

Lijst met vragen en aandachtspunten bij de beoordeling van wetgeving met een digitaliseringscomponent

1. Juridische toets

- Voldoet het wetsvoorstel aan fundamentele rechten, zoals respect van het privéleven¹, het verbod op discriminatie², bescherming van persoonsgegevens³ en de (overige) vereisten die de AVG stelt?⁴
- Voldoen de (verondersteld te gebruiken) AI-systemen aan de vereisten van de AI-verordening?⁵
- Hoe is de (politieke) verantwoordelijkheid geregeld, in geval algoritmische systemen worden ingezet door de overheid (uitvoeringsorganisaties)?⁶
- Zijn randvoorwaarden verankerd die het mogelijk maken om achteraf te controleren hoe de digitale uitvoering van wetgeving heeft plaatsgevonden en aan de hand van welke data algoritmen zijn getraind, zeker ook wanneer private actoren betrokken zijn bij de ontwikkeling en implementatie van algoritmische systemen?⁷

2. Proportionaliteit⁸

- Als de keuze valt op (deels) digitale uitvoering van wetgeving: is helder en voldoende onderbouwd welke meerwaarde deze keuze heeft?⁹
- Is de wijze van digitalisering nodig en geschikt om het doel van het voorstel te realiseren?
- Zijn de nadelen en neveneffecten van digitalisering in de Memorie van Toelichting afdoende in beeld gebracht? Zijn alternatieven verkend die minder nadelig of ingrijpend zijn?
- Geeft de Memorie van Toelichting voldoende inzicht in de kosten die met digitalisering gepaard gaan en zijn alternatieven onderzocht?¹⁰
- In het geval digitalisering betrekking heeft op voor de burger essentiële voorzieningen: waarom voldoet analoge uitvoering niet (meer)? Is digitale uitvoering passend? Zo ja, zijn bepaalde waarborgen voorzien?

3. Wetstechnische toets

- Is de wetgeving van voldoende kwaliteit om digitale uitvoering mogelijk te maken? Is het aantal open normen in wetgeving die digitaal moet worden uitgewerkt bijvoorbeeld beperkt, zodat (private) actoren minimale ruimte krijgen om deze normen te 'vertalen' in code?¹¹

¹ Art. 8 EVRM, art. 7 EU-Handvest en art. 10 Grondwet: het respect van het privéleven omvat o.a. de bescherming tegen gegevensverwerking, inbreuken op (vertrouwelijke) communicatie, bescherming in de huiselijke sfeer (bv. camera's), persoonlijke en sociale identiteit (bv. registraties van persoonlijke gegevens) en lichamelijke integriteit (bv. biometrie).

² Art. 18 VWEU, art. 21 EU-Handvest en art. 1 Grondwet. In de data, in het ontwerp of in de toepassing van algoritmische systemen kan een bias zitten die leidt tot onrechtmatige ongelijke behandeling.

³ Art. 8 EU-Handvest.

⁴ Zie Raad van State, *Digitalisering. Wetgeving en bestuursrechtspraak*, Den Haag 2021, p. 31-34.

⁵ Verschillende onderdelen van de AI-verordening worden gefaseerd van toepassing. Voor verboden AI-systemen geldt de verordening vanaf februari 2025 en voor 'general purpose AI' vanaf augustus 2025. Vanaf augustus 2026 wordt vrijwel de gehele verordening van toepassing, met uitzondering van de hoogrisico systemen uit Bijlage I. AI-systemen van de overheid die reeds voor inwerkingtreding in gebruik waren moeten uiterlijk vanaf augustus 2030 voldoen aan de regels.

⁶ Zie Raad van State, *Digitalisering. Wetgeving en bestuursrechtspraak*, Den Haag 2021, p. 35.

⁷ Zie Prins & Wolswinkel, 'Factsheet digitale uitvoering van wetgeving', Den Haag 2025, p. 6.

⁸ Zie Raad van State, *Digitalisering. Wetgeving en bestuursrechtspraak*, Den Haag 2021, p. 26.

⁹ Zie Prins & Wolswinkel, 'Factsheet digitale uitvoering van wetgeving', Den Haag 2025, p. 3.

¹⁰ Zie Raad van State, *Digitalisering. Wetgeving en bestuursrechtspraak*, Den Haag 2021, p. 29.

¹¹ Zie Prins & Wolswinkel, 'Factsheet digitale uitvoering van wetgeving', Den Haag 2025, p. 4.

- Wordt beleids- of beoordelingsruimte uitgewerkt en vastgelegd in kenbare (beslis)regels, zodat er afdoende zicht is op de inrichting van digitale processen of systemen?¹²
- Wordt (veel) gebruik gemaakt van delegatiebepalingen? Zo ja, zijn de gedelegeerde regelingen al uitgewerkt, zodat zicht bestaat op wat de (digitale) uitvoering behelst?¹³

4. Menselijke tussenkomst, burgerperspectief & menselijke maat

- Wordt in de Memorie van Toelichting voldoende aandacht besteed aan de (verondersteld te gebruiken) algoritmische systemen, en wordt daarbij nader ingegaan op wat dit betekent voor de rechtspositie van de burger?¹⁴
- Is het burgerperspectief meegenomen in het ontwerpproces van de (verondersteld te gebruiken) algoritmische systemen?
- Wordt in de Memorie van Toelichting voldoende onderbouwd dat de (verondersteld te gebruiken) systemen voor de doelgroep toegankelijk en gebruiksvriendelijk zijn?
- Biedt het wetsvoorstel voldoende ruimte voor (betekenisvolle) menselijke tussenkomst? Met andere woorden, is gewaarborgd dat de mens te allen tijde kan ingrijpen en fouten of onjuistheden in de gegevens kan herstellen?¹⁵
- Biedt het wetsvoorstel voldoende ruimte om rekening te houden met de bijzondere omstandigheden van de burger, en hebben bestuursorganen voldoende discretionaire bevoegdheid om besluiten te nemen die afwijken van hetgeen voortvloeit uit het geautomatiseerde proces als de feiten en omstandigheden hiertoe aanleiding geven?¹⁶
- Wordt in de Memorie van Toelichting voldoende aandacht besteed aan de positie van de burger in het uitvoeringsproces, en is voldoende rekening gehouden met de digitale vaardigheden van burgers?¹⁷
- Zijn er duidelijke risico's voor (kwetsbare) burger als digitale systemen falen (bijv. storingen of fouten)? Zo ja, wordt in de Memorie van Toelichting voldoende onderbouwd of er voldoende waarborgen (kunnen) worden getroffen om deze risico's te mitigeren?¹⁸

5. Digitale uitvoerbaarheid

- Is er een toets op de digitale uitvoerbaarheid gedaan?
- Hoe beoordelen uitvoeringsorganisaties de digitale uitvoerbaarheid en de in het voorstel gemaakte keuzes? Is er voldoende capaciteit en expertise om digitalisering in goede banen te leiden, en is deze structureel en toekomstbestendig gewaarborgd?¹⁹
- Hebben ook toezichthouders een uitvoeringstoets verricht? Beschikken toezichthouders over voldoende technische kennis, capaciteit en toezichts- en handavingsinstrumenten en is gewaarborgd dat het toezicht niet te versnipperd raakt?²⁰

¹² Zie M.H.A.F. Lokin, 'Een wendbare medewetgever. Ideeën voor versterking van de technologische rationaliteit in het parlementaire wetgevingsproces', Den Haag: Academie voor wetgeving/overheidsjuristen 2019.

¹³ Zie M.H.A.F. Lokin, 'Wendbaar wetgeven revisited: de rol van de medewetgever als systeembeheerder', *RegelMaat* 38(3) 2023, p. 221.

¹⁴ Zie Raad van State, *Digitalisering. Wetgeving en bestuursrechtspraak*, Den Haag 2021, p. 24.

¹⁵ Zie Raad van State, *Digitalisering. Wetgeving en bestuursrechtspraak*, Den Haag 2021, p. 33; en Rathenau Instituut, *Grip op algoritmische besluitvorming bij de overheid; Rol van de Eerste Kamer*, Den Haag 2021. Bij (organisatie-overstijgende) data-uitwisseling is het bijvoorbeeld essentieel dat er inzicht is in de doorwerking van fouten door ketens heen. Voorkomen moet worden dat het ingewikkeld is om fouten te herstellen.

¹⁶ Zie Raad van State, *Digitalisering. Wetgeving en bestuursrechtspraak*, Den Haag 2021, p. 37.

¹⁷ Zie Raad van State, *Digitalisering. Wetgeving en bestuursrechtspraak*, Den Haag 2021, p. 29. Niet alle burgers kunnen zich zelfstandig door de complexe digitale bureaucratie navigeren.

¹⁸ Zie Staatscommissie Rechtsstaat, 'De gebroken belofte van de rechtsstaat. Tien verbetervoorstellen met oog voor de burger' 2024; en Prins & Wolswinkel, 'Factsheet digitale uitvoering van wetgeving', Den Haag 2025 p. 6.

¹⁹ Zie Raad van State, *Digitalisering. Wetgeving en bestuursrechtspraak*, Den Haag 2021, p. 29.

²⁰ Zie Raad van State, *Digitalisering. Wetgeving en bestuursrechtspraak*, Den Haag 2021, p. 30.

- Is er een implementatieplan vastgesteld, en wordt in de Memorie van Toelichting voldoende aandacht besteed aan de haalbaarheid van de implementatietermijn, in het bijzonder wanneer digitalisering interne uitvoeringsprocessen ingrijpend verandert?
- Is voorzien in een evaluatie van de digitale uitvoerbaarheid?²¹

6. Voorwaarden voor betrouwbare digitale dienstverlening

- Worden in het aanbestedingsproces of bij het afnemen van licenties criteria bedongen ter waarborging van de digitale autonomie? Is er, naast aandacht voor de ontwikkelkosten, bijvoorbeeld ook voldoende zicht op toekomstige beheerskosten?²²
- Zijn de (verondersteld te gebruiken) systemen toekomstbestendig?²³ (Hoe) wordt geborgd dat de continuïteit van de digitale uitvoering te allen tijde is verzekerd, ook bij een wijziging of het wegvallen van de leverancier?
- Worden voorwaarden afgedwongen die gegevensuitwisseling en interoperabiliteit tussen verschillende systemen mogelijk maken? Hoe krijgt dit vorm?

Vijf procesvragen - Factsheet Tweede Kamer 'Digitale uitvoering van wetgeving'²⁴

1. Ga na in hoeverre bij de voorbereiding van het wetsvoorstel reeds een vertaling van wet naar code heeft plaatsgevonden (of vereis dat zelfs). De aanwezigheid van een dergelijke ex ante digitale vertaling maakt duidelijk welke interpretatiekwesties en/of keuzemomenten nog openstaan bij de digitale uitvoering van wetgeving. Die ex ante analyse kan voor de wetgever aanleiding zijn om, vanwege zijn primaat, bepaalde keuzes alsnog zelf te maken.
2. Ga na of de systemen die digitale uitvoering van wetgeving mogelijk moeten maken, reeds zijn getest en simulaties zijn uitgevoerd.
3. Ga na of de wetstechnische toets van wetgeving serieus is genomen. Adequaat geformuleerde wetgeving is een conditio sine qua non voor digitale uitvoering van wetgeving.
4. Ga na op welke wijze wetgevingsadviezen die specifiek betrekking hebben op digitale uitvoering van wetgeving (bv. van de Afdeling advisering van de Raad van State) bij de totstandkoming en beoordeling van wetgeving zijn betrokken.
5. Ga bij wijzigingen en amendementen van wetsvoorstellen ook de implicaties hiervan voor de (digitale) uitvoering van wetgeving na.

²¹ Zie Raad van State, *Digitalisering. Wetgeving en bestuursrechtspraak*, Den Haag 2021, p. 40.

²² Zie Rathenau Instituut, 'Voorzie in de digitale autonomie. Van beleidsambitie naar concrete inkooppraktijk', Den Haag 2024.

²³ Zie Raad van State, *Digitalisering. Wetgeving en bestuursrechtspraak*, Den Haag 2021, p. 26-27.

²⁴ Zie Prins & Wolswinkel, 'Factsheet digitale uitvoering van wetgeving', Den Haag 2025, p. 7.