



De digitale staat van de rechtsstaat

Position paper van het Adviescollege ICT-toetsing voor de deskundigenbijeenkomst over de staat van de rechtsstaat van de Eerste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid, 15 april 2025

Het Adviescollege ICT-toetsing heeft vanuit zijn taak de afgelopen jaren meerdere adviezen uitgebracht aan organisaties die een rol spelen in de rechtsstaat. Op basis daarvan constateren we dat digitaliseringsvraagstukken direct invloed hebben op het goed functioneren van de rechtsstaat. Het is daarom van belang dat de ‘digitale staat’ voortdurend uw aandacht krijgt. Het is ons inziens dus zeer terecht dat u er in deze deskundigenbijeenkomst bij stilstaat. Op basis van onze ervaring geven wij u graag zes aandachtspunten mee:

1. *Stel burgerperspectief centraal bij keuze inzet nieuwe technologie*

De inzet van nieuwe technologie kan grote effecten hebben op de wijze waarop de rechtsstaat voor de burger functioneert. Wij onderscheiden drie waarden die belangrijk zijn in de afweging om al dan niet nieuwe technologie in te zetten:

- a. *Transparantie.* Kan de burger nagaan hoe besluiten met juridische consequenties worden genomen en is dat achteraf te reconstrueren? Deze vraag wordt belangrijker met de opkomst van algoritmes en Artificial Intelligence (AI). Op dit moment lijken een beperkt aantal algoritmes gebruikt te worden (zie bijlage) en stelt de AI-verordening (zie bijlage) grenzen aan het gebruik van AI. Het is belangrijk, zo denken wij, dat uw Kamer inzicht heeft in dit gebruik.
- b. *Toegankelijkheid.* Inzet van nieuwe technologie om digitaal te communiceren – mogelijk zelfs zonder menselijke tussenkomst – heeft gevolgen. Is toegang tot het recht geborgd voor alle partijen: rechtzoekende, slachtoffer, dader, strafrechtketenactor, enzovoort? Blijft het recht begrijpelijk voor de burger, is er ook nog een niet-digitaal loket en hoe is de vertrouwelijkheid van de communicatie gewaarborgd?
- c. *Privacy.* Inzet van nieuwe technologie zorgt voor mogelijkheden om bijvoorbeeld grootschalige analyses op databanken uit te voeren, wat kan leiden tot onterechte profilering van burgers. Worden de grondrechten van burgers voldoende beschermd?

2. *Versterk de digitale autonomie en veiligheid van de rechtsstaat*

Door toenemende geopolitieke spanningen, cyberdreiging en internationalisering van de ICT-markt komt de digitale autonomie en veiligheid van de rechtsstaat onder druk. Wij zien de volgende aandachtspunten:

- a. *Afhankelijkheid van leveranciers.* Dit zorgt voor ongewenste risico's voor de continuïteit van de rechtsstaat. Hebben partijen voldoende inzicht in de afhankelijkheden van leveranciers? Zijn er maatregelen getroffen – bijvoorbeeld een exit-plan of borgen van kennis – om van een leverancier af te komen?
- b. *Invloed of controle door buitenlandse entiteiten.* Gezien de geopolitieke verschuivingen kan dit risico het hart van de rechtsstaat raken. Wordt dit voldoende meegewogen bij keuzes over bijvoorbeeld de inzet van buitenlandse clouddiensten?
- c. *Weerbaarheid tegen criminele actoren.* Wij zien dat de overheid worstelt om de beveiliging op een dusdanig niveau te brengen dat ze weerbaar is en blijft tegen criminele organisaties. Krijgt versterking van de digitale weerbaarheid voldoende prioriteit, bijvoorbeeld op het gebied van bescherming van digitale identiteiten?

3. *Geef meer aandacht aan de digitale uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving*

De uitvoering van wet- en regelgeving is afhankelijk van het goed functioneren van ICT-systemen. Dit veronderstelt wel dat die wetten en regels digitaal uitvoerbaar zijn:

- a. *Zorg dat de ICT-impact van wet- en regelgeving in een vroegtijdig stadium in beeld is.* In de beleids- en wetgevingsfase komt de ICT-impact vaak niet in beeld. Hierdoor blijkt pas later bij de uitvoering dat gemaakte keuzes of formuleringen in wetten niet of lastig digitaal uitvoerbaar zijn.
- b. *Geef extra aandacht aan de beheersing van stelselwijzigingen.* De overgang van een papieren strafrechtketen naar een digitale met een nieuw wetboek van strafvordering betekent een stelselwijziging met grote ICT-impact. Onze ervaring met soortgelijke omvangrijke stelselwijzigingen is dat voor de succesvolle realisatie ervan de

beheersing extra aandacht vraagt. Waardevol vinden wij daarbij dat het nieuwe wetboek van strafvordering de mogelijkheid biedt om te sommige nieuwe onderdelen in de dagelijkse praktijk te testen.

- c. *Reduceer complexiteit.* Hoewel ICT veel mogelijk maakt, is het vertalen van complexe wet- en regelgeving in systemen een uitdagende zaak. Dit vraagt veel inspanning op het gebied van het ontwikkelen en onderhouden van dergelijke systemen. De complexiteit is niet alleen een uitdaging voor de ICT-uitvoerder maar ook voor de burgers en bedrijven bij het begrijpen en correct gebruiken van het systeem.

4. *Verbeter de informatie-uitwisseling binnen de rechtsstaat*

Binnen de rechtsstaat vindt veel informatie-uitwisseling plaats in zogenaamde ketens. Dit zijn bijvoorbeeld overheidsorganisaties die met elkaar samenwerken maar wel ieder een eigen rol en bevoegdheid hebben. Vaak blijkt de uitwisseling van informatie in zo'n keten niet optimaal te verlopen, waardoor de professionals onvoldoende worden ondersteund en de dienstverlening aan burgers achterblijft. Het Adviescollege heeft eerder een handreiking uitgebracht met adviezen voor het verbeteren van uitwisseling in een keten. Twee belangrijke adviezen hieruit zijn:

- a. Definieer de kleinst mogelijke gezamenlijke oplossing (bijvoorbeeld alleen een afsprakenstelsel) en niet de optelsom van ICT-behoefte van de individuele organisaties.
- b. Zorg ervoor dat de betrokken partijen hun eigen verantwoordelijkheid niet verliezen.

5. *Voorkom dat bestaande ICT een knelpunt wordt voor functioneren rechtsstaat*

De realiteit is dat de organisaties binnen de rechtsstaat en hun samenwerkingsverbanden, zoals de jeugd-, migratie- en strafrechtketen, nog in grote mate afhankelijk zijn van systemen die vaak al meer dan vijftien jaar oud zijn en door de jaren heen steeds verder uitgebreid. In alle domeinen van de rechtsstaat zijn deze systemen essentieel voor de continuïteit van de uitvoering. Het is daarom belangrijk dat het fit houden ervan voldoende prioriteit krijgt. Goed ingericht lifecyclemanagement helpt daarbij:

- a. *Zorg voor passende planning en financiering.* Een meerjarige planning voor structureel beheer, onderhoud en doorontwikkeling is noodzakelijk, met de bijbehorende meerjarige dekking van de kosten.
- b. *Zorg voor voldoende kennishouders.* De organisatie moet weten welke technische kennis en functionele werking van de diverse componenten van een systeem ze nu en in de toekomst nodig heeft.
- c. *Houd het systeem technisch en functioneel gezond.* Zorg dat alle componenten up-to-date blijven; vernieuw in kleine stappen. Betrek gebruikers bij de vernieuwing, zodat het systeem blijft aansluiten op hun wensen.
- d. *Vervang tijdig.* Als een systeem niet meer fit te houden is, begin dan op tijd met het treffen van voorbereidingen voor een beheersbare vervanging.

6. *Verbeter inzicht in kosten voor sturing op digitalisering van de rechtsstaat*

Op basis van openbare bronnen blijkt dat uitgaven aan ICT binnen de rechtsstaat optellen tot meer dan 1 miljard euro (zie bijlage). Het daadwerkelijke bedrag is echter veel hoger, omdat van een aantal organisaties de uitgaven ontbreken. Ook zijn vaak de personele kosten niet inzichtelijk. Daarnaast is er geen onderscheid tussen gelden bestemd aan onderhoud en gelden bestemd voor vernieuwing. Als de overheid de digitalisering van de rechtsstaat goed wil aansturen, zijn deze inzichten noodzakelijk.

Keuzes op welke wijze en in welke vorm ICT wordt toegepast hebben al lang niet meer alleen gevolgen voor de uitvoering, maar ook voor de fundamentele inrichting van de rechtsstaat. Wij hopen dat wij met onze zes aandachtspunten een bijdrage aan uw gedachteswisseling daarover leveren.

Bijlage

Het Adviescollege ICT-toetsing draagt bij aan verbetering van de beheersing van ICT

Het Adviescollege ICT-toetsing is een onafhankelijk adviesorgaan dat gevraagd en ongevraagd adviseert over verbetering van de beheersing van ICT, zo ook voor het ministerie van JenV. Beide kamers van de Staten-Generaal en bewindspersonen kunnen het College om advies vragen. Bewindspersonen zijn daar zelfs toe verplicht voor aanvang van ICT-projecten van meer dan 5 miljoen euro. Deze verplichting geldt niet voor de Raad voor de rechtspraak en de politie.

Zie voor uitgebrachte adviezen en handreikingen: <https://www.adviescollegeicttoetsing.nl/>

Uitgaven aan ICT voor de rechtsstaat, partieel

In miljoenen euro's	2023	2024	2025	2026
Openbaar Ministerie	39.879	35.658	36.394	33.356
NFI	2.358	1.851	2.042	2.010
Justid	7.843	11.683	11.627	11.564
Justitiële ICT-organisatie	45.107	51.789	57.914	57.914
CJIB	14.460	12.100	16.400	16.400
DJI	141.975	121.987	155.000	155.000
Totaal OM en enkele organisatie-onderdelen	251.622	235.068	279.377	276.244
Politie	677.000	705.000	668.000	660.000
Raad voor de rechtspraak	**)	**)	**)	**)
Hoge Raad	2.203	3.176	1.203	1.203
Totaal rechtspraak	2.203 +	3.176 +	1.203 +	1.203 +
	**)	**)	**)	**)
Raad voor Rechtsbijstand	1.856 *)	*)	*)	*)
Raad voor de Kinderbescherming	23.514	20.193	20.875	20.139
Totaal	€956.195	€965.293	€969.455	€959.442

Tabel 1: Uitgaven aan ICT voor de rechtsstaat, partieel

Bedragen ontleend aan Rijksbegroting 2025, VI Justitie en Veiligheid, tenzij anders aangegeven.
Betreft materiële uitgaven, exclusief in een aantal gevallen personele kosten en bijdrage SSO's

*) Ontleend aan jaarverslag 2023 Raad voor Rechtsbijstand; overige jaren niet zichtbaar

**) Gegevens niet zichtbaar in Rijksbegroting 2025 en jaarverslag Raad voor de rechtspraak 2023

Lopende vernieuwingsprogramma's op Rijks ICT-dashboard

Organisatie	Naam	Projectfase	Projectduur	Startdatum	Gereed	Totale kosten	AcICT advies
Raad voor de rechtspraak	Basisplan Straf	In uitvoering	4 jaar	1/1/2022	1/1/2026	42.0	Ja
	Digitale Toegankelijkheid	In uitvoering		1/1/2020		23.9	Ja
DJI	EPD-vernieuwing	In uitvoering	3,4 jaar	1/2/2024	30/6/2027	21.7	Ja
Ministerie JenV	Modernisering identiteitsvaststelling	In uitvoering	4,5 jaar	1/7/2022	31/12/2026	23.9	Nee
NFI	JusticeLink	In uitvoering	4 jaar	1/7/2024	30/6/2028	24.6	Nee
Politie	Nationaal Meldkamer Systeem	In uitvoering	4,5 jaar	1/4/2019			Ja
Raad voor de Kinderbescherming	Toekomstvaste IV	In uitvoering	5 jaar	1/7/2023	30/6/2028	27.2	Nee
RIEC/LIEC	Vernieuwing IV	In uitvoering	3,3 jaar	1/9/2022	31/12/2025	13.7	Nee
OM	Beslag Informatie systeem	Heroriëntatie		2/2/2021		9.2	Ja
	EMMA	Heroriëntatie		6/7/2021		115.0	Ja
Totaal						€301.2	

Tabel 2: Lopende vernieuwingsprogramma's op het Rijks ICT-dashboard

Bedragen in miljoenen euro's. Stand per 24 maart 2025.

Lopende vervangingsprogramma's op Rijks ICT-Dashboard

Organisatie	Naam	Projectfase	Projectduur	Startdatum	Gereed	Totale kosten	AcICT advies
OM	Continuïteit overdraagbaarheid	In uitvoering	3,5 jaar	6/7/2021	28/12/2024	26.7	Nee
Ministerie	IB 2.0	In uitvoering	5.1 jaar	28/11/2021	31/12/2026	82.0	Nee
Justid	Toekomstvaste IV Justid	In uitvoering	5.5 jaar	1/7/2022	31/12/2027	30.0	Nee
Raad voor Rechtsbijstand	Vervanging applicatielandschap	In uitvoering	3.3 jaar	30/9/2023	31/12/2026	22.5	Ja
Politie	Vervanging capaciteitsmanagement	In uitvoering		1/10/2019			Ja
Totaal						€161.2	

Tabel 3: Lopende vervangingsprogramma's op het Rijks ICT-dashboard

Bedragen in miljoenen euro's. Stand per 24 maart 2025

Algoritmen volgens het algoritmeregister

Organisatie	Naam
Justitiële Informatiedienst	Inschrijven strafrechtketendatabank
Justitiële Informatiedienst	Informeren einde detentie of verlof
Centraal Justitieel Incassobureau	Telefonisch Innen (Wahv)
Dienst Justitiële inrichtingen	Matchen justiable aan forensische zorglocatie
Dienst Justitiële inrichtingen	Berekenen detentietermijnen
Politie	HAVANK
Politie	MONOcam
Politie	Chatbot Wout
Politie	Tiresias
Politie	Zoekapplicatie cold cases
Politie	Criminaliteits Anticipatie Systeem (CAS)
Nederlands Forensisch Instituut	Camera-identificatie
Nederlands Forensisch Instituut	Automatische gezichtsbeeldvergelijking
Nederlands Forensisch Instituut	Snelle ID lijn
Nederlands Forensisch Instituut	Automatische sprekersvergelijking
Ministerie van Justitie en Veiligheid	Voorspellen kwaliteit prestatieverklaringen
Ministerie van Justitie en Veiligheid	Algoritme boete en transactie raming
Ministerie van Justitie en Veiligheid	Algoritme verwachte inkomsten en uitgaven
Ministerie van Justitie en Veiligheid	Zoeken naar mogelijke registraties van vreemdelingen
Raad voor Rechtsbijstand	Steekproeftrekker
Raad voor Rechtsbijstand	Inkomensverklaring
Raad voor de Kinderbescherming	Risicotaxatie Instrument Jeugdstrafrecht

Tabel 4: Algoritmen opgenomen in Algoritmeregister per 24 maart 2025

AI-verordening

Risicogroep	Met ingang van	Voorbeelden
Onaanvaardbaar	2 februari 2025 verboden	‘predictive policing’ om strafbare feiten te beoordelen of te voorspellen; - biometrische identificatie op afstand voor rechtshandhaving. Enkele uitzonderingen van toepassing.
Hoog risico	Augustus 2026 strikte verplichtingen	- essentiële particuliere en openbare diensten. Bijvoorbeeld software die bepaalt wanneer iemand wel of geen uitkering of lening krijgt; - rechtshandhaving. Bijvoorbeeld een AI-systeem voor de beoordeling van de betrouwbaarheid van bewijsmateriaal; - migratie, asiel en grenzen. Bijvoorbeeld geautomatiseerde behandeling van asielaanvragen; - rechtsbedeling en democratische processen. Bijvoorbeeld een AI-systeem dat ondersteunt bij rechterlijke uitspraken.

Tabel 5: Voorschriften vanuit AI-verordening (bron: website Autoriteit Persoonsgegevens, 24 maart 2025)