

Inrichting naleving van wetgeving wordt als moeilijk ervaren

METHODISCHE ONDERSTEUNING

De wetgever en juristen gaan er gemakkelijk vanuit dat de zorgvuldig gekozen bewoordingen en nuances in wetsartikelen door iedereen worden herkend en in dezelfde geest worden uitgevoerd. In de praktijk blijkt dit een ideaalbeeld, dat helaas niet voorkomt. Hoe goed de bedoelingen van alle partijen ook zijn, we weten dat het invoeren van nieuwe wet- en regelgeving toch vaak lastig is en als moeilijk wordt ervaren.

Door Tim Klein Robbenhaar, Rosalie van Oostrom en Silvie Spreuwenberg

Het implementeren van nieuwe of veranderde wet- en regelgeving gaat veelal gepaard met aanpassingen in IT-systemen of de start van een geheel nieuw automatiseringstraject. Het succes van zo'n traject is sterk afhankelijk van de kwaliteit van de aan te leveren specificaties.

Afhankelijk van de gekozen ontwikkelmethode en werkwijze bestaan deze specificaties uit lijsten met eisen en/of verschillende modellen. Vaak is het voor medewerkers uit de bedrijfs- en juridische praktijk moeilijk te bepalen of deze specificaties correct zijn. Dit omdat de terminologie en manier van beschrijven niet aansluit op hun belevingswereld en onduidelijk is op basis van welke informatie de specificaties tot stand zijn gekomen.

In dit artikel gaan we in op het proces om de wereld van wetten en regels te vertalen naar de uitvoerende organisatie, burgers en bedrijven. Ervaringen met een methodische aanpak en aandacht voor (bedrijfs)regels blijken goede resultaten op te leveren. We zullen laten zien dat een dergelijke methode leidt tot een beter inzicht in de wirwar van regelgeving, en daardoor tot een vereenvoudiging van het implementatietraject. Het blijkt ook dat deze methode inzicht geeft in die zaken

die je als wetgever beter kunt doen of waar je rekening mee kunt houden om de implementatie gemakkelijker te maken.

Van wet- en regelgeving tot naleving op de werkvloer

Als we kijken naar een stuk regelgeving, dan zal het opvallen dat er veel dingen in staan waarmee een organisatie rekening moet houden. Of het nu gaat om naleving met behulp van geautomatiseerde systemen, naleving door medewerkers of naleving door inspecties en handhaving, de stap van wet- en regelgeving naar uitvoering op de werkvloer is cruciaal voor het bereiken van compliance. Het betreft eigenlijk geen stap, maar een heel proces. Een proces waarbij de denkwereld van de beleidsmaker vertaald moet worden naar de denkwereld van de IT'er, een administratief medewerker of een inspecteur. De ervaring leert dat het proces om van (nieuw) beleid naar naleving in de praktijk te komen, vaak wordt onderschat.¹ Dit komt doordat een klein stukje wetgeving relevant kan zijn voor verschillende afdelingen en aspecten van een organisatie. Normen die in dergelijke documenten staan, hebben impact op de processen, mensen, formulieren en IT-systemen van een organisatie.² Het nieuwe werkproces blijkt in de praktijk soms niet werkbaar of, erger nog, niet compliant. Dit kan komen doordat in het proces van beleid naar uitvoering te

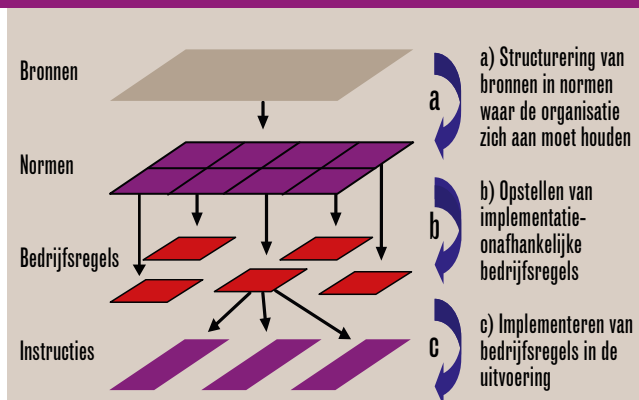
grote stappen genomen worden, waarbij de connectie tussen beleid en uitvoering verloren gaat. De regels verworden dan tot statische (en soms impliciete) instructies, die soms moeilijk terug te vinden zijn. Een doordachte en gestructureerde methode genaamd 'regelbeheersing' brengt hierin verandering. Een voorbeeld van een wet waarmee veel bedrijven en instanties te maken hebben, is de Wet Bescherming Persoonsgegevens (Wbp). Persoonsgegevens moeten zorgvuldig worden gebruikt en beveiligd, mogen niet zomaar worden verwerkt, en de privacy moet worden gewaarborgd. Bij het ontwikkelen van de OV-chipkaart liepen de OV-bedrijven hier tegenaan. Ze mogen reisgegevens niet zonder meer gebruiken voor marketingdoeleinden.³ Voor dit soort normen, waarvan is vastgesteld dat ze moeten worden nageleefd, zal moeten worden gekeken of deze voldoende gedetailleerd zijn, en of ze een consistent geheel vormen met andere normen en regels die in de organisatie gehanteerd worden.

Door het verfijnen, interpreteren en toepasbaar maken van normen, vormen we bedrijfsregels (business rules). Een bedrijfsregel is een zin in begrijpelijk Nederlands die aangeeft dat iets moet of niet mag. Kenmerkend voor bedrijfsregels is dat zij implementatieonafhankelijk worden beschreven. Ze kunnen worden toegepast door werknemers als onderdeel van een werkinstructie of handleiding, maar ze kunnen ook de basis vormen voor een automatiseringssysteem dat een bepaalde verwerking ondersteunt. Bij het vastleggen van de bedrijfsregel is het van belang om de relatie tussen bron en toepassing vast te leggen, zodat bij een wetswijziging gemakkelijk kan worden vastgesteld welk deel van de organisatie geraakt wordt. Vanuit de norm zal een relatie moeten worden gelegd naar de wet, en vanuit de bedrijfsregel een relatie naar de norm. Afbeelding 1 toont de relatie tussen wet, normen, bedrijfsregels en de instructies in geautomatiseerde systemen of werkprocessen. Te zien is dat niet alle wetgeving 'naar beneden daalt' en dat het onderste niveau details toevoegt.

Na afronding van het regelbeheersingstraject zullen de regels en bijbehorende systemen beheerd gaan worden. Problemen moeten worden opgelost en wijzigingen zullen doorgevoerd worden. Bij veranderingen in wet- en regelgeving zullen regels aangepast moeten worden. Beheer van regels is dus wezenlijk anders dan regelbeheersing. Regelbeheersing is een proces dat er voor zorgt dat kennis over regels eenduidig op één plek wordt vastgelegd en uniform wordt uitgevoerd. Binnen regelbeheersing staan juridische regels en bedrijfsregels centraal en deze vormen de basis voor de vertaalslag naar de werkvloer.

Karakteristieke business cases

Bedrijven die voordeel hebben bij het inrichten van een regelbeheersingstraject, doen dit omdat ze zich geconfronteerd zien met één of meer van de volgende indicatoren. De eerste indicator is een groot aantal overtredingen van wet- en regelgeving (en bijbehorende boetes). Werknemers hebben soms nog geen ondersteuning voor nieuw beleid of zijn niet goed geïnformeerd, waardoor de kans op fouten toeneemt. Zonder



Afbeelding 1: Relaties.

een goede inrichting worden vaak tijd en kosten verspild door het inrichten van ad hoc processen om nieuw beleid te ondersteunen, en door *rework*, nadat de administratieve ondersteuning wel ingericht is.

Een tweede is dat IT-systemen met enige regelmaat niet geheel voldoen aan de verwachting. Ze doen niet precies wat ze zouden moeten doen. Gemiddeld is 80 procent van de bedrijfsprocessen geautomatiseerd of wordt ondersteund door middel van automatisering en 20 procent niet. Toch zijn er in de praktijk systemen met een zogenaamde 'uitval' van 60 tot 70 procent. Dit betekent dat voorgenoemde uitval door medewerkers handmatig moet worden beoordeeld en gecontroleerd. Een derde indicator is dat er vaak een 'workaround' (alternatieve automatiseringsoplossing van een probleem) op de werkvloer gehanteerd wordt. De systemen hebben blijkbaar niet de gewenste functionaliteit, bevatten fouten of zijn niet up-to-date. Dit kan leiden tot langere doorlooptijden of zelfs kwaliteitsverlies.

Een laatste indicator is dat implementatie van nieuwe regels te lang duurt. Het uitzoekwerk dat moet gebeuren bij een wetswijziging en de implementatie van de wijziging is vaak al een project op zich. De organisatie wordt log en dat is slecht voor de compliance.

Aansluiten bij trends

Een ontwikkeling die aansluit op het inrichten van een regelbeheersingsproces is dat de dienstverlenende sector (vooral zorg-, overheids- en financiële instellingen), in navolging van de industrie, bezig is zichzelf verregaand te digitaliseren. In de bedrijfspraktijk blijkt dit doordat niet-cruciaal en routinematig werk wordt uitbesteed of flexibel wordt geautomatiseerd. Diensten worden via verschillende media (zoals het internet) direct aangeboden aan zichzelf bedienende klanten en partners. De mate van automatisering neemt steeds verder toe, het gevolg hiervan is dat software meer is geworden dan een hulpmiddel. Het neemt in toenemende mate de routinematige functies van de medewerker over en ondergaat daarmee een metamorfose van louter hulpmiddel tot cruciale business service. Zo ook in het voornoemde voorbeeld van de OV-chipkaart; na vier jaar kwam er een aanvaardbaar voorstel over het aanpassen van de marketingprocessen en bijbehorend systeem, zodat ze compliant zijn met de Wbp. Wellicht dat er kosten en moeite bespaard hadden kunnen worden door middel van een analyse in een eerder stadium.

1.1 Verwerken van gegevens

<p>Het OV-bedrijf mag de persoonsgegevens van de klant alleen verwerken voor bedrijfsdoeleinden indien deze verwerking noodzakelijk is voor de behartiging van zijn gerechtvaardigde belang. Het OV-bedrijf mag de persoonsgegevens van de klant niet verwerken indien het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de klant – in het bijzonder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer – prevaleren. Het OV-bedrijf moet de verwerking van de gegevens melden aan het GBP of een functionaris.</p>	Regeling	Art. 8 (f) Wbp	Art. 27 Wbp
	Definities	Gerechtvaardigd belang	Persoonsgegevens
		Persoonlijke levenssfeer	
	Rollen	GBP	Functionaris
		Klant	OV-bedrijf

Afbeelding 2: Juridisch object.

Parallel aan de ontwikkeling in de automatisering treedt er een verschuiving op van routinewerkers naar kenniswerkers. Terwijl het werk van de routinewerker door de software wordt overgenomen, wordt het werk van de kenniswerker des te belangrijker. Kenniswerkers blijven de moeilijker (exceptionele) beslissingen nemen en moeten de bedrijfskennis in de informatiesystemen onderhouden.

De gangbare methoden en technieken voor softwareontwikkeling, waarbij een scala aan verschillende modellen en documenten wordt geproduceerd, schieten tekort. Ze voldoen niet aan de vereisten van een snel veranderende dienstverlening, omdat de documenten specialistische kennis vereisen om ze te begrijpen en onderhouden.

De vertaalslag van idee naar de gewenste werkelijkheid is een ingewikkeld proces. Dat geldt voor de kunstenaar die een beeld wil maken en evenzeer voor de manager die een bedrijfsdoel wil realiseren. Dingen en mensen laten zich niet zomaar vormen tot een beoogd resultaat. Daar is een proces voor nodig, en in dat proces kan de oorspronkelijke bedoeling gemakkelijk uit het oog worden verloren. De grote uitdaging bestaat er dan ook in om de afstand tussen bedoeling, ontwerp en middelen zo klein mogelijk te houden. De aanpak op basis van regelbeheersing biedt een methode waarbij de afstand tussen de belevingswerelden wordt verkleind en beter wordt beheerd. Validatie wordt gemakkelijker en problemen worden eerder ontdekt (filtering op onlogische/zinloze regels). Door bedrijfsregels ook in programmacode te scheiden van andere functies kan de veranderbaarheid van de software in sterke mate worden verhoogd.

Wat regel je (niet)?

Het is niet nodig alle regels van een bedrijf te beheersen door middel van één regelbeheersingsmethode. Om daadwerkelijk voordeel te halen uit deze methodiek, is het van belang om een kosten/baten-afweging te maken van wat je wilt beheersen op basis van risicofactoren, gebruikscijfers en frequentie. Alleen de belangrijke zaken regel je. Het is dus niet zo dat elke juridische regel die we in Nederland kennen een transformatie

moet ondergaan om daadwerkelijk uitgevoerd te gaan worden in de organisatie. Bovendien zullen sommige regels in dusdanig verschillende verschijningsvormen terugkomen in verschillende bedrijfsprocessen, dat het onmogelijk is deze regels op één plek vast te leggen en te beheren. Dit kan meespelen in de overweging of je ze *überhaupt* wilt vastleggen of dat je ze op verschillende plekken vast wilt leggen, indien nodig zelfs hard ingebakken in de programmatuur. Het is namelijk een utopie te veronderstellen dat je iedere regel kosteloos en risicoloos van vandaag op morgen kunt wijzigen.

Drie pijlers in de methode

De regelbeheersingsmethodiek bestaat uit de volgende drie belangrijke pijlers: een (gestructureerd) vocabulaire; een gestructureerde schrijfwijze; aanbrengen van traceerbaarheid van bron naar uitvoering. Een korte toelichting volgt. Om er voor te zorgen dat regels eenduidig en inhoudelijk correct worden toegepast, is het noodzakelijk dat begrippen, opgenomen in deze regels, worden gedefinieerd en één vastgelegde betekenis (semantiek) hebben. Ook moet worden aangeven welke relaties er tussen de begrippen bestaan, zodat er een onderlinge samenhang wordt gecreëerd. Dit resulteert in een gestructureerd vocabulaire, ook wel bekend onder de noemer 'ontologie' of 'conceptueel model'. Dit vocabulaire is de basis voor het opstellen van de regels en andersom leiden regels tot nieuwe terminologie. Tijdens het uitwerken van modellen kan het voorkomen dat interpretatieverschillen in definities van begrippen of inconsistenties in de wet- en regelgeving worden tegengekomen. Eenduidigheid wordt afgedwongen doordat een begrip één definitie heeft.

Een beproefde methode onder de naam RuleSpeak zorgt voor eenduidige en begrijpelijke regels in natuurlijke taal.⁴ Richtlijnen en zinsstructuren zorgen ervoor dat gelijksoortige regels op gelijkvormige wijze worden verwoord, er worden vaste patronen gevolgd, de voortgebrachte bedrijfsregels zijn implementatieafhankelijk. Dat wil zeggen dat er nog een keuze gemaakt kan worden in de manier waarop de regels worden geïmplementeerd (handmatig, geautomatiseerd, controle vooraf/achteraf, enzovoort).

Ter illustratie volgt een uitwerking op basis van de OV-chipkaartcase, waarin de OV-bedrijven uiteindelijk op basis van artikel 8 sub f Wbp reisgegevens mogen verwerken voor marketingdoeleinden. Het artikel luidt als volgt:

Artikel 8 sub f Wbp

Persoonsgegevens mogen slechts worden verwerkt indien de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de verantwoordelijke of van een derde aan wie de gegevens worden verstrekt, tenzij het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene, in het bijzonder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, prevaleert.

Van bovenstaande wetsregel (de bron) wordt een juridisch object opgesteld, waarbij het artikel in het juridisch model

gecombineerd wordt met andere relevante wetgeving en uitzonderingen die voor de OV-bedrijven relevant zijn. Zie afbeelding 2. Deze worden vervolgens uitgewerkt in bedrijfsregels. De trace naar het juridisch object wordt vastgehouden, zodat bij een wetswijziging meteen de impact hiervan zichtbaar is.

Voorbeeld bedrijfsregel en gestructureerd vocabulaire

Toepasbaar RuleSpeak patroon:

Iets is onder voorwaarden toegestaan met gebruik van "indien" > ... mag alleen ... indien ...

Invulling patroon

Een gegeven over een persoon mag alleen worden gebruikt door een OV-bedrijf indien aan alle volgende voorwaarden is voldaan:

- de persoon is een klant van het OV-bedrijf;
- het gebruiken van het gegeven is nodig voor het uitvoeren van een dienst door het OV-bedrijf.

Zes redenen waarom bedrijven baat hebben bij regelbeheersing:

1. De wendbaarheid van de organisatie wordt verhoogd. Expliciete regels beschrijven het gewenste gedrag van mensen en informatiesystemen. De mate van controle en bestuurbaarheid neemt toe door deze expliciete beheerslaag;
2. De transparantie in de bedrijfsvoering verbetert. Regels worden centraal inzichtelijk gemaakt en het is duidelijk hoe ze zijn geïmplementeerd. Hierdoor wordt het eenvoudiger het gedrag van de organisatie te verantwoorden;
3. De efficiëntie van de bedrijfsvoering neemt toe. Het gemeenschappelijk beheer van de bedrijfsregels bestendigt de in een organisatie aanwezige kennis, die daarmee beter kan worden ingezet en de organisatie niet verlaat bij personele wijzigingen. De organisatie zal beter presteren;
4. De mate van handelingsvrijheid wordt duidelijk. Regels geven de kaders aan waarbinnen men vrij is te handelen. Onduidelijke regels beperken de handelingsvrijheid door het introduceren van vage kaders;
5. De kosten van (IT-)projecten kunnen omlaag. Door een grondige en complete eerste (juridische) analyse is vooraf helder wat er precies moet gebeuren. Het gehele traject zal hierdoor efficiënter verlopen;
6. De ambiguïteit in wet- en regelgeving wordt gedetecteerd. Hiaten en leemtes worden gesignaleerd, waardoor uiteindelijk de kwaliteit en eenduidigheid van juridische regels zal verbeteren.

Vocabulaire

- een gegeven is een bekend feit over iets of iemand;*
- een persoon is een mens met rechten en plichten;*
- een bedrijf is een organisatie met een winst oogmerk;*
- klant is een relatie van een bedrijf die diensten of producten afneemt;
- een OV-bedrijf is een bedrijf dat tegen betaling via vooraf vastgelegde routes personen vervoert middels een openbaar transportmiddel.

*De definities met een * zijn overgenomen uit de Van Dale. Deze algemene begrippen behoeven meestal geen definitie in een bedrijfsvocabulaire, omdat zij bekend verondersteld kunnen worden.*

Deze bedrijfsregels kunnen direct gebruikt worden in werkinstructies voor de medewerkers of als specificaties voor softwareontwikkeling. Door de gestructureerde wijze waarop de regel is opgesteld kan een programmeur of analist de regel makkelijk vertalen naar de syntax van een rule engine voor uitvoering in de geautomatiseerde afhandeling.⁵ Vaak wordt gedacht dat toepassen van de regelbeheersingsmethode gelijk gesteld kan worden aan het inzetten van een rule engine. De 'aanpak voor regelbeheersing' behelst echter meer en heeft een reikwijdte ver buiten het vakgebied van automatisering.

Tot slot

Het invoeren van regelbeheersing is echt een transformatie. Het verandert de manier van werken en heeft een grote impact op informatievoorzieningen. Naar alle waarschijnlijkheid moet een geheel nieuwe bedrijfs- en IT-architectuur doorgevoerd worden. Het is dus een hele organisatie op zich, welke deel uit maakt van het reguliere proces. Dit betaalt zich echter terug. Je kan betere vooraf geld en energie in de solide basis steken dan achteraf met ad hoc oplossingen werken, met alle problemen van dien.

Noten

1. 'Beleid' heeft in dit artikel een zo breed mogelijke betekenis.
2. Een norm kan worden gedefinieerd als een maatstaf of een richtsnoer voor handelen. In een norm is verwoord welk gedrag in een bepaalde situatie moet of mag worden ontplooid, of moet of mag worden nagelaten. Een norm kan ook bevatten welke situatie moet of mag bestaan of juist niet mag bestaan.
3. CBP, 'Geen algemene direct marketing met reisgegevens OV-chipkaart zonder toestemming klant', 11 november 2008, www.cbpweb.nl/documenten/pb_20081111_ovchip_dm.shtml
4. Ross, 2009.
5. Een rule engine is een software-ontwikkelomgeving die speciale ondersteuning biedt voor de omgang met regels. De rule engine wordt vaak gebruikt om een beslissingsdienst in te richten die de regels toepast op data, om tot beoordeling of advies te komen.

Tim Klein Robbenhaar is juridisch consultant. Rosalie van Oostrom is oprichter van en partner bij Juris. Silvie Spreeuwenberg is oprichter en eigenaar van LibRT.