Samen
naar beter

BMC
BY RANDSTAD

Een transformatie van de rechtsstaat?

Verkenning uitgevoerd door BMC in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid

Inhoudsopgave

Een verkenning naar hoe cruciale verhoudingen in de rechtsstaat onder druk van de digitale transformatie veranderen

Hoofdstuk 1	**Inleiding en doel van de verkenning**	**3**
1.1	De effecten van de digitale transformatie op de rechtsstaat	3
1.2	Een gezamenlijk vertrekpunt: definities en uitgangspunten	4
1.3	Aanpak van de verkenning: literatuur, gesprekken en werksessies	6
Hoofdstuk 2	**Bevindingen: digitale transformatie en de rechtsstaat**	**7**
2.1	De verhoudingen binnen de trias politica: effecten en overwegingen	7
2.3	De verhouding burger-overheid: rechtsbescherming en behoorlijk bestuur	10
2.4	De verhouding Big Tech en de overheid als gebruiker van systemen	13
2.5	De verhouding tussen Big Tech en gebruikers: rol van de overheid	15
Hoofdstuk 3	**Conclusies**	**17**
3.1	Conclusies die raken aan alle verhoudingen	17
3.2	Conclusies: de verhoudingen binnen de trias politica	18
3.3	Conclusies: de verhouding burger-overheid	18
3.4	Conclusies: de verhouding Big Tech en de overheid als gebruiker van systemen	19
3.5	Conclusies: de verhouding tussen Big Tech en gebruikers	20
Hoofdstuk 4	**Aanknopingspunten**	**21**
4.1	Aanknopingspunten trias politica	21
4.2	Aanknopingspunten Big Tech en gebruikers; de rol van de overheid	22
4.3	Aanknopingspunten Big Tech en de overheid als gebruiker van systemen	22
4.4	Aanknopingspunten tussen Big Tech en gebruikers: rol van de overheid	23
Hoofdstuk 5	**Praatplaat en scenario's**	**24**
5.1	Praatplaat	24
5.2	Scenario 1 – Trias politica onder druk door onnavolgbaar algoritme	25
5.3	Scenario 2 – Behoorlijk bestuur onder druk door digitale kloof en systeemlogica	26
5.4	Scenario 3 – Beleidsvrijheid onder druk door technologische afhankelijkheid	27
5.5	Scenario 4 – Burgers zonder bescherming in een platformmaatschappij	28
Bijlage		**29**
Bijlage 1	Experts geïnterviewd	29
Bijlage 2	Deelnemers werksessies	29
Bijlage 3	Overzicht gebruikte literatuur	29
Colofon		**32**

Dit document (inclusief eventuele bijlagen) is opgesteld door BMC en de (auteurs) rechten met betrekking tot de inhoud en het format van dit document berusten bij BMC. Dit document is uitsluitend bedoeld voor gebruik door de opdrachtgever en mag niet worden gepubliceerd of aan anderen ter beschikking worden gesteld zonder uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van BMC.

Hoofdstuk 1
Inleiding en doel van de verkenning

In dit eerste hoofdstuk worden de aanleiding en het doel van deze verkenning gepresenteerd.

1.1 De effecten van de digitale transformatie op de rechtsstaat

Het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) is gestart met het programma 'De Digitale Transformatie en de Rechtsstaat'.

Binnen het programma zijn twee kernvragen vastgesteld:

- Hoe verandert de rechtsstaat door digitalisering van de samenleving en de overheid?
- Wat zijn de strategische opties voor JenV en horen bij deze opties nieuw of ander handelen?

Het doel van het programma is om te komen tot een strategische agenda voor het ministerie van JenV. Daarbij gaat het niet alleen om formele besluitvorming, maar ook om het ontwikkelen van een bredere beweging naar een effectieve aanpak van de digitale transformatie vanuit het ministerie. Daartoe is een ontwikkelgroep opgezet die vijf thema's heeft benoemd die nader verkend moeten worden. Het thema dat in deze verkenning wordt gepresenteerd is:
Veranderende verhoudingen: een verkenning naar hoe voor de rechtsstaat cruciale verhoudingen onder druk van digitalisering veranderen.

Voor deze verkenning zijn vier cruciale verhoudingen aangewezen:

- de verhoudingen binnen de trias politica;
- rechtsbescherming en behoorlijk bestuur in de verhouding burger-overheid;
- de verhouding tussen (Big) Tech en de overheid als gebruiker van systemen;
- de verhouding tussen (Big) Tech en gebruiker (in het bijzonder op het gebied van privacy en gegevensbescherming met geen nadruk op geopolitieke discussie[1]).

Het doel

Het doel is om te verkennen hoe bovenstaande voor de rechtsstaat cruciale verhoudingen onder druk van de digitale transformatie veranderen. Aspecten die daarbij in ieder geval een rol spelen zijn legaliteit en rechtszekerheid, fundamentele rechten waaronder gelijkheid en verbod van discriminatie, recht op privacy en gegevensbescherming, en transparant en behoorlijk bestuur.

De verkenning hier gepresenteerd is bedoeld om inzicht te vergaren en te presenteren dat aanzet tot denken en handelen binnen het ministerie van JenV.

[1] Daar waar de invloed van Big-Tech-ondernemers op overheden toe lijkt te nemen, richt deze verkenning zich met name op de relatie tussen Big Tech en haar gebruikers (burgers die deze systemen gebruiken).

1.2 Een gezamenlijk vertrekpunt: definities en uitgangspunten

Eenduidige definities zijn van belang voor een accurate verkenning. Bij het vaststellen van de effecten van de digitale transformatie op de verschillende verhoudingen binnen de rechtsstaat moet duidelijk zijn wat de digitale transformatie is, en hoe de factoren binnen de verhoudingen gedefinieerd worden. De definities die hieronder staan opgesomd zijn gebaseerd op alle activiteiten die zijn ondernomen tijdens deze verkenning. Ze worden hier gepresenteerd als startpunten van de rapportage. Daarbij beperken de definities zich hier tot een aantal basisbegrippen die van belang zijn. Factoren die binnen de vier specifieke verhoudingen een rol spelen zullen op de betreffende punten in de verkenning gedefinieerd worden.

> 'The beginning of wisdom is the definition of terms'[2]

Term	Definitie[3]
Rechtsstaat	Een staatsvorm waarin de overheid gebonden is aan het recht. Wetten en regels begrenzen hoe de overheid macht uitoefent. De inwoners hebben grondrechten, die de overheid niet zomaar mag beperken. Het doel van de rechtsstaat is om burgers te beschermen tegen machtsmisbruik van de overheid. Nederland is een democratische rechtsstaat; democratisch, omdat de burgers kiezen wie het land regeert. De Nederlandse staat is een rechtsstaat, omdat iedereen zich aan het Nederlandse recht moet houden: burgers, organisaties en overheid.
Trias politica	De driemachtenleer die voorschrijft dat een staat zo ingericht moet zijn dat drie machten van elkaar gescheiden zijn en elkaars functioneren bewaken. De macht is verdeeld in drieën: (1) de wetgevende macht (de regering, Tweede en Eerste Kamer), (2) de uitvoerende macht (ministers en ministeries, maar ook organisaties als het UWV, SVB en het CBR), (3) de rechtsprekende macht (rechtbanken, gerechtshoven en de Hoge Raad).
Legaliteit	De mate waarin iets in overeenstemming is met de wet. Beginsel van legaliteit: de overheid mag alleen handelen op basis van vooraf vastgestelde wetten. Dit beschermt burgers tegen willekeur en machtsmisbruik.
Legitimiteit van overheidsbeleid	Het gerechtvaardigde, wettelijke, politiek erkende en maatschappelijk geaccepteerde recht om gezag uit te oefenen.
Rechtszekerheid	De voorspelbaarheid, stabiliteit en kenbaarheid van het recht. Burgers en organisaties moeten erop kunnen vertrouwen dat wetten en regels op een duidelijke en consequente manier worden gehanteerd.
Digitisering	Proces van omzetten van analoge informatie naar een digitale vorm. Informatie gaat van een fysieke naar een digitale representatie.
Digitalisering	Het integreren van digitale technologieën in bestaande processen, vaak om efficiëntie en productiviteit te verbeteren
Digitale transformatie	Een fundamentele verandering in de manier waarop organisaties opereren en waarde creëren, mogelijk gemaakt door digitale technologieën. Dit omvat het herzien van bedrijfsmodellen, processen en cultuur om optimaal te profiteren van de mogelijkheden die digitalisering biedt.
Big Tech	Grote, invloedrijke technologiebedrijven die wereldwijd een dominante rol spelen op het gebied van technologie, data en platforms. Bedrijven die (vaak) worden genoemd: Amazon, Alphabet, Meta, Microsoft, Apple.

[2] Quote doorgaans toegeschreven aan Socrates

[3] Definities gebaseerd op onder andere de staatscommissie rechtsstaat, Nederlandse grondwet, dissertatie Bronnen van legitimiteit: Over de zoektocht van de wetgever naar zeggenschap en gezag A.M. Bokhorst (2014) en de voor deze verkenning gebruikte literatuur

Aanvullend op de bovenstaande definities zijn een aantal punten van belang.

Punt 1

Deze verkenning zich nadrukkelijk op de effecten van de digitale transformatie op de vier verhoudingen die cruciaal zijn voor de rechtsstaat. Hierbij zijn zowel positieve als negatieve ontwikkelingen van belang.

Punt 2

De rechtsstaat is een complexe en dynamische staatsvorm. Het onderhouden daarvan is een gedeelde verantwoordelijkheid van verschillende, elkaar in evenwicht houdende partijen. De wetgevende macht, de regering (Koning en ministers) en de Staten-Generaal (Eerste en Tweede Kamer) zijn verantwoordelijk voor het vaststellen van wetten en pakken hun rol door het opstellen en aannemen van wetten die de rechtsorde structureren. De uitvoerende macht, bestaande uit de regering, is daartoe belast met het uitvoeren en handhaven van deze wetten, waarbij zij zelf ook aan de wettelijke kaders gebonden is. Voor zowel de wetgevende als uitvoerende macht geldt dat de regering zich daarbij bedient van de ministeries en hun ambtenaren, aan wie zij leiding geven. De rechtsprekende macht, met haar onafhankelijke rechters en rechtbanken, speelt een cruciale rol door geschillen te beslechten op basis van de wet en te controleren of zowel de wetgevende als de uitvoerende macht de wet correct toepassen, waarmee ze de rechten van burgers beschermt. De rol van burgers is ook fundamenteel; door deel te nemen aan het democratisch proces, hun mening te uiten en de wet te respecteren, dragen zij bij aan de legitimiteit en het functioneren van de rechtsstaat. Ook bedrijven spelen een belangrijke rol in de rechtsstaat door de wet na te leven, grondrechten te respecteren en bij te dragen aan economische stabiliteit. Ze moeten verantwoording afleggen, transparant zijn en corruptie vermijden, waarmee ze de fundamenten van een rechtvaardige samenleving versterken. Daarnaast zijn er andere belangrijke actoren zoals advocaten, het Openbaar Ministerie, ombudsman-instituties, mensenrechtenorganisaties en de media, die elk op hun eigen wijze bijdragen aan de controle op de macht, de bescherming van fundamentele rechten en het publieke debat over de principes van de rechtsstaat. Het is dit samenspel en de constante interactie tussen deze diverse partijen die de rechtsstaat vormgeven en in stand houden. Het is onmogelijk om één enkele instantie aan te wijzen als ‘de rechtsstaat’.

Punt 3

De termen digitalisering en de digitale transformatie worden door elkaar heen gebruikt in literatuur en tijdens de verkenning uitgevoerde gesprekken. In paragraaf 2.1 wordt aandacht besteed aan het onderscheid tussen deze termen. Daar waar relevant wordt het onderscheid expliciet gemaakt in de tekst. Daar waar het onderscheid niet relevant is in dit rapport, wordt gekozen voor de term die de leesbaarheid van de betreffende paragraaf vergroot.

Punt 4

Tot slot is het geen doelstelling van dit rapport om de specifieke technologieën (bijvoorbeeld virtual reality, artificial intelligence, cloud computing) die de digitale transformatie mogelijk maken te categoriseren of te benoemen. Daar waar relevant worden er specifieke technologieën genoemd.

1.3 Aanpak van de verkenning: literatuur, gesprekken en werksessies

De uitkomsten die hier zijn gepresenteerd zijn tot stand gekomen aan de hand van een **verkenning van de literatuur**, **gesprekken met experts** en **twee werksessies**.

Verkenning van de literatuur

Voor de literatuurverkenning is gebruikgemaakt van databases en publicaties van gerenommeerde organisaties[4]. De vastgestelde documenten zijn geanalyseerd. De analyse is vervolgens gecombineerd met de informatie die is opgehaald uit de gesprekken met experts en werksessies.

Gesprekken met experts

In totaal zijn er tien interviews afgenomen met experts in de periode december 2024 - maart 2025. De experts zijn in samenwerking met de opdrachtgever vastgesteld en uitgenodigd[5]. Tijdens de gesprekken zijn de uitkomsten van de literatuurverkenning aangescherpt en zijn op basis van het gesprek additionele bronnen toegevoegd aan de verkenning van de literatuur.

Werksessies

Er zijn twee interactieve werksessies georganiseerd met experts waarin de verhoudingen en thema's nader uitgewerkt zijn in diverse werkvormen. Tijdens deze sessies zijn ook de uitkomsten tot dan toe nader genuanceerd en van duiding voorzien. Deze sessies hebben plaatsgevonden in februari en maart 2025.

[4] Waaronder maar niet uitsluitend de WRR, SCP, CBS, Nationale ombudsman, Algemene Rekenkamer, Clingendael, Rathenau Instituut, Instituut voor Informatierecht, Tilburg Institute for Law, Technology, and Society, KAFKA brigade, WAAG society.

[5] Zie bijlage 1 voor een overzicht van de geïnterviewde experts.

Hoofdstuk 2
Bevindingen: digitale transformatie en de rechtsstaat

In dit hoofdstuk worden de bevindingen gepresenteerd. Hiervoor zijn de uitkomsten van de literatuur, interviews en werksessies gecombineerd. In de tekst wordt niet verwezen naar individuele bronnen. Dit is gedaan om de leesbaarheid te waarborgen, maar ook omdat de uitkomsten gepresenteerd worden als een combinatie van inzichten gegenereerd uit de gebruikte bronnen, en het exploratieve karakter van de verkenning. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de gebruikte literatuur. De bevindingen worden hier per verhouding gepresenteerd waarna in hoofdstuk 4 conclusies worden getrokken. In hoofdstuk 5 worden een aantal aanknopingspunten gepresenteerd op basis van de bevindingen.

2.1 De verhoudingen binnen de trias politica: effecten en overwegingen

De trias politica is een staatsinrichting waarbij drie machten van elkaar gescheiden zijn en elkaars functioneren bewaken. Dit zijn de wetgevende macht (parlement en de regering), de uitvoerende macht (regering ondersteund door ministeries) en de rechtsprekende macht (bijvoorbeeld rechtbanken, gerechtshoven en de Hoge Raad). In het kader van deze verkenning beschouwen wij uitvoeringsorganisaties zoals het UWV, SVB en DUO als onderdeel van de uitvoerende macht. Op lokaal niveau (bijvoorbeeld provincies en gemeenten) is de uitvoerende macht met name belegd bij het college van Gedeputeerde Staten en het college van burgemeester en wethouders. De onderlinge verhoudingen tussen de drie machten zijn van groot belang voor het functioneren van de rechtsstaat.

> ‘Ons staatsbestel is erop gericht die macht onder controle te houden, vanuit het ervaringsfeit dat macht zonder tegenmacht een absolute macht wordt. Niemand hoort het monopolie van het definitieve gelijk te hebben. Dat is de betekenis van de trias politica.’[6]

Zowel binnen als tussen deze individuele machten wordt er in toenemende mate gebruikgemaakt van digitale middelen. Het opslaan van digitale dossiers (digitisering), het optimaliseren van uitvoeringsprocessen (digitalisering) of real-time data als basis voor beleid[7] (digitale transformatie) zijn enkele voorbeelden. Hoe beïnvloedt het toenemende gebruik van digitale middelen de verhoudingen tussen de drie machten? Uit deze verkenning blijkt het volgende.

De drie machten en de digitale transformatie

Uit deze verkenning blijkt dat de digitale transformatie een versterkend effect heeft op een al bestaande trend waar het gaat om de verhouding tussen de drie machten. Daarbij is de rol en positie van de uitvoerende macht ten opzichte van de wetgevende en rechtsprekende macht het meest problematisch. Er wordt geconstateerd dat de uitvoerende macht aanzienlijk groter is in termen van omvang (organisaties, fte, etc.) dan de wetgevende en rechtsprekende macht. Dit is een bestaande ontwikkeling die niet louter aan digitalisering toe te wijzen is, maar de verhouding tussen de drie machten wel beïnvloedt. De digitalisering is zowel een reflectie als een katalysator van asymmetrische machtsverhoudingen binnen de trias politica. Er lijkt daarbij wel een toenemende voorsprong te ontstaan voor de uitvoerende macht, omdat haar functie (het uitvoeren van wetgeving) bij uitstek geschikt is om gebruik te maken van digitale middelen. In de kern is de uitvoerende macht belast met het rechtmatig uitvoeren van wetgeving. In de praktijk betekent dit veelal het inrichten van processen en procedures waarmee

[6] H.D. Tjeenk Willink in https://www.raadvanstate.nl/publish/library/13/bundel_herman_tjeenk_willink-lezing.pdf
[7] Zie: https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/nederland-regionaal/cbs-urban-data-centers-invulling-en-meerwaarde

onder andere burgers en bedrijven toegang krijgen tot wetgeving. Digitale middelen lenen zich gemiddeld goed voor het geautomatiseerd uitvoeren van processen en procedures. En dus is het (gedeeltelijk) automatiseren van de processen die ingericht zijn bij de uitvoerende macht daar bij uitstek geschikt voor. Ook waar het gaat om het verzamelen en analyseren van informatie lijkt met name de uitvoerende macht te profiteren. Met andere woorden, automatisering en efficiëntiewinsten die digitalisering mogelijk maken, kunnen in de taken van de uitvoerende macht goed worden toegepast. Bij de wetgevende en rechtsprekende macht is hier minder sprake van. Niet alleen zijn de wetgevende en rechtsprekende macht in omvang beperkt, wat maakt dat zij minder goed in staat zijn digitale technologie grootschalig en effectief toe te passen, ook hun functie is wezenlijk anders en mogelijk minder geschikt voor de toepassingen van digitalisering. Verondersteld wordt dat het creëren en het controleren van wetgeving, ten opzichte van uitvoering van wetgeving, minder vatbaar is voor de 'kansen' die digitalisering biedt. Digitalisering zien we dan ook sterker terug bij de uitvoerende macht.

Deze dynamiek zorgt ervoor dat expertise waar het gaat om digitalisering komt te liggen bij de uitvoerende macht. De uitvoerende macht heeft vaak betere toegang tot en meer kennis van data-analyse en geavanceerde technologieën. Er ontstaat een informatieasymmetrie tussen de drie machten. Het risico daarvan is dat de wetgevende en rechtsprekende macht op een kennisachterstand komt. Dit leidt tot een gebrekkige informatiepositie en controlemogelijkheden. Voor de wetgevende macht is dit een risico, omdat de daar gecreëerde en aangescherpte wetgeving uitgevoerd moet worden door de uitvoerende macht. Als daar verregaande digitalisering voor gebruikt wordt, waar de wetgevende macht onvoldoende kennis over heeft, kan er onuitvoerbare wetgeving gecreëerd worden. Ook kan in de verhouding wetgevende en uitvoerende macht een disbalans ontstaan, waarin de uitvoerende macht, gezien haar expertise, onevenredig veel invloed heeft op de wetgeving zelf.

Voor de rechtsprekende macht geldt een vergelijkbaar risico. Het controleren van (de uitvoering van) wetgeving kan sterk beïnvloed worden door een gebrek aan digitaliseringsexpertise. Wanneer uitvoering geautomatiseerd verloopt, en die digitale automatisering is niet voldoende te controleren door een kennisachterstand, kan er niet voldoende gecontroleerd worden. De rechterlijke macht heeft moeite om bij te blijven met de complexiteit van technologie. Hierdoor neemt de uitvoerende macht toe. Uit deze verkenning blijkt dat dit risico met name groot wordt als de werking van algoritmen en data-analysetools ondoorzichtig wordt ('black box'), een trend die al ingezet lijkt te zijn. Het effectief controlerend vermogen van de rechterlijke en wetgevende macht is achtergebleven, en dat terwijl controle met name van belang blijft omdat gebleken is dat de uitvoerende macht de digitalisering niet altijd effectief en rechtmatig toepast.

> Er wordt wel degelijk gebruikgemaakt van digitale technologie door de rechterlijke en wetgevende macht. Procedures worden sneller en geautomatiseerd ingericht.

Met andere woorden, verregaande digitalisering in de huidige context leidt mogelijk tot een afname van de controlemogelijkheden voor de wetgevende en rechterlijke macht, daar waar deze door de digitalisering door de uitvoerende macht in toenemende mate nodig zijn. Er zijn daarbij ook zorgen over de verschuiving van de discretionaire bevoegdheid die gepaard lijkt te gaan, of zelfs een resultaat is van de digitale transformatie binnen de overheid. Dit uit zich met name wanneer wetgeving omgezet wordt in computercode. Door wetgeving om te zetten in computercode wordt automatisering mogelijk en kunnen procedures en processen versneld worden. Echter, wetgeving is doorgaans taalrijk van aard. Dat is een belangrijke eigenschap. Door deze taalrijke natuur van

wetgeving ontstaat er ruimte voor nuance, interpretatie en ook discretionaire bevoegdheid bij ambtenaren. Binnen de wettelijke kaders worden afwegingen gemaakt op individuele casuïstiek door ambtenaren die daar bevoegd toe zijn. Computercode, daarentegen, is niet taalrijk. Om wetgeving in code om te kunnen zetten moet expliciet gemaakt worden wat allemaal wel kan, maar ook wat allemaal niet kan. Dit contrast tussen talige wetgeving en computercode resulteert in belangrijke uitdagingen.

Het is een enorme uitdaging om alle mogelijke situaties die ontstaan bij de uitvoering van een wet expliciet om te zetten naar code. In een complexe wereld waarin wetgeving niet alleen opstapelt en zichzelf soms tegenspreekt, maar ook evolueert, kun je je afvragen of het mogelijk is om alle situaties expliciet te maken. Het zo veel mogelijk expliciet maken is daarbij een optie. Dan moet in code opgenomen worden wat er moet gebeuren als een betreffende situatie niet binnen de expliciet gemaakte opties valt. Dat zal in de praktijk dan vaak zijn: als deze situatie niet expliciet is gemaakt, dan geen of wel toegang verlenen tot de betreffende wetgeving (bijvoorbeeld toekennen van toeslag). Dit brengt logischerwijs uitdagingen met zich mee, omdat er in die gevallen geen afweging wordt gemaakt door een discretionair bevoegd ambtenaar. Toewijzing/afkeuring gebeurt immers automatisch. Dit raakt sterk aan de verschuiving van discretionair bevoegd ambtenaar naar computerprogrammeur. Bij taalrijke wetgeving maakt de ambtenaar met discretionaire bevoegdheid afwegingen. Wetgeving omzetten in de code wordt gedaan door computerprogrammeurs. In het proces van het omzetten naar code moeten er expliciete keuzes gemaakt worden. Uit de verkenning blijkt dat er zorgen zijn omtrent de mate waarin computerprogrammeurs daar de discretionaire bevoegdheid voor hebben en ook de expertise om de consequenties van de code te overzien. De omzetting van wetgeving naar code wordt als een cruciaal, maar vaak onderbelicht en slordig uitgevoerd proces gezien, waarbij de programmeur (teveel) een beslissende rol krijgt. Dit roept vragen op over de juridische grondslag van geautomatiseerde beslissingen en de verschuiving van macht naar programmeurs. Het doel is daarbij ook wezenlijk anders. Toenemende automatisering van beslissingen kan de discretionaire bevoegdheid van ambtenaren en potentieel ook rechters aantasten, doordat systemen vaak op efficiëntie sturen in plaats van op de doelstellingen van de rechtsstaat.

Uitvoerende macht:	kan een dominante positie innemen door de snelle adoptie van technologie en data-analyse.
Rechterlijke macht:	kan moeite hebben met de complexiteit van technologie. Dit bemoeilijkt de beoordeling van besluitvorming.
Wetgevende macht:	loopt het risico onvoldoende te anticiperen, dit kan leiden tot wetgeving die niet toereikend is.

Tot slot is het van groot belang op te merken dat bovenstaande ontwikkeling en uitdagingen voor een groot gedeelte afhankelijk zijn van de manier waarop technologie ontworpen en ingezet wordt. Er is keuze. Het is niet onvermijdelijk dat technologie de verhoudingen binnen de trias politica onder druk zet. Dat wil overigens niet zeggen dat technologie een neutraal middel is. Bevindingen in het kader van deze verkenning onderstrepen dat technologie geen neutraal instrument is. De inzet van technologie is ‘nooit neutraal’. Het verandert de maatschappij fundamenteel, inclusief het openbaar bestuur en daarmee de positie van zowel burgers als bestuursorganen. Desondanks is de manier waarop technologie wordt ontworpen en geïmplementeerd van vitaal belang voor de maatschappelijke en rechtsstatelijke effecten die ontstaan. Het is niet per definitie zo dat, bijvoorbeeld, een programmeur wetgeving om moet zetten in code. Het is niet per definitie zo dat, bijvoorbeeld, algoritme ‘black box’-eigenschappen heeft waardoor controle een uitdaging is. Daar kan in ontwerpkeuzes

rekening mee gehouden worden. Een voorbeeld daarvan: het opnemen van digitale uitvoering als 'volwaardig ontwerpprincipe' bij het maken van wetgeving die als essentieel wordt aangemerkt. Ook waar het gaat om de implementatie van nieuwe technologie zijn er fundamentele keuzes te maken, waarbij het onder andere over vragen gaat als: Welk doel dient deze digitalisering? Digitaliseren wij nu alleen de vorm of ook de functie van het betreffende (deel)proces en de analoge middelen die daarbij gebruikt worden? Dit zijn keuzes die weloverwogen genomen moeten worden, daar waar de bevindingen in deze verkenning laten zien dat het zeer de vraag is of dit voldoende gebeurt.

2.3 De verhouding burger-overheid: rechtsbescherming en behoorlijk bestuur

In Nederland gelden in de relatie tussen de overheid en de burger de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het zijn gedragsregels waaraan de overheid zich dient te houden als ze recht(shandelingen) verricht ten opzichte van burgers. De beginselen zijn in de loop der jaren ontstaan uit jurisprudentie. In 1994 zijn een aantal van deze beginselen gecodificeerd in de Algemene wet bestuursrecht, waaronder het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel. Daarnaast gelden in Nederland fundamentele rechten zoals gegevensbescherming, privacy en non-discriminatie. Juist deze rechten kunnen onder druk komen te staan door het gebruik van nieuwe technologieën. De digitale transformatie heeft mogelijk effect op de rechtsbescherming van de burger en behoorlijk bestuur in relatie tot de overheid. De effecten doen zich voor op verschillende onderwerpen die onderstaand worden toegelicht.

De (niet-)zelfredzame burger

Het klassieke beleidsperspectief stelt dat meer kennis leidt tot betere keuzes door burgers. In het rapport van De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) uit 2017 Weten is nog geen doen stelt de WRR[8] echter dat burgers niet altijd enkel rationele overwegingen aan hun keuzes ten grondslag leggen. De WRR pleit ervoor om bij nieuwe regelingen en beleid te toetsen of wordt uitgegaan van realistische aannames van het doenvermogen van inwoners. Daarbij neemt de WRR in aanmerking dat er een grote groep van zeer kwetsbaren is. Ook uit de interviews komt naar voren dat er in de praktijk een grote groep burgers is die digitaal niet voldoende vaardig (kwetsbaar) is. De Nederlandse overheid gaat uit van een groep van 2.5 miljoen inwoners[9] die laaggeletterd zijn. Voor deze groep geldt onder andere dat zij moeite hebben met lezen en het gebruik van een computer of smartphone. Een verdere digitalisering brengt het risico dat een steeds groter worden groep burgers onvoldoende zelfraadzaam is.

Uit de literatuur en de interviews blijkt overigens ook dat onder kwetsbare burgers niet alleen laaggeletterden moet worden verstaan, maar ook ouderen, ondernemers in het mkb of inwoners die 'life events' meemaken. Ook voor hen kan de digitalisering betekenen dat zij onvoldoende in staat zijn de digitale processen te doorgronden. Deze groep wordt geschat op 4 miljoen burgers. Uit de interviews komt naar voren dat voor deze kwetsbare groepen meer informatie niet de oplossing is. Dit betreft vaak een digitale voorziening waar extra (meer) informatie beschikbaar is. Vaak is dit een toelichting op het werkproces van de overheid en erop gericht burgers dit proces te laten volgen. Er is echter behoefte aan een meer responsieve overheid; een overheid die de burger hoort en uitgaat van het belang van de burger en niet van het bureaucratisch proces. In zowel de literatuur als de interviews wordt dit geduid als een recht voor burgers op betekenisvol menselijk contact. In de interviews wordt dit met voorbeelden onderbouwd, bijvoorbeeld: burgers zijn weliswaar in staat om WhatsApp en Instagram te gebruiken, maar daarmee is niet gezegd dat zij met DigiD kunnen inloggen en een foto van een declaratie kunnen uploaden in de app van de zorgverzekeraar. Naast een digitale en efficiënte overheid is er dus ook behoefte aan een overheid in menselijke vorm, die burgers niet voorlicht, maar helpt bij het gebruikmaken van de digitale voorzieningen van de overheid.

[8] https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen

[9] https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/laaggeletterdheid/aanpak-laaggeletterdheid#:~:text=Ongeveer%202%2C5%20miljoen%20 Nederlanders,werkgevers%20 voor%20 aanbod%20van%20 opleidingen

In de interviews werd daarbij ook nog aandacht gevraagd voor het feit dat bij het beoordelen door de overheid van problemen tussen de overheid en de burger, deze beoordeling zich veelal richt op de rechtmatigheid van het overheidshandelen. Daarmee wordt onvoldoende aandacht gegeven aan het feit dat het overheidshandelen rechtmatig kan zijn, maar voor de burger ongewenste en ook niet beoogde effecten kan hebben[10]. In een interview werd daarom gerefereerd aan de Veilig Incident Melden (VIM)-methode. Dit is een methode die ontworpen is om incidenten veilig te melden, te onderzoeken en de oorzaken te categoriseren dicht bij het werkproces. Deze methode wordt gebruikt in ziekenhuizen. Er werd voor gepleit om een dergelijk systeem te introduceren als burgerveiligheidssysteem bij digitaliseringsprocessen. Dit vraagt ook om een ander uitgangspunt van overheidsbeleid in relatie tot de zelfredzaamheid van de burger. Een voorbeeld van het huidige overheidsbeleid is het huidige beleid van de wetgever, waarin deze vooral inzet op het vergroten van transparantie en rechtsbescherming[11]. Het Hoofdlijnenbeleid voor Digitalisering uit 2022 kent een digitale identiteit toe aan de inwoner en benadrukt autonomie over data en identiteit. De Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer[12] geeft de burger recht om elektronisch berichten aan een bestuursorgaan te zenden op een door het bestuursorgaan bepaalde wijze. Daarmee wordt beoogd de burger en bedrijven een betere rechtspositie in het contact met de overheid te geven. In de literatuur wordt dit gezien als voorbeelden die positief kunnen bijdragen aan een efficiënt werkende overheid, maar tegelijkertijd de sociale ongelijkheid kunnen versterken.

Er worden ook positieve effecten genoemd van de digitalisering. Zo wordt de transparantie vergroot, omdat veel informatie op internet beschikbaar is. Het kan ook bijdragen aan een meer evenwichtige verhouding tussen de overheid/bedrijven, omdat burgers voor het halen van hun recht ook gebruik kunnen maken van digitalisering. Voorbeelden die dan genoemd worden zijn massaclaims en het geautomatiseerd bezwaar maken tegen WOZ-beschikkingen.

Werken in ketens

Uit de literatuur komt een duidelijk beeld naar voren van een overheid die werkt in informatieketens. In deze informatieketens wordt informatie uit een onderdeel van de keten, ook gebruikt voor besluitvorming in een ander onderdeel van de keten. Op deze manier kunnen overheidsinstanties efficiënt werken en is het niet nodig een burger iedere keer opnieuw om dezelfde informatie te vragen. Uit de literatuur blijkt echter dat ook nadelen aan deze informatieketens zijn verbonden.

Als eerste wordt zowel in de interviews als in de literatuur opgemerkt dat als informatie in een onderdeel van de keten niet juist is, dit doorwerkt in de gehele keten. Door de complexiteit in de ketens is het vaak niet goed mogelijk te achterhalen waar de fout in de keten zit. Als een fout in de keten wel wordt ontdekt, dan is een volgend probleem dat het aanpassen daarvan niet altijd kan in de gehele keten of dat er geen terugwerkende kracht aan kan worden toegekend. Dit probleem wordt versterkt door het feit dat digitalisering vooral wordt toegepast in processen met een repetitief karakter en grote aantallen. Dit kan een voordeel zijn van digitalisering, maar in het geval dat een regel verkeerd wordt toegepast, heeft dit dus niet enkel gevolgen in een individueel geval, maar grootschalig. De ervaring leert dat het geruime tijd kan duren voordat wordt opgemerkt dat de regel verkeerd wordt toegepast.

[10] Als voorbeeld daarvan werd in het interview genoemd een persoon die dezelfde naam heeft als een persoon die op een Europese terrorismelijst staat. Bij grenscontroles wordt de persoon apart genomen en gecontroleerd, om vervolgens vast te stellen dat deze persoon niet dezelfde is als de persoon op de Europese terrorismelijst. Bij het beoordelen van de klacht werd in eerste instantie de rechtmatigheid van het handelen benadrukt. Pas na interventies van externe organisaties wordt gezocht naar een oplossing van het probleem.

[11] Regeerprogramma: uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet 13 september 2024

[12] De wet treedt op 1 januari 2026 in werking.

Als voorbeeld kan het gebruik van algoritmen en data-analyses worden genoemd. Dit kan leiden tot discriminatie en ongelijke behandeling, met name als deze systemen onvoldoende transparant en controleerbaar zijn. Digitalisering kan daarmee de bescherming van grondrechten, zoals privacy, vrijheid van meningsuiting en non-discriminatie, onder druk zetten. Een ander voorbeeld van een fout in de keten dat in de literatuur en de interviews wordt genoemd, is dat begrippen in verschillende contexten verschillende betekenissen kunnen hebben. Neem bijvoorbeeld begrippen als 'woning' of 'inkomen'. Een dergelijk begrip kan in de context van belastingwetgeving een andere betekenis hebben dan binnen de gemeentelijke overheid. Dit kan betekenen dat een burger ten onrechte wel of geen aanspraak kan maken op een voorziening.

Rechtsbescherming

Bovenstaande vergroot het belang van goede rechtsbescherming door de rechter. Echter, zowel uit de literatuur als jurisprudentie blijkt dat dit uitdagingen kent. Weliswaar heeft de burger rechten, bijvoorbeeld op grond van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), en de Algemene wet bestuursrecht, maar ook hier geldt dat er een groot beroep wordt gedaan op de zelfredzaamheid van de burger. Een burger moet dan aantonen dat er een fout is gemaakt in het systeem. Dat overzicht ontbreekt voor een burger vaak door de complexiteit van de keten en een gebrek aan transparantie[13]. Zeker bij het werken in ketens is het voor de burger bovendien lastig te bepalen welk bestuursorgaan verantwoordelijkheid draagt en dus in rechte kan worden aangesproken[14]. Een te sterke nadruk op regels en te weinig context in de besluitvorming maakt dat burgers zich door de digitalisering onbegrepen voelen en het vertrouwen in de overheid verliezen, terwijl professionals minder ruimte ervaren om maatwerk te leveren.

Ook voor de rechterlijke macht kent de digitalisering uitdagingen. De gebruikte systemen en algoritmes zijn voor de rechter niet altijd transparant. Dat overzicht ontbreekt vaak door de complexiteit in de keten. Dat maakt het voor de rechter moeilijker te doorgronden hoe een besluit tot stand is gekomen. Dit is met name van belang bij het gebruik van algoritmes waarbij er zorgen zijn over bias in AI-systemen, het vergroten van ongelijkheid en de toename van risicoprofilering. Dit gebrek aan transparantie bemoeilijkt het effectief rechtsbescherming bieden door de rechterlijke macht. Bovendien is voor de toepassing van het recht in de digitale omgeving noodzakelijk dat rechters beschikken over digitale competenties. De algemene indruk in de literatuur is dat rechters daar nog niet in de volle breedte in voldoende mate over beschikken[15]. Dit zet het legaliteitsbeginsel verder onder druk. Het inventariseren van de mogelijkheden voor verdere digitalisering bij de wetgevende en rechtsprekende macht kan bijdragen aan het stimuleren van het vergroten van de digitale competenties.

De beperkte transparantie en het ontbreken van digitale competenties over de volle breedte wordt door rechters mogelijk ondervangen door te toetsen aan technologie-onafhankelijke algemene beginselen. In de literatuur worden daarbij met name de beginselen zorgvuldigheid, uitlegbaarheid en transparantie genoemd. Er zijn in de jurisprudentie nog geen oordelen bekend waarin de inhoudelijk te stellen eisen aan technologie zijn getoetst. Het versterken van procedurele rechten van betrokkenen wordt geadviseerd om het risico van vooroordelen in algoritmes tegen te gaan. De neutraliteit en transparantie van algoritmes moeten worden verzekerd. In de literatuur wordt voor het repetitieve karakter van gedigitaliseerde besluitvorming wel een mogelijke oplossing genoemd. Dit betreft de mogelijkheid voor rechters om te besluiten tot een absoluut toepassingsverbod als bijvoorbeeld een algoritme niet alleen in het concrete geval, maar in algemene zin leidt tot uitkomsten die strijdig zijn met fundamentele rechten (bijvoorbeeld verbod op discriminatie). Dit vraagt echter wel om een wetswijziging en grondige digitale competenties van de rechterlijke macht.

[13] Zie ook: Raad van State augustus 2018, Ongevraagd advies over de effecten van de digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen en Marlies van Eck Geautomatiseerde ketenbesluiten & rechtsbescherming: Een onderzoek naar de praktijk van geautomatiseerde ketenbesluiten over een financieel belang in relatie tot rechtsbescherming februari 2018

[14] Zie ook: Raad van State augustus 2018, Ongevraagd advies over de effecten van de digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen en Marlies van Eck Geautomatiseerde ketenbesluiten & rechtsbescherming: Een onderzoek naar de praktijk van geautomatiseerde ketenbesluiten over een financieel belang in relatie tot rechtsbescherming februari 2018

[15] Zie ook hoofdstuk 2.2

2.4 De verhouding Big Tech en de overheid als gebruiker van systemen

De digitale transformatie en de mogelijkheden die daaruit voortkomen hebben een aanzienlijke impact op de verhoudingen tussen overheden en Big Tech-bedrijven. Naarmate de overheid zelf meer gebruikmaakt van digitale middelen, ontstaan er zorgen over de afhankelijkheid van de Nederlandse overheid van Big Tech-leveranciers. Daarbij spelen verschillende elementen een rol. Afhankelijkheid, machtsverschuivingen en het behartigen van publieke belangen zijn daar voorbeelden van. Ook zijn er risico's voor het aantasten van de onderliggende structuren die van belang zijn voor het functioneren van de Nederlandse rechtsstaat[16].

De overheid is in toenemende afhankelijkheid van Big Tech: vendor lock-in

Veel publieke organisaties, in alle lagen van de overheid, maken op een of andere manier gebruik van de technologie van Big Tech-bedrijven uit de VS. Dit geldt voor diverse aspecten, van kantoorautomatisering en cloudopslag tot het gebruik van sociale media voor communicatie. Overheden zijn door dit toenemende gebruik in oplopende mate afhankelijk van de digitale platformen en diensten die door Big Tech-bedrijven worden aangeboden. Als deze technologie om wat voor een reden niet langer functioneert, ontstaan er sterke continuïteitsproblemen binnen de overheid.

> Nederlandse gemeenten maken zich zorgen over hun afhankelijkheid van Microsoft: 'Er mag niets met Microsoft gebeuren, want dan hebben we een probleem.'[17]

Deze sterke afhankelijkheid kan leiden tot een 'vendor lock-in'. De overheidsorganisaties komen niet alleen in de problemen wanneer een technologie niet functioneert. Ze zijn door deze grote afhankelijkheid gebonden aan specifieke leveranciers en hun technologieën. De gebruikte technologie is zo belangrijk voor het functioneren van de overheidsorganisatie dat het overstappen naar een andere leverancier of technologie enorme kosten en risico's met zich meebrengt. Dit beperkt vervolgens de keuzevrijheid van de overheid, wat vervolgens de Big Tech-leverancier in positie brengt om veranderende eisen in te brengen bij onderhandeling over (vervolg) contracten. Zo kan de overheid worden geconfronteerd met aanzienlijke prijsverhogingen door Big Tech, en ongunstige voorwaarden in relatie tot bijvoorbeeld grondrechten. Regelmatig volgen langdurige en moeizame onderhandelingen over specifieke voorwaarden voor de Nederlandse overheid die vervolgens door het moederbedrijf in de VS teniet worden gedaan. Meermaals wordt het belang van Europese samenwerking op dit gebied onderstreept, daar waar de Nederlandse overheid voor de Big Tech-bedrijven met regelmaat als te klein wordt gezien om zich op aan te passen.

Inmiddels lijken overheidsorganisaties zich in toenemende mate bewust van de risico's van de afhankelijkheden van Big Tech[18]. Uit deze verkenning blijkt ook het belang van (Europese) alternatieven om de afhankelijkheid van Big Tech te beperken. Echter, er ontstaan ook uitdagingen bij het 'weren' van Big Tech-bedrijven in het kader van Europese aanbestedingsregels. Het is niet eenvoudig om politieke overwegingen, zoals het steunen van Europese bedrijven of nationale veiligheid, mee te nemen in aanbestedingen vanwege de aanbestedingsregels die gelijke behandeling van EU-ondernemingen voorschrijven. De Amerikaanse Big Tech-leveranciers hebben alle een

[16] Zie bijvoorbeeld de vloek van big tech (Passchier, 2025)
[17] https://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal/er-mag-niets-met-microsoft-gebeuren-want-dan-hebben-we-een-probleem
[18] Zie bijvoorbeeld: https://nos.nl/artikel/2562279-klanten-verruilen-amerikaanse-techbedrijven-voor-europese-alternatieven

vestiging in de EU, waardoor het Rijk ze niet op voorhand uit kan sluiten. De enige fundamentele oplossing voor het verminderen van deze afhankelijkheid wordt gezien in de ontwikkeling van (Europese) alternatieve aanbieders. Uit de verkenning blijkt dat er breder zorgen zijn over de mate waarin bestaande regelgeving voldoende is om de macht van Big Tech te reguleren en de publieke belangen te waarborgen.

Een andere belangrijke bevinding van de verkenning in relatie tot de toenemende afhankelijkheid van Big Tech is de uitstroom van kennis en kunde over de digitale infrastructuur in Nederland. Naarmate organisaties meer gebruikmaken van de technologie van Big Tech, die in toenemende mate de vorm van 'software as a service' aanneemt, is er minder noodzaak voor het aannemen en in dienst houden van medewerkers met verregaande expertise betreffende de software. Dit versterkt de afhankelijkheid van de overheid en onderhandelingspositie van Big Tech-leveranciers. De cloudtechnologie maakt vervolgens ook dat de overheid informatie deelt met Big Tech-bedrijven en opslaat op cloudoplossingen van deze organisaties, waardoor ook wederom de informatiepositie van Big Tech versterkt wordt. Aanvullend op het verlies aan kennis en kunde, verliest Nederland ook de zeggenschap over de digitale infrastructuur en data aan bedrijven die hun politieke en economische belangen buiten Europa hebben liggen.

Publieke belangen en de democratische rechtsstaat
De overheid is gebonden aan het waarborgen van en handelen naar de waarden van de democratische rechtsstaat. Voor Big Tech-bedrijven geldt dat zij zich als private organisaties binnen de kaders van de voor hen geldende wetgeving moeten gedragen. Echter, gezien onder andere de omvang van deze bedrijven, de uitdagingen omtrent hun landoverstijgende aanbod (het internet), en ook invloed (denk aan social media), hebben ze niet alleen sterke invloed op wetgeving, ze kunnen deze ook actief ontlopen. Big Tech-bedrijven concurreren met de overheid op verschillende terreinen en nemen taken op zich die traditioneel tot het domein van de overheid behoorden. Er wordt gesproken over state-like properties die Big Tech-bedrijven aannemen. Daarmee wordt de traditionele scheiding der machten aangetast door de toenemende invloed van Big Tech-bedrijven. Uit deze verkenning blijkt een noodzaak tot constitutionalisering van Big Tech om te zorgen dat deze bedrijven publieke verantwoording afleggen. Dit is een significant andere benadering dan (onderdelen van) de huidige aanpak. Nu is bijvoorbeeld het huidige rechtssysteem omtrent privaat eigendom, eigendomsrecht en ondernemingsrecht, de facilitering vanuit waar Big Tech de bovenstaande bedreigingen vormgeeft.

Big Tech-bedrijven gedragen zich steeds meer als online staten met eigen regels en een eigen bevolking van gebruikers. Ze hebben een semi-publieke functie en behartigen publieke belangen.

Is het onderscheid tussen publiek en privaat nog opportuun in deze context? In hoeverre wordt de soevereiniteit van staten aangetast.[19]

[19] Het onderwerp van staatssoevereiniteit is geen onderdeel van deze verkenning.

2.5 De verhouding tussen Big Tech en gebruikers: rol van de overheid

De overheid maakt voor de digitale dienstverlening gebruik van software en platformen van externe partijen. Vaak zijn dit grote internationale organisaties, zoals Google en Microsoft, ook wel Big Tech genoemd. Overheden zijn in toenemende mate afhankelijk van deze diensten voor kantoorautomatisering en cloudopslag tot het gebruik van sociale media voor communicatie. Deze afhankelijkheid, mede in de context van de huidige geo-politieke machtsverschuivingen, maakt de relatie tussen de overheid en Big Tech complex als het gaat om de behartiging van publieke belangen en de regulering van Big Tech door de overheid.

Big Tech als online overheid

In zowel de literatuur als uit de interviews komt naar voren dat Big Tech-bedrijven een poortwachtersfunctie vervullen; zij bepalen wie toegang krijgt tot hun platforms en vooral onder welke voorwaarden. Door de grote hoeveelheden data waarover Big Tech beschikt zijn zij in staat om algoritmes te trainen. In de literatuur is er bezorgdheid over de waarden die ten grondslag liggen aan deze algoritmes. Deze algoritmes bepalen namelijk wat de gebruiker krijgt te zien.

Met het bepalen wat en wie welke informatie te zien krijgt, domineert Big Tech ook de digitaliserende economie en heeft Big Tech steeds meer invloed op sociale en politieke processen. De zorg die blijkt uit de interviews en de literatuur is dat deze groeiende macht van Big Tech het vermogen onder druk zet om gezamenlijk met burgers, maatschappelijke organisaties en publieke instellingen te sturen hoe digitale technologie wordt ontwikkeld en toegepast. Daarnaast vergroten ontwikkelingen zoals sociale media, datamonitoring, algoritmisering en nieuwe technologieën de afhankelijkheid van burgers en de overheid van Big Tech. Die groter wordende machtsongelijkheid en een gebrek aan checks and balances tegenover de machtspositie van Big Tech-bedrijven maakt dat machtsmisbruik en willekeur op de loer liggen. Dit bedreigt de soevereiniteit en autonomie van de overheid. In toenemende mate lijkt er noodzaak voor sterke(re) regulering van Big Tech.

Individuele rechten en de regulering van Big Tech

In de literatuur wordt het concept digitale autonomie gebruikt. Voor de individuele burger wordt daaronder verstaan: de mate waarin individuen onafhankelijk en zelfstandig keuzes kunnen maken in de digitale omgeving, en keuzevrijheid hebben om al dan niet digitale diensten of tools te gebruiken en om niet gemonitord te worden. Er worden in de literatuur verschillende problemen genoemd die deze digitale autonomie bedreigen. Daarbij wordt onder andere genoemd de afhankelijkheid van Big Tech-voorzieningen, een gebrek aan inzicht in de werking van systemen en algoritmes (‘black box’) en gedragsbeïnvloeding. In zowel de literatuur als de interviews blijkt dat het wordt betwijfeld of burgers met behulp van hun individuele rechten, waaronder de AVG en de AI-verordening, in staat zijn om de macht van Big Tech te reguleren en hun digitale autonomie te waarborgen. De machtsverhouding is daarvoor te ongelijk.

Voor de overheid wordt in de literatuur onder digitale autonomie verstaan: het zelfstandig kunnen laten draaien van essentiële digitale systemen zonder afhankelijkheid van andere mogendheden en actoren[20]. Uit de literatuur blijkt daar in toenemende mate geen sprake van te zijn. Er is een noodzaak tot een bredere visie op de digitale rechtsstaat waarbij ook de macht van Big Tech aan banden wordt gelegd. Dit vraagt om digitale deskundigheid bij de overheid en de rechtsstaat om de kansen en risico’s van digitalisering goed in te schatten. De Nederlandse overheid moet een actievere rol spelen in het reguleren van Big Tech, het stimuleren van alternatieven (Nederlands of Europees) en het beschermen van belangen van burgers. De Europese wetgeving voortkomend uit het Digitale Kompas heeft als doel digitalisering op een Europese manier vorm te geven, met aandacht voor zowel economische aspecten als de bescherming van grondrechten en publieke waarden. Echter, afhankelijkheid van non-EU Big Tech bemoeilijkt de realisatie hiervan.

[20] Digitaal vervlochten, maar ook verbonden? De toekomst van sociale cohesie in het licht van digitalisering, ongelijkheden en individualisering, SCP 2025

Rechtshandhaving
Digitalisering is niet alleen Big Tech. De middelen die door Big Tech beschikbaar komen worden ook gebruikt voor cybercriminaliteit en grensoverschrijdende misdrijven. In de literatuur wordt daarbij opgemerkt dat dit nieuwe eisen stelt aan rechtshandhaving. De overheid heeft voldoende capaciteit, kennis en middelen nodig om effectief op te treden in de digitale wereld. Het vraagt in toenemende mate ook internationale samenwerking, omdat het effect van de cybercriminaliteit en grensoverschrijdende misdrijven zich in Nederland kan voordoen, maar de de verdachten zich daar niet bevinden. Dit bemoeilijkt een effectieve rechtshandhaving in het digitale domein en ondermijnt het vertrouwen van burgers in de rechtsstaat.

In de literatuur en de werksessies wordt ook aandacht gevraagd voor de handhaving van bestaande (Europese) wetgeving. Big Tech-bedrijven verzamelen enorme hoeveelheden data over hun gebruikers, via verschillende bronnen zoals online platformen, apps en apparaten.

De verzamelde data omvatten meer dan alleen door de gebruiker verstrekte data. Ze omvatten ook data die kunnen worden afgeleid of die worden verzameld door het monitoren van het gedrag van gebruikers op het netwerk. Dit kan gevoelige informatie zijn zoals locatiegegevens, medische data en online activiteiten. Met deze data worden profielen van gebruikers gemaakt en gepersonaliseerde diensten, advertenties en content aangeboden. Gebruikers zijn zich hiervan in de meeste gevallen niet bewust. Ze stemmen weliswaar in met privacyverklaringen, maar deze zijn dusdanig complex en lang dat dat niet bijdraagt aan de transparantie. Bovendien heeft de gebruiker vaak geen alternatief. Op grond van de AVG en andere Europese regelgeving kunnen toezichthouders hiertegen optreden. Literatuur en jurisprudentie laten zien dat hierin stappen worden gezet, maar onderzoeken door toezichthouders zijn langdurige processen en vragen internationale afstemming, waarbij nationale prioriteiten van toezichthouders een rol spelen. Dit maakt dat rechtshandhaving in Europees perspectief nog onvoldoende bijdraagt aan de regulering van Big Tech.

Hoofdstuk 3
Conclusies

Het doel van dit rapport is om te verkennen hoe de digitale transformatie de voor de rechtsstaat cruciale verhoudingen beïnvloedt. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies op basis van de bevindingen gepresenteerd. Eerst volgen nu conclusies die raken aan alle verhoudingen, gevolgd door de conclusies relevant voor de vier individuele verhoudingen.

3.1 Conclusies die raken aan alle verhoudingen

1. De verkenning toont aan dat de digitale transformatie een versnellende kracht is die bestaande maatschappelijke en bestuurlijke trends versterkt, zoals sociale ongelijkheid. Digitalisering is echter niet neutraal en heeft inherente eigenschappen die sturend werken. Dit kan leiden tot een 'zelfstandige technologie-rationaliteit' in wetgevingsprocessen en een te sterke nadruk op de 'logica van digitale uitvoering'.
2. De digitale transformatie biedt echter ook kansen voor de versterking van de rechtsstaat. Denk hierbij aan verbeterde rechtshandhaving, versterking van checks and balances, meer transparantie, een sterkere rechtspositie voor de burger en effectievere besluitvorming. Echter, de risico's van technologie-inzet, zoals beïnvloeding van machtsverhoudingen, moeten hierbij wel overwogen worden.
3. Het huidige uitgangspunt van digitalisering binnen de overheid is primair gericht op efficiëntieverhoging van interne processen, waarbij het belang van de burger indirect wordt verondersteld. Er is relatief weinig aandacht voor digitalisering als direct middel om de belangen van de burger te dienen. Bovendien ligt de focus in de literatuur vaak op de centrale overheid, terwijl het eerste contact voor burgers vaak de decentrale overheid betreft. Meer aandacht voor de verbinding tussen deze overheidslagen is noodzakelijk.
4. Deze verkenning benadrukt de noodzaak van een ander uitgangspunt voor overheidsbeleid, waarbij het beeld van de burger niet langer die van de rationele 'homo economicus' is. Er dient meer focus te zijn op het vergroten van de grip van burgers op hun eigen leven, rekening houdend met hun 'doenvermogen' en de noodzaak tot digitale inclusie van kwetsbare groepen.
5. Er bestaan ook zorgen over de digitalisering van wetgeving, met name de moeizame vertaling van juridische taal naar computercode en het potentieel verlies van discretionaire bevoegdheid en billijkheid. De rol van programmeurs bij het bepalen van beslisregels roept vragen op over democratisch mandaat en de mogelijkheid tot hedendaagse interpretatie van wetgeving.
6. Tot slot wordt het onderscheid tussen digitisering (omzetten naar digitaal), digitalisering (integreren van digitale technologie in bestaande processen) en digitale transformatie (fundamentele verandering door digitale technologie) benadrukt, waarbij de laatste categorie fundamentele veranderingen binnen organisaties mogelijk maakt. De combinatie van menselijke expertise en technologische kracht biedt kansen voor de rechtsstaat, mits sterke ontwerpprincipes die het belang van de rechtsstaat voor ogen houden, worden gehanteerd.

3.2 Conclusies: de verhoudingen binnen de trias politica

7. Verschuivende machtsverhoudingen worden versterkt door de digitale transformatie, waarbij de uitvoerende macht een steeds prominentere positie inneemt ten opzichte van de wetgevende en rechtsprekende macht. De snellere adoptie van technologie door de uitvoerende macht resulteert in een groeiende expertise op het gebied van digitalisering binnen deze tak van de overheid, wat kan leiden tot een informatieasymmetrie ten opzichte van de wetgevende en rechtsprekende macht.
8. Dit kennisgebrek kan de controlerende functie van de wetgevende macht bemoeilijken, waardoor potentieel onuitvoerbare wetgeving ontstaat of de uitvoerende macht onevenredig veel invloed op de wetgeving krijgt.
9. Ook de rechtsprekende macht ondervindt hinder van een gebrek aan digitale expertise, waardoor de controle op de geautomatiseerde uitvoering van wetgeving lastiger wordt, met name bij ondoorzichtige algoritmen. De effectieve controle door de wetgevende en rechterlijke macht lijkt achter te blijven bij de snelle digitalisering van de uitvoering.
10. Een cruciale bevinding is de verschuiving van discretionaire bevoegdheid van ambtenaren naar computerprogrammeurs bij de omzetting van taalrijke wetgeving naar expliciete computercode. Dit proces onttrekt zich potentieel aan democratische controle en roept vragen op over de juridische grondslag van geautomatiseerde beslissingen. De focus op efficiëntie in geautomatiseerde systemen kan ten koste gaan van de nuances en billijkheid die discretionaire bevoegdheid in individuele gevallen kan bieden.
11. De impact van technologie op de trias politica is echter niet onvermijdelijk negatief. De manier waarop technologie wordt ontworpen en geïmplementeerd is bepalend voor de ervaren effecten. Door digitale uitvoering als een volwaardig ontwerpprincipe bij wetgeving te hanteren en weloverwogen keuzes te maken over het doel en de aard van digitalisering, kunnen negatieve effecten worden beperkt en positieve effecten aangezet worden. Technologie is niet neutraal en verandert de maatschappij en het openbaar bestuur fundamenteel, maar bewuste ontwerp- en implementatiekeuzes kunnen de rechtsstatelijke effecten aanzienlijk beïnvloeden.

3.3 Conclusies: de verhouding burger-overheid

12. De digitale transformatie binnen de overheid heeft significante gevolgen voor de rechtsbescherming van de burger en de beginselen van behoorlijk bestuur. Het klassieke beleid dat uitgaat van rationele en zelfredzame burgers met voldoende digitale vaardigheden, blijkt niet overeen te komen met de realiteit. Een aanzienlijke groep burgers, waaronder laaggeletterden, mkb-ondernemers, jongeren en burgers die life events meemaken, is digitaal kwetsbaar en heeft meer nodig dan alleen (digitale) informatie.
13. Er is een groeiende behoefte aan een responsieve overheid die menselijk contact en hulp biedt bij digitale processen, in plaats van te focussen op louter rechtmatigheid en informatieverstrekking vanuit een bureaucratisch perspectief. In zowel de literatuur als de interviews wordt dit geduid als een recht voor burgers op betekenisvol menselijk contact.
14. Het werken in ketens door de overheid kan efficiënt zijn, maar in het kader van digitalisering brengt het ook risico's met zich mee. Fouten in een schakel kunnen doorwerken in de gehele keten, moeilijk te traceren en te corrigeren zijn, en daarmee grootschalige gevolgen hebben, met name bij geautomatiseerde processen. Het gebruik van algoritmen en data-analyses versterkt dit en kan leiden tot discriminatie en ongelijke behandeling door gebrek aan transparantie en controle. Dit alles vergroot het belang van rechtsbescherming.
15. De complexiteit en het gebrek aan transparantie van digitale systemen, in combinatie met een mogelijk gebrek aan digitale competenties bij burgers en rechters, bemoeilijken effectieve rechtsbescherming. Burgers hebben vaak onvoldoende overzicht om fouten aan te tonen of de verantwoordelijke instantie te identificeren. Rechters hebben moeite om de totstandkoming van geautomatiseerde besluiten te doorgronden, met name bij algoritmen. Hoewel rechters toetsen aan technologie-onafhankelijke beginselen, ontbreekt het nog aan jurisprudentie waarin de inhoudelijk te stellen eisen aan technologie zijn getoetst. Het versterken van procedurele rechten en het waarborgen van neutraliteit en transparantie van algoritmen worden als mogelijke oplossingen genoemd.

3.4 Conclusies: de verhouding Big Tech en de overheid als gebruiker van systemen

16. De digitale transformatie leidt tot een groeiende afhankelijkheid van de Nederlandse overheid van Big Tech-bedrijven, voornamelijk gevestigd in de VS. Deze afhankelijkheid manifesteert zich in diverse overheidslagen en -functies, van basis IT-infrastructuur tot gespecialiseerde cloudoplossingen, resulterend in een vendor lock-in.
17. De kosten en risico's van overstappen naar andere leveranciers beperken de keuzevrijheid van de overheid en versterken de onderhandelingspositie van Big Tech, wat kan leiden tot niet-gunstige contractvoorwaarden en prijsverhogingen.
18. Een belangrijke factor die de afhankelijkheid versterkt, is de uitstroom van digitale expertise binnen de overheid door de toenemende adoptie van 'software as a service' en cloudtechnologie. Hierdoor is er minder interne kennis nodig voor het beheren en ontwikkelen van systemen, wat de onderhandelingspositie van Big Tech verder versterkt.
19. De relatieve kleinschaligheid van de Nederlandse overheid op het wereldtoneel bemoeilijkt het afdwingen van specifieke voorwaarden bij deze grote techbedrijven. Hoewel er een groeiend bewustzijn is van deze risico's en er naar (Europese) alternatieven wordt gezocht, belemmeren Europese aanbestedingsregels het weren van Big Tech-bedrijven op basis van politieke overwegingen zoals het steunen van Europese bedrijven of nationale veiligheid.
20. Bovendien leidt de opslag en verwerking van overheidsinformatie op de cloudplatforms van deze bedrijven tot een versterking van hun informatiepositie en roept het vragen op over de controle over gevoelige data buiten Europa.
21. Big Tech-bedrijven nemen daarbij steeds meer state-like properties aan. De overheid is gebonden aan de waarden van de democratische rechtsstaat, terwijl dit voor private Big Tech-bedrijven in mindere mate geldt. Hun omvang, grensoverschrijdende operaties en invloed stellen hen in staat wetgeving te beïnvloeden en potentieel te ontwijken. Er wordt een noodzaak gezien tot constitutionalisering van Big Tech om publieke verantwoording af te dwingen, een benadering die significant verschilt van de huidige regulering die primair gebaseerd is op privaat- en ondernemingsrecht.
22. De fundamentele oplossing wordt gezien in de ontwikkeling van sterke (Europese) alternatieve aanbieders.

3.5 Conclusies: de verhouding tussen Big Tech en gebruikers

23. De toenemende afhankelijkheid van burgers van Big Tech-bedrijven creëert een complexe relatie, gekenmerkt door machts-onevenwichtigheden en risico's voor de (digitale) rechtsstaat. Big Tech fungeert als een poortwachter in het digitale domein, bepalend wie toegang krijgt tot haar platforms en onder welke voorwaarden. Hun algoritmen, gevoed door enorme hoeveelheden data, beïnvloeden wat gebruikers zien, domineren de digitale economie en oefenen invloed uit op sociale en politieke processen. Deze groeiende macht van Big Tech bedreigt het vermogen van de samenleving om gezamenlijk de ontwikkeling en toepassing van digitale technologie te sturen en ondermijnt de soevereiniteit en autonomie van de overheid.
24. Er wordt betwijfeld of individuele rechten zoals de AVG en de AI-verordening voldoende zijn om de macht van Big Tech te reguleren en de digitale autonomie van burgers te waarborgen, gezien de significante machtsongelijkheid. De noodzaak tot een bredere visie op de digitale rechtsstaat, die de macht van Big Tech beperkt, wordt benadrukt. Dit vereist digitale deskundigheid binnen de overheid en de rechtsstaat.
25. De Nederlandse overheid dient een actievere rol te spelen in de regulering van Big Tech, het stimuleren van (Europese) alternatieven en de bescherming van burgerbelangen.
26. De overheid moet investeren in capaciteit, kennis en internationale samenwerking om effectief op te treden in de digitale wereld en het vertrouwen van burgers in de rechtsstaat te waarborgen. Hoewel Europese initiatieven zoals het Digitale Kompas bestaan, wordt de realisatie ervan bemoeilijkt door de afhankelijkheid van non-EU Big Tech. Naast de machtspositie van Big Tech, faciliteert digitalisering ook cybercriminaliteit en grensoverschrijdende misdrijven, wat nieuwe eisen stelt aan de rechtshandhaving.
27. Ten slotte wordt de handhaving van bestaande (Europese) wetgeving ten aanzien van Big Tech als een uitdaging gezien. Ondanks regelgeving zoals de AVG, blijven Big Tech-bedrijven enorme hoeveelheden data verzamelen en gebruiken, vaak zonder dat gebruikers zich hier volledig van bewust zijn. Toezichthoudende onderzoeken zijn langdurig en vereisen internationale afstemming, waardoor de effectieve regulering van Big Tech op Europees niveau nog tekortschiet.

Hoofdstuk 4
Aanknopingspunten

Op basis van de bevindingen (H2) en conclusies (H3) worden hier de belangrijkste aanknopingspunten ter verbetering van de rechtsstaat, gegeven de digitale transformatie, gepresenteerd. De aanknopingspunten zijn geclusterd naar de gebruikte verhoudingen.

4.1 Aanknopingspunten trias politica

1. **Erken de impact en de machtsverschuiving**
   a. Digitalisering en technologische ontwikkelingen hebben grote constitutionele consequenties en zijn meer dan alleen techniek. De digitalisering van de overheid dreigt te resulteren in een disbalans binnen de trias politica. Het functioneren van de gehele overheid kan nader ontwrichten door de wijze waarop digitale technologieën worden ontworpen, ontwikkeld en toegepast. Herken het belang van deze ontwikkeling.

2. **Focus op ontwerp, implementatie en een waardengedreven benadering**
   a. De ontwrichtende effecten worden niet veroorzaakt door de technologie, maar door de wijze waarop deze technologieën worden ontworpen, ingezet en gebruikt. Digitalisering krijgt vorm door de keuzes die worden gemaakt tijdens ontwerp, ontwikkeling en gebruik. Bij digitalisering moet het beschermen van publieke waarden en grondrechten het uitgangspunt zijn.
   b. Investeer in een waardengedreven benadering van innovatie. Ethische en maatschappelijke waarden moeten het vertrekpunt zijn van het beleid.

3. **Verhoog de digitale deskundigheid**
   a. Het is van groot belang dat binnen de drie machten voldoende expertise van digitalisering bestaat om vorm te geven aan de digitalisering van de rechtsstaat en trias politica.
   b. Experimenteer en verken de mogelijkheden om de kracht van digitale middelen ook in te zetten binnen de rechterlijke en wetgevende macht.

4. **Pas wetgeving en wetgevingsproces aan**
   a. Wetgeving moet rekening houden met de digitale uitvoeringspraktijk, en vice versa. AI vroeg in het wetgevingsproces moet aandacht worden besteed aan de wijze waarop wetgeving moet landen in ICT-systemen.
   b. Maak bij het vertalen van (delen van) wetgeving in code onderscheid in wetgeving die zie daarvoor leent en die zich daar niet voor leent. Stel hiervoor multidisciplinaire teams samen waar bijvoorbeeld interactie tussen de wetgevingsjurist en de programmeur gewaarborgd is, zodat het mandaat van de wetgever niet wordt overschreden. Digitale uitvoering als ‘volwaardig ontwerpprincipe’ meenemen in wetgeving is van groot belang.

4.2 Aanknopingspunten Big Tech en gebruikers; de rol van de overheid

5. **Digitalisering versterkt de sociale ongelijkheid en het werken in ketens beperkt de transparantie en de effectieve toepassing van rechtsbescherming**
   a. Zorg voor meer mogelijkheden voor betekenisvol menselijk contact om burgers te ondersteunen bij het gebruikmaken van digitale voorzieningen.
   b. Onderzoek de mogelijkheden voor de rechterlijke macht om een toepassingsverbod op te leggen voor algoritmes

6. **Digitalisering vergroot de mogelijkheid voor een efficiënt werkende overheid**
   a. Vergroot de transparantie bij het werken in ketens en versterk een effectieve rechtsbescherming voor de burger.
   b. Ga bij rechtsbescherming niet alleen uit van een rechtmatigheidsbeoordeling maar ook van effectbeoordeling voor de burger.
   c. Inventariseer de mogelijkheden voor verdere digitalisering bij de wetgevende en rechtsprekende macht.

4.3 Aanknopingspunten Big Tech en de overheid als gebruiker van systemen

7. **Verminder de afhankelijkheid en stimuleer alternatieven**
   a. Het is cruciaal om Nederlandse en Europese alternatieven beschikbaar te maken. De vraag wordt opgeworpen of gekozen moet worden voor een Europees cloud-initiatief in plaats van massaal overstappen naar Big Tech-clouds. Er moet immers altijd een exitscenario zijn; de overheid kan het zich niet veroorloven om slechts één optie te hebben.
   b. Er dient daartoe ook ruimte te worden gecreëerd voor alternatieve aanbieders bij aanbestedingen en er is een behoefte om digitale soevereiniteit en autonomie mee te wegen in inkooppr**ocessen.**

8. **Versterk de digitale en technische deskundigheid binnen de overheid**
   a. Het is essentieel dat de overheid over voldoende technische kennis beschikt om een volwaardige gesprekspartner te zijn voor Big Tech, zowel nationaal als Europees. De overheid moet haar eigen IT-capaciteit op peil houden met vakmensen die verder kunnen kijken dan de diensten van Big Tech en alternatieve oplossingen kunnen beoordelen en implementeren.

9. **Verhoog transparantie en controle**
   a. De precieze werking van digitale diensten van Big Tech is moeilijk te controleren voor buitenstaanders zoals wetgevers. Er is behoefte aan transparantie, vooral met betrekking tot algoritmes. De overheid moet eisen stellen aan gegevensverwerking/-deling en ervoor zorgen dat ze niet afhankelijk is van Big Tech als het gaat om wat er feitelijk met gegevens gebeurt.
   b. Er is behoefte aan een centrale plek om data te bewaren. Dit moet een principiële keuze zijn.

10. **Integreer publieke waarden en wettelijke kaders in de digitale uitvoering**
    a. De waarborgen en waarden van de democratische rechtsstaat zouden ook moeten gelden voor Big Tech-bedrijven, aangezien zij publieke belangen behartigen en een semi-publieke functie vervullen.
    b. Er is behoefte aan een bredere visie op de rechtsstaat, waarbij de macht van Big Tech aan banden wordt gelegd.

4.4 Aanknopingspunten tussen Big Tech en gebruikers: rol van de overheid

11. **Er zijn zorgen over de dominantie van Big Tech in de digitaliserende economie en de invloed op sociale en politieke processen**
    a. Stimuleer een actievere rol voor Nederland in het reguleren van Big Tech, het stimuleren van alternatieven (Nederlands of Europees) en het beschermen van belangen van burgers.

12. **Digitalisering stelt nieuwe eisen aan (Europese) rechtshandhaving**
    a. De overheid heeft voldoende capaciteit, kennis en middelen nodig om effectief op te treden in de digitale wereld. Het vraagt in toenemende mate ook internationale samenwerking
    b. Rechtshandhaving vraagt ook van toezichthouders (meer) internationale samenwerking voor een effectieve handhaving.
    c. Stimuleer en reguleer transparantie door Big Tech, vooral met betrekking tot algoritmes.

13. **Integreren van publieke waarden en wettelijke kaders in de digitale uitvoering**
    a. De waarborgen en waarden van de democratische rechtsstaat zouden ook moeten gelden voor Big Tech-bedrijven, aangezien zij publieke belangen behartigen en een semi-publieke functie vervullen.
    b. Er is behoefte aan een bredere visie op de rechtsstaat, waarbij de macht van Big Tech aan banden wordt gelegd. Er is behoefte aan een centrale plek om data te bewaren. Dit moet een principiële keuze zijn.

Hoofdstuk 5

Praatplaat en scenario's

In de onderstaande praatplaat worden de belangrijkste aanknopingspunten zoals geformuleerd in de individuele hoofdstukken samengevat en gepresenteerd. Dit wordt gedaan ten behoeve van het integraal bespreekbaar maken van de uitkomsten van deze verkenning. De scenario's die volgen op de pagina's daarna zijn concrete situaties die een (deel) van de vier verhoudingen specifiek en expliciet maken. Deze scenario's zijn gebaseerd op maar niet gelimiteerd tot de uitkomsten van deze verkenning. Dit is gedaan ten behoeve van het doordenken, uitwerken en bespreken van de uitkomsten van deze verkenning in concrete situaties. De praatplaat en scenario's kunnen individueel of in combinatie gebruikt worden.

5.1 Praatplaat

Een transformatie van de rechtsstaat?

Een verkenning naar hoe cruciale verhoudingen in de rechtsstaat onder druk van de digitale transformatie veranderen

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Doelstelling en Aanpak

Doel: verkennen hoe voor de rechtsstaat cruciale verhoudingen onder druk van de digitale transformatie veranderen.
Aanpak: verkenning van de literatuur, expert interviews & werksessies met professionals.

Deze praatplaat vormt een samengevatte weergave van het rapport "Een transformatie van de rechtsstaat?".
Voor een volledig overzicht wordt verwezen naar het rapport.

Belangrijke algemene bevindingen

- **De impact van digitalisering is geen vaststaand feit.** De manier waarop technologie wordt ontworpen en geïmplementeerd, biedt de mogelijkheid om de negatieve effecten te mitigeren. Het is essentieel om bewuste keuzes te maken in het ontwerp en de inzet van technologie om de rechtsstatelijke principes te waarborgen.
- **De digitale transformatie als katalysator van bestaande ontwikkelingen.** Digitalisering is een versnellende kracht die bestaande trends versterkt. Het wordt beschreven als een 'vergrootglas' voor bestaande problemen.
- **De digitale transformatie is niet neutraal.** Dat digitalisering een versterkend effect betekent niet dat technologie neutraal is. De inherente eigenschappen van technologie maken dat de technologie stuurt.
- **Kansen voor versterking van de rechtsstaat.** De digitale transformatie biedt kansen om de rechtsstaat te versterken. Voorbeelden zijn de mogelijke verbetering van rechtshandhaving (effectievere misdaadbestrijding door digitalisering), en versterken van checks and balances (het over overheidsorganisaties heen data delen en analyseren).
- **De beperkingen van het digitaliseren van wetgeving.** Er zijn zorgen over de effecten van het digitaliseren van wetgeving. De juridische taal met specifieke vocabulaire en zinsconstructies in wetgeving, laat zich niet altijd eenvoudig omzetten naar de geformaliseerde computercode die nodig is voor geautomatiseerde afhandeling.
- **De homo economicus, het mensbeeld en de individuele burger.** Er wordt nadrukkelijk gesproken over de noodzaak van een ander uitgangspunt voor overheidsbeleid. Beleid gaat nog te vaak uit van een onjuist mensbeeld, met name het idee van de mens als homo economicus.

VERHOUDING

Binnen de Trias Politica

Een staatsinrichting waarbij de wetgevende, de uitvoerende en de rechtsprekende macht van elkaar gescheiden zijn en elkaars functioneren bewaken. De digitale transformatie heeft impact op de Trias Politica, reeds bestaande ongelijkheid wordt versterkt. Dit leidt tot een aantal knelpunten:

Toenemende dominantie uitvoerende macht
Uitvoerende macht groeit in omvang, expertise en toegang tot data. Haar processen lenen zich voor automatisering, wat minder geldt voor de wetgevende en rechtsprekende macht.

Informatie- en kennisasymmetrie
Uitvoerende macht bouwt een voorsprong op in digitale kennis. Dit creëert een kloof met de wetgevende en rechtsprekende macht. Dit bemoeilijkt controle.

Controleverlies en 'black box' effecten
Wetgevende en rechtsprekende macht hebben moeite om de complexiteit van geautomatiseerde besluitvorming te controleren.

Verschuiving van discretionaire bevoegdheid
Omzetten van wetgeving naar computercode vermindert de ruimte voor interpretatie, en daarmee de discretionaire bevoegdheid van ambtenaren. Hierdoor verschuift de macht.

VERHOUDING

Overheid en Burgers

Digitalisering van de overheid heeft aanzienlijke gevolgen voor de rechtsbescherming van de burger en de naleving van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Hoewel digitalisering kansen biedt, brengt het risico's met zich mee die de relatie overheid burger onder druk zetten.

Zelfredzame burger in het digitale tijdperk
Beleid dat stuurt op digitalisering kan de sociale ongelijkheid versterken. Er zal altijd een groep burgers onvoldoende digitaal vaardig zijn.

Uitdagingen bij het werken in informatieketens
Digitale informatieketens zorgen voor efficiëntie, maar fouten hebben grootschalige en moeilijk te herstellen gevolgen. Vooral bij algoritmen en data-analyses is er risico op discriminatie en ongelijke behandeling.

Beperkte rechtsbescherming
De complexiteit van digitale processen maakt het voor burgers lastig om fouten te bewijzen, wat hun vertrouwen schaadt. Voor rechters zijn systemen vaak ondoorzichtig en ontbreekt het soms aan digitale competenties om goed te toetsen.

VERHOUDING

Overheid en Big Tech

De toenemende digitalisering van de overheid leidt tot een zorgwekkende afhankelijkheid van Big Tech-leveranciers, met risico's voor de continuïteit, machtsverhoudingen en het waarborgen van publieke belangen.

De overheid is in toenemende afhankelijkheid van Big Tech: vendor lock-in
De Nederlandse overheid is afhankelijk van Big Tech voor veel essentiële digitale diensten. Dit leidt tot 'vendor lock-in', overstappen naar een andere leverancier is extreem kostbaar en risicovol. Hierdoor verliezen overheden keuzevrijheid en worden ze kwetsbaar voor ongunstige voorwaarden en prijsverhogingen.

Publieke belangen en de democratische rechtsstaat
Big Tech-bedrijven fungeren steeds meer als online staten met semi-publieke functies en eigen regels. Traditionele scheiding tussen publiek en privaat vervaagt. Ze oefenen invloed uit, onttrekken zich (soms) aan nationale wetgeving, en nemen taken over die tot het overheidsdomein behoren. Deze eigenschappen van Big Tech zetten de democratische rechtsstaat onder druk.

VERHOUDING

Big Tech en Burgers

Burgers worden in grote getalen gebruikers van Big Tech producten. Rechtsbescherming voor burgers als gebruikers is een uitdaging.

Big Tech als poortwachter en machtsfactor
Big Tech oefenen een poortwachtersfunctie met betrekking tot toegang tot hun platforms. Hun algoritmes bepalen welke informatie gebruikers te zien krijgen. De groeiende invloed tast het vermogen van de overheid aan om gezamenlijk met maatschappelijke partners de digitale toekomst vorm te geven.

Digitale autonomie onder druk
De digitale autonomie van burgers en overheid staat onder druk. Burgers missen inzicht in systemen en worden beïnvloed. De overheid kan essentiële digitale systemen niet zelfstandig beheren.

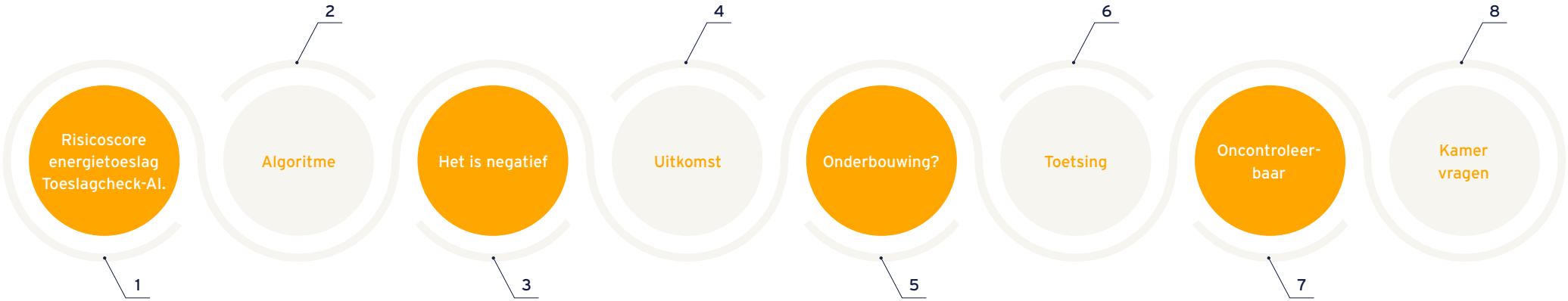
Uitdagingen voor rechtshandhaving
De toename van cybercriminaliteit stelt nieuwe eisen aan de rechtshandhaving, die meer capaciteit, kennis en internationale samenwerking vereist. Het handhaven van wetgeving tegen Big Tech is complex door de onzichtbare dataverzameling en onduidelijke privacyverklaringen.

5.2 Scenario 1 – Trias politica onder druk door onnavolgbaar algoritme

Context: een juridisch medewerker bij de rechtbank behandelt een bezwaarzaak tegen een geautomatiseerd besluit van een overheidsinstantie.

1. Een juridisch medewerker van de rechtbank ontvangt een bezwaarzaak van een burger die geen energietoeslag heeft gekregen op basis van een automatisch gegenereerde risicoscore van het systeem ToeslagCheck-AI.
2. De medewerker probeert te achterhalen op basis van welke gegevens en criteria het algoritme tot de weigering is gekomen.
3. De behandelend ambtenaar bij de dienst krijgt een telefoontje van de rechtbankmedewerker. Op de vraag hoe het besluit precies is genomen, antwoordt hij: 'Ik weet niet wat het systeem precies doet. Ik zie alleen dat het profieltype B3
   als negatief is beoordeeld en dat ik daar dan naar handel'.
4. In het zaaksysteem van de dienst is alleen de einduitkomst zichtbaar: 'aanvraag afgewezen – profiel type B3', zonder verdere uitleg over de gebruikte variabelen of afwegingen.
5. De rechtbank vraagt per brief om onderbouwing, waarop de uitvoeringsorganisatie een samenvatting toestuurt van algemene indicatoren uit de risico-software. Ze meldt dat de exacte werking van het model niet bekend is bij medewerkers, en dat het algoritme deels is ontwikkeld door een marktpartij die zich beroept op bedrijfsgeheimen.
6. De juridisch medewerker signaleert dat toetsing aan rechtsbeginselen zoals transparantie, gelijkheid en non-discriminatie onmogelijk is zonder inzicht in het besluitvormingsproces.
7. De rechter besluit om het besluit te vernietigen wegens gebrekkige motivering, maar benadrukt in de uitspraak dat het ontbreken van controleerbaarheid een systemisch probleem is.
8. In reactie hierop stelt een Kamerlid vragen over het gebruik van niet-transparante algoritmes bij publieke dienstverlening, en dient het Kamerlid een initiatiefvoorstel in om transparantie en toetsbaarheid wettelijk te verankeren.

Onderstaand wordt dit scenario visueel weergegeven.

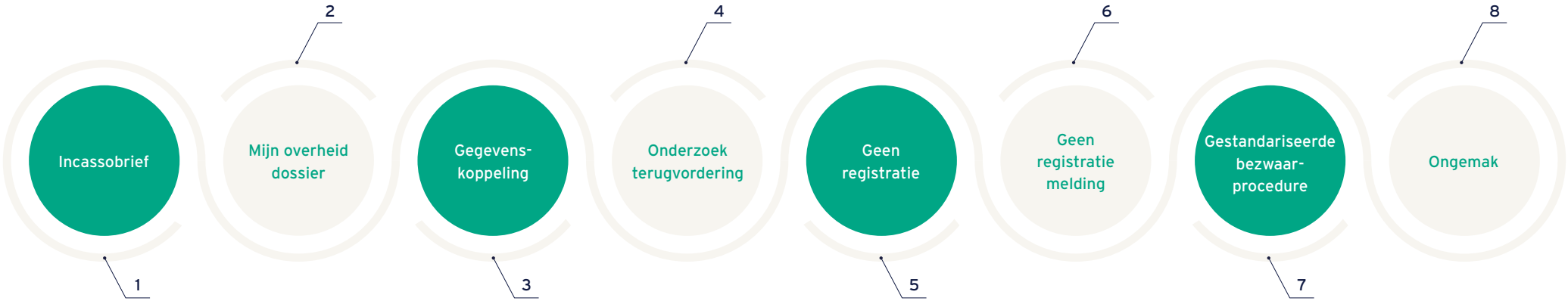


5.3 Scenario 2 – Behoorlijk bestuur onder druk door digitale kloof en systeemlogica

Context: een klantmanager bij de gemeente voert een gesprek met een burger die is verrast door een terugvordering, die hij zegt nooit te hebben ontvangen.

1. Een burger meldt zich onverwacht bij het gemeentehuis, boos en gespannen over een incassobrief: hij moet €2.100 terugbetalen. Hij zegt geen eerdere waarschuwing te hebben ontvangen.
2. De klantmanager ziet dat de terugvorderingsbrief zes weken eerder via de Berichtenbox van MijnOverheid is verstuurd. De burger gebruikt dat systeem niet, ontvangt geen meldingen, en begrijpt het niet goed ('Ik vertrouw al die IT-systemen niet, waarom moet dat allemaal via de computer? Ik snap het niet!').
3. De terugvordering is gebaseerd op een automatische gegevenskoppeling met de Belastingdienst, waaruit blijkt dat de burger freelance inkomsten had.
4. De klantmanager probeert te achterhalen waarom de terugvordering is opgelegd, en ziet dat er een automatische gegevenskoppeling is gedaan met de Belastingdienst, waaruit blijkt dat de burger freelance inkomsten heeft gehad.
5. De burger legt uit dat hij slechts één keer kluswerk heeft gedaan, en dat hij dit wel degelijk mondeling had gemeld aan zijn contactpersoon – maar dat daar geen registratie van lijkt te zijn.
6. De klantmanager merkt op dat er geen registratie in het systeem staat, en dat zonder formele melding het systeem automatisch een terugvordering genereert – inclusief sanctie vanwege het 'verzwijgen van inkomsten'.
7. De burger dient bezwaar in, maar loopt vast omdat er geen briefwisseling is, geen ontvangstbevestiging van het mondelinge gesprek, en omdat zijn bezwaar te laat is ingediend. Bovendien blijkt dat de bezwaarprocedure grotendeels gestandaardiseerd is – er is geen ruimte om de specifieke situatie toe te lichten binnen het digitale bezwaarportaal. Door onbegrip en het gevoel van onmacht ontwikkelt de burger stressklachten en mijdt hij verdere communicatie. Zijn doenvermogen raakt ernstig beperkt.
8. De klantmanager voelt ongemak: de burger heeft mogelijk eerlijk gehandeld, maar door de afhankelijkheid van digitale communicatie én de vergaande automatisering van besluitvorming is er geen ruimte voor herstel. De burger voelt zich machteloos en trekt zich terug. De zaak komt bij de rechter. Die wijst op het gebrek aan menselijke toetsing in het proces en de belemmering van effectieve rechtsbescherming voor digitaal kwetsbare burgers.

Onderstaand wordt dit scenario visueel weergegeven.

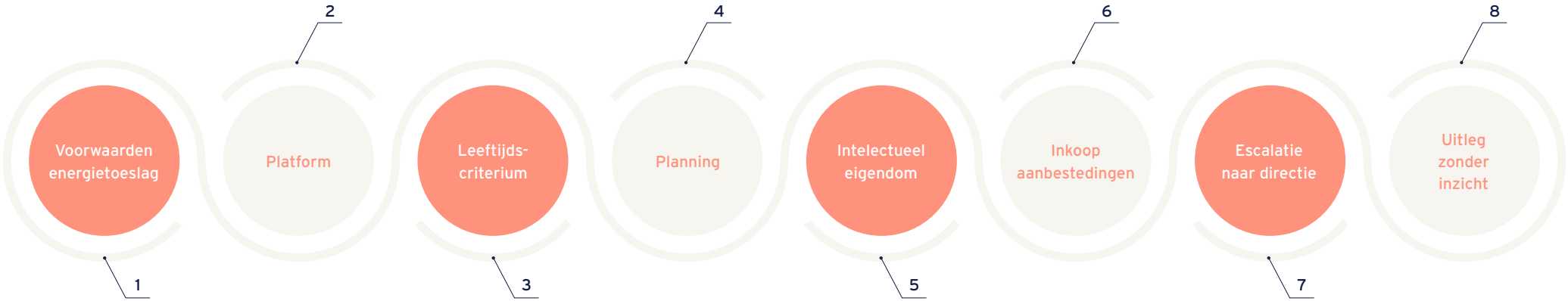


5.4 Scenario 3 – Beleidsvrijheid onder druk door technologische afhankelijkheid

Context: een beleidsadviseur bij een ministerie werkt aan aanpassing van een uitvoeringssysteem voor het uitkeren van een nieuwe toeslag, maar stuit op technische beperkingen door afhankelijkheid van een grote Amerikaanse techleverancier.

1. Een beleidsadviseur krijgt de opdracht om de voorwaarden voor een nieuw op te zetten energietoeslag aan te passen, zodat ook jongeren tussen 18 en 21 jaar deze kunnen ontvangen. De Kamer heeft hiertoe besloten.
2. De adviseur overlegt met de IT-afdeling van de uitvoerder die de uitkering moet uitvoeren. Daar blijkt dat de software voor het uitkeren van toeslagen draait op een platform van een grote Amerikaanse leverancier, waarmee al acht jaar gewerkt wordt.
3. De IT-beheerder geeft aan dat aanpassing van het leeftijdscriterium technisch nu niet mogelijk is, maar alleen met maatwerk in de software – waarvoor een wijzigingsverzoek bij de leverancier moet worden ingediend. Een alternatieve route is het gebruiken van andere software, maar de bekende andere oplossingen zijn niet voldoende in staat iedere burger te helpen.
4. De leverancier hanteert vaste cycli voor aanpassingen en geeft aan dat implementatie minimaal vier maanden kost, tenzij tegen extra betaling een 'versnelde release' wordt besteld.
5. De beleidsadviseur vraagt waarom dit niet intern opgelost kan worden. De IT'er legt uit dat het platform 'closed source' is en dat eigen aanpassingen niet zijn toegestaan onder de licentievoorwaarden. De Nederlandse overheid bezit geen zeggenschap over de kern van de software.
6. Bij navraag bij inkoop blijkt dat de oorspronkelijke aanbesteding slechts beperkte ruimte bood voor opensource alternatieven, omdat men gebonden was aan Europese aanbestedingsregels en 'schaalbare, bewezen oplossingen' verplicht moest meenemen. Andere opties vielen af.
7. De beleidsadviseur stelt dat de afhankelijkheid van één leverancier beleidsruimte beperkt en dat publieke waarden als wendbaarheid, transparantie en soevereiniteit hierdoor onder druk staan. Dit escaleert de beleidsadviseur naar de directeur van het betreffende departement.
8. Het beleid wordt formeel aangepast, maar pas vier maanden later uitgerold. De minister moet in de Kamer uitleggen waarom de maatregel vertraging oploopt – de Kamer krijgt te horen dat dit 'door technische implementatie' komt, zonder inzicht in de onderliggende afhankelijkheden.

Onderstaand wordt dit scenario visueel weergegeven.



5.5 Scenario 4 – Burgers zonder bescherming in een platformmaatschappij

Context: een beleidsmedewerker van een toezichthoudende instantie onderzoekt een klacht van een burger over de doorverkoop van gezondheidsdata via een populaire app, maar loopt vast op internationale platformstructuren.

1. Een burger dient een klacht in bij de Autoriteit Persoonsgegevens over het feit dat zij na gebruik van een gezondheidsapp advertenties krijgt voor zwangerschapsproducten, ook op andere platformen.
2. Een beleidsmedewerker opent het dossier, en ziet dat de app gebruikmaakt van tracking software van meerdere derde partijen, waaronder advertentiebedrijven die onderdeel zijn van een grote techmultinational.
3. De medewerker constateert dat de app in de EU wordt aangeboden, maar wordt beheerd door een Amerikaans bedrijf met servers buiten Europa. De privacyvoorwaarden zijn zeer omvangrijk en bovendien juridisch verwoord, zodat de opt-out voor tracking feitelijk niet vindbaar is voor gebruikers.
4. De burger geeft aan dat ze zich 'niet bewust was van toestemming', en dat ze nergens expliciet toestemming heeft gegeven voor delen van gevoelige medische gegevens met derden.
5. De medewerker start een onderzoekstraject, maar merkt dat het platform zich beroept op een algemeen privacyframework waarin staat dat gebruikers 'impliciet instemmen' bij gebruik van de app, en dat gegevens 'geanonimiseerd' worden gedeeld.
6. De toezichthouder vraagt nadere technische gegevens, maar de aanbieder verwijst naar zijn hoofdkantoor in de VS. Er komt geen reactie binnen de wettelijke termijn. De juridische afdwinging blijkt beperkt, mede door verschillen in rechtsregimes.
7. De medewerker stelt een interne notitie op, waarin staat dat deze casus exemplarisch is: burgers gebruiken massaal digitale diensten, maar bevinden zich in een juridische ruimte waar de Nederlandse staat nauwelijks toezicht of bescherming kan bieden.
8. De burger krijgt bericht dat de zaak wordt geseponeerd wegens onvoldoende grond voor handhaving, en voelt zich aan haar lot overgelaten. De medewerker voelt frustratie: ze signaleert het probleem, maar kan het systeem niet beïnvloeden

Onderstaand wordt dit scenario visueel weergegeven.

Bijlagen

Bijlage 1 | Experts geïnterviewd

Ädwin Rotscheid Directeur Rechtsbestel Ministerie van JenV
Sander Mul Strategisch adviseur technologie, innovatie, recht Ministerie van JenV
Jos Smit Strateeg Raad van de Rechtspraak
Reijer Passchier Hoogleraar digitalisering en democratische rechtsstaat (Rijksuniversiteit Leiden en Open Universiteit)
Munish Ramlal Ombudsman Metropool Amsterdam
Daan de Koning Strategisch adviseur Digitale Transformatie Ministerie van JenV
Eva de Valk Senior beleidsmedewerker Digitale Inclusie Ministerie van BZK
Bram Lamens Chief Legal Counsel Ministerie van JenV
Marc Hartogh Hoogleraar Empirical legal studies (Rijksuniversiteit Groningen)
Karien Sondervan Directeur Cybersoek
Leonie Andriessen Adviseur Innovatie, Kennis en Strategie Ministerie van JenV
Michiel van Well Strategisch adviseur Ministerie van JenV

Bijlage 2 | Deelnemers werksessies

Allen ministerie JenV tenzij anders aangegeven

Bijlage 3 | Overzicht gebruikte literatuur

1. 2014_Big Data, Big Consequences Een verkenning naar privacy en big data gebruik.pdf
2. 2016_ Digitale (dis)balans binnen de TRIAS.pdf
3. 2018_Bestuursrecht en digitalisering.pdf
4. 2018_COMPUTERBESLUITEN BIJ DE OVERHEID.pdf
5. 2018_Doelgericht_digitaliseren.pdf
6. 2018_Donner, de WRR, digitalisering en de rechtsstaat.pdf
7. 2019_Effectieve rechtsbescherming bij algoritmische.pdf
8. 2019_Grip op de digitale overheid tijd.pdf
9. 2019_Het algoritme van de Afdeling.pdf
10. 2019_KVAB_Verantwoordelijk omgaan met digitalisering.pdf
11. 2019_This is how we put AI into practice based on European values - Rathenau Instituut.pdf
12. 2019_Wetgeving_en_digitalisering.pdf
13. 2020_Algoritmische beslisregels en geautomatiseerde feitenvaststelling.pdf
14. 2020_Digitale platformen Globale staten.pdf
15. 2020_Digitalisering en de disbalans binnen de trias politica.pdf
16. 2021 DIGITALISERING EN DE ONTWRICHTING VAN de trias politica.pdf
17. 2021_AI en de (dis)balans binnen de trias politica.pdf
18. 2021_AI+van+repliek+gediend.pdf
19. 2021_Algoritmische_beslisregels_vanuit_constitutioneel_oogpunt.pdf
20. 2021_Artificiële intelligentie en de rechtsstaat.pdf
21. 2021_De opkomende digitale wereld binnen een bestuursrechtelijke context.pdf
22. 2021_Digitalisering, technologische ontwikkelingen.pdf
23. 2021_Mensenrechten_als-ijkpunten_van_ai_.pdf
24. 2021_Samenvatting+WRRrapport+Opgave+AI_De+nieuwe+systeemtechnologie.pdf
25. 2021_hoe data en digitalisering de overheid veranderen.pdf
26. 2022_AI-wijsheid voor een breed publiek.pdf
27. 2022_Artificiële intelligentie en bestuursrecht.pdf

28. 2022_Democratie onder druk _ Clingendael Spectator.pdf
29. 2022_Toekomst in meervoud.pdf
30. 2023_AI-bedrijven gebruiken burgers als proefkonijnen _ Rathenau Instituut.pdf
31. 2023_Artificiele intelligentie en de rechtspraak.pdf
32. 2023_Big Tech vanuit democratisch rechtsstatelijk perspectief.pdf
33. 2023_Big_Tech_vanuit_democratisch_rechtsstatelijk_perspectief.pdf
34. 2023_Gevolgen van digitalisering voor de constitutionele borging van de democratische.pdf
35. 2023_Rapport_DigiD_helpt_niet_mee.pdf
36. 2023_Samenvatting_WRR_Maatschappelijk_Belang_Persoonlijke_Controle.pdf
37. 2023_Scan_Generatieve_AI_Rathenau_Instituut.pdf
38. 2023_VERSTERK DE DIGITALE DESKUNDIGHEID BIJ de overheid en de rechtstaat.pdf
39. 2023_Visual WRR_Maatschappelijk Belang Persoonlijke Controle.pdf
40. 2023_WRR_Maatschappelijk Belang van Persoonlijke Controle.pdf
41. 20240329-Architectuur-Digitale-Overheid-2030-versie-1.01.pdf
42. 20240329-Architectuur-Digitale-Overheid-2030-versie-1.01.pdf
43. 20240329-Architectuur-Digitale-Overheid-2030-versie-1.01.pdf
44. 2024_AI, Law and beyond..pdf
45. 2024_Algorithmic governance and social vulnerability a value analysis of equality.pdf
46. 2024_De Grondwet en nieuwe technologie klaar voor de toekomst_.pdf
47. 2024_Focus+op+AI+bij+de+rijksoverheid.pdf
48. 2024_Initiatiefnota Wolken aan de horizon.pdf
49. 2024_Prompts tussen vorm en inhoud_de eerste rechtspraak over generatieve AI en.pdf
50. 2024_The_Invisible_Citizen_In_The_Digital_State.pdf
51. 2024_Wetgevingsoverleg Digitalisering Inbreng IPO VNG UWV.pdf
52. Brief+Reijer+Passchier+aan+de+Staatscommissie+rechtsstaat.pdf
53. CPB_publicatie_Kansen_en_kwetsbaarheden_economische_verwevenheid_met_de_VS.pdf
54. DRH - DIGITAL RIGHTS HOUSE LECTURE - MUNISH RAMLAL - 10 APRIL 2024 - VOOR PUBLICATIE-1.pdf
55. DRH - DIGITAL RIGHTS HOUSE LECTURE - MUNISH RAMLAL - 10 APRIL 2024 - VOOR PUBLICATIE-1.pdf
56. DRH - DIGITAL RIGHTS HOUSE LECTURE - MUNISH RAMLAL - 10 APRIL 2024 - VOOR PUBLICATIE-1.pdf
57. Digitalisering en de ontwrichting van de trias politica (2).pdf
58. Digitaliseringsfiches incl. overzichtstabel.pdf
59. Factsheet_digitale_rechtsstaat_Van_Doesburg_Timmer.pdf
60. Grip op algoritmische besluitvorming bij de overheid- de rol van de Eerste Kamer T VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG Vastgesteld 5 maart 2025.pdf
61. Nederlandse Cybersecuritystrategie 2022 - 2028.pdf
62. Overheid & Big Tech: Afhankelijkheid, Macht & Publieke Belangen
63. Position paper AMS-IX t.b.v. rondetafelgesprek Digitale soevereiniteit bij de Rijksoverheid d.d. 13 februari 2025.pdf
64. Position paper B. Hubert t.b.v. rondetafelgesprek Digitale soevereiniteit bij de Rijksoverheid d.d. 13 februari 2025.pdf
65. Position paper CVNL t.b.v. rondetafelgesprek Digitale soevereiniteit bij de Rijksoverheid d.d. 13 februari 2025.pdf
66. Position paper DDA t.b.v. rondetafelgesprek Digitale infrastructuur en economie d.d. 18 april 2024.pdf
67. Position paper DINL t.b.v. rondetafelgesprek Digitale infrastructuur en economie d.d. 18 april 2024.pdf
68. Position paper Leafcloud t.b.v. rondetafelgesprek Digitale soevereiniteit bij de Rijksoverheid d.d. 13 februari 2025.pdf
69. Position paper R. Passchier t.b.v. rondetafelgesprek Digitale soevereiniteit bij de Rijksoverheid d.d. 13 februari 2025.pdf

70. Position paper Rathenau Instituut t.b.v. rondetafelgesprek Digitale soevereiniteit bij de Rijksoverheid d.d. 13 februari 2025.pdf
71. Position paper Stratix t.b.v. rondetafelgesprek Digitale infrastructuur en economie d.d. 18 april 2024.pdf
72. Position paper VNG t.b.v. rondetafelgesprek Digitale soevereiniteit bij de Rijksoverheid d.d. 13 februari 2025.pdf
73. Position paper Waag t.b.v. rondetafelgesprek Digitale infrastructuur en economie d.d. 18 april 2024.pdf
74. Position paper Wigo4it t.b.v. rondetafelgesprek Digitale soevereiniteit bij de Rijksoverheid d.d. 13 februari 2025. pdf
75. Reflectiedocument algoritmische besluitvorming en de Awb (1).pdf
76. Reflectiedocument algoritmische besluitvorming en de Awb (1).pdf
77. SCP+rapport+Digitaal+vervlochten,+maar+ook+verbonden.pdf
78. Tekst_ Waarom de macht van Big Tech beperkt moet worden _ Marietje Schaake _ Buitenhof.pdf
79. Tekst_ "The Tech Coup__ Expert Warns of Silicon Valley's Influence on Washington _ Amanpour and Company. pdf
80. Verzamelbrief Digitalisering december 2024.pdf
81. W04.18.0230-I.pdf
82. brief van de staatssecretaris van BZK over de stand van zaken van diverse toezeggingen en van de Nederlandse Digitaliseringsstrategie (EK 26.643 : 36.382 : CXLVII, H).pdf
83. brief van de staatssecretaris van BZK over de toezegging Regelmatig evalueren ongewenste effecten algoritmische besluitvorming wordt onderdeel van implementatiekader.pdf
84. Verslag van een schriftelijk overleg over de resultaten en vervolgstappen inzake de werkwijze van het wetgevingsproces in geval van wetgeving die door of met behulp van algoritmen wordt uitgevoerd (EK, R).pdf

Samen
naar beter

BMC
BY RANDSTAD

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

Colofon

2 februari 2026

Classificatie
Intern gebruik

Rapport door BMC in opdracht
van het ministerie van J&V

Namen adviseurs
Luuk Collou
Alex Commandeur