

# Bestuursrechtelijke uitdagingen in een datagestuurde samenleving

## Verslag van de VAR-studiemiddag op 11 oktober 2018 in Utrecht

NTB 2018/74

### 1. Inleiding

De razendsnelle ontwikkeling van nieuwe technologieën leidt tot ingrijpende maatschappelijke veranderingen. Vanuit verschillende hoeken is reeds gewezen op de potentiële impact van technologische ontwikkelingen, bijvoorbeeld op publieke waarden<sup>2</sup> en grondrechten.<sup>3</sup> Ook de Afdeling advisering van de Raad van State wijdde zeer recent een ongevraagd advies aan de invloed van digitalisering op rechtsstatelijke verhoudingen en de gevolgen van een digitaliserende overheid voor digitale dienstverlening, besluitvorming en wetgeving.<sup>4</sup> Geen maatschappelijk en juridisch domein is immuun voor de opkomst van nieuwe technologieën als Big Data, Artificiële Intelligentie (AI), Virtual en Augmented Reality en het Internet of Things. Dat geldt ook voor het bestuursrecht.

In het licht van de bestuursrechtelijke kansen en knelpunten die zich zullen voordoen als gevolg van digitalisering vond op 11 oktober 2018 een VAR-studiemiddag plaats onder de noemer 'Bestuursrechtelijke uitdagingen in een datagestuurde samenleving'. De studiemiddag vormde het vervolg op een eerdere studiebijeenkomst over blockchain, smart contracts, algoritmes en geautomatiseerde ketenbesluiten. De middag van 11 oktober 2018 stond in het teken van Legal Tech, waarbij een actuele, bestuursrechtelijke blik werd geworpen op de invloed van digitalisering op de bestuursrechter, wetgeving en datacommunicatie naar de burger.

Het inhoudelijke programma ving aan met een korte introductie van Ron Stam (College van Beroep voor het Bedrijfsleven), die onder meer inging op het recente advies van de Afdeling advisering en de vraag aanstipte of, en zo ja op welk niveau (Europees of nationaal), digitalisering gereguleerd moet worden. De introductie vormde de opmaat naar de bijdragen van drie sprekers: prof. mr. Bart Jan van Ettekovén (hoogleraar staats- en bestuursrecht en voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van

State), mr. dr. Johan Wolswinkel (universitair hoofddocent Tilburg University) en mr. Mariette Lokin (juridisch adviseur bij de Belastingdienst en promovendus aan de Vrije Universiteit Amsterdam). Vervolgens was er ruimte voor discussie met de in groten getale aanwezige VAR-leden in de zaal. Het vervolg van dit verslag bevat een (niet uitputtende) weergave van de studiemiddag.

### 2. Legal Tech en de bestuursrechter

Bart Jan van Ettekovén ving zijn bijdrage aan met een korte bespreking van de impact van digitalisering op de samenleving en de juridische sector. Daarbij stipte hij aan dat de data-revolutie voor sommigen misschien nog niet zo zichtbaar is, maar alle sectoren – ook de juridische – aanzienlijk zal beïnvloeden. De wat conservatieve aard van juristen speelt mogelijk een rol bij de vertraagde ontwikkeling van nieuwe technologieën binnen het juridische domein, maar ook de gebrekkige toegang tot bruikbare data. De kansen die, bijvoorbeeld, blockchain, natural language processing en data-mining voor de rechtspraak bieden kunnen niet onbenut worden gelaten. Van Ettekovén stelde dat dit besef lijkt te groeien. Tegen deze achtergrond ging Van Ettekovén in op een tweetal onderwerpen: (1) digitalisering in de rechtspleging; en (2) de omgang van de bestuursrechter met besluiten die met behulp van nieuwe technologieën tot stand zijn gekomen.

In het kader van het eerste onderwerp besprak Van Ettekovén de digitale stand van zaken binnen de (bestuurs) rechtspraak. De rechtspraak heeft op het terrein van digitalisering geen goed track-record. Hierbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen interne digitalisering (digitaal werken) en externe digitalisering (digitaal procederen). Van digitaal werken is binnen veel gerechten nog geen sprake. Er wordt nog vaak gewerkt met papieren dossiers. De Afdeling bestuursrechtspraak werkt in toenemende mate wel digitaal. Voor wat betreft digitaal procederen zijn de resultaten wisselend. Het digitaliseringsproject Kwaliteit en Innovatie (KEI) is niet geslaagd. In civiele handelszaken blijft digitaal procederen verplicht bij de twee pilotrechtbanken Gelderland en Midden-Nederland. Er is specifieke KEI-wetgeving van toepassing op deze procedures, waardoor er afwijkend procesrecht geldt ten opzichte van gelijke vorderingen bij de andere negen rechtbanken. Deze ongelijkheid leidt ertoe dat inhoudelijke procesrechtelijke verschillen tussen gerechten ontstaan. In het bestuursrecht wordt in asiël- en bewaringszaken digitaal geprocedeerd. Bij reguliere vreemdelingenzaken is dat nog niet het geval. Hoewel veel uitvoeringsorganisaties (als de belastingdienst, DUO, SVB en UWV) zelf met digitale dos-

1 Max Vetzo is student aan de Legal Research Master van de Universiteit Utrecht en student-medewerker bij Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn. Hij dankt Sandra van Heukelom, Bart Jan van Ettekovén, Johan Wolswinkel en Mariette Lokin voor hun commentaar op een eerdere versie van dit verslag.  
2 L. Kool e.a., *Opwaarderen. Borgen van publieke waarden in de digitale samenleving*, Den Haag: Rathenau Instituut 2017.  
3 M.J. Vetzo, J.H. Gerards & R. Nehmelman, *Algoritmes en grondrechten*, Den Haag: Boom Juridisch 2018.  
4 Afdeling advisering Raad van State, 'Ongevraagd advies over de effecten van de digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen' (Advies W04.18.0230/1).

siers werken, kunnen zij die dossiers niet in digitale vorm aanleveren bij de rechtspraak. Die dossiers moeten nog geprint worden. Van digitaal procederen ten aanzien van de door deze organisaties genomen besluiten is dus nog geen sprake. Bij de Hoge Raad is in cassatiezaken wel een begin gemaakt met digitaal procederen en ook in het strafrecht zijn er verschillende ontwikkelingen op dit terrein. Het voorgaande levert een gevarieerd beeld op; van mislukte initiatieven enerzijds, via projecten in de kinderschoenen tot redelijk goed lopende digitaliseringsinitiatieven anderzijds.

Van Ettekoven ging eveneens in op enkele uitspraken van de Afdeling waarin zij oordeelt over digitaal procederen bij de bestuursrechter onder afdeling 8.1.6A Awb. Eén van de tendensen die daarin kan worden ontwaard is dat de Afdeling coulant is als de te goeder trouw zijnde rechtszoekende die digitaal procedeert hierbij termijnen overschrijdt. Een voorbeeld daarvan betreft een zaak waarin de rechtbank het (ingevolge artikel 8:36a Awb) elektronisch ingestelde beroep van een vreemdeling niet-ontvankelijk verklaarde omdat de gronden van het beroep niet binnen de daarvoor gestelde termijn in het digitale dossier waren geplaatst.<sup>5</sup> Uit de uitspraak volgt dat een overschrijding van termijnen niet aan de te goeder trouw zijnde rechtszoekende tegen kan worden geworpen als deze het gevolg is van gebrekkige duidelijkheid en eenduidigheid van de digitale systemen. Daarnaast verkeren procespartijen bij problemen met digitale procesvoering in een slechte bewijspositie. Partijen met een advocaat moeten gebruikmaken van het digitaal systeem, maar ze hebben er geen toegang toe. Ze zijn dus niet in staat om aan te tonen dat het systeem een defect heeft vertoond. Ook de rechtbanken kunnen dit niet zelf onderzoeken, omdat het systeem landelijk wordt beheerd door de IT-organisatie van de rechtspraak. Bij een klacht over de werking van het systeem voor digitaal procederen kan het op de weg van de (bestuurs)rechter liggen om 'onder de motorkap' te (laten) kijken naar het vermeende probleem. Digitale procesvoering kan zo leiden tot een (aangescherpte) zorg- en onderzoeksplicht voor de rechter, althans de rechterlijke organisatie.

Van Ettekoven wees bij dit alles op een potentieel voordeel van digitaal werken binnen de rechtspraak en digitale procesvoering. Dossiers bevatten grote hoeveelheden data die zich uitstekend lenen voor Big Data-analyse en de toepassing van AI. Deze analyse kan bijdragen aan de verbetering van de rechtspleging. Een volgende vraag is of ook inhoudelijke dossiergegevens kunnen worden geanalyseerd. Dat leidt tot allerhande interessante kwesties die raken aan de *raison d'être* van de rechtspraak. De vraag rijst bijvoorbeeld van wie de inhoud van het digitale dossier is, met welk doel advocaten processtukken aan de rechtbank toevertrouwen en of de rechtbank deze data op een geaggregeerd niveau

mag gebruiken.<sup>6</sup> De inzet van Big Data en AI bij de analyse van binnen de rechtspraak aanwezige data kan vele doelen dienen, variërend van zaaksdifferentiatie tot beslisondersteuning van de rechter in concrete zaken. Nieuwe technologieën bieden aldus de nodige kansen voor de rechtspraak en toenemende 'data-awareness' kan leiden tot een betere rechtspleging.

Bestuursrechters worden inmiddels ook geconfronteerd met besluiten die zijn genomen met behulp van geautomatiseerde systemen en algoritmes. In het kader van dit tweede onderwerp ging Van Ettekoven in op enkele recente uitspraken. De twee 'meest expliciete' uitspraken in het nieuwe digitale tijdperk zijn naar oordeel van Van Ettekoven de *AERIUS*-uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak.<sup>7</sup> In deze uitspraken, die ook later tijdens de studiemiddag nog uitgebreid aan bod kwamen, stelt de Afdeling eisen aan de inzichtelijkheid en controleerbaarheid van (deels) geautomatiseerde besluitvorming. Dergelijke besluitvorming kan voor belanghebbenden een 'black box' zijn. Om te voorkomen dat een ongelijkwaardige procespositie ontstaat rust op het bestuursorgaan 'de verplichting om de gemaakte keuzes en de gebruikte gegevens en aannames volledig, tijdig en uit eigen beweging openbaar te maken op een passende wijze zodat deze keuzes, gegevens en aannames voor derden toegankelijk zijn.'<sup>8</sup> Het in deze overweging aangebrachte onderscheid tussen 'gegevens', 'keuzes' en 'aannames' resulteert in een voor juristen werkbare driedeling. Daarnaast wees Van Ettekoven op een arrest waarin de Hoge Raad een praktisch hanteerbare uitleg gaf aan het begrip 'op de zaak betrekking hebbende stukken' (artikel 8:42 Awb) in een zaak waarin de belastinginspecteur elektronisch vastgelegde gegevens aan zijn navordering ten grondslag legde.<sup>9</sup> Uit dit korte overzicht volgt dat de bestuursrechter onvermijdelijk te maken krijgt met vragen over nieuwe technologieën als Big Data en AI. Het is voor bestuursrechtjuristen en dus ook voor de bestuursrechter van belang om de taal van de 'technen' te leren, althans er zoveel van te begrijpen dat de juiste vragen kunnen worden gesteld.

De gezamenlijke taak van juristen en datawetenschappers is om ethische en juridische grenzen van het gebruik van deze nieuwe technologieën in het recht te verkennen. Verder kunnen juristen bijdragen aan 'faire' besluitvorming en 'faire' procedures 'aan de voorkant', dat wil zeggen door te helpen de juridische normering mee te nemen bij het maken van de blockchain of het algoritme. Dat is zinnvoller dan het repareren van de (juridische) schade aan de achterkant. Ook om die reden moeten juristen investeren in kennis van digitalisering en nieuwe technologieën. Bij voorkeur wordt

5 ABRvS 21 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:999.

6 Zie hierover uitgebreider het NJV-pleidvies dat Van Ettekoven schreef met Bert Marseille, 'Afscheid van de klassieke procedure in het bestuursrecht?', in: L. Coenraad e.a., *Afscheid van de klassieke procedure: pleidvies*, Handelingen NJV 2017, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 259-262.

7 ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259 (*AERIUS I*) en ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018: 2454 (*AERIUS II*). Zie eveneens HR 17 augustus 2018, ECLI:NL:HR:2018:1316.

8 ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259, overweging 14.4.

9 HR 4 mei 2018, ECLI:NL:HR:2018:672.

daar in het universitaire onderwijs aandacht aan besteed; het HBO-onderwijs loopt hier voorop.

### 3. Burgervriendelijke datacommunicatie

We leven in een datatijdperk. De mogelijkheden voor het verzamelen en verwerken van data zijn de afgelopen jaren aanzienlijk toegenomen en de overheid beschikt over steeds grotere hoeveelheden data. De 'dataficering' van de samenleving leidt tot de nodige ontwikkelingen op het terrein van het 'data-driven' bestuursrecht. Zo is de EU hard op weg naar de realisatie van een 'vijfde vrijheid', die van vrij verkeer van data. Ook wordt er, eveneens op Unierechtelijk niveau, gewerkt aan voorstellen voor de wijziging van Richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie (PSI-richtlijn) en maakt in Nederland een aangepaste Wet open overheid (Woo) een doorstart in het wetgevingstraject. Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen ging Johan Wolswinkel in zijn bijdrage in op burgervriendelijke datacommunicatie in het datatijdperk. Dit deed hij vanuit een lopend NWO-MVI project van Tilburg University waarin multidisciplinair onderzoek wordt gedaan naar datacommunicatie door overheden. Wolswinkel stipt aan dat de initiële reflex van juristen ten aanzien van een datagedreven bestuursrecht terughoudend is. Het bestuursrecht kan echter een proactieve, aanjagende rol spelen bij het verwezenlijken van burgervriendelijke datacommunicatie. Met het oog daarop besprak Wolswinkel een belangrijke onderliggende vraag: welke burgerbeelden liggen ten grondslag aan recente ontwikkelingen op het terrein van het datagedreven bestuursrecht? Of anders geformuleerd: hoe kijkt het bestuursrecht naar de burger naar wie data wordt gecommuniceerd?

Wolswinkel schetste allereerst een algemeen overzicht van veranderende burgerbeelden in het bestuursrecht: van de bijstelling van het beeld van de *homo economicus* in het licht van het WRR-rapport 'Weten is nog geen doen',<sup>10</sup> tot Damens triple A-burger<sup>11</sup> en de homo digitalis. Vervolgens karakteriseerde Wolswinkel met verwijzing naar het WRR-rapport *Big Data in een vrije en veilige Samenleving*<sup>12</sup> het huidige datatijdperk, waarin ernaar wordt gestreefd om al dan niet grote hoeveelheden, gevarieerde data (Big Data) om te zetten naar informatie.<sup>13</sup> Het Big Data-proces bestaat in de karakterisering van de WRR uit dataverzameling, data-analyse en datagebruik. Volgens de WRR verdient voornamelijk deze laatste fase van datagebruik de aandacht. Dataver-

zameling- en analyse moeten immers leiden tot 'actionable knowledge' (ingrepen in de realiteit op basis van de vergaarde kennis). Het is deze fase van gebruik die maatschappelijk het meest relevant is en ten aanzien waarvan in toemende mate transparantie wordt geëist. Het onderzoek van Tilburg University richt zich dan ook primair op het gebruik van data en de wijze waarop daarover wordt gecommuniceerd door de overheid naar de burger.

Na deze inleidende beschouwingen ging Wolswinkel in op drie manieren van datacommunicatie en op de vraag welke burgerbeelden hieraan ten grondslag liggen. De eerste vorm van datacommunicatie betreft inzage in gegevens of stukken in het kader van een bestuurlijke of rechterlijke procedure. Daarbij dienen de *AERIUS*-uitspraken van de Afdeling als richtsnoer.<sup>14</sup> In deze procedures ging het om beroep ingesteld tegen deels geautomatiseerde besluitvorming met behulp van het programma *AERIUS*. Wolswinkel wees erop dat naast de al door Van Ettehoven aangestipte verplichting die op basis van *AERIUS I* rust op het bestuursorgaan, uit *AERIUS II* kan worden afgeleid dat ook van de burger het nodige mag worden verwacht.<sup>15</sup> Aan deze rechtspraak ligt een burgerbeeld ten grondslag dat uitgaat van de rechtszoekende burger die een handje moet worden geholpen, maar verder zelfredzaam en alert moet zijn. Een andere vorm van datacommunicatie ziet op actieve en passieve openbaarmaking op basis van de Wet openbaarheid bestuur (Wob), of – na totstandkoming ervan – de Woo. Wolswinkel merkte op dat de Wob, hoewel niet specifiek daartoe opgezet, redelijk aansluit bij het Big Data-begrip, maar daarbij primair passieve openbaarmaking faciliteert. Binnen de voorgestelde Woo verschuift het zwaartepunt van passieve naar actieve openbaarmaking. De Woo richt zich tot de 'belanghebbende en belangstellende burger' en is afgestemd op digitale informatie.<sup>16</sup> Het burgerbeeld dat Wolswinkel hierbij formuleerde ligt in het verlengde van het voorgaande: de belanghebbende en belangstellende burger die geen digibeeft meer is. Een derde en laatste vorm van datacommunicatie ziet op het hergebruik van open data door burgers en bedrijven voor commerciële of niet-commerciële doeleinden. De Wet hergebruik overheidsinformatie (de implementatie van de PSI-richtlijn) kent slechts een regeling voor hergebruik op verzoek. Daaraan ligt primair het burgerbeeld ten grondslag van een ondernemende, bonafide burger, maar de eerste rechtspraak hierover geeft nog slechts het beeld van een malafide burger die de hergebruikregeling misbruikt voor

10 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, Den Haag: Boom Juridisch 2017.

11 'Alert, argwanend en assertief', zie L.J.A. Damen, 'Is de burger triple A: alert, argwanend, assertief of raakt hij lost in translation?', in: L.J.A. Damen, C.N.J. Kortmann & R.F.B. van Zutphen, *Vertrouwen in de overheid*, VAR preadviezen, Den Haag: Boom Juridisch 2018.

12 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Big Data in een vrije en veilige samenleving*, Den Haag: Boom Juridisch 2016.

13 Wolswinkel wijst daarbij op rechtspraak over de Wet hergebruik van overheidsinformatie (Who) waarin deze facetten van het datatijdperk en Big Data (impliciet) worden aangestipt. Zie respectievelijk Rechtbank Midden-Nederland 7 juli 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:3420 en ABRvS 3 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3149.

14 Zie hierover uitgebreid het NJV-preadvisie dat Van Ettehoven schreef met Bert Marseille, 'Afscheid van de klassieke procedure in het bestuursrecht?', in: L. Coenraad e.a., *Afscheid van de klassieke procedure: preadviezen*, Handelingen NJV 2017, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 259-262.

15 Zie *AERIUS II* (voetnoot 6), overweging 23.5: 'Van belanghebbenden kan worden gevergd hun verzoek om informatie en inzage in de maatwerk en standaard invoergegevens en de op basis daarvan met *AERIUS* Calculator verrichte berekeningen tijdig in de procedure te doen. Daarbij dient – zo mogelijk – te worden aangegeven welke specifieke gegevens het betreft, opdat het bestuursorgaan daarin zo gericht en duidelijk mogelijk inzage kan geven.'

16 Zie artikel 2.4, lid 3 Woo in het huidige voorstel van wet. *Kamerstukken I* 2015/16, 33328, A.

eigen gewin.<sup>17</sup> Het voorgaande levert een divers palet aan rationele en realistische burgerbeelden op bij datacommunicatie door de overheid.

Wolswinkel wees tot slot op de mogelijkheid van kruisbestuiving tussen het 'analoge' en 'digitale' bestuursrecht. Zo zou de bestuursrechter ook als het gaat om niet-digitale besluitvorming lessen kunnen trekken uit de *AERIUS*-uitspraken, bijvoorbeeld bij het inzichtelijk maken van de gegevens, keuzes en aannames die aan een analoge besluit ten grondslag liggen. Tegelijkertijd kan het analoge bestuursrecht, ruim opgevat als het niet-digitale bestuursrecht, behulpzaam zijn bij het formuleren van strikte randvoorwaarden bij digitale besluitvorming, onder meer door het aanreiken van noties als 'equality of arms' en ongelijkheidscompensatie.

#### 4. Wendbaar wetgeven

In het eerder aangehaalde ongevraagde advies van de Afdeling advisering, gaat de Afdeling onder meer in op het wetgevingsproces in een digitale samenleving. Eén van de aanbevelingen die de Afdeling in dat kader doet is dat bij de totstandkoming van wetgeving een multidisciplinaire aanpak moet worden gehanteerd waarbij een juridische en digitale invalshoek samenkomen en vanaf het begin van de voorbereiding van wetgeving rekening wordt gehouden met ICT- en uitvoeringsaspecten. Die aanbeveling kwam niet uit de lucht vallen, maar is gebaseerd op het proefschrift dat Mariette Lokin op 31 oktober 2018 verdedigde.<sup>18</sup> Het proefschrift van Lokin speelt zich af tegen de achtergrond van een snel digitaliserende samenleving, waarin uitvoeringsorganisaties, zoals de Belastingdienst, DUO, SVB en UWV, op grote schaal gebruikmaken van ICT-systemen voor de uitvoering van wetgeving. Het vertalen van wettelijke regels naar specificaties voor ICT-systemen is echter een moeizaam proces. In haar dissertatie presenteert Lokin een andere kijk op wetgeving in een digitale samenleving. Tijdens de VAR-studiemiddag gaf Lokin alvast een *sneak preview* van haar proefschrift.

Na een korte geschiedenis van het onderwerp, waarbij onder meer de kabinetsnota 'Zicht op wetgeving'<sup>19</sup> en de dissertatie van Voermans<sup>20</sup> de revue passeerden, schetste Lokin kernachtig de bestaande problematiek. Het vertalen van de wet naar beslis- en rekenregels en softwarecode op grond waarvan de ICT-systemen van uitvoeringsorganisaties werken, is een ingewikkelde aangelegenheid. Dat heeft een aantal oorzaken. Taal heeft een open karakter, als gevolg waarvan wetgeving ambigu is en niet eenvoudig vertaald kan worden naar algoritmes die gebruikt worden in de

digitale uitvoering van de wet. Bovendien bevatten wetten veel impliciete relaties tot andere wet- en regelgeving en is er in het wetgevingsproces geen tot nauwelijks contact tussen wetgevingsjuristen en ICT-ontwikkelaars. Het realiseren van wendbare wetgeving vereist volgens Lokin een andere kijk op het wetgevingsproces, als product en als proces. Zo kan de vertaling van wetgeving naar ICT worden ondersteund.

In het kader van wetgeving als product, stelt Lokin voor om de betekenis van wetgeving expliciet te maken door te werken met een taalmodel. In dat model kan de betekenis van wettelijke formuleringen worden gemarkeerd en gekwalificeerd, bijvoorbeeld in termen van 'subject', 'object', 'doel', 'discretionaire bevoegdheid' of 'gebonden bevoegdheid', 'voorwaarde' en 'locatie'. Deze typen formuleringen komen in vrijwel alle wetten voor. Door een dergelijke kwalificatie aan te brengen, wordt het eenvoudiger de wet te algoritmiseren. Ook ging Lokin in op haar voorstel om te werken met 'linked data' om zo relaties te leggen in en met wetgeving. Daardoor kunnen (parlementaire) documenten bij wetsartikelen, of zelfs specifieke formuleringen in deze artikelen, fijnmaziger worden ontsloten.

De reeds genoemde aanbeveling van de Afdeling advisering gaat over wetgeving als proces. Lokin's bijdrage richtte zich in dat kader vooral op de samenwerking in de keten van beleid, wetgeving en uitvoering. Lokin gaf aan dat we kunnen leren van multidisciplinaire en iteratieve werkwijzen in de software- en systeemontwikkeling. In de door haar voorgestelde LegOps benadering (gebaseerd op DevOps, een werkmethode in de IT) maken uitvoeringsaspecten een grote 'shift left'. Dat wil zeggen dat uitvoeringsaspecten al vroeg in het wetgevingsproces integraal aan de orde komen. Bovendien moet wetgeving niet langer volgtijdelijk worden ontwikkeld. In plaats daarvan moet wetgeving in kleinere stukken worden 'gehakt' en multidisciplinair worden voorbereid. Dit vereist dat vanaf het begin nauw wordt samengewerkt tussen wetgevingsjuristen en de personen belast met de technische uitvoering van de wet. Lokin wees op een succesvolle toepassing van deze werkwijze bij de voorbereiding van de Wet digitale overheid. De LegOps benadering moet volgens Lokin niet stoppen bij de ambtelijke voorbereiding van een wetsvoorstel, maar zich eveneens uitstrekken tot de parlementaire behandeling ervan. Daarin zouden technische briefings onderdeel gaan vormen van de schriftelijke voorbereiding van wetsvoorstellen. Zo kan de wetgeving in samenhang met de technische uitvoering worden gezien. De LegOps benadering vereist aldus een ander soort wetgeven, afgestemd op de hedendaagse digitale werkelijkheid.

In de door Lokin gepresenteerde visie krijgt technische rationaliteit een volwaardige rol in het wetgevingsproces. Om dit te realiseren is het nodig dat juristen en technenuten elkaars taal verstaan. Opleiding is hierbij van belang: wetgevers moeten kennis vergaren van ICT en technenuten moeten weten hoe wetgeving in elkaar zit. Daarbij tekende Lokin

17 ABRvS 3 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3149.

18 M.H.A.F. Lokin, *Wendbaar wetgeven. De wetgever als systeembeheerder* (diss. VU), Den Haag: Boom Juridisch 2018.

19 *Kamerstukken II 1990/91*, 22008, 2.

20 W.J.M. Voermans, *Sturen in de mist... maar dan met radar: een onderzoek naar praktisch haalbare vormen van computerondersteuning bij het ontwerpen van regelgeving* (diss. Tilburg), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1995.

aan dat wendbaar wetgeven niet het enige doel is. Ook rechtsstatelijkheid en transparantie worden met haar voorstellen gediend. Lokins dissertatie kan een impuls bieden voor de innovatie van het wetgevingsproces.

## 5. Discussie

Ter inleiding op de discussie stipte Ron Stam aan dat een belangrijke hoofdlijn van de middag is dat juristen en technenuten elkaars taal moeten leren spreken. Alleen dan kan sprake zijn van goede samenwerking. In aansluiting op dit punt wees Marlies van Eck erop dat er binnenkort een landelijke cursus AI voor alle Nederlanders wordt opgezet, die ook voor juristen relevant kan zijn. Vanuit de zaal werd nog eens bevestigd dat het van belang is om het algehele kennisniveau van digitale technologieën binnen de rechtspraak op te vijzelen. Daar moet in de opleiding mee worden begonnen. Zo zou ervoor kunnen worden gekozen om programmeervaardigheden een plek te geven in het curriculum op universiteiten en hogescholen.

Bart Jan van Ettekooven gaf in reactie op een vraag uit de zaal aan, dat bij juristen de neiging kan bestaan om nieuwe digitale ontwikkelingen eerst uitgebreid te onderzoeken, alvorens eventueel actie te ondernemen. Dat is bij de huidige revolutionaire digitale ontwikkeling geen optie. Een combinatie van denken en doen is nodig om niet achter de feiten aan te lopen. Voor de rechtspraak is het van belang om met digitalisering aan de slag te gaan, zonder daarbij de rechtsstatelijke componenten uit het oog te verliezen. Met name kleine, haalbare experimenten bieden daarbij kansen.

In reactie op enkele vragen naar aanleiding van haar bijdrage gaf Lokin aan dat haar voorstellen niet hoeven te leiden tot een versterking van het monisme tussen wetgevende en uitvoerende macht. Het gaat in haar voorstel om technische, vroegtijdige samenwerking tussen technenuten, wetgevingsjuristen en parlementariërs. Zo wordt de uitvoering van wetgeving vergemakkelijkt. Dit is in het belang van de burger en draagt bij aan de transparantie, toegankelijkheid en begrijpelijkheid van de uitvoering van wetgeving. Daarmee wordt ook een democratisch doel gediend.

Tot slot werd opgemerkt dat de groeiende hoeveelheid beschikbare juridische informatie (literatuur, rechtspraak en wetgeving) welhaast noodzaakt tot het inzetten van AI in het juridisch domein. Togadragers ontkomen in de toekomst niet meer aan AI-ondersteuning om hun functie adequaat uit te kunnen oefenen.

De studiemiddag gaf stof tot nadenken over de positie van de (bestuursrecht)jurist in het digitale tijdperk. Deze thematiek leidt tot uitdagingen die aanleiding kunnen vormen voor nog een hele reeks interessante VAR-studiemiddagen. In maart 2019 volgt dan ook een volgende VAR-bijeenkomst in deze reeks.