



Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL

VERSLAG RAPPORTEURS

Digitale rechtsstaat

Juni 2025

Inleiding

De commissie Digitale Zaken (DiZa) heeft het onderwerp ‘Digitale rechtsstaat’ opgenomen op haar kennisagenda. Wij, de leden Kathmann (GL-PvdA) en Six Dijkstra (NSC), zijn ingesteld als rapporteurs voor dit onderwerp. Hierbij bieden wij ons eindverslag aan.

In dit verslag gaan wij in op:

- 1. De activiteiten die wij als rapporteurs hebben uitgevoerd.
- 2. Onze bevinding: de Kamer heeft te weinig zicht op digitale uitvoering van wetten door ontbreken van een wetsvertaling.
- 3. De ‘Digitale toets’: een handvat waarmee wij Kamerleden willen ondersteunen bij het krijgen van grip op digitale uitvoering van wetten.

1. Ontplooide activiteiten

Als eerste stap hebben wij een netwerkverkenning laten opstellen door Parlement & Wetenschap. Op basis hiervan zijn voor onze vraag relevante experts geselecteerd.

Deze experts zijn gevraagd om wetenschappelijke factsheets op te stellen over de volgende vragen:

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

De volgende factsheets zijn ontvangen.

Auteur	Factsheet
- Robert van Doesburg (TNO), - Dr. Ivar Timmer (Hogeschool van Amsterdam)	Regels voor een digitale rechtsstaat (link)
- Dr. Mariette Lokin (Open Universiteit en Hooghiemstra en partners), - Prof. mr. dr. Reijer Passchier (Open Universiteit en Universiteit Leiden)	Rechtsstatelijke risico's van de digitale uitvoering van wetten (link)
- Prof. mr. Corien Prins (WRR, Tilburg University) - prof. mr. dr. Johan Wolswinkel (Tilburg University)	Digitale uitvoering van wetgeving (link)

Vervolgens is op 11 februari 2025 een [technische briefing](#) georganiseerd. Hierbij stonden bovenstaande vragen centraal en werden de auteurs van de factsheets uitgenodigd om hun visie hierop toe te lichten.

De opgehaalde kennis en inzichten, in combinatie met de aanbevelingen van de [Raad van State](#) voor wetgeving en digitalisering (uit 2021), vormen de basis voor onze bevindingen (hoofdstuk 2) en het handvat dat wij hebben opgesteld als stap in de goede richting (hoofdstuk 3).¹

2. Bevinding: de Kamer heeft te weinig zicht op digitale wetsvertaling

Wetgeving wordt steeds vaker uitgevoerd met behulp van ICT-systemen. ICT-systemen zijn onmisbaar binnen de processen van de overheid vanwege de grote schaal waarop de overheid handelt. Om de digitale uitvoering van wetten mogelijk te maken, moet de (menselijke) taal van wetten – inclusief daarin voorkomende compromissen, open normen, ambiguïteiten, vaagheden en tegenstrijdigheden – omgezet worden naar gedetailleerde computercode (als...dan-regels, ofwel algoritmes). In dat proces moeten soms ingrijpende keuzes worden gemaakt.

En daar zit volgens ons de crux: voor het bouwen van ICT-uitvoeringssystemen dienen wetten van een nadere interpretatie te worden voorzien, zoals wat precies wordt bedoeld met een bepaald begrip. Die vertaalslag, of wetsinterpretatie, wordt veelal gedaan door ontwikkelaars van ICT-systemen – en daarmee soms ook door private partijen. Die keuzes worden vaak onvoldoende gespecificeerd, geëxpliceerd, systematisch vastgelegd en verantwoord. Laat staan dat de Staten-Generaal of andere controleurs over die keuzes kunnen meedenken, die keuzes kunnen beoordelen, democratisch kunnen legitimeren of desgewenst veranderen. Tijd dus voor meer grip op de digitale uitvoeringspraktijk van wetgeving.

3. De Digitale toets: handvat bij wetgeving met digitale uitvoering

Om bij te dragen aan Kamerbrede grip op de digitale uitvoeringspraktijk bij wetgeving hebben wij een handvat opgesteld. Dit noemen wij de 'Digitale toets'. De digitale toets bevat voorbeeldvragen die in het bijzonder van belang zijn te stellen bij wetgeving waarbij de uitvoering sterk zal leunen op ICT. Deze vragen zijn aanvullend op bestaande hulpmiddelen ter ondersteuning van wetgevingskwaliteit, waaronder de handreiking [Werken aan wetten](#). Deze vragen zijn een bewerkte selectie uit de eerdergenoemde bronnen. Zie de bijlage voor een publieksversie.

Vooraf: hoe herken je (te verwachten) ICT-uitvoering bij wetgeving?

- Het wetsvoorstel bevat rechten of verplichtingen voor burgers waarover de overheid een besluit moet nemen;
- En de doelgroep die door het wetsvoorstel wordt geraakt is omvangrijk (dit maakt een vorm digitale uitvoering vrijwel onvermijdelijk);
- Of het wetsvoorstel gaat over een domein waarin deels digitale of geheel geautomatiseerde besluitvorming al gemeengoed is (bijvoorbeeld sociale zekerheid, fiscaliteit, omgevingswetgeving).

¹ Met ons handvat hebben wij ook aansluiting gezocht bij de Eerste Kamer. Zij publiceerden in mei 2025 een [Lijst met vragen en aandachtspunten](#) bij de beoordeling van wetgeving met een digitaliseringscomponent.

Digitale toets bij wetgeving

1. Hoe beoordelen de uitvoeringsorganisaties de kansen en risico's van de digitale uitvoering van dit wetsvoorstel?
2. Heeft bij de voorbereiding van het wetsvoorstel al een vertaling van wet naar beslisregels plaatsgevonden (dus naar als...dan-regels)? En is vervolgens de vertaling van deze beslisregels naar computercode getest?
3. Is er in de wet- en regelgeving beoordelingsruimte overgelaten aan de uitvoerder (oftewel: kent de wet open normen)? Zo ja, is geborgd dat de vertaling naar beslisregels voor concrete situaties door uitvoeringsorganisaties transparant en herleidbaar is?
4. Is duidelijk welke gegevens mogen worden gebruikt en is de kwaliteit van deze gegevens altijd in orde? Let bijvoorbeeld op risico's bij hergebruik.
5. Is de openbaarheid en toegankelijkheid van de code afgesproken? Hebben ambtenaren toegang tot de code en hebben zij voldoende begrip van de werking ervan?
6. Is voorzien in niet-digitale contactmogelijkheden voor burgers met de overheid?
7. Zijn risico's in beeld voor (kwetsbare) burgers als digitale systemen falen (bijv. storingen of fouten)?
8. Gaan er alarmbellen af op het juiste moment bij de juiste mensen wanneer de ICT-systemen niet goed functioneren of onbedoelde uitkomsten genereren? Is er de mogelijkheid om fouten in het proces te herstellen, of om de ICT-systemen los te laten zodat maatwerk geboden kan worden?
9. Beschikken toezichthouders over voldoende toezichts- en handhavingsinstrumenten en capaciteit, over de benodigde ICT-infrastructuur en voldoende technische kennis?
10. Is vastgelegd wanneer de digitale uitvoering van de wet geëvalueerd wordt? En is duidelijk op basis waarvan?

Toelichting per vraag

1) Uitvoerbaarheid voor uitvoeringsorganisaties komt aan bod in de **uitvoeringstoetsen**. Bij voorziene digitale uitvoering van wetgeving zouden uitvoeringsorganisaties hun inschatting van de haalbaarheid en risico's hierin kunnen delen.

2) Als er onduidelijkheid is over de vertaling van wetgeving naar beslisregels en code, dan kan de Kamer vragen naar de invulling van onderdeel 4.6 van het **beleidskompas**, de [werkmethode ICT-uitvoeringsgericht wetgeven](#). Het beleidskompas is een hulpmiddel dat gebruikt kan worden door ambtenaren bij het opstellen van wetgeving. De Kamer kan ook vragen naar de beslisregels, waarin de als...dan-redenering van de wet zichtbaar wordt gemaakt. De Raad van State beoordeelt of de (verondersteld) te gebruiken automatische besluitvorming en algoritmen worden toegelicht (vanuit burgerperspectief en doenvermogen), en of daarbij wordt ingegaan op transparantie, controleerbaarheid en rechtsbescherming.

3) Een uitvoerder heeft soms ruimte om te bepalen hoe open normen worden ingevuld, vaak op basis van expertise of context. Bijvoorbeeld, een inspecteur beoordeelt of een bedrijf voldoet aan "goede arbeidsomstandigheden" volgens de Arbowet. Het voordeel van open normen is dat deze meer flexibel zijn. Echter, voor ICT-uitvoering zijn algoritmes nodig, oftewel als...dan-regels. Voor deze vertaalslag van wettekst naar code zijn keuzes nodig die uitvoeringsorganisaties maken. Deze keuzes moeten gespecificeerd, geëxpliceerd, systematisch vastgelegd, verantwoord en toegankelijk/openbaar worden. De Raad van State beoordeelt de verslaglegging van omzetting van de voorgestelde regelgeving in geautomatiseerde beleidsregels en uitvoering ('specificatiedossier'), zie hun [toetsingskader](#) 'Digitalisering en wetgeving' uit 2021.

4) Risico's bij hergebruik van gegevens kunnen vooral optreden bij zogenaamde 'ketenbesluiten' (zie ook het proefschrift van B.M.A. van Eck uit 2018). Dit is een besluit dat tot stand is gekomen door een systeem dat automatisch handelt - dat wil zeggen zonder dat rechtstreekse menselijke tussenkomst vereist is - , waarbij het systeem afhankelijk is van gegevens die afkomstig zijn uit een keten en het besluit op zijn beurt van invloed is op een ander besluit van een ander bestuursorgaan uit een keten. Als een hergebruikt gegeven onverhoopt niet klopt en tot een onjuiste beslissing leidt, moet dit snel rechtgezet kunnen worden om verdere onwenselijke doorwerking in de keten te voorkomen. Gegevens kunnen veranderen (bijv. bij verhuizing) of binnen een andere context een andere betekenis hebben (zoals 'zo snel mogelijk'). De Kamer kan bijvoorbeeld vragen of gegevens gelogd worden. Zie ook wat de AP hierover zegt: [logging van gegevens](#).

5) Het is zowel van belang dat ambtenaren precies kunnen herleiden hoe de wettekst is vertaald naar code, als dat er expertise beschikbaar is over hoe die code precies werkt. Wanneer de code wordt opgesteld door een private partij - bijvoorbeeld via aanbesteding - zou de openbaarheid moeten worden afgedwongen. Er is een [algoritmeregister](#) waarin overheden hun gebruikte algoritmes publiceren. Deze is nog niet volledig om dit moment van schrijven.

6) De Raad van State raadt in zijn advies aan dat burgers zinvol contact moeten hebben met de overheid, buiten de digitale route om. Dit is geen vormvereiste (contact via papier of via menselijke interactie), maar wel een materieel vereiste dat de burger inhoudelijk "te woord wordt gestaan" door de uitvoerende instantie. Dit contact moet zich niet beperken tot 'uitleggen van de wet' maar moet ook kunnen leiden tot bijstelling van voornemens of handelingen. Met andere woorden, dat het contact zinvol is: dat de burger zich serieus behandeld voelt en dat de overheid hem daadwerkelijk helpt.

7) In de memorie van toelichting moeten de gevolgen, waaronder de gevolgen voor burgers, in beeld worden gebracht. Daarbij zouden ook deze aspecten aandacht moeten krijgen.

8) Denk hierbij ook aan de rechtsmiddelen (bezwaar en beroep) voor burgers wanneer het misgaat.

9) Van belang is dat toezichthouders over voldoende mensen (met de juiste kennis en expertise) en middelen (zoals de benodigde ICT) beschikken. Overigens maken toezichthouders soms zelf ook gebruik van (zelflerende) algoritmes. De Kamer kan ook hier naar vragen.

10) Denk hierbij ook aan het eventueel vragen om een **invoeringstoets** (zie de Rijksbrede [handreiking invoeringstoets](#) uit 2024). Verder is het relevant te bezien of er voorzien is in een evaluatiebepaling in de wetgeving. En zo ja, of duidelijk is welke indicatoren betrokken worden bij de evaluatie. De Kamer kan voor beide ook aandachtspunten meegeven.