

Van wet tot digitaal loket



Open Universiteit
Mariette Lokin
Hoogleraar Wetgeven in de digitale rechtstaat

Digitale systemen voeren steeds vaker wet- en regelgeving uit. Maar dat gaat lang niet altijd goed. Wetteksten zijn ambigu of laten zaken open voor interpretatie. Een computersysteem kan daar niet mee omgaan en dit heeft impact op het inrichten van digitale ecosystemen. Hoe vertaal je wetteksten dan wél goed naar iets wat door IT uitgevoerd kan worden? Mariette Lokin, bijzonder hoogleraar Wetgeven in de digitale rechtsstaat bij de Open Universiteit, doet daar onderzoek naar.

Het kabinet besloot in 2022 dat de BTW op groente en fruit verlaagd moest worden van 9 naar 0 procent, om mensen te stimuleren gezonder te eten. Een mooi voornemen, maar in de praktijk iets wat niet zomaar uitvoerbaar is. De IT-systemen van de Belastingdienst konden niet overweg met een dergelijk extra BTW-tarief.

Maar eigenlijk was dat niet het echte probleem. Het wetsvoorstel was niet duidelijk genoeg voor een computersysteem, zegt Lokin. “Hoe definieer je wat groente en fruit is? Is een pot appelmoes nog fruit? Waar ligt de grens?” Het is een typerend voorbeeld van

regels die niet goed door digitale systemen uitgevoerd kunnen worden. “Eén van de redenen dat dit gebeurde, is dat er ruimte zit tussen de soms complexe en open geformuleerde wettelijke regels en de heel letterlijke digitale code. Bij programmeercode is het ja of nee, 0 of 1. Als je de vertaling niet goed maakt, kan de wet niet worden uitgevoerd, of kunnen mensen in de knel raken doordat de computer onjuiste beslissingen neemt.”

Afstand tussen Den Haag en IT

Waarom gaat dit mis? “Ik denk dat het inrichten van die systemen en het maken van de code nog steeds te ver af staat van het beleids- en wetgevingsproces”, zegt Lokin. Wetten worden in Den Haag gemaakt, maar de mensen die het moeten omzetten in IT-systemen hebben daar nauwelijks of geen contact mee. Met als gevolg dat zij zelf beslissingen moeten nemen over interpretatie van de wetgeving. “Dan staat er in de wet bijvoorbeeld “in overwegende mate”, maar daar kan een computer niets mee. Dus dan wordt het bijvoorbeeld 70%, want daar kunnen we mee rekenen. Maar dat was misschien helemaal niet de bedoeling.”

Lokin vermoedt dan ook dat een deel van de oplossing zit in het meer bij elkaar zetten van de beleidsmakers en wetgevers en de mensen die de geautomatiseerde systemen ontwikkelen. “De vertaalslag van de

wetgeving moet methodisch beter ingericht worden. We moeten met elkaar vaststellen wat we ergens onder verstaan en hoe we het uitvoeren.” Dat is geen eenmalig proces, maar een constante loop. “De wetgeving zelf verandert, of de rechter kan er wat anders van vinden, dus dan moet je je interpretatie weer aanpassen. Daar moet je je proces op inrichten.”

Daarnaast moet de organisatie aangepast worden. “Wetgevingsjuristen zijn niet gewend om in een heel vroeg stadium van het maken van wetgeving direct samen te werken met collega’s in de uitvoering. Terwijl je eigenlijk zou moeten vragen: hoe doen jullie dit nu, hoe ziet het systeem eruit, welke gegevens heb je en wat heb je nodig?”

Deel elkaars werelden

In een ideale wereld komen de verschillende partijen dus eerder bij elkaar, als de wetgeving nog opgesteld wordt. “Zover zijn we nog niet. Onderdeel van mijn leerstoel bij de Open Universiteit is onderzoeken hoe we het proces kunnen aanpassen zodat we wetgeving ook echt ontwerpen voor de digitale rechtsstaat.”

Simpelweg met elkaar om de tafel gaan is niet voldoende, stelt Lokin. “Bij sommige trajecten is mij wel gebleken dat je vrij lang op een bepaald niveau langs elkaar heen kunt praten, terwijl iedereen denkt dat ze het over hetzelfde hebben en het met elkaar eens zijn. Je hebt echt een methodiek nodig om dat gesprek

goed te voeren. Dat is wat we bieden met wetsanalyse, een gestructureerde analyse van de wet. Ga nou maar eens echt die regels uiteenrafelen en bepalen wat we precies bedoelen met alle onderdelen.”

Dat vereist ook een cultuuromslag, merkt Lokin. “Mensen moeten elkaars werelden echt willen delen. Dat is soms ingewikkeld, omdat het ook een soort zelfbescherming kan zijn om te zeggen: ‘Ik ga alleen hierover. Ik lever een wetsvoorstel af en ben niet van de ICT, want daar heb ik niet voor doorgeleerd.’ Tegelijkertijd behoort dat nu wel tot de wereld van juristen, want digitalisering gaat niet meer weg.”

Ruimte laten voor interpretatie

Een andere grote uitdaging van wettelijke regelingen is dat ze vrij ambigu of open geformuleerd kunnen zijn. “Dat heeft zijn functie”, benadrukt Lokin. “De wetgever kan heel bewust ruimte geven, bijvoorbeeld door te zeggen dat een bestuursorgaan is kán, in plaats van moet. Dan ontstaat ook de ruimte voor afwegingen bij het toetsen van de voorwaarden. Bijvoorbeeld om een uitzondering te maken.”

Juist in die gevallen moet soms geconstateerd worden dat de uitvoering van een wet niet geautomatiseerd kan worden. Een computer laat geen ruimte over voor afwegingen rondom bijvoorbeeld persoonlijke situaties en andere omstandigheden. “Als je ergens beslissingen over moet nemen, moeten de regels daar wel objectief

genoeg voor zijn en dat is lang niet altijd het geval.”

Een asiël zal nooit geautomatiseerd afgedaan kunnen worden. Daar zitten zoveel afwegingen bij. Over de situatie in iemands land en de situatie van de persoon zelf.” Daar tegenover staat dat een verblijfsvergunning voor een au pair wél te automatiseren is, ook al valt ook die onder dezelfde wetgeving. “Je mag hier maar zoveel jaar zijn en bepaalde werkzaamheden verrichten. Dat zijn objectiveerbare criteria”, legt Lokin uit. “Zelfs binnen één wet zijn er dus al verschillen in hoe iets gereguleerd wordt en wat te automatiseren valt.”

Ecosysteem voor wendbare wetsprocessen

De leerstoel van Lokin is ingesteld op initiatief van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Daarnaast zijn onder meer het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Kamer van Koophandel en Stichting ICTU partner van de leerstoel.

“We zijn met een aantal van deze partijen, aangevuld met partners uit de wetenschap, en het bedrijfsleven aan het kijken hoe we een ecosysteem kunnen opzetten om de wendbare wetsuitvoering door te ontwikkelen en breed toegepast te krijgen”, zegt Lokin. Daarin worden nu drie subonderdelen onderscheiden. Allereerst is het belangrijk dat bestuurlijk

commitment is voor deze manier van denken en werken. “Ook bestuurders denken weleens: ‘Voor ICT hebben we een afdeling, dus dat komt goed.’ Maar het komt niet vanzelf goed.”

Daarnaast wordt gewerkt aan inrichting van een ‘doing’ community en een ‘learning’ community. Aan de doing-kant zitten partijen die al op weg zijn met deze manier van werken. “Daarin is heel belangrijk dat zij hun ervaringen, methodiek en werkwijze uitwisselen, zodat je dat naar een hoger plan kunt trekken.” De learning-gemeenschap focust op onderzoek en opleiding. “De ervaringen uit de praktijk kunnen daar ingebracht worden als voedsel voor onderzoek, en de resultaten kunnen worden teruggegeven aan de doing community. Daarom noemen we het ook een ecosysteem: de verschillende partijen voeden en versterken elkaar om het gezamenlijke doel te bereiken.”

Lokin verkent nu met de partners hoe ze dit ecosysteem een goede manier draaiend krijgen. Een aantal van de partners zitten ook in een adviesraad voor de leerstoel, zodat zij advies kunnen geven over de behoeften in hun organisaties. “Natuurlijk wil ik wetenschappelijke onafhankelijkheid behouden. Maar ik vind het ook belangrijk dat het wel op elkaar aansluit. Dat we een antwoord kunnen geven op wat er nodig is om wendbare wetsuitvoering in die overheidspraktijk verder te krijgen.”