering in het gedrang. Ondoorzichtige algoritmen in systemen, beeldend aangeduid als *black boxes*, zetten daarnaast klassieke grondrechten zoals gelijke behandeling en privacy, maar ook sociale grondrechten zoals bestaanszekerheid onder druk. Voor de rechter wordt het moeilijker om zijn taak uit te voeren, door onvoldoende inzicht in de werking van digitale systemen. De instituties die de rechtsstaat moeten borgen zijn nog onvoldoende toegerust op de voortrazende digitalisering. Daar komt nog bij dat de Nederlandse overheid zich door inkoopkeuzes bij digitalisering sterk afhankelijk heeft gemaakt van de macht van Big Tech en daarmee inmiddels ook van de grillen van met name de Amerikaanse regering.

65 Zie ook Passchier & Lokin 2025. Het hier gekozen juridische perspectief op de invloed van digitalisering op rechtsstatelijkheid is uiteraard niet het enige denkbare. Vanuit bestuurskundige optiek wordt de focus gelegd op de invloed van digitalisering op publieke waarden die uit rationaliteit en perspectief van de rechtsstaat voortvloeien; digitalisering kan dan worden beschouwd als een proces van waardengeladen organisatieverandering. Zie Hoevens 2026, hoofdstuk 1.

66 Voermans e.a. 2011, p. 31-32 en 84-94. Hierin wordt een overzicht gegeven van de elementen van de rechtsstaat en de beschrijving c.q. interpretatie daarvan in de zes meest gezaghebbende handboeken op het gebied van staatsrecht en rechtsstaat.

67 Tinnevelt e.a. 2023 (p. 3377) wijzen erop dat legaliteit alleen vorm en niet inhoud van de wet betreft; democratisch genomen besluiten kunnen alsnog (grond)rechten schenden. Zie ook Schlössels & Zijlstra 2017, p. 21 en 98-99 voor het onderscheid tussen het legaliteitsvereiste (eis van positief recht die door rechter kan worden toegepast) en het legaliteitsbeginsel (of beginsel van wetmatigheid, vóórpositieve eisen aan wettelijke grondslag voor overheidsoptreden). Naar mijn idee zijn bij digitalisering beide relevant: legaliteit is een uitgangspunt, maar moet vastliggen en getoetst kunnen worden.

68 Met verwijzing naar Montesquieu in de regel aangeduid als *trias politica*, hoewel hij deze term zelf niet heeft gebruikt.

69 Met de ontwikkeling van de verzorgingsstaat zijn daar sociale grondrechten zoals recht op onderwijs, zorg en bestaanszekerheid bij gekomen, voor de verwezenlijking waarvan de overheid de zorg heeft. Deze sociale dimensie wordt echter niet algemeen erkend als onderdeel van de (idee van de) rechtsstaat. Zie hierover Voermans e.a. 2011, p. 84.

Die macht beperkt onze soevereiniteit en bedreigt potentieel de continuïteit van essentiële overheidsfuncties.⁷⁰

Zoals ik al aangaf heeft de uitvoeringpraktijk, met name de Belastingdienst, remedies ontwikkeld om grip te krijgen en houden op digitalisering en die gevonden in de aanpak ‘wendbare wetsuitvoering’. Deze aanpak werd aanvankelijk ontwikkeld vanwege de wens om de ICT-systemen flexibeler te maken en om wensen van de wetgever beter en sneller te kunnen beantwoorden, vandaar de term ‘wendbaar’.⁷¹ Alleen al het jaarlijkse belastingplan bevat meestal zo’n vijftig maatregelen die geïmplementeerd moeten zijn voor het volgende belastingjaar. Dat vereist strakke planning, maar ook scherp inzicht waar die wijzigingen tot aanpassing van systeemspecificaties leiden. Wendbare wetsuitvoering helpt dat inzicht te krijgen en behouden. Door de gestructureerde analyse van wetgeving die onderdeel uitmaakt van de aanpak,⁷² draagt deze echter ook bij aan het verzekeren van rechtsstatelijke waarden bij digitale uitvoering, met name legaliteit. Elke interpretatie van wettelijke regels die bevoegdheden, aanspraken of verplichtingen creëren wordt namelijk gedocumenteerd, er wordt gesignaleerd waar invulling van discretionaire ruimte nodig is en de werking van de regels in de praktijk wordt vooraf getest aan de hand van concrete praktijksituaties.

Ondanks de potentie vindt deze werkwijze echter nog te beperkt toepassing. Ze wordt nu pas ingezet bij de implementatie van wetgeving, die niet start voordat een wetsvoorstel is aangenomen in de Tweede Kamer en de inhoud vaststaat. Niet zelden ontstaan dan problemen als gevolg van keuzes in de wetgeving die in een uitvoeringstoets niet naar voren zijn gekomen, met uitstel of afstel van invoering als gevolg. Of bij de implementatie worden keuzes gemaakt die afwijken van de letter of bedoeling van de wet. Idealiter worden ontwerp en analyse van de wetgeving geïntegreerd en geeft de wetgever zich vanaf de start van een traject rekenschap van het feit dat de wetgeving digitaal uitgevoerd gaat worden en stemt hij zijn product daarop bewust af. Dat kost echter tijd en die is meestal schaars. Regeerakkoorden bevatten een ambitieus wetgevingsprogramma, bewindslieden willen voortgang boeken en het management op ministeries moet leveren. Dat leidt nogal eens tot vragen als ‘waar zit dan de winst van anders werken?’ of ‘wat gaat er dan precies mis als we dit niet doen?’.⁷³ Blijkbaar is – in termen van het *New Public Management*, dat de afgelopen decennia het sturingsparadigma bepaalde bij de overheid⁷⁴ – de *business case* voor investeringen in een betere aansluiting tussen wetgeving en digitale uitvoering, ofwel in digitaal disciplineren, niet bij voorbaat overtuigend. Het is echter niet langer de vraag of een positieve business case op te stellen is voor vernieuwingen in het wetgevingsproces. De waarden van de rechtsstaat verdienen

70 Passchier 2024. Zie ook de discussies over de overname van Solvinity, de leverancier van infrastructuur onder DigiD, door het Amerikaanse Kyndryl (<https://www.digid.nl/solvinity>, <https://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal/prominenten-eisen-betrokkenheid-bij-overname-solvinity>). Deze overname is overigens in mei 2026 afgewend door een besluit van de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat (https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2026D24647&did=2026D24647).

71 Dat voorkomt ook *legacy*: verouderde systemen die in de weg staan aan het vervullen van politieke wensen.

72 Ausems e.a. 2021.

73 Spotify, Jortcast #857, 10 januari 2025, 9:25-10:55.

74 Zie bijvoorbeeld Parlementaire enquêtecommissie Fraude en Dienstverlening 2024, nr. 8, bijlage bij vraag 140.

q.q. bescherming, los van de economische of financiële afwegingen. De rechtsstaat is de business case.

Tegen deze achtergrond beschrijf ik de ontwikkeling van het wetgevingsbeleid vanaf 2000: hoe heeft digitale uitvoering daarin een plaats gekregen en wat dragen eventuele initiatieven bij aan digitale disciplineren? Zoals gezegd komen ook initiatieven van buiten de landsgrenzen aan bod.

4. Digitaal disciplineren van 2000 tot nu

4.1 Zicht op het nationale wetgevingsbeleid

Voor ik inga op wat de afgelopen jaren hier te lande aan wetgevingsbeleid is gevoerd op het gebied van wetgeving en digitalisering, eerst kort iets over de term wetgevingsbeleid zelf. Dit is, zoals Anne Meuwese en ik constateerden in onze bijdrage voor de afscheidsbundel van Jon Schilder, geen vastomlijnd begrip. Zelfs de nota Zicht op wetgeving,⁷⁵ die toch beschouwd kan worden als de constitutie van het algemeen wetgevingsbeleid, bevat hiervan geen definitie. Wij hebben het omschreven als “het geheel van bindende normen en beleidskaders dat de procedure en systematiek van wetgeving bepaalt en bijdraagt aan de geschiktheid van wetgeving voor het bereiken van het daarmee beoogde doel”.⁷⁶ Die definitie houd ik ook hier aan. De bindende normen zijn te vinden in hoofdstuk 5 van de Grondwet en in enkele wetten waarvoor de Grondwet opdracht geeft, zoals de Bekendmakingswet, de Comptabiliteitswet en de Awb. De eerst- en laatstgenoemde bevatten inmiddels ook regels over elektronische bekendmaking en elektronisch verkeer tussen burgers en bestuursorganen. Het leeuwendeel van de uitwerking van de grondwettelijke regels over wetgeving vinden we terug in reglementen, beleidskaders en kabinetsnota’s, waarin digitalisering in meer of mindere mate aandacht krijgt.

Het eerste document waarin digitalisering expliciet onderdeel van het wetgevingsbeleid aan regeringszijde werd gemaakt is de nota Wetgeving voor de elektronische snelweg uit 1998.⁷⁷ De elektronische snelweg (in de nota bestempeld als een metafoor voor de informatiesamenleving) zou zich op drie manieren kunnen ontwikkelen, als ‘luxegoed’ (inzet technologie voor gemak en amusement), als ‘nevenschikking’ (gelijkwaardige positie van analoge en digitale middelen) en als ‘verdringing’ (het is voor burgers onmogelijk te functioneren zonder toegang tot elektronische infrastructuren en diensten, doordat traditionele middelen hun betekenis verliezen). De nota bevatte voorstellen voor het opstellen, aanpassen of intrekken van wetgeving (inclusief inbreng in internationale overlegfora). Daarnaast was een toetsingskader opgenomen waarmee de wetgever de noodzaak en meest geschikte wijze van regulering van ontwikkelingen

⁷⁵ *Kamerstukken II* 1991/92, 22008, nr. 2.

⁷⁶ Lokin & Meuwese 2025, p. 374. Deze omschrijving sluit aan bij Van Melis 2014: “Wetgevingsbeleid is letterlijk het maken beleid over wetgeving. Het heeft tot doel om de kwaliteit van wetgeving te bevorderen en richt zich vooral tot degenen die bij de totstandkoming van wetgeving zijn betrokken.”

⁷⁷ *Kamerstukken II* 1997/98, 25880, nrs. 1-2.

op de elektronische snelweg kon afweten.⁷⁸ Het richtte zich daarmee op wat we kunnen aanduiden als ‘wetgeving over digitalisering’: wetgeving die ontwikkelingen op het gebied van digitalisering en de inzet van digitalisering zelf reguleert.⁷⁹ Wat de elektronische snelweg betekende voor proces en product van de wetgever zelf werd in de nota nog niet belicht. Er was dus nog geen aandacht voor ‘digitalisering van wetgeving’: de digitale uitvoering van ordeningswetgeving op verschillende beleidsterreinen.⁸⁰

De nota’s Wetgevingskwaliteitsbeleid⁸¹ en Bruikbare rechtsorde⁸² – uit 2000 en 2004 – besteedden alleen zijdelings aandacht aan ontwikkelingen rond digitalisering, zoals de elektronische bekendmaking van wetgeving en wettelijke kaders voor elektronisch rechtsverkeer (handtekeningen, onderhandse akten e.d.). In de nota Vertrouwen in wetgeving uit 2008 werd het programma Legis aangekondigd, waarin uitwerking zou worden gegeven aan gebruik van standaarden en ICT-toepassingen die de totstandkoming van wetgeving integraal zouden ondersteunen, van eerste concept tot consolidatie. Dit niet alleen ten behoeve van efficiency in het wetgevingsproces zelf, maar ook om de band tussen wetgeving en uitvoering te versterken en de digitale uitvoerbaarheid voor zowel de overheid zelf als de samenleving te verbeteren.⁸³

In 2014 zag de nota Toekomstbestendige wetgeving⁸⁴ het licht, een coproductie van de bewindspersonen van Justitie en Veiligheid (J&V), Economische Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), waarin het accent lag op het benutten van kansen van technologische ontwikkelingen en het reguleren van de risico’s. Voorbeelden waren regulering van digitale platforms zoals Airbnb, Thuisbezorgd e.d., kaders voor het benutten van de waarde van data en voor het in goede banen leiden van gebruik van ‘slimme apparaten’ en het bieden van ruimte voor nieuwe verdienmodellen. Ook hier lag het accent dus op ‘wetgeving over digitalisering’.⁸⁵

Intussen werd wel gewerkt aan instrumentarium ter ondersteuning van een meer integraal ontwerp van beleid, wetgeving en uitvoering. In het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK), dat in 2009 werd ingevoerd,⁸⁶ werden de vele bestaande kaders, instrumenten en kwaliteitstoetsen voor het ontwikkelen van beleid en wetgeving bij elkaar gebracht, als basis voor een multidisciplinaire uitwerking van beleidsvoornemens.⁸⁷ Een van die toetsen was de ‘Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets’, waarin ook de

78 Het toetsingskader werd omstreeks 2003 opgenomen in Ar 7a van de Aanwijzingen voor de regelgeving. In 2011 is deze aanwijzing vervangen door een bepaling over gelding van regelingen voor de onderscheiden rijksdelen. Expliciete aanwijzingen voor wetgeving over digitalisering zijn er niet voor in de plaats gekomen.

79 Zie hierover ook Evers e.a. 2021, p. 319, Lokin & Meuwese 2025, p. 373-374 en Jansen 2025, p. 250.

80 Zie ook het redactioneel van Voermans in een themanummer van *RegelMaat* over de nota (Voermans 1998, p. 159-161). De Raad van State benoemt het onderscheid tussen wetgeving over digitalisering en digitalisering van wetgeving in andere bewoordingen in zijn Toetsingskader digitalisering (Raad van State 2021, p. 10 en p. 11-12). De raad spreekt over “wetgeving met digitalisering als onderwerp” en “wetgeving waarbij digitalisering een instrument is voor de uitvoering ervan”.

81 *Kamerstukken II* 2000/01, 27475, nr. 2.

82 *Kamerstukken II* 2003/04, 29279 nr. 9.

83 *Kamerstukken II* 2008/09, 31731, nr. 1, p. 15.

84 *Kamerstukken II* 2014/15, 33 009, nr. 10.

85 Van Melis 2014.

86 *Kamerstukken II* 2009/10, 31731, nr. 6.

87 Riezebos & Lokin 2012.

vraag was opgenomen of de uitvoeringsorganisatie op het gebied van de ICT voldoende was toegerust, of voldoende helder was wat de uitvoering van de automatisering vraagt en of dat in de mogelijkheden lag. Het kwalitatieve aspect van digitale uitvoerbaarheid van wetgeving is in deze vraag wat onderbelicht; zaken als inpasbaarheid, vertaalbaarheid naar systeemspecificaties en invloed van de wijze van normeren op die vertaalbaarheid komen niet aan bod.⁸⁸ In 2022 is het IAK herzien en omgedoopt tot Beleidskompas; verplichte toepassing ervan is (net als destijds bij het IAK) bekrachtigd door een ministerraadsbesluit.⁸⁹ De achterliggende gedachte is nog steeds hetzelfde: beleid en wetgeving worden voorbereid in samenspraak tussen beleidsmakers, wetgevers en uitvoerders en het Beleidskompas is de gereedschapskist die hen bij die samenwerking ter beschikking staat. In het Beleidskompas is het onderdeel 'Gevolgen voor de ICT' uitgebreider uitgewerkt en is een 'Tool (ICT-)Uitvoeringsgericht wetgeven' opgenomen. Deze is gebaseerd op de eerdergenoemde aanpak voor wendbare wetsuitvoering, en ondersteunt toepassing van gestructureerde wetsanalyse en multidisciplinaire samenwerking vanaf het begin van een wetgevingstraject.⁹⁰ De bedoeling is om de vertaalslag van wetgeving naar digitale uitvoering al in de ontwerpfase van die wetgeving te maken en de digitale uitvoering door middel van simulaties te testen. Op die manier kan al bij voorbaat rekening worden gehouden met belemmeringen én voordelen voor een rechtmatige en rechtvaardige digitale uitvoering.⁹¹

De jongste loten aan de stam van het wetgevingsbeleid zijn de Staat van de wetgevingskwaliteit uit november 2024⁹² en Agenda wetgevingskwaliteit uit juni 2025.⁹³ Opvallend is dat in de Staat van de wetgevingskwaliteit wel wordt ingegaan op vertrouwen in de rechtsstaat door uitvoerbare wet- en regelgeving, maar dat de term digitaal (of een variant daarvan) in het document niet voorkomt.⁹⁴ Hetzelfde geldt voor de Agenda wetgevingskwaliteit, maar daarin worden – in het licht van effectiviteit en uitvoerbaarheid van wetgeving – wel experimenten met de genoemde Tool (ICT-)Uitvoeringsgericht wetgeven aangekondigd.⁹⁵

De Raad van State heeft in 2018 en 2021 een bijdrage geleverd aan verankering van digitale uitvoering in het wetgevingsbeleid. In 2018 bracht de Raad een ongevraagd advies uit over de effecten van digitalisering voor de rechtsstatelijkheid.⁹⁶ De Raad stelde

88 Lokin 2019.

89 *Kamerstukken II* 2022/23, 36200 VI, nr. 10. De 'norm' voor het gebruik van het Beleidskompas luidt ingevolge deze brief: "In het proces van een beleidsvoorstel (dat al dan niet resulteert in regelgeving) wordt het Beleidskompas gebruikt. Dit hoeft (enkel) niet wanneer het beleidsvoorstel de integrale, beleidsarme implementatie betreft van Europese regelgeving, of er sprake is van een (periodieke) actualisatie van het beleid of de regelgeving die geen beleidswijziging omvat (bv. indexatie of bijwerken verwijzingen)."

90 Zie <https://www.kcbr.nl/ontwikkelen-beleid-en-regelgeving/beleidskompas/4-wat-zijn-de-gevolgen-van-deze-opties/46-gevolgen-voor-de-ict> en de link naar de tool onder aan deze pagina. De tool is ook te benaderen via de pagina <https://www.kcbr.nl/ontwikkelen-beleid-en-regelgeving/beleidskompas/5-wat-de-voorkeursoptie> (onder Toelichting op de hulpvragen).

91 De aanduiding 'ICT' bij de tool staat bewust tussen haken. De aanpak is ook nuttig bij analoge uitvoering, bijvoorbeeld voor het opstellen van werkinstructies.

92 *Kamerstukken II* 2024/25, 36600 VI, nr. 27, p. 11-12 en 14-15.

93 *Kamerstukken II* 2025/26, 36600 VI, nr. 151 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36600-VI-151.html>).

94 De lettercombinatie 'ict' komt alleen voor in verwijzingen naar het dictum in adviezen van de Raad van State.

95 *Kamerstukken II* 2024/25, 36600 VI, nr. 27, p. 5 en 13.

96 Raad van State 2018.

voorzichtig dat “het [erop] lijkt dat de wetgever niet altijd voldoende rekening houdt met de nieuwe digitale werkelijkheid. Dat roept de vraag op of wetten nog wel altijd op de juiste manier tot stand worden gebracht.” De Raad adviseerde om uitvoering en ICT direct vanaf de start van het ontwikkelen van wet- en regelgeving expliciete aandacht te geven en niet pas achteraf (bij een uitvoeringstoets), wanneer de meeste compromissen gesloten zijn en weinig ruimte voor aanpassing meer bestaat. De Raad benadrukte dat in de memorie van toelichting de gevolgen voor ICT eerlijk moeten worden behandeld en dat de Kamers aandacht voor de ICT-aspecten moeten organiseren. Opvallend is dat het toenmalige kabinet geen inhoudelijk nader rapport heeft uitgebracht op het advies, maar volstond met de mededeling dat de adviezen van de Raad zouden worden meegenomen bij uitvoering van de Agenda Digitale Overheid.⁹⁷

In 2021 werkte de Raad zijn advies verder uit in de publicatie ‘Digitalisering wetgeving en bestuursrechtspraak’. In het deel over wetgeving doet de Raad zes aanbevelingen om in wet- en regelgeving verschillende dimensies van digitalisering zo goed mogelijk te adresseren. Ik licht er hier drie uit:⁹⁸

- Betrek bij het opstellen van wet- en regelgeving in een zo vroeg mogelijk stadium en integraal de digitale techniek en de wijze van verwerken, verzamelen en beheren van data.
- Wees zo transparant, consistent en controleerbaar mogelijk bij de geautomatiseerde uitvoering van wet- en regelgeving. Stel eenvormige (kwaliteits-)eisen aan de vertaalslag van wet- en regelgeving naar digitale uitvoering, aan software en aan onderhoud- en evaluatieprocessen daarvan.
- Zorg voor een goede balans tussen geautomatiseerde en niet-geautomatiseerde uitvoering van wetgeving.

Daarnaast presenteert de Raad in deze publicatie een ‘Toetsingskader wetgeving en digitalisering’, waarmee digitalisering een structurele plaats krijgt in de wetgevingsadvisering. Aan de wetgevingstechnische toets voegt de Raad een punt toe over “(openbare) verslaglegging van omzetting van voorgestelde wetgeving in geautomatiseerde beleidsregels⁹⁹ en uitvoering” in wat hij aanduidt als een specificatiedossier. Dat moet ondersteuning bieden voor toetsing van de volgende aspecten van wetgevingsvoorstellen:

- Wordt voldoende inzichtelijk gemaakt door wie de regels uit de wet worden omgezet naar beslisregels?
- Is duidelijk welke afwegingen daarbij relevant zijn en toegepast worden?
- Op welke wijze worden deze afwegingen en de daaruit voortvloeiende keuzes vastgelegd en zodanig gepubliceerd dat deze kenbaar zijn?
- Op welke wijze wordt de goede werking van de software of de beslisregels die daaraan ten grondslag liggen (ook na verloop van tijd) gewaarborgd?

⁹⁷ *Kamerstukken II 2017/18, 26643, nr. 557.*

⁹⁸ Raad van State 2021, p. 14.

⁹⁹ Raad van State 2021, p. 39. De vraag is of specificaties (in de vorm van beslisregels, rekenregels, procesregels en gegevensmodellen) kunnen worden beschouwd als beleidsregels, daarop ga ik in paragraaf 5.3 in.

Ook op deze publicatie van de Raad van State heeft het kabinet geen integrale reactie gegeven. De toenmalige staatssecretaris van BZK heeft op verzoek van de Tweede Kamer aangegeven welke onderwerpen in haar Werkagenda waardengedreven digitaliseren terugkwamen. In de brief hierover merkte zij op:¹⁰⁰

Een onderwerp dat in de ondersteuning van toekomstige wet- en regelgeving bijzonder de aandacht krijgt is voor wie de regels gelden en wie er binnen een organisatie een besluit over neemt. Voorkomen moet worden dat in de omzetting van regels door ICT-ers op eigen titel keuzes moeten worden gemaakt die thuishoren op bestuurlijk niveau binnen een organisatie.

De brief verwijst naar verschillende initiatieven, maar geeft niet eenduidig aan hoe die aandacht wordt geoperationaliseerd of afgedwongen bij de inrichting van digitale uitvoering.

Een laatste onderdeel van het wetgevingsbeleid aan de kant van de regering dat ik hier wil belichten is de rijksbrede wetgevingstoets van het Ministerie van J&V. Deze is ingevoerd in 1991, ter uitvoering van een van de acties uit de nota Zicht op wetgeving. Hij betrof aanvankelijk alle wetsvoorstellen en ontwerp-amvb's van alle ministeries, in de fase voordat zij in de ministerraad werden behandeld. Naar aanleiding van de nota Wetgevingskwaliteitsbeleid werd de wetgevingstoets in 2000 gericht en selectiever gemaakt: met de ministeries werden afspraken gemaakt over accenten in de toetsing en over vroegtijdige betrokkenheid bij complexe dossiers en voorstellen met een groot maatschappelijk belang.¹⁰¹ In 2008 is eenzelfde focus in de wetgevingstoets aangebracht: door eigen verantwoordelijkheid van ministeries voor de kwaliteit van hun voorstellen te verstevigen en prioriteitstelling wordt ruimte geschapen om – eventueel in interdepartementale teams – intensiever aandacht te besteden aan ontwerpwetgeving die centrale waarden vertegenwoordigt.¹⁰² In de Kamerbrief wetgevingskwaliteit in 2021 is wederom een versterking van de wetgevingstoets aangekondigd, op basis van selectiviteit in type dossiers, prioritering op onderwerpen en vroege betrokkenheid bij belangrijke dossiers.¹⁰³ Het toetsingskader dat J&V gebruikt voor de wetgevingstoets is opgenomen in het Beleidskompas.¹⁰⁴ Hierin zijn geen specifieke toetspunten opgenomen voor digitale uitvoering van wetgeving; wel wordt uitvoerbaarheid (waarvan aandacht voor ICT-aspecten¹⁰⁵ onderdeel uitmaakt) ten algemene als toetsprioriteit benoemd.¹⁰⁶

Wetgevingsbeleid is uiteraard niet alleen een aangelegenheid van de regering. Ook het parlement heeft als medewetgever een verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van wetgeving en heeft hiervoor instrumenten en procedures tot zijn beschikking.

¹⁰⁰ *Kamerstukken II 2021/22*, 29362, nr. 319, p. 4-5. In de bijlage bij de brief is een overzicht opgenomen van initiatieven en acties die op enigerlei wijze invulling geven aan de publicatie van de Raad.

¹⁰¹ *Kamerstukken II 2000/01*, 27475, nr. 2, p. 17-18.

¹⁰² *Kamerstukken II 2008/9*, 31731, nr. 1, p. 11.

¹⁰³ *Kamerstukken II 2021/22*, 35570 VI, nr. 115, p. 9-10. In 2025 is deze versterking van de wetgevingstoets bevestigd in de Agenda Wetgevingskwaliteit (*Kamerstukken II 2024/25*, 36600 VI, nr. 151, p. 15).

¹⁰⁴ Toetsingskader rijksbrede wetgevingstoetsing, <https://www.kcbr.nl/ontwikkelen-beleid-en-regelgeving/beleidskompas/toetsingsinstanties/jenv-rijksbrede-wetgevingstoetsing#toetsingskader>.

¹⁰⁵ Via de eerdergenoemde Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets.

¹⁰⁶ Toetsingskader rijksbrede wetgevingstoetsing, p. 4.

Digitalisering en digitale uitvoering hebben hierin de afgelopen jaren geleidelijk (meer) aandacht gekregen.¹⁰⁷ Zo is in de Tweede Kamer in 2021 een vaste Commissie Digitale Zaken opgericht.¹⁰⁸ Aanvankelijk richtte de commissie zich vooral op de rol van de Kamer bij het voeren van beleid over technologische ontwikkelingen: hoe kan de Kamer meesturen op wat ik eerder al aanduidde als ‘wetgeving over digitalisering’? In 2024 heeft de commissie het thema digitale rechtsstaat geagendeerd, waarmee het perspectief van ‘digitalisering van wetgeving’ een plaats kreeg. In juli 2025 lanceerden de leden Six Dijkstra en Kathmann een Digitale toets voor de beoordeling van wetsvoorstellen, als onderdeel van het eindverslag over het thema digitale rechtsstaat.¹⁰⁹ In de daarin opgenomen tien toetspunten komt de inbreng uit de in februari 2025 door de commissie gehouden technische briefing over dit onderwerp en de daarvoor opgestelde wetenschappelijke factsheets duidelijk terug.¹¹⁰

De Eerste Kamer heeft in 2020 een werkgroep Artificiële intelligentie ingesteld om zijn rol en positie ten aanzien van gebruik van algoritmen en AI bij overheidsbesluitvorming te bepalen.¹¹¹ De activiteiten van de werkgroep mondden in 2023 uit in de instelling van een vaste Commissie Digitalisering. Volgens de omschrijving houdt de commissie zich met name bezig met de schriftelijke voorbereiding van wetsvoorstellen op het gebied van de normering van digitalisering; ook hier dus het accent op ‘wetgeving over digitalisering’. Naar aanleiding van een motie van het lid Veldhoen is echter ook de wijze waarop de vertaling van wetgeving naar algoritmen in het wetgevingsproces een plaats kan krijgen, onderwerp van gesprek geworden.¹¹² De door de EK met de motie geuite wens is dat “de kaders voor de aan de wetgeving ten grondslag liggende codes door de wetgever zelf worden uitgeschreven en zo onderdeel zijn van de parlementaire behandeling”. Dit raakt aan het door de Raad van State genoemde specificatiedossier. Op verzoek van de Commissie Digitalisering wordt in opdracht van de Staatssecretaris van BZK onderzoek uitgevoerd ten behoeve van uitvoering van de motie.¹¹³ De Eerste Kamer legt ten algemene veel nadruk op beoordeling van de uitvoerbaarheid van wetsvoorstellen. Eind 2025 is een wensenlijst met elf punten voor verbetering van beoordeling van de uitvoerbaarheid van wetsvoorstellen aan het kabinet voorgelegd. Punt 11 betrof het leggen van de relatie met “de grote en relevante operationele en uitvoeringsuitdagingen (bijvoorbeeld ICT-herzieningen)”.¹¹⁴ Het kabinet heeft aangegeven dat de punten in het Beleidskompas en in een lopend traject voor versterking van de uitvoeringstoets worden meegenomen (zonder specifieke aandacht voor de wens uitvoeringsuitdagingen op het gebied van ICT).¹¹⁵ De Eerste Kamer heeft voor zover bekend zelf nog geen concrete toetsinstrumenten (zoals de eerdergenoemde Digitale toets van de Tweede Kamer) beschikbaar voor de beoordeling van digitaliseringsaspecten in wetsvoorstellen.

107 Voor een overzicht van de ontwikkelingen zie ook Lokin 2023.

108 Dit naar aanleiding van een onderzoek van een Tijdelijke commissie Digitale Toekomst naar de invloed van digitalisering op samenleving en overheid (*Kamerstukken II* 2019/20, 35229, nrs. 9-10).

109 *Kamerstukken II* 2024/25, 26643, nr. 1361, bijlage.

110 https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2025A00351.

111 Zie www.eerstekamer.nl/kamerstukdossier/grip_op_algorithmische.

112 *Kamerstukken I* 2022/23, CXLVII, nr. F.

113 Zie https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20250530/brief_aan_de_staatssecretaris_van. Het WODC voert dit onderzoek uit, zie *Kamerstukken I* 2025/26, 31731, nr. AB.

114 *Kamerstukken I* 2025/26, 31731 nr. Y.

115 *Kamerstukken I* 2025/26, 31731, nr. AA, p. 4.

4.2 Wat speelt op het internationale toneel?

Ik refereerde al aan de bijdrage die Anne Meuwese en ik leverden aan de afscheidsbundel van Jon Schilder.¹¹⁶ Daarvoor maakten we – bij wijze van experiment – met behulp van een AI-assistent een rechtsvergelijkende inventarisatie van wetgevende maatregelen in landen binnen en buiten de EU die als doel hadden het digitaliseringsaspect een structurele plaats te geven in het wetgevingsbeleid en wetgevingsproces. De opbrengst van de AI-ondersteunde zoekslag leek aanvankelijk vruchtbaar, maar na verificatie van de bronnen bleek de oogst minder rijk.¹¹⁷ Waar de onderzochte landen Estland, Finland en Verenigd Koninkrijk (VK) beleid en regels hadden over het ontwerpen van wetgeving, gingen deze niet specifiek in op eisen die digitale uitvoering stelt aan inrichting of bewoordingen. Formele wetgeving in Finland en het VK op het terrein van digitalisering betrof met name eisen aan transparantie van geautomatiseerde besluitvorming, niet de inrichting of totstandkoming van de aan die besluitvorming ten grondslag liggende wettelijke regels.¹¹⁸ Gelukkig zijn ook zonder de hulp van AI verschillende interessante en relevante ontwikkelingen te vinden die erop gericht zijn het beleids- en wetgevingsproces beter toe te rusten op digitale uitvoering, bijvoorbeeld in het VK,¹¹⁹ Duitsland,¹²⁰ Denemarken en Nieuw-Zeeland. De twee laatstgenoemde belicht ik hier uitgebreider.¹²¹

4.2.1 Denemarken

In Denemarken wordt sinds 2018 een expliciet beleid gevoerd voor digitaalvriendelijke wetgeving, met als doel het vereenvoudigen van wetgeving om geautomatiseerde behandeling van gevallen te bevorderen.¹²² Het beleid is gebaseerd op het *Agreement on digital-ready legislation*, een politiek akkoord, ondertekend door de coalitie- én oppositiepartijen.¹²³ Dergelijke politieke akkoorden hebben een lange traditie in de Deense politiek en worden breed gedragen en serieus nageleefd.¹²⁴ Het feit dat “het verzekeren dat nieuwe wetgeving digitaal kan worden geïmplementeerd en uitgevoerd” in 2022 als expliciet beleidsdoel is opgenomen in de Deense Nationale Strategie voor Digitalisering¹²⁵ en dat het akkoord is voorzien van structurele financiering voor de activiteiten op dit gebied, illustreert dit. Overigens richt het beleid zich alleen op formele

116 Lokin & Meuwese 2025.

117 Waarbij overigens ook de gebruikte versie van ChatGPT en de kwaliteit van onze prompts een rol kunnen hebben gespeeld.

118 Lokin & Meuwese 2025, p. 379-380.

119 <https://www.gov.uk/government/publications/digital-readiness-check/digital-readiness-check>.

120 <https://digitalservice.bund.de/en/blog?category=digitalcheck#filter>; zie ook de Digitalcheck van de deelstaat Beieren: <https://interoperable-europe.ec.europa.eu/sites/default/files/event/attachment/2026-02/2026-02-10-webinar-case-study-from-bavaria.pdf>.

121 Voor een overzicht van initiatieven op het gebied van *digital-ready policymaking* in de EU zie <https://interoperable-europe.ec.europa.eu/collection/digital-ready-policymaking>. Het OECD-rapport *Cracking the code* bevat een overzicht van gerelateerde initiatieven, zie https://www.oecd.org/en/publications/cracking-the-code_3afe6ba5-en.html.

122 <https://en.digst.dk/digital-transformation/digital-ready-legislation/>: “In the coming years, Denmark aims to simplify legislation in order to facilitate automated digital case processing.” In het voorjaar van 2026 zijn in Denemarken verkiezingen gehouden, waardoor formeel de mogelijkheid bestaat dat het beleid niet wordt voortgezet. De verwachting is echter dat een nieuwe regering het – mede gezien het belang en de positieve ervaringen – zal continueren.

123 https://en.digst.dk/media/zpzdqv3x/en_political-agreement-regarding-digital-ready-legislation.pdf, 16 januari 2018.

124 Dit heeft mede te maken met een traditie van minderheidskabinetten in Denemarken, zie hierover Smit 2026.

125 <https://en.digst.dk/media/mndfou2j/national-strategy-for-digitalisation-together-in-the-digital-development.pdf>, p. 46 en 68.

wetten, niet op gedelegeerde wetgeving. Daar staat tegenover dat ingevolge het politieke akkoord ook bestaande wetgeving wordt beoordeeld op *digital readiness*.¹²⁶

Kern van het beleid zijn zeven principes waaraan wetgeving vanuit oogpunt van digitale uitvoering moet voldoen:

1. *Simpele, heldere regels*
De bewoording moet zo zijn dat burgers en bedrijven de regels gemakkelijk kunnen begrijpen en dat ze bijdragen aan uniforme procedures.
2. *Digitale communicatie*
De regels moeten digitale communicatie met burgers en bedrijven ondersteunen.
3. *Mogelijkheid van geautomatiseerde uitvoering*
Dit betreft gebruik van objectieve criteria, heldere, eenduidige en bij voorkeur algemeen geldende begrippen, rekening houdend met (grond)rechten van burgers en bedrijven en noodzaak van professionele discretie van de overheidsorganisatie.
4. *Consistentie over organisaties heen – uniforme begrippen en hergebruik van gegevens*
Dit betreft met name hergebruik van gegevens uit bestaande registers of administraties.
5. *Veilige en vertrouwelijke verwerking van gegevens*
Bij ontwerp van nieuwe wetgeving moet worden gezien of specifieke vereisten op dit punt nodig zijn.
6. *Gebruik van publieke infrastructures*
De wetgeving moet rekening houden met gebruik van generieke digitale infrastructuur, zoals authenticatievoorzieningen, burgerportalen en betaalvoorzieningen.
7. *Preventie van fraude en fouten*
De wetgeving moet zo zijn geformuleerd dat effectieve inzet van ICT voor toezicht mogelijk is, ook hier met respect voor rechten van burgers en bedrijven.

De principes zijn uitgewerkt in een *Guidance on digital-ready legislation*.¹²⁷ Toepassing van de Guidance is verplicht sinds 1 juli 2018, de datum waarop ook het politieke akkoord is bekrachtigd. Het Secretariaat voor digital ready legislation, onderdeel van de Dienst Digitale Overheid die bij het Ministerie van Digitale Overheid is ondergebracht verleent ondersteuning bij toepassing van de Guidance en toetst ontwerpwetgeving op voldoen aan de zeven principes.¹²⁸ Er is een bestuurlijk verantwoordelijke voor het beleid in de persoon van een specifieke plv. directeur-generaal.¹²⁹

De Guidance bevat een aantal herkenbare elementen, zoals een verplicht *digital impact assessment* van nieuwe wetsvoorstellen en verslaglegging daarvan in de toelichting.

¹²⁶ *Agreement on digital-ready legislation*, p. 6.

¹²⁷ Zie voor de Engelse tekst https://en.digst.dk/media/uu4dueja/en_guidance-regarding-digital-ready-legislation-2018.pdf. Naar de Guidance wordt verwezen in de officiële richtlijnen voor het ontwerpen van wetgeving, het Deense equivalent van onze Aanwijzingen voor de regelgeving (zie <https://lovkvalitet.dk/lovkvalitetsvejledning/7-saerlige-bestemmelser-og-emne/7-14-digitaliseringsklar-lovgivning/>).

¹²⁸ Aanvankelijk viel de dienst onder het Ministerie van Financiën.

¹²⁹ <https://en.digst.dk/about-us/directors-general/>.

Aspecten die aan de orde moeten komen zijn: naleving van de zeven principes, impact op overheidsorganisaties (nationaal, regionaal en lokaal), ondersteuning van uitvoering met ICT en risico's, gegevensbescherming en gevolgen voor burgers en bedrijven. Ook is, zoals gezegd, voorzien in verplichte toetsing van wetsvoorstellen op de genoemde aspecten. Een apart hoofdstuk is gewijd aan aanbevelingen voor het maken van wetgeving die *digital by default* is.¹³⁰ In dat geval worden digitaliseringsaspecten in een zo vroeg mogelijk stadium van het wetgevingsproces meegenomen, bijvoorbeeld door een detailanalyse van de wettelijke bepalingen die ondersteund moeten worden door een digitale oplossing (aangeduid als *mapping of the legal environment*) en ontwerp van de te doorlopen administratieve processen (in de vorm van een procesplaat met daarin de benodigde digitale voorzieningen). Hiervoor wordt idealiter een speciale *task force* gevormd waarin alle relevante disciplines, van jurist tot IT-ontwikkelaar, vertegenwoordigd zijn.¹³¹ Aan het begin van het hoofdstuk wordt wel opgemerkt dat de daarin beschreven werkwijze niet verplicht is, maar alleen bedoeld is als inspiratie voor organisaties.¹³² Dit is opvallend, omdat juist een dergelijke multidisciplinaire en vroegtijdige aanpak essentieel is voor een goede aansluiting tussen wetgeving en digitale uitvoering.

In 2021 is het beleid voor *digital-ready legislation* geëvalueerd.¹³³ De conclusies waren dat het beleid vruchten afwerpt, maar dat de verschillende maatregelen nog eerder in het proces van voorbereiden van wetgeving moeten worden toegepast om optimaal te renderen. Het verbeteren van de *digital readiness* van bestaande wetgeving kwam nog niet voldoende van de grond. In 2025 is de evaluatie herhaald, met soortgelijke uitkomsten.¹³⁴ De ministeries hebben het beleid over het algemeen geïntegreerd in hun wetgevingsprocessen, zij het dat er verschillen blijven in feitelijke toepassing. Aanbevelingen die het secretariaat geeft voor aanpassing van wetsvoorstellen worden in 80% van de gevallen opgevolgd. Er blijft echter aandacht nodig om te zorgen dat het beleid vroeg in het wetgevingsproces wordt toegepast; hetzelfde geldt voor doorlichting van bestaande wetgeving. Ook standaardisatie van de impact assessments en betrokkenheid van alle relevante actoren zijn als verbeterpunten genoemd in het evaluatierapport.

Een kanttekening bij het beleid die niet uit officiële documenten naar voren komt, maar zeker relevant is, is dat het tamelijk instrumenteel is ingestoken: hoe kan wetgeving zo worden ontworpen dat ze zo veel mogelijk geautomatiseerd kan worden toegepast?¹³⁵ De vraag is of die focus niet te zeer de ruimte in wetgeving verdringt die nodig is voor afwegingen in het concrete geval (en die de mogelijkheid van digitale uitvoering juist beperkt), wat afbreuk kan doen aan de waarborgfunctie.

¹³⁰ Hoofdstuk 4 van de *Guidance on digital-ready legislation*.

¹³¹ Genoemd worden: Process owner/legislator, IT architect, UX designer/user travel consultant, data and business specialist within rules and concepts for IT solutions, product owner, representatives for the service desk function of the solution (p. 28-29 van de *Guidance on digital-ready legislation*).

¹³² *Guidance on digital-ready legislation*, p. 24.

¹³³ *Evaluation of the effort to make legislation digital-ready*, Agency for Digitisation, Ministry of Finance, mei 2021 (<https://interoperable-europe.ec.europa.eu/sites/default/files/news/2021-08/evaluation-of-the-effort-to-make-legislation-digital-ready-accessible-version.pdf>).

¹³⁴ *Afdaekning af indsatsen af digitaliseringsklar lovgivning*, Agency for Digital Government, mei 2025 (<https://digst.dk/media/ok4lqrhk/afdaekning-af-indsatsen-for-digitaliseringsklar-lovgivning.pdf>).

¹³⁵ Zie ook Plesner & Justesen 2021.

4.2.2 Nieuw-Zeeland

In Nieuw-Zeeland is in 2018 onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van *machine consumable legislation* ter ondersteuning van digitale dienstverlening van de overheid, aan de hand van twee concrete wetten. Bevindingen van dit onderzoek zijn neergelegd in het *Better Rules for Government Discovery Report*.¹³⁶ De belangrijkste waren:¹³⁷

1. Het is moeilijk om *machine consumable rules* te maken als beleid en wetgeving niet bij voorbaat zijn ontworpen met dat doel voor ogen.
2. Een effectieve manier van het ontwerpen van *machine consumable rules* is in een multidisciplinair team met beleidsmakers, wetgevingsjuristen, ontwikkelaars van diensten (*user experience* ofwel UX-designers) en softwareontwikkelaars, waarin daadwerkelijk co-creatie van beleid en wetgeving plaatsvindt.
3. Niet alle wetgeving is geschikt voor digitale uitvoering, maar een multidisciplinaire benadering ondersteunt het maken van betere wetgeving.

Het onderzoek leverde ook inzichten op voor wetgevingstechniek die digitale uitvoering ondersteunt, bijvoorbeeld: formuleer techniekonafhankelijk (bepaal het wat, niet het hoe), scheid criteria voor een aanspraak van de wijze van berekenen, structureer bepalingen zo dat ze de wijze waarop ze in code worden omgezet weerspiegelen, vermijd normatieve en geneste definities.¹³⁸ Het onderzoek werd uitgevoerd door het Service Innovations Lab,¹³⁹ dat van 2017-2020 ressorteerde onder het Ministry of Internal Affairs. Daarbinnen was een onderdeel voor Digital Services ondergebracht, geleid door een Minister for Digitisation. Een Government Chief Digital Officer is verantwoordelijk voor de realisering van de voorzieningen en diensten van de digitale overheid. Het digitale overheidsbeleid is in 2019 neergelegd in een *Strategy for a Digital Public Service*, uitgewerkt in een *roadmap* die elke drie jaar wordt geactualiseerd. In deze strategie en roadmap werd niet expliciet ingegaan op activiteiten om *machine consumable* wetgeving te stimuleren of implementeren. De conclusies in het rapport over het digitaalvriendelijk formuleren van wetgeving hebben hun weg naar de Legislation Guidelines die in Nieuw-Zeeland gelden voor het opstellen van wet- en regelgeving niet gevonden.¹⁴⁰

In 2021 is wel extern uitgevoerd onderzoek verschenen naar de mogelijkheid en wenselijkheid om wetgeving in machineleesbaar formaat op te stellen.¹⁴¹ De onderzoekers concludeerden dat het daadwerkelijk vaststellen van wetgeving in de vorm van code onwenselijk is, omdat het te veel invloed geeft aan de uitvoerende macht en de rol van de rechtspraak ondermijnt.¹⁴² Zij constateerden verder dat ook als wettelijke regels parallel in natuurlijke taal en machinetaal worden opgesteld, ze kunnen verschillen in betekenis

136 Zie <https://www.digital.govt.nz/dmsdocument/95-better-rules-for-government-discovery-report/html>. Zie ook Kutscher & Wolswinkel 2024, p. 248-249.

137 *Better Rules for Government Discovery Report*, p. 29.

138 Zie ook Lokin 2018, bijlage F.

139 <https://serviceinnovationlab.github.io/projects/legislation-as-code/>.

140 <https://www.ldac.org.nz/guidelines/legislation-guidelines-2021-edition>.

141 Barraclough e.a. 2021. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de New Zealand Law Foundation (<https://lawfoundation.org.nz/>).

142 Deze conclusie sluit aan bij Hildebrandt 2020. Wetgeving letterlijk 'codificeren' doet afbreuk aan het open karakter en de noodzaak van dialoog en tegenspraak bij toepassing ervan.

en effect. Regels in de vorm van code (*rules as code*) zijn in de visie van de onderzoekers de toekomst, maar kunnen niet meer zijn dan een interpretatie van de wettelijke regels en moeten – in lijn met het uitgangspunt van het primaat van de wetgever¹⁴³ – ondergeschikt blijven aan geschreven wetgeving en recht. Hoewel ook dit rapport direct vervolg lijkt te hebben gekregen in het digitale overheidsbeleid in Nieuw-Zeeland, zijn er recent wel ontwikkelingen op het gebied van *rules as code*. Er is een nieuwe architectuur voor de digitale overheid vastgesteld, de Digital Government Target State,¹⁴⁴ die alle overheidsorganisaties moeten volgen. De benadering van digitale dienstverlening in deze architectuur maakt beschikbaarheid van machineleesbare regels noodzakelijk. In hoeverre dat zal leiden tot specifieke maatregelen ter ondersteuning van het vertaalproces van wetgeving naar die regels, of zelfs tot een andere manier van opstellen van wetgeving, is nog niet duidelijk.¹⁴⁵ Daarnaast heeft de Law Commission, een bij wet ingesteld adviesorgaan van de Nieuw-Zeelandse regering,¹⁴⁶ een onderzoek naar gebruik van geautomatiseerde besluitvorming bij de overheid aangekondigd, met als doel te komen tot een overkoepelend kader voor juridisch juiste en legitieme inzet hiervan.¹⁴⁷ Dat kan perspectief bieden voor doorontwikkeling en verankering van de tot nu toe verrichte onderzoeken.

Een andere belangrijke ontwikkeling is dat de Nieuw-Zeelandse regering ten algemene het wetgevingsbeleid heeft verstevigd. Dit was van oudsher al geïnstitutionaliseerd in een *Legislation Act* (vernieuwd in 2019) die eisen stelt aan inrichting en proces van wetgeving.¹⁴⁸ In 2025 is daarnaast een *Regulatory Standards Act*¹⁴⁹ tot stand gekomen, waarin kwaliteitseisen voor wetgeving in de vorm van principes voor verantwoorde regulering (*responsible regulation*, section 9 van de wet) zijn vastgelegd. Dit zijn onder meer *rule of law*,¹⁵⁰ respect voor persoonlijke vrijheden en eigendom, en *good lawmaking*. Dat laatste betreft het uitvoeren van consultatie, evaluatie, zorg voor effectieve uitvoeringsarrangementen, (kosten)effectiviteit, efficiëntie en evenredigheid. De wet legt overheidsorganisaties verder de verplichting op tot *regulatory stewardship* (section 15). Dit houdt in dat zij de gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben om een reguleringstelsel – niet alleen de wet, maar alle regelgeving die hieraan verbonden is – effectief te laten zijn voor burgers en bedrijven. Ook moeten ze vierjaarlijks aan de Minister for Regulation rapporteren over de staat van hun systeem voor *regulatory management* (sectie 16). Dit omvat de hele cyclus van ontwikkeling, implementatie, monitoring en evaluatie

143 Zie ook Kutscher & Wolswinkel 2025, p. 243.

144 <https://dns.govt.nz/digital-government/digitising-government-programme-dgp/digital-target-state>.

145 Deze informatie is op 26 april 2026 per mail ontvangen van de schrijvers van het *Legislation as Code*-rapport (Barraclough e.a. 2021), die betrokken zijn bij de ontwikkelingen.

146 Law Commission Act 1985, 9 december 1985, nr. 151 (<https://www.legislation.govt.nz/act/public/1985/151/en/latest/#DLM85582>).

147 <https://www.lawcom.govt.nz/about-us/news-and-media/law-commission-to-review-automated-decision-making-by-government>.

148 Legislation Act 2019, 28 oktober 2019, nr. 58 (<https://www.legislation.govt.nz/act/public/2019/0058/latest/DLM7298125.html#DLM7298104>).

149 Regulatory Standards Act 2025, 18 november 2025, nr. 68 (<https://www.legislation.govt.nz/act/public/2025/0068/latest/whole.html>). Zie ook <https://www.regulation.govt.nz/our-work/the-regulatory-standards-act/>.

150 Zie hierover ook de Legislation Guidelines 2021 van de Nieuw-Zeelandse overheid (<https://ldac.org.nz/guidelines/legislation-guidelines-2021-edition/constitutional-issues-and-recognising-rights-2/chapter-4#part-1-fundamental-constitutional-principles-and-the-rule-of-law-45f00ecd>).

van wetgeving. *Regulatory stewardship* was al een onderdeel van het Nieuw-Zeelands overheidsbeleid, maar is nu dus wettelijk verankerd in de Regulatory Standards Act. Het doel is om van een situatie waarin beleid en wetgeving vaak een kwestie zijn van *set en forget* te komen tot een situatie waarin *learn and adapt* verzekerd zijn.¹⁵¹ Als sluitstuk van de maatregelen wordt een *Regulatory Standards Board* ingesteld (section 27 e.v.) die zelfstandig of op basis van klachten onderzoek kan doen naar het voldoen van bestaande wet- en regelgeving aan de in de wet neergelegde principes voor *responsible regulation*. De board kan ook een beoordeling afgeven over wetsvoorstellen die door de regering bij het parlement zijn ingediend. De uitkomsten van een onderzoek worden onder meer bekendgemaakt aan de klager, de Minister for Regulation en de minister die eerstverantwoordelijk is voor de wetgeving. Daarnaast worden de rapporten aan het parlement gestuurd. Hoewel de wet een tamelijk strikt kader voor kwaliteit van wetgeving voorschrijft, bepaalt deze ook dat de geldigheid van wetgeving niet wordt aangetast door het niet-naleven ervan (section 24). Verder is een lijst opgenomen van wet- en regelgeving die is uitgezonderd van de wet (Schedule 2, Excluded legislation).

De inkt van de Regulatory Standards Act is nog nauwelijks droog, dus de effecten ervan – ook voor digitale uitvoering – zijn nog niet zichtbaar. De wet heeft wel een lange en verhitte voorgeschiedenis, enerzijds omdat deze wordt gezien als uiting van rechts georiënteerd en libertair regeringsbeleid en anderzijds vanwege de grondwettelijke betekenis ervan.¹⁵² Het vastleggen van één set principes voor verantwoorde wetgeving getuigt volgens Nieuw-Zeelands wetenschappers van onbegrip voor de vele en diverse perspectieven waarmee de overheid rekening moet houden. Hoewel in theorie niet ongrondwettig, realiseert de wet naar hun mening in feite een “regulatory constitution” of een “second Bill of Rights”, die de doelen waarvoor publieke bevoegdheden kunnen worden ingezet beperkt op basis van een set filosofisch en juridisch onjuiste principes, waarin private belangen de overhand hebben.¹⁵³ Wat aan de oppervlakte alleen een instrument voor wetgevingskwaliteit lijkt, heeft dus een sterke politieke lading gekregen.¹⁵⁴

4.3 Beschouwing

Uit de beknopte kroniek van het nationale wetgevingsbeleid blijkt dat digitale uitvoering daarin nog geen prominente en structurele plaats heeft. De Raad van State heeft met zijn ongevraagde advies in 2018 en de publicatie in 2021 geprobeerd een impuls te geven aan betere verankering van aandacht voor digitale uitvoering in het wetgevingsproces. Er is

¹⁵¹ *Starting out with regulatory stewardship: a Resource*, Treasury, december 2022 (<https://www.regulation.govt.nz/assets/Uploads/Starting-out-with-regulatory-stewardship-a-resource.pdf>).

¹⁵² Een goed gedocumenteerde ontstaansgeschiedenis is te vinden op https://en.wikipedia.org/wiki/Regulatory_Standards_Act_2025.

¹⁵³ Boston, J., Baker, M., Geddis, A., Jones, C., & Palmer, G. (June 12, 2025). *Regulatory Standards Bill threatens the public interest, public health and Māori rights*, Public Health Expert Briefing, <https://www.phcc.org.nz/briefing/regulatory-standards-bill-threatens-public-interest-public-health-and-maori-rights> (met bronvermeldingen naar inbreng van leden van de Waitangi National Tribunal, dat onder meer wetgeving beoordeelt op verenigbaarheid met het Tiriti o Waitangi, het verdrag uit 1840 over de positie van de Maori in Nieuw-Zeeland).

¹⁵⁴ In de openbare consultatie van het wetsvoorstel zijn 23.000 reacties binnengekomen; de verantwoordelijke minister stelde dat 99,5% was ingediend via AI-bots (<https://www.rnz.co.nz/news/national/562990/act-leader-david-seymour-suggested-bots-drove-fake-submissions-against-his-regulatory-standards-bill>).

echter geen integrale kabinetsreactie op deze rapporten gekomen en de aanbevelingen en voorstellen hebben niet tot substantiële bijstelling van het nationale wetgevingsbeleid geleid.

De invoering van het IAK beoogde een integrale afweging van alle aspecten die relevant zijn voor effectief beleid en effectieve wetgeving, dus ook digitalisering. Het IAK werd echter te veel als een instrument van de wetgevingsjurist gezien, wat aan daadwerkelijk integrale en multidisciplinaire toepassing in de weg stond.¹⁵⁵ Met de omvorming naar het Beleidskompas is beoogd om die integrale toepassing wél te bereiken, maar de praktijk blijft weerbarstig. Uit de in 2024 uitvoerde evaluatie blijkt dat beperkte bekendheid en gebrek aan kennis en vaardigheden voor goede toepassing van het Beleidskompas ervoor zorgen dat dit nog lang niet de *default* voor ontwikkeling van beleid en wetgeving is die het zou moeten zijn.¹⁵⁶ Ook gebrek aan tijd en aan inhoudelijke ruimte (d.w.z. ruimte om alternatieve beleidsopties te verkennen en af te wegen) worden als belemmering bij de toepassing genoemd. Daardoor worden ook onderdelen die specifiek gericht zijn op digitale uitvoering c.q. uitvoerbaarheid van wetgeving, zoals de Tool (ICT-) Uitvoeringsgericht werken, nog niet of nauwelijks toegepast.¹⁵⁷ Ondanks de beperkingen die uit de evaluatie van het Beleidskompas naar voren komen, zijn de aanbevelingen tamelijk abstract en vrijblijvend.

De beide Kamers hebben met de instelling van vaste commissies het onderwerp digitalisering duidelijk op de agenda gezet, zij het dat de aandacht daarbij aanvankelijk vooral uitging naar ‘wetgeving over digitalisering’. Inmiddels groeit de aandacht voor ‘digitalisering van wetgeving’. De Tweede Kamer heeft een Digitale toets voor wetsvoorstellen met digitaliseringsaspecten opgesteld. De toets is echter nog geen vast onderdeel van de schriftelijke behandeling van wetsvoorstellen, bijvoorbeeld door opneming in het Reglement van Orde. Toepassing is afhankelijk van de persoonlijke interesse en aandacht van Kamerleden of hun ondersteuning en zal wedijveren met andere prioriteiten. De Eerste Kamer zet in op vastlegging door de regering van de wijze waarop wetgeving zich naar algoritmen vertaalt, zodat deze bij de behandeling van wetsvoorstellen kan worden betrokken. Daarnaast heeft de Eerste Kamer ten algemene de aandacht voor uitvoerbaarheid geïntensiveerd, met name met een concrete wensenlijst voor de regering.

Denemarken heeft de afgelopen jaren een beleid voor *digital-ready legislation* ontwikkeld met een stevige politiek en bestuurlijk fundament: er ligt een breed politiek akkoord aan ten grondslag, er is een DG Digitalisering (ressortend onder een minister van Digitale Zaken), een organisatieonderdeel dat conceptwetgeving toetst en ministeries ondersteunt bij digitaalvriendelijk ontwerpen van wetgeving en structurele financiering voor het werk. Dat zijn belangrijke randvoorwaarden voor effectief beleid, al neutraliseren ze de politieke rationaliteit niet bij voorbaat. Een voorbeeld daarvan is dat de *Guidance*

¹⁵⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35570 VI, nr. 115, p. 5-6.

¹⁵⁶ Koppenjan e.a. 2024.

¹⁵⁷ In de Agenda wetgevingskwaliteit zijn wel experimenten met toepassing van de tool aangekondigd (zie Kamerstukken II 2024/25, 36600 VI, nr. 151, p. 13).

on *digital-ready legislation* beschrijft dat digitale uitvoering al ver stroomopwaarts in het beleids- en wetgevingsproces zou moeten meespelen, maar dat juist die vroege aandacht facultatief is. De evaluaties van het beleid bevestigen dat het op dit punt nog versteviging behoeft. Ook het instrumentele karakter van het beleid, dat wil zeggen, de nadruk op het optimaal faciliteren van *automated case processing*, verdient een kritische blik. Dat kan ertoe leiden dat ruimte in wetgeving die nodig is om afwegingen te maken verdwijnt en dat is juist het tegenovergestelde van wat je wil bereiken. Niettemin kan het Deense beleid inspiratie bieden wat betreft de institutionalisering: het politieke akkoord van coalitie en oppositie samen geeft gewicht aan het beleid. Ook de structurele organisatie en financiering dragen bij aan de effectiviteit.

In Nieuw-Zeeland bestaan initiatieven op het gebied van *rules as code* in relatie tot het digitale overheidsbeleid, maar het formele wetgevingsbeleid is niet specifiek gericht op digitale uitvoering. De benadering van *regulatory stewardship* en de verankering daarvan in de Regulatory Standards Act vormen echter een stevige prikkel voor het vroegtijdig betrekken van uitvoeringsaspecten bij ontwikkeling van wetgeving, ook van digitale uitvoering. De wettelijke verplichtingen tot rapportage en evaluatie en de onderzoeksbevoegdheid van de Regulatory Standards Board versterken de naleving c.q. toepassing van de maatregelen. Er zijn echter kanttekeningen te plaatsen bij de grondwettelijke legitimiteit van de principes voor goede wetgeving en bij de binding die de Nieuw-Zeelandse wetgever zichzelf oplegt. Het feit dat niet-naleving van de Regulatory Standards Act wetten niet ongeldig maakt, neemt die kanttekeningen niet weg.

5. Tijd voor nieuwe digitale disciplinerings

5.1 Inleiding

In mijn proefschrift beschreef ik – in aanvulling op het rationaliteitsmodel van Snellen – de *technologische rationaliteit*: de afweging van de mogelijkheden én beperkingen van digitalisering voor een goede uitvoering van wetgeving en daarmee voor de rechtsstatelijkheid en effectiviteit van het overheidsoptreden.¹⁵⁸ De schets van het wetgevingsbeleid in Nederland laat zien dat deze rationaliteit – en daarmee structurele aandacht voor digitale uitvoering van wetgeving – ook vandaag de dag nog geen volwaardige plaats heeft in het ambtelijke en politieke besluitvormingsproces. Incidenten uit de afgelopen jaren, van groot tot klein, laten zien dat daardoor niet alleen de effectiviteit, maar ook de rechtsstatelijkheid van overheidsoptreden wordt aangetast. Dat doet afbreuk aan de instrumentele én de waarborgfunctie van wetgeving. Ondertussen volgen technologische ontwikkelingen elkaar in rap tempo op, zoals de opmars van generatieve AI laat zien. Het is verleidelijk om de aandacht volledig op die AI te richten – zeker gelet op de tijd- en productiviteitswinsten die vaak in het vooruitzicht worden gesteld – maar we hebben nog een been bij te trekken bij digitale uitvoering met ‘traditionele’, regelgebaseerde algoritmen.

De vraag is dan hoe ervaringen met het nationale wetgevingsbeleid en elementen uit het beleid in de beschreven landen, kunnen worden omgezet in effectieve bijdragen aan digitale disciplinerings, aan grip op digitale uitvoering voor de wetgever. Ik vat ‘wetgever’ hierbij breed op: het gaat om alle actoren en alle fasen in het wetgevingsproces en alle niveaus van wetgeving.¹⁵⁹ Ik doe een aantal voorstellen voor digitale disciplinerings, die zeker nog niet voldragen zijn; ze vormen dus ook ingrediënten voor onderzoek in de komende vier jaar.

5.2 Wetgeving als proces

5.2.1 Ontwerpen van wetgeving voor digitale uitvoering

Digitaal disciplinerings begint bij het ontwerp van wetgeving. Het Deense beleid is daarop gericht, met ontwerpprincipes die bij het ontwikkelen van wetgeving moeten worden toegepast en een verplichte toets op het resultaat. De ervaringen in Denemarken laten

¹⁵⁸ Lokin 2018, p. 211. Zie ook Raad van State 2021, p. 12-13.

¹⁵⁹ In dit opzicht is de eerdergenoemde nota Wetgevingskwaliteitsbeleid uit 2000, waarin ook deze drieslag was opgenomen, nog onverminderd actueel.

zien dat vroegtijdige ondersteuning bijdraagt aan het digitaalvriendelijk ontwerpen van wetgeving.¹⁶⁰ De principes zijn echter (nog) niet geoperationaliseerd in concrete werkwijzen of methoden die directe samenwerking tussen opstellers en uitvoerders van de wetgeving faciliteren en die zorgen dat benodigde ruimte in regels wordt afgewogen tegen *digital readiness*.

In ons land biedt het Beleidskompas het kader voor ontwikkeling van beleid en wetgeving; dit bevat wel al concreet instrumentarium om afstemming van beleid en wetgeving op digitale uitvoering te ondersteunen, namelijk de Tool (ICT-) Uitvoeringsgericht wetgeven. Er ligt dus een fundament, maar zoals uit de evaluatie van het Beleidskompas blijkt, wordt hierop nog te weinig gebouwd, ook omdat het niet op de juiste manier wordt gebruikt. Het wordt nu vooral beschouwd en ingezet als invulformat om een wetgevingsvoornemen op de kalender te krijgen. Het is echter bedoeld als een multidisciplinaire *werkwijze* waarmee mogelijke oplossingen voor een beleidsvraagstuk worden geïnventariseerd en uitgewerkt, inclusief digitale uitvoeringsaspecten. Het gesprek tussen de verschillende disciplines dat daarvoor nodig is, komt niet vanzelf op gang. Het vraagt kennis en vaardigheden van de deelnemers en vooral een goede begeleiding, zodat ze niet langs elkaar heen praten of vastlopen in details. Het Ministerie van J&V kan en moet hierbij – in het licht van de verantwoordelijkheid voor het algemeen wetgevingsbeleid – een actieve rol spelen. Het “[verhelderen van] de wijze waarop het Beleidskompas tijdens beleidsprocessen toegepast kan worden” (een van de aanbevelingen uit het evaluatierapport)¹⁶¹ is daarvoor niet voldoende. Een volgende stap is om die rol te verstevigen door capaciteit die nu wordt ingezet voor de wetgevingstoets voorafgaand aan de ministerraadsbehandeling, te benutten voor begeleiding van multidisciplinaire teams bij toepassing van het Beleidskompas en de Tool Uitvoeringsgericht wetgeven. De wetgevingstoets zit aan het eind van het traject, wanneer de spreekwoordelijke pap is gestort¹⁶² en niet of nauwelijks ruimte meer bestaat voor substantiële aanpassingen. Daar komt bij dat de Raad van State een diepgaande wetgevingstoets verricht en daarvoor beter is toegerust qua tijd en capaciteit, zeker als hij daarvoor goede informatie op basis van het Beleidskompas krijgt aangereikt.

5.2.2 Toedeling van tijd en capaciteit in het proces ‘van wet tot loket’

In experimenten bij het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst met een voorloper van (ICT-)Uitvoeringsgericht wetgeven waarbij ik betrokken was, bleek mij dat multidisciplinair samenwerken ook een allocatievraagstuk is. Aan wetgevingsjuristen is niet de tijd toebedeeld om in een vroeg stadium met uitvoerders om tafel te gaan voor uitwerking van uitvoeringsaspecten en dat geldt vice versa voor uitvoeringsmedewerkers. Er zijn harde deadlines voor het opleveren van concepten van wetsvoorstellen (zeker als die behoren tot het jaarlijkse Belastingplan) en aan de uitvoeringskant dicteert de *backlog*, de bij *agile* ICT-ontwikkelmethoden gehanteerde werkgagenda,¹⁶³ het werk.

¹⁶⁰ Zie de evaluaties van het Deense beleid, noot 133 en 134.

¹⁶¹ Koppenjan e.a. 2024, p. 64, aanbeveling 4.

¹⁶² Raad van State, Advies over de effecten van digitalisering voor rechtsstatelijke verhoudingen, Den Haag: 2018, p. 22 (<https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@112661/w04-18-0230/>). In deze zin ook Meuwese 2021, p. 253.

¹⁶³ Lokin 2018, p. 250.

Multidisciplinaire samenwerking vergt – naast opleiding en wil¹⁶⁴ – een herontwerp van het hele proces ‘van wet tot loket’, met een andere verdeling van tijd en betrokkenheid van de actoren. Daarvoor hoeft niet vanaf nul te worden begonnen: al in 2009 is in opdracht van het WODC voor het programma Legis het gehele wetgevingsproces in kaart gebracht in procesmodellen.¹⁶⁵ Het doel was om met de betrokken actoren het proces stap voor stap door te nemen en een herontwerp en de benodigde ondersteuning te realiseren, gericht op een goede verbinding tussen wetgeving en digitale uitvoering. Aangezien het wetgevingsproces sindsdien niet wezenlijk is veranderd, kan het onderzoek van toen als basis dienen voor verbeteringen voor een effectieve(re) samenwerking tussen verschillende partijen en disciplines in elke fase van het proces.

Ook in de agenda Wetgevingskwaliteit van juni 2025 aangekondigde experimenten met Uitvoeringsgericht wetgeven zouden moeten worden benut, door deze zo in te richten dat ze ook inzicht opleveren in passende toedeling van tijd en capaciteit om samenwerking tussen wetgevers en uitvoerders effectief te laten zijn. Daarbij kan ook worden geput uit de beschrijving van de cyclische ontwerpmethodode voor wetgeving LegOps, die ik in *Wendbaar wetgeven* heb beschreven en die is gebaseerd op *agile* werkmethoden voor systeemontwikkeling.¹⁶⁶

Bij het herverdelen van tijd en capaciteit over het wetgevingsproces komt onvermijdelijk de vraag naar verdeling van verantwoordelijkheden tussen de betrokken partijen naar voren, met name voor de interpretatie van de regels ten behoeve van digitale uitvoering. Op dit moment is niet duidelijk wie verantwoordelijkheid draagt voor die interpretatie: is het de wetgever (in de parlementaire geschiedenis), is het de eerstverantwoordelijke bewindspersoon (als uitvoerende macht), of is het de feitelijke uitvoeringsorganisatie? En hoe zit het als de uitvoering is belegd bij zelfstandige bestuursorganen of decentrale overheden, maar beleidsdoelstellingen van de regering dient? En wat betekent interpretatie door wetgever en uitvoerende macht voor de positie van de rechter? Het vanuit deze optiek doordenken en vormgeven van rol- en taakverdelingen is een essentieel onderdeel van herontwerp van het proces van ‘wet tot loket’ en een onderwerp voor nader onderzoek vanuit staats- en bestuursrechtelijk perspectief.¹⁶⁷

5.2.3 Openbare vastlegging van de vertaling van wetgeving naar specificaties

De Raad van State wees in zijn toetsingskader Digitalisering terecht op het belang van openbare vastlegging in een ‘specificatiedossier’ van het proces van vertaling van wetgeving naar systeemspecificaties, in geval wetgeving wordt voorbereid die digitaal zal worden uitgevoerd.¹⁶⁸ Die vastlegging maakt beoordeling van de digitale

164 Bij het CDO-office van het Ministerie van J&V wordt onderzoek uitgevoerd naar de randvoorwaarden op het gebied van gedrag en cultuur die voor brede implementatie van wendbare wetsuitvoering vervuld moeten worden.

165 Voermans e.a. 2009.

166 Lokin 2018, p. 248 e.v.

167 Zie over de rol van wetgever en rechter bij “uitlegging” van de wet Lokin 1984. Hij benadrukt dat uitlegging essentieel is voor rechtsregels, zoals voor iedere geschreven of gesproken tekst: “Zonder uitlegging is het gesproken woord een zinloze klank, het geschreven woord een inktvlek” (p. 19).

168 Raad van State 2021, p. 39.

uitvoerbaarheid (en belangrijker nog: onuitvoerbaarheid) in de verschillende fasen van het wetgevingsproces mogelijk: bij consultatie, advisering, uitvoeringstoetsen en parlementaire behandeling.

Bij herontwerp van het wetgevingsproces zou ook de positionering en inrichting van een specificatiedossier een plaats moeten krijgen. Zo'n dossier moet niet beperkt blijven tot een wetsvoorstel, maar het hele regelgevingscomplex omvatten, dus tot en met ministeriële regelingen en beleidsregels. De vastlegging van het specificatieproces moet daarnaast dynamisch zijn en toekomstige wijzigingen van de wet- en regelgeving volgen; versiebeheer van wetgeving en specificaties moeten met elkaar in lijn zijn. Aan een opzet voor promotieonderzoek naar eisen aan het specificatieproces en aan vastlegging daarvan voor een effectieve digitale disciplineren wordt gewerkt.

5.2.4 Structurele aandacht bij de parlementaire behandeling van wetgeving

De Tweede Kamer heeft de afgelopen jaren – onder meer naar aanleiding van het rapport van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties¹⁶⁹ en de Parlementaire enquêtecommissie Fraude en Dienstverlening¹⁷⁰ – veel aandacht besteed aan versterking van zijn (mede)wetgevende functie, ook in relatie tot digitale uitvoering. Ik noemde al de ontwikkelde Digitale toets. Toepassing daarvan is nu echter nog vrijblijvend; de toets verdient opnemning in het Reglement van Orde als verplicht instrument bij de behandeling van wetsvoorstellen met een digitale uitvoeringscomponent.¹⁷¹ De Kamer maakt ook steeds vaker gebruik van de mogelijkheid om wetgevingsrapporteurs te benoemen voor belangrijke wetsvoorstellen.¹⁷² Voor wetsvoorstellen waarbij digitale uitvoering aan de orde is, zou dit de reguliere werkwijze moeten worden, waarbij gebruik wordt gemaakt van de personele unies tussen leden van de Commissie Digitale Zaken en de vaste commissies per ministerie.¹⁷³ Kennis en kunde van die leden wordt dan beter benut. Uiteraard is capaciteit van Kamerleden niet oneindig en moet tijdig worden bekeken welke rapporteurs kunnen worden ingezet voor digitaal relevante wetsvoorstellen. De in 2022 ingevoerde strategische procedurevergaderingen, waarin verder naar voren wordt gekeken op de wetgevingsagenda van de ministeries,¹⁷⁴ kunnen helpen om de schaarse capaciteit goed te verdelen.

De Eerste Kamer besteedt zoals gezegd veel aandacht aan uitvoerbaarheid, maar heeft nog geen specifieke instrumenten of toetskaders voor wetgeving met digitale uitvoeringsaspecten. De Kamer wil wel – via de genoemde motie-Veldhoen – dat de vertaling van wetgeving naar algoritmen zodanig wordt vastgelegd dat die algoritmen bij de behandeling van wetsvoorstellen expliciet onderwerp van gesprek worden.¹⁷⁵ Hoewel dit op het eerste gezicht een logische wens lijkt, raakt hij de vraag naar de verhouding

¹⁶⁹ Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties 2021, p. 143, aanbeveling 5: “Verstevig uw kennis- en informatiepositie, zodat u uw medewetgevende en controlerende rol ten aanzien van de uitvoering beter kunt vervullen. Benut bestaande instrumenten beter.”

¹⁷⁰ Parlementaire enquêtecommissie Fraude en Dienstverlening 2024.

¹⁷¹ De toets geeft ook aan hoe digitale-uitvoeringselementen in wetsvoorstellen kunnen worden herkend (p. 4).

¹⁷² Art. 7.36 Reglement van Orde Tweede Kamer. Zie ook Loeffen & Van de Lustgraaf 2025, p. 143-146.

¹⁷³ Lokin 2023, p. 214-215.

¹⁷⁴ Eventueel aangevuld met een planningsbrief van de desbetreffende bewindspersoon. Zie Loeffen & Van de Lustgraaf 2025, p. 141.

¹⁷⁵ Kamerstukken I 2022/23, CXLVII, nr. F.

tussen wettelijke regels en algoritmen. In het onderzoek dat ter uitvoering van de motie wordt uitgevoerd, zal dit ongetwijfeld aan de orde komen. Ik ga hierop in de volgende paragraaf, over wetgeving als product, alvast in.

Een maatregel om het digitaliseringsaspect van wetgeving een volwaardige plaats te geven in het wetgevingsproces die niet onbenoemd kan blijven, is uitbreiding van de ambtelijke ondersteuning van de Kamers. De Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties beval al aan om voor digitalisering extra en specialistische kennis aan te trekken.¹⁷⁶ Uitbreiding van ambtelijke ondersteuning is uiteraard een goede én urgente zaak, maar het is niet voldoende. Ook het aantal Kamerleden zou moeten worden uitgebreid om de medewetgevende taak goed te kunnen blijven vervullen. Dat geldt overigens niet alleen voor de complexe vraagstukken waarvoor digitale uitvoering de wetgever stelt, maar ook voor andere onderwerpen. De ‘uitrusting’ van het parlement heeft geen gelijke tred gehouden met de ontwikkeling van de verzorgingsstaat en de enorme toename in wetgeving die daarmee gepaard is gegaan.¹⁷⁷ Het is hoog tijd om deze achterstand recht te trekken.

5.3 Wetgeving als product

Niet alleen het wetgevingsproces heeft vernieuwing nodig om digitale uitvoering te kunnen disciplineren, dat geldt ook voor wetgeving als product. Ook hiervoor schets ik een aantal mogelijkheden.

5.3.1 Positionering van algoritmen in relatie tot wet- en regelgeving

Er bestaan verschillende opvattingen over de verhouding tussen wet- en regelgeving enerzijds en algoritmen voor digitale uitvoering anderzijds.¹⁷⁸ In het licht van digitale disciplineren is het van belang deze verhouding scherp te definiëren; alleen dan kunnen de juiste maatregelen en instrumenten worden ingezet. Wolswinkel ziet algoritmen als “algemene beslisregels op basis waarvan keuzes worden gemaakt”.¹⁷⁹ Vanuit deze optiek hebben zij het karakter van een ‘algemene gedragslijn’ in de zin van artikel 4:82 Awb. Van Eck ziet beslisregels als een instrument dat ervoor zorgt “dat een gemaakte keuze door het bestuursorgaan met betrekking tot de invulling van wetten of de transformatie van wet naar code in alle gevallen op dezelfde manier wordt uitgevoerd”. Ook voor haar vertonen beslisregels gelijkenis met een bestendige gedragslijn; het schrijven van beslisregels ziet zij als het formuleren van beleid(sregels).¹⁸⁰ De vraag die uit deze opvattingen voortvloeit, is of de “beslisregels in de software” niet een juridische status zouden moeten krijgen om inbedding in de democratische rechtsstaat te verzekeren. Van Eck pleit daar samen met Bovens en Zouridis voor, waarbij de status van ‘beleidsregel’ de laagst denkbare status zou

¹⁷⁶ Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties 2021, p. 143 en 135.

¹⁷⁷ Het aantal leden van de Tweede en Eerste Kamer staat sinds 1956 op de huidige aantallen, terwijl het aantal inwoners in die tijd is gegroeid van 11 naar ruim 18 miljoen (<https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/bevolkingsteller>). Zie over (de ontwikkeling van) het aantal Kamerleden <https://www.parlement.com/ledental-tweede-en-eerste-kamer-sinds-1815> en <https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vjccctd6t4rp/waarom-heeft-de-nederlandse-staten>.

¹⁷⁸ Dat geldt evenzeer voor gegevensmodellen die de basis zijn voor digitale administraties.

¹⁷⁹ Wolswinkel 2020, p. 41.

¹⁸⁰ Van Eck 2018, p. 68-69.

zijn. Een hogere juridische status zou kunnen worden gerealiseerd door bijvoorbeeld een adviesorgaan over beslisregels te laten adviseren.¹⁸¹

Ik zie geen aanleiding of ruimte voor een zelfstandige juridische status voor algoritmen, beslisregels of software – welke vorm of naam de instructies op basis waarvan een geautomatiseerd systeem handelingen uitvoert dan ook mogen hebben.¹⁸² De wet¹⁸³ kan maar één keer gegeven worden; dat doet de formele wetgever zelf, dan wel delegeert hij de bevoegdheid daartoe aan het bestuur of geeft hij het bestuur ruimte voor afweging, interpretatie of feitenvaststelling.¹⁸⁴ Wet- en regelgeving bevat de juridische algoritmen; deze worden in geval van digitale uitvoering omgezet naar technische algoritmen, maar die technische algoritmen schrijven ons niet de wet voor.¹⁸⁵ Zoals het eerder aangehaalde Nieuw-Zeelandse rapport stelt:

These [computational] models are not the law or equivalent to the law. They are only interpretations of the law and must be subjected to the same scrutiny as all non-judicial interpretations of the law. Their accuracy is a matter of case-by-case analysis. Moreover, they are always open to being challenged as being incorrect, and there must be a clear and reliable process for doing so.¹⁸⁶

In dit licht is “de mogelijkheid van het uitschrijven van de codes in de wetgeving zelf”, genoemd in de brief van de Commissie Digitalisering van Eerste Kamer aan de staatssecretaris van BZK wat mij betreft geen reële optie.¹⁸⁷ Waar de wet gebonden bevoegdheden oplegt en objectieve criteria bevat die daarbij moeten worden toegepast, moeten de algoritmen de wettelijke regels getrouw weerspiegelen. Als de wettelijke regels open normen of discretionaire ruimte voor het uitvoerende bestuursorgaan bevatten, moet éérst de interpretatie of invulling¹⁸⁸ plaatsvinden die voor digitale uitvoering nodig is. Op dit moment wordt dit ‘uitvoeringsbeleid’ in allerlei interne documenten vastgelegd en zitten keuzes soms zelfs in technische ontwerpdocumentatie van systemen of in queries op databases. Het ligt in de rede om deze keuzes in beleidsregels op te nemen, omdat die gepubliceerd worden en dus kenbaar zijn voor de belanghebbenden.¹⁸⁹ Die beleidsregels moeten op hun beurt worden betrokken bij de vertaling van de wetgeving naar algoritmen voor digitale uitvoering.¹⁹⁰ Ze vormen de lakmoesproef voor digitale uitvoering: is objectivering van ruimte in de wetgeving niet

181 Van Eck e.a. 2018, p. 3015-3016.

182 Al Khatib e.a. 2024, p. 634.

183 In materiële zin.

184 Art. 1:3 Awb.

185 Barraclough e.a. 2021, p. 3, nrs. 15-18, verder uitgewerkt in deel 3 van het rapport.

186 Barraclough e.a. 2021, p. 5, nr. 30, uitgewerkt in deel 4 van het rapport.

187 https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20250530/brief_aan_de_staatssecretaris_van.

188 Bijvoorbeeld hoe bepaalde feiten worden vastgesteld of afwegingen worden gemaakt.

189 Al Khatib e.a. 2024, p. 634; Mariette Lokin, ‘Intern beleid bestaat niet!’ (<https://www.slimmermetregelgeving.nl/intern-beleid-bestaat-niet/>). Zie ook Martijn Nouwen, ‘Belastingdienst wees transparant over fiscale regels’ (<https://www.nrc.nl/nieuws/2022/09/13/belastingdienst-wees-transparant-over-fiscale-regels-a4141706>) over de wenselijkheid van publicatie van interpretatie van belastingwetgeving in zogenoemde kennisgroepstandpunten en het antwoord van de staatssecretaris van Financiën op Kamervragen van het lid Nijboer daarover (*Aanhangsel Handelingen II* 2022/23, nr. 459). De kennisgroepstandpunten zijn inmiddels te vinden op <https://kennisgroepen.belastingdienst.nl/>.

190 Bröring 2019 (p. 175) verwachtte dat algoritmen niet in de plaats zouden treden van beleidsregels, maar daarop in toenemende mate een aanvulling gaan vormen.

mogelijk of wenselijk, dan is ook digitale uitvoering – in elk geval het geautomatiseerd nemen van besluiten met rechtsgevolg – niet aan de orde.¹⁹¹

Een volgende vraag is dan of de opmars van digitalisering aanleiding geeft tot een verplichting om beleidsregels op te stellen, zodat de gekozen interpretatie of invulling van de wettelijke regels bij digitale uitvoering *altijd* kenbaar en toetsbaar is. Dat zou, zoals Wolswinkel aangeeft, een afwijking zijn van het huidige “analoge bestuursrecht” (dat immers geen beleidsregelplicht kent) en een hogere standaard stellen voor het “digitale bestuursrecht”.¹⁹² Een hogere standaard is wat mij betreft precies wat digitaal disciplineren behelst: het stellen van eisen aan wet- en regelgeving die rechtsstatelijkheid verzekeren, hier in het bijzonder de legaliteit van de digitale uitvoering. Een beleidsregelplicht kan toegespitst worden op digitale uitvoering, of op specifieke bestuursbevoegdheden waarvoor digitale uitvoering zal worden ingezet.¹⁹³ Het Ministerie van BZK heeft een wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb in voorbereiding dat als vehikel voor zo’n specifieke beleidsregelplicht zou kunnen dienen.¹⁹⁴ Of en hoe waarborgen bij algoritmische besluitvorming worden opgenomen in het wetsvoorstel is echter nog niet duidelijk; de uitkomsten van een aparte consultatie hierover zijn in de zomer van 2025 aan de Tweede Kamer gecommuniceerd.¹⁹⁵ In de kabinetsreactie op de consultatie-uitkomsten wordt aangegeven dat transparantie over de vertaling van wetgeving naar code belangrijk is voor vertrouwen van burgers in en controleerbaarheid van geautomatiseerde besluitvorming door rechters, toezichthouders en parlement. De nadruk ligt in de brief echter op transparantie van algoritmen zelf, niet van het uitvoeringsbeleid dat mede bepalend is voor de vorm en werking van die algoritmen.

Gelet op de belangrijke rol van beleidsregels voor gelegitimeerde digitale uitvoering, wil ik alsnog een lans breken voor het opnemen van een afgebakende beleidsregelplicht in het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb. Uit de aard der zaak zal die beleidsregelplicht gericht zijn op Awb-besluiten die met behulp van digitale toepassingen worden genomen. Zoals in paragraaf 2 is beschreven, omvat digitale uitvoering echter ook processen die tot beslissingen leiden die niet als Awb-besluit kwalificeren, zoals het toepassen van selectieregels of -modellen voor respectievelijk regelgebaseerd of datagedreven toezicht.¹⁹⁶ Ook, of juist hierbij is disciplineren in de vorm van een plicht tot uitwerking van de keuzes die gemaakt worden bij het opstellen van selectieregels of

191 Zo kan invulling worden gegeven aan de aanbeveling “zorg voor een goede balans tussen geautomatiseerde en niet-geautomatiseerde uitvoering van wetgeving”, Raad van State 2021, p. 14.

192 Wolswinkel 2020, p. 43.

193 Al Khatib e.a. 2024, p. 635. Als voorbeeld van een beleidsregelplicht bij een specifieke bestuursbevoegdheid wordt daar artikel 4.19 Omgevingswet genoemd, dat zo’n plicht bevat voor de situatie dat gemeenten welstandseisen in hun omgevingsplan opnemen. Deze bepaling bevat wel beoordelingsruimte voor de gemeente: de plicht geldt indien de toepassing van de welstandseisen interpretatie behoeft. Bij digitale uitvoering zal deze behoefte er juist vaak zijn, dus de vraag is of deze toevoeging daarbij logisch is of juist een kapstok kan bieden om de verplichting te ‘omzeilen’.

194 <https://www.internetconsultatie.nl/waARBorgfunctieawb/b1>.

195 <https://www.internetconsultatie.nl/algoritmischebesluitvormingenawb/b1> en *Kamerstukken II 2024/25 26643*, nr. 1372.

196 Zie over de aard van deze beslissingen het advies van de AP over artikel 22 AVG en geautomatiseerde selectie-instrumenten, p. 3 en 6-7 (<https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/system/files?file=2024-10/Advies%20geautomatiseerde%20besluitvorming%20artikel%2022%20AVG.pdf>).

bij het inrichten van selectiemodellen van belang, om gemaakte keuzes inzichtelijk en controleerbaar te maken. De AVG stelt al eisen aan verwerking van persoonsgegevens voor regelgebaseerd of datagedreven toezicht.¹⁹⁷ Het Kamerlid Kathmann en inmiddels oud-Kamerlid Six Dijkstra hebben in 2025 een initiatiefvoorstel voor een Kaderwet toetsing algoritmen in consultatie gegeven, dat een basis voor disciplineren van met name risicoprofileringsalgoritmen biedt.¹⁹⁸ Hoe deze kaders samengebracht kunnen worden tot een volwaardige regulering gaat het bestek van deze oratie te buiten, maar verdient zeker nader onderzoek.

Een beleidsregelplicht vereist overigens dat al in de fase van totstandkoming van de formele wetgeving waaruit digitale uitvoering voortvloeit, een goed beeld bestaat hoe die uitvoering zal worden ingericht, welke keuzes daarbij moeten worden gemaakt, en hoe het proces van vertaling van de wetgeving naar specificaties voor die uitvoering zal plaatsvinden.¹⁹⁹ Invoering van zo'n verplichting zal dus hand in hand moeten gaan met de in paragraaf 5.2 beschreven voorstellen voor digitale disciplineren in het ambtelijke en parlementaire wetgevingsproces.

5.3.2 Aanwijzingen voor de digitale regelgeving

De wetgever gebruikt wat we noemen 'natuurlijke taal' voor het formuleren van wettelijke bepalingen. Het is de Nederlandse taal waarin we gebruikelijk spreken en schrijven, al gelden daarbij gelden wel specifieke conventies en regels. Deze zijn neergelegd in de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar), ongetwijfeld het belangrijkste instrument bij het ontwerpen van wettelijke regelingen, het spreekwoordelijke Handboek soldaat voor de wetgevingsjurist.²⁰⁰ De in de loop der tijd doorgevoerde wijzigingen of aanvullingen van de Ar die een link hebben met digitalisering, zijn met name ingegeven door de elektronische bekendmaking van wet- en regelgeving en de digitalisering van parlementaire stukken.²⁰¹ De betekenis van digitale uitvoering voor inrichting en formulering van wettelijke regelingen (en vice versa) is minder duidelijk terug te zien in de Ar. In mijn proefschrift heb ik een aantal voorstellen gedaan voor actualisering van de Ar met het oog op verbetering van de structuur van wettelijke bepalingen ten behoeve van vertaling naar digitale uitvoering.²⁰² Deze kunnen inmiddels (mede op basis van ervaringen met toepassing van de aanpak 'wendbare wetsuitvoering') worden uitgebreid met aanwijzingen voor het beter structureren van artikelen, zodat beslis- of rekenregels en gegevenselementen voor digitale uitvoering zich daaruit gemakkelijker laten afleiden.

197 Art. 22 AVG over geautomatiseerde besluitvorming, en de verplichtingen in art. 13, tweede lid, onderdeel f, en art. 14, tweede lid, onderdeel g, om bij geautomatiseerde besluitvorming nuttige informatie over de onderliggende logica te verstrekken aan de betrokkene.

198 <https://www.internetconsultatie.nl/wettoetsingalgoritmen/b1>.

199 Dit sluit aan op het voorstel tot operationalisering van het door de Raad van State genoemde specificatiedossier.
200 De Ar zijn sinds de invoering in 1993 twaalf keer gewijzigd, waaronder een grote herziening in 2018. Zie hiervoor het Besluit van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, van 29 december 2017, nr. 3215945, houdende vaststelling van de tiende wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving, *Stcr.* 69426.

201 Bijvoorbeeld, Ar 3.42 (achterwege laten nummer Publicatieblad van de EU, nu het unieke nummer van de regeling zelf voldoende is om dit te vinden in Eur-Lex), Ar 3.43 (geen gebruik van spaties in Kamerstuknummers, om zoekfouten als gevolg van het feit dat zoekmachines een spatie niet herkennen, te voorkomen), Ar 4.4a (opnemen KetenID van de regeling onder het opschrift, i.v.m. vindbaarheid in de Wetgevingskalender), Ar 4.41 en 5.76 (aangepaste vaststellings- en bekendmakingsvoorschriften voor bijlagen in elektronisch formaat).

202 Lokin 2018, bijlage F.

Ik geef hiervan een voorbeeld aan de hand van artikel 36 Participatiewet en op basis daarvan opgestelde executeerbare beslisregels.²⁰³

Voorbeeld

Individuele inkomensvoorslag in de Participatiewet

Artikel 36 Participatiewet (huidig)

1. Op aanvraag van een persoon van 21 jaar of ouder doch jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd, die langdurig een laag inkomen en geen in aanmerking te nemen vermogen als bedoeld in [artikel 34](#) heeft en geen uitzicht heeft op inkomensverbetering, kan het college, gelet op de omstandigheden van die persoon, een individuele inkomensvoorslag verlenen.
2. Tot de omstandigheden, bedoeld in het eerste lid, worden in ieder geval gerekend:
 - a. de krachten en bekwaamheden van de persoon; en
 - b. de inspanningen die de persoon heeft verricht om tot inkomensverbetering te komen.
3. Indien aan de persoon, bedoeld in het eerste lid, in de periode van 12 maanden onmiddellijk voorafgaande aan de aanvraag, een individuele inkomensvoorslag is verleend, wordt de aanvraag afgewezen.
4. De [artikelen 43](#), [49](#) en [52](#) zijn niet van toepassing.

De beslisregels op basis van dit artikel zien er zo uit:²⁰⁴

Regel bevoegdheid om persoon een individuele inkomensvoorslag te verlenen 01

Bronnen 1. JuriConnect <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0015703&artikel=36&lid=1&z=2026-02-04&g=2026-02-04>
 art 36 lid 1 wet BWBR0015703 (Participatiewet)
 Zichtdatum 2026-02-04 Geldigheidsdatum 2026-02-04

2. JuriConnect <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0015703&artikel=36&lid=3&z=2026-02-04&g=2026-02-04>
 art 36 lid 3 wet BWBR0015703 (Participatiewet)
 Zichtdatum 2026-02-04 Geldigheidsdatum 2026-02-04

geldig vanaf 4-2-2026 verberg bronnen

Een College van burgemeester en wethouders heeft bevoegdheid om een persoon een individuele inkomensvoorslag te verlenen indien er aan alle volgende voorwaarden wordt voldaan:

- het College van burgemeester en wethouders heeft geoordeeld dat de omstandigheden van de persoon een inkomensvoorslag noodzakelijk maken
- de persoon van het College van burgemeester en wethouders voldoet aan alle volgende voorwaarden:
 - zijn leeftijd is groter of gelijk aan 21 jr
 - zijn leeftijd is kleiner dan zijn pensioengerechtigde leeftijd
 - hij heeft een aanvraag ingediend
 - hij heeft niet in de periode van 12 maanden onmiddellijk voorafgaande aan de aanvraag, een individuele inkomensvoorslag gehad
 - hij heeft langdurig een laag inkomen
 - hij heeft niet in aanmerking te nemen vermogen
 - hij heeft niet uitzicht op inkomensverbetering.

²⁰³ De regels zijn – met veel dank aan Matthijs van Kempen – opgesteld in Regelspraak, met behulp van de toepassing ALEF. Dit acroniem staat voor *Agile Law Execution Factory*, een voorziening die bij de Belastingdienst is ontwikkeld in het kader van de aanpak 'wendbare wetsuitvoering'. In ALEF kunnen techniekonafhankelijke specificaties (beslis- en rekenregels) in een gecontroleerde natuurlijke taal (ook wel *domain specific language* of DSL) worden opgesteld (met verwijzing naar hun juridische bron), worden gevalideerd aan de hand van testgevallen en geautomatiseerd worden omgezet naar softwarecode (zie <https://wendbarewetsuitvoering.pleio.nl/page/view/bae34445-59ce-4873-8f93-b832942c1b4c/alef>). De Belastingdienst gebruikt voor de regels Regelspraak (zie <https://wendbarewetsuitvoering.pleio.nl/page/view/ba938b8f-0668-4451-a7e6-81de78bbe66a/regelspraak>), maar in ALEF kunnen ook andere regeltalen worden opgenomen. Met ALEF worden webservices ontwikkeld voor de berekening van verschillende belastingen, die relatief gemakkelijk kunnen worden aangepast aan wijzigingen in wet- en regelgeving.

²⁰⁴ Ze bevatten een permanente link naar de versie van art. 36 Participatiewet waarop ze zijn gebaseerd.

Deze regels laten zien dat de voorwaarden in artikel 36 in een logischer en overzichtelijker verband bij elkaar geplaatst kunnen worden.

Artikel 36 Participatiewet (nieuw)

1. Het college kan op aanvraag aan een persoon een individuele inkomensvoorschiet verlenen indien deze persoon:
 - a. ouder is 21 jaar en jonger is dan de pensioengerechtigde leeftijd;
 - b. langdurig een laag inkomen heeft;
 - c. geen zicht heeft op inkomensverbetering;
 - d. geen in aanmerking te nemen vermogen als bedoeld in artikel 34 heeft; en
 - e. niet in de periode van 12 maanden onmiddellijk voorafgaand aan diens aanvraag een individuele inkomensvoorschiet is verleend.
2. Het college houdt bij het verlenen van de individuele inkomensvoorschiet in elk geval rekening met de volgende omstandigheden:
 - a. de krachten en bekwaamheden van de persoon; en
 - b. de inspanningen van de persoon om tot inkomensverbetering te komen.²⁰⁵
3. De artikelen 43, 49 en 52 zijn niet van toepassing.

Het op deze manier redigeren van het artikel doet niets af aan de betekenis, maar de structuur vergemakkelijkt de vertaling naar de beslisregels. Het artikel bevat een groot aantal open normen, zoals 'langdurig laag inkomen', 'geen zicht op inkomensverbetering', 'krachten en bekwaamheden' en 'inspanningen om tot inkomensverbetering te komen'. Zoals eerder aangegeven moeten deze worden geobjectiveerd om een geautomatiseerde beslissing mogelijk te maken. Als daarvoor beleidsregels worden opgesteld, zal het aantal beslisregels toenemen: elk element moet dan afzonderlijk worden 'afgeleid' aan de hand van de geformuleerde beleidsregels.

Overigens zijn in dit artikel (huidige en nieuwe versie) de voorwaarden voor aanspraak op een individuele inkomensvoorschiet gekoppeld aan de bevoegdheid tot verlening door het college van B&W. Uit oogpunt van (digitale) uitvoering is het praktischer om de aanspraak van een persoon (met de daarbij behorende voorwaarden) en de bevoegdheid van het college om op aanvraag toe te kennen, te splitsen. Daarmee worden de materiële beoordeling (de voorwaarden) en de processtappen die daarbij moeten worden doorlopen (het aan het type bevoegdheid gekoppelde beslisproces) gescheiden. Deze scheiding van *know* en *flow* maakt een flexibeler inrichting van de ondersteunende (ICT-)voorzieningen mogelijk. Ook uit wetssystematisch oogpunt is een koppeling van voorwaarden aan een aanspraak logischer.

Een ander voorstel in *Wendbaar wetgeven* betrof betere structurering van toelichtingen

²⁰⁵ De discretionaire ruimte in dit lid is in de Regelspraakregels opgenomen als de voorwaarde "geoordeeld dat de omstandigheden van de persoon een inkomensvoorschiet noodzakelijk maken". Deze kan gezien worden als een *placeholder* voor de uitkomst van het oordeel van het college over de in het tweede lid genoemde omstandigheden. Hoe het college tot dat oordeel komt is niet uitgewerkt in de beslisregel zelf; een voorwaarde hoeft niet helemaal 'verregeld' te zijn om deze mee te laten doen in de geautomatiseerde afhandeling. Hoe de afweging heeft plaatsgevonden moet in de uiteindelijke beschikking natuurlijk wel gemotiveerd worden. Het is dus van belang dat beleidsregels worden vastgesteld die bepalen hoe die beoordeling en afweging van belangen daarbij plaatsvindt. Dit stuk van de besluitvorming moet handmatig worden uitgevoerd. Op deze manier wordt de discretionaire ruimte in de beslislogica zo vormgegeven dat het oordeel van het college een rol kan spelen in een verder automatiseerbare beslissing.

en parlementaire vervolgstukken, zodat deze fijnmaziger aan de desbetreffende wetsartikelen kunnen worden gekoppeld.²⁰⁶ Het enige wat nodig is om dit te realiseren is consistent gebruik door wetgeversjuristen en ondersteuning van de Tweede en Eerste Kamer van kopjes en artikelverwijzingen in toelichtingen en parlementaire vervolgstukken.

Opneming van deze voorstellen in de Aanwijzingen voor regelgeving maakt ze bindend en zorgt voor structurele toepassing. Met beperkte moeite voor de betrokken actoren wordt zo het inzicht in de betekenis van wettelijke bepalingen verbeterd, en dat is onverminderd van belang voor een juiste vertaling van wetgeving naar digitale uitvoering.²⁰⁷

5.4 AI voor digitale disciplineren

Eerder haalde ik een publicatie van Zouridis aan waarin hij veranderingen in de configuratie van overheidsorganisaties schetst als gevolg van inzet van AI. Hij ziet een ontwikkeling van overheden naar *learning loop bureaucracies*, waarin resultaten van toepassing van wetgeving met AI worden teruggegeven aan de onderliggende modellen en tot inzichten voor verbetering van de wetsuitvoering leiden.²⁰⁸ Ik ben zelf, zoals hiervoor al bleek, nog sceptisch over de mogelijkheid en vooral de wenselijkheid van toepassing van AI in digitale uitvoering, in elk geval waar het gaat om het nemen van besluiten met rechtsgevolgen voor burgers. Ook inzet van AI voor toezicht vereist grote zorgvuldigheid bij het bepalen van de gegevensset en indicatoren op basis waarvan een selectiemodel wordt ontwikkeld; toepassing van zelflerende algoritmen past daar in elk geval niet bij.

Ik zie echter wel de merites van gebruik van bepaalde vormen van generatieve AI bij de vertaling van wetgeving naar specificaties voor digitale uitvoering, zowel voor geautomatiseerde besluitvorming als voor inrichting van dienstverlening. De analysemethoden die daarvoor in het kader van wendbare wetsuitvoering zijn ontwikkeld (paragraaf 3), bieden weliswaar nauwkeurig inzicht in structuur en betekenis van wettelijke regels, maar zijn daardoor ook arbeidsintensief en niet gemakkelijk schaalbaar. Een AI-ondersteunde slag om specificaties uit wetgeving te destilleren, zoals bijvoorbeeld toegepast in het project RegelRecht bij het Ministerie van BZK,²⁰⁹ zou die schaalbaarheid kunnen verbeteren. De wijze waarop de output van toegepaste AI-assistenten kan en moet worden geoptimaliseerd door bijvoorbeeld inzet van *knowledge graphs* op basis van de metamodellen die nu voor analyse van wetgeving worden gebruikt, staat

²⁰⁶ Lokin 2018, bijlage G.

²⁰⁷ De voorstellen zijn in het bijzonder van belang voor ontwikkeling van een integrale strategie en set standaarden voor het opstellen en publiceren van regels (juridische regels en toepasbare regels voor de uitvoering) in de keten van wetgeving naar digitale uitvoering. Deze ontwikkeling is begin 2026 gestart, met financiering uit een zogenoemd 'opschalingsticket' van het Ministerie van BZK (zie <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/innovatie/beleidsinstrumenten-innovatie/> en https://www.linkedin.com/posts/dedigicampus_opschalingstickets-2025-pitch-wendbare-activity-7387106240939581440--OJl/?originalSubdomain=nl).

²⁰⁸ Zouridis 2025, p. 393.

²⁰⁹ <https://minbzk.github.io/regelrecht/>.

op de lijst voor verder onderzoek.²¹⁰ Ook met dergelijke verbeteringen blijft echter menselijke validatie van de uitkomsten nodig om overeenstemming met letter en geest van de wet te controleren en bevestigen, bij voorkeur in een multidisciplinair team van juristen, uitvoeringsexperts, modellers en IT-professionals.²¹¹ Hoe geavanceerd AI-ondersteuning ook kan zijn, het is nooit een alternatief voor zelf denken. Het ecosysteem van overheidspartijen, wetenschap en bedrijfsleven dat op dit moment wordt gevormd voor doorontwikkeling en brede implementatie van wendbare wetsuitvoering is een belangrijke drijver voor onderzoek naar ondersteunende technologie én naar inrichting van proces en organisatie.

5.5 Digitale disciplineren gedisciplineerd?

5.5.1 Inleiding

Zoals uit het voorgaande blijkt, zijn verschillende bouwstenen voor digitale disciplineren voorhanden, meer en minder uitgewerkt. De vraag is hoe wordt gezorgd dat deze echt structureel toegepast gaan worden in wetgeving en wetgevingsproces. Het wetgevingsproces in Nederland is (grond)wettelijk sober geregeld en uitwerking is vooral te vinden in reglementen, interne regelingen en beleidskaders met een *soft law*-karakter.²¹² Dat laat partijen ruimte om naar bevind van zaken te handelen, zij het dat zij zich ook bewust moeten zijn van het belang van een zorgvuldig wetgevingsproces voor het beschermen van rechtsstatelijke waarden. Er zijn drie beginselen onder het wetgevingsproces te onderscheiden die die waarden moeten verzekeren, nl. democratische legitimiteit, zorgvuldige voorbereiding en transparantie.²¹³ Met name de zorgvuldige voorbereiding is relevant nu digitalisering zo dominant is geworden bij de uitvoering van wetgeving. Zoals Geertjes verwoordt:

Niet alleen de betrokkenheid van de Staten-Generaal zelf is vereist, maar ook moet het proces zo worden ingericht dat ook de vorm van de wet daadwerkelijk een waarborg vormt, in die zin dat de wet daadwerkelijk, in eenentwintigste-eeuwse termen, aan materiële kwaliteitseisen kan voldoen.²¹⁴

Op zichzelf hoeft het ontbreken van (grond)wettelijke eisen die de zorgvuldige voorbereiding en daarmee de kwaliteit van het eindproduct verzekeren niet problematisch te zijn. De huidige beleidskaders en interne regelingen kunnen effectief zijn, mits ondersteund door een *rechtsstatelijke cultuur* bij alle betrokken actoren.²¹⁵ Dit begrip

210 Bijvoorbeeld de analyseschema's van Wetsanalyse (Ausems e.a. 2021) en FLINT (https://regels.overheid.nl/docs/methods/flint/methodebeschrijving/CALCULEMUS_FLINT). Zie over FLINT ook <https://regels.overheid.nl/blog/18/building-a-framework-for-norms-and-rules>, waarin een voorpublicatie in de vorm van een blog is opgenomen van hoofdstuk 1 van de dissertatie die Robert van Doesburg in september 2026 verdedigt aan de Universiteit van Amsterdam.

Toepassing van een *legal knowledge graph* op basis van het juridisch analysemodel van Wetsanalyse is beproefd in het BZK-innovatieproject Wegwijs in Regels (<https://www.slimmermetregelgeving.nl/wegwijs-in-regels-met-wetgpt/>).

211 In het project RegelRecht is onderzoek naar validatie gestart, zie <https://docs.regelrecht.rijks.app/concepts/validation-methodology.html>.

212 Lokin & Meuwese 2025, p. 375; Geertjes 2023, p. 33.

213 Geertjes 2023, p. 33-35.

214 Geertjes 2023, p. 28.

215 Geertjes 2023, p. 33.

kent geen vaste definitie; ik omschrijf het als een gedeeld besef van het belang van de waarden van de rechtsstaat voor onze samenleving en de bereidheid om hieraan door naleving van de gestelde kaders (ofwel: door zorgvuldige voorbereiding van wetgeving) bij te dragen.²¹⁶ Die rechtsstatelijke cultuur is – hoewel de term rechtsstaat de laatste jaren veel gehoord wordt in politiek en ambtelijk Den Haag – niet stevig genoeg. Het politieke landschap is versnipperd en er worden grote beloften gedaan aan de kiezer, met gevolgen voor de juridische haalbaarheid en houdbaarheid van voorstellen.²¹⁷ Met andere woorden: de politieke rationaliteit overheerst in het proces. In weerwil van geleerde lessen uit de afgelopen jaren wordt digitale uitvoering door bestuurders en politici toch nog vaak gezien als iets van de ICT-afdeling en niet als een wezenlijk onderdeel van het beleids- en wetgevingsproces. Met andere woorden: de technologische rationaliteit ontbreekt in het proces. Daarnaast is de interesse van met name de Tweede Kamer in de wetgevende taak tanende.²¹⁸ Behandeling van wetsvoorstellen vindt grotendeels plaats in (niet altijd even goed bezochte) wetgevingsoverleggen en diepgaande plenaire discussies worden steeds minder gevoerd. Dat beperkt ook de effectiviteit van facultatieve instrumenten voor beoordeling van wetgeving op (digitale) uitvoeringsaspecten. Er moet dus een stap verder worden gezet om te voorkomen dat de wetgever zichzelf feitelijk buiten spel zet als het gaat om grip op digitale uitvoering. Hierna verken ik hoe op basis van de hiervoor beschreven voorstellen tot een bindend kader voor betekenisvolle digitale disciplining kan worden gekomen.

5.5.2 Een wet op de digitale wetgeving?²¹⁹

De eerste en meteen meest verstrekkende optie is een ‘wet op de digitale wetgeving’ met procesvoorschriften en inrichtingseisen gericht op rechtsstatelijke digitale uitvoering. Tegen de achtergrond van de in de paragrafen 5.2 en 5.3 beschreven maatregelen zouden elementen in zo’n wet in elk geval zijn:

- Een verplichting tot multidisciplinair uitwerken van beleidsvoorstellen in wetgeving, conform de werkwijze in het Beleidskompas en de Tool (ICT-)Uitvoeringsgericht wetgeven. De bepalingen over *regulatory stewardship* in de Nieuw-Zeelandse Regulatory Standards Act kunnen daarvoor als voorbeeld dienen. De toelichting bij de regeling vormt de weerslag van die samenwerking: de uitvoeringsaspecten staan niet in een aparte paragraaf, maar maken integraal onderdeel uit van de onderbouwing en toelichting van het ontwerp.
- Een verplichting tot het vastleggen van de wijze waarop de wettelijke regels zich vertalen naar de digitale uitvoering in een specificatiedossier, dat deel uitmaakt²²⁰ van de bij de Tweede Kamer in te dienen stukken en dat gedurende het hele

216 Gebaseerd op Van Ommeren 2022 en Tinnevelt e.a. 2023, p. 3378.

217 Zie de verwickelingen rond de Asielnoodmaatregelenwet.

218 Van Gestel 2022, p. 77-78, Lokin 2018, p. 276.

219 Deze aanduiding gaat, net als digitale rechtsstaat of digitale overheid, eigenlijk mank, omdat het niet gaat om de digitale vorm van de wet, maar om de voorwaarden die zij bevat voor wettelijke regels die met behulp van digitale systemen wordt toegepast. Niettemin permitteer ik me deze onzorgvuldigheid omwille van de leesbaarheid.

220 Niet in de vorm van een ‘document’, maar idealiter in de vorm van online raadpleegbare informatieobjecten die uiteindelijk kunnen worden gekoppeld aan de desbetreffende wettelijke bepalingen in wetten.nl. De infrastructuur en standaarden onder officiële bekendmakingen.nl en wetten.nl kunnen hiervoor een basis bieden.

wetgevingsproces wordt bijgehouden. Onderdeel hiervan is een overzicht met bepalingen in de wetgeving die uitwerking in beleidsregels behoeven voordat zij naar specificaties voor digitale uitvoering kunnen worden vertaald.²²¹

- Een verplichting tot identificatie en expliciete beoordeling van digitale uitvoeringsaspecten in de schriftelijke voorbereidingsfase van de parlementaire behandeling, met inzet van technische briefings en rapporteurs.
- Een aantal concrete inrichtingseisen die juiste omzetting van wettelijke bepalingen naar regel-, gegevens- en processpecificaties ondersteunen. Hierbij zou ook een beleidsregelplicht kunnen worden genoemd, zij het dat opneming in de Awb meer in de rede ligt.

De Grondwet biedt geen uitdrukkelijke opdracht voor zo'n wet, zoals zij dat wel doet voor 'wetgevingswetten' als de Bekendmakingswet (artikel 88) en de Comptabiliteitswet (artikel 105). Ook is in de Grondwet geen algemene zorgplicht te vinden waaraan een wet op de digitale wetgeving gekoppeld zou kunnen worden.²²² Dat betekent niet dat deze weg afgesloten is, aangezien artikel 81 Grondwet volgens de gangbare opvatting een algemene bevoegdheid tot het vaststellen van wetgeving toekent aan de wetgever, die inhoudelijk nergens door specifieke voorschriften wordt beperkt.²²³ Indien een wetgevingswet met name eisen bevat aan wetgevingssystematiek of -procedure (zoals de hierboven genoemde) zal deze niet in strijd komen met de algemene bevoegdheidsgrondslag die de Grondwet biedt.

So far, so good, maar toch is de vraag wat de feitelijke meerwaarde van zo'n wetgevingswet kan zijn. Algemene wetten hebben in onze normenhiërarchie geen bijzondere status; het zijn 'gewone' wetten waarvan de wetgever in een bijzondere wet altijd kan afwijken als hem dat goeddunkt.²²⁴ Een wetgevingswet kan daarom geen 'verschansing'²²⁵ vormen voor enige wet, dat kan alleen de Grondwet of ander hoger recht.²²⁶ De poging tot verschansing die de Nieuw-Zeelandse wetgever beoogde met de Regulatory Standards Act was terecht een punt van kritiek op die wet (paragraaf 4.2.2).

De meerwaarde van een wetgevingswet wordt wellicht ook beperkt in het licht van de gevolgen van niet-naleving ervan. Formeelwettelijke eisen hebben – anders dan de bestaande beleidskaders en interne regelingen op het gebied van wetgevingsproces en -product – externe werking. Hoe verloopt echter de handhaving van wettelijke voorschriften die de wetgever zelf als normadessaat hebben? Moet de rechter besluiten

221 Daarbij hoort de inschatting of de regels zich lenen voor de objectivering die in elk geval voor geautomatiseerde besluitvorming nodig is.

222 Naar analogie van de sociale grondrechten zou gedacht kunnen worden aan een zorgplicht voor de digitale leefomgeving. Zie ook Lokin & Meuwese 2025, p. 383.

223 Munneke 2012, p. 240-241. Zie ook <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/inleiding-hoofdstuk-5-wetgeving-en-bestuur/artikel-81-wetgevende-macht/#artikel81>. Inhoudelijke beperkingen vloeien uiteraard wel voort uit hoger recht, zoals Grondwet, Statuut, verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

224 Munneke 2012, p. 251.

225 Met dank aan collega's Jasper Doomen en Jip Stam voor deze beeldende term.

226 Bij hoger recht kan in deze context worden gedacht aan EU-wetgeving zoals de AI Verordening en de AVG, die beperkingen opleggen aan de nationale wetgever of hem juist een actieve rol geven ten aanzien van digitale uitvoering.

op grond van bijzondere wetten die niet volgens de regels van de digitale wetgevingswet tot stand zijn gekomen vernietigen? Wat voor consequenties heeft dat ten algemene voor de verbindendheid van die wetten?²²⁷ In de Nieuw-Zeelandse Regulatory Standards Act is dit vraagstuk opgelost door uitdrukkelijk te bepalen dat niet-naleving van die wet de geldigheid van wetgeving niet aantast. Hoewel deze oplossing begrijpelijk is, wordt daarmee in feite toch weer een beroep gedaan op rechtsstatelijke cultuur om de wet effect te laten sorteren. In Nieuw-Zeeland was juist die cultuur – en bijgevolg de motieven van de (rechtse) regering om tot de wet te komen en de ontwerpprincipes die daarin zijn vastgelegd – al bij totstandkoming van de wet een groot discussiepunt (paragraaf 4.2.2). Dit laat zien dat het politieke klimaat van invloed kan zijn op de totstandkoming en de werking van een wetgevingswet. Het is niet ondenkbaar dat ook in ons land politieke stromingen baat zouden kunnen hebben bij institutionalisering van een bepaalde manier van wetgeven die nu juist niet bijdraagt aan rechtsstatelijke waarden.

Op basis van deze globale verkenning lijkt wettelijke regulering geen pasklare oplossing voor digitale disciplinerende invloed. Niettemin is het mijns inziens zinvol om nader onderzoek te doen naar de hiervoor opgeworpen vragen en kanttekeningen, om een finale en vooral valide conclusie te kunnen trekken over (al dan niet) meerwaarde en haalbaarheid van een wet op de digitale wetgeving.

5.5.2 Andere mogelijkheden voor zelfdiscipline van de wetgever

Als een wet op de digitale wetgeving op zijn best toekomstmuziek is, hoe gaat de wetgever dan op korte termijn de disciplinerende invloed op digitale uitvoering van zijn 'product' verstevigen? Daarvoor is serieuze politieke aandacht nodig: digitale uitvoering, of breder gesteld, de technologische rationaliteit, moet een dominantere positie in de besluitvorming krijgen. Tot nu toe neemt de ministerraad een besluit over instrumenten voor wetgevingskwaliteit (en wat daarin over digitalisering is opgenomen) zoals het Beleidskompas en de Aanwijzingen voor de regelgeving. De verantwoordelijke bewindspersoon legt ze voor aan de beide Kamers der Staten-Generaal. Opvallend is dat wetgevingsbeleid en -kwaliteit de afgelopen jaren in bestuurlijk en politiek aanzien zijn gedaald: waar deze onderwerpen in de jaren 90 tot halverwege de jaren 10 een verantwoordelijkheid van de minister van Justitie zelf waren, zijn ze via een minister voor Rechtsbescherming (kabinetten Rutte) doorgeschoven naar de staatssecretaris van J&V (kabinet Jetten). Dat betekent dat het thema geen directe vertegenwoordiger meer heeft in de ministerraad. In lijn met deze ontwikkeling heeft het ook geen eigen Kamerstukdossier meer, maar worden brieven over bijvoorbeeld het Beleidskompas, de Staat van de wetgevingskwaliteit en de Agenda wetgevingskwaliteit ingeboekt onder de vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van J&V.²²⁸ Aan de genoemde stukken zijn in de Tweede Kamer (vooral nog) geen commissiedebatten, schriftelijke overleggen, moties of Kamervragen gewijd. De Eerste Kamer voerde hierover in elk geval nog een schriftelijk overleg²²⁹ en drong eerder via een motie van het lid Backer

²²⁷ Zie ook Lokin & Meuwese 2025, p. 384.

²²⁸ O.a. Kamerstukdossiers 35925-VI, 36600-VI, 36800-VI.

²²⁹ Kamerstukken I 2025/26, 31731, nr. Z.

aan op versterking van de integrale verantwoordelijkheid van de minister van J&V voor wetgevingskwaliteit.²³⁰ Eerder noemde ik ook de initiatieven van de Eerste Kamer op het terrein van algoritmische besluitvorming, waaronder de motie-Veldhoen over een werkwijze die de vertaling van wetgeving naar algoritmen onderdeel maakt van de behandeling van wetsvoorstellen.²³¹ Ook hier wedijvert het onderwerp echter met andere (digitale) prioriteiten.²³²

De vrij geringe politieke aandacht voor het wetgevingsbeleid (al dan niet over digitalisering) maakt het gebruik van de beschikbare instrumenten aan regeringszijde vrijblijvend: op niet (of niet effectief) toepassen ervan wordt een bewindspersoon niet aangesproken. Ook de Kamers zelf hebben geen formele stok achter de deur die structurele beoordeling en bespreking van digitaliseringsaspecten in wetgeving afdwingt. Om die vrijblijvendheid bij alle actoren – ambtelijk en politiek – te doorbreken zou, naar Deens voorbeeld, het wetgevingsbeleid in den brede, maar in elk geval op het gebied van digitalisering, kunnen worden vastgelegd in een politiek akkoord van coalitie en oppositie gezamenlijk. In Denemarken worden dergelijke politieke akkoorden overigens gesloten over de hele breedte van het regeringsbeleid. Het zou een grote staatsrechtelijke verandering zijn als ze ook hier op die schaal zouden worden ingevoerd; in elk geval zou dat niet op korte termijn of zonder nader onderzoek te realiseren zijn. Op deelterreinen, bijvoorbeeld gerelateerd aan wetgevingskwaliteit, regeldruk e.d., zou deze aanpak echter haalbaar kunnen zijn en een steviger basis bieden dan alleen een ministerraadsbesluit en een Kamerbrief, zoals nu. De effectiviteit van zo'n akkoord kan verder worden vergroot door het te voorzien van structurele financiering via de begroting van het Ministerie van J&V en door jaarlijkse bekrachtiging van de afspraken bij de begrotingsbehandeling.²³³

Overigens is de laatste jaren regelmatig geschreven over de 'akkoordenpolitiek' van opeenvolgende kabinetten.²³⁴ De Raad van State waarschuwde in zijn jaarverslag over 2018 voor het 'uitbesteden' van beleidsvorming aan de doelgroepen van de uiteindelijke wetgeving, waarmee de wetgever zichzelf buiten spel dreigt te zetten.²³⁵ Het gaat daarbij echter om een ander type akkoorden: niet tussen coalitie- en oppositiepartijen, maar

230 *Kamerstukken I* 2021/22, 35925-VI, nr. X. Deze motie is (zeer summier) uitgevoerd in de Agenda Wetgevingskwaliteit (*Kamerstukken II* 2024/25, 36600 VI, nr. 151, voetnoot 2). Over de Staat van de wetgevingskwaliteit en de Agenda Wetgevingskwaliteit heeft in de Eerste Kamer een schriftelijk overleg plaatsgevonden (*Kamerstukken I* 2025/26, 31731, nr. Z).

231 Paragraaf 5.3.1.

232 Het accent ligt daarbij op 'wetgeving over digitalisering', blijkens de aanwijzing van rapporteurs voor de zogenoemde Digitale Omnibus verordeningen (wijziging van een aantal EU-verordeningen over digitalisering, waaronder de AI Verordening en de AVG, zie https://www.eerstekamer.nl/nieuws/20260303/eerste_kamer_benoemt_rapporteurs).

233 Een variant op een politiek akkoord schetst Denktank Achterkant van de overheid 2026: het parlement stelt gedurende de formatieperiode van een nieuw kabinet een soort 'consensuswetten' vast over algemene onderwerpen. De partijen spreken bij de stemming uit dat ze niet zullen bijdragen aan coalitie-afspraken die inbreuk maken op die wetten, nu deze representeren wat een brede meerderheid in het algemeen belang vindt (p. 50). Hoewel ik deel uitmaakte van de Denktank, is voor mij nog een vraag of bij de geldende hiërarchie in wetgeving zo'n consensuswet meerwaarde heeft boven een politiek akkoord (door de Denktank in feite verpakt in een stemverklaring bij zo'n wet). Niettemin is het een interessant gedachte-experiment.

234 Zie een analyse van Marc Chavannes (met bronvermeldingen) in *De Correspondent* (2023): <https://decorrespondent.nl/14626/akkoordenpolitiek-is-uitstelpolitiek-laat-de-regering-a-u-b-gaan-regeren/3aa75fdd-0649-075b-31a7-0820e3182aa>.

235 Raad van State, Jaarverslag 2018, p. 17-18.

tussen het kabinet en een groot aantal maatschappelijke actoren. Bovendien zou het bij een politiek akkoord naar Deens model over het wetgevingsbeleid ten behoeve van digitale uitvoering juist gaan om afspraken die de positie van de wetgever versterken.

6. Afronding

Ik heb in deze rede een beeld geschetst van de vaak problematische relatie tussen digitale uitvoering van wetgeving en rechtsstatelijkheid, van de noodzaak tot digitaal disciplineren, van het daartoe in Nederland en enkele andere landen in meer en mindere mate gevoerde wetgevingsbeleid en van mogelijkheden om dat wetgevingsbeleid in lijn te brengen met de eisen die de tijd daaraan stelt. De korte conclusie: er is veel te doen.

De lange conclusie is een werkplan voor onderzoek naar digitale disciplineren voor de komende vier jaar. Het voert te ver om het hele plan hier uit de doeken te doen, maar ik noem een aantal hoofdlijnen. Deze betreffen enerzijds de ‘formele’ kant van digitale disciplineren, die ook in deze rede centraal stond: hoe kunnen in het wetgevingsproces effectieve *checks and balances* worden ingebouwd die de wetgever in staat stellen om grip te houden op digitale uitvoering van zijn product? Hieronder vallen (promotie) onderzoek naar openbare vastlegging van het proces van vertaling van wetgeving naar systeemspecificaties, onderzoek naar verplichte toepassing van instrumenten voor uitvoeringsgericht ontwerpen van wetgeving²³⁶ en naar herontwerp van het wetgevingsproces, inclusief passende ondersteuning voor het redigeren van wetgeving. Ook verder onderzoek naar institutionele aspecten zoals de verhouding tussen algemene en bijzondere wetgeving, een beleidsregelplicht voor digitaal uit te voeren wetgeving en de wenselijkheid en mogelijkheid van zelfbinding van de wetgever horen hierbij. Anderzijds gaat het om de ‘materiële’ kant van digitale disciplineren: doorontwikkeling van methodiek en werkwijze voor gestructureerde analyse van juridische bronnen, onderzoek naar standaarden die herbruikbaarheid van analyseresultaten mogelijk maken, en onderzoek naar mogelijkheden voor AI-ondersteuning bij het uit wet- en regelgeving destilleren van specificaties voor digitale uitvoering. En dan is er nog de ‘menselijke’ kant van digitale disciplineren: onmisbaar is samenwerking tussen alle actoren in de keten van beleid, wetgeving en uitvoering. Professionals, zowel juridisch als op het vlak van systeemontwikkeling, moeten elkaars wereld en taal delen om rechtmatige en rechtvaardige digitale uitvoering te kunnen realiseren. Daarvoor zijn kennis en vaardigheden nodig, maar bovenal een open geest. Het consolideren en uitbouwen van opleiding waarin deze aspecten centraal staan is een speerpunt in het werkplan.

²³⁶ Waarbij de systeemspecificaties in feite al in het ontwerpproces worden gemaakt en vastgelegd.

Uitvoering van dit alles is een flinke opgave; te veel voor de twee dagen in de week die ik daarvoor tot mijn beschikking heb. Gelukkig bestaan op alle deelterreinen verbanden waarin wordt samengewerkt om die opgave te verwezenlijken. Ik noemde al het overheidsbrede ecosysteem voor wendbare wetsuitvoering in wording, waarin ‘leren’ en ‘doen’ samengaan, gedragen door breed bestuurlijk commitment. Deze leerstoel draagt uiteraard bij aan het onderdeel ‘leren’. Daarnaast is door een groep experts uit overheid, wetenschap en bedrijfsleven een gemeenschappelijk raamwerk voor interdisciplinaire professionals ontwikkeld, kortweg GRIP, waarin breed opleidingsaanbod ondergebracht kan worden. Ook opleidingsaanbod van de Open Universiteit (OU) zal hierin een plaats krijgen.²³⁷ Een samenwerkingsverband dat zeker niet onbenoemd mag blijven is de Community Digitalisering en Rechtsstaat van de OU: niet alleen een platform waar opleiding en onderzoek bij elkaar komen, maar ook de verbinding met de leerstoel Digitalisering en de democratische rechtsstaat van Reijer Passchier. Al meer dan 250 mensen – alumni van opleidingen, deelnemers aan masterclasses en andere bijeenkomsten – hebben zich aangesloten bij deze community en willen meedenken over en meewerken aan vraagstukken rond digitalisering en rechtsstaat. Het streven is om deze community door te ontwikkelen naar een Centrum voor Digitalisering en Rechtsstaat waar onderzoek en opleiding een structurele plaats krijgen.

Tot slot nog dit. Wetgeving is het fundament van onze rechtsstaat, maar zij kan die rechtsstaat pas dragen als de uitvoering naar de letter én de geest van de wet is ingericht. Het is een opdracht aan de wetgever om een rechtmatige en rechtvaardige uitvoering te faciliteren en te disciplineren. Ik blijf mij daar vanuit deze leerstoel en via mijn werk in de overheidspraktijk voor inzetten.

²³⁷ Bijvoorbeeld het programma Wendbare wetgeving en wetsuitvoering in de digitale rechtsstaat.

7. Dankwoord

Traditioneel eindigt een rede als deze met een dankwoord en er is geen reden om met die traditie te breken. Mijn dank gaat in de eerste plaats uit naar het College van bestuur van de Open Universiteit en in het bijzonder rector magnificus professor Theo Bastiaens voor de gelegenheid om deze leerstoel te bekleden en voor het vertrouwen dat mij daarmee is gegeven. Daarvoor dank ik evenzeer de decaan van de faculteit Rechtswetenschappen, professor Denis Abels.

Deze leerstoel zou er echter niet geweest zijn zonder de niet-aflatende inzet van Ronald Damhof, CDO van het Ministerie van J&V en van Ronald Janse, oud decaan van de faculteit Rechtswetenschappen, en zonder de steun van de andere sponsors: het Ministerie van BZK, de Rechtspraak, het Openbaar Ministerie, de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de Belastingdienst, de Kamer van Koophandel, het Forum Standaardisatie, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de Stichting ICTU. Ook naar hen gaat mijn grote dank uit. Hetzelfde geldt voor Theo Hooghiemstra, Helen Hukshorn en Thijs Drouen van Hooghiemstra & Partners, die mijn detachering bij de OU mogelijk hebben gemaakt en me sowieso in alle opzichten steunen bij mijn activiteiten, zowel bij HP zelf als daarbuiten.

De basis voor mijn interesse in en inmiddels misschien wel queeste naar de optimale verbinding tussen wetgeving en digitale uitvoering werd gelegd in 2005. Toen raakte ik betrokken bij de implementatie van de gegevensstandaard XBRL voor het opstellen van jaarrekeningen en fiscale winstaangiftes. De (toen nog) elektronische overheid was al een paar jaar onderweg, maar op dat moment zag ik voor het eerst heel concreet de betekenis voor wetgeving en wetgevingsproces en voor rechtsstatelijkheid van overheidsoptreden. In de afgelopen 21 jaar heb ik met heel veel mensen samengewerkt om die zo nodige verbinding tussen wetgeving en digitale uitvoering te realiseren, te veel om hier op te noemen. Sommigen kunnen echter niet onbenoemd blijven, dus zonder anderen tekort te doen, toch een kleine opsomming in een min of meer chronologische volgorde:

- Simone Dobbelaar, die toen ik het woord taxonomie uitsprak bij onze eerste ontmoeting uitriep: "Wij worden vriendinnen", en zo geschiedde.
- Remco van Wijk, Niels de Winne en Reindert Gerding; we verrichtten met Legis pionierswerk dat nog niet echt begrepen werd, maar kijk waar we nu staan!

- Peter Straatsma en Diederik Dulfer, de peetvaders van ‘wendbare wetsuitvoering’ bij de Belastingdienst, waar ik vanaf 2011 aan mocht meewerken.
- Sijr Nijssen en Harrie van Houtem, visionairs van het eerste uur op wier schouders we nog steeds staan.
- Anouschka Ausems en John Bulles, voor alle inspirerende en leerzame uren die we besteedden aan het boek Wetsanalyse.
- Robert van Doesburg, Marco Brattinga en Vincent van Dijk, die mij scherp houden op de conceptuele zuiverheid én praktische toepasbaarheid van wetsanalyse.
- Frank van Ommeren, niet alleen promotor van mijn proefschrift, maar ook van de overtuiging dat deze plek mij zou passen.
- En natuurlijk Reijer Passchier, we vormen de ideale tandem voor digitalisering en rechtsstaat, het is een eer om met je samen te werken.

De collega’s van de sectie Staatsrecht en Encyclopedie wil ik bedanken voor de warme ontvangst en de leerzame overleggen waar zo veel mooie vraagstukken langskomen. En natuurlijk ook dank aan de collega’s van RW en M&R voor de immer geweldige ondersteuning. Daarbij verdienen Serge Gouders, Judith Slechtriem, Hanneke Geurts en Kirby de Bock – ook weer zonder afbreuk te doen aan de inzet van anderen – een eervolle vermelding.

Dan een woord voor mijn familie en dierbaarste vrienden en vriendinnen: misschien snappen jullie niet altijd wat ik doe en waarom ik me daar zo volledig in gooi. Ik hoop dat deze middag dat – net als acht jaar geleden mijn promotie – weer wat duidelijker heeft gemaakt. Ik ben verslingerd aan mijn werk, gedreven door de overtuiging dat de overheid beter kan. Jullie aanwezigheid – dichtbij of verder weg, uitgesproken of stilzwijgend, in woord of in daad – bij alles wat ik doe, is een onmisbare en enorm gewaardeerde steun.

Het is jammer dat ‘ons pa en ma’ deze dag niet kunnen meemaken, maar ik weet zeker dat ze van bovenaf toekijken. Ons pa – zoals hij placht te zeggen – “Zo trots als een aap met zeven staarten”, en ons ma met de haar kenmerkende verzuchting “Tis toch verschrikkelijk!”.

Het laatste woord ten slotte, is voor mijn dochters Pien en Noor. Ik ben trots op de meisjes die jullie waren en op de mooie mensen die jullie geworden zijn. Ik heb bewondering voor de manier waarop jullie je weg in het leven zoeken en vinden, op heel verschillende manieren en toch onlosmakelijk verbonden. Jullie zijn mijn pride & joy, mijn joy & pride, voor altijd!

Ik heb gezegd.

Geraadpleegde literatuur

Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde

Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde, *Koester de democratie! Een dringende oproep om de democratische rechtsorde weer voor iederéén te laten werken*, bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 29279, nr. 823.

Al Khatib 2024

O.A. Al Khatib, 'Van individuele naar systemische transparantie: op naar een recontextualisering van geldende rechtsnormen na de 'algorithmic turn'', in *Bewijsrecht* (Jonge VAR-reeks 22), Den Haag: Boom Juridisch 2024, p. 7-60.

Al Khatib e.a. 2024

O.A. al Khatib, M.H.A.F. Lokin, R.J.H. Bruggeman & A.C.M. Meuwese, 'De A is van algoritme: hoe de Awb op dit vlak te versterken', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2024/426, p. 623-636.

Algemene Rekenkamer 2020

Algemene Rekenkamer, *Grip op digitalisering: rode draden uit tien jaar Rekenkameronderzoek*, bijlage bij: *Kamerstukken II* 2019/20, 35 229, nr. 6.

Algemene Rekenkamer 2025

Algemene Rekenkamer, *Fouten bij WIA-uitkeringen: blind voor de signalen, burgers geraakt*, Den Haag: 2025.

Ausems e.a. 2021

A. Ausems, J.P. Bulles & M. Lokin, *Wetsanalyse voor een werkbare uitvoering van wetgeving met ICT*, Den Haag: Boom juridisch 2021.

Barraclough e.a. 2021

Tom Barraclough, Hamish Fraser & Curtis Banes, *Legislation as code for New Zealand: opportunities, risks and recommendations*, The Law Foundation New Zealand & Brainbox Institute, 2021 (<https://lawfoundation.org.nz/wp-content/uploads/2021/03/Legislation-as-Code-9-March-2021-for-distribution.pdf>).

Bovens & Zouridis 2002

Mark Bovens & Stavros Zouridis, 'From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology Is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control', *Public Administration Review*, Vol. 62, No. 2 (Mar. - Apr. 2002), p. 174-184.

Bovens 2003

M.A.P. Bovens, *De digitale republiek. Democratie en rechtsstaat in de informatiemaatschappij*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2003.

Bröring 2019

H.E. Bröring, 'Bestuursrechtelijke soft law: tien opmerkingen', in: B. Marseille, H. Peters, T. Barkhuysen, W. den Ouden & R. Schlössels (red.), *25 jaar Awb: In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer, p. 167-179.

Denktank Achterkant van de Overheid 2026

Denktank Achterkant van de Overheid, *Nieuwland, een ontwerp voor de digitale rechtsstaat*, 2026 (<https://achterkantvandeoverheid.nl/avdo/ontwerp>).

Van Eck 2018

B.M.A. van Eck, *Geautomatiseerde ketenbesluiten en rechtsbescherming*, (diss. Tilburg), 2018.

Van Eck e.a. 2018

Marlies van Eck, Mark Bovens & Stavros Zouridis, 'Algoritmische rechtstoepassing in de democratische rechtsstaat', *Nederlands Juristenblad*, 2018/2101, p. 3008-3017.

Evers e.a. 2021

G.H. Evers, G.J. van Midden & L.H.M. Weesing-Loeber, 'Het toetsingskader 'Digitalisering en wetgeving'. Een nieuwe impuls voor wetgevingstoetsing', *RegelMaat*, 2021 (37) 4, p. 315-329.

Geertjes 2023

G.J.A. Geertjes, 'De formele wetgevingsprocedure als waarborg: democratische legitimatie, zorgvuldigheid en transparantie', in L.C. Groen & A.M. Keppel (red.), *De wetgevingsprocedure anno 2022: klaar voor de toekomst?*, Preadviezen voor de Nederlandse Vereniging voor Wetgeving, Den Haag: Boom juridisch 2023, p. 21-58.

Van Gestel 2022

R. van Gestel, 'Een ongekend parlement: Over de toeslagenaffaire en de Trias', in J. Goossens, J. de Poorter, G. van der Schyff, T. Geldof & C. van Orsouw (red.), *Rechtsvorming in een hypercomplexe samenleving*, Bundel n.a.v. de Staatsrechtconferentie 2022 (Tilburg University), Oosterwijk: Wolf Legal Publishers 2022, p. 61-104.

Hamer e.a. 2023

J. Hamer, L. Kool, B. Hijstek, Q. van Eeden & D. Das, *Generatieve AI: Rathenau Scan*, Rathenau Instituut 2023 (https://pure.knaw.nl/ws/portalfiles/portal/1241861953/Scan_Generatieve_AI_Rathenau_Instituut_1_.pdf).

Hart 1994

H.L.A. Hart, *The Concept of Law*, New York: Oxford University Press 1994 (second edition).

Hildebrandt 2015

M. Hildebrandt, *Smart Technologies and the End(s) of Law. Novel Entanglements of Law and Technology*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2015.

Hildebrandt 2020

M. Hildebrandt, 'Computationeel Tegenspel: De Nieuwe Ruimte van Het Recht', *Actioma* 2020/211, p.12-18.

Hirsch Ballin & Oerlemans

M. Hirsch Ballin & J.J. Oerlemans, 'Datagedreven opsporing verzet de bakens in het toezicht op strafvorderlijk optreden', *Delikt en Delinkwent* 2023/2, p. 18-38.

Hoevens 2026

N.J. Hoevens, *Digitalisering in de publieke sector en verschuivingen in publieke waarden* (diss. Nijmegen), Nijmegen: Radboud University Press 2026.

Huisman 2024

W. Huisman, 'Data-analyse door opsporingsautoriteiten: ontwikkelingen, praktijken en risico's', *Boom Strafbblad*, 2024/1, p. 1-6.

James e.a. 2022

G. James et al., *An Introduction to Statistical learning*, New York: Springer 2022.

Jansen 2025

R.H.T. Jansen, 'Technologieneutraal wetgeven: makkelijker gezegd dan gedaan', *RegelMaat* 2025 (40) 3, p. 249-256.

Koppenjan e.a. 2024

J.F.M. Koppenjan e.a., *Het gebruik van het Beleidskompas binnen de Rijksoverheid*, (WODC rapport 3465), Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum 2024.

Kutscher & Wolswinkel 2025

S. Kutscher & J. Wolswinkel, 'The Rule of Tech? Submitting Legislation to Digital Constraints', in J. Goossens, E. Keymolen & A. Stanojević (eds.), *Public Governance and Emerging Technologies*, Cham: Springer International Publishing 2025, p. 239-261.

Loeffen & Van de Lustgraaf 2025

S.C. Loeffen & M.A. van de Lustgraaf, 'De Tweede Kamer als medewetgever: de wetsbehandeling in beweging', *RegelMaat* 2025 (40) 2, p. 139-151.

Lokin 1984

J.H.A. Lokin, 'Lex semper loquitur. Over wetgeven en rechtspreken', *Groninger Opmerkingen en Mededelingen* 1984 (1) I, p. 1-50 (<https://ugp.rug.nl/grom/issue/view/2567>).

Lokin 2018

M.H.A.F. Lokin, *Wendbaar wetgeven, de wetgever als systeembeheerder* (diss. Amsterdam VU), Den Haag: Boom juridisch 2018.

Lokin 2019

Mariette Lokin, *Een wendbare medewetgever. Ideeën voor versterking van de technologische rationaliteit in het parlementaire wetgevingsproces*, Publicatiereeks Academie voor Wetgeving, 2019 (https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=6658218).

Lokin 2023

M.H.A.F. Lokin, 'Wendbaar wetgeven revisited: de rol van de medewetgever als systeembeheerder', *RegelMaat* 2023 (38) 3, p. 208-225.

Lokin & Van Kempen 2019

M.H.A.F. Lokin & J.M. van Kempen, 'Van wet naar loket: bedrijfsregels en agile werken voor een transparante wetsuitvoering', *RegelMaat* 2019 (34) 1, p. 35-57.

Lokin & Meuwese 2025

M. Lokin & A.C.M. Meuwese, 'Digitalisering van wetgeving: is het tijd voor een 'wet op de wetgeving'?' in B. Aarras e.a. (red.), *De orde overzien. Opstellen voor prof. mr. A.E. Schilder*, Deventer: Wolters Kluwer 2025.

Meuwese 2021

A.C.M. Meuwese, 'Het nieuwe toetsingskader 'Digitalisering en wetgeving': enkele reflecties', *RegelMaat* 2021 (37) 3, p. 249-253.

Van Melis 2014

S.A.P.J. van Melis, 'Wetgevingsbeleid springlevend!', *RegelMaat*, 2014 (29) 5, p. 292-302.

Munneke 2012

S.A.J. Munneke, 'De bevoegdheid tot wetgeving bij de centrale overheid', in: S.E. Zijlstra e.a. (red.), *Wetgeven. Handboek voor de centrale en decentrale overheid*, Deventer: Kluwer 2012, p. 239-262.

Nationale ombudsman 2013

Nationale ombudsman, *Mijn onbegrijpelijke overheid*, Ombudslezing 31 mei 2013 (https://www.nationaleombudsman.nl/uploads/ombudslezing_mijn_onbegrijpelijke_overheiddoor_alex_brenninkmeijer_31_mei_2013.pdf).

Nationale ombudsman 2021

Nationale ombudsman, *Een burger is geen dataset. Ombudsvisie op behoorlijk gebruik van data en algoritmen door de overheid*, rapportnr. 2021/021.

Van Ommeren 2022

F.J. van Ommeren, 'Op zoek naar rechtsstatelijke cultuur', *Nederlands Juristenblad*, 2022/2697, p. 3136-3142.

Van Ommeren 2024

F. van Ommeren, 'Recht zonder ziel: de verhouding tussen wetgeving en digitalisering', *RegelMaat*, 2024 (39) 1, p. 82-92.

Parlementaire enquêtecommissie Fraude en Dienstverlening 2024

Parlementaire enquêtecommissie Fraude en Dienstverlening, *Blind voor mens en recht*, Kamerstukken II 2023/24, 35867, nrs. 5, 6 en 8.

Passchier 2021

Reijer Passchier, *Artificiële intelligentie en de rechtsstaat. Over verschuivende overheidsmacht*, *Big Tech en de noodzaak van constitutioneel onderhoud*, Den Haag: Boom juridisch 2021.

Passchier 2024

Reijer Passchier, *De vloek van Big Tech. De juridisch-technologische wortels van constitutioneel verval en digitaal feodalisme*, Den Haag: Boom 2024.

Passchier & Lokin 2025

Reijer Passchier & Mariette Lokin, Wetenschappelijke factsheet Rechtsstatelijke risico's van de digitale uitvoering van wetten (https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2025A00351).

Plesner & Justesen 2021

U. Plesner & L. Justesen, 'The Double Darkness of Digitalization: Shaping Digital-ready Legislation to Reshape the Conditions for Public-sector Digitalization', *Science, Technology & Human Values*, 2021, vol. 47, afl. 1, p. 146-173.

Prins & Wolswinkel 2025

C. Prins & J. Wolswinkel, 'Digitale uitvoering van wetgeving: Een raamwerk voor parlementair toetsen en controleren', *Nederlands Juristenblad*, 2025/637, p. 878-886.

Raad van State 2018

Raad van State, *Mijn?DigitaleOverheid.nl, advies over digitalisering en rechtsstatelijke verhoudingen*, Kamerstukken II 2017/18, 26643, nr. 557.

Raad van State 2021

Raad van State, *Digitalisering wetgeving en bestuursrechtspraak*, (<https://www.raadvanstate.nl/@125918/publicatie-digitalisering/>).

Raad voor Openbaar Bestuur 2024

Raad voor Openbaar Bestuur, Advies 'Naar een uitvoerende macht' (<https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/2024/11/21/advies-naar-een-uitvoerende-macht>).

Riezebos & Lokin 2012

C. Riezebos & M.H.A.F. Lokin, 'Voorbereiden van wetgeving: legislative manoeuvres in the dark', *RegelMaat*, 2012 (27) 1, p. 3-16.

Schlössels & Zijlstra 2017

R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, deel 1, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Scholten 1974

P. Scholten, *Mr. C. Asser's handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht, Algemeen deel I*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1974.

Smit 2026

C. Smit, *Minderheidskabinetten in Nederland en Denemarken*, (diss. Leiden, Meijers-reeks), Den Haag: Boom 2026.

Staatscommissie rechtsstaat 2024

Staatscommissie rechtsstaat, *De gebroken belofte van de rechtsstaat. Tien verbetervoorstellen met oog voor de burger*, Den Haag: 2024.

Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties 2021

Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, *Klem tussen balie en beleid*, Kamerstukken II 2020/21, 35387, nr. 2.

Tinnevelt e.a. 2023

R. Tinnevelt, R. Jansen & M. van Emmerik, 'De democratische rechtsstaat in Nederland. Over weerbaarheid en waakzaamheid', *Nederlands Juristenblad*, 2023/2815, p. 3375-3380.

Voermans 1998

W.J.M. Voermans, 'Wetgeving en de elektronische snelweg', *RegelMaat* 1998 (3) 4, p.159-161.

Voermans e.a. 2009

W.J.M. Voermans, R. van Wijk & M.F.W.H.A. Janssen, *Zo maken wij wetten, een beschrijving van het wetgevingsproces in de praktijk* (WODC Rapport OV 201004), Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum 2009.

Voermans e.a. 2011

W.J.M. Voermans & J.H. Gerards (met medewerking van M.L. van Emmerik & H.-M.Th.D ten Napel), *De juridische betekenis van het begrip rechtsstaat*, Raad van State, Den Haag: Raad van State 2011.

De Weerd 2025

D.F.P. de Weerd, 'In het algemeen intelligent: reguleringssystematiek en risicobeheer voor general-purpose AI in de AI-verordening', *Computerrecht* 2025/48, p. 112-118

Widlak & Peeters 2018

Arjan Widlak & Rik Peeters, *De digitale kooi, (on)behoorlijk bestuur door informatiearchitectuur*, Den Haag: Boom bestuurskunde 2018.

Wolswinkel 2020

J. Wolswinkel, *Willekeur of algoritme? Laveren tussen analoog en digitaal bestuursrecht* (oratie Tilburg), Tilburg: Tilburg University 2020.

WRR 2021

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Opgave AI. De nieuwe systeemtechnologie* (rapport nr. 105), Den Haag: WRR 2021.

Zouridis 2000

S. Zouridis, *Digitale disciplineren. Over ICT, organisatie, wetgeving en het automatiseren van beschikkingen*, (diss. Tilburg), Tilburg: Eburon 2000.

Zouridis e.a. 2019

Stavros Zouridis, Mark Bovens & Marlies van Eck, 'Automated discretion', in T. Evans & P. Hupe (eds.), *Discretion and the Quest for Controlled Freedom*, Cham: Springer International Publishing 2019, p. 313-329.

Zouridis 2025

S. Zouridis, 'Learning-Loop Bureaucracies: A Configuration Approach to AI, Law, and Organizations', in J. Goossens, E. Keymolen & A. Stanojević (eds.), *Public Governance and Emerging Technologies*, Cham: Springer International Publishing 2025, p. 381-397.

Zuurmond e.a. 2023

A. Zuurmond, M.H.A.F. Lokin & G. Mulder, 'De informatiele zorgplicht van de overheid', in *Zorgplichten in het bestuursrecht*, preadviezen voor de jaarvergadering van de VAR Vereniging voor Bestuursrecht, VAR-Reeks 170, Den Haag: Boom juridisch 2023, p. 77-134.

