

# VU Research Portal

## Wendbaar wetgeven

Lokin, M.H.A.F.

2018

### **document version**

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### **citation for published version (APA)**

Lokin, M. H. A. F. (2018). *Wendbaar wetgeven*.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

# Samenvatting

Een groot deel van de Nederlandse wetgeving wordt uitgevoerd met behulp van ICT-systemen. Door de massaliteit waar grote uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid mee te maken hebben, is de inzet van ICT bij het uitvoeren van hun wettelijke taken – hier verder aangeduid als *digitale uitvoering* – onmisbaar. Om de continue stroom nieuwe wetgeving goed en snel te kunnen implementeren in ICT-systemen, zetten zij verschillende nieuwe manieren van systeemontwikkeling in, hier samengevat onder de noemer *kennisgebaseerd werken*. De essentie daarvan is dat de kennis uit wetgeving (regels, gegevens, processtappen) die nodig is om een ICT-systeem geautomatiseerd te laten beslissen niet meer in het systeem wordt ‘opgesloten’, maar daarbuiten wordt vormgegeven in kennismodellen die de basis vormen voor modulaire *services* waarmee processen kunnen worden uitgevoerd. Hiermee beogen zij de wendbaarheid van hun ICT-systemen en daarmee van de digitale wetsuitvoering te vergroten.

De afgelopen decennia is veel onderzoek gedaan naar mogelijkheden om kennisgebaseerd werken te ondersteunen, bijvoorbeeld door het zodanig geformaliseerd weergeven van kennis dat deze eenvoudiger omgezet kan worden in automatisch uitvoerbare specificaties. Een methode voor het verduidelijken en beschikbaar maken van de betekenis van wetgeving die aan die specificaties ten grondslag ligt, ontbreekt echter nog. Dit onderzoek werkt daarvoor een aanpak uit die is gericht op de totstandkoming van wetgeving en steunt op drie pijlers:

- het verduidelijken van de betekenis van wetgeving;
- het verbeteren van het inzicht in de voor de uitvoering van wettelijke taken relevante regels;
- een andere samenwerking tussen actoren in het wetgevingsproces.

Als basis voor uitwerking van de aanpak zijn vier concrete toepassingen van kennisgebaseerd werken bij de Belastingdienst en de IND beschreven. Daarnaast is aandacht besteed aan een domeinoverstijgende toepassing van dit concept bij standaardisatie van financiële verantwoordingen, *Standard Business Reporting*.

Wat opvalt in al deze casus is dat het opstellen van kennismodellen nog niet structureel plaatsvindt op basis van een directe analyse en interpretatie van de wetgeving. Waar dit wel gebeurt, zijn geen hulpmiddelen voor eenduidige interpretatie van de wetgeving beschikbaar. Ook zijn wetgevingsjuristen vrijwel nooit direct betrokken bij het omzetten van wetgeving naar ICT-toepassingen. De in dit proefschrift voorgestelde aanpak zou deze leemtes kunnen opvullen. De premisse daarbij is dat wendbare wetsuitvoering ook *wendbare wetgeving* vereist en dat de rol van de wetgever als beheerder van het rechtssysteem inmiddels doorwerkt tot in het ‘technische’ systeembeheer. Dit leidt tot de volgende centrale onderzoeksvraag:

*In hoeverre en op welke wijze kan bij het tot stand brengen van wetgeving rekening worden gehouden met digitale uitvoering door uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid?*

Wendbare wetgeving heeft twee dimensies:

- een product dat helder is wat betreft structuur en betekenis, zodat de kennis die nodig is voor digitale uitvoering zich daaruit beter laat destilleren;
- een proces waar het ontwerp van de digitale uitvoering integraal onderdeel van uitmaakt.

Deze twee dimensies zijn in het onderzoek uitgewerkt in een aanpak voor het verhelderen van de betekenis van wetgeving, die bestaat uit drie elementen: een *taalmodel*, een *wetgevingsvocabulary* en toepassing van *linked data*. Daarnaast is beschreven welke ondersteuning en welke aanpassingen in de samenwerking tussen actoren in het wetgevingsproces nodig zijn om de aanpak succesvol te kunnen toepassen.

Wetgeving is gestructureerd wat vormelementen betreft (hoofdstukken, paragrafen, artikelen, artikelonderdelen e.d., aangeduid als de formele structuur). Wat inhoudelijke elementen betreft (soorten en structuur van rechtsnormen, aangeduid als de materiële structuur) bevat zij echter veel ambiguïteiten en impliciete relaties die de vertaalslag naar digitale uitvoering bemoeilijken. De vraag is dan ook in hoeverre het mogelijk is om betekenis en relaties te verduidelijken, zowel in de tekst van de wetgeving zelf, als door betere ontsluiting van toelichtende documenten. Dit ter ondersteuning van de analyse en interpretatie van wetgeving ten behoeve van kennisgebaseerd werken bij de inrichting van digitale uitvoering.

Ter beantwoording van deze vraag is aan de hand van de *Aanwijzingen voor de regelgeving* (ontwerpvoorschriften voor wetgevingsjuristen) en literatuur een analyse gemaakt van de formele en materiële structuur van wetgeving vanuit het perspectief van de uitvoeringspraktijk. Omdat de materiële structuur essentieel is voor de inrichting van ICT-gedreven beslisprocessen, is deze verder uitgediept aan de hand van de theorie van de *fundamental legal relations* van Hohfeld en (de toepassing daarvan in) benaderingen uit de *requirements engineering* (het proces van bepalen en definiëren van de eisen waaraan een systeem moet voldoen).

Op basis van de analyses is het genoemde *taalmodel* gecreëerd waarmee verschillende formuleringen voor juridische concepten in wetgeving van een *label of annotatie* voorzien kunnen worden dat die concepten eenduidig uitdrukt. Het taalmodel is toegepast op verschillende typen wettelijke bepalingen uit onder andere belastingwetgeving, vreemdelingenwetgeving, BW en WvSr. Op grond van de met het taalmodel geannoteerde bepalingen is een opzet voor een *wetgevingsvocabulary* gemaakt, dat inzicht geeft in de formuleringen die in verschillende (onderdelen van) wetgeving voor een element uit het taalmodel worden gebruikt. De toepassing van het taalmodel laat zien dat het niet alleen meerwaarde heeft voor het verduidelijken van de betekenis van wetgeving voor de vertaling naar digitale uitvoering, maar ook voor de wetgevingsjurist zelf. Het wetgevingsvocabulary kan bij het opstellen van wetgeving bijdragen aan onderlinge afstemming en standaardisatie.

Voor een juiste interpretatie van wetgeving zijn de toepassing van het taalmodel en wetgevingsvocabulaire niet voldoende. Het vereist ook een samenhangend inzicht in de set regels die de wettelijke taak bepaalt en in de toelichtende documenten bij de desbetreffende bepalingen, en een fijnmaziger inzicht in relaties tussen (elementen van) van rechtsnormen. Dit kan worden gerealiseerd door al in het proces van redigeren van wetgeving meer gebruik te maken van de mogelijkheden die de techniek van *linked data* biedt. Dat is een methode voor het structureren van digitale gegevens door ze een uniek adres (een URI, vergelijkbaar met de URL voor websites) te geven. Door verwijzingen tussen die adressen (hyperlinks) kunnen ze in samenhang gepresenteerd worden. Met linked data kunnen impliciete relaties tussen en binnen wetgeving tot uitdrukking worden gebracht, bijvoorbeeld tussen een in een domeinwet gebruikte term en het daarvoor in een algemene wet (bijvoorbeeld de Awb) gedefinieerd begrip of in de Aanwijzingen voor de regelgeving voorgeschreven term. Het op deze manier leggen van *betekenisrelaties* tussen begrippen en de wettelijke bepalingen waarin zij zijn omschreven of uitgewerkt, vergemakkelijkt de analyse en interpretatie van wetgeving ten behoeve van de inrichting van de digitale uitvoering. In de tweede plaats kunnen met linked data onderdelen van toelichtingen en parlementaire stukken worden gekoppeld aan de artikelen van de geconsolideerde regeling in wetten.nl waar zij bij horen. Dat vereist wel een consistente en duidelijke structurering van de toelichtende stukken, met zoveel mogelijk expliciete verwijzingen naar artikelen en artikelonderdelen.

Voor het goed toepassen van taalmodel, wetgevingsvocabulaire en linked data in het wetgevingsproces schiet een gewone tekstverwerker tekort. Er zijn echter applicaties en technieken beschikbaar die daarvoor een basis bieden. In het onderzoek is beschreven hoe deze kunnen worden (door)ontwikkeld tot een speciale *wetseditor*, zodat taalmodel, vocabulaire en linked data in het juridische wetgevingsproces optimaal kunnen worden ingezet.

Met het creëren van een methode en applicaties is een goede verbinding tussen wetgeving en digitale uitvoering echter nog niet verzekerd. Daarvoor is ook nodig dat de werelden van wetgevingsjuristen en systeemontwerpers bij elkaar gebracht worden. Die werelden zijn 'fysiek' en 'mentaal' nog sterk gescheiden: er is geen structureel direct contact tussen beide partijen bij het opstellen van wetgeving en het inrichten van de digitale uitvoering. Zo er een begin van interactie is, spreken en verstaan zij elkaars taal niet goed. Ook in de bestuurlijke en politieke arena wordt de invloed van de technologie op inrichting en totstandkoming van wetgeving – te beschouwen als een zelfstandige *technologische rationaliteit* in het proces – nog niet altijd op waarde geschat. De volgende vraag is dan ook hoe de kloof tussen taal en techniek overbrugd kan worden. Daar is een andere manier van samenwerken tussen de verschillende partijen in het bestuurlijk-politieke wetgevingsproces voor nodig. In het onderzoek is een andere wijze van samenwerken uitgewerkt, waarbij onderscheid is gemaakt naar de ambtelijke en politieke fase van voorbereiding van wetgeving.

Voor wat betreft de ambtelijke voorbereiding van wetgeving is een analyse gemaakt van verschillende *agile* werkmethoden uit de systeem- en softwareontwikkeling, zoals Scrum, Lean en DevOps. Agile is het Engelse woord voor behendig, lenig of wendbaar. De belangrijkste karakteristieken van deze methoden zijn dat iteratief wordt gewerkt (in kleine deelprojecten met een korte doorlooptijd) en in multidisciplinaire teams (waarin zowel mensen uit de bedrijfsprocessen als ICT-ontwikkelaars en -beheerders bij elkaar zitten). Elementen uit deze werkmethoden zijn samengebracht in een aanpak die is aangeduid als *LegOps*, een samenstelling van *legislation* en *operations*, ofwel wetgeving en uitvoering. Deze aanpak beoogt wendbare wetgeving te realiseren door het wetgevingsproces te benaderen als een onderdeel van de keten van beleid, wetgeving en uitvoering en uit te gaan van een iteratieve en multidisciplinaire werkwijze. Ook een overgang naar LegOps is niet alleen een kwestie van methoden en technieken, maar evenzeer van cultuur en organisatie. Met het oog daarop zijn randvoorwaarden beschreven op het gebied van kaders, opleiding en ondersteuning (zoals de eerdergenoemde wetseditor), waaraan voldaan zou moeten worden om de beoogde transitie te realiseren.

Voor wat betreft de parlementaire fase van voorbereiding van wetgeving is onderscheid gemaakt tussen veranderingen voor de kortere en langere termijn. Voor de kortere termijn zijn aanpassingen beschreven die aansluiten op de veranderingen in de ambtelijke voorbereidingsfase: toepassing van de wetseditor in de parlementaire fase, afspraken om wederzijds goed om te gaan met de transparantie die het gebruik van een wetseditor met zich brengt en opleiding voor Kamerleden (en ondersteunende staf) om het ICT-aspect goed te kunnen afwegen in het wetgevingsproces.

Voor de langere termijn is een meer fundamentele bezinning nodig op de verhouding tussen regering en parlement. Voor een goed functionerende parlementaire democratie is niet alleen de verhouding tussen burger en vertegenwoordigende lichamen van belang, maar ook de verhouding tussen (mede)wetgevende en uitvoerende macht. Die laatste is bepalend voor de legitimiteit van het overheidsoptreden: de mate waarin toepassing van wetgeving tot rechtmatige en rechtvaardige beslissingen leidt en het beoogde effect sorteert. In dit licht zou onderzoek kunnen worden gedaan naar de vraag hoe de LegOps-aanpak kan worden doorgetrokken naar de parlementaire behandeling van wetgeving en de parlementaire fase een integraal onderdeel van de keten van beleid, wetgeving en uitvoering kan worden. Dit uiteraard met oog voor de waarden en waarborgen die in het wetgevingsproces verankerd zijn en moeten blijven.

Een aanpalend onderzoeksthema betreft de betekenis van toepassing van taalmodel en linked data voor de rechtsvinding door de rechter: in welke mate is hij gebonden aan de betekenis die hiermee door de wetgever wordt gegeven aan wettelijke bepalingen? Genoemde thema's verdienen een plaats in een bredere discussie over de gevolgen van technologische ontwikkelingen voor wetgeving, bestuur en rechtspraak, erop gericht hen alle in staat te stellen hun rol als systeembeheerder blijvend adequaat te vervullen.