

Dankwoord van prof. Frank van Ommeren (VU/ROB) bij de aanbieder door prof. Frank Harmsen (PNA/UM) van het eerste exemplaar van 'Wetsanalyse voor een werkbare uitvoering van wetgeving met ICT'¹

25 juni 2021 (Webinar – Belastingdienst)

Heel veel dank! Ik wil beginnen met me aan te sluiten bij de complimenten die de auteurs van het boek, zeer terecht, hier al hebben gekregen.

Wat ziet het boek er prachtig uit! We hebben er in dit webinar al veel over kunnen horen, maar u kunt het nu ook *zien*: het is prachtig en heel verzorgd uitgegeven. Ik heb natuurlijk wel een *sneek preview* gehad, maar dat was nog een saaie manuscript versie. Nu is het boek opgemaakt, en het ziet er echt heel anders uit. Wat maakt dat veel verschil! Ik zie dat heel veel kleuren zijn gebruikt; lettertekens in geel, groen, blauw en oranje (en natuurlijk: grijs). Er zitten stroomschema's in en gekleurde overzichten.

Ik ben zeer vereerd het eerste exemplaar van dit boek in ontvangst te mogen nemen. Wat een fraai gebaar om dit boek vanuit de praktijk te ontvangen. Zo gaat dit boek van de praktijk naar de theorie. Want hoewel ik vroeger in de wetgevingspraktijk heb gewerkt, ben ik nu iemand van de academie, van de universiteit.

Die brug van praktijk naar theorie vind ik een mooi symbool. Er behoort een innige relatie, een wisselwerking, te zijn tussen theorie en praktijk. En met de overdracht van dit boek symboliseren wij die hier.

Twee werelden

Ik vind dit niet alleen een heel innovatief, maar ook een heel educatief boek. Het brengt twee werelden bij elkaar. Als iets een lastige ambitie is, dan is het wel de ambitie om verschillende werelden, waarin verschillende talen worden gesproken, bij elkaar te brengen. Maar dit boek doet juist dat. Het slaat een brug tussen de taal van juristen en de taal van technici.

¹ A. Ausems, J. Bulles & M. Lokin, *Wetsanalyse voor een werkbare uitvoering van wetgeving met ICT*, Den Haag: Boom juridisch 2021.

Wanneer ik in dit boek lees, dat tref in zaken aan die voor mij, als jurist, een opendeur zijn. Ze liggen zozeer voor de hand, dat ik eigenlijk niet had bedacht dat je ze uit moet leggen. Echt een *aha-erlebnis*, dus.

Aan de andere kant, tref ik overwegingen aan uit een andere wereld, die even tijd nodig hebben voordat ze bij mij doordringen. Maar ik neem aan dat het hier de technici zijn, de ict-ers, de modellers, voor wie een en ander een opendeur karakter heeft en het een *aha-erlebnis* is dat je veel dingen uit moet leggen.

Ik denk dat daarin – de brugfunctie – de unieke kracht van dit boek schuilt. Het bij elkaar brengen van die twee werelden is een hele prestatie.

De drie beproevingen

Waarom vind ik de inhoud van een boek als dit nu zo belangrijk? Daarvoor moet ik het in een bredere context plaatsen, een context die betrekking heeft op de legitimiteit van het overheidsoptreden.

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) heeft twee jaar geleden een advies uitgebracht over de kansen en bedreigingen van de almaar toenemende digitalisering voor een goed functionerende democratie. Bij het nu aangeboden boek moest ik sterk aan dat advies denken. Dat advies heet '*Zoeken naar waarheid*'.² In dat advies heeft de ROB de regering en het parlement gewezen op drie beproevingen van digitalisering voor de democratie. Ik laat ze hier even volgen.

- (1) De eerste beproeving is die van de *desinformatie*: door digitalisering ontstaat er meer ruimte voor informatie die een valse weergave van de werkelijkheid bevat.
- (2) De tweede beproeving is die van de *desintegratie*: door digitalisering ontstaan parallelle werelden, die niet meer goed met elkaar in verband kunnen worden gebracht.
- (3) De derde beproeving is die van *despotisme*: door digitalisering ontstaat er meer ruimte voor machtsmisbruik en willekeur, burgers kunnen gemakkelijker worden beïnvloed, zelfs zonder dat zij dit door hebben.

Drie keer des... dus. Dat is wel een heel breed pakket aan beproevingen.

² *Zoeken naar waarheid. Over waarheidsvinding in de democratie in het digitale tijdperk*, Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur 2019.

Ik denk dat dit boek – of liever gezegd de aanpak voor wetsanalyse die het promoot – een heel mooie reactie is op een aantal van die beproevingen waar de digitalisering ons voor stelt. Dit boek geeft een ferm antwoord op met name de als tweede genoemde beproeving: desintegratie. Dit boek brengt immers twee werelden bij elkaar.

En langs die weg biedt het ook een antwoord op het risico van despotisme, op het risico van machtsmisbruik. Transparantie vormt immers een waarborg tegen de beproeving van het despotisme. Ik ga daar zo nog wat dieper op in.

Met andere woorden, het ROB-advies is nogal breed opgezet en abstract van aard, maar het mooie is dat de in het boek ‘Wetsanalyse’ ontvouwen juridische modelleringstechniek, op de keper beschouwd een heel concreet antwoord geeft, voor een belangrijke pijler in onze democratie, de wetgevingspijler.

Afscheid van het recht?

Met die drie beproevingen in het achterhoofd, neem ik u graag even mee naar het werk van een bekende columnist, de jurist en filosoof *Maxim Februari*. Februari is de winnaar van de P.C. Hooftprijs van vorig jaar. U herinnert zich dat waarschijnlijk nog wel.

De vraag die Februari aan de orde stelt is: *verandert data-technologie de werking van het recht?*³ Hij houdt geen opwekkend verhaal. Februari vreest voor het einde van recht. Hij spreekt over het “afscheid” van het recht.

Februari’s grote zorg is dat de digitalisering de mogelijkheden voor tekstinterpretatie – die plaatsvindt in het parlement, bij de toepassing van de wet en in de rechtszaal – de nek omdraait en daarmee de rechtsontwikkeling frustreert. Recht bestaat nu eenmaal uit een voortdurende interpretatiestrijd – een rechtsstrijd zeggen juristen graag – over de vaststelling van de feiten en de interpretatie van de teksten die de normen bevatten.

Februari staat hierin niet alleen. Hij is bepaald niet de enige die er zo over denkt. Ik zou er hier nog veel namen aan kunnen toevoegen.

³ Maxim Februari, *Hoe de inzet van data-technologie het karakter en de werking van het recht verandert*, Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur 2020.

Wat moeten we daar nu mee? Reduceert de digitalisering het recht echt tot macht? Leidt het tot *despotisme*? Of – in de woorden van Februari – tot het *afscheid van het recht*? Ik geloof daar niet zo in, maar we moeten er wel tegen blijven waken. De in dit boek geschetste aanpak van wetsanalyse helpt daarbij.

Het nieuwe motiveringsbeginsel

Recht is een normatief verschijnsel. Wij moeten wel blijven waken voor het normatieve gehalte van het recht. Bestuur en wetgeving moeten behoorlijk zijn. De overheid is voor al haar optreden onderworpen aan de *algemene beginselen van behoorlijk bestuur*. Die algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn belangrijk. Het is geen toeval dat ze vandaag de dag, helaas naar aanleiding van een pijnlijke affaire, weer volop in de politieke belangstelling staan.

Een heel essentieel algemeen beginsel van behoorlijk bestuur is het *motiveringsbeginsel*. De rechter vereist dat het openbaar bestuur kan uitleggen hoe het tot zijn besluit is gekomen. Dat is ook zo bij de geautomatiseerde toepassing en uitvoering van wetgeving. Het motiveringsbeginsel vereist dat van elk overheidsbesluit duidelijk is op welke wettelijke regel dat besluit is gebaseerd.

Door de automatisering krijgt het motiveringsbeginsel een nieuwe inhoud en uitwerking: het vereist in wezen de *traceerbaarheid* van de (software)codes. En dan springt uiteraard het grote belang van dit boek in het oog. Want dit boek helpt nu net bij uitstek voor het leggen van die relatie tussen de wettelijke regel en de wijze waarop die regels in een ICT-systeem zijn geprogrammeerd (de softwarecode). Het gaat om de uitlegbaarheid van automatisch genomen overheidsbesluiten.

We kunnen dat de *nieuwe invulling* van het bestuursrechtelijke motiveringsbeginsel noemen. Dit motiveringsbeginsel draagt eraan bij dat de overheid – door transparantie – geloofwaardig kan blijven in een digitale wereld. En het biedt aldus een antwoord tegen de beproeving van machtsmisbruik, van *despotisme*.

Publieke waarden

Ik denk dat dat de grootste opgave voor de toekomst is: het publieke domein, de publieke waarden, moeten in de digitale wereld worden heroverd.⁴ De legitimiteit van het recht, van de wet- en regelgeving, is voor een belangrijk deel afhankelijk van de wijze waarop er *publiekelijk verantwoording* over kan worden afgelegd.⁵

Dit boek is daar wezenlijk voor. Het doel van Wetsanalyse is immers het expliciteren, concretiseren en vastleggen van wet- en regelgeving en het daarop gebaseerde uitvoeringsbeleid. Zij doet dat op een manier die begrijpelijk, traceerbaar en controleerbaar is.

Daarmee levert deze aanpak de broodnodige input voor het in stand houden van het normatieve gehalte van het recht, juist in tijden van digitalisering. Het biedt daarmee een ferm en concreet antwoord tegen het *horror*-denken over het einde van het recht.

Wetsanalyse verdient veel hulde daarvoor!

Ik hoop en verwacht dan ook oprecht dat dit boek *in brede kring* zijn weg zal weten te vinden, niet alleen bij degenen die bij de voorbereiding en de uitvoering van wetgeving betrokken zijn, maar in veel ruimere kring: eigenlijk bij iedereen die zich met recht, zijn toepassing en de digitalisering daarvan bezighoudt.

⁴ Vgl. Han Polman & Frank van Ommeren, Herover het publiek domein in de digitale wereld, *Binnenlands Bestuur*, 11 februari 2021.

⁵ Vgl. *Sturen of gestuurd worden? Over de legitimiteit van sturen met data*, Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur 2021.