

## Een wendbare medewetgever

*Ideeën voor versterking van de technologische rationaliteit in het parlementaire wetgevingsproces*

# Hoofdstuk 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Aandacht van de wetgever voor de specifieke vereisten die digitale of geautomatiseerde uitvoering aan wetgeving stelt, is in deze tijd onontbeerlijk. Technologie biedt veel mogelijkheden om de overheid efficiënter en effectiever te maken en om burgers en bedrijven te helpen bij het voldoen aan hun plichten of geldend maken van hun aanspraken. Maar technologie stelt soms ook beperkingen of voorwaarden aan de wijze waarop gereguleerd wordt. Werkzame wetgeving vergt dat met die mogelijkheden en beperkingen al bij de wording van de regels rekening wordt gehouden.

In mijn proefschrift “Wendbaar wetgeven, de wetgever als systeembeheerder” heb ik een aanpak uitgewerkt om de vertaalslag van wetgeving naar specificaties voor ICT-systemen die door uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid worden gebruikt voor uitvoering van hun taken, te ondersteunen.<sup>1</sup> Daarbij heb ik niet alleen efficiency en dienstverlening voor ogen gehad, maar ook de wens (en noodzaak) van uitvoeringsorganisaties om wendbaar te zijn bij de implementatie van (vaak veelvuldig wijzigende) wetgeving en de ontwikkelmethoden die zij gebruiken om die wendbaarheid (ofwel adaptiviteit) te realiseren.

De aanpak die ik heb beschreven ziet op wetgeving als product en als proces. Voor wetgeving als product gaat het om het verduidelijken van de betekenis van wettelijke regels, door middel van een taalmodel en een wetgevingsvocabulary (waarmee betekenis van formuleringen in wetgeving eenduidig weergegeven kan worden) en toepassing van de techniek van *linked data* (waarmee relaties tussen wetgevingselementen inzichtelijk gemaakt kunnen worden).

Voor wetgeving als proces gaat het om een multidisciplinaire en iteratieve aanpak, geïnspireerd op *agile* werkwijzen die in systeem- en softwareontwikkeling worden ingezet, LegOps genaamd. Deze samentrekking van *legislation* en *operations* is geïnspireerd door de systeemontwikkelmethode DevOps, waarin intensieve samenwerking tussen ICT-ontwikkelaars en –beheerders centraal staat. LegOps gaat uit van voorbereiding van wetgeving in multidisciplinaire teams waarin zowel beleidsmakers, wetgevingsjuristen, proces- en ICT-ontwerpers zitting hebben, zodat de ICT-uitvoeringaspecten in alle stappen van het proces worden meegenomen. De werkwijze in de teams is iteratief: in korte fases worden deelproducten opgeleverd, zodat kan worden bijgestuurd als het (tussen)resultaat niet voldoet aan de eisen of verwachtingen.

Bij de uitwerking van LegOps heb ik de nadruk gelegd op toepassing in de fase van departementale voorbereiding van wetgeving. Ik ga echter ook in op (het belang van) veranderingen in de fase van parlementaire behandeling van wetsvoorstellen om tot de

---

<sup>1</sup> De integrale tekst van “Wendbaar wetgeven” is toegankelijk via <https://research.vu.nl/en/publications/wendbaar-wetgeven>. Zie ook Lokin (2019).

gewenste versterking van aandacht voor het ICT-uitvoeringsaspect van wetgeving te komen.<sup>2</sup> Dat aspect duid ik – in het verlengde van het rationaliteitenmodel van Snellen<sup>3</sup> – aan als de *technologische rationaliteit*. Ik kom in *Wendbaar wetgeven* tot een aantal vervolgvragen over de mogelijke versterking van deze rationaliteit in het wetgevingsproces. Een publicatieplaats van de Academie voor wetgeving en overheidsjuristen (in combinatie met door het DG Belastingdienst genereus aan mij ter beschikking gestelde tijd) stelde mij in staat om deze vragen – mede in het licht van een aantal recente ontwikkelingen en rapporten rond het thema digitalisering, overheid en samenleving – verder uit te werken.

## 1.2 De technologische rationaliteit in het wetgevingsproces

ICT is dezer dagen alomtegenwoordig in de uitvoering van wetgeving: grote uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid, zoals het UWV, de SVB en de Belastingdienst, maken bij de uitvoering van hun wettelijke taken gebruik van omvangrijke en complexe ICT-systemen voor het geautomatiseerd afdoen van zaken en voor dienstverlening aan burgers en bedrijven. Zonder dat zou het onmogelijk zijn om de miljoenen beslissingen die zij moeten nemen juist en tijdig af te handelen en om mensen goed en snel te helpen bij de zaken die ze te doen hebben met de overheid.

De grootschalige inzet van ICT heeft invloed op de wijze waarop wetgeving wordt ingericht (product) en tot stand komt (proces), maar nog niet altijd wordt daarmee voldoende rekening gehouden. Dat leidt niet zelden tot vertragingen bij de implementatie van nieuwe wetgeving of tot problemen in de uitvoering van bestaande regelingen.<sup>4</sup> Wat daarbij meespeelt is dat bestuurders en politici vaak een groot vertrouwen hebben in de mogelijkheden van techniek of deze ten minste als vanzelfsprekend aannemen. De techniek kan het probleem niet meer zijn, zo lijkt soms de gedachte.

Inzet van ICT biedt echter niet alleen mogelijkheden, maar legt soms ook beperkingen op, bijvoorbeeld aan de mate van openheid of juist de detailgraad van de normstelling in wetgeving. Open normen, met afwegingsruimte voor het bestuursorgaan laten zich slecht geautomatiseerd uitvoeren. Ook detaillering, waarbij voor iedere uitzondering een eigen regel wordt geformuleerd, maken digitale uitvoering complex.

Bij de besluitvorming over beleid en wetgeving zijn verschillende invalshoeken te onderscheiden, door Snellen aangeduid als *rationaliteiten*.<sup>5</sup> Hij onderscheidde een juridische, economische, politieke en technisch of sociaal-wetenschappelijke rationaliteit. Idealiter zijn zij elkaars randvoorwaarde en houden ze elkaar zo in evenwicht. In de praktijk treedt echter vaak frictie op tussen de rationaliteiten, en strijden zij om voorrang in de besluitvorming.<sup>6</sup> In *Wendbaar wetgeven* heb ik beargumenteerd dat in het licht van de voortgaande digitalisering van het overheidsbestuur aan het rationaliteitenmodel van

---

<sup>2</sup> Lokin (2018, paragraaf 5.4.3).

<sup>3</sup> Snellen (1987, p. 1). Hij omschrijft deze rationaliteiten als “in zich gesloten stelsels met criteria voor verantwoord handelen”.

<sup>4</sup> Een voorbeeld is de nieuwe wetgeving rond vaststelling van de beslagvrije voet, waarmee nota bene een vereenvoudiging werd beoogd (zie Kamerstukken II 2019/20, 35302, nr. 37, blg-910279 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-910279>)).

<sup>5</sup> Snellen (1987).

<sup>6</sup> Van den Bosch (2011) illustreert de spanning tussen politieke en juridische rationaliteit aan de hand van de behandeling van drie wetsvoorstellen, over affectieschade, ontruiming van kraakpanden en (dubbele) nationaliteit.

Snellen een vijfde rationaliteit zou moeten worden toegevoegd, namelijk de *technologische rationaliteit*. Deze heb ik als volgt omschreven:<sup>7</sup>

De afweging van de mogelijkheden van en beperkingen aan inzet van (nieuwe) technologie voor een goede uitvoering van wetgeving en daarmee voor de effectiviteit en rechtsstatelijkheid van het overheidsoptreden.

Deze invalshoek komt in de andere door Snellen onderscheiden rationaliteiten (logischerwijs, gelet op de tijd waarin hij zijn oratie schreef) niet of niet voldoende tot uitdrukking. Nu digitalisering bij ondersteuning en rationalisering van uitvoeringsprocessen bij de overheid een bepalende factor is geworden, verdient deze echter een zelfstandige en volwaardige plaats in de afwegingen die bij de inrichting van wetgeving worden gemaakt. Als hiermee onvoldoende rekening wordt gehouden in wetgeving en wetgevingsproces, komt de effectiviteit en legitimiteit van het overheidsoptreden onder druk te staan.<sup>8</sup>

In *Wendbaar wetgeven* heb ik, bij het uitwerken van mogelijkheden om de technologische rationaliteit een plaats te geven in het wetgevingsproces, een onderscheid gemaakt in het juridische wetgevingsproces en het bestuurlijk-politieke wetgevingsproces. Het eerste betreft het proces zoals dat formeel is beschreven in de Grondwet en verder uitgewerkt in wetgeving (Bekendmakingswet, Wet op de Raad van State e.d.), de reglementen van orde van de Kamers en de Aanwijzingen voor de regelgeving. Het tweede betreft het proces zoals dat in werkelijkheid verloopt; daarin worden alle voorgeschreven stappen gezet, maar de werkwijze en het tempo worden mede bepaald door de doelen, agenda's en posities van de betrokken partijen.<sup>9</sup> Het vergt veranderingen in de samenwerking tussen partijen in dit bestuurlijk-politieke proces – dat zich verder laat onderverdelen in een fase van ambtelijke voorbereiding en een fase van parlementaire behandeling van wetgeving – om de technologische rationaliteit tot haar recht te laten komen. In *Wendbaar wetgeven* heb ik mogelijke veranderingen beschreven, zowel voor de kortere als de langere termijn.<sup>10</sup> Met name de mogelijkheden voor de langere termijn vergen nader onderzoek. Met het oog daarop heb ik in *Wendbaar wetgeven* de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

Hoe kan de multidisciplinaire en iteratieve LegOps-aanpak worden doorgetrokken naar de fase van de parlementaire behandeling van wetgeving? Of omgekeerd geformuleerd: hoe kan de parlementaire behandeling een integraal onderdeel worden van de keten van beleid, wetgeving en uitvoering?

In deze publicatie worden mogelijke veranderingen in het parlementaire wetgevingsproces uitgewerkt, gericht op versterking van de technologische rationaliteit. Daarbij heb ik – met het oog op de haalbaarheid van de voorstellen – met name gekeken naar een andere of ruimere inzet van nu al beschikbare instrumenten. In gesprekken met betrokkenen is die haalbaarheid getoetst.

Het belang van een kritische blik op de rol van de medewetgever bij het realiseren van wendbare wetgeving staat wat mij betreft buiten kijf: de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan democratisch vastgestelde wetten is bepalend voor het vertrouwen in de

---

<sup>7</sup> Lokin (2018, p. 211).

<sup>8</sup> Zie voor een nadere onderbouwing hiervan Lokin (2018, p. 207-210).

<sup>9</sup> Lokin (2018, p. 202).

<sup>10</sup> Zie de paragraaf 5.4.3.2 en 5.4.3.3 van *Wendbaar wetgeven*. Paragraaf 5.4.3.3 is in de bijlage opgenomen.

overheid. Ook het parlement heeft een verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van die uitvoering; in de woorden van Herman Tjeenk Willink:<sup>11</sup>

Je kunt als politicus zo veel mooie plannen maken als je wilt, zonder uitvoerders komt er niets van terecht. Erger nog, als beleid slecht wordt uitgevoerd, zal de geloofwaardigheid van de overheid bij burgers nog verder afnemen. Kortom, politici hebben belang bij een bondgenootschap met de uitvoerders. Dat betekent ook dat zij in het geval er iets misgaat niet onmiddellijk de schuld bij de uitvoerde organisaties moeten leggen, zonder dat zij zich afvragen wat hun eigen rol en verantwoordelijkheid is geweest. Ik erger mij daar vreselijk aan.

Tot een volledige integratie van de parlementaire behandeling van wetsvoorstellen in de keten van beleid, wetgeving en uitvoering, zoals LegOps voorstaat, zullen de in deze publicatie opgenomen ideeën nog niet leiden. Ze kunnen echter wel een eerste aanzet zijn voor versterking van de rol van de medewetgever in het systeembeheer.

### **1.3 Opzet van deze publicatie**

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op publicaties over het wetgeving(sproces), rechtsstatelijkheid en democratie waarin het thema digitalisering een rol speelt. Het betreft publicaties die nog geen plaats kregen in Wendbaar wetgeven, maar wel relevant zijn voor de daarin behandelde thematiek. Hoofdstuk 3 start met een beschrijving van de achtergronden van de huidige inrichting van de parlementaire behandeling van wetgeving, zoals neergelegd in de reglementen van orde van de beide Kamers der Staten-Generaal. Op basis daarvan, en op basis van de analyse van publicaties in hoofdstuk 2, wordt een aantal ideeën beschreven voor het versterken van de aandacht voor de digitale uitvoering bij de behandeling van wetsvoorstellen.

In hoofdstuk 4 wordt op basis van gesprekken met betrokkenen een indruk gegeven van de haalbaarheid van de ideeën: hoe staan zij tegenover een andere werkwijze die de technologische rationaliteit een prominente(re) plaats geeft in de afwegingen omtrent nieuwe wetgeving? Hoofdstuk 5 sluit af met een beschouwing van de bevindingen.

---

<sup>11</sup> UWV Magazine, nr. 2, juni 2019, p. 30 (<https://uwvmagazine.uwv.nl/sites/default/files/printmagazines/uwvmagazine-2019-2.pdf>). In deze zin ook Francien Giskes in [https://www.elsevierweekblad.nl/nederland/achtergrond/2019/08/kritiek-lid-rekenkamer-op-parlement-702926/?utm\\_content=bufferbc419&utm\\_medium=social&utm\\_source=twitter.com&utm\\_campaign=buffer](https://www.elsevierweekblad.nl/nederland/achtergrond/2019/08/kritiek-lid-rekenkamer-op-parlement-702926/?utm_content=bufferbc419&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer).

## Hoofdstuk 2 Recente ontwikkelingen

### 2.1 Inleiding

In de periode rondom de afronding van Wendbaar wetgeven zijn verschillende rapporten verschenen die raakvlakken hebben met het onderwerp van dat boek maar daarin geen plaats meer konden krijgen. In dit hoofdstuk ga ik in op deze rapporten en hun mogelijke belang c.q. relevantie voor beantwoording van de vraag naar nieuwe werkwijzen in het parlementaire wetgevingsproces die de relatie tussen wetgeving en digitale uitvoering kunnen verstevigen.

### 2.2 Publicaties met relevantie voor het vraagstuk

Advies van de Raad van State over digitalisering en rechtsstatelijke verhoudingen

In zijn spontane advies met de prikkelende titel “Mijn?DigitaleOverheid.nl” besteedt de Raad van State aandacht aan de effecten van digitalisering op de rechtsstatelijke verhoudingen.<sup>12</sup> De raad doet dit aan de hand van drie thema’s: digitale besluitvorming, digitale dienstverlening en digitalisering en wetgeving.

Bij bespreking van de eerste twee thema’s constateert de raad dat de vergaande digitalisering van de uitvoering van wetgeving risico’s met zich brengt voor de burger. Zo is niet ondenkbaar dat de burger in toenemende mate wordt geconfronteerd met besluiten waarbij niet meer valt na te gaan op welke regels ze zijn gebaseerd en of die regels wel doen waarvoor ze bedoeld waren. Digitale dienstverlening kan – hoe zeer ook bedoeld om het mensen gemakkelijker te maken – minder redzame burgers in de problemen brengen omdat ze het overzicht over de vele websites en portalen van verschillende overheidsorganisaties verliezen.

Bij het thema digitalisering en wetgeving constateert de raad dat standaardisatie – zowel in de opzet van de regels als de digitale voorzieningen – maar ook aandacht voor wat hij aanduidt als “de digitale rationaliteit”, vanaf het moment dat besloten is tot wettelijke regulering en digitale uitvoering, essentieel zijn. Van de implicaties én de beperkingen van gedigitaliseerde uitvoering van wetgeving moet men zich in een vroeg stadium bewust zijn en ook in de fase van parlementaire behandeling moet dit bewustzijn onverminderd aanwezig zijn.<sup>13</sup> Als dit ontbreekt, staan essentiële rechtsstatelijke waarborgen zoals rechtszekerheid en rechtvaardigheid op de tocht.

De raad merkt (voorzichtig) op dat de wetgever niet altijd voldoende rekening lijkt te houden met de nieuwe digitale werkelijkheid en vraagt zich af of wetten nog wel altijd op de juiste manier tot stand worden gebracht.<sup>14</sup> In elk geval is het van belang dat de normatieve, juridische invalshoek en de digitale invalshoek meer en structureel met elkaar verbonden worden.

---

<sup>12</sup> Het advies van de Raad van State en het nader rapport daarbij zijn opgenomen in Kamerstukken II 2017/18, 26643, nr. 557 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26643-557.html>).

<sup>13</sup> Kamerstuk 26643, p. 28.

<sup>14</sup> Kamerstuk 26643, p. 25.

De raad adviseert om daartoe uitvoering en ICT vanaf het prille begin onderdeel van de (ambtelijke) voorbereiding van wetgeving te laten zijn, door het werken in multidisciplinaire teams, het uitgebreider behandelen van de ICT-aspecten in toelichtingen en door de Aanwijzingen voor de regelgeving en het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) regelmatig te actualiseren op nieuwe inzichten op het gebied van digitalisering en wetgeving.

Wat betreft de fase van parlementaire behandeling benadrukt de raad het belang van het uitvoeren van een ICT-toets (eventueel in combinatie met een brede uitvoeringstoets) op moties, initiatiefwetsvoorstellen en amendementen. De raad gaat niet in op de inhoudelijke en organisatorische vormgeving van zo'n toets: welke aspecten komen hierin aan de orde, wie gaat de toets uitvoeren? Een ander punt dat de raad (logischerwijs) ongemoeid laat, is de mate waarin het parlement is toegerust op het beoordelen van de uitkomsten van zo'n toets of het ten algemene leveren van goede input op de ICT-aspecten van nieuwe wetgeving, of het nu regerings- of initiatiefvoorstellen betreft. Het gaat dan om de vraag nodig is om de informatiepositie van de beide Kamers op het gebied van digitale-uitvoeringsaspecten en het vermogen om de informatie goed te beoordelen en te wegen, te versterken.

Eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel en de kabinetsreactie daarop

De Staatscommissie parlementair stelsel is begin 2017 ingesteld met de opdracht de regering te adviseren over de toekomstbestendigheid van ons parlementaire stelsel, in het licht van onder meer de wens van burgers om meer betrokken te zijn bij beleid en politiek en de invloed van digitalisering en sociale media op het functioneren van het parlementaire stelsel.<sup>15</sup> De commissie heeft zich daarbij gericht op de effecten van digitalisering die van invloed zijn op de persoonlijke autonomie van de kiezer, op het vertrouwen in open en eerlijke verkiezingen, op een gelijk speelveld voor politieke partijen, en op de digitale kwetsbaarheid van democratische instituties.<sup>16</sup> Digitalisering kan veel goeds brengen (zoals mogelijkheden voor participatie van burgers in het politieke debat), maar brengt ook risico's mee (zoals buitensluiting van groepen die minder digitaal vaardig zijn of onzichtbare beïnvloeding van kiezers).

De aanbevelingen die de commissie in haar eindrapport doet, zijn mede gericht op deze potentiële effecten van digitalisering. Ze betreffen onder meer wettelijke regels voor transparantie bij inzet van digitale campagnemiddelen (inclusief gebruikte algoritmes) en het inrichten van toezicht op de naleving van deze regels. De instelling waaraan dit toezicht wordt opgedragen zou ook kunnen adviseren over (regulering van) nieuwe technologieën.<sup>17</sup> Het kabinet neemt deze aanbevelingen over en kondigt aan deze te zullen realiseren door uitbouw van de huidige Wet financiering politieke partijen tot een Wet op de politieke partijen, waarin de maatregelen een plaats zullen krijgen.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans. Eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel, Boom Amsterdam, 2018, p. 19 (zie ook <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-867564>).

<sup>16</sup> Lage drempels, hoge dijken, p. 95.

<sup>17</sup> Lage drempels, hoge dijken, p. 240-241.

<sup>18</sup> Kamerstukken II 2018/19, 34430, nr. 10 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34430-10.html>).

In het rapport en het kabinetsstandpunt ligt het accent – logischerwijs, gelet op de opdracht van de commissie – op de relatie tussen het parlement als volksvertegenwoordiger in het algemeen en de burger, niet zozeer op de relatie tussen het parlement als medewetgever en de uitvoering van de wetgeving die het mee tot stand brengt. Zoals ik in *Wendbaar wetgeven* betoogde, is de tweede relatie echter evenzeer van belang voor de legitimatie van overheidsoptreden en daarmee voor het vertrouwen in de democratische rechtsstaat.<sup>19</sup> Ook Giest constateert dat de commissie – waar het betreft de invloed van digitalisering – de nadruk te zeer legt op de relatie overheid-burger; de problemen die voortkomen het achterblijven van de overheidsorganisatie zelf (inclusief de vertegenwoordigende organen) bij het accommoderen van technologische ontwikkelingen komen onvoldoende aan de orde. Zij meent dat hiervoor meer fundamentele hervormingen nodig zijn, waarbij de bestaande hardnekkige scheiding tussen het technologische en institutionele aspect weggenomen wordt.<sup>20</sup> Aanbevelingen en acties die hierop direct zijn gericht ontbreken echter nog in het rapport van de commissie. De aanbevelingen rond het aspect digitalisering beperken zich tot digitale informatieverstrekking aan kiezers en beveiliging van systemen van instituties die een belangrijke rol spelen in het democratische proces.

#### Jaarverslag van de Raad van State over 2018

In het onderdeel “De Raad in de Staat” van het jaarverslag over 2018 besteedt de Raad van State aandacht aan de vraag hoe de wet zijn functie behoudt in de democratische rechtsstaat.<sup>21</sup> Dit betreft een brede thematiek; de vraag is niet alleen relevant in het licht van digitalisering, maar ook voor andere maatschappelijke ontwikkelingen. In de woorden van de raad:<sup>22</sup>

Een levendig maatschappelijk en politiek debat over de inhoud van wetgeving is essentieel voor een goed functionerende democratische rechtsstaat.

De raad doet dan ook een oproep aan regering en parlement om (opnieuw) te kijken naar de functie van de wet als instrument van behoud en verandering en geeft enige handreikingen om de functie van de wet en van de wetgevingsprocedure te herwaarderen.

Deze handreikingen betreffen in de eerste plaats het expliciet maken in de memorie van toelichting van overwegingen om tot wetgeving te komen en de afweging van belangen die daaraan ten grondslag ligt. Dit om de zelfstandige rol van de wetgever te benadrukken en te voorkomen dat de wetgever een ‘stempelmachine’ wordt voor bestuurlijke akkoorden die aan andere tafels zijn gesloten. Daarnaast roept de raad op minder gebruik te maken van kaderwetgeving en experimenteerwetgeving. Het eerste omdat kaderwetten de normstelling in feite overlaten aan het bestuur en het tweede omdat experimenteerwetten de duurzaamheid en rechtszekerheid kunnen aantasten. Tot slot roept de raad op tot herwaardering van het wetgevingsproces, zodat het grondwettelijk gebod aan regering en parlement om gezamenlijk wetten vast te stellen verzekerd wordt. Als instrumenten daarvoor ziet de raad de inzet van beleidsnota’s waarin wetgevingsvoornemens zijn

---

<sup>19</sup> Lokin (2018, p. 244-245).

<sup>20</sup> Giest (2019, p. 114, 120-121).

<sup>21</sup> Jaarverslag Raad van State 2018, p. 30 (zie ook <https://jaarverslag.raadvanstate.nl/2018/in-de-staat/>).

<sup>22</sup> Jaarverslag 2018, p. 12.

vastgelegd en een inhoudsvolle memorie van toelichting waarin de gemaakte belangenafweging een centrale plaats inneemt.<sup>23</sup>

Deze handreikingen zijn nog vrij abstract en gericht op documenten (een beleidsnota, een memorie van toelichting) die de basis moeten vormen voor het goede debat in de Tweede en Eerste Kamer. De vraag is echter of in de situatie dat de uitvoering van wetgeving (overigens niet alleen door digitalisering) steeds complexer wordt, schriftelijke stukken nog volstaan. Voor een goed debat is een goed, feitelijk beeld van de praktijk achter de regels nodig. Alleen met feitelijke kennis kan de belangenafweging op een goede manier plaatsvinden. De kunst is veeleer om manieren te vinden om de feitelijke informatie die nodig is voor het goede gesprek tussen parlement en regering op een hoger plan te brengen.

De wetsfiguur, preadviezen voor de Nederlandse Vereniging voor Wetgeving

De preadviezen voor de 30<sup>e</sup> jaarvergadering van de Nederlandse Vereniging voor Wetgeving behandelen de betekenis van maatschappelijke, politieke en technologische ontwikkelingen voor de wetsfiguur.<sup>24</sup> Hirsch Ballin belicht in zijn bijdrage veranderingen in de rol van de wetgever, 50 jaar na de gelijknamige beschouwing van Koopmans over dit thema.<sup>25</sup> De terugtred van de wetgever (b)lijkt een fenomeen van alle tijden. Koopmans signaleerde dit al en Hirsch Ballin trekt deze lijn onderbouwd door haar de huidige tijd.<sup>26</sup> Een bepalende factor voor deze terugtred is de opkomst van de zogenoemde *administrative state*, die hij omschrijft als “de staat in zijn maatschappij en economie ordenende en faciliterende functies, die worden uitgeoefend door agentschappen en andere onderdelen van de bureaucratie met een hoge mate van autonomie jegens de politiek.”<sup>27</sup> Vanwege het legaliteitsbeginsel is formele wetgeving nodig voor de attributie van bevoegdheden, maar de uitwerking en invulling van die bevoegdheden ligt grotendeels bij de uitvoerende bestuursorganen. De uitvoerders worden daarmee in feite de wetgevers, aldus Hirsch Ballin. Dat holt de positie van het parlement uit en doet afbreuk aan (gevoelde) “democratische substantie” van wetgeving.<sup>28</sup> Voorzien in parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde wetgeving lost dit naar zijn mening niet op, mede vanwege het beperkte feitelijke effect van voorhangprocedures.<sup>29</sup>

Een gevolg van deze ontwikkeling is dat het politieke debat zich concentreert op uitvoeringskwesties. Controverses betreffen in de huidige werking van het parlementaire bestel niet de politieke keuzes die aan wetgeving ten grondslag liggen, maar meestal de administratieve uitwerking daarvan. De *hot issues* in het parlementaire debat zijn uitvoeringsperikelen en de vraag of bewindslieden voldoende hebben gedaan om die te voorkomen of te beheersen.<sup>30</sup> Hirsch Ballin meent dat dit met een ‘traditionele’ invulling van de rol van de wetgever – door middel van inzet van codificerende wetgeving – niet op te lossen zal zijn. Een nieuwe invulling van de rol van de wetgever is echter wel nodig en ook

---

<sup>23</sup> Jaarverslag 2018, p. 31-32.

<sup>24</sup> Keppel & Van Arnhem (2019).

<sup>25</sup> Koopmans (1970).

<sup>26</sup> Zie ook Burkens e.a. (2017, p. 270).

<sup>27</sup> Hirsch Ballin (2019, p. 22).

<sup>28</sup> Hirsch Ballin (2019, p. 30).

<sup>29</sup> Hirsch Ballin (2019, p. 24).

<sup>30</sup> Dit sluit aan bij het citaat van Tjeenk Willink in paragraaf 1.2.



urgent. Hirsch Ballin noemt een aantal concrete ontwikkelingen die hiertoe nopen; enkele die gerelateerd zijn aan digitalisering noem ik hier.<sup>31</sup>

De eerste ontwikkeling is de toenemende inzet van elektronische gegevensverwerking en besluitvorming. Inzet van kunstmatige intelligentie bij de verwerking van (persoons)gegevens (*big data, profiling*) vergt bijzondere zorg voor de transparantie van de ingezette programmatuur (algoritmen) en de mogelijkheid deze te toetsen. Ook voor de rechtsbescherming tegen besluiten tot gebruikmaking van een algoritme vraagt Hirsch Ballin aandacht, omdat dit nog onontgonnen terrein is.

Als tweede bepleit hij ontwikkeling van rijkere terugkoppelingsmechanismen over de werking van wetgeving. Rijker wil zeggen dat zij meer behelzen dan het bedrijfsmatige of financiële aspect, dat door de opkomst van het *new public management* in de Nederlandse overheidsorganisatie – gericht op een efficiënte, bedrijfsmatig werkende overheid – dominant is geworden. Het zou juist moeten gaan om informatie die goed inzicht kan bieden in de ‘echte’ effecten van wetgeving.

Deze elementen (samen met de niet ICT-gerelateerde die Hirsch Ballin nog noemt) zouden in zijn visie moeten worden uitgewerkt in een nieuw wetgevingsprocesrecht. Dit zou de basis kunnen en moeten zijn voor de *agonizing reappraisal* van het parlement die Koopmans (zij het op andere gronden) al nodig achtte om de wetgever in staat te stellen zijn rol adequaat te blijven vervullen.<sup>32</sup> De uitwerking van dit nieuwe wetgevingsprocesrecht gaat het bestek van het preadvies te buiten. Op de jaarvergadering van de NVvW deed Konijnenbelt de suggestie om een studiegroep van de vereniging in te stellen die die uitwerking ter hand neemt, als basis voor een advies aan de Minister van Justitie en Veiligheid.<sup>33</sup>

Tijdelijke commissie Digitale Toekomst van de TK (parlementair onderzoek)

Begin juni 2019 dienden de TK-leden Verhoeven, Middendorp, Buitenweg en Van Dam een motie in waarin het Presidium werd verzocht een voorstel te doen voor een tijdelijke commissie die onderzoek doet naar concrete mogelijkheden om de nodige kennis op te bouwen en meer politieke grip te krijgen op het thema digitalisering.<sup>34</sup> Deze motie volgde op een besluit van het Presidium zelf uit februari 2019 tot instelling van een werkgroep (bemenst door genoemde Kamerleden), belast met de uitwerking van de reikwijdte van een themacommissie digitalisering. Begin juli heeft het Presidium het onderzoeksvoorstel voor de commissie vastgesteld.<sup>35</sup> Daarin wordt geconstateerd dat de Tweede Kamer achterblijft bij de veranderingen die zich onder de invloed van digitalisering voordoen in organisaties en de maatschappij:

De Kamer heeft onvoldoende grip en kennis, stuurt onvoldoende bij en is in zekere zin onmachtig. Het overkomt de politiek nu te veel. Er is sprake van versnippering en verkokering in beleidsdiscussies; een structurele benadering ontbreekt.

---

<sup>31</sup> Hirsch Ballin (2019, p. 34-35).

<sup>32</sup> Koopmans (1970, p. 162).

<sup>33</sup> Keppel & Van Arnhem (2019, p. 134).

<sup>34</sup> Kamerstukken II 2018/19, 26643, nr. 611 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26643-611.html>).

<sup>35</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35229, nr. 1, blg-895342 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35229-1.html>).

Er ligt dus een taak voor de Kamer om zijn kennispositie op peil te krijgen en te houden, zijn controlerende taak op het terrein van digitalisering optimaal in te vullen en tijdig, gefundeerd en gericht (bij) te sturen. Deze elementen komen terug in de hoofdvraag die van het onderzoek:

Hoe kan de Tweede Kamer de kennispositie versterken op het gebied van digitalisering (informatierecht) en op welke wijze kan de Kamer meer grip krijgen op gewenste en ongewenste ontwikkelingen samenhangend met digitalisering (controlerende en wetgevende taak)?

Op basis van deze hoofdvraag formuleert de commissie een aantal afgeleide onderzoeksvragen over de thema's op het terrein van digitalisering die de aandacht vragen, over lessen die kunnen worden geleerd van de wijze waarop in andere landen of bij andere bestuurslagen naar digitalisering wordt gekeken, en over de wijze waarop (inhoudelijk en institutioneel) de kennispositie van de Kamer ten aanzien van digitale ontwikkelingen kan worden vergroot.<sup>36</sup>

Beoogd resultaat van het onderzoek is een maatschappelijk en politiek afwegingskader en een institutionele richting. Dit laatste betreft de manier waarop de Kamer (bij)stuurt op ontwikkelingen en zich positioneert ten opzichte van andere overheden en toezichthouders. Een en ander zou de basis kunnen zijn voor een thematische agenda met onderwerpen die op de radar moeten blijven van de Kamer in de komende jaren en door vaste commissie op hun respectieve kennisagenda's gezet zouden moeten worden.

De onderzoeksopdracht onderscheidt drie aandachtsgebieden: mens en digitalisering, digitale veiligheid en kunstmatige intelligentie en big data.<sup>37</sup>

Het accent in het onderzoek van de commissie ligt bij digitaliseringsontwikkelingen met een maatschappelijke impact. Het is daarmee met name gericht op beïnvloeding van de beleidsvorming door de Tweede Kamer en op – in het verlengde daarvan – totstandkoming van codificerende en modificerende wetgeving op het gebied van digitalisering. De vraag hoe in het proces van totstandkoming van 'reguliere' ordeningswetgeving meer en beter rekening kan worden gehouden met de digitale, geautomatiseerde uitvoering van die wetgeving, komt in de onderzoeksopdracht niet zichtbaar terug. Ook daarbij is het versterken van de kennis van de Kamer, om vooraf grip te houden op uitvoerbaarheid van wetgeving, ten gunste van ingrijpen achteraf, wenselijk.

#### Tijdelijke commissie werkwijze van de Eerste Kamer

De Eerste Kamer heeft in 2017 een tijdelijke onderzoekscommissie de opdracht gegeven om zijn werkwijze in brede zin tegen het licht te houden.<sup>38</sup> Hoewel dit onderzoek wat ouder is en zich niet specifiek op het aspect digitalisering richt, zijn de uitkomsten wel relevant in het licht van de omgang door de Eerste Kamer met het de relatie tussen wetgeving en digitale uitvoering.

In het rapport wordt geconstateerd dat mondelinge overleggen met bewindspersonen, technische briefings en expertmeetings vaker dan voorheen worden ingezet voor het inwinnen van informatie over een wetsvoorstel. De commissie ziet geen directe aanleiding

---

<sup>36</sup> Onderzoeksvoorstel, p. 3.

<sup>37</sup> Onderzoeksvoorstel, p. 4.

<sup>38</sup> Kamerstukken I 2016/17, CXXIV, nr. A (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-CXXIV-A.html>).

om dit nog meer te doen; ‘vaker’ is geen doel op zich.<sup>39</sup> Ook vindt de commissie dat de bevoegdheden van de vaste commissies ten behoeve van het inwinnen van informatie voldoende zijn.

Wel acht de commissie het verbeteren van de informatiepositie van de Eerste Kamer ten behoeve van toetsing op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid gewenst. Op dit moment is de Kamer afhankelijk van de informatie die de eerstverantwoordelijke bewindspersoon daarvoor oplevert. Daarbij heeft de Kamer geen invloed op de beslissing om überhaupt een toets uit te voeren, aangezien dit conform de Aanwijzingen voor de regelgeving alleen verplicht is wanneer “substantiële effecten te verwachten zijn”. Wat de beoordeling van deze aspecten ook bemoeilijkt is het feit dat de informatie die uitvoerbaarheids- of handhaafbaarheidstoetsen opleveren niet op een uniforme wijze wordt gepresenteerd. Soms wordt een afzonderlijk memo of rapport meegestuurd met het voorstel, maar vaker zit de informatie ‘verstopt’ in de memorie van toelichting.

De commissie acht het, gelet op het belang van goed inzicht in de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (als onderdeel van de wetgevingskwaliteit een speerpunt in de toetsing van de EK) gewenst dat de toets hierop standaard wordt uitgevoerd en dat de uitkomsten ervan integraal worden aangeleverd aan het parlement. Bij het niet uitvoeren van toetsen zou dit in elk geval duidelijk in de toelichting gemotiveerd moeten worden.

Ook de Aandachtspunten voor wetgevingskwaliteit<sup>40</sup> die de Eerste Kamer zelf vaststelde voor de behandeling van wetsvoorstellen, zouden beter bekend moet zijn en structureler toegepast moeten worden. Het beoordelen van beleid is – blijkens de uitkomsten van een onder de leden van de EK uitgevoerde enquête – een activiteit die in principe aan de Tweede Kamer overgelaten moet worden.

Het rapport biedt aanknopingspunten om ook de toetsing van digitale-uitvoeringsaspecten door de Eerste Kamer te verstevigen; de vraag is dan welke andere of nieuwe werkwijzen en gereedschappen daarvoor nodig zijn.

## 2.3 Beschouwing

De genoemde publicaties laten zien dat de geschiktheid van wetgeving en wetgevingsproces voor het bereiken van de doelen die de overheid voor ogen staan, een vraagstuk is van alle tijden. Dit vraagstuk wordt pregnanter (of is dat geworden) in het licht van digitalisering, maar in feite het gaat er om hoe wetgeving ten algemene zijn legitimerende functie behoudt en wat dat vraagt van (de actoren in) het wetgevingsproces. Hoewel dus breder relevant, wordt de analyse hier toegespitst op digitale uitvoering van wetgeving en op de wijze waarop de technologische rationaliteit in wetgeving en wetgevingsproces het juiste gewicht in de schaal kan leggen.

De rapporten gaan met name in op wetgeving als instrument om de (gevolgen van) technologische ontwikkelingen die op ons af komen te reguleren. Het gaat in termen van Koopmans op het modificeren of codificeren van de (gevolgen van) technologische ontwikkelingen zelf. De vraag hoe kan worden gezorgd dat in het wetgevingsproces voldoende informatie beschikbaar is om digitale-uitvoeringsaspecten van meer ‘traditionele’

---

<sup>39</sup> Rapport Commissie werkwijze, p. 8.

<sup>40</sup> <https://www.eerstekamer.nl/begrip/aandachtspunten-voor>. Het onderwerp ICT of digitalisering komt in deze aandachtspunten (daterend uit 2008) niet expliciet aan de orde.

ordeningswetgeving goed in beeld te krijgen, komt veel minder aan bod. Alleen in het advies van de Raad van State over digitalisering en het rapport van de Commissie voor de werkwijze van de Eerste Kamer komt deze invalshoek aan de orde (zij het bij het laatste rapport impliciet). Het is echter evenzeer van belang dat over dit aspect een gefundeerd debat wordt gevoerd. Daarmee kan de medewetgever bijdragen aan wendbaarheid van de uitvoeringsorganisatie bij het implementeren van die wetgeving en aan een juiste toepassing van de wetgeving. In het volgende hoofdstuk wordt een aantal mogelijkheden om het debat te ondersteunen uitgewerkt.

## Hoofdstuk 3 Ideeën voor een wendbare medewetgever

### 3.1 Inleiding

In paragraaf 1.2 is ingegaan op de technologische rationaliteit die in het licht van de steeds verder digitaliserende samenleving en overheid, een vaste plaats zou moeten krijgen in de besluitvorming over wetgeving. Hoewel in het politieke debat het onderwerp digitalisering onderhand hoog op de agenda staat, richt de aandacht zich (zoals blijkt uit het vorige hoofdstuk) vooral op de vraag hoe de wetgever de gevolgen van technologische toepassingen zoals gebruik van *big data* en *artificial intelligence* en *profiling* door (zelflerende) algoritmen, zowel door de overheid zelf als door het bedrijfsleven, in goede banen moet en kan leiden,<sup>41</sup> en op bedreigingen voor het democratische proces. Zonder afbreuk te willen doen aan het belang van die vraagstukken, is een volwaardige plaats in het wetgevingsproces voor kwesties die spelen bij digitale uitvoering van ‘reguliere’ ordeningswetgeving ook van groot belang. Dit gelet op het feit dat een groot deel van die ordeningswetgeving landt in systemen waarmee geautomatiseerd besluiten worden genomen. Verzekerd moet worden dat die besluiten overeenstemmen met de democratisch vastgestelde regels. Ook de wijze waarop bij de parlementaire behandeling van wetgeving het gesprek wordt gevoerd over de daarbij in te zetten digitale processen en systemen draagt bij aan die overeenstemming.

De vraag is of en zo ja, hoe voorzien kan worden in instrumenten en mechanismen in de parlementaire behandeling van wetgeving om dit gesprek te faciliteren. In dit hoofdstuk worden hiervoor voorstellen gedaan. Het accent ligt daarbij op de behandeling in de Tweede Kamer, omdat in die fase nog de meeste ruimte bestaat voor afstemming van de wetgeving op de uitvoeringspraktijk. De voorstellen laten zich echter ook doortrekken naar de werkwijze van Eerste Kamer; het ligt voor de hand dat te doen, omdat voor de Eerste Kamer uitvoerbaarheid een speerpunt is bij de behandeling van wetsvoorstellen.

Om tot realistische voorstellen te komen is ook gekeken naar de historische context van de bestaande (regels over de) werkwijze van met name de Tweede Kamer. Paragraaf 3.2 is daaraan gewijd. Dit vormt de opmaat naar en analyse over – in ICT-termen – de *requirements* voor het verankeren van de technologische rationaliteit in de parlementaire behandeling (paragraaf 3.3) en concrete de ideeën om deze te realiseren (paragraaf 3.4).

### 3.2 Historische context van het parlementaire wetgevingsproces

De inrichting van het parlementaire wetgevingsproces en de rollen en verhoudingen tussen regering en Staten-Generaal zijn terug te voeren op het principe van de machtscheiding en de daarmee samenhangende parlementaire cultuur.

De door Locke en Montesquieu geïntroduceerde machtscheiding onderscheidde de welbekende drie basisbevoegdheden van de Staat: wetgeving, uitvoering en rechtspraak.

---

<sup>41</sup> Zie hierover de brieven van de Minister voor Rechtsbescherming over transparantie en (wettelijke) waarborgen bij gebruik van algoritmen (Kamerstukken II 2018/19, 26643, nr. 570 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26643-570.html>) en nr. 641 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26643-641.html>)).

Om misbruik daarvan te voorkomen mochten deze niet in één hand liggen.<sup>42</sup> In Nederland is deze machtenscheiding nooit in zuivere vorm gerealiseerd, omdat de regering (bestaande uit de Koning en (de facto een of meer) ministers) in ons staatsbestel altijd zowel uitvoerende als (mede)wetgevende taken heeft gehad.<sup>43</sup> Spreiding van macht werd gerealiseerd door een stelsel van elkaar in evenwicht houdende instituties, waarvan bepaalde hoofdorganen respectievelijk belast zijn met wetgeving, met toepassing van de wetgeving, en met conflictbeslechting en strafoplegging op grond van de wetgeving. Zij doen dat deels zelfstandig en deels in samenwerking met elkaar en er is sprake van onderlinge afhankelijkheid en controle (*checks and balances*).<sup>44</sup>

Aan de Staten-Generaal komen in dit stelsel weinig zelfstandige bevoegdheden tot het nemen van extern werkende besluiten toe. Wel hebben zij een medewetgevende bevoegdheid gekregen, waarvan de reikwijdte met name bepaald wordt door het legaliteitsbeginsel: burgers bindend overheidsoptreden moet gebaseerd zijn op een wettelijke bevoegdheid. Die bevoegdheid mag neergelegd zijn in lagere regelgeving, maar de daaraan ten grondslag liggende attributie of delegatie moet steeds tot een formele wet herleidbaar zijn.<sup>45</sup> Dit maakt dat het parlement als medewetgever – oneerbiedig gezegd – een stevige vinger in de pap heeft.

Naast de medewetgevende bevoegdheid heeft het parlement een beleidsvormende functie; de Kamers kunnen opvattingen of wensen kenbaar maken waaraan de regering gevolg moet geven.<sup>46</sup>

Het uitgangspunt van de machtenscheiding klinkt door in de wetgevingsprocedure zoals die in hoofdstuk 5 van de Grondwet is geregeld. Regering en Staten-Generaal vormen de wetgever (artikel 81) en uitvoeringsmaatregelen worden in de vorm van algemene maatregelen van bestuur vastgesteld door de Koning (artikel 89).

Voor het overige is het hoofdstuk vrij summier over de procedure; artikel 72 geeft de beide Kamers de opdracht om deze zelfstandig (uiteraard wel binnen de grenzen van de Grondwet)<sup>47</sup> uit te werken in afzonderlijke Reglementen van Orde (RvO).<sup>48</sup> Daarin zijn onder meer het bestaan en de bevoegdheden van de plenaire vergadering en de verschillende soorten Kamercommissies, de verkrijging en het verlies van het lidmaatschap en de benoeming en bevoegdheden van de voorzitter geregeld.

De Tweede Kamer kent vaste commissies per ministerie (met uitzondering van het Ministerie van Algemeen Zaken) en een vaste Commissie voor Europese Zaken en een voor Koninkrijksrelaties (artikel 16 RvO II). Daarnaast kunnen algemene commissies, themacommissies, tijdelijke commissies en ‘overige’ commissies worden ingesteld voor verschillende soorten onderwerpen of aangelegenheden (artikelen 17-24 RvO II).

Voorbeelden van overige commissies zijn de commissie voor de Werkwijze, de commissie

---

<sup>42</sup> Burkens e.a. (2017), p. 17-19.

<sup>43</sup> In elk geval vanaf de invoering van de Grondwet van 1815. Van der Woude (2014, p. 322) spreekt in dit verband van een *gedeelde* wetgevende macht.

<sup>44</sup> Burkens e.a. (2017, p. 112).

<sup>45</sup> Burkens e.a. (2017, p. 110). Zie hierover uitgebreid Van Ommeren (1996).

<sup>46</sup> Burkens e.a. (2017, p. 114). Gevolg geven wil overigens niet zeggen dat de regering wensen niet (beargumenteerd) terzijde kan leggen.

<sup>47</sup> Heringa e.a. (2018, p. 179).

<sup>48</sup> En in een Reglement van Orde voor de Verenigde Vergadering. Dit blijft hier verder buiten beschouwing.

voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven en de commissie voor de Inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

De Eerste Kamer heeft een vaste commissie per ministerie en kan bijzondere commissies instellen voor specifieke onderwerpen (artikel 34 RvO I).

Hoofdstuk 5 van het RvO II is gewijd aan de behandeling van wetsvoorstellen. Het RvO I kent daarvoor geen apart hoofdstuk; de bepalingen ter zake zijn ondergebracht in hoofdstuk 5 over de commissies. Zowel in de Tweede als Eerste Kamer wordt de voorbereiding van de plenaire behandeling van wetsvoorstellen (het voorbereidend onderzoek) opgedragen aan de vaste commissies. Ook regelen de RvO's de schriftelijke stukkenwisselingen en de bevoegdheden van de commissies om mondeling informatie in te winnen. Een voorbeeld hiervan is het wetgevingsoverleg (artikel 39 RvO II) c.q. het mondeling overleg met een bewindspersoon (artikel 51 RvO I). Voor het inwinnen van informatie buiten de kring van de regering kunnen door de beide Kamers hoorzittingen worden gehouden (artikel 27 RvO II en artikel 53 RvO I).

Om een beeld te krijgen van de speelruimte voor het introduceren van nieuwe instrumenten of werkwijzen in de parlementaire behandeling van wetgeving, is het goed om een beeld te vormen van de achtergronden van de parlementaire structuur en de betekenis daarvan voor de cultuur. Hoetink onderzocht de rol van het RvO II in de parlementaire cultuur van de Tweede Kamer.<sup>49</sup> Het RvO II in zijn huidige vorm vindt zijn oorsprong na de oorlog en het is sinds 1945 veertig keer gewijzigd. Tweemaal betrof dit een algehele herziening, namelijk in 1965-1966 en in 1992-1994.<sup>50</sup> Desalniettemin is een verandering in werkwijze van de Tweede Kamer, zoals die is vastgelegd in het RvO, altijd moeizaam geweest. Dit kan worden verklaard uit de belangrijke (interne) normerende werking van het RvO, die ook van belang werd gevonden voor het aanzien van de Tweede Kamer: de legitimiteit van het instituut wordt mede bepaald door stabiliteit, betrouwbaarheid en voorspelbaarheid. Dat staat er aan in de weg om de werkwijze na iedere politieke omwenteling aan te passen. Verder is wat Hoetink aanduidt als "institutioneel conservatisme" van invloed op de ontwikkeling van het RvO: de regels hadden zich bewezen en van veranderingen moest nog maar afgewacht worden of ze verbeteringen zouden opleveren. Hierbij speelde ook politieke berekening een rol: bij wijzigingen woog men steeds af of de verandering niet te koste zou gaan van invloed en macht. Tot slot is gehechtheid aan de normen en waarden van het instituut een bepalende factor; deze maakt het moeilijk om los te komen van de gebruikelijke gang van zaken.<sup>51</sup>

Hieruit kan worden afgeleid dat de structuur die het RvO biedt de parlementaire cultuur dient, maar dat – andersom – de parlementaire cultuur ook de structuur bepaalt. Niettemin zijn in de tweede helft van de 20<sup>e</sup> eeuw wel meer veranderingen doorgevoerd, zoals de invoering van het commissiestelsel, de vergroting van de openbaarheid en toegankelijkheid van het Kamerwerk, de uitbreiding van de parlementaire controlemogelijkheden en de invoering van nieuwe overlegvormen. Drijfveren voor die

---

<sup>49</sup> Over de parlementaire cultuur van de Eerste Kamer heb ik geen literatuur gevonden.

<sup>50</sup> Hoetink (2018, p. 55). Voor de herziening van 1992-1994 zie Kamerstukken II 1991/92, 22590, nr. 3 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/0000025695>). In maart 2018 heeft de Tweede Kamer een werkgroep ingesteld voor herziening van het RvO ([https://www.parlement.com/id/vkr9b2ycy6zl/tweede\\_kamerwerkgroep\\_herziening](https://www.parlement.com/id/vkr9b2ycy6zl/tweede_kamerwerkgroep_herziening)). De bedoeling was dat deze voor 1 maart 2019 een rapport zou uitbrengen, maar de werkgroep heeft zijn werkzaamheden nog niet afgerond.

<sup>51</sup> Hoetink (2018, p. 63, 67).

veranderingen waren het streven naar efficiency, vergroting van de beleidscontrole en verbetering van het publieke aanzien.<sup>52</sup>

Door uitbreiding van de overheidsregulering en opkomst van het politieke activisme werd de Kameragenda steeds voller, wat een stroomlijning van de werkzaamheden nodig maakte. Daarnaast wenste de Kamer zijn positie ten opzichte van de regering te versterken en de aantrekkelijkheid van het werk voor het publiek te vergroten.

Dit was de aanleiding voor invoering van het commissiestelsel, waardoor het beleidsdebat zich met name naar de commissiezalen verplaatste en alleen stemming over daar behandelde nota's e.d. nog plenair plaatsvond.

Het huidige stramien van commissievergaderingen in het RvO II dateert van de laatste herziening in 1992-1994, waarbij het algemeen overleg, het notaoverleg en het wetgevingsoverleg werden geïntroduceerd. Met name van het wetgevingsoverleg werd destijds veel verwacht; inhoudelijke behandeling van wetsvoorstellen in een commissievergadering zou een kort afrondend plenair debat mogelijk maken. Het idee daarachter was dat het verplaatsen van de inhoudelijke detailvragen naar de commissiezaal de aantrekkelijkheid van het plenaire debat (dat op hoofdlijnen zou kunnen blijven) zou vergroten.

In de praktijk is dit echter niet helemaal uit de verf gekomen en is het accent bij de behandeling van wetsvoorstellen blijven liggen op de schriftelijke stukkenwisseling,<sup>53</sup> gevolgd door een inhoudelijk plenair debat. Het algemeen overleg en het notaoverleg zijn vanaf invoering wel breed ingezet voor de controlerende taak.<sup>54</sup> Bij wijzigingen van het RvO II in 2004 en 2009 zijn de middelen die de commissies ter beschikking staan om informatie in te winnen verder verfijnd. Het houden van hoorzittingen, het extern inwinnen van expertise, het (laten) doen van onderzoek en bespreken van eigen initiatieven werden eenvoudiger gemaakt.

Hoetink constateert dat de meeste veranderingen in het RvO II het resultaat zijn van binnen de Kamer gewijzigde opvattingen over taak en functioneren. Druk van buiten, werkwijze en inrichting van buitenlandse parlementen, of deskundigheid van buiten hebben hierbij geen duidelijke rol gespeeld.<sup>55</sup>

### 3.3 Van remmen naar sturen?

Uit de vorige paragraaf komt het beeld naar voren dat de structuur en cultuur van het parlementaire proces<sup>56</sup> met name worden bepaald door de 'macht der gewoonte'. De vraag is of dat in het licht van de toegenomen invloed van ICT op het overheidsbestuur wel logisch en wenselijk is. Het parlement lijkt nogal op de achterhand te zitten als het gaat om de gevolgen van digitalisering c.q. inzet van ICT op de uitvoering van wetgeving: het accent ligt op het uitoefenen van de controlerende taak bij incidenten, ofwel het vragen van

---

<sup>52</sup> Hoetink (2018, p. 68, 70-75).

<sup>53</sup> Bij de herziening van het RvO II in 1993 is in artikel 94 neergelegd dat de schriftelijke behandeling in de Tweede Kamer in principe één ronde plaatsvindt. Het tot dan toe bestaande 'voorlopige verslag' kwam in dit artikel niet meer terug; wel laat het derde lid nog de mogelijkheid open van een nader verslag. Deze stroomlijning sloot aan bij het rapport van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsvoorstellen over de wetgevingsprocedure en het daarover uitgebrachte kabinetsstandpunt Voortvarend wetgeven, waarin deze wijziging werd toegejuicht (Kamerstukken II 1993/94, 23462, nr. 1, p. 17).

<sup>54</sup> Hoetink, (2018, p. 491).

<sup>55</sup> Hoetink (2018, p. 84-85, 90-91).

<sup>56</sup> In elk geval in de Tweede Kamer, maar vermoedelijk ligt dit in de Eerste Kamer niet veel anders.



verantwoording daarover door de regering. Dat betekent vooral remmen als een ongeluk dreigt, terwijl het productiever lijkt om te sturen op het voorkomen van ongelukken.<sup>57</sup> Prins en Passchier zetten het nog wat scherper neer.<sup>58</sup>

Kijkend naar de huidige wereld, waarin digitalisering een dominante plaats inneemt, valt echter te betwijfelen of het bestaande systeem van checks and balances het been eigenlijk wel voldoende heeft bijgetrokken.

Zij illustreren dit aan de hand van het voorbeeld van de beslisregels (algoritmen) op grond waarvan uitvoeringsorganisaties geautomatiseerd besluiten nemen. Dat gaat goed zo lang die beslisregels een correcte interpretatie zijn van de onderliggende rechtsregels. Maar bij rechtsregels die onvoldoende specifiek zijn of die onjuist zijn geïnterpreteerd, gaat het mis en heeft de burger het nakijken.<sup>59</sup> Dat wil zeggen: hij moet maar zien hoe hij zijn recht haalt, terwijl de rechter nog niet altijd voldoende toegerust is om de positie van burgers bij digitale besluitvorming te beschermen. Zoals zij terecht opmerken is het zaak dat alle staatsmachten (dus ook de wetgevende) de mogelijkheden van nieuwe technologieën onderkennen, begrijpen en waar mogelijk benutten om de balans te behouden. Dat geldt omgekeerd overigens ook voor de beperkingen die daaraan verbonden zijn.

Al eerder is geconstateerd dat het instrument van de verantwoording achteraf aan het parlement enigszins sleets is geworden en herijking verdient. Bovens betoogde in zijn oratie uit 2000 al dat de vertrouwde (verticale) verantwoording door bewindspersonen aan het parlement niet meer afdoende was in het licht van de toenemende invloed van de ‘vierde macht’, door ontwikkelingen als internationalisering, verzelfstandiging (vorming van zbo’s) en interactieve beleidsvorming (onderhandelend bestuur).<sup>60</sup> Deze ontwikkelingen hebben in zijn optiek een aantal ongewenste effecten:<sup>61</sup>

- Ze leiden tot minder transparantie: ambtenaren die betrokken zijn bij internationale onderhandelingen werken buiten het zicht van de nationale politiek.
- Dit is op zijn beurt een aanleiding voor wat Bovens treffend omschrijft als de “politiek van de voldongen feiten”. Eenmaal gesloten compromissen in Brussel of welke zetel van een internationale organisatie dan ook, moeten in feite geaccepteerd worden, omdat anders het hele onderhandelingsresultaat teloor gaat en Nederland eenvoudig als een niet loyale of serieuze partij kan worden gezien.
- Indien verzelfstandiging op termijn leidt tot vervanging van voormalige departementsambtenaren van verzelfstandigde uitvoerders door personeel van buiten het ministerie of zelfs buiten de publieke sector, zal ook de publieke verantwoording onder druk komen te staan.

Dit vraagt andere mechanismen om de verhoudingen tussen actoren in evenwicht te houden. Soortgelijke effecten zijn zichtbaar waar het gaat om de toenemende inzet van ICT bij de uitvoering van wetgeving en overheidsbeleid:

---

<sup>57</sup> Lokin (2018, p. 276).

<sup>58</sup> Prins & Passchier (2018, p. 9-10).

<sup>59</sup> Zie ook Van Eck (2017).

<sup>60</sup> Bovens (2000).

<sup>61</sup> Bovens (2000, p. 80-81).

- Transparantie over de wijze waarop de wettelijke regels naar de ICT-systemen en de daarin toegepaste algoritmen worden vertaald, ontbreekt vrijwel volledig. Dat leidt tot een verschuiving van de ‘macht’ van de democratische instituties naar de systeemontwikkelaars in een (al dan niet verzelfstandigde) uitvoeringsorganisatie.<sup>62</sup>
- Uitvoeringstoetsen waarin ook de ICT-impact van nieuwe wetgeving is opgenomen worden steeds vaker met wetsvoorstellen meegestuurd naar de Tweede Kamer en op zich is dat een goede ontwikkeling. Het gaat echter meestal om vrij summiere overzichten op grond waarvan het moeilijk is een juist beeld te krijgen van de daadwerkelijke impact en vooral van de risico’s. Ook hier ligt de politiek van de voldongen feiten op de loer, mogelijk zelfs van twee kanten. Enerzijds is het voor de uitvoeringsorganisatie moeilijk om invloed uit te oefenen op compromissen die bij de voorbereiding van beleid en wetgeving gesloten zijn en die de uitvoerbaarheid negatief beïnvloeden. Anderzijds kan de wetgever zich buitenspel gezet voelen doordat wetgeving die het Staatsblad heeft bereikt, in de praktijk niet in- of uitgevoerd kan worden.<sup>63</sup>
- De realisatie van ICT-trajecten bij de (rijks)overheid is niet zelden afhankelijk van de inzet van externe partijen, die zowel de inhoudelijke ontwikkelactiviteiten als de aansturing (projectmanagement) voor hun rekening nemen. Meermalen is geconstateerd dat de kennis en kunde bij de ambtelijke organisatie zelf niet voldoende is om het opdrachtgeverschap jegens de ingeschakelde externen goed te kunnen vervullen.<sup>64</sup> Dat heeft zijn weerslag op de mate waarin bewindspersonen in staat zijn trajecten te beheersen en zich adequaat te verantwoorden over (de tegenslagen) daarin.

Zoals eerder opgemerkt lijkt de oplossing voor deze tekortkomingen niet zozeer te liggen in het versterken de controlerende functie van het parlement (bijvoorbeeld door nieuwe toezichts- of verantwoordingsmechanismen),<sup>65</sup> maar van het versterken van zijn medewetgevende functie. Een betere uitwisseling van informatie tussen regering en

---

<sup>62</sup> Zie hierover “De algoritmes zijn de vierde macht geworden”, interview met Marlies van Eck, Universiteit Leiden, in Trouw, 19 juni 2019. Bovens (2003, p. 84-86) constateerde dit overigens ook al: digitalisering leidt tot de opkomst van een *system level bureaucratie* waarin de technici een belangrijke rol spelen. Zij maken bepalende keuzes bij de toepassing van wettelijke regels: welke definities worden gehanteerd, hoe worden vage normen ingevuld? Het ontwerpen van een informatiesysteem is geen mechanische uitvoeringsactiviteit, maar in feite een vorm van medewetgeving, die onderworpen moet zijn aan publieke verantwoording, zo betoogt hij.

<sup>63</sup> Zie als voorbeeld de uitvoeringstoets bij de regeling voor stroomlijnen van de invordering en terugvordering van belasting- en toeslagschulden in de Fiscale vereenvoudigingswet 2017 (Kamerstukken II 2016/17, 34554, nr. 3, blg-783169 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-783169>)). Deze had als eindoordeel ‘uitvoerbaar’. De regeling is echter tot op heden nog niet van kracht, als gevolg van problemen bij realisatie van het ICT-systeem dat voor uitvoering nodig is (zie de 22e Halfjaarsrapportage Belastingdienst, Kamerstukken II 2018/19, 31066, nr. 438, blg-860488, p. 17, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-860488>). Dat belemmert ook de invoering van de politiek en maatschappelijk zeer gewenste nieuwe regeling voor vaststelling van de beslagvrije voet.

<sup>64</sup> Deze problematiek kwam ook naar voren in het Parlementair onderzoek ICT-projecten bij de overheid (Commissie Elias, Kamerstukken II 2014/15, 33326, nr. 5, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33326-5.html#>).

<sup>65</sup> Ook Bovens (2003, p. 86-87) noemt oplossingen in die hoek, zoals een informatiseringstoets, aandacht voor gebruikte informatiseringskaders en expertsystemen in jaarverslagen van uitvoerders en toezicht door de Rekenkamer of een speciaal daarvoor in te richten instantie.

medewetgever over de ICT-gevolgen van nieuwe wetgeving<sup>66</sup> en over de relatie tussen de wettelijke regels en de daarop gebaseerde algoritmen, al in de fase van behandeling van een wetsvoorstel, komt de kwaliteit van wetgeving én uitvoering ten goede en dat is bepalend voor het vertrouwen van burgers in het recht en in de overheid.<sup>67</sup>

In theorie zijn de randvoorwaarden voor een goede informatie-uitwisseling op dit punt wel vervuld. In de kabinetsbrief over invoering van het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) uit 2011 zijn de verplichte kwaliteitseisen geformuleerd die bij de voorbereiding van en verantwoording over beleid en wetgeving in acht genomen moeten worden.<sup>68</sup> Het IAK biedt in de vorm van zeven vragen het kader voor gestructureerde beantwoording van deze vragen. De Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets is één van die kwaliteitseisen.<sup>69</sup> In de Handleiding uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid die ter uitwerking daarvan is vastgesteld, worden (onder het kopje “Is de organisatie voldoende toegerust?”) enkele vragen gewijd aan de ICT-aspecten van wetgeving. Deze vragen zijn:

- Is de informatievoorziening tussen ketenpartners toereikend en zo nee, welke aanpassingen zijn in welk stadium noodzakelijk?
- Is de organisatie op het gebied van de ICT voldoende toegerust? Is voldoende helder wat de uitvoering van de automatisering vraagt en of dat in de mogelijkheden ligt?
- In hoeverre zijn de voor de uitvoering benodigde werkprocessen voorhanden?

Het antwoord op deze vragen dient expliciet te worden opgenomen in de toelichting bij de regeling. In de praktijk deze informatie echter meestal niet op eenduidige en vergelijkbare wijze terug te vinden in de stukken. Dat komt ook doordat ministeries op verschillende wijze invulling geven aan (de weergave van) de uitvoeringstoetsen van hun eigen uitvoeringsorganisaties.<sup>70</sup> Daarnaast zijn de vragen tamelijk instrumenteel en kwantitatief

---

<sup>66</sup> Dit sluit aan op de versterkte aandacht voor doelmatigheid en doeltreffendheid van wetgeving die voortvloeit uit het in 2016 ingevoerde artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet. In dit artikel is de wetenschappelijke rationaliteit (worden de juiste instrumenten ingezet gelet op het doel) en de economische rationaliteit (het voorstel draagt maximaal bij aan het beleidsdoel tegen minimale (uitvoerings)kosten of overheidsuitgaven) duidelijk aanwezig. De technologische rationaliteit (wat zijn de mogelijkheden en beperkingen van inzet van ICT voor realisering van het doel) ontbreekt hierin vooralsnog (zie de Tijdelijke schrijfwijzer toelichting artikel 3.1 Comptabiliteitswet, Kamerstukken II 2016/17, 31865, nr. 105, blg-826730, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-826730>).

<sup>67</sup> Zie ook Prins & Passchier (2018, p. 13): “In essentie blijft de opdracht voor de wetgever telkens weer dezelfde: voor voldoende vertrouwen van de bevolking in het recht is het van belang dat wetgeving kwalitatief goed is, de beoogde doelen worden bereikt terwijl er tegelijkertijd geen overspannen verwachtingen van het instrument kunnen en mogen zijn.” Van Ommeren & Jacobs (2018, p. 182) bepleiten in dit verband het ontwikkelen van een nieuw reguleringsmodel of wetgevingsconcept, dat rekening houdt met digitale uitvoering van wetgeving, zowel voor de burger als voor de uitvoeringsorganisatie.

Wat zo'n model precies behelst wordt nog niet concreet in hun artikel; in mijn optiek moeten hierin zeker procesmatige aspecten worden opgenomen, zoals samenwerking tussen wetgevingsjuristen en uitvoerders bij het ontwerpen van wetgeving (de genoemde LegOps-aanpak) én de wijze waarop het aspect digitale uitvoering ook bij de parlementaire behandeling de juiste aandacht krijgt.

<sup>68</sup> Kamerstukken II 2010/11, 29515, nr. 330, p. 7 en 10 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29515-330.html>).

<sup>69</sup> Zie ook <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/verplichte-kwaliteitseisen/uitvoerbaarheid-en-handhaafbaarheid-uh>.

<sup>70</sup> In sommige gevallen worden uitvoeringstoetsen integraal meegezonden (zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2017/18, 35010, nr. 3, blg-854428, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-854428>), dan weer in de vorm van een samenvattend document (zie noot 66), en soms wordt volstaan

van aard. Ze richten zich met name op de aanwezigheid van mensen en middelen bij de uitvoeringsorganisatie om de wetgeving te kunnen implementeren. Het kwalitatieve aspect (inpasbaarheid, vertaalbaarheid naar de specificaties voor de systemen, invloed van de wijze van normering op die vertaalbaarheid) komt minder aan bod. Een en ander maakt een goede beoordeling van de digitale-uitvoeringsaspecten bij de parlementaire behandeling van de wetgeving niet eenvoudig. Reden te meer om te bezien wat de mogelijkheden voor verbetering zijn.

### **3.4 Ideeën voor verankering van het ICT-aspect in de parlementaire behandeling**

Zoals gezegd bevatten de in hoofdstuk 2 aangehaalde publicaties geen (concrete) voorstellen voor veranderingen in het wetgevingsproces (departementaal of parlementair) om de relatie tussen wetgeving en digitale uitvoering te verbeteren, gericht op juiste toepassing van de wettelijke regels en op transparantie over die toepassing.

Dit laat zich (in elk geval deels) verklaren door de historische context van het parlementaire wetgevingsproces die ik in de vorige paragraaf heb beschreven. De posities van regering en parlement zijn vrij strak gescheiden; de wetgevingsmacht wordt weliswaar gedeeld, maar wel met een duidelijk onderscheid in rollen en verantwoordelijkheden, dat tamelijk onveranderlijk lijkt. Logisch gevolg van die verhoudingen is dat bijvoorbeeld ook directe contacten tussen Kamerleden en ambtenaren (zacht gezegd) niet worden gestimuleerd. Hiervoor gelden de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren uit 1998.<sup>71</sup> Aanwijzing 3 bepaalt dat de desbetreffende minister van geval tot geval beslist of aan een verzoek van een van beide Kamers voor contact met ambtenaren<sup>72</sup> toestemming gegeven wordt.<sup>73</sup> De toelichting bevestigt nog eens dat directe contacten tussen Kamerleden en ambtenaren in het algemeen niet plaatsvinden. Dit in het licht van de artikelen 42 en 68 Grondwet, op grond waarvan het verstrekken van inlichtingen en het afleggen van verantwoording over het gevoerde beleid exclusief bij de minister belegd zijn. In de praktijk geeft deze stringente lijn ook bescherming aan de ambtenaar: het behoedt hem voor het verstrekken van informatie die niet gedeeld had mogen worden of van het innemen van standpunten die niet die van zijn bewindspersoon zijn.

Het beperken van contacten tussen ambtenaren en Kamerleden mag historisch verklaarbaar en functioneel zijn, de vraag is toch of onderhand de tijd niet rijp zou zijn om hiermee iets ruimhartiger mee om te gaan. Om technische aspecten van wetgeving, die bepalend zijn voor de uitvoering en uitvoerbaarheid echt te kunnen doorgronden is meer nodig dan een schriftelijke stukkenwisseling waarin met name de uitvoeringsinformatie 'uit de tweede hand' de Kamers bereikt. Bij ambtenaren beschikbare kennis en deskundigheid kan beter worden benut door hen direct informatie te laten verschaffen over de inrichting van uitvoeringsprocessen, de (architectuur van) daarbij gebruikte ICT-systemen en over de betekenis van bepaalde keuzes in de wetgeving voor die processen en systemen. Dit vraagt overigens ook wat van de Kamerleden zelf: versterking van ICT-deskundigheid in de eigen

---

met een weergave in de memorie van toelichting (zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2018/19, 35093, nr. 3, p. 7, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35093-3.html>).

<sup>71</sup> Stcrt. 1998, 104 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-1998-104-p8-SC14139.html>).

<sup>72</sup> Het gaat hier alleen om rijksambtenaren die direct onder een minister ressorteren. Op ambtelijke medewerkers van zelfstandige bestuursorganen, van Hoge Colleges van Staat en van adviescolleges als bedoeld in de Kaderwet adviescolleges zijn de aanwijzingen niet van toepassing.

<sup>73</sup> De pendant van deze aanwijzing is te vinden in artikel 29, tweede lid, RvO II, waarin is bepaald dat de uitnodiging van ambtenaren voor een hoorzitting geschiedt door tussenkomst van de bewindspersoon.

gelederen is van belang om de informatie de juiste aandacht en het juiste gewicht te kunnen geven in de beoordeling van en besluitvorming over wetsvoorstellen.

Wat ook een rol speelt in het vooralsnog achterwege blijven van concrete voorstellen voor verandering in het parlementaire wetgevingsproces, is het (al eerder geconstateerde) feit dat het accent in de werkzaamheden van de Tweede Kamer meer ligt op de controlerende dan de wetgevende functie.<sup>74</sup> Omdat de Kamer voldoende instrumenten ten dienste staan om bewindslieden achteraf ter verantwoording te roepen over problemen bij de uitvoering van wetgeving, wordt de urgentie om hieraan vooraf meer aandacht te besteden wellicht minder gevoeld.<sup>75</sup>

Wat hiervan zij, de kaders van Grondwet en Reglementen van Orde bieden zeker ruimte voor vernieuwing en verbetering ten behoeve van een wendbare medewetgever. Een geheel nieuw wetgevingsprocesrecht, zoals Hirsch Ballin bepleit, hoeft daarvoor niet op korte termijn gerealiseerd te worden. Hoewel dat voor de lange termijn aangewezen kan zijn, kunnen met ander of intensiever gebruik van bestaande instrumenten nu al stappen worden gezet. Hierna wordt een aantal concrete mogelijkheden – waarvan ik er enkele al kort had aangestipt in *Wendbaar wetgeven*<sup>76</sup> – gepresenteerd. Zoals eerder aangegeven gaat het met name om ideeën voor de werkwijze van de Tweede Kamer, omdat het RvO II al concrete ‘haakjes’ daarvoor bevat. De ideeën laten zich zeker doorvertalen naar de werkwijze van de Eerste Kamer, maar daarvoor zijn wel wijzigingen in het RvO I nodig.

#### Het ICT-aspect in het commissiestelsel

Het commissiestelsel kent verschillende typen Kamercommissies. Een *vaste commissie* (artikel 16 RvO II) behandelt onderwerpen die op het terrein van één ministerie liggen. Daarnaast zijn er ook vaste commissies voor bepaalde onderwerpen, zoals de rijksbegroting, inlichtingen- en veiligheidsdiensten en Europese zaken.

Een *algemene commissie* (artikel 17 RvO II) houdt zich bezig met onderwerpen die van belang zijn voor de uitoefening van de taken van de Tweede Kamer of die vrijwel alle ministeries aangaan; zij wordt ingesteld voor de zittingstermijn van de Kamer. Een *tijdelijke commissie* (artikel 18 RvO II) wordt belast met behandeling van een specifiek onderwerp, met een daaraan gekoppelde termijn. Na afronding van haar rapport wordt de commissie opgeheven. In 2003 is de *themacommissie* toegevoegd aan dit palet (artikel 17a RvO II). Deze wordt ingesteld voor de zittingstermijn van de Kamer, voor onderwerpen van groot maatschappelijk belang. Doel van zo’n commissie is om – door het voorbereiden van een rapport of advies – de politieke meningsvorming over belangrijke maatschappelijke onderwerpen te bevorderen; zij heeft een initiërende en agenderende functie. Het behandelen van wetsvoorstellen of nota’s door een themacommissie is uitdrukkelijk

---

<sup>74</sup> Van der Woude (2014, p. 326) wijst er op dat dit ook weer niet verabsoluteerd moet worden. Als de tijdsverdeling wetgeving-controle niet 50-50 is, wil dat niet zeggen dat de TK zijn wetgevende taak verkwanselt. Die begrippen zijn descriptief bedoeld, niet normatief.

<sup>75</sup> Het feit dat het stellen van Kamervragen, indienen van moties en naar de Kamer roepen van bewindspersonen meer (media)aandacht genereert dan de behandeling van de meeste wetsvoorstellen zal het gevoel van urgentie waarschijnlijk ook niet versterken.

<sup>76</sup> Zie ook bijlage 1.

uitgesloten, zodat geen discussies over afbakening van taken met de vaste commissies worden voorkomen.<sup>77</sup>

Digitalisering is een onderwerp dat zich leent voor een structurele plek in het commissiestelsel. Dat zou kunnen door het instellen van een algemene of themacommissie, maar het werk van zo'n commissie is beperkt tot een zittingstermijn. Bovendien kan een themacommissie zich, zoals eerder opgemerkt, niet met wetgeving bezighouden. Daarom zou instelling van een *vaste commissie voor digitalisering* meer op zijn plaats zijn.<sup>78</sup> Deze zou zich niet alleen moeten buigen over technologische ontwikkelingen vanuit het perspectief van de beleidsvormende functie van de Kamer, maar zich ook (of juist) moeten richten op de impact van digitale uitvoering op wetgeving en vice versa. Het is daarbij van belang om die impact niet alleen te beschouwen binnen het domein van één ministerie of binnen één beleidsterrein, maar ook over de grenzen van ministeries of beleidsterreinen heen. De verhouding tussen de aard van de normstelling en het 'gemak' waarmee de wetgeving zich laat digitaliseren, de opzet en inrichting van de interne uitvoeringsprocessen en -systemen en van de digitale diensten voor burgers en bedrijven (portalen, apps, mogelijkheden voor *system-to-system* gegevensuitwisseling e.d.), de mate waarin door harmonisatie de herbruikbaarheid van ICT-voorzieningen<sup>79</sup> en daarmee wendbaarheid in de uitvoering wordt gestimuleerd: het zijn vragen die domeinoverstijgend zijn, en essentieel voor de goede werking van de wetgeving in de praktijk en voor de wendbaarheid van de uitvoeringsorganisatie bij latere wijzigingen in de wetgeving.

Een 'eigen' vaste commissie voor het onderwerp digitalisering moet er uiteraard niet toe leiden dat dit bij de leden van de andere vaste commissies minder op het netvlies staat, omdat het al elders is belegd. Daarnaast is het goed dat de vaste commissie voor digitalisering gevoed wordt met inzichten en ervaringen die de reguliere vaste commissies opdoen bij de behandeling van wetsvoorstellen met een digitaliseringscomponent. Een dwarsverband tussen de commissies is dus gewenst. Dat zou kunnen worden gerealiseerd door personele unies tussen de vaste commissie digitalisering en de vaste commissies voor de ministeries, waarbij de leden van de vaste commissie voor digitalisering tevens optreden als *rappporteur* voor digitaliseringsaspecten in wetgeving die in de reguliere vaste commissies wordt behandeld. Hierna wordt nader op het rapporteurschap ingegaan.

#### Een rapporteur voor ICT-aspecten

In 2016 is een algemeen rapporteurschap opgenomen in artikel 30a RvO II. Daarmee werden de bepalingen over de inzet van een rapporteur, die over de verschillende hoofdstukken van het RvO II verspreid waren, gestroomlijnd.<sup>80</sup> Het artikel bepaalt dat een commissie een rapporteur kan aanwijzen voor een haar in handen gesteld stuk; dat stuk kan een

---

<sup>77</sup> Kamerstukken II 2002/2003, 28822, nr. 3, (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28822-2.html>).

<sup>78</sup> Dit zou een uitkomst kunnen zijn van het onderzoek van de Tijdelijke commissie digitalisering.

<sup>79</sup> Het gaat hier om de ondersteuning van kennisgebaseerd werken, waarbij de kennis die in de wetgeving besloten ligt (beslisregels, gegevens en processtappen) in techniekonafhankelijke specificaties worden gemodelleerd en vervolgens kunnen worden omgezet in zogenoemde *webservices* die bepaalde taken in het uitvoeringsproces afhandelen. Zo wordt een modulair en daardoor flexibel systeemlandschap gerealiseerd. Zie hierover uitgebreid Lokin (2018, hoofdstuk 2).

<sup>80</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34343, nr. 2 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34343-2.html>).

wetsvoorstel zijn.<sup>81</sup> De Handleiding behandeling wetsvoorstel geeft hieraan invulling: een rapporteur kan een bijdrage leveren aan de behandeling van “min of meer omvangrijke, maar politiek minder gevoelige wetsvoorstellen”.<sup>82</sup> Uit de Handleiding wordt niet duidelijk wat de achtergrond is van deze vrij vage kwalificatie en wat deze in de praktijk betekent voor de inzet van rapporteurs. Het digitale-uitvoeringsaspect van wetsvoorstellen is in de fase van parlementaire behandeling vaak nog niet zo politiek gevoelig, maar kan dat later – als het in de uitvoering uiteindelijk niet goed loopt – wel worden. Voor wetsvoorstellen met een ICT-component (hetgeen zal blijken uit de memorie van toelichting en de meegestuurde uitvoeringstoets) zou dan ook standaard een rapporteur aangewezen moeten worden die dit aspect onderzoekt en daarover een rapport uitbrengt.

Een rapporteur kan zelf bepalen welke informatie hij in zijn rapport betreft. Hij kan zelf informatie inwinnen of gebruik maken van ingezonden commentaren of een verslag van een hoorzitting. Ook zou hij moeten kunnen beschikken over concept-amvb's die uitwerking geven aan delegatiegrondslagen die de digitale uitvoering raken, omdat daarmee een concreter beeld kan worden verkregen van de digitale-uitvoeringsaspecten.<sup>83</sup> Het meeste effect heeft de inzet van een rapporteur naar verwachting indien hij actief en rechtstreeks informatie inwint over de digitaliseringsaspecten van het wetsvoorstel, door te spreken met degenen die bij het ontwerp van de systemen voor de uitvoering betrokken zijn of zijn geweest. Dat kan op efficiënte wijze door het houden van een (hierna te bespreken) technische briefing.

Als een rapporteur is aangewezen, ligt het volgens de Handleiding behandeling wetsvoorstel in de rede dat een inbrengrvergadering wordt gehouden om te bepalen of (een deel van) zijn rapport in het verslag bij het wetsvoorstel wordt opgenomen. Het is echter van belang een rapport over de ICT-aspecten steeds integraal op te nemen bij het verslag. Het wordt immers juist opgesteld om diepgaande informatie over de digitaliseringsaspecten boven tafel te krijgen en met de regering te bespreken. Het vooraf maken van een selectie ligt dan niet voor de hand; conclusies over de digitale uitvoerbaarheid moeten juist in het debat worden getrokken, eventueel gevolgd door aanpassingen in het voorstel om die uitvoerbaarheid te verbeteren.

### Technische briefing

De *technische briefing* wordt niet expliciet genoemd in het RvO II, maar de Handleiding behandeling wetsvoorstel positioneert deze als een uitwerking van artikel 42 RvO II, dat bepaalt dat door de bewindspersoon aangewezen ambtenaren in een mondeling overleg inlichtingen kunnen verschaffen.<sup>84</sup> De bepaling is niet toegespitst op wetsvoorstellen, maar aangenomen wordt dat de commissie zich in zo'n bijeenkomst ook door ambtenaren kan

---

<sup>81</sup> Artikel 30a RvO II noemt verder nog de instelling van een groot project, of “een ander onderwerp”. De bevoegdheid is dus zeer ruim.

<sup>82</sup> Zie onderdeel 3.3.i van de Handleiding behandeling wetsvoorstel ([https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/field\\_uploads/2RvO\\_Handleiding%20behandeling%20wetsvoorstel\\_tcm181-238550.pdf](https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/field_uploads/2RvO_Handleiding%20behandeling%20wetsvoorstel_tcm181-238550.pdf)). De versie op de website van de Tweede Kamer is overigens nog niet aangepast aan de wijziging van het RvO II inzake het rapporteurschap.

<sup>83</sup> Ook voor het plenaire debat is inzicht in de uitwerking van delegatiebepalingen van belang.

<sup>84</sup> Zie onderdeel 3.3.e van de Handleiding ([https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/field\\_uploads/2RvO\\_Handleiding%20behandeling%20wetsvoorstel\\_tcm181-238550.pdf](https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/field_uploads/2RvO_Handleiding%20behandeling%20wetsvoorstel_tcm181-238550.pdf)).



laten voorlichten over de technische aspecten van een wetsvoorstel.<sup>85</sup> De bewindspersoon hoeft niet aanwezig te zijn bij een technische briefing.

Het idee van een briefing is dat detailvragen kunnen worden gesteld die (te) belastend zouden zijn voor het verslag of een wetgevingsoverleg. Indien aan een wetsvoorstel ICT-aspecten verbonden zijn, zou het echter wenselijk zijn om sowieso te voorzien in een technische briefing, waar de wetgevingsjuristen en ICT-ontwikkelaars van de uitvoeringsorganisatie gezamenlijk inzicht geven in de keuzes die bij het opstellen van de wetgeving en de inrichting van de ICT-systemen gemaakt zijn. Dit geeft de commissieleden en de aangewezen rapporteur inzicht in de uitvoerbaarheid (voor de overheid) en werkbaarheid (voor burgers en bedrijven) van de wettelijke regeling en in eventuele beperkingen die bij de parlementaire behandeling in het oog gehouden zouden moeten worden om die uitvoerbaarheid en werkbaarheid te behouden of verstevigen. De rapporteur kan deze informatie in zijn rapport verwerken.

Het RvO II voorziet ook nog in de mogelijkheid van het houden van een *hoorzitting* of een *rondetafelgesprek*. Een hoorzitting wordt in de regel gebruikt als de Kamer input over een onderwerp wil krijgen van externe betrokkenen of deskundigen. Op grond van artikel 29, tweede lid, RvO II kunnen echter ook ambtenaren worden uitgenodigd voor een hoorzitting. De uitnodiging verloopt (in lijn met de Aanwijzingen voor externe contacten) via de desbetreffende bewindspersoon. In een hoorzitting worden de informanten één voor één gehoord. Dit onderscheidt de hoorzitting van het rondetafelgesprek, waarin Kamerleden in gesprek gaan over een onderwerp met een groep externe betrokkenen, deskundigen of ambtenaren. Van hoorzittingen wordt niet veel gebruik gemaakt; gemiddeld zijn er de afgelopen jaren zo'n 2 à 3 per jaar gehouden. Rondetafelgesprekken zijn populairder: vanaf 2015 zit het jaarlijkse aantal tussen de 85 en 95.<sup>86</sup>

Het RvO II noemt de hoorzitting en het rondetafelgesprek niet in relatie tot de behandeling van wetsvoorstellen, maar het inzetten van deze instrumenten daarbij wordt ook niet expliciet uitgesloten. Niettemin lijkt het minder aangewezen om ze daarbij in te zetten, omdat ze met name gericht zijn op het verkrijgen van input van externe partijen. Deze hebben via andere mechanismen (consultatie, uitgebrachte adviezen) hun inbreng op het wetsvoorstel kunnen leveren. Voor het verkrijgen van (technische) informatie van ambtenaren zijn deze instrumenten ook niet nodig, omdat daarvoor de technische briefing kan worden gebruikt.

### Wetgevingsoverleg

Een laatste mogelijkheid om de digitaliseringsaspecten van een wetsvoorstel goed voor het voetlicht te krijgen is het *wetgevingsoverleg*. Dit is een mondeling overleg (artikel 27, onderdeel b, RvO II) over een in handen van de commissie gesteld wetsvoorstel (artikel 28, onderdeel a). Voor het houden van een wetgevingsoverleg heeft de commissie toestemming van de Kamer nodig (artikel 39). Een verzoek hiertoe wordt ingediend bij de voorzitter van de Kamer. De Handleiding behandeling wetsvoorstel geeft aan dat een wetgevingsoverleg aangewezen is als het wetsvoorstel veel technische of specialistische elementen bevat. Het

---

<sup>85</sup> Onderdeel 3.3.e van de Handleiding behandeling wetsvoorstel.

<sup>86</sup> De Staat van de Tweede Kamer 2018, p. 9 (Kamerstukken II 2018/19, 35166, nr. 3, blg-876738, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-876738>). Het jaar 2013 was een uitschieter met vijf hoorzittingen.



is bedoeld ter ontlasting van het plenaire debat<sup>87</sup> en wordt meer gezien als onderdeel van de beraadslaging dan van het voorbereidend onderzoek. Hiervoor is vermeld dat de technische briefing op zijn beurt weer bedoeld is om het wetgevingsoverleg te vrijwaren van al te gedetailleerde of technische vragen. Het ligt echter wel voor de hand dat bij een wetsvoorstel waarbij digitale uitvoering een belangrijke rol speelt, de uitkomsten van een technische briefing in de beraadslaging worden betrokken. Het is van belang dat de digitale-uitvoeringsaspecten een volwaardige plaats hebben in de beraadslaging over het wetsvoorstel, het wetgevingsoverleg is bij uitstek de gelegenheid om het gesprek daarover goed te voeren. De belangrijkste bevindingen kunnen vervolgens in het plenaire debat terugkomen.

Hoe dan?

In het voorgaande zijn verschillende procedurele instrumenten en mechanismen beschreven die de beoordeling van de digitale-uitvoeringsaspecten van wetsvoorstellen bij behandeling in de Tweede Kamer kunnen ondersteunen. Van nog groter belang is echter de inhoud: hoe wordt gezorgd dat de juiste informatie beschikbaar is of komt voor die beoordeling? Wat zijn de vragen die de Kamer(commissie) kan of moet stellen en op welke manier geeft de regering hierop antwoord?

Een en ander wordt in dit onderdeel concreet gemaakt in de vorm van een lijst met vragen en aandachtspunten voor gebruik bij (de voorbereiding van) de behandeling van wetsvoorstellen. De thema's waaronder de vragen en aandachtspunten zijn gerangschikt, heb ik ontleend aan de casusbeschrijvingen en de analyse van de structuur van wetgeving in de hoofdstukken 2 en 3 van *Wendbaar wetgeven*.

Op het eerste gezicht lijken thema's als delegatie en discretionaire bevoegdheid misschien nogal ver af te staan van digitale uitvoering van wetgeving, maar ze zijn daarvoor wel degelijk relevant. De ruimte die delegatiebepalingen en discretionaire bevoegdheden bieden, bepalen de mate waarin uiteindelijk sprake is van regels die zich laten 'algoritmisieren' ten behoeve van geautomatiseerde besluitvorming en dus voor de mate waarin zij 'massaal' digitaal kunnen worden uitgevoerd. Als de omvang van de populatie waarop de regels van toepassing zijn dat noodzakelijk maakt, zou hiermee bij de voorbereiding al rekening gehouden moeten worden.<sup>88</sup>

In de toelichtingen bij de vragen onder de thema's wordt meer specifiek ingegaan op hun belang in het licht van digitale uitvoering van wetgeving. De lijst is indicatief en illustratief bedoeld; daadwerkelijke toepassing vereist een nadere uitwerking van de vragen.

### *Delegatie*

- a. Wordt (veel) gebruik gemaakt van open delegatiebepalingen en subdelegatie?
- b. Zo ja, zijn de gedelegeerde regelingen uitgewerkt, zodat zicht bestaat op wat de uitvoering behelst?

---

<sup>87</sup> Het wetgevingsoverleg kan het plenaire debat eventueel ook vervangen, al is dat niet het primaire doel ervan.

<sup>88</sup> Daarmee wil ik geenszins de indruk wekken dat de ICT de wetgever als het ware de wet moet voorschrijven. Het is echter wel van belang dat dit aspect goed wordt afgewogen, juist om uiteindelijk rechtmatige en rechtvaardige digitale uitvoering van de wetgeving mogelijk te maken en de daarmee beoogde effecten (zij het instrumenteel of waarborg) te bereiken.

- c. Als de gedelegeerde regelingen nog niet uitgewerkt zijn, is voldoende zeker dat de uit te werken aspecten zich daadwerkelijk laten vormgeven in de gedelegeerde regeling?
- d. Kunnen al uitgewerkte concept-uitvoeringsregelingen worden gedeeld zodat het wettelijk stelsel in samenhang beoordeeld kan worden?
- e. Worden de relaties tussen wet en gedelegeerde regels toegankelijk vastgelegd, zodat steeds traceerbaar is welke regels aan welke grondslag invulling geven?

In wetsvoorstellen wordt niet zelden gebruik gemaakt van subdelegatie, facultatieve delegatie en ongeclausuleerde delegatie als nog niet alle aspecten van de te regelen materie kunnen worden overzien. Het gebruik van ruime delegatiebepalingen waarvan de invulling nog onduidelijk is, maakt het voor de uitvoeringspraktijk echter moeilijk om (tijdig) zicht te krijgen op de regels die relevant zijn voor de ontwikkeling van digitale processen en systemen, met andere woorden, op de regels die de algoritmen bepalen op grond waarvan geautomatiseerde besluiten worden genomen.

### *Discretionaire bevoegdheid*

- a. Wordt beleids- of beoordelingsruimte uitgewerkt en vastgelegd in kenbare (beleids)regels?
- b. Wordt de relatie tussen wettelijke bevoegdheden en de beleidsregels ter uitwerking daarvan toegankelijk (dat wil zeggen traceerbaar) vastgelegd?
- c. Idem ten aanzien van interne werkinstructies?
- d. Is er voldoende ruimte om in gevallen waarin geautomatiseerde toepassing tot onbillijkheden leidt een afwijkende beslissing te nemen?

Voor discretionaire bevoegdheden in wetgeving geldt hetzelfde als voor delegatie. De beleidsregels en instructies die ter invulling hiervan worden vastgesteld, moeten tijdig worden uitgewerkt omdat ze essentieel zijn voor de inrichting van de digitale processen en systemen.

### *Begrippen en gegevens*

- a. Wordt gebruik gemaakt van bestaande begrippen? Is bij afwijking van bestaande begrippen de noodzaak voldoende onderbouwd?
- b. Kan gebruik worden gemaakt van gegevens die voorhanden zijn binnen de eigen uitvoeringsorganisatie of bij andere overheidsorganisaties (basisregistraties en specifieke administraties)?
- c. Zijn de gevolgen van afwijking van bestaande begrippen voor hergebruik van gegevens, en in het verlengde daarvan voor de doelgroep van de regeling en de uitvoeringsorganisatie, concreet beschreven?
- d. Is voorzien in een mechanisme om onwenselijke gevolgen van eventuele onjuistheid van hergebruikte gegevens bij individuele beslissingen weg te nemen?

Standaardisatie van begrippen zorgt ervoor dat optimaal gebruik kan worden gemaakt van gegevens(verzamelingen) die binnen de overheid beschikbaar zijn. Dat kan de complexiteit van uitvoeringsprocessen beperken, omdat bijvoorbeeld geen nieuwe uitvraag aan burgers en bedrijven hoeft te worden gedaan of omdat al voorzieningen voor uitwisseling van gegevens beschikbaar zijn. Bij hergebruik van gegevens moet wel rekening worden gehouden met de problematiek van zogenoemde ketenbesluiten.<sup>89</sup> Als een hergebruikt gegeven onverhoopt niet klopt en tot een onjuiste beslissing leidt,

---

<sup>89</sup> Zie hierover Van Eck (2018).

moet dit snel rechtgezet kunnen worden; de wetgeving dient hiervoor ruimte te bieden (zie ook bij discretionaire bevoegdheid).

### *Organisatie en techniek*

- a. Wat is de architectuur van het ICT-systeem (of de ICT-systemen) die voor de uitvoering worden gebruikt?
- b. Is (al dan niet in het kader van een uitvoeringstoets) een vertaling gemaakt van de wettelijke regels naar de benodigde bedrijfsregels en gegevensspecificaties, teneinde de werking van de regels vooraf te toetsen?
- c. Sluit de wetgeving aan op bestaande geautomatiseerde werkprocessen? Kunnen daarvoor al beschikbare ICT-voorzieningen (bv. services) worden hergebruikt?
- d. Welke grenzen stelt de aansluiting op bestaande werkprocessen en de architectuur van ICT-systemen (uitgaande van het voorkomen van toename van complexiteit, kosten en tijd voor implementatie) aan de ruimte voor wijziging van de wetgeving gedurende de parlementaire behandeling?
- e. Indien wijzigingen doorgevoerd zouden worden buiten die grenzen, is handmatige afhandeling van de desbetreffende gevallen dan een reële mogelijkheid?

Voor standaardisatie van processen of processtappen geldt hetzelfde als voor standaardisatie van begrippen en gegevens: het kan de complexiteit van de uitvoering beperken omdat applicaties of ICT-services die deze ondersteunen al beschikbaar zijn. Het betekent wel dat de ruimte voor differentiatie in de wetgeving naar verschillende gevallen of groepen beperkt kan zijn. Een uitzondering of specifieke regeling voor een kleine doelgroep zal soms alleen tegen relatief hoge kosten en omvangrijke inspanningen te realiseren zijn. Als een dergelijke differentiatie wel gewenst wordt, moet geaccepteerd worden dat die gevallen niet altijd in de geautomatiseerde afhandeling mee kunnen lopen. Dat vereist ruimte (organisatorisch, financieel) voor handmatige behandeling van dergelijke gevallen.

## Hoofdstuk 4 Haalbaarheid van de ideeën

### 4.1 Inleiding

De Kamer werkt vrijwel continu onder grote tijdsdruk; onderwerpen strijden om voorrang op de overvolle agenda. In dat licht is het niet verwonderlijk dat de Handleiding behandeling wetsvoorstel van de Tweede Kamer de nadruk legt op snelheid en daarmee op een zo veel mogelijk routinematige behandeling van wetsvoorstellen. Inzet van bijzondere instrumenten kost tijd, dus dat moet kritisch gebeuren en op grond van een expliciet besluit van de commissie.<sup>90</sup> Gelet op de steeds voller wordende Kameragenda is dit niet verwonderlijk, maar of het de kwaliteit van de wetgeving uiteindelijk ten goede komt, is de vraag.<sup>91</sup> Een andere vraag is wat het streven naar routine en tijdsbesparing betekent voor de praktische haalbaarheid van de in het vorige hoofdstuk genoemde ideeën. De mogelijkheden zijn er, maar zal er ook echt gebruik van worden gemaakt? Een indicatie hiervoor geeft wellicht de regeling voor het rapporteurschap in het RvO II. De Tweede Kamer bracht destijds een blanco verslag uit over de voorgestelde regeling voor het rapporteurschap in artikel 30a RvO II. Dat doet vermoeden dat de nieuwe regeling breed werd ondersteund, maar in de praktijk lijkt de aandacht voor en toepassing van dit instrument nog niet groot. Artikel 30a, vierde lid, draagt het presidium op om de Kamer jaarlijks op hoofdlijnen te informeren over de in dat jaar lopende en afgeronde rapporteurschappen. Een overzicht wordt daartoe opgenomen in de Staat van de Kamer, een bijlage bij de Raming van de uitgaven van de Tweede Kamer. Opvallend is dat alleen in 2015 zijn over de inzet van rapporteurschappen cijfers opgenomen in de Staat van de Kamer, terwijl de wijziging van het RvO II op dit punt toen nog niet eens gerealiseerd was. In latere versies van de Staat van de Kamer is geen informatie te vinden.<sup>92</sup>

Zoals één zwaluw nog geen zomer maakt, zo hoeft het ontbreken van dit vogeltje ook niet direct een verbod te zijn van een slecht klimaat voor vernieuwing in het parlementaire wetgevingsproces. Daarom heb ik in een aantal gesprekken met direct betrokkenen<sup>93</sup> de

---

<sup>90</sup> Zie

[https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/field\\_uploads/2RvO\\_Handleiding%20behandeling%20wetsvoorstel\\_tcm181-238550.pdf](https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/field_uploads/2RvO_Handleiding%20behandeling%20wetsvoorstel_tcm181-238550.pdf), p. 3, 4, 16).

<sup>91</sup> Wat het feitelijk effect is van kwaliteitsbevorderende maatregelen blijft sowieso een lastige kwestie. Van der Woude (2014, p. 330) merkt hierover op: “Hoewel het maar de vraag is in hoeverre parlementaire betrokkenheid bij de meer technisch-juridische aspecten van wetgeving leidt tot een kwalitatief beter eindproduct (hoe meet je zoiets?), is het in het kader van publieke verantwoording niettemin goed dat van de parlementaire betrokkenheid meer zichtbaar is dan in de hoofdlijnen van een regeerakkoord.” Ook hij noemt vervolgens het rapporteurschap als mogelijkheid om in elk geval die zichtbaarheid te bevorderen.

<sup>92</sup> Zie de Staat van de Kamer (2015), Kamerstukken 2014/2015, 34444, nr. 4, p. 9. Blijkens het overzicht is 17 keer een rapporteur aangesteld, met name voor vraagstukken op het terrein van Infrastructuur & Milieu en van Economische Zaken (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34444-4.html>). Of het hier daadwerkelijk rapporten over wetsvoorstellen betrof, kan uit de tekst niet worden opgemaakt. In de Staat van de Kamer over 2017 en 2018 zijn wel cijfers opgenomen over inzet van instrumenten in het wetgevingsproces, maar niet over de rapporteur (zie Kamerstukken II 2017/18, 34892, nr. 3, blg-833785 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-833785>) en Kamerstukken II 2018/19, 35166, nr. 3, blg-876738 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-876738>)).

<sup>93</sup> Gesproken is met de griffiers van de Tweede en Eerste Kamer, de ambtelijke staf van de Tijdelijke commissie Digitale Toekomst en met een staatsraad. Helaas is het niet gelukt om binnen het tijdsbestek van afronding van deze publicatie ook Kamerleden zelf te spreken.

haalbaarheid van de eerder geopperde ideeën en de eventueel daarvoor te vervullen randvoorwaarden verkend. In deze paragraaf worden de uitkomsten van die gesprekken in algemene zin weergegeven. De vragen die als leidraad bij de gesprekken zijn gebruikt, zijn opgenomen in bijlage 2.

## 4.2 Weergave van de gesprekken

De betrokkenen onderschrijven zonder uitzondering het belang van (meer) aandacht in het parlementaire wetgevingsproces voor de invloed van digitalisering op de uitvoering van wetgeving. Het besef dat algoritmen niet alleen de complexe en ongrijpbare geachte zelflerende formules voor (big) data-analyses zijn, maar ook de beslis- en rekenregels die in de wet zelf besloten liggen en die de legitimiteit en juistheid van beslissingen bepalen, draagt daaraan bij. Digitalisering c.q. inzet van ICT is in alle opzichten een belangrijke drijver geworden bij het effectueren van overheidsbeleid en dat zou ook in het wetgevingsproces moeten doorklinken. De wijze waarop wetgeving zich vertaalt in geautomatiseerde beslisprocessen en de eisen die dat stelt aan wetgeving en wetgevingsproces staat mede door de rondetafelgesprekken waarin dit aspect is benadrukt inmiddels expliciet op de agenda van de Tijdelijke Commissie Digitale Toekomst.<sup>94</sup> Ook de Raad van State onderzoekt in vervolg op zijn advies over digitalisering en rechtsstatelijke verhoudingen en het jaarverslag 2018 meer concrete mogelijkheden voor vernieuwing van het wetgevingsproces.

In de gesprekken werd echter ook het dilemma geschetst dat – hoe groot het belang ook is – in de politieke arena vele aspecten om voorrang strijden en de beschikbare tijd en capaciteit nu eenmaal beperkt zijn. Aan de andere kant werd opgemerkt dat blijven “ja-maren” geen oplossing biedt, maar dat het productiever is om met enige afstand van de gebruikelijke posities en opvattingen te kijken naar de mogelijkheden. Om het probleem van tijdgebrek bij behandeling individuele wetsvoorstellen te verkleinen, zou het bijvoorbeeld kunnen helpen om al vroeg in een kabinetsperiode een overzicht te hebben van de wetgeving die uit het regeerakkoord voortvloeit. Bij een nieuw regeerakkoord wordt nu al een financiële bijlage gevoegd; de ervaring leert dat die een ordenende en richtinggevende werking heeft. De aandacht zou in zo’n wetgevingsoverzicht niet beperkt moeten blijven tot realisatie in de zin van het “in het Staatsblad krijgen” van de wetgeving, maar zou ook de uitvoering moeten omvatten. Daarbij hoort een beschrijving van de aspecten die essentieel zijn voor effectieve en efficiënte uitvoering, waaronder de ICT-component en kosten. Op basis hiervan kunnen de prioriteiten beter worden bepaald.

Over de concrete ideeën in paragraaf 3.4 werd in de gesprekken in het algemeen positief gereageerd; op sommige punten werden aanvullende voorstellen gedaan. Als voordeel van het werken met een rapporteur uit een Vaste commissie voor digitalisering die een in een ‘reguliere’ Vaste commissie aanhangig voorstel beoordeelt, werd genoemd dat de rapporteur zich vanuit die positie een onafhankelijk oordeel kan vormen over de digitaliseringsaspecten. Bij voorkeur zou dit moeten gebeuren op basis van gesprekken met de ICT-deskundigen van het desbetreffende ministerie. Technische briefings zijn daarvoor een goed instrument, omdat ze in een informele setting kunnen plaatsvinden en ook besloten kunnen zijn, wat een open gedachtewisseling ondersteunt..

---

<sup>94</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35229, nr. 2, p. 30-32 en nr. 4, p. 23-24.

Benadrukt werd dat het RvO II wel ruimte biedt voor afwijking van de gebruikelijke gang van zaken als het onderwerp daartoe aanleiding geeft.<sup>95</sup> Hiervan zou wellicht meer gebruik gemaakt kunnen worden.

Ook een expliciete plaats voor het digitaliseringsaspect in het wetgevingsrapport werd positief beoordeeld, zij het dat een randvoorwaarde voor het kunnen stellen van de goede vragen wel is dat de memorie van toelichting heldere informatie geeft. Bij voorbereiding van de parlementaire behandeling (zowel schriftelijk als mondeling) wordt er in het algemeen van uitgegaan dat wanneer de toelichting op een bepaald onderwerp niet ingaat, dit ook niet specifiek relevant is. Als de toelichting geen informatie bevat over de ICT-uitvoeringsaspecten, zal dit in de behandeling dus ook niet snel naar voren komen.

De toetsingskaders die beschikbaar zijn voor de voorbereiding van met name de schriftelijke behandeling van wetsvoorstellen zijn wat betreft de digitaliseringsaspecten nog vrij abstract en algemeen. De in paragraaf 3.4 opgenomen vragen zouden kunnen helpen om deze verder te concretiseren. Deze vragen werden ten algemene verhelderend en bruikbaar gevonden. Wel werd gewezen op de tendens om in het parlementaire wetgevingsproces steeds meer aspecten te identificeren waarop een toets uitgevoerd moet worden. Er moet in dat licht voor gewaakt worden dat toetsingskaders geen obligate vinklijstjes worden die hun doel voorbijschieten.

Ook de gedachte om de uitwerking van delegatiegrondslagen in amvb's meer onderdeel maken van de wetsbehandeling sprak aan. Daarmee kan tegemoet worden gekomen aan de behoefte aan flexibiliteit die aan (ruime) delegatie ten grondslag ligt, zonder het parlement buiten spel te zetten omdat een wetsvoorstel alleen nog de kaders voor delegatie bevat. In gevallen waarin de uitwerking in amvb's essentieel is voor de beoordeling van het wetgevingscomplex als geheel, maar de amvb's nog niet beschikbaar zijn, zou de Kamer zelfs kunnen kiezen voor opschorting van de behandeling van het wetsvoorstel totdat de uitwerking beschikbaar is.

In de gesprekken kwamen ook de randvoorwaarden voor een intensievere beoordeling van het digitaliseringsaspecten bij de behandeling van wetgeving aan de orde. De drie belangrijkste voorwaarden betreffen *mindset*, kennis en ondersteuning.

In de eerste plaats is een sterk besef van het belang van het volwaardig afwegen van de technologische rationaliteit nodig, en de wil om daarvoor ook plaats te maken in het proces, hoe (over)belast de Kameragenda ook is. Daarnaast moeten Kamerleden erop toegerust zijn om *zelf* het gesprek over het ICT-aspect te kunnen voeren. Dat vereist kennis en ervaring op dit vlak. De vraag werd zelfs gesteld of dergelijke kennis en ervaring bij het kandideren van Kamerleden niet al een eis zou moeten zijn.

Ook de behoefte aan meer en specifieke ondersteuning werd steeds genoemd.<sup>96</sup> De Tweede Kamer heeft een relatief kleine ambtelijke staf, afgezet tegen de beschikbare capaciteit op de ministeries. De ondersteuning van de fracties (persoonlijk medewerkers, fractiespecialisten) bestaat over het algemeen uit relatief jonge mensen (waaronder stagiairs), wat leidt tot een vrij snelle doorstroming. Voor een goede ondersteuning op dit aspect is kennis en ervaring nodig, ook op andere disciplines dan nu gebruikelijk bij de

---

<sup>95</sup> Artikel 27 RvO II bepaalt bijvoorbeeld dat commissies voor de goede vervulling van hun taken *in ieder geval* over de in het artikel genoemde bevoegdheden beschikt. Het RvO I is op dit punt minder expliciet.

<sup>96</sup> Vergelijk Van der Woude (2014, p. 331-332).

ambtelijke en politieke stafmedewerkers aanwezig is. Geopperd werd dat ook het Bureau Wetgeving een rol in de toetsing op digitaliseringsaspecten zou kunnen spelen.<sup>97</sup>

Hoewel de gesprekken door de beperkte kring waarin zij gevoerd zijn geen representatief beeld kunnen opleveren, bevestigen zij dat belang wordt gehecht aan het steviger verankeren van het digitaliseringsaspect in de behandeling van wetsvoorstellen en dat de daarvoor gedane suggesties een goed aanknopingspunt bieden. Dat biedt op zijn beurt de basis voor het vinden van een ingang voor verdere uitwerking en realisering.

---

<sup>97</sup> Dit is in het gesprek niet verder uitgediept, maar dit zou een optie kunnen zijn voor amendementen waaraan digitaliseringsaspecten verbonden zijn.

## Hoofdstuk 5 Beschouwing en vervolg

De relatie tussen wetgeving en digitalisering is een medaille met twee kanten. De ene kant betreft de wijze waarop wetgeving moet worden ingericht om technologische ontwikkelingen te accommoderen en te reguleren. De andere kant van de medaille betreft het op zo'n manier voorbereiden en inrichten van (ordenings)wetgeving dat de beslissingen die op basis daarvan geautomatiseerd worden genomen, rechtmatig en democratisch gelegitimeerd zijn.

In recente publicaties worden beide zijden van de medaille belicht. Bij het parlement (met name de Tweede Kamer) lijkt de aandacht voor de eerstgenoemde zijde het grootst. De aandacht voor de invloed van technologische ontwikkelingen zoals kunstmatige intelligente, *blockchain* en *big data* door de overheid en de gevolgen daarvan voor de burger staan sterk in de belangstelling vanuit het perspectief van sturing door de overheid en de rol van de wetgever (regering en parlement) hierbij.

Dat betekent niet dat de andere zijde van de medaille geen aandacht meer nodig heeft. Om de aansluiting tussen wetgeving en de uitvoering in sterk ICT-gedreven uitvoeringsorganisaties te versterken zijn aanpassingen in het wetgevingsproces nodig, zowel aan de kant van de regering (de (inter)departementale voorbereiding) als aan de kant van de medewetgever (de parlementaire behandeling). Inzet van technologie is een zelfstandige afwegingsfactor geworden in de politieke en bestuurlijke arena, of zou dat gelet op de impact ervan moeten zijn. Deze *technologische rationaliteit* verdient een volwaardige plaats in het proces. In "Wendbaar wetgeven" heb ik die beschreven en in dit artikel worden enkele gedachten voor de parlementaire behandeling verder uitgewerkt.

De ruimte voor verandering in die parlementaire behandeling wordt bepaald door parlementaire structuur en cultuur. Deze twee aspecten vertonen onderlinge samenhang. In elk geval de Tweede Kamer toont zich blijkens onderzoek tot nog toe behoudend als het gaat om veranderingen in het proces. Dat wordt vooral ingegeven door de wens om een stabiel instituut te zijn en blijven in het staatsbestel. Daarnaast wordt gestreefd naar zoveel mogelijk routine in het wetgevingsproces, zodat onnodige vertragingen de toch al overvolle Kameragenda niet extra belasten. Men zou kunnen zeggen dat het proces in de Tweede Kamer bepaald wordt door de 'macht der gewoonte'. Naar de parlementaire structuur en cultuur in de Eerste Kamer lijkt tot nu toe geen onderzoek te zijn gedaan. Aan de aard van de wijzigingen die sinds 1995<sup>98</sup> zijn doorgevoerd in het Reglement van Orde van de Eerste Kamer – waarvan het merendeel niet de wetgevingsprocedure betrof – kan echter worden afgemeten dat de situatie niet wezenlijk verschilt van die in de Tweede Kamer.

Voor een fundamenteel herontwerp van het parlementaire wetgevingsproces en een bijbehorende wijziging van de Grondwet lijkt gelet op deze onderzoeksbevindingen niet echt ruimte. De vraag is ook of dat nodig is. Het RvO II biedt nu al ruimte om meer of anders gebruik te maken van de daarin opgenomen instrumenten om het digitale-uitvoeringsaspect van wetgeving beter in de afwegingen en besluitvorming over wetgeving terug te laten

---

<sup>98</sup> Het RvO I werd in de huidige vorm van kracht op 6 juni 1995.



komen.<sup>99</sup> In het RvO I lijken de mogelijkheden op dit moment wat beperkter, maar met een wijziging zou hierin wel voorzien kunnen worden.

Een aantal mogelijkheden – met name gericht op de Tweede Kamer – is in paragraaf 3.4 de revue gepasseerd, zoals een specifieke Vaste commissie voor digitalisering (die op beide zijden van de medaille actief kan zijn) en het vaker inzetten van rapporteurs (eventueel afgevaardigd uit de Vaste commissie voor digitalisering) om de digitale-uitvoeringsaspecten van wetsvoorstellen goed in kaart te brengen. Toetsing van deze mogelijkheden in een aantal gesprekken met betrokkenen leverde een positief beeld op over de haalbaarheid ervan.

Een combinatie van de beschreven mogelijkheden zou mijns inziens het beste tegemoetkomen aan de behoefte. Die combinatie zou bestaan uit een Vaste commissie voor digitalisering, waarin kennis en kunde op dit thema vertegenwoordigd is, waaruit rapporteurs afgevaardigd kunnen worden die (bij voorkeur met gebruikmaking van technische briefings met de betrokken ambtenaren)<sup>100</sup> de digitaliseringsaspecten in kaart brengen van wetsvoorstellen die in handen gesteld zijn van een specifieke vaste commissie. De bevindingen van de rapporteur zouden de basis moeten vormen voor bespreking van deze aspecten in een wetgevingsoverleg – dat bij wetsvoorstellen met een sterke digitaliseringscomponent structureel onderdeel zou moeten zijn van de procedure – en in het plenaire debat.

Uit de verslagen van de rondetafelgesprekken die de Tijdelijke Commissie Digitale Toekomst van de Tweede Kamer voerde, blijkt dat het aspect van digitale uitvoerbaarheid van wetgeving bij die commissie nadrukkelijk is aangekaart. Ook de Raad van State doet in het verlengde van zijn spontane advies en jaarverslag onderzoek naar concrete mogelijkheden om de waarde van de wet in een steeds sterker gedigitaliseerde samenleving en overheid te verzekeren.

Een en ander zou de opstap kunnen en moeten zijn naar brede politieke agendering van dit thema en daadwerkelijke realisering van de gedane suggesties. Rechtmatig en gelegitimeerd overheidsoptreden in een digitale samenleving vereist dat het parlement zijn rol in het systeembeheer niet alleen als controleur van de regering, maar ook (of juist) als medewetgever vervult.

---

<sup>99</sup> Zie ook Van der Woude (2014, p. 330) die (meer in het algemeen, dus los van digitalisering) grote Grondwettelijke veranderingen niet aangewezen acht, maar meer ziet in “betekenisvol gebruik” van bevoegdheden door Kamer om zijn medewetgevende taak goed in te vullen.

<sup>100</sup> Beleidsmedewerkers, wetgevingsjuristen en ICT-deskundigen uit de uitvoering.

## Literatuur

### *Van den Bosch (2011)*

Bosch, D.P. van den, Politieke rationaliteit in het wetgevingsproces, in: *RegelMaat* 2011/1, p. 23-36, Boom Juridisch, Den Haag 2011.

### *Bovens (2000)*

Bovens, M.A.P., De vierde macht revisited. Over ambtelijke macht en publieke verantwoording (oratie), Universiteit Utrecht, 2000.

### *Bovens (2003)*

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

### *Burkens e.a. (2017)*

Burkens, M.C., Kummeling, H.R.B.M., Vermeulen, B.P., & Widdershoven, R.J.G.M., Beginselen van de democratische rechtsstaat, achtste druk, Wolter Kluwer, Deventer 2017.

### *Van Eck (2018)*

Eck, B.M.A. van, Geautomatiseerde ketenbesluiten & rechtsbescherming. Een onderzoek naar de praktijk van geautomatiseerde ketenbesluiten over een financieel belang in relatie tot rechtsbescherming, (diss.) Tilburg University, 2018.

### *Giest (2019)*

Giest, Sarah, Decision-making with algorithms. On the digital state, in: Heringa, A.W. & Schinkelshoek, J. (red.), Groot onderhoud of kruimelwerk. Ongevraagd commentaar op de aanbevelingen van de Staatscommissie Parlementair Stelsel, p. 113-123, Montesquieu Reeks No. 13, Boom Juridisch, Den Haag 2019.

### *Heringa e.a. (2018)*

Heringa, A.W., Van der Velde, J., Verhey, L.F.M., Van der Woude, W., Staatsrecht, dertiende druk, Wolters Kluwer, Deventer 2018.

### *Hoetink (2018)*

Hoetink, C., Macht der gewoonte. Regels en rituelen in de Tweede Kamer na 1945, Uitgeverij Vantilt, Nijmegen 2018.

### *Hirsch Ballin (2019)*

Hirsch Ballin, E.M.H., De rol van de wetgever: vijftig jaar verder, in: Keppel, A.M. en Arnhem, T.G.J. van (red.), De wetsfiguur, preadviezen voor de Nederlandse Vereniging voor Wetgeving, p. 13-46, Wolf Legal Publishers, Tilburg 2019.

### *Keppel & Van Arnhem (2019)*

Keppel, A.M. en Arnhem, T.G.J. van (red.), De wetsfiguur, preadviezen voor de Nederlandse Vereniging voor Wetgeving, Wolf Legal Publishers, Tilburg 2019.

### *Koopmans (1970)*

Koopmans, T., De rol van de wetgever, in: Honderd jaar rechtsleven. De Nederlandse Juristenvereniging 1870-1970, p. 151-165, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1970.

*Lokin (2018)*

Lokin, M.H.A.F., Wendbaar wetgeven. De wetgever als systeembeheerder (diss.), Vrije Universiteit Amsterdam, Boom Juridisch, Den Haag 2018  
(<https://research.vu.nl/en/publications/wendbaar-wetgeven>).

*Lokin (2019)*

Lokin, M.H.A.F., Wetgeving en digitalisering: van gelegenheidscoalitie naar duurzame relatie, in: Keppel, A.M. en Arnhem, T.G.J. van (red.), De wetsfiguur, preadviezen voor de Nederlandse Vereniging voor Wetgeving, p. 47-108, Wolf Legal Publishers, Tilburg 2019.

*Van Ommeren (1996)*

Ommeren, F.J. van, De verplichting verankerd. De reikwijdte van het legaliteitsbeginsel en het materiële wetsbegrip, (diss.) Vrije Universiteit Amsterdam, W.E.J. Tjeenk Willink, 1996.

*Van Ommeren & Jacobs (2018)*

Ommeren, Frank van, & Jacobs, Rianne, Open het deksel van de schatkist! in: Rechtsorde en bestuur, Liber amicorum aangeboden aan Piet Hein Donner, p. 165-182, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag 2018.

*Prins & Passchier (2018)*

Prins, Corien & Passchier, Reijer, Donner, de WRR, digitalisering en de rechtsstaat, in: Rechtsorde en bestuur. Liber amicorum aangeboden aan Pien Hein Donner, p. 351-368, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag 2018. Geraadpleegd via [https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/28253866/25.Prins\\_Passchier\\_final.pdf](https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/28253866/25.Prins_Passchier_final.pdf).

*Snellen (1987)*

Snellen, I.Th.M., Boeiend en geboeid. Ambivalenties en ambities in de bestuurskunde, (oratie) Katholieke Universiteit Brabant, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1987.

*Van der Woude (2014)*

Woude, W. van der, Staten-Generaal en wetgeving, in: RegelMaat 2014-6, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag 2014.

## Bijlage 1

*Uit: Wendbaar wetgeven. De wetgever als systeembeheerder.*

### 5.4.3.3 Veranderingen voor de langere termijn

Met de hiervoor beschreven maatregelen en afspraken kan op korte termijn een bijdrage worden geleverd aan meer wendbare wetgeving. Ze ondersteunen de efficiency en transparantie in het wetgevingsproces en verbeteren het inzicht in de betekenis van wetgeving ten behoeve van de omzetting naar specificaties voor digitale uitvoering. Om de technologische rationaliteit een zelfstandige plaats te geven in de parlementaire fase van het wetgevingsproces is echter een meer fundamentele bezinning nodig op de interactie tussen regering en parlement in het wetgevingsproces.

Hoe deze verandering eruit zou moeten zien en tot stand gebracht kan worden vraagt nader onderzoek. Dat zou kunnen aansluiten op het onderzoek van de Staatscommissie parlementair stelsel of andere onderzoeken naar *digital democracy*,<sup>101</sup> omdat voor een goed functionerende parlementaire democratie niet alleen van belang is hoe de verhouding tussen vertegenwoordigende lichamen en burgers is ingericht en functioneert, maar ook de verhouding tussen de (mede)wetgevende en de uitvoerende macht. Het onderzoek van de Staatscommissie is met name gericht op het eerste, meer ‘externe’ aspect, en op digitalisering voor zover het dat aspect raakt. Het tweede, meer ‘interne’ aspect verdient aandacht omdat het bepalend is voor de mate waarin toepassing van wetgeving tot rechtmatige en rechtvaardige beslissingen leidt en het effect sorteert dat daarmee beoogd is, ofwel voor de (ervaren) legitimiteit van het overheidsoptreden.

In een vervolgonderzoek naar dit tweede, ‘interne’ aspect zou de centrale vraag moeten zijn hoe de multidisciplinaire en iteratieve LegOps-aanpak kan worden doorgetrokken naar de fase van parlementaire behandeling van wetgeving. Of omgekeerd geformuleerd: hoe de parlementaire behandeling een integraal onderdeel kan worden van de keten van beleid, wetgeving en uitvoering.

Deze vraagstelling kan de indruk wekken dat een (meer) monistische verhouding tussen Kamer en regering nagestreefd wordt, terwijl de afgelopen jaren juist is gepleit voor het versterken van het dualisme tussen Tweede Kamer en regering. De gebondenheid van regeringsfracties in de Kamer aan een regeerakkoord beperkt potentieel al de ruimte voor een echt zelfstandig oordeel over wetsvoorstellen. Het nog nauwer gezamenlijk optrekken zou de notie van machtscheiding – waarbij regering en Staten-Generaal als twee gelijkwaardige staatsorganen hun bevoegdheden uitoefenen – verder kunnen vervagen.<sup>102</sup> Het perspectief van waaruit de vraag beantwoord moet worden, is echter juist dat van het parlement als gelijkwaardige en actieve medewetgever. De afgelopen jaren is meermaals geconstateerd dat met name in de Tweede Kamer de nadruk (te) sterk ligt op de controlerende taak en dat hij het belang van zijn medewetgevende taak miskent of zelfs verwaarloost.<sup>103</sup> Het voorkómen van problemen in de digitale uitvoering van wetgeving

---

<sup>101</sup> Zie paragraaf 5.4.1.

<sup>102</sup> Zie hierover Bovend'Eert (2003, p. 51-52).

<sup>103</sup> Zie Bovend'Eert (2003), Rosenthal (2003), De Jong & Kummeling (2009) en Bovend'Eert & Broeksteeg (2010, p. 29). Zie ook de in paragraaf 5.4.1. aangehaalde probleemverkenning van de Staatscommissie

(inclusief uit de hand lopende ICT-projecten) vereist juist een actieve en kritische opstelling van de Kamers bij de behandeling van wetsvoorstellen, ten gunste van het achteraf ter verantwoording roepen van bewindslieden naar aanleiding van (berichten in de media over) misstanden en incidenten.

In de aangehaalde literatuur zijn verschillende voorstellen gedaan voor versterking van de positie van met name de Tweede Kamer als medewetgever. Voorbeelden zijn versterking van het commissiestelsel, invoering van een speciale vaste commissie voor de wetgeving,<sup>104</sup> en het meer gebruik maken van hoorzittingen of voorbereidende plenaire debatten.<sup>105</sup> Deze voorstellen kunnen als inspiratiebron dienen voor het uit te voeren onderzoek naar versterking van de positie van de Tweede Kamer ten aanzien van het ICT-aspect van wetgeving. Zonder op uitkomsten daarvan vooruit te willen lopen, kan gedacht worden aan het opnemen van ICT-deskundigen in de ondersteuning van de vaste commissies of het instellen van een speciale vaste commissie voor ICT-vraagstukken. Deze commissie moet het werk van de vaste commissies niet overnemen, maar kan wel een toets verrichten op ICT-aspecten, ten behoeve van de inbreng door de vaste commissie aan wie het wetsvoorstel is toebedeeld. Andere optie is het structureel houden van een hoorzitting of technische briefing,<sup>106</sup> waarin het multidisciplinaire team dat het wetsvoorstel heeft voorbereid een toelichting geeft op de inrichting of aanpassing van voor de uitvoering benodigde ICT-voorzieningen (inclusief de aansluiting tussen wetgeving en ICT) en het te volgen realisatietraject. Daarbij zou bezien moeten worden wat de mogelijkheden zijn om bij wetgeving met ingrijpende ICT-consequenties (zoals stelselherzieningen die gepaard gaan met realisatie van geheel nieuwe ICT-systemen) met dergelijke overleggen niet te wachten tot een compleet wetsvoorstel is ingediend, maar ze al te houden over uitgewerkte onderdelen van de wetgeving. Dat kan de Tweede Kamer ook meer grip geven op details die uiteindelijk naar lagere regelgeving worden gedelegeerd.<sup>107</sup> Daarnaast kan het in bredere zin een oplossing bieden voor de (al oude) problematiek van gelijk oplopende wetgeving en inrichting van de uitvoering (ook zonder ICT), die het parlement voor voldongen feiten kan plaatsen omdat de wetgeving niet meer tegen te houden is zonder grote (financiële) consequenties voor de uitvoering.<sup>108</sup>

Onderdeel van het onderzoek zal uiteraard ook moeten zijn wat veranderingen in het wetgevingsproces betekenen voor de positie van de Eerste Kamer. Uitgaande van het tweekamerstelsel met de huidige verhoudingen tussen Tweede en Eerste Kamer, zou de Eerste Kamer moeten aansluiten op ontwikkelingen in de Tweede Kamer. Dat betekent dat de Eerste Kamer wetsvoorstellen primair blijft beoordelen op rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.<sup>109</sup> Om deze taak voor digitale uitvoerbaarheid goed te kunnen vervullen, zou dit meer moeten zijn dan een marginale toets op wat de regering

---

parlementair stelsel. Veerman (2012, p. 95-96) nuanceert deze kritiek; in zijn beleving is hoogstens sprake van minder *juridische* aandacht bij voor wetgeving bij de Tweede Kamer.

<sup>104</sup> Bovend'Eert (2003, p. 53-56), Bovend'Eert & Broeksteeg (2010, p. 35-37) en de in paragraaf 5.2.2 al aangehaalde Van Poelje (1974, p. 66).

<sup>105</sup> Rosenthal (2003, p. 77).

<sup>106</sup> Artikelen 29 en 42 RvO TK. Zie ook Handleiding behandeling wetsvoorstel, p. 5-6 (<https://www.tweedekamer.nl/over-de-tweede-kamer/reglement-tweede-kamer>).

<sup>107</sup> De Jong & Kummeling (2009, p. 75).

<sup>108</sup> Zie hierover de nota Wetgeving en uitvoering. De positie van de Staten-Generaal bij wetgevingprojecten die een vroegtijdige voorbereiding van de uitvoering vergen (Kamerstukken II 1996/97, 25 428, nr. 1) en Konijnenbelt (1998).

<sup>109</sup> Deze door de Eerste Kamer gehanteerde criteria zijn ontleend aan <https://www.eerstekamer.nl/begrip/toetsingscriteria>.

hierover te berde heeft gebracht. Versterkte aandacht voor dit aspect in de Tweede-Kamerbehandeling is hierbij behulpzaam, maar daarnaast is versterking van de eigen ICT-deskundigheid van de Eerste Kamer (zowel van leden als ondersteuning) wenselijk.

De hier besproken onderzoeksvraag richt zich met name op de organisatie en samenwerking in het parlementaire wetgevingsproces. Een vraag van wat andere orde, die niettemin in het onderzoek betrokken zou moeten worden, is of in het licht van het toenemende belang van de technologische rationaliteit andere wetgevingsvormen nodig en mogelijk zijn. De wetgever heeft steeds vaker moeite om het tempo van ontwikkelingen op dit vlak (maar ook op economische en cultureel gebied) bij te benen.<sup>110</sup> Gebruik van aanbouwwetgeving (waarin onderwerpen in tranches worden uitgewerkt),<sup>111</sup> kaderwetgeving (met delegatiemogelijkheden die flexibiliteit bieden maar ook ruimte voor inspraak van de medewetgever)<sup>112</sup> en techniekonafhankelijke formulering van wetgeving<sup>113</sup> zouden hiervoor een oplossing kunnen bieden. Ook bruikbare experimenteeruimte in wetgeving mag hierbij niet onbenoemd blijven, zowel om te onderzoeken op welke wijze nieuwe (technologische) ontwikkelingen kunnen bijdragen aan sturing en gedragsbeïnvloeding (in het licht van de 'klassieke' technisch- en sociaalwetenschappelijke rationaliteit), als om bruikbaarheid van nieuwe technologie bij de uitvoering van wetgeving te beproeven (in het licht van de 'nieuwe' technologische rationaliteit).<sup>114</sup> Zij vereisen nieuwe kaders in het wetgevingsbeleid, zowel voor regering als parlement. Dit zou – ook weer naar analogie van de systeemontwikkeling – kunnen worden beschouwd als een *wetgevingsarchitectuur* waarin ontwerpprincipes worden uitgewerkt in nieuwe ontwerpkenmerken en ontwerpstandaarden die ruimte geven aan technologische ontwikkelingen.<sup>115</sup> Wendbare wetgeving is een daarin belangrijk ontwerpincipe. Een actieve rol van het parlement bij het invullen van deze kaders past bij een gelijkwaardige positie als medewetgever.

---

<sup>110</sup> Verhey & Aal (2017, p. 267).

<sup>111</sup> Zie Lokin en Zandbergen (2014) hierover in verband met wetgeving voor de generieke digitale infrastructuur.

<sup>112</sup> Verhey & Aal (2017, p. 268). Het gebruik van kaderwetgeving bij onderwerpen met een zware ICT-component werd overigens al genoemd in Zuurmond e.a. (1994, p. 156). Inspraak voor de medewetgever betekent overigens niet direct een voorhangprocedure, gelet op de nadelen die daaraan verbonden zijn (zie bv. De Jong & Kummeling, p. 74).

<sup>113</sup>In zijn advies over het wetsvoorstel voor de Wet digitale overheid wijst de Raad van State erop dat het de voorkeur zou verdienen om voorzieningen die waarschijnlijk langere tijd zullen blijven bestaan (zoals MijnOverheid) bij naam te noemen in de wet, in plaats van te kiezen voor moeilijk begrijpelijke, abstracte termen en uitwerking daarvan in gedelegeerde wetgeving. Vooralsnog is de abstracte benadering in het wetsvoorstel gehandhaafd (Kamerstukken II 2017/18, 34 972, nr. 4, punt 6) De vraag concreetheit en abstractie verenigd kunnen worden ten behoeve van techniekonafhankelijkheid blijft echter relevant.

<sup>114</sup> Zie over de behoefte aan en mogelijkheden voor vernieuwing van het wetgevingsbeleid op het gebied van experimenten Jacobs (2018). Ook de preadviezen 2018 voor de Nederlandse Vereniging voor Wetgeving hadden dit thema als onderwerp en bevatten bruikbare aanknopingspunten voor zo'n vernieuwing (<https://www.nederlandseverenigingvoorwetgeving.nl/preadviezen/>, deze verschijnen in het najaar van 2018 in boekvorm).

<sup>115</sup> Programmaplan Legis (p. 21-22, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2009/01/01/programmaplan-legis>). Het begrip wetgevingsarchitectuur werd overigens al gebruikt door Hirsch Ballin (1984), maar dan voor de gewenste logische ordening en samenhang tussen bepalingen in een wet en over grenzen van wetten heen.

## Bijlage 2

Vragen ten behoeve van de gesprekken met betrokkenen.

1. Hoe beoordeelt u de stelling dat bij de parlementaire behandeling van wetgeving meer aandacht nodig is voor de wijze waarop de wetgeving landt in ICT-systemen en digitale diensten?
2. Mede in het licht van de roep om een toezichthouder op of meldplicht voor algoritmen:<sup>116</sup> hoe ziet u de rol van het parlement in bijdragen aan transparantie en rechtmatigheid van wetsgebaseerde algoritmen (de beslisregels die ten grondslag liggen aan geautomatiseerde besluitvorming, los van profilering)?
3. Ziet u ten algemene ruimte om de technologische rationaliteit een volwaardige plaats te geven in de afwegingen en besluitvorming over wetgeving?
4. Hoe beoordeelt u de haalbaarheid van intensievere inzet van de genoemde instrumenten uit het Reglement van Orde worden beschreven?
  - a. Is het mogelijk om bij de parlementaire behandeling tijd en ruimte te creëren voor gebruik van de beschreven instrumenten (dus om af te wijken van het uitgangspunt dat behandeling van wetgeving zoveel mogelijk routinematig moet verlopen)?
  - b. Acht u de te stellen vragen (zie paragraaf 3.4) werkbaar?
  - c. Wat voor ondersteuning of deskundigheid vraagt het bij Kamerleden en ondersteunende diensten om de juiste informatie te vergaren voor beantwoording van de vragen?

---

<sup>116</sup> Zie bijvoorbeeld Van Eck (2018, p. 434) en de motie Verhoeven/Van der Molen (Kamerstukken II 2018/19, 26643, nr. 632, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26643-632.html>).