

Wendbaar wetgeven

Omslagontwerp: Haagsblauw, Den Haag
Omslagillustratie en figuren: Jaap Goslings, Redbike
Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2018 M.H.A.F. Lokin | Boom juridisch

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6290-552-8
ISBN 978-94-6274-941-2 (e-book)
NUR 820

www.boomjuridisch.nl

VRIJE UNIVERSITEIT

Wendbaar wetgeven

De wetgever als systeembeheerder

ACADEMISCH PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van de graad Doctor
aan de Vrije Universiteit Amsterdam,
op gezag van de rector magnificus
prof.dr. V. Subramaniam,
in het openbaar te verdedigen
ten overstaan van de promotiecommissie
van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid
op 31 oktober 2018 om 11.45 uur
in de aula van de universiteit,
De Boelelaan 1105

door

Maria Henriette Anna Francisca Lokin

geboren te Geldrop

promotor: prof.mr. F.J. van Ommeren
copromotor: prof.mr. A.R. Lodder

Voorwoord

Wetgeving is de meest interessante talige uiting die ik ken. In kunstig geconstrueerde formuleringen vangt de wetgever situaties waarin mensen verkeren of kunnen belanden en voorziet die van normen – meer en minder bindend – die de gevolgen daarvan wegnemen of juist bevestigen. De wetgever heeft een eigen vocabulaire, eigen regels en conventies, een eigen proces en eigen instituties.

Sommigen stellen dat de wetgever niet meer is dan een procedure, maar die stelling onderschrijf ik niet. In mijn loopbaan bij verschillende ministeries en op verschillende deelterreinen van het wetgevingsvak heeft de wetgever voor mij een gezicht gekregen. Dat gezicht wordt niet alleen bepaald door de wetgevingsjuristen, maar ook door beleidsmakers en uitvoerders die een rol hebben in de wording en werking van wetgeving.

Het verbinden van de wet in wording met de wet werking en de invloed die ICT daarop heeft of zou moeten hebben, is een rode draad geworden in mijn werk. Eerst bij Justitie vanuit het perspectief van het wetgevingsbeleid, en later bij de Belastingdienst vanuit het perspectief van de uitvoeringspraktijk. Maar de centrale vraag bleef hetzelfde: hoe kan de wetgever zijn product en proces zo inrichten dat de regels letterlijk tot hun recht komen in de ICT-toepassingen die voor de uitvoering worden ingezet.

Dit boek bevat het begin van een antwoord op die vraag; het brengt inzichten uit verschillende disciplines bij elkaar als inspiratie voor een herontwerp van wetgeving en wetgevingsproces. Ik hoop natuurlijk dat die inspiratie aanstekelijk is en dat het een opstap zal zijn voor een daadwerkelijke verandering. Die is nodig, want in de 170 jaar die verstreken zijn na de invoering van de Grondwet waarin ons wetgevingsproces zijn huidige vorm kreeg, is er veel veranderd in de wereld om ons heen. De manier waarop we wetgeving maken is mijns inziens onvoldoende meegegroeid met die veranderingen.

Maar zelfs al zou een vervolg uitblijven, dan nog is het onderzoek dat ik voor dit boek heb gedaan vruchtbaar geweest. Ik had me toen ik in 2013 begon eigenlijk niet gerealiseerd dat het schrijven van een proefschrift gewoon weer studeren is. En dat je er zelf dus ook weer heel erg veel van leert, zowel wat betreft inhoud, als wat betreft doorzettingsvermogen en omgaan met teleurstellingen. Het heeft mijn interesse of zelfs liefde voor wetgeving – in al zijn facetten – alleen nog maar versterkt.

Ik ben iedereen dankbaar die op wat voor manier dan ook – fysiek of mentaal, in woord of daad – een bijdrage heeft geleverd aan het resultaat of de weg er naar toe. Bijzondere vermelding verdienen mijn ‘bazen’ bij de Belastingdienst, die ruimhartig

studieverlof beschikbaar stelden en het mogelijk maakten dat ik in 2017 een paar maanden achtereen kon doorwerken aan afronding van mijn proefschrift. Bij naam noem ik Frank van Ommeren en Arno Lodder, als immer positief-kritische promotoren. En natuurlijk Pien en Noor, die zich ongetwijfeld afgevraagd hebben waarom ik nou zo nodig een boek moest schrijven, maar me toch gewoon mijn gang hebben laten gaan.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	11
1.1	Inleiding	11
1.2	Ontwikkelingen in de uitvoering van wetgeving	13
1.3	Ontwikkelingen in automatisering	17
1.4	De relatie tussen wetgeving, uitvoeringsbeleid en ICT	19
1.4.1	Algemene wetgeving	20
1.4.2	Andere bronnen: uitvoeringsbeleid en bedrijfsbeleid	27
1.5	Wetgeving als product: taalmodel, wetgevingsvocabulaire en linked data	28
1.6	Wetgeving als proces: ondersteuning en samenwerking	31
1.7	Opzet van het boek	33
2	Kennisgebaseerd werken: wat en hoe?	35
2.1	Inleiding	35
2.2	Wat is kennisgebaseerd werken?	36
2.3	De essentie van op wetgeving gebaseerde uitvoeringsprocessen	40
2.4	Kennisgebaseerd werken in de praktijk	42
2.4.1	Inleiding	42
2.4.2	Naar een wendbare wetsuitvoering bij de Belastingdienst	43
2.4.3	INDiGO: ondersteuning van uitvoeringsprocessen bij de IND	59
2.4.4	Standard Business Reporting: stroomlijning van financiële verantwoording door ondernemers	70
2.5	Bevindingen en oplossingsrichtingen	76
2.5.1	Bevindingen op grond van de praktijkvoorbeelden	76
2.5.2	Oplossingsrichtingen	78
2.6	Beschouwing	87
3	Structuur van wetgeving vanuit uitvoeringsperspectief	89
3.1	Inleiding	89
3.2	Structuur van wetgeving	94
3.2.1	Inleiding	94
3.2.2	Formele structuur	95
3.2.3	Materiële structuur	101
3.2.4	Conclusie ten aanzien van de structuur van wetgeving	121
3.3	Rechten, plichten en bevoegdheden in wetgeving	122
3.3.1	Inleiding	122
3.3.2	De benadering van Hohfeld en varianten daarop	123
3.3.3	Hoe worden rechten, plichten en bevoegdheden uitgedrukt?	132
3.3.4	Conclusie ten aanzien van rechten, plichten en bevoegdheden in wetgeving	144

3.4	Gegevens en processen in wetgeving	145
3.5	Beschouwing	149
4	Naar een aanpak voor het expliciteren van de betekenis van wetgeving: taalmodel en wetgevingsvocabulary	151
4.1	Inleiding	151
4.2	Toelichting op de onderdelen van de aanpak	152
4.3	Beschrijving van het taalmodel	157
4.4	Beschrijving van het wetgevingsvocabulary	165
4.5	Voorbeelden van toepassing van het taalmodel en van het wetgevingsvocabulary	167
4.5.1	Inleiding	167
4.5.2	Voorbeelden van toepassing van het taalmodel	168
4.5.3	Voorbeeld van het wetgevingsvocabulary	196
4.6	Beschouwing	199
5	Toepassing in het wetgevingsproces: wendbaar wetgeven	201
5.1	Inleiding	201
5.2	Het wetgevingsproces nader beschouwd	203
5.2.1	Illustratie van het onderscheid tussen het juridische en bestuurlijk-politieke wetgevingsproces	203
5.2.2	Aansluiting van het wetgevingsproces op maatschappelijke en technologische ontwikkelingen	204
5.2.3	Een nieuwe rationaliteit in het wetgevingsproces	207
5.3	Veranderingen in het juridische wetgevingsproces	212
5.3.1	Inleiding	212
5.3.2	Toepassing van linked data bij de redactie van wetgeving	215
5.3.3	Toepassing van taalmodel en wetgevingsvocabulary bij de redactie van wetgeving	229
5.4	Veranderingen in het bestuurlijk-politieke wetgevingsproces	239
5.4.1	Inleiding	239
5.4.2	Veranderingen in de ambtelijke voorbereiding van wetgeving	245
5.4.3	Veranderingen in de parlementaire behandeling van wetgeving	270
5.5	Beschouwing	278
6	Bevindingen en vooruitblik	281
6.1	Inleiding	281
6.2	Beantwoording van de eerste drie deelvragen	283
6.3	Beantwoording van de vierde en vijfde deelvraag	285
6.4	Conclusie en vooruitblik	289
	Samenvatting	293
	Summary	297

Bijlage A	
Personen die medewerking hebben verleend aan het onderzoek	301
Bijlage B	
Een gedachtewisseling in vijf bedrijven over de betekenis van wetgeving	303
<i>Inleiding</i>	303
<i>Beschrijving van de analyse</i>	303
<i>Gedachtewisseling</i>	305
Eerste bedrijf: uitstel	305
Tweede bedrijf: ontvangstbevestiging	307
Derde bedrijf: einde fiscaal jaar	307
Vierde bedrijf: informatie aanleveren	308
Vijfde bedrijf: ambtshalve aanslag	308
Bijlage C	
Rechten, plichten, bevoegdheden bij aanslagbelastingen (hoofdstukken II en III Awr)	311
Bijlage D	
Voorbeeld van het wetgevingsvocabulaire	323
Bijlage E	
Overzicht voorbereiding wetvoorstel Generieke digitale infrastructuur	333
Bijlage F	
Analyse van de Aanwijzingen voor de regelgeving	341
<i>Inleiding</i>	341
<i>Analyse</i>	341
Aanwijzing 1.3, eerste lid Definities	341
Aanwijzing 2.10 Lasten voor de maatschappij en de overheid	342
Aanwijzing 2.47 Terminologie Algemene wet bestuursrecht	343
Aanwijzing 3.2 Terminologie ‘moeten’ en ‘dienen’	343
Aanwijzing 3.7 Uniformiteit van begrippen	344
Aanwijzing 3.10 Ficties en rechtsvermoedens	344
Aanwijzing 3.12 Uitdrukking ‘en/of’	345
Aanwijzing 3.27 Verwijzingen	345
Aanwijzing 3.37 Aanhalen regelingen zonder citeertitel	346
Aanwijzing 3.56 Onderverdeling in hoofdstukken e.d.	347
Aanwijzing 3.59 Opsommingen	347
Aanwijzing 3.60, tweede lid Karakter opsomming	348
Aanwijzing 4.43 Inhoud toelichting	348
Aanwijzing 4.48 Opbouw toelichting	348
Aanwijzing 4.51 Vermelding vindplaatsen	349
Aanwijzing 5.1 Begripsbepalingen	349

Aanwijzing 6.6 Wijze van nummering van artikelen	350
Aanwijzing 6.7 Wijziging van opschrift en aanhef	350
Aanwijzing 6.21 Vergelijkend overzicht oude en nieuwe bepalingen	351
Aanwijzing 6.28 Toelichting nota van wijziging	351
Aanwijzing 6.32 Ver Nummering wetsvoorstel	352
Aanwijzing 7.18 Vormgeving nota n.a.v. het verslag	352
Aanwijzing 8.13 Toelichting inzake verdragen	353
Aanwijzing 9.12 Transponeringstabel EU-implementatieregeling	353
Bijlage G	
Schrijfwijzer voor toelichtingen en parlementaire vervolgstukken	355
<i>Inleiding</i>	355
Richtlijnen voor structurering van toelichtingen en parlementaire vervolgstukken	356
Geraadpleegde literatuur	365
Lijst van gebruikte afkortingen	387

1 Inleiding

*Wetten die geen bijdrage leveren aan de praktijk van het handelen zijn ondingen.*¹

1.1 Inleiding

Dit boek gaat over de wet in wording, vanuit het perspectief van de wet in werking. Uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid, zoals de Belastingdienst, het UWV, de SVB, de IND en DUO, gebruiken ICT-systemen voor de uitvoering van wetgeving waarin verplichtingen en aanspraken zijn opgenomen voor burgers en bedrijven. Het kan gaan om het toekennen van uitkeringen of toeslagen, het verlenen van vergunningen of het heffen en innen van belastingen. De schaal waarop zij werken maakt inzet van ICT onmisbaar: het gaat vaak om grote groepen burgers en bedrijven en de tijd waarin beslist moet worden is meestal kort. Daarnaast willen zij dienstverlenend zijn, niet alleen omdat de samenleving dat vraagt van de overheid, maar ook omdat de ervaring leert dat dat de naleving van regels door burgers en bedrijven ten goede komt.

Om wetgeving te kunnen uitvoeren met behulp van ICT – verder spreek ik van *digitale uitvoering* – moet deze vertaald worden naar systeemspecificaties. Die vertaling houdt in dat de wetgeving (vaak in stappen) geformaliseerd wordt tot de opdrachten – in de vorm van algoritmen in softwarecode – op grond waarvan een systeem zijn taken uitvoert. Omdat de termijn voor implementatie van nieuwe wetgeving vaak kort is, zoeken uitvoeringsorganisaties naar manieren om het aanpassingsvermogen van hun ICT-systemen te vergroten. Dat gebeurt onder meer door het toepassen van ontwikkelmethoden waarbij de specificaties niet meer diep worden weggeprogrammeerd in de systemen, maar in de vorm van kennismodellen buiten de systemen worden gemodelleerd en onderhouden. Dat kan worden aangeduid als *kennisgebaseerd werken*. Het beoogt bij te dragen aan een *wendbare wetsuitvoering*. De term *wendbaar* geeft daarbij uitdrukking aan het vermogen om gemakkelijk(er) in te spelen op snel veranderende omstandigheden.

De afgelopen decennia zijn in de wetenschap en uitvoeringspraktijk methoden en instrumenten ontwikkeld om de vertaling van wetgeving naar specificaties te ondersteunen. Welke wijze van implementeren daarbij ook gekozen wordt (*hard coded* of kennisgebaseerd), het blijft een complex proces, omdat de onderliggende wetgeving niet altijd even helder is. Regelingsteksten zijn vaak ambigu en bevatten veel impliciete verwijzingen, bovendien bezigt de wetgever een specifiek taalgebruik. Een tweede complicerende factor is dat de wetgevers en de ontwikkelaars van ICT-systemen elkaars wereld – zowel fysiek als mentaal – niet delen.² De wetgever heeft

1 Witteveen (2014, p. 205).

2 Zie ook Peters (2016, p. 440).

langzamerhand een rol gekregen in het systeembeheer, maar de vraag is of hij daarop al voldoende is toegerust.

In dit onderzoek wordt bezien hoe de wetgever kan bijdragen aan wendbaarheid van de uitvoering door de complexiteit van wetgeving met het oog op de vertaalslag naar digitale uitvoering te verminderen met aanpassingen in product (de ontwikkelmethode) en proces (de ontwikkelorganisatie). De achterliggende gedachte hierbij is dat het streven naar wendbare wetsuitvoering, maar ook de rol van de wetgever als systeembeheerder, gebaat is bij een wendbare wetgeving. Dat 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?

In de volgende paragrafen werk ik deze onderzoeksvraag uit. Om de context van het onderzoek te duiden, besteed ik in de paragrafen 1.2 tot en met 1.4 aandacht aan ontwikkelingen in de uitvoering van wetgeving en in de automatisering, en aan verschillende wijzen waarop wetgeving doorwerkt in ICT-systemen. Daarna ga ik in op mogelijkheden voor de wetgever om de eerste stap in de vertaling van wetgeving naar specificaties voor de digitale uitvoering te ondersteunen, waarbij ik kijk naar wetgeving als product (de wijze waarop regelingen zijn ingericht) en als proces (de wijze waarop regelingen tot stand komen en waarop in het totstandkomingsproces wordt samengewerkt tussen de betrokken partijen). Dit komt aan de orde in de paragrafen 1.5 en 1.6 en leidt tot een aantal deelvragen ter uitwerking van de centrale onderzoeksvraag. In paragraaf 1.7 beschrijf ik de wijze waarop deze deelvragen in dit boek worden behandeld.

Het uitgevoerde onderzoek is beschrijvend van aard; op basis van literatuur en van casus die inzicht geven in de behoeften van uitvoerders bij omzetting van wettelijke regels naar specificaties voor ICT-systemen (ofwel naar een geformaliseerde weergave op grond waarvan geredeneerd kan worden met en over die regels) is een aanpak uitgewerkt die die behoeftes in elk geval deels vervult. Empirische evidentie over de feitelijke werking van de aanpak is op dit moment nog niet te geven, omdat brede toepassing niet binnen de scope van het onderzoek te realiseren was. Wel wordt door toepassing van de aanpak op verschillende soorten wettelijke bepalingen de werking ervan getoond en wordt geïllustreerd welk inzicht dit geeft in de betekenis van wetgeving. Ook worden functionele toepassingen en procesmatige randvoorwaarden beschreven voor succesvolle implementatie van de aanpak.

In de centrale onderzoeksvraag en de hierna volgende deelvragen wordt gesproken over 'wetgeving', zonder onderscheid naar wetgevingsdomeinen.³ Een differentiatie

3 De begrippen wet en wetgeving worden in dit boek ook gebruikt in materiële zin. Het zijn dus verzameltermen voor de wet (in formele zin) zelf, maar ook alle daarop gebaseerde gedelegeerde wettelijke regelingen.

bij implementatie van de aanpak – waarbij gestart wordt met de wetgeving op het terrein van de grote uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid – is echter denkbaar en kan bijdragen aan een succesvolle invoering.

1.2 Ontwikkelingen in de uitvoering van wetgeving

De wijze waarop wetgeving wordt uitgevoerd is de laatste decennia als gevolg van maatschappelijke en economische ontwikkelingen ingrijpend veranderd. In 1978 bedroegen de geraamde uitgaven aan sociale zekerheid nog zo'n f10 miljard (€ 4,5 miljard), tegen € 79 miljard in 2018. Ook de groei van de belastinginkomsten in deze periode is significant: van f 80 miljard (€ 36,4 miljard) in 1978 naar € 284,5 miljard in 2018.⁴ In dezelfde periode groeide de bevolking van een kleine 14 miljoen naar ruim 17 miljoen mensen.⁵ Inzet van financiële instrumenten als belastingen, heffingen, toeslagen en subsidies, voor zowel gedragsbeïnvloeding als inkomensbeleid, leidden tot een flinke aanwas van regels. Ook andere terreinen, zoals milieu, ruimtelijke ordening en arbeid werden steeds intensiever gereguleerd, mede onder invloed van Europees beleid. Deze ontwikkelingen brengen mee dat aan het effectueren van het merendeel van de Nederlandse wetgeving inmiddels een uitvoeringsorganisatie te pas komt. De normstelling in de wetgeving richt zich inmiddels evenzeer op de aansturing van die uitvoeringsorganisaties als op de gedragsbeïnvloeding van burgers.⁶

Deze ontwikkelingen hebben geleid tot vergaande digitalisering van de uitvoering van wetgeving.⁷ Uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid hebben massale processen uit te voeren voor uitkeringsverstrekking, subsidie – en vergunningverlening en voor belastingheffing. Een voorbeeld: de populatie voor de toeslagenwetgeving (huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget) bestaat uit circa 6 miljoen huishoudens.⁸ Om deze aan het einde van ieder jaar duidelijkheid te geven over hun toeslagen voor het volgende jaar, verzendt de Belastingdienst in de eerste twee weken van november aan de gehele populatie voorschotbeschikkingen. Dit proces wordt binnen de Belastingdienst toepasselijk aangeduid als MAC: massaal automatisch continueren. Het kan alleen binnen die korte termijn worden gerealiseerd met behulp van ICT-systemen.

In de uitvoeringsprocessen wordt ook steeds meer gebruik gemaakt van elektronisch door de burger aangeleverde gegevens, zoals bijvoorbeeld bij de aangifte inkomstenbelasting. Deze wordt inmiddels door 97% van de belastingplichtigen elektronisch

4 <http://www.rijksbegroting.nl/algemeen/rijksbegroting/archief,1971---1980.html> en <http://www.rijksbegroting.nl/2018/voorbereiding/begroting>.

5 <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/37556/table?ts=1522834418024>.

6 Zie hierover ook Klein Haarhuis & Niemeijer (2008).

7 Zie hierover ook Schokker (1994, p. 148) en Bovens (2003, hoofdstuk 4). Bovens omschrijft de ontwikkeling in de verbeelding van bureaucratie treffend als van “mannen die dossiers verplaatsen” naar “zalen met zacht zoemende servers”.

8 <https://over-ons.belastingdienst.nl/feiten-en-cijfers/>.

ingediend.⁹ Het merendeel daarvan komt binnen via de online aangiftevoorziening op het portaal MijnBelastingdienst.

Onderdeel van de geautomatiseerde processen is de bepaling van de zogenoemde *uitworp* op basis van deze gegevens: welke zaken worden aan de hand van vooraf vastgestelde kenmerken geselecteerd voor handmatige behandeling door beslis- of toezichtmedewerkers.¹⁰ Het ontbreken van bepaalde informatie, de aanwezigheid van inconsistenties in aangeleverde gegevens of het feit dat de indiener behoort tot een bepaalde doelgroep zijn voorbeelden van zulke kenmerken. Zo wordt ook de inzet bij toezicht en handhaving aangestuurd door het elektronische proces.

Voor de grote vlucht die digitale uitvoering heeft genomen, zijn naast de massaliteit van de uitvoeringsprocessen en (uiteraard) de brede beschikbaarheid van computers, nog twee redenen aan te wijzen. Dit zijn de veranderde relatie tussen overheid en burger en het streven naar hogere effectiviteit en efficiency van overheidsorganisaties.

De veranderde relatie tussen overheid en burger: de overheid als dienstverlener

De relatie tussen overheid en burger lijkt zich de laatste jaren te ontwikkelen van hiërarchie naar nevenschikt: de overheid neemt steeds meer de gedaante aan van een vriendelijke en hulpvaardige ondersteuner van de burger.¹¹ Bovendien werd (en wordt soms nog steeds) het bedrijfsmatig denken als beeld voor het overheidshandelen genomen.¹² Bestuursorganen worden in die visie *dienstverleners* en burgers zijn *klanten*. Deze ontwikkelingen worden overigens niet algemeen als positief aangemerkt. De gedachte is dat daarmee de balans tussen waarden van de overheid (rechtvaardigheid en algemeen belang) en van de samenleving (aardigheid en eigen belang) wordt verstoord. Het leidt gemakkelijk tot verwarring over noden die de overheid moet lenigen, en wensen die mensen zelf zouden moeten vervullen, wat op zijn beurt de afbakening tussen verantwoordelijkheden en taken van de overheid en die van burgers diffuus maakt.¹³

Niettemin is deze ontwikkeling van invloed op de manier waarop bestuursorganen hun functie vervullen. Regels vertalen zich niet meer (alleen) in formulieren en for-

9 Cijfers op basis van de aangiftes over belastingjaar 2016 uit de 19^e Halfjaarsrapportage Belastingdienst (Kamerstukken II 2016/17, 31 066, nr. 355, bijlage, p. 49). Particulieren doen op grote schaal 'vrijwillig' elektronisch aangifte. Voor ondernemers is de elektronische aangifte voor de meeste belastingen verplicht sinds 2005, aanvankelijk op grond van artikel 8 en sinds 1 november 2015 op grond van artikel 3a van de Algemene wet inzake rijksbelastingen.

10 Zie ook Van Eck (2018, p. 310-311). Naast uitworp kan ook sprake zijn van *uitval*, die term wordt gebruikt als zaken door technische gebreken niet geautomatiseerd afgehandeld kunnen worden.

11 Zie over het verband tussen wetgeving en horizontalisering al Van Ommeren (1996, p. 8-9).

12 Zie kanttekeningen hierbij in het jaarverslag van de Raad van State over 2005 (p. 28 e.v.). Ook Van Ommeren (2012, p. 154 e.v.).

13 Frank Ankersmit, Wie de burger behandelt als klant, vraagt om problemen, NRC Handelsblad, 20 september 2008, <https://www.nrc.nl/nieuws/2008/09/20/wie-de-burger-behandelt-als-klant-vraagt-om-problemen-11610296-a353974>. Ook Steven de Jong, Want een klant van de staat wordt snel woedend, NRC Handelsblad 20 september 2008, via <https://www.nrc.nl/nieuws/2008/09/20/want-een-klant-van-de-staat-wordt-snel-woedend-11610380-a695324>. Hierover ook Schuyt (2013), die in digitalisering overigens ook mogelijkheden ziet om de verhouding tussen overheid en burgers opnieuw vorm te geven (2011, p. 159-160).

maliteiten, maar in *diensten*, ook als het gaat om het vervullen van een plicht. Er bestaat geen eenduidige definitie van het begrip dienst, maar ik versta hieronder ieder samenstel van handelingen of voorzieningen dat de burger ondersteunt bij het voldoen aan verplichtingen of het geldend maken van aanspraken jegens de overheid. Die diensten worden in toenemende mate verleend via digitale kanalen zoals (*web*) *portalen*: besloten en gepersonaliseerde internetsites waarop informatie kan worden gevonden, aanvragen kunnen worden ingediend en statusgegevens kunnen worden geraadpleegd. Voorbeelden zijn MijnOverheid, MijnBelastingdienst, MijnToeslagen en MijnDUO. De focus op dienstverlening door de overheid wordt mede verklaard door het streven naar vermindering van *regeldruk*. Het begrip regeldruk laat zich moeilijk definiëren; het is een verzamelterm waarvan de betekenis bepaald wordt door een veelheid aan aspecten.¹⁴ De in het overheidsbeleid voor regeldrukvermindering gebruikelijke definitie gaat uit van de tijd en kosten die burgers kwijt zijn aan het naleven van regels.¹⁵ In die benadering is in feite elke regel een last. Regeldruk laat zich beter omschrijven als de relatie tussen het aantal regels en de moeite die men zich moet getroosten om deze toe te passen of na te leven. Het aantal regels kan omvangrijk zijn, maar als het toepassen of naleven ervan naadloos aansluit bij dagelijkse bezigheden of gebruikelijke werkwijzen, zal de druk die wordt gevoeld klein zijn. Omgekeerd kan een enkele verplichting een grote last betekenen indien de naleving veel inspanning, tijd of geld kost. Daarbij speelt uiteraard een rol welke ondersteuning de overheid biedt bij het toepassen van de regels.

Sinds eind jaren '90 voeren opeenvolgende kabinetten uitdrukkelijk beleid op vermindering van regeldruk¹⁶ en digitale dienstverlening door de overheid.¹⁷ Het regeerakkoord van het kabinet Rutte II bevatte zelfs de ambitieuze doelstelling dat burgers en bedrijven uiterlijk in 2017 een recht op elektronisch zakendoen zouden krijgen en “al hun zaken met de overheid (zoals het aanvragen van vergunningen)” digitaal zouden kunnen afhandelen.¹⁸

Er is nog een andere verklaring voor de opkomst van de dienstverlenende overheid, namelijk het streven naar verbetering van de naleving van regels. De gedachte is dat preventie (van overtreding van regels) effectiever en efficiënter is dan repressie (handhaven bij overtreding). Het aansluiten bij gedrag van de burger en het ondersteunen van gewenst gedrag zijn manieren om die naleving te bevorderen. In dit

14 Van Gestel & Hertogh (2006, p. 12-16) en Van Ommeren (2012, p. 123-126).

15 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/regeldruk>.

16 Aanvankelijk lag de focus op administratieve lasten: de kosten die gemoeid zijn met het naleven van informatieverplichtingen uit wet- en regelgeving. Later zijn hier ook andere aspecten bij gekomen, zoals nalevingskosten, gepercipieerde lasten. Zie voor een overzicht van het beleid op het gebied van administratieve lasten en regeldruk Kamerstukken II, 29 515.

17 Kamerstukken II 1998/1999, 26 387, nr. 1.

18 Deze ambitie – ook wel aangeduid als Digitaal 2017 – is uitgewerkt in een Visiebrief digitale overheid (Kamerstukken II 2012/13, 26 643, nr. 280). Zie voor een korte schets van de ontwikkeling van de digitale overheid ook Lokin & Zandbergen (2014, p. 292-293).

verband wordt gesproken van *nudging* of keuzearchitectuur.¹⁹ Voorbeelden hiervan zijn verkeersdrempels en de bekende vlieg in uninoirs, maar ook de vooringevulde aangifte inkomstenbelasting. Voor bijna 75% van de belastingplichtigen wordt deze aangifte inmiddels klaargezet op MijnBelastingdienst, ingevuld met gegevens die de Belastingdienst (in feite als contra-informatie ten behoeve van toezicht)²⁰ verkrijgt van werkgevers, banken en verzekeraars e.d. Belastingplichtigen hoeven zelf vrijwel niets meer in te vullen en de gegevens alleen nog maar te controleren.²¹ Dit stimuleert het juist en tijdig invullen van de aangifte.

Verhogen van efficiency van overheidsorganisaties

Het realiseren van een kleine, efficiënte en slagvaardige overheid staat sinds de jaren '80 op de agenda van vrijwel alle kabinetten.²² ICT wordt bij uitstek als medium gezien om dat doel te bereiken: hoe meer (beslis)processen geautomatiseerd kunnen worden afgehandeld, des te groter de winst in termen van tijd en geld. Kabinetsnota's en programma's als *Andere overheid*²³, *Vernieuwing Rijksdienst*²⁴ en *Compacte Rijksdienst*²⁵ geven blijk van een groot geloof in benutting van ICT voor verhoging van efficiency en slagkracht van de (rijks)overheid.

Daarnaast komt gebruik van ICT tegemoet aan de groeiende behoefte in de maatschappij aan zekerheid en reductie van risico's. Die gaat gepaard met een grote behoefte aan verantwoordingsinformatie, niet alleen over inhoud (zijn de juiste beslissingen genomen: rechtmatige verstrekking van vergunningen, subsidies etc.), maar ook over het proces (worden publieke middelen niet verspild).²⁶ Waar vroeger kon worden volstaan met het vertalen van wettelijke regels naar een eenvoudig aanvraagformulier met primaire informatie over de betrokkene en de activiteit, moet nu gezorgd worden dat ook allerlei secundaire informatie over het proces kan worden gegenereerd, zoals doorlooptijden, uitvalpercentages e.d., ten behoeve van interne en externe verantwoordingsrapportages.²⁷ Dit wordt wel aangeduid als bestuurlijke informatievoorziening. Zonder inzet van ICT is dit niet realiseerbaar.²⁸

19 Thaler & Sunstein (2009), Tiemeijer (2012 p. 96-101) en Van Gestel (2013). Zie ook Van Rooij & Geurts (2014) over toepassing van dit concept in het fiscale domein.

20 Voor gegevens van banken en verzekeraars is deze zogenoemde *renseignering* geregeld in de Wet IB2001 en het Uitvoeringsbesluit IB 2001. Werkgevers verstrekken de gegevens in het kader van de loonaangifte op grond van de Wet op de loonbelasting 1964.

21 19^e Halfjaarsrapportage Belastingdienst (Kamerstukken II 2016/17, 31 066, nr. 355, bijlage, p. 5).

22 Zie hierover ook de kritische beschouwing in het jaarverslag van de Raad van State 2009, p. 28 e.v.

23 Kamerstukken II 2003/04, 29 362, nr. 1, p. 6, 10, 18-20, 35.

24 Kamerstukken II 2007/08, 31 201, nr. 3, p. 6, 13, 14, 26, 30-32.

25 Kamerstukken II 2010/11, 31 490, nr. 54, p. 8, 13-14.

26 Dit is wat Power (2009) en Beck (1992) aanduiden als de *audit society* of *risk society*.

27 Zie de bijlagen met productiecijfers in de halfjaarsrapportages van de Belastingdienst (Kamerstukken II, 31 066).

28 Verhagen (2011, p. 23).

1.3 Ontwikkelingen in automatisering

In de jaren '50 deed ICT zijn intrede in het Nederlandse bedrijfsleven en bij de overheid met de inzet van de eerste *mainframes*.²⁹ Dit waren grote, centraal opgestelde computers met een (voor die tijd) groot rekenvermogen. Bij deze machines werden de uit te voeren programma's samen met de te be- of verwerken gegevens aangeleverd, aanvankelijk op ponskaarten die in *batches* (stapels) werden ingevoerd. Omdat dat veel tijd kostte, ging men terminals en schijfgeheugens op de mainframes aansluiten. Dat maakte het mogelijk om direct vanaf schijf gegevens in te voeren of programma's te laten draaien.

De volgende stap, in de jaren '70 was de introductie van de minicomputer. Deze computers waren nog steeds zo groot als een kast of een bureau, maar niettemin zoveel kleiner dan de mainframes dat zij voor werkzaamheden van een afdeling of individu ingezet konden worden. Ze waren ook voorzien van een beeldscherm en toetsenbord, zodat ze gemakkelijker te bedienen waren.

De verdere verkleining van de computer tot de huidige PC (die vanaf de jaren '80 breed werd 'uitgerold' binnen overheidsorganisaties) en de ontwikkeling van netwerken waarin verschillende computers aan elkaar gekoppeld konden worden en van geavanceerde en vooral gebruiksvriendelijke *interfaces* (zoals Windows), brachten ICT binnen bereik van alle gebruikelijke bureauwerkzaamheden. Inmiddels is de computer (gereduceerd tot het formaat van laptop, tablet of smartphone) niet meer weg te denken uit het dagelijkse werk. Daarbij gaat het niet alleen om traditionele kantoorwerkzaamheden (tekstverwerking e.d.), maar ook om hoogwaardig inhoudelijk werk met behulp van beslissingsondersteunende toepassingen. De applicaties die daarvoor worden gebruikt vormen de voorkant van geavanceerde ICT-systemen³⁰ die in staat zijn om grote hoeveelheden informatie op intelligente wijze te verwerken.

Tot de jaren '90 waren hardware en software in die ICT-systemen over het algemeen direct aan elkaar gekoppeld. De uit te voeren (wettelijke) regels en gegevens werden *hard coded* geprogrammeerd; dat betekent dat ze direct in de broncode van het systeem opgenomen waren. Het nadeel daarvan is dat in feite steeds het fundament van het systeem op de schop moet om wijzigingen door te voeren en dat kost veel tijd en geld. Aangezien deze twee dingen over het algemeen schaars zijn in de politiek-bestuurlijke omgeving waarin wetgeving tot stand komt en moet worden uitgevoerd, worden vaak *work arounds* gecreëerd om nieuwe maatregelen op tijd en binnen budget te kunnen uitvoeren. Het gevolg daarvan is extra complexiteit in de systemen,

29 Zie Van de Donk & Meyer (1994, p. 33) en Snellen (1994, p. 418-419) voor een overzicht van invoering en spreiding van ICT in het openbaar bestuur. Van den Bogaard (2008) en Rooijendijk (2007) bieden een goed gedocumenteerde en zeer leesbare geschiedenis van de ontwikkeling van de computer in Nederland.

30 Daaronder wordt verstaan een systeem om informatie te verzamelen, bewerken, analyseren, presenteren en bewaren. Het omvat hardware (apparatuur) en software (programmatuur) en gegevensbestanden, maar in de regel wordt ook de organisatie eromheen (mensen en procedures) tot het systeem gerekend. Zie Looijen & Hemmen (2011, p. 21 en 53-55).

waardoor nieuwe wijzigingen zich nog moeilijker laten implementeren. Bovendien leidt dit tot gebrek aan afstemming tussen systemen, wat het functioneren ook weer belemmert. Zo loopt het uitvoeringsapparaat langzamerhand vast.

Daarom zoeken uitvoeringsorganisaties zoals Belastingdienst, IND, UWV, SVB en DUO naar systeemontwerpen die niet alleen de uitvoering als zodanig beter ondersteunen, maar ook meer wendbaarheid bieden bij het implementeren van nieuwe wetgeving in ICT-systemen. Belangrijk element hierbij is het ontkoppelen van gegevens en applicaties, een zogenoemde scheiding van *know* en *flow*. De gegevens, bedrijfsregels en processen die uit wetgeving voortvloeien, worden met behulp van daarvoor ontwikkelde standaarden (talen) buiten applicaties gemodelleerd tot kennis- en procesmodellen die vervolgens in de systemen kunnen worden geëxecuteerd. Deze worden verder aangeduid als *specificaties*.³¹ Door het gebruik van generieke standaarden zijn de specificaties *implementatieonafhankelijk*. Daarmee wordt bedoeld dat men voor de implementatie niet gebonden is aan een bepaalde taal (code) waarin de software voor het systeem uiteindelijk geschreven wordt of aan bepaalde hardware.³²

Het scheiden van *know* en *flow* en het gebruik daarbij van standaarden maakt het mogelijk om de uit te voeren processen en de daarbij benodigde gegevens in kleine, logische eenheden op te delen, die als het ware de bouwstenen vormen voor de uit te voeren taken.

Regel- of kennisgebaseerd werken,³³ regelbeheersing, *business rule management* en *knowledge as a service* zijn benamingen waarmee deze benadering wordt aangeduid.³⁴ In dit boek wordt de term kennisgebaseerd werken gebruikt.³⁵

De voor de *flow* gebruikte systemen zijn daarbij geen grote, logge machines meer waarin kennis en proces voor een bepaalde taak van A tot Z zijn vastgelegd, maar zogenoemde *services*, vaak in een webomgeving, die kunnen worden aangeropen en die kennis en applicaties op een flexibele manier aan elkaar koppelen. Dit wordt aangeduid als *service oriented architecture*.³⁶

De ontwikkeling van het internet heeft een belangrijke impuls gegeven aan de opkomst van concepten als kennisgebaseerd werken en *service oriented architecture*. Organisaties hoeven niet meer per se zelf over ICT-systemen te beschikken, maar kunnen gebruik maken van virtuele infrastructuren en diensten die via het internet worden geleverd. Dit wordt aangeduid als *cloud computing*.³⁷

31 Zoet (2014(a), woordenlijst p. 5) omschrijft een *specificatie* als “een nauwkeurige en accurate beschrijving van de bepalingen waaraan een in te richten product of dienst moet voldoen.” Voor uitvoering in een ICT-systeem zal hieronder mijns inziens ook de geformaliseerde weergave van de “beschrijving de bepalingen” begrepen moeten worden, dus de kennis- en procesmodellen waarvan hier sprake is.

32 Op basis van Zoet (2014(a), p. 3 en woordenlijst p. 4).

33 Nijssen & Le Cat (2009).

34 Zoet (2014).

35 In paragraaf 2.2 wordt deze keuze nader toegelicht.

36 Voor een overzichtsartikel over *service oriented architecture* zie Papazoglou & Van den Heuvel (2007).

37 https://nl.wikipedia.org/wiki/Cloud_computing.

Het internet leidt ook tot andere (vaak disruptief genoemde) innovaties in ICT, zoals *blockchain*. Dat is een openbaar grootboek van transacties dat wordt bijgehouden in een keten van computers. Cryptografische technieken zorgen ervoor dat de transacties, als ze eenmaal vastgelegd zijn in de keten, niet meer veranderd kunnen worden. Dat waarborgt de authenticiteit en onweerlegbaarheid van de vastgelegde gegevens.³⁸ De bekendste toepassing van blockchaintechnologie zijn digitale munten (*cryptovaluta*) zoals *bitcoin*. De techniek is echter ook voor andere toepassingen te gebruiken, bijvoorbeeld voor *smart contracts*. Een smart contract is een algoritme waarin de voorwaarden uit een overeenkomst zijn geïmplementeerd en dat zichzelf kan uitvoeren in een computeromgeving. Met een smart contract kan bijvoorbeeld verzekerd worden dat een bepaalde som geld alleen wordt uitbetaald aan een specifieke ontvanger als bepaalde voorwaarden zijn vervuld.³⁹ In een dergelijk algoritme zouden bijvoorbeeld ook de voorwaarden voor het toekennen en uitbetalen van een toeslag kunnen worden geïmplementeerd, zodat ze kunnen worden uitgevoerd in een blockchain. Bij de rijksoverheid worden de mogelijkheden van blockchain voor de uitvoering van wetgeving verkend, bijvoorbeeld op het terrein van afvaltransport, gefinancierde rechtsbijstand en zorg.⁴⁰ Ook voor toepassing van deze nieuwe vormen van digitale uitvoering moet de kennis in wetgeving ontsloten worden.

1.4 De relatie tussen wetgeving, uitvoeringsbeleid en ICT

Een substantieel deel van het overheidsbeleid wordt geëffectueerd met wettelijke maatregelen; wetgeving wordt daarom wel aangeduid als ‘voertuig van beleid’.⁴¹ Het ontwerpen van ICT-systemen vergt een interpretatie- en vertaalslag van de wetgeving die daaraan ten grondslag ligt, om tot specificaties voor die systemen te komen. Het gaat daarbij in de eerste plaats om wetgeving op het desbetreffende beleids-terrein, in de bestuursrechtelijke literatuur wel aangeduid als bijzondere wetgeving of sectorwetgeving.⁴² In de tweede plaats gaat het om *algemene wetgeving*, die over verschillende wetgevingsdomeinen heen uitgangspunten en procedures vastlegt. De invloed van bijzondere wetgeving op ICT-systemen in de uitvoering is duidelijk: belasting- en socialezekerheidswetgeving, toeslagenwetgeving of omgevingswetgeving bevatten de regels voor het nemen van allerhande beslissingen. Ze bepalen

38 Zie voor een uitgebreide toelichting op deze technologie en perspectieven voor toepassing bij de overheid het whitepaper Blockchain <https://www.ictu.nl/nieuws/ictu-whitepaper-verkent-blockchain-voor-de-overheid>. Voor juridische aspecten zie Linneman (2016).

39 Zie https://en.wikipedia.org/wiki/Smart_contract en Tjong Tjin Tai (2017).

40 <https://www.blockchainpilots.nl>.

41 Veerman (2004, p. 15 en 2012, p. 148-149). Witteveen (2014, p. 25) karakteriseert wetgeving zelfs als een *all purpose instrument*, het ideale Zwitserse zakmes. Van Ommeren (2012, p. 137) spreekt over de instrumentele benadering van wetgeving, tegenover de normatieve benadering waarin de nadruk ligt op het waarborgkarakter van wetgeving.

42 Zie bijvoorbeeld Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male (2014, p. 58) over de verhouding tussen de Awb en bijzondere wetten.

de stappen die – in geval van digitale uitvoering – het ICT-systeem moet ondersteunen, de gegevens die daarvoor verzameld, bewerkt of opgeslagen moeten worden, de berekeningen die gemaakt moeten worden en de beoordeling van toetsingscriteria op grond van die gegevens. Een wijziging in die regels werkt vrijwel altijd door in de ICT die voor de uitvoering wordt ingezet. Dat is ook de primaire aanleiding voor dit onderzoek en voorbeelden hiervan komen in de volgende hoofdstuk uitgebreid aan de orde. De invloed van algemene wetgeving op ICT-systemen is vaak minder evident. Algemene wetgeving stelt randvoorwaarden aan of creëert waarborgen in het proces, los van de regels in de bijzondere wetgeving die de inhoud van de te nemen beslissing bepalen. Bij lezing van bepalingen over bewind en curatele in het BW zal de gedachte niet direct uitgaan naar ICT-toepassingen die de uitvoering hiervan ondersteunen, maar voor het nemen van juiste en rechtmatige beslissingen op basis van bijzondere wetgeving zijn dergelijke toepassingen wel nodig. De uitvoeringsorganisatie is bij deze wetgeving overigens niet de uitvoerder, maar het subject van de regels. In deze paragraaf worden voorbeelden gegeven van doorwerking van algemene wetgeving in ICT-systemen, met name om de verscheidenheid en alomtegenwoordigheid van invloed van wetgeving op digitale uitvoering te illustreren.⁴³

Omdat wetgeving weliswaar een zeer belangrijke, maar niet de exclusieve bron is voor de inrichting van ICT-systemen, wordt tot slot kort aandacht besteed aan enkele andere bronnen die een rol spelen.

1.4.1 Algemene wetgeving

Een eerste voorbeeld van *algemene wetgeving* met impact op de ICT in de uitvoering is de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In juridische termen geeft de Awb regels voor het verkeer tussen burgers en bestuursorganen. Vanuit ‘systeemperspectief’ bevat de Awb specificaties voor een aantal generieke beslisprocessen bij de overheid (beschikken, bezwaar) en in de rechtspraak (beroep). Zo verplicht artikel 4:13 Awb tot het nemen van een besluit binnen de wettelijk vastgestelde termijn of bij gebreke daarvan, binnen een redelijke termijn. Artikel 4:14 bepaalt dat overschrijding van de beslistermijn aan de aanvrager wordt meegedeeld. Termijnen worden in systeemspecificaties beschreven in de vorm van formules zoals: $T_{\text{einde}} = T_{\text{start}} + X$. Hierin staat T voor tijdstip (datum) en X voor het aantal weken van de beslistermijn. Dit is de basis voor het programmeren van de softwarecode. Op basis van deze formule kan een ICT-systeem bijvoorbeeld automatisch een brief met de vereiste mededeling genereren. Een computer kan moeilijk overweg met een open norm als ‘redelijke termijn’. Daarom is het prettig dat deze norm door de wetgever in artikel 4:13, tweede lid, Awb is geconcretiseerd tot acht weken. Het bij de IND gebruikte systeem INDiGO bevat zogenoemde *business services* die generieke (deel)processen zoals termijnbewaking afhandelen.⁴⁴

43 Hustinx (1985, p. 45-46) onderscheidt vier situaties in de verhouding tussen wetgeving en automatisering: er is wetgeving die onafhankelijk is van automatisering, wetgeving die automatisering belemmert, die deze stimuleert, of die de gevolgen van automatisering opvangt.

44 Zie paragraaf 2.4.3.

In ieder proces waarin de beslistermijnen van de Awb gelden, kan zo'n *business service* hergebruikt worden.

Sinds 2004 bevat de Awb ook een algemeen kader voor elektronisch bestuurlijk verkeer tussen burger en bestuursorgaan (afdeling 2.3).⁴⁵ Dit betreft uitwisseling van alle soorten berichten tussen burger en overheid via digitale middelen, bijvoorbeeld e-mail en webportalen. De afdeling is dus niet beperkt tot besluiten in de zin van de Awb. Hij bevat onder meer eisen aan vertrouwelijkheid en betrouwbaarheid van elektronisch verkeer. Dat vereist *authenticatie*: het vaststellen of een persoon is wie hij zegt te zijn, of dat de informatie die hij verstrekt, binnenkomt zoals deze verzonden is. In de analoge wereld wordt dat gedaan door het checken van een identiteitsbewijs aan de balie, of het vastleggen van de informatie door tussenkomst van een daartoe bevoegde persoon, bijvoorbeeld een notaris. In de digitale wereld bestaan daarvoor authenticatiemiddelen zoals DigiD en certificaten voor het zetten van een elektronische handtekening.⁴⁶ Authenticatie kan op verschillende betrouwbaarheidsniveaus geschieden. Bij een aankoop in een webwinkel volstaat vaak een eenvoudige authenticatie op basis van een mailadres en een wachtwoord. Bij het doen van belastingaangifte of het aanvragen van een vergunning is meer zekerheid vereist over de identiteit van de aangever of aanvrager. Daarom worden bij de aanvraag van een DigiD de gegevens van aanvrager geverifieerd in de Basisregistratie personen en kan bij het inloggen met DigiD gekozen worden voor een extra bevestiging met een code die de gebruiker via SMS ontvangt.⁴⁷ Om overheidsorganisaties te helpen bij het bepalen van het benodigde betrouwbaarheidsniveau is een Handreiking betrouwbaarheidsniveaus voor authenticatie bij digitale overheidsdiensten gemaakt.⁴⁸ Aan de hand van criteria zoals de aard van het proces en van de daarin gebruikte (persoons) gegevens kan worden vastgesteld welk betrouwbaarheidsniveau geëigend is voor de desbetreffende dienst.

Ook andere bepalingen uit de Awb zijn, hoewel zij daar niet specifiek voor geschreven zijn, relevant voor de inrichting van ICT. Artikel 2:1 Awb bepaalt bijvoorbeeld dat

45 Er loopt een traject voor modernisering van afdeling 2.3 Awb, mede met het oog op het realiseren van het in paragraaf 1.2 genoemde recht op elektronisch zakendoen. Het wetsvoorstel werd in februari 2016 in consultatie gegeven (https://www.internetconsultatie.nl/wet_modernisering_elektronisch_bestuurlijk_verkeer/details) en begin juli 2017 aan de Raad van State voorgelegd voor advies. Het was in juni 2018 nog niet ingediend bij de Tweede Kamer.

46 De elektronische handtekening komt verderop in deze paragraaf aan de orde bij bespreking van het Burgerlijk Wetboek.

47 Deze zogenoemde *twofactorauthenticatie* is bij inloggen op MijnDUO verplicht. Ook in veel commerciële toepassingen wordt deze inmiddels ingezet. Voorbeelden zijn de codegeneratoren die Facebook, Apple, banken en creditcardmaatschappijen gebruiken; naast gebruikersnaam en wachtwoord moet in een app of een apart apparaat een code worden opgehaald die wordt ingevuld als extra *credential* bij het inloggen in een account of bij het afhandelen van een betaaltransactie. Er wordt gewerkt aan verdere verhoging van het betrouwbaarheidsniveau. De nieuwste generatie rijbewijzen is daartoe uitgerust met een chip.

48 De handreiking en een online tool voor toetsing van diensten aan de kaders uit de handreiking zijn beschikbaar op <https://www.forumstandaardisatie.nl/thema/handreiking-betrouwbaarheidsniveaus>.

een ieder zich in het verkeer met bestuursorganen door een gemachtigde kan laten vertegenwoordigen, en dat het bestuursorgaan van een gemachtigde een schriftelijke machtiging kan verlangen. Indien de elektronische weg wordt opengesteld of een specifieke wettelijke verplichting tot elektronisch communiceren wordt opgelegd, zullen ook voorzieningen voor elektronisch machtigen en leveren van bewijs van de machtiging moeten worden ingericht. Om te voorkomen dat ieder bestuursorgaan hiervoor zijn eigen voorziening zou moeten inrichten, is hiervoor een generieke voorziening gecreëerd: DigiD-Machtigen.⁴⁹

Een andere algemene wet (van Europese origine) die grote relevantie heeft voor de inrichting van ICT-systemen is de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).⁵⁰ Deze verordening is vanaf 25 mei 2018 rechtstreeks toepasselijk op verwerking van persoonsgegevens en vervangt de Wet bescherming persoonsgegevens. In de Uitvoeringswet AVG zijn nationale bepalingen ter uitvoering en uitwerking van de AVG opgenomen.⁵¹

De AVG bepaalt bijvoorbeeld dat de verwerkingsverantwoordelijke⁵² en de verwerker⁵³ passende technische en organisatorische maatregelen moeten nemen om voor de verwerkte persoonsgegevens een op het risico afgestemd beveiligingsniveau te waarborgen (artikel 32). Daarbij moet rekening worden gehouden met “de aard, de omvang, de context en de verwerkingsdoelinden en de qua waarschijnlijkheid en ernst uiteenlopende risico’s voor de rechten en vrijheden van personen.” Dit ziet onder meer op de informatiebeveiliging van ICT-systemen.

Belangrijke principes in de AVG in het licht van ICT zijn *data protection by design* en *by default* (artikel 25, eerste en tweede lid).⁵⁴ Het eerste houdt in dat maatregelen ter realisering van de beginselen voor het verwerken van persoonsgegevens worden genomen, waardoor de rechten van betrokkenen op grond van de AVG zo veel mogelijk worden gewaarborgd. Het tweede houdt in dat maatregelen worden genomen die ervoor zorgen dat alleen gegevens worden verwerkt die noodzakelijk zijn voor het doel van de verwerking. Dit zijn belangrijke ontwerpprincipes voor ICT-systemen waarin persoonsgegevens worden verwerkt.⁵⁵ Helaas is het nog niet zo ver dat kant-en-klare oplossingen voor invulling van deze principes beschikbaar zijn. Aan de hand van een *data protection impact assessment* (DPIA of gegevensbeschermingseffectbeoordeling, zie artikel 35 AVG) zal kunnen worden bepaald welke maatregelen in het specifieke geval nodig zijn om *data protection by design* en *by default* te realiseren.⁵⁶ Er is een model vragenlijst vastgesteld voor het uitvoeren van een gegevensbeschermings-

49 Zie <https://www.digid.nl/machtigen/>.

50 <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>.

51 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2018-144.html>.

52 Degene die het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens bepaalt.

53 Een partij die ten behoeve van de verwerkingsverantwoordelijke gegevens verwerkt.

54 In de praktijk wordt meestal gesproken over *privacy by design* en *privacy by default*.

55 Hildebrandt e.a. (2012, p. 63-64).

56 De scope van een DPIA is echter breder.

effectbeoordeling door overheidsorganisaties.⁵⁷ Een handreiking en tool zoals voor authenticatie zijn ontwikkeld, zouden uitkomst kunnen bieden om overheidsorganisaties nog beter te ondersteunen bij naleving van de AVG.⁵⁸

De rechten van betrokkenen op grond van de AVG zijn onder meer het recht op inzage en correctie van verwerkte persoonsgegevens (artikelen 15 en 16).⁵⁹ Ook deze vergen voorzieningen in ICT-systemen, zodat de informatie beschikbaar is (dus daadwerkelijk uit de systemen te halen is) en in begrijpelijke vorm (dus niet een cd-rom met algoritmes in machinetaal)⁶⁰ doorgegeven kan worden aan de betrokkene. Verder stelt de AVG eisen aan transparantie over de persoonsgegevens die worden verwerkt (artikelen 12 tot en met 14). Met name van belang zijn artikel 13, tweede lid, onderdeel f, en artikel 14, tweede lid, onderdeel g, die de verplichting bevatten om betrokkenen ‘nuttige informatie’ te verstrekken over logica die aan geautomatiseerde besluitvorming (inclusief profilering) ten grondslag ligt. Dit betekent niet dat het volledige algoritme onder het besluit ontsloten moet worden, maar wel dat inzicht gegeven moet worden in de belangrijkste karakteristieken die in aanmerking zijn genomen bij het nemen van het besluit, en in de bron van die informatie en de relevantie.⁶¹ Ook al hoeft de informatie dus niet de algoritmen of beslisregels zelf te bevatten, om te kunnen voldoen aan deze informatieplicht is het wel nodig dat de verwerkingsverantwoordelijke daar zelf inzicht in heeft en dat de toegepaste algoritmen of beslisregels ook traceerbaar zijn naar de wettelijke regels waar zij de vertaling van zijn. Dat stelt eisen aan

57 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/09/29/model-gegevensbeschermingseffect-beoordeling-rijksdienst-pia>.

58 Een dergelijke benadering lag ten grondslag aan het bekende AV 23 van de toenmalige Registratiekamer uit 2001, dat een model met risicoklassen voor beveiliging van persoonsgegeven bevatte (geraadpleegd via <https://www.cs.ru.nl/~jhh/pub/secsem/registratiekamer-av23.pdf>). In de Richtsnoeren beveiliging persoonsgegevens van het College voor bescherming van persoonsgegevens uit 2013 is dit model vervangen door een individuele risicobeoordeling (<http://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0033572&z=2013-03-01&g=2013-03-01>). Juist omdat de overheid (dankzij de Awb) veel gelijksoortige beslisprocessen kent, is een meer gestandaardiseerde benadering mogelijk.

Er is overigens een Handleiding AVG en Uitvoeringswet AVG uitgebracht door het Ministerie van J&V, om de regels – zoals aangegeven in de memorie van antwoord aan de EK – zo goed mogelijk te ontsluiten en ze zo begrijpelijk mogelijk te maken (zie Kamerstukken I 2017/18, 34 851, nr. D, p. 3). Deze gaat echter niet in op (juiste) toepassing van de AVG bij digitale uitvoering (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/01/22/handleiding-algemene-verordening-gegevensbescherming>). De toegankelijkheid en begrijpelijkheid van de regels zou ook gebaat zijn bij inzet van mogelijkheden die webtechnologie biedt om echt samenhangend inzicht te bieden in de artikelen van de AVG zelf, de nadere bepalingen in de Uitvoeringswet AVG en de parlementaire geschiedenis daarbij. Op dergelijke technologie wordt in paragraaf 2.5 ingegaan.

59 Andere belangrijke rechten zijn het recht op vergetelheid (wissing van persoonsgegevens, artikel 17) en het recht op overdraagbaarheid (dataportabiliteit, artikel 20), ch deze gelden niet voor overheidsorganisaties voor zover zij hun publiekrechtelijke taak uitoefenen.

60 Hildebrandt e.a. (2012, p. 67).

61 Zie de Guidelines on Automated individual decision-making and Profiling for the purposes of Regulation 2016/67 (Article 29 Data Protection Working Party, p. 25-26), via https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/guidelines_on_profiling_wp251revo1_en.pdf.

het proces van vertaling van wetgeving naar specificaties voor ICT-systemen en de documentatie van die specificaties.

Tot slot stelt de AVG eisen aan het bewaren en vernietigen van persoonsgegevens (artikelen 5, eerste lid, onderdeel e, en 89, AVG). Ook deze zijn bepalend voor de inrichting van ICT-systemen, bijvoorbeeld doordat automatische schoning van gegevensbestanden wordt ingebouwd na het verstrijken van de daarvoor (wettelijk) vastgestelde bewaartermijn.

Een aantal eisen uit de Awb en de AVG zien we terug in het webportaal MijnOverheid, dat fungeert als een generieke toegangspoort tot persoonlijke informatie van verschillende overheidsorganisaties.⁶² MijnOverheid bevat onder meer een Berichtenbox, een persoonlijke brievenbus die gebruikt kan worden voor het elektronisch verzenden van berichten door bestuursorganen aan burgers. Deze beveiligde voorziening geeft invulling aan de eis 'voldoende betrouwbaar en vertrouwelijk' die in artikel 2:14, derde lid, Awb wordt gesteld aan het elektronisch verzenden van berichten door een bestuursorgaan aan een burger. Ook geldt bezorging in de Berichtenbox als bekendmaking aan de belanghebbende als bedoeld in artikel 3:41 Awb.

In 2015 is door middel van artikel X van de Wet EBV – een mini-BZK-wetje in een wetsvoorstel van Financiën – een wettelijke grondslag gecreëerd voor het verwerken van persoonsgegevens door de Minister van BZK ten behoeve van de werking van MijnOverheid. Tot dan toe was toestemming van de burger de basis voor het verwerken van zijn gegevens door de Minister van BZK voor dit doel (zie artikel 6, eerste lid, onderdeel a, AVG).⁶³ Door de invoering met de Wet EBV van verplicht elektronisch verkeer tussen de Belastingdienst enerzijds en belastingplichtigen, belasting-schuldigen en toeslaggerechtigden anderzijds (waaronder het verplicht ontvangen van digitale post via de Berichtenbox van MijnOverheid), kon toestemming geen grondslag meer zijn voor die verwerking. Een burger heeft dan immers in elk geval voor het ontvangen van post van de Belastingdienst geen vrije keuze meer. Genoemd artikel X zorgt dus dat de verwerking van persoonsgegevens in overeenstemming is met artikel 6, eerste lid, onderdeel e, j° derde lid, AVG: vervulling van een taak van algemeen belang, waarvoor de rechtsgrond is vastgelegd in lidstatelijk recht dat op de verwerkingsverantwoordelijke van toepassing is.

62 <https://mijn.overheid.nl>.

63 Ook is in 2007 het Besluit beheer PIP vastgesteld (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2007-102-p8-SC80697.html>), waarin de Staatssecretaris van BZK aan de Minister van BZK de zorg voor PIP (later MijnOverheid) opdraagt. In de toelichting wordt aangegeven dat dit besluit ook de basis is voor het uit de (toen nog) GBA verstrekken van gegevens van burgers aan de Minister van BZK, ten behoeve van het onderdeel Persoonlijke gegevens. De toegevoegde waarde van deze staatsrechtelijk wat wonderlijke constructie als juridische basis voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van PIP c.q. MijnOverheid is onduidelijk. Het is bijzonder dat deze nooit ter discussie is gesteld en dat het tot 2015 heeft geduurd voor een adequate wettelijke regeling is getroffen, hoewel een onderzoek naar wettelijke verankering van het portaal in de toelichting bij het Besluit beheer PIP al werd aangekondigd. Zie ook Lokin & Zandbergen (2014, p. 296).

Vanaf invoering van de Wet EBV zet Logius, de dienst digitale overheid van het Ministerie van BZK, zogenoemde casco-accounts van MijnOverheid klaar voor alle burgers. In het proces dat bij het activeren van een MijnOverheid-account wordt doorlopen, maakt de burger kenbaar dat hij elektronisch bereikbaar is voor post van de overheid via de Berichtenbox, door een vinkje te zetten bij het desbetreffende bestuursorgaan.⁶⁴ Daarmee wordt uitwerking gegeven aan artikel 2:14, eerste lid, Awb. Omdat voor de Belastingdienst de Berichtenbox van MijnOverheid het verplichte kanaal is, is het vinkje bij deze organisatie standaard ingevuld.⁶⁵

MijnOverheid bevat ook een onderdeel Persoonlijke Gegevens, waar burgers kunnen zien met welke gegevens zij geregistreerd staan bij bijvoorbeeld het UWV, de SVB, en in de BRP.⁶⁶ Hiermee wordt invulling gegeven aan de transparantie-eis uit de AVG. De bedoeling was om ook het inzage- en correctierecht verder vorm te geven in MijnOverheid,⁶⁷ in elk geval voor de getoonde gegevens uit de BRP.⁶⁸ Dit voornemen is echter nog niet gerealiseerd.

De eisen in de AVG over het bewaren en vernietigen van persoonsgegevens zijn de opmaat naar een derde voorbeeld van algemene wetgeving met impact op ICT-systemen, nl. de Archiefwet. Deze wet regelt hoe lang gegevens en documenten bij de overheid bewaard moeten blijven en hoe de duurzaamheid en toegankelijkheid daarvan gewaarborgd worden. Dit is zowel voor traditionele (papieren) als voor digitale bestanden uitgewerkt in de Archiefregeling. De uitwerking is voor de inrichting van beslistssystemen van belang, omdat deze bestanden in bepaalde formaten moeten kunnen genereren. Daarnaast is het ook van belang voor databases waarin informatie ten behoeve van beslisprocessen wordt bewaard. De Archiefregeling bevat tamelijk open normen voor duurzaamheid en toegankelijkheid, zodat kan worden ingespeeld op technologische ontwikkelingen. Toch heeft de wijze waarop deze norm in de praktijk is ingevuld tamelijk grote impact op de archiefsystemen van overheidsorganisaties. De door de overheid aangewezen standaard voor langetermijnarchivering van documenten is PDF-A, dat voornamelijk de beste waarborgen voor duurzaamheid en toegan-

64 De Nationale Ombudsman heeft meermaals kritiek geuit op de opzet en inrichting van de Berichtenbox op MijnOverheid, die er voor zorgt dat mensen zich onvoldoende bewust zijn van het feit dat zij bepaalde post (alleen) nog via de Berichtenbox ontvangen. Zie bijvoorbeeld Hoezo, *MijnOverheid?* Onderzoek naar knelpunten voor burgers bij MijnOverheid/Berichtenbox (rapportnr. 2017/098, september 2017).

65 Overigens geldt het verplichte verkeer voornamelijk alleen voor de continueringsbeschikkingen van Toeslagen (het eerdergenoemde MAC-proces). Een overzicht van berichten die zijn uitgezonderd van elektronisch verkeer is opgenomen in de Regeling EBV Belastingdienst (<http://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0037127&z=2017-07-01&g=2017-07-01>). Op termijn zal de taak van de Minister van BZK ten aanzien van MijnOverheid worden geregeld in een Wet digitale overheid. Een daartoe strekkend wetsvoorstel is in juni 2018 ingediend (Kamerstukken II 2017/18, 34 972, nrs. 1-4). Zie over de voorbereiding van dit wetsvoorstel bijlage D.

66 MijnOverheid geeft overigens geen volledig overzicht van de gegevens in de BRP.

67 Zie de brief over de Persoonlijke Internetpagina (PIP), Kamerstukken II 2005/06, 29 362, nr. 86, p. 2.

68 Kamerstukken II 2012/13, 26 643, nrs. 254 en 280, p. 5.

kelijkheid biedt.⁶⁹ Door het opmaken of omzetten van documenten in deze standaard worden de documenten echter veel groter dan in andere PDF-varianten. Organisaties moeten daarmee rekening houden bij de inrichting van hun archiefsystemen.

Een laatste algemene wet die bepalend is voor inrichting van ICT-systemen en digitale diensten is het BW. Op verschillende plaatsen stelt het BW eisen aan of schept het mogelijkheden voor digitaal rechtsverkeer.

Artikel 3:15a BW stelt een geavanceerde of enige andere elektronische handtekening gelijk aan een handgeschreven handtekening, indien daarvoor een methode voor ondertekening is gebruikt die voldoende betrouwbaar is, gelet op het doel waarvoor de elektronische handtekening is gebruikt en op alle overige omstandigheden van het geval. De 'sterkte' van de handtekening is afhankelijk van de technologische middelen waarmee deze is gezet, en van eigenschappen van degene die deze technologische middelen heeft uitgegeven (o.a. het toezicht waaraan deze is onderworpen). De regels hierover worden gesteld in de eIDAS-verordening.⁷⁰

Voor een zogenoemde gekwalificeerde elektronische handtekening als bedoeld in artikel 3, onderdeel 12 van de eIDAS-verordening, is de gelijkstelling met een handgeschreven handtekening geregeld in artikel 25, tweede lid. De eisen aan een gekwalificeerde handtekening zijn uitgewerkt in de artikelen 28 tot en met 34 van de eIDAS-verordening. De Nederlandse uitvoeringsmaatregelen (onder andere regeling van het toezicht) zijn neergelegd in de Telecommunicatiewet.

De regeling van de elektronische handtekeningen is zeer abstract, wat het niet eenvoudig maakt te bepalen welk type elektronische handtekening in voorkomend geval kwalificeert als 'voldoende betrouwbaar'. De eerdergenoemde Handreiking betrouwbaarheidsniveaus voor authenticatie bij digitale overheidsdiensten biedt ook een kader voor het bepalen van het juiste type elektronische handtekening.

Andere bepalingen uit het BW die van invloed zijn op de inrichting van digitale uitvoering zijn de regels over wettelijke vertegenwoordiging, bijvoorbeeld in het kader van curatele of beschermingsbewind.⁷¹ Indien een bewindvoerder of curator namens zijn cliënt zaken moet afhandelen in MijnOverheid of op MijnToeslagen, moet bij het

69 Dat betekent dat voor deze open standaard het 'pas toe of leg uit'-regime geldt: overheidsorganisaties moeten deze toepassen bij aanschaf van ICT-systemen, tenzij zij in hun jaarverslag uitleggen waarom dit niet mogelijk is en aangeven wanneer zij zich wel aan de betrokken standaard zullen conformeren. Het Forum Standaardisatie bereidt de besluitvorming over aanwijzing van standaarden voor en publiceert de lijst met open standaarden. De aanwijzing van verplicht te gebruiken open standaarden zal worden opgenomen in de genoemde Wet digitale overheid. Dan zal geen sprake meer zijn van een 'pas toe of leg uit'-regime.

70 Verordening (EU) nr. 910/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van Richtlijn 1999/93/EG (PbEU 2014, L 257, <http://data.europa.eu/eli/reg/2014/910/oj>). Zie ook de memorie van toelichting bij de Uitvoeringswet EU-verordening elektronische identiteiten en vertrouwensdiensten (Kamerstukken II 2015/16, 34 413, nr. 3).

71 Boek 1, Titel 16 en 19. Het hier beschrevene geldt ook voor bewindvoerders en curatoren op grond van de Faillissementswet.

inloggen op die portalen zijn bevoegdheid kunnen worden vastgesteld. Dit vergt een soortgelijke voorziening als DigiD Machtigen, waarbij de controle van de bevoegdheid van de vertegenwoordiger bijvoorbeeld geautomatiseerd zou kunnen plaatsvinden in de digitale gezagsregisters van de Rechtspraak.⁷²

1.4.2 Andere bronnen: uitvoeringsbeleid en bedrijfsbeleid

Bij inrichting van digitale uitvoering moet ook rekening worden gehouden met de invulling van discretionaire bevoegdheid van het bestuursorgaan dat in de domeinwetgeving is aangewezen als bevoegd gezag. Dit is veelal de eerstverantwoordelijke minister, die de werkzaamheden doorgaans heeft uitbesteed (via mandaat) aan een uitvoeringsorganisatie. Dit is bijvoorbeeld het geval in de vreemdelingenwetgeving, waar de uitvoering in handen is van de IND en de DTV. Het komt echter ook voor dat de uitvoering direct in de wet is opgedragen aan een (zelfstandig) bestuursorgaan. Voorbeelden hiervan zijn UWV en SVB in de sociale zekerheidswetgeving. In de belastingwetgeving zijn taken en bevoegdheden bij de wet geattribueerd aan de rijksbelastingdienst en specifieke functionarissen, de inspecteur voor het heffen en de ontvanger voor het innen van belastingen.

Discretionaire ruimte in wetgeving is onder meer te herkennen aan gebruik van ‘kan-bepalingen’. Als een vergunning *kan* worden geweigerd indien niet aan de vereisten wordt voldaan, laat dit het bevoegde gezag ruimte voor een afweging aan de hand van de omstandigheden van het geval. Deze beoordelingsruimte wordt in de regel ingevuld in beleidsregels. Daarin wordt vastgelegd hoe het bestuursorgaan met bepaalde bevoegdheden omgaat, hoe bepaalde begrippen en (open) normen in de wetgeving worden geïnterpreteerd en toegepast. Voorbeelden zijn de Vreemdelingen-circulaire (IND)⁷³ en de Beleidsregels bestuurlijke boete Minister VWS.⁷⁴

Naast beleidsregels worden in de uitvoeringsorganisatie vaak nog interne werkinstructies uitgevaardigd die bij het uitvoeren van de werkzaamheden moeten worden toegepast. Deze betreffen bijvoorbeeld de wijze waarop dossiers worden ingericht of waarop wordt gecommuniceerd over zaken. De wijze waarop de wettelijke regels aldus worden uitgelegd en ingevuld voor de uitvoeringspraktijk, wordt hier aangeduid als *uitvoeringsbeleid*.

Een andere bron die invloed heeft op de inrichting van systemen is het *bedrijfsbeleid* van de organisatie. Met deze bedrijfskundige term wordt het beleid betreffende de bedrijfsvoering van een onderneming aangeduid. Zoals gezegd worden effectiviteit en efficiency van de overheid steeds belangrijker; bedrijfskundige principes worden ingezet met het oog op het verbeteren van de prestaties van overheidsorganisaties. In de primaire processen uit zich dit in bedrijfsbeleid ten aanzien van de wijze waarop

72 Zie bijvoorbeeld <https://curateleebewindregister.rechtspraak.nl>. Dit register is nog niet ingericht op ondersteuning van deze functie.

73 Deel A, <http://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0012287&z=2017-10-01&g=2017-10-01>.

74 <http://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0039375&z=2017-03-25&g=2017-03-25>.

burgers bediend worden: welke kanalen – balie, post, telefoon, social media – worden ingezet om zo effectief en efficiënt mogelijk te communiceren met burgers en om het hen gemakkelijk te maken de regels na te leven? En hoe wordt een efficiënte en effectieve handhaving gerealiseerd? Voor de beantwoording van dit soort vragen wordt gebruik gemaakt van *business intelligence*: gegevens uit geautomatiseerde uitvoeringsprocessen, eventueel aangevuld met gegevens uit externe bronnen zoals statistieken, die gecombineerd worden tot informatie (bv. klantprofielen) op basis waarvan keuzes ten aanzien van de uitvoering van taken worden gemaakt. Bij de inrichting van ICT-systemen wordt ingespeeld op het creëren van deze *business intelligence*, bijvoorbeeld door het inrichten van *datawarehouses* waarin gegevens uit verschillende transactiesystemen (bv. voor belastingheffing, toekenning van uitkeringen) in samenhang geanalyseerd kunnen worden. Dit moet uiteraard altijd passen binnen regels die de AVG stelt aan bescherming van persoonsgegevens, zoals ten aanzien van doelbinding en profilering. Ook hier is de wetgeving dus nog steeds mede bepalend voor de inrichting van de systemen.

Met de toegenomen aandacht voor effectiviteit en efficiency van de overheid groeit ook de behoefte aan inzicht in en verantwoording over prestaties van de organisaties die er onderdeel van uitmaken. ICT-systemen moeten dus ook toegesneden zijn op het ondersteunen van *bestuurlijke informatievoorziening*. Ze moeten de managementinformatie kunnen opleveren op basis waarvan de resultaten kunnen worden beoordeeld en zo nodig kan worden bijgestuurd.

Hoewel het bedrijfsbeleid en de wijze waarop dit wordt geïmplementeerd in de ICT-systemen belangrijke factoren vormen bij het ontwerpen van die systemen, blijft dit aspect in dit onderzoek verder buiten beschouwing.

1.5 Wetgeving als product: taalmodel, wetgevingsvocabulary en linked data

In paragraaf 1.1 is aangegeven dat de vertaling van wetgeving naar specificaties voor digitale uitvoering complex is door de manier waarop wetgeving ‘in elkaar zit’. Wetgeving heeft door gebruik van delegatie een sterk gelaagde structuur en bevat vaak open of vage normen die uitleg of invulling behoeven. Ook worden relaties tussen regelingen vaak impliciet gelaten, als gevolg van algemeen geldende principes zoals derogatie (de bijzondere wet gaat voor de algemene wet, een latere regeling gaat voor een eerdere). Verder is wetgeving bij uitstek talig, met een specifiek vocabulaire en specifieke zinsconstructies die zich niet altijd eenvoudig laten omzetten naar de geformaliseerde algoritmische weergave die voor een geautomatiseerde afhandeling van processen nodig is.⁷⁵

75 De precisie die Scholten voorstaat, wordt zeker niet altijd bereikt: “In woorden legt de wet haar wil op. Het is daarom van belang dat de wetgever een duidelijke taal spreekt – een taal waarin het karakter van gebod en voorschrift uitdrukking vindt: kort, zuiver, scherp.” (Asser-Scholten (1974, p. 360).

Uitleg over de betekenis van bepalingen wordt (breed) uitgeschreven in toelichtingen en (bij formele wetten) in de stukken die in het parlementaire proces worden gewisseld.

Daarbij lijkt de behoefte aan transparantie in het politieke besluitvormingsproces soms omgekeerd evenredig aan de behoefte duidelijkheid over de betekenis van wetgeving in het uitvoeringsproces. Met andere woorden: op de concrete vragen die de uitvoerder heeft over de betekenis geven toelichtingen en parlementaire geschiedenis niet altijd een antwoord. Ook is het – ondanks de digitale beschikbaarheid – niet eenvoudig om in de stukken de passages op te sporen die uitleg geven over een specifiek artikel of ander regelingsonderdeel.

De vraag is dus of het mogelijk is om de betekenis van wetgeving al beter duidelijk te maken bij de redactie van de ontwerpregeling zelf. Dat zou kunnen door het creëren van een *taalmodel*: een beschrijving in natuurlijke taal van de juridische concepten die in wetgeving voorkomen (bijvoorbeeld soorten normen, actoren, rechtsfeiten, rechtsbetrekkingen, voorwaarden) en de relaties daartussen. Het taalmodel voorziet in *labels* waarmee verschillende begrippen en formuleringen⁷⁶ waarmee die juridische concepten worden uitgedrukt, bij het concipiëren van een regeling geannoteerd kunnen worden. De term *annoteren* wordt hier niet in de juridische betekenis gebruikt (een verklarend commentaar geven bij een rechterlijke uitspraak), maar in de algemene betekenis van ‘voorzien van verklarende aantekeningen’.⁷⁷ De annotaties op grond van de labels uit het taalmodel zijn vergelijkbaar met de krabbels (aantekeningen, verwijzingen) die juristen vaak aanbrengen in de tekstedities van wetgeving waarmee zij werken.

Met gebruikmaking van moderne (web)technologie kan op basis van de gelabelde begrippen en formuleringen een *wetgevingsvocabulary* worden gegenereerd. Dat is een bundeling van de verschijningsvormen van een gelabeld concept, die inzicht geeft in verschillen en overeenkomsten in uitdrukkingwijzen van zo’n concept in verschillende wettelijke regelingen.

Het taalmodel en wetgevingsvocabulary kunnen naar verwachting op twee manieren bijdragen aan het vergemakkelijken van de vertaalslag van wetgeving naar digitale uitvoering. In de eerste plaats kan het taalmodel helpen om betekenis van wetgeving voor de uitvoerder op een andere, meer gestructureerde manier expliciet te maken dan toelichtingen of parlementaire stukken dat doen. Op basis van de annotaties kan de wetgeving door de ICT-ontwerpers eenvoudiger worden geanalyseerd en geïnterpreteerd voor het opstellen van specificaties (kennis- en procesmodellen en uiteindelijk softwarecode) voor ICT-systemen die bij de digitale uitvoering van wet-

76 Het gaat niet alleen om termen die uit één woord bestaan, maar ook om (vaste) combinaties van woorden met een specifieke betekenis. Een voorbeeld is de zinsnede ‘van overeenkomstige toepassing’, die een bepaalde relatie tussen elementen uit een artikel of een regeling aanduidt. In standaarden als XML e.d. wordt dit aangeduid als een *string*.

77 Van Dale Klein woordenboek van de Nederlandse taal (2007).

geving worden ingezet. Het wetgevingsvocabulaire geeft hen inzicht in verschillende formuleringen voor bepaalde elementen in wetgeving, op grond waarvan zij kunnen beoordelen of al specificaties beschikbaar zijn die hergebruikt kunnen worden.

In de tweede plaats kunnen het taalmodel en wetgevingsvocabulaire wetgevingsjuristen helpen bij harmonisatie en onderlinge afstemming van wetgeving. Door de annotaties op basis van het taalmodel kunnen ze de consistentie van hun product controleren: kloppen de recht-plichtverhoudingen, zijn relaties tussen elementen juist gelegd, leiden rechtsfeiten daadwerkelijk tot de beoogde rechtsgevolgen? Het wetgevingsvocabulaire kan hen helpen door gericht begrippen en formuleringen aan te reiken. Om aan te sluiten bij bestaande termen en formuleringen staan hen nu in feite alleen de Aanwijzingen voor de regelgeving, hun eigen geheugen en ‘googelen’ in wetten.nl ten dienste. Een toegespitst vocabulaire geeft inzicht in bruikbare formuleringen en helpt om termen eenduidig te (her)gebruiken. De standaardisatie en harmonisatie die daarmee bereikt kunnen worden, baten de (digitale) uitvoerbaarheid van wetgeving.

Hoewel hiervoor werd geconstateerd dat toelichtingen en parlementaire geschiedenis vaak de concreetheid missen die de uitvoeringspraktijk nodig heeft, zijn ze toch een belangrijke informatiebron bij het uitvoeren van wetgeving. Ook bij het opstellen van wetgeving bieden ze inzicht in betekenis en eerder gemaakte keuzes, zodat wijzigingen daarop kunnen worden afgestemd. Om die bron goed te kunnen benutten zou een geavanceerdere ontsluiting van die stukken nodig zijn, in die zin dat specifieke passages uit toelichtende stukken die op een artikel betrekking hebben, ook direct bij dat artikel in wetten.nl zichtbaar worden gemaakt.⁷⁸

Daarnaast is voor een goede vertaling van wetgeving naar digitale uitvoering inzicht nodig in de set regels die een uit te voeren taak bepaalt. Die set regels zit over het algemeen niet in één regeling, maar is verdeeld over wetten en gedelegeerde regelingen op het desbetreffende beleidsterrein, met vaak (al dan niet impliciete) relaties naar andere (algemene) wetgeving. Ook beleidsregels spelen een rol, als invulling van bevoegdheden van de uitvoerder.

Een fijnmaziger ontsluiting van toelichtende stukken en inzicht in de voor een taak relevante regels kan worden gerealiseerd door toepassing van de techniek van *linked data* bij de redactie van wetgeving.⁷⁹ Met deze techniek kunnen met behulp van *hyperlinks* relaties worden gelegd tussen onderdelen van wetgeving onderling en met toelichtende stukken. Het leggen van die relaties al in het proces van redactie van wetgeving, vergroot de mogelijkheden van zowel uitvoerder als wetgevingsjurist zelf om zicht te krijgen op relevante informatie voor zijn werk. Om toepassing van *linked data* ook echt te laten renderen, zijn wel aanpassingen in bijvoorbeeld de structurering van toelichtende teksten wenselijk.

78 Via het scherm met wetstechnische informatie in wetten.nl.

79 Zie <http://www.koop.overheid.nl/linkedata>.

De geschetste instrumenten lijken mogelijkheden te bieden om bij het opstellen van wetgeving rekening te houden met behoeften vanuit het perspectief van digitale uitvoering, maar vergen nader onderzoek. Dat leidt tot de volgende drie deelvragen ter uitwerking van de centrale onderzoeksvraag, waarin de nadruk ligt op wetgeving als product:

1. *Kan op basis van analyse van de structuur en formulering van wetgeving een taalmodel worden gecreëerd waarmee juridische concepten in wetgeving eenduidig herkenbaar gemaakt kunnen worden?*
2. *Kan op basis van annotatie van wetgeving aan de hand van het taalmodel een bruikbaar wetgevingsvocabulaire worden gegenereerd van verschijningsvormen van juridische concepten?*
3. *Kan met toepassing van linked data bij de redactie van wetgeving het inzicht in de voor digitale uitvoering van een bepaalde taak relevante wettelijke regels en het inzicht in toelichtingen en parlementaire geschiedenis worden verbeterd?*

1.6 Wetgeving als proces: ondersteuning en samenwerking

Om bij het tot stand brengen van wetgeving rekening te kunnen houden met digitale uitvoering zijn niet alleen nieuwe instrumenten nodig, maar moet ook het wetgevingsproces onder de loep worden genomen. Dat proces kan beschouwd worden vanuit twee invalshoeken: een juridische en een bestuurlijk-politieke. De juridische invalshoek gaat uit van het proces zoals dat in Grondwet, organieke wetten en reglementen is gereguleerd, met vastgestelde stappen en documenten. De bestuurlijk-politieke invalshoek gaat uit van het proces zoals het daadwerkelijk verloopt, mede bepaald door doelen, belangen en posities van de betrokken ambtelijke en politieke actoren.⁸⁰ Bezien moet worden welke ondersteuning nodig is om het taalmodel, het wetgevingsvocabulaire en de techniek van linked data in het *juridische wetgevingsproces* zodanig te kunnen toepassen dat zij bijdragen aan de vertaalslag van wetgeving naar digitale uitvoering. Daarmee is de effectiviteit van deze instrumenten echter nog niet verzekerd. Dat vereist ook veranderingen in het *bestuurlijk-politieke wetgevingsproces*. In de (inter)departementale voorbereiding trekken beleidsmakers en wetgevers redelijk gezamenlijk op, maar de betrokkenheid van uitvoerders wordt echter vaak pas substantieel in het stadium waarin externe consultatie plaatsvindt en ruimte bestaat voor het uitbrengen van een uitvoeringstoets. Een multidisciplinaire samenwerking in de gehele keten van beleid, wetgeving en uitvoering, waarbij al in een vroeg stadium rekening wordt gehouden met de impact die beleidsmatige en juridische ontwerpkeuzes kun-

⁸⁰ Veerman (2012, p. 77) maakt onderscheid tussen de procedure (de *formele stappen* die moeten worden gezet) en het proces (*alle stappen* die worden gezet).

nen hebben op de digitale uitvoering, is nodig om tot echt wendbare wetsuitvoering te komen. Benaderingen uit andere domeinen waarin samenwerking in ketens van belang is, zoals maakindustrie en systeem- en softwareontwikkeling, kunnen inspiratie bieden voor andere samenwerkingsvormen in het wetgevingsproces.

De fase van parlementaire behandeling van wetgeving wordt formeel gereguleerd door de staatsrechtelijke context: Grondwet en reglementen van de beide Kamers der Staten-Generaal bepalen hoe de verhoudingen liggen en wat de bevoegdheden van de actoren zijn. In werkelijkheid spelen wat Snellen aanduidt als *rationaliteiten* een bepalende rol in de besluiten die uiteindelijk genomen worden: politiek-bestuurlijke, technisch- en sociaalwetenschappelijke, juridische en economische overwegingen of argumenten strijden om voorrang in het proces.⁸¹ De vraag is of in deze rationaliteiten de invloed van technologische ontwikkelingen voor de uitvoerbaarheid van wetgeving voldoende terugkomt. Het lijkt logisch om de invloed van technologische ontwikkelingen op de uitvoering van wetgeving onder de technisch-wetenschappelijke of economische rationaliteit te scharen, maar mijns inziens doen die onvoldoende recht aan dit aspect.⁸² Voor de juridische en politieke rationaliteit is dat evident.

Gelet op de vergaande digitalisering en de impact daarvan op samenleving en overheid, ligt het in de rede om in het besluitvormingsproces een plaats in te ruimen voor een afzonderlijke *technologische rationaliteit*, die structurele aandacht afdwingt voor de mogelijkheden én de beperkingen van inzet van ICT voor de uitvoerbaarheid van wetgeving. Zonder dat bestaat het risico dat de resultaten van toepassing van taalmodel, vocabulaire en linked data en van een meer multidisciplinaire samenwerking tussen actoren in de interdepartementale voorbereidingsfase van wetgeving, in het politieke krachtenveld weer teniet gedaan worden.

De beschouwing van het wetgevingsproces leidt tot de volgende twee deelvragen ter uitwerking van de centrale onderzoeksvraag:

4. *Welke ondersteuning is nodig in het juridische wetgevingsproces om het taalmodel, het wetgevingsvocabulaire en linked data te kunnen toepassen?*

5. *Welke veranderingen zijn nodig in het bestuurlijk-politieke wetgevingsproces om een multidisciplinaire samenwerking te realiseren in de fase van ambtelijke voorbereiding van wetgeving, en om de technologische rationaliteit een eigen plaats te geven in de fase van parlementaire behandeling van wetgeving?*

81 Snellen (1987).

82 Dit wordt uitgewerkt in paragraaf 5.2.4.

1.7 Opzet van het boek

De in de vorige paragrafen geformuleerde centrale onderzoeksvraag met bijbehorende deelvragen monden uit in de volgende opzet. In hoofdstuk 2 wordt aan de hand van vijf voorbeelden uit de praktijk van de Belastingdienst en IND nader ingegaan op de wijze waarop de vertaalslag van wetgeving naar digitale uitvoering plaatsvindt en de rol van kennisgebaseerd werken daarbij. Dit om de lezer vertrouwd te maken met de materie, maar ook om te laten zien wat nog mist om de vertaalslag van wetgeving naar digitale uitvoering goed te ondersteunen.

De hoofdstukken 3 en 4 bevatten de ‘ruggengraat’ van het onderzoek en uitwerking van de eerst drie deelvragen: de beschrijving en toepassing van het beoogde taalmodel en wetgevingsvocabulaire en de rol van linked data bij het inzichtelijk maken van de betekenis van wetgeving ten behoeve van digitale uitvoering.⁸³

In hoofdstuk 5 worden de vierde en vijfde deelvraag behandeld: de implicaties van inzet van taalmodel, wetgevingsvocabulaire en linked data voor (ondersteuning van) het wetgevingsproces en voor de samenwerking tussen de partijen in dat proces. Hierbij wordt het genoemde onderscheid tussen het juridische en bestuurlijk-politieke wetgevingsproces gehanteerd. In hoofdstuk 6 worden de bevindingen beschreven en conclusies getrokken en wordt een aantal vraagstukken voor mogelijk vervolgonderzoek geadresseerd.

⁸³ Er wordt ook ingegaan op een casus waarin geen sprake was van digitale uitvoering, ter illustratie van de bredere toepasbaarheid van de instrumenten.

2 Kennisgebaseerd werken: wat en hoe?

Not only scholars with a background in law, but also many AI and Law researchers, seem to be more interested in conflicts and the use of arguments, rather than in the formalization of mainstream massive legal case handling that is typical for administrative processes.⁸⁴

2.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 is een beschrijving gegeven van de ontwikkelingen in de uitvoering van wetgeving door overheidsorganisaties, mede onder invloed van technologische ontwikkelingen. Daarbij is kort ingegaan op de merites van kennisgebaseerd werken om de uitdagingen die snel veranderende wetgeving stelt aan uitvoeringsorganisaties, het hoofd te kunnen bieden. In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op wat onder kennisgebaseerd werken wordt verstaan en wordt aan de hand van een aantal praktijkvoorbeelden geïllustreerd hoe dit wordt toegepast bij Belastingdienst, IND en in het domein van financiële verantwoordingsrapportages. Daarbij wordt ook ingegaan op de wijze waarop deze organisaties omgaan met het vertalen van de juridische kennis in wetgeving die de basis vormt voor hun taken, naar (uiteindelijk) executeerbare kennis voor de ICT-systemen die zij daarbij inzetten.

Het doel van dit hoofdstuk is tweeledig. Het beoogt in de eerste plaats een beeld te geven van de transformatie die een wettelijke regeling doormaakt nadat hij in het Staatsblad of de Staatscourant is geplaatst. Voor wetgevingsjuristen is het werk dan ‘af’ en de implementatiefase onttrekt zich in het algemeen aan hun zicht. Kennis van de praktijk van vertaling van wetgeving naar digitale uitvoering kan helpen bij het dichterbij elkaar brengen van de nog tamelijk gescheiden werelden van wetgevers en ICT-ontwikkelaars.⁸⁵

In de tweede plaats beoogt het hiaten in het proces van vertaling van wetgeving naar specificaties voor ICT-systemen in beeld te krijgen, met name op het punt van analyse van de wetgeving en herleidbaarheid van het resultaat naar de wettelijke bronnen. Een goede analyse is nodig voor een juiste vertaalslag naar de ‘techniek’. De herleidbaarheid is van belang om te kunnen beoordelen of de vertaling daadwerkelijk klopt en of het geautomatiseerde uitvoeringsproces uiteindelijk leidt tot beslissingen die in overeenstemming zijn met de democratisch vastgestelde wettelijke regels.⁸⁶ Ook voor de onderhoudbaarheid van systemen is de herleidbaarheid van specificaties naar hun wettelijke bron van belang: bij aanpassing van de wetgeving kan de impact op die systemen beter in kaart worden gebracht.⁸⁷

84 Van Doesburg & Van Engers (2018, p. 2).

85 Terecht typeert Zuurmond e.a. (1994, p. 152) zowel de wetgevingsjurist als de systeemontwikkelaar als ‘ontwerper’; wederzijdse toenadering ligt dan voor de hand.

86 Zie ook Van Eck (2018).

87 Verheij & Hage (2002, p. 86), Nieuwenhuis (1989, p. 44).

De opzet van dit hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 2.2 wordt een omschrijving gegeven van het begrip *kennisgebaseerd werken* zoals dat in dit boek wordt gebruikt. In paragraaf 2.3 wordt kort aandacht besteed aan de bredere context waarin kennisgebaseerd werken een plaats heeft, namelijk die van op wetgeving gebaseerde uitvoeringsprocessen bij (overheids)organisaties.

In paragraaf 2.4 wordt aan de hand van praktijkvoorbeelden beschreven hoe kennisgebaseerd werken wordt toegepast in concrete uitvoeringsprocessen bij de Belastingdienst en de IND. Daarbij wordt ingegaan op de aanleiding om deze werkwijze te gaan toepassen en op de wijze waarop deze organisaties de kennis uit de relevante wet- en regelgeving extraheren. Op basis van de bevindingen uit de casus wordt in paragraaf 2.5 beschreven hoe die extractie van kennis uit wetgeving vergemakkelijkt kan worden en welke bestaande initiatieven daaraan kunnen bijdragen.

2.2 Wat is kennisgebaseerd werken?

Een belangrijke ontwikkeling bij de inrichting van ICT-systemen in de afgelopen decennia is dat de kennis die nodig is om taken geheel of gedeeltelijk geautomatiseerd uit te voeren niet meer diep ‘weggeprogrammeerd’ wordt in het ICT-systeem, maar buiten het systeem wordt gemodelleerd en beheerd.⁸⁸ In hoofdstuk 1 is al aangegeven dat verschillende benamingen worden gebruikt voor deze benadering, zoals regelgebaseerd werken, regelsturing, regelbeheersing of de Engelse variant *business rule management*. In dit onderzoek is gekozen voor het begrip *kennisgebaseerd werken*.⁸⁹ De reden hiervoor is dat de kennis die nodig is om taken (deels) geautomatiseerd uit te voeren niet alleen bestaat uit regels, maar ook uit gegevens; de term regelgebaseerd doet onvoldoende recht aan dit aspect. Daarbij komt dat de term *regels* in de context van de uitvoering niet in de juridische betekenis van ‘wettelijke regels’ wordt gebruikt, maar doelt op verschillende soorten *bedrijfsregels*, bijvoorbeeld rekenregels en beslisregels.⁹⁰ Ook deze specifieke betekenis van de term regels is een reden om te spreken van kennisgebaseerd werken; dat voorkomt verwarring.

Gegevens kunnen worden gedefinieerd als bewerkte of onbewerkte waarden die een organisatie registreert voor allerlei doeleinden en die betekenis krijgen doordat ze door een juiste persoon op het juiste moment geïnterpreteerd (kunnen) worden.⁹¹ Voor die interpretatie zijn vaak weer regels nodig: de gegevens krijgen hun betekenis in een context, die door de regels wordt bepaald. Voor een uitvoeringsorganisatie bij

88 Dit zou gezien kunnen worden als een uitwerking van het in de ICT-ontwikkeling gehanteerde principe van *separation of concerns*, dat in 1974 geïntroduceerd werd door Edsger W. Dijkstra, een van de grote Nederlandse computerwetenschappers. Zie https://en.wikipedia.org/wiki/Separation_of_concerns.

89 Deze omschrijving wijkt af van de invulling die Nijssen & Le Cat (2009) geven aan dit begrip.

90 Zie Zoet (2014, p. 1-2 en p. 107 voor een gedetailleerde categorisering van bedrijfsregels).

91 Van Wijk e.a. (2014, p. 161). In paragraaf 2.4.4 wordt hier nader op ingegaan.

de (rijks)overheid vloeien deze gegevens en regels – zoals in het vorige hoofdstuk uiteengezet – voor een groot deel voort uit wetgeving.⁹²

Als belangrijk kenmerk van kennisgebaseerd werken is al genoemd dat de kennis die nodig is voor de uitvoering van taken wordt gescheiden van het systeem waarmee deze geëxecuteerd wordt. Dit wordt wel aangeduid als het scheiden van de *know* en *flow*;⁹³ het beoogt de uitvoering wendbaar te maken en te houden. Wijzigingen in de kennis vergen dan namelijk geen grootschalige en ingrijpende aanpassingen in de programmatuur in de ICT-systemen zelf, maar kunnen worden geïmplementeerd in een kennisstelsel dat een van de bouwstenen vormt die het uitvoeringsproces ondersteunen.⁹⁴

Een ander kenmerk is dat de kennis niet (direct) in softwarecode wordt uitgedrukt maar in een gecontroleerde natuurlijke taal. Dat is een natuurlijke taal waarin de grammatica en het aantal te gebruiken woorden zijn beperkt.⁹⁵ Het doel daarvan is het voorkomen of verminderen van ambiguïteit en complexiteit. Door het gebruik van zo'n gecontroleerde taal wordt de vertaalslag van kennis naar systeem als het ware in tweeën geknipt: eerst wordt de kennis omgezet in een kennis- of expertmodel dat vervolgens de basis vormt voor de systeemspecificaties en programmatuur.⁹⁶ Dat heeft als voordeel dat de vertaalslag van wetgeving en bedrijfsbeleid beter te valideren is dan wanneer direct de stap naar programmeertaal wordt gezet. Medewerkers uit de bedrijfspraktijk (de fysieke uitvoeringsprocessen) beheersen over het algemeen geen programmeertaal en kunnen dus weinig zeggen over de juistheid van de softwarecode. Het gebruiken van een gezamenlijke taal voor het modelleren van de kennis stelt hen in staat met de ICT-ontwerpers het gesprek te voeren over de betekenis van gegevens en regels en te verifiëren of deze overeenkomen met de onderliggende wetgeving of het bedrijfsbeleid. Dat komt de kwaliteit van uitvoeringsprocessen – in de zin van overeenstemming met de wetgeving waarop ze gebaseerd zijn – ten goede.

Een laatste kenmerk is dat de taal waarin de kennis is gemodelleerd implementatie-onafhankelijk is, dat wil zeggen: niet meer afhankelijk van de programmeertaal die in het desbetreffende ICT-systeem wordt gebruikt.⁹⁷ Dat beperkt het risico van *vendor lock-in*, het fenomeen dat organisaties (sterk) afhankelijk worden van zogenoemde *proprietary* oplossingen van bepaalde ICT-leveranciers.

De wijze waarop kennis wordt gemodelleerd of gerepresenteerd zodat een computer er uiteindelijk mee kan werken, wordt een kennisrepresentatieformalisme (KRF)

92 Overigens beschrijft de wet meestal de feiten, niet de gegevens zelf. Bijvoorbeeld: de wet verbiedt het drinken van alcohol aan personen onder 18 jaar. Dat iemand de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt (feit), wordt vastgesteld aan de hand van zijn geboortedatum (gegevens).

93 Van Engers (2008), Verheij & Hage (2002, p. 86) Ross (2013, p. 23) duidt dit aan als *rule independence*.

94 Van Kralingen (1995, p. 1-2).

95 Zie Schwitter (2002). Een uitgebreide beschrijving van de kenmerken van gecontroleerde talen is opgenomen in Wyner e.a. (2010).

96 Van Kralingen (1995, p. 3).

97 Van Engers & Van Doesburg (2015) gebruiken hiervoor de term *inter-coder independent*.

genoemd. Veel gebruikte KRF's zijn productieregels, semantische netwerken en frames. Een *productieregel* bevat kennis in de als-dan vorm: ALS premisse DAN actie. *Semantische netwerken* bestaan uit knopen (*nodes*) die verbonden zijn met lijnen (*arcs*). De knopen stellen objecten of gebeurtenissen voor en de lijnen geven relaties tussen de knopen aan in termen van de aard (*is a*) of een eigenschap (*has a*). Door overerving kunnen eigenschappen van knopen hoger in het netwerk overgaan op die lager in het netwerk. Bijvoorbeeld: een schip heeft een motor, een olietanker is een schip. Door overerving geldt dan: een olietanker heeft een motor.⁹⁸

Frames beschrijven in tabelvorm bepaalde aspecten van een object, situatie of gebeurtenis. Elk frame bevat een aantal *slots* – attributen van het object, de situatie of de gebeurtenis – met een korte omschrijving daarvan. Aan de hand hiervan kunnen objecten, situatie of gebeurtenissen in een bepaald kennisdomein worden beschreven.⁹⁹ Deze vormen van kennisrepresentatie komen in het vervolg van dit boek terug.

Er zijn verschillende standaarden beschikbaar om kennis te modelleren en executeerbaar te maken. Een *standaard* is een afspraak binnen een bepaalde groep mensen of organisaties (op een schaal die kan variëren van lokaal tot mondiaal) over een procedure of een maat. De bekendste voorbeelden van succesvolle standaardisatie zijn het A4-tje en de zeecontainer. Als het maken van die afspraken in een open proces plaatsvindt en (de specificatie van) de standaard vrij en kosteloos beschikbaar is voor (her)gebruik, wordt gesproken van een *open standaard*.¹⁰⁰

Standaarden¹⁰¹ voor het vastleggen van (de betekenis van) gegevens behoren vaak tot de XML-familie.¹⁰² Ze bieden een notatiewijze waarmee de structuur van een tekst (bijvoorbeeld hoofdstukken, paragrafen, zinnen) en de betekenis van onderdelen daarvan (een tekstelement is een telefoonnummer, een persoonsnaam) eenduidig kan worden vastgelegd. Het resultaat is zowel leesbaar voor een mens als voor een machine. Een specifieke uitwerking van deze standaard wordt bijvoorbeeld toegepast voor het ontsluiten van wetgeving in wetten.nl.¹⁰³ Een andere XML-variant is XBRL,¹⁰⁴ ontwikkeld voor het vastleggen en duiden van gegevens in financiële administraties, zodat daaruit geautomatiseerd rapportages (jaarrekeningen, belastingaangiftes)

98 Nieuwenhuis (1989, p. 18-20).

99 De term *frame* als instrument voor kennisrepresentatie werd in 1974 geïntroduceerd door de Amerikaanse computerwetenschapper Marvin Minsky (<https://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/6089/AIM-306.pdf?%20sequence=2>). Zie voor voorbeelden Van Kralingen (1995 en 1997), Breaux (2009) en Van Doesburg & Van Engers (2018).

100 De Nederlandse overheid voert een beleid op het gebruik van open standaarden om interoperabiliteit (het met elkaar kunnen communiceren en samenwerken) van ICT-systemen te bevorderen. Zie <https://www.forumstandaardisatie.nl/thema/open-standaarden>. Voor verplicht gebruik door overheidsorganisaties van open standaarden wordt een basis gecreëerd in het in paragraaf 1.2 aangehaalde wetsvoorstel Digitale overheid.

101 De hier beschreven standaarden worden ook wel aangeduid als *domain specific languages* (DSL's), zie https://en.wikipedia.org/wiki/Domain-specific_language.

102 Geïnitieerd en beheerd door het World Wide Web Consortium (W3C), zie <http://www.w3.org/XML/>.

103 Zie paragraaf 2.5.2.2.

104 Geïnitieerd en beheerd door XBRL International, www.xbrl.org.

kunnen worden gegenereerd.¹⁰⁵ Dat maakt ze ook betrouwbaarder: het risico van fouten door overtypen van gegevens uit de administratie in bijvoorbeeld spreadsheet-rapportages wordt weggenomen.

Een voorbeeld van een processtandaard is BPMN.¹⁰⁶ Deze bestaat uit symbolen en iconen waarmee op voor alle betrokken partijen in een organisatie (dus van bestuurders tot ICT-ontwikkelaars) begrijpelijke wijze uitdrukking kan worden gegeven aan taken die aan een proces ten grondslag liggen, gebeurtenissen in het proces, documenten die daarin een rol spelen en betrokken partijen. Dit levert voor de mens leesbare procesplaten op, die zich met toepassing van de gerelateerde standaard BPEL laten vertalen naar processchema's die geautomatiseerd afgehandeld kunnen worden.

BPMN is in 2010 toegepast in een onderzoek naar de 'ist' (de bestaande situatie) in het wetgevingsproces. Daarbij is op basis van het Draaiboek voor de regelgeving en dossieronderzoek een schematisch overzicht gegeven van de wetgevingsprocedure en zijn verschillen beschreven tussen de formele procedure en het proces in de praktijk.¹⁰⁷ Dit vormde de basis voor het ontwikkelen van verbeteringen in de inrichting en ondersteuning van de 'soll' (de gewenste situatie) van het wetgevingsproces in het kader van het programma Legis.¹⁰⁸ Verwant aan BPMN is DMN, een standaard voor het beschrijven van beslisstructuren.¹⁰⁹

Een voorbeeld van een standaard voor het schrijven van bedrijfsregels (het vastleggen van bedrijfskennis) in een gecontroleerde natuurlijke taal is SBVR.¹¹⁰ Gecontroleerd wil zeggen dat een universele, gestandaardiseerde notatiewijze wordt gebruikt, om eenduidigheid en herbruikbaarheid te verzekeren. Daarnaast is SBVR een *declaratieve taal*: hij beschrijft de werkelijke situatie (wat er aan de hand is), niet wat zou moeten gebeuren. De taal is daardoor geschikt om normatieve rechtsregels te vertalen naar de feitelijke stappen om bijvoorbeeld tot een beslissing te komen.

Welke vorm van kennisrepresentatie of -modellering ook wordt gekozen, voor een goed resultaat is altijd een nauwkeurige analyse van de onderliggende kennisbronnen van belang.¹¹¹

105 Zie paragraaf 2.4.4.

106 Geïnitieerd en beheerd door Object Management Group (OMG), <https://www.omg.org/spec/BPMN>. Zie ook Nijssen en Le Cat (2009, p. 161-176).

107 Janssen e.a. (2010).

108 Te vinden via <https://rijksoverheid.archiefweb.eu/#archive>.

109 <https://www.omg.org/spec/DMN>.

110 Geïnitieerd en beheerd door Object Management Group (OMG), <http://www.omg.org/spec/SBVR/index.htm>. Zie ook Nijssen en Le Cat (2009, p. 177-178 en 183-190).

111 Het draagt bij aan wat wel *isomorfe kennisrepresentatie* wordt genoemd: het zo getrouw mogelijk weer-geven van (rechts)bronnen. Zie Lodder & Leenes (2002, p. 101).

2.3 De essentie van op wetgeving gebaseerde uitvoeringsprocessen

Wetgeving bevat rechtsnormen: gedrags- en bevoegdheidsnormen¹¹² die bepalen wat mensen wel en niet mogen, waar zij aanspraak op hebben, wie beoordeelt of zij die aanspraak hebben, wie toezicht houdt op de naleving van de regels en wie handhavend kan optreden als zij de regels overtreden. Met deze rechtsnormen beoogt de overheid sturing te geven aan de *sociale werkelijkheid*, dat wil zeggen de feiten uit het leven van alledag, waarin mensen geboren worden, wonen, werken, handelen, samenleven en uiteindelijk sterven.¹¹³ Rechtsnormen bevatten rechtsfeiten en creëren daarmee een *juridische werkelijkheid*: gewenst of opgelegd gedrag, of gewenste of opgelegde situaties met rechtsgevolgen die de rechtsverhoudingen tussen de betrokkenen bepalen.¹¹⁴ Idealiter is de sociale werkelijkheid in overeenstemming met de juridische werkelijkheid; in dat geval worden wettelijke regels nageleefd en wordt het doel dat de overheid had met regulering bereikt.¹¹⁵

In veel gevallen laat (een gebrek aan) overeenstemming tussen sociale en juridische werkelijkheid zich vaststellen door concrete waarneming: iemand stopt voor een rood verkeerslicht of rijdt (te hard) door, iemand verstopt verboden waren in zijn vakantiekoffer of geeft zijn souvenirs netjes aan bij de Douane. Vaak is die overeenstemming of het gebrek daaraan niet (eenvoudig) fysiek vast te stellen en is een beoordeling nodig aan de hand van allerlei gegevens. Voorbeelden zijn het vaststellen van de verschuldigde belasting, het bepalen van de aanspraak op een huurtoeslag of het beoordelen of een vreemdeling hier te lande mag verblijven. Om deze beoordeling te kunnen verrichten legt de overheid in administraties gegevens vast over feiten in de sociale werkelijkheid die bepalend zijn voor de vaststelling van rechtsfeiten. Zij creëert zo een administratieve werkelijkheid die haar in staat stelt om de juridische werkelijkheid en de sociale werkelijkheid met elkaar te confronteren en tot vaststelling van rechtsgevolgen te komen, die op hun beurt weer tot nieuwe feiten in de sociale werkelijkheid kunnen leiden.¹¹⁶

112 Zie voor een uitgebreidere beschrijving van soorten rechtsnormen paragraaf 3.2.3.2.

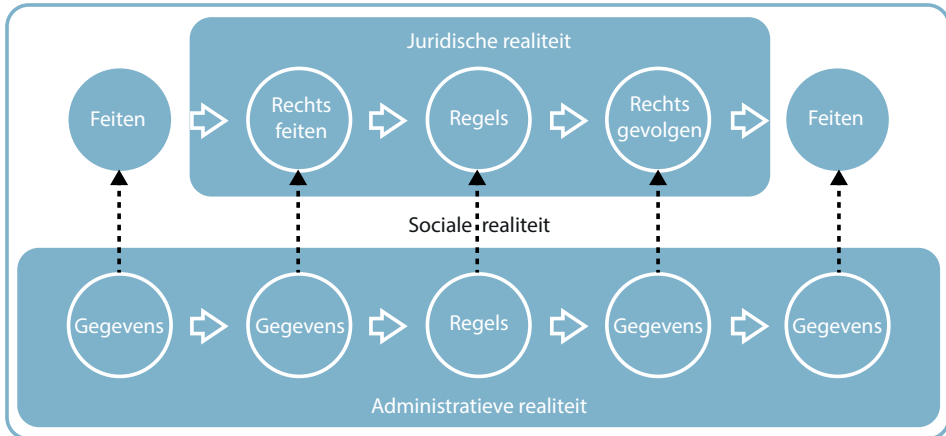
113 Het meeste hiervan geldt overigens ook voor organisaties.

114 Zie ook Ruiters (1987, p. 9). In paragraaf 3.2.3.3 wordt uitgebreider ingegaan op structuur en aard van rechtsnormen. Overigens kan ook nog een *brute werkelijkheid* worden onderscheiden: objectief waarneembare feiten die bestaan zonder enige menselijke representatie. Searle (1996) noemt als voorbeeld sneeuw op de top van de Mount Everest. Zie ook Van Doesburg (2018).

115 Dat de regels onverwachte neveneffecten kunnen hebben of tegenstrijdigheden bevatten die het doel alsnog kunnen frustreren is evident, maar dit aspect wordt voor het moment buiten beschouwing gelaten.

116 Zie ook Witteveen (2001, p. 67, onder verwijzing naar Schuyt, *Recht en samenleving*, 1983) over het recht als handelingssysteem met een ideële component (normen en beginselen), een operationeel element (organisaties en instellingen) en een actueel element (beslissingen en handelingen). Gebeurtenissen en handelingen uit de actuele component worden door actoren uit de operationele element gekwalificeerd met behulp van de normen uit de ideële component. Deze drie kunnen niet zonder elkaar; als één wegvalt of niet goed functioneert, werkt het regelsysteem niet meer. Brattinga e.a. (2014, p. 35-39) spreken in dit verband van een natuurlijke, een institutionele en een administratieve werkelijkheid.

Een uitvoeringsproces kan in dit verband worden omschreven als de continue confrontatie tussen sociale en juridische werkelijkheid, met behulp van een daartoe gecreëerde administratieve werkelijkheid. In figuur 2.1 is dit proces verbeeld.



Figuur 2.1 De relatie tussen sociale, juridische en administratieve werkelijkheid

Voorbeelden

De geboorte van een kind is een feit in de sociale werkelijkheid. Op grond van artikel 1:19e, zesde lid, BW moet het kind binnen drie dagen na de bevalling worden aangegeven bij de burgerlijke stand. Ingevolge artikel 1:19 BW maakt de ambtenaar van de burgerlijke stand een geboorteakte op. Deze wordt opgenomen in het geboorteregister van de burgerlijke stand (artikel 1:17 BW). Daarmee wordt de administratieve werkelijkheid gecreëerd waarmee de geboorte van het kind als rechtsfeit in de juridische werkelijkheid wordt vastgelegd. Het kind wordt drager van rechten en plichten.¹¹⁷ Een van de eerste uitingen daarvan vormt het toekennen van kinderbijslag door de Sociale Verzekeringsbank, op basis van het signaal uit de burgerlijke stand over de geboorte van het kind.

Een voorbeeld van een situatie waarin de sociale werkelijkheid niet tot wijzigingen in de juridische of administratieve werkelijkheid leidde was de geboorte van een baby in de nacht van de watersnoodramp van 1953. Deze baby overleed nog in dezelfde nacht. Om die reden wordt het aantal slachtoffers van deze ramp wel aangeduid als 1835 plus 1. De baby heeft in de sociale werkelijkheid bestaan, maar niet in de administratieve of juridische.

¹¹⁷ Volledigheidshalve: dit kan ook los van geboorte en inschrijving, bijvoorbeeld krachtens erfrecht.

Een ander voorbeeld van onderscheid tussen sociale en juridische werkelijkheid is *rechtmatig verblijf* als bedoeld in artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000: een vreemdeling hoeft niet fysiek in Nederland te zijn om dat hier te hebben (al kan het zijn dat het niet in Nederland zijn op enig moment gevolgen heeft voor zijn (in artikel 8 bedoelde) *aanspraak* op rechtmatig verblijf).

Ook in dit geval wordt aan de hand van een administratieve werkelijkheid (de vastlegging van gegevens over de persoon, de eisen die gelden voor het verblijfsrecht e.d.) getoetst of een fysiek verblijf hier te lande rechtmatig is.

Overigens is deze kijk op de werkelijkheid niet uniek voor de overheid. Ook de verhouding tussen burgers en bedrijven (onderling) is gereguleerd op grond van wetgeving of afspraken. Het onderscheid tussen sociale, juridische en administratieve werkelijkheid is ook daar van toepassing. Dit boek focust op uitvoering van wetgeving door uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid; relaties tussen burgers en bedrijven onderling komen daarom alleen zijdelings aan de orde.

2.4 Kennisgebaseerd werken in de praktijk

2.4.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt aan de hand van praktijkvoorbeelden beschreven hoe kennisgebaseerd werken wordt toegepast om het steeds met elkaar confronteren van verschillende werkelijkheden in uitvoeringsprocessen te ondersteunen.

Deze voorbeelden zijn ontleend aan de praktijk bij de Belastingdienst (paragraaf 2.4.2) en IND (paragraaf 2.4.3). De casus *Standard Business Reporting* in paragraaf 2.4.4 is een voorbeeld van domeinoverstijgend kennisgebaseerd werken: het betreft een set kennismodellen (taxonomieën) voor het opstellen van financiële verantwoordingsrapportages, op basis van een gemeenschappelijke standaard en architectuur. Aanvankelijk was deze aanpak toegespitst op jaarrekeningen en fiscale aangiftes, maar hij wordt inmiddels verbreed tot financiële verantwoording in andere domeinen, zowel in de private als publieke sector.

De beschrijvingen zijn behalve op beschikbare documentatie en publicaties, gebaseerd op interviews met betrokkenen bij de verschillende organisaties. Een lijst van geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage A.

2.4.2 Naar een wendbare wetsuitvoering bij de Belastingdienst

2.4.2.1 Inleiding

De Belastingdienst heeft een omvangrijk en complex takenpakket. Van ruim 13 mln. Nederlandse burgers¹¹⁸ en ruim 1,6 miljoen bedrijven¹¹⁹ worden belastingen geheven. Daarnaast worden sinds 2008 toeslagen uitgekeerd aan ongeveer 7 mln. burgers.¹²⁰ De uit te voeren wetgeving is ingewikkeld en gedetailleerd en uitvoering van de taken zonder de inzet van ICT-systemen is inmiddels ondenkbaar. De Belastingdienst heeft ze in soorten en maten: van grote mainframes voor geautomatiseerde afhandeling van aangiftes en aanvragen met vele terabytes aan capaciteit voor opslag van gegevens, tot bij dienstonderdelen ontwikkelde applicaties die bij individuele zaaksbehandeling worden gebruikt. Ook het ICT-landschap van de Belastingdienst is dus uitgestrekt en complex.

De afgelopen jaren is meermalen het initiatief genomen om de complexiteit van de ICT te verminderen, vaak naar aanleiding van incidenten of kritiek van buitenaf op het functioneren van de dienst. In 2006 stuurde de toenmalige Staatssecretaris van Financiën het Plan van aanpak vereenvoudigingsoperatie Belastingdienst aan de Tweede Kamer, waarin werd geconstateerd dat de bestaande, per belastingmiddel¹²¹ ingerichte systemen, die op maatwerk waren gebaseerd en waarin applicaties en gegevensbestanden één geheel vormden, een efficiënte en effectieve uitvoering van taken in de weg stonden.¹²² Omdat uitvoering van dit plan niet de gewenste resultaten opleverde – met name wat betreft vernieuwing van de ICT-systemen – is in 2009 een externe doorlichting van de informatievoorzieningsketen van de Belastingdienst uitgevoerd, die tot bijstelling van het aanvankelijke plan van aanpak leidde.¹²³

In mei 2014 werd de Brede agenda Belastingdienst gepresenteerd, waarin vereenvoudiging van de ICT ook een belangrijke plaats innam, zij het dat deze nu werd benaderd vanuit de invalshoek van vermindering van de complexiteit van het fiscale stelsel en het robuuster maken van de werkprocessen.¹²⁴ Dit plan werd in mei 2015 gevolgd door de Investeringsagenda Belastingdienst, waarmee een intensivering en versneling van de maatregelen uit de Brede Agenda werd beoogd door onder meer invoering van informatiegestuurd toezicht (op basis van data-analyses), modernisering van de

118 <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/42/5-4-miljoen-werkenden-naar-lager-belastingtarief>.

119 Ontleend aan informatie over bedrijven en verdeling per bedrijfstak op CBS StatLine (verkorte link <https://bit.ly/2qmw8Ba>).

120 <https://belastingdienst-in-beeld.nl/feiten-en-cijfers/definitief-toegekende-toeslagen-2016/>.

121 In de fiscaliteit worden belastingen, zoals inkomsten-, omzet- en vennootschapsbelasting, aangeduid als 'middelen'. Het materiële belastingrecht is neergelegd in 'middelwetten'. Het formele belastingrecht (het proces van heffen en innen) is neergelegd in de Algemene wet inzake rijksbelastingen en in de Invorderingswet.

122 Kamerstukken II 2006/07, 31 066, nr. 2, p. 10-13.

123 Kamerstukken II 2008/09, 31 066, nr. 71. Zie hierover ook paragraaf 2.4.2.1.

124 Kamerstukken II 2013/14, 31 066, nr. 201, p. 4 en de bijlage over spoor B (robuuster maken werkprocessen). Dit spoor is uitgewerkt in het rapport Van werkend naar robuust, een ontwikkelaanpak naar robuuste werkprocessen van de Belastingdienst (bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 31 066, nr. 215).

interactie met burgers en bedrijven, heldere prioritering in de systeemontwikkeling en een vernieuwing en verjonging van de arbeidsorganisatie.¹²⁵

De ervaringen in deze trajecten en de politieke discussies die zij teweegbrachten,¹²⁶ laten zien dat in een zo grote, veelomvattende organisatie als de Belastingdienst, de informatievoorziening en ICT-systemen zich niet gemakkelijk laten herinrichten of vervangen. Niettemin blijft een wendbare inrichting van de ICT nodig om te kunnen voldoen aan de eisen die politiek en maatschappij stellen aan de uitvoering van fiscale, toeslagen- en douanewetgeving en aan de opsporingstaken van de Belastingdienst. Principes van kennisgebaseerd werken die ook ten grondslag lagen aan het Plan van aanpak vereenvoudigingsoperatie worden daarom bij de Belastingdienst nog steeds toegepast. Ook wordt een stapsgewijze verbreding beoogd. In de volgende paragrafen worden voorbeelden hiervan beschreven. Voor een goed begrip wordt eerst de benadering uit het Plan van aanpak vereenvoudigingsoperatie Belastingdienst toegelicht.

Uitgangspunt van dit plan was, als gezegd, dat de Belastingdienst in de ICT-systemen de oriëntatie op belasting- en toeslagwetten zou verlaten en zou overgaan op een benadering gebaseerd op generieke bedrijfsfuncties. Daarbij werd uitgegaan van een standaard beslisproces, gebaseerd op interactie (dialog) tussen Belastingdienst en burger of bedrijf. In figuur 2.2 is dit beslisproces weergegeven.



Figuur 2.2 Standaard beslisproces Belastingdienst

De bedrijfsfuncties vormen de standaard bouwstenen van de Belastingdienst; elk proces kan beschreven worden als een 'ketting' van deze generieke bouwstenen. Zo is de bedrijfsfunctie 'bepalen recht en hoogte voor een regeling' de bouwsteen die zorgt voor het bepalen van recht en hoogte in alle processen waar die functie een rol speelt. De stappen in het standaard beslisproces worden aan de hand van de toepasselijke bedrijfsfuncties ingevuld.

Het gedrag en de bijdrage van een bedrijfsfunctie aan een bedrijfsproces wordt bepaald door bedrijfsregels, in het genoemde voorbeeld bedrijfsregels die relevant zijn voor het bepalen van recht en hoogte. Als die regels 'gesloten' zijn en een strikt formeel karakter¹²⁷ hebben, dan kunnen ze volledig geautomatiseerd worden uitgevoerd.

¹²⁵ Kamerstukken II 2014/15, 31 066, nr. 236, p. 5-8.

¹²⁶ Zie het omvangrijke Kamerstukdossier 31 066.

¹²⁷ Dat wil zeggen: de uitkomst van toepassing van een regel kan alleen ja of nee zijn, of een bepaalde waarde (bijvoorbeeld een bedrag).

Als de regels ‘open’ zijn en dus menselijke interpretatie of afweging nodig maken, dan is handmatige afhandeling van de processtap nodig.

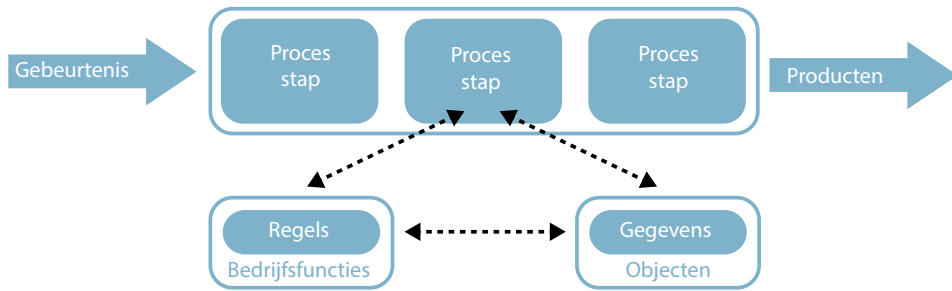
De bron voor veel bedrijfsregels is wetgeving. Het open of gesloten karakter van een bedrijfsregel volgt het karakter van de wettelijke regel waaruit hij is afgeleid. Een voorbeeld van een wetsartikel dat zowel gesloten als open regels bevat, is artikel 9 van de Wet op de huurtoeslag. Toetsing van de eis uit het eerste lid, onderdeel a (inschrijving in de basisregistratie personen) leidt steeds tot een ja of nee. Het tweede lid bevat afwegingsruimte; de vraag naar toerekenbaarheid van onjuiste inschrijving in de basisregistratie personen zal steeds aan de hand van de omstandigheden van het geval beoordeeld moeten worden.¹²⁸

Artikel 9

1. Een huurtoeslag wordt slechts toegekend:
 - a. als de huurder, diens partner alsmede degenen die medebewoner van de woning zijn, als ingezetene op het adres van die woning zijn ingeschreven in de basisregistratie personen;
 - b. als geen andere personen met dat adres in de basisregistratie personen zijn ingeschreven, behoudens eventueel een onderhuurder en personen die behoren tot diens huishouden.
2. In afwijking van het eerste lid kan een huurtoeslag worden toegekend, als de onjuiste inschrijving in de basisregistratie personen niet aan de huurder kan worden toegerekend.

Naast de bedrijfsregels vormen gegevens een belangrijk onderdeel van het concept. Gegevens bepalen de uitkomst van de toepassing van de regels. Als bijvoorbeeld een inkomensgrens relevant is voor recht en hoogte, dan zijn gegevens omtrent het inkomen nodig om de bedrijfsfunctie te kunnen uitvoeren en om een beslissing te kunnen nemen. Gegevens zijn geordend naar objecten, bijvoorbeeld personen, goederen, transacties of levensgebeurtenissen. In figuur 2.3 wordt de relatie tussen regels en gegevens in het beslisproces geïllustreerd.

¹²⁸ Dit zou anders kunnen zijn indien er beleidsregels zouden zijn met objectieve criteria voor beoordeling van de toerekenbaarheid van een onjuiste inschrijving. Deze zijn echter niet vastgesteld. Zie over de toetsing van de toerekenbaarheid in dit artikel ook (onder meer) de uitspraak van de Raad van State van 8 maart 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:558).



Figuur 2.3 Regels en gegevens in een proces

Om deze benadering te realiseren is in 2008 het programma Complexiteitsreductie 2 (CR2) opgezet. Doel van het programma CR2 was om zoveel mogelijk onderdelen en aspecten van de inrichting van processen en systemen te ontkoppelen en te standaardiseren. Hier komt het principe van scheiden van *know* en *flow* terug: de regels en gegevens worden gemodelleerd als implementatieonafhankelijke specificaties, dus los van de softwaretoepassingen waarin ze worden uitgevoerd. De specificaties worden opgesteld door een team van procesontwerpers, regelanalisten en communicatiedeskundigen. Ook de te gebruiken softwaretoepassingen zijn generieke componenten (bijvoorbeeld een applicatie voor zaaksverwerking of dossierbeheer, een redeneertool), zonder belastingspecifieke kennis.

Door deze aanpak is het bij wijzigingen in wetgeving of beleid niet nodig om de software zelf aan te passen. Het toevoegen van nieuwe c.q. het wijzigen van bestaande regel- of gegevensspecificaties aan een bedrijfsfunctie of object is voldoende om de wijziging te operationaliseren; de gewijzigde kennis kan in principe met dezelfde softwaretoepassingen worden geëxecuteerd. Daardoor kunnen wijzigingen sneller en met minder fouten worden doorgevoerd.

Het programma CR2 is uiteindelijk niet volledig uitgevoerd. In het voorjaar van 2009 heeft, als gezegd, een doorlichting plaatsgevonden van de informatievoorzieningsketen (IV-keten) van de Belastingdienst, omdat de indruk bestond dat deze nog niet voldoende toegerust was op de activiteiten die vernieuwing van de Belastingdienst vergden.¹²⁹ De belangrijkste aanbeveling uit de doorlichting was dat de ICT-activiteiten van de Belastingdienst voorlopig primair gericht zouden moeten zijn op de waarborging van de continuïteit van de processen, en pas daarna op innovatie in dienstverlening en toezicht. Dit was reden om het programma CR2 stop te zetten, maar het betekende niet dat het gedachtegoed hierachter geheel losgelaten werd. Verschillende uitgangspunten en werkwijzen worden nog steeds toegepast. In de volgende paragrafen worden twee voorbeelden beschreven en wordt ingegaan op de doorontwikkeling van de uitgangspunten naar een aanpak voor wendbare wetsuitvoering.

¹²⁹ Kamerstukken II 2008/09, 31 066, nrs. 69 en 71.

2.4.2.2 Het Toeslagverstrekkingssysteem

In 2005 besloot het kabinet Balkenende II om de uitvoering van de kinderopvangtoeslag onder te brengen bij de Belastingdienst.¹³⁰ In de jaren daarna zijn daar de huurtoeslag, zorgtoeslag en het kindgebonden budget bijgekomen. De verschillende toeslagen zijn inhoudelijk geregeld in domeinwetgeving van de Ministeries van VWS (Wet op de zorgtoeslag), van SZW (Wet kinderopvang, Wet op het kindgebonden budget) en van BZK (Wet op de huurtoeslag). De algemene regels voor toekenning, uitbetaling en (waar nodig) terugvordering van toeslagen (het proces) zijn neergelegd in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir).¹³¹ Onder invloed van de tijdsdruk op de invoering van de kinderopvangtoeslag werden aanvankelijk voor de uitvoering van de verschillende toeslagen afzonderlijke systemen gerealiseerd. Daardoor werd de winst van de Awir, te weten een gezamenlijk kader voor de basisbegrippen in toeslagenregelingen (zoals partner, toetsingsinkomen) eigenlijk niet verzilverd: ieder systeem had nog steeds zijn eigen gegevenshuishouding en beslismodule.

De uitkering van toeslagen werd in deze systemen benaderd als het spiegelbeeld van heffen: een toeslag is in feite een negatieve aanslag. Op basis van een aanvraagformulier werden gegevens ingewonnen, er vond een beoordeling plaats en op basis daarvan werd (al dan niet) toegekend, geschikt en uitbetaald. Deze traditionele benadering hield echter onvoldoende rekening met de aard van de toeslagregelingen, die juist uitgaan van de actualiteit en rekening houden met schommelingen in de gegevens. Dit om te zorgen dat mensen de toeslag ontvangen op het moment dat ze die echt nodig hebben en om te voorkomen dat zij teveel krijgen uitgekeerd en met terugvordering worden geconfronteerd.

De inrichting van de toeslagssystemen leidde ertoe dat problemen ontstonden bij de uitvoering van de toeslagregelingen.¹³² In 2007 is besloten om een nieuw systeem te realiseren met een andere opzet, dat in 2012 in gebruik is genomen onder de naam Toeslagverstrekkingssysteem (TVS). Bij de uitwerking ervan werd aangesloten op de principes uit het Plan van aanpak vereenvoudigingsoperatie Belastingdienst en het programma CR2.¹³³ Dat betekende één gegevenshuishouding voor alle toeslagen, die een actueel en helder overzicht biedt van situatie van de toeslaggerechtigde en die zowel geschikt is voor het nemen van beschikkingen door de Belastingdienst, als

¹³⁰ Belastingdienst/Toeslagen is het bestuursorgaan waaraan de toeslagwetten de uitvoering van toeslagen opdragen.

¹³¹ Voor deze inkomensafhankelijke regelingen is daarmee eenzelfde structuur gekozen als in de belastingwetgeving en in het strafrecht, met een of meer materiewetten en een proceswet. In de Fiscale vereenvoudigingswet 2017 is de terugvordering van toeslagen onder de Invorderingswet gebracht, zodat – onder meer vanwege duidelijkheid voor de burger – nog maar één regime voor uitbetaling en terugvordering bestaat voor belastingen en toeslagen. Inwerkingtreding van de desbetreffende onderdelen van de wet geschiedt bij KB; de beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2019.

¹³² Vanaf mei 2005 ontving de Tweede Kamer maandelijks voortgangsrapportages om zicht te kunnen houden op de uitvoering van de toeslagregelingen (zie onder Kamerstukken II, 29 800 IXB, 30 300 IXB, 30 800 IXB en 31 066).

¹³³ Kamerstukken II 2006/07, 31 066, nr. 2, p. 14. Daar werd uitgegaan van oplevering in 2009.

voor het houden van overzicht en doorgeven van wijzigingen door de klant. Verder moest het systeem toegesneden zijn op de politieke dynamiek en de (vele) daaruit voortvloeiende wijzigingen in de wetgeving. Die moesten snel kunnen worden geïmplementeerd, niet alleen als het om kleinere zaken gaat zoals wijziging in een doelgroep of grondslag, maar ook als bijvoorbeeld een geheel nieuwe toeslagregeling zou worden ingevoerd.

De kern van TVS is dus een solide gegevensfundament, gecombineerd met inzet van kennisgebaseerd werken ten behoeve van de flexibiliteit. Het eerste element heeft de vorm gekregen van de Feitenregistratie (FRS), het tweede komt terug in het deel van het systeem dat recht- en hoogtebepaling ondersteunt (eenvoudigweg Toeslagen (TSL) genaamd). De derde eis, inzicht voor en muteren door de toeslaggerechtigde, is gerealiseerd in het portaal MijnToeslagen.¹³⁴

Het systeem is servicegeoriënteerd: er zijn services die bepaalde stappen in het beslissingsproces in TSL ondersteunen. Dit zijn componenten die uitvoering van een specifiek onderdeel van de wetgeving verzorgen en de daarvoor benodigde informatie verkrijgen uit FRS, op basis van een ‘abonnement’. De component ‘publiceert’ het resultaat van het verwerken van de informatie voor andere componenten, die daarop weer een abonnement hebben. Zo is er een component per regeling (bijvoorbeeld zorgtoeslag, huurtoeslag) en zijn er daarbinnen componenten voor het bepalen van ‘huishouden’ of ‘draagkracht’. De Awir gaf, zoals gezegd, al een goede basis voor deze modulaire werkwijze, die in TVS optimaal wordt benut.

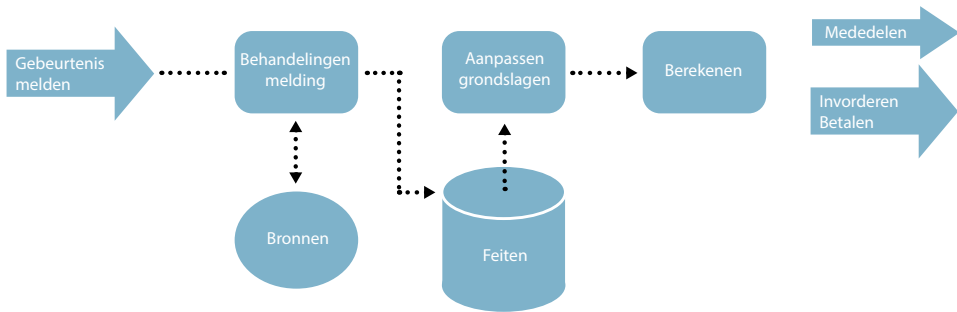
FRS bevat een combinatie van sociale feiten en rechtsfeiten. Deze feiten zijn gegroepeerd rond ongeveer tien levensgebeurtenissen die relevant zijn voor de aanspraak op of hoogte van de toeslag en die goed herkenbaar zijn voor de klant. Voorbeelden zijn: ik word 18, ik ga trouwen, er komt iemand bij mij wonen.

Bij opname van gegevens in FRS – op grond van een aanvraag of melding van een burger of van een mutatie van gegevens die aan een basisregistratie worden ontleend – wordt beoordeeld of feiten ‘bestaanbaar’ zijn: bezien wordt of feiten binnen de context van de desbetreffende levensgebeurtenis wel of niet logisch zijn. Als bijvoorbeeld een aanvraag voor kinderopvangtoeslag wordt gedaan voor drie kinderen van dezelfde ouders met verschillende geboortedata binnen één kalenderjaar, zal het systeem dit niet accepteren.¹³⁵ Omdat op het moment van behandelen van een aanvraag of melding niet alle feiten te controleren zijn, worden in de tijd verschillende risicomodellen toegepast. Daarmee kunnen ook minder evidente of triviale tegenstrijdigheden worden getraceerd.

¹³⁴ Te benaderen via www.belastingdienst.nl.

¹³⁵ Dat betekent niet dat dit per se tot een afwijzing van de aanvraag leidt. De aanvraag kan in de uitworp terecht komen voor handmatige behandeling (zie paragraaf 1.1), waarbij bijvoorbeeld geconstateerd zou kunnen worden dat het gaat om geadopteerde kinderen.

TSL gaat uit van een generieke processtructuur,¹³⁶ waarin de stappen uit het in figuur 2.2 opgenomen standaardbeslisproces voor de Belastingdienst (attenderen, eens worden over feiten, inzage geven in rechtsgevolgen, formaliseren/beschikken, financieel afhandelen) te herkennen zijn. Dit is weergegeven in onderstaande figuur.



Figuur 2.4 Generieke processtructuur Toeslagen

Het proces is opgebouwd uit basiscomponenten uit de Awir, zoals de aanvraag of wijziging (melding), grondslagen, toekenning (berekenen, mededelen) en uitbetaling en terugvordering. Deze worden waar nodig aangevuld met voor de specifieke toeslageregeling geldende uitbreidingen of beperkingen, bijvoorbeeld van het adres (waarvoor bij de huurtoeslag aanvullende regels gelden ten opzichte van de Awir) of de draagkracht (waarvoor bij de zorgtoeslag aanvullende regels gelden). In bepaalde gevallen wordt informatie verkregen uit externe bronnen. Voor berekening van het kindgebonden budget is bijvoorbeeld informatie over ontvangen kinderbijslag van de SVB van belang. Het rekenresultaat wordt in het portaal MijnToeslagen gezet voor de belanghebbende. Op basis van het rekenresultaat wordt ook de beschikking opge maakt en verzonden, per post en naar de Berichtenbox van MijnOverheid.¹³⁷

TSL is gebouwd op basis van Functional Model Driven Development (FMDD).¹³⁸ Deze methode gaat er van uit dat de verschillende partijen die betrokken zijn bij de systeemontwikkeling hun eigen invalshoeken en belangen hebben: juristen willen er zeker van zijn dat burgers de juiste toeslag krijgen, communicatiemensen willen dat het systeem gebruiksvriendelijk is en ICT-ers willen dat het beheersbaar en veilig is. In het algemeen worden de vereisten die uit deze verschillende invalshoeken en belangen voortvloeien, omgezet in één alomvattende set specificaties op basis waarvan vervolgens software wordt geschreven. Gevolg is dat de vereisten in de software

¹³⁶ Globaal ontwerp Toeslagen Lange Termijn, versie 2.0, juni 2007, p. 60 (niet gepubliceerd).

¹³⁷ Sinds eind 2013 worden de jaarlijkse voorschotbeschikkingen (op basis van het proces massaal automatisch continueren (MAC), zie paragraaf 1.1) van Toeslagen op basis van de Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst alleen nog verzonden naar de Berichtenbox.

¹³⁸ Gebaseerd op het concept van Model Driven Architecture (<http://www.omg.org/mda/>).

haast niet meer te traceren zijn naar herkomst; dat kan het implementeren van wijzigingen in de vereisten lastig maken. FMDD probeert dit te voorkomen door de vereisten om te zetten naar een set specificaties per invalshoek of belang.¹³⁹ Zo worden verschillende kennissoorten onderscheiden:

- Techniek (databases, services, schaalbaarheid, prestaties (rekensnelheid));
- Wetgeving (begrippen, eigenschappen, attributen, rekenregels, beslisregels, processtappen);
- Uitvoering (aanvullen van onvolledige kennis,¹⁴⁰ invullen beleidsruimte);
- Verantwoording (logging: wat leg je vast om te kunnen controleren of processen goed verlopen zijn, of waar eventuele fouten ontstaan zijn).

Dit dient de transparantie van de specificaties en daarmee de wendbaarheid van het systeem.

De kennismodellen voor TSL worden gemaakt en beheerd door een ontwerpteam van informatiearchitecten bij het onderdeel Toeslagen van de Belastingdienst. Zij baseren zich daarbij op analyse van de wetteksten en verschillende andere bronnen, zoals globaal ontwerp, procesanalyses, toepassingsinstructies. Het resultaat van hun werkzaamheden wordt afgestemd met de uitvoeringsjuristen, toepassingsdeskundigen en ICT-architecten binnen Toeslagen. De resultaten van de analyse worden vastgelegd in een functionele specificatietaal, geschikt om de regels uit de wetgeving geformaliseerd weer te geven. Deze taal is *declaratief*: hij beschrijft wat moet gebeuren, maar niet hoe.¹⁴¹ De taal gaat uit van een conceptmodel, een soort catalogus waarin alle mogelijke concepten (bijvoorbeeld ‘burger’) en attributen (bijvoorbeeld ‘adres’ of ‘chronisch ziek’) zijn gedefinieerd. Met deze concepten en attributen worden de specificaties gevormd, met behulp van vaste taalelementen (gecontroleerde taal). Bij wijze van voorbeeld is onderstaand de vertaling van een deel van de wettelijke regels over partnerschap uit artikel 3 van de Awir¹⁴² opgenomen.

Tekst van het artikel

1. De *partner van de belanghebbende* is degene die hierna *als eerste* wordt genoemd:
 - a. de *niet duurzaam gescheiden levende echtgenoot* of *geregistreeerde partner*;
 - b. degene die op hetzelfde *woonadres* als de belanghebbende *staat ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens* en:

¹³⁹ Ook dit kan beschouwd worden als een variatie op de eerdergenoemde *separation of concerns*.

¹⁴⁰ Het gaat hier om het aanvullen van lacunes in de specificaties; niet elk geval is beschreven, maar uit de context kan vaak afgeleid worden hoe een niet beschreven geval behandeld moet worden. De regels daarvoor worden dan toegevoegd aan het kennismodel, zodat het geval voortaan op dezelfde wijze wordt behandeld.

¹⁴¹ Naast declaratieve talen bestaan imperatieve talen, die (ook) het hoe weergeven. Het onderscheid kan worden geïllustreerd aan de hand van het voorbeeld van een boodschappenlijstje. Als de volgorde van de boodschappen bepaald is op grond van de indeling van de winkel is het imperatief. Als de volgorde willekeurig is, is het declaratief.

¹⁴² Zoals geldend tot 1 januari 2011, zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2005-344.html>.

- 1° voor de toepassing van de *Wet inkomstenbelasting 2001* voor het berekeningsjaar kiest voor kwalificatie als *partner* van de belanghebbende;
(...)

Concepten en attributen

1. Relevante concepten:
 - a. Burger
 - b. Adres

2. Relevante attributen:
 - a. Burger.geregistreerd partner¹⁴³ (relatie met Burger)
 - b. Burger.fiscaal-partner¹⁴⁴ (relatie met Burger)
 - c. Burger. duurzaam gescheiden partner (relatie met Burger)
 - d. Burger.AWIR-partner (relatie met Burger)
 - e. Burger.in leven¹⁴⁵
 - f. Burger.adres (relatie met Adres)
 - g. Adres.medebewoner (lijstrelatie van Adres naar Burger)

Taalelementen

Dit taalelement wordt gebruikt voor het definiëren van een enkelvoudig resultaatgegeven¹⁴⁶ waarbij een opgegeven rangorde wordt toegepast.

De | Het <resultaat> is de eerstgevonden van:

geval <resultaat>;
geval <resultaat>;
....
....

Einde declaratie

Specificaties van het artikel

De burger.AWIR-partner is de eerstgevonden van:

geval geen als burger.in leven.niet

143 Omdat in de wetgeving geen onderscheid wordt gemaakt tussen echtgenoot en geregistreerd partner, wordt geen attribuut *echtgenoot* gebruikt.

144 Op grond van de in het artikel genoemde *Wet inkomstenbelasting 2001*.

145 Overleden zijn komt in het wetsartikel niet voor, maar is in de specificaties vermeld omdat op grond van de Awir in sommige gevallen ook voor overleden burgers rechtsgevolgen moeten worden bepaald. Daarom is het van belang om in dit geval expliciet aan te kunnen geven dat het om een in leven zijnde burger gaat.

146 Bij toetsing van een geval aan de opgegeven criteria is altijd maar één criterium van toepassing.

geval AWIR-partnerkandidaat-1A¹⁴⁷ bij burger
geval AWIR-partnerkandidaat-1B1 bij burger
geval AWIR-partnerkandidaat-1B2 bij burger
geval AWIR-partnerkandidaat-1B3-4 bij burger
geval AWIR-partnerkandidaat-1B5 bij burger
geval AWIR-partnerkandidaat-1B6 bij burger
geval AWIR-partnerkandidaat-1B7 bij burger
geval AWIR-partnerkandidaat-1C bij burger
Einde declaratie

Uitwerking 1A, 1B1 (geciteerde artikelonderdelen)

De AWIR-partnerkandidaat 1A bij burger is de burger.geregistreerd-partner met
(niet burger.duurzaam gescheiden partner aanwezig of
burger.duurzaam gescheiden partner ongelijk aan burger.geregistreerd partner)

De AWIR-partnerkandidaat 1B1 bij burger is de burger.medebewoner die burger.fiscaal-
partner is

Een medebewoner bij burger is
burger.adres.bewoner die niet de burger is

Voor de modellering wordt de applicatie Jetbrains MPS gebruikt. De specificaties die daarin worden geschreven, zijn direct vertaalbaar naar softwarecode voor TVS. In de kennismodellen is een onderdeel ‘bronnen’ opgenomen, waarin zo mogelijk wordt verwezen naar wetsartikelen. Hierin wordt echter nog geen directe relatie gelegd met de wettelijke bron door middel van een hyperlink naar wetten.nl.

2.4.2.3 Het opstellen van specificaties voor de inkomensheffing

Het jaarlijkse Belastingplan – het pakket wetsvoorstellen waarin de fiscale maatregelen voor het komende begrotingsjaar zijn uitgewerkt – bevat vrijwel altijd maatregelen op het gebied van inkomensheffing.¹⁴⁸ De wetgeving treedt op 1 januari in werking en omdat de applicaties en systemen van de Belastingdienst hieraan moeten zijn aangepast voor de start van de aangiftecampagne op 1 maart, is haast geboden bij de implementatie. Er kunnen ook andere aanleidingen zijn voor aanpassing van de systemen, zoals jurisprudentie, incidenten of wensen in het interne uitvoeringsproces (verbetering van dienstverlening of efficiency).

¹⁴⁷ De hoofdletters en cijfers verwijzen naar de letteronderdelen en subonderdelen in artikel 3, eerste lid, Awir.

¹⁴⁸ Deze term wordt gebruikt als verzamelnaam voor de heffing van de inkomstenbelasting, de premies volksverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet.

Het specificeren van regels voor de inkomensheffing gebeurt door een regelbeheerteam, op basis van het principe van kennisgebaseerd werken. Het regelbeheerteam is een multidisciplinair team, samengesteld uit onder meer domeinexperts (fiscaal juristen met kennis van specifieke belastingwetten), experts op het gebied van taal, taalpatronen en gegevens en experts op het gebied van softwareontwikkeling en kunstmatige intelligentie. Het team richt zich op het *generiek* specificeren van bedrijfsregels die de uitvoering van bepaalde werkprocessen en bedrijfsfuncties binnen de Belastingdienst ondersteunen. Generiek betekent dat één set specificaties wordt opgeleverd voor verschillende toepassingen, in plaats van een set per toepassing. Hiervoor is de taal RegelSpraak ontwikkeld. Deze is gebaseerd op RuleSpeak, een voor dat doel al bestaande taal, ontwikkeld om in natuurlijke taal bedrijfsregels te kunnen opstellen, zodat alle betrokkenen in een bedrijfsproces deze op een eenduidige manier interpreteren, en daarover kunnen communiceren.¹⁴⁹ RuleSpeak is echter niet formeel genoeg voor eenduidige interpretatie (en dus uitvoering) van de regels door een machine. Het team heeft RuleSpeak daarom aangevuld met modelleerpatronen en conventies die ervoor zorgen dat de regels geautomatiseerd geïnterpreteerd en uitgevoerd kunnen worden. Hiermee wordt het mogelijk om bestaande systemen van de Belastingdienst, ondanks het feit dat zij niet ontworpen zijn voor het scheiden van *know* en *flow*, toch te voeden op basis van daarbuiten gemodelleerde kennis.¹⁵⁰ Een voorbeeld ter verduidelijking:

Artikel 3.120, Wet IB 2001 regelt de aftrekbare kosten voor de eigen woning. De regels en gegevens uit dit artikel spelen een rol bij de zogenoemde fiscale voorcontrole (FvC), op basis waarvan binnengekomen aangiftes geautomatiseerd worden gecontroleerd. Daarnaast komen elementen terecht in de applicatie BMG (Bericht Metagegevens), waarin alle metadata over begrippen die de Belastingdienst hanteert, zijn vastgelegd. Een derde applicatie waarin het artikel landt, is de Online Aangiftevoorziening op het portaal MijnBelastingdienst waarmee belastingplichtigen hun jaarlijkse aangifte voor de inkomstenbelasting doen.

Het artikel werd aanvankelijk uitgewerkt in drie verschillende soorten specificaties, afhankelijk van de voor de applicatie of het systeem gekozen 'taal'. Nu wordt één set regels in RegelSpraak gebruikt, waarmee alle drie de systemen en applicaties kunnen worden bediend.

Een belangrijk voordeel van toepassing van RegelSpraak is nu al dat een generieke, eenduidige en implementatieonafhankelijke bron van kennis wordt gecreëerd, zodat interpretatieverschillen bij afzonderlijke vertaalslagen naar de diverse software-

¹⁴⁹ Zie www.rulespeak.com. RuleSpeak is op zijn beurt weer de basis geweest voor de standaard Semantics for Business Vocabulary and Rules (SBVR), <http://www.omg.org/spec/SBVR/>.

¹⁵⁰ Sangers (2014). In de aanvangsfase kunnen softwareaanpassingen nog nodig zijn als gevolg van variaties in modelleerpatronen in de gebruikte regeltaal. Naarmate langer op deze wijze wordt gewerkt 'stabiliseren' de patronen en zal die noodzaak afnemen.

toepassingen en ICT-systemen worden voorkomen.¹⁵¹ De werkwijze kan een opstap zijn naar volledig kennisgebaseerd werken op het moment dat oude systemen en applicaties worden vervangen door systemen en applicaties die daarop afgestemd zijn. Het schrijven van de bedrijfsregels vindt plaats in RuleXpress, een speciale applicatie voor het modelleren van regels in verschillende ‘regeltalen’, waaronder RegelSpraak. Die applicatie biedt de mogelijkheid om een relatie te leggen naar het artikel(onderdeel) waarop een bepaalde regel is gebaseerd. Dit betreft een link naar een eigen omgeving waarin de desbetreffende regeling is opgenomen, (nog) niet naar de online versie op wetten.nl.

Toen werd gestart met het opstellen van specificaties in RegelSpraak, werden de regels nog niet gemodelleerd op basis van een analyse van de betrokken wetgeving. Het team ging uit van regels in de bestaande applicaties als basis voor het maken van de nieuwe generieke regelset in RegelSpraak. Bij het omzetten van nieuwe wettelijke maatregelen naar bedrijfsregels werd een materiële beschrijving (in een notitie of memo) daarvan als basis gebruikt. Inmiddels heeft de werkwijze zich verder ontwikkeld, mede in het kader van de hierna beschreven aanpak voor wendbare wetsuitvoering bij de Belastingdienst.

2.4.2.4 *Wendbare wetsuitvoering*

In 2012 heeft de Belastingdienst een visiedocument *Wendbare wetsuitvoering* opgesteld, met een gestructureerde aanpak voor vertaling van wetgeving naar techniek- of implementatieonafhankelijke specificaties, die op hun beurt de kennisbron vormen voor technische specificaties en hard- en software voor de verschillende ICT-systemen van de Belastingdienst.¹⁵² Er wordt zelfs naar gestreefd om de specificaties onafhankelijk te maken van de vraag of een maatregel door menselijke activiteiten of (deels) geautomatiseerd wordt uitgevoerd. Het gaat om een zo nauwkeurig mogelijke weergave van de kennis uit wetgeving, uitvoerings- en bedrijfsbeleid in een gecontroleerde natuurlijke taal.¹⁵³ In de aanpak worden vier stappen onderscheiden:

Stap 1: Analyseren van (de veranderingen in) wetgeving.¹⁵⁴

Stap 2: Analyseren van het uitvoeringsbeleid van (onderdelen van) de Belastingdienst.

Stap 3: Ontwerp van de diensten van de Belastingdienst.

Stap 4: Ontwerp van de bepaling van rechtsgevolgen.

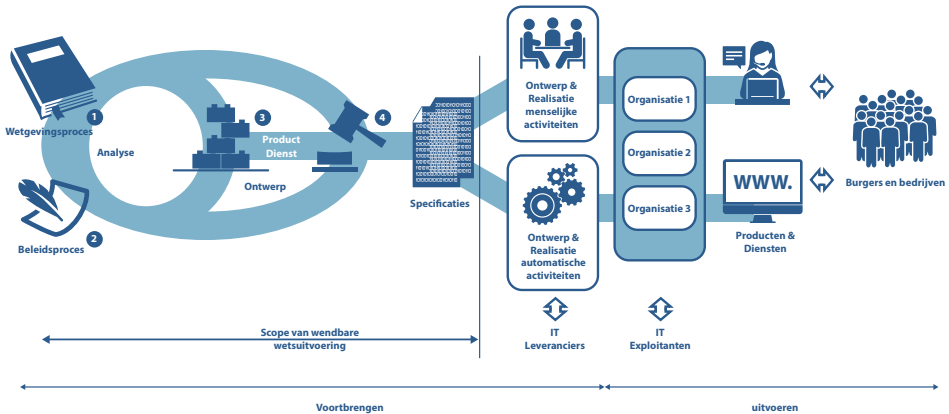
151 Dat geldt in elk geval voor de processen waarin RegelSpraak nu wordt ingezet. De aanpak wordt nog niet breed toegepast bij de Belastingdienst.

152 Visiedocument *Wendbare wetsuitvoering* (<https://www.tenderned.nl/tenderned-tap/aankondigingen/26969;section=2, bijlage 10>). Zie ook <http://wendbarewetsuitvoering.nl/index.php/aanpak>.

153 Zie paragraaf 2.2.

154 Jurisprudentie is hier niet afzonderlijk genoemd, er van uitgaande dat deze wordt verwerkt in wetgeving of uitvoeringsbeleid.

In figuur 2.5 zijn de stappen in beeld gebracht, als onderdeel van het hele proces van implementatie van wetgeving en beleid, of deze nu door menselijke of geautomatiseerde activiteiten worden uitgevoerd.



Figuur 2.5 Wendbare wetsuitvoering

Het was en is niet de bedoeling om deze aanpak in één keer integraal in te voeren. De ervaringen met CR2 hebben geleerd dat dat niet productief is. Op basis van die ervaringen is wel de stap gezet naar het meer onder architectuur werken bij de Belastingdienst, waarbij uitgegaan wordt van centraal gehanteerde principes voor de inrichting van ICT-systemen. De visie Wendbare wetsuitvoering vormt een uitwerking van een van de principes uit de zogenoemde Concernarchitectuur, een overkoepelend kader voor de inrichting van de informatievoorziening bij de Belastingdienst.¹⁵⁵ Principe 8 luidt: *we ontwikkelen kennis over wet- en regelgeving en delen die*. De aanpak Wendbare wetsuitvoering geeft als het ware handen en voeten aan dit principe, met als doel om een stapsgewijze en beheerste omschakeling naar kennisgebaseerd werken te kunnen realiseren en zo de wendbaarheid van de organisatie te vergroten.

Stap 1 en 2 van de aanpak behelzen de analyse van (wijzigingen in) wetgeving en uitvoeringsbeleid ten behoeve van het opstellen van techniek- en implementatie-onafhankelijke specificaties. Waar in de hiervoor beschreven voorbeelden een gestructureerde aanpak van wetsanalyse dus nog ontbrak, beoogt Wendbare wetsuitvoering die te bieden.

Het doel van stap 1 wordt in het visiedocument samengevat als: “Expliciet maken van contexten, structuren, rechten, plichten, rechtsfeiten en termen in (veranderingen in)

¹⁵⁵ Eenvoudig aanspreekbaar, Concernarchitectuur Belastingdienst, versie 1.0, 26 januari 2011, p. 3 (niet gepubliceerd). Zie een overzicht van de principes in https://www.noraonline.nl/images/noraonline/1/1d/Presentatie_Belastingdienst_bouwblokken_kantoor.pdf.

de wetgeving, zodanig dat de kennis in de wetgeving wordt geëxpliciteerd en bruikbaar is voor de stappen 3 en 4.”

Onder een *context* wordt verstaan een afgebakend stuk tekst in wetgeving, dus een artikel, een lid, maar ook een zin. Samenhangende contexten vormen een *structuur*.

Voorbeeld

Artikel 2.1, eerste lid, Wet IB 2001

1. Belastingplichtigen voor de inkomstenbelasting zijn de natuurlijke personen die:
 - a. in Nederland wonen (binnenlandse belastingplichtigen) of
 - b. niet in Nederland wonen maar wel Nederlands inkomen genieten (buitenlandse belastingplichtigen).
- (...)

Artikel 2.2, eerste lid, eerste volzin, Wet IB 2001

1. Een persoon die ophoudt in Nederland te wonen en binnen een jaar daarna weer in Nederland gaat wonen zonder intussen in een andere mogendheid of op de BES eilanden te hebben gewoond, wordt ook tijdens zijn afwezigheid geacht in Nederland te hebben gewoond.
- (...)

Deze artikelen vormen samen een *structuur* die betrekking heeft op de belastingplicht van natuurlijke personen. Binnen die structuur zijn *contexten* te onderscheiden (de artikelen, leden, onderdelen), *termen* (belastingplichtige, natuurlijke persoon, Nederlands inkomen) en *rechtsfeiten* (wonen).

Het doel van stap 2 wordt omschreven als: “Expliciet maken van contexten, structuren, rechtsfeiten en termen in (veranderingen in) het uitvoeringsbeleid van de overheidsorganisatie, zodanig dat diensten mede hierop kunnen worden gebaseerd”. In de aanpak wordt hieronder ook het bedrijfsbeleid van de organisatie geschaard.¹⁵⁶ Hoewel documenten waarin uitvoeringsbeleid vastligt vaak minder gestructureerd zijn dan wetgeving, kunnen ook hierin contexten, structuren etc. worden onderscheiden. Deze worden op dezelfde manier expliciet gemaakt als die in de wetgeving in stap 1. De vraag is overigens of het meerwaarde heeft om onderscheid te maken tussen wetgeving en uitvoeringsbeleid. In de praktijk vloeien deze namelijk vaak in elkaar over: contexten uit wetgeving (bijvoorbeeld artikelen uit een wet of amvb) kunnen ook samen met contexten uit een beleidsregel of werkinstructie (bijvoorbeeld artikelen of paragrafen) een structuur vormen. De analyse van wetgeving en uitvoeringsbeleid zal daarom het beste resultaat opleveren als deze in samenhang wordt uitgevoerd.

¹⁵⁶ Voor een beschrijving van uitvoeringsbeleid en bedrijfsbeleid zie paragraaf 1.2.3.

In stap 3 worden de rechten en plichten omgezet in diensten voor burgers en bedrijven, maar ook voor eigen medewerkers, om hun werk goed te kunnen uitvoeren. Bij het ontwerp van de diensten wordt de relatie met de contexten en structuren uit wetgeving en uitvoeringsbeleid uitdrukkelijk vastgelegd. Daardoor blijft zichtbaar op welke wettelijke grondslagen een dienst is gebaseerd. Voor de interactie met burgers en bedrijven is de terminologie uit die contexten en structuren (wettelijke termen, rechtsfeiten e.d.) vaak niet geschikt. Daarom worden deze omgezet in begrijpelijke en gangbare termen, zodat burgers en bedrijven zelf kunnen bepalen welke diensten wel en niet op hen van toepassing zijn. Zoveel mogelijk wordt daarbij aangesloten bij herkenbare (levens)gebeurtenissen.

Op deze manier worden de feiten uit de sociale werkelijkheid geclassificeerd als rechtsfeiten in de juridische werkelijkheid. Een concreet voorbeeld is de module voor proefberekeningen op de website van Toeslagen, waar aan de hand van een beperkt aantal vragen bepaald kan worden of recht op een of meer toeslagen bestaat.¹⁵⁷

Het doel van stap 3 wordt dan ook samengevat als: “Definiëren van de diensten voor interactie tussen overheid en burgers en bedrijven, en van classificatie van de feiten naar rechtsfeiten.”

In stap 4 wordt ten slotte uitgewerkt hoe de bepaling van de rechtsgevolgen op basis van de rechtsfeiten in zijn werk gaat. Daarvoor zijn regels nodig (rekenregels bijvoorbeeld), maar ook gegevens. In deze stap moet dus ook bepaald worden welke gegevens in administraties beschikbaar moeten zijn om deze activiteiten te kunnen uitvoeren. Verder wordt vastgesteld of de bepaling van de rechtsgevolgen geautomatiseerd kan of dat menselijke beoordeling nodig is. Het doel van stap 4 wordt samengevat als: “Uitwerken hoe rechtsgevolgen worden bepaald op basis van de rechtsfeiten van stap 3 en wat daarvoor wordt vastgelegd in administraties.”

Om stap 1 en 2 te ondersteunen heeft de Belastingdienst het document Wetsanalyse voor wendbare wetsuitvoering opgesteld.¹⁵⁸ Dit bevat een voor analisten en architecten inzichtelijke beschrijving van de opbouw van wetgeving, de wijze waarop verschillende soorten wettelijke regels zich tot elkaar verhouden en hoe bepaalde rechtsfiguren worden uitgedrukt in wetgeving.

Het document heeft uitgangspunten opgeleverd voor de ontwikkeling van een *annotatietool*: een applicatie om stap 1 en 2 te ondersteunen.¹⁵⁹ Deze applicatie is inmiddels op de markt beschikbaar onder de naam Cognitatie.¹⁶⁰ Hij maakt het mogelijk om concepten in wetgeving te markeren, zoals term, actor, rol e.d. Dit wordt

157 <http://www.belastingdienst.nl/rekenhulpen/toeslagen/>.

158 http://www.wendbarewetsuitvoering.nl/ww/project_ww/public/index.php/downloads, iBook *Wendbare wetsuitvoering*.

159 <https://www.tenderned.nl/tenderned-tap/aankondigingen/26969;section=2>.

160 <http://www.pna-group.com/wp-content/uploads/PNA-COGNITATIE-brochure-nieuw-BLAUW-22-09-152.pdf>. Zie ook paragraaf 5.3.3.3 en het voorbeeldscherm in figuur 5.12.

annoteren genoemd.¹⁶¹ De applicatie kan ook relaties leggen met deze concepten elders in dezelfde regeling of in andere regelingen. Als bijvoorbeeld in een willekeurige wet het begrip *verzamelinkomen* wordt gebruikt, dan kan de hyperlink worden gemaakt naar dat begrip in artikel 2.18 Wet inkomstenbelasting 2001. Het is ook mogelijk in de tool te tonen welke bedrijfsregels op grond van een geannoteerde bepaling zijn gemaakt. Op basis van de annotaties kunnen verschillende views op de wetgeving worden gerealiseerd die behulpzaam zijn bij de vertaling naar implementatieafhankelijke specificaties in stap 3 en 4.

De annotatietool is in 2017 succesvol toegepast in een proefproject waarin het in de vorige paragraaf genoemde regelbeheerteam direct op basis van analyse van de wetgeving specificaties in RegelSpraak heeft opgesteld voor de heffing van de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet.¹⁶²

In vervolg hierop wordt de vernieuwing van de specificaties voor het proces van *beschrijving* van belastingplichtigen met behulp van analyse van wetgeving en uitvoeringsbeleid in de annotatietool uitgevoerd. De term *beschrijven* wordt gebruikt voor het bepalen of een persoon belastingplichtig is voor de inkomstenbelasting en moet worden uitgenodigd tot het doen van aangifte. De basis hiervoor is artikel 6 Awr, uitgewerkt in artikel 4a van de Uitvoeringsregeling Awr, onderdeel 13 van het Besluit fiscaal bestuursrecht en een groot aantal interne werkinstructies. Sommige van de toe te passen (beleids)regels zijn zelfs alleen af te leiden uit de technische documentatie van de voor dit proces gebruikte systemen.¹⁶³

Voor stap 3 en 4 is Gestructureerd Nederlands voor feiten en regels ontwikkeld.¹⁶⁴ Dit is geen nieuwe (gecontroleerde) taal, maar een bundeling van bestaande (en binnen de Belastingdienst al gebruikte) talen voor het op eenduidige wijze specificeren van regels en gegevens. Een voorbeeld is het eerdergenoemde RegelSpraak. Door geleidelijk over te stappen naar stelselmatig gebruik van deze talen binnen de Belastingdienst kan langzamerhand een generieke kennisbasis worden opgebouwd voor het ontwikkelen van de technische specificaties voor ICT-systemen.

Het idee was om, net als voor analyse en annotatie van wetgeving, een tool te (laten) ontwikkelen voor het maken van specificaties. De Belastingdienst heeft een marktconsultatie uitgevoerd om de mogelijkheden hiervoor in kaart te brengen.¹⁶⁵ De uitkomst daarvan was dat er geen standaard applicaties waren die alle gewenste functionaliteiten konden bieden. De Belastingdienst heeft vooralsnog gekozen voor gebruik van verschillende applicaties voor het opstellen van specificaties, zoals RuleXpress¹⁶⁶ en Jetbrains MPS.¹⁶⁷

161 Zie paragraaf 1.5.

162 Dit als vervolg op het omzetten van de oude specificaties voor de Zvw-bijdrage naar RegelSpraak-regels, zie bij de beschrijving van stap 3 en 4.

163 Vergelijk de bevindingen van Van Eck (2018, p. 309-316) ten aanzien van het systeem ABS.

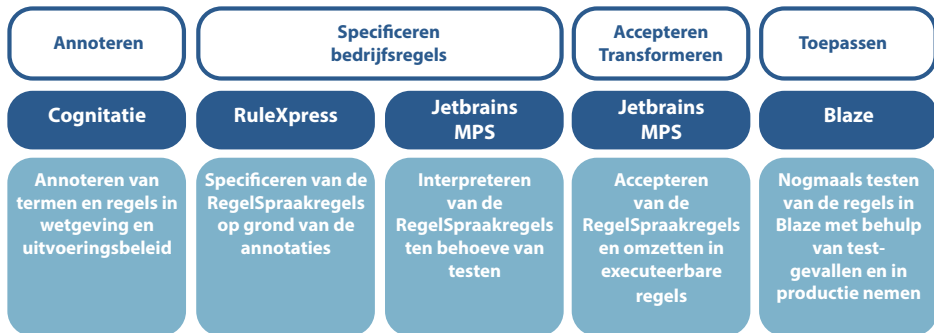
164 <https://www.tenderned.nl/tenderned-tap/aankondigingen/62574;section=2>, bijlage 5.

165 Zie vorige voetnoot.

166 Zie paragraaf 2.4.2.3.

167 Zie paragraaf 2.4.2.2.

In 2016 is een proefproject uitgevoerd waarbij de bestaande specificaties voor de heffing van de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet met gebruik van RuleXpress zijn omgezet naar specificaties in RegelSprak. Deze zijn onderdeel van de set specificaties voor de inkomensheffing, die worden opgesteld in omvangrijke en handmatig beheerde Word-documenten. Gebruik van RuleXpress voor het vastleggen van de regels vermindert de kans op fouten als gevolg van het feit dat Word eigenlijk niet is ingericht op beheer van dergelijke documenten.¹⁶⁸ Het voordeel is ook dat de specificaties vervolgens geheel geautomatiseerd getransformeerd kunnen worden naar een rekenservice, een applicatie die het rekenproces ondersteunt. Ook deze geautomatiseerde omzetting vermindert de kans op fouten. Deze specificaties zijn echter nog niet gebaseerd op analyse van de onderliggende wetgeving, maar zijn een ‘hertaling’ van de bestaande specificaties. Ook zijn ze nog niet traceerbaar naar de wettelijke bron. De volgende stappen in de doorontwikkeling en verbreding van de aanpak Wendbare wetsuitvoering die daarvoor nodig zijn – zoals het kunnen maken van specificaties op basis van wetsanalyse – zijn in gang gezet.¹⁶⁹ Ook wordt gewerkt aan inrichting van de organisatie die nodig is om het hele proces te ondersteunen. In figuur 2.6 is het volledige proces van stap 1 tot en met 4 in beeld gebracht, met daarvoor in de genoemde proefprojecten gebruikte applicaties.



Figuur 2.6 Invulling en toepassing van de stappen in Wendbare wetsuitvoering

2.4.3 INDiGO: ondersteuning van uitvoeringsprocessen bij de IND

In 2005 bracht de ARK een rapport uit over het functioneren van de IND. De Rekenkamer concludeerde dat onder meer verbetering nodig was van de ICT-systemen voor de primaire (beslis)processen, dus de processen gericht op het verlenen van verblijfsvergunningen, het behandelen van naturalisatieverzoeken e.d. Op dat moment werd gewerkt met drie systemen, die deze processen onvoldoende ondersteunden en die

¹⁶⁸ Benodigde aanpassingen in verwijzingen als gevolg van wijzigingen in de specificaties kunnen bijvoorbeeld eenvoudig over het hoofd gezien worden. Dat probleem doet zich ook voor bij het redigeren van wetgeving in Word.

¹⁶⁹ Zie de bij beschrijving van stap 1 en 2 genoemde proefprojecten.

niet goed op elkaar aansloten.¹⁷⁰ De Rekenkamer achtte het noodzakelijk dat de IND een langetermijnvisie zou ontwikkelen op de ICT-voorziening en de medewerkers actief zou betrekken bij het daaruit voortvloeiende ICT-vernieuwingstraject.¹⁷¹ Mede op basis van dit rapport is in 2006 een programma gestart voor verbetering van de dienstverlening, personele ontwikkeling en informatievoorziening. Onderdeel daarvan was een project voor vernieuwing van de ICT-systemen onder de naam INDiGO. De implementatie is eind 2012 afgerond en het INDiGO-systeem ondersteunt sinds begin 2013 alle aanvragen die bij de IND binnenkomen voor asiel, regulier verblijf en naturalisatie.¹⁷²

Bij de start van het project is een aantal vereisten geformuleerd waaraan het nieuwe systeem zou moeten voldoen om daadwerkelijk een oplossing te bieden voor de problemen waar de bestaande starre en complexe systemen met hun logge logistiek de organisatie voor stelden:

- de complexiteit van processen en systemen moet gereduceerd worden;
- het systeem moet flexibel omgaan met veranderingen in wet- en regelgeving;
- het systeem moet de professionaliteit van medewerkers ondersteunen en geen keurslijf vormen;
- het systeem moet kwaliteit van data verzekeren door zoveel mogelijk *live* te werken.¹⁷³

Om aan de eerste eis te voldoen is gestart met het analyseren van de werkprocessen in de organisatie. De premisse was dat daar per organisatieonderdeel (grote) verschillen tussen zaten en dat een flinke standaardisatieslag nodig zou zijn. Bij nadere beschouwing bleek dat niet het geval: vrijwel alle werkzaamheden van de IND konden worden samengevat in één generiek behandelproces, bestaande uit de volgende stappen: klantinteractie (het (digitale) loket) – ontvangen en registreren – informatie verzamelen – toetsen – beslissen – bekendmaken – uitreiken.

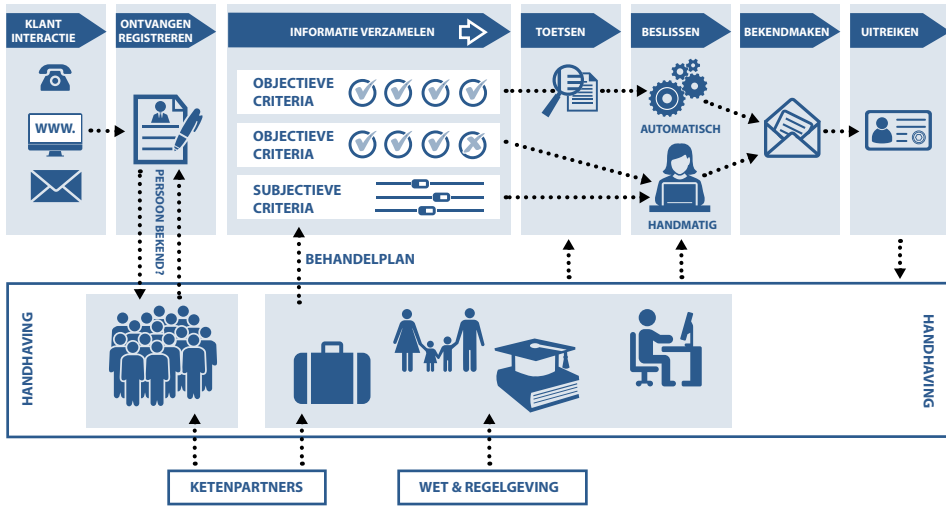
Dit behandelproces wordt gevoed door gegevens die de IND verkrijgt van de aanvrager zelf of uit basisregistraties, maar ook via gegevensuitwisseling met andere partijen in de vreemdelingenketen, zoals Vreemdelingenpolitie, KMAR, COA en Openbaar Ministerie. Het behandelproces is weergegeven in figuur 2.7.

170 Kamerstukken II 2004/05, 30 240, nrs. 1-2, p. 60.

171 Ibidem, p. 68.

172 Kamerstukken II 2013/14, 30 573, nr. 120, p. 1.

173 Bouwen met regels, presentatie op iBestuur Congres, 15 januari 2014 (<http://docplayer.nl/9172589-Bouwen-met-regels-indigo-arnold-de-leeuw-ind-15-januari-2014.html>).



Figuur 2.7 Generiek behandelproces bij de IND

Een andere belangrijk element in het proces zijn de kwalificaties, normen en criteria voor toelating en verblijf, die voortkomen uit de vreemdelingenwetgeving.

Een *kwalificatie* is gebaseerd op het verblijfsdoel en de beperkingen die daaraan gesteld zijn. Een voorbeeld van een kwalificatie is “Verblijf bij echtgeno(o)t(e) of geregistreerd partner – gezinshereniging.” Deze is afgeleid van de in artikel 3.4, onderdeel a, van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) genoemde beperking:

1. De in artikel 14, derde lid van de Wet bedoelde beperkingen houden verband met:
 - a. verblijf als familie- of gezinslid;
 - b. verblijf als economisch niet-actieve langdurig ingezetene of vermogende vreemdeling;
 - c. arbeid als zelfstandige;
 - d. arbeid als kennismigrant;
- (...)

Bij deze kwalificatie hoort een aantal *normen*, uitgewerkt in de artikelen 3.16 tot en met 3.22a Vb 2000. Artikel 3.13, eerste lid, Vb 2000 bepaalt dat aan deze normen voldaan moet worden voor verlening van een verblijfsvergunning voor gezinshereniging:

1. De verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd wordt onder een beperking verband houdend met *verblijf als familie- of gezinslid*, verleend aan het in artikel 3.14 genoemde gezinslid van de in artikel 3.15 bedoelde hoofdpersoon, *indien wordt voldaan aan alle in de artikelen 3.16 tot en met 3.22a genoemde voorwaarden*.

Een voorbeeld van zo'n norm is de *eis tot samenwonen*. Deze is neergelegd in artikel 3.17 Vb 2000:

De verblijfsvergunning, bedoeld in artikel 3.13, eerste lid, wordt verleend, indien de vreemdeling en de hoofdpersoon *samenwonen en een gemeenschappelijke huishouding voeren*.

Het *criterium* waaraan bij deze kwalificatie wordt getoetst is “Betrokkene en de hoofdpersoon wonen samen en voeren een gemeenschappelijke huishouding”. Aan de hand van bewijsmiddelen (gegevens en bescheiden, bijvoorbeeld een inschrijving in de basisregistratie personen) wordt getoetst of dit criterium is vervuld.

De beschikbare informatie over aanvragers en de kwalificaties, normen en criteria op basis van de wetgeving leveren tezamen de bouwstenen op voor een behandelplan voor de desbetreffende aanvraag. In het onderstaande wordt toegelicht hoe zo’n behandelplan in INDiGO tot stand komt.

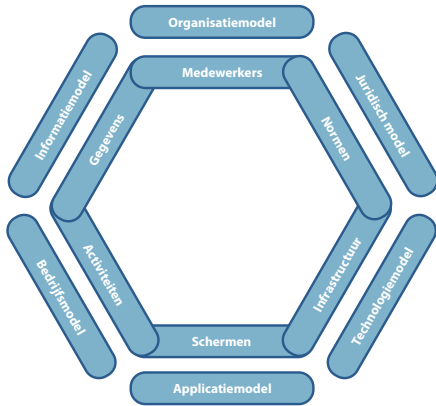
In het licht van de genoemde eisen aan het beslissysteem is in INDiGO gekozen voor een oplossing op basis van standaard ICT-componenten, zoals een database-applicatie, een toepassing voor zaaksbehandeling, een toepassing voor het modelleren en beheren van kennis, en een toepassing voor digitale dossiervorming en archivering. INDiGO gaat – conform de principes van kennisgebaseerd werken – uit van het scheiden van *know* en *flow*: de kennis die nodig is om de verschillende stappen die zich in het proces van verlening van verblijfsvergunningen of naturalisatie voordoen, wordt gemodelleerd en op één plaats vastgelegd en beheerd. In INDiGO wordt dit *regelbeheersing* genoemd. De kennis vloeit voort uit de vreemdelingen- en naturalisatiewetgeving – inclusief de beleidsregels die invulling geven aan discretionaire ruimte in die wetgeving – en uit het bedrijfsbeleid van de IND: interne werkinstructies en richtlijnen. Deze kennis betreft bijvoorbeeld verblijfstitels, criteria voor toelating, bewijsmiddelen (documenten), termijnen, legesbedragen en landentabellen. In het hiervoor gegeven voorbeeld van de samenhang tussen kwalificaties, normen, criteria en bewijsmiddelen is de structurering van deze kennis geïllustreerd.

Voor samenhangende activiteiten die moeten worden uitgevoerd bij de behandeling van een aanvraag zijn *business services* ontwikkeld. Een business service kan het eenvoudigste worden omschreven als ‘een herkenbaar brok werk’.¹⁷⁴ Hij heeft een herkenbare naam en bevat een beschrijving van het doel. Hij is altijd opgebouwd uit zes inhoudelijke elementen:¹⁷⁵

1. Uit te voeren activiteiten (bedrijfsmodel).
2. Degene die de activiteiten uitvoert (rol in de organisatie; organisatiemodel).
3. Benodigde informatie om het werk te starten en te bepalen wanneer het is afgerond (juridisch model).
4. Benodigde kennis om de activiteiten uit te voeren (informatiemodel).
5. Te gebruiken applicaties (bij voorkeur standaardapplicaties; applicatiemodel).
6. Onderliggende technologie (infrastructuurcomponenten; technologiemodel).

¹⁷⁴ Deze algemeenheid volstaat in deze context en vermijdt semantische discussies als gevolg van het feit dat het begrip *business service* in verschillende contexten anders wordt gedefinieerd.

¹⁷⁵ <https://www.computable.nl/artikel/opinie/infrastructuur/2999721/1509029/ja-het-kan-soa-met-echte-business-services.html>.



Figuur 2.8 Opbouw van een business service

De business services worden op basis van de kenmerken van de gedane aanvraag door INDiGO aan elkaar ‘geregen’ tot een behandelplan. Als er een andere vraag is, dan worden andere business services ingezet. Er kan dus steeds een behandelplan op maat worden samengesteld.

Voorbeeld

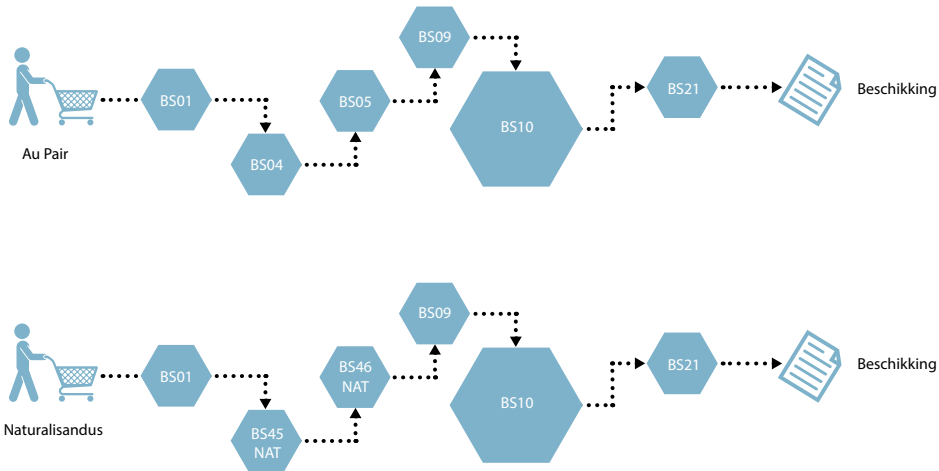
Aanvraag verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd versus verzoek tot naturalisatie

Een aanvraag voor een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd (bijvoorbeeld voor een *au pair*) wordt gedaan op grond van artikel 14 van de Vreemdelingenwet. Dit is een aanvraag in de zin van de Awb, die wordt ingediend bij de Minister van Justitie en Veiligheid en waarop hij zelf beslist.

Naturalisatie geschiedt op grond van een verzoek tot verlening van het Nederlanderschap aan de Koning op grond van artikel 7, eerste lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap. Dit verzoek is geen aanvraag als bedoeld in de Awb; de Koning is immers geen bestuursorgaan in de zin van die wet. De Koning beslist op het verzoek tot verlening bij klein Koninklijk Besluit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid.¹⁷⁶

In beide procedures worden dezelfde stappen uit het generieke beslisproces gevolgd, doch de benodigde informatie en werkwijze binnen die stappen verschilt, als gevolg van de verschillen tussen Vreemdelingenwet en Rijkswet op het Nederlanderschap. Er zijn dus verschillende business services beschikbaar voor deze procedures, gebaseerd op de verschillende wettelijke regimes. Figuur 2.9 illustreert dit.

¹⁷⁶ In paragraaf 3.11 van de toelichting op artikel 7 van de wet in de Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap is overigens bepaald dat een beslissing tot afwijzing van het verzoek om naturalisatie wel een beschikking is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht en dat daartegen bezwaar kan worden gemaakt. Het bezwaarschrift wordt ingrediënt bij de IND en daarop wordt beslist door de Kroon. De hoofdstukken 6 en 7 van de Awb zijn van toepassing verklaard. Zie <http://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BW33099&artikel=7¶graaf=3¶graaf=3.11&z=2018-01-01&g=2018-01-01>.



Figuur 2.9 Rijen van business services tot een behandelplan op maat

Zolang wijzigingen in wetgeving geen impact hebben op de business services zelf, zijn zij snel te implementeren. Het is dan een kwestie van opnieuw rijen. Zo nodig kan dit in enkele dagen gerealiseerd worden. Als een business service moet worden aangepast of als een nieuwe business service ontwikkeld moet worden, kan het implementatietraject enige maanden duren.

Een appstore voor de uitvoering?

Business services zouden voor gelijksoortige processen ook rijksbreed ontwikkeld of beschikbaar gesteld kunnen worden. Zo hebben verschillende uitvoeringsorganisaties te maken met invloed van de AOW-gerechtigde leeftijd bij de uitvoering van taken. Nu ontwikkelt iedere organisatie een eigen voorziening voor berekening van de AOW-leeftijd. Het is ook denkbaar dat een organisatie die hiervoor een business service heeft ontwikkeld, deze beschikbaar stelt in een soort 'rijksappstore'. Een andere mogelijkheid zou zijn dat het ministerie dat de eerstverantwoordelijke is voor wetgeving die rijksbrede impact heeft, bij invoering daarvan direct een generieke business service ontwikkelt. Het Ministerie van SZW zou dit dan bijvoorbeeld verzorgen voor de AOW en de Ministeries van J&V en BZK voor bijvoorbeeld de generieke processen in de Awb. Dit vereist uiteraard financiering en regie op standaardisatie. Het voeren van die regie past bij de taken op het gebied van de ICT-beleid voor de Rijksoverheid, die belegd zijn bij de CIO Rijk op het Ministerie van BZK.¹⁷⁷

De vertaling van de wetgeving naar de kennismodellen voor INDiGO is in de fase van ontwikkeling van INDiGO en sinds het systeem in beheer is op verschillende

¹⁷⁷ Kamerstukken II 2008/09, 26 643, nr. 135 en https://almanak.overheid.nl/134864/directie_Chief_Information_Office-_Rijk_CIO-Rijk/.

manieren aangepakt. Bij de bouw van INDiGO was aanvankelijk het idee om de kenniscomponent (de *know*) direct in te richten op basis van een analyse van de vreemdelingenwetgeving met behulp van een specifieke tool. Met de uitkomsten van de analyse zouden de kennismodellereurs aan de gang gaan om in de applicatie BeInformed de kennismodellen voor INDiGO te ontwerpen. Het idee was dat op deze manier een herleidbare bron (namelijk in de gebruikte analysetool) zou worden gecreëerd voor die modellen. Bij wijzigingen in de wetgeving zou dan snel gedetecteerd kunnen worden wat de impact zou zijn op de kennismodellen en dus op het systeem. Door verschillende omstandigheden bleek deze aanpak echter (nog) niet haalbaar. In de eerste plaats liep men tegen het probleem van de omvang van de wetgeving aan. Alles bij elkaar ging het ten tijde van de ontwikkeling van INDiGO om ca. 500 wettelijke regelingen (wetten, amvb's en ministeriële regelingen) die relevant waren voor de uitvoering van taken van de IND.¹⁷⁸ Het bleek niet doenlijk om de analyse daarvan in tijd gelijk op te laten lopen met de ontwikkeling en bouw van INDiGO. De belangrijkste reden hiervoor was de keuze voor de te volgen aanpak. Er werd gestreefd naar integrale analyse van het volledige wetgevingsbestand. Een keuze voor een modulaire aanpak, waarbij begonnen werd met veel voorkomende diensten of met de diensten die de IND bij voorkeur digitaal afhandelt en stap voor stap nieuwe modellen zouden worden toegevoegd, was wellicht beter werkbaar geweest.

In de tweede plaats was het analyseteam ondergebracht bij de afdeling informatievoorziening, waar wetsanalyse een redelijk vreemde eend in de bijt was en niet altijd begrepen werd wat het team deed; een illustratie van de gescheiden werelden van juristen en ICT-ontwikkelaars. Daarnaast leverde de positionering onduidelijkheid op voor de afdeling uitvoeringsbeleid, die tot dan toe verantwoordelijk was voor de uitleg en vertaling van wetgeving ten behoeve van uitvoeringsprocessen.

Vanwege deze beperkingen is gaande het traject voor een andere aanpak gekozen. Daarbij werd niet uitgegaan van de wetgeving, maar van uitvoeringsbeleid en -praktijk. De kennis die bij de IND zelf beschikbaar was over de uitvoering van de wetgeving is aan de hand van bevraging van medewerkers van de afdeling uitvoeringsbeleid en van beslismedewerkers in kaart gebracht.

Er is een overzicht gemaakt van de kwalificaties, met de bijbehorende werksoorten, criteria, bescheiden, etc. Deze informatie leverde meer dan 500 Excelsheets op, met een aparte kolom met verwijzingen naar de desbetreffende bepalingen uit de Vreemdelingenwet 2000, het Vreemdelingenbesluit 2000, het Voorschrift vreemdelingen en de Vreemdelingen-circulaire. De Excelsheets zijn ingelesen in de applicatie BeInformed, waarin de kennismodellering plaatsvond. Op grond van de zoekmogelijkheden in deze applicatie kon gemakkelijk antwoord worden gekregen op de vraag bij welke kwalificatie welke criteria of bescheiden voorkwamen, of andersom. Daarnaast werd in de applicatie een presentatieview op de kennismodellen

¹⁷⁸ Zie een recentere inventarisatie van de omvang van de voor de IND relevante wetgeving in Van Engers & Van Doesburg (2015, p. 38).

toegevoegd die beter te begrijpen was voor beleidsmedewerkers dan de gebruikelijke schema's. Dat stelde hen in staat de modellen te valideren. De exercitie met de Excel-sheets leidde ook tot een kwaliteitsslag: dubbelingen,¹⁷⁹ inconsistenties en vreemde (dat wil zeggen, niet naar wettelijke bepalingen te herleiden) elementen zijn eruit gehaald. Het confronteren van de feitelijke werkzaamheden met de wettelijke grondslagen bracht verder enige onvolkomenheden in de wetgeving aan het licht.

Voor de ontwikkelfase van INDiGO was deze aanpak effectief, omdat het in die fase ging om het in kaart brengen van kennis over de uitvoering van *bestaande* wetgeving. Bij het implementeren van *nieuwe* wetgeving in het systeem kan niet te rade worden gegaan bij de bestaande kennis en werkwijze van medewerkers. De IND heeft daarom een proces ingericht voor het modelleren van kennis ten behoeve van het beheer van INDiGO. Dit proces is op hoofdlijnen in twee fasen in te delen.

In de eerste fase worden twee activiteiten verricht. De eerste betreft analyse van de wetgeving door beleidsmedewerkers van de afdeling uitvoeringsbeleid. De analyse van de wetgeving vindt plaats in de conceptfase van een wetsvoorstel. Uitvoeringsregels (die in het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Voorschrift vreemdelingen worden opgenomen) zijn dan meestal nog niet beschikbaar. Dat maakt de analyse lastiger omdat die regelgeving vaak juist de voor de uitvoeringspraktijk relevante elementen bevat. Daarnaast is nog niet te overzien of en hoe het wetsvoorstel zal wijzigen in de parlementaire behandeling. Over die aspecten wordt daarom een risicoanalyse gemaakt. Het gesprek over de interpretatie en invulling van de wetgeving wordt in principe alleen binnen de IND gevoerd. Alleen bij grote maatregelen of fundamentele interpretatiekwesties wordt overlegd met beleidsmedewerkers en wetgevingsjuristen op het ministerie.

De tweede activiteit betreft het beantwoorden van de vraag hoe de maatregel feitelijk uitgevoerd gaat worden: wie doet wat wanneer? Dit wordt in kaart gebracht door de *business*, de onderdelen van de IND die zich met de primaire processen bezighouden, dus beslissen (in eerste aanleg en bezwaar), procesvertegenwoordiging (beroepszaken) etc.

De uitkomst van deze fase is een documentatieset met een beschrijving van de wensen van de organisatie (een *requirementsanalyse*) en de noodzakelijke aanpassingen in het systeem (een *solutionanalyse* en een *impactanalyse*). Dat is de input voor de tweede fase, waarin de afdeling informatievoorziening de impact van de maatregel op INDiGO in kaart brengt en het team kennismodellering aan de slag gaat om de specificaties voor INDiGO te maken. Dit team bestaat uit verschillende domeinexperts (mensen met veel ervaring binnen de IND en met een grote materiekennis). Daarnaast is een kennisarchitect uit het IV-architectuurteam aangesloten.

Soms is de documentatie al heel concreet; duidelijk is dan bijvoorbeeld dat voor de maatregel een bepaald behandelplan gewijzigd moet worden. In dat geval kan de kennismodelleur direct aan de slag. In andere gevallen moet nog interpretatie van

¹⁷⁹ Vergelijk de stap normalisatie bij de taxonomieontwikkeling in SBR (paragraaf 2.4.4).

de documentatie plaatsvinden om te bepalen welke onderdelen in de kennismodellen aangepast of aangevuld moeten worden.

De IND maakt nog niet structureel gebruik van een applicatie of methode voor de wetsanalyse, maar deze is wel in ontwikkeling (zie de beschrijving hierna van het daarvoor lopende (onderzoeks)project). Ook is er een tool voor de kennismodellering zelf. Daarin zitten – zoals gezegd – goede zoekmogelijkheden, die helpen om de te wijzigen kennismodellen op te sporen.

Voorbeeld

Er is een wetswijziging in voorbereiding die van invloed is op aanvragen voor verblijfsvergunningen regulier (VVR) in gevallen waarin een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) aanwezig is (artikelen 2p en 14 Vw 2000). Als in de applicatie voor kennismodellering wordt gezocht op de formule 'VVR met MVV' dan toont de applicatie alle activiteiten die door deze wijziging potentieel aangepast moeten worden.

In het proces van analyse en kennismodellering zijn gezond verstand, ervaring en materiekkennis de belangrijkste gereedschappen. Indien de kennismodelleurs tegen onduidelijkheden aanlopen gaan zij terug naar de collega's die de documentatieset hebben samengesteld. Zo nodig raadplegen deze collega's de afdeling uitvoeringsbeleid en de afdelingen die de desbetreffende werkzaamheden uitvoeren. In de fase van modellering wordt niet vaak teruggerepen op de wetgeving. In de applicatie voor kennismodellering zijn ook geen verwijzingen naar de wettelijke bron (in wetten.nl) van specificaties opgenomen.

Hoewel het proces om te komen tot specificaties voor INDiGO adequaat functioneert, streeft de IND naar verdere verbetering van de analyse van wetgeving ten behoeve van de kennismodellering.¹⁸⁰ Met name het versterken van de multidisciplinaire samenwerking staat daarbij centraal: idealiter zitten wetgevers en uitvoerders bij elkaar aan tafel om de interpretatie van nieuwe maatregelen en impact op het systeem te bepalen. In 2013 is binnen de IND een (onderzoeks)project 'Van wet naar dienst' gestart om deze multidisciplinaire samenwerking vorm te geven. Doel van het project is tweeledig. In de eerste plaats wordt gezocht naar een methode om te komen tot een herleidbare analyse van regelgevende bronnen op basis waarvan een dienst wordt geleverd. Daarnaast wordt gestreefd naar een informele (re)presentatievorm die begrijpelijk is voor alle deelnemers aan het proces, die uitnodigt tot discussie en waarin tussentijdse resultaten van de discussies eenvoudig kunnen worden verwerkt. Bij de start van het traject was een tamelijk omvangrijke en ingrijpende wijziging van de vreemdelingenwetgeving op handen, in het kader van het programma stroomlijning toelatings-

¹⁸⁰ Hierbij wordt nauw samengewerkt met het Leibniz Center for Law van de Universiteit van Amsterdam. Zie Van Engers & Van Doesburg (2015), Van Doesburg e.a. (2016), Van Engers & Van Doesburg (2016), Van Doesburg & Van Engers (2018) en paragraaf 3.3.2.

procedures (PST).¹⁸¹ Deze betrof een wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en van het Vreemdelingenbesluit en het Voorschrift vreemdelingen. Een aantal (concept-) artikelen uit het Vreemdelingenbesluit en het Voorschrift vreemdelingen is gebruikt om een nieuwe aanpak voor wetsanalyse te beproeven.

Deze aanpak ging uit van het verzamelen van relevante situaties (feiten) en het per situatie vaststellen of deze op grond van de wettelijke regels is toegestaan of niet. De uitkomsten van de analyse werden vastgelegd met behulp van CogNIAM, een methodiek voor kennismodellering die gebruik maakt van notatie van feitypen in diagrammen.¹⁸²

Een dergelijke aanpak sluit aan op de essentie van het uitvoeringsproces van wetgeving, zoals beschreven in paragraaf 2.2: feiten in de sociale werkelijkheid (vreemdeling X doet aanvraag Y) worden *gemapt* op de juridische werkelijkheid (een vreemdeling kan aanvraag X doen onder de volgende voorwaarden ...), waarbij bezien wordt of de beoogde rechtsfeiten en rechtsgevolgen zich voordoen.

Het werken op grond van concrete situaties bleek waardevol voor het analyseren van de complexe wijziging in de wetgeving die aan de orde was. De PST-wetgeving bevatte namelijk een zeer complexe maatregel, het zogenoemde 'meetoetsen' van humanitaire gronden bij afwijzing van de eerste humanitair-reguliere vergunningaanvraag. Dat betekende dat een verblijfsvergunning regulier die in principe afgewezen zou moeten worden, in bepaalde gevallen alsnog ambtshalve verleend kon worden. Bij de analyse van de uitwerking van deze maatregel in het Vreemdelingenbesluit kwam een onvolkomenheid aan het licht die in de fase van het nader rapport op het advies van de Raad van State nog kon worden hersteld.¹⁸³

Niettemin had deze aanpak ook nadelen. Het belangrijkste nadeel was dat de modellen waarin de resultaten van gesprekken in multidisciplinaire teams werden vastgelegd, voor de meeste deelnemers te abstract en complex waren. Als gevolg daarvan moest in de bijeenkomsten van het team veel tijd worden besteed aan het bevestigen van consensus die eerder was bereikt. Om dit probleem op te lossen is de formele CogNIAM-notatie omgezet naar een informele variant gebaseerd op schema's geïllustreerd met tekeningen en korte teksten in natuurlijke taal. Het nadeel daarvan was echter dat deze vastlegging goed te volgen was voor degenen die aanwezig waren geweest bij de bijeenkomsten, maar tot veel vragen leidde bij degenen die niet aan tafel hadden gezeten.

Deze ervaringen hebben geleid tot ontwikkeling van een nieuwe werkwijze, die zoveel mogelijk de taal uit de juridische bronnen volgt die aan de regels ten grondslag liggen. Dit heeft als voordeel dat wanneer het gebruik van een bepaalde term ter discussie wordt gesteld, het antwoord kan zijn dat die term in de juridische bron van de desbetreffende regel wordt gebruikt. De taal die in dit traject is ontstaan is FLINT; deze voorziet in weergave van wetgevingsteksten in handelingen- en verplichtingen-

181 Kamerstukken II 2012/13, 19 637, nr. 1654 en bijlage bij nr. 1532 (blg-168932).

182 Nijssen & Le Cat (2009, p. 203-220).

183 Zie nader rapport d.d. 13 december 2013, nr. 461548, paragraaf 3, eerste gedachtestreepje (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2014-138.html>).

frames.¹⁸⁴ Onder de naam Normware is software ontwikkeld die het werken met normatieve systemen ondersteunt. Op basis hiervan is een prototype ontwikkeld voor toepassing van FLINT, dat de geformaliseerde weergave van de wettelijke regels in die taal ondersteunt en kan redeneren met die geformaliseerde regels. Dit prototype voorziet ook in het aanbrengen van verwijzingen naar de wettelijke bron van de regels in FLINT. Onderstaand is een voorbeeld opgenomen van de weergave in FLINT van (een deel van) de bepalingen in de Vw 2000 over het inwilligen van een aanvraag voor een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd.¹⁸⁵

Tekst van de artikelen

Artikel 14, eerste lid, onderdeel a, Vw 2000

Onze Minister is bevoegd:

- a. de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in te willigen, af te wijzen dan wel niet in behandeling te nemen;

Artikel 26, eerste lid, Vw 2000

1. De verblijfsvergunning, die van rechtswege rechtmatig verblijf inhoudt, wordt verleend met ingang van de dag waarop de vreemdeling heeft aangetoond dat hij aan alle voorwaarden voldoet, maar niet eerder dan met ingang van de dag waarop de aanvraag is ontvangen.

Weergave in FLINT

<i>Handelingsframe</i>	<<besluiten tot inwilligen aanvraag tot verlenen verblijfsvergunning regulier bepaalde tijd>>
<i>actor</i>	[Onze Minister van Justitie en Veiligheid]
<i>handeling</i>	[inwilligen]
<i>object</i>	[aanvraag tot verlenen verblijfsvergunning regulier bepaalde tijd]
<i>ontvanger</i>	[vreemdeling]

¹⁸⁴ Zie ook de verwijzing naar de Lorentz-workshops ICT with Industry 2015 en Normware (paragraaf 3.3.2) en Van Doesburg e.a. (2016).

¹⁸⁵ Een voorbeeld van de notatiewijze met behulp van het in Normware ontworpen prototype van FLINT is opgenomen in Van Doesburg e.a. (2016).

<i>voorwaarden</i>	[vreemdeling voldoet aan alle voorwaarden verblijfsvergunning regulier] EN NIET [vreemdeling heeft inreisverbod of is gesignaleerd ter fine van weigering van de toegang] EN NIET [ongewenst verklaarde vreemdeling]
<i>resultaat creëren</i>	[verblijfsvergunning regulier bepaalde tijd]
<i>resultaat termineren</i>	[aanvraag tot verlenen verblijfsvergunning regulier bepaalde tijd]

Een eerste proefproject met FLINT laat zien dat de methode ook een modulaire aanpak voor wetsanalyse mogelijk maakt, waardoor de beperkingen van de bij de ontwikkeling van INDiGO gevolgde werkwijze vermeden kunnen worden. Binnen de IND wordt op basis van de uitkomsten van de proef besloten of de methode breder zal worden ingevoerd.¹⁸⁶

2.4.4 Standard Business Reporting: stroomlijning van financiële verantwoording door ondernemers

In 2004 zijn de Ministeries van Justitie en van Financiën het Nederlandse Taxonomie Project (NTP) gestart.¹⁸⁷ Doel van dit project was het bereiken van een omvangrijke vermindering van de administratieve lasten die voor het bedrijfsleven voortvloeien uit wettelijke regels voor het opstellen en deponeren van jaarrekeningen en het indienen van belastingaangiftes. Het maakte onderdeel uit van het kabinetsbeleid inzake administratieve lastenverlichting dat onder de twee parse kabinetten (1994-1998) was gestart en onder het kabinet Balkenende I een flinke impuls kreeg: ieder ministerie moest zorgen voor reductiemaatregelen ten bedrage van 25% van het geheel aan administratieve lasten die uit zijn wetgeving voortvloeiden. Als maatstaf gold een nulmeting die alle ministeries moesten (laten) uitvoeren.¹⁸⁸ Via de begrotings- en verantwoordingscyclus werd gestuurd op realisatie van de voornemens.¹⁸⁹

¹⁸⁶ Het Leibniz Center for Law heeft verschillende andere projecten waarin FLINT wordt toegepast, onder meer in de financiële en logistieke sector, bij zelfsturende auto's en ten behoeve van naleving van de Algemene verordening gegevensbescherming (digitale ondersteuning van het toestemmingsvereiste bij gebruik van persoonsgegevens, zie Lodewegen (2017)).

¹⁸⁷ Voor een uitgebreide beschrijving van de historie en achtergronden van het NTP en het SBR-programma zie Van Wijk e.a. (2014, p. 379-391). Ook het CBS was en is betrokken in het traject, met het oog op het op dezelfde wijze gestandaardiseerd kunnen aanleveren van statistiekopgaven.

¹⁸⁸ Voor de nulmeting van het jaarrekeningrecht zie Bex & Van Vliet (2005).

¹⁸⁹ Kamerstukken II 2003/04, 29 515, nrs. 1 en 8.

Het NTP ging uit van het gebruik van de open gegevensstandaard XBRL voor het samenstellen van jaarrekeningen en belastingaangiftes van bedrijven.¹⁹⁰ Het project realiseerde een Nederlandse Taxonomie (NT), een gezaghebbend gestructureerd gegevenswoordenboek in deze standaard.¹⁹¹ Gezaghebbend betekent in dit geval dat de overheid de conformiteit van de taxonomie met de wetgeving waarop deze is gebaseerd, verzekert. Door de taxonomie in te bouwen in administratieve software, worden posten in de financiële administratie van het bedrijf voorzien van *labels* die hun betekenis en eventuele relatie tot andere posten aanduiden. Op basis van deze labels kunnen financiële verantwoordingsrapportages – door de ondernemer zelf of door zijn fiscaal adviseur of accountant (intermediair) – eenvoudig geautomatiseerd worden samengesteld.

Daarnaast heeft het project een generieke procesinfrastructuur ontwikkeld: een ICT-systeem op basis van *service oriented architecture*¹⁹², met behulp waarvan jaarrekeningen en aangiftes direct vanuit de eigen software van de ondernemer of zijn intermediair verzonden kunnen worden aan de KvK (ten behoeve van deponering aldaar) en de Belastingdienst.¹⁹³ De processen voor de uitwisseling van financiële rapportages via de procesinfrastructuur worden ontworpen op basis van de open standaard BPMN.¹⁹⁴ Met de taxonomie en procesinfrastructuur wordt invulling gegeven aan het principe *store once, report many*: de administratie van de ondernemer staat centraal, vanuit die ene gegevensverzameling kunnen verschillende zogenoemde uitvragende partijen worden bediend.¹⁹⁵

In 2009 is het project overgegaan van de fase van ontwikkeling naar implementatie. In lijn met de inmiddels internationaal gangbare aanduiding voor dit concept van standaardisatie in uitwisseling van bedrijfsinformatie tussen overheid en bedrijfsleven, is de naam gewijzigd in Standard Business Reporting (SBR).¹⁹⁶ De overgang omvatte het beleggen van het beheer van de NT en de procesinfrastructuur bij Logius, de dienst digitale overheid van het Ministerie van BZK. De procesinfrastructuur maakt onder de naam Digipoort onderdeel uit van de generieke digitale infrastructuur van de e-overheid.¹⁹⁷

Inmiddels vindt grootschalig berichtenverkeer in XBRL en via Digipoort plaats tussen overheid en bedrijfsleven, mede als gevolg van aanwijzing door de Belastingdienst

190 Voor een beschrijving van aard en werking van de standaard zie Van Wijk e.a. (2014, p. 173-176). Zie over het project ook Lokin (2007, p. 245-246).

191 Voor een toelichting op het begrip taxonomie en een aantal verwante begrippen, zoals ontologie en thesaurus, zie Van Wijk e.a. (2014, p. 168-169). Zie over ontologie en taxonomie ook paragraaf 4.1.

192 Zie paragraaf 1.3.

193 Deze wijze van overdracht van informatie wordt wel een machine-machinekoppeling of *webservice* genoemd, te onderscheiden van overdracht door het *uploaden* van een bestand op een webportaal.

194 Zie paragraaf 2.2.

195 In feite wordt hier zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de administratie van de ondernemer voor het leggen van de relatie tussen sociale en juridische werkelijkheid.

196 Zie www.sbr-nl.nl. De eerste uitbreiding vond overigens al plaats in 2009, toen banken de mogelijkheid hebben geopend voor het aanleveren van rapportages ten behoeve van kredietverlening op grond van een domeinextensie op de NT.

197 Kamerstukken II 2015/16, 26 643, nr. 373, p. 3.

van SBR als exclusief machine-machinekanaal voor aangiftes inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting, omzetbelasting en loonbelasting¹⁹⁸ van ondernemers die via fiscale dienstverleners worden ingediend. Daarnaast staat het kanaal ook open voor toeslaaanvragen die via intermediairs worden ingediend, en verzorgt de Belastingdienst via deze weg digitale verzending van berichten aan fiscale dienstverleners.¹⁹⁹ In 2016 is door wijziging van de Handelsregisterwet en Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek de basis gecreëerd voor verplichte digitale deponering van jaarrekeningen in XBRL via Digipoort.²⁰⁰ Deze verplichting is via artikel 2 van het Besluit elektronische deponering handelsregister per 2016 (boekjaar 2015) geëffectueerd voor kleine rechtspersonen als bedoeld in artikel 2:395a en 2:396 BW en vanaf 2018 (boekjaar 2017) ook voor middelgrote rechtspersonen als bedoeld in artikel 2:397 BW.²⁰¹ Er lopen trajecten voor verbreding van de toepassing van het concept van standaardisatie van gegevens, processen en techniek dat aan SBR ten grondslag ligt naar bijvoorbeeld sectoren onderwijs en zorg en het agrodomein, maar ook naar de financiële verantwoording van ministeries en woningcorporaties.²⁰² Dat leidt tot uitbreiding van de NT met zogenoemde (*domein*)*extensies*: deelwoordenboeken voor een bepaald wetgevingsdomein.

De NT en de procesontwerpen voor de uitwisseling van jaarrekeningen via Digipoort zijn gebaseerd op de wetgeving inzake jaarrekeningen zoals neergelegd in Boek 2, titel 9 BW en op de invulling daarvan in de Richtlijnen voor de jaarverslaggeving van de RJ. Die voor belasting- en toeslagberichten zijn gebaseerd op fiscale en toeslagwetgeving (Wet IB2001, Wet Vpb 1969, Wet OB 1968, Awr, Awir). Wijzigingen in de wet- en regelgeving moeten steeds worden verwerkt in NT en procesontwerpen, om te zorgen dat de NT zijn gezag behoudt en het proces van financiële verantwoording conform de daarvoor geldende regels verloopt. Ook bij het aansluiten van nieuwe wetgevingsdomeinen op SBR (zoals zorg of onderwijs) is een analyse van de wetgeving nodig om extensies van de NT voor het desbetreffende domein te realiseren. Om te zorgen dat de verschillende extensies met elkaar in lijn zijn, is een architectuur voor de NT ontwikkeld (de NTA), die de 'bouwvoorschriften' bevat waaraan nieuwe (versies van) taxonomieën moeten voldoen.²⁰³

198 De aangiftes loonbelasting worden om technische redenen nog niet uitgewisseld in XBRL, maar in XML; het proces van aanleveren is wel conform SBR.

199 In 2017 werden ruim 18 miljoen belastingaangiftes via SBR ingediend (Bharosa e.a.(2018, p. 5-6). Via Digipoort zette de Belastingdienst ruim 10 miljoen SBR-berichten klaar voor fiscale dienstverleners. Dit betreft vooringevulde aangiftes en serviceberichten aanslag, toeslagen en uitstel (SBA's, SBT's en SBU's). Deze serviceberichten zijn elektronische kopieën van VIA-gegevens, aanslagen en toeslagbeschikkingen die de Belastingdienst via andere kanalen naar de belastingplichtigen zelf stuurt.

200 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2015-505.html>.

201 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2015-505.html>. In 2017 werden 672.000 jaarrekeningen via SBR gedeponerd bij de Kamer van Koophandel (Bharosa e.a. (2018, p. 6)). Voor grote ondernemingen volgt verplichtstelling wellicht per 2020 (boekjaar 2019).

202 Zie de Roadmap SBR op weg naar 2020, https://www.sbr-nl.nl/fileadmin/user_upload/Herijkte_Roadmap_SBR_op_weg_naar_2020_definitieve_versie_2017-07-06.pdf.

203 <https://www.sbr-nl.nl/software-geschied-maken/nederlandse-taxonomie/architectuur-en-ontwikkelingen/>.

In deze paragraaf wordt gefocust op het beheer van de NT voor de fiscale en jaarrekeningberichten. Hiervoor is in het SBR-programma een taxonomie-ontwikkelproces ingericht dat uit zes fasen bestaat: requirements, ontwerp, ontwikkeling, testen, publicatie en onderhoud.²⁰⁴

Voor dit onderzoek is de ontwerpfase het meest relevant: daarin worden door domeinexperts de in de NT op te nemen begrippen in kaart gebracht. Deze fase valt uiteen in het *identificeren*, het *normaliseren* en het *structureren* van begrippen.

Het *identificeren* betreft het in kaart brengen van de begrippen op basis van wetgeving en informatiebehoefte van de interne systemen bij de uitvragende partij (bijvoorbeeld de Belastingdienst of de KvK).

Het *normaliseren* betreft het zorgen dat begrippen maar één keer opgenomen worden in de taxonomie. Dat vereist inzicht in de precieze betekenis van de begrippen. Het feit dat in wetgeving hetzelfde begrip soms anders wordt omschreven, of dat bij dezelfde omschrijving twee verschillende termen worden gehanteerd, maakt dat het vaak niet mogelijk is te normaliseren. In de praktijk betekent dat, dat ook hergebruik van gegevens die op basis van de taxonomie worden uitgewisseld, onmogelijk is. Om vergaand te kunnen normaliseren op het niveau van de taxonomie en daardoor gegevens te kunnen gebruiken voor meer doeleinden, is harmonisatie van begrippen in de onderliggende wetgeving nodig.

Voorbeeld

Boek 2 BW enerzijds en de Wet IB 2001 en Vpb 1969 anderzijds kennen een eigen winstbegrip, beide aangeduid met dezelfde term 'winst'. Het BW gaat uit van de actuele waarde van vermogensbestanddelen in de onderneming; daarbij worden ook nog niet 'verzilverde' waardestijgingen van activa meegeteld bij het bepalen van de winst. Het fiscale winstbegrip gaat uit van het voorzichtigheidsbeginsel. Dat betekent dat vermogensbestanddelen gewaardeerd worden op basis van hun historische kostprijs (de waarde bij aanschaf). Daardoor worden nog niet gerealiseerde waardestijgingen niet meegeteld, wat de af te dragen winstbelasting drukt. Onder dezelfde term gaan dus verschillende gegevensverzamelingen schuil.

Er bestond algemene consensus over het feit dat de wetgeving tot toepassing van deze beide grondslagen verplichtte en dat ondernemingen dus twee verschillende jaaroverzichten dienden op te stellen om te voldoen aan Boek 2 BW respectievelijk de fiscale wetgeving. Bij de analyse van wetgeving (o.a. een van de EU-richtlijnen die aan Boek 2 BW ten grondslag liggen) voor het opstellen van de eerste versie van de NT kwam echter naar voren dat de wettelijke regels niet uitsloten dat kleine vennootschappen hun jaarrekening op historische kostprijsbasis opmaakten. Het hanteren van de actuele waarde bleek geen harde verplichting. Dit heeft geleid tot een wijziging in Boek 2 BW op grond waarvan kleine vennootschappen het fiscale winstbegrip mogen hanteren in hun jaar-

204 Van Wijk e.a. (2014, p. 184 e.v.)

rekening.²⁰⁵ Zij kunnen daardoor dezelfde gegevensset gebruiken voor hun jaarrekening en hun winstaangifte.

Het *structureren* betreft het ordenen van de begrippenlijst die door het identificeren en normaliseren is verkregen. Dat betekent dat de aard van de begrippen (type, eigenschappen e.d.) en eventuele relaties tussen de begrippen beschreven worden.²⁰⁶

De analyse van wetgeving ten behoeve van het ontwerp van het jaarrekeningdeel van de taxonomie wordt uitgevoerd door zogenoemde domeinexperts bij het SBR-programma. De analyse betreft Boek 2 BW (met name titel 9 in zake de jaarrekening) en de eerdergenoemde Richtlijnen van de RJ die uitwerking geven aan de open normen in het BW. De verschillende rechtsvormen zijn geregeld in andere onderdelen van Boek 2 BW; ook deze moeten in de analyse worden betrokken.

Analyseren is vooral een kwestie van lezen en interpreteren van teksten op basis van kennis en ervaring op het desbetreffende terrein. Die kennis en ervaring maken medewerkers tot domeinexpert. Ondanks hun expertise lopen de analisten tegen verschillende problemen en uitdagingen aan. Ten eerste zijn niet alle begrippen helder gedefinieerd of omschreven in de wetgeving, terwijl ze vaak wel stipulatief gebruikt worden. Daarom moeten soms eigen definities worden gemaakt om begrippen helder te krijgen ten behoeve van het gebruik in de taxonomie. In de softwareontwikkeling worden zogenoemde *libraries* gebruikt, waarin is vastgelegd hoe begrippen gebruikt moeten worden en waaraan strikt de hand wordt gehouden. Het bestaan van een dergelijke algemene begrippencatalogus met exclusieve definities van begrippen in wetgeving zou zeer behulpzaam zijn bij de analyse.

In de tweede plaats zijn ook relaties tussen begrippen of bepalingen in de wetgeving niet altijd goed te detecteren. Ook dit is een kwestie van lezen en kijken door de bril van kennis en ervaring. Als de wetgever relaties tussen begrippen of bepalingen expliciet(er) zou maken, zou dat helpen bij het analysewerk.

Ook het normaliseren van begrippen is in de praktijk lastig omdat begrippen zelden identiek zijn. Dit komt ook omdat de fiscale en jaarverslaggevingsregels (maar ook jaarverslaggevingsregels voor verschillende domeinen onderling) nog vrij ver uiteenlopen qua betekenis en definitie van begrippen. Normaliseren op het niveau van de taxonomie kan dan alleen als consensus bestaat over de mate van verschil die toegestaan is,²⁰⁷ of als de begrippen eerst wettelijk geharmoniseerd zijn. Wette-

205 Wet van 12 juni 2008 tot wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek in verband met invoering van de mogelijkheid de jaarrekening van kleine rechtspersonen op te stellen volgens fiscale grondslagen (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2008-217.html>). Zie ook Kamerstukken II 2005/06, 29 515, nr. 130.

206 De standaard XBRL biedt ook de mogelijkheid om relaties te leggen tussen concepten en toelichtingen daarbij. Een voorbeeld uit het jaarrekeningdeel is het begrip *activa* (waar een waarde ingevuld moet worden) en toelichting op *activa* (waar een toelichting op de waarde en opbouw gegeven kan worden in tekst).

207 De laatste jaren wordt het normaliseren over de wetgevingsdomeinen in de NT heen niet meer toegepast; iedere partij is verantwoordelijk voor zijn eigen begrippen en bijbehorende gegevens in de taxonomie.

lijke harmonisatie is echter in het algemeen een moeizaam en tijdrovend proces.²⁰⁸ Om verschillen hanteerbaar te maken voor de praktijk is de afgelopen jaren gewerkt aan een referentiegrootboekschema. Dat is een verzameling van financiële elementen, gebaseerd op de vijf in Nederland meest gebruikte grootboekrekeningschema's. Dit schema vergemakkelijkt de koppeling tussen posten in de (digitale) financiële administratie en elementen in de NT.²⁰⁹

De analyse van de wetgeving vindt vrijwel altijd pas plaats als deze al is vastgesteld. Er wordt wel een impactanalyse uitgevoerd op nieuwe (wettelijke) maatregelen die relevant zijn voor SBR, maar die ziet op operationele aspecten (welke activiteiten zijn nodig voor implementatie, wanneer moeten ze klaar zijn e.d.), niet op de 'vertaalbaarheid' van de wetgeving naar de taxonomie als zodanig. Het uitvoeren van een ex ante toets op wetgeving vanuit perspectief van taxonomie-ontwikkeling wordt wenselijk geacht door de betrokkenen. Met het oog hierop heeft het SBR-programma inmiddels een factsheet over 'taxonomie denken' opgesteld waarin de essentie hiervan wordt uitgelegd. Deze is opgenomen in het onderdeel 'gevolgen voor ICT' in het IAK.²¹⁰

In de praktijk is het analyseren voornamelijk een kwestie van gaan zitten met wettekst (in de praktijk de actuele teksten op wetten.nl) en laptop, en vervolgens lezen, kijken en schrijven. De analyseresultaten werden aanvankelijk vastgelegd in Excel-spreadsheets en van daaruit omgezet in XBRL-specificaties. Inmiddels is een speciale applicatie gerealiseerd voor de taxonomieontwikkeling.

In bepaalde fasen van het ontwikkelproces wordt een conceptversie van de taxonomie via de SBR-website beschikbaar gesteld aan alle betrokken partijen (fiscaal dienstverleners, accountants, softwareleveranciers, overheidsorganisaties), zodat zij input kunnen leveren. Ook de RJ voert een review uit, in het licht van zijn rol in de invulling van de wettelijke normen.

Verschillen van inzicht over bepaalde onderdelen in de taxonomie worden besproken in de Expertgroep Gegevens van het SBR-programma, waarin alle genoemde partijen zitting hebben.²¹¹ Omdat het belang van de betrokken partijen, zowel publiek als privaat, groot is, is de bereidheid om mee te denken en praten over de taxonomie ook groot. Dat geldt ook als de taxonomie eenmaal is geïmplementeerd in software en wordt toegepast: als gebruikers tegen fouten aanlopen, melden zij deze bij het SBR-programma, zodat ze kunnen worden verholpen in een volgende release van de taxonomie.

208 Getuige de pogingen in de afgelopen decennia om tot harmonisatie van loon- en inkomensbegrippen te komen.

209 Zie voor informatie over totstandkoming en gebruik van het RGS en de verhouding tot SBR <http://www.referentiegrootboekschema.nl/kbase/index.php?CategoryID=169>.

210 https://www.sbr-nl.nl/fileadmin/SBR/documenten/SBR_paper_Taxonomie_denken.PDF en <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/7-wat-zijn-de-gevolgen/74-gevolgen-voor-de-ict>. Zie over het IAK uitgebreider paragraaf 5.4.1.

211 Zie <https://www.sbr-nl.nl/over-sbr/sbr-governance/>.

Het fiscale deel van de NT wordt bij een speciaal hiervoor ingerichte afdeling bij de Belastingdienst voorbereid. Er wordt gebruik gemaakt van een speciaal ontwikkelde applicatie om de gegevens- en berichtspecificaties in XBRL op te stellen.²¹² Deze applicatie bevat alle 'bouwvoorschriften' uit de NTA, zodat verzekerd is dat de opgeleverde taxonomie daarmee in lijn is. De fiscale taxonomie wordt opgeleverd aan Logius, waar gezorgd wordt voor opnemering in de integrale NT.

Als basis voor het fiscale deel worden bestaande specificaties gebruikt die zijn opgesteld voor het heffingsproces in de middelsystemen voor de inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting, omzetbelasting en loonbelasting. Deze worden overgenomen uit de applicatie BMG, waarin alle metadata over door de Belastingdienst gehanteerde begrippen zijn vastgelegd. De fase van *ontwerp* is dus veelal uitgevoerd op andere plaatsen binnen de Belastingdienst. Dit heeft als nadeel dat bijzonderheden of beperkingen die voortvloeien uit de opzet van de middelsystemen als het ware 'meege-modelleerd' zijn in de gegevensspecificaties die als basis voor de fiscale taxonomie worden gebruikt. Desalniettemin wordt geprobeerd om zoveel mogelijk te normaliseren en te structureren. Dit gebeurt in overleg met de fiscale uitvoeringsjuristen van de desbetreffende belastingmiddelen. Ook wordt nauw contact gehouden met de softwareleveranciers die de taxonomie implementeren in hun pakketten; waar mogelijk wordt rekening gehouden met hun ervaringen en wensen.

De gegevensspecificaties in het fiscale deel van de NT zijn – door deze werkwijze – niet gebaseerd op een *rechtstreekse* analyse van de onderliggende wetgeving, maar op voor een ander doel of systeem al gemodelleerde specificaties. In die specificaties eventueel opgenomen verwijzingen naar de wettelijke bron worden overgenomen in de taxonomie, maar er is niet voorzien in relaties tussen gegevenselementen in de taxonomie en de wettelijke bron via links naar de juiste versie van de bepalingen in wetten.nl.

2.5 Bevindingen en oplossingsrichtingen

2.5.1 Bevindingen op grond van de praktijkvoorbeelden

De praktijkvoorbeelden in de vorige paragrafen geven een indruk van kennisgebaseerd werken bij de ontwikkeling en het beheer van ICT-systemen bij enkele uitvoeringsorganisaties van de Rijksoverheid. Ze laten zien dat de principes achter de inrichting van ICT-systemen voor het heffen van belastingen (met toepassing van SBR of anderszins), het toekennen van toeslagen of het verlenen van verblijfsvergunningen vergelijkbaar zijn: ze gaan uit van tamelijk generieke beslisprocessen (dankzij algemene wetten als de Awb, Awr en Awir) en in toenemende mate van scheiding van *know* en *flow* om de gewenste wendbaarheid te bereiken.

²¹² Voor de loonaangifte geldt dat deze wel via het SBR-proces en Digipoort loopt, maar dat de gegevens- en berichtspecificaties in XML worden opgesteld en dus geen deel uitmaken van de NT.

De gesprekken en contacten die als basis hebben gediend voor de beschrijving van de praktijkvoorbeelden laten zien dat de wijze waarop de analyse van (juridische) bronnen wordt uitgevoerd, zich ontwikkelt. Waar de analyse rond 2014 (de eerste ronde interviews met betrokkenen) nog met name plaatsvond op grond van documenten met een materiële beschrijving van de beoogde maatregelen en van mailwisselingen en overleggen waarin de materie wordt besproken, werd in 2017 meer op basis van directe analyse van de tekst van de te implementeren wetgeving gewerkt.

De analyse vindt plaats in een stadium waarin niet veel ruimte meer bestaat voor aanpassingen om de digitale uitvoering te vergemakkelijken. Terugkoppeling naar de wetgever van ervaringen bij omzetting naar specificaties vindt vrijwel niet plaats. Bij de analyse zijn vaak juristen betrokken, maar vrijwel nooit de wetgevingsjuristen op de ministeries. De achtergrond van andere betrokkenen is divers: niet alleen informatiekunde of informatica, maar ook bijvoorbeeld economie, communicatiemanagement en scheikunde.

Het blijkt niet eenvoudig om een voor alle betrokkenen begrijpelijke en tegelijk voldoende formele weergave van de betekenis van geanalyseerde bronnen te vinden. Een gemeenschappelijk begrippenkader ontbreekt, waardoor tussen betrokkenen eenvoudig verschillen in interpretatie van de uit te voeren regels en de daarbij benodigde informatie kunnen ontstaan.

Bij resultaten van analyses (de specificaties) wordt nog niet structureel een verwijzing vastgelegd naar de bronnen (bv. wetsartikelen) waarop zij zijn gebaseerd. Daardoor zijn ze moeilijk(er) verifieerbaar, traceerbaar en herbruikbaar. Veel kennis en ervaring zit opgeslagen in de hoofden van betrokkenen. Dat levert risico's op voor continuïteit en kwaliteit.²¹³

De overtuiging dat het werken op basis van directe wetsanalyse de kwaliteit van de specificaties ten goede komt, klinkt door in de gevoerde gesprekken. Daarbij komen direct ook wensen ten aanzien van wetten.nl naar boven, zoals uit onderstaand citaat van de taxonomie-ontwikkelaars bij SBR blijkt:

“Het zou fijn zijn als wetten.nl nog meer gestructureerd zou zijn, bijvoorbeeld unieke *identifiers* op artikelonderdeel en op zinsniveau, zodat we directe links kunnen leggen tussen elementen in de taxonomie en de desbetreffende onderdelen in de wetgeving.

En het zou ideaal zijn als wetten.nl zo was ingericht dat als je bijvoorbeeld op de term *voorraad* klikt in 2:396 BW, je een view krijgt op de elementen in de taxonomie die daarbij horen.

Een dergelijke ontsluiting van wetten.nl zou ook helpen om de validatie van de taxonomie te ondersteunen.”

Initiatieven als Wendbare wetsuitvoering bij de Belastingdienst en het project Van wet naar dienst bij de IND geven blijk van het besef bij de uitvoeringspraktijk dat een

²¹³ Van Engers (2001, p. 26-27) refereert aan soortgelijke problemen in zijn beschrijving van *tacit knowledge* en hermeneutiek als methoden van kenniselicatie (het aan het licht brengen van kennis om deze te kunnen toepassen).

nauwere band tussen juridische werkelijkheid aan de ene kant en administratieve en sociale werkelijkheid aan de andere kant nodig is om de opgedragen taken goed te kunnen uitvoeren. Er wordt geïnvesteerd in ontwikkeling van kennis, methoden en applicaties. Ook worden kennis en ervaring uit bij de verschillende organisaties lopende trajecten zoveel mogelijk gedeeld. Samenwerkingsverbanden als de Blauwe Kamer,²¹⁴ Slimmer met regelgeving²¹⁵ en de Expertisegroep BRM²¹⁶ zijn daarvan voorbeelden. In het kader van de Expertisegroep BRM is in 2014 onderzoek uitgevoerd naar het ICT-voortbrengingsproces van uitvoeringsorganisaties, met name naar de vertaling van de gestelde eisen in wet- en regelgeving naar bedrijfsregels waarmee uiteindelijk producten en diensten vormgegeven kunnen worden. De uitkomsten daarvan bevestigen de hiervoor geschetste bevindingen.²¹⁷

Met deze ontwikkelingen groeit de behoefte aan methodiek en instrumentarium om wetsanalyse te ondersteunen, niet alleen in de uitvoeringspraktijk zelf, maar ook meer stroomopwaarts, in het wetgevingsproces.

2.5.2 Oplossingsrichtingen

2.5.2.1 Inleiding

Uit de beschreven voorbeelden kan worden afgeleid dat voor kennisgebaseerd werken in elk geval twee zaken van belang zijn, namelijk zicht op de verzameling wettelijke regels die de uit te voeren taak bepaalt en zicht op de precieze betekenis van die wettelijke regels. Er is behoefte aan hulpmiddelen om dit inzicht te verkrijgen en om de dialoog tussen de verschillende disciplines in het proces van vertaling van wetgeving naar digitale uitvoering te ondersteunen. De vraag is in welke mate deze hulp vanuit het wetgevingsproces geboden kan worden.

Voor het eerste aspect is al het nodige ontwikkeld, met gebruikmaking van het basiswettenbestand zoals opgenomen in wetten.nl. In paragraaf 2.5.2.2 wordt dit beschreven. Voor het tweede aspect is nog geen breed inzetbare aanpak voorhanden. In paragraaf 2.5.2.3 wordt globaal beschreven hoe zo'n aanpak eruit zou kunnen zien, als opmaat naar de concrete uitwerking ervan in de hoofdstukken 3 en 4.

2.5.2.2 Zicht op de verzameling wettelijke regels die de uit te voeren taak bepaalt

Sinds begin jaren '90 is veel gedaan om de kenbaarheid van wetgeving te verbeteren. De eerste stappen werden gezet met invoering van de Algemene databank wet- en

214 <http://deblauwekamer.nu>. Zie ook Van Engers & Nijssen (2014(a)).

215 <http://slimmermetregelgeving.nl>.

216 Voortgekomen uit project 12 van het programma Compacte Rijksdienst, zie Kamerstukken II 2010/11, 31 490, nr. 54, p. 14. Zie <https://expertisegroep-brm.pleio.nl>.

217 Zoet (2014(a)).

regelgeving.²¹⁸ Deze werd uitgegeven door Kluwer en bevatte de complete verzameling Nederlandse wet- en regelgeving op CD-ROM. Vanaf 1995 was deze beschikbaar op de meeste werkplekken bij de Rijksoverheid. Dit was echter een commerciële uitgave en de wens van het toenmalige kabinet was om wet- en regelgeving, als basisinformatie van de democratische rechtsstaat, voor eenieder toegankelijk te maken zonder dat daar een vergoeding aan verbonden zou zijn.²¹⁹

Dit beleidsvoornemen is gerealiseerd met het vanaf 1 mei 2002 op het internet publiceren van het zogenoemde basiswettenbestand, de complete verzameling geconsolideerde Nederlandse wetgeving. De eerste fase van de invoering van de website wetten.nl²²⁰ betrof wetten in formele zin, algemene maatregelen van bestuur, andere koninklijke besluiten en verdragen. In mei 2003 zijn de ministeriële regelingen toegevoegd en in mei 2005 de algemeen verbindende voorschriften van zbo's.

In 2009 is de website officiëlebekendmakingen.nl²²¹ gelanceerd: de elektronische bekendmaking van de authentieke teksten van wetgeving in Staatsblad, Staatscourant en Tractatenblad. Dit werd mogelijk gemaakt door de Wet elektronische bekendmaking, die daartoe onder meer de Bekendmakingswet wijzigde.²²² Ook de elektronische publicatie van geconsolideerde wetgeving werd daarin van een wettelijke basis voorzien. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Wet elektronische bekendmaking werd gewezen op het belang van deze maatregel voor de toegankelijkheid van de wetgeving, een van de kwaliteitseisen uit de nota Zicht op wetgeving.²²³

In de geconsolideerde wetgevingsteksten op wetten.nl zijn verwijzingen naar artikelen in dezelfde regeling of in andere wettelijke regelingen opgenomen als *hyperlinks*, zodat eenvoudig naar zo'n regelingselement 'gesprongen' kan worden. Deze links maken het echter niet alleen mogelijk om door te klikken naar het artikel waarnaar verwezen wordt, maar vormen ook de input voor het scherm met *wetstechnische informatie* in wetten.nl (te benaderen via het icoon met het i-tje naast een artikel). Daar worden onder meer (onderdelen van) regelingen getoond waarin naar het desbetreffende artikel wordt verwezen of die op het artikel zijn gebaseerd. Voor het zicht op de regels die toepasselijk (kunnen) zijn voor de uit te voeren taken, is dit een belangrijk hulpmiddel. Het blijft echter vaak een zoektocht om alle daarvoor relevante regels

218 Er zijn nog wel voorlopers geweest, zoals begin jaren '80 het systeem van het Parlementair Automatiseringscentrum. Dit PARAC-systeem bevatte bijgewerkte teksten van formele wetgeving en een groot aantal amvb's. De meeste ministeries hadden een aansluiting op dit systeem, maar het was niet breed beschikbaar voor het publiek (zie Hustinx (1985, p. 43)).

219 Nota Naar toegankelijkheid van overheidsinformatie, Kamerstukken II 1996/97, 20 644, nr. 30, p. 4, 7 en 13.

220 Officieel <https://www.overheid.nl/overheidsinformatie/>, met als verkorte URL www.wetten.nl. Zie ook Kamerstukken II 2006/07, 31 084, nr. 3, p. 8.

221 <http://zoek.officiëlebekendmakingen.nl>. Voor oudere parlementaire stukken verwijst Officiële bekendmakingen door naar de site www.statengeneraaldigitaal.nl, het door Tweede Kamer en Koninklijke Bibliotheek volledige gedigitaliseerde archief van parlementaire documenten uit de periode 1814-1995.

222 <https://zoek.officiëlebekendmakingen.nl/stb-2008-551.html>.

223 Kamerstukken II 2006/07, 31 084, nr. 3, p. 1.

(letterlijk) in beeld te krijgen.²²⁴ Dat komt ook omdat wetten.nl primair ontwikkeld is vanuit een publicatieperspectief en niet zozeer vanuit een uitvoeringsperspectief. Dat laatste aspect krijgt echter steeds meer aandacht.

Wetten.nl en officiële bekendmakingen.nl worden beheerd door KOOP, een onderdeel van de Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk die ressorteert onder het Ministerie van BZK.²²⁵ Rond 2012 is KOOP, in opdracht van het Ministerie van Financiën en in samenwerking met verschillende andere ministeries en grote uitvoeringsorganisaties, gestart met het project LIDO.²²⁶ Doel daarvan is het leggen van zoveel mogelijk links tussen (onderdelen van) wetgeving, maar ook tussen wetgeving en daaraan gerelateerde overheidsinformatie. Hier wordt eerst ingegaan op de mogelijkheden voor fijnmaziger links in en tussen wetgevingsonderdelen, waardoor beter zicht kan worden verkregen op voor de uit te voeren taken relevante regels.²²⁷ Het leggen van links met aan wetgeving gerelateerde informatie komt in de volgende paragraaf aan de orde.

Linked data is een methode voor het structureren van digitale gegevens op een zodanige manier dat ze in samenhang gepresenteerd kunnen worden.²²⁸ Alle gegevens – in het geval van wettelijke regelingen de aanduidingen van artikelen, hoofdstukken, paragrafen e.d. – worden daartoe voorzien van een URI, een soort uniek adres. Er zijn verschillende soorten URI's; een bekend type is de URL, de combinatie van *domain* (naam van de website) en *toplevel domain* (extensie .nl, .com, .org etc.) die gebruikt wordt als adres van een website.²²⁹ Met behulp van de standaard RDF²³⁰ kunnen relaties tussen die adressen worden aangegeven. Dat gebeurt met zogenoemde *triples*, die bestaan uit een subject en een object, verbonden door een predicaat dat de relatie aanduidt.²³¹ Een voorbeeld:

```
<ISBN_van_boek><UitgegevenDoor><http://bju.nl>
```

Het samenstel van URI's en RDF voor het creëren van linked data is in 2009 geïntroduceerd door Tim Berners Lee, een van de grondleggers van het moderne internet. Hij streefde hiermee naar doorontwikkeling van het internet tot een wereldwijd *semantic web*, waarin alle informatie benoemd en ingedeeld is op een voor computers verwerkbaar manier. De *semantic web* standaarden worden beheerd en doorontwikkeld

224 Zie bijvoorbeeld figuur 3.1 over de inkomensafhankelijke eigen bijdrage in de Zorgverzekeringswet.

225 <http://www.koop.overheid.nl>.

226 Zie <http://linkeddata.overheid.nl/front/portal/>.

227 Het verkleint daarmee het door Van Engers & Van Doesburg (2015) gesignaleerde scopingsprobleem.

228 Als de gestructureerde gegevens vrij beschikbaar worden gesteld via het internet, wordt gesproken van *linked open data*.

229 De standaard voor URL's is http, ontwikkeld door de HTTP Working Group van de Internet Engineering Task Force (IETF). Zie <http://www.ietf.org> en <http://httpwg.org>.

230 https://www.w3.org/standards/techs/rdf#w3c_all.

231 Zie ook de beschrijving van semantisch netwerk in paragraaf 2.2.

in het World Wide Web Consortium, een internationale *community*, ofwel gemeenschap voor ontwikkeling en beheer van internetstandaarden.²³²

Er worden ook specifieke invullingen van deze standaarden ontwikkeld door lokale communities. Een voorbeeld van zo'n community is Juriconnect, het platform voor informatie-uitwisseling en -standaardisatie in het juridisch domein. Dit is een samenwerkingsverband dat in 2003 op initiatief van juridische uitgevers en de Belastingdienst is opgericht, met als doel om met alle betrokken partijen in de keten van juridische informatie te komen tot eenduidigheid in informatie-uitwisseling, structurering en metadatering.²³³ Dit heeft geresulteerd in de Juriconnectstandaard, een open standaard²³⁴ die logische links (standaardverwijzingen) en URI's (adressen) definieert voor een eenduidige manier van verwijzen naar (onderdelen van) wet- en regelgeving.²³⁵ Dit is de standaard die wordt gebruikt voor ontsluiting van het basiswettenbestand via wetten.nl. In deze standaard wordt rekening gehouden met de bijzondere kenmerken van wetgeving, bijvoorbeeld het bestaan van verschillende versies van een artikel in de tijd en met terugwerkende kracht van wijzigingen e.d. Dat zorgt ervoor dat bij het invoeren van een zoekopdracht met geldigheidsdatum in wetten.nl de juiste geconsolideerde versie van de regeling wordt getoond.

Het LIDO-project heeft met inzet van deze standaard de infrastructuur gecreëerd voor het leggen van geavanceerdere links tussen onderdelen van wetgeving en daarmee voor fijnmazigere en meer toegespitste resultaten bij zoekopdrachten in het Nederlandse wettenbestand. Sinds 2016 bevat wetten.nl de mogelijkheid om op basis van *linked data* alle relaties die van een artikel bekend zijn weer te geven in een lijst. Deze mogelijkheid is opgenomen onder de knop *Opties* (het icoon met drie streepjes naast een artikel of ander regelingsonderdeel). Figuur 2.10 illustreert de werking hiervan.²³⁶

232 https://nl.wikipedia.org/wiki/Tim_Berners-Lee en www.w3.org.

233 Zie <http://juriconnect.nl/home.asp> en <http://juriconnect.nl/documentatie/IKo802-po8-13.pdf>.

234 Zie <https://www.forumstandaardisatie.nl/standaard/bwb>. Zie over open standaarden ook paragraaf 2.2.

235 Strikt genomen is deze aanduiding niet helemaal zuiver, omdat hieronder eigenlijk drie standaarden vallen (naast de BWB-standaard voor wetgeving ook ECLI (voor rechterlijke uitspraken) en JCDR (voor decentrale regelgeving)). De documentatie van de standaard(en) is te vinden op <http://juriconnect.nl/implementatie.asp>. Een heldere beschrijving van de opbouw van de links en de wijze waarop hiermee URI's worden opgebouwd, is opgenomen in het op genoemde pagina opgenomen document *Standaard logische links naar wetgeving, versie 1.2*.

236 Door beperking van de omvang van de schermafbeelding van de lijst met relaties in de figuur is alleen een aantal relaties met andere wetten zichtbaar. Het zoekresultaat bevat echter ook links met artikelen in lagere regelgeving (in dit geval ministeriële regelingen).

Algemene wet inzake rijksbelastingen
Geldend van 01-05-2016 t/m heden

Hoofdstuk II. Aangifte

Artikel 6

- 1** Met betrekking tot belastingen welke ingevolge de belastingwet bij wege van aanslag worden geheven, dan wel op aangifte worden voldaan of afgedragen, kan de inspecteur degene die naar zijn mening vermoedelijk belastingplichtig of inhoudingsplichtig is uitnodigen tot het doen van aangifte. Worden door de belastingwet aangelegenheden van een derde aangemerkt als aangelegenheden van degene die vermoedelijk belastingplichtig of inhoudingsplichtig is, dan kan de inspecteur ook die derde uitnodigen tot het doen van aangifte. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld met betrekking tot de wijze waarop het uitnodigen tot het doen van aangifte geschiedt.
- 2** Degene die een daartoe strekkend verzoek bij de inspecteur indient, wordt in elk geval uitgenodigd tot het doen van aangifte.
- 3** Bij ministeriële regeling kan degene, die in de daarbij omschreven omstandigheden verkeert, worden verplicht om binnen een te stellen termijn om uitnodiging tot het doen van aangifte te verzoeken.



Relaties

Wet Algemene wet inzake rijksbelastingen, Artikel 6

Subtype Artikel

Instantie Financiën

Bron Basis Wettenbestand

Datum 01-01-1996

[Toon meer >](#)

Relaties 1 135
Oorspronkelijk document
Permanente link
Objectinformatie

Uitgaande relaties (1)

Inkomende relaties (135)

135 inkomende relaties gevonden (1 - 100)

Wet (16)

Wet op de vennootschapsbelasting 1969, Artikel 26 (vanaf 01-01-2003)

Waterschapswet, Artikel 126 (vanaf 01-01-2003)

Waterschapswet, Artikel 126 (vanaf 01-11-2015)

Waterschapswet, Artikel 127 (vanaf 01-01-1998)

Gemeentewet, Artikel 236 (vanaf 01-01-2001)

Gemeentewet, Artikel 236 (vanaf 01-01-2003)

Gemeentewet, Artikel 236 (vanaf 01-01-2008)

Verfijn inkomende relaties

▼ **Documenttype**

- Jurisprudentie (105)
- Ministeriële-regeling (14)
- Wet (16)

▼ **Instantietype**

- Gerechtshof (36)
- Hoge Raad der Nederlanden (2)
- Parket Hoge Raad (14)
- Raad van State (1)
- Rechtbank (52)

Figuur 2.10 Weergave van relaties in wetten.nl met behulp van linked data

In de lijst wordt onderscheid gemaakt tussen inkomende en uitgaande relaties. De inkomende relaties betreffen artikelen waarin naar het desbetreffende artikel wordt verwezen. Uitgaande relaties betreffen artikelen waarnaar het desbetreffende

artikel zelf verwijst. Deze relaties worden door de LIDO-infrastructuur in het basiswettenbestand ‘opgehaald’ (het zogenoemde *harvesten*) op basis van de verwijzingen in artikelen in het basiswettenbestand en vervolgens getoond. De links zijn *permanent*, zodat de onderliggende informatie altijd beschikbaar blijft. Zo kan bijvoorbeeld duurzaam worden verwezen naar een wetsartikel in wetten.nl met een bepaalde geldigheidsdatum, ook als dat artikel nadien is gewijzigd of vervallen.²³⁷

Ondanks de mogelijkheden die de Juriconnectstandaard biedt, kent deze ook beperkingen die geavanceerde ontsluiting van wetgeving in de weg kunnen zitten. Om die reden onderzoekt KOOP de mogelijkheden om gebruik te gaan maken van de internationale open standaard Akoma Ntoso (AKN), die samenhangende ontsluiting van (onderdelen van) wetgeving nog beter kan ondersteunen.²³⁸

Een andere belangrijke ontwikkeling op dit terrein is de uitwerking van standaarden ten behoeve van het Digitaal Stelsel Omgevingswet, waarin alle omgevingsdocumenten in samenhang beschikbaar worden gesteld. Op grond van artikel 16.2 van de Omgevingswet zijn dit de omgevingsvisie, het programma, het omgevingsplan, de waterschapsverordening, de omgevingsverordening en het projectbesluit. Het Omgevingsbesluit voegt hier (op grond van artikel 16.2, tweede lid, Omgevingswet) nog een aantal andere besluiten aan toe. Ook amvb’s en ministeriële regelingen op grond van de Omgevingswet worden als omgevingsdocument aangemerkt. Het feit dat alle omgevingsdocumenten een andere structuur hebben,²³⁹ belemmert een efficiënte en effectieve publicatie en ontsluiting. Daarom wordt een standaard ontwikkeld voor het structureren van deze documenten, STOP genaamd. De standaard wordt uitgewerkt in toepassingsprofielen voor specifieke domeinen; de eerste uitwerking betreft een toepassingsprofiel voor omgevingsdocumenten, bestaande uit een generiek profiel en een profiel voor amvb’s en ministeriële regelingen.²⁴⁰ Het is de bedoeling dat STOP op den duur voor alle officiële publicaties gaat gelden, dus ook voor wet- en regelgeving buiten het omgevingsrecht.²⁴¹ Er zullen dan ook toepassingsprofielen voor die documenten worden toegevoegd.

Welke standaard uiteindelijk ook wordt gebruikt, de essentie van standaardisatie is dat informatie kan worden gekoppeld, zodat het web van gerelateerde wettelijke regels inzichtelijk wordt voor de gebruikers.

237 De beschikbaarheid van de op een bepaalde datum geldende versie is van belang om te kunnen ‘tijdreizen’, dat wil zeggen in de uitvoering de juiste versie van de wetgeving te kunnen toepassen op een bepaald geval. Zie het voorbeeld van artikel 8.12 Wet IB 2001 in paragraaf 2.3.1.1.

238 https://www.oasis-open.org/committees/tc_home.php?wg_abbrev=legaldocml. Zie ook Van Opijnen (2014, p. 321 en 2018, p. 67) Deze standaard staat (nog) niet op de ‘pas toe of leg uit’-lijst van het Forum Standaardisatie.

239 Een omgevingsvisie is bijvoorbeeld veel beschrijvender dan een omgevingsplan, waarin de gemeente direct werkende regels kan stellen over de toedeling van functies aan locaties en de activiteiten die daar kunnen plaatsvinden. Zie Toelichting op STOP TPOD - vo.85, p. 14, via <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/digitaal-stelsel/documenten/documenten/consultatie/> en <https://standaardenomgevingswet.geonovum.nl>.

240 Zie de volledige set documentatie over de standaarden op de in de vorige voetnoot vermelde website.

241 Zie Toelichting STOP TPOD – vo.85, p. 7.

2.5.2.3 Zicht op de betekenis van wettelijke regels

Zoals uit de beschreven praktijkvoorbeelden blijkt, is voor de implementatie van wetgeving in ICT-systemen een geformaliseerde weergave van de betekenis van wetgeving wenselijk. Termen en formuleringen die rechtsbetrekkingen en rechtsfeiten uitdrukken, gegevens en bescheiden die nodig zijn om rechtsgevolgen te kunnen vaststellen, moeten uit de wetgeving gedestilleerd worden om (digitale) uitvoering in te richten. Daarbij moet zo dicht mogelijk gebleven worden bij de oorspronkelijke betekenis van de wetgeving.²⁴²

Het LIDO-project biedt niet alleen perspectieven voor beter inzicht in de voor de uitvoering relevante wettelijke regels, maar ook aan beter inzicht in de betekenis van die regels. Het uitgangspunt daarbij is dat in het proces van totstandkoming en van toepassing van wetgeving veel informatie beschikbaar komt die relevant is voor gebruikers van die wetgeving, in welke hoedanigheid dan ook: rechters, advocaten, uitvoeringsorganisaties, burgers, wetgevingsjuristen etc.²⁴³ Het kan gaan om beleidsregels van uitvoeringsorganisaties, om jurisprudentie of om artikelen en commentaren die over die wetgeving geschreven worden in juridische tijdschriften en juridische (hand)boeken.²⁴⁴ Als in die publicaties de concrete artikelen (of onderdelen daarvan) worden genoemd, dan is het mogelijk om met toepassing van *linked data* die verwijzingen te verbinden met het desbetreffende artikel(onderdeel) in wetten.nl. Het voordeel van het gebruik van de *linked data*-techniek is dat de informatie, om deze in samenhang te kunnen ontsluiten, niet eerst hoeft te worden gekopieerd naar grote databases, maar op grond van de URI's en logische links direct uit de bron getoond kan worden.

Voor het leggen van de links heeft KOOP de *LinkeXtractor* ontwikkeld, een applicatie met geavanceerde software die in staat is om verwijzingen naar wetgevingselementen, (Nederlandse en Europese) rechterlijke uitspraken, Kamerstukken, (andere) officiële bekendmakingen en Europese regelgeving te herkennen in teksten in natuurlijke taal, zelfs indien variaties of afkortingen voorkomen in de aanhalingen. De *LinkeXtractor* is gebaseerd op de resultaten van het onderzoek van Van Opijnen naar ontsluiting van rechterlijke uitspraken op het internet.²⁴⁵

De *LinkeXtractor* doorzoekt een tekst op verwijzingen naar andere teksten of artikel(onderdelen) en maakt hiervan vervolgens een hyperlink naar de bron waarin

242 Van Kralingen (1995, p. 110-111) stelt twee basiseisen aan kennismodellen, namelijk *expressiveness* (een model moet de kennis die het representeert adequaat uitdrukken) en *tractability* (een model moet niet zo complex zijn dat het niet meer traceerbaar is naar de bron van de gemodelleerde kennis). Hij formuleert vier richtlijnen voor kennismodellering om aan deze eisen tegemoet te komen. Het zo dicht mogelijk bij de originele betekenis blijven, is hiervan de eerste.

243 Ook Böcker & Terlouw (2012, p. 171) wijzen op het belang van digitalisering en digitale ontsluiting van wetgeving en commentaren voor de kenbaarheid en toepasbaarheid van wetgeving.

244 Het verwijzen naar tijdschriftartikelen en handboeken is nu nog lastig, omdat veel literatuur (nog) niet vrij beschikbaar is en omdat daarvoor geen goede URI's bestaan. Inmiddels is door Juriconnect een standaard ontwikkeld voor deze bronnen, de Juriconnect Doctrine Identifier (JCDI). Zie hierover Van Opijnen e.a. (2015) en Van Opijnen (2018, p. 68).

245 Van Opijnen (2014 en 2018) en Van Opijnen e.a. (2015).

de tekst of het artikel is opgenomen. Gebruik van de LinkeXtractor voor het doorzoeken van de database met rechterlijke uitspraken van de Rechtspraak²⁴⁶ op verwijzingen naar wetsartikelen, levert zo een weergave van relevante uitspraken op in het overzicht van relaties bij een artikel in wetten.nl (zie figuur 2.11). Als links naar wetsartikelen zijn aangebracht in publicaties in officiëlebekendmakingen.nl en op websites van overheidsorganisaties, worden die na het leggen van een relatie via de LinkeXtractor ook getoond in dit overzicht.²⁴⁷

Wet Algemene wet inzake rijksbelastingen, Artikel 7

Subtype Artikel

Instantie Financiën

Bron Basis Wettenbestand

Datum 01-01-2001

Toon meer >

Relaties ↔ 1 → 37 ← Oorspronkelijk document ↗ Permanente link 🔗 Objectinformatie ⓘ

Uitgaande relaties (1) **Inkomende relaties (37)**

37 inkomende relaties gevonden (1 - 37)

Wet (6)

- Wet op de loonbelasting 1964, Artikel 28 (vanaf 01-01-2013)
- Wet op de loonbelasting 1964, Artikel 28 (vanaf 01-01-2014)
- Wet op de loonbelasting 1964, Artikel 28 (vanaf 01-01-2016)
- Wet financiering sociale verzekeringen, Artikel 59 (vanaf 01-01-2013)
- Wet financiering sociale verzekeringen, Artikel 59 (vanaf 16-05-2014)
- Wet financiering sociale verzekeringen, Artikel 59 (vanaf 01-01-2015)

Jurisprudentie (31)

- ECLI:NL:GHAMS:2003:AF6884 - Gerechtshof Amsterdam, 04-04-2003 / 23-002698-01
- ECLI:NL:GHAMS:2003:AF6889 - Gerechtshof Amsterdam, 04-04-2003 / 23-004324-02
- ECLI:NL:GHAMS:2003:AF6891 - Gerechtshof Amsterdam, 04-04-2003 / 23-004214-02
- ECLI:NL:GHAMS:2003:AF6892 - Gerechtshof Amsterdam, 04-04-2003 / 23-003664-02

Verfijn inkomende relaties

- Documenttype**
 - Jurisprudentie (31)
 - Wet (6)
- Instantietype**
 - Gerechtshof (9)
 - Parket Hoge Raad (6)
 - Raad van State (1)
 - Rechtbank (15)
- Instantie**
- Jaar**
- Link type**

Figuur 2.11 Weergave van relaties met rechterlijke uitspraken op wetten.nl met behulp van linked data

Vanuit de gedachte achter het semantische web – die kort samengevat zou kunnen worden als een zichzelf verrijkende informatiebron – zijn echter niet alleen expliciete en door de wetgever of andere ‘autoriteiten’ gelegde relaties van belang, maar ook relaties die door gebruikers van de informatie (in dit geval de wetgeving) worden geconstateerd in hun werk. Daarom heeft het LIDO-project ook een *linktool* ontwikkeld waarmee makers en gebruikers van wetgeving zelf permanente links kunnen

²⁴⁶ <https://uitspraken.rechtspraak.nl>.

²⁴⁷ Bijvoorbeeld informatie over boetebeleid op de website van de Sociale Verzekeringsbank, gerelateerd aan artikel 6 van de AOW, zie de rubriek *Uitvoeringsinformatie* op het tabblad *Inkomende relaties* op <http://bit.ly/2eR1tKC> (verkorte link).

leggen in door hen geproduceerde of gebruikte informatie naar artikelen of artikel-onderdelen in wetten.nl en zo kunnen bijdragen aan het creëren van zicht op relevante relaties tussen onderdelen van wetgeving. Sinds 2016 is deze linktool geïntegreerd in wetten.nl, onder de knop *Opties* naast een artikel. In onderstaande figuur wordt de werking van de linktool getoond.



Figuur 2.12 Linktool in wetten.nl

Een ander product van LIDO dat van belang is voor het inzicht in de betekenis van wetgeving is PUC. Dit is een redactieomgeving waarin overheidsorganisaties hun eigen uitvoeringsinformatie (handboeken, werkinstructies, richtlijnen etc.) kunnen redigeren en publiceren voor intern en publiek gebruik, wederom in samenhang met de wet- en regelgeving waarop deze informatie is gebaseerd, met jurisprudentie en met informatie hierover op overheidswebsites.

De samenhang wordt zichtbaar door hyperlinks tussen de verschillende informatie-objecten. Deze eigen informatie wordt op dezelfde manier gestructureerd als de informatie in de openbare bronnen (wetten.nl e.d.), maar de organisatie kan zelf de keuze maken welke onderdelen wel en niet voor het publiek beschikbaar zijn. Op deze manier kunnen interne en externe informatiebronnen in samenhang worden beheerd. Dit heeft als bijkomend voordeel dat de informatie op grond waarvan de medewerkers hun werk doen op één plaats beschikbaar is en actueel gehouden wordt, en (voor zover deze informatie openbaar is) niet afwijkt van de informatie die voor burgers en bedrijven beschikbaar is.²⁴⁸

²⁴⁸ Zie voor PUC <https://puc.overheid.nl>. Het belang van eenduidige en juiste werkinstructies wordt geïllustreerd in de casus over de inkomensafhankelijke huurverhoging in paragraaf 4.4.2. Voor het voorkomen van afwijking tussen informatie voor overheidsorganisaties zelf en voor burgers en bedrijven is overigens meer nodig; zie Cramwinckel (2014) over de Belastingdienst als vertaler van fiscale regels.

De concrete opbrengst van de inzet van LIDO is nog niet optimaal, omdat zowel de linktool als de LinkeXtractor nog niet breed worden ingezet en nog lang niet alle uitvoeringsinformatie op PUC beschikbaar wordt gesteld. Naarmate het gebruik van deze instrumenten intensiever wordt, zal het web van gerelateerde overheidsinformatie dichter worden, en zullen de schermen meer relevante aan wetgeving gerelateerde informatie tonen.

Hoewel toepassing van *linked data* bijdraagt aan inzicht in de betekenis van wetgeving, is de vraag of dit voor degenen die wetsanalyse verrichten ten behoeve van de digitale uitvoering, voldoende en geschikt is. De wetgever geeft wel uitleg aan zijn producten, maar in de vorm van uitgeschreven teksten in toelichtingen en parlementaire geschiedenis, die met name een functie hebben in het politieke proces van totstandkoming en niet zijn toegesneden op de uitvoeringspraktijk.²⁴⁹ Daarnaast zijn toelichtende stukken in natuurlijke, juridische taal, vaak voor velerlei uitleg vatbaar en geven ze geen inzicht in de betekenis van de wettelijke formuleringen met de precisie die voor een geformaliseerde vastlegging in systeemspecificaties nodig is. Zoals er standaarden zijn voor het noteren van processen (BPMN), beslissstructuren (DMN), regels (SBVR), gegevens (XBRL),²⁵⁰ zou het nuttig zijn als een standaard beschikbaar was voor het markeren van de elementen in wetgeving die deze processen, beslissstructuren, regels en gegevens bepalen. Als semantische metadata-tering van de wetgeving zelf op een hoger plan gebracht kan worden, kan ook de wetsanalyse in de uitvoeringspraktijk en de vertaling van wetgeving ten behoeve van kennisgebaseerd werken vergemakkelijkt worden. Ervaringen met gebruik van een annotatietool bij de Belastingdienst wijzen dit al uit, maar logischerwijs zijn de resultaten nog beter indien de annotaties worden aangebracht door degene met de beste kennis ter zake: de wetgevingsjurist. Dit vormt de aanleiding om de mogelijkheid voor het ontwikkelen van zo'n standaard te onderzoeken.

2.6 Beschouwing

In dit hoofdstuk is aan de hand van vijf praktijkvoorbeelden – drie bij de Belastingdienst, een bij de IND en een in het domein van de financiële verantwoordingen – beschreven op welke wijze kennisgebaseerd werken wordt toegepast. Ook is een beeld geschetst van de manier waarop bij de genoemde uitvoeringsorganisaties de analyse van wetgeving en vertaling naar specificaties ten behoeve van kennisgebaseerd werken plaatsvindt. Het blijkt dat de werkwijzen daarbij divers en nog in ontwikkeling zijn. De juristen die direct betrokken zijn geweest bij het opstellen van de wetgeving die uitgevoerd moet worden, hebben in dit proces meestal geen rol. Ook de ondersteuning

²⁴⁹ Konijnenbelt heeft toelichtingen bij regelingen meermaals bestempeld als 'pakpapier'. Zie Een correctie op het relativiteitsvereiste van 8:69a Awb? in NTB 2016/21, p. 161 en 100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever, 2016, p. 27-29.

²⁵⁰ Zie paragraaf 2.2.

die partijen ten dienste staat om de betekenis van wetgeving goed te kunnen duiden is rudimentair, al worden hierin duidelijk stappen gezet.

Om te verzekeren dat kennisgebaseerd werken bij overheidsorganisaties in elk geval *wets*gebaseerd is, is meer nodig. Het vereist in de eerste plaats goed inzicht in de wettelijke regels die toepasselijk zijn op de uit te voeren taken. In de tweede plaats is een aanpak nodig om de betekenis van wettelijke regels op een andere manier zichtbaar te maken dan tot nu toe gebruikelijk is, namelijk in uitgebreide teksten met een meer politieke dan 'operationele' functie.

Een flinke stap voorwaarts voor het verbeteren van het inzicht in de toepasselijke wetgeving is gezet met de inzet van *linked data*. Voor het inzichtelijk maken van de betekenis van wetgeving biedt linked data ook mogelijkheden, maar nog niet voldoende voor een goede vertaling van wetgeving naar specificaties voor digitale uitvoering. Een vanuit juridisch en wetgevingsperspectief ontwikkelde aanpak voor het expliciet maken van de betekenis van wetgeving, zodat een eenduidige interpretatie van wetgeving beschikbaar is als basis voor kennisgebaseerd werken, ontbreekt nog. In de volgende hoofdstukken wordt uitgewerkt hoe deze eruit zou kunnen zien.

3 Structuur van wetgeving vanuit uitvoeringsperspectief

*Wie de tekst der wet niet steeds voor ogen houdt bij zijn arbeid, raakt het goede spoor kwijt, ook bij bestudering van het beste leerboek.*²⁵¹

3.1 Inleiding

Wetgeven is een ambacht.²⁵² Na het afronden van een universitaire opleiding in het recht is men jurist, maar nog geen wetgevingsjurist. Verschillende universiteiten bieden een vak wetgevingsleer in de masterfase, maar het redigeren van wetgeving, de specifieke formuleringen, de vormvoorschriften en de procedureregels die daarbij komen kijken, worden van oudsher voornamelijk geleerd in de praktijk.²⁵³ Dat gebeurt meestal in een soort meester-gezelrelatie, waarbij een nieuwe medewerker wordt gekoppeld aan een ervaren wetgever die hem of haar de kneepjes van het vak leert. Sinds 2001 vervult de Academie voor wetgeving een belangrijke rol bij het opleiden van wetgevingsjuristen; ook de academiestudenten hebben op het ministerie waar zij werken een patroon die hen begeleidt in hun stappen op het wetgevingspad. Het KCWJ,²⁵⁴ ondergebracht bij het Ministerie van J&V, beheert een inmiddels omvangrijke gereedschapskist voor wetgevingsjuristen bij de Rijksoverheid. Niettemin blijven een goed ontwikkeld taalgevoel en de Aanwijzingen voor de regelgeving²⁵⁵ waarschijnlijk de belangrijkste gereedschappen voor de wetgevingsjurist.

Wetgeving wordt geschreven in natuurlijke taal, maar kent een typische woordenschat en specifieke formuleringen die tamelijk ver af staan van het normale spraakgebruik. Dat is niet verwonderlijk, gelet op de aard van wettelijke regelingen. Ze bevatten algemeen verbindende voorschriften: algemene, naar buiten werkende, burgers bindende, zelfstandige rechtsnormen die krachtens de wet of de Grondwet zijn vastgesteld.²⁵⁶ Ze moeten dus generiek zijn – dat wil zeggen veel gevallen en doelgroepen kunnen omvatten – en de tand des tijds kunnen doorstaan.²⁵⁷ Het streven naar algemene toe-

251 Asser-Scholten (1974, p. 36).

252 Zie ook de rubriek 'Het ambacht' van mr. T.C. Borman in RegelMaat. Ook Groothuis (2005, p. 15 en 25).

253 Ruiter (1987, p. 3) en Van Poelje (1977, p. 26). De VU biedt een wetgevingspracticum aan als onderdeel van de master Jurist en overheid.

254 www.kcwj.nl.

255 <http://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0005730&z=2018-01-01&g=2018-01-01>.

256 Munneke (2012, p. 28 en 30-40).

257 Asser-Vranken (2005, p. 63-64) spreekt in dit kader van gelijkheid, veralgemening, herhaalbaarheid en voorspelbaarheid. In hoofdstuk 5 van zijn Algemeen Deel, een vervolg, staan meer fraaie voorbeelden van afstandelijk taalgebruik door juristen, gericht op deze doelen. Deze zijn weliswaar gebaseerd op de jurist in het burgerlijk recht, maar net zo goed toepasselijk op wetgevingsjuristen.

Dat de wetgever wel eens doorslaat in zijn specifieke taalgebruik illustreert taalkundige Jan Kuitenbrouwer in Onze Taal aan de hand van (de toenmalige versie van) artikel 24 van de Werkloosheidswet. Hij concludeert dat de wetgever door onnodig ingewikkelde zinsconstructies vijf klappen uitdeelt waar

pasbaarheid leidt niet zelden tot het gebruik van vage termen en open normen, die het moeilijk maken te bepalen wat al dan niet binnen de reikwijdte van de regels valt.²⁵⁸

Het gebruik van natuurlijke taal levert ook op zichzelf een beperking op voor de kenbaarheid van de betekenis van wetgeving. Redeneringen in gewone taal – en dat geldt ook voor juridische redeneringen – zijn meestal niet direct toegankelijk voor logische analyse. Ze moeten eerst geïnterpreteerd worden om ze te kunnen beoordelen.²⁵⁹

Om wetten en gedelegeerde regelingen niet te talrijk en omvangrijk te laten worden, wordt veel gebruik gemaakt van verwijzingen en schakelbepalingen waarmee delen van specifieke wetgeving van toepassing worden verklaard op andere situaties of domeinen. Bij schakelbepalingen kan het gaan om bepalingen binnen een bepaalde wet of tussen twee domeinwetten, meestal gebruikt om herhaling te voorkomen. Daarnaast komen schakelbepalingen voor in het BW en in de Awb, om relaties te leggen tussen leerstukken in het civiele recht, of tussen (leerstukken in) het civiele en bestuursrecht.²⁶⁰

Soms worden relaties tussen (onderdelen van) regelingen impliciet gelaten: de relatie tussen of toepasselijkheid van bepaalde regels vloeit voort uit de aard van die regels of uit algemeen geldende principes (bijvoorbeeld derogatie), die echter alleen in handboeken terug te vinden zijn. Deze impliciete relaties zouden kunnen worden beschouwd als verzwegen premissen die relevant zijn voor de geldigheid van een redenering en die dus bij de beoordeling wel meegewogen moeten kunnen worden. Daarvoor is van belang om te weten waar die relaties zitten en wat de aard ervan is.²⁶¹

slechts drie vliegen zijn (Lingokil, aflevering van de rubriek Iktionaire in Onze Taal, 2008, nr. 2-3, p. 21). Dat het gebruik van 'Jip en Janneketaal' in wetgeving echter ook niet het gewenste effect sorteert, toont Jan Renkema aan met een analyse van de Grondwet zoals die door Bureau Taal in 'normaal Nederlands' is omgezet ("Wie Nederlander is, staat in de wet." De grondwet in eenvoudig Nederlands?, in Onze Taal, 2008, nr. 1, p. 10-13).

258 Zie voor meer oorzaken van onbepaaldheid (*indistinctness*) van wetgeving Van Kralingen (1995, p. 3-5).

259 Soeteman e.a. (1992, p. 7).

260 Zijlstra (2012, p. 542). Concrete voorbeelden zijn de artikelen 3:14 BW (privaatrechtelijke bevoegdheden worden niet uitgeoefend in strijd met geschreven of ongeschreven regels van publiekrecht) en 2:16 Awb (toepasselijkheid van de regels omtrent elektronische handtekeningen uit het Burgerlijk Wetboek bij ondertekening van in het kader van elektronisch bestuurlijke verkeer verzonden berichten).

261 Vergelijk Soeteman e.a. (1992, p. 41) over verzwegen premissen in (juridische) redeneringen. Lodder (1998, hoofdstuk 6 en 2000) meent overigens dat toevoeging van de verborgen premisse niet altijd toegevoegde waarde heeft. Hij gaat daarbij echter uit van redeneringen door de rechter en van gebruik van retoriek om de ander te overtuigen, dus van een meer dialogische dan deductieve benadering. Er is mijns inziens echter een verschil tussen redeneringen *in* wetgeving en het redeneren *over* (de toepassing van) wetgeving. Redeneringen in de wet moeten deductief zijn, redeneren over de wet kan dialogisch, waarbij ook de omstandigheden van het geval een rol spelen. Als de wet niet 'deductief genoeg' is, omdat bijvoorbeeld bepaalde elementen impliciet blijven, dan kan metadatering helpen om de verborgen premissen expliciet te maken en de redenering sluitend te krijgen. De vraag is of de rechter op zijn beurt aan die metadatering gebonden is in zijn redenering over de wet (in paragraaf 6.4 wordt hieraan aandacht besteed). In dat licht is er een verschil tussen beweringen die een conclusie rechtvaardigen en feiten die als rechtsfeit gekwalificeerd kunnen worden. Zie ook Nieuwenhuis (1989, p. 57-62) die beschrijft hoe impliciete relaties tussen rechtsregels in de Algemene Bijstandswet van invloed zijn op de representatie van die regels in een kennistaal (in dit geval *knowledge representation language*, KRL).

Het specifieke taalgebruik en de conventies in wetgeving zijn wellicht efficiënt en effectief voor geschoolde juristen, maar ze komen de leesbaarheid en begrijpelijkheid voor relatieve buitenstaanders niet ten goede.²⁶² De toelichting bij regelingen biedt wel enig inzicht in de betekenis van de bepalingen, maar dat lost interpretatiekwesaties vaak maar gedeeltelijk op. Als voorbeeld is in bijlage B een gedachtewisseling opgenomen met een ICT-architect bij de Belastingdienst over de artikelen 6 tot en met 11 Awr.

Een ander aspect dat van invloed is op de kenbaarheid van de betekenis van wetgeving is de wijze waarop de regels tot stand komen. De aanleiding voor het opstellen van nieuwe wetgeving is vaak de wens om een bepaalde situatie te creëren of te veranderen.²⁶³ Toch bestaat in het ontwerpstadium vaak nog geen zicht op de concrete casus die tot vragen over de betekenis van de nieuwe regels leiden. Het stelselmatig in kaart brengen en documenteren van zoveel mogelijk praktijksituaties als ‘test’ voor nieuwe regelingen is geen standaard werkwijze in het wetgevingsproces.²⁶⁴ Bovendien geldt voor formele wetten dat toelichtingen en de stukken die worden gewisseld in de parlementaire behandeling een politieke lading hebben, waardoor de werkelijke betekenis van bepalingen soms juist ongewis blijft.²⁶⁵

Deze omstandigheden leiden ertoe dat toelichtingen of parlementaire geschiedenis lang niet altijd antwoord geven op vragen die bij de toepassing van wetgeving rijzen. Dat maakt ook het analyseren en interpreteren van wetgeving voor een goede vertaling naar ICT-specificaties complex.

Die complexiteit heeft ook nog een andere achtergrond. Klassieke rechtsvinding door de rechter vindt plaats door toepassing van het subsumptiemodel: er is een algemene regel, de feiten worden onder de regel gebracht en op basis daarvan wordt een conclusie getrokken.²⁶⁶ Voor de rechter heeft dit model al beperkingen, omdat er allerlei complicaties kunnen optreden: de feiten zijn niet duidelijk of er is geen overeenstemming over de feiten, de regels zijn niet helder of laten ruimte, er ontbreken premissen door implicitheden in de regels etc. Bij onduidelijkheid over de regels staan

262 Breaux (2009, p. 6 e.v.) besteedt uitgebreid aandacht aan de *engineering challenges* die voortvloeien uit ambiguïteit in juridische taal. Als voorbeelden noemt hij weglating van woorden (*under-specification of omission*) en de situatie dat een bijzin bij meer dan één subject of object kan horen (*attributive ambiguity*).

263 Polak (1977, p. 12) noemt als aanleidingen voor het maken van wetgeving het nakomen van politieke beloften, gedaan bij de start van een kabinet, wensen van het parlement (vaak ingegeven door belang- en organisaties), eigen departementale initiatieven en internationale verplichtingen. Deze lijst heeft in 40 jaar niet aan actualiteit ingeboet, evenmin als de rest van zijn bespiegelingen over de verscheidenheid van en in wetgeving en over de wenselijkheid om het wetgevingsproces anders in te richten.

264 Asser-Vranken (2005, p. 7-8) betoogt juist dat wetgevingsjuristen (waar het burgerlijk recht betreft) telkens terug- of vooruitgrijpen op casus om te toetsen of de beoogde regeling een adequate oplossing biedt voor de kwestie die aan de orde is. Als dit al structureel gebeurt, wordt het in elk geval niet op een toegankelijke wijze vastgelegd.

265 Zo ook Duk (1999, p. 105).

266 Soeteman (2010, p. 147-149).

de rechter echter verschillende interpretatiemethoden ten dienste om met deze complicaties om te gaan:²⁶⁷

- *Grammaticale interpretatie*: er wordt aangesloten bij het spraakgebruik of een beroep gedaan op de gangbare betekenis.
- *Wetshistorische interpretatie*: er wordt aangesloten bij de bedoeling van de wetgever, zoals ontleend aan de parlementaire geschiedenis.²⁶⁸
- *Rechtshistorische interpretatie*: er wordt teruggevallen op rechtsgeschiedenis, een eerdere versie van de regeling, of op historische (rechts)gebruiken of rechtsopvattingen.
- *Systematische interpretatie*: er wordt aangesloten bij het systeem van de wet. Als voorbeeld kunnen BW en Awb worden genoemd: regels uit algemene delen gelden ook voor de specifieke delen (algemene regels over de verbintenis zijn van toepassing op bijzondere overeenkomsten; algemene regels voor besluiten zijn van toepassing op beschikkingen).
- *Teleologische interpretatie*: er wordt een beroep gedaan op de strekking of het doel van de wet (bijvoorbeeld het verbreden van artikel 310 Sr (diefstal) tot onstoffelijke zaken zoals het aftappen van elektriciteit).

Waar de rechter nog kan interpreteren of vragen kan stellen, kan een machine dat niet. Voor een juiste geautomatiseerde toepassing moeten de regels vooraf al helder zijn. De ontwikkeling naar het steeds meer digitaal uitvoeren van wetgeving en naar kennisgebaseerd werken versterkt dus de behoefte aan duidelijkheid over de betekenis van de wet.

De in hoofdstuk 2 beschreven praktijkvoorbeelden laten zien wat de uitvoering nodig heeft om kennisgebaseerd werken optimaal in te zetten, namelijk inzicht in het relevante bestand aan regels voor de uit te voeren taak, en inzicht in de precieze betekenis van die regels en hun onderlinge verhoudingen.²⁶⁹

Er is de afgelopen decennia veel onderzoek gedaan naar het modelleren van kennis uit wetgeving, echter vaak vanuit een vrij ‘technische’ invalshoek, zoals die van de (rechts)informatica of kunstmatige intelligentie. Daarbij is veel aandacht besteed aan het identificeren van vormelementen in wetgeving,²⁷⁰ geautomatiseerde begrips-extractie²⁷¹ of het geformaliseerd weergeven van betekenis,²⁷² maar veel minder

267 Asser-Scholten (1931, p. 43-48), Soeteman (2010, p. 159-163).

268 Loth (1991, p. 81-82) verbindt aan grammaticale en wetshistorische interpretatie ook regels voor de taalgebruiker en de adressaat, namelijk dat zij woorden en zinnen zoveel mogelijk in de (voor de desbetreffende context) gangbare betekenis gebruiken dan wel interpreteren en afwijkende betekenis expliciteren respectievelijk zich richten naar door de taalgebruiker gegeven afwijkende betekenis. Dit uitgangspunt komt ook terug in Ar 3.3 en 5.1.

269 Koers (1987, p. 21-22) schetst een aantal problemen rond deze aspecten (welke regels, betekenis en relaties), in de context van het omzetten van wetgeving naar juridische expertsystemen.

270 Bijvoorbeeld <http://www.estrellaproject.org>, <http://metalex.eu>. Zie voor een overzicht ook Mul (2006). Recente voorbeelden zijn Akoma Ntoso en de standaard STOP/TPOD voor documenten in het kader van de Omgevingswet (zie paragraaf 2.5.2.2).

271 De Maat (2011).

272 Van Kralingen (1995, p. 74) geeft ook aan dat zijn benadering niet gaat over de interpretatie van wetgeving, maar een oplossing geeft om de gewenste interpretatie in een model te vangen. Inmiddels

aan het daadwerkelijk duiden van de betekenis van verschillende formuleringen in wetgeving. In studies die hier wel op ingaan, wordt met name het belang van standaardisatie in juridische terminologie en frasen benadrukt.²⁷³ Standaardisatie (of harmonisatie) van wetgeving maakt een eenduidige interpretatie inderdaad eenvoudiger, maar de ervaringen in ruim 25 jaar wetgevingsbeleid²⁷⁴ hebben laten zien dat harmonisatie een weerbarstige materie is. De Aanwijzingen voor de regelgeving zijn weliswaar bindend voor alle ambtenaren die bij het opstellen van wetgeving betrokken zijn, maar toch leiden beleidsmatige en politieke wensen, departementale conventies en persoonlijke voorkeuren nog steeds tot verscheidenheid in termen en formuleringen.²⁷⁵ Daarbij komt dat het, gelet op de omvang van het wettenbestand,²⁷⁶ een enorme inspanning en zeer lange adem zou vergen om een volledige harmonisatie te realiseren.

De vraag is vervolgens of met toepassing van kunstmatige intelligentie, bijvoorbeeld patroonherkenning, *data mining of machine learning*,²⁷⁷ wetgeving niet geautomatiseerd geanalyseerd en geïnterpreteerd zou kunnen worden, zodat op basis daarvan specificaties gegenereerd kunnen worden. Het geautomatiseerd duiden van de betekenis van formuleringen in wetgeving en relaties tussen elementen daarin is nog relatief onontgonnen terrein, wellicht vanwege de complexe structuur van wetgeving en vooral de impliciete relaties daarin.

Het lijkt dus zinvol om tussen de ‘analoge’ strategie van de harmonisatie en de volledig ‘digitale’ strategie van geautomatiseerde interpretatie van wetgeving, een middenweg te creëren als brug tussen de werelden van wetgevingsjuristen en ICT-ontwerpers. Een strategie die enerzijds recht doet aan de context waarin de wetgever opereert en aan de denk- en werkwijze van wetgevingsjuristen, en anderzijds aan de behoefte van ICT-ontwerpers aan duidelijkheid ten behoeve van de analyse en interpretatie die voor juiste toepassing van de regels in ICT-systemen nodig is.

In de hoofdstukken 3 en 4 wordt met het oog daarop de eerste drie deelvragen uitgewerkt:

1. *Kan op basis van analyse van de structuur en formulering van wetgeving een taalmodel worden gecreëerd waarmee juridische concepten in wetgeving eenduidig herkenbaar gemaakt kunnen worden?*

worden op dit vlak wel initiatieven ontwikkeld; zie de aanpak Wendbare wetsuitvoering bij de Belastingdienst (paragraaf 2.4.2.4), onderzoek van Van Doesburg voor de IND (paragraaf 2.4.3) en het samenwerkingsverband Blauwe Kamer (paragraaf 3.3). Andere voorbeelden zijn onderzoek naar een *pattern language for legislation*, als onderdeel van het project Big data for law van de Britse overheid (<http://www.legislation.gov.uk/projects/big-data-for-law> en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14933-2015-INIT/en/pdf>) en het werk van Jon Bing aan de Universiteit van Oslo (Schartum e.a. (2014)).

273 Bijvoorbeeld Breaux (2009, p. 70 en 85).

274 Uitgaande van de nota Zicht op wetgeving als formeel startpunt voor dit beleid.

275 In paragraaf 4.1.3 wordt hierop nader ingegaan.

276 In ICT-termen de *legacy*.

277 https://en.wikipedia.org/wiki/Data_mining, https://en.wikipedia.org/wiki/Machine_learning.

2. Kan op basis van annotatie van wetgeving aan de hand van het taalmodel een bruikbaar wetgevingsvocabulaire worden gegenereerd van verschijningsvormen van juridische concepten?

3. Kan met toepassing van linked data bij de redactie van wetgeving het inzicht in de voor digitale uitvoering van een bepaalde taak relevante wettelijke regels en het inzicht in toelichtingen en parlementaire geschiedenis worden verbeterd?

Deze uitwerking vindt plaats in twee stappen. In dit hoofdstuk wordt als eerste stap ingegaan op de formele en materiële structuur van wetgeving. In paragraaf 3.2 wordt aandacht besteed aan gelaagdheid en indeling van wetgeving, aan verschillende soorten rechtsnormen, en aan de wijze waarop relaties tussen vorm- en inhoudelijke elementen in wetgeving worden gelegd. Paragraaf 3.3 beschrijft de belangrijkste juridische concepten in wetgeving, namelijk rechten, plichten en bevoegdheden en de wijze waarop deze in wetgeving worden uitgedrukt. Paragraaf 3.4 gaat in op de wijze waarop gegevens en processtappen herkenbaar zijn in wetgeving. Dit hoofdstuk beoogt overigens geen volledigheid; de keuze van de beschreven structurelementen en concepten is met name bepaald door de wens inzicht te geven in de informatie en kennis over de betekenis van wetgeving die de uitvoering nodig heeft om haar werk goed te kunnen doen.

Als tweede stap wordt in hoofdstuk 4 een aanpak gepresenteerd, bestaande uit het in de onderzoeksvragen genoemde taalmodel en wetgevingsvocabulaire en toepassing van linked data, om betekenis en relaties bij de redactie van wetgeving expliciet te maken en daarmee de interpretatie ten behoeve van de vertaling naar systeemspecificaties te ondersteunen. Deze aanpak zou kunnen worden gezien als een aanvulling op de klassieke interpretatiemethoden voor wetgeving, specifiek gericht op digitale uitvoering.²⁷⁸

3.2 Structuur van wetgeving

3.2.1 Inleiding

De structuur van wetgeving wordt bepaald door twee aspecten: vorm en inhoud. Binnen die twee aspecten zijn verschillende elementen te onderscheiden. Vormelementen zijn bijvoorbeeld hoofdstukken, paragrafen, artikelen en leden, en de formuleringen in artikelen die delegatie uitdrukken. Zij kunnen met elkaar worden beschouwd als de *formele structuur* van wetgeving.²⁷⁹ De formele structuur dient met name om

²⁷⁸ Aan mogelijke implicaties hiervan voor de rechtsvinding door de rechter wordt in paragraaf 6.4 aandacht besteed.

²⁷⁹ Zijlstra (2012, p. 533 ev.) spreekt van formele en materiële ordening van wetgeving en hanteert daarbij een wat andere onderscheid. Onder formele ordening verstaat hij de indeling van een regeling in hoofdstukken, paragrafen en de verdeling van artikelen daarover. De materiële ordening betreft dan

onderdelen van wetgeving en hun onderlinge verhouding te kunnen identificeren; zij zorgt er voor dat wetgeving toegankelijk en doorzoekbaar is.

De formele structuur van wetgeving is niet primair²⁸⁰ bepalend voor de betekenis, maar toch is het van belang om er aandacht aan te besteden. Zij heeft in elk geval zelfstandige betekenis bij het bepalen van de verzameling regels die (mogelijk) relevant is voor de uit te voeren taak. In hoofdstuk 2 is beschreven op welke wijze dit inzicht in het relevante bestand aan regels verkregen kan worden door middel van het leggen van relaties tussen vormelementen met behulp van *linked data*. Daarnaast stellen de Aanwijzingen voor de regelgeving eisen aan het vóórkomen en de volgorde van bepaalde vormelementen in wetgeving.²⁸¹ Daarmee zijn conventies geschapen die van invloed zijn op de wijze waarop wetgevingsteksten door gebruikers worden gelezen en uitgelegd. Daarom speelt de formele structuur ook een rol bij het bepalen van de betekenis van een regeling.

Inhoudelijke elementen in wetgeving zijn bijvoorbeeld verschillende soorten rechtsnormen, verwijzingen daartussen en (andere) vaste formuleringen. Zij kunnen met elkaar worden beschouwd als de *materiële structuur* van wetgeving. Deze structuur dient om *juridische concepten* uit te drukken en inhoudelijke relaties tussen verschillende vormelementen te leggen en te duiden. Onder juridische concepten worden hier rechtsfiguren verstaan die worden gevormd door (combinaties van) verschillende soorten rechtsnormen. Deze elementen zijn terug te voeren op drie hoofdcategorieën, namelijk rechten, plichten en bevoegdheden.²⁸² De materiële structuur is essentieel voor (het bepalen van) de betekenis van wetgeving en voor de precieze inhoud van de uit te voeren taken.

In paragraaf 3.2.2 wordt aan de hand van de Aanwijzingen voor de regelgeving ingegaan op de formele structuur van wetgeving. In paragraaf 3.2.3 komt de materiële structuur aan de orde.

3.2.2 Formele structuur

De formele structuur²⁸³ van wetgeving omvat twee aspecten: de gelaagdheid – die met name bepaald wordt door principes en regels voor delegatie – en de indeling van regelingen. In deze paragraaf worden deze twee aspecten uitgewerkt.

de verdeling van elementen en bestanddelen over een regeling, zoals opschrift, aanhef, considerans, en de groepering van bepalingen binnen het lichaam van de regeling.

280 De volgorde van artikelen of artikelleden is op zichzelf niet relevant voor de betekenis van een regeling; in die zin vormen zij ongeordende verzamelingen. Als in de tekst relaties worden gelegd tussen artikelen of artikelonderdelen (bv. door verwijzingen), wordt de verzameling geordend, wat ook van invloed is op de betekenis.

281 Zie ook Zijlstra (2012, p. 534 e.v.).

282 In paragraaf 3.3 wordt dit nader toegelicht.

283 Naar analogie van de taalkunde zou deze ook kunnen worden aangeduid als *oppervlaktestructuur*, de elementen waarmee wetgeving wordt opgebouwd. Dit ter onderscheiding van de *dieptestructuur*, die de betekenis betreft van de regels die met verschillende oppervlaktestructuren worden uitgedrukt. De termen oppervlakte- en dieptestructuur zijn in 1965 geïntroduceerd door de Amerikaanse taalkundige Noam Chomsky. Zie ook http://www.dbnl.org/tekst/delao12algeo1_01/delao12algeo1_01_03573.php.

3.2.2.1 *Gelaagdheid van wetgeving*

Wetgeving is een complex van regels, verdeeld over de wet in formele zin en daarop gebaseerde regelingen.²⁸⁴ Er zijn geen heel duidelijke, algemene criteria voor de verdeling van regels over de wet en de daarop gebaseerde regelingen.²⁸⁵ Voor de uitvoeringspraktijk zijn de keuzes die de wetgever heeft gemaakt bij de verdeling van elementen over de wet en gedelegeerde regelgeving in feite niet zo relevant. Wat er ook van zij, het eindproduct dat die afweging heeft opgeleverd zal uitgevoerd moeten worden.²⁸⁶ Voor de uitvoering is het met name van belang om inzicht te hebben in de regels die de taken bepalen en om die regels te kunnen identificeren ten behoeve van een inhoudelijke analyse. Een aantal ontwerpaspecten van wetgeving is van invloed op het gemak waarmee dat inzicht verkregen kan worden.

Een groot deel van de Nederlandse wetgeving kent een opbouw in drie lagen: wet in formele zin, amvb en ministeriële regeling.²⁸⁷ Een wet in formele zin wordt ingevolge artikel 81 Grondwet tot stand gebracht door Koning en Staten-Generaal gezamenlijk. Een algemene maatregel van bestuur geeft vorm aan delegatie aan de regering en een ministeriële regeling aan delegatie aan een individuele minister.

Er zou nog een vierde wetgevingslaag kunnen worden onderscheiden, te weten de beleidsregels die ter invulling van discretionaire bevoegdheden²⁸⁸ in de wetgeving worden opgesteld. Beleidsregels worden doorgaans vastgesteld bij regeling van het desbetreffende bestuursorgaan²⁸⁹ en ingevolge Ar 1.3 zijn de Aanwijzingen voor de regelgeving hierop van toepassing. Zuiver juridisch geredeneerd is echter geen sprake van een wetgevingslaag. Het gaat namelijk niet om regels die tot stand komen op basis van een gedelegeerde wetgevingsbevoegdheid, maar op basis van ruimte die de wetgeving biedt aan een bestuursorgaan bij uitvoering van de aan hem opdragen taken.²⁹⁰ Beleidsregels bevatten dan ook geen algemeen verbindende voorschriften, ze binden primair het bestuursorgaan zelf. Aanvankelijk was functie van beleidsregels met name om de organisatie te sturen en de interne efficiency te verhogen. Inmiddels worden ze echter ook ingezet om gedrag van burgers te sturen, bijvoorbeeld waar ze duidelijkheid scheppen over de invulling van open normen in de wetgeving en daarmee voorkómen dat (vele) aanvragen worden ingediend die sowieso

284 Voor een terminologisch overzicht van 'regelgeving' zie Veerman (2012, p. 74-76).

285 Zie ook Böcker & Terlouw (2012, p. 103).

286 Hoewel verschillende betrokkenen hierover kritisch zijn, wordt de structuur van de vreemdelingenwetgeving bijvoorbeeld als een gegeven beschouwd, zie Böcker & Terlouw (2012, p. 99-100 en 121).

287 De focus van dit onderzoek ligt op wetgeving van de rijksoverheid; decentrale wetgeving (gemeentelijke en provinciale verordeningen en verordeningen van waterschappen en publiekrechtelijke bedrijfslichamen) nemen uiteraard ook een plaats in in dit lagenmodel, maar blijven hier verder buiten beschouwing. Op de plaats van Europese en andere internationale wetgeving in het lagenmodel wordt verderop in deze paragraaf ingegaan.

288 Zie hierover paragraaf 3.3.

289 Soms ook door de toezichthouder op het bestuursorgaan, bijvoorbeeld de minister voor de taakuitoefening door een zbo (artikel 21 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen).

290 Veerman (2012, p. 55-56) schaaft ze onder een categorie 'overige voorschriften'.

afgewezen zouden moeten worden. Daarmee dienen ze de externe efficiency, maar krijgen ze soms ook het karakter van algemeen verbindende voorschriften, of worden ze in elk geval zo beleefd.²⁹¹ Vanwege hun oorsprong en functie worden beleidsregels in het kader van dit onderzoek echter beschouwd als onderdeel van het in paragraaf 1.4.2 beschreven uitvoeringsbeleid dat bepalend is voor de inrichting van de digitale uitvoering.

Ook bij de uitoefening van bestuursbevoegdheden zoals het verlenen van vergunningen en ontheffingen worden vaak voorschriften vastgesteld.²⁹² Dan is sprake van op een concreet geval toegespitste regels. Voor bedrijven zijn dergelijke voorschriften bijvoorbeeld van belang bij het inrichten van milieuzorgsystemen en registraties. Ze vormen dus zeker een relevante 'regellaag' waar het gaat om het ondersteunen van de naleving van regels door de doelgroep van de wetgeving.²⁹³ Omdat de focus van dit onderzoek niet ligt op digitale naleving van regels door bedrijven maar op digitale uitvoering door uitvoeringsorganisaties van de (rijks)overheid worden vergunningvoorschriften buiten beschouwing gelaten.

Het vervolg van deze paragraaf beperkt zich daarmee tot de structuur van de drie genoemde wetgevingslagen, met een beschrijving van enige ontwerpaspecten van delegatiegrondslagen die van belang zijn voor de uitvoeringspraktijk en een korte beschouwing over hiërarchie van wetgeving.

3.2.2.2 Ontwerpaspecten van delegatie

Ar 2.23 stelt als voorwaarde aan delegatie dat deze zo concreet en nauwkeurig mogelijk begrensd moet zijn.²⁹⁴ Delegatiebepalingen zijn dus bij voorkeur geclausuleerd: ze bevatten een limitatieve opsomming van de (nader) te regelen onderwerpen.²⁹⁵

Vaak wordt echter gekozen voor ongeclausuleerde delegatie, waarbij enkele (nader) te regelen onderwerpen worden opgesomd, maar ook ruimte wordt gelaten om niet nader bepaalde andere zaken te regelen. Daarvoor worden formuleringen gebruikt als 'in ieder geval', 'onder meer' of 'ten minste'. De opsomming van de (nader) te regelen onderwerpen heeft dan een enuntiatief karakter (Ar 3.60).

In het volgende voorbeeld wordt in het eerste lid duidelijk ruimte gelaten, en is in het tweede lid het voorwerp van delegatie concreet afgebakend.

291 Zie Böcker & Terlouw (2012, p. 22-24) en Schlössels & Zijlstra (2017, p. 608-609).

292 Zie paragraaf 5.5 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

293 Bij invoering van de Omgevingswet komt er voor deze doelgroep nog een regellaag bij, doordat op grond daarvan ook in omgevingsplannen algemeen geldende regels kunnen worden opgenomen.

294 Voor een overzicht van de (wettelijke) vereisten aan delegatie en een aantal knelpunten in de huidige delegatiesystematiek zie Verhey & Aal (2017).

295 Böcker & Terlouw (2012, p. 160 en 164)) gebruiken de term 'geclausuleerd' voor delegatie met parlementaire betrokkenheid (voorhang e.d., zie paragraaf 2.5 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Zijlstra (2012, p. 425) gebruikt de term wel in de betekenis van gelimiteerd, ofwel voldoende gespecificeerd.

Artikel 29, eerste en tweede lid, Wet Gwbg

1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen ter uitvoering van artikel 13, tweede lid, van richtlijn 2009/128/EG regels worden gesteld voor de toelating of het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen voor niet-professioneel gebruik, teneinde gevaarlijke situaties te vermijden. Deze regels kunnen *onder meer* betrekking hebben op:
 - a. de mate van toxiciteit van het gewasbeschermingsmiddel;
 - b. gebruiksklare formuleringen;
 - c. beperkingen aan het formaat van de verpakking.
 2. Bij regeling van Onze Minister kunnen regels worden gesteld *met betrekking tot de aanpassing van het etiket van een gewasbeschermingsmiddel* nadat de gevaarsclassificatie van een gewasbeschermingsmiddel is gewijzigd, overeenkomstig artikel 31, tweede lid, van verordening (EG) 1107/2009.
- (...)

Ar 2.26 bepaalt dat bij delegatie aan de regering de formulering ‘bij (of krachtens) algemene maatregel van bestuur’ wordt gebruikt. De toevoeging ‘of krachtens’ komt veelvuldig voor en maakt subdelegatie mogelijk; in een uitvoeringsamvb kan dus een grondslag worden opgenomen voor nadere uitwerking bij ministeriële regeling van de daarin gestelde regels.

De delegatie kan verder facultatief of verplichtend zijn. Dat blijkt uit het al dan niet gebruiken van het hulpwerkwoord ‘kunnen’. Het volgende artikel bevat zowel een verplichte als een facultatieve delegatiegrondslag:

Artikel 78, Wet Gwbg

1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over juist gebruik van biociden of geïntegreerde gewasbescherming overeenkomstig artikel 14 van richtlijn 2009/128/EG en artikel 55 van verordening (EG) 1107/2009.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de wijze waarop het gebruik van biociden wordt geadmistreerd.²⁹⁶

Subdelegatie, facultatieve en ongeclausuleerde delegatie worden vaak ingezet om ruimte te houden bij de uitvoering van de wetgeving. Als nog niet alle aspecten van de te regelen materie kunnen worden overzien, is het handig om via de uitvoeringsregels nog te kunnen bijsturen. Paradoxaal genoeg maakt het gebruik van dit soort delegatiebepalingen en van discretionaire bevoegdheden het voor de uitvoerder juist moeilijker om een goed overzicht te krijgen van de voor systeemontwikkeling relevante set regels. Niet zeker is immers of, en zo ja, op welke wijze invulling is gegeven aan een delegatiegrondslag: is wel of niet invulling gegeven aan een kan-bepaling, is daarbij gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot subdelegatie, wat is eventueel nog meer geregeld dan de onderwerpen die onder het ‘ten minste’ in een delegatiebepa-

²⁹⁶ In het licht van Ar 2.24 en 2.25 had rechtstreekse delegatie aan de minister van deze ‘voorschriften van administratieve aard’ voor de hand gelegen.

ling vallen? Een antwoord op deze vragen is niet eenvoudig te geven, mede als gevolg van het feit dat in de gedelegeerde regeling meestal geen expliciete link wordt gelegd naar de delegatiegrondslag.²⁹⁷ Ook in de toelichting op de gedelegeerde regeling worden niet altijd precieze verwijzingen opgenomen naar de bovenliggende, delegerende artikelen. Dit geldt evenzeer voor beleidsregels.

Ar 2.34 bepaalt dat indien de wet voorziet in de verplichting of mogelijkheid tot het vaststellen van uitvoeringsregelingen, zo mogelijk één amvb en één ministeriële regeling worden vastgesteld. Opvallend is dat deze bepaling pas in 2011 in de Aanwijzingen is opgenomen,²⁹⁸ hoewel al veel eerder voor deze systematiek werd gepleit vanwege de bijdrage aan de overzichtelijkheid en toegankelijkheid van wetgeving.²⁹⁹ Ar 2.34 bevat daarmee codificatie van een inmiddels gangbare praktijk; voorbeelden zijn – naast in de in Ar 2.34 genoemde voorbeelden van arbeidsomstandigheden- en binnenvaartwetgeving – de Vw 2000, de Wet IB 2001, de Wet OB 1968, de Wet SUWI en de Wet Brp.³⁰⁰ Voor de uitvoeringspraktijk is het belang van deze één-document-gedachte evident: hij vereenvoudigt het verkrijgen en houden van inzicht in de regels die relevant zijn voor de uit te voeren taken en mitigeert complexiteit als gevolg van facultatieve, ongeclausuleerde en/of (sub)delegatie.

Hiërarchie of netwerk?

In het voorgaande is ingegaan op de gelaagdheid van Nederlandse wetgeving. Daarbij is ingezoomd op wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. Deze zijn echter onderdeel van een meer omvattende wetgevingshiërarchie die – van hoog naar laag – bestaat uit:³⁰¹

- internationale verdragen³⁰² en Europese regelgeving;³⁰³
- Statuut;
- Grondwet;

297 Zie in dit licht Borman (2006) over het wijzigen van de aanhef van regelingen om deze onduidelijkheid weg te nemen. Zie ook paragraaf 5.3.2.1 en bijlage E (Ar 6.7) over mogelijkheden om delegatiegrondslagen te verhelderen in wetten.nl.

298 Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 1 april 2011, nr. 3102255, houdende vaststelling van de negende wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2011-6602.html>).

299 Heuving & Boere (2005, p. 16).

300 In het nieuwe stelsel van de Omgevingswet is – mede vanwege omvang en complexiteit van de materie – gekozen voor vier uitvoeringsbesluiten, te weten het Omgevingsbesluit (bevoegdheden en procedures, het ‘formele’ omgevingsrecht), het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving (de inhoudelijke voorschriften, het ‘materiële’ omgevingsrecht). De vraag is overigens of deze opsplitsing in het digitale tijdperk meerwaarde heeft: één amvb met hoofdstukken en heldere verwijzingen is even toegankelijk te maken.

301 Veerman (2012, p. 54) en Verheugt (2015, p. 81).

302 Ingevolge artikel 94 Grondwet.

303 Ingevolge het Europese recht zelf, zie HvJ 15 juli 1964, Costa/Enel, 6/64, ro. 12-18, en HvJ februari 1963, Van Gend & Loos, 26/62, r.o. 22-23.

- (rijks)wetten in formele zin;
- algemene maatregelen van (rijks)bestuur;
- ministeriële regelingen.

Ook provinciale verordeningen en verordeningen van gemeenten, waterschappen en publiekrechtelijke bedrijfslichamen kunnen tot deze hiërarchie worden gerekend.³⁰⁴

In theorie is hier inderdaad sprake van een hiërarchie, in de zin dat hogere regels voorgaan op lagere regels en dat lagere regels geen effect kunnen hebben bij gebrek aan een grondslag in een hogere regeling.

In de praktijk is het stramien echter niet altijd volledig ingevuld. Ministeriële regelingen hangen niet altijd onder een amvb, maar kunnen direct gebaseerd zijn op de wet in formele zin; volgens Ar 2.25 heeft dat zelfs de voorkeur. Europese richtlijnen worden geïmplementeerd en gaan daarmee integraal onderdeel uitmaken van de Nederlandse wetgeving.³⁰⁵ Aangezien de Aanwijzingen voor de regelgeving ruime(re) delegatie toestaan bij implementatie of uitvoering van EU-regelgeving (Ar 9.8), vinden we die regels vaak juist terug in ministeriële regelingen. Zoals hiervoor aangegeven vormen beleidsregels geen wetgevingslaag en zijn zij dus niet inpasbaar deze hiërarchie, maar zijn ze wel essentieel voor inrichting van de (digitale) uitvoering door de invulling die ze geven aan wettelijke bepalingen. Hetzelfde geldt voor ruimtelijke plannen en besluiten, die vaak specifieke voorschriften bevatten.³⁰⁶ Daarnaast is er een veelheid aan inhoudelijke relaties tussen (bepalingen in) regelingen op dezelfde of verschillende niveaus, via verwijzingen, schakelbepalingen e.d.

Vanuit het perspectief van de vertaalslag naar digitale uitvoering is het van belang om wetgeving te beschouwen als een netwerk van gerelateerde bepalingen, in plaats van als een zuiver hiërarchische ordening. In een zuiver hiërarchische benadering van de wetgevingslagen zouden bij de analyse van wetgeving ten behoeve van het ontwerp van uitvoeringssystemen mogelijk relevante bepalingen worden gemist.³⁰⁷

3.2.2.3 Indeling van regelingen

Paragraaf 3.5 van de Aanwijzingen voor de regelgeving regelt de indeling van regelingen. Hij bevat bepalingen over vaste regelingselementen (opschrift, aanhef, lichaam, slotformulier e.d.), nummering van artikelen, clustering van artikelen (hoofdstuk, afdeling, paragraaf e.d.), indeling van artikelen (leden, letteronderdelen). De voor de uitvoeringspraktijk met name relevante aanwijzing, Ar 3.63, bepaalt dat de indeling van een uitvoeringsregeling zo (veel) mogelijk aansluit op de indeling van de delegerende regeling. Elementen die daarbij worden genoemd, zijn de indeling en volgorde van de

304 Verheugt (2015, p. 81).

305 EU-verordeningen werken direct door in de Nederlandse rechtsorde, zij vormen daarom wel een zelfstandige formele laag in de hiërarchie.

306 Peters (2016, p. 449). Onder de Omgevingswet zal dit nog verder toenemen.

307 Peters (2016, p. 448) bepleit consistentie en duidelijk inzicht in de *ranking* van regels in wetgeving en (ruimtelijke) plannen en besluiten. De vraag is of die *ranking* per se hiërarchisch moet zijn, vooral inzicht in de relaties, van welke aard dan ook, is van belang.

regelingselementen, de wijze van nummeren van de artikelen en de volgorde van de artikelen. Deze standaardisatie draagt bij aan het inzicht in relevante regels voor de uitvoering. Het effect ervan zou echter groter zijn als de Ar ook zouden verplichten tot het expliciet aanduiden van het artikel van een wet of amvb waarop een bepaald artikel in de gedelegeerde regeling is gebaseerd.³⁰⁸

Toegankelijkheid: harmonisatie of variatie?

Opvallend is dat de bepalingen over vormelementen van regelingen in de Aanwijzingen voor de regelgeving veel ruimte laten voor afwijking en eigen invulling door de wetgever.³⁰⁹ In veel bepalingen komen zinsneden voor als ‘indien voor de toegankelijkheid van belang’, ‘ter wille van de duidelijkheid’ (Ar 3.56, 3.59, 3.60), ‘tenzij onvermijdelijk’ (Ar 3.61, 3.64), ‘tenzij niet doelmatig’ (Ar 3.62) en ‘zo mogelijk’ (Ar 3.63). De Aanwijzingen lijken te zoeken naar een evenwicht tussen harmonisatie en variatie: structuur is van belang voor de toegankelijkheid en begrijpelijkheid van regelingen, maar soms is juist variatie nodig voor die toegankelijkheid en begrijpelijkheid.

Op zich is dat logisch, maar ten aanzien van het aantal niveaus bij indeling van het lichaam van een regeling (Ar 3.56 over hoofdstukken, paragrafen etc.) zou meer harmonisatie en dus minder variatie bijdragen aan toegankelijkheid in de zin van het gemak waarmee wetgeving via wetten.nl en linked data ontsloten kan worden. Nu wordt geprobeerd de variatie in niveaus te ondervangen in de Juriconnectstandaard die voor het ontsluiten van wetten.nl wordt gebruikt, maar dat maakt de standaard complex.³¹⁰ Het terugbrengen van het maximale aantal niveaus tot twee (hoofdstuk en paragraaf) zou het toevoegen van metadata aan vormelementen en het beheer van de standaard vereenvoudigen.³¹¹

3.2.3 Materiële structuur

3.2.3.1 Inleiding

In de vorige paragraaf is ingegaan op vormelementen in wetgeving: hoofdstukken, paragrafen, artikelen en leden vormen met elkaar een wettelijke regeling. Het zijn als het ware vehikels³¹² voor de inhoudelijke regels die de wetgever wil stellen. Deze inhoudelijke regels zijn opgenomen in wat in het algemeen wordt aangeduid als *bepalingen*. Een bepaling kan worden opgevat als de *drager* van een voorschrift of norm.³¹³

308 Zie bijlage E (analyse bij Ar 6.7).

309 Zie hierover ook Oldenzel & De Vos (2018, p. 76). Zij beschrijven – ook (of juist) vanuit uitvoeringsoptiek – zeer bruikbare principes die bij het opstellen van de Omgevingswet c.a. gehanteerd zijn en doen voorstellen om deze in de Aanwijzingen voor de regelgeving een plaats te geven.

310 Zie paragraaf 2.5.

311 Zie ook bijlage E (analyse bij Ar 3.56 en bij Ar 6.6 wat betreft nummering van artikelen).

312 Munneke (2012, p. 27) spreekt in dit verband van *document*.

313 Vester (2008, p. 233) constateert dat in wetgeving geen onderscheid wordt gemaakt tussen het besluit waarmee regels worden vastgesteld en de regels zelf. Bij het onderhoud van het basiswettenbestand

Het kan een artikel, een lid, een volzin of zelfs een zinsnede zijn. Een set van een of meer bepalingen wordt ook wel aangeduid als *regeling*, zij het dat deze term dan niet in formele zin wordt gebruikt, maar in materiële zin: het gaat niet om het vehikel zelf, maar om de inhoud.

Gebruik van het woord *regeling* in deze zin zien we in het volgende voorbeeld.

Artikel 1, derde lid, Awir

3. Onder inkomensafhankelijke regelingen worden verstaan bij of krachtens wet vastgestelde *regelingen* die natuurlijke personen aanspraak geven op een financiële bijdrage van het Rijk in kosten of bijdrageverplichtingen, waarbij de hoogte van de bijdrage in die regelingen afhankelijk is gesteld van draagkracht.

De *regeling* van de kinderopvangtoeslag is opgenomen in de Wet kinderopvang. Voor de huurtoeslag en de zorgtoeslag zijn wel specifieke wetten vastgesteld. De zorgtoeslag had echter ook onderdeel kunnen uitmaken van de Zorgverzekeringswet, nu het een tegemoetkoming betreft in de kosten van de verplichte verzekering tegen zorgkosten. Een ander voorbeeld is te vinden in de Successiewet 1956:

Artikel 12, eerste lid, Successiewet

1. Al wat binnen 180 dagen aan het overlijden voorafgegaan is geschonken door een erflater, die ten tijde van dat overlijden in Nederland woonde, wordt, *voor de regeling van de erfbelasting*, geacht krachtens erfrecht door het overlijden te zijn verkregen. Al wat wordt verkregen krachtens een schenking die tot stand is gekomen na het overlijden van de schenker, wordt *voor de toepassing van deze wet* geacht krachtens erfrecht door het overlijden te zijn verkregen.

Opvallend in dit artikellid is het gebruik van twee verschillende formuleringen waar ogenschijnlijk hetzelfde bedoeld wordt (voor de *regeling*, voor de *toepassing van de wet*). Of daadwerkelijk een betekenisverschil is, valt in de totstandkomingsgeschiedenis van het artikel niet te achterhalen.³¹⁴

Ook in de Invorderingswet 1990 komt de term *regeling* in de hier genoemde betekenis voor:

Artikel 2, tweede lid, onderdeel b, Invorderingswet 1990

b. wettelijke *regeling* betreffende de heffing van rijksbelastingen: de wettelijke bepalingen, bedoeld in artikel 1:1, eerste en tweede lid, van de Algemene douanewet, voor zover deze betrekking hebben op de heffing van rijksbelastingen;

op wetten.nl is dat onderscheid wel van belang, omdat het bepaalt wat nu eigenlijk 'de wet' is. Hij introduceert de term *codifict* voor die onderdelen van wettelijke regelingen die aan wijziging onderhevig kunnen zijn. Dit komt overeen met wat ik hier als *bepaling* aanduid.

314 Ook navraag bij een erfbelastingsspecialist bij de Belastingdienst leverde geen uitsluitel op.

De (sets van) bepalingen en de regelingen die zij met elkaar vormen, worden hier aangeduid als de materiële structuur³¹⁵ van wetgeving. De opbouw van bepalingen en de relaties daartussen, expliciet of impliciet, zijn essentieel voor een goed begrip van een regeling en daarmee voor een juiste uitvoering ervan. In deze paragraaf worden enkele voor de uitvoering relevante aspecten van de materiële structuur van wetgeving belicht.

3.2.3.2 Soorten rechtsnormen

Wetgeving bevat *rechtsnormen* die algemeen geformuleerd zijn naar persoon, situatie, plaats en tijd; deze worden aangeduid als *algemeen verbindende voorschriften*.³¹⁶ De uitdrukking van een rechtsnorm in geschreven tekst wordt aangeduid als *rechtsregel*.³¹⁷ Rechtsnormen worden in de literatuur in de regel onderverdeeld in gedragsnormen en bevoegdheidsnormen.³¹⁸ *Gedragsnormen* richten zich rechtstreeks tot burgers, ze staan bepaalde gedragingen toe (toestemming) of leggen die op (verplichting). Ze kunnen gericht zijn op een handelen of een situatie.³¹⁹

Artikel 11, Rvv

Inhalen geschiedt links; bestuurders mogen trams rechts inhalen.

Artikel 26, eerste lid, Wwm

1. Het is verboden een wapen of munitie van categorie II en III voorhanden te hebben.

Bevoegdheidsnormen kennen bevoegdheden toe aan rechtssubjecten.³²⁰ Zij zijn gericht op overheidsorganen of -functionarissen en creëren bevoegdheden voor deze partijen, bijvoorbeeld om vergunningen te verlenen, belasting te heffen, toezicht te houden op de naleving van gedragsnormen en om in geval van overtreding te handhaven en te bestraffen.³²¹ Ook in bevoegdheidsnormen kunnen rechten en plichten onderschei-

315 Vergelijkbaar met wat in de taalkunde wordt aangeduid als *dieptestructuur*. Zie noot 283.

316 Munneke (2012, p. 32). Van Ommeren (1996, p. 155 e.v.) gaat dieper in op de vraag of algemeen verbindende voorschriften altijd een wettelijke grondslag moeten hebben, en omgekeerd, of wetgeving ook andere dan algemeen verbindende voorschriften kan bevatten. Daaruit blijkt dat de relatie tussen wetgeving en algemeen verbindende voorschriften gecompliceerder ligt dan hier verondersteld. In de context van dit onderzoek volstaat echter de gekozen benadering.

317 Duk (1999, p. 5).

318 Bijvoorbeeld Zijlstra (2012, p. 405 en 434).

319 Het onderscheid tussen handeling en situatie in verplichtende rechtsnormen wordt wel aangeduid als *tun-sollen* en *sein-sollen*. Zie Van Kralingen (1995, p. 22-23).

320 Zijlstra (2012, p. 434). Om een bevoegdheid te kunnen toekennen, zullen ambten en overheids- of bestuursorganen eerst in het leven geroepen moeten worden. Zijlstra onderscheidt dan ook nog *instellingsnormen*. Samen met bevoegdheidsnormen vormen deze een algemene categorie *organisatienormen*.

321 Donner (1987, p. 72-74) spreekt over *beslissingsregels*: de verboden en geboden die bestuurswetten stellen worden pas perfect als geregeld is wie deze precificeert of daarvan ontheffing of vrijstelling verleent, dus daarover beslissingen neemt.

den worden voor de bevoegde organen en functionarissen.³²² Het gaat er dan om of de bevoegdheid *kan* worden uitgeoefend (discretionaire bevoegdheid), of dat deze *moet* worden uitgeoefend (gebonden bevoegdheid).³²³

De vraag is overigens waarom bevoegdheidsnormen in de literatuur beperkt worden tot normen die bevoegdheden toekennen aan overheidsorganen of -functionarissen. Als de functie van een bevoegdheidsnorm het toekennen van bevoegdheden aan *rechtssubjecten* is, dan is er geen reden voor deze beperking. Bovendien: hoe moeten dan de rechtsnormen worden gekwalificeerd waarin een bevoegdheid van de ene private partij jegens de andere wordt gecreëerd? Een voorbeeld is artikel 2, eerste lid, van de Wet flexibel werken, waarin een bevoegdheid wordt toegekend aan de werknemer om een verzoek tot aanpassing van zijn arbeidsduur in te dienen bij zijn werkgever:

Artikel 2, eerste lid, Wfw

1. De werknemer kan de werkgever verzoeken om aanpassing voor al dan niet wisselende perioden en met al dan niet verschillende omvang van de uit zijn arbeidsovereenkomst of publiekrechtelijke aanstelling voortvloeiende arbeidsduur, arbeidsplaats of werktijd, indien de werknemer ten minste 26 weken voorafgaand aan het beoogde tijdstip van ingang van die aanpassing in dienst is bij die werkgever, behoudens onvoorziene omstandigheden.

Men zou kunnen stellen dat hier sprake is van een gedragsnorm die de werknemer toestemming verleent om een bepaalde handeling (het verzoeken) te verrichten, maar de vraag is of dit niet onnodig complex is.³²⁴ Ik zou dit soort bepalingen dan ook tot de bevoegdheidsnormen willen rekenen.

Behalve de hoofdcategorieën gedrags- en bevoegdheidsnormen worden in de literatuur ook nog andere soorten rechtsnormen onderscheiden. Een voorbeeld zijn *technische normen*, als subcategorie van bevoegdheidsnormen. Technische normen verplichten niet tot een bepaalde manier van handelen, maar voorzien in faciliteiten om een doel te bereiken, zoals een procedure om tot een rechtsgeldige handeling te komen (bijvoorbeeld overdracht van de eigendom van een huis). Het niet naleven daarvan wordt niet bestraft, maar maakt dat men zijn doel (een beoogd rechtsgevolg) niet bereikt.³²⁵

322 Van Kralingen (1995, p. 30-31) noemt dit *duty-imposing* en *permissive norms of competence*. Ze geven inhoud aan de toegekende bevoegdheden.

323 Voor een nadere toelichting hierop en voorbeelden zie paragraaf 3.3.3.4.

324 Dit zou ook als een *aanspraaknorm* kunnen worden opgevat. Zijlstra (2012, p. 406-407) vindt het onderscheiden van een aparte categorie aanspraaknormen, naast 'normale' gedragsnormen, overigens niet noodzakelijk.

325 Van Kralingen (1995, p. 32). De vraag is of deze normen echt alleen faciliteiten bieden, of dat er toch een bepaalde verplichting en sanctionering (bijvoorbeeld nietigheid, vernietigbaarheid) van uit gaat, zij het meer met als doel om de wederpartij te beschermen dan om de handelende partij te bestraffen.

Een aparte categorie vormen ook de *hulpnormen*.³²⁶ Dit zijn onder meer de bepalingen in een regeling die inwerkingtreding, citeertitel of evaluatie regelen. Begripsbepalingen kunnen onder hulpnormen worden geschaard, in elk geval als zij zich beperken tot het omschrijven van een gebruikte term met een in de context van de desbetreffende wet specifieke betekenis,³²⁷ of tot een verkorte aanduiding van een in de desbetreffende of een andere regeling gehanteerd begrip (ingevolge Ar 5.2).³²⁸ Voorbeelden zijn de omschrijvingen in onderstaande artikelen uit de Wet Gwbg en in de Zorgverzekeringswet:

Artikel 1, eerste lid, Wet Gwbg

1. In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

(...)

verordening (EU) Nr. 528/2012: Verordening (EU) Nr. 528/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het op de markt aanbieden en het gebruik van biociden (PbEU, L 167).

verpakking: omhulsel waarin een gewasbeschermingsmiddel of biocide aan of ten behoeve van een gebruiker wordt afgeleverd, of dat daartoe is bestemd;

(...)

Artikel 1, Zorgverzekeringswet

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

(...)

m. instelling:

1°. een instelling in de zin van de Wet toelating zorginstellingen;

³²⁶ Duk (1999, p. 150) duidt deze aan als indirecte normen. Zijlstra (2012, p. 405) gebruikt de term *onzelfstandige normen* en schaaft hieronder ook de eerdergenoemde *instellingsnormen*. Uit zijn argumentatie dat een aparte categorie aanspraaknormen niet nodig is omdat tegenover elke aanspraak steeds een gedragsnorm staat van een rechtssubject jegens wie de aanspraak bestaat, ofwel een bevoegdheidsnorm voor een overheidsorgaan om de aanspraak geldend te maken, kan afgeleid worden dat ook bepalingen die een aanspraak of recht vestigen ook tot de categorie onzelfstandige normen behoren.

³²⁷ In dat geval is sprake van een *stipulatieve definitie*. Die introduceert een (nieuwe) term die zijn betekenis puur ontleent aan de definitie; zie Loth (1991, p. 88). Breaux (2009, p. 30) noemt dit een *term-of-art*, een begrip met een specifieke betekenis in de context van de desbetreffende regeling, los van een eventuele algemene betekenis. Daarnaast bestaat nog de *lexicale definitie*, die de betekenis van een woord in het feitelijk taalgebruik omschrijft. Dit type komt in wetgeving niet vaak voor, omdat termen die ontleend zijn aan het gangbare spraakgebruik in principe niet gedefinieerd worden (Ar 5.1). Zie ook Van Hoecke (1988, p. 189).

³²⁸ Van Hoecke (1988, p. 189) duidt dit type aan als *ad hoc definities* in een *lijst van afkortingen* die alleen tot doel hebben een vlottere formulering van de wetsartikelen mogelijk te maken. Duk (1999, p. 13-15) onderscheidt zeven categorieën definities (waaronder de 'afkortende definitie'). Hij gebruikt daarnaast de term *parafrase* voor alle omschrijvingen die niet aan de eisen van een definitie voldoen, maar voldoende duidelijk maken wat met een term of uitdrukking wordt bedoeld.

2°. een organisatorisch verband dat gevestigd is buiten het grondgebied van het Europese deel van Nederland en overeenkomstig de daar geldende wetgeving rechtmatig gezondheidszorg verstrekt als bedoeld bij en krachtens artikel 11;³²⁹
(...)

Soms beperken begripsbepalingen zich niet tot het puur omschrijven van een begrip, maar bevatten ze ook normerende elementen. Een voorbeeld hiervan is ook te vinden in de Wet Gwbg:

Artikel 1, tweede lid, Wet Gwbg

2. In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt onder «gebruiken» *mede verstaan* de aanwezigheid van een *werkzame stof*, al dan niet in een gewasbeschermingsmiddel of biocide, op of in gebouwen, plaatsen, voorwerpen, de grond dan wel op of in planten of plantaardige producten, *met uitzondering van* binnen Nederland gebracht uitgangsmateriaal waaronder stekken en zaaizaad, *voor zover* de werkzame stof in het land van herkomst op het uitgangsmateriaal is toegepast in overeenstemming met de wetgeving van dat land.

Of sprake is van ‘gebruiken’ in de zin van deze bepaling is afhankelijk van een aantal voorwaarden, opgenomen in de zinsneden die beginnen met ‘met uitzondering van’ en ‘voor zover’. Met name de laatste voorwaarde maakt van de omschrijving in feite een gedragsnorm:³³⁰ een werkzame stof dient in overeenstemming met de wetgeving van het land van herkomst te zijn toegepast op binnen Nederland gebracht uitgangsmateriaal, wil de aanwezigheid ervan in dat uitgangsmateriaal niet gelden als ‘gebruiken’. Het toezicht op de wet zal ook op deze enigszins verstopte gedragsnorm gericht moeten zijn, die zich uitstrekt tot toepassing c.q. naleving van buitenlandse wetgeving door niet nader bepaalde subjecten.³³¹

In het voorbeeld wordt gesproken van ‘onder ... wordt mede verstaan’. Deze formulering wordt in begripsbepalingen gebruikt voor de uitbreiding de betekenis van een term ten opzichte van het algemeen spraakgebruik, of ten opzichte van een in de regeling al gedefinieerde term (zie Ar 5.1).³³² In het laatste geval zou ook gesproken kunnen worden van een *gelijkstelling*. Een alternatieve formulering hiervoor is ‘wordt

329 Breaux (2009, p. 30) duidt de verschillende betekenissen van instelling aan als *kinds*, illustraties van de specifieke term.

330 Ingevolge Loth (1991, p. 91) zou deze gekwalificeerd kunnen worden als een *intensionele definitie*. Voor de constatering dat de bepaling voor de inrichting van het toezicht relevant is, maakt dit echter geen verschil.

331 Men zou het opnemen van gedrags-elementen in een begripsbepaling kunnen zien als een kwestie van taaleconomie, en dus meer van formele dan materiële structuur van wetgeving. Ook dan blijft overeind dat dit voor het inzicht in de normen die van belang zijn voor de uit te voeren taken niet bevorderlijk is.

332 De Maat & Winkels (2008) noemen dit een *type extension* (een omschrijving die een eerdere definitie uitbreidt of beperkt). In het aangehaalde artikel is daarvan overigens geen sprake, omdat het begrip *gebruiken* in de wet niet eerder wordt gedefinieerd.

aangemerkt als'. De Aanwijzingen benoemen de figuur van de gelijkstelling niet als zodanig. Uitbreiding van Ar 5.1 met deze variant zou aanbeveling verdienen, ook ter onderscheiding van de fictie of het weerlegbaar rechtsvermoeden (Ar 5.3).³³³

Een ander type hulpnormen betreft de bepalingen die nodig zijn om de gestelde gedrags- of bevoegdheidsnormen te effectueren.³³⁴ Een voorbeeld hiervan vormen bepalingen over de aanwijzing van gebieden, organisaties of voorzieningen ten behoeve van de uitvoering. De besluiten die op basis hiervan worden genomen, worden *concretiserende besluiten van algemene strekking* genoemd. Dit soort hulpnormen is uiteraard van belang voor de inrichting van de uitvoering van wetgeving.

Een voorbeeld van een begripsbepaling die tegelijkertijd de grondslag vormt voor een concretiserend besluit van algemene strekking en daarmee tevens een bevoegdheidsnorm inhoudt voor (in dit geval) de Minister van SZW, is te vinden in de Wet SUWI.³³⁵

Artikel 1, onderdeel m, Wet SUWI

m. het Inlichtingenbureau: de als zodanig door Onze Minister aangewezen instelling die is belast met de coördinatie en dienstverlening ten behoeve van de gemeenten bij de verwerking van gegevens, voor zover dit noodzakelijk is voor de uitvoering van taken op het gebied van sociale zekerheid;

Uit de genoemde voorbeelden blijkt dat gedrags-, bevoegdheids- en hulpnormen nogal eens met elkaar worden vermengd en dat de wetgever aan de categorisering van rechtsnormen dus niet erg strak de hand houdt.

De vraag of de categorisering van rechtsnormen compleet is, is op basis van de juridische literatuur niet eenduidig te beantwoorden: het onderscheid dat gemaakt wordt (zowel in hoofd- als subcategorieën) verschilt.³³⁶ In de literatuur ontbreekt mijns inziens in elk geval vanuit uitvoeringsoptiek een categorie rechtsnormen, namelijk *afleidingsregels*. Het gaat hierbij om regels die de inhoud en reikwijdte van gedrags- en bevoegdheidsnormen invullen, bijvoorbeeld door de precieze doelgroep of de omvang van een aanspraak of verplichting te bepalen. Er is wel geconstateerd dat wettelijke regels overeenkomst vertonen met zogenoemde *productieregels* die door kennissystemen worden gebruikt, maar een zelfstandige categorie voor normen die productieregels inhouden is hieraan niet verbonden.³³⁷ Afleidingsregels vormen in mijn optiek deze categorie.

333 Zie bijlage E (Ar 5.1). Zie over de fictie paragraaf 3.4.3.4, onderdeel a.

334 Munneke (2012, p. 33).

335 De aanwijzing zelf is te vinden in artikel 6.6 van de Regeling Suwi.

336 Zijlstra (2012, p. 405) houdt het bij gedrags-, bevoegdheids- en onzelfstandige of hulpnormen (inwerkingtreding ed.). Duk (1999, p. 138-151) onderscheidt imperatieve, toestemmende, machtigende, waarborgende en indirecte regels. Zie ook noot 324 over het al dan niet onderscheiden van aanspraaknormen van gedragsnormen.

337 Lodder & Oskamp (2002, p. 8 en 99).

De opvatting dat afleidingsregels een zelfstandige plaats in een classificatie van rechtsnormen verdienen, is ingegeven door ervaringen in het project Wendbare wetsuitvoering bij de Belastingdienst en in het samenwerkingsverband de Blauwe Kamer.³³⁸ Vanuit ICT-uitvoeringsperspectief zijn dit essentiële regels: ze liggen al tamelijk dicht bij de specificaties die nodig zijn om elektronische diensten en processen in te richten, ook al zijn ze in natuurlijke taal opgesteld.

De term *afleidingsregel* voor deze categorie is ontleend aan de (propositie)logica, waar deze term wordt gebruikt voor een regel die uit een aantal proposities (premissen) een andere propositie (conclusie) afleidt. De structuur van zo'n regel is dan: als p, dan q; (niet) q, dus (niet) p.³³⁹

Voorbeeld

Als het regent, word ik nat.

Het regent, dus ik word nat.

(Of: het regent niet, dus ik ben niet nat)

In formele taal of notatiewijze:

$P \rightarrow Q$

P

$\vdash Q$

(regen, nat)

$P \rightarrow Q$

$\neg P$

$\vdash \neg Q$

(niet regen, niet nat)

Als we wetgeving bekijken door de bril van de digitale uitvoering, zijn drie soorten afleidingsregels te onderscheiden:

- kwalificatieregels: regels die bepalen of een recht of plicht aanwezig is;
- rekenregels: regels die bepalen wat de omvang is van het recht of de plicht (duur, hoogte);³⁴⁰
- classificatieregels: regels die bepalen of een subject of object behoort tot bepaalde doelgroep of categorie.

Soms kunnen elementen van verschillende soorten afleidingsregels in één wettelijke bepaling verenigd zijn, net zoals dat het geval kan zijn bij andere soorten rechtsnormen. Eerder is het voorbeeld genoemd van elementen van gedragsnormen die voorkomen in begripsbepalingen (hulpnormen). Hieronder zijn enkele voorbeelden van soorten afleidingsregels opgenomen; bij sommige is een samenloop zichtbaar.

³³⁸ Zie de paragrafen 2.4.2.4 en 2.5.1.

³³⁹ De conclusie zegt overigens niets over de geldigheid van de premissen. Hij toont alleen aan dat als de premissen waar zijn, geen andere conclusie mogelijk is. Zie ook Soeteman e.a. (1992, p. 36-38 en p. 63 e.v.).

³⁴⁰ Kordelaar (2006, p. 14) noemt dit *waardetoekenningen*.

Classificatieregel: artikel 2.1 Wet IB 2001

Belastingplichtigen voor de inkomstenbelasting *zijn* de natuurlijke personen die:

- a. in Nederland wonen (binnenlandse belastingplichtigen) of
- b. niet in Nederland wonen maar wel Nederlands inkomen genieten (buitenlandse belastingplichtigen).

2. Nederlands inkomen *is* inkomen bedoeld in hoofdstuk 7.

Classificatieregel: artikel 2.2, tweede lid, Wet IB 2001

Een Nederlander die in dienstbetrekking staat tot de Staat der Nederlanden, *wordt steeds geacht* in Nederland te wonen indien hij is uitgezonden:

- a. als lid van een diplomatieke, permanente of consulaire vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden in het buitenland; of
- b. om in het kader van een verdrag waarbij de Staat der Nederlanden partij is, in een andere mogelijkheid werkzaamheden te verrichten.

Classificatieregel: artikel 3.120, tweede lid, Wet IB 2001

2. Tot de aftrekbare kosten van een eigen woning *worden niet gerekend* kosten voor zover in verband met de voldoening daarvan schulden ontstaan waarvan de verplichting tot betaling – anders dan voor het geval van overlijden of arbeidsongeschiktheid van de belastingplichtige – rechte, al dan niet voorwaardelijk, of in feite, direct of indirect is beperkt.

Rekenregel: artikel 3.110 Wet IB 2001

Belastbare inkomsten uit eigen woning *zijn* de voordelen uit eigen woning *verminderd* met de op die voordelen drukkende aftrekbare kosten.

Rekenregel: artikel 3.112, eerste lid, Wet IB 2001

1. De voordelen uit eigen woning *worden* bij een eigenwoningwaarde van:

meer dan	maar niet meer dan	op jaarbasis
–	€ 12.500	nihil
€ 12.500	€ 25.000	0,25% van deze waarde
€ 25.000	€ 50.000	0,40% van deze waarde
€ 50.000	€ 75.000	0,55% van deze waarde
€ 75.000	€ 1.060.000	0,70% van deze waarde
€ 1.060.000		€ 7.420 vermeerderd met 2,35% van de eigenwoningwaarde voor zover deze uitgaat boven € 1.060.000

Rekenregel: artikel 3.120, eerste lid, Wet IB 2001

1. De aftrekbare kosten met betrekking tot een eigen woning zijn het gezamenlijke bedrag van:

- a. de renten van schulden die behoren tot de eigenwoningschuld;
- b. de kosten van geldleningen die behoren tot de eigenwoningschuld;
- c. de periodieke betalingen op grond van de rechten van erfpacht, opstal en beklemming, met betrekking tot de eigen woning.

Rekenregel: artikel 21, tweede lid, Successiewet

2. Het verkregene wordt in aanmerking genomen naar de waarde welke³⁴¹ daaraan op het tijdstip van de verkrijging in het economische verkeer kan worden toegekend.

Kwalificatieregels: artikel 8 Vw 2000

De vreemdeling heeft in Nederland uitsluitend rechtmatig verblijf:

- a. op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14;
 - b. op grond van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 20, of een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen als bedoeld in artikel 45a indien op het aan de vreemdeling verschaft document, bedoeld in artikel 9, geen aantekening als bedoeld in artikel 45c, eerste lid, is geplaatst;
 - c. op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28;
- (...)

Kwalificatieregels: artikel 15 WW

Met inachtneming van de artikelen 16 tot en met 21 en de daarop berustende bepalingen heeft de werknemer die werkloos is recht op uitkering.

Classificatieregels en rekenregels: artikel 16 WW

1. Werkloos is de werknemer die:

- a. in een kalenderweek ten minste vijf arbeidsuren minder heeft dan zijn gemiddeld aantal arbeidsuren per kalenderweek of een aantal arbeidsuren heeft dat ten hoogste gelijk is aan de helft van zijn gemiddeld aantal arbeidsuren per kalenderweek; en
- b. beschikbaar is om arbeid te aanvaarden.

Om kwalificatie- en rekenregels te kunnen toepassen moeten daarin bepaalde waarden worden ingevuld. Deze worden vaak in lagere regelgeving vastgesteld en in de uitvoeringspraktijk – naar gelang hun aard – aangeduid als parameters, constanten of variabelen. Een voorbeeld hiervan zijn de loonbelastingtabellen in de Regeling loonbelasting- en premietabellen 1990, die uitwerking geven aan de rekenregels in artikel 25 van de Wet LB 1964.

³⁴¹ Overigens ben ik van mening dat – om de ‘verwelking’ van de Nederlandse wetgeving tegen te gaan – bij de eerstvolgende wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving het gebruik van *welke* als betrekkelijk voornaamwoord, zowel in regelingen als in toelichtingen, verboden moet worden (met expliciete uitzondering van toepasselijkheid van Ar 1.2, tweede lid op dat verbod).

Een ander voorbeeld zijn de normbedragen voor de berekening van ‘voldoende middelen van bestaan’ als bedoeld in artikel 16, eerste lid, onderdeel c, Vw 2000, zoals uitgewerkt in rekenregels in artikel 3.74 van het Vb 2000 en de artikelen 3.19 en 3.22 van het Voorschrift vreemdelingen, opgenomen in een (openbare) werkinstructie³⁴² en bekendgemaakt op de website van de IND.³⁴³

Afleidingsregels komen veelvuldig voor in wetgeving. In de belastingwetgeving zijn ze onmisbaar voor het bepalen van de belastingschuld. De zogenoemde fiscale middelwetten, die de verschillende belastingen regelen (Wet IB 2001, Wet OB 1968, Wet Vpb 1969, Successiewet etc.), bevatten zelfs vrijwel alleen afleidingsregels. De rechten en plichten van belastingplichtigen en inspecteur zijn grotendeels opgenomen in de Awr en Invorderingswet. Ook in andere ordeningswetgeving, zoals de toeslagen-, vreemdelingen-, milieu- en socialezekerheidswetgeving, vinden we afleidingsregels voor het bepalen van omvang van rechten en plichten.

3.2.3.3 Structuur van rechtsnormen

Rechtsnormen bevatten rechtsfeiten. Een rechtsfeit is een feit – een gebeurtenis, een handeling, een omstandigheid of een tijdsverloop – waaraan het objectieve recht gevolgen verbindt, ofwel een feit met een of meer rechtsgevolgen.³⁴⁴ Deze rechtsfeiten creëren, wijzigen of beëindigen op hun beurt rechtsbetrekkingen.

Gedrags- en bevoegdheidsnormen hebben een redelijk vaste structuur voor het uitdrukken van rechtsfeiten en rechtsbetrekkingen. Ze zijn opgebouwd uit een of meer normadressaten (subjecten), een normobject (een handeling), een normoperator (een werkwoord of formulering die aanduidt wat van de normadessaat wordt verwacht: hij moet doen of nalaten, hij mag doen of mag nalaten (hoeft niet te doen))³⁴⁵, eventueel normcondities (een of meer voorwaarden waaraan voldaan moet worden)³⁴⁶ en eventueel aanduidingen van plaats en tijd.³⁴⁷

342 Zie als voorbeeld <https://ind.nl/documents/wi%202018-7%20normbedragen%201%20juli%202018.pdf>.

343 Zie als voorbeeld de normen voor het verblijfsdoel studie op <https://ind.nl/paginas/inkomen.aspx>.

344 Verheugt (2015, p. 204-205). Duk (1999, p. 58) vindt de term ‘verbinden’ in deze context slordig; hij omschrijft rechtsfeiten als “feiten die, al dan niet in combinatie met één of meer andere feiten, een – hetzij voldoende, hetzij noodzakelijke – voorwaarde voor het intreden (of ontstaan) van een rechtsgevolg vormen.”

345 Soeteman (2010, p. 21-22) noemt voor ‘primaire normen’ soortgelijke elementen: inhoud (menselijke handeling, beschreven in termen van activiteit of resultaat), een normsobject (bepaald of onbepaald), aanduiding van tijd en plaats, voorwaarden (omdat normen vrijwel zelden absoluut zijn) en een normatieve operator (mag, moet, mag niet). Voor ‘secundaire normen’, die bepalen hoe gedragsnormen worden gemaakt, toegepast en gesanctioneerd, volstaat hij met de elementen persoon of instantie die maakt, toepast of sanctioneert, en aanduiding van de desbetreffende bevoegdheid van die persoon of instantie. Zie voor de opbouw van een rechtsnorm ook Duk (1999, p. 95-96). Hij duidt de normoperator aan als het prescriptieve deel van de norm. De overige elementen vormen het descriptieve deel. Op de term *normoperator* wordt nader ingegaan in paragraaf 3.3.3.1.

346 Zie ook Zijlstra (2012, p. 405-412). Zo ook Brouwer (1990, p. 57) van Kralingen (1995, p. 70).

347 Deze elementen komen ook terug in de *commonly used requirements natural language patterns* die Breaux onderscheidt (2009, p. 30).

De opbouw van een rechtsnorm is goed terug te zien in het eerdergenoemde artikel 2, eerste lid, eerste volzin, van de Wfw:

De werknemer (subject A) kan (normoperator) de werkgever (subject B) verzoeken om aanpassing voor al dan niet wisselende perioden en met al dan niet verschillende omvang van de uit zijn arbeidsovereenkomst of publiekrechtelijke aanstelling voortvloeiende arbeidsduur, arbeidsplaats of werktijd (normobject), indien (normconditie 1) de werknemer ten minste 26 weken voorafgaand aan het beoogde tijdstip van ingang van die aanpassing in dienst is bij die werkgever, behoudens (normconditie 2) onvoorziene omstandigheden.

Rechtsnormen zijn vaak algoritmisch, ze kunnen worden uitgedrukt als een als-dan relatie: indien rechtsfeit A, dan rechtsgevolg B.³⁴⁸ Deze opbouw komt dicht bij de structurering van softwarecode. In programmeertalen wordt dit een *if-then statement* genoemd.³⁴⁹

De als-dan relaties zijn soms direct te herkennen in de rechtsnorm, soms zijn ze wat implicieeter geformuleerd. Een voorbeeld van een expliciete en een impliciete als-dan relatie in één artikel is te vinden in de Awr.³⁵⁰ In de tweede volzin is de als-dan relatie duidelijk herkenbaar. In de eerste volzin is hij impliciet geformuleerd.

Artikel 11, derde lid, Awr

3. De bevoegdheid tot het vaststellen van de aanslag vervalt door verloop van drie jaren na het tijdstip waarop de belastingschuld is ontstaan. Indien voor het doen van aangifte uitstel is verleend, wordt deze termijn met de duur van dit uitstel verlengd.

De twee bepalingen in dit artikellid hebben met elkaar gemeen dat de normsubjecten impliciet gelaten zijn. Niet uitgesproken wordt voor wie de bevoegdheid tot het vaststellen van de aanslag vervalt en aan wie uitstel is verleend. Het lid is niet zelfstandig leesbaar; andere bepalingen moeten worden geraadpleegd om te begrijpen

348 Zie de passage over afleidingsregels in de vorige paragraaf en over productieregels als kennisrepresentatief formalisme in paragraaf 2.2. Ruiter (1987, p. 159-160) onderscheidt drie soorten als-dan-relaties: implicatief (vervulling van het rechtsfeit is een voldoende voorwaarde voor toepasselijkheid van het rechtsgevolg), replicatief (vervulling van het rechtsfeit is een noodzakelijke voorwaarde voor toepasselijkheid van het rechtsgevolg) en equivalent (vervulling van het rechtsfeit is een noodzakelijke en voldoende voorwaarde voor vervulling van het rechtsgevolg).

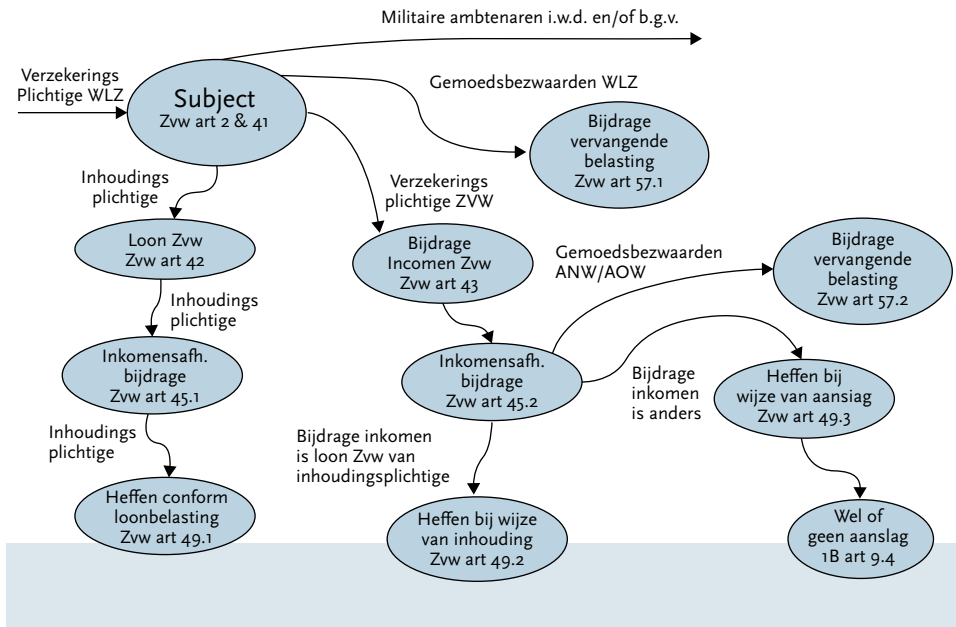
Zie ook Kordelaar (1996, p. 119-120) over het algoritmische karakter van regels in de socialezekerheids-wetgeving en Van Hoecke (1988, p. 194).

349 Zie bijvoorbeeld [http://en.wikipedia.org/wiki/Conditional_\(computer_programming\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Conditional_(computer_programming)) en <http://docs.oracle.com/javase/tutorial/java/nutsandbolts/if.html>. Voor een mooi voorbeeld van uitwerking van artikel 1637a BW (arbeidsovereenkomst, nu artikel 7:610 BW) in een if-then statement zie Koers (1987, p. 19-21).

350 Dit artikel is overigens een voorbeeld van een rechtsfeit in de vorm van een tijdsverloop met rechtsgevolg.

dat het over de inspecteur en de belastingplichtige gaat.³⁵¹ Ook andere elementen van een rechtsnorm blijven soms impliciet. Het komt ook voor dat de normcondities over verschillende artikelen of artikelonderdelen verspreid staan. Dat kan in de buurt van het desbetreffende artikel zijn, maar ook in andere delen van de wet of zelfs in andere wetten.

Kortom: de rechtsnormen, en daarmee de algoritmes, zitten niet steeds in één vormelement, of zelfs in één wettelijke regeling.³⁵² Een voorbeeld is de regeling voor bepaling van de verzekeringsplicht voor de Zorgverzekeringswet en de daarbij behorende heffing van de inkomensafhankelijke eigen bijdrage, die deels loopt via de werkgever (inhouding op het loon van de verzekeringsplichtige) en deels via de verzekeringsplichtige zelf (heffing via de aangifte inkomstenbelasting). In figuur 3.1 is deze (complexe) regeling schematisch weergegeven. Deze figuur is ontleend aan een proefproject bij de Belastingdienst met specificatie van de rekenregels voor heffing van de inkomensafhankelijke eigen bijdrage Zorgverzekeringswet op basis van de aanpak Wendbare wetsuitvoering.³⁵³



Figuur 3.1 Verzekeringplicht en heffing inkomensafhankelijke eigen bijdrage Zorgverzekeringswet

351 Of om ten minste een bevestiging te krijgen van die indruk. Zie ook Van Kralingen (1995, p. 70) en Brouwer (1990, p. 58).

352 Zie ook Munneke (2012, p. 34). Ruiter (1987, p. 48) spreekt in dit verband van *verspreide rechtsnorm-zinnen*.

353 Zie paragraaf 2.4.2.4.

3.2.3.4 Relaties binnen en tussen rechtsnormen

Omdat rechtsnorm en vormelement niet per se samenvallen, zijn relaties een belangrijk element in de materiële structuur van wetgeving. Zonder inzicht in die relaties kunnen de toepasselijke rechtsnormen niet goed worden gedetecteerd, en kan de betekenis van wetgeving niet goed vastgesteld worden. In het onderstaande worden enkele regelingselementen besproken die relaties creëren en die voor de uitvoeringspraktijk van belang zijn.

a. Ficties

Een *fictie* creëert een rechtsvermoeden. De Aanwijzingen voor de regelgeving schrijven grote terughoudendheid³⁵⁴ met ficties voor (Ar 3.10): formulering van een regel in de vorm van een fictie wordt vermeden.

Aanvankelijk gingen de Aanwijzingen er van uit dat een fictie altijd een onweerlegbaar rechtsvermoeden creëert, wat de voorgeschreven terughoudendheid verklaart. Als een vermoeden immers op geen enkele wijze met feiten weerlegd kan worden, is het een feit op zich. Dit (nieuwe) rechtsfeit vormt een uitbreiding of beperking van het oorspronkelijke rechtsfeit en houdt dus ook een uitbreiding of beperking van de desbetreffende rechtsnorm in, zonder dat de betrokkene daar invloed op kan uitoefenen. Als een vermoeden vatbaar is voor tegenbewijs, levert het niet per definitie een zelfstandig, nieuw rechtsfeit op. Of de werking van rechtsnorm erdoor wordt verruimd, is dan afhankelijk van de omstandigheden van het geval. De betrokkene kan daar in elk geval invloed op uitoefenen.³⁵⁵

In de tiende wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving³⁵⁶ is een expliciet onderscheid gemaakt tussen ficties die een onweerlegbaar en een weerlegbaar rechtsvermoeden opleveren. Ar 3.10, tweede lid, biedt ruimte voor het creëren van een weerlegbaar rechtsvermoeden. Het onderscheid tussen beide vormen blijkt uit de door Ar 3.10 voorgeschreven formulering: van een onweerlegbaar rechtsvermoeden is

354 De vraag is of de formulering 'wordt vermeden' (die op meer plaatsen wordt gebruikt in de Aanwijzingen) opgevat moet worden als een verbod.

355 Zijlstra (2012, p. 522) heeft geen overwegende bezwaren tegen het gebruik van een fictie in de zin van een onweerlegbaar rechtsvermoeden. Hij noemt als voorbeeld een fictieve vergunningverlening (met verwijzing naar artikel 10:31, vierde lid, Awb, dat verwijst naar de regeling van de *lex silencio positivo* in afdeling 4.1.3.3 Awb (overigens is daar sprake van het 'van rechtswege' geven van een beschikking; de vraag is of dat een zuivere fictie is)). Ik kan me dat voorstellen, omdat deze begunstigend is voor de aanvrager van een vergunning en de belangen van derden niet schaadt. Zij kunnen immers bezwaar maken tegen de vergunning. In het door Zijlstra aangehaalde artikel B4, tweede lid, van de Kieswet, waarin een woonplaatsfictie is opgenomen, is tegenbewijs uitdrukkelijk toegestaan, waardoor de rechtszekerheid sowieso geen geweld wordt aangedaan.

Scholten (1974, p. 51-52) maakt onderscheid tussen de fictie (onweerlegbaar) en de praesumptie (weerlegbaar). Ook hij vindt de fictie acceptabel als hulpmiddel voor spaarzaamheid met regels en begrippen, indien de situaties waarin toepassing van een regel noodzakelijk is, niet gemakkelijk te overzien en te regelen zijn.

356 Besluit van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 22 december 2017, houdende vaststelling van de tiende wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving (<https://zoek.officiële bekendmakingen.nl/stcrt-2017-69426.html>).

sprake als de formulering *wordt geacht* wordt gebruikt, van een weerlegbaar rechtsvermoeden als de formulering *wordt vermoed* wordt gebruikt.³⁵⁷

In weerwil van Ar 3.10 komen ficties veelvuldig voor in wetgeving; een voorbeeld is de Successiewet. Daarin wordt van allerlei vormen van verkrijging bepaald dat zij feitelijk verkrijgingen krachtens erfrecht of schenking zijn, om ze op die manier in de heffing van erf- of schenkbelasting te kunnen betrekken en aldus te zorgen dat de heffing van deze belastingen niet wordt ontweken.³⁵⁸ Voorbeelden zijn te vinden in de artikelen 12, 14, 17, en 20, vierde lid, van die wet. In die artikelen worden verschillende bewoordingen gebruikt (wordt geacht, wordt aangemerkt, wordt vermoed), waarbij niet duidelijk is of daarmee ook een verschil in betekenis bedoeld is.

Tot welk oordeel men ook komt ten aanzien van de wenselijkheid van het gebruik van ficties, het is voor de uitvoeringspraktijk in elk geval van belang dat duidelijk is of wel of geen tegenbewijs geleverd kan worden. Als dit laatste mogelijk is, moet daarmee bij de inrichting van de uitvoering immers rekening gehouden worden. De in Ar 3.10 voorgeschreven formuleringen zijn wat dit betreft een verbetering, ook al zullen ze alleen effect hebben naar de toekomst en onduidelijkheid over de status van ficties in bestaande wetgeving niet oplossen.

b. Begripsbepalingen

In paragraaf 3.2.3.2 is al ingegaan op begripsbepalingen als hulpnormen in wetgeving. Ze zijn ook van belang voor het bepalen van het toepassingsbereik van een regeling, omdat de gedefinieerde begrippen zich in de meeste gevallen niet alleen uitstrekken tot de wet of de amvb waarin ze zijn opgenomen, maar ook tot de gedelegeerde regelingen die daaronder 'hangen'. De meeste wetten en amvb's volgen Ar 5.3 voor de formulering van een begripsbepaling, zodat de daarin opgenomen definities ook gelden voor de 'daarop berustende bepalingen'. De Awb gaat nog een stap verder: de daarin opgenomen definities zijn zodanig geformuleerd dat de desbetreffende begrippen hun betekenis behouden als ze in andere wetgeving worden gebruikt, tenzij ze daarin uitdrukkelijk anders worden omschreven.³⁵⁹ Zo zijn in alle regelingen waarin het begrip *aanvraag* wordt gebruikt, de bepalingen over de aanvraag uit de Awb van toepassing.³⁶⁰ Ook bij basisregistratiewetten³⁶¹ wordt dit principe gehanteerd: als begrippen

357 Dicht bij een fictie of weerlegbaar rechtsvermoeden ligt de figuur van de *gelijkstelling*, bijvoorbeeld tussen echtgenoten en geregistreerde partners. Zie de passage over hulpnormen in paragraaf 3.2.3.2.

358 Zie ook Breaux (2009, p. 53) over *deontic facts*, die impliciete rechten of plichten beschrijven (via uit- of juist insluiting). Hieronder zijn ook ficties te scharen. Van Kralingen (1995, p. 68) en De Maat & Winkels (2008) spreken van *deeming provisions*.

359 Zie artikel 1:1 Awb en Borman (2007, p. 269) hierover.

360 Zo bevat artikel 14, eerste lid, Vreemdelingenwet 2000 dus een impliciete verwijzing naar artikel 4:1 en 4:2 van de Awb. Voor de uitvoeringspraktijk is artikel 4:2 het meest interessant, aangezien dat vormvoorschriften over de aanvraag bevat die van invloed zijn op de uit te vragen gegevens.

361 Zoals de Wet basisregistratie personen, de Wet basisregistraties adressen en gebouwen, de Handelsregisterwet, de Kadasterwet en de Wegenverkeerswet (waarin de basisregistratie voertuigen is geregeld).

uit deze wetten worden gebruikt, is hergebruik van informatie uit deze registraties mogelijk. De volgende voorbeelden illustreren dit.

Artikel 3, tweede lid, Awir

2. In aanvulling op het eerste lid wordt voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen onder partner mede verstaan degene die als ingezetene op hetzelfde woonadres is ingeschreven in de *basisregistratie personen* als de belanghebbende (...)

Artikel 40, eerste lid, Participatiewet

1. Het recht op bijstand bestaat jegens het college van de gemeente waar de belanghebbende woonplaats heeft als bedoeld in de artikelen 10, eerste lid, en 11 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat bijstand aan een belanghebbende die niet is ingeschreven als ingezetene met een woonadres markering of briefadres in de *basisregistratie personen* wordt verleend door het college van een bij die maatregel aan te wijzen gemeente.

Naast algemene begripsbepalingen komen ook specifieke of incidentele omschrijvingen van begrippen voor in wetgeving. Deze gelden voor een hoofdstuk of paragraaf, of soms zelfs voor één artikel. En dan blijft nog een aanzienlijk aantal begrippen in wetgeving over die niet gedefinieerd zijn omdat ze (grotendeels) aansluiten bij het gangbare spraakgebruik of (juridisch) bekend worden verondersteld.³⁶² Zie bijvoorbeeld de begrippen arbeidsovereenkomst, publiekrechtelijke aanstelling en onvoorziene omstandigheden in het hiervoor geciteerde artikel uit de Wfw.

Voor de uitvoeringspraktijk is duidelijkheid over de betekenis en reikwijdte van begrippen van belang voor een juiste interpretatie van de wetgeving. Als begrippen ‘wetsgrenzen’ overschrijden en de betekenis dus niet in de desbetreffende wet is terug te vinden, is een mechanisme nodig om de betekenis te bepalen.

c. Opsommingen

De relatie tussen de verschillende onderdelen van een opsomming is van invloed op de betekenis en reikwijdte van de bepaling waarin deze is opgenomen. Het is dus van belang dat de formulering eenduidig is over de verhouding tussen de onderdelen. Ar 3.60 laat de wetgever echter enige ruimte: indien het voor de duidelijkheid nodig is, wordt door gebruik van de nevenschikkende voegwoorden *of* of *en* aan het slot van het voorlaatste onderdeel het alternatieve of cumulatieve karakter tot uitdrukking gebracht. Dit heeft tot gevolg dat van opsommingen waarin een van deze voegwoorden achterwege is gelaten, niet per se duidelijk is wat de wetgever heeft bedoeld: cumulatief of alternatief? In een begripsbepaling kan dit leiden tot onduidelijkheid over de reikwijdte van het omschreven begrip.

³⁶² Breaux (2009, p. 55) constateerde bijvoorbeeld op grond van een afzonderlijke privacystudie over de Amerikaanse Health Insurance Portability and Accountability Act (HIPAA), dat in die wet maar 45% van de actoren, betrokken bij het onderdeel privacy, gedefinieerd was.

Artikel 5.48, tweede lid, Wft

(...)

2. In dit artikel en de daarop berustende bepalingen wordt onder gelieerde uitgevende instelling verstaan: elke andere uitgevende instelling:

1°. waarmee de uitgevende instelling in een groep is verbonden of waarin de uitgevende instelling een deelneming heeft en waarvan de meest recent vastgestelde omzet ten minste tien procent van de geconsolideerde omzet van de uitgevende instelling bedraagt.

2°. die rechtstreeks of middellijk meer dan 25 procent van het kapitaal van de uitgevende instelling verschaft.

Artikel 16, eerste lid, Vw 2000

Een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 kan worden afgewezen indien:

a. de vreemdeling niet beschikt over een geldige machtiging tot voorlopig verblijf die overeenkomt met het verblijfsdoel waarvoor de verblijfsvergunning is aangevraagd;

(...)

j. de vreemdeling in Nederland verblijf heeft gehouden, anders dan op grond van artikel 8.

k. ten behoeve van het verblijf van de vreemdeling geen verklaring van een referent is overgelegd als bedoeld in artikel 2a, eerste lid.

In artikel 5.48 Wft leidt het ontbreken van het voegwoord tot onduidelijkheid over de vraag of aan één of beide voorwaarden voldaan moet worden. In artikel 16 Vw 2000 is het ontbreken van het voegwoord niet echt problematisch: het tegelijk voldoen aan alle elf voorwaarden is feitelijk onmogelijk en zal dus niet beoogd zijn.

Ook als het voegwoord *of* wel is toegevoegd, bestaat nog geen volstrekte helderheid over de aard van een opsomming. In de toelichting bij Ar 3.12 wordt aangegeven dat in een opsomming van gevallen waarin *of* wordt gebruikt, daaronder mede begrepen wordt de situatie dat meer dan één van de genoemde gevallen zich tegelijk voordoen. Ofwel: *of* omvat *en/of*, reden waarom de aanwijzing gebruik van *en/of* afwijst. In termen van logica of programmeertaal wordt het voegwoord *of* in wetgeving dus gebruikt als *inclusive or*. Dat betekent dat het in een reeks met grootheden A, B of C kan gaan om A, B of C afzonderlijk, een combinatie van A en B, een combinatie van A en C, of een combinatie van B en C. Als beoogd wordt een situatie te regelen waarin slechts sprake kan zijn van A of B of C afzonderlijk – de zogenoemde *exclusive or* – suggereert de toelichting bij Ar 3.12 het gebruik van de termen *hetzij of dan wel*.

Gebrek aan duidelijkheid over de betekenis van een eenvoudig voegwoord in wetgeving kan tot heel verschillende uitkomsten in de uitvoering leiden. Het is daarom geboden dat de wetgever steeds expliciet uitsluitel geeft over het cumulatieve of alternatieve karakter van een opsomming. Bij een alternatieve opsomming moet steeds

volkomen duidelijk zijn of een *inclusive* of *exclusive* or is bedoeld. In bepaalde gevallen kan het gebruik van *en/of* die duidelijkheid juist bieden.³⁶³

Een ander aspect van opsommingen dat voor de uitvoeringspraktijk relevant is, is het limitatieve of enuntiatieve karakter ervan. Ar 3.60, tweede lid, schrijft voor dat uit de formulering van een opsomming steeds moet blijken wat de aard is. Voor een limitatieve opsomming worden formuleringen als ‘slechts’, ‘uitsluitend’ en ‘alleen’ gebruikt. Voor een enuntiatieve opsomming formuleringen als ‘ten minste’ en ‘in ieder geval’.

Aan Ar 3.60, tweede lid, wordt door wetgevingsjuristen goed de hand gehouden: de aard van de opsomming is in de meeste gevallen duidelijk door gebruik van de genoemde termen. Vanuit uitvoeringsperspectief is echter de vraag of de wetgever niet-limitatieve opsommingen zou moeten gebruiken. Hiervoor geldt in wezen hetzelfde als wat in paragraaf 3.2.2.2 is opgemerkt over ongeclausuleerde delegatiebepalingen: ze laten de uitvoerder in het ongewisse over de elementen die, behalve de uitdrukkelijk genoemde, in aanmerking genomen moeten worden. Dit nog los van het feit dat ze – waar het bijvoorbeeld gaat om een opsomming van gevallen waarin een gebod of verbod geldt, of die beperkingen stellen aan een aanspraak – de grenzen van de bevoegdheid van een bestuursorgaan onduidelijk maken en daardoor afbreuk kunnen doen aan de rechtszekerheid.³⁶⁴ Voorbeeld hiervan zijn de volgende artikelen uit de Participatiewet:

Artikel 14, Participatiewet

In ieder geval worden niet tot de noodzakelijke kosten van het bestaan gerekend kosten met betrekking tot:

- a. de voldoening aan alimentatieverplichtingen;
- b. de betaling van een boete;
- c. geleden of toegebrachte schade;
- d. vrijwillige premiebetaling in het kader van een publiekrechtelijke verzekering;
- e. kosten van medische handelingen en verrichtingen die gerekend kunnen worden tot de ontwikkelingsgeneeskunde als bedoeld in de Wet op de bijzondere medische verrichtingen, of wanneer zodanige medische behandelingen en verrichtingen buiten Nederland plaatsvinden.

363 Ook Zijlstra (2012, p. 523) is voorstander van gebruik van ‘en/of’ als dit de duidelijkheid ten goede komt.

364 Zijlstra (2012, p. 423-424) noemt als oplossingen hiervoor het stellen van beleidsregels die de ruimte invullen of het opnemen van voorbeelden in de toelichting bij de regeling. Over de genoemde artikelen van de Participatiewet zijn blijkens de via LIDO vermelde links geen beleidsregels vastgesteld. Voor eenvoudig inzicht in voorbeelden in de toelichting bij deze artikelen zou een fijnmaziger ontsluiting van de parlementaire geschiedenis met behulp van linked data nodig zijn. Hierop wordt ingegaan in paragraaf 5.3.2.2.

Artikel 18, vierde lid, Participatiewet

4. Het college verlaagt *in ieder geval* de bijstand overeenkomstig het vijfde, zesde, zevende of achtste lid ter zake van het niet nakomen door de belanghebbende van de volgende verplichtingen:

- a. het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid;
 - b. het uitvoering geven aan de door het college opgelegde verplichting om ingeschreven te staan bij een uitzendbureau;
 - c. het naar vermogen verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid in een andere dan de gemeente van inwoning, alvorens naar die andere gemeente te verhuizen;
- (...)

d. Verwijzingen

De Aanwijzingen voor de regelgeving bevatten een aantal bepalingen over de wijze waarop verwijzingen naar vormelementen (artikelen, leden, onderdelen) of inhoudelijke elementen (subjecten, objecten) worden geformuleerd. Deze zijn met name opgenomen in paragraaf 3.3 van de Ar. Veel van deze aanwijzingen hebben tot doel om zoveel mogelijk expliciet te maken hoe de verhoudingen tussen bepaalde vorm- of inhoudelijke elementen liggen. Zie bijvoorbeeld Ar 3.33, dat regelt dat de formulering *deze wet* alleen wordt gebruikt voor de wet waarin de desbetreffende verwijzing is opgenomen. Met andere woorden: *die wet* is altijd een andere wet.³⁶⁵ Een ander voorbeeld is Ar 3.31 dat verschillende manieren geeft om te verwijzen naar personen of zaken. De frasen *genoemd*, *bedoeld* en *als bedoeld* worden daarvoor gebruikt, afhankelijk van de vraag hoe concreet het object van verwijzing eerder in de regeling is aangeduid. Verwijzingen worden ook vaak gebruikt om het toepassingsbereik van een regeling of van onderdelen daarvan vast te stellen. Ar 3.32 schrijft hiervoor de formuleringen *van toepassing (met dien verstande dat...)* en *van overeenkomstige toepassing* voor. Ar 3.35 noemt nog *onverminderd* (het genoemde artikel is van toepassing, los van wat elders is geregeld) en *in afwijking van* (het genoemde artikel is niet van toepassing). Deze worden zowel gebruikt voor onderlinge verhouding van bepalingen in één wet, als tussen verschillende wetten.³⁶⁶

Ook in deze aanwijzingen is geprobeerd om zoveel mogelijk te sturen op duidelijkheid voor de toepassers van de wetgeving. Zo stelt Ar 3.32 dat *van overeenkomstige toepassing* wordt gebruikt indien de bepaling waarnaar wordt verwezen niet letterlijk kan worden toegepast, maar misverstand over de toe te passen tekst uitgesloten is. De vraag is echter of misverstand daarover uit te sluiten is als de van toepassing verklaarde bepalingen of de gevallen waarin deze gelden impliciet worden gelaten. Om interpretatiekwesaties in de uitvoeringspraktijk te voorkomen is het gewenst om zoveel mogelijk expliciet te verwijzen naar de toepasselijke onderdelen.

³⁶⁵ Breaux (2009, p. 6 en 67) duidt verwarring door gebruik van verwijzwoorden aan als *referential ambiguity*.

³⁶⁶ Deze relaties schaaft Breaux (2009, p. 53) onder *deontic facts*.

e. Derogatie

Bij derogatie wordt de relatie tussen verschillende rechtsnormen impliciet gelaten in een regeling omdat deze voortvloeit uit algemene principes: hoger gaat voor lager, bijzonder gaat voor algemeen, nieuw gaat voor oud.³⁶⁷ Zo vormde de Wet Brp een bijzondere wet ten opzichte van de Wbp.³⁶⁸ Zonder specifieke kennis van deze principes is het echter moeilijk om de verhouding tussen verschillende regelingen te bepalen.

Nog complexer wordt het waar – soms impliciet, soms expliciet – weer van deze principes wordt afgeweken. Dit zien we bijvoorbeeld bij de relatie tussen algemene en bijzondere wetgeving, zoals de verhouding van Awb tot domeinwetgeving. De Awb kent verschillende modaliteiten in de verhouding tot bijzondere wetgeving. Zo bevat de Awb *dwingend recht*, bijvoorbeeld de regeling van het elektronisch bestuurlijk verkeer in afdeling 2.3 van de Awb. Artikel 2:13 geeft uitdrukking aan het dwingend-rechtelijke karakter van deze paragraaf.³⁶⁹

In beginsel wordt van de dwingendrechtelijke bepalingen in de Awb niet afgeweken, maar afwijking bij bijzondere wet is niet geheel uitgesloten. Dat moet dan wel expliciet gebeuren (door gebruik van de zinsnede *in afwijking van*) en het moet gemotiveerd worden.³⁷⁰ Een voorbeeld van afwijking van de dwingende regels over elektronisch bestuurlijk verkeer is artikel 3a van de Awr, ingevoegd bij de Wet EBV.³⁷¹

Artikel 3a, Awr

1. *In afwijking van* artikel 2:14, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, wordt in het verkeer tussen belastingplichtigen of inhoudingsplichtigen en de inspecteur of het bestuur van 's Rijks belastingen een bericht uitsluitend elektronisch verzonden.
2. Bij ministeriële regeling wordt bepaald op welke wijze het elektronische berichtenverkeer plaatsvindt.
3. Bij ministeriële regeling kunnen berichten en groepen van belastingplichtigen of inhoudingsplichtigen worden aangewezen waarvoor, alsmede omstandigheden worden

367 Verheugt (2015, p. 80-81).

368 Kamerstukken II 2011/12, 33 219, p. 63-64. In verband met het toepasselijk worden van de AVG per 25 mei 2018 is de Wbp vervangen door de Uitvoeringswet AVG (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2018-144.html>). Artikel 2, tweede lid, van die wet regelt nu de afbakening tussen de AVG en Wet Brp (zie hierover de memorie van toelichting in Kamerstukken II 2017/18, 34 851, nr. 3, p. 90).

369 Bij een beschouwing over dwingend en aanvullend (of regelend) recht kan een verwijzing naar Asser-Scholten (1931) niet ontbreken.

370 Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 17.

371 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2015-378.html>. Deze wet voegt gelijklopende bepalingen toe aan de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en de Invorderingswet. Dezelfde formulering is opgenomen in artikel 32e van de Wet Suwi, waarin ook een uitzondering wordt gemaakt op het nevenschikkingsbeginsel uit afdeling 2.3 van de Awb. In het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht in verband met herziening van afdeling 2.3 van die wet (Modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer) wordt in een nieuw artikel 2:15, tweede lid, uitdrukkelijk bepaald dat de elektronische weg bij wettelijk voorschrift kan worden voorgeschreven. In het verlengde daarvan wordt in dat wetsvoorstel de zinsnede 'in afwijking van' uit de genoemde artikelen gehaald, omdat door toevoeging van de deze bepaling een afwijking van de Awb geen sprake meer is. Zie https://www.internetconsultatie.nl/wet_modernisering_elektronisch_bestuurlijk_verkeer.

aangewezen waaronder, het berichtenverkeer kan plaatsvinden langs andere dan de elektronische weg.

De Awb laat ook vaak de ruimte om bij bijzondere wet een andere regeling te treffen, er is dan sprake van *regelend recht*. Zie bijvoorbeeld artikel 4:1, Awb:

Artikel 4:1, Awb

Tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald, wordt de aanvraag tot het geven van een beschikking schriftelijk ingediend bij het bestuursorgaan dat bevoegd is op de aanvraag te beslissen.

Het is niet nodig om in een wettelijke bepaling die bijvoorbeeld een mondelinge aanvraag mogelijk maakt, expliciet op te nemen dat dit *in afwijking van artikel 4:1 van de Algemene wet bestuursrecht* gebeurt. Deze bevoegdheid komt de wetgever op basis van dat artikel immers sowieso toe.

De principes die de verhouding tussen wetten beheersen zijn voor (wetgevings)juristen een vanzelfsprekendheid. Het feit dat daardoor relaties tussen wetten impliciet blijven, kan in de uitvoeringspraktijk echter tot misverstand leiden over de toepasselijke regels. Het bieden van duidelijkheid over impliciete relaties tussen regels zou de analyse en juiste interpretatie van wetgeving voor de inrichting van uitvoeringssystemen vergemakkelijken.

3.2.4 Conclusie ten aanzien van de structuur van wetgeving

De *formele structuur* van wetgeving is van belang om inzicht te krijgen in voor de uitvoeringspraktijk relevante verzameling regels. Wetgeving is veeleer een netwerk dan een hiërarchische ordening van bepalingen, dat maakt het verkrijgen van het benodigde inzicht niet gemakkelijker. Ook variatie in de indeling van wettelijke regelingen draagt niet bij aan het gemak waarmee een compleet inzicht in de toepasselijke regels verkregen kan worden. Het in hoofdstuk 2 beschreven project LIDO ondersteunt het netwerkarakter van wetgeving en daarmee het verkrijgen van inzicht. Het leggen van relaties tussen vormelementen in wetgeving (door middel van hyperlinks) is gemakkelijker als er niet te veel niveaus zijn in de indeling van regelingen (een beperking in de granulariteit) en de indeling geharmoniseerd is (soortgelijke elementen zitten op hetzelfde niveau in de regeling).

De materiële structuur van wetgeving is bepalend voor de betekenis van de regels. In paragraaf 3.2.3 is geïllustreerd hoe rechtsnormen in wetgeving worden vastgelegd en hoe terminologie en structuur de inhoud en reikwijdte van die normen bepalen. Voor zover de relaties tussen vormelementen en inhoudelijke elementen in wetgeving expliciet gemaakt zijn, kan de betekenis ervan nog redelijk eenvoudig en eenduidig worden vastgesteld. Waar relaties impliciet zijn, omdat ze bijvoorbeeld voortvloeien uit algemene principes of doctrine (zoals de verhouding tussen algemene en bijzondere wet), laat de betekenis zich moeilijker afleiden. Voor het goed kunnen extraheren

uit wettelijke bepalingen van de kennis die nodig is voor digitale uitvoering is het van belang deze betekenis wél te expliciteren. De Aanwijzingen voor de regelgeving bevatten voorschriften die die explicitering en de eenduidigheid ondersteunen, maar niettemin blijft wetgeving veel implicitheden bevatten die juiste interpretatie ten behoeve van de digitale uitvoering bemoeilijken.

Op grond van de analyse in paragraaf 3.2.3 rijst de vraag of de gebruikelijke categorisering van rechtsnormen voor de uitvoeringspraktijk relevant en hanteerbaar is, of dat een ander onderscheid nodig is dan wel geen expliciet onderscheid hoeft te worden gemaakt tussen verschillende soorten rechtsnormen. Voor de uitvoering lijkt het minder van belang hoe een rechtsnorm precies gekwalificeerd wordt, nog los van het feit dat het onderscheid tussen de verschillende soorten rechtsnormen soms niet zo helder is.

Voor een goede vertaling van wetgeving naar digitale uitvoering is vooral van belang welke rechtsbetrekkingen de norm creëert, wijzigt of beëindigt, onafhankelijk van zijn kwalificatie. Met andere woorden: welke rechtsfeiten leiden tot welke rechtsgevolgen, en daarmee tot veranderingen in de rechtsbetrekkingen? Daarnaast is van belang dat kan worden vastgesteld welke voorwaarden gelden voor het intreden van die rechtsgevolgen, en wat de omvang en duur van een rechtsbetrekking is. Om dat te kunnen bepalen zijn twee zaken met name van belang: de structuur van de rechtsnormen en de wijze waarop de rechtsbetrekkingen en veranderingen daarin zijn vastgelegd. Daar gaat de volgende paragraaf op in.

3.3 Rechten, plichten en bevoegdheden in wetgeving

3.3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is ingegaan op de essentie van uitvoeringsprocessen: ze zijn te karakteriseren als een continue confrontatie van de sociale en de juridische werkelijkheid, meestal met behulp van een administratieve werkelijkheid.

In paragraaf 3.2 kwam de structuur van wetgeving aan de orde en van de daarin opgenomen rechtsnormen waarmee die juridische en administratieve werkelijkheid worden gecreëerd. Dat gebeurt op verschillende manieren: rechtsnormen kunnen het gedrag van rechtssubjecten direct reguleren (gedragsnormen), ze kunnen bevoegdheden vastleggen waarmee andere actoren dat gedrag kunnen beïnvloeden of reguleren (bevoegdheidsnormen) en ze kunnen bepalen in welke mate dat gedrag wordt gereguleerd of hoever de bevoegdheden strekken (afleidingsregels).

Voor kennisgebaseerd werken is nodig dat de kennis over de juridische en administratieve werkelijkheid die de wetgever beoogd heeft, uit de wetgeving gehaald en eenduidig vastgelegd kan worden. Op basis daarvan kan worden bepaald welke *services* nodig zijn in de ICT-systemen van de uitvoeringsorganisatie om de taken uit te voeren die uit de wetgeving voortvloeien en kan worden vastgesteld of deze *services* al bestaan, of ze moeten worden aangepast, of dat nieuwe nodig zijn. Voor de

uitvoeringspraktijk is het behulpzaam als de rechtsnormen daartoe kunnen worden teruggebracht tot liefst in enige mate gestandaardiseerde elementen die juridische concepten en relaties weergeven. De gebruikelijke classificatie van elementen als normadressaat, normobject, normoperator, normobject en normconditie³⁷² volstaat daarvoor niet, omdat deze niet altijd inzicht geeft in de aard van de rechtsrelatie die wordt uitgedrukt en in relaties tussen die elementen onderling.

In deze paragraaf wordt gezien hoe de in wetgeving vastgelegde rechtsbetrekkingen (rechten, plichten en bevoegdheden van actoren ten opzichte van elkaar) en de rechtsfeiten die deze rechtsbetrekkingen veranderen (creëren, wijzigen of beëindigen), op een voor de uitvoering werkbare manier geïdentificeerd en onderscheiden kunnen worden.

3.3.2 De benadering van Hohfeld en varianten daarop

Een nauwkeurige duiding van rechten, plichten en bevoegdheden is te vinden in de benadering van Hohfeld. Deze Amerikaanse rechtsgeleerde was van mening dat de begrippen *recht* en *plicht* onvoldoende onderscheidend waren om verschillende soorten rechtsverhoudingen te kunnen duiden. Hij ontwikkelde daarom een structuur van acht verschillende begrippen – in zijn woorden *strictly fundamental legal relations* – waarmee alle juridische relaties zouden kunnen worden beschreven.³⁷³ Hij illustreerde deze met voorbeelden uit de Amerikaanse jurisprudentie.

De acht begrippen die hij onderscheidt zijn: *duty*, *liability*, *no-right* en *disability* voor verschillende soorten plichten, en *right*,³⁷⁴ *privilege*,³⁷⁵ *power* en *immunity* voor verschillende soorten rechten. De begrippen kunnen op twee manieren worden geordend: ze kunnen elkaar uitsluiten (*jural opposites*) of aan elkaar gerelateerd zijn (*jural correlatives*).

In literatuur zijn verschillende weergaves van deze structuur bekend, waarbij soms (als gevolg van vertaling of interpretatie van de schrijver) iets andere termen worden gebruikt dan de oorspronkelijk door Hohfeld gebruikte.³⁷⁶ Een regelmatig gebruikte weergave is opgenomen in onderstaande figuur. Daarin geven de pijlen de correlaties weer en de diagonale lijnen de elkaar uitsluitende verhoudingen.

372 Zie paragraaf 3.2.3.3.

373 Hohfeld (1919, p. 35 ev.).

374 Ook wel *claim*.

375 Ook wel *liberty*.

376 Struiksma (2012, p. 222). Een aardige relativering van de leer van Hohfeld geeft Griffiths (2006, p. 27): "In dit boek wordt een duizelingwekkende poging gedaan om met behulp van louter logisch redeneren de fundamentele begrippen vast te stellen die, los van welk systeem van positief recht dan ook, ten grondslag liggen aan alle juridisch redeneren. Naar mijn (latere) overtuiging is een dergelijke poging gedoemd te falen. Het idee, bijvoorbeeld, dat er tegenover elk 'recht' een 'plicht' moet zijn, lijdt aan de gebreken die kenmerkend zijn voor elke poging de veelvormigheid van de empirische werkelijkheid op het Procrustes-bed van een louter analytisch schema te leggen. Toch vind ik nog altijd wel dat het toetsen van stellingen over die werkelijkheid met Hohfelds analytisch azijn bevorderlijk is voor helder denken."



- 1 Ruiters (1987, p. 96) gebruikt op deze plaats 'competentie': het juridische vermogen van een persoon of groep personen om wijziging te brengen in gelden rechtsbetrekkingen. De tegenstelling hiervan is dan incompetentie.
- 2 De term *liability* is niet gemakkelijk te vertalen en wijkt in elk geval af van de betekenis in de zin van the state of being legally obliged or responsible (Wordnet 3.0 (Princeton), zie ook Rainbolt (2006, p. 2-3)). De term 'gehoudenheid' is ontleend aan Struiksma (2012, p. 222), die dit als alternatief suggereert voor het door Ruiters (1987, p. 97) gebruikte 'onderworpenheid'. Dit vanwege de negatieve connotatie van dat begrip. Brouwer (1990, p. 23) spreekt van 'blootstaan aan' als vertaling voor liability: als iemand een bevoegdheid (power) heeft, staat de wederpartij bloot aan de uitoefening daarvan en de verandering die daaruit voortvloeit (bv. van rechtspositie). Hij is niet gevrijwaard tegen die verandering; immunity is dan 'vrijwaring'.

Figuur 3.2 Hohfelds fundamental legal relations

In Nederlandstalige literatuur over Hohfeld worden de begrippen *right* en *duty* meestal vertaald met *recht* en *plicht*. In deze paragraaf wordt gesproken van *aanspraak* (dat goed aansluit bij het ook gebruikte *claim*) en *verplichting*, zodat verwarring met de termen recht en plicht als overkoepelende begrippen voor het *genus* waarvan de Hohfeldconcepten als *species* te beschouwen zijn, wordt voorkomen.

Hohfeld maakte in zijn benadering nog een ander onderscheid, namelijk tussen *eerste orde relaties* en *tweede orde relaties*. De vier begrippen aan de linkerkant van figuur 3.2 betreffen de eerste orde relaties: het zijn als het ware de juridische basisrelaties. De begrippen aan de rechterkant zijn van de tweede orde, omdat ze relaties betreffen die een verhouding van de eerste orde kunnen wijzigen of dat juist onmogelijk maken.³⁷⁷ De inhoud (het object of doel) van de verhouding blijft daarbij steeds hetzelfde, de rol van de actoren wisselt van recht- naar plichthouder en vice versa.³⁷⁸

377 Ross (1968, p. 118) koppelt de eerste orde relaties aan gedragsnormen, de tweede orde relaties aan bevoegdheidsnormen. Van Hoecke (1988, p. 198), onderscheidt aanspraak, bevoegdheid, vrijheid en privilege. Hij merkt op dat deze classificatie ontleend is aan Hohfeld, met wijzigingen en nuanceringen die echter niet nader toegelicht worden. Uit de omschrijvingen die hij hier geeft, blijkt dat hij het eerste en tweede orde-karakter van de begrippen in stand laat. Zo omschrijft hij een bevoegdheid als de juridische mogelijkheid om rechtsverhoudingen in het leven te roepen, te ontbinden of te wijzigen, met andere woorden, om rechtshandelingen te verrichten. Zie in dit licht ook het referentiemodel voor wetgeving in figuur 3.3.

378 Struiksma (2012, p. 223) illustreert dit aan de hand van een casus over het (niet) rijden in een auto door twee personen. Van Engers & Nijssen (2014) maken de Hohfeld-relaties aanschouwelijk aan de hand van een casus over de verkoop van een auto.

Een mooie toepassing van Hohfeld is de analyse door Brouwer (2007) van het arrest Lindeboom/Amsterdam, waaruit blijkt dat een onherroepelijk aanbod weliswaar de verplichting (*duty*) creëert om

Hier kan een parallel worden getrokken met de systeembenadering in de computerwetenschap, waarin voor het beschrijven van het gedrag van een (software)systeem gebruik wordt gemaakt van *state (transition) diagrams*, waarin toestanden (*states*) en toestandsovergangen (*state transitions*) worden weergegeven. De toestandsovergang wordt geïnitieerd door een bepaalde gebeurtenis (*event*) en leidt tot een nieuwe toestand.³⁷⁹ Het basispatroon van een state transition is: wanneer event a optreedt in toestand A, en voorwaarde C is waar op dat moment, dan gaat het systeem over naar toestand B. In de praktijk is vaak sprake van clustering, samenloop of verfijning van states en events, waardoor het patroon complexer wordt.³⁸⁰

De eerste orde relaties kunnen worden beschouwd als toestanden (namelijk een bepaalde recht-plichtverhouding), en de tweede orde relaties als de gebeurtenissen die een toestandsovergang creëren en leiden tot een nieuwe toestand (een nieuwe recht-plichtverhouding). Het volgende voorbeeld op grond van de Vw 2000 illustreert dit.

Artikel 8 Vw 2000

De vreemdeling heeft in Nederland uitsluitend rechtmatig verblijf:

- a. op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14;
- b. (...)

Er is hier sprake van een *aanspraak* van de vreemdeling, onder de voorwaarde dat hij een verblijfsvergunning heeft. Keerzijde is een *verplichting* van de Minister van J&V om geen gebruik te maken van de bevoegdheden die hij heeft jegens een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf. Deze eerste-orderrelatie geeft een *state* aan.

Artikel 14, eerste lid, Vw 2000

1. Onze Minister is bevoegd:

- a. de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in te willigen, af te wijzen dan wel niet in behandeling te nemen;
- (...)

niet te herroepen, maar dat dat de bevoegdheid (*power*) om te herroepen nog niet direct wegneemt. Dit verheldert het op het eerste gezicht raadselachtige standpunt van Lindeboom in deze zaak dat het hem niet vrijstond (tegengestelde van *privilege*, dus *duty*) te herroepen, maar dat hij dat juridisch wel kon (*power*). Dit standpunt werd overigens door de Hoge Raad niet overgenomen. De Raad ging uit van een onbevoegdheid (*disability*) van Lindeboom om zijn aanbod te herroepen en bijgevolg de vrijwaring (*immunity*) van de gemeente Amsterdam tegen herroeping.

379 Zie https://en.wikipedia.org/wiki/State_diagram en https://en.wikipedia.org/wiki/UML_state_machine, waarin een en ander aanschouwelijk wordt gemaakt aan de hand van het voorbeeld van de werking van een toetsenbord. Voor toepassing van de systeembenadering in deze context zie Nijssen e.a. (2018(a)).

380 De computerwetenschapper David Harel heeft een verfijning aangebracht in de theorie van de state diagrams (bekend geworden als de Harel Statechart) waardoor deze complexiteit is uit te drukken. Hij gebruikt als voorbeeld onder meer het verschijnen van functies (datum, alarm) op het scherm van een digitaal horloge door het indrukken en loslaten van de desbetreffende knoppen (Harel (1986, p. 233, 236-237)).

Artikel 16, eerste lid, Vw 2000

Een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 kan worden afgewezen indien:

(...)

b. de vreemdeling niet beschikt over een geldig document voor grensoverschrijding.

Er is hier een *bevoegdheid* van de Minister van J&V om een aanvraag voor een verblijfsvergunning af te wijzen (artikel 14). Deze bevoegdheid wordt gespecificeerd in artikel 16, eerste lid, dat de gevallen omschrijft waarin een aanvraag kan worden afgewezen. De keerzijde van deze bevoegdheid van de Minister van J&V is de *gehoudenheid* van de vreemdeling: hij is onderworpen aan de beslissingsbevoegdheid van de minister. Als de minister zijn bevoegdheid gebruikt en de aanvraag afwijst, wordt de *aanspraak* van de vreemdeling om in Nederland te verblijven een *geen-aanspraak*. De tweede-orderrelatie leidt tot een *state transition* en een nieuwe *state*, namelijk een nieuwe (omgekeerde) eerste-orde relatie tussen minister en vreemdeling.

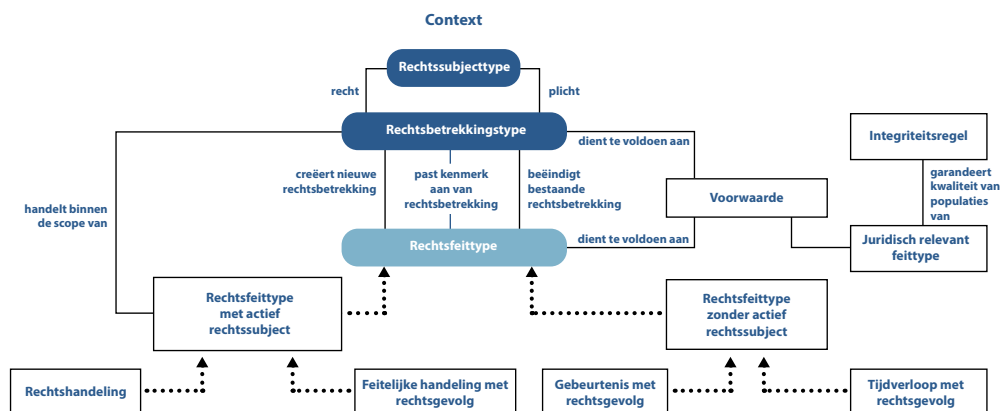
De systeembenadering en een voorbeeld van de rechtsrelaties en rechtsfeiten uit de Vw 2000 (inclusief de bijbehorende gedelegeerde regelgeving) zijn uitgewerkt in de *studycase Towards a method for formal analysis of law* in het kader van Lorentz-workshop *ICT with Industry 2015* en in de Lorentz-workshop *Normware*. De wetsanalyse, de weergave daarvan als graaftransformatie en als redeneertaal FLINT, en de toepassing van FLINT, zijn beschreven in de verslagen van deze workshops.³⁸¹ Ze laten zien dat de systeembenadering van rechten en plichten in wetgeving een goede basis biedt voor de geformaliseerde weergave de van betekenis van wetgeving die nodig is voor het ontwerpen van diensten en processen ten behoeve van digitale uitvoering van wetgeving.

De systeembenadering is ook toegepast in het referentiemodel voor wetgeving dat is ontwikkeld in het samenwerkingsverband de Blauwe Kamer, ten behoeve van de het ontwerp van ICT-ondersteunde en op wetgeving gebaseerde dienstverlening.³⁸² Een weergave van dit referentiemodel is opgenomen in figuur 3.3.

In dit model van de wetgeving (het objectieve recht) representeert het rechtsbetrekkingstype de toestanden of eerste-orderrelaties van Hohfeld. Het rechtsfeittype representeert de toestandsovergangen of tweede-orderrelaties, die rechtsbetrekkingen beïnvloeden. Onder deze twee categorieën ‘hangt’ het schema met de concepten van Hohfeld, dat voor dit referentiemodel nog verder verfijnd is (de verfijning is verderop in deze paragraaf beschreven).

381 Zie <http://www.nwo.nl/documents/ew/ict-with-industry/proceedings/towards-a-method-for-a-formal-analysis-of-law>. Zie ook paragraaf 2.4.3 over (door)ontwikkeling en toepassing bij de IND en de daar aangehaalde artikelen van Van Doesburg & Van Engers.

382 Zie paragraaf 2.5.1. Het opbouw van het referentiemodel is stapsgewijs beschreven in Nijssen e.a. (2018).



Figuur 3.3 Referentiemodel voor wetgeving

Hohfeld ontleende zijn model aan en illustreerde dit met voorbeelden van privaatrechtelijke verhoudingen, met name uit Amerikaanse jurisprudentie. In juridische literatuur is veel gediscussieerd over het schema van Hohfeld, met name over de vraag of het nut heeft zoveel verschillende relaties te onderscheiden³⁸³ of dat alle relaties uiteindelijk terug te voeren zijn op één fundamentele modaliteit, namelijk de *obligation* (Ross)³⁸⁴ of de opdracht aan het bevoegde gezag (Kelsen).³⁸⁵

Dat deze reductie tot één modaliteit wellicht wat gekunsteld is, geeft Ross in feite zelf al aan waar hij stelt dat niet uitgesloten is dat het concept *obligation* verschillend geïnterpreteerd wordt, afhankelijk van het type norm waarin het voorkomt.³⁸⁶

Van Kralingen ontwikkelde een methode voor het analyseren van wetgeving op grond van *norm frames*, een structuur om verschillende elementen van normen te onderscheiden.³⁸⁷ Hij onderbouwt op basis van de schema's van Hohfeld en Ross een indeling in vijf modaliteiten, twee voor gedragsnormen en drie voor bevoegdheidsnormen.³⁸⁸

383 Zo ook Struiksmā (2012, p. 224) en Van Kralingen (1995, p. 47).

384 Ross(1968), zoals samengevat in Van Kralingen (1995, p. 45-46).

385 Zie bij Van Kralingen (1995, p. 47-48).

386 Ross (1968, p. 117).

387 Een *frame* is een van de manieren om een ontologie vorm te geven, een andere manier is een boomstructuur (zie paragraaf 2.2). Op het begrip ontologie en verschillende soorten ontologieën wordt ingegaan in paragraaf 42. Voermans (1996, p. 130 ev.) gebruikt *norm frames* (ofwel een frames-representatieformalisme) om de ontwerpactiviteiten in de Aanwijzingen voor de regelgeving en hun onderlinge relaties te beschrijven.

388 Zoals gedefinieerd in paragraaf 3.2.3.2.

Gedrag norms	Bevoegdheidsnormen
obligation (ought (not))	obligation (ought (not))
permission (may)	permission (may)
	competence (can)

Figuur 3.4 Modaliteiten op basis van Van Kralingen

Breaux werkte op basis van analyse van de Amerikaanse Health Insurance Portability and Accountability Act een model uit voor het bepalen van de legal requirements voor systemen, het Frame Based Requirements Analysis Model (FBRAM). Dit ter ondersteuning van *requirements engineering*: het proces van bepalen en definiëren van de eisen waaraan een systeem, product of dienst moet voldoen, op basis van wettelijke regels, maar ook op basis van wensen van de afnemer of gebruiker. Het model bestaat onder meer uit een *upper ontology* (een structuur van niet-domeingebonden juridische concepten) en *natural language phrase heuristics* (gebruikelijke formuleringen voor concepten uit de ontologie, zoals may, must etc.).³⁸⁹ Hij sluit aan bij de benadering van Hohfeld, maar gebruikt een eenvoudiger schema, bestaande uit de volgende termen:³⁹⁰

Permission – an act that an actor is permitted to perform.

Obligation – an act that an actor is required to perform.

Refrainment – an act that an actor is prohibited from performing.

Exclusion – an act that an actor has no express permission to perform or that an actor is not expressly required or prohibited from performing.

Breaux maakt geen (zichtbaar) onderscheid tussen gedrags- en bevoegdheidsnormen. Dit sluit aan bij de conclusie in de vorige paragraaf dat het onderscheid tussen gedrags- en bevoegdheidsnormen voor het hier beoogde doel (juiste omzetting van wetgeving naar specificaties voor ICT-systemen) niet per se nodig en bruikbaar is. Wel onderscheidt Breaux steeds een afgeleide (aangeduid als *inferred*) van de concepten: uit de *obligation* van de ene partij kan de *permission* van de wederpartij worden afgeleid. Door het afleiden van deze spiegelbeelden brengt hij rechten en plichten in evenwicht, rekening houdend met het feit dat meestal maar één kant van de rechtsrelatie in de wettelijke regels is uitgedrukt, maar zonder nieuwe concepten te (hoeven) definiëren voor het uitdrukken van de relatie, bezien vanuit het perspectief van de wederpartij.³⁹¹

³⁸⁹ Breaux (2009 p. 21, 26).

³⁹⁰ Breaux (2009, p. 23-24). Overigens verwijst hij naar Hohfeld, maar hij onderbouwt niet zijn keuze voor afwijking c.q. vereenvoudiging van de door Hohfeld genoemde concepten c.q. relaties.

³⁹¹ Breaux (2009, p. 31), *balancing rights and obligations*. Zie ook de passage verderop in deze paragraaf over (elementen van) rechtsrelaties die niet worden uitgedrukt in wetgeving.

Recht of plicht	Spiegelbeeld
obligation (must, may not)	permission (inferred) (has a right to, may)
refrainment (does not have a right to, may not)	permission (inferred) (has a right to, may)
permission (has a right to, may)	obligation (inferred) must, may not
exclusion (is not required to)	obligation (inferred) must

Figuur 3.5 Modaliteiten op basis van Breaux

In het voorgaande is al verwezen naar het referentiemodel voor wetgeving dat in het kader van het samenwerkingsverband de Blauwe Kamer is opgesteld. Daarin worden juist meer relaties onderscheiden dan in het model van Hohfeld, door het onderverdelen van de relatie aanspraak-verplichting in een krachtige aanspraak-verplichting, een aanspraak-verplichting na ingebrekestelling, en een zwakke aanspraak-verplichting (zie figuur 3.6). Bij de eerste leidt het niet nakomen van de verplichting direct tot het effectueren van de aanspraak van de wederpartij. Bij de tweede is daarvoor eerst nog een handeling van de aanspraakhoudende partij nodig, namelijk het mededelen aan de verplichtinghouder dat hij in gebreke is en het stellen van een fatale termijn om alsnog na te komen. Bij de derde is geen sanctie gesteld op het niet nakomen van de verplichting, zodat de aanspraakhouder geen sterke positie heeft jegens de verplichtinghoudende wederpartij.³⁹²

	Aanspraken-Verplichtingen			Vrijheid-Geenaanspraak	Bevoegdheden-Gehoudenheden		Immunitie-Geenbevoegdheid
Rechts-subject met rechtskant in rechtsbetrekking	Krachtige aanspraak	Aanspraak na ingebrekestelling	Zwakke aanspraak	Vrijheid	Verplichte bevoegdheid	Bevoegdheid	Immunitie
Rechtssubject met plichtkant in rechtsbetrekking	Fatale verplichting	Verplichting na ingebrekestelling	Zwakke verplichting	Geenaanspraak	Verplichte gehoudenheid	Gehoudenheid	Geenbevoegdheid

Figuur 3.6 Zeven soorten rechtsbetrekkingen en rechtsfeiten (Nijssen e.a.)

Om te bepalen of de fijnmazige benadering van Hohfeld (inclusief de nuancering van Nijssen e.a.) noodzakelijk is voor het nauwkeurig onderscheiden van rechten, plichten en bevoegdheden ten behoeve van de vertaalslag van wetgeving naar specificaties

³⁹² Nijssen e.a. (2017, p. 26). Deze relaties zijn overigens meer te beschouwen als nuancering van de Hohfeldrelaties dan als zelfstandige 'fundamentele' relaties. Bij alle soorten relaties zal immers een handeling nodig zijn om een aanspraak geldend te maken of een verplichting af te dwingen. Het is meer de aard van de bevoegdheden van de aanspraakhouder die het verschil maakt.

voor ICT-systemen, of dat een eenvoudiger benadering zoals van Van Kralingen of Breaux volstaat, is een analyse verricht op de regeling voor het doen van aangifte en opleggen van aanslagen in de hoofdstukken II en III van de Awr. Een overzicht van de uitkomsten is opgenomen in bijlage C. Een vergelijkbare analyse is gemaakt van de regels over verblijf in Nederland voor studietoelatingen in de Vw 2000³⁹³ en van het paspoortvereiste dat geldt voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning regulier op grond van die wet.³⁹⁴

Het merendeel van de relaties in de geanalyseerde wetgeving behoort – in Hohfeld-termen – tot het paar aanspraak-verplichting of bevoegdheid-gehoudenheid. In veel gevallen vloeit – overeenkomstig de hierboven beschreven ‘systeembenadering’ en de ‘spiegelbeeldbenadering’ van Breaux – uit de bevoegdheid-gehoudenheid een aanspraak-verplichting voort. Dit doet zich bijvoorbeeld voor in artikel 7, eerste lid, Awr, dat de inspecteur de bevoegdheid geeft om gegevens en bescheiden op te vragen. Indien hij van die bevoegdheid gebruik maakt, creëert hij daarmee een verplichting voor (en als afgeleide een aanspraak jegens) de belastingplichtige: die moet gehoor te geven aan zijn verzoek.

Er zijn enkele bepalingen waarin sprake is van de relatie onbevoegdheid-immuniteit. Dat komt met name voor bij bepalingen die van rechtswege tot rechtsgevolg leiden, bijvoorbeeld door een in de wet bepaald tijdsverloop. Deze bepalingen beogen vaak bevoegdheden van een bestuursorgaan te beperken en de belanghebbende (belastingplichtige of vreemdeling) bescherming te bieden tegen het bevoegde gezag. Er is dus letterlijk sprake van immuniteit.

De in figuur 3.6 opgenomen aanspraak na ingebrekestelling komt in de Nederlandse wetgeving met name voor in het BW (artikel 6.81 e.v.) en in titel 4.4. Awb over bestuursrechtelijke geldschulden (artikel 4.112 over aanmaning na verzuim). Voor digitale uitvoering lijkt deze als zelfstandige categorie niet essentieel. De ingebrekestelling of aanmaning kan worden beschouwd als een zelfstandig rechtsfeit (toestandsovergang) dat tot een nieuwe rechtsbetrekking (toestand) leidt, namelijk de plicht tot schadevergoeding.

Vanuit het perspectief van de wetgever lijkt het niet per se nodig en ook niet mogelijk om alle nuances die kunnen voorkomen in rechtsbetrekkingen expliciet uit te drukken. De spiegelbeelden en correlaties vloeien immers als het ware ‘automatisch’ voort uit het soort recht of plicht van het subject. Een aanspraak van A beperkt uit de aard der zaak de aanspraken van B, ofwel: leidt tot een geen-aanspraak van B ten aanzien van hetzelfde object.³⁹⁵ Een bevoegdheid van X ten opzichte van Y leidt uit de aard

393 Van Engers & Van Doesburg (2015).

394 Zie noot 381.

395 Interessant is in dit licht de conclusie van de Staatsraad Advocaat-Generaal in een zaak over de verdeling van schaarse vergunningen (ECLI:NL:RVS:2016:1421). Het betrof een geval waarin één vergunning beschikbaar was voor een speelautomatenhal. De strekking van de conclusie was dat een concurrerende partij weliswaar geen aanspraak heeft op een vergunning als deze aan een andere partij is verleend, maar wel een aanspraak (gebaseerd op het formele gelijkheidsbeginsel) om op gelijke wijze te kunnen meedingen naar de desbetreffende vergunning.

der zaak tot handelingen waaraan Y gehouden is. Dit is het wezen van rechtsbetrekkingen, ongeacht de vraag of het spiegelbeeld of de correlatie nu wel of niet expliciet gemaakt is in een rechtsnorm. In de praktijk worden de spiegelbeelden of correlaties dan ook vaak niet uitgedrukt in wetgeving. Een voorbeeld is artikel 6 Awr, waarin de gehoudenheid van de belastingplichtige (degene die naar zijn mening vermoedelijk ... etc.), als spiegelbeeld van de bevoegdheid van de inspecteur (kan ... uitnodigen), niet met een specifieke frase (zoals de normoperator die de bevoegdheid aangeeft) wordt uitgedrukt.

Artikel 6, eerste lid, eerste volzin, Awr

1. Met betrekking tot belastingen welke ingevolge de belastingwet bij wege van aanslag worden geheven, dan wel op aangifte worden voldaan of afgedragen, kan de inspecteur degene die naar zijn mening vermoedelijk belastingplichtig of inhoudingsplichtig is uitnodigen tot het doen van aangifte.

De belastingplichtige of inhoudingsplichtige is onderworpen (gehouden) aan deze bevoegdheid: ook al doet de term *uitnodigen* anders vermoeden, hij kan niets doen om uitnodiging door de inspecteur tegen te houden en de plicht om aangifte te doen af te wenden. Overigens heeft de wetgever er hier toch voor gekozen om die plicht expliciet te maken:

Artikel 8, eerste lid, Awr

1. Ieder die is uitgenodigd tot het doen van aangifte, is gehouden³⁹⁶ aangifte te doen door:
(...)

Uit deze verplichting vloeit voor de inspecteur logischerwijs weer de aanspraak voort om de aangifte te ontvangen. Als de belastingplichtige zijn verplichting tot aangifte doen niet nakomt, heeft de inspecteur de bevoegdheid om hem aan te manen (artikel 9, derde lid, Awr). Daarnaast heeft hij de bevoegdheid om een ambtshalve aanslag op te leggen (ook zonder voorafgaande aanmaning (zie artikel 11, tweede lid, Awr)).

Vanuit het perspectief van digitale uitvoering – met name geautomatiseerde behandeling – is duidelijkheid over de verdeling van rechten en plichten van groter belang, omdat een computersysteem in feite maar twee antwoorden kent op een vraag, namelijk ‘waar’ of ‘niet waar’. Dat maakt het noodzakelijk dat uit de wetgeving zo duidelijk mogelijk blijkt welke actoren welke rol vervullen, wat – in termen van de beschreven systeembenadering – de initiële toestand is in hun rechtsrelatie en wat de rechtsfeiten zijn die (eventueel onder voorwaarden) een overgang naar nieuwe toe-

³⁹⁶ Het gebruik van deze ‘Hohfeldiaanse’ term is te verklaren uit het feit dat de bepaling al was opgenomen in het wetsvoorstel voor de Awr dat in 1959 werd ingediend. Hij dateert dus van ruim voor de huidige Aanwijzingen voor de regelgeving, die omschrijving van geboden met de indicatief praesens voorschrijven (Ar 3.2).

stand genereren. Het onderscheiden van rechten en plichten is daarvoor van belang. Voor het expliciet maken van rechtsbetrekkingen en rechtsfeiten bij de *redactie* van wetgeving volstaat echter een eenvoudiger model dan dat van Hohfeld, omdat alle rechtsbetrekkingen en rechtsfeiten uiteindelijk terug te voeren zijn op de concepten recht en plicht (*permission* en *obligation* in termen van Breaux en Van Kralingen) en bevoegdheid (*permission of competence* in termen van Van Kralingen).

Door bij *analyse* van wetgeving voor digitale uitvoering de spiegelbeelden en correlaties van deze concepten in beeld te brengen, kan het palet voor toepassing in de uitvoeringspraktijk worden gecompleteerd. Daarmee wordt de duidelijkheid en fijnmazigheid worden gerealiseerd die voor het opstellen van specificaties ten behoeve van digitale uitvoering noodzakelijk is. Deze gedachtegang is als uitgangspunt gehanteerd voor het in hoofdstuk 4 beschreven taalmodel voor wetgeving.

3.3.3 Hoe worden rechten, plichten en bevoegdheden uitgedrukt?

3.3.3.1 Inleiding

Bij de formulering van rechtsnormen wordt de zogenoemde *deontische modaliteit* gebruikt. De term deontisch is afgeleid van *déon*, het Griekse woord voor moeten. In de taalkunde wordt deze figuur gebruikt om een noodzaak, mogelijkheid of wenselijkheid weer te geven. Daarbij wordt gebruik gemaakt van modale werkwoorden zoals mogen, moeten, kunnen, lijken, blijken of schijnen. In wetgeving drukt de modaliteit de wijze uit waarop gedrag wordt genormeerd: wordt een verbod of een gebod opgelegd, worden aanspraken gecreëerd.³⁹⁷ Hij geeft dus uitdrukking aan de rechten, plichten en bevoegdheden en daarmee aan de aard van de rechtsbetrekkingen tussen de actoren en de rechtsfeiten die daarin verandering brengen.

Er zijn verschillende formuleringen voor de deontische modaliteit. Vaak wordt daarbij gebruik gemaakt van een zelfstandig werkwoord (al dan niet met ontkenning) of een hulpwerkwoord (moeten, kunnen, mogen). In de logica wordt modaliteit aangegeven met symbolen, zogenoemde *modale operatoren*. De genoemde (hulp)werkwoorden kunnen als talige varianten van deze modale operatoren worden beschouwd. Dat komt overeen met de aanduiding *normoperator* die in het algemeen voor het uitdrukken van de 'vorm van behoren' in wetgeving wordt gebruikt.³⁹⁸

In het onderstaande wordt een overzicht gegeven van verschillende soorten rechten, plichten en bevoegdheden, met voorbeelden van de wijze waarop ze worden uitgedrukt in wetgeving. De voorbeelden zijn deels ontleend aan de eerdergenoemde analyses van de Awr en de Vw 2000, en deels aan zoekopdrachten in wetten.nl.

397 Zie Deschamps (2011). De deontische modaliteit wordt ook in technische specificaties gebruikt, zie <http://www.ietf.org/rfc/rfc2119.txt>.

398 Zie ook Zijlstra (2012, p. 435-436).

3.3.3.2 Plichten

Geboden

Een gebod verplicht tot een bepaalde manier van handelen. Geboden moeten ingevolge Ar 3.2 in principe worden omschreven in de indicatief praesens (de actieve vorm, tegenwoordige tijd), dus zonder hulpwerkwoorden of -constructies als ‘moeten’, ‘dienen’, ‘verplicht zijn’, ‘gehouden zijn’ e.d. Dat maakt dat ze soms enigszins verstopt zitten in de tekst van een artikel en dat ze niet altijd duidelijk te onderscheiden zijn van andersoortige normen.³⁹⁹

Voorbeelden

Indicatief praesens

Artikel 9, eerste lid, Awr

1. Met betrekking tot belastingen welke ingevolge de belastingwet bij wege van aanslag worden geheven, *wordt* de aangifte *gedaan* bij de inspecteur binnen een door deze gestelde termijn van ten minste een maand na het uitnodigen tot het doen van aangifte.

Artikel 8, vierde lid, Awr

4. Bij ontvangst van de aangifte *wordt* desverlangd een ontvangstbevestiging *afgegeven*.

Artikel 12 Awr

De inspecteur *neemt* het besluit om aan hem die aangifte heeft gedaan, geen aanslag op te leggen, bij voor bezwaar vatbare beschikking.

Artikel 13 Wet personenvervoer 2000

De vervoerder *maakt* op een naar de aard van het vervoer geëigende wijze *kenbaar* op welke wijze klachten over het verrichten van personenvervoer worden behandeld.

Hulpconstructie

Artikel 8, eerste lid, Awr

1. Ieder die is uitgenodigd tot het doen van aangifte, *is gehouden* aangifte te doen door:
a. (...)

³⁹⁹ Van Hoecke (1988, p. 199-200) merkt ook op dat de gebruikelijke stijl van wetgeving, waarin voornamelijk descriptieve formuleringen worden gebruikt, de normatieve component van de wetstekst camoufleert. Hij stelt dat deze formulering de analyse van rechtsnormen bemoeilijkt, ook omdat deze de grens tussen definiërende en eigenlijk normen vaag maakt. Borman (2018, p. 62-62) haalt een interdepartementaal onderzoek aan naar de kwaliteit van ministeriële regelingen waarin geconstateerd werd dat in die regelingen “de werkwoorden ‘moeten’ en ‘dienen’ nog te vaak [worden] gebruikt”. Of dit een kwaliteitsgebrek is aan te merken, is vanuit uitvoeringsperspectief de vraag. Zie hierover ook de analyse van aanwijzing 3.2 in bijlage F.

Artikel 12, eerste lid, Wegenverkeerswet

1. Weggebruikers zijn *verplicht* gevolg te geven aan de aanwijzingen die door de in artikel 159 bedoelde personen dan wel door andere bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën van personen ter zake van het verkeer op de weg worden gegeven.

Artikel 18, eerste lid, Wegenverkeerswet

1. De bestuurder *moet* in staat zijn zijn voertuig tot stilstand te brengen binnen de afstand waarover hij de weg kan overzien en waarover deze vrij is.

De voorbeelden laten zien dat ondanks het principe in Ar 3.2 vaak hulpwerkwoorden of -constructies worden gebruikt in wetgeving. Dat heeft voordelen voor de uitvoeringspraktijk (maar ook voor de burgers tot wie de normen zich richten), omdat de indicatief praesens verwarring kan veroorzaken over de aard van de norm.

In artikel 12 Awr is bijvoorbeeld niet op het eerste gezicht duidelijk wat de aard van de norm is: is het een gedragsnorm, gericht tot de inspecteur, die hem *plicht* oplegt om een voor bezwaar vatbare beschikking te geven? En zo ja, wat betekent dat: moet hij bepaalde procedurele of vormvereisten in acht nemen? Moeten daarvoor speciale voorzieningen worden ingericht? Of houdt de bepaling een *bevoegdheid* in voor de inspecteur om geen aanslag op te leggen, en maakt deze bepaling slechts expliciet dat een op grond daarvan te nemen besluit *wordt aangemerkt* als voor bezwaar vatbare beschikking (waarop bijgevolg de bepalingen over bezwaar uit de Awb van toepassing zijn), in welke vorm en met toepassing van welke procedure hij dit besluit ook neemt? Uit de toelichting in de parlementaire geschiedenis bij (wijziging van) dit artikel kan worden opgemaakt dat het laatste het geval is.⁴⁰⁰ Er is dus eigenlijk geen sprake van een gebod, maar van een afleidingsregel, namelijk een classificatieregule. Deze classificeert de rechtshandeling (het nemen van een besluit) die op grond van een (elders geformuleerde) bevoegdheid wordt verricht. De bepaling hoort dus eigen-

⁴⁰⁰ Zie Kamerstukken II 1990/91, 22 061, nr. 3, p. 77-78. Oorspronkelijk was hier overigens wel sprake van een plicht. Artikel 12 luidde in de oorspronkelijke versie van de Awr: "De inspecteur geeft van zijn besluit om aan hem, die aangifte heeft gedaan, geen aanslag op te leggen, schriftelijk kennis aan de aangever." De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Awr (Kamerstukken II 1959/60, 4080, nr. 3) zegt over dit artikel: "De bepaling van dit artikel heeft in de eerste plaats ten doel de belastingplichtige die een aangifte heeft gedaan, indien hem geen aanslag wordt opgelegd, niet tot het einde van de in artikel 11, derde lid, gestelde termijn dienaangaande in onzekerheid te laten. Voorts dient de voorgescreven kennisgeving om ingeval later enig feit grond mocht opleveren voor het vermoeden, dat een aanslag ten onrechte achterwege is gelaten, twijfel uit te sluiten nopens de vraag op welk ogenblik het recht tot navorderen is ontstaan."

Artikel 12 is aangepast bij invoering eerste tranche Awb. De vraag is of het logisch was om hiervan een voor bezwaar vatbare beschikking te maken. Het besluitbegrip van de Awb gold nog niet bij invoering van de Awr en uit de geciteerde toelichting valt niet af te leiden of de vereiste kennisgeving bedoeld was als besluit in de zin van de Awb. De kennisgeving heeft weliswaar ook rechtsgevolg (bepalen van het moment waarop recht op navordering ontstaat), maar een verschil van inzicht daarover komt logischerwijs in bezwaar en beroep tegen een opgelegde navorderingsaanslag aan de orde.

lijk niet thuis tussen de genoemde voorbeelden, maar uit de enkele formulering kan dit niet worden afgeleid.⁴⁰¹

Verboden

Een verbod houdt een verplichting in tot niet handelen ofwel tot nalaten; het is het spiegelbeeld van een gebod. De Ar geven geen voorschriften voor het formuleren van verboden. Zij worden meestal uitgedrukt met zinsneden zoals ‘het is verboden’ of ‘het is niet toegestaan’. Soms wordt een indicatief praesens gebruikt en wordt het verbodskarakter tot uitdrukking gebracht door een ontkenning (negatie). Het komt voor dat de formulering het verbodskarakter van de bepaling verhuult, zoals bij de voorbeelden uit de Telecommunicatiewet: gebruik van woorden als *slechts* of *uitsluitend* geeft de indruk van een permissie.⁴⁰²

In het commune strafrecht worden verboden niet expliciet uitgedrukt in de norm. De strafwetgever noemt in het algemeen alleen de sanctiebepaling, en soms is zelfs de gedraging niet expliciet omschreven (zie onderstaande voorbeelden uit het WvSr). De veronderstelling is dat dit wordt ingegeven door overwegingen van taaleconomie en door het feit dat met het formuleren van de strafbepaling de onderliggende norm wel voldoende bekend is.⁴⁰³ Het hangt echter ook samen met het karakter van het strafrecht, dat primair een sanctiestelsel is dat de rechten en plichten van politie en justitie bepaalt ten aanzien van de handhaving van uit andere rechtsgebieden afkomstige normen.⁴⁰⁴

Hulpconstructie

Artikel 67, eerste lid, Awr

1. *Het is een ieder verboden* hetgeen hem uit of in verband met enige werkzaamheid bij de uitvoering van de belastingwet over de persoon of zaken van een ander blijkt of wordt medegedeeld, verder bekend te maken dan noodzakelijk is voor de uitvoering van de belastingwet of voor de invordering van enige rijksbelasting als bedoeld in de Invoeringswet 1990.

Artikel 14 Rvv

Bestuurders *mogen* een kruispunt *niet* blokkeren.

401 Deze classificatie leidt er toe dat de belanghebbende op grond van de Awb de bevoegdheid heeft om bezwaar te maken en de rechter bevoegd is voor beroep tegen de beschikking. Gelet hierop zou de bepaling kunnen worden opgevat als een bevoegdheidsnorm, maar ook dat is op de formulering niet op voorhand duidelijk.

402 Zie paragraaf 3.3.3.3.

403 Rammelink (1996, p. 11-12).

404 Enschedé-Blom (2017, p. 8).

Artikel 16 Rvv

Weggebruikers *mogen* militaire kolonnes en uitvaartstoeten van motorvoertuigen *niet* doorsnijden.

Artikel 6.1, tweede lid, eerste volzin, Telecommunicatiewet

2. Aanbieders van elektronische communicatienetwerken of aanbieders van elektronische communicatiediensten *mogen* informatie die voor of tijdens onderhandelingen over interoperabiliteitsovereenkomsten aan hen is verstrekt, alsmede informatie die bij de uitvoering van de overeenkomst is of kan worden verkregen *uitsluitend gebruiken* voor het doel waarvoor deze informatie is verstrekt, respectievelijk *uitsluitend gebruiken* voor de uitvoering van de overeenkomst.

Artikel 11.5a, eerste lid, Telecommunicatiewet

1. De verwerking van locatiegegevens, niet zijnde verkeersgegevens, betreffende abonnees of gebruikers van openbare elektronische communicatienetwerken of openbare elektronische communicatiediensten, is *slechts geoorloofd*, indien:

- a. deze gegevens zijn geanonimiseerd, of
- b. de desbetreffende abonnee of gebruiker voor de verwerking van deze gegevens toestemming heeft gegeven ten behoeve van de levering van een dienst met toegevoegde waarde.

Indicatief praesens met negatie

Artikel 11, eerste lid, eerste volzin, Wet op de lijkbezorging

1. Geen begraving of crematie van een lijk geschiedt zonder schriftelijk verlov van de ambtenaar van de burgerlijke stand, dat kosteloos wordt afgegeven.

Artikel 46, eerste lid, Wet op de lijkbezorging

1. Op een gesloten begraafplaats worden geen lijken begraven.

Commuun strafrecht

Artikel 239 WvSr

Met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie *wordt gestraft* schennis van de eerbaarheid:

- 1°. op of aan een plaats, voor het openbaar verkeer bestemd;
- 2°. op een andere dan onder 1° bedoelde openbare plaats, toegankelijk voor personen beneden de leeftijd van zestien jaar;
- 3°. op een niet openbare plaats, indien een ander daarbij zijns ondanks tegenwoordig is.

Artikel 307 WvSr

1. Hij aan wiens schuld de dood van een ander te wijten is, *wordt gestraft* met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie.

2. Indien de schuld bestaat in roekeloosheid, *wordt hij gestraft* met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vierde categorie.

3.3.3.3 Rechten

Aanspraken

In veel wetgeving worden aanspraken op voorzieningen gecreëerd. Vaak gaat het om financiële voorzieningen, zoals uitkeringen of toeslagen. Voor de formulering van dit soort aanspraken worden geen vaste termen of uitdrukkingen voorgeschreven in de Aanwijzingen voor de regelgeving. De vormgeving is afhankelijk van de desbetreffende wetgeving. Soms wordt wel een uitdrukkelijk recht gecreëerd, zoals in verschillende sociale zekerheidswetten.

Artikel 7, Wet op de huurtoeslag

1. Het recht op en de hoogte van de huurtoeslag is afhankelijk van de draagkracht, waaronder begrepen het vermogen, van de huurder, diens partner en de medebewoners.
2. Ten aanzien van een bepaalde woning kan slechts aan één huurder een huurtoeslag worden toegekend.

Artikel 15, WW

Met inachtneming van de artikelen 16 tot en met 21 en de daarop berustende bepalingen heeft de werknemer die werkloos is recht op uitkering.

Permissies

In wetgeving wordt de handelsruimte van rechtssubjecten niet alleen beperkt, maar ook vaak verruimd, al dan niet onder voorwaarden. Daarmee wordt *permissie* gegeven voor bepaalde handelingen.⁴⁰⁵ Dat kan via een algemene norm, maar ook door het nemen van een besluit door het bevoegde gezag. In het onderstaande zijn voorbeelden gegeven van de verschillende manieren waarop een permissie kan worden vormgegeven.⁴⁰⁶

a. Algemene regel

Wanneer sprake is van een algemeen geldende regel, vloeit de permissie direct voort uit de tekst van de wettelijke bepaling.

Artikel 13, Rvv

1. Bij fileverkeer *behoeft*, indien de rijbaan is verdeeld in rijstroken in dezelfde richting, *niet* de meest rechts gelegen rijstrook te worden gevolgd.
2. Files *mogen* aan de rechterzijde worden ingehaald.

405 Er wordt dan gesproken van *veroorloovende normen*, tegenover *verplichtende normen* die geboden en verboden bevatten. Zie bijvoorbeeld Witteveen (2001, p. 47).

406 Omgekeerd geldt dit ook voor de wijze waarop een verbod wordt vormgegeven: vloeit dit rechtstreeks uit de wet voort of wordt het opgelegd via een beschikking. Zie Schlössels & Zijlstra (2017, p. 644).

Artikel 11.5, tweede lid, Telecommunicatiewet

2. De aanbieder *mag* verkeersgegevens verwerken die noodzakelijk zijn voor facturering, waaronder het opstellen van een factuur voor een abonnee of voor degene die zich tegenover de aanbieder rechtens verbonden heeft die factuur te voldoen, dan wel ten behoeve van een betaling van verleende toegang. De verkeersgegevens *mogen* worden verwerkt tot het einde van de wettelijke termijn waarbinnen de factuur in rechte kan worden betwist of de betaling in rechte kan worden afgedwongen.

Het komt voor dat de permissie afhankelijk wordt gemaakt van een vormvoorschrift, bijvoorbeeld een melding bij een bevoegd gezag. Deze figuur is te vinden in de Wet milieubeheer en het daarop gebaseerde Activiteitenbesluit milieubeheer. Als voldaan wordt aan in dat besluit gestelde regels mag een activiteit worden verricht, maar deze moet wel vooraf worden gemeld bij het bevoegde gezag.

Artikel 8.41 Wet milieubeheer

Bij een algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 8.40 kan met betrekking tot daarbij aangewezen categorieën van inrichtingen de verplichting worden opgelegd tot het melden van het oprichten of het veranderen van een inrichting waarop de maatregel betrekking heeft, dan wel van het veranderen van de werking daarvan.

Artikel 1.10, eerste lid, Activiteitenbesluit

1. Degene die een inrichting opricht, meldt dit ten minste vier weken voor de oprichting aan het bevoegd gezag.

b. Vergunning

Als het mogen verrichten van bepaalde handelingen afhankelijk wordt gemaakt van een vooraf te nemen beschikking, wordt in principe de term *vergunning* gebruikt (zie Ar 5.17). In de praktijk worden ook andere termen gebruikt voor dergelijke beschikkingen, zoals *toelating* of *registratie*. De vergunning bevat de voorschriften die bij het verrichten van de handeling in acht genomen moeten worden. In de meeste gevallen vormt de vergunning een uitzondering op een verbod om de omschreven handelingen te verrichten. Elders in de wet wordt geregeld wie de vergunning moet aanvragen en welk bestuursorgaan het bevoegde gezag is voor het afgeven van de vergunning.

Artikel 2.1, Wabo

Het is verboden *zonder omgevingsvergunning* een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

- a. het bouwen van een bouwwerk,
- b. (...)

Artikel 3, eerste lid, Drank- en horecawet

1. Het is verboden *zonder* daartoe strekkende *vergunning* van de burgemeester het horecabedrijf of slijtersbedrijf uit te oefenen.

Artikel 2, eerste lid, Wav

1. Het is een werkgever verboden een vreemdeling in Nederland arbeid te laten verrichten *zonder tewerkstellingsvergunning* of *zonder* dat een vreemdeling in het bezit is van een *gecombineerde vergunning voor werkzaamheden bij die werkgever*.

Artikel 15, vijfde lid, Meststoffenwet

5. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat het is verboden dierlijke meststoffen in voorraad te hebben, te verwerken, te vervoeren of te verhandelen zonder voorafgaande *registratie* bij Onze Minister. Daarbij kunnen regels worden gesteld over de weigering, schorsing of schrapping van een *registratie*.

Artikel 14, eerste lid, Wwm

1. Het is verboden *zonder consent* een wapen of munitie van de categorieën II en III te doen binnenkomen of te doen uitgaan, alsmede om de bij binnenkomst aangegeven bestemming van zulke wapens of munitie zonder consent te wijzigen.

c. Ontheffing

Het komt ook voor dat wetgeving de mogelijkheid creëert om in een individueel geval bij beschikking een uitzondering te maken op een wettelijk verbod of gebod. Daarvoor wordt in principe de term *ontheffing* gebruikt (zie Ar 5.17).

Artikel 8, vierde lid, Awr

4. Bij ministeriële regeling kan worden bepaald in welke gevallen en onder welke voorwaarden de inspecteur *ontheffing* kan verlenen van de verplichting de in de uitnodiging tot het doen van aangifte gevraagde gegevens en bescheiden en andere gegevensdragers of de inhoud daarvan in te leveren of toe te zenden.

d. Vrijstelling

Het is ook mogelijk om bij een besluit van algemene strekking (vaak een ministeriële regeling) een uitzondering te maken op een wettelijk verbod of gebod voor een categorie van gevallen. Daarvoor wordt in wetgeving de term *vrijstelling* gebruikt (zie Ar 5.17). De termen *ontheffing* en *vrijstelling* worden echter nog wel eens door elkaar gehaald in wetgeving. De volgende bepalingen geven hiervan voorbeelden.

Artikel 21, Wet OB 1968

Bij ministeriële regeling wordt, onder daarbij te stellen voorwaarden en beperkingen, *vrijstelling* van belasting verleend voor:

- a. de invoer van goederen waarvoor aanspraak op vrijstelling van douanerechten bestaat;

(...)

Artikel 38, Wet Gwbg

1. Onze Minister kan *ambtshalve of op aanvraag vrijstelling* verlenen van de verboden, bedoeld in de artikelen 19, 20 en 22, voor het gebruik van een gewasbeschermingsmiddel overeenkomstig artikel 53 van verordening (EG) 1107/2009.
2. Een vrijstelling wordt in ieder geval verleend ter uitvoering van een communautaire maatregel, die is gericht op een te bestrijden gevaar.
3. Aan een vrijstelling kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden.
4. Indien een onverwijldde voorziening noodzakelijk is, kan Onze Minister bepalen dat de vrijstelling onmiddellijk in werking treedt. In dat geval wordt het vrijstellingsbesluit, in afwijking van artikel 3:42, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht op elektronische wijze bekendgemaakt.
5. Bij regeling van Onze Minister kan worden bepaald dat een aanvraag eerst in behandeling wordt genomen nadat een daarvoor vastgesteld bedrag is voldaan. Tevens kunnen regels worden gesteld omtrent de te volgen procedure en minimumvoorwaarden voor vrijstelling.

Artikel 34c, tweede lid, Wet OB 1968

2. *Onder bij ministeriële regeling te stellen voorwaarden en beperkingen* zijn ondernemers die uitsluitend vrijgestelde prestaties verrichten, *ontheven* van de verplichting ingevolge het eerste lid. De vorige volzin is van overeenkomstige toepassing op de vrijgestelde prestaties van ondernemers die zowel vrijgestelde als belaste prestaties verrichten.

Artikel 107, eerste lid, Gwwd

1. Onze Minister kan, voor zover het belang van de gezondheid of het welzijn van dieren dan wel, voor zover het verband houdt met niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten, het belang van de gezondheid van mensen zich daartegen niet verzet, van het bij of krachtens deze wet bepaalde *vrijstelling* of *onthefing* verlenen.

Artikel 38, Meststoffenwet

1. Bij ministeriële regeling kan *vrijstelling* worden verleend van het bij of krachtens deze wet bepaalde.
2. Onze Minister kan *onthefing* verlenen van het bij of krachtens deze wet bepaalde.
3. Aan de vrijstelling of de ontheffing kunnen voorwaarden worden verbonden.

In artikel 38 Gwbg wordt van vrijstelling gesproken terwijl in feite sprake is van een ontheffing en in artikel 34c, Wet OB 1968 wordt over 'ontheven' gesproken, terwijl in feite sprake is van 'vrijstellen' van een bepaald categorie ondernemers.

e. Erkenning

Een beschikking waarbij wordt vastgesteld dat een persoon of instelling aan bepaalde eisen voldoet wordt in wetgeving gebruikelijk aangeduid als een *erkenning* (zie Ar 5.17).

Artikel 3, Wet op de erkende onderwijsinstellingen

Onze Minister *erkent* een instelling, indien zij voldoet aan de voorschriften van deze wet en van de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 9, tweede lid. Daar waar de erkenning betrekking heeft op een instelling die mede landbouwonderwijs verzorgt, handelt Onze Minister in overeenstemming met de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Tot slot een voorbeeld van een artikel waarin alle genoemde figuren door elkaar voorkomen:

Artikel 9, Wwm

1. Het is verboden zonder *erkenning* een wapen of munitie te vervaardigen, ter beschikking te stellen, te herstellen, te beproeven of te verhandelen.
 2. Bevoegd tot het verlenen en intrekken van een erkenning, alsmede het verlengen van de geldigheidsduur daarvan, is de korpschef. Een erkenning heeft een geldigheidsduur van ten hoogste vijf jaren en kan telkens met ten hoogste vijf jaren worden verlengd.
 3. Een erkenning heeft uitsluitend betrekking op de daarin genoemde handelingen, soorten wapens en munitie en bedrijfseenheden. Indien de handelingen worden verricht in de uitoefening van een bedrijf, strekt de werking van de erkenning zich mede uit tot de beheerder.
 4. Indien een redelijk belang dit vordert, kan de korpschef bepalen dat de erkenning tevens inhoudt *vergunning* tot vervoer van wapens en munitie van de categorieën II en III.
 5. Onze Minister kan bij regeling *vrijstelling* van het verbod van het eerste lid verlenen met betrekking tot:
 - a. wapens van categorie IV;
 - b. het vervaardigen of transformeren van munitie door personen die bevoegd zijn een wapen of munitie voorhanden te hebben.
- (...)

Wat in deze bepaling erkenning wordt genoemd, is eigenlijk een vergunning (toestaan van handelingen). De erkenning kan tevens een vergunning inhouden (vierde lid) en er kan een vrijstelling verleend worden van het verbod te handelen zonder erkenning (vijfde lid).

3.3.3.4 Bevoegdheden

Gebonden bevoegdheden

Een gebonden bevoegdheid houdt in dat het bestuursorgaan geen ruimte wordt gelaten bij het uitoefenen van een bevoegdheid of het nemen van een besluit in een concreet geval. De criteria of eisen zijn dwingend en limitatief voorgeschreven in de wettelijke regeling. In geval van een gebonden bevoegdheid is feitelijk sprake van een plicht.

Een gebonden bevoegdheid wordt in de regel geformuleerd met gebruik van de indicatief praesens, eventueel met ontkenning indien het gaat om een beperking van een bevoegdheid.

Artikel 14, tweede lid, Vw 2000

2. Onze Minister *verleent* de houder van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf binnen twee weken nadat deze zich overeenkomstig artikel 54, eerste lid, onder e, heeft aangemeld, *ambtshalve een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd* onder dezelfde beperking als die waaronder de machtiging tot voorlopig verblijf is verleend.

Artikel 12, eerste lid, eerste volzin, Wet op de lijkbezorging

1. De ambtenaar van de burgerlijke stand *verleent geen verlof* tot begraving of crematie indien hij niet beschikt over een verklaring van overlijden, afgegeven door de behandelende arts of een gemeentelijke lijkschouwer, dan wel een verklaring waaruit blijkt van geen bezwaar van de officier van justitie tegen begraving of crematie.

Discretionaire bevoegdheden

Bij een discretionaire bevoegdheid laat de wetgeving ruimte aan het desbetreffende bestuursorgaan om een afweging te maken over het uitoefenen van zijn bevoegdheid of bij het nemen van een besluit. In het eerste geval is sprake van beleidsvrijheid, in het tweede geval van beoordelingsvrijheid.⁴⁰⁷

Overigens zullen discretionaire bevoegdheden zich uit de aard der zaak niet lenen voor geautomatiseerde afhandeling. Er ligt immers een afweging aan ten grondslag, waarbij vaak ook subjectieve maatstaven een rol spelen, zoals de aard en de omstandigheden van het geval. Wel zal een ICT-systeem op de wetgeving gebaseerde criteria moeten bevatten voor uitworp van gevallen ten behoeve van verdere handmatige verwerking. Een *discretionaire bevoegdheid* wordt in de regel geformuleerd met een werkwoord als *kunnen* of *bevoegd zijn* (beleidsvrijheid) of een formulering als *naar zijn oordeel* (beoordelingsvrijheid).

Artikel 14, eerste lid, Vw 2000

1. *Onze Minister is bevoegd:*

- a. de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in te willigen, af te wijzen dan wel niet in behandeling te nemen;
- b. de aanvraag tot het verlengen van de geldigheidsduur ervan in te willigen, af te wijzen dan wel niet in behandeling te nemen;
- c. een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd te wijzigen, hetzij op aanvraag van de houder van de vergunning hetzij ambtshalve wegens veranderde omstandigheden;
- d. een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in te trekken;
- e. ambtshalve een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd te verlenen.

⁴⁰⁷ Duk (1999, p. 191-199). Zo ook Schlössels & Zijlstra (2017, p. 121). Van Ommeren (1996, p. 228) spreekt een voorkeur uit voor *interpretatieruimte*, omdat interpreteren als specifieke vorm van beoordelen de activiteit van het bestuur in deze preciezer uitdrukt.

Artikel 65, eerste lid, Awr

1. Een onjuiste belastingaanslag of beschikking *kan* door de inspecteur ambtshalve worden verminderd. Een in de belastingwet voorziene vermindering, ontheffing of teruggaaf *kan* door hem ambtshalve worden verleend.

Artikel 9, derde lid, Awr

3. De inspecteur *kan* niet eerder dan na verloop van de in het eerste, onderscheidenlijk tweede lid genoemde termijn de belastingplichtige *aanmanen* binnen een door hem te stellen termijn aangifte te doen.⁴⁰⁸

Artikel 3.1, Vw 2000

1. Het indienen van een aanvraag tot het verlenen, wijzigen of verlengen van een verblijfsvergunning heeft tot gevolg dat de uitzetting achterwege blijft, tenzij de aanvraag *naar het voorlopig oordeel* van Onze Minister een herhaalde aanvraag betreft.
2. Uitzetting blijft niet achterwege, indien de aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 14 van de Wet, *naar het voorlopig oordeel* van Onze Minister, op grond van de Wet kan worden afgewezen op de grond dat de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid.

Artikel 6, eerste lid, eerste volzin, Awr

1. Met betrekking tot belastingen welke ingevolge de belastingwet bij wege van aanslag worden geheven, dan wel op aangifte worden voldaan of afgedragen, kan de inspecteur degene die *naar zijn mening* vermoedelijk belastingplichtig of inhoudingsplichtig is uitnodigen tot het doen van aangifte.

Hoewel bevoegdheden in het algemeen zo concreet en specifiek mogelijk geformuleerd moeten worden, bestaat soms behoefte aan een algemene mogelijkheid om af te wijken van de wet of om een voorziening te kunnen treffen in bijzondere gevallen. Het moet dan gaan om gevallen waarin onverkorte toepassing van de wet tot onaanvaardbare consequenties zou leiden. In dat geval kan een zogenoemde *hardheidsclausule* opgenomen worden (zie ook Ar 5.25 en 5.26). Deze verschaft het betrokken bestuursorgaan over het algemeen een ruime beleidsvrijheid (is bevoegd, kan) en beoordelingsvrijheid (namelijk ten aanzien van de vraag of sprake is van onbillijkheden van overwegende aard).

Artikel 63, Awr

Onze Minister *is bevoegd* voor bepaalde gevallen of groepen van gevallen tegemoet te komen aan onbillijkheden van overwegende aard, welke zich bij de toepassing van de belastingwet mochten voordoen.

⁴⁰⁸ Men zou kunnen twijfelen of het hier een echte discretionaire bevoegdheid van de inspecteur betreft, of meer een 'gebonden onbevoegdheid'. Als de zinsnede 'niet eerder dan ... termijn' wordt beschouwd als een voorwaarde voor het aanmanen, dan is sprake van een discretionaire bevoegdheid.

Discretionaire bevoegdheden kunnen ook gericht zijn op *toezicht* en *handhaving* (inclusief het opleggen van *sancties*). Ook daarbij is het van belang dat de bevoegdheden uitdrukkelijk en specifiek vastgelegd zijn op het niveau van de formele wet, zodat willekeur wordt voorkomen.

Artikel 81, Awr

De ambtenaren belast met het opsporen van bij de belastingwet strafbaar gestelde feiten, *zijn* te allen tijde *bevoegd* tot inbeslagneming van de ingevolge het Wetboek van Stafvordering voor inbeslagneming vatbare voorwerpen. Zij *kunnen* daartoe hun uitlevering *vorderen*.

Artikel 67a, Awr

1. Indien de belastingplichtige de aangifte voor een belasting welke bij wege van aanslag wordt geheven niet, dan wel niet binnen de ingevolge artikel 9, derde lid, gestelde termijn heeft gedaan, vormt dit een verzuim ter zake waarvan de inspecteur hem, uiterlijk bij de vaststelling van de aanslag, *een bestuurlijke boete* van ten hoogste € 5.278 *kan opleggen*.
2. Indien over een jaar zowel een aanslag als een conserverende aanslag wordt vastgesteld, *wordt de* in het eerste lid bedoelde *boete uitsluitend opgelegd* uiterlijk bij het vaststellen van de aanslag. Wordt over een jaar uitsluitend een conserverende aanslag vastgesteld, dan *wordt die boete opgelegd* bij het vaststellen van de conserverende aanslag.

3.3.4 Conclusie ten aanzien van rechten, plichten en bevoegdheden in wetgeving

Rechtsbetrekkingen worden bepaald door rechten, plichten en bevoegdheden van de actoren jegens elkaar, zoals die in wetgeving zijn vastgelegd. De vraag is of de gebruikelijke classificatie van rechten, plichten en bevoegdheden volstaat om de aard en inhoud van een rechtsbetrekking in de wetgeving te duiden met het oog op een goede vertaling van wetgeving naar specificaties voor digitale uitvoering. In deze paragraaf is dat onderzocht aan de hand van de benaderingen van Hohfeld, Van Kralingen en Breaux. Op grond van de bevindingen kan worden geconcludeerd dat de concepten recht, plicht en (gebonden en discretionaire) bevoegdheid geschikt zijn voor het bieden van duidelijkheid over de aard van de rechtsrelatie. Met het door Breaux beschreven mechanisme van afleiding (*inference*) kunnen alle relevante relaties worden afgedekt. Verder is in deze paragraaf een overzicht gegeven van de wijze waarop de wetgever de rechten, plichten en bevoegdheden uitdrukt. Daaruit blijkt dat de wetgever – in weerwil van het harmonisatiestreven in de Aanwijzingen voor de regelgeving – bedoeld of onbedoeld varieert in terminologie.

Ook gelden op grond van de Aanwijzingen voor de regelgeving conventies bij het redigeren van wetgeving die vanuit uitvoeringsperspectief minder handig zijn. Met name het descriptief formuleren van rechtsnormen door het gebruik van de indicatief praesens kan voor verwarring zorgen. Verder kunnen ongeclausuleerde delegatie en niet-limitatieve opsommingen leiden tot onduidelijkheden en tot complexiteit in de digitale uitvoering.

3.4 Gegevens en processen in wetgeving

Rechtsbetrekkingen zijn uiteraard niet de enige elementen in wetgeving die bepalend zijn voor de inrichting van digitale uitvoering. Ook de processtappen voor het nemen van een beslissing en de daarbij benodigde informatie zijn in wetgeving beschreven en moeten daaruit dus kunnen worden afgeleid voor het maken van specificaties voor ICT-systemen.

Een methode die behulpzaam kan zijn bij het bepalen van de manier waarop deze elementen in wetgeving expliciet gemaakt kunnen worden is DEMO.⁴⁰⁹ De bedenker van DEMO constateerde een kloof tussen het organiseren en informatiseren van bedrijfsprocessen, onder meer veroorzaakt door verschillende talen die de betrokkenen (van organisatieadviseur tot ICT-analist) spreken.⁴¹⁰ Het woord proces kan bijvoorbeeld voor de één een volkomen andere betekenis hebben dan voor de ander, wat de aansluiting tussen organisatieverandering en ICT-ontwikkeling bemoeilijkt.⁴¹¹

DEMO is gebaseerd op wetenschappelijke theorieën over communicatie, zoals van Searle⁴¹² en Habermas⁴¹³. Deze berusten op analyse van taalhandelingen (*speech acts*), waarin drie aspecten worden onderscheiden: de *locutie* (wat feitelijk gezegd wordt), de *illocutie* (wat bedoeld wordt) en de *perlocutie* (het effect wat bereikt wordt). Searle beschreef in het verlengde hiervan verschillende *illocutionary forces* in taalhandelingen, namelijk de bewering, de vraag, het bevel en de wens. Habermas bouwde hierop voort met zijn theorie van het 'communicatieve handelen' waarin hij taal ziet als fundament van de maatschappij. Hij maakte onderscheid tussen *systeem* (bijvoorbeeld een economie of bureaucratie), waarin doelrationeel handelen centraal staat, en *leefwereld*, waarin de communicatieve rationaliteit voorop staat. Communicatie speelt een rol in het bereiken en behouden van evenwicht tussen beide.

DEMO sluit aan op begrippen en concepten uit deze theorieën en biedt een methodiek die voor alle betrokkenen in een organisatie helderheid schept over de bouwstenen voor zowel bedrijfsprocessen als voor informatiseringssystemen. Bedrijfsprocessen bestaan uit opeenvolgende *transacties*, die steeds zijn opgebouwd uit een *verzoek*, *belofte*, *verklaring* en *acceptatie* (*regulativa* in termen van communicatietheorie). Een informatieproces is een patroon van *vraag* en *antwoord* (*constativa* in termen van communicatietheorie) dat tijdens het bedrijfsproces plaatsvindt. Het gaat niet om inhoudelijke vragen, maar om statusvragen: is een transactie afgerond of niet, en zo niet, in welke fase bevindt deze zich (verzoek, belofte etc.)? Het informatiesysteem beantwoordt deze vragen; het plaatst gegevens over de transacties in context en verstrekt zo informatie over de transacties. Het systeem is echter niet bevoegd om

409 Dietz (1996).

410 Mulder e.a. (2000).

411 Dit sluit aan bij wat in hoofdstuk 1 is opgemerkt over de gescheiden werelden van juristen en ICT-ontwikkelaars.

412 Searle (1969).

413 Habermas (1981).

nieuwe transacties (afspraken) te maken of vast te leggen. Anders gezegd: het systeem *informeert* alleen, het *communiqueert* niet.⁴¹⁴

Naast dit onderscheid tussen communiceren en informeren hanteert DEMO een organisatiemodel met drie lagen:⁴¹⁵

- de B-organisatie, waarin de B staat voor *business*. Dit is de organisatie die verantwoordelijk is voor het creëren, beslissen en beoordelen (*creating, deciding, judging*) ook wel de *essentiële organisatie*. Hij wordt in DEMO aangeduid met de kleur rood en de term *performa*.
- de I-organisatie, waarin de I staat voor *informational*. Dit is de organisatie die verantwoordelijk is voor het herinneren, ophalen en rekenen (*remembering, recalling, computing*). Hij wordt in DEMO aangeduid met de kleur groen en de term *informa*.
- de D-organisatie, waarin de D staat voor *documental*. Dit is de organisatie die verantwoordelijk is voor opslaan, ontvangen en overdragen van informatie (*storing, receiving, transmitting*). Hij wordt in DEMO aangeduid met de kleur blauw en de term *forma*.

Het gaat hier overigens niet om organisaties in de fysieke zin van het woord, maar om aspecten van een fysieke organisatie of ‘brillen’ waarmee men naar een organisatie kan kijken. In de termen en beschrijving van de *performa*, *informa* en *forma* komen de genoemde elementen van taalhandelingen terug.

Om het concept van DEMO te illustreren, is in figuur 3.7 de beschrijving opgenomen van een proces om lid te worden van een tennisclub, waarin de rode *performa*-, de groene *informa*- en de blauwe *forma*-elementen zijn gemarkeerd.⁴¹⁶

414 Zie de passage in paragraaf 3.3.3.4 (discretionaire bevoegdheid) over uitworp uit een systeem van gevallen die verder handmatig behandeld moeten worden. Een informatieproces kan dit aansturen.

415 Dietz (1996, p. 18) en (2012) en Perinforma (2012, p. 29).

416 Overgenomen uit Perinforma (2012, p. 38).

One can become member of the tennis club Volley by sending a letter to the club by postal mail. In the letter one has to mention one's surname and first name, birth date, sex, Telephone number, and postal mail address (street, house number, zip code, and town). Adam, the administrator of Volley, empties the mailbox daily and checks whether the information provided is complete. If not, he makes a telephone call to the sender in order to complete the data. Once a letter is complete, Adam writes an incoming mail number and the date on the letter, records the letter in the letter book, and puts it in a folder. Every Wednesday evening, Adam takes the folder to Eve, the secretary of Volley. He also takes the member register with him. If Eve decides that an applicant can become member of Volley, she stamps 'new member' on the letter and writes the date below it. She then hands the letter to Adam in order to add the new member to the member register. This is a book with numbered lines. Each new member is entered on a new line. The line number is the number by which the new member is referenced in the administration. Next, Eve calculates the fee that the new member has to pay for the remaining part of the calendar year. She asks Adam for the annual fee, as decided at the general assembly, which Adam has recorded on a sheet of paper in his files. Then, she asks Adam to write down the amount in the member register. If Eve does not allow an applicant to become member (e.g., because he or she is too young or because the maximum number of members has been reached), Adam will send a letter in which he explains why the applicant cannot (yet) become member of Volley. When all applications are processed, Adam takes the letters and the member register home and prepares an invoice to all new members for the payment of the first fee. He sends these invoices by postal mail. Payments have to be performed by bank transfers. As soon as a bank statement is received, Adam prints a card on which the member number, the starting date, the name, the date of birth, the sex, and the residence are mentioned. The card is sent to the new member by postal mail.

Figuur 3.7 Illustratie van de verschillende organisatie-aspecten in DEMO

DEMO biedt naast de genoemde onderdelen een notatiewijze waarmee transacties en informatieprocessen eenduidig kunnen worden weergegeven, zodat ze begrijpelijk zijn voor alle disciplines die betrokken zijn bij inrichting van een organisatie en haar informatiesystemen. Op deze notatiewijze wordt hier verder niet ingegaan.

Ook in wetgeving zien we elementen uit de performa, informa en forma terug. De Aanwijzingen voor de regelgeving zouden zelfs kunnen worden beschouwd als de performa, informa en forma van de wetgevingsorganisatie. Ook de Awb bevat veel generieke performa-, informa- en forma-elementen.

In het onderstaande zijn de verschillende elementen in een aantal wetsartikelen en Aanwijzingen voor de regelgeving gemarkeerd.

Voorbeelden

Artikel 3:41 Awb

1. De **bekendmaking van besluiten** die tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, geschiedt door **toezending of uitreiking aan hen, onder wie begrepen de aanvrager.**
2. Indien de **bekendmaking van het besluit** niet kan geschieden op de wijze als voorzien in het eerste lid, geschiedt zij op een andere geschikte wijze.

Artikel 2.3 Wet IB 2001

De **inkomstenbelasting wordt geheven over** het door de belastingplichtige in het kalenderjaar genoten:

- a. belastbare inkomen uit werk en woning;
- b. belastbare inkomen uit aanmerkelijk belang en
- c. belastbare inkomen uit sparen en beleggen.

Artikel 2:394, eerste lid, BW

1. De rechtspersoon is **verplicht tot openbaarmaking van de jaarrekening binnen acht dagen** na de vaststelling. De **openbaarmaking geschiedt door deponering van de volledig in de Nederlandse taal gestelde jaarrekening of, als die niet is vervaardigd, de jaarrekening in het Frans, Duits of Engels, bij het handelsregister, indien van toepassing op de wijze als voorgeschreven bij of krachtens artikel 19a van de Handelsregisterwet 2007. De dag van vaststelling moet zijn vermeld.**
[...]

Ar 5.25, derde lid

3. Indien **de toepassing van een hardheidsclausule voor bepaalde gevallen voldoende is uitgekristalliseerd** en daardoor een **bestendig karakter heeft gekregen, wordt dit bestendige beleid in een algemeen verbindend voorschrift neergelegd.**

Ar 5.26, tweede lid

2. Voor **een hardheidsclausule** wordt het volgende model als uitgangspunt genomen:

..... (aanduiding bestuursorgaan) kan artikel buiten toepassing laten of daarvan afwijken voor zover toepassing gelet op het belang van (aanduiding doel of strekking van de regeling) zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.⁴¹⁷

417 In de wet waarin deze bepaling wordt opgenomen, zal de markering anders zijn, omdat het dan gaat om de perfoma, informa en forma in de context van de desbetreffende wet.

De voorbeelden laten zien dat de elementen in alle soorten rechtsnormen voorkomen. Het onderscheiden van de *performa*, *informa* en *forma* bij de redactie van wetgeving kan bijdragen aan het de volledigheid en eenduidigheid van de wettelijke bepalingen, en het bespreekbaar maken van de interpretatie van wetgeving ten behoeve van de inrichting van de uitvoering. Ze maken het mogelijk om te beoordelen of alle elementen die nodig zijn om de uitvoering van de wet te kunnen ‘organiseren’ aanwezig zijn.

3.5 Beschouwing

De structuur van wetgeving is bepalend voor de betekenis ervan. Een juiste interpretatie van die betekenis is op haar beurt bepalend voor de juiste uitvoering van wetgeving. De wetgever maakt het de uitvoering (maar ook de ‘rechtsonderhorigen’) wat dit betreft niet gemakkelijk. In dit licht is het volgende citaat van Van Hoecke uit 1988 nog steeds actueel:⁴¹⁸

“De rechtsnormen blijken op een vrij complexe manier in wetteksten geformuleerd te worden. De precieze inhoud van deze normen kan doorgaans slechts bepaald worden wanneer:

- a. de descriptieve formulering van de wettekst in een prescriptieve wordt omgezet;
- b. de betrokken wettekst gerelateerd wordt aan stipulatieve definities die onder diverse vormen elders in de wetgeving voorkomen;
- c. de betrokken wettekst in verband gebracht wordt met andere wettelijke normen die er de basis of de precisering van vormen.”

Aan het kunnen duiden van formele structurelementen (onderdeel van de punten b en c in het citaat) is al het nodige gedaan door het als *hyperlink* weergeven van aangehaalde artikelen andere regelingsonderdelen in het basiswettenbestand op wetten.nl. Het expliciet maken van de materiële structuur (de juridische concepten, waaronder rechtsbetrekkingen, impliciete relaties e.d., onderdeel van de punten a, b en c in het citaat) blijft daar vooralsnog bij achter.

De uitvoeringspraktijk heeft belang bij duidelijkheid over de betekenis van deze concepten om de vertaling van wetgeving naar specificaties voor digitale uitvoering te vergemakkelijken en om duurzame relaties te kunnen leggen tussen die specificaties en de wetgeving. Dat dient transparantie en legitimiteit (wat een systeem of applicatie ‘doet’ is aantoonbaar in overeenstemming met de wetgeving) en de beheersbaarheid (de impact van nieuwe wetgeving op specificaties is gemakkelijker te detecteren). Het kan daarmee kennisgebaseerd werken ondersteunen.

In dit hoofdstuk zijn verschillende benaderingen beschreven om naar de materiële structuur van wetgeving te kijken. Aandacht is besteed aan de *fundamental legal relations* van Hohfeld, waarop onder meer het referentiemodel voor op wetgeving

⁴¹⁸ Van Hoecke (1988, p. 201).

gebaseerde ICT-ondersteunde dienstverlening (Nijssen e.a.) en de formele taal FLINT (Van Engers & Van Doesburg) zijn gebaseerd. Daarnaast is gekeken naar de op *requirements engineering* gebaseerde (en door Hohfeld geïnspireerde) benaderingen van Van Kralingen en Breaux, die uitgaan van *norm frames* om verschillende elementen in rechtsnormen te classificeren en ordenen. Deze benaderingen zijn met name gericht op het nauwkeurig bepalen van de rechtsbetrekkingen tussen actoren en de veranderingen daarin, die op hun beurt weer vergelijkbaar zijn met de *states* en *state transitions* die de werking van een ICT-systeem bepalen.

Tot slot is aan de hand van de DEMO-methode van Dietz aandacht besteed aan de informatie- en proceselementen in wetgeving, omdat ook die van groot belang zijn voor het (geautomatiseerd) nemen van juiste beslissingen.

De beschreven benaderingen verschillen uiteraard, maar de grote gemene deler is dat ze aanknopingspunten bieden om eenduidig vast te stellen wat de rechtsbetrekkingen zijn die uit de wetgeving voortvloeien, wie de subjecten c.q. actoren zijn, hoe die rechtsbetrekkingen onder invloed van rechtsfeiten c.q. handelingen veranderen, welke informatie daarvoor nodig is en welke de processtappen daarbij (moeten) worden gezet.

Op grond van de analyse en bevindingen in dit hoofdstuk, wordt in hoofdstuk 4 een aanpak uitgewerkt om de genoemde elementen in wetgeving explicieter en eenduidiger weer te geven, zonder de wetgever in een keurslijf van eenvormigheid te dwingen.

4 Naar een aanpak voor het expliciteren van de betekenis van wetgeving: taalmodel en wetgevingsvocabulary

*En zelfs als het zo zou het zijn dat de rechtsvindingspraktijk in staat is een grote dosis wettelijke dubbelzinnigheid te verwerken, dan verdient het toch nog geen aanbeveling dat wetsontwerpers de vrijheid nemen de nauwkeurigheid van hun teksten op dit incasseringsvermogen af te stemmen.*⁴¹⁹

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 zijn elementen van de formele en materiële structuur van wetgeving beschreven vanuit het perspectief uitvoeringspraktijk. Herkenbaarheid van deze elementen kan de goede vertaling van wettelijke regels naar specificaties voor de digitale uitvoering bevorderen. De formele structuur (gelaagdheid en indeling van wettelijke regelingen) draagt bij aan het inzicht in de verzameling wettelijke regels waarvoor een dienst of proces ingericht moet worden. Door middel van het inzetten van linked data kan dit inzicht ook daadwerkelijk gecreëerd worden. In hoofdstuk 2 is de techniek van linked data op hoofdlijnen beschreven en in hoofdstuk 5 zal nader worden ingegaan op de toepassing ervan in het wetgevingsproces.

De materiële structuur van wetgeving is essentieel voor het bepalen van de betekenis van de regels. De belangrijkste elementen van de materiële structuur zijn de rechtsnormen waarin rechtsbetrekkingen zijn vastgelegd en die rechtsfeiten beschrijven die tot rechtsgevolgen en daarmee tot nieuwe rechtsbetrekkingen leiden. Ook van belang zijn de afleidingsregels, die aard, inhoud en omvang van de rechtsbetrekkingen bepalen en die de processtappen en informatie beschrijven op grond waarvan de rechtsgevolgen bepaald worden.

Dit hoofdstuk bevat – op basis van de uitgevoerde analyse van de structuur van wetgeving – de tweede stap in de uitwerking van de eerste drie deelvragen die in hoofdstuk 1 zijn geformuleerd. Die tweede stap is een aanpak om de betekenis van elementen van rechtsnormen expliciet te maken, ter ondersteuning van de eenduidige interpretatie van wetgeving voor de vertaalslag naar (digitale) uitvoeringspraktijk. Die aanpak bestaat uit drie onderdelen, namelijk een *taalmodel* en een *wetgevingsvocabulary*, en toepassing van *linked data*. In paragraaf 4.2 worden deze onderdelen kort toegelicht; aan opbouw van het taalmodel en wetgevingsvocabulary wordt vervolgens uitgebreid aandacht besteed in de paragrafen 4.3 en 4.4. Voorbeelden van toepassing van het taalmodel in wetgeving en van een aantal ingangen in het wetgevingsvocabulary zijn opgenomen in paragraaf 4.5. De merites van linked data voor het verhelderen van

419 Ruiter (1987, p. 159).

relaties in wetgeving en met daaraan gerelateerde documenten is meegenomen bij de beschrijving van deze voorbeelden. Het hoofdstuk wordt in paragraaf 4.6 afgesloten met een beschouwing van de bevindingen.

4.2 Toelichting op de onderdelen van de aanpak

Taalmodel

Het eerste onderdeel, het taalmodel, is in feite een set *labels* die de betekenis van juridische concepten (zoals actoren, rechtsbetrekkingen en rechtsfeiten) in wetgeving eenduidig aangeven, ook al worden daarvoor in regelingen verschillende formuleringen gebruikt. Door het toepassing van het model bij de redactie van wetgeving kunnen verschillende talige uitdrukkingen van elementen in wetgeving, zoals die in hoofdstuk 3 zijn beschreven, van een eenduidig etiket worden voorzien in de tekst van de regeling zelf. Dit wordt verder aangeduid als *annoteren*.⁴²⁰

Het taalmodel is (deels) vergelijkbaar met wat in de informatica en in de wereld van het *semantic web*⁴²¹ wordt aangeduid als een *ontologie*: een schema van concepten en relaties tussen die concepten, dat gebruikt wordt om een bepaald kennisdomein te beschrijven en te representeren. Met een ontologie kunnen voor de concepten gebruikte termen worden geclassificeerd, relaties tussen de concepten worden beschreven en beperkingen aan die relaties worden gedefinieerd. Ontologieën spelen een belangrijke rol bij het integreren en ontsluiten van gegevens uit verschillende bronnen (bijvoorbeeld databases of websites op het internet), zonder dat die gegevens daarvoor hoeven te worden ondergebracht in één nieuwe bron.⁴²² Ze helpen bij het opheffen van ambiguïteit als gevolg van het hanteren van verschillende termen in verschillende bronnen, en maken het mogelijk om nieuwe relaties te leggen als gegevens worden toegevoegd aan een bron.

Voorbeeld

Een boekhandel wil in het informatiesysteem voor de klantenservice gegevens over boeken uit databases of van websites van verschillende uitgevers integreren, maar de ene uitgever gebruikt de term *auteur* en de ander de term *schrijver*. Dan is een label nodig dat de relatie tussen auteur en schrijver uitdrukt, of een label met een overkoepelende term die de termen auteur en schrijver classificeert. De overkoepelende term die het

420 Zie over de verhouding tot het begrip 'annotatie' zoals dat in de juridische wereld gebruikelijk is paragraaf 1.5.

421 Zie paragraaf 2.5.2.2.

422 Dit laat zich vergelijken met de manier waarop we muziek luisteren via een PC, tablet of smartphone: de nummers worden tegenwoordig veelal niet meer gedownload uit een online database (bijvoorbeeld de 'muziekwinkel' iTunes van Apple) en opgeslagen in het geheugen van het apparaat, maar via een *streaming* muziekdienst (zoals Spotify of Deezer) direct vanuit de bron beluisterd.

concept aanduidt zou bijvoorbeeld *creator* kunnen zijn. Daarmee wordt de ambiguïteit in de verschillende datasets opgeheven en wordt gezorgd dat het informatiesysteem bij bevraging volledige informatie oplevert.⁴²³

Er zijn verschillende soorten ontologieën. Een ontologie kan betrekking hebben op een bepaald domein of onderwerp; in dat geval wordt van een *domain ontology* gesproken. Een ontologie kan ook een heel breed terrein bestrijken; in dat geval wordt gesproken van een *upper ontology*.⁴²⁴

We kunnen wetgeving beschouwen als een domein waarover een of meer ontologieën gemaakt kunnen worden om de kennis te ontsluiten die in die wetgeving besloten ligt. Een *domain ontology* kan dan bijvoorbeeld de belasting- of socialezekerheidswetgeving betreffen en een *upper ontology* de Nederlandse wetgeving in het algemeen.

De verschillende wetten vormen de bronnen en de uitvoeringsorganisatie kan worden gezien als de boekhandelaar die de informatie uit die bronnen moet vertalen naar het informatiesysteem waarmee hij burgers en bedrijven ‘bedient’, bijvoorbeeld door het verstrekken van informatie over de geldende regels of het nemen van een besluit over hun rechten of plichten. Zoals uit de voorbeelden in paragraaf 3.3.3 blijkt, worden in wetgeving vaak verschillende termen voor dezelfde elementen gebruikt, of laat de wetgever zaken impliciet.⁴²⁵ Het toekennen aan formuleringen van labels die de betekenis daarvan duiden, kan ambiguïteit of onduidelijkheid worden weggenomen of in elk geval verminderd.

Hoewel het hier gepresenteerde model trekken heeft van een ontologie, is om vier redenen gekozen voor de aanduiding *taalmodel*. De eerste reden is dat de functie van het taalmodel anders is dan gebruikelijk: het model is niet primair gericht op het (geautomatiseerd) integreren of ontsluiten van (wetgevings)bronnen, maar op het ondersteunen van de interpretatie en analyse van die bronnen in de uitvoering van wetgeving, zodat elementen daaruit op een juiste wijze in specificaties voor ICT-systemen omgezet kunnen worden. Dit door het annoteren van wetgeving met behulp van het model bij het opstellen van wetgeving. Het gebruiken van de term ontologie zou tot verwarring kunnen leiden en tot een verkeerde indruk over de functie en het toepassingsgebied van het model. Juist omdat het hier gaat om een manier om ambiguïteit van natuurlijke taal in wetgeving weg te nemen, is het zaak om een term te kiezen die niet bijdraagt aan die ambiguïteit (van het begrip ontologie in dit geval). De tweede reden is dat het taalmodel weliswaar voorziet in een set labels om de betekenis van elementen in wetgeving te duiden, maar (nog) niet in een taal of notatie-

423 De omschrijving van ontologie en het voorbeeld zijn ontleend aan <http://www.w3.org/2001/sw/SW-FAQ#whont>.

424 Zie ook Breaux (2009, p. 23-25): “The reusable, domain-independent upper ontology is a semantic model that assigns meaning to frames, which consist of phrases and sentences that are identified by an engineer in a legal text.”

425 Van Engers & Van Doesburg (2016, p. 44 en 48) illustreren dit aan de hand van onduidelijkheden in de regels in de Vw 2000 voor verblijf voor studiedoeleinden.

wijze – in de regel aangeduid als een *syntax* – om deze toe te passen.⁴²⁶ Enerzijds gaat het ontwikkelen van zo'n *syntax* de scope van dit onderzoek te buiten, anderzijds valt het ook buiten mijn vaardigheden om deze te ontwikkelen. In hoofdstuk 5 wordt wel een functionele beschrijving gegeven van de toepassing van het model in het wetgevingsproces. Doorontwikkeling van het taalmodel tot een echte ontologie vraagt nader onderzoek, met inzet van andere disciplines dan de juridische. Dat kan het model ook bruikbaar maken voor het ontsluiten van wetgevingsbronnen.

De derde reden is dat het taalmodel, anders dan veel ontologieën, geen hiërarchische structuur kent met bijvoorbeeld klassen, attributen of eigenschappen.⁴²⁷ Ook dit is te verklaren vanuit het doel van het taalmodel: het is niet primair gericht op het ordenen van informatie ten behoeve van ontsluiting ervan, maar voor de expliciteren van betekenis van elementen in wetgeving. De interpretatie die met behulp daarvan gemaakt wordt, is wel bedoeld als basis voor het ordenen van elementen uit de wetgeving, namelijk in kennismodellen voor digitale uitvoering. Bij die volgende stap kan een 'echte' ontologie worden ingezet.⁴²⁸

De vierde reden is dat de term taalmodel beter aansluit bij de talige omgeving van de wetgever. Die aansluiting is van belang om succesvol de brug te slaan tussen de werelden van wetgevers en ICT-ontwerpers: betrokkenen moeten elkaar kunnen begrijpen, maar daarvoor hoeven ze niet direct alle voor hen vertrouwde denkkaders en uitdrukkingswijzen los te laten. Een stap-voor-stapbenadering die de eigen referentiekaders van de verschillende partijen respecteert is waarschijnlijk productiever om uiteindelijk tot een gedeeld referentiekader te komen.⁴²⁹

Zoals gezegd is een functie van het taalmodel om wetgevingsjuristen in staat te stellen begrippen en formuleringen die (elementen uit) rechtsnormen uitdrukken, te annoteren bij de redactie van wetgeving. Deze annotaties zijn vergelijkbaar met de *glossen* die juristen nu vaak met markeerstift of potlood in de tekst van een papieren wettenbundel maken. Op deze manier voegen ze in feite *metadata* toe aan de regelingstekst: aantekeningen die informatie geven over de betekenis. Om die metadata herbruikbaar te maken, zou dat digitaal moeten gebeuren en liefst al bij het maken van regelingsteksten, met behulp van een specifieke toepassing voor het redigeren van regelingen.⁴³⁰ De metadata worden dan toegevoegd in de vorm van

426 Zie de *frame based markup language* bij Breaux (2009, p. 26-28).

427 Dit met uitzondering van twee onderdelen van het taalmodel: de rechtsbetrekkingstypen en rechtsfeit-typen kennen een nadere onderverdeling. Zie paragraaf 4.3.

428 Er zijn verschillende ontologieën voor het juridische domein ontwikkeld, bijvoorbeeld LKIF Core. Zie Hoekstra e.a. (2007).

429 Het ideale eindbeeld zou zijn dat wetgevers en ICT-ontwerpers de specificaties die uit nieuw beleid voortvloeien in een gezamenlijke generieke 'regeltaal' opstellen. Op basis van deze gedeelde kennisbron kunnen de wetgevers vervolgens de wettelijke regeling opstellen en de ICT-ontwerpers de softwarecode genereren. In hoofdstuk 5 worden veranderingen in het wetgevingsproces beschreven die uiteindelijk tot dit eindbeeld zouden kunnen leiden.

430 Digitale wettenbundels hebben al wel de mogelijkheid om tekst te markeren of daaraan aantekeningen toe te voegen, bijvoorbeeld de app *Wettenpocket* van KOOP. Daarbij gaat het echter om teksten van geldende wetgeving en zijn de aantekeningen alleen zichtbaar voor de gebruiker zelf. Op een specifieke editomgeving voor wetgeving wordt ingegaan in paragraaf 5.3.

links. Bij een beweging van de muis over zo'n link of bij het aanklikken ervan wordt (de informatie in) het label zichtbaar.

Door het toevoegen van informatie over de betekenis doet de wetgevingsjurist als het ware de 'voorwas' voor de analyse en interpretatie van wetgeving door informatie-analisten en architecten die belast zijn met het opstellen van specificaties voor ICT-systemen in de uitvoering. Zoals uit de praktijkvoorbeelden in hoofdstuk 2 bleek, wordt die interpretatie en analyse vaak nog niet gestructureerd en op een methodische wijze aangepakt, maar varen betrokkenen op eigen (impliciete) kennis of op ervaring uit eerdere trajecten.⁴³¹ Dat maakt ook dat de documentatie van het proces vaak summier is en de herleidbaarheid van de specificaties naar de wettelijke bronnen gering of geheel afwezig. Los van de wenselijkheid dat wetgevingsjuristen en ICT-ontwerpers gezamenlijk optrekken in het totstandkomingsproces van wetgeving en digitale uitvoering,⁴³² kan toepassing van het taalmodel dus meerwaarde hebben. Er is – met name vanuit het perspectief van (rechts)informatica en kunstmatige intelligentie – al het nodige onderzoek gedaan naar methoden om de interpretatie en analyse van wetgeving te ondersteunen.⁴³³ Ook bij de Belastingdienst en de IND wordt – in samenwerking met universiteiten – onderzoek gedaan naar geavanceerdere methoden voor het opstellen van specificaties voor systemen.⁴³⁴ Relevante aanknopingspunten zijn ook te vinden in onderzoek naar de ondersteuning van *requirements engineering*.⁴³⁵ Voor de uitwerking van het taalmodel is geput uit dit onderzoek, om de manier waarop betrokkenen vanuit een technische discipline tegen wetgeving aankijken te kunnen 'vatten' en zo tot labels te komen die de betekenis geven die zij nodig hebben voor hun werk. De beschrijving van het taalmodel is opgenomen in paragraaf 4.2.

Wetgevingsvocabulaire

Het tweede onderdeel van de aanpak is een *wetgevingsvocabulaire*. Als voor de met behulp van het taalmodel in wetgeving aangebrachte links een standaard formaat⁴³⁶ wordt gebruikt, is het mogelijk om alle begrippen en formuleringen die bij een bepaald label c.q. element horen met behulp van een zoekmachine te verzamelen en in een lijst te zetten, bij voorkeur met een verwijzing⁴³⁷ naar de artikelen of artikelonderdelen in de wettelijke regelingen waarin zij voorkomen. Op die manier kan een *voca-*

431 Zie paragraaf 2.4. Ook bijlage B illustreert de wijze waarop specificaties tot stand komen. Hier komen veel (ongestructureerde) discussies in overleggen en mailwisselingen bij te pas.

432 Zoals al bepleit door Hirsch Ballin (1985) en Groothuis (2005).

433 Breaux (2009), Ingolfo (2013, 2014), Van Kralingen (1997). Zie ook verwijzingen naar onderzoek in de noten 270, 271 en 272.

434 Van Engers & Van Doesburg (2015, 2015a, 2016), Van Doesburg (2018) en Van Doesburg e.a. (2016). Zie ook het verslag van de Lorentz workshop ICT with Industry 2015, <http://www.nwo.nl/documents/ew/ict-with-industry/proceedings/towards-a-method-for-a-formal-analysis-of-law> en paragraaf 2.4.3. Ontwikkeling van een aanpak voor Wendbare wetsuitvoering bij de Belastingdienst is beschreven in paragraaf 2.4.2.4.

435 Zie hierover paragraaf 3.3.2.

436 De in paragraaf 2.5.2.2 beschreven standaarden voor *linked data*.

437 Via een permanente link naar het basiswettenbestand op wetten.nl (zie paragraaf 2.5.2.2).

bulaire worden gecreëerd van begrippen en formuleringen in wetgeving, geordend per element uit het taalmodel.⁴³⁸ In paragraaf 4.3 wordt nader ingegaan op de functies van zo'n wetgevingsvocabulary.

Zoals het hiervoor beschreven taalmodel trekken vertoont van een ontologie, zo zou het vocabulaire vergeleken kunnen worden met een *thesaurus* of een *taxonomie*. Er zijn echter verschillen die de keuze voor de term wetgevingsvocabulary ondersteunen.

In de taalkunde wordt onder een *thesaurus* verstaan een logisch-systematisch woordenboek waarin begrippen worden gecategoriseerd en vergeleken met verwante begrippen. Dit wordt ook wel een betekeniswoordenboek genoemd, waarin de betekenis niet wordt bepaald door de verklaring ervan, maar door de situering van het woord binnen een geheel.⁴³⁹ Het verschil met het hier beschreven wetgevingsvocabulary is dat de begrippen hun plaats niet krijgen door vergelijking met elkaar, maar op basis van het toegekende label uit het taalmodel.

Een *taxonomie* is een systematische ordening op basis van vooraf of achteraf bepaalde criteria. Dit begrip stamt oorspronkelijk uit de biologie, waar het wordt gebruikt voor de classificatie van levende wezens en planten. Het ziet dan zowel op de activiteit (het classificeren), als het eindproduct daarvan (een hiërarchisch model). Inmiddels is het begrip ook in de ICT gemeengoed, in het licht van de behoefte om te komen tot gemeenschappelijke terminologie voor de ordening en integratie van informatie in (database)systemen. Een voorbeeld is de in paragraaf 2.4.4 beschreven NT voor jaarrekeningen en fiscale aangiftes in de standaard XBRL.

Een ander voorbeeld van een taxonomie is de NFLT. Deze taxonomie is gerealiseerd door een samenwerkingsverband van de Belastingdienst, de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs en een aantal uitgevers.⁴⁴⁰ Deze taxonomie bevat een zoveel mogelijk hiërarchische classificatie van begrippen uit de belastingwetgeving, opgebouwd vanuit het perspectief van de fiscalist: de manier waarop hij zoekt en de begrippen die hij hanteert zijn als uitgangspunt genomen.⁴⁴¹ Om die reden zijn de principes voor opbouw van een taxonomie (onder meer ordening volgens het principe van *supertype-subtype*) niet altijd strikt gehanteerd. De NFLT heeft verder – zoals de beschrijving op de website aangeeft – ook eigenschappen van een thesaurus. Op basis van de NFLT kunnen wetgeving, literatuur en jurisprudentie over fiscale leerstukken (aangeduid als *contentverzamelingen*) in digitale bronnen geïnclassificeerd worden ten behoeve van hun ontsluiting.⁴⁴² Een heel belangrijke bron, de fiscale wetgeving, is direct gekop-

438 De Groot (1996, p. 158-161) beschrijft een dergelijke inventarisatie van termen onder de noemer 'rechtstaalbestand'.

439 Zie <http://nl.wikipedia.org/wiki/Thesaurus>. Voor een voorbeeld van een thesaurus zie Brouwers (2002).

440 <https://fiscaletaxonomie.pleio.nl>.

441 Het gaat dus niet om wettelijk gedefinieerde begrippen.

442 Voorbeelden zijn LegalIntelligence en TaxIntelligence (<https://www.legalintelligence.com>), maar ook <https://www.rechtspraak.nl>. Bij mijn literatuuronderzoek stuitte ik op een boekje uit 1958 van L. Drukker, Repertorium op de bijzondere wetten (met voorwoord van Langemeijer). Daarin zijn aan de hand van 'woorden en uitdrukkingen' en verschillende rubrieken (van 'aansprakelijkheid' tot 'zondag') 2450 rechterlijke uitspraken uit de periode 1933-1958 gecategoriseerd, plus nog ruim 200 uit de periode

peld aan de NFLT door middel van hyperlinks naar de toepasselijke artikelen in de belastingwetgeving.

Het verschil tussen deze taxonomieën en het wetgevingsvocabulaire is dat de taxonomieën in de wetgeving gebruikte begrippen ordenen ten behoeve van ontsluiting van bronnen (de NFLT) of het genereren van financiële rapportages (NT). Ze zijn dus gericht op het gebruik c.q. de naleving en uitvoering van de wetgeving. Het wetgevingsvocabulaire is er enerzijds op gericht om de wetgever inzicht te bieden in gebruikte begrippen en formuleringen voor elementen uit het taalmodel, teneinde consistent taalgebruik en eenduidige betekenis van wetgeving te ondersteunen. Anderzijds kan de toepasser van de wetgeving in het vocabulaire terugvinden bij welk element een formulering behoort, het vergelijken met andere formuleringen voor dat element en de betekenis vaststellen. Het vocabulaire kan daarmee het juist *interpreteren* van (elementen in) wetgeving ten behoeve van het ontwikkelen of beheren van taxonomieën zoals de NT en de NFLT (maar ook (andere) specificaties voor digitale uitvoering) ondersteunen.

Linked data

Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven, is de afgelopen jaren in het project LIDO een infrastructuur gerealiseerd om linked data te kunnen inzetten voor het ontsluiten van wetgeving en daaraan gerelateerde informatie. In dit hoofdstuk wordt getoond hoe linked data, in het verlengde van taalmodel en wetgevingsvocabulaire, kan bijdragen aan het verhelderen van relaties in wetgeving, en tussen wetgeving en toelichtende documenten.

4.3 Beschrijving van het taalmodel

Het taalmodel voor wetgeving is gebaseerd op de beschrijving van de materiële structuur van wetgeving in paragraaf 3.2. Het betreft alle soorten rechtsnormen die in paragraaf 3.2.3.2 zijn beschreven, dus gedragsnormen, bevoegdheidsnormen, hulpnormen en afleidingsregels. Het model maakt echter geen expliciet onderscheid tussen deze soorten normen. Alle normen in de wetgeving zijn immers in principe relevant voor de (digitale) diensten en processen die moeten worden ingericht voor de uitvoering van wetgeving en voor de administraties die daarvoor moeten worden ingericht en bijgehouden. En zo dat niet het geval is, dan is het van belang dat op grond van een eenduidige interpretatie vast te stellen. Daarbij komt dat de grens tussen verschillende soorten rechtsnormen niet altijd zo scherp te trekken is. Zo bevatten begripsbepalingen soms ook normerende elementen en kunnen elementen van afleidingsregels onderdeel uitmaken van een gedrags- of bevoegdheidsnorm.⁴⁴³ Dat is

1913-1933. Een 'rechtspraak.nl avant la lettre', die me nog eens deed beseffen welke rijkdom moderne technologie ons biedt als het gaat om informatie- en kennisvergarig.

443 Voor voorbeelden zie paragraaf 3.2.3.2.

geen probleem, zo lang de elementen duidelijk herkenbaar zijn.⁴⁴⁴ Voor het algemeen houden van het model pleit ook dat wetgevingsjuristen niet eerst de aard van de norm hoeven te identificeren voor zij deze van de juiste annotatie kunnen voorzien.

Het taalmodel strekt zich niet uit tot delegatiebepalingen en tot relaties tussen rechtsnormen. Delegatiebepalingen bepalen mede de formele structuur van wetgeving en zijn met name van belang voor de vraag wat het relevante bestand materiële normen is dat het beoogde gedrag of de uit te voeren taak reguleert.⁴⁴⁵ Het is daarom van belang dat gedelegeerde regelingen gemakkelijk te vinden zijn en dat de daarin opgenomen normen te herleiden zijn naar de rechtsnormen waaraan ze uitwerking geven. Dat is veeleer een kwestie van geavanceerde(re) links in het basiswettenbestand dan van markeren van de betekenis van elementen in deze normen, ook omdat delegatiebepalingen vrij vormvast zijn.

Ook bij bepalingen die relaties tussen rechtsnormen aangeven, met formuleringen als *van (overeenkomstige) toepassing* en *in afwijking van*,⁴⁴⁶ is het belangrijk dat het artikel(onderdeel) waar zij naar verwijzen goed vindbaar is. Ook hierbij is nauwkeurig en fijnmazig linken naar het genoemde artikel(onderdeel) belangrijker dan het annoteren van het verwijzende element als zodanig. Het al in het redactieproces van wetgeving toepassen van linked data draagt bij aan het verduidelijken van dit soort relaties.

Het is voor de juiste uitvoering van wetgeving van belang om in elk geval de rechtsbetrekkingen in rechtsnormen expliciet te maken, omdat deze de rechtmatigheid van het handelen van betrokkenen bepalen.⁴⁴⁷ Om deze rechtsbetrekkingen te duiden wordt op basis van de bevindingen in paragraaf 3.3 een eenvoudige classificatie van rechten, plichten en bevoegdheden gebruikt. De rechtsbetrekkingen worden wat betreft duur, omvang, benodigde informatie, vormvoorschriften e.d. ingevuld door middel van verschillende soorten afleidingsregels.⁴⁴⁸ Ook de elementen uit die afleidingsregels komen dus terug in het model. In figuur 4.1 is het model uitgeschreven.

444 Van gebruik van het taalmodel kan op langere termijn wel een structurerende werking uitgaan: als evident is dat een bepaalde structuur of formulering in wettelijke bepalingen de uitvoerbaarheid ten goede komt, ligt het voor de hand dat de wetgever die overneemt, bijvoorbeeld door opneming in de Aanwijzingen voor de regelgeving.

445 Zie paragraaf 3.2.2.2.

446 Zie paragraaf 3.2.3.4.

447 Zie het voorbeeld van de inkomensafhankelijke huurverhoging in paragraaf 4.5.2.

448 Zie paragraaf 3.2.3.2.

Element	Vraag	Omschrijving, wijze van uitdrukken
subject	Wie?	handelende persoon of entiteit, of persoon of entiteit in bepaalde situatie <i>zelfstandig naamwoord</i>
object	Wat?	voorwerp (persoon of zaak) van de handeling of situatie <i>zelfstandig naamwoord</i>
doel	Waarop, waartoe? Op wie, tot wie?	degene tot wie, of datgene waarop de handeling of situatie zich richt <i>zelfstandig naamwoord, persoon of zaak, vaak vergezeld van een voorzetsel (bijwoordelijke bepaling)</i>
rechtsbetrekkingstype	Hoe?	normoperator bij de handeling of situatie die een bestaande recht-plichtverhouding uitdrukt ¹ – recht <i>kan, mag, met hoofdwerkwoord heeft recht op</i> – plicht <i>indicatief praesens van hoofdwerkwoord of constructie met moet, dient, is verplicht, kan niet, mag niet, is verboden</i>
rechtsfeittyte	Hoe?	normoperator bij de handeling of situatie die een rechtsbetrekking creëert, beëindigt of verandert (of dat kan doen) – discretionaire bevoegdheid <i>kan, mag, is bevoegd met hoofdwerkwoord</i> – gebonden bevoegdheid <i>indicatief praesens van hoofdwerkwoord</i> – tijdsverloop <i>indicatief praesens van hoofdwerkwoord</i> – gebeurtenis <i>indicatief praesens van hoofdwerkwoord</i>
voorwaarde	In welk geval, onder welke omstandigheden?	conditie waaraan voldaan moet zijn voor het intreden van een rechtsgevolg of voor het effectueren van een relatie tussen object en variabele <i>voorwaardelijke bijzin, in de meeste gevallen ingeleid door voorwaardelijk voegwoord (indien, als, als niet, tenzij, mits) of constructie die een voorwaarde uitdrukt (met dien verstande dat, met uitzondering van);</i> <i>betrekkelijke bijzin (ingeleid door betrekkelijk voornaamwoord);</i> <i>opsomming (alternatief (en), cumulatief (of), limitatief (slechts, uitsluitend), enuntiatief (ten minste, in ieder geval))</i> <i>bijvoeglijk naamwoord (bv. schriftelijk)</i>
locatie	Waar?	plaats of ruimte van de handeling of situatie <i>plaatsaanduiding</i>

Element	Vraag	Omschrijving, wijze van uitdrukken
tijd	Wanneer?	tijdstip waarop (moment) of tijdvak waarin (periode) de handeling of situatie plaatsvindt <i>tijdsaanduiding</i>
variabele	Welke, hoeveel, hoe lang, hoe hoog?	attributen of eigenschappen van het object <i>aantal, omvang, duur e.d.</i>
connector	In welke zin?	formulering die de relatie tussen object en variabele uitdrukt in termen van: – een toepasselijkheid (kwalificeren) <i>zijn, hebben</i> – een som, een verschil of een product (rekenen) <i>verminderd met, vermeerderd met, gezamenlijk bedrag van</i> – een gelijkstelling (classificeren) <i>aangemerkt als, geacht, gerekend tot, verstaan onder</i>
vorm	Waarmee? Waardoor?	de middelen waarmee (instrument) de handeling wordt verricht of de wijze waarop (procedure) <i>met, door, door middel van e.d.</i>

1 Voor de term *normoperator* zie paragraaf 3.3.3.1.

Figuur 4.1 Taalmodel voor rechtsnormen

De elementen sluiten aan bij wat Breaux aanduidt als *phrase level concepts* in de door hem beschreven *upper ontology*. Hij onderscheidt daarin *subject, object, target, source, purpose, instrument, condition* en *exception*.⁴⁴⁹ Per element is in het model een omschrijving en een (grammaticale of linguïstische) uitdrukkingwijze opgenomen. Daarnaast is elk element in het model uitgedrukt als een vraag. Het betreft vragen die bij het inrichten van de digitale uitvoering van wetgeving relevant zijn. Een aantal van deze vragen wordt bijvoorbeeld gehanteerd in het kader van de implementatie van de Omgevingswet.⁴⁵⁰ Ook sluiten de vragen aan bij het in requirements engineering gebruikte *Inquiry-Cycle Model*.⁴⁵¹ De vragen kunnen worden onderverdeeld in drie clusters, die aansluiten bij de organisatielagen in DEMO.⁴⁵² Het eerste cluster bevat vragen die de essentie van de uitvoering betreffen. In termen van DEMO zijn het de vragen die horen bij de *performa* ofwel de B-organisatie. Dit zijn:

- Wie?
- Wat?

449 Breaux (2009, p. 24-25). De *exception* maakt in het taalmodel onderdeel uit van het element *voorwaarde, instrument* van het element *vorm*.

450 Bulles e.a. (2017).

451 Breaux (2009, p. 25).

452 Zie paragraaf 3.4. De vragen zijn door mij toegevoegd, in DEMO zelf komen zij niet voor.

- Waarop/waartoe, op wie/tot wie?
 - Hoe? (in de zin van modaliteit: het rechtsbetrekkingstype of het rechtsfeittype)
- Het tweede cluster bevat de vragen over het informatieaspect van de uitvoering. In termen van DEMO de *informa*, ofwel de I-organisatie. Dit zijn:

- In welk geval?
- Waar?
- Wanneer?
- Welke, hoeveel, hoe lang, hoe hoog?

Het laatste cluster bevat een vraag over het vormaspect van de uitvoering; in DEMO aangeduid als de *forma*, ofwel de D-organisatie. Deze vraag betreft het te gebruiken instrument, de vorm of de te zetten stappen en kan worden samengevat als:

- Waarmee, waardoor?

De volgorde van de elementen en bijbehorende vragen is bewust zo gekozen. Hij vloeit enerzijds voort uit de benadering van DEMO, waarin – zoals gezegd – de *performa* de essentie van de organisatie vormt. Anderzijds sluit hij aan bij de opbouw van rechtssnormen: daarin staan de rechtsbetrekking en de betrokken actoren en objecten centraal. Deze worden als het ware ingekleurd door elementen als voorwaarden, variabelen en vormvoorschriften.

De termen voor de elementen in het model en de eventuele beschrijving ervan is ontleend aan het spraakgebruik, de taalkunde (grammatica), het recht en de wiskunde. Hierna worden ze per element toegelicht.

Subject en object

De termen *subject* en *object* zijn ontleend aan de taalkunde. Het *subject* is de persoon of entiteit⁴⁵³ die handelt of die zich in een bepaalde situatie bevindt. Het *object* is de persoon of zaak die aan de handeling of situatie onderworpen is. Subject en object worden uitgedrukt door een zelfstandig naamwoord. Voor het subject wordt ook wel de Engelse term *agent* gebruikt, tegenover *patient* voor het object.⁴⁵⁴ Gelet op de betekenis van de Nederlandse begrippen agent en patiënt zijn die termen hier echter minder geschikt.

Bij *subject* en *object* wordt steeds verwezen naar een *handeling* of *situatie*. Die handeling of situatie, die in het algemeen wordt uitgedrukt door een hoofdwerkwoord, is echter niet als afzonderlijk element in het model opgenomen. Een handeling of situatie krijgt betekenis door de rechtsbetrekking waarbinnen deze wordt verricht of plaatsvindt, of die deze (als sprake is van een bevoegdheid) creëert, beëindigt of wijzigt. De normoperator is daarvoor essentieel. De handeling of situatie is daarom geïncorporeerd in de elementen rechtsbetrekkingstype en rechtsfeittype die hierna worden toegelicht.

453 Gekozen is voor *entiteit* omdat dit een neutraal begrip is en daardoor geschikt in zowel een publiek-rechtelijke als privaatrechtelijke context.

454 Van Engers & Van Doesburg (2015, p. 223). Van Doesburg (2018) spreekt (in een *power-liability* relatie) van *actor* en *recipient*.

Doel

De term *doel* is ontleend aan het gangbare spraakgebruik, maar verdient niettemin enige toelichting omdat het woord op twee manieren kan worden opgevat. In het taalmodel wordt het gebruikt in de betekenis van een tastbaar resultaat waarop een handeling of situatie zich richt. Breaux duidt dit aan met *target*.⁴⁵⁵ Een voorbeeld is de inspecteur (subject) die de belastingplichtige (object) uitnodigt *tot het doen van aangifte*. Het doel wordt uitgedrukt door een zelfstandig naamwoord, in de regel vergezeld van een voorzetsel (grammaticaal aangeduid als een bijwoordelijke bepaling). De term *doel* kan ook gebruikt worden om een beweegreden uit te drukken. Het gaat dan om een (niet direct tastbaar) maatschappelijk of economisch doel dat met de regeling wordt nagestreefd. Breaux duidt dit aan met *purpose*.⁴⁵⁶ Een bruikbare Nederlandse term is oogmerk. In het taalmodel komt dit element niet terug, omdat het maatschappelijke of economische doel dat met een regeling wordt nagestreefd vrijwel nooit in de afzonderlijke bepalingen terugkomt. Het wordt in de regel opgenomen in de considerans en toelichting bij een wet of een amvb en in de toelichting bij een ministeriële regeling. Voor digitale uitvoering van wetgeving is het element ook niet van wezenlijk belang; het betreft meer de motivering die aan de regeling ten grondslag ligt dan een element dat bepalend is voor specificatie van processen of systemen.

Rechtsbetrekkingstype en rechtsfeittype

De elementen *rechtsbetrekkingstype* en *rechtsfeittype* zijn ontleend aan het recht. Omdat het hier om rechtsbetrekkingen en rechtsfeiten in wetgeving gaat, dus in het objectieve recht, wordt gesproken over typen. Dit ter onderscheiding van rechtsbetrekkingen of rechtsfeiten in een concreet geval (het subjectieve recht).⁴⁵⁷

Deze elementen representeren de soorten rechten, plichten en bevoegdheden die in paragraaf 3.3 zijn beschreven op grond van de modellen van Van Kralingen en Breaux, waarin de begrippen *obligation* en *permission* centraal staan. De evenknieën hiervan in de Nederlandse situatie zijn *plicht* en *recht* respectievelijk *gebonden bevoegdheid* en *discretionaire bevoegdheid*.⁴⁵⁸

Conform de benadering van Breaux, die uitgaat van *balancing rights and obligations* door middel van afleiding (*inference*), zijn in het model geen concepten opgenomen voor de afgeleide relaties.⁴⁵⁹ Bij de analyse van wetgeving voor de uitvoering kan het spiegelbeeld worden afgeleid uit de annotaties van de rechtsbetrekking- en rechtsfeittypen die op basis van het taalmodel zijn aangebracht, zodat een volledig beeld ontstaat. Rechtsbetrekkingstypen kunnen in termen van Hohfeld beschouwd worden als eerste-orderrelaties. Rechtsfeittypen zijn tweede-orderrelaties in termen

455 Breaux (2009, p. 24).

456 Breaux (2009, p. 4 en 24).

457 Zie Nijssen e.a. (2017).

458 Zie paragraaf 3.3.3.3.

459 Breaux (2009, p. 26 en 31). Zie hierover ook paragraaf 3.3.2.

van Hohfeld; deze kunnen een eerste orde relatie creëren, beëindigen of wijzigen. Rechtsbetrekkingstype en rechtsfeittype worden uitgedrukt door een normoperator in de vorm van een hoofdwerkwoord in de indicatief praesens of van een hulpconstructie.⁴⁶⁰

Tot de rechtsfeittypen die in het recht worden onderscheiden behoren ook een *tijdsverloop* en een *gebeurtenis* met rechtsgevolg. Daarbij is sprake van een passief subject: het rechtsgevolg treedt in zonder handeling van het subject, maar door de situatie die door verloop van tijd of een gebeurtenis wordt gecreëerd. Een voorbeeld is te vinden in artikel 11, derde lid, Awr.

Artikel 11, derde lid, eerste volzin, Awr

3. De bevoegdheid tot het vaststellen van de aanslag vervalt *door verloop van drie jaren* na het tijdstip waarop de belastingschuld is ontstaan.

In het taalmodel worden de ‘traditionele’ termen recht en plicht gebruikt en niet de in paragraaf 3.3.2 genoemde Hohfeld-vertalingen *aanspraak* en *verplichting*. Dit vloeit voort uit de keuze om een eenvoudiger recht-plichtmodel dan dat van Hohfeld te gebruiken om rechtsrelaties in wetgeving expliciet te maken; nu de variaties op recht en plicht die Hohfeld onderscheidt niet worden toegepast in het model, zijn ook variaties op deze termen niet nodig.

Voorwaarde

De term *voorwaarde* komt in het spraakgebruik en in het recht veelvuldig voor. Het gaat om een eis die vervuld moet zijn om het rechtsgevolg te kunnen laten intreden. Het is van belang om het element *voorwaarde* te onderscheiden van het element *tijd*, ook al lijken ze dicht bij elkaar te liggen. Brouwer spreekt in dit verband over *zwakke* (of logische) en *sterke voorwaarden*. Van een zwakke voorwaarde is zeker dat deze zal worden vervuld. Een sterke voorwaarde betreft een gebeurtenis of situatie waarvan onzeker is of deze zich zal voordoen. Als voorbeeld noemt hij het verbod om na zonsondergang zonder licht te rijden. Dat de zon ondergaat is zeker; het gaat dus niet om *indien*, maar om *wanneer*.⁴⁶¹ Vanuit uitvoeringsperspectief is het onderscheid tussen *indien* of *wanneer* wezenlijk: een tijdsbepaling is een ja/nee-kwestie, een voorwaarde vergt inhoudelijke toetsing van specifieke gevallen. Om die reden is zorgvuldige (duiding van de) formulering van belang.

Indien aan een recht, plicht of bevoegdheid voorwaarden zijn verbonden, zijn die in het algemeen opgenomen in een bijzin (eventueel een opsomming) die ingeleid wordt door een voorwaardelijk voegwoord. Het komt echter ook voor dat ze ‘verstopt’ zijn, omdat in de zinsconstructie het voegwoord ontbreekt, of omdat ze in een betrekkelijke bijzin zijn opgenomen.

⁴⁶⁰ Zie voor voorbeelden van normoperatoren paragraaf 3.3.3.

⁴⁶¹ Brouwer (1990, p. 178). In dezelfde zin Van Kralingen (1995, p. 54).

Artikel 10, eerste en tweede lid, Awr

1. *Met betrekking tot belastingen welke ingevolge de belastingwet op aangifte moeten worden voldaan of afgedragen*, wordt de aangifte gedaan bij de inspecteur of de ontvanger die is vermeld in de uitnodiging tot het doen van aangifte.
2. *Heeft de aangifte betrekking op een tijdvak*, dan wordt zij gedaan binnen een door de inspecteur gestelde termijn van ten minste een maand na het einde van het tijdvak.
- Heeft de aangifte niet betrekking op een tijdvak*, dan wordt zij gedaan binnen een door de inspecteur gestelde termijn van ten minste een maand.

Artikel 8, derde lid, Awr

3. Bij ontvangst van de aangifte wordt *desverlangd* een ontvangstbevestiging afgegeven.

Locatie en tijd

Ook de termen *locatie* en *tijd* zijn ontleend aan het gangbare spraakgebruik.

De *locatie* duidt uiteraard de plaats aan waar de handeling of situatie waarop de rechtsnorm ziet, zich voordoet. Op het element *tijd* is bij voorwaarde al ingegaan. Wat dit element onderscheidt van een *tijdsverloop* als rechtsfeittype, is dat zo'n tijdsverloop een rechtsgevolg creëert en daarmee het rechtsbetrekkingstype wijzigt. Bij het element *tijd* is dit niet het geval.

Tijd en locatie zouden ook beschouwd kunnen worden als variabelen, maar zij hebben, anders dan variabelen (zie hierna), geen betrekking op het object van de norm, maar op de handeling of situatie in de rechtsnorm. Daarom zijn ze als aparte elementen in het taalmodel opgenomen.

Variabele en connector

De term *variabele* is ontleend aan de wiskunde; het wordt daar gebruikt voor het aanduiden van een willekeurig element van een verzameling. Dat element kan verschillende waarden aannemen in die verzameling. In het taalmodel is deze term gebruikt voor het element dat attributen of eigenschappen van het object uitdrukt.

Bijzondere aandacht verdient het werkwoord of de formulering – aangeduid als werkwoordconstructie – in een rechtsnorm die een afleidingsregel bevat, omdat dat c.q. die een andere functie heeft dan in een gedrags- of bevoegdheidsnorm. Het werkwoord of de werkwoordconstructie bepaalt of ‘stuurt’ niet het gedrag van het subject of doel, maar legt een verband tussen een object en bepaalde eigenschappen of factoren daarvan. Dit wordt hier een *connector* genoemd. Die term wordt in de taalkunde gebruikt voor een woord dat twee zinnen met elkaar verbindt, meestal een voegwoord of bijwoord. Connectoren zorgen voor syntactische samenhang of *cohesie* in een tekst. In het taalmodel is de connector het element dat voor inhoudelijke of rekenkundige samenhang zorgt. Inhoudelijke samenhang wil zeggen dat de connector aangeeft of een object deel uitmaakt van een bepaalde categorie of doelgroep (classificeren) of dat een recht of plicht daarop van toepassing is (kwalificeren). Rekenkundige samenhang wil zeggen dat de connector een rekenkundig verband legt tussen object en variabelen. De invulling in het taalmodel sluit aan bij de taalkundige betekenis, reden

waarom voor deze term is gekozen. Daarbij komt dat voor tekstelementen met een dergelijke functie geen andere specifieke term voorhanden is in de taalkunde.

Een connector laat zich – als het gaat om de functies *kwalficeren* of *classificeren* in afleidingsregels – vaak niet uitdrukken in een ‘enkel’ werkwoord. In de regel worden hiervoor werkwoordconstructies gebruikt als *is van toepassing, wordt aangemerkt, wordt geacht, wordt begrepen*.⁴⁶² De connector representeert de beschreven structuurelementen *fictie* en *verwijzing* en de daaraan gelieerde *gelijkstelling*.⁴⁶³ Waar het de functie *rekenen* betreft is de connector in de regel een werkwoord dat een rekenkundige bewerking uitdrukt, zoals verminderen, vermeerderen of vermenigvuldigen. Ook in dat geval komen echter werkwoordsconstructies voor, zoals *zijn het gezamenlijk bedrag van, worden gerekend tot, of worden gesteld op*. Het object in een rechtsnorm kan dus gekoppeld zijn aan zowel een normoperator (als de rechtsnorm een gedrags- of bevoegdheidsnorm bevat) als aan een connector (in geval de rechtsnorm een afleidingsregel bevat).

Vorm

Vorm wordt in het taalmodel gebruikt conform het normale spraakgebruik en duidt de voorgeschreven middelen waarmee de handeling wordt verricht of de procedurele stappen die daarbij moeten worden doorlopen. Het zijn letterlijk *vormvereisten*.

De abstracte beschrijving van het taalmodel en de verklaring van de gebruikte begrippen geeft nog weinig beeld van de werking ervan. Daarom wordt de werking in paragraaf 4.5.2 geïllustreerd door annotatie van wetsartikelen uit verschillende wetgevingsdomeinen.

4.4 Beschrijving van het wetgevingsvocabulaire

Zoals gezegd is het tweede onderdeel van de aanpak een *wetgevingsvocabulaire*. In deze paragraaf worden aanleiding voor en functie van zo'n vocabulaire beschreven.

Uit de voorbeelden van wetsartikelen die in hoofdstuk 3 en dit hoofdstuk zijn opgenomen, blijkt dat de wetgever een gevarieerd taalgebruik bezigt. Deze variatie komt soms voort uit de omstandigheden: eenmaal ingezet taalgebruik wordt meestal voortgezet bij wijziging van de desbetreffende regeling.⁴⁶⁴ Dat levert harmonisatie op *binnen* de desbetreffende wet, maar kan leiden tot variatie *tussen* wetten die men niet direct zou verwachten. Ook amendering van wetsvoorstellen door de Tweede Kamer, conventies binnen wetgevingsafdelingen of persoonlijke voorkeuren van wetgevingsjuristen kunnen een rol spelen.⁴⁶⁵

462 Van Kralingen (1995, p. 68) duidt deze aan als *deeming provisions* en *factors*.

463 Paragraaf 3.2.3.4.

464 De Aanwijzingen voor de regelgeving schrijven dat overigens niet voor, anders dan voor nummering. Ar 6.16, tweede lid, bepaalt dat eenmaal aangevangen nummering wordt voortgezet.

465 De invloed van amendering moet overigens niet worden overschat. Veerman (2016, p. 20 en 42 e.v.)

Hoewel harmonisatie van wetgeving een vast onderdeel vormt van het door opeenvolgende kabinetten gevoerde wetgevingsbeleid,⁴⁶⁶ blijkt het lastig om tot eenvormigheid te komen. Aangezien de heersende opvatting is dat diversiteit tot complexiteit in de uitvoering leidt, is de afgelopen jaren vaak gepleit voor het harmoniseren van begrippen in wetgeving om die complexiteit te verminderen.⁴⁶⁷ Initiatieven daartoe stuiten echter vaak op beleidsmatige of budgettaire belemmeringen: één inkomensbegrip klinkt aantrekkelijk, maar kan aanzienlijke inkomenspolitieke of budgettaire consequenties hebben. Die consequenties maken dan toch weer differentiatie voor bepaalde groepen nodig of geven aanleiding tot ingewikkelde overgangsregimes.⁴⁶⁸ Verscheidenheid in wetgeving is dan ook een gegeven en de oplossing lijkt meer te liggen in het vinden van een manier om daarmee om te gaan,⁴⁶⁹ dan in het hardnekkig blijven proberen om tot standaardisatie of harmonisatie te komen. Bijvangst kan zijn dat zich alsnog (reële) mogelijkheden voor harmonisatie aandienen.⁴⁷⁰

Toepassing van het taalmodel kan een bijdrage leveren aan die oplossing. Als de labels met behulp van een speciale tekstverwerker voor wetgeving worden aangebracht, worden ze 'onder water' voorzien van een speciale codering⁴⁷¹ waardoor de geannoteerde zinsneden als een bepaald concept te herkennen zijn. Door het (geautomatiseerd) verzamelen⁴⁷² van de labels van een specifiek concept in geconsolideerde regelingsteksten in *wetten.nl*, kan een wetgevingsvocabulary worden gecreëerd waarin de verschillende verschijningsvormen van dat concept bijeengebracht zijn,

laat in een fraaie analyse zien dat het aantal aan- of overgenomen amendementen per wetsvoorstel in 2014 gemiddeld nog geen drie bedroeg en dat ook de invloed van de amendementen op de inhoudelijke kwaliteit van de wet niet groot is. Ik heb geen (recent) onderzoek gevonden naar de invloed van departementale conventies of persoonlijke voorkeuren van wetgevers op de diversiteit in wetgeving. Zie hierover wel Polak (1977, p. 10).

466 Zie Zicht op wetgeving (1991), Nota Wetgevingskwaliteitsbeleid (2000), Bruikbare rechtsorde (2003) en (in mindere mate) Vrouwen in wetgeving (2007). Bevorderen van harmonisatie is ook een belangrijk doel van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

467 Bijvoorbeeld Advies regedruk door inkomenskoppelingen en inkomensdrempels (Actal, 2 september 2014, via <http://www.actal.nl/maak-inkomensondersteuning-eenvoudiger/>) en het programma Compacte Rijksdienst, Project 12, Cluster inkomensoverdrachten (Kamerstukken II 2010/11, 31 490, nr. 54, p. 14).

468 Zie het Eindrapport harmonisatie inkomensbegrippen (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/09/22/eindrapport-harmonisatie-inkomensbegrippen>) en de eindrapportage van project 3 van het SGO-traject, De basisregistraties van de Nederlandse overheid, dienstbaar en transparant (te vinden via <https://rijksoverheid.archiefweb.eu/#archive>). Zie over de weerbaarheid van harmonisatie ook Witteveen (2014, p. 226-227).

469 Dit was ook de insteek van het door het Forum Standaardisatie geïnitieerde project Essence, dat uitging van verzoening of verbinding van begrippen uit verschillende contexten (zie <http://essence-project.nl>).

470 Dat bleek het geval bij het bouwen van een XBRL-taxonomie voor fiscale aangiften en jaarrekeningen, die tot harmonisatie van het fiscale en commerciële winstbegrip leidde. Zie paragraaf 2.4.4 over Standard Business Reporting en Lokin (2007, p. 245-246).

471 In bijvoorbeeld XML of HTML, vergelijk de in paragraaf 2.4.4. beschreven XBRL-labels in financiële administratiesoftware. In paragraaf 5.3.3 wordt ingegaan op specifieke tekstverwerkers voor wetgeving.

472 Dit wordt *harvesten* genoemd, zie paragraaf 5.3.3.3.

voorzien van een link (met behulp van *linked data*) naar de wettelijke bepaling waarin ze voorkomen. Dat geeft inzicht in synoniemen en homoniemen voor bepaalde elementen in gedrags- en bevoegdheidsnormen en afleidingsregels, en in verschillen en overeenkomsten in een bepaalde context (dat wil zeggen in een of meer wetten binnen een bepaald domein of in een of meer wetgevingsdomeinen).⁴⁷³

Het wetgevingsvocabulaire dient twee doelen. In de eerste plaats ondersteunt het de interpretatie en analyse van wetgeving door analisten en architecten. Het kan hen inzicht geven in de verschillende verschijningen van elementen in rechtsnormen en afleidingsregels en helpen om (soort)gelijke begrippen en formuleringen te classificeren. Deze ondersteuning zal voorlopig nodig zijn, omdat het geruime tijd zal nemen voor een substantieel deel van het Nederlandse wettenbestand is voorzien is van metadata op grond van het taalmodel, zodat daarop geleund kan worden voor de interpretatie en analyse. Dat metadateren vraagt namelijk een andere manier van werken en specifieke ondersteuning in het wetgevingsproces, die zich niet op heel korte termijn laten realiseren. In hoofdstuk 5 wordt hierop uitgebreid ingegaan.

In de tweede plaats kan het wetgevingsjuristen helpen om wetgeving eenduidig te redigeren. Tot nu toe zijn alleen de reguliere zoekmogelijkheden in wetten.nl beschikbaar om een beeld te krijgen van elders in de wetgeving gebruikte begrippen.⁴⁷⁴ In het vocabulaire kunnen zij gericht zoeken naar begrippen en formuleringen voor bepaalde elementen en zien in welke wetgeving deze al gebruikt worden, zodat zij daarop zoveel mogelijk kunnen aansluiten in nieuwe wetgeving.

Beide doelen kunnen leiden tot de genoemde bijvangst: in de uitvoering kunnen onnodige verschillen en onwenselijke overlappingsen in terminologie worden gedetecteerd en teruggekoppeld aan de wetgever, die deze vervolgens kan wegnemen. Ook de wetgever zelf heeft beter inzicht in formuleringen in wetgeving en kan deze bijvoorbij beter op elkaar afstemmen. Harmonisatie is dan geen doel op zich, maar een logisch gevolg van het uitvoeringsgericht ontwerpen van wetgeving en omgekeerd, het wetgevingsgericht ontwerpen van de uitvoering.

4.5 Voorbeelden van toepassing van het taalmodel en van het wetgevingsvocabulaire

4.5.1 Inleiding

In deze paragraaf zijn rechtsnormen een aantal wetsartikelen op basis van het taalmodel geannoteerd en zijn in een tabel de bijbehorende ingangen in het wetgevingsvocabulaire uitgewerkt. Het betreft wetsartikelen uit de belastingwetgeving (Awr en Wet IB 2001), de socialezekerheidswetgeving (WW), landbouwwetgeving (Meststof

473 Zie ook Lokin (2007, p. 247) waar een soortgelijke oplossing wordt aangeduid als een wetstaxonomie.

474 Zie ook het pleidooi van Borman (2007) voor een wetgevingsbegrippencatalogus.

fenwet en Gwbg), de Vw 2000, de Awir, het BW, het WvSr en de Awb. Deels gaat het om artikelen die in hoofdstuk 3 als voorbeelden fungeerden. Deze zijn aangevuld met bepalingen uit verschillende andere wetgevingsdomeinen om de brede toepasbaarheid van het model te illustreren.

Om de labels zichtbaar te maken in de tekst wordt een kleurcodering gebruikt. Er is gekozen voor variaties in rood, groen en blauw om de in DEMO beschreven benadering van *performa*, *informa* en *forma*, die mede ten grondslag ligt aan het taalmodel, tot uitdrukking te brengen.⁴⁷⁵ De kleurcodering wordt dan:

Subject

Object

Doel

Rechtsbetrekkingstype: recht of **plicht**

Rechtsfeittype: *discretionaire* of gebonden bevoegdheid

Voorwaarde

Locatie

Tijd

Variabele

Connector

Vorm

Bij de meeste geanalyseerde bepalingen is onder de tekst een *frame* opgenomen waarin de geannoteerde zinsneden zijn gekoppeld aan de elementen en vragen uit het taalmodel.⁴⁷⁶ Drie casus die in de praktijk tot discussie leidden over de betekenis van de wetgeving die daarin aan de orde was, zijn uitgebreider toegelicht.

4.5.2 Voorbeelden van toepassing van het taalmodel

Artikel 6, Awr

1. Met betrekking tot belastingen welke ingevolge de belastingwet⁴⁷⁷ bij wege van aanslag worden geheven, dan wel op aangifte worden voldaan of afgedragen, *kan de inspecteur degene die naar zijn mening vermoedelijk belastingplichtig of inhoudingsplichtig is uitnodigen tot het doen van aangifte. Worden door de belastingwet⁴⁷⁸ aangelegenheden van een derde aangemerkt als aangelegenheden van degene die vermoedelijk belasting-*

⁴⁷⁵ Zie paragraaf 3.4.

⁴⁷⁶ Vergelijk Breaux (2009, p. 25), Van Kralingen (1997, p. 18), Van Doesburg (2018) en Van Doesburg & Van Engers (2018). De *frames* zijn opgenomen bij de artikelen of artikelonderdelen waar dit meerwaarde had voor de illustratie van de toepassing van het taalmodel.

⁴⁷⁷ Deze zeer algemene verwijzing kan worden gespecificeerd door meta-informatie over de belastingwetten die het betreft op te nemen in een *label* bij deze term, dat zichtbaar wordt als er met de muisaanwijzer overheen bewogen wordt (vgl. de labels waarmee voetnoten worden weergegeven in Kamerstukken op officiëlebekendmakingen.nl).

⁴⁷⁸ Zie vorige voetnoot.

plichtig of inhoudingsplichtig is, dan **kan de inspecteur** ook die derde **uitnodigen tot het doen van aangifte**.

Bij **ministeriële regeling**⁴⁷⁹ worden regels gesteld met betrekking tot de wijze waarop het uitnodigen tot het doen van aangifte geschiedt.

2. Degene die een daartoe strekkend verzoek bij de inspecteur indient, **wordt** in elk geval **uitgenodigd tot het doen van aangifte**.

3. Bij **ministeriële regeling**⁴⁸⁰ kan degene, die in de daarbij omschreven omstandigheden verkeert, worden verplicht om binnen een te stellen termijn om uitnodiging tot het doen van aangifte te verzoeken.

<i>Artikel 6, eerste lid, eerste en tweede volzin, Awr</i>		
subject	Wie, wat?	inspecteur
object	Wie, wat?	– degene die belastingplichtig of inhoudingsplichtig is – derde – aangelegenheden van een derde
doel	Waartoe?	doen van aangifte
rechts- betrekkingstype recht of plicht	Hoe?	–
rechtsfeittipe discretionaire of gebonden bevoegdheid	Hoe?	– kan uitnodigen – naar zijn mening
voorwaarde	In welk geval, onder welke omstandigheden?	– Met betrekking tot belastingen ... worden voldaan of afgedragen – vermoedelijk – door de belastingwet
locatie	Waar?	–
tijd	Wanneer?	–
variabele	Welke, hoe veel, hoe lang, hoe hoog etc.?	aangelegenheden van degene die vermoedelijk belastingplichtig of inhoudingsplichtig is
connector	In welke zin?	worden aangemerkt
vorm	Waarmee, waardoor?	–

Artikel 7, Awr

1. In de uitnodiging tot het doen van aangifte **wordt** opgave **verlangd** van gegevens en **kan** overlegging of toezending **worden gevraagd** van bescheiden en andere gegevens-

479 Hiervan kan een hyperlink worden gemaakt die verwijst naar hoofdstuk 2 van de Uitvoeringsregeling Awr. Ook in hoofdstuk 3 staat nog een artikel over de uitnodiging. Om de link te laten verwijzen naar alle relevante hoofdstukken c.q. artikelen is een verfijning van de linkfaciliteiten in wetten.nl nodig.

480 Zie vorige voetnoot.

dragers of de inhoud daarvan, waarvan de kennisneming voor de heffing van de belasting van belang kan zijn.

2. Onder bescheiden en andere gegevensdragers worden voor de toepassing van het eerste lid niet begrepen bescheiden en andere gegevensdragers welke plegen te worden opgemaakt om te dienen als bewijs tegenover derden.

Artikel 7 Awr		
subject	Wie, wat?	–
object	Wie, wat?	– gegevens – bescheiden en andere gegevensdragers of de inhoud daarvan
doel	Waarop/waartoe, op/tot wie?	–
rechtsbetrekkingstype recht of plicht	Hoe?	–
rechtsfeittipe discretionaire of gebonden bevoegdheid	Hoe?	– wordt verlangd – kan worden gevraagd
voorwaarde	In welk geval, onder welke omstandigheden?	waarvan de kennisneming voor de heffing van de belasting van belang kan zijn
locatie	Waar?	–
tijd	Wanneer?	–
variabele	Welke, hoe veel, hoe lang, hoe hoog etc.?	bescheiden en andere gegevensdragers welke plegen te worden opgemaakt om te dienen als bewijs tegenover derden
connector	In welke zin?	worden niet begrepen
vorm	Waarmee, waardoor?	– uitnodiging tot het doen van aangifte – overlegging of toezending

Artikel 8, Awr

1. Ieder die is uitgenodigd tot het doen van aangifte, is gehouden aangifte te doen door:

- de in de uitnodiging gevraagde gegevens duidelijk, stellig en zonder voorbehoud op bij ministeriële regeling⁴⁸¹ te bepalen wijze in te vullen, te ondertekenen en in te leveren of toe te zenden, alsmede

⁴⁸¹ Hiervan kan een hyperlink worden gemaakt die verwijst naar hoofdstuk 4 van de Uitvoeringsregeling Awr.

b. de in de uitnodiging gevraagde bescheiden of andere gegevensdragers, dan wel de inhoud daarvan, op bij [ministeriële regeling](#)⁴⁸² te bepalen wijze in te leveren of toe te zenden.

2. Het doen van aangifte is geen aanvraag in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

3. Bij ontvangst van de aangifte **wordt desverlangd een ontvangstbevestiging afgegeven**.

4. Bij ministeriële regeling⁴⁸³ kan worden bepaald in welke gevallen en onder welke voorwaarden de inspecteur ontheffing kan verlenen van de verplichting de in de uitnodiging tot het doen van aangifte gevraagde gegevens en bescheiden en andere gegevensdragers of de inhoud daarvan in te leveren of toe te zenden.

<i>Artikel 8, eerste en tweede lid, Awr</i>		
subject	Wie, wat?	ieder die is uitgenodigd tot het doen van aangifte
object	Wat, wat?	– aangifte – doen van aangifte
doel	Waarop/waartoe, op/tot wie?	–
rechtsbetrekkingstype recht of plicht	Hoe?	is gehouden ¹
rechtsfeittype <i>discretionaire of gebonden bevoegdheid</i>	Hoe?	–
voorwaarde	In welk geval, onder welke omstandigheden?	–
locatie	Waar?	–
tijd	Wanneer?	–
variabele	Welke, hoe veel, hoe lang, hoe hoog etc.?	aanvraag in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht
connector	In welke zin?	is geen
vorm	Waarmee, waardoor?	– de in de uitnodiging gevraagde gegevens ... toe te zenden – de in de uitnodiging gevraagde bescheiden ... toe te zenden

¹ Afgeleide c.q. spiegelbeeld van deze plicht is steeds het recht van de wederpartij; in dit geval is dat het recht van de inspecteur om de aangifte te ontvangen. Vergelijk Breaux (2009, p. 31).

⁴⁸² Zie vorige voetnoot.

⁴⁸³ Hier hoeft geen hyperlink naar de Uitvoeringsregeling Awr te worden opgenomen omdat sinds 1 januari 2017 aan de ontheffingsmogelijkheid geen invulling meer wordt gegeven. Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2016-71813.html>, artikel XIV.

Artikel 8, derde lid, Awr		
subject	Wie, wat?	–
object	Wie, wat?	ontvangstbevestiging
doel	Waarop/waartoe, op/tot wie?	–
rechts- betrekkingstype recht of plicht	Hoe?	wordt afgegeven
rechtsfeittyte discretionaire of gebonden bevoegdheid	Hoe?	–
voorwaarde	In welk geval, onder welke omstandigheden?	desverlangd
locatie	Waar?	–
tijd	Wanneer?	Bij ontvangst van de aangifte
variabele	Welke, hoe veel, hoe lang, hoe hoog etc.?	–
connector	In welke zin?	–
vorm	Waarmee, waardoor?	–

Artikel 9 Awr

1. Met betrekking tot belastingen welke ingevolge de belastingwet bij wege van aanslag worden gegeven, wordt de aangifte gedaan bij de inspecteur binnen een door deze gestelde termijn van ten minste een maand na het uitnodigen tot het doen van aangifte.
2. De inspecteur kan de door hem gestelde termijn verlengen.⁴⁸⁴ Hij kan aan de verlenging voorwaarden verbinden, onder meer dat vóór een door hem te bepalen datum op bij ministeriële regeling te bepalen wijze gegevens voor het opleggen van een voorlopige aanslag worden verstrekt.

484 Het tweede lid is de basis voor de uitstelregeling. Opvallend is dat de term *uitstel* in dit lid niet wordt gebruikt, maar wel in artikel 10, derde lid, dat op aangiftebelastingen ziet. De artikelen stammen uit het oorspronkelijke wetsvoorstel voor Awr (Kamerstukken II 1954/55, 4080) en zijn daarin nauwelijks toegelicht. Het verschil in terminologie blijkt in de praktijk rond uitstel geen issue. Die praktijk is geheel gestoeld op de discretionaire bevoegdheid die de artikelen 9, tweede lid, en 10, derde lid, bieden; de wetgever heeft het niet nodig geacht om het uitstel nader te regelen, ook al zijn aan het verkrijgen van uitstel vrij concrete verplichtingen en soms stringente voorwaarden verbonden voor de belastingplichtige. Er zijn ook geen eenduidige beleidsregels over het verkrijgen van uitstel; het Besluit fiscaal bestuursrecht bevat in onderdeel 15 alleen een verwijzing naar de uitstelregeling voor belastingconsulenten (zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-28270.html>). De informatie over de uitstelregeling staat verder verspreid (per belastingmiddel of doelgroep (particulieren, ondernemers, belastingconsulenten) op de website van de Belastingdienst.

Sinds enkele jaren loopt de termijn voor het indienen van de aangifte overigens van 1 maart tot 1 mei. Dit op grond van artikel 9, eerste lid, Awr, dat de inspecteur de bevoegdheid geeft om een termijn te stellen voor het doen van aangifte van ten minste één maand na het uitnodigen van de belastingplichtige hiertoe. De verlenging van de aangiftetermijn is ingegeven door ICT-overwegingen: hierdoor komen de circa 9 mln. aangiften beter gespreid binnen en wordt overbelasting van de online aangiftevoorziening op MijnBelastingdienst voorkomen.

3. De inspecteur *kan* niet eerder dan na verloop van de in het eerste, onderscheidenlijk het tweede lid bedoelde termijn de belastingplichtige *aanmanen* binnen een door hem te stellen termijn *aangifte te doen*.

Artikel 9, eerste lid, Awr		
subject	Wie, wat?	–
object	Wie, wat?	aangifte
doel	Waarop/waartoe, op/tot wie?	inspecteur
rechts- betrekkingstype recht of plicht	Hoe?	wordt gedaan
rechtsfeittipe discretionaire of gebonden bevoegdheid	Hoe?	– door deze gestelde
voorwaarde	In welk geval, onder welke omstandigheden?	Met betrekking tot belastingen welke ingevolge de belastingwet bij wege van aanslag worden geheven
locatie	Waar?	–
tijd	Wanneer?	binnen een door deze gestelde termijn van ten minste een maand na het uitnodigen tot het doen van aangifte
variabele	Welke, hoe veel, hoe lang, hoe hoog etc.?	–
connector	In welke zin?	–
vorm	Waarmee, waardoor?	–

Artikel 9, derde lid, Awr		
subject	Wie, wat?	inspecteur
object	Wie, wat?	belastingplichtige
doel	Waarop/waartoe, op/tot wie?	aangifte te doen
rechts- betrekkingstype recht of plicht	Hoe?	–
rechtsfeittipe discretionaire of gebonden bevoegdheid	Hoe?	– kan aanmanen – door hem te stellen
voorwaarde	In welk geval, onder welke omstandigheden?	niet eerder dan na verloop van ... termijn
locatie	Waar?	–
tijd	Wanneer?	binnen een door hem te stellen termijn

variabele	Welke, hoe veel, hoe lang, hoe hoog etc.?	–
connector	In welke zin?	–
vorm	Waarmee, waardoor?	–

Artikel 11, derde lid, Awr

De bevoegdheid tot het vaststellen van de aanslag **vervalt** door verloop van drie jaren na het tijdstip waarop de belastingschuld is ontstaan. **Indien voor het doen van aangifte uitstel is verleend, wordt deze termijn** met de duur van dit uitstel **verlengd**.

Uit deze voorbeelden blijkt dat de in figuur 4.1 genoemde elementen niet altijd allemaal voorkomen in een rechtsnorm: sommige velden in het *frame* blijven leeg. Vaak acht de wetgever ze in de context van de regeling duidelijk. Die context wordt bepaald door wat in eerdere artikelen is opgenomen over die elementen of door het onderwerp of beleids-terrein dat de regeling bestrijkt. Zo ontbreken in artikel 7 en in artikel 8, derde lid, zowel het subject (de inspecteur) als het doel (de belastingplichtige). In artikel 9, eerste lid, is de belastingplichtige als subject niet opgenomen. Voor de (wetgevings)jurist is echter in de context van (hoofdstuk II van) de Awr – dat volledig handelt over interactie tussen inspecteur en belastingplichtigen – wel duidelijk wie de actoren zijn. Uit oogpunt van beknopte formulering van bepalingen en het voorkomen van onnodige herhalingen of verwijzingen⁴⁸⁵ heeft het steeds volledig uitschrijven van alle elementen of expliciet verwijzen naar andere bepalingen waarin zij voorkomen (als bedoeld in ...) niet de voorkeur. Aan de andere kant is uitschrijven of verwijzen nuttig om misverstand over deze elementen te voorkomen. Het verschaffen van duidelijkheid zonder extra tekst is mogelijk door gebruik van hyperlinks op basis van *linked data*. Daarmee kan ‘onder water’ een verwijzing worden gemaakt naar een artikel in de regeling (of een andere regeling) waarin het desbetreffende element wel is opgenomen.

In artikel 8, derde lid, zou dat bijvoorbeeld leiden tot het via een hyperlink koppelen van ‘wordt’ naar de *inspecteur* in artikel 6, eerste lid, Awr. De inspecteur is het impliciete subject in deze norm en daarmee degene op wie de plicht rust tot het afgeven van een ontvangstbevestiging. Daarnaast kan *degene die vermoedelijk belastingplichtig of inhoudingsplichtig is* uit artikel 6, eerste lid, Awr door middel van een hyperlink worden gekoppeld aan ‘afgegeven’ en ‘desverlangd’. Met koppeling aan ‘afgegeven’ wordt het impliciete doel van deze norm (degene tot wie de handeling van het afgeven van de ontvangstbevestiging zich richt, tevens de houder van het (afgeleide) recht op ontvangst van een bevestiging) zichtbaar gemaakt. Met koppeling aan ‘desverlangd’ wordt duidelijk wie de voorwaarde van het doen van een verzoek om ontvangstbevestiging stelt. Door toepassing van het taalmodel te combineren met de mogelijkheden van *linked data* kan de tekst van de regeling worden verrijkt zonder dat dit ten koste gaat van de gebruikelijke opzet en formulering.

⁴⁸⁵ Vergelijk Ar 3.1, 3.27 en 5.2 over beknoptheid, verwijzing en herhaling, hoewel deze strikt genomen niet de hier geschetste situatie betreffen.

Voor artikel 9, derde lid, is een afzonderlijk *frame* opgenomen vanwege de verhouding tussen het rechtsfeittype en de voorwaarde. Op grond van de benadering van Hohfeld zou de rechtsverhouding in dit artikellid moeten worden aangemerkt als een onbevoegdheid (*disability*) van de inspecteur om aan te manen voor het verlopen van de aangiftetermijn, en een immuniteit van de belastingplichtige.

Het is echter ook mogelijk om de verhouding te kwalificeren als een (discretionaire) bevoegdheid van de inspecteur om aan te manen onder een voorwaarde van tijd. Zoals in paragraaf 3.2.3.2 al werd aangegeven heeft de zinsnede *niet eerder dan* meer de functie om de bescherming tegen willekeur van de inspecteur bij aanmaning te benadrukken, dan dat hij de rechtsbetrekking beïnvloedt. Een en ander ondersteunt ook de keuze voor een eenvoudige model van rechtsbetrekkingstypen en rechtsfeittypen als basis voor het taalmodel.

Met de annotatie van artikel 11, derde lid, Awr wordt tot slot een tijdsverloop als rechtsfeittype geïllustreerd.

In het voorgaande is het taalmodel toegepast op artikelen uit de formele belastingwetgeving. Hieronder worden de toepassing op een aantal materiële belastingbepalingen uit de Wet IB 2001 beproefd. Waar de Awr-bepalingen met name elementen van gedrags- en bevoegdheidsnormen bevatten, zitten in deze bepalingen met name elementen van afleidingsregels.

Artikel 2.1 Wet IB 2001

1. Belastingplichtigen voor de inkomstenbelasting zijn de natuurlijke personen die:
 - a. in Nederland wonen (binnenlandse belastingplichtigen) of
 - b. niet in Nederland wonen maar wel Nederlands inkomen genieten (buitenlandse belastingplichtigen).
2. Nederlands inkomen is inkomen bedoeld in [hoofdstuk 7](#).⁴⁸⁶

<i>Artikel 2.1 Wet IB 2001</i>		
subject	Wie, wat?	–
object	Wie, wat?	– Belastingplichtigen voor de inkomstenbelasting – Nederlands inkomen
doel	Waarop/waartoe, op/tot wie?	–
rechtsbetrekkingstype recht of plicht	Hoe?	–
rechtsfeittype <i>discretionaire</i> of <i>gebonden</i> bevoegdheid	Hoe?	–

⁴⁸⁶ De hyperlink verwijst naar hoofdstuk 7 van de Wet IB 2001.

voorwaarde	In welk geval, onder welke omstandigheden?	– in Nederland wonen – niet in Nederland wonen maar wel Nederlands inkomen genieten
locatie	Waar?	– in Nederland – niet in Nederland
tijd	Wanneer?	–
variabele	Welke, hoe veel, hoe lang, hoe hoog etc.?	– natuurlijke personen – inkomen bedoeld in hoofdstuk 7
connector	In welke zin?	zijn is
vorm	Waarmee, waardoor?	–

Artikel 3.110 Wet IB 2001

Belastbare inkomsten uit eigen woning zijn de voordelen uit eigen woning verminderd met de op die voordelen drukkende [aftrekbare kosten](#) (artikel 3.120).⁴⁸⁷

<i>Artikel 3.110 Wet IB 2001</i>		
subject	Wie, wat?	–
object	Wie, wat?	Belastbare inkomsten uit eigen woning
doel	Waarop/waartoe, op/tot wie?	–
rechtsbetrekkingstype recht of plicht	Hoe?	–
rechtsfeitstype discretionaire of gebonden bevoegdheid	Hoe?	–
voorwaarde	In welk geval, onder welke omstandigheden?	–
locatie	Waar?	–
tijd	Wanneer?	–
variabele	Welke, hoe veel, hoe lang, hoe hoog etc.?	– voordelen uit eigen woning – op die voordelen drukkende aftrekbare kosten
connector	In welke zin?	zijn verminderd met
vorm	Waarmee, waardoor?	–

Artikel 3.112, eerste lid, Wet IB 2001

1. De voordelen uit eigen woning worden bij een eigenwoningwaarde van:

⁴⁸⁷ De vermelding tussen haakjes van artikel 3.120 maakt onderdeel uit van de authentieke tekst van artikel 3.110 en is in wetten.nl als hyperlink naar dat artikel opgenomen. Deze verwijzing kan ook vormgegeven worden door direct een hyperlink te maken van *aftrekbare kosten*.

meer dan	maar niet meer dan	op jaarbasis
–	€ 12.500	nihil
€ 12.500	€ 25.000	0,25% van deze waarde
€ 25.000	€ 50.000	0,40% van deze waarde
€ 50.000	€ 75.000	0,55% van deze waarde
€ 75.000	€ 1.060.000	0,70% van deze waarde
€ 1.060.000		€ 7.420 vermeerderd met 2,35% van de eigenwoningwaarde voor zover deze uitgaat boven € 1.060.000

Artikel 3.120, tweede lid, Wet IB 2001

2. Tot de **aftekbare kosten van een eigen woning** worden niet gerekend kosten voor zover in verband met de voldoening daarvan schulden ontstaan **waarvan de verplichting tot betaling – anders dan voor het geval van overlijden of arbeidsongeschiktheid van de belastingplichtige – rehtens, al dan niet voorwaardelijk, of in feite, direct of indirect is beperkt.**

Artikel 3.120, tweede lid, Wet IB 2001		
subject	Wie, wat?	–
object	Wie, wat?	aftekbare kosten van een eigen woning
doel	Waarop/waartoe, op/tot wie?	–
rechtsbetrekingstype recht of plicht	Hoe?	–
rechtsfeittipe discretionaire of gebonden bevoegdheid	Hoe?	–
voorwaarde	In welk geval, onder welke omstandigheden?	verplichting tot betaling ... direct of indirect is beperkt
locatie	Waar?	–
tijd	Wanneer?	–
variabele	Welke, hoe veel, hoe lang, hoe hoog etc.?	kosten voor zover in verband met de voldoening daarvan schulden ontstaan
connector	In welke zin?	worden niet gerekend
vorm	Waarmee, waardoor?	–

Erkend moet worden dat de ingewikkelde zinsconstructie in artikel 3.120, tweede lid, door het annoteren niet veel begrijpelijker wordt. Ook de memorie van toelichting

bij het wetsvoorstel IB 2001 is niet erg behulpzaam voor een fiscaal niet onderlegde lezer:⁴⁸⁸

De bepaling in het tweede lid, onderdeel b, ziet op de zogenoemde supraaf trek. In de Wet op de inkomstenbelasting 1964 was in artikel 36, derde lid, onderdeel a, de aftrek van voorwaardelijk verschuldigde rente ook uitgesloten.

Indien kosten ter zake van de eigen woning in aftrek zijn gekomen en deze later feitelijk dan wel rechtens worden gerestitueerd, worden deze gerestitueerde kosten op grond van de huidige jurisprudentie aangemerkt als negatieve kosten. Op die wijze leidt deze restitutie tot een bijtelling bij het inkomen. Wij gaan er van uit dat de momenteel geldende jurisprudentie ter zake van de negatieve aftrekbare kosten zijn gelding behoudt.

Het verschil in terminologie tussen de toelichting en de bepaling zelf is verwarrend: gaat de toelichting wel echt over dit artikellid? Alleen uit het feit dat het direct voor en na deze passage over andere onderdelen gaat, kan opgemaakt worden dat dit zo is. Ook de verwijzing naar de voorganger van deze regeling in de Wet op de inkomstenbelasting 1964 (een techniek die bij het toelichten van ‘vervangende’ wetgeving vaker wordt toegepast) heeft geen informatieve waarde, aangezien die wet niet meer opgenomen is in het basiswettenbestand op wetten.nl.⁴⁸⁹

Dit bevestigt dat – zoals eerder al gesteld – meer nodig is voor goed uitvoerbare wetgeving dan alleen een taalmodel en wetgevingsvocabulary; hoofdstuk 5 gaat daar nader op in.

Tot slot is het taalmodel toegepast op een aantal artikelen buiten de fiscaliteit, namelijk uit de WW, Vw 2000, Meststoffenwet, Gwbg, en Awir, en uit Boek 7 BW, het WvSr en de Awb. De toepasbaarheid niet alleen beproefd op materiële normen, maar ook op enkele begripsbepalingen.

Artikel 15 WW

Met inachtneming van de [artikelen 16 tot en met 21](#) en de daarop berustende bepalingen⁴⁹⁰ heeft de werknemer die werkloos is recht op uitkering.

Artikel 15 WW		
subject	Wie, wat?	werknemer
object	Wie, wat?	–
doel	Waarop/waartoe, op/tot wie?	uitkering

⁴⁸⁸ Kamerstukken II 1998/99, 26 727, nr. 3, p. 156-157. De bepaling was in het oorspronkelijke wetsvoorstel opgenomen in artikel 3.6.11, tweede lid, onderdeel b.

⁴⁸⁹ De parlementaire geschiedenis van deze wet is wel toegankelijk via www.statengeneraaldigitaal.nl, maar die website biedt minder zoekmogelijkheden dan wetten.nl.

⁴⁹⁰ Bij deze zinsnede past een *hyperlink* of *label* met meta-informatie over de artikelen die hier daadwerkelijk uitwerking aan geven (vgl. noot 481 en 482).

rechts- betrekkingtype recht of plicht	Hoe?	heeft recht
rechtsfeittipe <i>discretionaire</i> of <u>gebonden</u> bevoegdheid	Hoe?	–
voorwaarde	In welk geval, onder welke omstandigheden?	– Met inachtneming van de artikelen 16 tot en met 21 en de daarop berustende bepalingen – die werkloos is
locatie	Waar?	–
tijd	Wanneer?	–
variabele	Welke, hoe veel, hoe lang, hoe hoog etc.?	
connector	In welke zin?	–
vorm	Waarmee, waardoor?	–

Artikel 16, eerste lid, WW

1. Werkloos is de werknemer die:

- a. in een kalenderweek ten minste vijf arbeidsuren minder heeft dan zijn gemiddeld aantal arbeidsuren per kalenderweek of een aantal arbeidsuren heeft dat ten hoogste gelijk is aan de helft van zijn gemiddeld aantal arbeidsuren per kalenderweek; en
- b. beschikbaar is om arbeid te aanvaarden.

<i>Artikel 16, eerste lid, WW</i>		
subject	Wie, wat?	–
object	Wie, wat?	– werknemer – gemiddeld aantal arbeidsuren – de helft van zijn gemiddeld aantal arbeidsuren
doel	Waarop/waartoe, op/tot wie?	–
rechts- betrekkingtype recht of plicht	Hoe?	–
rechtsfeittipe <i>discretionaire</i> of <u>gebonden</u> bevoegdheid	Hoe?	–

voorwaarde	In welk geval, onder welke omstandigheden?	<ul style="list-style-type: none"> – in een kalenderweek ten minste vijf arbeidsuren minder heeft dan zijn gemiddeld aantal arbeidsuren per kalenderweek of – een aantal arbeidsuren heeft dat ten hoogste gelijk is aan de helft van zijn gemiddeld aantal arbeidsuren per kalenderweek; en – beschikbaar is om arbeid te aanvaarden
locatie	Waar?	–
tijd	Wanneer?	<ul style="list-style-type: none"> – in een kalenderweek – per kalenderweek
variabele	Welke, hoe veel, hoe lang, hoe hoog etc.?	<ul style="list-style-type: none"> – werkloos – ten minste vijf arbeidsuren – een aantal arbeidsuren
connector	In welke zin?	<ul style="list-style-type: none"> – is – minder heeft dan – ten hoogste gelijk is aan
vorm	Waarmee, waardoor?	–

Artikel 8, Vw 2000

De vreemdeling heeft in Nederland uitsluitend rechtmatig verblijf:

- a. op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14; (...)

Artikel 14, eerste en tweede lid, Vw 2000

1. Onze Minister is bevoegd:

- a. de aanvraag⁴⁹¹ tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd *in te willigen, af te wijzen dan wel niet in behandeling te nemen*;
- b. de aanvraag tot het verlengen van de geldigheidsduur ervan *in te willigen, af te wijzen dan wel niet in behandeling te nemen*;
- c. een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd op aanvraag of ambtshalve *te wijzigen wegens veranderde omstandigheden*;
- d. een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd *in te trekken*;
- e. *ambtshalve* een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd *te verlenen* dan wel de geldigheidsduur ervan *te verlengen*.

⁴⁹¹ De Vw 2000 hanteert het aanvraagbegrip uit de Awb en conform de gebruikelijke regels voor de verhouding tussen Awb en bijzondere wetgeving (zie paragraaf 3.2.3.4, onderdeel e) wordt dit niet expliciet gemaakt (de term is om die reden ook niet gedefinieerd in de begripsbepalingen in artikel 1 van de wet). In dit artikel, waarin voor het eerst sprake is van het begrip aanvraag, kan dit met een hyperlink gekoppeld worden aan artikel 1:3, derde lid, Awb, zodat 'onder water' de relatie wordt gelegd en deze voor alle toepassers van de wet duidelijk is. Ook een link met artikel 4:2 Awb is van belang, omdat daarin de algemene vormvereisten aan een aanvraag staan, die ook voor vergunningaanvragen op grond van de Vreemdelingenwet gelden. Zie ook paragraaf 5.3.2.1.

2. Onze Minister **verleent** de houder van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf binnen twee weken **nadat deze zich overeenkomstig artikel 54, eerste lid, onder e, heeft aangemeld, ambtshalve een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd onder dezelfde beperking als die waaronder de machtiging tot voorlopig verblijf is verleend.**

(...)

Artikel 14, eerste lid, onderdelen a en c, en tweede lid, Vw 2000		
subject	Wie, wat?	Onze Minister
object	Wie, wat?	<ul style="list-style-type: none"> – de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd – een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd
doel	Waarop/waartoe, op/tot wie?	<ul style="list-style-type: none"> – de houder van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf – deze
rechts- betrekkingtype recht of plicht	Hoe?	<ul style="list-style-type: none"> – is bevoegd in te willigen, af te wijzen dan wel niet in behandeling te nemen – te wijzigen
rechtsfeittype discretionaire of gebonden bevoegdheid	Hoe?	verleent
voorwaarde	In welk geval, onder welke omstandigheden?	<ul style="list-style-type: none"> – op aanvraag of ambtshalve – wegens veranderde omstandigheden – nadat deze zich heeft aangemeld – onder dezelfde beperking ... is verleend
locatie	Waar?	–
tijd	Wanneer?	binnen twee weken
variabele	Welke, hoe veel, hoe lang, hoe hoog etc.?	–
connector	In welke zin?	–
vorm	Waarmee, waardoor?	overeenkomstig artikel 54, eerste lid, onder e

Artikel 16, eerste lid, Vw 2000

1. Een aanvraag⁴⁹² tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 **kan worden afgewezen indien:**

492 Andere relevante meta-informatie bij het begrip aanvraag (in aanvulling op wat bij artikel 14 al is toegevoegd) betreft degene die de aanvraag doet (het doel). De potentiële aanvrager is namelijk niet vermeld in artikel 16. Hiervoor zou een link moeten worden gelegd naar artikel 23, waarin degenen die de aanvraag kunnen doen gespecificeerd zijn (niet alleen de vreemdeling zelf, maar ook andere personen).

- a. de vreemdeling niet beschikt over een geldige machtiging tot voorlopig verblijf die overeenkomt met het verblijfsdoel waarvoor de verblijfsvergunning is aangevraagd;
 - b. de vreemdeling niet beschikt over een geldig document voor grensoverschrijding;
- (...)

Artikel 16, eerste lid, Vw 2000		
subject	Wie?	–
object	Wat?	aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14
doel	Waarop/waartoe, op/tot wie?	–
rechtsbetrekingtype recht of plicht	Hoe?	–
rechtsfeittype discretionaire of gebonden bevoegdheid	Hoe?	kan worden afgewezen
voorwaarde	In welk geval, onder welke omstandigheden?	<ul style="list-style-type: none"> – vreemdeling niet beschikt over een geldige machtiging ... aangevraagd – vreemdeling niet beschikt over geldig document voor grensoverschrijding¹
locatie	Waar?	–
tijd	Wanneer?	–
variabele	Welke, hoe veel, hoe lang, hoe hoog etc.?	–
connector	In welke zin?	–
vorm	Waarmee, waardoor?	–

¹ In de uitvoeringspraktijk staat deze voorwaarde bekend als het *paspoortvereiste*. Hij wordt daar ook als zodanig toegepast. Een analyse van de onder deze bepaling liggende uitvoeringsregelgeving en EU-regelingen laat echter zien dat het interpreteren van het begrip *document voor grensoverschrijding* als paspoort niet juist is (zie <http://www.nwo.nl/documents/ew/ict-with-industry/proceedings/towards-a-method-for-a-formal-analysis-of-law>). Deze analyse onderbouwt het belang van het nauwkeurig in kaart brengen van de het relevante bestand aan regels voor de desbetreffende taak en de zorgvuldige interpretatie daarvan.

Artikel 12, eerste en tweede lid, Meststoffenwet

1. Voor de toepassing van artikel 8, aanhef en onderdeel a, wordt de op of in de bodem gebrachte hoeveelheid meststoffen bepaald door bij elkaar op te tellen de in het desbetreffende jaar op het bedrijf geproduceerde, aangevoerde en per saldo uit opslag gekomen hoeveelheden dierlijke meststoffen, en de uitkomst te verminderen met de in dat jaar van het bedrijf afgevoerde hoeveelheid dierlijke meststoffen. De hoeveelheden worden uitgedrukt in kilogrammen stikstof.

2. Voor de toepassing van artikel 8, aanhef en onderdeel b, wordt de op of in de bodem gebrachte hoeveelheid meststoffen bepaald overeenkomstig het eerste lid, met dien verstande dat niet alleen dierlijke meststoffen maar ook andere meststoffen in aanmerking worden genomen.

<i>Artikel 12, eerste en tweede lid, Meststoffenwet</i>		
subject	Wie?	–
object	Wat?	de op of in de bodem gebrachte hoeveelheid meststoffen
doel	Waarop/waartoe, op/tot wie?	–
rechtsbetrekkingstype recht of plicht	Hoe?	–
rechtsfeittipe discretionaire of gebonden bevoegdheid	Hoe?	–
voorwaarde	In welk geval, onder welke omstandigheden?	met dien verstande dat niet alleen ... in aanmerking worden genomen
locatie	Waar?	– op het bedrijf – van het bedrijf
tijd	Wanneer?	– in het desbetreffende jaar – in dat jaar
variabele	Welke, hoe veel, hoe lang, hoe hoog etc.?	– in het desbetreffende jaar geproduceerde ... dierlijke meststoffen – in dat jaar afgevoerde ... dierlijke meststoffen
connector	In welke zin?	– wordt bepaald door bij elkaar op te tellen – wordt bepaald overeenkomstig het eerste lid – en ... te verminderen met
vorm	Waarmee, waardoor?	hoeveelheden worden uitgedrukt in kilogrammen stikstof

Artikel 3, eerste en tweede lid, Awir

1. Partner van de belanghebbende is degene die ingevolge artikel 5a van de Algemene wet inzake rijksbelastingen als partner wordt aangemerkt. Artikel 2, zesde lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen is van overeenkomstige toepassing.

2. In aanvulling op het eerste lid wordt voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen onder partner mede verstaan degene die als ingezetene op hetzelfde woonadres⁴⁹³ is ingeschreven in de basisregistratie personen als de belanghebbende en:

⁴⁹³ Dit begrip is niet gedefinieerd in de Awir. Hier zou een hyperlink moeten worden opgenomen naar artikel 1.1, onderdeel o, van de Wet basisregistratie personen.

- a. uit wiens relatie met de belanghebbende een kind is geboren;
(...)

Artikel 3, eerste en tweede lid, Awir		
subject	Wie?	– degene die – degene die
object	Wat?	– partner van belanghebbende – partner
doel	Waarop/waartoe, op/tot wie?	–
rechtsbetre- kingtype recht of plicht	Hoe?	–
rechtsfeitty- pe discretionaire of gebonden be- voegdheid	Hoe?	–
voorwaarde	In welk geval, onder welke omstan- digheden?	– ingevolge artikel 5a ... als partner wordt aangemerkt – als ingezetene op hetzelfde woonadres is ingeschreven ... als de belanghebbende en – uit wiens relatie ... kind is geboren
locatie	Waar?	op hetzelfde woonadres
tijd	Wanneer?	–
variabele	Welke, hoe veel, hoe lang, hoe hoog etc.?	–
connector	In welke zin?	– is – wordt mede verstaan
vorm	Waarmee, waardoor?	–

Artikel 1, tweede lid, Wet Gwbg

2. In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt onder «gebruiken» mede verstaan de aanwezigheid van een werkzame stof, al dan niet in een gewasbeschermingsmiddel of biocide, op of in gebouwen, plaatsen, voorwerpen, de grond dan wel op of in planten of plantaardige producten, met uitzondering van binnen Nederland gebracht uitgangsmateriaal waaronder stekken en zaaizaad, voor zover de werkzame stof in het land van herkomst op het uitgangsmateriaal is toegepast in overeenstemming met de wetgeving van dat land.

<i>Artikel 1, tweede lid, Wet Gwbg</i>		
subject	Wie?	–
object	Wat?	gebruiken
doel	Waarop/waartoe, op/tot wie?	–
rechts- betrekkingstype recht of plicht	Hoe?	–
rechtsfeittype discretionaire of gebonden bevoegdheid	Hoe?	–
voorwaarde	In welk geval, onder welke omstandigheden?	<ul style="list-style-type: none"> – al dan niet in een gewasbeschermingsmiddel of biocide – op of in gebouwen, plaatsen, ... in planten of plantaardige producten – met uitzondering van ... stekken en zaaizaad – voor zover de werkzame stof ... in overeenstemming met de wetgeving van dat land
locatie	Waar?	in het land van herkomst
tijd	Wanneer?	–
variabele	Welke, hoe veel, hoe lang, hoe hoog etc.?	de aanwezigheid van een werkzame stof
connector	In welke zin?	wordt mede verstaan
vorm	Waarmee, waardoor?	–

De annotaties en frames bij de artikelen 3, eerste en tweede lid, Awir en artikel 1, tweede lid, Wet Gwgb, illustreren de constatering in paragraaf 3.2.3.2 dat begripsbepalingen normerende elementen kunnen bevatten. In artikel 3 van de Awir is niet louter sprake van een omschrijving van het begrip partner, maar worden voorwaarden gesteld om als partner aangemerkt te worden. De definitie bevat daarmee elementen van een afleidingsregel (classificatieregel). Deze voorwaarden moeten als beslisregels worden opgenomen in het toeslagverstrekkingssysteem waarmee aanvragen voor toeslagen geautomatiseerd worden beoordeeld.⁴⁹⁴ Ook artikel 1, tweede lid, Wet Gwgb, bevat een reeks voorwaarden die bepalend zijn voor de vraag of wel of niet sprake is van gebruiken en die bijvoorbeeld bij het toezicht op de naleving van de wet getoetst moeten worden.

De laatste drie toepassingen van het model betreffen artikel 7:252a van het BW, artikel 54a van het WvSr en artikel 6:21 van de Awb. In artikel 7:252a BW is de zogenoemde inkomensafhankelijke huurverhoging geregeld. Bij dit artikel wordt uitge-

⁴⁹⁴ Zie hierover paragraaf 2.4.2.2.

breider stilgestaan omdat het onderwerp was van verschillende procedures bij de rechter. Daarbij kwam aan het licht dat de in het derde lid beoogde rechtsbetrekking (een plicht voor de belastinginspecteur) niet goed geregeld was, wat tot uitvoeringsproblemen leidde. Zowel de oorspronkelijke als nieuwe versies van het artikel zijn voorzien van annotaties op basis van het taalmodel. Daarmee wordt geïllustreerd hoe het taalmodel gebreken in de formulering van bepalingen kan helpen voorkomen.

Artikel 54a WvSr bevat een vervolgingsuitsluitingsgrond voor telecommunicatiediensten die bestaan in doorgifte of opslag van gegevens die van een ander afkomstig zijn. Het gaat om internetproviders die puur als tussenpersoon deze dienst verlenen en dus niet strafrechtelijk aansprakelijk gehouden kunnen worden voor doorgifte of opslag van gegevens waaruit een strafbaar feit voortvloeit (bijvoorbeeld (kinder-)porno). Het is de vraag of de in het artikel beoogde bevelsbevoegdheid van de officier van justitie ook daadwerkelijk geregeld is. Met annotatie op basis van het taalmodel wordt hierin inzicht gegeven.

Artikel 6:21 Awb regelt het intrekken van bezwaarschriften. Dit artikel was aan de orde in een zaak bij de rechter waarin het ging om de vraag of het ruimte laat voor het telefonisch intrekken van een bezwaarschrift. De analyse illustreert wat naast het taalmodel nodig is om (ook als sprake is van een niet digitaal uitvoeringsproces) tot juiste interpretatie van wetgeving te komen en geeft daarmee tevens een opmaat naar hoofdstuk 5.

Het derde lid van artikel 7:252a BW luidde aanvankelijk:

3. Indien een voorstel als bedoeld in lid 1 wordt gedaan, wordt bij het voorstel een door de inspecteur op verzoek van die verhuurder aan deze afgegeven verklaring gevoegd.

Artikel 7:252a, derde lid, BW		
subject	Wie?	–
object	Wat?	verklaring
doel	Waarop/waartoe, op/tot wie?	bij het voorstel
rechtsbetrekkingstype recht of plicht	Hoe?	wordt gevoegd
rechtsfeittytype discretionaire of gebonden bevoegdheid	Hoe?	–
voorwaarde	In welk geval, onder welke omstandigheden?	Indien een voorstel als bedoeld in lid 1 wordt gedaan
locatie	Waar?	–
tijd	Wanneer?	–

variabele	Welke, hoe veel, hoe lang, hoe hoog etc.?	–
connector	In welke zin?	–
vorm	Waarmee, waardoor?	door de inspecteur op verzoek van die verhuurder aan deze afgegeven

Uit de annotatie blijkt dat geen expliciet subject van de rechtsbetrekking in de bepaling is opgenomen. Uit het eerste lid van artikel 7:252a kan worden opgemaakt dat het subject de verhuurder is (om elke onduidelijkheid te vermijden zou dit door een hyperlink zou expliciet gemaakt kunnen worden). Uit de annotatie blijkt ook dat de inspecteur in elk geval geen subject is van een plicht. Dat gegeven was de aanleiding voor enkele gerechtelijke procedures over dit artikellid.

De eerste zaak speelde in juli 2015 bij de Rechtbank Amsterdam. Een huurder van verhuurder Stadgenoot kreeg een huurverhoging aangezegd, op basis van een door de Belastingdienst afgegeven inkomensverklaring. De huurder tekende op grond van artikel 40 van de Wbp bij de Belastingdienst verzet aan tegen het verwerken van zijn persoonsgegevens voor dit doel. De Belastingdienst verklaarde het verzet niet-ontvankelijk, omdat sprake was van verwerking van persoonsgegevens op grond van artikel 8, onderdeel c, van de Wbp (voldoen aan een wettelijke plicht). Verzet is alleen mogelijk in geval van verwerking van persoonsgegevens op grond van uitvoering van een publiekrechtelijke taak of gerechtvaardigd belang van de verantwoordelijke (artikel 8, onderdelen e en f, van de Wbp). De Belastingdienst heeft vervolgens het bezwaar van de huurder tegen het niet-ontvankelijk verklaren van het verzet ongegrond verklaard. Tegen dit besluit heeft de huurder beroep aangetekend bij de Rechtbank Amsterdam. De rechtbank oordeelde dat in dit geval geen sprake was van verwerking van persoonsgegevens op grond van een in artikel 7:252a opgenomen wettelijke plicht.⁴⁹⁵

“3.3. Deze bepaling bevat naar het oordeel van de rechtbank niet uitdrukkelijk de door verweerder gestelde verplichting van de inspecteur van de Belastingdienst tot het aan de verhuurder verstrekken van een indicatieve verklaring over het huishoudinkomen op het betrokken adres. Dit artikel bevat slechts een verplichting voor de verhuurder om bij zijn voorstel een dergelijke verklaring te voegen. (...)

De omstandigheid dat de inspecteur van de Belastingdienst afgifte van een verklaring kan weigeren⁴⁹⁶ impliceert naar het oordeel van de rechtbank niet dat hij een wettelijk verplichting heeft om een verklaring te verstrekken.”

De rechtbank verklaarde het beroep gegrond en vernietigde de ongegrondverklaring van het verzet door de Belastingdienst. De Belastingdienst diende alsnog een besluit te nemen naar aanleiding van het aangetekende verzet.

495 Uitspraak van 22 juli 2015, AMS 13/6284 (niet gepubliceerd).

496 Op grond van artikel 19a van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte.

De tweede zaak was het hoger beroep dat de Belastingdienst tegen deze uitspraak aan-spande bij de Raad van State. Ook de Raad van State oordeelde dat uit het genoemde artikellid geen wettelijke plicht voor inspecteur voortvloeide om een verklaring met een inkomensindicatie af te geven.⁴⁹⁷

“3.4. Gezien het voorgaande, is er geen wettelijke verplichting voor de Belastingdienst om inkomensgegevens van een huurder van een sociale huurwoning te verstrekken aan de verhuurder als de verhuurder daarom vraagt. Een zodanige gegevensverstrekking is dan ook geen verwerking van persoonsgegevens op grond van artikel 8, aanhef en onder c, van de Wbp. Zoals hiervoor is overwogen, rust op de verhuurder wel een wettelijke verplichting om bij een voorstel tot huurverhoging een bij de Belastingdienst opgevraagde verklaring met inkomensgegevens van de huurder te voegen. In de memorie van toelichting bij de Wbp is opgemerkt dat de nakoming van een wettelijke verplichting van een ander dan de persoon of organisatie die voor de verwerking van de persoonsgegevens verantwoordelijk is, een gerechtvaardigd belang van een derde kan zijn, als bedoeld in artikel 8, aanhef en onder f, van de Wbp (Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 83). Derhalve gaat het hier om verwerking van persoonsgegevens op grond van artikel 8, aanhef en onder f, van de Wbp. Ingevolge artikel 40 van de Wbp staat daartegen verzet open. De rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen. Het betoog van de staatssecretaris faalt.”

De Raad van State ging nog een stap verder en achtte de verstrekking van de inkomensverklaring aan de verhuurder ook in strijd met artikel 67 Awr.

“4.1. Zoals hiervoor is overwogen, is er geen wettelijke verplichting voor de Belastingdienst om inkomensgegevens van een huurder van een sociale huurwoning te verstrekken aan de verhuurder als de verhuurder daarom vraagt. De in artikel 67, tweede lid, aanhef onder a, van de Awr neergelegde uitzondering op de in het eerste lid van dat artikel neergelegde geheimhoudingsplicht is daarom niet van toepassing. De andere uitzonderingen die in dat artikel zijn neergelegd, zijn evenmin van toepassing. Derhalve is de verstrekking van de inkomensgegevens in strijd met het in artikel 67, eerste lid, van de Awr neergelegde verbod voor de Belastingdienst om gegevens die hij bij zijn taakuitoefening heeft verkregen, aan derden te verstrekken. Gelet hierop, had de staatssecretaris het verzet gegrond moeten verklaren en de verstrekking van de inkomensgegevens moeten beëindigen.”

Het oordeel van de rechter dat de Belastingdienst de verstrekking van de inkomensgegevens had moeten beëindigen, maakte een spoedwijziging van het artikellid noodzakelijk. Ook voor toekomstige gevallen was deze gegevensverstrekking dan immers onrechtmatig, hetgeen de uitvoering van de wet op losse schroeven zette.

⁴⁹⁷ Uitspraak van 3 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:253.

De wijziging is per 1 april 2016 doorgevoerd.⁴⁹⁸ Artikel 7:252a, derde lid, luidde vanaf dat moment:

3. Indien een voorstel als bedoeld in lid 1 wordt gedaan, **wordt** bij het voorstel een verklaring **gevoegd** omtrent het huishoudinkomen. De inspecteur **verstreckt** op verzoek van een verhuurder een verklaring omtrent het huishoudinkomen aan de verhuurder.

In deze tekst is de plicht tot het bijvoegen van een inkomensverklaring bij een voorstel tot huurverhoging af te leiden, maar het subject, de verhuurder, blijft nog steeds impliciet. De plicht van de inspecteur tot het verstrekken van een inkomensverklaring (inmiddels aangeduid als ‘verklaring omtrent het huishoudinkomen’) aan de huurder is uit deze versie duidelijk af te leiden.

In de Wet doorstroming huurmarkt 2015⁴⁹⁹ is het artikel nogmaals aangepast. De plichten van de verhuurder en de inspecteur zijn nu over het derde en vierde lid verdeeld.

3. Indien een voorstel als bedoeld in lid 1 wordt gedaan, **wordt** bij het voorstel een huishoudverklaring **gevoegd**.

4. De inspecteur **verstreckt** desgevraagd aan de verhuurder een huishoudverklaring. In de verklaring **wordt vermeld** of op de door de verhuurder aangeduide plaats van de woonruimte op basis van gegevens uit de basisregistratie inkomsten op het moment van behandeling van het verzoek van de verhuurder aan de inspecteur, te verwachten is dat van degene of degenen die daar volgens de registratie van de rijksbelastingdienst woont of wonen het huishoudinkomen over het inkomstenstoetsjaar lager is dan of gelijk is aan het in artikel 10 lid 2 van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte genoemde bedrag, dan wel hoger is dan dat bedrag. De verklaring **vermeldt** voorts, indien dat huishoudinkomen hoger is dan het in artikel 10 lid 2 van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte genoemde bedrag, het aantal personen waarop dat huishoudinkomen is gebaseerd. Indien geen inkomensgegevens in de basisregistratie inkomsten beschikbaar is, **vermeldt** de verklaring dat dat het geval is.

(...)

498 Wet van 30 maart 2016 tot wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte (gegevensverstrekking Belastingdienst) (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2016-124.html>). Zie ook Kamerstukken II 2015/16, 34 374, nrs. 1-3). Opvallend is dat de memorie van toelichting vermeldt dat het hier (slechts) om een redactionele wijziging gaat, ter verduidelijking van de tekst van artikel 7:252a, derde lid, BW. De rechterlijke uitspraken die de aanleiding vormden voor deze verduidelijking worden niet genoemd.

499 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2016-158.html>. Zie ook Kamerstukken II 2015/16, 34 373, nrs. 1-3 en 27.

<i>Artikel 7:252a, derde en vierde lid, BW</i>		
subject	Wie?	<ul style="list-style-type: none"> – inspecteur – verklaring
object	Wat?	<ul style="list-style-type: none"> – huishoudverklaring – huishoudinkomen over het inkomstenstoetsjaar – het aantal personen waarop dat huishoudinkomen is gebaseerd – dat het geval is
doel	Waarop/waartoe, op/tot wie?	<ul style="list-style-type: none"> – bij het voorstel – aan de verhuurder – degene of degenen die daar volgens de registratie van de rijksbelastingdienst woont of wonen
rechtsbetrekkingstype recht of plicht	Hoe?	<ul style="list-style-type: none"> – wordt gevoegd – verstrekt – wordt vermeld – vermeldt
rechtsfeittype discretionaire of gebonden bevoegdheid	Hoe?	
voorwaarde	In welk geval, onder welke omstandigheden?	<ul style="list-style-type: none"> – Indien een voorstel als bedoeld in lid 1 wordt gedaan – desgevraagd – indien dat huishoudinkomen ... bedrag – Indien geen inkomensgegevens ... beschikbaar is
locatie	Waar?	op de door de verhuurder aangeduide plaats van de woonruimte
tijd	Wanneer?	op het moment van behandeling van het verzoek van de verhuurder aan de inspecteur
variabele	Welke, hoe veel, hoe lang, hoe hoog etc.?	<ul style="list-style-type: none"> – in artikel 10 lid 2 van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte genoemde bedrag – dat bedrag
connector	In welke zin?	<ul style="list-style-type: none"> – lager dan of gelijk is aan – hoger is dan
vorm	Waarmee, waardoor?	<ul style="list-style-type: none"> – in de verklaring – op basis van gegevens uit de basisregistratie inkomen

Het derde lid bevat de plicht van de (nog steeds impliciete) verhuurder en in eerste volzin van het vierde lid is de plicht van de inspecteur vastgelegd.

De tweede, derde en vierde volzin van het vierde lid zijn ook geannoteerd omdat deze afleidingsregels bevatten met elementen die relevant zijn voor de inrichting van de ICT-voorziening waarmee de verklaringen worden afgegeven. Daarnaast illustreert de annotatie de waarde van toepassing van het taalmodel om onlogische formuleringen aan het licht te brengen. Zo valt op dat in de laatste twee geciteerde volzinnen van het vierde lid de verklaring het subject is. Dat is vreemd omdat het niet mogelijk is om aan een voorwerp verplichtingen op te leggen. Bedoeld zal zijn dat de inspecteur de hier genoemde informatie vermeldt in de verklaring. Hoewel er in dit geval geen bloed uit vloeit, heeft een zuivere formulering van rechten en plichten de voorkeur.⁵⁰⁰

De casus van artikel 7:252a BW, waarin een plicht voor de inspecteur ontbrak, vertoont gelijkenis met die van artikel 54a WvSr, waarin wordt verwezen naar een door de officier van justitie gegeven bevel, terwijl de bevelsbevoegdheid lijkt te ontbreken.⁵⁰¹

Artikel 54a, Wetboek van Strafrecht

Een **tussenpersoon** die een telecommunicatiedienst verleent bestaande in de doorgifte of opslag van gegevens die van een ander afkomstig zijn, **wordt als zodanig niet vervolgd** indien hij voldoet aan een bevel van de officier van justitie, na schriftelijke machtiging op vordering van de officier van justitie te verlenen door de rechter-commissaris, om alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd om de gegevens ontoegankelijk te maken.

<i>Artikel 54a, Wetboek van Strafrecht</i>		
subject	Wie?	tussenpersoon
object	Wat?	–
doel	Waarop/waartoe, op/tot wie?	–
rechts- betrekkingstype recht of plicht	Hoe?	wordt niet vervolgd
rechtsfeittype discretionaire of gebonden bevoegdheid	Hoe?	–

⁵⁰⁰ In een uitspraak van 10 januari 2018 heeft de rechtbank Den Haag geoordeeld dat verstrekkingen van een inkomensindicatie op basis van de per 1 april 2016 aangepaste wetgeving rechtmatig zijn (ECLI:NL:RBDHA:2018:171). Op 26 april 2018 achtte de rechtbank Den Haag de Minister van Financiën wel verplicht tot schadevergoeding aan een huurder wegens onrechtmatige verstrekking van inkomensgegevens aan zijn verhuurder in de periode voorafgaand aan de wetswijziging (ECLI:NL:RBDHA:2018:5386).

⁵⁰¹ Zie hierover ook Stol e.a. (2008, p. 38-39).

voorwaarde	In welk geval, onder welke omstandigheden?	<ul style="list-style-type: none"> – die een telecommunicatiedienst verleent ... afkomstig zijn – als zodanig – indien hij voldoet aan een bevel van de officier van justitie ... ontoegankelijk te maken
locatie	Waar?	–
tijd	Wanneer?	–
variabele	Welke, hoe veel, hoe lang, hoe hoog etc.?	–
connector	In welke zin?	–
vorm	Waarmee, waardoor?	na schriftelijke machtiging op vordering van de officier van justitie door de rechter-commissaris

Uit de analyse blijkt dat inderdaad geen expliciete bevelsbevoegdheid van de officier van justitie is geregeld. Het artikel bevat alleen een recht voor de tussenpersoon om (onder voorwaarden) niet vervolgd te worden. De officier van justitie moet wel beschikken over een schriftelijke machtiging van de rechter-commissaris. Een redenering zou kunnen zijn dat dit vormvoorschrift de bevelsbevoegdheid behelst. De bevoegdheid is dan niet ten algemene toegekend, maar de rechter-commissaris verleent deze door middel van een schriftelijke machtiging aan de officier. In de gekozen formulering lijkt de rechter-commissaris overigens weinig beoordelingsvrijheid te hebben bij het verlenen van de machtiging. De zinsnede *op vordering van de officier van justitie te verlenen door* impliceert een gebonden bevoegdheid voor de rechter-commissaris.⁵⁰² Het impliceert ook dat hij geen ruimte heeft om te weigeren, wat tot gevolg heeft dat de officier van justitie door het verzoeken van de machtiging in feite zichzelf de bevoegdheid verleent.

De bijzin met het vormvoorschrift is sowieso (syntactisch) meerduidig, want deze kan ook zo gelezen worden dat de rechter-commissaris het bevel verleent (*te verlenen door de rechter-commissaris*).⁵⁰³ Een betere formulering zou zijn geweest *na schriftelijke machtiging van de rechter-commissaris, te verlenen op vordering van de officier van justitie*. Nog beter zou het zijn geweest om de bevoegdheid expliciet te formuleren in een aparte volzin. Daarbij zou gekozen kunnen worden voor een algemene bevelsbevoegdheid, of een bevoegdheid op grond van de machtiging door de rechter-commissaris, maar dan bij voorkeur met beoordelingsruimte voor de rechter-commissaris bij het verlenen van de machtiging.⁵⁰⁴

502 De constructie “door ... te verlenen” komt overeen met de Latijnse werkwoordsvorm *gerundivum*: moeiende verleend worden.

503 Hier wreekt zich de voorliefde van (wetgevings)juristen voor tangconstructies; zie ook Eijlander & Voermans (2000, p. 224). De memorie van toelichting bij het artikel biedt geen helderheid over de wijze waarop de bijzin gelezen moet worden, nu deze de tekst van het artikel alleen letterlijk herhaalt (zie Kamerstukken II 1998/99, 26 671, nr. 3, p. 65).

504 Zoals bijvoorbeeld artikel 14e, Wetboek van Strafrecht (dadelijke uitvoerbaarheid van voorwaarden bij het niet tenuitvoerleggen van (een gedeelte van) de straf) of artikel 34, vierde lid, WvSv (voegen van

De laatste casus betreft het telefonisch intrekken van bezwaar in het licht van artikel 6:21, Awb.⁵⁰⁵ Deze casus illustreert het belang van eenduidige interpretatie en uitleg van wetgeving, ook bij een niet-digitaal uitvoeringsproces.

Artikel 6:21, Awb

1. Het bezwaar of beroep *kan schriftelijk worden ingetrokken*.
2. Tijdens het horen *kan de intrekking ook mondeling geschieden*.

Dit artikel was aan de orde in een zaak bij de bestuursrechter en naar aanleiding daarvan ook onderwerp van discussie in de Tweede Kamer.⁵⁰⁶ De kernvraag was in hoeverre het artikel de Belastingdienst toestond om een belastingplichtige een bezwaarschrift mondeling te laten intrekken tijdens een telefoongesprek, waarbij de intrekking achteraf schriftelijk bevestigd werd. Deze werkwijze was op grond van interpretatie van artikel 6:21 Awb door de Belastingdienst opgenomen in interne werkinstructies.

De casus betreft een bezwaar van mevrouw A tegen een definitieve aanslag. Een medewerker van de Belastingdienst neemt telefonisch contact op met mevrouw A om de inhoud van het bezwaarschrift te bespreken en afspraken te maken over het vervolg van de procedure. Hij krijgt de echtgenoot van mevrouw A aan de telefoon. Tijdens het telefoongesprek doet de echtgenoot van mevrouw A de mededeling dat hij het bezwaar wil intrekken. De Belastingdienst stuurt een schriftelijke bevestiging van de mondelinge mededeling dat mevrouw A het bezwaar intrekt. Mevrouw A gaat in beroep bij de rechtbank tegen de intrekking van haar bezwaar. De rechtbank merkt de bevestigingsbrief van de Belastingdienst aan als een schriftelijke weigering om een besluit te nemen (artikel 6:2, onderdeel a, Awb) en acht het beroep hiertegen ongegrond. De Belastingdienst moet alsnog een besluit nemen op het bezwaar.

Een belangrijke overweging van de rechtbank was dat de intrekking van een bezwaarschrift alleen door de indiener kan geschieden. Op die grond was de intrekking dus al ongeldig.

Interessanter is echter de vraag of het telefoongesprek kan worden aangemerkt als horen als bedoeld in artikel 6:21, tweede lid, Awb, en zo niet, of dit artikel het intrekken van het bezwaarschrift tijdens een telefoongesprek geheel onmogelijk maakt.

stukken in het procesdossier). In dit laatste artikel zijn de bevoegdheid van de officier van justitie en de machtigingsverlening door de rechter-commissaris duidelijk van elkaar onderscheiden (alleen het in de laatste volzin gebruikte “diens” is nog voor meerdere uitleg vatbaar):

“4. De officier van justitie kan het voegen van de stukken onderscheidenlijk de kennisneming daarvan weigeren indien hij van oordeel is dat de stukken niet als processtukken kunnen worden aangemerkt dan wel indien hij dit onverenigbaar acht met een van de in artikel 187d, eerste lid, vermelde belangen. Hij behoeft daartoe een schriftelijke machtiging, op diens vordering te verlenen door de rechter-commissaris.”

⁵⁰⁵ Mede gebaseerd op de uitgebreide analyse van deze casus in Van Doesburg & Van Engers (2018).

⁵⁰⁶ Zie Rechtbank Den Haag, 12 april 2016 (ECLI:NL:RBDHA:2016:6098), Aanhangsel Handelingen II 2016/17, nr. 382 en Kamerstukken II 2016/17, 31 066, nrs. 317 en 320.

De rechtbank oordeelde zonder veel omhaal dat het telefoongesprek niet kon worden aangemerkt als een hoorgesprek en dat dus het mondeling intrekken van bezwaar in dat telefoongesprek ook niet mogelijk was.

“4. Op grond van artikel 6:21, eerste lid, van de Awb, kan een bezwaar schriftelijk worden ingetrokken. Ingevolge artikel 6:21, tweede lid, van de Awb, kan de intrekking tijdens het horen ook mondeling geschieden. De bevoegdheid tot intrekking van een bezwaar ligt uitsluitend bij de indiener daarvan. Het telefonisch onderhoud tussen verweerder en de echtgenoot van eiseres kan niet worden aangemerkt als horen, de intrekking diende derhalve schriftelijk te geschieden. Van een schriftelijke intrekking is de rechtbank echter niet gebleken. Zo het telefoongesprek zou kunnen worden aangemerkt als een hoorgesprek, was de echtgenoot niet bevoegd namens eiseres het bezwaar in te trekken. Gesteld noch gebleken is dat eiseres haar echtgenoot heeft gemachtigd om namens haar op te treden in de bezwaarprocedure. Gelet op het voorgaande is derhalve geen sprake van een rechtsgeldige intrekking van het bezwaar.”

Voor een antwoord op de vraag of de interpretatie van de rechtbank terecht is, is de annotatie van artikel 6:21 Awb op grond van het taalmodel niet voldoende. Daarvoor moeten ook verschillende bronnen waarin het artikel is uitgelegd of uitgewerkt, worden beoordeeld.

Een eerste relevante bron is het Besluit fiscaal bestuursrecht.⁵⁰⁷ Onderdeel 9, sub 3, van deze beleidsregel bepaalt:

“Een hoorgesprek wordt niet telefonisch gevoerd. Wel kan het zo zijn dat belanghebbende na telefonisch contact met de inspecteur van mening is dat hij zijn zaak (telefonisch) voldoende heeft toegelicht en afziet van een hoorgesprek.”

Een tweede relevante bron is de ten tijde van de casus geldende interne werkinstructie van de Belastingdienst⁵⁰⁸, waarin is opgenomen:

“De intrekking van het bezwaarschrift moet uitdrukkelijk door bezwaarmaker worden uitgesproken. Een vastlegging van het telefoongesprek in de systemen is dan voldoende. Er hoeft in deze gevallen geen brief meer door bezwaarmaker naar ons te worden

507 Ten tijde van de uitspraak van de rechter was dit het Besluit van 15 februari 2016, nr. BLKB 2016/19, 2016/9680. Inmiddels is een geactualiseerde versie vastgesteld, zie Besluit van 9 mei 2017, nr. 2017-1209, Belastingdienst/Directie Vaktechniek Belastingen (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcr-2017-28270.html>). Het genoemde onderdeel is niet gewijzigd.

508 Instructie Behandelen bezwaar, informeel/slimmer werken, 4 februari 2016, p. 4. Dit stuk is openbaar gemaakt op grond van een Wob-verzoek, besluit (met bijlagen) van de Staatssecretaris van Financiën van 27 september 2016, nr. 2016-000158622 (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2016/09/27/besluit-wob-verzoek-naar-informatie-over-telefonisch-horen-informeel-werken-bij-bezwaar-door-de-belastingdienst>). In de openbaar gemaakte stukken bevonden zich ook nog verschillende versies van eerdere werkinstructies (uit 2011) over behandeling van bezwaar. Het is onduidelijk wat de geldigheid daarvan was op het moment dat dit geval zich voordeed.

gestuurd waarbij hij zijn bezwaarschrift intrekt. Ook sturen wij geen bevestiging meer om de intrekking te bevestigen tenzij de klant daarom verzoekt. Dat kan in de vorm van een email.”

Deze werkinstructie lijkt (mede) geïnspireerd⁵⁰⁹ op het project Prettig contact met de overheid dat het Ministerie van BZK in 2010 is gestart, met onder meer als doel om door vroegtijdig contact tussen burger en overheid een goede afhandeling van bezwaren en geschillen bij de rechter te voorkomen. In dit project is een handleiding opgesteld voor de behandeling van bezwaarschriften,⁵¹⁰ waarin de volgende passage is opgenomen:

“Ook het telefonisch intrekken van een bezwaar is mogelijk. Voorwaarde is dat het bestuur van de intrekking een schriftelijke bevestiging zendt naar de bezwaarmaker. Als die wordt geretourneerd, is zeker dat het bezwaar is ingetrokken. Maar wat als de bezwaarmaker niets van zich laat horen?”

Het Hof Den Haag is soepel voor het bestuur.

“Aangenomen moet worden dat ook een telefonisch gedane intrekking onder de reikwijdte van artikel 6:21, lid 2 Awb valt, mits het bestuursorgaan daarvan een schriftelijke bevestiging zendt aan de betrokkene, de belanghebbende daarmee instemt en een en ander voldoende zorgvuldig plaatsvindt (Kabinetstandpunt Eerste evaluatie Awb, Kamerstukken II 1997/98, 25 600 VI, nr. 46, p. 28). Deze zorgvuldigheid kan meebrengen dat na afloop van het telefonisch horen een schriftelijk verslag van het gesprek wordt gemaakt. Indien niet wordt gereageerd op deze schriftelijke bevestiging, zal als regel het bezwaar als ingetrokken moeten worden beschouwd.”⁵¹¹

Krijgt het bestuur van de bezwaarmaker geen reactie op zijn schriftelijke bevestiging, dan zou het uit het zwijgen van de bezwaarmaker in de regel mogen opmaken dat deze inderdaad zijn bezwaar heeft ingetrokken, aldus het Hof.”

De handleiding geeft dus een ruime interpretatie aan artikel 6:21, tweede lid, Awb, in die zin dat ook een telefoongesprek als horen kan worden beschouwd, zo lang voldoende waarborgen worden gecreëerd. Een van die waarborgen ontleent de rechter in de geciteerde uitspraak aan artikel 7:7 Awb:

509 De hierna genoemde handleiding wordt aangehaald in het antwoord op vragen van het lid Omtzigt over deze kwestie (Aanhangsel Handelingen II 2016/17, nr. 382).

510 Professioneel behandelen van bezwaarschriften. Handleiding voor het oplossingsgericht behandelen van bezwaarschriften (<https://www.prettigcontactmetdeoverheid.nl/handleiding-professioneel-behandelen-van-bezwaarschriften>).

511 Gerechtshof Den Haag, 26 mei 2009 (ECLI:NL:GHSGR:2009:BI4839).

Artikel 7:7 Awb

Van het horen **wordt** een verslag **gemaakt**.

Behalve het maken van een verslag, heeft het bestuursorgaan volgens de rechter een plicht om een bevestiging van de intrekking aan de belanghebbende te sturen. Zo bezien lijkt de uitspraak van de rechter in de zaak van mevrouw A wat betreft de mogelijkheid om een bezwaar in te trekken tijdens een telefoongesprek te strikt. De Belastingdienst heeft immers voldaan aan het vereiste om een schriftelijke bevestiging te sturen, in weerwil van de interne instructie die dat (onterecht, gelet op de handleiding van BZK) alleen vereist als de belanghebbende erom vraagt. Als conform de werkinstructie is gehandeld, zal een verslag van het telefoongesprek opgenomen zijn in het bezwaarsysteem van de Belastingdienst.

Wat aan de praktijk van telefonisch intrekken wel in de weg staat, is het feit dat de Staatssecretaris van Financiën in het Bfb in feite aan de Belastingdienst de mogelijkheid heeft ontnomen om telefonisch te horen. Dat sluit ook de weg af naar het intrekken van bezwaar tijdens een telefoongesprek dat (conform de handleiding van BZK en de daarin aangehaalde uitspraak van de rechter) als hoorgesprek kan worden aangemerkt.

De beschrijving van deze casus is onder meer gebaseerd op een zeer uitgebreide analyse (met redeneerschema's) van Van Doesburg.⁵¹² Deze analyse was op haar beurt niet mogelijk zonder de inventarisatie van relevante documenten in het besluit van de Staatssecretaris van Financiën op een Wob-verzoek over het telefonisch trekken van bezwaar. Er zijn geen voorzieningen waar deze informatie gestructureerd en in onderling verband raadpleegbaar is. Dit bevestigt dat naast de beschikbaarheid van een taalmodel om de betekenis van wetgeving te duiden, ook behoefte bestaat aan geavanceerde koppelingen tussen artikelonderdelen, tot op het niveau van een begrip (zoals 'horen' in 6:21, tweede lid Awb), en toelichtende documenten (parlementaire geschiedenis, beleidsregels, werkinstructies, literatuur, jurisprudentie). Het in samenhang kunnen beoordelen van wetgeving en toelichtende documenten is – zoals deze casus laat zien – niet alleen van belang om tot deugdelijke specificaties voor ICT-systemen te komen, maar ook voor niet-digitale werkprocessen. Beleidsregels en werkinstructies kunnen als zulke specificaties worden beschouwd. Beschikbaarheid van deze informatie kan ook de beoordeling van de toepassing van de wetgeving door de rechter vergemakkelijken.

4.5.3 Voorbeeld van het wetgevingsvocabulaire

In de vorige paragraaf is de toepassing van het taalmodel geïllustreerd aan de hand van een aantal artikelen uit wetten van verschillende aard. Als wetgeving (met behulp van technische ondersteuning) structureel voorzien wordt van annotaties op grond van het taalmodel, kunnen geannoteerde formuleringen verzameld worden en gerangschikt

⁵¹² Zie noot 505.

onder de *labels* voor de desbetreffende elementen uit het model. Op die manier wordt een wetgevingsvocabulaire gerealiseerd, dat inzicht biedt aan zowel wetgevingsjuristen als ICT-ontwerpers in gebruikte terminologie voor de verschijningsvormen van de elementen, ter ondersteuning van eenduidige formulering en interpretatie van de wetgeving.

In bijlage C is op grond van de geannoteerde artikelen uit de vorige paragraaf een voorbeeld gegeven van het wetgevingsvocabulaire. Dit voorbeeld is handmatig samengesteld, met behulp van een reguliere tekstverwerker. Dat levert functionele beperkingen op, bijvoorbeeld wat betreft de verwijzingen naar de wettelijke bron van de formuleringen en wat betreft de kwalificatie van termen als homoniem of synoniem. Om die reden en ook om tot schaalbare en bruikbare toepassing van taalmodel en vocabulaire te komen, zijn specifieke applicaties nodig. Daarop wordt hierna kort ingegaan en in paragraaf 5.3.3.3 wordt dit verder uitgewerkt.

In de eerste en tweede kolom van het vocabulaire zijn het element en de bijbehorende vraag uit het taalmodel opgenomen. In de derde kolom zijn de formuleringen opgenomen waaronder het desbetreffende element in de wetgeving voorkomt. In de informatica wordt dit aangeduid als een *instantie*: een object dat aan de beschrijving van een bepaalde klasse voldoet.⁵¹³ Hoewel het taalmodel niet – zoals een ontologie – een hiërarchische indeling in klassen, objecten en attributen heeft,⁵¹⁴ is toch voor het begrip instantie gekozen omdat het de aard van dit onderdeel van het vocabulaire goed weergeeft.

In de laatste kolom is een verwijzing opgenomen naar het artikel(onderdeel) van de wettelijke regeling waarin de instantie voorkomt. Vanwege het gebruik van een gewone tekstverwerker voor het genereren van het voorbeeld, is hier volstaan met een verwijzing in ‘platte tekst’. In een digitale applicatie voor het vocabulaire wordt de vindplaats bij voorkeur als *hyperlink* naar de tekst van het artikelonderdeel in wetten.nl opgenomen. Om de links betekenisvol te maken, moeten ze aan een aantal voorwaarden voldoen. In de eerste plaats moeten de links permanent zijn, zodat altijd naar de actuele tekst van het artikel verwezen wordt, en niet slechts naar de tekst op het moment van toevoegen van de link. Wetten.nl biedt door toepassing van de Juriconnectstandaard de mogelijkheid om permanente links te maken.⁵¹⁵ In de tweede plaats moet het verwijzingsniveau zo *granulair* mogelijk zijn.⁵¹⁶ Daarmee

513 De specifieke verschijning van een *object*, dat op zijn beurt onderdeel is van een *type*, wordt in programmeertaal aangeduid als *instance*. Bijvoorbeeld: cappuccino is een object van het type koffie, de *instance* is de kop cappuccino die wordt geserveerd. Een dergelijke classificatie van producten kan bijvoorbeeld worden gebruikt voor het programmeren van een elektronische kassa.

514 Zie paragraaf 4.1.

515 Zie paragraaf 2.5.2.2.

516 Deze term is ontleend aan het begrip *granulariteit* van gegevens, dat wordt gebruikt bij het ontwerp van *datawarehouses*. Het geeft de detailgraad aan waarmee de gegevens die in het warehouse zijn opgeslagen en waarin ze opvraagbaar zijn. Zie [https://nl.wikipedia.org/wiki/Granulariteit_\(gegevens\)](https://nl.wikipedia.org/wiki/Granulariteit_(gegevens)). Een datawarehouse wordt gebruikt om grote hoeveelheden gegevens uit bronsystemen bij elkaar op te slaan, zodat ze bevroegd kunnen worden zonder dat de bronsystemen overmatig belast worden.

wordt bedoeld dat om betekenisvolle links te maken, naar zo klein mogelijke artikel-onderdelen verwezen moet kunnen worden; dus niet alleen naar artikelleden, artikel-onderdelen en volzinnen, maar ook naar delen daarvan.⁵¹⁷ De mogelijkheid om naar zinsneden te verwijzen bestaat nog niet in wetten.nl. Vanuit uitvoeringsperspectief is dit een wenselijke doorontwikkeling, omdat specificaties voor digitale uitvoering vaak op zinsneden zijn gebaseerd.⁵¹⁸

De bijlage laat zien dat het vocabulaire zelfs bij een beperkt aantal artikelen al snel zeer omvangrijk wordt. Ook hebben de instanties niet zonder meer onderscheidend vermogen; ze komen uit uiteenlopende wetten en de keuze voor een bepaalde formulering in de ene wet zegt nog niet direct iets over een soortgelijke formulering in een andere wet (vanuit uitvoeringsperspectief), of over de geschiktheid voor (her)gebruik in een andere regeling (vanuit wetgevingsperspectief). Het is net als met zoeken op het internet via Google of een andere zoekmachine: veel zoekresultaten beperken de bruikbaarheid. Het is daarom wenselijk om selecties te kunnen toepassen bij het genereren van het wetgevingsvocabulaire c.q. het *harvesten* van de annotaties. Een selectievraag kan bijvoorbeeld zijn: welke instanties met de term X komen voor onder het element Y, in wetgevingsdomein Z? Geconcretiseerd: welke instanties met de term *toepassing* komen voor onder het element *connector* in het wetgevingsdomein *belastingen*. De gebruiker krijgt dan een deelvocabulaire gepresenteerd met voor zijn situatie relevante informatie. De selectievraag kan worden vormgegeven in een zoekscherm met vakken voor verschillende zoektermen, overeenkomstig de zoekschermen in wetten.nl en officiëlebekendmakingen.nl. Op deze wijze kan het vocabulaire worden toegespitst op de context van de gebruiker. In paragraaf 5.3.3.3 wordt beschreven hoe de selectiemogelijkheid zou kunnen worden geïmplementeerd in wetten.nl. Het toevoegen van een kwalificatie zoals homoniem of synoniem vereist dat (betekenis)relaties gelegd kunnen worden tussen instanties in het vocabulaire. Dit aspect vereist vervolgonderzoek.

Als voorbeeld: de Belastingdienst heeft bronsystemen waarin de transacties worden afgehandeld om tot vaststelling van verschuldigde belasting te komen. De gegevens uit die systemen kunnen worden samengebracht in een datawarehouse om daarop analyses te doen zonder dat dit het afhandelen van de transacties in de bronsystemen hindert.

517 Dit laat zich vergelijken met een *deeplink* naar een website; de URL (het webadres) verwijst dan niet alleen naar de homepage, maar naar een specifieke pagina of een onderdeel daarvan (een afbeelding of tekstblok).

518 Ook voor traceerbaarheid van specificaties naar de wettelijke bron is dit van belang. Zie Van Kempen (2017, p. 16-17).

4.6 Beschouwing

In dit hoofdstuk is een aanpak beschreven voor het bieden van inzicht in de betekenis van elementen in verschillende soorten rechtsnormen, bestaande uit een taalmodel om elementen in die normen te markeren (annoteren), en een wetgevingsvocabulary waarin formuleringen voor die elementen worden geordend en met elkaar kunnen worden vergeleken.

Toepassing van het taalmodel op een aantal wetsartikelen uit verschillende domeinen laat zien dat het mogelijkheden biedt voor het verkrijgen van meer inzicht in betekenis van wetgeving, zowel voor toepassers als opstellers van de wetgeving. Bij de toepassing van wetgeving kan het van dienst zijn bij het opstellen van specificaties voor ICT-ondersteunde uitvoeringsprocessen en voor ‘analoge’ uitvoering (werkstructuur, beleidsregels e.d.). Bij het opstellen van wetgeving kan het bijdragen aan onderlinge afstemming en standaardisatie.

De toepassing van het model toont echter ook de beperkingen ervan: om tot juiste interpretatie te komen is meer nodig dan de annotaties op grond van het model. Wat dit betreft zijn de woorden van Paul Scholten uit 1931 nog steeds actueel:⁵¹⁹

“Een regel, die bij iedere wetsuitlegging moet worden in acht genomen, is er niet. Deze kan geen andere zijn dan: het gezag van de taal is groot – doch het is niet het eenige.”

Voor een juiste interpretatie is ook samenhangend inzicht in toelichtende documenten bij de desbetreffende bepalingen nodig en fijnmaziger inzicht in relaties tussen (elementen van) van rechtsnormen. Daarbij kan de inzet van linked data helpen.

Het wetgevingsvocabulary dat op basis van de met het taalmodel aangebrachte annotaties kan worden samengesteld, bevordert het inzicht in de verschijningsvormen (instanties) van verschillende concepten in wetgeving. De omvang die het vocabulary potentieel krijgt, beperkt echter de bruikbaarheid. Voor een productieve toepassing moet daarom voorzien worden in goede selectiemogelijkheden, zodat deelvocabulary kunnen worden getoond voor bepaalde concepten in wetgeving, voor bepaalde wetgevingsdomeinen of voor een combinatie van beide. De mogelijkheid om kwalificaties (homoniem, synoniem) toe te voegen aan de in het wetgevingsvocabulary opgenomen instanties vergt nader onderzoek.

519 Asser-Scholten (1931, p. 55).

5 Toepassing in het wetgevingsproces: wendbaar wetgeven

Eén rode draad in dit betoog is dat juristen het zich niet langer kunnen permitteren aan de zijlijn te blijven staan én omdat de informatica-technologie mogelijkheden biedt (...) die niet langer onbenut mogen blijven én omdat zij anders rechts worden ingehaald. Juristen moeten hun informatie- en informatica-toekomst in eigen handen nemen, willen zij in de toekomstige informatiesamenleving (...) hun maatschappelijke en professionele verantwoordelijkheden waar kunnen maken.⁵²⁰

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is geconstateerd dat voor het juist kunnen interpreteren van wetgeving ten behoeve van de vertaling naar een digitale uitvoering in elk geval twee zaken van belang zijn: inzicht in de voor de uit te voeren taken relevante regels en inzicht in de precieze betekenis van (elementen in) die regels. Beschreven is hoe toepassing van linked data in wetgeving dit inzicht nu al gedeeltelijk kan bieden. Daarmee kunnen relaties tussen vormelementen zoals artikelen en artikelonderdelen expliciet worden gemaakt en kan de relatie worden gelegd met Kamerstukdossiers, officiële bekendmakingen (Staatsbladen, Staatscouranten) en jurisprudentie.

Deze huidige mogelijkheden voor het leggen van relaties verschaffen echter nog niet de precisie en fijnmazigheid die voor het ontwerpen van digitale processen en diensten nodig is. Voor linked data geldt dat toepassing bij de redactie van wetgeving het rendement van dit concept zou kunnen vergroten (meer bruikbare links) waardoor het zou kunnen bijdragen aan de gewenste precisie en fijnmazigheid.

In hoofdstuk 4 is een aanpak beschreven om de betekenis van wetgeving beter te kunnen duiden, bestaande uit een taalmodel om semantische labels toe te kennen aan bepaalde elementen in wettelijke regels en een op basis daarvan te genereren wetgevingsvocabulaire. Ook hiermee kan de precisie die voor de uitvoeringspraktijk nodig is, worden vergroot. Daarnaast kan het wetgevingsjuristen helpen bij eenduidig gebruik van begrippen en kan het bijdragen aan harmonisatie bij toekomstige wijzigingen in wetgeving en bij het opstellen van geheel nieuwe regels.

In dit hoofdstuk wordt geanalyseerd welke ondersteuning en aanpassingen in het wetgevingsproces nodig zijn om het rendement van linked data verder te vergroten en om het taalmodel en wetgevingsvocabulaire te kunnen toepassen. Het geeft daarmee in de eerste plaats uitwerking aan de vierde deelvraag:

4. Welke ondersteuning is nodig in het juridische wetgevingsproces om het taalmodel, het wetgevingsvocabulaire en linked data te kunnen toepassen?

520 Koers (1987, p. 25).

Deze vraag gaat uit van een *juridisch* perspectief op het wetgevingsproces: wetgeven is een gereguleerd proces met vastgestelde stappen en documenten, dat uiteindelijk leidt tot het van kracht worden van een wet of amvb na bekendmaking in het Staatsblad, of van een ministeriële regeling in de Staatscourant. Dit perspectief veronderstelt een ‘ideale wereld’, waarin alle actoren op basis van een gezamenlijk belang en volgens de voorgeschreven stappen opereren. Het wetgevingsproces is echter in werkelijkheid niet zo’n ideale wereld: verschillende belangen en verantwoordelijkheden spelen een rol en zitten elkaar vaak in de weg.

Dat leidt tot een tweede perspectief op het wetgevingsproces: wetgeven is een *bestuurlijk* en *politiek* bepaald proces, waarin uiteindelijk wel de voorgeschreven stappen gezet worden, maar waarin de werkwijze en het tempo bepaald worden door de doelen, (verborgen) agenda’s en posities van de betrokken partijen.⁵²¹ Snellen spreekt in dit verband over verschillende rationaliteiten – de politieke, de economische, de juridische en de technisch- of sociaal-wetenschappelijke – die om voorrang strijden in het proces.⁵²²

Het bestuurlijke en politieke karakter van het wetgevingsproces en de rol en positie van de ambtelijke en politieke spelers kan de effectiviteit van instrumenten om de betekenis van wetgeving expliciet te maken beperken. Alleen ‘technische’ ondersteuning is niet voldoende. Om de in hoofdstuk 4 beschreven aanpak daadwerkelijk effect te laten sorteren en tot wendbare wetgeving te komen die een wendbare wet-suitvoering ondersteunt, zullen ook veranderingen nodig zijn in de manier waarop ambtelijke en politieke actoren⁵²³ in het wetgevingsproces met elkaar samenwerken. Dit perspectief komt terug in de vijfde deelvraag:

5. Welke veranderingen zijn nodig in het bestuurlijk-politieke wetgevingsproces om een multidisciplinaire samenwerking te realiseren in de fase van ambtelijke voorbereiding van wetgeving, en om de technologische rationaliteit een eigen plaats te geven in de fase van parlementaire behandeling van wetgeving?

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt: in paragraaf 5.2 wordt de korte beschouwing van het wetgevingsproces in het voorgaande uitgewerkt. In paragraaf 5.3 wordt (functioneel) beschreven hoe de toepassing van linked data en van het taalmodel en wetgevingsvocabulary in het juridische wetgevingsproces eruit zouden kunnen zien. Daarbij wordt aangehaakt bij voorzieningen en applicaties die al ontwikkeld of in gebruik zijn en wordt beschreven op welke wijze deze geschikt gemaakt zouden kunnen worden voor het beoogde doel.

521 Zie het in paragraaf 1.6 aangehaalde onderscheid dat Veerman maakt tussen procedure en proces.

522 Snellen (1987).

523 Deze actoren zijn beperkt tot beleids- en wetgevingsambtenaren op de ministeries, bewindslieden en parlement. Adviesorganen zoals Raad van State, Raad voor de Rechtspraak en Autoriteit Persoonsgegevens zijn buiten beschouwing gelaten. De vraag naar de betekenis van technologische ontwikkelingen voor hun positie in het wetgevingsproces is niet minder belangrijk, maar gaat de scope van dit onderzoek te buiten.

In paragraaf 5.4 worden aan de hand van een aantal in de software- en systeemontwikkeling gebruikte methoden de mogelijkheden voor verandering in het ambtelijke deel van het bestuurlijk-politieke wetgevingsproces verkend. Ook wordt bezien hoe wenselijke veranderingen in de parlementaire fase gerealiseerd zouden kunnen worden. Paragraaf 5.5 sluit dit hoofdstuk af met een beschouwing van de bevindingen.

5.2 Het wetgevingsproces nader beschouwd

5.2.1 Illustratie van het onderscheid tussen het juridische en bestuurlijk-politieke wetgevingsproces

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, kan een onderscheid worden gemaakt tussen het juridische en het bestuurlijk-politieke wetgevingsproces. Dit onderscheid is terug te vinden in alle fasen van het totstandkomingsproces van wetgeving, beginnend bij de (inter)departementale voorbereiding van wetgeving. Op grond van de procedurebeschrijvingen in het Draaiboek voor de regelgeving en de zeven vragen in het IAK⁵²⁴ lijkt bijvoorbeeld duidelijk in welke fase uitvoeringstoetsen worden uitgebracht en wie daarbij betrokken zijn. In werkelijkheid is het proces van bepalen van de impact van nieuwe wetgeving op de uitvoering veel minder helder. De inrichting van het proces, het moment waarop de toetsen worden gevraagd, de betrokkenen en de aspecten die in de toets aan de orde komen, variëren per ministerie en per uitvoeringsorganisatie.⁵²⁵ Niet zelden spelen daarbij ook factoren een rol die minder objectief bepaalbaar zijn, zoals de positie van de uitvoeringsorganisatie binnen een ministerie en de relatie tussen beide.⁵²⁶ Daarbij komt dat een bewindspersoon die zijn beleidsagenda wil realiseren, niet altijd oor heeft voor de mededeling dat de daarvoor benodigde wettelijke maatregelen alleen uitvoerbaar zijn op lange termijn en tegen hoge kosten, tenzij ze geheel anders worden vormgegeven. Hoe goed de uitvoeringsorganisatie dus ook in staat is (inhoudelijk en qua positie) om inzicht te geven in de impact van nieuwe wetgeving, toch wordt daarmee niet altijd rekening gehouden in het eindproduct.

Ook in de parlementaire fase van totstandkoming van wetgeving is het verschil tussen het juridische en politiek-bestuurlijke wetgevingsproces waarneembaar. Het maken van wetten wordt in artikel 81 van de Grondwet opgedragen aan regering en Staten-Generaal gezamenlijk. Gedelegeerde regelgeving wordt door regering of ministers tot

⁵²⁴ Zie voor beide www.kcwj.nl.

⁵²⁵ Zie het rapport *Naar een effectieve wisselwerking tussen beleid en uitvoering* (<https://www.eerstekamer.nl/9324000/d/070515naareenzichtbaareffectieve.pdf>) en Lokin & Stokkermans (2008, p. 43). Het Integraal afwegingskader beleid en regelgeving beoogt wel lijn aan te brengen in de toetsen, maar ook nu nog hanteren de meeste ministeries c.q. uitvoeringsorganisaties eigen instrumenten en procedures voor uitvoeringstoetsen.

⁵²⁶ Deze constatering berust op eigen waarneming, voor zover bekend is hier geen onderzoek naar gedaan.

stand gebracht, in beginsel op basis van een wettelijke opdracht.⁵²⁷ De Tweede Kamer heeft het recht van initiatief om wetsvoorstellen in te dienen (artikel 82 Gw) en kan regeringsvoorstellen amenderen (artikel 84 Gw). De Eerste Kamer kan een wetsvoorstel niet meer wijzigen, maar heeft wel de mogelijkheid om de regering te verzoeken een novelle op het voorstel uit te brengen. Een novelle is primair bedoeld voor herstel van technische gebreken, maar wordt door de Eerste Kamer ook wel ingezet om inhoudelijke wijzigingen af te dwingen.

Hoewel de Grondwet vrij summier is over de totstandkoming van wetgeving en eventuele vormvereisten daaraan, is het proces tamelijk strikt gereguleerd in verschillende wetten (bv. de Wet op de Raad van State en de Bekendmakingswet), reglementen van orde (voor de Tweede en Eerste Kamer, voor de ministerraad) en de Aanwijzingen voor de regelgeving. Ook de Wet algemene bepalingen uit 1829 bevat nog enkele voorschriften. Alle partijen – ministers, Raad van State, parlement – hebben op basis van genoemde regelingen hun eigen taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Door achterliggende belangen en verhoudingen loopt ook in deze fase het proces soms echter anders dan men op basis van de genoemde regels zou verwachten. Een voorbeeld betreft de praktijk rond het voorleggen van gedelegeerde wetgeving aan de Tweede Kamer. Formeel hoeft dit alleen indien in de delegerende wet een voorhangbepaling is opgenomen.⁵²⁸ In de praktijk vraagt de Tweede Kamer echter regelmatig om toezending van gedelegeerde regelgeving⁵²⁹ zonder dat daarvoor een voorhangbepaling geldt. Bewindslieden zeggen dit soms ook spontaan toe als dat een soepele behandeling van een wetsvoorstel ten goede komt.⁵³⁰

5.2.2 Aansluiting van het wetgevingsproces op maatschappelijke en technologische ontwikkelingen

In feite is de wijze waarop wetgeving tot stand komt in Nederland sinds de Grondwetswijziging van 1848 niet substantieel veranderd. De samenleving, de manier waarop die gereguleerd wordt en de wijze waarop de daarvoor benodigde wetgeving wordt uitgevoerd zijn echter wel wezenlijk anders geworden. Maatschappelijke ontwikkelingen en problemen volgen elkaar in snel tempo op en daarmee ook de (politieke) beleidswensen.⁵³¹ Kabinetten willen hun regeerakkoord in vier jaar uitvoeren, vooral als het gaat om omvangrijke stelselwijzigingen zoals in de sociale zekerheid en zorg. De gemiddelde duur van een (formeel) wetgevingstraject ligt (inclusief departementale voorbereiding) echter rond de twee jaar.⁵³² De wetgeving die dat vergt moet dus vrij

527 Artikel 89 Grondwet sluit de route van een zelfstandige amvb niet geheel af.

528 Zie Ar 2.36, 2.37, 2.39 en 2.40 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

529 Zie bijvoorbeeld de ontwerpregelgeving elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst die als bijlage is gevoegd bij de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst (Kamerstukken II 2014/15, 34 196, nr. 7).

530 Zie hierover ook de brief van de Minister van Justitie over parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving (Kamerstukken II 2006/07, 28 383, nr. 75, p. 3).

531 Zie ook Bovens (2003, p. 22).

532 Roording (2012, p. 128-130).

wel direct in de steigers worden gezet om hem tijdig in het Staatsblad te krijgen⁵³³ en een reële invoeringstermijn aan te kunnen houden, zeker als daar ook nog eens bouw of aanpassing van ICT-systemen aan te pas komt.⁵³⁴ In het kader van het wetgevingsbeleid zijn de afgelopen decennia verschillende rapporten en kabinetsstandpunten uitgebracht over versnelling van de wetgevingsprocedure, maar tot meer dan marginale veranderingen hebben deze niet geleid.⁵³⁵ De enige reële oplossing voor het verminderen van tijdsdruk lijkt het delegeren van uitvoeringsaspecten naar lagere regelgeving, maar dat roept dan weer discussies op over het primaat van de wetgever.⁵³⁶ Gevoelde knelpunten in (afstemming van) milieuwetgeving waren in de jaren '70 al aanleiding voor Van Poelje om andere werkwijzen bij de voorbereiding van wetgeving te suggereren, die ook nu nog heel bruikbaar zijn:⁵³⁷

“Het is mogelijk nieuwe organisatievormen voor de wetgevingsvoorbereiding te bedenken, bijvoorbeeld:

- Een centrale ambtelijke wetgevingsfabriek of werkplaats, waar alle ontwerpen van wet hetzij worden gemaakt, hetzij intensief worden bewerkt en gestroomlijnd (bijvoorbeeld door taakaccentuering en apparaatsuitbreiding van hetzij de Raad van State hetzij het Ministerie van Justitie).
- Een door de overheid en universiteiten gezamenlijk in stand te houden “wetgevingslaboratorium”, waar gedetailleerde modellen worden ontworpen en nieuwe

533 Zie Borman in Zijlstra (2012, p. 263-264).

534 Zie rapporten van de Nationale Ombudsman over het persoonsgebonden budget (https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/2015_123%20Rapport%20PGB%20ottrekkingsrechten.pdf) en de invoering van verplicht elektronisch berichtenverkeer bij de Belastingdienst (<https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/onderzoek/Rapport%202016030%20Verdwijnen%20blauwe%20envelop.pdf>).

535 Bijvoorbeeld het kabinetsstandpunt Voortvarend Wetgeven (Kamerstukken II 1993/94, 23 462, nr. 1) op het advies van de Commissie voor de toetsing van wetgeving wetgevingsprojecten over de wetsprocedure (Commissie Kortmann, CTW92/6, via https://www.eerstekamer.nl/overig/19931028/advies_van_de_commissie_voor_de/document), ICCW-rapport Niet overhaast, maar wel vlug (oktober 2012, via www.kcwj.nl) en het onderzoek Legislative processes in transition (zie <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/duur-van-het-wetgevingsproces.aspx> en Kamerstukken II 2012/13, 33 400 VI, nr. 78). Zie voor een beschrijving van enkele van deze stukken Roording (2012). Bijzonder is dat er wel ruimte is voor andere werkwijzen als er zichtbaar geld in het spel is. Een voorbeeld is het Belastingplan, een omvangrijk pakket complexe wetsvoorstellen dat uit de begroting voortvloeit en dat ieder jaar tussen Prinsjesdag en 1 januari tot stand wordt gebracht, mede dankzij afspraken met de Raad van State en de beide Kamers der Staten-Generaal over een snelle behandeling.

536 Zie met name de motie Jurgens c.s., die de regering verzocht om delegatie die voorziet in afwijking van de formele wet onmogelijk te maken (Kamerstukken I 2005/06, 21 109, nr. A). Van Gestel (2012, p. 3-4) citeert enkele schrijvers uit het begin van de 20^e eeuw die de (on)wenselijkheid van vergaande delegatie benadrukken. Ook bij de behandeling van het wetsvoorstel Omgevingswet was dit onderwerp weer aan de orde. De Tweede Kamer heeft een onderzoek laten doen naar de delegatiegrondslagen in het wetsvoorstel naar aanleiding van opmerkingen daarover in het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (Kamerstukken II 2014/15, 34 962, nr. 14). Ook bij de schriftelijke behandeling in de Eerste Kamer zijn hierover door verschillende fracties vragen gesteld (zie o.a. de memorie van antwoord, Kamerstukken I 2015/16, 34 962, E).

537 Van Poelje (1974, p. 66), integraal overgenomen door Polak (1977, p. 21).

constructies worden bedacht (die zou in zekere zin neerkomen op een institutionalisering door de overheid van het werk, dat de Vereniging voor administratief recht tot nu tot op vrijwillige basis verricht).

- Parlementaire aandring (door de vorming van een vaste kamercommissie voor algemene wetgevingsvraagstukken).”

Het is bijzonder dat ook de zich snel ontwikkelende digitalisering niet heeft geleid tot meer concrete acties in het wetgevingsbeleid voor een andere inrichting en organisatie van het wetgevingsproces. De nota Wetgeving voor de elektronische snelweg⁵³⁸ die het tweede kabinet Kok in 1998 uitbracht, analyseerde per rechtsgebied (civiel-, bestuurs- en strafrecht) of en zo ja, welke zaken geregeld moesten worden in verband met digitalisering. Ook formuleerde deze nota eisen voor de inrichting van wetgeving zelf, zoals een voorkeur voor techniekonafhankelijke bepalingen en inzet van zelfregulering. Op de impact van digitalisering op het wetgevingsproces als zodanig ging deze nota echter niet in.⁵³⁹

De nota Vertrouwen in wetgeving⁵⁴⁰ beschreef een aantal initiatieven voor toepassing van ICT in het wetgevingsproces, te realiseren in het programma Legis. Dit zowel ter bevordering van de efficiëntie en kwaliteit van dit proces zelf, als ter verbetering van de aansluiting tussen wetgeving en digitale uitvoering. Dat heeft een aantal applicaties opgeleverd voor planning en voortgangsbewaking in het wetgevingsproces (KIWI, op grond waarvan de wetgevingskalender op overheid.nl wordt gegenereerd),⁵⁴¹ voor stroomlijning van de verschillende wetgevingstoetsen (een toetsloket), voor redactie van wetgeving (een wetseditor)⁵⁴² en voor geavanceerd zoeken in het wettenbestand (bijvoorbeeld om inventarisaties te maken voor aanpassingswetgeving).⁵⁴³ Tot wezenlijke veranderingen in de wijze waarop wetgeving wordt geconcipieerd en de actoren in het proces samenwerken, heeft dit echter niet geleid.

In het programma Toekomstbestendige wetgeving dat in 2015-2016 is uitgevoerd, werd veel aandacht besteed aan reguleringsvormen die innovatie en digitalisering kunnen ondersteunen (of die deze in elk geval niet belemmeren).⁵⁴⁴ Ook hierbij speelde de vraag hoe (in het totstandkomingsproces) om te gaan met de impact van wetgeving op de ICT-component in de uitvoering geen prominente rol. In de afsluitende Kamerbrief over het programma worden als maatregelen voor structurele aandacht voor de ICT-component in wetgeving genoemd het bijeenbrengen van alle kwaliteitseisen met betrekking tot dit onderwerp in het IAK en de ontwikkeling van een instrument

538 Kamerstukken II 1997/98, 25 880, nrs. 1 en 2.

539 Opvallend is ook dat de aanwijzing om bij het ontwerpen van wetgeving rekening te houden met het toetsingskader uit deze nota in 2011 uit de Aanwijzingen voor de regelgeving is geschrapt, met de motivering dat de nota verouderd was. Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2011-6602.html>.

540 Kamerstukken II 2008/09, 31 731, nr. 1, p. 8-9 en 15.

541 <https://www.koopoverheid.nl/voor-overheden/rijksoverheid/kiwi>.

542 Deze is niet meer beschikbaar voor gebruik, maar in paragraaf 5.3.3.2 wordt de werking toegelicht met het oog op inzet voor toepassing van het taalmodel.

543 <http://powersearch.wetten.nl/pls/apex/f?p=1000:1>.

544 Kamerstukken II 2015/16, 33 009, nr. 10 en nr. 30, p. 7.

om de gevolgen van wetgeving voor ICT beter in kaart te brengen. Andere wijzen van samenwerken tussen actoren in het proces komen niet aan de orde.⁵⁴⁵

Gelet op het voorgaande kan geconstateerd worden dat de aansluiting van het wetgevingsproces op technologische ontwikkelingen in het wetgevingsbeleid nog niet de aandacht heeft gekregen die zij verdient.

5.2.3 Een nieuwe rationaliteit in het wetgevingsproces

Snellen introduceerde in zijn oratie Boeiend en geboeid in 1987 een model voor beschouwing van bestuurlijke besluitvormingsprocessen. Hij onderscheidde een politieke, een juridische, een economische en een (technisch- of sociaal-) wetenschappelijke rationaliteit, die elkaar bij totstandkoming van beleid en wetgeving proberen te verdringen, zo niet uit te sluiten.⁵⁴⁶ De *politieke rationaliteit* betreft de afweging welke onderwerpen wel en niet aangepakt worden door de overheid, mede op grond van de vraag of overheidsbemoediging bijdraagt aan bestending van individuele of collectieve macht. Het antwoord op die vraag kan er ook toe leiden dat problemen helemaal niet of slechts symbolisch worden aangepakt. De *juridische rationaliteit* betreft de elementen die nodig zijn om “vertrouwen op het recht” te realiseren. Snellen noemt hier duidelijkheid en consistentie, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en vrijheid van willekeur.⁵⁴⁷ De *economische rationaliteit* betreft afwegingen over de inzet van schaarse collectieve middelen voor het bevredigen van een veelheid aan behoeften, met verschillende urgenties. De *technisch- en sociaalwetenschappelijke rationaliteit* beschrijft Snellen als de wetenschappelijke kennis over gedragswijzen en over mogelijkheden voor interventie, die nodig is om rationeel overheidsbeleid te formuleren. Deze rationaliteit betreft het verkrijgen van passende beleids- en handelingstheorieën, naast ervaringskennis over het desbetreffende domein of onderwerp.⁵⁴⁸ Het gaat hierbij dus om wetenschappelijk onderbouwde kennis over methoden voor gedragsbeïnvloeding en sturing. Het beeld van de strijdende perspectieven of rationaliteiten is nog onverminderd actueel, zij het dat het model mijns inziens aanvulling zou verdienen. De technologische ontwikkeling die ten grondslag ligt aan de grootscheepse digitalisering van de samenleving en (bijgevolg) van de uitvoering van wetgeving, heeft daarin namelijk nog geen expliciete plaats gekregen.⁵⁴⁹ In het onderstaande beargumenteer ik waarom

545 Kamerstukken II 2016/17, 33 009, nr. 42.

546 Snellen (1987).

547 Hij ontleent deze aan Hirsch Ballin (1982, p. 6), die spreekt over het democratische gehalte van de besluitvorming, de rechtvaardigheid van de inhoud van recht en beleid, de onpartijdigheid van de hantering ervan, en de mogelijkheid om de nakoming van juridische verplichtingen af te dwingen. Als fundamenteel voor het vertrouwen op het recht ziet hij echter wat ik samenvat als *voorzienbaarheid en kenbaarheid*: “dat de rechtsgenoten kunnen weten onder welke voorwaarden normen gelden die hun rechtsbetrekkingen bepalen.” De genoemde elementen komen ook terug in de kwaliteitseisen voor wetgeving in de nota Zicht op wetgeving (Kamerstukken II 1990/91, 22 008, nrs. 1-2, p. 23-30).

548 Snellen (1987), p. 3-5.

549 Voermans (1998, p. 288, 291) signaleert wel een (botsing tussen) wat hij een technische en een legislatieve rationaliteit noemt, maar duidt daarmee meer op de verschillen in aard en perspectief tussen wetgevers en ICT-ontwerpers.

dit aspect niet voldoende wordt bestreken door de bestaande rationaliteiten en het een zelfstandige plaats in het rationaliteitenmodel verdient.

Technologische ontwikkeling zou gezien kunnen worden als onderdeel van de technisch-wetenschappelijke rationaliteit. Dat gaat – gelet op de invulling die Snellen geeft aan deze rationaliteit – echter alleen op voor zover technologie een bijdrage levert aan gedragsbeïnvloeding en sturing. Techniek als beleidsinstrument dus. Te denken valt aan een alcoholslot om (herhaald) rijden onder invloed tegen te gaan of aan elektronische detentie. Andere voorbeelden zijn vaccinatieprogramma's ten behoeve van bescherming tegen infectieziekten, het gebruik van technologische middelen ter bescherming tegen cybercrime of het gebruik van *big data* analyses in de strijd tegen terrorisme.

In de context van dit onderzoek gaat het echter niet (primair)⁵⁵⁰ om de inzet van (informatie- en communicatie)technologie voor gedragsbeïnvloeding of sturing, maar voor de ondersteuning of rationalisering van uitvoeringsprocessen bij de overheid. ICT heeft zich onafhankelijk van de beleidsdomeinen (en uiteraard ook onafhankelijk van toepassing in overheidsorganisaties) ontwikkeld, maar is inmiddels wel sterk bepalend voor de wijze waarop de overheid zijn taken in die domeinen uitvoert en daarmee voor de inrichting van de wetgeving die daaraan ten grondslag ligt. In dat licht is het gerechtvaardigd om het ICT-aspect als een zelfstandige rationaliteit te zien.

Een andere invalshoek is om inzet van ICT te beschouwen als onderdeel van de economische rationaliteit. Dit vanuit de gedachte dat ICT bijdraagt aan een effectieve en efficiënte inzet van (schaarse) middelen; reden waarom de afgelopen jaren ook veel nadruk is gelegd op de mogelijkheden van ICT voor vermindering van administratieve lasten en regeldruk.⁵⁵¹ Dat zal echter alleen opgaan als de voordelen van inzet van ICT niet als premisse worden gehanteerd, maar bij de inrichting van beleid en wetgeving echt structureel aandacht wordt besteed aan de vraag wat nodig is om een goede implementatie daarvan in ICT-systemen te verzekeren. Anders blijft de voorgespiegelde lastenverlichting een loze belofte.⁵⁵²

Daarnaast creëert technologische ontwikkeling ruimte voor nieuwe ondernemingsvormen en verdienmodellen. Voorbeeld is de *deel- of platformeconomie*, waar aanvankelijk particuliere vraag en aanbod elkaar via internet vonden, maar dat inmiddels

550 Maar zie paragraaf 1.1: de gedachte is dat goede (digitale) overheidsdiensten een bijdrage kunnen leveren aan gedragsbeïnvloeding en naleving van regels (*nudging*, handhavingscommunicatie). Daarmee komen technisch-wetenschappelijke en technologische rationaliteit wel dicht(er) bij elkaar. Dat maakt het des te belangrijker dat wetgeving en uitvoering goed op elkaar aansluiten.

551 Zie de plannen voor aanpak van vermindering van administratieve lasten en vermindering van regeldruk van opeenvolgende kabinetten sinds het kabinet Balkenende II (Kamerstukken II 2004/05, 29 515, met inmiddels ruim 400 ondernummers). Vanaf 1999 werd al beleid gevoerd op vermindering van administratieve lasten, doch minder gestructureerd en systematisch dan vanaf onderbrenging van dit dossier bij de Minister van Financiën in 2005.

552 Arendsen (2008).

ook grote ondernemingen als Airbnb en Über heeft opgeleverd die de almaar toenemende vraag en aanbod (ook over langsgrenzen heen) modereren. Nationaal leidt dit tot vraagstukken rond onder andere regulering van de arbeidsmarkt (werknemers vs. zelfstandigen), consumentenbescherming en belastingheffing.⁵⁵³

Ook de toepassing van *blockchain* kan grote invloed hebben op gevestigde instituties en verhoudingen, bijvoorbeeld in de financiële en juridische wereld, als bekende vertrouwensmechanismen (de bank, de notaris) inderdaad vervangbaar blijken door cryptografische technieken. Deze ontwikkelingen stellen de overheid voor omvangrijke nieuwe sturingsvraagstukken.⁵⁵⁴ De grote en brede impact van deze ontwikkelingen rechtvaardigen een zelfstandige afweging van de technologische rationaliteit in het wetgevingsproces, niet alleen als onderdeel van de economische rationaliteit.

Ook los van het feit dat de bestaande rationaliteiten de lading niet dekken, is er een reden om technologische ontwikkeling als een zelfstandige afwegingsfactor te beschouwen bij de totstandkoming van beleid en wetgeving. De inzet van ICT heeft de overheid in zekere zin ongrijpbaar gemaakt: de ambtenaar achter het loket is in veel gevallen vervangen door een elektronisch formulier op een website en het is voor burgers moeilijk om grip te krijgen op wat er achter die website gebeurt.⁵⁵⁵ Wat is wel en niet over hen bekend? Welke informatie wordt gedeeld of 'aan elkaar geknoopt'? Wie hebben toegang tot die gegevens? En op welke gegevens en redeneringen zijn automatisch genomen beslissingen precies gebaseerd?⁵⁵⁶

Bij de invoering van een inkomensafhankelijke huurverhoging door het kabinet Rutte I was deze vrees bijvoorbeeld zichtbaar: het door de Belastingdienst verstreken van inkomensgegevens aan particuliere verhuurders werd als een inbreuk op de privacy gezien.⁵⁵⁷ Dat het feitelijk ging om een geanonimiseerde indicatie of de opgetelde inkomens op een woonadres boven of onder een bepaalde grens lagen (waarbij een bepaald inkomen niet kon worden herleid tot een specifieke bewoner), kon deze vrees niet wegnemen. De werking van het achterliggende ICT-systeem en vooral de waarborgen daarin voor ongewenst en onnodig inzicht van verhuurders in inkomensgegevens van hun huurders, waren blijkbaar onvoldoende duidelijk. Ook het feit dat

553 Zie het kabinetsstandpunt bij het rapport "Eerlijk delen; waarborgen van publieke belangen in de deel- en kluseconomie" van het Rathenau Instituut (Kamerstukken II 2017/18, 33 009, nr. 47).

554 Zie hierover de kabinetsbrief over het programma Toekomstbestendige wetgeving (Kamerstukken II 2014/15, 33 009, nr. 10). Zie over blockchain ook paragraaf 1.3.

555 Nationale Ombudsman, Mijn onbegrijpelijke overheid (jaarverslag 2012, Kamerstukken II 2012/13, 33 539, nr. 2, p. 9, 18, 20) en Hoezo MijnOverheid? (onderzoeksrapport 2017/098, <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/onderzoek/DEF%20Rapport%20Hoezo%20MijnOverheid.pdf>).

556 Zie over geautomatiseerde ketenbesluiten Van Eck (2018).

557 Zie bijvoorbeeld <http://www.solv.nl/weblog/uitbreiding-van-privacygevoelige-inkomensafhankelijke-huurverhoging/19223>. Ook de Autoriteit Persoonsgegevens (toen nog het Cbp) was hierover kritisch, omdat het college de verwerking van persoonsgegevens door de Belastingdienst bovenmatig achtte. Zie https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/rap_2014-belastingdienst-scheefwonen.pdf.

de wettelijke grondslag voor de verstrekking van de inkomensindicatie niet deugdelijk bleek, werkte niet mee aan de acceptatie van de maatregel.⁵⁵⁸

Ook eerder, bij het sneuvelen van het elektronisch patiëntendossier (EPD), waarvoor aanvankelijk brede politieke steun bestond (de Tweede Kamer had eerder in verschillende moties op spoedige invoering aangedrongen),⁵⁵⁹ speelde onduidelijkheid en zorg over de veiligheid van de medische gegevens van patiënten een rol. Zoals het lid Franken aangaf in een verklaring bij de stemmingen over het wetsvoorstel EPD in de Eerste Kamer:⁵⁶⁰

“Dit dossier met één deur aan de voorkant heeft duizend deuren aan de achterkant, want iedere BIG-bevoegde kan erin, er zijn heel veel UZI-passen in omloop en er is nog weinig risicobewustzijn in de sector.”

Een laatste voorbeeld is het in maart 2018 gehouden referendum over de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 – in de media aangeduid als de ‘sleepwet’ of ‘sleepnetwet’ – die te ruime bevoegdheden voor het verzamelen van gegevens en te weinig adequate toezichts- en handhavingsmogelijkheden zou bevatten.⁵⁶¹ Een (kleine) meerderheid sprak zich uit tegen de wet, hetgeen leidde tot voorstellen van het kabinet om aan deze bezwaren tegemoet te komen.⁵⁶²

Deze voorbeelden laten zien dat de transparantie en verantwoording die nodig zijn om een betrouwbare overheid te zijn en te blijven, vereisen dat goed uitgelegd kan worden wie wat mag op basis van welke bevoegdheid, waar hij zijn gegevens vandaan haalt en op basis van welke (wettelijke) grondslag. De WRR vroeg hiervoor in 2011 al aandacht in het rapport *iOverheid*.⁵⁶³ Daarin worden transparantie en accountability als *procesmatige beginselen* van de informatieoverheid gepositioneerd, die de afweging tussen *stuwende beginselen* zoals veiligheid, effectiviteit en efficiëntie, en *verankerende beginselen* zoals privacy en keuzevrijheid, inzichtelijk en toetsbaar moeten maken. Het WRR-advies over *big data* uit 2016 benadrukt nog eens de noodzaak van sterke(re) waarborgen voor vrijheidsrechten van burgers bij de inzet van moderne technieken voor het analyseren en gebruiken van grote hoeveelheden gegevens, met name ten behoeve van opsporing en surveillance.⁵⁶⁴

558 Raad van State, 3 februari 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:253). Zie voor een uitgebreide beschrijving van deze casus paragraaf 4.4.2. Zie ook rechtbank Den Haag, 10 januari 2018, waarin verstrekkingen van een inkomensindicatie op basis van de per 1 april 2016 aangepaste wetgeving rechtmatig bevonden werden (ECLI:NL:RBDHA:2018:171).

559 Kamerstukken II 2004/05, 27 529, nr. 15.

560 Handelingen 2010/11, nr. 23, item 4, p. 4. Het punt van het (gebrek aan) risicobewustzijn werd in 2018 weer actueel naar aanleiding van onbevoegd raadplegen van het medische dossier van een bekende Nederlandse door personeel van een Haags ziekenhuis.

561 <https://sleepwet.nl> en <https://www.referendumovereenwet.nl/wetten/34588>.

562 Kamerstukken II 2017/18, 34 588, nr. 70.

563 WRR (2011, p. 73 ev.).

564 WRR (2016).

Een juiste en traceerbare vertaling van wetgeving naar de systemen die voor de uitvoering ervan ingezet worden, is mede bepalend voor de mate waarin transparantie en verantwoording gerealiseerd kunnen worden en daarmee voor de rechtsstatelijkheid van de wetgeving. Dat vereist dat het gesprek hierover bij de totstandkoming van de wetgeving expliciet wordt gevoerd. Daarmee kan wellicht ook de door Prins gesignaleerde tendens worden gekeerd dat complexe ICT-systemen meer en meer structurende en sturende invloed hebben op wetgeving en de onderliggende beleidsassumpties. Met andere woorden: dat wetgeving steeds meer fungeert als legitimatie voor ontwikkelde systeempraktijk, in plaats dat zij de piketpalen slaat voor de ontwikkeling van die praktijk.⁵⁶⁵

Deze analyse onderbouwt het belang van een eigen plaats voor het aspect technologie in het rationaliteitenmodel. De technologische rationaliteit kan worden omschreven als:

De afweging van de mogelijkheden van en beperkingen aan inzet van (nieuwe) technologie voor een goede uitvoering van wetgeving en daarmee voor de effectiviteit en de rechtsstatelijkheid van het overheidsoptreden.

Deze rationaliteit zou stelselmatig in het ambtelijke en politieke besluitvormingsproces moeten worden betrokken, zodat hij een volwaardige factor wordt in de afweging en tegenwicht kan bieden aan met name de politieke⁵⁶⁶ en de economische rationaliteit. Wetgeving zal alleen rechtsstatelijk, uitvoerbaar en effectief kunnen zijn als bij het ontwerp ervan al rekening wordt gehouden met de mogelijkheden die uitvoering met inzet van ICT-systemen biedt, maar evenzeer met de beperkingen die hieraan verbonden (moeten) zijn. Technologische mogelijkheden worden ambtelijk en politiek vaak als onbegrensd gezien: zij kunnen en mogen geen belemmering zijn voor het realiseren van beleid en wetgeving. Dat heeft een en andermaal geleid tot te omvangrijke en (daardoor) veel duurdere, vertraagde of zelfs mislukte ICT-projecten.⁵⁶⁷ Anderzijds wordt wetgeving – zoals hiervoor aangegeven – soms ook ingezet als legitimatie voor al gemaakte systeemkeuzes. Naar welke kant de balans ook uitslaat, in beide gevallen is het evenwicht zoek.

565 Prins (2011, p. 89-90), over EPD en Verwijsindex risicojongeren: “Wetgeving en politieke besluitvormingstrajecten zijn bij dit soort grootschalige digitaliseringsinitiatieven veelal niet meer dan de formele legitimatie van keuzes die in feite al lang zijn gemaakt.” Zij ziet dit als symptoom van de toenemende druk op het primaat van de wetgever bij onderwerpen waar ICT in het geding is (en dat is vrijwel zonder uitzondering het geval).

566 Volgens Veerman (2004, p. 28) is dit sowieso de doorslaggevende rationaliteit bij de totstandkoming van wetgeving. Van een echte afweging van belangen zal in zijn optiek in het wetgevingsproces nooit sprake zijn, omdat “geen kader [bestaat] dat volledig recht doet aan alle gezichtspunten en leidend kan zijn bij het vinden van een goede wettelijke oplossing”. Zie ook Veerman (2012, p. 94).

567 Zie bijvoorbeeld het rapport van de Commissie Elias (paragraaf 5.4.1), het in de zomer van 2017 stopzetten van de bouw van het nieuwe ICT-systeem voor de Basisregistratie personen (Kamerstukken II 2016/17, 27 859, nrs. 105 en 113) en de problemen bij de digitalisering van de rechtspraak (<https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2018-brief-reset-digitalisering.pdf>).

De neiging bestaat – zowel ambtelijk als politiek – om dit op te lossen met maatregelen die vooral structuur en bevoegdheden betreffen. Zo'n 'vlucht naar voren'⁵⁶⁸ is overigens niet exclusief voor problemen op ICT-gebied. Een bestendige de oplossing zal echter gezocht moeten worden in het anders (laten) functioneren van de keten van beleid, wetgeving en uitvoering. Dat is niet alleen een kwestie van het juiste gereedschap bij het opstellen van wetgeving (dus in het juridische wetgevingsproces), maar ook van een andere manier van samenwerken en een plaats geven aan de technologische rationaliteit in het bestuurlijk-politieke wetgevingsproces.

In de paragrafen 5.3 en 5.4. worden beide perspectieven op het wetgevingsproces uitgewerkt.

5.3 Veranderingen in het juridische wetgevingsproces

5.3.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt beschreven op welke wijze het taalmodel en wetgevingsvocabulary en de techniek van linked data in het juridische wetgevingsproces kunnen worden toegepast. De beschrijving betreft primair de functionaliteit die nodig is om deze instrumenten toe te passen; de onderliggende techniek komt zijdelings aan de orde. Overigens dekt wat in deze paragraaf beschreven wordt maar een deel van de functies die vanuit wetgeving en wetgevingsproces ondersteund zouden kunnen of moeten worden om de wetgeving zo goed mogelijk bruikbaar te maken voor de wetgever zelf en voor de uitvoering.⁵⁶⁹ Anders gezegd: om bij te dragen aan een wendbare wetgeving en wetsuitvoering. Alle daarvoor wenselijke functies zijn weergegeven in figuur 5.1. In deze paragraaf ligt de nadruk op redigeren en relateren. Een aantal andere functies komt in paragraaf 5.4.2 aan de orde.

⁵⁶⁸ Niessen (2001), p. 11-14.

⁵⁶⁹ Uitvoering wordt in dit geval breed opgevat: het betreft zowel het inrichten van (ICT-ondersteunde) processen, systemen en diensten bij uitvoeringsorganisaties, als het zo goed mogelijk bedienen van rechters, advocaten en andere gebruikers met informatie over die wet (jurisprudentie, artikelen, wijzigingen naar Europese wetgeving etc.).



Figuur 5.1 Vanuit wetgeving te ondersteunen functies voor wendbare wetsuitvoering

De functies kunnen als volgt worden omschreven:

- *Redigeren* betreft het zodanig ondersteunen van het schrijven van wetgeving dat in elke fase van het proces een geconsolideerde versie van de uiteindelijke regeling beschikbaar is en dat door annotatie de betekenis van formuleringen en begrippen duidelijk is en impliciete relaties expliciet gemaakt worden.
- *Analyseren* betreft het interpreteren van de wetgeving op grond van de aangebrachte annotaties en het toevoegen van metadata over betekenis en relaties voor zover dat bij het redigeren nog niet is gebeurd.⁵⁷⁰
- *Specificeren* betreft het omzetten van de wettelijke regels naar technische specificaties voor diensten en processen in de uitvoering (executeerbare regels).
- *Simuleren en valideren* betreft het uitvoeren van simulaties met de opgestelde specificaties, zodat eventuele inconsistenties en onvolkomenheden teruggegeven kunnen worden aan de wetgever (in het kader van uitvoeringstoetsen of (idealiter) als onderdeel van multidisciplinaire samenwerking tussen beleid, wetgeving en uitvoering).
- *Publiceren* betreft het beschikbaar stellen van de wettelijke regels in geconsolideerde vorm.
- *Relateren* betreft het koppelen van (juridische) bronnen aan de gepubliceerde geconsolideerde regels. Deze bronnen kunnen toelichtend zijn op de regels (par-

⁵⁷⁰ In de uitvoeringsfase kan om meer redenen nog behoefte bestaan aan het analyseren en annoteren van wetgeving, bijvoorbeeld omdat in de redactiefase nog geen gebruik wordt gemaakt van ondersteuning waarmee annotaties aangebracht kunnen worden of omdat in de uitvoeringspraktijk behoefte bestaat aan aanvullende metadata.

lementaire geschiedenis, literatuur), maar ook de toepassing van de regels uitwerken (uitvoeringsbeleid) of illustreren (jurisprudentie).⁵⁷¹

Idealiter worden deze functies ondersteund door verschillende softwareapplicaties die op dezelfde of op onderling afgestemde standaarden zijn gebaseerd, zodat de export van de ene applicatie kan dienen als import voor de andere.⁵⁷²

Sinds het midden van de jaren '80 is zowel in Nederland als daarbuiten onderzoek gedaan naar en zijn prototypes gebouwd van applicaties die het redigeren van wetgeving ondersteunen.⁵⁷³ Een van de bekendste is het onderzoek van Voermans dat leidde tot LEDA, gebaseerd op de Aanwijzingen voor de regelgeving.⁵⁷⁴ Een ander voorbeeld dicht bij huis is SOLON, dat eind jaren '90 werd ontwikkeld om ontwerp teksten voor wetgeving te organiseren, op basis van de Vlaamse richtlijnen voor wetgevingstechniek en een set Word-macro's.⁵⁷⁵

In 2008 is het Ministerie van Justitie het programma Legis gestart, met als doel om stapsgewijs en in samenwerking met alle actoren tot een andere inrichting van wetgeving, wetgevingsproces en ondersteuning te komen. Dit betrof zowel het optimaliseren van het wetgevingsproces in juridische zin (van eerste concept tot consolidatie) als het bestuurlijk-politieke wetgevingsproces (de samenwerking in de keten van beleid, wetgeving en uitvoering).⁵⁷⁶ De ontwikkeling van een speciale editomgeving voor wetgeving maakte onderdeel uit van dit programma.

Hoewel dus meermalen initiatieven zijn ontplooid voor een meer *state of the art* ondersteuning van het wetgevingswerk, is het van brede invoering nooit gekomen. De vertrouwde tekstverwerkings- en mailapplicaties lijken moeilijk vervangbaar.⁵⁷⁷ In deze paragraaf wordt, mede aan de hand van bestaande applicaties, beschreven hoe moderne en meer uitvoeringsgerichte ondersteuning voor de wetgever eruit zou kunnen zien. In paragraaf 5.4 wordt ingegaan op mogelijkheden en randvoorwaarden om tot daadwerkelijk brede toepassing daarvan te komen.

571 De basis hiervoor wordt idealiter al in het redactieproces gelegd door het aanbrengen van links, maar het relateren kan ook na publicatie nog plaatsvinden.

572 In de ICT worden hiervoor de termen *compatibel* of *interoperabel* gebruikt. Zie over een keten van applicaties ook paragraaf 5.4.2.2 en 5.4.2.3.

573 Voor een overzicht zie Mul (2006).

574 Voermans (1995).

575 Debaene e.a. (1999, p. 28-30 en 2000). SOLON bevatte ook mogelijkheden voor taalkundige, formele en materieel-inhoudelijke kwaliteitscontrole van wetgeving.

576 Te vinden via <https://rijksoverheid.archiefweb.eu/#archive>.

577 Voermans (2000) spreekt van een "eeuwige belofte". Hij signaleert ook inhoudelijke problemen voor het breed toepassen van legimatica, zoals het feit dat voor het oplossen van wetgevingsproblemen geen eenduidige normen bestaan en dat ook voor het toetsen van de gekozen wetgevingsoplossing een vastomlijnd kader ontbreekt. Dit onderscheidt wetgevingsproblemen van juridische vraagstukken, die getoetst kunnen worden aan een rechtsregel of jurisprudentie. Zie ook Voermans (2010, p. 250).

5.3.2 Toepassing van linked data bij de redactie van wetgeving

5.3.2.1 Inzicht in impliciete relaties tussen wettelijke bepalingen

Voor inzicht in de voor het uitvoeren van een bepaalde taak⁵⁷⁸ relevante set regels is een basis gelegd in wetten.nl: waar in een regeling expliciete verwijzingen naar onderdelen van de regeling zelf of van andere regelingen zijn opgenomen, worden deze bij de consolidatie in wetten.nl automatisch als *hyperlink* weergegeven. Deze verwijzingen vormen de basis voor de schermen *wetstechnische informatie* en *relaties* in wetten.nl.⁵⁷⁹ Wat nog ontwikkeling verdient, is het zicht op *impliciete relaties* tussen onderdelen van wetgeving. Impliciete relaties komen bijvoorbeeld voor tussen domeinwetgeving en algemene wetgeving zoals de Awb. Als in een bijzondere wet over een *aanvraag* wordt gesproken, wordt daarbij als regel niet verwezen naar het artikel in de Awb over dat begrip. Gelet op de relatie tussen Awb en bijzondere wetgeving hoeft niet vermeld te worden dat het *een aanvraag als bedoeld in artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht* betreft.⁵⁸⁰ Voor de wetgever is dit vanzelfsprekend. Voor de uitvoeringspraktijk is een link tussen dit begrip en het relevante artikel in de Awb echter zinvol, om te kunnen vaststellen wat de vereisten zijn die aan de aanvraag worden gesteld en wat het proces is voor afhandeling van de aanvraag. Dit geldt temeer in geval een andere term wordt gebruikt en onzeker is of een aanvraag in de zin van de Awb wordt bedoeld. Hier bevinden we ons op het grensvlak tussen vorm (artikel) en inhoud (begrip). Een voorbeeld is het gebruik van de term *verzoek* in verschillende socialezekerheids-wetten, waarin in 2009 een regeling voor het afzien van terugvordering van onverschuldigd betaalde uitkeringen werd opgenomen.⁵⁸¹ Het desbetreffende artikel in de Algemene Kinderbijslagwet (Akw) luidt:

Artikel 24c, eerste lid, aanhef, Algemene kinderbijslagwet

1. In afwijking van artikel 24, eerste lid, kan de Sociale verzekeringsbank, op *verzoek* van de verzekerde, dan wel degene met wie hij een huishouding vormt, of de persoon aan wie op grond van de artikelen 7c of 21 kinderbijslag wordt betaald, besluiten gedeeltelijk van terugvordering of gedeeltelijk van verdere terugvordering af te zien bij medewerking aan een schuldregeling, indien:
(...)

Vanwege de term *besluiten* in de aanhef (en ook het gebruik van de term besluit in het derde lid van artikel 24c) zou men kunnen denken dat het verzoek leidt tot een Awb-besluit en dat bijgevolg sprake is van een aanvraag in de zin van de Awb. Gebruik van de term *besluit* kwalificeert een beslissing echter niet automatisch als een besluit in de zin

578 Bijvoorbeeld het verlenen van een verblijfsvergunning of het toekennen van een huurtoeslag.

579 Te benaderen via de knoppen met de “i” en met de drie streepjes naast de artikelen in wetten.nl. Zie figuur paragraaf 2.5.2.2 en figuur 2.10.

580 Zie ook paragraaf 3.2.3.4, onderdeel e.

581 Kamerstukken II 2007/08, 31 586, nrs. 1-3 en <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2008-510.html>.

van de Awb. Dit geeft dus geen zekerheid. In de parlementaire geschiedenis is ook geen informatie te vinden die inzicht biedt in de betekenis van de gebruikte begrippen.⁵⁸² Voor de uitvoeringspraktijk zou duidelijkheid kunnen worden gecreëerd door een hyperlink tussen de term *verzoek* in artikel 24c Akw en artikel 4:2 van de Awb, waarin de vereisten aan een aanvraag zijn geregeld. Dat geeft de uitvoeringspraktijk inzicht in wat moet worden ingericht om het (juist) indienen van een verzoek mogelijk te maken. Voor het leggen van deze relatie zou de in paragraaf 2.5.2.3 beschreven en in figuur 2.12 geïllustreerde *linktool* in wetten.nl moeten worden gebruikt. De wetgevingsjurist kan een daarmee gemaakte permanente link kopiëren naar het (Word-)document waarin hij de regelingstekst redigeert. In figuur 5.2 wordt de link in artikel 24c, eerste lid, Akw getoond.⁵⁸³



Figuur 5.2 Permanente link naar artikel 4:2 Awb in artikel 24c, eerste lid, van de Algemene kinderbijslagwet

Het maken van een dergelijke link is in de huidige situatie nog redelijk ingewikkeld. Reguliere tekstverwerkers bevatten wel functionaliteit om hyperlinks te maken, maar die vergen veel handelingen. De linktool in wetten.nl maakt het al gemakkelijker, maar de wetgevingsjurist moet nog steeds vanuit zijn tekstverwerker een 'uitstapje' maken naar een webbrowser om in wetten.nl de link op te halen.

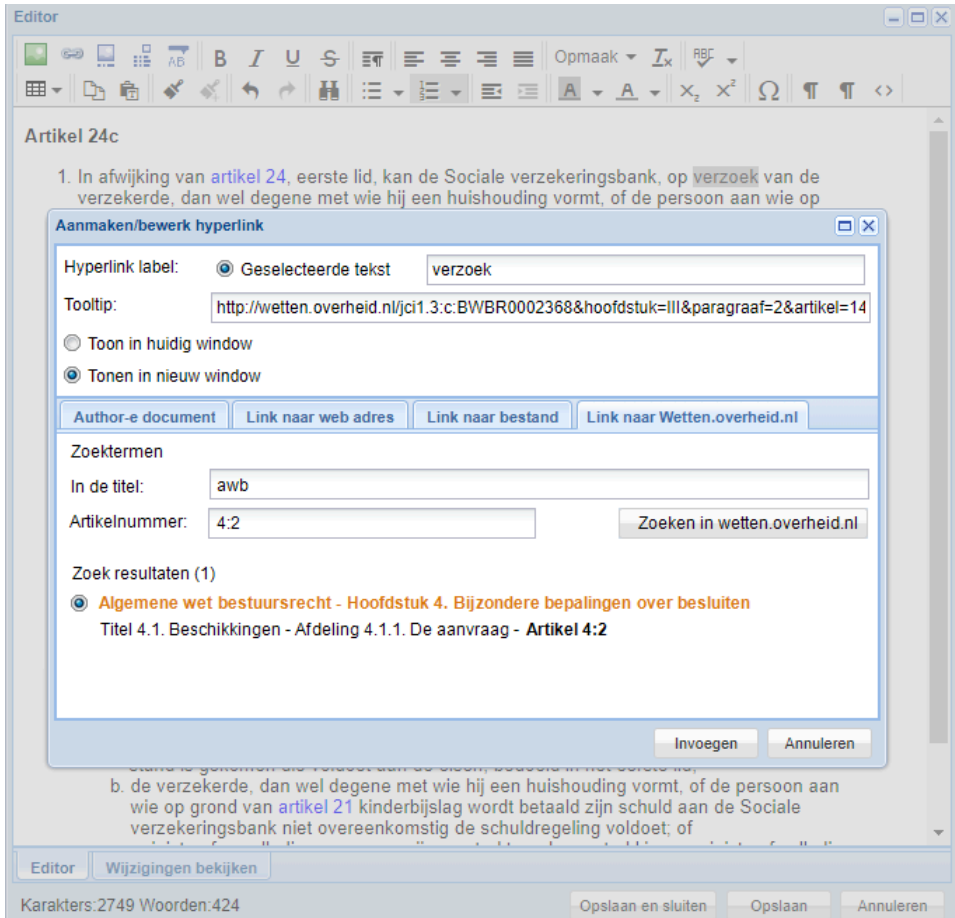
Om het leggen van links zo eenvoudig mogelijk te maken, zou de linktool moeten worden geïntegreerd in een specifieke tekstverwerker voor wetgeving. In zo'n tekstverwerker kan de mogelijkheid van rechtstreekse toegang tot wetten.nl worden ingebouwd,⁵⁸⁴ bij voorkeur met de mogelijkheid om het wetsartikel waarnaar gelinkt moet worden al in de tekstverwerker als zoekterm in te typen.

⁵⁸² In dit geval was dit eenvoudig na te gaan omdat de schriftelijke behandeling alleen een verslag en nota naar aanleiding van het verslag bij behandeling in de Tweede Kamer betreft en de wetsvoorstellen zonder beraadslaging zijn aangenomen in zowel de Tweede als Eerste Kamer. Voor het verbeteren van de toegankelijkheid van de parlementaire geschiedenis bij wetsvoorstellen waarbij de behandeling meer om het lijf had, zie verderop in deze paragraaf.

⁵⁸³ Ook andere begrippen in het artikel, zoals besluit(en), huishouding of verzekerde, zouden op deze manier kunnen worden gelinkt.

⁵⁸⁴ KOOP biedt een zogenoemde BWB-repository aan; dit is een kopie van het hele basiswettenbestand in XML die dagelijks wordt geactualiseerd en die voor eigen toepassingen kan worden gebruikt en, zie <http://koop.overheid.nl/producten/bwb/repository>.

In figuur 5.3 is een voorbeeldscherm met deze functionaliteit opgenomen, op basis van de applicatie voor documentmanagement Author-E, waarin ook een tekstverwerker is opgenomen.⁵⁸⁵



Figuur 5.3 Maken van een permanente link naar wetten.nl vanuit een specifieke tekstverwerker

Als de aangebrachte links beschikbaar blijven in de versies van (wijzigings)regelingen in de verschillende fasen van het wetgevingsproces,⁵⁸⁶ kunnen ze bij verwerking van de desbetreffende (wijzigings)regelingen in het basiswettenbestand deel gaan uitmaken van de (geconsolideerde) tekst op wetten.nl. In het voorbeeld: artikel 4:2 Awb

⁵⁸⁵ Voor uitgebreidere informatie zie <https://www.authore.com/default.html>. Deze applicatie is niet specifiek voor wetgevingswerk ontwikkeld, maar is hiervoor wel geschikt en kan hierop verder worden toegerust. Zie hierover ook de volgende paragraaf.

⁵⁸⁶ Door gebruik van dezelfde tekstverwerker in al die fasen.

kan dan worden getoond in het scherm onder de knop *Opties, relaties* bij artikel 24c Akw. Figuur 5.4 illustreert dit.⁵⁸⁷

Deze relatie is van een andere aard dan de tot nu toe via LIDO getoonde relaties in wetten.nl. Deze kunnen worden aangeduid als formele of *verwijzingsrelaties*, gebaseerd op een in de tekst expliciet genoemde andere regeling of een onderdeel daarvan. De relatie tussen de term verzoek in artikel 24c Akw en artikel 4:2 Awb kan worden aangemerkt als een materiële of *betekenisrelatie*, gebaseerd op een door de opsteller geëxpliciteerde impliciete relatie met een andere regeling of regelingsonderdeel. Omdat deze betekenisrelaties een andere aard en oorsprong hebben (nl. aangebracht door de opsteller van de regeling) dan de verwijzingsrelaties (die geautomatiseerd aangebracht worden), ligt het tonen van de betekenisrelaties in een apart tabblad (naast inkomende en uitgaande verwijzingsrelaties) voor de hand. Daarbij kan (net als bij verwijzingsrelaties) een onderscheid worden gemaakt tussen inkomende en uitgaande betekenisrelaties. Door aparte tabbladen voor verschillende relaties wordt duidelijkheid gegeven over de herkomst⁵⁸⁸ van de link en daarmee over de authenticiteit of 'waarde' ervan.

Artikel 24c

1 In afwijking van [artikel 24, eerste lid](#), kan de Sociale verzekeringsbank, op **verzoek** van de verzekerde, dan wel degene met wie hij een huishouding vormt, of de persoon aan wie op grond van de [artikelen 7c](#) of [21](#) kinderbijslag wordt betaald, besluiten gedeeltelijk van terugvordering of gedeeltelijk van verdere terugvordering af te zien bij medewerking aan een schuldregeling, indien:

Relaties

Wet Algemene Kinderbijslagwet, Artikel 24c
Subtype Artikel
Instantie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Bron Basis Wettenbestand
Datum 01-01-2015
 Toon meer >

Relaties (5) **Inkomende relaties (3)**

3 inkomende relaties gevonden (1 - 3)

- Ministeriële-regeling (2)**
 - Regeling tegemoetkoming ouders van thuiswonende gehandicapte kinderen, Artikel 8 (vanaf 01-04-2010)
 - Regeling tegemoetkoming ouders van thuiswonende gehandicapte kinderen, Artikel 8 (vanaf 01-09-2011)
- Uitvoeringsinformatie (1)**
 - Schuldregeling en schuldsanering (SB1253)

Verfijn inkomende relaties

- Documenttype**
 - Ministeriële-regeling (2)
 - Uitvoeringsinformatie (1)
- Instantie**
- Jaar**
- Link type**

Figuur 5.4 Weergave van relaties van artikel 24c Akw in wetten.nl

⁵⁸⁷ Vergelijk figuur 2.10 in paragraaf 2.5.2.2.

⁵⁸⁸ Ook wel aangeduid als *provenance*.

Het werken met een tekstverwerker die het maken van links in nieuwe wetgeving ondersteunt is een mooie stap, maar het zal een tijd duren voor daarmee een substantieel deel van het wettenbestand van links is voorzien. Om ook bestaande wetgeving te verrijken met links op gebruikte termen, zou onderzocht kunnen worden of de in paragraaf 2.5.2.2 beschreven LinkeXtractor verder 'getraind' zou kunnen worden op het herkennen van begrippen. Daarvoor is een vocabulaire nodig van in wetgeving gebruikte begrippen, maar dat is (nog) niet voorhanden.⁵⁸⁹ Het vergt nader onderzoek naar de beschikbaarheid en bruikbaarheid van bestaande vocabulaires in de uitvoering (bijvoorbeeld de Stelselcatalogus voor begrippen uit basisregistraties, de waardelijsten TPOD)⁵⁹⁰ of mogelijkheden om met toepassingen van kunstmatige intelligentie zoals *machine learning* (zowel in wetgeving als vakliteratuur) tot vocabulaires te komen die voor dit doel kunnen worden ingezet.

Overigens zal ook bij beschikbaarheid van een geschikt vocabulaire het aanbrengen van betekenisrelaties altijd deels mensenwerk blijven, omdat ook de context waarin een begrip wordt gebruikt een belangrijke factor is voor het bepalen van de betekenis. Het begrijpen van context is ook voor een toepassing als de LinkeXtractor (nog) niet doenlijk.

5.3.2.2 Inzicht in relevante toelichtende teksten bij wettelijke bepalingen

Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven kan linked data niet alleen helpen bij het verkrijgen van inzicht in relaties in wetgeving, maar ook in de betekenis van wetgeving. Dit door digitale bronnen met informatie over wetgeving aan de desbetreffende (onderdelen van de) regeling te koppelen. Belangrijke informatiebronnen die beter ontsloten zouden kunnen (en moeten) worden, zijn de parlementaire stukken over de behandeling van wetsvoorstellen en de toelichtingen bij amvb's en ministeriële regelingen. Niet alleen voor wetgevingsjuristen, maar ook voor de uitvoeringspraktijk vormen deze stukken een belangrijke informatiebron.⁵⁹¹

Het terugzoeken van informatie over de betekenis van wetgeving in ongestructureerde Kamerstukken kost vaak veel tijd. Op dit moment worden in het scherm *wets-technische informatie* bij een bepaald artikel in wetten.nl namelijk verwijzingen naar complete Kamerstukdossiers, Staatsbladen of Staatscouranten opgenomen. Dat heeft tot gevolg dat de gebruiker relatief veel onderliggende documenten moet doorzoeken om de relevante passages over een bepaald artikel op te sporen.⁵⁹² Daarbij is het

⁵⁸⁹ Zie hierover ook Borman (2007).

⁵⁹⁰ <http://www.stelselcatalogus.nl> en <https://standaardenomgevingswet.geonovum.nl> (consultatiedocument nr. 35; zie over de daarin beschreven standaard STOP/TPOD ook paragraaf 2.5.2.2).




⁵⁹¹ Peters (2016, p. 450) zegt hierover: "It turned out to be very hard for civil servants in diverse agencies of government to understand and apply the correct interpretation of a rule for a given case, if the once intended purpose of a regulation in the context of a policy was not 'attached' to a regulation in the design stage. The legal assessment process in a digital environment is distributed over many government agencies and the knowledge that is needed to understand the original context won't be available at all those government locations anymore, without explicit texts about the intention. Some even recommend the explicit consolidation of the 'intention text' ('toelichting') as part of the legislative process in the new omgevingswet."

⁵⁹² Ook al bestaat de mogelijkheid om binnen een dossier stukken op trefwoord te selecteren.

mogelijk dat door vernummering het zoeken op artikelnummer niet de juiste zoekresultaten oplevert.

Voorbeeld

Artikel 14 van de Algemene nabestaandenwet (Anw) is in werking getreden op 1 juli 1996 en sindsdien vier keer gewijzigd. Er zijn dus vijf Kamerstukdossiers die verwijzingen bevatten naar dit artikel. Dat is een overzichtelijk aantal, maar in die dossiers zitten in totaal 224 stukken. Daarvan bevatten er slechts elf informatie over artikel 14. Er zit ook nog een addertje onder het gras: artikel 14 is zijn leven in het oorspronkelijke wetsvoorstel voor de Anw begonnen als artikel 13. Na de eindstemming in de Tweede Kamer is de definitieve nummering van het wetsvoorstel vastgesteld door de Kamervoorzitter (zie hierover nr. 80 van het Draaiboek voor de regelgeving).⁵⁹³ Om te weten te komen wat eerder over artikel 14 is gezegd, zal deze vernummering traceerbaar moeten zijn. Artikel 14 en de wetstechnische informatie daarbij zijn weergegeven in figuur 5.5.

Artikel 14   

1 Recht op nabestaandenuitkering heeft de nabestaande die:

- a.** een ongehuwd kind heeft, dat jonger is dan 18 jaar en niet tot het huishouden van een ander behoort; of
- b.** arbeidsongeschikt is
 - 1°.** op en sedert de dag van overlijden van de verzekerde, of
 - 2°.** op en sedert de laatste dag van de maand waarin hij niet meer voldoet aan de voorwaarde bedoeld in onderdeel a, en wiens arbeidsongeschiktheid na de onderscheidenlijk onder 1° en 2° bedoelde dag ten minste drie maanden voortduurt, dan wel ten aanzien van wie aannemelijk is dat de arbeidsongeschiktheid ten minste drie maanden na de vorenbedoelde dag zal voortduren.

593 <https://www.kcwj.nl/kennisbank/draaiboek-voor-de-regelgeving/hoofdstuk-2-formele-wetten-op-voorstel-van-de-regering-n-57>.

De wegwijzer naar informatie en diensten van alle overheden

overheid.nl

> Hoog contrast Tekstgrootte [-] [+]

Home Particulieren Ondernemers **Overheidsinformatie** Over deze site Contact English Help Sitemap

> Home > Overheidsinformatie > Zoeken > Zoekresultaten > Vervolg... > Informatie

Wet- en regelgeving > Instellingen (nu: volledige regeling), opent een nieuw venster

< Terug naar regeling

Algemene nabestaandenwet Informatie [i]
 Wetstechnische informatie voor Artikel 14 Afdrukken [p]

afdeling

1. [Wet beperking export uitkeringen](#), artikel: [XIV](#) hoofdstuk

1. [Controlevoorschriften Anw](#), artikel: [1](#)

Overzicht van wijzigingen van artikel
 (geldig op 29-12-2015)

Datum van inwerking-treding	Terugwerkende kracht	Bijzonderheden	Ontstaansbron			Inwerkingtreding			Opmerking
			Ondertekening	Bekendmaking	Kamerstukken	Ondertekening	Bekendmaking		
01-04-2015		Wijziging	26-11-2014	Stb. 2014, 504	33988	10-12-2014	Stb. 2014, 516		
01-01-2015		Wijziging	26-11-2014	Stb. 2014, 504	33988	10-12-2014	Stb. 2014, 516		
01-01-2002		Wijziging	29-11-2001	Stb. 2001, 625	27665	13-12-2001	Stb. 2001, 682	Inwtr. 1	
01-07-1998	t/m 01-07-1996	Wijziging	18-06-1998	Stb. 1998, 377	25900	18-06-1998	Stb. 1998, 377	Inwtr. 2	
10-07-1996	t/m 01-07-1996	Wijziging	04-07-1996	Stb. 1996, 369	24693	04-07-1996	Stb. 1996, 369	Inwtr. 3	
01-07-1996		Nieuwe regeling	21-12-1995	Stb. 1995, 690	24169	10-06-1996	Stb. 1996, 305		

Opmerkingen

1) Bij Stb. 2001/625 is in artikel 68 een bepaling betreffende de toepassing gepubliceerd.

2) Werkt terug tot en met 1 juli 1996.

3) Werkt terug tot en met 1 juli 1996

Figuur 5.5 Wetsinformatie bij artikel 14 Anw in wetten.nl

De eerdergenoemde LinkeXtractor kan nu al verwijzingen in parlementaire stukken opsporen. Doordat in die stukken consistente en uitdrukkelijke verwijzingen naar artikel(onderdelen) echter vaak ontbreken, zijn de resultaten nog niet optimaal. Daarom wordt de LinkeXtractor ook nog niet 'in productie' toegepast voor dit doel.⁵⁹⁴ Door het beter structureren van toelichtingen en parlementaire stukken en het daarin zoveel mogelijk opnemen van expliciete verwijzingen naar onderdelen van de regeling, zouden de relevante passages met de LinkeXtractor beter kunnen worden gedetecteerd en gekoppeld aan de bron, het relevante artikel in een wettelijke regeling. Met het oog hierop is KOOP in 2014, onder de paraplu van LIDO, het project *Linken naar parlementaire geschiedenis* gestart. Een werkgroep met vertegenwoordigers van uitvoeringsorganisaties heeft in kaart gebracht wat nodig zou zijn aan (extra) structurering van toelichtingen en parlementaire stukken bij wetgeving om deze met behulp van de LinkeXtractor op artikelniveau te kunnen tonen in wetten.nl. Met artikelniveau wordt bedoeld dat de relevante passages uit toelichtingen en parlementaire stukken direct worden gekoppeld aan het artikel waar zij bij horen, zoals dat vroeger door redacteurs van papieren wetgevingsedities werd gedaan.

⁵⁹⁴ Gebaseerd op informatie van betrokkenen bij KOOP.

Dit heeft geresulteerd in een schrijfwijzer met richtlijnen voor de toelichtende stukken die op de ministeries worden opgesteld. Het gaat dan om memories van toelichting, nota's naar aanleiding van het verslag (c.q. memorie van antwoord in de Eerste Kamer), toelichtingen bij nota's van wijziging etc. Ook op toelichtingen bij amvb's en ministeriële regelingen zijn de richtlijnen echter toepasbaar.

De richtlijnen geven bewust geen harde vormvoorschriften voor de verschillende stukken, maar gaan uit van de principes *consistentie* en *duidelijkheid*. De wijze waarop een stuk wordt ingedeeld maakt namelijk niet zo heel veel uit, het gaat er vooral om dat een duidelijke en consistente hiërarchische indeling met genummerde kopjes wordt gekozen en dat die indeling consequent wordt aangehouden. Dit betekent dat soms moet worden afgeweken van de voor wetgevers gebruikelijke wijze van opstellen van documenten. Als bijvoorbeeld in een verslag van de Tweede Kamer over een bepaalde paragraaf in de toelichting of een bepaald artikel geen vragen worden gesteld, moet dat onderdeel wel behouden blijven in de structuur. Dat kan door de aanduiding van het onderdeel eenvoudigweg 'over te slaan' in de nota naar aanleiding van het verslag,⁵⁹⁵ of door het desbetreffende kopje wel op te nemen en daaronder te vermelden dat hierover geen vragen zijn gesteld.⁵⁹⁶

De richtlijnen sporen ook aan tot het zoveel mogelijk opnemen van expliciete verwijzingen, zowel naar de wijzigingsonderdelen als naar de gewijzigde artikelen van de doelregeling (de aanduiding voor de regeling die gewijzigd wordt). Ook dat wijkt af van wat gebruikelijk is; verwijzen naar artikelnummers in het algemeen deel van een memorie van toelichting is nu bijvoorbeeld geen gangbare praktijk, maar is voor het leggen van een link tussen een artikel en de bijbehorende passage in het algemeen deel van de toelichting wel van groot belang. Elke richtlijn is voorzien van voorbeelden van de huidige redactie en de nieuwe, gewenste formuleringen voor de kopjes. In figuur 5.6 is een voorbeeld opgenomen van een richtlijn.⁵⁹⁷

595 Als bijvoorbeeld over een paragraaf 3 geen vragen zijn gesteld, springt de nummering van 2 naar 4.

596 Ook het feit dat over een bepaald artikel geen discussie heeft plaatsgevonden kan waardevolle informatie zijn voor degenen die de wet moeten toepassen (uitvoerders, rechters), of hem later moeten wijzigen (wetgevingsjuristen zelf).

597 Een uitgebreide versie, die zich ook uitstrekt tot parlementaire vervolgstukken (waarop in paragraaf 5.4.3.2 nader wordt ingegaan), is opgenomen in bijlage G.

Richtlijn 2

Deel het artikelsgewijze deel van een toelichting conform de indeling van de (wijzigings)regeling. Neem onder de aanduiding van het regelingsonderdeel een kopje op met een aanduiding van dat onderdeel.

Vermeld bij wijzigingsregelingen niet alleen het onderdeel van de wijzigingsregeling waarop de toelichting betrekking heeft, maar tevens het onderdeel van de doelregeling dat wordt gewijzigd.

Voorbeelden bij richtlijn 2

<i>Niet:</i>	Artikel I A In het opschrift van de paragraaf wordt de term "begrip" ingevoegd in verband met ... B Met de voorgestelde wijziging wordt
<i>Maar:</i>	Artikel I (Wet op het financieel toezicht) A (Paragraaf 1.1.2.2 Wet op het financieel toezicht) In het opschrift van de paragraaf wordt de term "begrip" ingevoegd in verband met ... B (Artikel 1:5a Wet op het financieel toezicht) Met de voorgestelde wijziging wordt

Figuur 5.6 Voorbeeld van een richtlijn voor structurering van toelichtingen

De richtlijnen passen in de Interdepartementale Schrijfwijzer memorie van toelichting, die in mei 2017 is vastgesteld in het Interdepartementaal overleg voor wetgeving en juridische zaken (IOWJZ).⁵⁹⁸ De richtlijnen vormen een verbreding van de Schrijfwijzer: van stroomlijning van de inhoud naar structurering van de tekst. Voor een echt effectieve toepassing is verankering van de richtlijnen in de Aanwijzingen voor de regelgeving wenselijk, als uitwerking van Ar 4.48 en 4.49 over opbouw en formulering van toelichtingen.⁵⁹⁹

Toepassing van de richtlijnen en linked data zou bij het klikken op de wetsinformatie bij artikel 14 Anw een scherm kunnen opleveren zoals opgenomen in figuur 5.7. Daarin zijn de stukken die betrekking hebben op dat artikel per wetwijziging gegroepeerd. Het scherm biedt de keuze voor het openen van het gehele dossier (kolom *Kamerstuk*), van een bepaald document (kolom *volgnummer*) of van de desbetreffende passage over artikel 14 daaruit (kolom *onderdeel*). Dat stelt de gebruiker van de regels in staat om snel een overzicht te krijgen van de achtergronden van en uitleg over een bepaald artikel(onderdeel).

⁵⁹⁸ Zie <https://www.kcwj.nl/kennisbank/schrijfwijzer-memorie-van-toelichting>. In het IOWJZ hebben de directeuren wetgeving en juridische zaken van alle ministeries zitting.

⁵⁹⁹ Zie ook bijlage F (analyse van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

De wegwijzer naar informatie en diensten van alle overheden

overheid.nl › Hoog contrast

Home Particulieren Ondernemers **Overheidsinformatie** Over deze site Contact English Help Sitemap

Wet- en regelgeving
› Zoeken › Regeling › Informatie

< Terug naar regeling **Algemene nabestaandenwet** Geldend van 01-01-2018 t/m heden

Parlementaire geschiedenis artikel 14

Kamerstuk	Volgnr.	Onderdeel	Betreeft	Opmerkingen
33988	3	II/II/A	MvT	
27665	-			Technische wijziging
25900	3	2/I/C	MvT	
	5	2.2.a	V	
24693	3	Aqw/I/D	MvT	
	7	Toel.	Amend.	Verworpen
24169	3	Aqw/art. 13	MvT	NB: Art. 13 is in GVVW vernoemd naar art. 14
	5	B/art. 13	V	
	6	B/art. 13	NnavV	
	9	Toel./III	Amend.	Aangenomen
	15	Toel.	SubAmend.	Verworpen

Figuur 5.7 Parlementaire geschiedenis in wetten.nl na toepassen van linked data

Zoals eerder aangegeven zouden met toepassing van de *LinkeXtractor* dergelijke schermen al kunnen worden gegenereerd op basis van de beschikbare documenten in officiële bekendmakingen.nl, maar door gebrek aan structurering van die documenten zouden de resultaten nog (te) veel hiaten bevatten.

De richtlijnen en inzet van de *LinkeXtractor* zijn een goed begin,⁶⁰⁰ maar de aansluiting tussen artikelen en andere onderdelen van een regeling en de toelichtende stukken kan verder worden verbeterd door bij de redactie van wetgeving gebruik te maken van een specifieke tekstverwerker die (het maken van) de koppelingen tussen artikelen en toelichting al op voorhand faciliteert.

Op de mogelijkheden van zo'n tekstverwerker is in het voorgaande al ingegaan in het licht van het leggen van links voor het inzicht in de voor de uitvoering relevante set regels. Het daar genoemde programma Author-E is niet specifiek voor wetgeving gebouwd, maar is daar wel geschikt voor. De applicatie wordt sinds 2013 door de Waalse overheid (in een samenwerkingsverband met koepelorganisaties van architecten en bouwondernemingen) gebruikt voor het redigeren van een catalogus van generieke specificaties voor bouwwerken, gebaseerd op de Waalse bouwwetgeving. Hierop worden de bestekken voor (aanbesteding van) specifieke bouwprojecten gebaseerd.⁶⁰¹

⁶⁰⁰ Van Opijnen (2018, p. 64) karakteriseert dit soort oplossingen terecht als 'rechtzetters' voor het ontbreken van structuur in documenten en voor het gemis aan herkenbaarheid van en verbanden tussen concepten e.d.

⁶⁰¹ <http://batiments.wallonie.be/home.html>.

Daarmee wordt bevorderd dat voor ieder bouwproject dezelfde invulling wordt gegeven aan de daarvoor geldende regels uit de bouwwetgeving.

Author-E benadert teksten als losse 'bouwblokken', waarbij ieder blok een uniek identificerend kenmerk krijgt en op basis daarvan gekoppeld kan worden aan een ander blok. Wetsartikelen en de daarbij behorende stukken toelichting vormen dergelijke blokken en kunnen dus afzonderlijk maar toch in samenhang worden geredigeerd. Als de koppeling tussen beide eenmaal is gelegd, is niet meer relevant of in de toelichting een verwijzing naar het desbetreffende artikel is opgenomen: er is altijd een koppeling mogelijk op basis van de identificerende kenmerken van de tekstblokken. Een programma dat soortgelijke functionaliteit biedt, maar dan voor het redigeren van ruimtelijke plannen, is Dezta Plan. Daarmee kan ook direct een link worden gelegd tussen beschrijvingen in het plan en de daarbij behorende plankaart.⁶⁰²

Als een specifieke tekstverwerker wordt gebruikt waarmee relaties tussen artikelen en toelichtende stukken worden gelegd en (daardoor) in elke stap van het wetgevingsproces een geconsolideerde versie van de doelregeling beschikbaar is,⁶⁰³ kan in de schermen met zoekresultaten in *wetten.nl* (en in andere applicaties die functies van wetgeving zoals beschreven in paragraaf 5.3.1 kunnen ondersteunen) ook rekening worden gehouden met vernummering van artikelen gedurende het wetgevingsproces (zoals de vernummering van artikel 13 tot artikel 14 Anw, getoond in figuur 5.7).

5.3.2.3 Inzicht in internationale herkomst van wettelijke bepalingen

Voor een juiste interpretatie en toepassing van wetgeving kan ook de herkomst van artikelen van belang zijn, bijvoorbeeld de basis in Europese of andere internationale wetgeving. *Wetten.nl* bevat sinds 2016 informatie over implementatie van EU-richtlijnen, via het tabblad *Zoeken op EU-richtlijn* in het hoofdscherm. Daar kan een EU-richtlijn worden ingevuld en op basis daarvan wordt de Nederlandse wetgeving getoond waarin deze richtlijn is geïmplementeerd (zie figuur 5.8).

602 <https://roxit.nl/producten/dezta>. Deze editor wordt geschikt gemaakt voor het redigeren van omgevingsdocumenten op grond van de Omgevingswet, met toepassing van de in paragraaf 2.5.2.3 genoemde standaarden voor omgevingsdocumenten STOP en TPOD. Ook de in die paragraaf genoemde standaard Akoma Ntoso zou in dit soort editors ingezet kunnen worden om de gewenste structuur in en tussen documenten aan te brengen.

603 Zie paragraaf 5.3.3.2.

De wegwijzer naar informatie en diensten van alle overheden

overheid.nl > Hoog contrast

Home Particulieren Ondernemers **Overheidsinformatie** Over deze site Contact English Help Sitemap

Wet- en regelgeving
 > Zoeken op EU-Richtlijn > Regeling

< Zoek opnieuw

RICHTLIJN 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende consumentenrechten, tot wijziging van Richtlijn 93/13/EEG van de Raad en van Richtlijn 1999/44/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 85/577/EEG en van Richtlijn 97/7/EG van het Europees Parlement en de Raad

EU-richtlijnummer: 2011/83

Richtlijn

Richtlijn in EUR-Lex	2011/83	↗
EU-publicatieblad	L 304/67 (22-11-2011)	

Implementatie

Uiterste implementatiedatum	13-12-2013
Gevalideerde implementatiedatum	16-04-2014
Eerstverantwoordelijk departement	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Officiële bekendmaking	stb-2014-140 ↗

Implementatieregeling [ⓘ](#)

Geen

Implementatiemiddelen [ⓘ](#)

Korte titel	Type	Datum notificatie	Bekendmaking
n.v.t.	Trans. tabel	16-04-2014	
Wijziging van Boek 6 en Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet handhaving consumentenbescherming en enige andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn 2011/83/EU	Wet	16-04-2014	stb-2014-140 ↗

Figuur 5.8 Implementatie van EU-richtlijnen in wetten.nl

Deze zoekoptie gaat er van uit dat de gebruiker bekend is met een richtlijn en wil weten waar deze in de Nederlandse wetgeving is geïmplementeerd.⁶⁰⁴ Bij het vertalen van wetgeving naar specificaties voor (digitale) uitvoering wordt echter uitgaan van de Nederlandse wettelijke bepalingen en kan de Europese of internationale herkomst van belang zijn voor de betekenis van die bepalingen.⁶⁰⁵ Om daarin inzicht te krijgen is toegang tot informatie over de herkomst bij het desbetreffende artikel (of regelingsonderdeel) van belang.

In principe wordt bij elke implementatieregeling een transponeringstabel gemaakt waarin is aangegeven welk artikel van de EU-regeling⁶⁰⁶ in welke nationale wettelijke bepaling is opgenomen.⁶⁰⁷ Deze tabel wordt bij de (memorie van) toelichting opgenomen. Voor de uitvoeringspraktijk bieden transponeringstabellen echter weinig soelaas, aangezien zij tijdens het wetgevingsproces niet altijd worden geactuali-

604 Het is ook jammer dat dit scherm geen verwijzing naar LIDO bevat, omdat de in LIDO weergegeven relaties naar 23 rechterlijke uitspraken duidelijk maken dat over deze richtlijn ook in de jurisprudentie al het nodige is gezegd (zie <http://linkeddata.overheid.nl>, zoeken op 'richtlijn 2011/83').

605 Dit geldt evenzeer bij toepassing van wettelijke bepalingen in bezwaar- of beroepszaken.

606 Strikt genomen zou hier moeten worden gesproken over EU-regelgeving en bindende EU-rechtshandelingen (Ar 1.3, tweede en derde lid).

607 Ar 9.12; een soortgelijke verplichting ontbreekt voor wetgeving ter uitvoering van een verdrag.

seerd en aan het eind van het wetgevingstraject niet altijd een (actuele) tabel wordt gepubliceerd.⁶⁰⁸

Indien bij de redactie van (implementatie)wetgeving enig voorwerk zou worden verricht, zou met behulp van linked data gemakkelijker inzichtelijk kunnen worden gemaakt in wetten.nl dat aan een nationale bepaling een EU-regeling ten grondslag ligt. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van het begrip *duurzame gegevensdrager* in Boek 6 BW, dat afkomstig is uit de in figuur 5.7 getoonde richtlijn.⁶⁰⁹

Artikel 6:230a, onderdeel h, BW

h. [duurzame gegevensdrager](#): ieder hulpmiddel dat de consument of de handelaar in staat stelt om persoonlijk aan hem gerichte informatie op te slaan op een wijze die deze informatie toegankelijk maakt voor toekomstig gebruik gedurende een periode die is aangepast aan het doel waarvoor de informatie is bestemd, en die een ongewijzigde weergave van de opgeslagen informatie mogelijk maakt;

Met een linkfunctie in een specifieke tekstverwerker voor wetgeving⁶¹⁰ kan het begrip worden voorzien van een hyperlink naar de vindplaats van deze richtlijn in EUR-Lex, de databank van Europese regelgeving.⁶¹¹ Voor het verwijzen naar Europese regelgeving is in 2012 de ELI ingevoerd, die een permanente link naar de desbetreffende Europese regeling creëert.⁶¹² De ELI is vergelijkbaar met het Nederlandse BWB-ID voor wetgeving⁶¹³ en de ECLI voor rechterlijke uitspraken. In figuur 5.9 is de koppeling tussen het begrip duurzame gegevensdrager en Richtlijn 2011/83/EU zichtbaar gemaakt.

608 Een ander punt is dat voor EU-verordeningen, die rechtstreeks toepasselijk zijn, niet altijd uitvoeringswetgeving wordt gemaakt. Relaties met nationale wetgeving (sdomeinen) zijn daarom niet eenvoudig te leggen. Hoewel de relevantie van inzicht in deze relaties lijkt toe te nemen, gelet op de tendens in de EU om meer gebruik te maken van verordeningen, zijn oplossingen voor dit punt hier vooralsnog buiten scope gelaten.

609 Richtlijn 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende consumentenrechten, tot wijziging van Richtlijn 93/13/EEG van de Raad en van Richtlijn 199/44/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 85/577/EEG en van Richtlijn 97/7/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU L 304/64, <http://data.europa.eu/eli/dir/2011/83/oj>). Deze casus is ontleend aan <http://www.solv.nl/weblog/gelaagde-structuur-bw-niet-meer-geslaagd/21303>.

610 Zie het voorbeeld van artikel 24c Akw in paragraaf 5.3.2.1.

611 <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=nl>.

612 Zie <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=LEGISUM:jl0068&from=EN>. Op deze pagina is een link opgenomen naar de conclusies van de Raad van de EU van 26 oktober 2012 over het verzoek tot invoering van een Europese identificatiecode voor wetgeving (ELI) (PbEU C2012/325, p. 3-11). In dit besluit is de specificatie van ELI opgenomen.

613 Het unieke identificerende kenmerk van een regeling in het basiswettenbestand, onderdeel van de Juriconnectstandaard (zie paragraaf 2.5.2.2).



Figuur 5.9 Koppeling tussen begrip en EU-richtlijn

Helaas biedt EUR-Lex c.q. de ELI (nog) niet de mogelijkheid om naar artikelen of artikelonderdelen te verwijzen. De hyperlink verwijst dus naar de integrale tekst van de richtlijn.

In dit geval is informatie over de herkomst van de definitie van belang omdat dit begrip ook nog voorkomt in artikel 50a van Boek 7 BW.

Artikel 7:50a, onderdeel h, BW

h. *duurzame gegevensdrager*: een hulpmiddel dat de consument dan wel de handelaar in staat stelt om persoonlijk aan hem gerichte informatie op te slaan op een wijze die deze informatie toegankelijk maakt voor toekomstig gebruik gedurende een periode die is afgestemd op het doel waarvoor de informatie kan dienen, en die een ongewijzigde reproductie van de opgeslagen informatie mogelijk maakt;

Deze definitie, die afkomstig is uit Richtlijn 2008/122/EG,⁶¹⁴ wijkt op onderdelen af van die in artikel 6:230g BW. In de toelichting bij elk afzonderlijk begrip in het wetsvoorstel waarmee het is ingevoegd in het BW wordt wel verteld dat het in verschillende richtlijnen voorkomt. In de toelichting bij artikel 6:230g (het meest recente artikel) is echter niet toegelicht waarom de keuze is gemaakt om in zowel Boek 6 als Boek 7 BW een definitie op te nemen, waarom die definities niet gelijk zijn en of de verschillen relevant zijn voor de toepassing.⁶¹⁵ Een link naar de onderliggende richtlijnen geeft in elk geval op eenvoudige wijze inzicht in de herkomst van het verschil in bewoordingen.⁶¹⁶

⁶¹⁴ Richtlijn 2008/122/EU van het Europees Parlement en de Raad van 14 januari 2009 betreffende de bescherming van de consumenten met betrekking tot bepaalde aspecten van overeenkomsten betreffende gebruik in deeltijd, vakantieproducten van lange duur, doorverkoop en uitwisseling (PbEU L 33/10). Het begrip komt overigens in nog een aantal richtlijnen voor, steeds met kleine verschillen; voor een overzicht zie Lodder (2012).

⁶¹⁵ Voor artikel 6:230g BW zie Kamerstukken II 2012/13, 33 520, nr. 3, p. 19 en voor artikel 7:50a BW zie Kamerstukken II 2009/10, 32 422, nr. 3, p. 9. Waarschijnlijk is dit het gevolg van 'overschrijven' bij de implementatie van de richtlijnen, maar ook dan zou het goed geweest zijn om te vermelden dat die de keuze is gemaakt om zo dicht mogelijk bij de desbetreffende richtlijn te blijven, ook al levert dat (tekstuele) verschillen op.

⁶¹⁶ Vergelijking van taalversies van de richtlijnen zou antwoord kunnen geven op de vraag of het (slechts) om een vertaalkwestie gaat.

5.3.3 Toepassing van taalmodel en wetgevingsvocabulary bij de redactie van wetgeving

5.3.3.1 Inleiding

Een specifieke tekstverwerker voor wetgeving is ook nodig om gebruik van het taalmodel bij de redactie van wetgeving mogelijk te maken, en in het verlengde daarvan, het wetgevingsvocabulary te kunnen benutten bij het redigeren van wetgeving.⁶¹⁷ Zoals in hoofdstuk 4 al werd aangegeven, schiet voor het aanbrengen van de *labels* uit het taalmodel in ontwerperegelingen een reguliere tekstverwerker tekort.

In deze paragraaf wordt de functionaliteit beschreven die nodig is voor het toepassen van het taalmodel en wetgevingsvocabulary. Daarbij wordt voortgeborduurd op de *wetseditor* die in de periode 2010-2011 is ontwikkeld in het kader van het programma Legis.⁶¹⁸ In de volgende paragraaf wordt een korte beschrijving gegeven van deze *wetseditor*, daarna worden de benodigde aanvullingen beschreven.

5.3.3.2 Opzet en werking van de *wetseditor*

De *wetseditor* is gebaseerd op onderzoek dat het Leibniz Center for Law van de Universiteit van Amsterdam heeft uitgevoerd voor het Ministerie van Justitie.⁶¹⁹ Het initiële doel van de editor was om tegelijkertijd een wijzigingsregeling en een nieuwe geconsolideerde tekst van de doelregeling (de te wijzigen regeling) te produceren, zonder veel extra moeite voor de wetgevingsjurist en met de mogelijkheid tot online samenwerken tussen degenen die bij het opstellen van een voorstel betrokken zijn. Met het oog daarop ondersteunt de editor de volgende functies:

- Schrijven van een wijzigingsregeling door het aanbrengen van de wijzigingen in de geconsolideerde tekst van de doelregeling die opgehaald wordt uit *wetten.nl*.
- Genereren van een wijzigingsregeling door vergelijking van de bestaande en de nieuwe geconsolideerde tekst.

De *wetseditor* is toegesneden op het ontwerpen van wijzigingsregelingen⁶²⁰ en bevat circa 1800 regels voor het formuleren van wijzigingsopdrachten. Dat zo veel regels

617 Zie ook Lokin (2007).

618 Zie ook paragraaf 5.3.1.

619 De Maat e.a. (2009). De wetgevingseditor was tot 2015 toegankelijk via de website van het KCWJ. De hier gegeven beschrijving van de *wetseditor* is ontleend aan het onderzoeksrapport van het Leibniz Center for Law (UvA), de gebruikshandleiding en een presentatie voor een workshop *wetseditor* (beide uit 2012, niet gepubliceerd).

620 Voor het maken van nieuwe regelingen – in het kader van de overstap naar officiële elektronische publicatie van centrale en decentrale wetgeving – heeft KOOP de zogenoemde OP-editor beschikbaar gesteld. Dit is dezelfde tekstverwerker als in de *wetseditor* van J&V gebruikt is, maar dan zonder de specifieke functionaliteit voor het opstellen van wijzigingsregelingen en vergelijken van (doorlopende) teksten. Zie <https://www.koopoverheid.nl/documenten/instructies/2017/10/24/gebruikershandleiding-xopus-xml-editor>. In de praktijk is ook aanlevering van documenten in Word of

nodig zijn voor het ‘aansturen’ van de wetseditor is het gevolg van de complexe structuur van wijzigingswetgeving.⁶²¹ De tekstverwerker die onderdeel uitmaakt van de editor (gebaseerd op de standaard XML) kent de structurelementen van verschillende soorten regelingen en weet op grond daarvan in welk element van een regeling (opschrift, artikel, lid etc.) wijzigingen worden aangebracht.

Het doel van de editor – het creëren van een wijzigingsregeling en geconsolideerde regeling in één werkproces – is met name ingegeven door efficiencyvoordelen en transparantie in het wetgevingsproces zelf. De efficiency wordt gediend doordat minder tijd en energie (en daarmee geld) besteed hoeft te worden aan consolidatie van wijzigingsregelingen in het basiswettenbestand op wetten.nl. De kosten daarvan werden ten tijde van ontwikkeling van de wetseditor geschat op circa €2 mln. per jaar.

De transparantie wordt gediend doordat bij stelselmatig gebruik van de editor in alle fasen van het wetgevingsproces een geconsolideerde versie beschikbaar is, waardoor de wijzigingen in hun context kunnen beschouwd.⁶²² De merites van gebruik van een wetgevingseditor voor de vertaling van wetgeving naar de digitale uitvoering zijn niet (zichtbaar) meegenomen.

PDF mogelijk ten behoeve van elektronische publicatie. Dat is waarschijnlijk de reden dat (ook) deze editor niet actief gebruikt wordt. Het op termijn integreren van de OP-editor en de wetseditor zou met het oog op het streven naar zoveel mogelijk gestructureerde tekst voor de hand liggen.

621 Zie ook Borman (2004) over de vraag waarom wijzigingswetgeving eruitziet als een kruiswoordpuzzel. Wat dat betreft zijn de 100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever (de leidraad wetgevingstechniek voor gemeentelijke regelingen, zie <https://vng.nl/files/vng/publicaties/2015/100-ideeen.pdf>) hun tijd vooruit. Naast de klassieke inrichting van wijzigingsregelingen (aanbeveling 85), bevat de leidraad een “duidelijker methode” (aanbeveling 86), waarbij de oude en nieuwe tekst in kolommen worden gepresenteerd. In de nieuwe tekst worden de wijzigingen aangegeven in cursief (te schrappen delen) en vet (nieuwe delen). Het overnemen van deze aanpak in de tiende wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving had niet misstaan, ondanks de kanttekeningen die Borman en Zijlstra plaatsten bij deze methode. Zie hierover Corver (2018, p. 90).

Overigens zal ook een editor voor nieuwe regelingen waarschijnlijk redelijk complex zijn als gevolg van bijvoorbeeld de (vrijheid in) indeling van de regeling zelf (Ar 3,56) en van artikelen (met name het gebruikte gradenbolletje bij subonderdelen (1^o)).

622 De Eerste Kamer heeft zowel met betrekking tot het jaarlijkse belastingplan als met betrekking tot enige voorstellen tot wijziging van het BW verzoeken gedaan aan de Ministers van Justitie en van BZK om te beschikken over geconsolideerde teksten. In antwoord op dit verzoek heeft de Minister van Justitie aangegeven dat van het structureel voorzien in geconsolideerde teksten gedurende het wetgevingsproces pas sprake zou kunnen zijn na afronding van het onderzoek naar en de ontwikkeling van een wetgevingseditor (Kamerstukken I 2010/11, 32 500 VI, A en F). Aan deze stukken is ook het genoemde bedrag van €2 mln. voor consolidaties ontleend. De Eerste Kamer heeft in 2017 een verzoek aan de ministeries gedaan om na te gaan of bij alle wetsvoorstellen een geconsolideerde versie van de doelwet meegeleverd kan worden. In zijn reactie op dit verzoek wijst de Minister voor Rechtsbescherming er op dat het een misvatting van de EK is dat het meeleveren van een geconsolideerde tekst geen extra capaciteit of kosten met zich zou brengen. Ook merkt hij (voorzichtig) op dat “het gebruik maken van IT-middelen waarmee de wetgevingsjurist in staat wordt gesteld om zonder al te veel lasten geconsolideerde teksten te vervaardigen naast het formele wetsvoorstel!” nader onderzoek zou vergen (Kamerstukken I, 2017/18, nrs. E en H). Zie hierover ook Vester (2018, p. 16-17). Tot een impuls voor het weer in gebruik nemen en doorontwikkelen van de wetseditor lijken de wensen van de EK vooralsnog niet te leiden.

De werking van de wetseditor kan in drie stappen worden verdeeld. Stap 1 is het aanmaken van een nieuw wetgevingsproject of -dossier. Onderdeel van dit proces is het opzoeken van de doelregeling in wetten.nl, zodat de tekst en het BWB-ID van de doelregeling opgehaald kunnen worden. Het BWB-ID wordt gekoppeld aan het dossier, zodat de gegenereerde teksten in alle fasen van het wetgevingsproces te relateren zijn aan de juiste doelregeling. Bij het ophalen van de tekst van de geselecteerde regeling uit wetten.nl kan gekozen worden voor het ophalen van de hele regeling of van bepaalde artikelen. Figuur 5.10 toont het resultaat van deze stap.

Kenniscentrum wetgeving

Wetseditor

Ontwerpscherm Doorlopende tekst Wijzigingsregeling Kenmerken Machtigingen

Ingelogd als ACC ACCFier, [Uitloggen](#)

Opties

Renvoer
Alleen bewerkte onderdelen

Nieuw

Sleep één van onderstaande onderdelen in de regeling hiernaast.

- Hoofdstuk >
- Romeins artikel >
- Import van Doelwet >
- Bepaling >
- Zoek en vervang >
- Redactionele toelichting >

Aanhef

Artikel I [Verberg alles](#)

Artikel 1

1 Deze wet geldt bij de bepaling, de vaststelling en de verstreking van de waarde van in Nederland gelegen onroerende zaken ten behoeve van afnemers.

2 Het college van burgemeester en wethouders is belast met de uitvoering van deze wet, tenzij de gemeenteambtenaar, bedoeld in artikel 231, tweede lid, onderdeel b, van de Gemeentewet, hiermee is belast.

Artikel 2

In deze wet wordt verstaan onder:

- afnemer: bestuursorgaan dat op grond van een wettelijk voorschrift bevoegd is tot gebruik van een waardegegeven;
- authentiek gegeven: in een basisregistratie opgenomen gegeven dat bij wettelijk voorschrift als authentiek is aangemerkt;
- basisregistratie: verzameling gegevens waarvan bij wet is bepaald dat deze authentieke gegevens bevat;
- belastingen: belastingen geheven door het Rijk, de gemeenten en

Dossier: 001

Start dossier: Wijzigen WOZ

Terug naar overzicht >

Opslaan als ... >

Acties

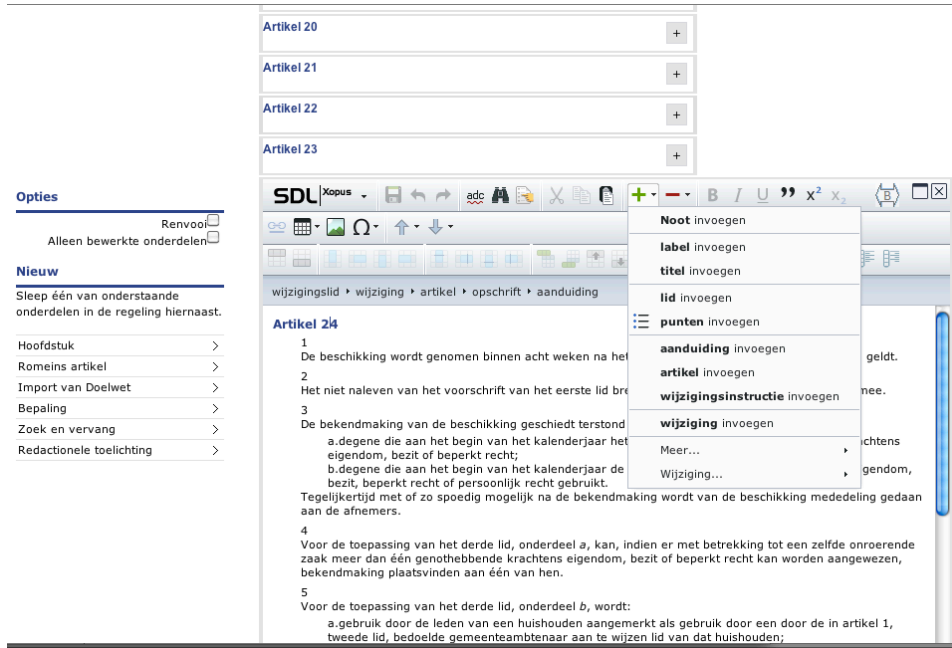
Bekijk Xml >

Printen

Figuur 5.10 Resultaat stap 1: geïmporteerde doelregeling

Stap 2 is het ontwerp van de wijzigingsregeling. In deze stap kan de opgehaalde doorlopende tekst van de regeling worden bewerkt. Ook kunnen zelfstandige regelings-elementen van een wijzigingsregeling worden toegevoegd, zoals een aanhef, Romeinse artikelen waarin andere wetten worden gewijzigd, inwerkingtreding, slot-formulier en ondertekening. De uit wetten.nl opgehaalde artikelen zijn als afzonderlijk te bewerken elementen beschikbaar in de wetseditor. Dat bewerken kan bestaan uit het aanpassen van de tekst van het artikel of het toevoegen van een artikel in de bestaande tekst. Als een van die handelingen gekozen wordt, opent de wetseditor een speciale tekstverwerker. In deze tekstverwerker zitten specifieke knoppen om tekstelementen zoals een artikel, een lid of een wijzigingsinstructie in te voegen (zie figuur 5.11). Na het invoeren van de tekst van het aangepaste of ingevoegde element wordt gekozen voor opslaan om het element te bewaren. Naast functionaliteit

voor het handmatig aanpassen of toevoegen van teksten, kan ook een opdracht tot *zoek en vervang* worden gegeven, zodat in de hele tekst van de regeling een bepaalde term of formulering wordt vervangen door een andere term of formulering.



Figuur 5.11 Stap 2: redigeren van de tekst van de doelregeling

Stap 3 is het tonen en raadplegen van de geredigeerde tekst. De editor kan de wijzigingen in de doorlopende tekst tonen of als wijzigingsregeling. Bij het tonen als doorlopende tekst worden de oude en nieuwe tekst in kolommen naast elkaar gezet, desgewenst met renvooiën in de nieuwe tekst. Als de tekst in alle fasen van het wetgevingsproces met de wetseditor wordt gemaakt, kan de oorspronkelijke tekst worden vergeleken met bijvoorbeeld die van de versies voor internetconsultatie, voor advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State en voor indiening bij de Tweede en Eerste Kamer. Er kunnen maximaal drie versies in kolommen naast elkaar gepresenteerd worden (zie figuur 5.12).

Kenniscentrum wetgeving
Wetseditor

Ontwerpscherm Doorlopende tekst Wijzigingsregeling Kenmerken Machtigingen

Ingelogd als ACC ACCFlier, [Uitloggen](#)

002
Nieuw voorstel van wet
AANHEF

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.
 Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:
 Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het, dat het wenselijk is dat de Wet waardering onroerende zaken gemoderniseerd wordt;
 Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel 1

De Wet waardering onroerende zaken wordt als volgt gewijzigd:
 A
 Aan artikel 2, vijfde gedachtestreepje wordt een lijst met punten toegevoegd:

-dienst: Dienst voor het kadaster en de openbare registers, genoemd in artikel 2 van de Oranisationswet Kadaster;
 -landelijke voorziening WOZ: landelijke voorziening als bedoeld in artikel 37aa;

B
 In artikel 22, eerste lid komt de zinsnede "een voor bezwaar vatbare beschikking" te luiden: "een beschikking"

C
 Na artikel 24 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 25

1 De beschikking, bedoeld in de artikelen 22, 26, 27 en 28, wordt door

Dossier: 002
 consultatieversie

Terug naar overzicht >
 Opslaan als ... >

Acties

Bekijk Delta Xml >
 Bekijk Voorstel Xml >
 Download RTF >

Kenniscentrum wetgeving
Wetseditor

Ontwerpscherm Doorlopende tekst Wijzigingsregeling Kenmerken Machtigingen

Ingelogd als ACC ACCFlier, [Uitloggen](#)

Opties

Renvoer
 Alleen bewerkte onderdelen
 Toon redactionele toelichting
 Geldigheidsdatum: 28-10-2012

Historie

Selecteer een doelwit voor het tonen van de gewijzigde artikelen.

Wet waardering onroerende zaken >

1-koloms 2-koloms

Bron gegevens
 Consultatie versie
 RvS versie
 TK versie
 EK versie
 [Actuele versie]

EK versie
Artikel 2

In deze wet wordt verstaan onder:
 - afemer: bestuursorgaan dat op grond van een wettelijk voorschrift bevoegd is tot gebruik van een waardegegeven;
 - authentiek gegeven: in een basisregistratie opgenomen gegevens dat bij wettelijk voorschrift als authentiek is aangemerkt;
 - basisregistratie: verzameling gegevens waarvan bij wet is bepaald dat deze authentieke gegevens bevat;
 - belastingen: belastingen geheven door het Rijk, de gemeenten en de waterschappen;
 - college: college van burgemeester en wethouders;
 - dienst: Dienst voor het kadaster en de openbare registers, genoemd in artikel 2 van de Oranisationswet Kadaster;
 - landelijke voorziening WOZ: landelijke voorziening als bedoeld in artikel 37aa;

Dossier: 123
 EK versie

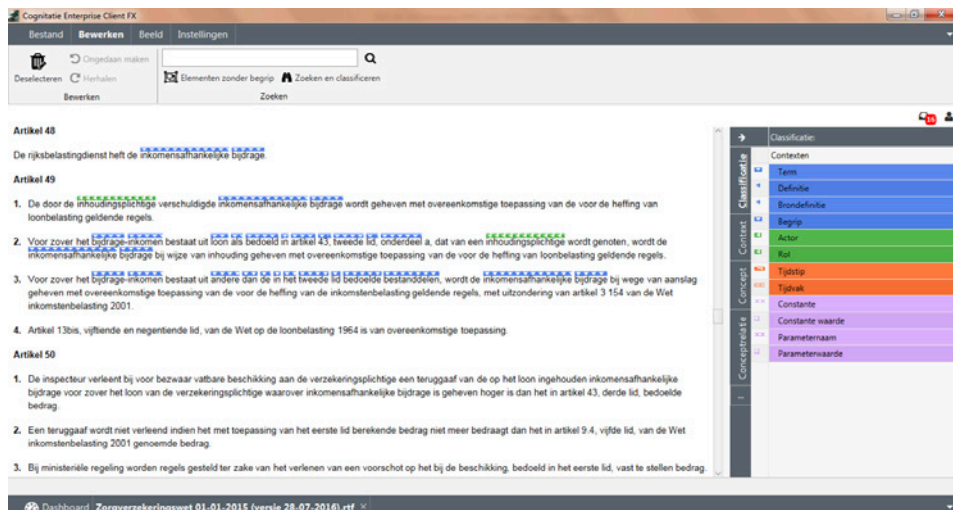
Terug naar overzicht >
 Opslaan als ... >

Figuur 5.12 Resultaat stap 3: presentatie wijzigingstekst en doorlopende tekst

5.3.3.3 Functionaliteit voor toepassing van taalmodel en wetgevingsvocabulary

Taalmodel

Toepassing van het taalmodel vergt de mogelijkheid om met de wetseditor eenvoudig labels te kunnen toevoegen aan de tekst van de conceptregeling. Een concrete implementatie van een dergelijke functionaliteit, maar dan toegespitst op bestaande wetgeving, is de annotatietool die op initiatief van de Belastingdienst is ontwikkeld in het kader van de aanpak Wendbare wetsuitvoering.⁶²³ De tool maakt het mogelijk om concepten in wetgeving te markeren, zoals term of actor. De applicatie kan ook relaties leggen met deze concepten elders in dezelfde regeling of in andere regelingen en dus ook toepassing van *linked data* ondersteunen. Als bijvoorbeeld in een wet gesproken wordt over *aanvraag*, dan kan de relatie worden gelegd met het begrip *aanvraag* in artikel 4:2 Awb.⁶²⁴ In figuur 5.13 is een voorbeeldscherm uit de annotatietool opgenomen.



Figuur 5.13 De Cognitatie-omgeving voor het analyseren en annoteren van bestaande wetgeving

Deze functionaliteit sluit aan op die in stap 2 van de wetseditor: het aanbrengen van wijzingen in de bestaande tekst van de opgehaalde regeling. De speciale tekstverwer-

⁶²³ Zie paragraaf 2.4.2.3.

⁶²⁴ Vergelijk hetgeen hierover is gezegd in paragraaf 5.3.2.1; het leggen van een relatie met hetzelfde juridische begrip dat met een andere term is uitgedrukt (het eerdergenoemde voorbeeld van *aanvraag* en *verzoek*) wordt (nog) niet ondersteund. Ook zijn de links op dit moment nog geen Juriconnectlinks naar wetten.nl. Dit komt omdat de te analyseren doelregelingen worden gedownload en opgeslagen in de tool; er is nog geen directe verbinding met wetten.nl mogelijk.

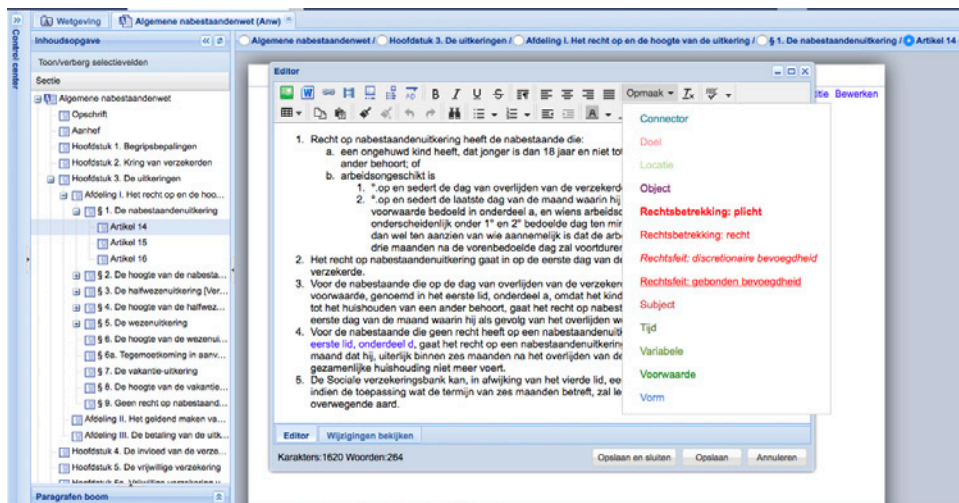
ker in de wetseditor bevat – net zoals een reguliere tekstverwerker – de mogelijkheid om tekst te selecteren voor bewerking. Voor toepassing van het taalmodel zou een werk- of menubalk toegevoegd moeten worden aan de wetseditor, waarin de elementen uit het taalmodel opgenomen zijn en waaruit een element gekozen kan worden om het toe te voegen aan de geselecteerde tekst. De tekst wordt daardoor voorzien van een kleurcode uit het taalmodel en bij het bewegen van de cursor over de gemarkeerde tekst verschijnt het label met de aanduiding van het gekozen element.

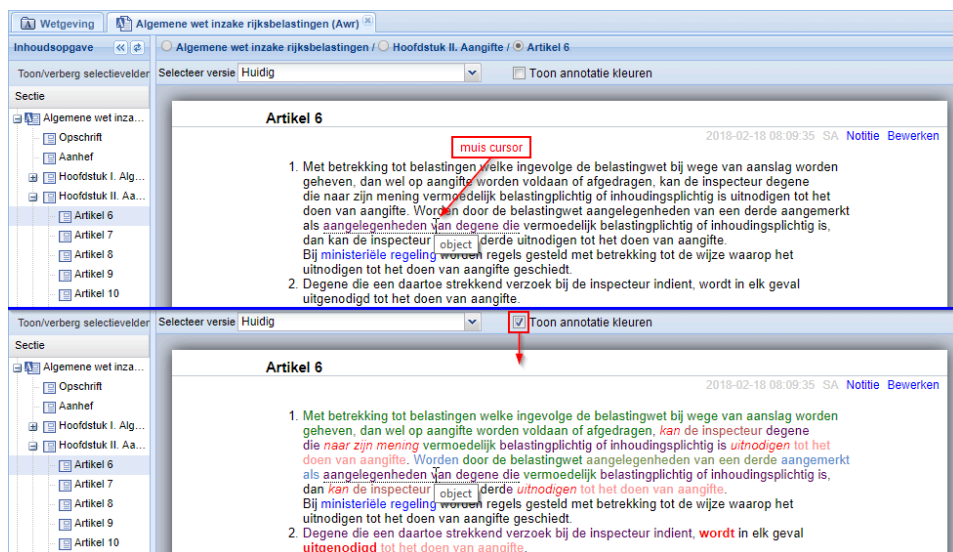
De tekstverwerker in de wetseditor bevat al een optie *label invoegen* (zie het rolmenu in figuur 5.11). Dit *label* is een XML-element, waarmee bijvoorbeeld een hiërarchisch regelings-element zoals hoofdstuk, paragraaf of artikel als zodanig gemarkeerd kan worden. Een regelings-element heeft in het algemeen een kop die bestaat uit een label, een nummer en een titel. Bijvoorbeeld:

Hoofdstuk I Algemene bepalingen
Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze voorbeelden zijn *hoofdstuk* en *artikel* de labels. Voor inhoudelijke regelings-elementen kunnen op basis van het taalmodel dergelijke XML-elementen of labels worden gedefinieerd. De techniek van toevoegen van XML-labels aan de geselecteerde tekst wordt dan ‘onder de motorkap’ ingezet bij de hiervoor beschreven werkwijze van aanbrengen van labels.

Figuur 5.14 illustreert hoe het toevoegen en tonen van labels uit het taalmodel geïmplementeerd en toegepast zou kunnen worden, in dit geval in de tekstverwerker in Author-E. Nadat een woord of zinsnede in de tekst van het artikel is geselecteerd, kan door het aanklikken van een van de opties uit het rolmenu, het label uit het taalmodel worden toegevoegd. Met het oog op de leesbaarheid kunnen de annotaties naar keuze worden getoond als gekleurde tekst, als labels in een ‘zwarte’ tekst, of beide.





Figuur 5.14 Toevoegen en tonen van labels uit het taalmodel

De bewerking en opslag van bestanden in de wetseditor van J&V gebeurt in de XML-standaard die voor het basiswettenbestand op wetten.nl wordt gebruikt.⁶²⁵ Daarnaast is een mogelijkheid opgenomen om bestanden te exporteren als RTF-bestand, zodat ze ook te openen zijn in reguliere tekstverwerkers als Word of Open Office. Er is nog geen mogelijkheid voor export van de bestanden in XML. Om gebruik van geannoteerde teksten bij het opstellen van specificaties voor digitale uitvoering mogelijk te maken, is toevoeging van een dergelijke exportfunctie wenselijk. De teksten kunnen dan gemakkelijker worden geïmporteerd in applicaties voor specificeren, simuleren en valideren in de uitvoeringspraktijk.⁶²⁶

Wetgevingsvocabulary

De benodigde functionaliteit voor het genereren van het wetgevingsvocabulary is complexer dan die voor toepassing van het taalmodel. Zoals namelijk in paragraaf 4.3.3 is beschreven, moeten selectievragen kunnen worden gesteld om het wetgevingsvocabulary toe te spitsen op de context van de gebruiker. Zonder die mogelijkheid zou het vocabulary te omvangrijk worden en onvoldoende informatieve waarde hebben. Daarnaast moet het vocabulary beschikbaar zijn voor wetgevingsjuristen bij de redactie van ontwerpregelgeving, maar ook voor degenen die betrokken zijn bij de analyse van wetgeving voor de (digitale) uitvoering. Het ligt dan voor de hand deze functionaliteit in te richten als een generieke service – in de vorm van een zoekfunctie in

⁶²⁵ De andere genoemde tekstverwerkers gebruiken intern andere standaarden (bijvoorbeeld HTML), maar kunnen wel een vertaalslag (conversie) maken naar de Juriconnectstandaard.

⁶²⁶ Voorbeelden van dergelijke applicaties zijn genoemd in de casusbeschrijvingen in hoofdstuk 2.

wetten.nl – die rechtstreeks benaderd kan worden of kan worden aangeropen vanuit een softwareapplicatie.⁶²⁷ Aan de hand van de in paragraaf 4.4.3 genoemde selectievraag kan de inrichting van zo'n generieke zoekfunctie bepaald worden. Deze vraag luidde:

Welke instanties met de term *toepassing* komen voor onder het element *connector* in het wetgevingsdomein *belastingen*?

De zoekfunctie kan worden opgenomen achter een nieuw tabblad *Wetgevingsvocabulaire* in het zoekscherm van wetten.nl., waarin nu al de tabbladen *Eenvoudig zoeken*, *Uitgebreid zoeken* en *Zoeken op EU-richtlijn* zijn opgenomen. In figuur 5.15 wordt de mogelijke inrichting van zo'n zoekscherm in wetten.nl getoond.

De wegwijzer naar informatie en diensten van alle overheden

Overheid.nl

Home Particulieren Ondernemers Overheidsinformatie Over deze site

Wet- en regelgeving
> Zoeken

Eenvoudig zoeken Uitgebreid zoeken **Zoeken op vocabulaire** Zoeken op EU-richtlijn

Zoeken op wetgevingsvocabulaire

Term (vrije tekst)

Element

Thema
 Overheidsthema's > Selecteer
 Rechtsgebieden > Selecteer

Wis scherm Zoeken

Figuur 5.15 Zoekfunctie in wetten.nl voor het wetgevingsvocabulaire

Met de selectiefuncties voor *Overheidsthema's* of *Rechtsgebieden*, die ook opgenomen zijn onder het tabblad *Uitgebreid zoeken* in wetten.nl, kan het (wetgevings)domein worden bepaald waarvoor de zoekvraag wordt uitgevoerd. Deze selectiefuncties zijn gebaseerd op de standaard OWMS, die ontwikkeld is voor het via internet toeganke-

⁶²⁷ Bijvoorbeeld de wetseditor; zie de beschrijving aan het slot van deze paragraaf.

lijk maken van (ongestructureerde) informatie van de Nederlandse overheid.⁶²⁸ Als informatie van de overheid conform OWMS van metadata is voorzien, wordt deze beter vindbaar voor zoekmachines en kan deze meer in samenhang worden gepresenteerd. In figuur 5.16 is een voorbeeld van de overheidsthema's en rechtsgebieden uit OWMS opgenomen.

Selecteer overheidsthema's	Selecteer rechtsgebieden
<input type="checkbox"/> Belastingen	<input type="checkbox"/> Bank- en effectenrecht, financiering
<input type="checkbox"/> Bouwen, wonen en leefomgeving	<input type="checkbox"/> Bankrecht
<input type="checkbox"/> Cultuur, sport, vrije tijd	<input type="checkbox"/> Effectenrecht
<input type="checkbox"/> Defensie	<input type="checkbox"/> Financiering en zekerheden
<input type="checkbox"/> Economie en ondernemen	<input type="checkbox"/> Toezicht bank- en kredietwezen
<input type="checkbox"/> Familie, jeugd en gezin	<input type="checkbox"/> Belastingrecht
<input type="checkbox"/> Financiën	<input type="checkbox"/> BTW en accijns
<input type="checkbox"/> Gezondheid en zorg	<input type="checkbox"/> Dividendbelasting
<input type="checkbox"/> Immigratie, integratie en inburgering	<input type="checkbox"/> Formeel belastingrecht
<input type="checkbox"/> Internationale- en ontwikkelingssamenwerking	<input type="checkbox"/> Heffingen lokale overheden
<input type="checkbox"/> Landbouw, natuur en voedsel	<input type="checkbox"/> Inkomstenbelasting
<input type="checkbox"/> Milieu, ruimte en water	<input type="checkbox"/> Internationale regelingen
<input type="checkbox"/> Onderwijs en wetenschap	<input type="checkbox"/> Invoer en douane
<input type="checkbox"/> Openbare orde en veiligheid	<input type="checkbox"/> Invorderingsrecht
<input type="checkbox"/> Overheid, bestuur en koninkrijk	<input type="checkbox"/> Loonbelasting en premieheffing
<input type="checkbox"/> Rechtspraak	<input type="checkbox"/> Milieubelasting
<input type="checkbox"/> Subsidies, uitkeringen en toeslagen	<input type="checkbox"/> Successie- en schenkingsrecht
<input type="checkbox"/> Verkeer en vervoer	<input type="checkbox"/> Vennootschapsbelastingrecht
<input type="checkbox"/> Werk- en loopbaan	<input type="checkbox"/> Contracten, schade en aansprakelijkheid

Figuur 5.16 Overheidsthema's en rechtsgebieden in wetten.nl

De zoekvraag wordt uitgevoerd door in het geselecteerde bestand regelingen de termen en formuleringen die voorzien zijn van het desbetreffende XML-label te verzamelen (*harvesten*). Op basis hiervan wordt het zoekresultaat – het specifieke vocabulaire – gepresenteerd.

Door in de wetseditor een koppeling op te nemen met wetten.nl, onder een knop *wetgevingsvocabulaire*, kan de zoekfunctie direct vanuit de editor benaderd worden. Dit is vergelijkbaar met de in paragraaf 5.3.2.1 beschreven hyperlinkfunctie en de eerder in deze paragraaf beschreven stap voor het aanmaken van een wetgevingsproject in de wetseditor. Ook voor die functies wordt direct vanuit de applicaties een 'uitstapje' gemaakt naar wetten.nl om de benodigde informatie op te halen.

628 Zie <http://standaarden.overheid.nl/owms/4.0/doc/waardelijsten>.

5.4 Veranderingen in het bestuurlijk-politieke wetgevingsproces

5.4.1 Inleiding

Gereedschappen zoals in paragraaf 5.3 zijn beschreven, zijn een begin om de betekenis van wetgeving ten behoeve van de vertaling naar elektronische processen en diensten meer expliciet te maken en een brug te slaan tussen taal en techniek.

Zoals eerder aangegeven is het wetgevingsproces echter geen ideale wereld waarin zulke instrumenten zacht landen en geruisloos onderdeel worden van de dagelijkse praktijk. Voor het daadwerkelijk uitvoerbaar maken en goed uitvoeren van wetgeving in een ICT-gedreven wereld is ook een verandering nodig in wat eerder is omschreven als het bestuurlijk-politieke wetgevingsproces. Het vraagt een andere manier van samenwerken tussen beleid, wetgeving en uitvoering, op het juiste moment in het ambtelijke en parlementaire proces, met oog voor elkaars behoeftes en wensen, maar zonder de specifieke verantwoordelijkheden en (bijbehorende) posities uit het oog te verliezen. Het is immers niet de bedoeling dat het perspectief van de digitale uitvoering allesoverheersend wordt in het wetgevingsproces, of dat coalities tussen wetgevers en systeemontwikkelaars in het voortraject ontstaan die de politieke speelruimte te zeer beperken.⁶²⁹

Hoe logisch dit alles ook klinkt, het blijkt moeilijk om tot echte veranderingen te komen. Soms omdat initiatieven blijven hangen in een procedurele en instrumentele benadering en soms omdat de vraag naar gevolgen van digitalisering voor de samenwerking tussen actoren in het wetgevingsproces niet gesteld wordt. In deze paragraaf worden enkele voorbeelden beschreven waarin dit aan de orde was of is, als opmaat naar aanzetten voor een andere inrichting van het wetgevingsproces.

De keuze van de voorbeelden vloeit voort uit het streven om de invloed van digitalisering voor en in verschillende fasen in het wetgevingsproces te raken: bij de ambtelijke voorbereiding (IAK), de parlementaire behandeling (Rapport parlementaire zelfreflectie), in relatie tot gevolgen voor de uitvoering (Parlementair onderzoek ICT-projecten bij de overheid) en in de verhouding burger-overheid (Staatscommissie parlementair stelsel).

629 Van de Donk (1990) gaat in op de effecten van synchrone ontwikkeling van wet en systeem op de verhouding tussen politiek en techniek. Meer in het bijzonder stelt hij de vraag aan de orde of toepassing van informatietechnologie mogelijk is zonder politieke disciplineren. Hij besteedt ook aandacht aan de specifieke rol van wetgevingsjuristen, die enerzijds in de vervelende situatie kunnen komen dat zij de (juridische) belangen waarvoor zij verantwoordelijk zijn, moeten afwegen tegen de belangen van de geautomatiseerde uitvoering. Anderzijds kunnen eisen vanuit wetgevingstechniek ook parallel lopen met eisen vanuit systeemontwikkeling, in welk geval coalities tussen beide groepen kunnen ontstaan die de politieke speelruimte beperken. In paragraaf 5.4.3 wordt aandacht besteed aan (het evenwicht tussen) de posities en belangen van de actoren in het proces.

Integraal afwegingskader beleid en regelgeving

In het wetgevingsbeleid is de afgelopen decennia het nodige gedaan aan het operationaliseren van de begin jaren '90 geformuleerde kwaliteitseisen voor wetgeving.⁶³⁰ Voor de eisen 'doeltreffendheid en doelmatigheid' en 'uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid' leidde dit tot een veelheid aan instrumenten, toetsen en procedures om effecten voor zowel burgers als (uitvoerende) overheidsorganisaties in kaart te brengen.⁶³¹ Vanaf 2006 is met ontwikkeling van het IAK geprobeerd om deze instrumentalistische en procedurele benadering te doorbreken. Hoewel het IAK ook een instrument is, werd het primair gepositioneerd als een *werkwijze* om het proces van onderlinge afstemming tussen beleid, wetgeving en uitvoering over de meest effectieve en efficiënte oplossing van een beleidsprobleem te faciliteren.⁶³² Het bracht – na een flinke opschoning van de meer dan 100 bestaande toetsinstrumenten – de belangrijkste kaders en toetsen bijeen aan de hand van zeven vragen die bij de voorbereiding van beleid en wetgeving doorlopen zouden moeten worden. De verantwoording over toepassing van het IAK zou moeten plaatsvinden in de toelichting bij een regeling (in geval op grond van de analyse voor wetgeving zou worden gekozen).⁶³³ De toetsing en beoordeling van de effecten (bv. gevolgen voor regeldruk) en van de gemaakte afwegingen zou dan kunnen plaatsvinden door reguliere besluitvormende en toetsende instanties in het wetgevingsproces, zoals de onderraden met hun ambtelijke voorportalen, de minister-raad en de Raad van State.⁶³⁴

Om te zorgen dat (toepassing van) het IAK niet alleen een zaak van wetgevers zou worden, is voor de implementatie onder meer aangehaakt bij activiteiten in het kader van het programma VRD. Het verbeteren van de relatie tussen beleid en uitvoering was een van de actielijnen van dit programma.⁶³⁵ Daarbij is uitdrukkelijk aandacht besteed aan de rol die het IAK bij versterking van de relatie beleid en uitvoering zou kunnen spelen.⁶³⁶ Er werd niet alleen ingezet op toepassing van het instrument, maar ook op het maken van “interdepartementale afspraken over een proces van totstandkoming van besluiten waarin de kwaliteit geborgd is door de juiste mensen op het juiste moment aan tafel te hebben, inclusief de verantwoordingsstructuur naar aanleiding hiervan.”⁶³⁷ Uit de eindrapportage van het programma VRD valt niet op te maken of dit tot concrete afspraken of werkwijzen heeft geleid.⁶³⁸ Wel is het IAK inmiddels (weer) een format geworden dat als startnotitie moet worden ingevuld bij

630 Nota Zicht op wetgeving, Kamerstukken II 1990/91, 22 008, nrs. 1-2, p. 23. Zie ook Van Ommeren (2012, p. 99 e.v.).

631 Voor een korte historie zie Riezebos & Lokin (2012, p. 4-7).

632 Kamerstukken II 2009/10, 31 731, nr. 6, p. 1-2.

633 Kabinetsstandpunt IAK, Kamerstukken II 2010/11, 29 515, nr. 330.

634 Kabinetsstandpunt IAK en voorts Kamerstukken II 2007/08, 31 731, nr. 6.

635 Kamerstukken II 2007/08, 31 201, nr. 3, p. 17-18 (later voortgezet onder dossiernr. 31 490).

636 Zicht op een betere relatie tussen beleid en uitvoering. Van aansturing naar samenwerking, p. 12-14, Ministerie van BZK, Den Haag september 2009 (via <http://docplayer.nl/11060838-Van-aansturen-naar-samenwerken-zicht-op-een-betere-relatie-tussen-beleid-en-uitvoering.html>).

637 Vierde voortgangsrapportage VRD (Kamerstukken II 2008/09, 31 490, nr. 29, bijlage niet gepubliceerd, te vinden via <https://rijksoverheid.archiefweb.eu/#archive>).

638 Kamerstukken II 2010/11, 31 490, nr. 60.

het aanvangen van een wetgevingstraject en waarvan een verkorte versie wordt opgenomen op het ministerraadsformulier.⁶³⁹ Daarmee is het toch nog steeds vooral een aangelegenheid van wetgevingsjuristen.⁶⁴⁰

In het kader van het programma Toekomstbestendige wetgeving zijn initiatieven gepresenteerd om in wetgeving en het wetgevingsproces meer rekening te houden met de mogelijkheden en onmogelijkheden van ICT, waarbij wordt voortgeborduurd op het IAK.⁶⁴¹ De concrete acties betroffen opleiding in toepassing van het IAK voor (beleids)ambtenaren op alle niveaus en uitbreiding van het IAK met een onderdeel *gevolgen voor ICT*.⁶⁴² In dit onderdeel is informatie over bestaande kwaliteitseisen op dit onderwerp bijeen gebracht. Concrete methodes of instrumenten voor het in kaart brengen van de impact van nieuwe wetgeving op de ICT zijn niet opgenomen; daarvoor wordt verwezen naar de uitvoeringstoetsen die bij verschillende organisaties worden gedaan.⁶⁴³

De vooral instrumentele benadering van het IAK bergt het risico in zich van de eerdergenoemde ‘vlucht naar voren’: een structuur en procedure als oplossing voor een inhoudelijk probleem.⁶⁴⁴

Parlementair onderzoek ICT-projecten bij de overheid

In 2014 en 2015 werd het Parlementair onderzoek ICT-projecten bij de overheid uitgevoerd, door een tijdelijke onderzoekcommissie van de Tweede Kamer onder leiding van het lid Elias. In haar eindrapport⁶⁴⁵ geeft de commissie Elias een aantal oorzaken

639 Een openbare bron waarin dit besluit is vastgelegd kon niet worden achterhaald. De Algemene aanwijzingen inzake aangelegenheden van de ministerraad en onderraden (<http://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0005473&z=1992-05-01&g=1992-05-01>) zijn op dit punt niet geactualiseerd. Ze bevatten als bijlage het aanbiedingsformulier voor onderrads- en ministerraadsstukken, maar dit is een oude versie (de actuele versie is alleen nog digitaal beschikbaar via het besloten intranetportaal van de rijksoverheid).

640 Zie ook de kabinetsreactie op het WRR-rapport *i>Overheid*, waarin gerefereerd wordt aan “juristen die nieuw beleid toetsen aan het IAK” (Kamerstukken II 2011/12, 26 643, nr. 211, p. 17).

641 Zie Kamerstukken II 2011/15, nr. 10, p. 9, nr. 30, p. 7 en nr. 42, p. 4-5.

642 <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/7-wat-zijn-de-gevolgen/74-gevolgen-voor-de-ict>.

643 De meeste uitvoeringsorganisaties werken overigens niet met een vaste methode of een vast toetsingskader. Er wordt met name op basis van eigen kennis en ervaring beoordeeld of de wetgeving kan werken binnen bestaande processen en systemen. Hoe die beoordeling precies plaatsvindt is in de meeste gevallen niet uitgewerkt. Zie hierover Lokin & Stokkermans (2008, p. 43). Deze situatie lijkt nog niet wezenlijk veranderd, in elk geval niet wat betreft het documenteren van het proces en het resultaat, getuige deze passage uit een Kamerbrief over transparantie van het wetgevingsproces (Kamerstukken II 2016/17, 33 009, nr. 39, p. 5): “Deze informatie kan op verschillende manieren worden verkregen en er is ook niet één format of document voorgeschreven waarin de bevindingen neerslaan. In veel gevallen vindt mondeling overleg plaats met uitvoerende diensten over uitvoerbaarheid van voorstellen, of de informatie wordt per email uitgewisseld. In die gevallen is er geen sprake van een aanwijsbaar document dat als een uitvoeringstoets kan worden beschouwd. In andere situaties beschrijven ambtelijke uitvoeringsdiensten of externe partijen de informatie over de uitvoerbaarheid in een rapportage of een ander document dat als uitvoeringstoets kan worden beschouwd.”

644 Paragraaf 5.2.3.

645 Kamerstukken II 2014/15, 33 326, nr. 5.

voor het mislukken van ICT-projecten bij de overheid. Een van de constatering van de commissie is dat ICT overall is, maar dat (ook) de Tweede Kamer zich daarvan te weinig bewust is.⁶⁴⁶ Daarnaast constateert zij een gebrek aan kennis van ICT bij alle betrokkenen, zowel op de ministeries als in de Kamer.⁶⁴⁷

“Daarnaast zijn vele beleidsmedewerkers niet deskundig genoeg op dit terrein om het belang van ICT in te kunnen zien. Zij beseffen daardoor soms onvoldoende wat de gevolgen zijn van hun beleidsvoorstellen voor de ICT-systemen van de rijksoverheid. Er bestaat op dit moment zelfs een bijna onoverbrugbare kloof tussen ICT- en beleidsafdelingen.”

Hoewel de commissie constateert dat het met name gaat om een gebrek aan kennis en bewustzijn, zoekt zij het heil toch vooral in “stevige organisatorische maatregelen”, zij het dat deze worden gezien als basis voor de noodzakelijke gedragsverandering.⁶⁴⁸

“Tot nu toe zijn de uitkomsten van eerdere ICT-onderzoeken vooral omgezet in structuurveranderingen, terwijl juist het gedrag en de werkwijze moeten veranderen bij alle betrokkenen. Met de oprichting van het BIT, in de context van de overige aanbevelingen in dit rapport, biedt de commissie een basis voor deze gedragsverandering.”

De aanbeveling tot oprichting van een BIT is door het kabinet overgenomen. Het BIT is ondergebracht bij het Ministerie van BZK en beoordeelt alle ICT-projecten boven een bedrag van €5 mln.

Daarnaast is in de Strategische I-agenda Rijksdienst 2017, mede naar aanleiding van het eindrapport van de Commissie Elias, een onderdeel toegevoegd over versterking van de I-functie (“de I in het hart van het beleid”), waarin aandacht wordt besteed aan het versterken van I-bewustzijn en -vaardigheden bij beleidsmakers. Aan de rol van de wetgever wordt geen specifieke aandacht besteed, noch aan andere wijzen van samenwerking tussen beleidsmakers, wetgevers en uitvoerders.⁶⁴⁹ Aan de harde constatering van de Commissie Elias lijkt al met al een vrij beperkt en met name procedureel vervolg gegeven.

Parlementaire zelfreflectie

In 2008 verscheen het rapport Vertrouwen en zelfvertrouwen, dat de uitkomsten bevatte van een zogenoemde parlementaire zelfreflectie van de Tweede Kamer over de periode 2007-2009.⁶⁵⁰ In het rapport is een hoofdstuk gewijd aan uitvoerbaarheid van wetgeving, als eerste reflectiepunt. Daarin wordt de vraag gesteld of de rol van de Tweede Kamer verschuift van controleur naar medebestuurder en of de Kamer daarbij

646 Zie eindrapport Commissie Elias, p. 12: “De politiek beseft het niet, maar ICT is overall”.

647 Eindrapport Commissie Elias, p. 16.

648 Eindrapport Commissie Elias, p. 20.

649 Kamerstukken II 2017/18, 31 490, nr. 234, bijlage, p. 9.

650 Kamerstukken II 2008/09, 31 845, nr. 3. Zie Bovend'Eert & Broeksteeg (2010) voor een uitgebreide en kritische analyse van het rapport.

wel voldoende aandacht heeft voor de uitvoerbaarheid van beleid en wetgeving. Het rapport legt niet uitdrukkelijk de link met digitale uitvoering, maar dit aspect kan wel onder het brede begrip uitvoerbaarheid worden gevat.

Het rapport constateert dat de Tweede Kamer te kort schiet aan de voor- en de achterzijde van de beleids- en planvorming: vooraf ontbreekt een integrale afweging van aspecten die relevant zijn voor kwaliteit en uitvoerbaarheid van nieuw beleid, en achteraf de interesse voor de uitvoering en de resultaten van bestaand beleid (met een verwijzing naar de geringe parlementaire belangstelling voor de jaarlijkse Verantwoordingsdag in mei). Er worden twee aanbevelingen gedaan voor verbetering. De eerste is het vaker toepassen van de mogelijkheid van een tweede lezing⁶⁵¹ voor de (eind)stemming over een wetsvoorstel, zodat bij veelvuldig gewijzigde voorstellen de optelsom van alle wijzigingen nog eens in ogenschouw genomen kan worden.

De tweede aanbeveling is dat de Kamer zelf een uitvoeringstoets (laat) verrichten vóór de eindstemming over een wetsvoorstel. Deze aanbeveling is wezenlijker, omdat hij de rol en positie van de Tweede Kamer in het proces raakt. Waarschijnlijk om die reden wordt direct de kanttekening geplaatst dat hiermee selectief omgegaan zou moeten worden; ook mogelijkheden om uitvoerbaarheid tijdens de reguliere Kamerbehandeling te beoordelen, zouden beter benut kunnen worden. Als voorbeelden worden genoemd de openbaarmaking van uitvoeringstoetsen door de regering, meer aandacht voor uitvoerbaarheid in de schriftelijke fase van de behandeling en een toets of *quick scan* door het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven of de Nationale Ombudsman.

Naar aanleiding van deze aanbeveling en een bij bespreking van het rapport ingediende motie,⁶⁵² heeft de Tweede Kamer een Toekomst- en onderzoeksagenda ingesteld, waarop voorstellen voor ex post uitvoeringsonderzoek (beoordeling van (effecten van) een maatregel of beleid) of toekomstonderzoek (om maatschappelijke ontwikkelingen in kaart te brengen) zouden kunnen worden geplaatst. De agenda omvatte geen ex ante uitvoeringstoetsen of parlementaire onderzoeken naar actuele ontwikkelingen, omdat de eerste categorie bij de reguliere behandeling van wetsvoorstellen kan plaatsvinden, en de tweede categorie zich naar zijn aard niet leent voor opname in een agenda.⁶⁵³ Voorbeelden van onderzoeken die in het kader van de agenda zijn uitgevoerd, zijn het parlementair onderzoek Huizenprijzen (2012-2013), de tijdelijke commissie onderhoud en innovatie spoor (2011-2012) en de Toekomstverkenning jeugdzorg (2009-2010). Het bekendste onderzoek op grond van de agenda is waarschijnlijk het parlementair onderzoek ICT-projecten bij de overheid (Commissie Elias, 2012-2014) dat hiervoor aan de orde kwam.

In het voorjaar van 2016 is de Toekomst- en onderzoeksagenda beëindigd, naar aanleiding van een evaluatieonderzoek waaruit naar voren kwam dat het instrument te weinig meerwaarde had. Dit als gevolg van onbekendheid van Kamerleden met het

651 Artikel 105, Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

652 Kamerstukken II 2008/09, 31 845, nr. 6.

653 Kamerstukken II 2009/10, 31 845, nr. 9.

instrument, complexiteit van de procedure, gering politiek belang en (daardoor) lage prioriteit.⁶⁵⁴

Het is jammer dat zonder meer is gekozen voor beëindiging van de agenda en dat niet gezocht is naar andere mogelijkheden om het politieke belang van gedegen analyses van de werking van beleid of toekomstige ontwikkelingen verankerd te krijgen in het parlementaire wetgevingsproces. Het is niet primair de taak van de Kamer om onderzoek te (laten) doen, maar een alternatief zou kunnen zijn dat afspraken met het kabinet worden gemaakt over een gezamenlijke onderzoeksagenda voor onderwerpen uit het regeerakkoord, opdat discussies over (wetgevings)maatregelen kunnen worden gebaseerd op objectieve kennis over uitvoering van beleid of ontwikkelingen die de uitvoering raken.⁶⁵⁵

Staatscommissie parlementair stelsel

In juli 2016 hebben de Tweede en Eerste Kamer het kabinet gevraagd om een staatscommissie in te stellen die het parlementaire stelsel onderzoekt. De redenen die de Kamers hiervoor aanvoerden waren onder meer de groeiende wens van burgers om meer betrokken te zijn bij politiek en beleid, de toenemende betekenis van Europese besluitvorming voor het parlement en de invloed van digitalisering en *social media* op het karakter van de representatieve democratie en het functioneren van het parlementaire stelsel.⁶⁵⁶ De Staatscommissie parlementair stelsel is op 1 februari 2017 ingesteld, onder voorzitterschap van Johan Remkes.⁶⁵⁷ In oktober 2017 heeft de commissie een eerste probleemverkenning gepubliceerd en in juni 2018 is een tussenrapportage uitgebracht. De verminderde aandacht van de Tweede Kamer bij zijn medewetgevende taak voor de kwaliteit en uitvoering van wetgeving wordt in de probleemverkenning als een van de zwaktes aangemerkt in de verhouding tussen regering en parlement. Waar het gaat om de invloed van digitalisering op de transparantie en het vertrouwen in de parlementaire democratie wordt met name ingegaan op gebruik van *social media* en *big data*, op de mogelijkheden die hieruit voortvloeien om verkiezings- en besluitvormingsprocessen te manipuleren en op de gevaren van het *hacken* van systemen van parlementaire instituties. In de tussenrapportage wordt gepleit voor wettelijke regels voor digitale campagnes (bijvoorbeeld voor transparantie over gebruik van *big data* daarbij) en instelling van een onafhankelijke toezichthouder voor de bescherming van democratische waarden in de digitale wereld.⁶⁵⁸

De invloed die digitalisering heeft op de uitvoering van wetgeving en de benodigde aandacht voor dit aspect in het wetgevingsproces⁶⁵⁹ komen niet zichtbaar terug in de

654 https://www.tweedekamer.nl/over_de_tweede_kamer/toekomst_en_onderzoeksagenda.

655 Het zou zo kunnen bijdragen aan meer *evidence based* beleid en wetgeving.

656 Kamerstukken II 2015/16, 34 430, nr. 3.

657 Koninklijk besluit van 1 februari 2017 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-6895.html>).

658 <https://www.staatscommissieparlementairstelsel.nl/documenten/publicaties/2018/06/21/tussenstand>, p. 80-81.

659 <https://www.staatscommissieparlementairstelsel.nl/documenten/publicaties/2017/10/18/probleemverkenning-staatscommissie-parlementair-stelsel>, zie p. 24 en paragraaf 5.4. Dit aspect blijft ook in andere studies over digitale democratie buiten beschouwing, zie bijvoorbeeld het rapport Digital Democracy, waarin initiatieven voor betrokkenheid van burgers bij onder meer het wetgevingsproces

zes thema's die de staatscommissie op basis van de probleemverkenning heeft geselecteerd en in zijn tussenrapportage heeft uitgewerkt.⁶⁶⁰ Dat lijkt een hiaat, nu uitvoerbaarheid en effectiviteit van wetgeving mede bepalende factoren zijn voor (verlies van) vertrouwen in het optreden van vooral de digitale overheid.⁶⁶¹

Beschouwing

De beschreven voorbeelden tonen de voornamelijk instrumentele en procedurele koers die gevaren wordt om in het bestuurlijk-politieke wetgevingsproces een nauwere band tussen beleid, wetgeving en (digitale) uitvoering te bewerkstelligen. De effecten daarvan zijn beperkt, in die zin dat zij niet tot een echt andere samenwerking of verhouding tussen de ambtelijke en politieke actoren in het proces leiden. Reflectie op de invloed van digitalisering op het parlementaire stelsel vindt alleen plaats vanuit de optiek van risico's op democratische tekortkomingen. Het perspectief van uitvoerbaarheid en effectiviteit van wetgeving en de invloed daarvan voor het vertrouwen in de overheid en democratische instituties ontbreekt vooralsnog. Dit laat ook zien dat de technologische rationaliteit in die zin nog geen wezenlijke factor in het proces is. In paragraaf 5.4.2 worden aan de hand van voorbeelden uit de ICT-wereld voorstellen gedaan voor een andere werkwijze in de ambtelijke fase van voorbereiding van wetgeving waarmee de benodigde verandering wel bereikt zou kunnen worden. In paragraaf 5.4.3 worden aanzetten beschreven voor verandering in het parlementaire deel van het wetgevingsproces, met als doel daarin een volwaardige plaats te creëren voor de technologische rationaliteit.

5.4.2 Veranderingen in de ambtelijke voorbereiding van wetgeving

5.4.2.1 *Inleiding*

Het ontwikkelen van een ICT-systeem of een applicatie is een complex traject waarin verschillende partijen moeten samenwerken om tot een werkend product te komen. De gebruiker van het systeem of de applicatie moet zijn eisen (*requirements*) formuleren en verschillende ontwikkelaars moeten op basis daarvan functionele en technische specificaties maken en deze programmeren in softwarecode.

Niet alleen bij de overheid is wendbaarheid nodig om aan snel veranderende wetgeving en politieke wensen te voldoen. Ook in het bedrijfsleven ontstaan, onder

in verschillende landen zijn onderzocht (https://www.nesta.org.uk/sites/default/files/digital_democracy.pdf) en <https://www.rathenau.nl/nl/publicatie/kansen-en-dilemma's-van-digitale-democratie>. Zo ook Prins (2017).

660 Deze thema's zijn: vertegenwoordiging, politieke partijen, macht van de nationale overheid, tweekamerstelsel, kabinetsformatie en bescherming van de democratie. Zie <https://www.staatscommissieparlementairstelsel.nl/opdracht-en-aanpak/zes-themas-van-de-probleemverkenning>.

661 Zie de in paragraaf 5.2.2 aangehaalde rapporten van de Nationale Ombudsman. Zie ook het Jaarverslag van de Raad van State over 2007 (p. 23, <https://www.raadvanstate.nl/publicaties/jaarverslagen.html>): "Een wetgever (regering én parlement) die zich van de (on-)mogelijkheden van de uitvoering van de door hem goedgekeurde wetten onvoldoende rekenschap geeft en verandering op verandering stelt, ondergraaft het gezag van de wet en daarmee dat van zichzelf."

invloed van technologische ontwikkelingen zoals het internet, wensen voor nieuwe, ICT-gedreven producten en *on demand* diensten.⁶⁶² Snel inspelen op die wensen en realiseren van de daarvoor benodigde ICT vereist goede samenwerking tussen partijen uit verschillende disciplines, die ook daar elkaars wereld en taal veelal niet delen. De afgelopen jaren zijn in de ICT-wereld verschillende ontwikkelmethodes en werkwijzen ontstaan die hierop inspelen. In paragraaf 5.4.2.2 worden enkele van deze ontwikkelmethoden beschreven. Gekozen is voor methoden die wendbaarheid ofwel *agile* werken centraal stellen, die in dat opzicht aansluiten bij de gedachte achter kennisgebaseerd werken ten behoeve van wendbare wetsuitvoering en (mede om die reden) bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid al toegepast worden. Op basis van de beschrijving wordt in paragraaf 5.4.2.3 bezien hoe ze zouden kunnen worden ingezet om te komen tot een andere manier van samenwerken in de ambtelijke fase van het wetgevingsproces. De enkele beschikbaarheid van een methode is (net als bij de hiervoor beschreven instrumenten) nog geen garantie voor resultaat. Daarom wordt in paragraaf 5.4.2.4 een aantal randvoorwaarden beschreven dat in elk geval vervuld zou moeten worden om daadwerkelijk tot een andere werkwijze te komen.

5.4.2.2 Agile werken

In 2008 verscheen in de eerste aflevering van Juristenkijk (het blad van de Vereniging van overheidsjuristen JuristenRijk) een column waarin de parallel werd getrokken tussen voorbereiding van wetgeving en softwareontwikkeling.⁶⁶³ In de bijdrage werd ingegaan op wat de wetgever zou kunnen leren van ervaringen met (nieuwe) werkmethoden bij softwareontwikkeling, met name het zogenoemde *agile* werken, om wetgeving en wetgingsproces meer af te stemmen op de steeds verder digitaliserende omgeving waarin regels moeten werken.

Een andere context waarin over *agile* werd gesproken in relatie tot wetgeving, was het jaarlijkse Digiprogramma van de door het kabinet Rutte II aangestelde Digi-commissaris:⁶⁶⁴

“De Digi-commissaris pleit tenslotte voor een meer ‘agile’ manier van wetgeving, waarin beleid, toezicht en uitvoering nader tot elkaar komen en nauw samenwerken.

662 Voorbeelden hiervan zijn volledig internetgedreven ondernemingen als Amazon, Netflix e.d.

663 Beerend van Dijk, Alternatieven voor het watervalmodel voor wetgevers, JuristenKlJK, bulletin van de Vereniging JuristenRijk, aflevering 1, p. 7, Den Haag, mei 2008.

664 De opdracht van de Digi-commissaris was beleidsontwikkeling en vernieuwing aan te jagen, de totstandkoming van (voorzieningen voor) de digitale overheid – aangeduid als Generieke digitale infrastructuur (GDI) – te bevorderen, het beheer van essentiële voorzieningen te borgen en het gebruik van voorzieningen te stimuleren (Kamerstukken II 2013/14, 26 643, nr. 314). De Digi-commissaris bracht jaarlijks een programma uit met te behalen doelen en de daarvoor te uit te voeren activiteiten. Tevens werd daarin aandacht besteed aan een aantal horizontale thema's op het terrein van de digitale overheid. In het Digiprogramma 2016 betrof dat onder meer het wetgevingsproces (zie Kamerstukken II 2015/16, 26 643, nr. 402, bijlage blg-717842, p. 20-21). Op het programma Toekomstbestendige wetgeving dat in het citaat wordt genoemd, is in paragraaf 5.2 ingegaan. In beide programma's zijn geen concrete activiteiten ontplooid op het gebied van agile wetgeven.

Het wetgevingsproces verloopt over het algemeen traag door de huidige vastgelegde procesgang. In de dynamiek van extreem voortsnellende technologische ontwikkelingen is het belangrijk dat de overheid (als geheel) flexibeler wordt en snel kan reageren. Een multidisciplinaire manier van werken, met aandacht voor meer afstemming met de uitvoering en beproeven van mogelijkheden (pilots) past goed in de gedachte dat de overheid steeds meer een netwerkorganisatie is. Het programma toekomstbestendige wetgeving lijkt daarin te voorzien en wordt door de Digicommissaris gesteund.

Acties komende periode:

(...)

- Aandacht voor een toekomstbestendige ('agile') manier van wetgeving door meer experimenteren vooraf en meer afstemming met de uitvoerende organisaties."

In het onderstaande wordt dieper ingegaan op wat *agile* werken bij software- en systeemontwikkeling inhoudt en wat deze benadering concreet zou kunnen betekenen in de ambtelijke fase van voorbereiding van wetgeving.

Wat is agile?

Al in de jaren '70 van de vorige eeuw bleek het moeilijk om tot de juiste *requirements* en specificaties voor software en ICT-systemen te komen en deze ook goed geïmplementeerd te krijgen. In 1970 beschreef de Amerikaanse computerwetenschapper en -pionier Winston W. Royce een methode om software te ontwikkelen, bestaande uit een aantal opvolgende fasen: *systems requirements, software requirements, analysis, program design, coding, testing en operation*.⁶⁶⁵ Hij zette deze trapsgewijs onder elkaar, zodat het beeld van een waterval ontstond. Zelf gebruikte hij deze term niet in zijn artikel. Dat deden wel Thayer en Bell, die in een artikel over het verbeteren van softwareontwikkeling voor defensiedoeleinden het begrip *watervalmethode* muntten, met verwijzing naar het in hun ogen excellente artikel van Royce.⁶⁶⁶

Hoe excellent ook, het imago van de watervalmethode heeft te lijden gehad onder het onvolledig of onjuist interpreteren en weergeven van de aanpak die Royce in zijn artikel beschreef. Het was namelijk niet – zoals nu vaak wordt gesuggereerd – een rigide *top down* benadering. Royce beoogde juist een iteratieve aanpak waarbij in een volgende fase steeds teruggegrepen werd op de (resultaten van) de vorige. Daarnaast voegde hij tussen de fasen *software requirements* en *analysis* een fase *preliminary program design* in, waarin in feite de hele waterval doorlopen werd, als een simulatie voor de rest van het traject. Het idee hierachter was *to do the job twice*, zodat verrassingen in het 'echte' ontwerptraject zouden worden voorkomen.⁶⁶⁷ Tot slot voegde hij een belangrijke laatste stap toe, namelijk *involve the customer*: geef de klant een formele rol in de verschillende fasen van het traject, om te zorgen dat het uiteindelijke systeem

⁶⁶⁵ Royce (1970).

⁶⁶⁶ Thayer & Bell (1976).

⁶⁶⁷ Royce (1970, p. 334).

ook voldoet aan de eisen die hij stelde. Wat een systeem uiteindelijk doet is onderwerp van ruime interpretatie, zelfs als daarover aanvankelijk overeenstemming bestond, aldus Royce.⁶⁶⁸

In de loop van de tijd is een andere fasering gebruikelijk geworden in de waterval-methode: definitiestudie/analyse, basisontwerp, technisch ontwerp/detailontwerp, bouw, testen, integratie en beheer en onderhoud. Deze fasering is gebaseerd op de aanpak in de constructiebouw. In die aanpak wordt ervan uitgegaan dat de volgende fase pas begint als de vorige geheel is afgerond. Dat heeft er toe geleid dat waterval langzamerhand synoniem is geworden voor inflexibiliteit: door de klant gewenste veranderingen (die meer regel dan uitzondering zijn, ook in de context van de overheid) of verkeerde ontwerpkeuzes laten zich later in het traject moeilijk bijstellen, met langdurige, mislukte of veel te dure ICT-projecten tot gevolg.⁶⁶⁹

De ervaren beperkingen van de watervalmethode leidden in de jaren '90 tot verschillende initiatieven om flexibiliteit terug te brengen in het proces van software- en systeemontwikkeling. De verzamelnaam voor deze nieuwe benaderingen werd *agile*, het Engelse woord voor behendig, lenig en wendbaar. In 2001 presenteerden 17 prominenten op het gebied van *agile* ontwikkeling het Agile Manifesto,⁶⁷⁰ waarin de essentie van *agile* werken in vier hoofdpunten is vastgelegd:

- Individuen en hun interactie gaan boven processen en hulpmiddelen.
- Werkende software gaat boven allesomvattende documentatie.
- Samenwerking met de klant gaat boven contractonderhandelingen.
- Inspelen op verandering gaat boven het volgen van een plan.

Deze hoofdpunten zijn uitgewerkt in een aantal ontwerpprincipes, onder meer over samenwerking tussen mensen uit de *business* (de productie – of dienstverlenende processen in een bedrijf of organisatie) en ICT-ontwikkelaars, over omgaan met veranderingen (ook laat in het proces) en over werkwijze (direct contact, ondersteuning van en vertrouwen in teamleden e.d.). De ontwerpprincipes waren in de jaren voor het verschijnen van het Agile Manifesto al door verschillende van de ondertekenaars van het manifest omgezet in methoden voor *agile* werken. Het manifest was vooral een bevestiging van het belang van de *agile* principes als kapstok voor verschillende werkwijzen bij softwareontwikkeling. In het navolgende worden drie van die werkwijzen beschreven, namelijk *Scrum*, *Lean* en *DevOps*.

668 Royce (1970, p. 335).

669 Van de Donk (1990, p. 313) schetst een soortgelijk beeld: het ontwikkeltraject is een lange weg die steeds smaller wordt en een aantal *points of no return* bevat die, eenmaal gepasseerd, bijstelling zeer moeilijk of zelfs onmogelijk maken.

670 Zie <http://www.agilemanifesto.org/iso/nl/>.

Scrum

Een bekende en veel toegepaste *agile* werkmethode is Scrum, in de jaren '90 ontwikkeld door Sutherland en Schwaber.⁶⁷¹ Zij werden geïnspireerd door een artikel van twee Japanse wetenschappers op het terrein van *business administration*, Takeuchi en Nonaka.⁶⁷² Dezen beschreven op basis van onderzoek in de automotieve en de kopieermachine- en printerindustrie een aanpak voor productontwikkeling waarin niet in opvolgende fasen en door verschillende teams of medewerkers werd gewerkt, maar waarin het hele proces wordt uitgevoerd door één multidisciplinair team, in overlappende fasen. Het team legt – als in een rugbywedstrijd – het hele traject af als een eenheid, de bal heen en terug passerend om het doel te bereiken.

De methode moest een oplossing bieden voor het probleem dat ontwikkelprocessen in de praktijk vaak onvolledig gedefinieerd en dynamisch zijn, terwijl de meeste ontwikkelmethodes juist zeer gedetailleerd en lineair zijn. Schwaber noemt een enkele kenmerken van ontwikkelprocessen die ook voor beleid en wetgeving herkenbaar zijn:

- The inputs and outputs are either unknown or loosely defined, the transformation process lacks necessary precision, and quality control is not defined. Testing processes are an example.
- Environmental input (requirements) can only be taken into consideration at the beginning of the process. Complex change management procedures are required thereafter.

De kunst is volgens Schwaber om *on the edge of chaos* te werken en toch orde te bewaren; dat zal de bruikbaarheid van het eindproduct ten goede komen.⁶⁷³

Scrum is gebaseerd op het empirisme, dat er van uitgaat dat kennis voorkomt uit ervaring en dat besluiten worden genomen op basis van wat bekend is. Een iteratieve, incrementele benadering, gebaseerd op de pijlers transparantie, inspectie en aanpassing, geeft hieraan invulling. Scrum kent een aantal vaste fasen, rollen, *events* en *artifacts* (instrumenten).⁶⁷⁴ De methode wordt inmiddels (soms met kleine aanpassingen) ook toegepast buiten de softwareontwikkeling. De hieronder opgenomen beschrijving van de rollen, events en artifacts is aan toepassingen buiten het ICT-domein ontleend.⁶⁷⁵

De vaste rollen in Scrum zijn *product owner*, *scrum team* en *scrum master*. De *product owner* is de (gedelegeerde) opdrachtgever voor een project en vertaalt de wensen van de klant in (de kwaliteit van) het te leveren product. Dit is één persoon, dus niet het hele managementteam of een stuurgroep. Hij bepaalt wat de hoogste prioriteit heeft bij realisering van het project. Het *scrum team* is een klein, multidisciplinair en zelforganiserend team van vijf tot maximaal negen leden. De leden worden vanuit

671 Schwaber (1996).

672 Takeuchi & Nonaka (1986).

673 Schwaber (1996, p. 121, 125).

674 Schwaber (1996, p. 13-14), Sutherland & Schwaber (2017, p. 4, 6, 9, 14).

675 De Boer e.a. (2016).

de reguliere organisatie beschikbaar gesteld aan het team, op grond van hun kennis of ervaring. De *scrum master* faciliteert het team, maar is er geen onderdeel van; hij begeleidt en bewaakt het proces.

Bij Scrum wordt in zogenoemde *sprints* gewerkt, korte fases van minimaal een dag tot maximaal vier weken, waarin een (deel)product wordt opgeleverd. Een sprint bestaat altijd uit vaste *events*. De *sprintplanning* is een bijeenkomst aan het begin waarin wordt bepaald wat in de sprint gerealiseerd gaat worden en het werk wordt gepland. *Stand-ups* zijn korte dagelijkse bijeenkomsten van het scrumteam waarin de voortgang en eventuele knelpunten (staand) besproken worden.⁶⁷⁶ In de *stand-up* worden steeds drie vragen beantwoord door de teamleden:

- Wat heb ik gisteren gedaan voor het team?
- Wat ga ik vandaag doen voor het team?
- Waar zitten knelpunten of waar heb ik hulp bij nodig?

In de *review* geeft het team een presentatie van het resultaat van de sprint, op grond waarvan stakeholders (klanten, collega's, management) feedback geven. In de *retrospective* evalueert het scrumteam het proces in de sprint: wat ging goed en wat kan beter?

De *artifacts* in Scrum zijn belangrijke instrumenten voor het realiseren van de genoemde transparantie, inspectie en aanpassing. In feite zijn het drie lijsten: de *product backlog*, de *sprint backlog* en de *definition of done*.

De *product backlog* bevat de wensen en eisen voor het product. Deze worden in een eerste bijeenkomst met de product owner, het team en de scrum master in kaart gebracht. Dat kan in de vorm van een lijst waarin onderscheid wordt gemaakt naar wensen en ambities voor de langere termijn en concrete resultaten of producten voor de kortere termijn. Een andere manier is gebruik van zogenoemde *user stories*, een vaste structuur voor het formuleren van de items:

Als ... (belanghebbende) wil ik ... (wens), zodat ... (doel).

De product owner beheert de product backlog; hij kan er items aan toevoegen of items wijzigen. Het is per definitie een dynamisch document: zo lang een product bestaat, evolueert het en dat vertaalt zich in de product backlog. De product owner selecteert uit de lijst twee tot zes items voor de eerstvolgende sprint. Deze vormen de basis voor de tweede lijst, de *sprint backlog*. Deze lijst wordt uitgewerkt tijdens de sprintplanning, waarbij de teamleden met elkaar en de product owner bepalen wat gerealiseerd gaat worden en de planning bepalen.

⁶⁷⁶ Ook wel *daily scrum* genoemd, zie Sutherland & Schwaber (2017, p. 12).

Het bepalen van het resultaat wordt gedaan aan de hand van het vaststellen van een *definition of done*, de derde lijst. Deze omschrijft voor elke taak op de sprint backlog wanneer deze afgehandeld is, bij voorkeur in voltooide deelwoorden.⁶⁷⁷ Dus niet: *opleveren testversie*, maar *testversie opgeleverd*. Het verschil lijkt marginaal, maar kan essentieel zijn voor het resultaat aan het einde van de sprint.

Omdat het de bedoeling is dat elke sprint ook tastbaar resultaat oplevert, is het schatten van de omvang van de items heel belangrijk. Tegelijkertijd is het juist moeilijk om het tijdsbeslag reëel in te schatten: objectieve maatstaven ontbreken vaak⁶⁷⁸ en mensen zijn van nature optimistisch, wat tot over- of onderschatting kan leiden. Daarom is een eenvoudig hulpmiddel bedacht: *planning poker*. Dat stelt het team in staat om een reële inschatting te maken, zonder te verzanden in discussies over het exacte tijdsbeslag van een taak.

Planning poker bestaat uit kaarten met enkelvoudige en samengestelde getallen tussen 0 en 100. De teamleden kiezen eerst een eenvoudige en veelvoorkomende taak van de lijst en kennen daaraan het cijfer 2 toe. Dit fungeert als ijkpunt. Aan de hand van dit ijkpunt gaan de teamleden alle werkzaamheden op de sprint backlog inschatten, dus in verhouding tot de gekozen taak. Ze kiezen een kaart met een cijfer dat voor hen de omvang aangeeft en leggen deze gesloten op tafel. Als iedereen gekozen heeft, worden de kaarten open gelegd. De teamleden met het hoogste en laagste getal bespreken waarom ze voor het desbetreffende getal hebben gekozen, ofwel hun inschatting van de details, zwaarte en complexiteit van de taak. Na deze bespreking volgt een tweede ronde en zo nodig een derde, op dezelfde manier. Na drie rondes bestaat in het algemeen overeenstemming over de zwaarte van een bepaalde taak en kan de volgende taak worden gepokerd.

Een belangrijk aspect bij het werken volgens Scrum is dat het team over een eigen werkruimte beschikt. Daar staat of hangt ook het zogenoemde scrumbord, waarop de verschillende lijsten hangen, zodat iedereen overzicht heeft bij het uitvoeren van zijn eigen werkzaamheden en tijdens de *stand-ups*.

Lean

Een andere bekende en ook binnen de Nederlandse overheid inmiddels veelgebruikte *agile* werkmethode is Lean. Deze methode is als *lean manufacturing* ontwikkeld bij Toyota en gericht op het verhogen van het rendement van productieprocessen. Toyota streefde naar het uitbannen van drie nadelige gevolgen in die processen, namelijk overbelasting (*muri*, als een mens of machine boven zijn capaciteit moet werken),

⁶⁷⁷ Deze invulling van *definition of done* wijkt iets af van die in de oorspronkelijke Scrummethode. Daar is het niet het resultaat van de taak zelf, maar van het werk dat een team overeenkomt te verrichten voor een bepaalde taak. Zie De Boer e.a. (2016, p. 206).

⁶⁷⁸ In de ICT wordt meestal gebruik gemaakt van een systeem van *functiepunten* voor inschatting van de omvang van een systeem. Ook Schwaber noemt dit als mogelijke maatstaf, maar wijst tevens op de beperkingen (1996, p. 18).

verspilling (*muda*, alles wat geen toegevoegde waarde heeft) en variatie (*mura*, ongelijkheden in een proces, zoals tempowisselingen). *Lean* werkprocessen zijn geheel ingericht op het vermijden van deze nadelen.

De principes van *lean manufacturing* zijn ontleend aan het werk van Joseph Juran en William Edwards Deming, die behoorden tot de stroming van het zogenoemde *scientific management*. Deze wetenschappelijke stroming richtte zich op het management van productieprocessen.⁶⁷⁹ Deming is vooral bekend vanwege de naar hem genoemde Deming-cirkel,⁶⁸⁰ die vier cyclisch te verrichten activiteiten beschrijft voor kwaliteitsverbetering in alle organisaties. Deze cirkel is een belangrijk onderdeel van de *lean* werkwijze. De vier activiteiten zijn:⁶⁸¹

– *Plan*

Kijk naar huidige werkzaamheden en ontwerp een plan voor de verbetering van deze werkzaamheden. Stel voor deze verbetering doelstellingen vast.

– *Do*

Voer de geplande verbetering uit in een gecontroleerde proefopstelling.

– *Check*

Meet het resultaat van de verbetering, vergelijk deze met de oorspronkelijke situatie en toets deze aan de vastgestelde doelstellingen.

– *Act*

Stel bij aan de hand van de uitkomsten van de *check* en zorg voor het doorvoeren in de hele organisatie.

De principes van *lean manufacturing* zijn weliswaar generiek, maar de werkwijzen in de maakindustrie zijn niet zonder meer toepasbaar bij softwareontwikkeling. Daarom introduceerde het echtpaar Poppendieck in 2003 het concept *lean software development*. Zij onderscheiden zeven principes van *lean manufacturing* en zetten ze deze om in praktische werkwijzen bij softwareontwikkeling die wendbaarheid versterken.⁶⁸² Deze zeven principes zijn:

1. *Voorkom verspilling*

Het gaat hier om het vermijden van zaken die geen toegevoegde waarde hebben voor de klant, bv. extra functionaliteit waar niet om gevraagd is, wachttijden, niet afgemaakte programmatuur e.d.

679 Taylor (1911).

680 Ook wel PDCA-cirkel. Deming baseerde de cirkel op de verbetercirkel van de natuurkundige Walter A. Shewhart. Zelf noemde hij hem dan ook de Shewhart-cirkel of PDSA-cyclus, waarbij de S stond voor *study*.

681 Deze cirkel is overigens ook terug te zien in de events in de sprints in de Scrum-methode: *sprint-planning* (plan), *stand-up* (do), *review* (check) en *retrospective* (act).

682 Poppendieck (2003).

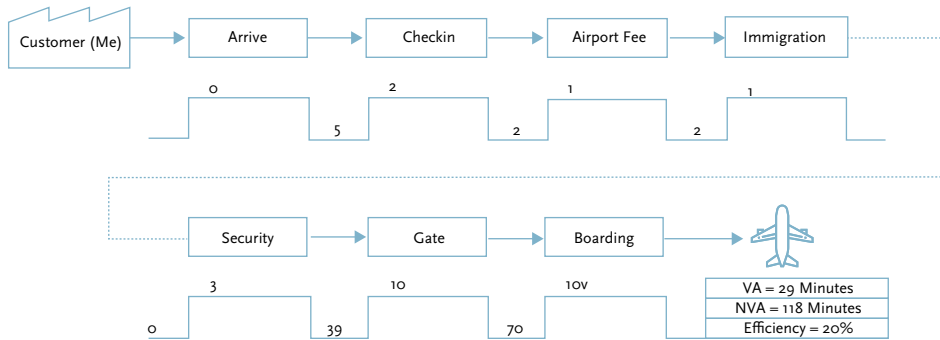
2. *Versterk het leereffect*
Door vroegtijdig testen en simuleren kunnen fouten worden opgespoord en in het vervolg worden vermeden. Ook korte cycli en continue feedback versterken het leereffect.
3. *Beslis zo laat mogelijk*
Softwareontwikkeling kent inherente onzekerheden; deze kunnen leiden tot verkeerde keuzes in het ontwerpproces, die later nadelig blijken voor het eindproduct. Door gelijktijdig aan meer oplossingen te werken en ontwerpkeuzes naar achteren te schuiven, wordt de kans op verkeerde beslissingen verkleind.
4. *Lever zo snel mogelijk*
Door korte iteraties wordt snel een product opgeleverd, kan beoordeeld worden of het naar de zin van de klant is en kunnen eventuele ervaringen worden meeegenomen in de volgende verbeteringslag. Dat draagt ook bij aan het zo laat mogelijk kunnen nemen van cruciale beslissingen, op basis van zoveel mogelijk informatie uit voorgaande fasen.
5. *Geef het team verantwoordelijkheid*
Ontwikkelaars weten het beste wat moet gebeuren, dus dat moet niet door managers worden voorgeschreven. Beslissingsruimte op grond van deskundigheid motiveert mensen en leidt tot betere resultaten.
6. *Bouw integriteit in*
Integriteit betreft de kwaliteit van software. Integere software heeft samenhang, is bruikbaar en gebruiksvriendelijk, onderhoudbaar, aanpasbaar en uitbreidbaar. Integriteit vloeit voort uit goede inzet van expertise en communicatie, niet uit het toepassen van regels en procedures.
7. *Zie het geheel*
Het opknippen van een softwaresysteem in onderdelen maakt het behapbaar, maar er moet wel worden gezorgd dat overzicht wordt gehouden, zodat de verschillende onderdelen op elkaar aansluiten en kunnen samenwerken.

In het onderstaande wordt voor een aantal principes een voorbeeld van de door het echtpaar Poppendieck aangereikte werkwijzen gegeven. Ook bij de overige principes beschrijven zij werkwijzen en voorbeelden, die overeenkomen met elementen uit de Scrum-aanpak. Om die reden worden ze hier niet verder uitgewerkt.

Principe 1: voorkom verspilling

Een belangrijk element in de *lean*-benadering (zowel in de maakindustrie als ICT) is de *value stream*, de keten van activiteiten die doorlopen wordt om producten (of diensten) te maken. Iedere activiteit voegt idealiter waarde toe aan het (tussen)product. In de praktijk zijn er echter activiteiten die geen waarde toevoegen, zoals wachttijden en administratieve handelingen. Het doel is om deze zoveel mogelijk te beperken. Daarvoor wordt het instrument van de *value stream map* gebruikt, waarin de 'waardevolle' tijd (*value added* of VA) en de 'waardeloze' tijd (*not value added* of NVA) in beeld gebracht worden. Op basis daarvan kan gezien worden waar (tijd)verspilling zit, wat

de oorzaken zijn en hoe deze weggenomen kunnen worden. In figuur 5.17 is een voorbeeld van een value stream map opgenomen.



Figuur 5.17 Value stream map voor een vliegreis van Manila naar Melbourne. De verhogingen staan voor VA, de verlagingen voor NVA.⁶⁸³

Principe 2: versterk het leereffect

Principe 3: beslis zo laat mogelijk

Principe 4: lever zo snel mogelijk

De werkwijze die bij deze principes past is werken in *iteraties*. Deze iteraties komen overeen met een sprint in Scrum: een samenhangende set items die meerwaarde levert voor de klant, waarvan het ontwikkelteam de leveringsinspanningen goed kan inschatten en die geleverd wordt in een duidelijk afgebakende periode. Er wordt niet gewacht met het schrijven van softwarecode tot alle vereisten uitgekristalliseerd zijn (een *predictive process*), maar gestart met ontwikkelen en testen, met prototypes en simulaties op basis van de al bekende wensen, en daarbij worden verschillende varianten uitgewerkt (een *adaptive process*). Daar leren zowel de ontwikkelorganisatie als de opdrachtgever van. Bovendien wordt vermeden dat de besluitvorming een tunnel wordt, waarbij de richting al vroeg in het proces vastgelegd wordt. In plaats daarvan wordt een trechter gecreëerd, die lang ruimte laat voor keuzemogelijkheden voordat de richting definitief wordt bepaald.

DevOps

Het concept van *agile* softwareontwikkeling werd rond 2008 uitgebreid met de *DevOps*-beweging.⁶⁸⁴ Deze samengestelde afkorting van *development* en *operations* staat voor directe samenwerking tussen disciplines die in de ICT – ook in werkmethoden als Scrum en Lean – veelal gescheiden zijn, namelijk softwareontwikkeling en systeembeheer.⁶⁸⁵ De ervaring was dat de versnelling die met agile werken in de ont-

⁶⁸³ Bron: <http://theagiledirector.com/article/2015/01/11/value-stream-mapping-your-customers/>.

⁶⁸⁴ Kim e.a. (2016).

⁶⁸⁵ Voor een beschrijving van wat systeembeheer inhoudt, zie Looijen & Van Hemmen (2011, p. 22).

wikkeling wordt bereikt, vaak teniet wordt gedaan door het nog traditioneel werkende systeembeheer. Systeembeheerders zijn geen onderdeel van de ontwikkelteams, met als gevolg dat zij software in productie moeten zetten waarvan ze de werking niet kennen. Dat maakt het voor hen moeilijk om te beoordelen of deze werkt zoals bedoeld door de ontwikkelaars. Bovendien wordt de software vaak ontwikkeld in een ontwikkelomgeving die afwijkt van de productieomgeving waarin hij moet functioneren. Een en ander verhoogt de foutgevoeligheid van proces en product. Daar komt bij dat systeemontwikkeling en -beheer tegengestelde belangen hebben: de ontwikkelaars willen zo snel mogelijk nieuwe diensten bieden, de beheerders willen een stabiele en veilige ICT-omgeving leveren en dus geen veranderingen die dat in gevaar brengen. Dit leidt vaak tot suboptimale beslissingen en op den duur tot een zogenoemde *technical debt*: er ontstaan problemen die steeds moeilijker op te lossen zijn voor het heden en de mogelijkheden voor de toekomst beperken.⁶⁸⁶ De scheiding tussen ontwikkeling en beheer leidt dus tot niet goed werkende toepassingen, verlies aan tijd, extra kosten en ergernis.

Een belangrijke prikkel voor ontwikkeling van DevOps was ook de behoefte om bedrijfsprocessen sneller, efficiënter en betrouwbaarder te maken; in dat kader wordt gesproken van *continuous delivery*. DevOps kan beschouwd worden als (nadere) concretisering van het eerste principe uit het Agile Manifesto: individuen en hun interactie gaan boven processen en hulpmiddelen.⁶⁸⁷

Vooraf bij nieuwe, (volledig) internetgedreven bedrijven⁶⁸⁸ doet DevOps opgeld. Zij hebben geen eigen ICT-infrastructuur meer, maar maken gebruik van een virtuele omgeving op basis van door derden geleverde applicaties voor (mail)communicatie, platforms (databases, identiteitenbeheer) en infrastructuur (opslag- en rekenservers) in de *cloud*.⁶⁸⁹ De gebruikers van hun diensten krijgen via het door hen gebruikte apparaat (een PC, laptop, tablet of smartphone, ook wel *client* genoemd) de geleverde diensten aangeboden. Dat stelt die bedrijven in staat om snel in te spelen op de vraag naar nieuwe diensten (door de genoemde virtualisering is hun infrastructuur snel schaalbaar), maar het vereist ook een andere werkwijze dan in 'traditionele' ICT. Ontwikkeling en beheer moeten (nog) meer hand in hand gaan om snelheid te maken en om problemen bij uitrol en gebruik van de applicaties c.q. diensten te voorkomen.⁶⁹⁰

686 De analogie tussen (het maken van) schulden en ontwikkelen van softwarecode werd voor het eerst gebruikt door Ward Cunningham, een van de schrijvers van het Agile Manifesto, op de OOPSLA-conferentie van 1992. Zie <http://c2.com/doc/oopsla92.html>.

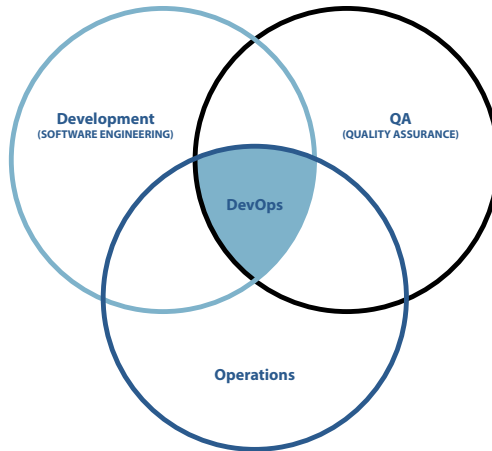
687 Verona (2016, p. 2-3).

688 Vaak aangeduid als *born on the web*, veel genoemde voorbeelden zijn Netflix, Amazon en de fotosite Flickr.

689 Dit wordt aangeduid als respectievelijk SaaS (software as a service), PaaS (platform as a service) en IaaS (infrastructure as a service). Zie https://nl.wikipedia.org/wiki/Cloud_computing.

690 Illustratief is de presentatie 10+ deploys per day: Dev and Ops cooperation at Flickr, <https://conferences.oreilly.com/velocity/velocity2009/public/schedule/detail/7641>.

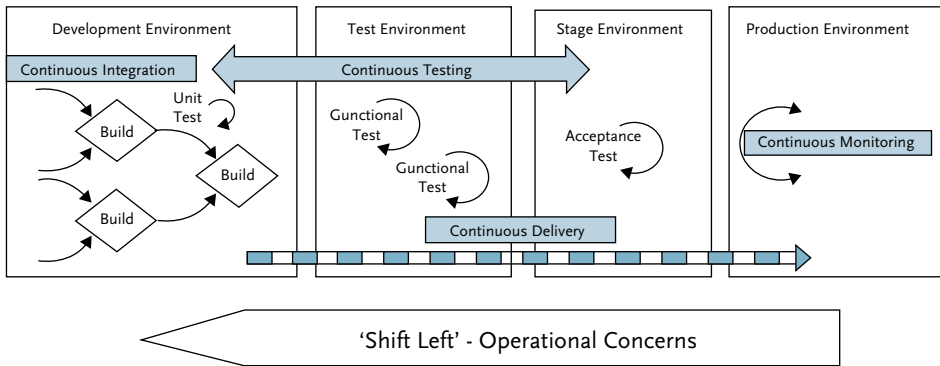
DevOps kan het eenvoudigst worden toegelicht aan de hand van drie afbeeldingen die reikwijdte, benadering en werkwijze illustreren. De *reikwijdte* wordt gevormd door het snijpunt van *development*, *operations* en *quality assurance* in onderstaand Venn-diagram. Als deze drie disciplines geheel los van elkaar functioneren kunnen zij nooit een optimaal resultaat leveren, daarvoor is een verbinding nodig.



Figuur 5.18 DevOps reikwijdte

De *benadering* van DevOps wordt gekarakteriseerd door de term *shift left*: de uitvoeringsbelangen worden naar voren gehaald in het ontwikkelproces. Figuur 5.19 illustreert deze term. Kernelementen daarbij zijn *continuous integration*, *testing*, *delivery* en *monitoring*. De laatste drie spreken voor zich. *Continuous integration* houdt in dat software in afzonderlijke componenten wordt ontwikkeld, de ontwikkelaars hun werk regelmatig integreren met dat van andere teamleden en het integrale product testen.⁶⁹¹

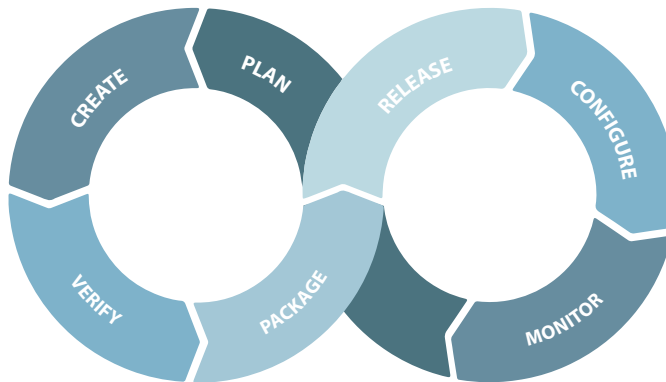
691 Sharma (2017, p. 12 e.v.). Ook de andere begrippen worden daar toegelicht.



Figuur 5.19 DevOps benadering⁶⁹²

De werkwijze van DevOps is cyclisch en wordt geïllustreerd in figuur 5.20.⁶⁹³

In DevOps wordt er naar gestreefd om zoveel mogelijk geautomatiseerd te doen, daarom zijn voor elke fase specifieke tools beschikbaar om deze te ondersteunen. De tools zijn op elkaar afgestemd (interoperabel), zodat de output van de ene tool de input levert voor de volgende tool in de keten. Dit wordt de *DevOps toolchain* genoemd.⁶⁹⁴



Figuur 5.20 DevOps werkwijze⁶⁹⁵

DevOps gaat er – net als Scrum – van uit dat het werk wordt verricht in *cross-functional teams*, waarin echter niet alleen *business* en softwareontwikkeling, maar ook systeem-

692 Bron: <https://www.ibm.com/ibm/devops/us/en/resources/dummiesbooks/>.

693 Het cyclische karakter wordt verbeeld door een *lemniscaat*, het symbool voor oneindigheid.

694 https://en.wikipedia.org/wiki/DevOps_toolchain. Voor een illustratie van beschikbare tools voor elke fase in de keten zie <https://www.vmware.com/content/dam/digitalmarketing/vmware/en/pdf/solutionoverview/vmware-devops-agile-development-white-paper.pdf>.

695 Gebaseerd op <https://en.wikipedia.org/wiki/DevOps>.

beheer (*operations*) vertegenwoordigd is. Daarbij zijn twee varianten mogelijk, namelijk directe deelname van de *operations*-mensen in het DevOps team (*embedded Ops*) of het creëren van een liaison functie vanuit een centraal operations team het naar DevOps team (*designated Ops*). Het voordeel van de tweede variant is dat daarmee meer DevOps teams tegelijkertijd ondersteund kunnen worden.⁶⁹⁶

Techniek of cultuur?

Hoewel de drie beschreven werkmethoden hun aanleiding en achtergrond in technologische sectoren en ontwikkelingen vinden, wordt hierin ook veel aandacht besteed aan cultuur- en organisatieaspecten. Daarbij is een aantal rode draden herkenbaar:⁶⁹⁷

- Een overgang naar agile werken moet gesteund en gestuurd worden door zowel management als medewerkers.
- Het management moet alle barrières voor samenwerking wegnemen, het *product ownership* willen vervullen (het *wat* bepalen) en steunen dat mensen uit hun formele organisatie worden ingezet in zelforganiserende teams om dit product te realiseren (het *hoe* bepalen). Dit vraagt een *dienend leiderschap*.⁶⁹⁸
- De medewerkers moeten bereid zijn om (ook fysiek) zeer nauw samen te werken en om verantwoordelijkheid te nemen voor de realisatie van een product. Dat kan alleen door een hoge mate van transparantie over ieders bijdrage aan de activiteiten en resultaten.
- Teams moeten multidisciplinair zijn, maar niet simpelweg doordat uit elke discipline één deskundig of ervaren persoon afgevaardigd wordt, maar doordat de medewerkers (naast een eventuele specialisatie) van alle relevante aspecten voldoende kennis en ervaring hebben of in staat zijn deze te verwerven op basis van affiniteit.
- De cultuur moet ruimte bieden voor continu leren, niet alleen door opleiding, maar ook door het reserveren van tijd voor experimenteren⁶⁹⁹ en door het oefenen en analyseren van fouten.⁷⁰⁰

Bij de aanzet die in de volgende paragraaf wordt gegeven voor toepassing van agile werken bij de ambtelijke voorbereiding van wetgeving worden, naast concrete elementen uit de beschreven methoden, ook deze rode draden betrokken.

696 Kim e.a. (2016, hoofdstuk 8).

697 De Boer e.a. (2016, p. 99-107), Poppendieck (2003, hoofdstuk 5), Sharma (2017, p. 17-18), Kim e.a. (2016, hoofdstuk 19).

698 <https://www.compact.nl/articles/het-belang-van-dienend-leiderschap-bij-it-transformaties/>.

699 Bijvoorbeeld in de vorm van *hackathons* waarin multidisciplinaire teams in extreem korte tijd (vaak binnen 24 uur) volledig nieuwe softwareproducten bedenken én realiseren.

700 In Kim e.a. (2016) worden foutenanalyses met enig gevoel voor drama aangeduid als *blameless post mortems*.

5.4.2.3 LegOps: agile werken bij de ambtelijke voorbereiding van wetgeving

Het ambtelijke deel van het wetgevingsproces verloopt in het algemeen zoals beschreven in de watervalmethode: de stappen worden lineair en volgtijdelijk doorlopen.⁷⁰¹ Als het beleid voldoende is uitgekristalliseerd, gaat de wetgevingsjurist aan het werk om een beleidsvoorstel in artikelen om te zetten. Hij levert bij voorkeur een zo compleet mogelijke conceptregeling op: van opschrift tot slotformulier en alles wat daartussen zit aan begripsbepalingen, materiële normen, handhabingsbepalingen, overgangsrecht en inwerkingtreding. Hij maakt ook de artikelsgewijze toelichting; het algemeen deel wordt in principe geschreven door de beleidsafdeling.⁷⁰²

Over de conceptregeling vindt tussentijds overleg plaats met de beleidsafdeling en in voorkomend geval met beleid en wetgeving op andere betrokken ministeries, op grond waarvan het concept wordt aangepast en bijgeschaafd. Als de conceptregeling voldoende stabiel is, wordt deze in consultatie gebracht en zo nodig voorgelegd aan de uitvoeringsorganisatie voor een uitvoeringstoets. Na verwerking van de uitkomsten van consultatie en uitvoeringstoets vervolgt de conceptregeling (afhankelijk van het type) haar pad richting ministerraad en Raad van State.

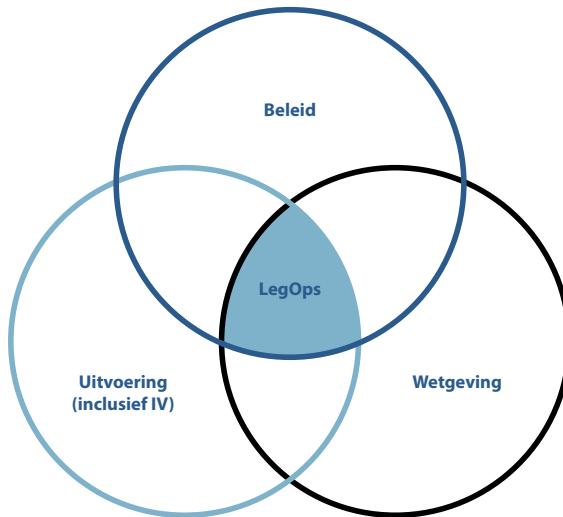
Het wetgevingsproces bevat – in *lean*-termen – veel wachttijd. Dit is het gevolg van het feit dat in de regel pas met redigeren van de wetgeving wordt begonnen als het beleid is uitgekristalliseerd en er redelijke zekerheid is dat een zoveel mogelijk complete conceptregeling opgesteld kan worden. Betrokken actoren moeten wachten tot er een product ligt waar zij hun input op kunnen leveren en de wetgevingsjurist moet wachten tot de gevraagde input geleverd is voor hij verder kan. Consultatie, ministerraadsbehandeling en advisering door de Raad van State kunnen tot wijzigingen leiden of heroverweging van scope of inrichting van de conceptregeling nodig maken. Ook een kabinetswisseling – en dus een nieuw regeerakkoord – kan grote gevolgen hebben voor de voorbereiding van een wetsvoorstel. Niet zelden moet een wetgevingstraject dan feitelijk opnieuw opgestart worden. Doordat de mate waarin en de wijze waarop een dossier gedocumenteerd wordt veelal afhangt van de betrokken wetgevingsjurist en niet zelden functiewisselingen hebben plaatsgevonden, is de kans op dubbel werk aanzienlijk. Deze omstandigheden komen de wendbaarheid van het proces niet ten goede. Ter illustratie van de mate waarin de voortgang van een wetgevingstraject te lijden kan hebben onder bestuurlijke en politieke koerswijzigingen is in bijlage E een overzicht opgenomen van de voorbereiding van het voorstel voor de Wet digitale overheid, dat zijn leven begon als wetsvoorstel Generieke digitale infrastructuur. De analyse laat zien dat het wetgevingsproces niet als een op zichzelf staand proces kan worden beschouwd. Het is een onlosmakelijk onderdeel van een keten (zo niet web) van beleid, wetgeving en uitvoering. Net zoals ook softwareontwikkeling – strikt genomen ook een vorm van ‘wetgeven’, het levert immers de ‘code’ op die de uitvoering van taken

701 Zie ook Van de Donk (1990, p. 315) en Janssen e.a. (2010, p. 41-69).

702 Bij de meeste ministeries zijn wetgeving en beleid ook organisatorisch gescheiden. Van Ommeren (2012, p. 145) koppelt deze organisatievorm aan een instrumentele wetgevingsbenadering, waarin wetgeving primair wordt gezien als instrument om een beleidsdoel te verwezenlijken.

in een ICT-systeem reguleert – niet op zichzelf staat, maar onderdeel is van de keten van *development* en *operations*.

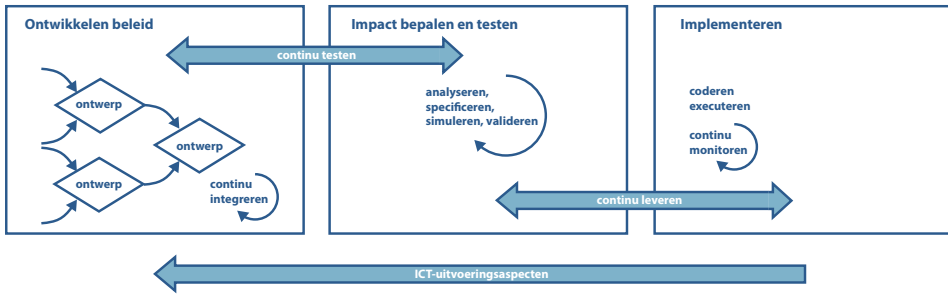
Als de analogie met software- en systeemontwikkeling wordt doorgetrokken, betekent agile werken in de keten van beleid, wetgeving en uitvoering een benadering die *LegOps* kan worden genoemd, naar de samengestelde afkorting voor *legislation* en *operations*.⁷⁰³ In onderstaande figuur is de reikwijdte van *LegOps* verbeeld.



Figuur 5.21 Reikwijdte van LegOps

Met het oog op de uitvoerbaarheid van wetgeving is het streven om met *LegOps* tot een zo groot mogelijke *shift left* te komen: uitvoeringsaspecten worden al zo vroeg mogelijk in het ontwerpproces van beleid en wetgeving meegenomen. Voor de digitale uitvoering zijn de ICT-uitvoeringsaspecten uiteraard het meest van belang; op die aspecten ligt in de uitwerking van *LegOps* in deze paragraaf dan ook de nadruk. Dit wordt geïllustreerd in figuur 5.22.

703 Met dank aan Simone Dobbelaar.



Figuur 5.22 Shift left in LegOps

In het onderstaande wordt de LegOps-aanpak geconcretiseerd. Daarin komen verschillende elementen uit de in de paragraaf 5.4.2.2 beschreven ontwikkelmethoden terug.

Multidisciplinair team

Aan het oplossen van het merendeel van de beleidsvraagstukken komt enige vorm van wetgeving te pas. Soms vraagt dit nieuwe wetgeving, vaak is wijziging van bestaande wetgeving noodzakelijk. Voor het uitwerken van een beleidsvraag die wetgeving vraagt, wordt een multidisciplinair team gevormd, bestaande uit een beleidsmedewerker en een wetgevingsjurist en (vanuit de uitvoeringsorganisatie) een uitvoeringsjurist of een bedrijfsregelauteur, een ICT-architect en een programmeur, zodat de ontwikkeling van ICT-systeem of digitale dienst hand in hand kan gaan met ontwikkeling van de wetgeving.⁷⁰⁴ Deze personen worden vrijgemaakt voor hun werkzaamheden in het LegOps-team. Zij hebben ieder hun specifieke expertise, maar ook globale kennis van de andere disciplines in het team. Uit oogpunt van efficiency wordt bij LegOps gekozen voor het aanhaken van systeembeheer via het model van *designated Ops*, dus door een liaisonfunctie vanuit een centraal operations team. Het LegOps-team wordt ondersteund door een vaste procesbegeleider (vgl. de *scrum master*) die de voortgang bewaakt en eventuele knelpunten binnen het team helpt oplossen.

Bij de start van het traject wordt een duidelijke opdrachtgever bepaald (vgl. de *product owner* in Scrum): één persoon die de verantwoordelijkheid draagt voor het realiseren

⁷⁰⁴ Oskamp (1998, p. 21) raadde al aan om in ontwikkelteams naast ICT-specialisten ook vakjuristen met gedegen kennis van rechtsinformatica te zetten. Wat betreft Koers (1987, p. 10) is "het transponeren van juridische kennis en inzicht naar de programma's van een informatievoorzieningssysteem [is] natuurlijk al helemaal een zaak voor juristen."

Een contra-indicatie voor synchrone ontwikkeling van wetgeving en systeemontwikkeling zou afgeleid kunnen worden uit de analyse die Van de Donk e.a. (1990) maakten van de totstandkoming van de Wet studiefinanciering. De voorbereiding en invoering daarvan in de jaren '80 liepen grote vertraging op. In het traject werd echter synchroniciteit nagestreefd terwijl de wetgevers, uitvoerders, systeemontwikkelaars en ook het projectmanagement ondergebracht waren in gescheiden projectgroepen, die (beoordeeld op basis van de analyse in het artikel) meer over dan met elkaar communiceerden. De LegOps-aanpak beoogt deze 'verkokering' juist te doorbreken.

van het gevraagde beleid en de ten behoeve daarvan op te stellen wettelijke regeling, en aan wie het team de producten oplevert. De opdrachtgever is idealiter een directeur. Omdat het accent niet meer per se ligt op het realiseren van de wettelijke regeling maar van een werkende oplossing, hoeft dit niet per se de wetgevingsdirecteur te zijn. De opdrachtgever is de persoon die inhoudelijk het meest aangewezen is om het dossier te dragen.

Iteratieve aanpak

In een startbijeenkomst wordt het vraagstuk door het team en de opdrachtgever gezamenlijk uiteengehaald en verdeeld in hanteerbare blokken, zodat een overzichtelijke werkvoorraad ontstaat (vgl. de *product backlog* in Scrum). Daarbij wordt ook de prioriteit bepaald: welke blokken kunnen direct worden uitgewerkt, welke vergen nog onderzoek, en welke zijn te kwalificeren als wensen voor de langere termijn. Uitwerking van de blokken gebeurt conform Scrum in sprints. Hoewel het vraagstuk zoveel mogelijk wordt teruggebracht tot overzichtelijke blokken, zullen deze toch nog vaak complex van aard zijn. Gelet daarop lijken sprints van vier weken reëel.

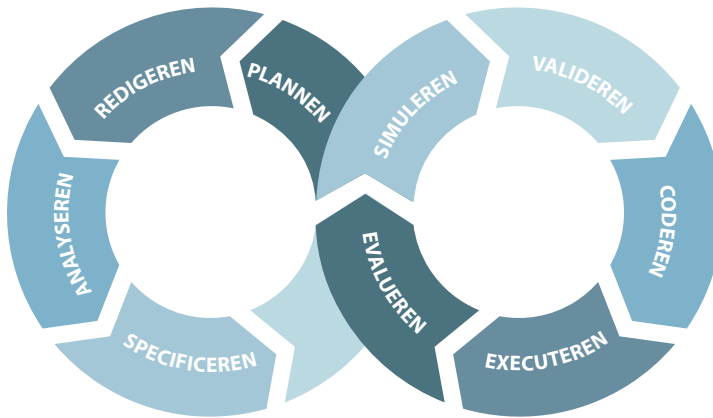
De opdrachtgever en het team bepalen in de startbijeenkomst gezamenlijk welke blokken werk in de eerste sprint worden opgepakt. Dat kan een combinatie zijn van blokken waarvoor de uitwerking al helder is en van blokken waarvoor nog zaken onderzocht moeten worden. Door de uitzoekpunten direct mee te nemen, wordt wachttijd later in het traject voorkomen. De blokken worden op een sprintlijst gezet (vgl. de *sprint backlog* in Scrum).

Het is van belang dat de blokken ook realiseerbaar zijn binnen het tijdsbestek van de sprint; het team formuleert daarom voor ieder blok een duidelijk resultaat (vgl. de *definition of done* in Scrum) en een inschatting van de benodigde tijd. Omdat voor de werkzaamheden objectieve (tijds)maatstaven in de regel ontbreken, wordt deze inschatting gemaakt met behulp van het in Scrum gebruikte hulpmiddel *planning poker*: de inschatting van de zwaarte van een blok wordt bepaald door het te verrichten werk af te zetten tegen andere soorten werk.

Bij uitwerking van de blokken wordt gewerkt volgens het principe van *continuous integration*: blokken die uitgewerkt zijn, worden zo mogelijk al tijdens de sprint geïntegreerd en getest op impact en functioneren (zie figuur 5.22). Daarnaast wordt aan het eind van iedere sprint het resultaat gepresenteerd aan de opdrachtgever en eventuele stakeholders.

Toolchain

In LegOps wordt (evenals in DevOps) een aantal fasen onderscheiden. Idealiter worden deze zoveel mogelijk ondersteund met digitale toepassingen. Deze LegOps *toolchain* is opgenomen in figuur 5.23. De fasen zijn gebaseerd op de in paragraaf 5.3.1 beschreven functies die vanuit wetgeving ondersteund kunnen worden (zie ook figuur 5.1). Zij zijn ook opgenomen in figuur 5.22.



Figuur 5.23 LegOps toolchain

Deze toolchain is uiteraard nog niet volledig beschikbaar, maar er zijn wel aanzetten voor. In paragraaf 5.3 is functionaliteit beschreven voor het *redigeren en annoteren* van wetgevingsteksten en is getoond hoe deze kunnen worden ingepast in bestaande applicaties voor documentmanagement, zodat deze geschikt worden gemaakt om als specifieke wetseditor te fungeren. In paragraaf 2.4.2.3 is de annotatieomgeving van de Belastingdienst beschreven, waarmee al bestaande wetgeving kan worden geannoteerd.

Voor het zo vroeg mogelijk in het ontwikkelproces *analyseren* van impact van een maatregel op de ICT is bij het Ministerie van J&V de app *Kenneth* ontwikkeld. Daarin zijn alle relevante instrumenten voor het in kaart brengen van de impact van nieuwe wetgeving op ICT opgenomen.⁷⁰⁵ In het kader van de Expertisegroep BRM⁷⁰⁶ wordt een nieuwe (open) standaard BRPF ontwikkeld voor het publiceren van bedrijfsregels. Daarmee kunnen bedrijfsregels een eigen unieke *identificer* krijgen, net als artikelen en andere regelingsonderdelen die hebben in wetten.nl. Gebruik van zo'n standaard verruimt de mogelijkheden voor het leggen van links tussen bedrijfsregels en hun wettelijke grondslagen in wetten.nl; het zou dan niet alleen mogelijk zijn om een link te leggen van een bedrijfsregel naar een wetsartikel, maar ook omgekeerd.⁷⁰⁷ Daarmee zouden bedrijfsregels in PUC of wetten.nl getoond kunnen worden bij de artikelen waar zij op gebaseerd zijn. Ook dit kan het beoordelen van de impact van wijzigingen van wetgeving op de specificaties ondersteunen.

De Belastingdienst gebruikt naast de genoemde tool voor analyse en annotatie ook specifieke applicaties voor het *specificeren, simuleren en valideren*, zij het nog op expe-

⁷⁰⁵ Kamerstukken II 2016/17, 33 009, nr. 42, p. 4-5. Kenneth is overigens niet alleen een instrument, maar onderdeel van een beoogde LegOps-aanpak bij het DG Politie.

⁷⁰⁶ Zie paragraaf 2.5.1.

⁷⁰⁷ Vergelijk het gebruik van de ECLI voor rechterlijke uitspraken, die de traceerbaarheid van een uitspraak naar de in het geding zijnde wettelijke bepalingen ondersteunt. Zie ook paragraaf 2.5.2.2.

rimentele schaal.⁷⁰⁸ Ook wordt gewerkt aan (door)ontwikkeling van functionaliteit voor deze activiteiten.

DUO is in het kader van de vernieuwing van zijn ICT-systemen overgegaan naar kennisgebaseerd werken en heeft daarbij directe traceerbaarheid van bedrijfsregels naar de wettelijke bron in wetten.nl gerealiseerd. Dat maakt het valideren van de regels door middel van computerondersteunde rechtmatigheidsanalyses mogelijk.⁷⁰⁹ In een speciaal veld in de applicatie RuleXpress, waarmee de bedrijfsregels (in de taal RuleSpeak) worden geschreven, wordt een uit wetten.nl opgehaalde Juriconnectlink geplakt die verwijst naar het artikel waarop de bedrijfsregel is gebaseerd.⁷¹⁰

Voor coderen en executeren zijn in de DevOps toolchain applicaties beschikbaar (zie paragraaf 5.4.2.2). Op grond van het uitgangspunt dat in een toolchain de output van de ene toepassing de input vormt voor de volgende in de keten, sluit de DevOps toolchain idealiter aan op de LegOps toolchain. Toepassingen voor het monitoren en genereren van informatie over de werking van de software en systemen waarin de wetgeving is geïmplementeerd, maken onderdeel uit van de DevOps toolchain en kunnen voor de fase van *evalueren* worden ingezet. De evaluaties kunnen aanleiding geven tot bijstelling van de wetgeving. Gewenste en noodzakelijke wijzigingen worden – naast nieuwe beleidsvoornemens – opgenomen in de werkvoorraad, als basis voor het *plannen* van nieuwe sprints. Bezien zou kunnen worden of het bestaande voortgangsbewakingssysteem voor wetgevingstrajecten KIWI⁷¹¹ geschikt is (of kan worden gemaakt) als applicatie voor beheer van de werkvoorraad (de backlog) in het kader van LegOps.

5.4.2.4 Randvoorwaarden voor het realiseren van LegOps

Zoals in de vorige paragraaf werd geconstateerd, wordt agile werken in de software- en systeemontwikkeling niet alleen bereikt door het toepassen van bepaalde methoden en technieken, maar zijn hiervoor ook veranderingen in cultuur en organisatie nodig. Hetzelfde geldt voor het wetgevingsproces: beide aspecten zullen aandacht moeten krijgen om een overgang naar wendbaar wetgeven te laten slagen. Zonder dat is het risico reëel dat de verandering (weer) beperkt blijft tot instrumentele en procedurele aanpassingen.

In het vervolg van deze paragraaf worden randvoorwaarden beschreven die vervuld zouden moeten worden om het wetgevingsproces tot een integraal onderdeel van de keten van beleid, wetgeving en uitvoering te maken en zo de LegOps-aanpak en

708 Zie paragraaf 2.4.2.3.

709 Van Kempen (2017, p. 51). In deze publicatie zijn ervaringen uit het traject bij DUO omgezet in algemene noties over de inrichting van traceerbaarheid tussen bedrijfsregels en wettelijke bronnen, en over de betekenis hiervan voor rechtmatigheid, effectiviteit, doelmatigheid en wendbaarheid van uitvoeringsorganisaties.

710 De mogelijkheid om de links direct vanuit RuleExpress op te halen in wetten.nl (zie figuur 5.3) bestaat (nog) niet.

711 Zie paragraaf 5.2.

wendbare wetgeving te realiseren. Deze randvoorwaarden betreffen organisatie en cultuur en kaders, ondersteuning en opleiding.

Organisatie en cultuur

De eerste randvoorwaarde is *draagvlak* bij management en medewerkers; veranderingen moeten *bottom up* en *top down* in gang worden gezet en gehouden. Dat draagvlak kan alleen ontstaan door voldoende verbinding tussen beleid en wetgeving enerzijds en uitvoering anderzijds. Verbinding begint met kennis en begrip van elkaars werkteerrein, opgedaan in de praktijk. De uitwisseling van medewerkers en managers tussen beleids- en wetgevingsdirecties op de ministeries en uitvoeringsorganisaties, door middel van stages, detacheringen of interim-functievervullingen, is hiervoor een voor de hand liggende oplossing.⁷¹² Bij voorkeur is deze uitwisseling onderdeel van het reguliere personeelsbeleid.

Dit is te realiseren door het werken bij een uitvoeringsorganisatie als standaard onderdeel op te nemen van traineeprogramma's voor beleidsmakers en wetgevings- en overheidsjuristen bij de Rijksoverheid, zoals daarin nu ook stages bij het parlement en bij de EU zitten. Ook voor 'zittende' medewerkers en managers zou een (uit)stap naar de uitvoering standaard in loopbaanpaden moeten worden opgenomen.⁷¹³

Het werken in multidisciplinaire LegOps-teams en in sprints vereist – zoals hierboven beschreven – dat mensen met de juiste kennis en ervaring vrijgemaakt worden voor deze activiteiten. Zij verrichten een deel van hun werk niet meer in dienst van de afdeling waar zij formeel toe behoren, maar in dienst van het team. De afdelingsmanager heeft nog wel invloed op *wat* zij doen, maar niet meer op het *hoe*; dat bepaalt het team immers zelf en het resultaat is bepalend.

De tweede randvoorwaarde is daarom dat het management in staat is *medewerkers los te laten* en te accepteren dat voor zover zij in het team werken, geen directe leiding meer wordt gegeven aan hun werkzaamheden (dienend leiderschap). Dit is een opstap naar het inrichten van *pools* van medewerkers waaruit mensen geselecteerd worden voor deelname aan projecten, naast de gebruikelijke werkverbanden (beleidsafdeling, wetgevingsafdeling) waarin mensen vaste werkpakketten en dossiers hebben. Het idee van uitwisseling of een pool van wetgevingsjuristen om de beschikbare capaciteit (kwantitatief en kwalitatief) te kunnen afstemmen op de behoefte is eerder geopperd, maar nooit geoperationaliseerd.⁷¹⁴ Het is op langere termijn een logische invulling van deze randvoorwaarde.⁷¹⁵ Daarmee kunnen ook formele schotten tussen beleid en wetgeving enerzijds en uitvoering anderzijds worden geslecht. In de huidige orga-

712 Lokin & Riezebos (2012, p. 15).

713 Als onderdeel van functies in het Functiegebouw Rijksoverheid. Zie <https://www.functiegebouwrijksoverheid.nl/over>.

714 Zie het eindrapport van de Visitatiecommissie Juridische functie en wetgeving, Met recht verbonden (Kamerstukken II 2007/08, 31 201, nr. 32, bijlage 2, aanbevelingen 14 en 32).

715 Die wel vereist dat zowel ambtenaren als bestuurders "afstand doen van ongemotiveerd organisatie-chauvinisme of overdreven gevoelens van dienstprestige", zoals Van Poelje (1974, p. 69) het raak verwoordde in het licht van de coördinatie van milieubeleid.

nisatiestructuur en -cultuur van de ministeries ontbreekt vaak de mogelijkheid van direct contact tussen beleidsmakers en wetgevers op het ministerie en de uitvoerders die direct bij het maken van specificaties voor systemen betrokken zijn, zoals analisten en bedrijfsregelauteurs. Die laatsten hebben wel behoefte aan die rechtstreekse contacten voor bijvoorbeeld validatie van hun interpretatie van wetgeving.⁷¹⁶

Een derde randvoorwaarde is het accepteren en toepassen van *transparantie* als uitgangspunt, of in deze context: als *default*. De transparantie die iteratief werken in een multidisciplinair team vereist is geen gemeengoed in het huidige wetgevingsproces. De dagelijkse overleggen waarin de eigen bijdrage aan het resultaat en eventuele knelpunten aan de orde komen en het delen van producten die nog niet 'af' zijn (ook met stakeholders buiten het team), wordt daarom wellicht opgevat als een inbreuk op de eigen professionaliteit en als bedreigend ervaren. Hier ligt een relatie met de eerste randvoorwaarde: transparantie vraagt draagvlak bij management en medewerkers voor de nieuwe werkwijze. Ook goede opleiding (zie hierna) en begeleiding van het team zijn van belang om deze randvoorwaarde te vervullen.

Transparantie betekent niet alleen intern helderheid over werk en resultaten. In de LegOps-aanpak past niet dat een wetsvoorstel pas in consultatie wordt gegeven wanneer het 'af' is en dat het verwerken van reacties uit de consultatie eenzijdig plaatsvindt door beleidsmakers en wetgevers. Het vereist de bereidheid en mogelijkheid om (tussen)producten te delen met betrokken en belanghebbende partijen en hen in staat te stellen directe feedback te geven. In het huidige proces wordt dit als een risico beschouwd, omdat het precedenten kan scheppen in het licht van de Wob. Transparantie wordt dan ervaren als een beperking van de ruimte voor interne beleidsopvattingen.

Accepteren en toepassen van transparantie als uitgangspunt vereist dat het proces, de afwegingen die daarin gemaakt zijn en de keuzes die daaruit voortvloeien, stelselmatig en gestructureerd gedocumenteerd worden. Het voorbereid zijn op vragen vermindert namelijk de dreiging die van openheid uitgaat. Bovendien kan openheid vragen en kritiek bij voorbaat afwenden. De Belastingdienst heeft goede ervaringen met proactieve openheid bij bijvoorbeeld het melden van verstoringen op de homepage van de website, bij het publiceren van dossiers over (ook gevoelige) onderwerpen op de website⁷¹⁷ en in woordvoeringslijnen.⁷¹⁸ Of en op welke wijze deze lijn doorgezet kan worden naar conceptwetgeving is ten minste de moeite van het onderzoeken waard.

716 Verslag van drie workshops op de negende mini-conferentie van de Expertisegroep BRM d.d. 17 november 2017 bij DUO Groningen (niet gepubliceerd).

717 <https://over-ons.belastingdienst.nl>, zie bijvoorbeeld de thema's 'ICT op orde' en 'Investeringsagenda Belastingdienst'.

718 Zie bijvoorbeeld de communicatie van de Belastingdienst rond de nominatie voor de Big Brother Awards 2017, <https://over-ons.belastingdienst.nl/het-belang-van-privacy/> en <https://twitter.com/Belastingdienst/status/940600317221142528>.

Het algemeen heersende idee is dat wetgevingstrajecten zich niet of moeilijk laten plannen.⁷¹⁹ Door de grote hoeveelheid actoren met eigen belangen en prioriteiten kan niet meer dan een indicatie worden gegeven voor de duur van een wetgevingsproject. Dit geldt te meer als sprake is van een wet in formele zin, omdat de Kamers hun eigen agenda bepalen en altijd de mogelijkheid bestaat dat een wetsvoorstel de eindstreep niet haalt. Meer dan het bewaken van de voortgang lijkt vanuit dat perspectief niet reëel.

In het rapport ‘Niet overhaast, maar wel vlug’ werden voorstellen gedaan om tot strakere planning van wetgevingstrajecten te komen, onder meer door het opstellen van departementale en rijksbrede wetgevingsprogramma’s met duidelijke prioriteiten (waaraan ook echt de hand wordt gehouden) en het gebruik van een geautomatiseerd wetgevingsvoortgangssysteem.⁷²⁰ Dit sluit aan bij de LegOps-gedachte, maar om dit verder te brengen is – als vierde randvoorwaarde – een andere invulling van het begrip *planning* nodig, waarin dit geen synoniem meer is voor het stellen van harde en objectieve deadlines, maar voor een reële inschatting van wat realiseerbaar is in een afgebakende periode (de sprint). Deze inschatting wordt gemaakt door het afzetten van de zwaarte van blokken werk tegen ervaringsgegevens voor andere werkzaamheden, op basis van Scrum-hulpmiddelen. Vervolgens is van belang dat teamleden zich aan de planning houden, tijdig signaleren als dit onverhoopt niet lukt en evalueren wat aan het realiseren van het (tussen)product in de weg heeft gestaan, zodat daarvan kan worden geleerd. De procesbegeleider van het team speelt een belangrijke rol bij het bewaken en realiseren van de planning.

Kaders, ondersteuning en opleiding

Behalve randvoorwaarden op het gebied van cultuur en organisatie zijn er ook meer ‘harde’ randvoorwaarden om te komen tot wendbare wetgeving.

Een eerste randvoorwaarde betreft de *aanpassing van de bestaande kaders* voor het maken van wetgeving (proces en product) in het Draaiboek voor de regelgeving, de Aanwijzingen voor de regelgeving en het IAK. Het Draaiboek gaat uit van een lineaire of waterval aanpak van wetgevingsprojecten, waarin de stappen volgtijdelijk worden gezet.⁷²¹ Een nieuwe stap wordt gestart als de vorige is afgerond. Het IAK is ingericht aan de hand van zeven vragen die bij de voorbereiding van wetgeving aan de orde moeten komen. De ICT-uitvoeringsaspecten zijn (pas) opgenomen in vraag 7, bij het in kaart brengen van de gevolgen van de gekozen oplossing voor het desbetreffende beleidsprobleem.⁷²² In het Draaiboek en het IAK zou in elk geval voor de fase van ambtelijke voorbereiding de nieuwe, iteratieve en multidisciplinaire aanpak uitgewerkt moeten worden.

719 Zie Draaiboek voor de regelgeving, nr. 6.

720 Zie https://www.kcwj.nl/sites/default/files/121019_Bijlage3.pdf.

721 Zie ook Voermans (1998, p. 293-294).

722 Lokin & Riezebos (2012, p. 9) plaatsen ook kanttekeningen bij de volgorde.

Per 1 januari 2018 is de tiende wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving in werking getreden.⁷²³ Dit is een integrale herziening van de Aanwijzingen, waarin ook enkele wijzigingen zijn doorgevoerd die inspelen op de relatie tussen wetgeving en ICT. Het zou echter wenselijk zijn om de Aanwijzingen nog meer ‘technologiegedreven’ te maken. In bijlage F is een analyse van de nieuwe Aanwijzingen opgenomen vanuit het perspectief van afstemming van wetgeving op digitale uitvoering. Daarbij worden voorstellen gedaan voor aanpassing en aanvulling op punten waar zij – mede in het licht van de analyses in hoofdstuk 3 en 4 – nog tekort schieten.

Om het ICT-aspect ook bij toekomstige wijzigingen van Draaiboek en Aanwijzingen goed te kunnen meenemen, verdient het aanbeveling om bij het beheer daarvan ook meer multidisciplinair te werken. Een volledige LegOps-aanpak is hiervoor niet nodig, maar betrokkenheid van experts uit de uitvoering bij de teams die wijzigingen van deze instrumenten voorbereiden, is wel gewenst.

In paragraaf 5.3 en paragraaf 5.4.2.3 is de ondersteuning beschreven die nodig is voor wendbaar wetgeven, als onderdeel van een LegOps *toolchain*. Een tweede randvoorwaarde is het realiseren van een voor wetgeving essentiële applicatie: een wetseditor die de in paragraaf 5.3 beschreven functionaliteit bevat. Daarbij ligt een LegOps-aanpak wel voor de hand: ontwikkelen in *sprints* waarin kleine stukken functionaliteit worden uitgewerkt, in een team waarin alle betrokkenen een plaats hebben, en met constante tests door en feedback van gebruikers.

Een derde randvoorwaarde betreft *opleiding*, zowel aan universiteiten als in postdoctorale opleidingen aan de Academie voor wetgeving en overheidsjuristen. De relatie tussen wetgeving en ICT zoals beschreven in dit onderzoek verdient een expliciete plaats heeft in deze opleidingen, gelet op de omvang van digitale uitvoering en het belang van een juiste vertaling van wetgeving naar specificaties daarvoor.⁷²⁴

In opleidingen ICT-recht aan de universiteiten ligt de nadruk meer op de vraag hoe technische ontwikkelingen in de samenleving gereguleerd moeten worden, bijvoorbeeld wat betreft gegevensbescherming of wat betreft privaatrechtelijke aspecten,

723 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-69426.html>.

724 Zie ook Peters (2016, p. 443): “The distance between ICT technology and practitioners of Law is frightening and it does not seem to decrease if one regards the curricula of the Dutch Schools of Law. Most Dutch law schools seem to ignore the potential impact of technology on the tasks that are part of their profession and could be automated in the near future.”

In het rapport *Maak waar!* dat de ambtelijke Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid opstelde in opdracht van de Minister van BZK, wordt gepleit voor een structureel digitaal opleidingsprogramma voor ambtenaren, naar analogie van de Academie voor wetgeving en de Academie voor Rijksfinanciën en economisch beleid (Kamerstukken II 2016/17, 26 643, nr. 460, bijlage, p. 55). Aan deze aanbeveling van de studiegroep wordt vanuit het Ministerie van BZK (CIO Rijk) gevolg gegeven door oprichting van een Rijksacademie voor digitalisering en informatisering overheid (RADIO).

Van Oostrom-Streep (2016) constateert dat technologische ontwikkelingen – gelet op hun impact voor de juridische beroepen – ten algemene meer aandacht zouden moeten krijgen in universitaire juridische opleidingen. In de voorstellen die Niemeijer & Kraan (2018) doen voor inrichting van opleidingen voor wetgevings- en overheidsjuristen komt dit aspect niet prominent naar voren.

zoals contracten en intellectuele eigendom. Bij rechtsinformatica ligt de nadruk veelal op het gebruik van technologie in de uitoefening van juridische werkzaamheden, met een accent op toepassing van kunstmatige intelligentie, logica en het geformaliseerd weergeven van kennis.⁷²⁵ Ook in handboeken over (inleiding tot) het recht en over wetgeving heeft de relatie tussen wetgeving en digitale wetsuitvoering nog geen structurele plaats.

Ontwikkeling van modules ten behoeve van universitaire of postdoctorale opleidingen op het gebied van staats- en bestuursrecht of wetgevingsleer en substantiële aandacht hiervoor in handboeken over inleiding tot het recht of over wetgeving zijn van groot belang om kennis en bewustzijn bij wetgevings- en overheidsjuristen te bevorderen en de gewenste multidisciplinaire samenwerking mogelijk te maken.

Omgekeerd is het ook van belang dat beleidsmakers en ICT-ontwikkelaars (architecten, informatieanalisten, programmeurs) – in elk geval bij de (rijks)overheid – kennis vergaren over grondslagen van het recht en de rechtsstaat, formele en materiële structuur van wetgeving en het wetgevingsproces.⁷²⁶ Ook hiervoor zouden modules ontwikkeld moeten worden, ten behoeve van onderwijs aan universiteiten en (interne) overheidsopleidingen, eventueel in te passen in al bestaande opleidingen.⁷²⁷

Fasering

Al vanaf de jaren '80 zijn – zoals beschreven in paragraaf 5.3.1 – aanzetten gedaan voor computerondersteuning bij wetgeving ofwel *legimatica*, mede met het oog op het realiseren van een betere aansluiting tussen wetgeving en ICT. Voermans benadrukte in dat licht al in 1998 de urgentie van veranderingen in het wetgevingsproces.⁷²⁸ De in hoofdstuk 2 beschreven voorbeelden laten zien dat ook de uitvoeringspraktijk al geruime tijd zoekt naar mogelijkheden om dichter bij het wetgevingsvuur te komen, ter verbetering van de digitale uitvoerbaarheid van wetgeving. Het realiseren van wettelijke veranderingen blijkt echter weerbarstig; ook de integrale aanpak die het programma Legis voor ogen stond heeft uiteindelijk niet tot de beoogde fundamentele innovatie in wetgeving (product en proces) geleid.

Een belangrijke randvoorwaarde is een *fasering* die tot een beheerste verandering leidt en waarin een nieuwe stap steeds wordt gezet op basis van aantoonbare waarde voor de betrokken actoren. Dat ondersteunt het draagvlak bij de betrokkenen, zowel aan de top als op de werkvloer. In feite komt het hier neer op het toepassen van de LegOps-aanpak op de beoogde verandering zelf. Een eerste fase zal gericht moeten

725 Zie ook Lodder & Oskamp (2002, p. 2). In de Engelse versie van dit boek (2006, p. 3) wordt dit onderscheid mooi verwoord met de begrippen *IT law* en *IT for lawyers*.

726 Hierover ook Herman Tjeenk Willink, De 'verbestuurlijking' van de rechterlijke macht en het mislukken van het KEI-project, in *Nederlands Juristenblad*, 2018/18, p. 1275.

727 Zie bijvoorbeeld de master course Rule governance aan het Leibniz Center for Law van de Universiteit van Amsterdam (<http://www.leibnizcenter.org/information/education>) en de master Engineering and Policy Analysis aan de Faculteit Techniek, Bestuur en Management van de TU Delft (<https://www.tudelft.nl/en/education/programmes/masters/engineering-and-policy-analysis/msc-engineering-and-policy-analysis/>).

728 Voermans (1998, p. 294).

zijn op het in kaart brengen van beschikbare toepassingen en lopende initiatieven, zodat een beeld ontstaat van de witte vlekken die nog ingevuld moeten worden. In vervolg daarop wordt in samenspraak met alle betrokkenen een werkvoorraad (*product backlog*) opgesteld en worden prioriteiten bepaald. Op basis daarvan worden *sprints* gedefinieerd waarin door multidisciplinaire teams items (toepassingen, werkwijzen) worden uitgewerkt die onderdeel gaan uitmaken van de LegOps *toolchain*.⁷²⁹ Hoewel de fasering met alle betrokkenen bepaald zal moeten worden, is een duidelijk opdrachtgeverschap voor de in elke fase te realiseren resultaten van groot belang in een agile aanpak. Zoals eerder aangegeven wordt dat opdrachtgeverschap bij voorkeur vervuld door één persoon of functionaris, eventueel namens een aantal belanghebbenden. Gelet op de relatie met het algemeen wetgevingsbeleid ligt het voor de hand dat de Minister van J&V als (politieke) opdrachtgever functioneert en dat dit opdrachtgeverschap gemandateerd wordt aan de directeur WJZ van dit ministerie. In het reguliere interdepartementale overleg van directeuren wetgeving en juridische zaken kan prioriteitsstelling en selectie van door multidisciplinaire teams in sprints op te pakken onderwerpen plaatsvinden.

5.4.3 Veranderingen in de parlementaire behandeling van wetgeving

5.4.3.1 Inleiding

De positie van het parlement in het wetgevingsproces wordt over het algemeen als een gegeven beschouwd. In enkele kabinetsnota's in het kader van het algemeen wetgevingsbeleid zijn veranderingen geopperd in parlementaire werkwijzen, maar in de bestaande staatsrechtelijke context konden deze niet meer zijn dan een basis voor overleg met de beide Kamers. De meeste ideeën betroffen versnelling van het wetgevingsproces,⁷³⁰ door het beperken van het aantal rondes in de schriftelijke behandeling van wetsvoorstellen,⁷³¹ door verruiming van delegatiemogelijkheden,⁷³² of door het stroomlijnen van voorhangprocedures. De vraag is echter of de door technologie gedreven omgeving waarin wetgeving landt, niet ook gevolgen zou moeten hebben voor de rol en positie van de Staten-Generaal als medewetgever. Dit om de eerder geschetste technologische rationaliteit een duidelijke plaats te geven in het wetgevingsproces. In deze paragraaf wordt een aantal mogelijke veranderingen in het parlementaire wetgevingsproces beschreven dat logisch samenhangt met de hiervoor geschetste andere

729 Dit was ook de beoogde aanpak van het programma Legis. De eerste fase, het in kaart brengen van de bestaande situatie in het wetgevingsproces, is neergeslagen in het rapport Zo maken wij wetten (Janssen e.a., 2010).

730 Zie ook paragraaf 5.2 en daar opgenomen bronvermeldingen van het kabinetsstandpunt Voortvarend wetgeven (1993) en het rapport Niet overhaast, maar wel vlug (2001).

731 Naar aanleiding van de nota Voortvarend wetgeven is het uitgangspunt van schriftelijke behandeling in één ronde doorgevoerd bij de Tweede Kamer, maar niet bij de Eerste Kamer.

732 Wat betreft van implementatie van EU-regelgeving, zie Kamerstukken II 1998/99, 26 200 VI, nr. 65, Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VI, F (tweede herdruk) en in noot 536 vermelde motie Jurgens en discussie bij de behandeling van het wetsvoorstel Omgevingswet.

werkwijze bij de ambtelijke voorbereiding van wetgeving. Door die samenhang en doordat zij de bestaande staatsrechtelijke verhoudingen in het wetgevingsproces nog ongemoeid laten, lijkt het reëel om deze parallel aan veranderingen in de ambtelijke fase van het wetgevingsproces, te realiseren. Gelijk oplopen is ook wenselijk; als vernieuwingen in de beide fasen van het wetgevingsproces op elkaar aansluiten, zullen zij allicht effectiever zijn.

Meer fundamentele veranderingen in de parlementaire fase van het wetgevingsproces, die ook de positie van de Staten-Generaal kunnen raken en dus staatsrechtelijke implicaties hebben, vergen nader onderzoek. Aangezien dit onderwerp de scope van dit onderzoek overstijgt, wordt daarvoor een onderzoeksvraag geformuleerd.

5.4.3.2 Veranderingen voor de kortere termijn

Gebruik van de wetseditor

Het opstellen van wetgeving met behulp van een wetseditor zoals beschreven in paragraaf 5.3 biedt de mogelijkheid dat in elke fase van het wetgevingsproces – naast de teksten van wijzigingen zoals we die nu kennen – een doorlopende tekst beschikbaar is van de wet zoals deze na aanneming van de wijzigingen gaat luiden. De wens hier toe is met name door de Eerste Kamer meermalen geuit, vanwege de ontoegankelijkheid van (complexe) wijzigingswetten.⁷³³

Om deze mogelijkheid optimaal te benutten, zou het gebruik van een wetseditor niet beperkt moeten blijven tot de voorbereiding van wetsvoorstellen op de ministeries, maar zou deze ook ingezet moeten worden bij de parlementaire behandeling, zowel door de ministeries als door de (ondersteuning van) de Tweede en Eerste Kamer.

Wijzigingen worden in die fase dan niet meer aangebracht via het opstellen van nota's van wijziging of amendementen waarin wijzigingsopdrachten zijn uitgeschreven en het handmatig verwerken van die documenten, maar via het direct doorvoeren van de wijzigingen in de doorlopende tekst van de doelwet.⁷³⁴

Het Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer houdt nu een zogenoemde *bijtekst* bij, een geconsolideerde versie van het ingediende wetsvoorstel waarin nota's van wijziging en amendementen verwerkt zijn.⁷³⁵ Dat is bewerkelijk en als het voorstel een wijzigingswet betreft, bestaat daarmee nog geen overzicht van de wijzigingen in de doorlopende tekst van de doelwet. Het gebruiken van een wetseditor die in elke stap van het proces voorziet in een doorlopende tekst is doelmatiger en beperkt de kans op fouten. Op basis van de in de doorlopende tekst aangebrachte wijzigingen kunnen de documenten door de wetseditor overigens ook (geautomatiseerd) in de gebruikelijke vorm worden gegenereerd. Ook het tonen van in de tekst van het wetsvoorstel aangebrachte annotaties zou in deze fase kunnen worden ondersteund.

Het meest efficiënt zou zijn om een beveiligde digitale samenwerkingsruimte te creëren waarin de wetseditor beschikbaar is en waarin medewerkers van zowel de minis-

⁷³³ Zie noot 622.

⁷³⁴ De te wijzigen wet, zie paragraaf 5.3.3.2.

⁷³⁵ Zie Draaiboek voor de regelgeving, nr. 62.

teries als de Tweede Kamer een wetgevingsdossier kunnen redigeren. Daarbij hoort een voorziening voor authenticatie en autorisatie, zodat alleen bevoegde personen toegang hebben. De generieke diensten DigiD-OP en CAM, die zijn ontwikkeld voor authenticatie en autorisatie bij het digitaal aanleveren van te publiceren documenten in het kader van de Wet elektronische bekendmaking, zouden hiervoor kunnen worden ingezet.⁷³⁶ Daarnaast moet voorzien worden in beperking van rechten om te muteren in documenten, afhankelijk van de fase in het wetgevingsproces waar ze bij horen. Redactie van een amendement moet bijvoorbeeld strikt voorbehouden zijn aan Kamerleden of hun ambtelijke ondersteuning.⁷³⁷ Ook moet in de geconsolideerde tekst steeds zichtbaar zijn van welke actor een wijziging afkomstig is. Daarmee wordt eerbiediging van de bestaande staatsrechtelijke verhoudingen tussen regering enerzijds en parlement als medewetgever anderzijds verzekerd.

In 2008 heeft het Leibniz Center for Law van de Universiteit van Amsterdam (in samenwerking met het Oostenrijkse parlement en de Universiteit van Bologna) onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van inzet van een wetseditor in de parlementaire fase van wetsbehandeling in het kader van het project SEAL.⁷³⁸ Op basis daarvan zijn editors getest bij de Tweede Kamer en de Oostenrijks en Italiaanse parlementen, onder meer voor het genereren van amendementen op basis van in een doorlopende tekst aangebrachte wijzigingen. In Nederland heeft dit onderzoek geen zichtbaar gevolg gekregen, maar in Europa en ook daarbuiten lopen nog verschillende (onderzoeks)trajecten op dit terrein, onder meer op basis van de standaard Akoma Ntoso.⁷³⁹ In het Verenigd Koninkrijk zijn inmiddels op die standaard gebaseerde wetseditors beschikbaar voor het redigeren, amenderen en publiceren van wetgeving door de verschillende actoren in het wetgevingsproces, inclusief de parlementen van het VK en Schotland. Afspraken over de (verantwoordelijkheid voor) het gebruik hiervan zijn vastgelegd in een *memorandum of understanding* waarbij zowel de parlementen zelf als de Office of the Parliamentary Counsel en de Office of the Scottish Parliamentary Counsel (waar wetsvoorstellen worden voorbereid) partij zijn.⁷⁴⁰ Deze ervaringen kunnen worden betrokken bij (door)ontwikkeling van een generieke wetseditor voor het hele wetgevingsproces (van eerste concept tot consolidatie), die ook het parlementaire proces ondersteunt.⁷⁴¹

736 <http://www.koop.overheid.nl/producten/officiële-elektronische-publicaties/vraag-en-antwoord/vragen-over-digid-voor-burgers-en#3>.

737 Hiervoor kan worden aangehaakt bij reguliere functionaliteit in *workflow management* systemen. Deze worden bij verschillende ministeries gebruikt voor de interne stukkenstroom en bevatten een systeem voor differentiatie toegangsrechten.

738 Zie <http://www.leibnizcenter.org/previous-projects/seal> en Kamerstukken I 2010/11, 32 500, F, p. 3.

739 Bijvoorbeeld de ontwikkeling van de Lime-editor (Universiteit van Bologna, <http://lime.cirsfd.unibo.it/>) en het LEOS-project (<https://joinup.ec.europa.eu/solution/leos-open-source-software-editing-legislation>). Zie over Akoma Ntoso paragraaf 2.5.2.2.

740 Zie <http://www.legislation.gov.uk/projects/drafting-tool> en http://www.legislation.gov.uk/pdfs/projects/MoU_final.pdf.

741 Volgens de in paragraaf 5.4.2.4 beschreven aanpak voor realisering van een LegOps *toolchain*.

Waarborgen bij toenemende transparantie

De beschikbaarheid van doorlopende teksten van wetgeving op elk moment in het wetgevingsproces kan leiden tot (vrees voor) *inconvenient knowledge*.⁷⁴² de transparantie die dit creëert kan ertoe leiden dat discussies tussen regering en parlement niet meer primair gaan over de door de regering voorgestelde wijzigingen, maar over de integrale doelwet. Dat kan het wetgevingstraject compliceren en vertragen, en dat is precies het tegenovergestelde van wat nagestreefd wordt. Om dit dilemma te vermijden, zouden waarborgen gecreëerd moeten worden voor een gelijkwaardige positie van regering en parlement en voor behoud van wederzijds vertrouwen tussen partijen. Dat zou kunnen doordat regering en parlement – bij monde van de Minister van J&V als verantwoordelijke voor de wetgevingskwaliteit⁷⁴³ en de voorzitters van de beide Kamers der Staten-Generaal – afspraken maken over de werkwijze bij de schriftelijke en mondelinge behandeling van wetsvoorstellen. Hierbij kan gedacht worden aan:

1. De gedachtewisseling bij de schriftelijke en mondelinge behandeling van een (wijzigings)wetsvoorstel richt zich op de door de regering voorgestelde (wijzigings) teksten en door de Tweede Kamer ingediende amendementen, niet op de zichtbare onderdelen van de wet die geen voorwerp van wijziging zijn.
2. In geval gedurende de behandeling in de Tweede Kamer door het inzicht in de doorlopende teksten naar voren komt dat het wetsvoorstel omissies of technische onvolkomenheden bevat, dan worden die in het aanhangige wetsvoorstel meege-nomen. De bewindspersoon dient daartoe een nota van wijziging in. Als dit zich voordoet bij behandeling in de Eerste Kamer dient de regering een novelle in. Naar gelang de aard van de gebreken kan de bewindspersoon ook een toezegging doen aan de Tweede of Eerste Kamer om deze in een volgende wijziging van de doelwet of in een verzamelwetsvoorstel mee te nemen.⁷⁴⁴
3. Wensen ten aanzien van onderwerpen in de doelwet die geen onderdeel uitmaken van het wijzigingswetsvoorstel kunnen tijdens de behandeling worden ingebracht door middel van een motie; desgevraagd kan de bewindspersoon daarover ook een toezegging doen. De bewindspersoon reageert conform de gebruikelijke procedu-res op een motie of toezegging.

742 Zie Lokin & Riezebos (2012, p. 15).

743 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wetgeving/kwaliteit-wetten-en-regels>. Onder het kabinet Rutte III is dit onderwerp toebedeeld aan de Minister voor Rechtsbescherming (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/10/26/portefeuilleverdeling-kabinet-rutte-iii>).

744 Dit wijkt niet af van de huidige praktijk, al zijn er geen documenten op grond waarvan deze kan worden geverifieerd. Dat geen documentatie vindbaar is, sluit aan bij de bevindingen van Borman over de nauwelijks gecodificeerde praktijk rond nota's van verbetering (2006(b)). Zie over het type verzamelwetten dat hier aan de orde is eveneens Borman (2006(a)). Ook Veerman (2012, p. 91) gaat kort in op herstel van fouten die in de wetgevingsprocedure zijn ontstaan.

Dergelijke afspraken zouden kunnen worden opgenomen in de Handleiding behandeling wetsvoorstel van de Tweede Kamer⁷⁴⁵, in het Reglement van Orde van de Eerste Kamer en in het Draaiboek voor de regelgeving.⁷⁴⁶

Toepassing van richtlijnen voor structurering van parlementaire vervolgstukken

In paragraaf 5.3.2.2 is aandacht besteed aan de mogelijkheden om de parlementaire geschiedenis van wetten en toelichtingen bij andere typen regelingen beter toegankelijk te maken via wetten.nl. Een duidelijke en consistente structuur van deze stukken is daarvoor een belangrijke randvoorwaarde, omdat het daarmee mogelijk wordt om bepaalde paragrafen of tekstpassages te koppelen aan het artikel(onderdeel) waarop zij betrekking hebben. Zoals gezegd is een schrijfwijzer opgesteld met richtlijnen voor het structureren van toelichtende stukken die op de ministeries worden geconcipeerd, zij het dat deze nog niet worden toegepast.⁷⁴⁷ Naast het zorgen voor implementatie van die richtlijnen, ligt het in de rede ze uit te breiden naar parlementaire vervolgstukken zoals (voorlopige en nadere) verslagen en toelichtingen bij amendementen, zodat deze ook op artikelniveau ontsloten kunnen worden in wetten.nl.⁷⁴⁸ In bijlage G is bij wijze van voorbeeld een versie van de schrijfwijzer opgenomen die is uitgebreid naar richtlijnen over het structureren van parlementaire vervolgstukken die door (leden van) de Tweede en Eerste Kamer worden opgesteld.

Om te zorgen dat de richtlijnen effect sorteren, zou het wenselijk zijn afspraken te maken met (de ondersteuning van) de Tweede en Eerste Kamer over toepassing ervan. Ook hier kan het initiatief – zowel voor uitbreiding van de schrijfwijzer als voor afspraken met de Tweede en Eerste Kamer over toepassing in parlementaire vervolgstukken – bij de Minister van J&V liggen, in het licht van zijn verantwoordelijkheid voor de wetgevingskwaliteit. De afspraken zouden kunnen worden opgenomen in de Handleiding behandeling wetsvoorstel van de Tweede Kamer en het Reglement van Orde van de Eerste Kamer. Concreet betekent dit een bepaling in deze documenten waarin wordt vastgelegd dat teksten conform de richtlijnen worden gestructureerd. Voor de ministeries kan een dergelijke bepaling worden opgenomen in de Aanwijzingen voor de regelgeving. Ar 7.18, over vormgeving van de nota naar aanleiding van het verslag, biedt hiervoor een goed aanknopingspunt. Deze aanwijzing zou dan moeten worden afgestemd op toepassing van de richtlijnen en worden verbreed naar indeling van alle parlementaire vervolgstukken van zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer.⁷⁴⁹

⁷⁴⁵ https://www.tweedekamer.nl/over_de_tweede_kamer/reglement_tweede_kamer.

⁷⁴⁶ Bijvoorbeeld in nr. 82, waarin nu de controle van de eindtekst van het wetsvoorstel is beschreven. Deze controle is bij het werken met een wetseditor waarin gedurende het proces steeds een eindtekst en doorlopende tekst beschikbaar zijn, niet meer nodig.

⁷⁴⁷ Zie paragraaf 5.3.2.2.

⁷⁴⁸ In sommige gevallen wordt inmiddels gebruik gemaakt van nummering van (geparafraseerde) vragen en antwoorden in een nota naar aanleiding van het verslag of memorie van antwoord. Zie bijvoorbeeld de in noot 536 genoemde memorie van antwoord bij het wetsvoorstel Omgevingswet. Ar 7.18 noemt de mogelijkheid hiertoe (zie bijlage F).

⁷⁴⁹ Op verankering van de richtlijnen over de indeling van toelichtingen bij regelingen in de Aanwijzingen voor de regelgeving is in paragraaf 5.3.2.2 ingegaan.

Ook hier geldt overigens (net zoals voor het redactieproces van wetgeving op de ministeries) dat het op deze wijze structureren van teksten een goed begin is, maar dat met toepassing van een wetseditor waarin toelichtende teksten direct gekoppeld kunnen worden aan de bij behorende (wijzigingen in) artikelen,⁷⁵⁰ nog beter kan bijdragen aan kenbaarheid van de parlementaire geschiedenis. Dit ondersteunt de wenselijkheid om ook in de parlementaire fase gebruik te maken van een wetseditor.

Opleiding

Net zoals voor beleidsmakers en wetgevingsjuristen, is voor Kamerleden, fractie-medewerkers en medewerkers van de ondersteuning van de beide Kamers kennis over ICT onontbeerlijk om het werk goed te kunnen doen. Deze kennis stelt hen in staat de juiste vragen te stellen over wetsvoorstellen met een ICT-component en om de door de regering verstrekte informatie over digitale uitvoerbaarheid te duiden. Eventuele specifieke opleidingsbehoeften voor deze doelgroep, zouden meegenomen moeten worden bij de ontwikkeling van opleidingsmodules zoals hiervoor beschreven. Daarbij moet worden bezien in welk verband deze opleidingen het beste gerealiseerd kunnen worden (aanhaken bij bestaande aanbieders of eigen voorzieningen).

5.4.3.3 Veranderingen voor de langere termijn

Met de hiervoor beschreven maatregelen en afspraken kan op korte termijn een bijdrage worden geleverd aan meer wendbare wetgeving. Ze ondersteunen de efficiency en transparantie in het wetgevingsproces en verbeteren het inzicht in de betekenis van wetgeving ten behoeve van de omzetting naar specificaties voor digitale uitvoering.

Om de technologische rationaliteit een zelfstandige plaats te geven in de parlementaire fase van het wetgevingsproces is echter een meer fundamentele bezinning nodig op de interactie tussen regering en parlement in het wetgevingsproces.

Hoe deze verandering eruit zou moeten zien en tot stand gebracht kan worden vraagt nader onderzoek. Dat zou kunnen aansluiten op het onderzoek van de Staatscommissie parlementair stelsel of andere onderzoeken naar *digital democracy*,⁷⁵¹ omdat voor een goed functionerende parlementaire democratie niet alleen van belang is hoe de verhouding tussen vertegenwoordigende lichamen en burgers is ingericht en functioneert, maar ook de verhouding tussen de (mede)wetgevende en de uitvoerende macht. Het onderzoek van de Staatscommissie is met name gericht op het eerste, meer 'externe' aspect, en op digitalisering voor zover het dat aspect raakt. Het tweede, meer 'interne' aspect verdient aandacht omdat het bepalend is voor de mate waarin toepassing van wetgeving tot rechtmatige en rechtvaardige beslissingen leidt en het effect sorteert dat daarmee beoogd is, ofwel voor de (ervaren) legitimiteit van het overheidsoptreden.

In een vervolgonderzoek naar dit tweede, 'interne' aspect zou de centrale vraag moeten zijn hoe de multidisciplinaire en iteratieve LegOps-aanpak kan worden door-

⁷⁵⁰ Zie paragraaf 5.3.2.2.

⁷⁵¹ Zie paragraaf 5.4.1.

getrokken naar de fase van parlementaire behandeling van wetgeving. Of omgekeerd geformuleerd: hoe de parlementaire behandeling een integraal onderdeel kan worden van de keten van beleid, wetgeving en uitvoering.

Deze vraagstelling kan de indruk wekken dat een (meer) monistische verhouding tussen Kamer en regering nagestreefd wordt, terwijl de afgelopen jaren juist is gepleit voor het versterken van het dualisme tussen Tweede Kamer en regering. De gebondenheid van regeringsfracties in de Kamer aan een regeerakkoord beperkt potentieel al de ruimte voor een echt zelfstandig oordeel over wetsvoorstellen. Het nog nauwer gezamenlijk optrekken zou de notie van machtscheiding – waarbij regering en Staten-Generaal als twee gelijkwaardige staatsorganen hun bevoegdheden uitoefenen – verder kunnen vervagen.⁷⁵²

Het perspectief van waaruit de vraag beantwoord moet worden, is echter juist dat van het parlement als gelijkwaardige en actieve medewetgever. De afgelopen jaren is meermaals geconstateerd dat met name in de Tweede Kamer de nadruk (te) sterk ligt op de controlerende taak en dat hij het belang van zijn medewetgevende taak miskent of zelfs verwaarloost.⁷⁵³ Het voorkómen van problemen in de digitale uitvoering van wetgeving (inclusief uit de hand lopende ICT-projecten) vereist juist een actieve en kritische opstelling van de Kamers bij de behandeling van wetsvoorstellen, ten gunste van het achteraf ter verantwoording roepen van bewindslieden naar aanleiding van (berichten in de media over) misstanden en incidenten.

In de aangehaalde literatuur zijn verschillende voorstellen gedaan voor versterking van de positie van met name de Tweede Kamer als medewetgever. Voorbeelden zijn versterking van het commissiestelsel, invoering van een speciale vaste commissie voor de wetgeving,⁷⁵⁴ en het meer gebruik maken van hoorzittingen of voorbereidende plenaire debatten.⁷⁵⁵ Deze voorstellen kunnen als inspiratiebron dienen voor het uit te voeren onderzoek naar versterking van de positie van de Tweede Kamer ten aanzien van het ICT-aspect van wetgeving. Zonder op uitkomsten daarvan vooruit te willen lopen, kan gedacht worden aan het opnemen van ICT-deskundigen in de ondersteuning van de vaste commissies of het instellen van een speciale vaste commissie voor ICT-vraagstukken. Deze commissie moet het werk van de vaste commissies niet overnemen, maar kan wel een toets verrichten op ICT-aspecten, ten behoeve van de inbreng door de vaste commissie aan wie het wetsvoorstel is toebedeeld. Andere optie is het structureel houden van een hoorzitting of technische briefing,⁷⁵⁶ waarin het

752 Zie hierover Bovend'Eert (2003, p. 51-52).

753 Zie Bovend'Eert (2003), Rosenthal (2003), De Jong & Kummeling (2009) en Bovend'Eert & Broeksteeg (2010, p. 29). Zie ook de in paragraaf 5.4.1. aangehaalde probleemverkenning van de Staatscommissie parlementair stelsel. Veerman (2012, p. 95-96) nuanceert deze kritiek; in zijn beleving is hoogstens sprake van minder *juridische* aandacht bij voor wetgeving bij de Tweede Kamer.

754 Bovend'Eert (2003, p. 53-56), Bovend'Eert & Broeksteeg (2010, p. 35-37) en de in paragraaf 5.2.2 al aangehaalde Van Poelje (1974, p. 66).

755 Rosenthal (2003, p. 77).

756 Artikelen 29 en 42 RvO TK. Zie ook Handleiding behandeling wetsvoorstel, p. 5-6 (https://www.tweedekamer.nl/over_de_tweede_kamer/reglement_tweede_kamer).

multidisciplinaire team dat het wetsvoorstel heeft voorbereid een toelichting geeft op de inrichting of aanpassing van voor de uitvoering benodigde ICT-voorzieningen (inclusief de aansluiting tussen wetgeving en ICT) en het te volgen realisatietraject. Daarbij zou bezien moeten worden wat de mogelijkheden zijn om bij wetgeving met ingrijpende ICT-consequenties (zoals stelselherzieningen die gepaard gaan met realisatie van geheel nieuwe ICT-systemen) met dergelijke overleggen niet te wachten tot een compleet wetsvoorstel is ingediend, maar ze al te houden over uitgewerkte onderdelen van de wetgeving. Dat kan de Tweede Kamer ook meer grip geven op details die uiteindelijk naar lagere regelgeving worden gedelegeerd.⁷⁵⁷ Daarnaast kan het in bredere zin een oplossing bieden voor de (al oude) problematiek van gelijk oplopende wetgeving en inrichting van de uitvoering (ook zonder ICT), die het parlement voor voldoende feiten kan plaatsen omdat de wetgeving niet meer tegen te houden is zonder grote (financiële) consequenties voor de uitvoering.⁷⁵⁸

Onderdeel van het onderzoek zal uiteraard ook moeten zijn wat veranderingen in het wetgevingsproces betekenen voor de positie van de Eerste Kamer. Uitgaande van het tweekamerstelsel met de huidige verhoudingen tussen Tweede en Eerste Kamer, zou de Eerste Kamer moeten aansluiten op ontwikkelingen in de Tweede Kamer. Dat betekent dat de Eerste Kamer wetsvoorstellen primair blijft beoordelen op rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.⁷⁵⁹ Om deze taak voor digitale uitvoerbaarheid goed te kunnen vervullen, zou dit meer moeten zijn dan een marginale toets op wat de regering hierover te berde heeft gebracht. Versterkte aandacht voor dit aspect in de Tweede-Kamerbehandeling is hierbij behulpzaam, maar daarnaast is versterking van de eigen ICT-deskundigheid van de Eerste Kamer (zowel van leden als ondersteuning) wenselijk.

De hier besproken onderzoeksvraag richt zich met name op de organisatie en samenwerking in het parlementaire wetgevingsproces. Een vraag van wat andere orde, die niettemin in het onderzoek betrokken zou moeten worden, is of in het licht van het toenemende belang van de technologische rationaliteit andere wetgevingsvormen nodig en mogelijk zijn. De wetgever heeft steeds vaker moeite om het tempo van ontwikkelingen op dit vlak (maar ook op economische en cultureel gebied) bij te benen.⁷⁶⁰ Gebruik van aanbouwwetgeving (waarin onderwerpen in tranches worden uitgewerkt),⁷⁶¹ kaderwetgeving (met delegatiemogelijkheden die flexibiliteit bieden maar ook ruimte voor inspraak van de medewetgever)⁷⁶² en techniekonafhankelijke formu-

757 De Jong & Kummeling (2009, p. 75).

758 Zie hierover de nota *Wetgeving en uitvoering*. De positie van de Staten-Generaal bij wetgeving-projecten die een vroegtijdige voorbereiding van de uitvoering vergen (Kamerstukken II 1996/97, 25 428, nr. 1) en Konijnenbelt (1998).

759 Deze door de Eerste Kamer gehanteerde criteria zijn ontleend aan <https://www.eerstekamer.nl/begrip/toetsingscriteria>.

760 Verhey & Aal (2017, p. 267).

761 Zie Lokin & Zandbergen (2014) hierover in verband met wetgeving voor de generieke digitale infrastructuur.

762 Verhey & Aal (2017, p. 268). Het gebruik van kaderwetgeving bij onderwerpen met een zware ICT-component werd overigens al genoemd in Zuurmond e.a. (1994, p. 156). Inspraak voor de medewetge-

lering van wetgeving⁷⁶³ zouden hiervoor een oplossing kunnen bieden. Ook bruikbare experimenteerimte in wetgeving mag hierbij niet onbenoemd blijven, zowel om te onderzoeken op welke wijze nieuwe (technologische) ontwikkelingen kunnen bijdragen aan sturing en gedragsbeïnvloeding (in het licht van de ‘klassieke’ technisch- en sociaalwetenschappelijke rationaliteit), als om bruikbaarheid van nieuwe technologie bij de uitvoering van wetgeving te beproeven (in het licht van de ‘nieuwe’ technologische rationaliteit).⁷⁶⁴ Zij vereisen nieuwe kaders in het wetgevingsbeleid, zowel voor regering als parlement. Dit zou – ook weer naar analogie van de systeemontwikkeling – kunnen worden beschouwd als een *wetgevingsarchitectuur* waarin ontwerpprincipes worden uitgewerkt in nieuwe ontwerpkenmerken en ontwerpstandaarden die ruimte geven aan technologische ontwikkelingen.⁷⁶⁵ Wendbare wetgeving is een daarin belangrijk ontwerpprincipe. Een actieve rol van het parlement bij het invullen van deze kaders past bij een gelijkwaardige positie als medewetgever.

5.5 Beschouwing

In het eerste deel van dit hoofdstuk stond de vraag centraal naar de mogelijkheden van toepassing van het taalmodel en wetgevingsvocabulaire en van *linked data* bij het ontwerpen van wetgeving, ter verduidelijking van de betekenis ten behoeve van de vertaalslag naar digitale uitvoering. Er is een beschrijving gegeven van de functionaliteit die daarvoor nodig is en verkend is in welke bestaande applicaties deze ‘ingebouwd’ zou kunnen worden. De functionele beschrijvingen zijn op technische haalbaarheid getoetst door ontwikkelaars van de applicaties waarin zij geïmplementeerd zouden kunnen worden. Voor de toepassing van het taalmodel is een demoversie gemaakt in Author-E, waarop enkele van de opgenomen voorbeeldschermen zijn gebaseerd. Een en ander laat zien dat toepassing van taalmodel en vocabulaire en van *linked data* bij de redactie van wetgeving (inclusief toelichtingen en parlementaire vervolg-

ver betekent overigens niet direct een voorhangprocedure, gelet op de nadelen die daaraan verbonden zijn (zie bv. De Jong & Kummeling, p. 74).

763 In zijn advies over het wetsvoorstel voor de Wet digitale overheid wijst de Raad van State erop dat het de voorkeur zou verdienen om voorzieningen die waarschijnlijk langere tijd zullen blijven bestaan (zoals MijnOverheid) bij naam te noemen in de wet, in plaats van te kiezen voor moeilijk begrijpelijke, abstracte termen en uitwerking daarvan in gedelegeerde wetgeving. Vooral nog is de abstracte benadering in het wetsvoorstel gehandhaafd (Kamerstukken II 2017/18, 34 972, nr. 4, punt 6). De vraag of en hoe concreetheid en abstractie verenigd kunnen worden ten behoeve van techniekonafhankelijkheid blijft echter relevant.

764 Zie over de behoefte aan en mogelijkheden voor vernieuwing van het wetgevingsbeleid op het gebied van experimenten Jacobs (2018). Ook de preadviezen 2018 voor de Nederlandse Vereniging voor Wetgeving hadden dit thema als onderwerp en bevatten bruikbare aanknopingspunten voor zo’n vernieuwing (<https://www.nederlandseverenigingvoorwetgeving.nl/preadviezen/>), deze verschijnen in het najaar van 2018 in boekvorm).

765 Programmaplan Legis (p. 21-22, te vinden via <https://rijksoverheid.archiefweb.eu/#archive>). Het begrip wetgevingsarchitectuur werd overigens al gebruikt door Hirsch Ballin (1984), maar dan voor de gewenste logische ordening en samenhang tussen bepalingen in een wet en over grenzen van wetten heen.

stukken) praktisch haalbaar is. Daarbij moet wel worden aangetekend dat deze instrumenten alleen van invloed zullen zijn op toekomstige wetgeving. Met het oog daarop is het van belang dat zij niet alleen worden ingezet bij het redigeren van wijzigingsregelingen, maar ook van geheel nieuwe regelingen. De eerder door het Ministerie van J&V gerealiseerde wetseditor ondersteunt alleen het redigeren van wijzigingsregelingen. Als deze weer in productie genomen zou worden of als andere partijen dergelijke editomgevingen zouden willen aanbieden, dan zouden deze functionaliteit voor het ontwerpen van nieuwe regelingen moeten bevatten.

Ook bij toepassing van de instrumenten op alle nieuwe wetgeving zal sprake zijn van een – in ICT-termen – omvangrijke *legacy*, te weten het bestaande regelingenbestand dat nog niet op deze manier verrijkt is.⁷⁶⁶ Die legacy kan in de eerste plaats worden aangepakt door bestaande wetgeving alsnog te verrijken met behulp van de genoemde LinkeXtractor. Dat zou ‘training’ van de LinkeXtractor vragen, zodat deze naast structurelementen (verwijzingen naar artikelen, rechterlijke uitspraken e.d.) ook inhoudelijke elementen in wetgeving en daaraan gerelateerde bronnen (betekenisrelaties) kan herkennen. Daarbij moet aangetekend worden dat volledig geautomatiseerde verrijking van teksten niet te realiseren zal zijn, omdat het plaatsen van begrippen in een specifieke context toch mensenwerk blijft.

In de tweede plaats kunnen toepassingen worden ontwikkeld die gebruikers in staat stellen om in bestaande informatieobjecten in wetten.nl en officiëlebekendmakingen.nl (artikelen en artikelonderdelen, toelichtingen, parlementaire vervolgstukken) links aan te brengen met relevante verwijzingen naar inhoudelijke elementen. Dat sluit nog meer aan bij de gedachte achter het *semantic web*, waarin gebruikers in feite met elkaar bepalen wat relevante informatie is.

Beschrijving van de mogelijkheden en de (technische) voorzieningen die nodig zijn voor het verrijken van het bestaande regelingenbestand valt buiten het bestek van dit onderzoek, maar biedt uitdagende perspectieven voor een vervolg. Een zo’n uitdaging is bijvoorbeeld het ontbreken van vocabulaires voor de training van de LinkeXtractor. Deze zouden kunnen worden gecreëerd met inzet van kunstmatige intelligentie technieken zoals *machine learning*, zij het dat het expliciet maken van bepaalde impliciete relaties in wetgeving waarschijnlijk voorlopig (ook) nog mensenwerk blijft.⁷⁶⁷ In dat licht zal er ook emplooi zijn voor annotatie van wetgeving met de in dit onderzoek beschreven aanpak.

Bij het verrijken van het wetten.nl en officiëlebekendmakingen.nl door gebruikers ligt de uitdaging naar verwachting met name in het creëren van acceptatie van de *wisdom of the crowd* door (wetgevings)juristen, zonder dat sprake is van een autoriteit die vooraf vaststelt of aangebrachte verwijzingen juist zijn.

766 Ook als gekozen zou worden voor een start met toepassing van de instrumenten in bepaalde wetgevingsdomeinen, zoals gesuggereerd in paragraaf 1.1, zal de legacy omvangrijk zijn.

767 Zie het voorbeeld in paragraaf 5.3.2.1 van de relatie tussen de term verzoek en artikel 4:2 Awb in artikel 24c Akw.

Soortgelijke uitdagingen doen zich ook voor bij het realiseren van een wezenlijk andere vorm van samenwerking in het wetgevingsproces, als onderdeel van de keten van beleid, wetgeving en uitvoering. Dit aspect stond centraal in het tweede deel van dit hoofdstuk.

Agile werkmethode uit de software- en ICT-ontwikkeling bieden aanknopingspunten voor zo'n andere werkwijze, hiertoe samengebracht in een *LegOps*-aanpak voor wendbaar wetgeven. Mits een aantal randvoorwaarden wordt vervuld op met name het terrein van cultuur en organisatie, kan deze werkwijze in de ambtelijke fase van voorbereiding van wetgeving bijdragen aan wendbare wetgeving, ofwel een volwaardiger plaats voor de technologische rationaliteit in het proces en een betere aansluiting tussen wetgeving en uitvoering in een digitale omgeving.

In de fase van de parlementaire behandeling van wetgeving lijkt op dit punt voor de kortere termijn winst te behalen door uitbreiding van gebruik van een wetseditor naar die fase. Om in de parlementaire fase structureel tot wendbare wetgeving te komen, zou een herbezinning op de verhouding tussen regering en parlement in het wetgevingsproces wenselijk zijn. Daarvoor is nader onderzoek nodig, dat goed zou aansluiten op lopend onderzoek op het terrein van *digital democracy*.

6 Bevindingen en vooruitblik

*Wel wil ik de pleitbezorger zijn van een nieuwe doordenking van onze wetgevingsprocessen tegen de achtergrond van de huidige ICT-ontwikkelingen. De waarden verbonden met die processen en de problemen waarmee de besluitvorming over wetgeving wordt geconfronteerd laten nu eenmaal geen afwachtendheid of onverschilligheid toe.*⁷⁶⁸

6.1 Inleiding

In de hoofdstukken 3 tot en met 5 is een strategie beschreven voor het verbeteren van de vertaalslag van wettelijke regels naar specificaties voor ICT-systemen bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid. Deze strategie richt zich 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 bepaalde taken relevante wettelijke regels en een andere samenwerking tussen actoren in het wetgevingsproces.

In hoofdstuk 1 is de context voor dit onderzoek geschetst, te weten de voortgaande digitalisering van de uitvoering van wettelijke taken van uitvoeringsorganisaties bij de rijksoverheid. Door de massaliteit van hun uitvoeringsprocessen is de inzet van ICT – in dit boek aangeduid als *digitale uitvoering* – onmisbaar geworden.

Om de continue stroom van nieuwe wetgeving goed en snel te kunnen implementeren in ICT-systemen zetten zij nieuwe manieren van systeem- en softwareontwikkeling in, zoals regelgebaseerd werken, regelbeheersing of *business rule management*. In dit onderzoek is hiervoor de term *kennisgebaseerd werken* gehanteerd. Het begrip *kennis* geeft aan dat gaat om een samenstel van bedrijfsregels en gegevens. Die kennis vloeit voor het grootste deel voort uit wetgeving en uitvoeringsbeleid (beleidsregels, interne werkinstructies, handboeken e.d.). Met deze benadering beogen uitvoeringsorganisaties de wendbaarheid van hun ICT-systemen en daarmee van de 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 en geautomatiseerd omgezet kan worden in executeerbare specificaties. Een methode voor het beter kenbaar maken van de betekenis van wetgeving die aan die specificaties ten grondslag ligt, ontbreekt echter nog.

In hoofdstuk 2 zijn vier concrete toepassingen van kennisgebaseerd werken bij de Belastingdienst en de IND beschreven. Als vijfde voorbeeld is aandacht besteed aan een domeinoverstijgende toepassing hiervan bij standaardisatie van financiële verantwoordingen, *Standard Business Reporting*. Wat daarbij opvalt is dat het opstellen van

768 Voermans (1998, p. 294).

kennismodellen nog niet structureel plaatsvindt op basis van een systematische analyse en interpretatie van de wetgeving. Waar dit wel gebeurt, zijn geen hulpmiddelen voor eenduidige interpretatie van de wetgeving beschikbaar. Ook is er vrijwel nooit directe betrokkenheid van wetgevingsjuristen die de onderliggende wetgeving gemaakt hebben. De beoogde strategie 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, en een proces waarvan het ontwerp van de digitale uitvoering integraal onderdeel uitmaakt.

Wetgeving is gestructureerd wat vormelementen betreft (hoofdstukken, paragrafen, artikelen, artikelonderdelen e.d.), maar wat inhoud betreft bevat zij veel ambiguïteiten en impliciete relaties die de vertaalslag naar digitale uitvoering bemoeilijken. De vraag is dan ook of 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.

Daarvoor moet ook gezien worden hoe de werelden van wetgevingsjuristen en systeemontwerpers bij elkaar gebracht kunnen 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 – gesproken kan worden van een zelfstandige technologische rationaliteit in het besluitvormingsproces – nog niet altijd op waarde geschat. De volgende vraag is dan ook hoe met een andere manier van samenwerken tussen de verschillende partijen in het wetgevingsproces de kloof tussen taal en techniek overbrugd kan worden en de technologische rationaliteit volwaardige plaats kan krijgen in het proces.

De centrale onderzoeksvraag valt uiteen in vijf deelvragen. In de volgende twee paragrafen worden de bevindingen bij het beantwoorden van de deelvragen beschreven. In de slotparagraaf worden bij wijze van voortuitblik een aantal aanpalende onderwerpen geadresseerd en vragen voor mogelijk vervolgonderzoek geformuleerd.

6.2 Beantwoording van de eerste drie deelvragen

De eerste drie deelvragen betreffen het verduidelijken van de betekenis van wetgeving en van de relaties tussen onderdelen van wetgeving. Hierna wordt per deelvraag op de bevindingen ingegaan.

1. *Kan op basis van analyse van de structuur en formulering van wetgeving een taalmodel worden gecreëerd waarmee juridische concepten in wetgeving eenduidig herkenbaar gemaakt kunnen worden?*

In hoofdstuk 3 is aan de hand van de Aanwijzingen voor de regelgeving en literatuur een analyse gemaakt van de formele en materiële structuur van wetgeving vanuit het perspectief van de uitvoeringspraktijk. De formele structuur betreft vormelementen van wetgeving (hoofdstukken, paragrafen, artikelen etc.) en delegatiebepalingen daarin. De formele structuur is voor de uitvoering vooral van belang omdat zij inzicht geeft in de voor de uit te voeren taken relevante wettelijke regels.

De materiële structuur betreft inhoudelijke elementen zoals rechtsnormen en de elementen waaruit zij zijn opgebouwd. Zij bepaalt wat de uit te voeren taken inhouden: welke rechten en plichten hebben burger en overheid ten opzichte van elkaar, welke bevoegdheden kunnen hierin verandering brengen, welke gegevens worden daarbij gebruikt? De analyse maakt zichtbaar dat soorten rechtsnormen (gedrags- en bevoegdheidsnormen, hulpnormen) door elkaar heen lopen in wetgeving; een artikel- (onderdeel) bevat soms elementen van verschillende soorten normen. Dit is op zich geen bezwaar; de aard van de rechtsnorm – is een norm te kwalificeren als gedragsnorm of bevoegdheidsnorm – is van minder belang voor de uitvoeringspraktijk. Wel is het essentieel om goed inzicht te hebben in de structuur van de rechtsnorm, omdat de elementen waaruit deze is opgebouwd bepalend zijn voor de te nemen beslissingen. Daarom is die structuur verder uitgediept voor wat betreft rechten, plichten en bevoegdheden en voor wat betreft gegevens en processen.

Voor de uitwerking van rechten, plichten en bevoegdheden is aangehaakt bij de *fundamental legal relations*-benadering van Hohfeld en variaties die daarop ontwikkeld zijn, onder meer ten behoeve van *requirements engineering*. Daarbij is vooral gebruik gemaakt van werk van Van Kralingen en Breaux, en daarnaast van Van Doesburg & Van Engers en van Nijssen e.a.⁷⁶⁹ Voor de uitwerking van gegevens en processen is aangehaakt bij de DEMO-methode van Dietz voor het in samenhang ontwerpen van bedrijfsprocessen en ICT-systemen.⁷⁷⁰

De resultaten van de analyses in hoofdstuk 3 zijn in hoofdstuk 4 samengebracht in een zogenoemd *taalmodel* waarmee elementen in wetgeving die juridische concepten uitdrukken, van een verklarend *label* voorzien kunnen worden. Het aanbrengen van

769 Van Kralingen (1995 en 1997), Breaux (2009), Van Engers & Van Doesburg (2018) en Nijssen e.a. (2018).

770 Dietz (1996 en 2012).

de labels wordt aangeduid als *annoteren*. Het taalmodel is toegepast op onder meer bepalingen uit formele en materiële belastingwetgeving, vreemdelingenwetgeving, burgerlijk recht en strafrecht. Daaruit blijkt dat het taalmodel meerwaarde heeft voor zowel het verduidelijken van de betekenis van wetgeving voor de vertaling naar digitale uitvoering, als voor de wetgevingsjurist zelf. Bij het opstellen van wetgeving kan het bijdragen aan onderlinge afstemming en standaardisatie.

Toepassing van het taalmodel laat ook de beperking ervan zien: een juiste interpretatie van wetgeving vereist ook samenhangend inzicht in toelichtende documenten bij de desbetreffende bepalingen en fijnmaziger inzicht in relaties tussen (elementen van) van rechtsnormen. Deze bevindingen komen terug bij de beantwoording van deelvraag 3.

2. Kan op basis van annotatie van wetgeving aan de hand van het taalmodel een bruikbaar wetgevingsvocabulaire worden gegenereerd van verschijningsvormen van juridische concepten?

Op basis van de met het taalmodel geannoteerde bepalingen is handmatig een opzet voor een *wetgevingsvocabulaire* gemaakt, dat inzicht geeft in de formuleringen die in verschillende (onderdelen van) wetgeving voor een element uit het taalmodel worden gebruikt. Het gebruik van een gewone tekstverwerker stelt grenzen aan de samenstelling van het vocabulaire; kwalificaties zoals homoniem of synoniem, of onderlinge relaties tussen begrippen en formuleringen, kunnen daarin nog niet zichtbaar worden gemaakt. Daarnaast heeft het vocabulaire bij een beperkt aantal geanalyseerde wetsartikelen al een zodanige omvang dat dit de informatieve functie beperkt. Daarom is specifieke functionaliteit nodig waarmee in geannoteerde wetgeving selecties gemaakt kunnen worden, op grond waarvan een deelvocabulaire voor een bepaald domein of een bepaald element (of beide) samengesteld kan worden. Om te zorgen dat zowel wetgevingsjuristen als uitvoerders hiervan gebruik kunnen maken, zou deze functie te zijner tijd als zoekmogelijkheid in wetten.nl opgenomen moeten worden. In hoofdstuk 5 is dit geconcretiseerd.

3. Kan met toepassing van linked data bij de redactie van wetgeving het inzicht in de voor digitale uitvoering van een bepaalde taak relevante wettelijke regels en het inzicht in toelichtingen en parlementaire geschiedenis worden verbeterd?

In hoofdstuk 2 is de infrastructuur beschreven die het project LIDO heeft gerealiseerd voor het met behulp van de techniek van *linked data* leggen van relaties tussen (onderdelen) van wetgeving en daaraan gerelateerde documenten, zoals toelichtingen, parlementaire geschiedenis, jurisprudentie en literatuur. In hoofdstuk 4 is geïllustreerd dat toepassing van dit concept bij de redactie van wetgeving het inzicht in de betekenis en relaties voor de gebruikers op een aantal punten kan verbeteren.

In de eerste plaats kunnen met linked data 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) gedefini-

eerd 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 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. Op dit moment kan in wetten.nl alleen worden verwezen naar complete dossiers met Kamerstukken over wetsvoorstellen, of naar Staatsbladen en Staatscouranten voor toelichtingen bij amvb's en ministeriële regelingen. Op basis van het onderzoek van Van Opijnen naar toegankelijkheid van rechterlijke uitspraken⁷⁷¹ is een zogenoemde *LinkeXtractor* ontwikkeld die verwijzingen naar structurelementen (artikelen, ECLI-nummers e.d.) in teksten kan opsporen en van een hyperlink naar het desbetreffende informatieobject in wetten.nl of op rechtspraak.nl kan voorzien. Deze zou ook ingezet kunnen worden voor het opsporen van verwijzingen naar artikelen en artikelonderdelen in de parlementaire geschiedenis, zodat de desbetreffende passages rechtstreeks kunnen worden gekoppeld aan het artikel waar zij over gaan. Het resultaat daarvan zou vooralsnog echter beperkt zijn, als gevolg van het feit dat toelichtingen en parlementaire stukken relatief weinig verwijzingen naar artikelen bevatten.

Het fijnmaziger ontsluiten van toelichtingen en parlementaire stukken in wetten.nl vereist dus een consistente en duidelijke structurering van de toelichtende stukken, met zoveel mogelijk expliciete verwijzingen naar artikelen en artikelonderdelen. Hiervoor is al een schrijfwijzer beschikbaar; verwijzing hiernaar in de Aanwijzingen voor de regelgeving en afspraken met de ondersteuning van de beide Kamers der Staten-Generaal zijn wenselijk om te zorgen dat deze ook echt toegepast gaat worden. Daarnaast zou het wenselijk zijn om met een specifieke wetseditor de relaties tussen artikelen en toelichtende teksten al bij het redigeren van de wetgeving te leggen, zodat dit niet alleen afhankelijk is van inzet van de LinkeXtractor achteraf. De wetgevingsjurist heeft immers nog steeds het beste inzicht in de samenhang tussen regeling en toelichting. De mogelijkheden hiervoor komen aan de orde bij beantwoording van de vierde deelvraag.

6.3 Beantwoording van de vierde en vijfde deelvraag

De vierde en vijfde deelvraag betreffen de veranderingen die nodig zijn in het wetgevingsproces om toepassing van taalmodel, wetgevingsvocabulaire en linked data zo goed mogelijk te laten bijdragen aan een wendbare wetgeving. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen het *juridische wetgevingsproces* en het *bestuurlijk-politieke wetgevingsproces*. Het juridische wetgevingsproces betreft het proces zoals dat in Grondwet, organieke wetten en reglementen van orde formeel is geregeld. De beoogde ver-

771 Van Opijnen (2014).

anderingen daarin zien met name op ondersteuning bij de redactie van wetgeving. Het bestuurlijk-politieke wetgevingsproces betreft het proces zoals dat door de actoren wordt ge- en beleefd, op grond van hun rol en positie en gedreven door daarmee samenhangende belangen en rationaliteiten. De veranderingen daarin zien met name op de samenwerking tussen actoren in verschillende fasen van het proces. Ook hier wordt per deelvraag ingegaan op de bevindingen.

4. Welke ondersteuning is nodig in het juridische wetgevingsproces om het taalmodel, het wetgevingsvocabulaire en linked data te kunnen toepassen?

In hoofdstuk 5 is een functionele beschrijving gegeven van de applicaties waarmee toepassing van taalmodel, vocabulaire en linked data bij de redactie van wetgeving ondersteund zouden kunnen worden. Daarbij is voortgeborduurd op bestaande toepassingen voor documentmanagement en de door het Ministerie van Justitie ontwikkelde wetseditor. Een en ander is getoetst op technische haalbaarheid door ontwikkelaars van applicaties waarin de functionaliteit ondergebracht zou kunnen worden en voor het toepassen van het taalmodel is een demoversie gemaakt in Author-E. Uit een en ander blijkt dat verrijking van de regelingsteksten met de beschreven toepassingen realiseerbaar is.

Door het toepassen van taalmodel, vocabulaire en linked data bij de redactie van wetgeving worden echter alleen verrijkingen aangebracht in nieuw op te stellen regelingen; de bestaande wetseditor is bovendien alleen gericht op het opstellen van wijzigingsregelingen. Met beperking van de toepassing tot nieuwe (wijzigings)wetgeving zal het zeer lang duren voordat een substantieel deel van het totale regelingenbestand van annotaties en betekenisrelaties is voorzien. De *legacy* in het bestaande regelingenbestand kan worden aangepakt door inzet van de eerdergenoemde LinkeXtractor. Deze zou dan moeten worden 'getraind' op het herkennen van begrippen, zodat ook betekenisrelaties kunnen worden gelegd naar de artikelen waarin die begrippen zijn gedefinieerd of uitgewerkt. Omdat de LinkeXtractor geen context kan herkennen, zal het resultaat echter nooit dekkend zijn.

Om zo veel mogelijk toekomstige regelingen van annotaties en relaties te kunnen voorzien, is het dan ook wenselijk om bij de redactie van wetgeving structureel gebruik te gaan maken van wetseditors die geschikt zijn voor het redigeren en annoteren van zowel wijzigingsregelingen als geheel nieuwe regelingen.

5. Welke veranderingen zijn nodig in het bestuurlijk-politieke wetgevingsproces om een multidisciplinaire samenwerking te realiseren in de fase van ambtelijke voorbereiding van wetgeving, en om de technologische rationaliteit een eigen plaats te geven in de fase van parlementaire behandeling van wetgeving?

Wendbaar wetgeven vereist niet alleen beschikbaarheid van een aanpak en ondersteunende applicaties, maar ook daadwerkelijk breed gebruik daarvan. Een analyse van rapporten uit de afgelopen tien jaar over ambtelijke en parlementaire voorbereiding van wetgeving en over het verloop van ICT-projecten bij de overheid laat zien dat

bij het streven naar verbeteringen in de relatie tussen wetgeving en ICT vooral een procedurele en instrumentele benadering is gevolgd. Wezenlijke veranderingen heeft dat niet te weeg gebracht. Opvallend is ook dat de in 2017 gestarte Staatscommissie parlementair stelsel de vraag naar de invloed van digitalisering alleen aan de orde stelt in de verhouding parlement en burgers, niet in de verhouding tussen wetgevende en uitvoerende macht.

In het tweede deel van hoofdstuk 5 is geanalyseerd wat nodig en mogelijk is om de veranderingen te bewerkstelligen in het bestuurlijk-politieke wetgevingsproces die bijdragen aan een wendbare wetgeving. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen de ambtelijke fase en de parlementaire fase van het proces.

Voor de ambtelijke voorbereiding van wetgeving is inspiratie geput uit drie werkmethoden die in de software- en systeemontwikkeling zijn geïntroduceerd om wendbaarheid te realiseren en zich daar inmiddels bewezen hebben, te weten Scrum, Lean en DevOps. Deze zijn samen te vatten onder de noemer *agile*, 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 tot een aanpak die – naar analogie met de DevOps-aanpak in softwareontwikkeling – 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.

Gelet op de beperkte impact van maatregelen die de afgelopen jaren zijn genomen om in het wetgevingsproces een nauwere relatie met de (digitale) uitvoering te bewerkstelligen, zal een aantal randvoorwaarden vervuld moeten worden om de transitie naar LegOps te realiseren. Deze randvoorwaarden betreffen in de eerste plaats *organisatie* en *cultuur*: breed draagvlak bij management en medewerkers, transparantie als *default* en een andere benadering van planning van wetgevingsprojecten.

In de tweede plaats zal geïnvesteerd moeten worden in verankering van de iteratieve en multidisciplinaire aanpak in de bestaande *kaders* voor het wetgevingsproces (Draaiboek en Aanwijzingen voor de regelgeving, IAK). Daarnaast zijn investeringen nodig in *ondersteuning* voor het proces van redactie van wetgeving, die aansluiten op toepassingen die in de uitvoering gebruikt worden voor het maken van specificaties. Idealiter vormt het product van de ene schakel de grondstof voor het werk van de volgende schakel in de keten, waarmee een zogenoemde *toolchain* ontstaat voor het hele proces, van wet in wording tot wet in werking.

Een zeer belangrijke randvoorwaarde is *opleiding*: verandering vereist kennis en vaardigheden. De verbinding tussen wetgeving en ICT zou een vast onderdeel moeten worden van opleidingen aan universiteiten en de Academie voor wetgeving en overheidsjuristen. Omgekeerd zou geïnvesteerd moeten worden in opleiding van beleids-

medewerkers en ICT-ontwikkelaars over grondslagen van het recht, formele en materiële structuur van wetgeving en het wetgevingsproces.

De laatste randvoorwaarde betreft een *fasering* die uitgaat van een beheerste verandering, waarbij een nieuwe stap steeds gezet wordt op basis van aantoonbare voordelen voor de betrokken actoren van de voorgaande.

Voor de parlementaire fase is een onderscheid gemaakt tussen kortere en langere termijn. Voor de kortere termijn is een aantal concrete veranderingen beschreven dat logisch samenhangt met de beoogde andere werkwijze in de ambtelijke voorbereiding van wetgeving. Een eerste verandering is het invoeren van een wetseditor bij de *ondersteuning* van de beide Kamers, zodat de voordelen daarvan – beschikbaarheid van doorlopende teksten van de gewijzigde regeling in het hele proces en van aangebrachte annotaties – optimaal worden benut.

In de tweede plaats zouden *afspraken* tussen parlement en regering nodig zijn om wederzijds betrouwbare partners te zijn en blijven. Deze afspraken zouden met name moeten gaan over wat wel en geen onderwerp van gesprek is bij de behandeling van een wetsvoorstel. Dit als remedie tegen wat kan worden aangeduid als *inconvenient knowledge*: transparantie van doorlopende wetteksten kan leiden tot discussie over zaken die geen onderwerp van de beoogde wetswijziging zijn. Dat is een potentiële belemmering voor de besluitvorming en kan allicht weerstand tegen de gewenste veranderingen oproepen.

Een derde verandering betreft *opleiding*: ook bij Kamerleden en de ondersteuning van de beide Kamers moet kennis over ICT worden vergroot om de ICT-component in voorliggende wetgeving goed te kunnen beoordelen en daarover de juiste vragen te stellen in de gedachtewisseling met de regering.

Om de technologische rationaliteit een volwaardige plaats te geven in de parlementaire behandeling van wetgeving is ook een meer fundamentele bezinning nodig op de interactie tussen regering en parlement in het wetgevingsproces. De invloed van digitalisering op de democratie wordt vooralsnog vooral vanuit het perspectief van de verhouding tussen burger en vertegenwoordigende lichamen benaderd. Voor een goed functionerende parlementaire democratie is echter ook de verhouding tussen (mede)wetgevende en uitvoerende macht van belang, omdat deze bepalend is voor de legitimiteit van het overheidsoptreden: de mate waarin toepassing van wetgeving tot rechtmatige en rechtvaardige beslissingen leidt en het effect sorteert dat daarmee beoogd is. In dit licht zou onderzoek moeten worden verricht naar de vraag hoe de LegOps-aanpak zou kunnen worden doorgetrokken naar de parlementaire behandeling van wetgeving, ofwel hoe de parlementaire behandeling een integraal onderdeel van de keten van beleid, wetgeving en uitvoering zou kunnen worden. Dit moet uiteraard niet leiden tot versterking van het monisme, maar juist de positie van het parlement als gelijkwaardige en actieve medewetgever bevorderen. Dit is te meer van belang omdat de medewetgevende taak van met name de Tweede Kamer regelmatig onderwerp van kritische beschouwingen is. Voorstellen die de afgelopen jaren in de

literatuur zijn gedaan voor het versterken van de medewetgevende rol van het parlement kunnen als inspiratiebron dienen voor dit onderzoek.

Naast onderzoek naar organisatie en samenwerking in het wetgevingsproces zou ook onderzoek wenselijk zijn naar andere wetgevingsvormen die het mogelijk maken technologische ontwikkelingen goed te accommoderen, zonder afbreuk te doen aan het primaat van de wetgever. Dat vereist nieuwe kaders voor zowel regering als parlement, uit te werken in – naar analogie van de systeemontwikkeling – een *wetgevingsarchitectuur* met wendbare wetgeving als belangrijk ontwerpprincipe.

6.4 Conclusie en vooruitblik

De bevindingen uit het onderzoek laten zien dat reële – dat wil zeggen technisch en organisatorisch realiseerbare – mogelijkheden bestaan om in wetgeving rekening te houden met digitale uitvoering daarvan door uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid, zowel wat betreft product als wat betreft proces.

Het taalmodel, wetgevingsvocabulary en de toepassing van linked data vormen een samenhangende set gereedschappen, gericht op het wetgevingsproduct:

- Het taalmodel helpt de wetgevingsjurist om wetgeving sluitend te formuleren en de uitvoeringspraktijk om die wetgeving te vertalen naar juiste specificaties voor digitale uitvoering.
- Het wetgevingsvocabulary biedt de uitvoeringspraktijk inzicht in diversiteit in wetgeving en de wetgevingsjurist inzicht om die diversiteit te verminderen.
- Toepassing van linked data zorgt voor inzicht in het ‘web’ van wetgeving en gerelateerde documenten ten behoeve van inzicht in toepasselijke regels en in betekenis.

Methode uit de systeem- en softwareontwikkeling bieden aanknopingspunten voor een andere manier van samenwerken in het wetgevingsproces die kan bijdragen aan betere aansluiting tussen wetgeving en digitale uitvoering.

Om toepassing van de gereedschappen en een andere manier van (samen)werken te realiseren is echter een aantal flinke veranderingen nodig en moet een aantal randvoorwaarden worden vervuld. Het initiëren, coördineren en (mee) realiseren van die veranderingen is een opgave voor het algemeen wetgevingsbeleid, waarbij logischerwijs een aanpak wordt gevolgd zoals ook beoogd is voor het wetgevingsproces zelf: iteratief en multidisciplinair, met een duidelijk opdrachtgeverschap. Dit ten behoeve van het realiseren van wendbare wetgeving die een wendbare digitale uitvoering ondersteunt, en de wetgever in staat stelt zijn systeembeheerfunctie te vervullen. Hoewel de beschreven aanpak (zowel wat betreft product als proces) zich leent voor toepassing op alle wetgeving, zou hiermee kunnen worden begonnen in wetgevingsdomeinen waar (massale) digitale uitvoering dominant is, zoals fiscaliteit en sociale zekerheid.

In dit onderzoek naar de mogelijkheden voor innovatie in wetgeving en wetgevingsproces is er voor gekozen de behoeftes en wensen van de uitvoeringspraktijk

centraal te stellen. Die keuze leidt tot een in de ogen van sommige lezers wellicht tamelijk instrumentele benadering van het wetgevingsproces. Het is echter geenszins de bedoeling om (staatsrechtelijke) waarden en waarborgen in het wetgevingsproces ondergeschikt te maken aan de positie van de uitvoeringsorganisatie en haar ICT-systemen. Wel blijkt uit de relatieve stabiliteit van het wetgevingsbeleid op dit onderwerp sinds 1991 dat de bestaande staatsrechtelijke verhoudingen innovatie in wetgeving en wetgevingsproces niet vanzelfsprekend maken. Om wetgeving en wetgevingsproces daadwerkelijk meer in lijn te brengen met een verregaand gedigitaliseerde overheid en samenleving, is het nodig buiten de gevestigde kaders te denken.

Een nieuwe manier van wetgeven die daaruit voortkomt, brengt nieuwe vraagstukken met zich die nader onderzoek vergen. Een van die vraagstukken, over de verhouding tussen de (mede)wetgevende en uitvoerende macht, is in de vorige paragraaf geadresseerd. Onderzoek hiernaar sluit aan op de aandacht voor vraagstukken rond digitalisering en democratie en zou in het verlengde daarvan moeten worden opgepakt.

Een tweede vraagstuk dat ook in paragraaf 6.3 is genoemd en nader onderzoek verdient, is de behoefte aan wetgevingsvormen die wendbare wetgeving ondersteunen.

Een derde vraagstuk betreft de betekenis voor de rechtsvinding van het verrijken van de teksten van regelingen op basis van het taalmodel. In hoofdstuk 3 is aandacht besteed aan de verschillende interpretatiemethoden die de rechter ten dienste staan indien de regels die op de desbetreffende zaak toegepast moeten worden niet duidelijk zijn. De in hoofdstuk 4 beschreven aanpak met taalmodel en wetgevingsvocabulary is gepositioneerd als een aanvullende interpretatiemethode, specifiek voor digitale uitvoering van wetgeving. Deze helpt de uitvoerder om de betekenis van wettelijke regels zo precies mogelijk te duiden, zodat zij uiteindelijk geformaliseerd kunnen worden tot specificaties en softwarecode voor digitale diensten en processen die in overeenstemming zijn met die wettelijke regels.

De annotaties die met behulp van deze aanpak in wetgeving worden aangebracht, zullen in de geconsolideerde teksten in *wetten.nl* ook zichtbaar zijn voor de rechter. De vraag is of hij daaraan ook gebonden is bij toepassing van de regels in een bepaalde zaak. In mijn optiek kan van gebondenheid van de rechter aan de annotaties geen sprake zijn, zoals ook toelichtingen of parlementaire geschiedenis geen bindende kracht hebben.⁷⁷² De rechter kan zijn zelfstandige oordeelsvorming niet ontnomen worden; daarmee zou de onafhankelijkheid van de rechtspraak in het geding zijn en rechtsbescherming een lege huls worden.

Ook voor de rechter kan verduidelijking van de betekenis van wetgeving met behulp van het taalmodel echter een nuttige aanvullende interpretatiemethode opleveren, net zoals voor de uitvoering. Het belang voor de rechter kan nog versterkt worden als dit gecombineerd wordt met toepassing van linked data om relaties te leggen tussen specificaties voor ICT-systemen (beslisregels, algoritmen) en de wettelijke grondslagen daarvan. Het toekomstperspectief is dan dat de wetstechnische informatie op

⁷⁷² Zie ook Zijlstra (2016, p. 4-5) en Borgers (2016, p. 22 en 25).

wetten.nl niet meer alleen verwijzingen naar andere regelgeving en jurisprudentie bevat, maar ook naar beslisregels die op het desbetreffende artikel zijn gebaseerd. Dit kan de rechter helpen om de juistheid en rechtmatigheid van geautomatiseerde besluiten te beoordelen. Een rol voor de wetgever vooraf bij het waarborgen van rechtsbescherming bij geautomatiseerde besluitvorming door transparantie en traceerbaarheid van beslisregels en algoritmen ligt mijns inziens meer voor de hand dan het inrichten van controle achteraf.⁷⁷³

Wat hiervan zij, een antwoord op de vraag of wendbare wetgeving in feite leidt tot rechtsbescherming *by design* (omdat beslissingen steeds aantoonbaar in lijn zijn met de wettelijke regels) en wat de invloed daarvan is op rechtsvinding door de rechter, valt binnen het bestek van dit onderzoek niet ten gronde te geven. Deze vragen verdienen – naast die naar de staatsrechtelijke implicaties – 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.

773 Bovens (2003, p. 86-87), Van Eck (2018, p. 434). In antwoord op Kamervragen over het proefschrift van Van Eck stelt de Staatssecretaris van BZK: “In het wetgevingsproces moet de overheid zorgen dat de traceerbaarheid tussen wetgeving en computerinstructies zo goed mogelijk geregeld is.” (Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 1612).

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 wetgevingsvocabulary 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, wetgevingsvocabulary 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, vocabulary 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.

Summary

A large part of Dutch legislation is implemented through IT systems. Due to the massiveness that large government agencies have to deal with, the use of ICT to perform their statutory tasks – further referred to as *digital execution* – has become indispensable. In order to implement the continuous flow of new legislation quickly and efficiently in their IT systems, they introduce various new methods of systems development, summarized under the heading *knowledge-based working*. The essence of this approach is that knowledge from legislation (rules, data, process steps), required for automated decision making, is no longer ‘locked up’ in the system, but is shaped into knowledge models outside the system, forming the basis for modular IT services to execute processes. In doing so government agencies aim to increase the agility of their IT systems and thus of the implementation of legislation.

In recent decades, a great deal of research has been carried out to find ways of supporting knowledge-based working, for example by displaying knowledge in a formalized way, supporting the conversion to automatically executable specifications. However, a method for clarifying the meaning of the legislation on which the specifications are based is still lacking. This thesis elaborates an approach for this; it focuses on the creation of legislation and is based on three pillars:

- clarifying the meaning of legislation;
- improving insight into the legal rules relevant for the task performance by government agencies;
- a different way of cooperation between actors in the legislative process.

As a basis for the development of the approach, four concrete applications of knowledgebased working at the Dutch Tax and Customs Authority and the Immigration and Naturalisation Agency have been described. A fifth example is a cross-domain application of this concept, *Standard Business Reporting*, concerning the standardization of financial statements.

Striking in these five cases is that knowledge modeling is not yet based on a direct analysis and interpretation of the legislation. Where it is based on analysis of legal sources, no tools for unambiguous interpretation of the legislation are available. Furthermore, law drafters are rarely directly involved in the conversion of legislation into IT-applications.

The approach proposed in this thesis could fill these gaps. The underlying assumption is that agile execution of legislation also requires agile legislation and that the role of the legislator as the administrator of the legal system nowadays expands to ‘technical’ system management. This leads to the central research question of this thesis:

To what extent and in what way can digital execution of legislation by national government agencies be taken into account in the legislative process?

Agile legislation has two dimensions:

- a product that is clear in terms of structure and meaning, to allow the knowledge required for digital execution to be easily distilled from it;
- a process that integrates the design of digital execution.

These dimensions have been elaborated in an approach for clarifying the meaning of legislation, consisting of three elements: a *language model*, a *legislative vocabulary* and the application of *linked data*. Furthermore, supporting tools and adjustments in the cooperation between actors in the legislative process, necessary for successful application of the approach, have been described.

Legislation is structured with regard to elements as chapters, paragraphs, articles, article parts, etc. (referred to as *formal structure*). With regard to content elements, such as types and structure of legal norms (referred to as *material structure*), it contains many ambiguities and implicit relations, impeding the conversion to digital execution. The question is whether it is possible to clarify meaning and connections, both through the text of the legislation itself and through improved access to explanatory documents, thus supporting the analysis and interpretation of legislation for knowledge-based working in the design of the digital execution.

In order to answer this question, an analysis of the formal and the material structure of legislation has been made on the basis of the *Directives on legislation* (design requirements for law drafters) and literature, taking the perspective of the executing agencies. As the material structure is essential for the design of IT-driven decision making, it has been further elaborated on the basis of the *fundamental legal relations* theory of Hohfeld and (its application in) approaches for *requirements engineering* (the process of defining, documenting and maintaining systems requirements).

Based on this analysis, a *language model* has been created through which the wording of legal concepts in legislation can be provided with a *label* or *annotation* that unambiguously expresses these concepts. The language model has been applied to several types of legal provisions in (amongst others) Dutch tax legislation, Aliens Act and Civil and Penal Code.

The annotations have been brought together in a draft for a *legislative vocabulary*, to provide insight in the wording in various legal provisions for given elements in the language model. Applying the language model to different types of legal provisions demonstrates it adds value in clarifying the meaning of legislation for translation to digital execution, but also for law drafters themselves. The legislative vocabulary may help to contribute towards mutual harmonization and standardization in law drafting.

For a correct interpretation of legislation, however, application of the language model and legislative vocabulary are not sufficient. It also requires coherent insight into the

set of rules defining a legal task, insight into explanatory documents on the relevant provisions and a more detailed insight into the connections between (elements of) legal norms. This can be achieved by making better use in law drafting of the possibilities offered by *linked data* technology. This is a method for structuring digital data by giving it a unique address (a URI, comparable to the URL for websites). Creating references between those addresses (hyperlinks) allows for the data to be presented in coherence. Linked data can be used to express implicit connections between and within legislation, for example between a term used in a domain law and the preferred expression in a general law (for example the General Administrative Law Act) or in the Directives on legislation. Establishing meaningful connections between terms and the legal provisions in various laws in which these terms are defined, facilitates the analysis and interpretation of legislation for the design of digital execution. Secondly, with linked data parts of explanatory notes and parliamentary documents can be directly linked to the relevant articles of the consolidated regulation, as published on the website www.wetten.nl. This requires a consistent and clear structuring of the explanatory documents, with as many explicit references to articles and other parts of the regulation as possible.

The use of a regular word processor sets limits to the application of the language model, the legislative vocabulary and linked data. However, software applications and techniques are available that may serve as a basis for adequate use. The thesis describes how they can be (further) developed into a special *law editor*, enabling optimal use of language model, vocabulary and linked data in the formal legislative process.

The creation of a method and applications alone, however, does not ensure a productive connection between legislation and digital execution. It also requires bringing the worlds of law drafters and system designers together. These worlds are still ‘physically’ and ‘mentally’ separated: there is no structural direct cooperation between the two while drafting legislation and designing the digital execution. Even when interaction is established, they do not speak and understand each other’s language properly. Also in the administrative and political arena, the influence of technology on the design and execution of legislation – to be regarded as an independent *technological rationality* in the process – is not always valued. Therefore, the next question is how to bridge the gap between language and technology, by establishing a different way of working among the various actors in the administrative-political legislative process. In answering this question, a distinction has been made between the ministerial and political phase of preparation of legislation.

With regard to the ministerial phase of preparing legislation, an analysis has been made of several *agile* working methods in systems and software development, such as Scrum, Lean and DevOps. The main characteristics of these methods are that projects are carried out in an iterative manner (in small subprojects with a short turnaround time) and in multidisciplinary teams (in which representatives from the business processes, IT developers and managers sit together). Elements from these

working methods have been combined in an approach that is referred to as *LegOps*, a composition of *legislation* and *operations*. This approach aims to achieve agile legislation by viewing the legislative process as part of the chain of policy making, legislation and execution and by using an iterative and multidisciplinary way of working. A transition to LegOps is not merely a question of methods and techniques though, but also of culture and organization. Bearing this in mind, preconditions to be met for the intended transition have been described, outlining what is required in terms of frameworks, education and supporting tools such as the aforementioned law editor.

Regarding the parliamentary phase of preparing legislation, a distinction has been made between changes for the short-term and the long-term. For the short-term, the foreseen adjustments are aligned to the changes in the ministerial preparatory phase: application of the law editor, mutual agreements to deal with the transparency that derives from the use of a law editor, and education, enabling members of parliament (as well as their supporting staff) to adequately weigh IT aspects in the legislative process.

For the long-term, a more fundamental reflection on the relationship between government and parliament is required. For a properly functioning parliamentary democracy, not only the relationship between citizens and representative bodies is key, but also the relationship between (co-)legislative and executive power. The latter determines the legitimacy of government: the extent to which the execution of legislation leads to legitimate and just decisions and has the intended effects. In this regard, research could be conducted into extending the LegOps approach to the parliamentary phase of the legislation process, integrating this phase in the chain of policy making, legislation and execution. Of course the research should keep an open mind for the values and guarantees that are (and must remain) anchored in the legislative process.

Another research theme concerns the impact of the application of the language model and linked data for the judiciary: to what extent can or will a judge be bound by the meaning given to legal provisions by means of annotations of the legislator? The aforementioned themes deserve a place in a broader discussion on the consequences of technological developments for legislation, governance and the judiciary, enabling them all to fulfil their role as system administrator adequately in the long-term.

Bijlage A

Personen die medewerking hebben verleend aan het onderzoek

Interviews ten behoeve van de praktijkvoorbeelden in hoofdstuk 2:

Belastingdienst

Elian Baars
Theo van Boxem
Bob de Jong
Harry Kandelaars
Paul Nissink
Gertrude Sangers
Gert van Veldhuijzen van Zanten
Edith Veldkamp

IND

Maarten Appúnn
Christiane Buschman
Robert van Doesburg
Gerard Hesselink
Rob Neeleman
Sandra van Limbeek
Jorke van der Pol

SBR

Sebastiaan Bal
Peter den Besten
Frans Hietbrink
René van der Meij
Remco van Wijk

Waardevolle inbreng is verder geleverd door:

Anouschka Ausems, Belastingdienst
Dick van den Berg, KOOP
Marco Brattinga, Ordina
Simone Dobbelaar, I-Interim Rijk
Diederik Dulfer, Belastingdienst
Michiel van Gerven, Scrum Company
Steven Gort, ICTU
Jaap Goslings, Redbike
Jeroen Hak, I-Interim Rijk
Egbert Heuvelman, Author-E
Harrie van Houtum (zaliger nagedachtenis)
Matthijs van Kempen, Knowbility
Lex Kolthoff
Patries Kordelaar, Pharosius
Art Ligthart
Jan Willem Lokin
Remco Koenders, Roxit
Sjir Nijssen, PNA Group
Marc van Opijnen, KOOP
Hayo Schreijer, KOOP
Willem Sloots
Koos Spreen Brouwer, Belastingdienst
Bart Sprinkhuizen, IND
Adrie Stolk, Belastingdienst
Peter Straatsma, Belastingdienst
Cathy Taylor

Bijlage B

Een gedachtewisseling in vijf bedrijven over de betekenis van wetgeving

Inleiding

Aanleiding voor deze gedachtewisseling was een analyse van de verschillende normen in een aantal wetsartikelen in hoofdstuk II van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr), over het doen van aangifte bij aanslagbelastingen. Deze analyse werd bij de Belastingdienst gemaakt in het kader van de aanpak Wendbare wetsuitvoering (zie paragraaf 2.4.2.4). Naar aanleiding van de analyse rees een aantal vragen over de betekenis van de wetsartikelen. Startpunt is de beschrijving van deze analyse en een grafische weergave van de geanalyseerde artikelen. Daarna volgt een gedachtewisseling⁷⁷⁴ over vijf vraagpunten tussen een ICT-architect (D) en een (wetgevings) jurist (M). Een en ander mondt uit in een aangepaste grafische weergave van de geanalyseerde artikelen.

Beschrijving van de analyse

In de analyse hebben we ons beperkt tot de aanslagbelastingen ofwel belastingen die worden geheven door middel van een aanslag. Hieronder een subset van de normen die we zijn tegengekomen:

1. De belastingplichtige mag de inspecteur vragen om een uitnodiging voor het doen van aangifte
2. De inspecteur moet de belastingplichtige die hierom heeft verzocht, uitnodigen tot het doen van aangifte.
3. De inspecteur mag de belastingplichtige uitnodigen tot het doen van aangifte.
4. De inspecteur mag een termijn stellen voor het doen van aangifte
5. De belastingplichtige moet binnen de gestelde termijn aangifte doen.
6. De belastingplichtige mag om een ontvangstbevestiging vragen.
7. De inspecteur moet een ontvangstbevestiging afgeven.
8. De belastingplichtige mag uitstel vragen voor het doen van aangifte.
9. De inspecteur mag (eventueel onder voorwaarden) de gestelde termijn verlengen.
10. De inspecteur moet een aanslag opleggen.
11. De inspecteur kan een ambtshalve aanslag opleggen.

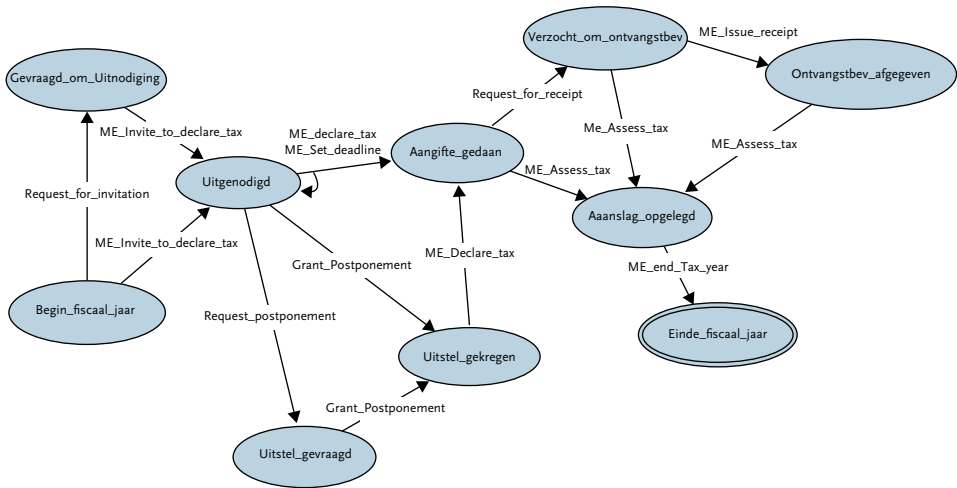
774 De gedachtewisseling was opgenomen in reeks opvolgende e-mails. Voor deze bijlage is de inhoud per onderwerp geordend, wel is zoveel mogelijk de tekst van de e-mails aangehouden.

Hieronder volgen diezelfde normen in een tabel:

Bron	Actor	Modale operator	Handeling	Patient	Onderwerp	Voorwaarden
Artikel 6, tweede lid	Belastingplichtige	Mag	Vragen	Inspecteur	Uitnodiging	
Artikel 6, tweede lid	Inspecteur	Moet	Uitnodigen	Belastingplichtige	Uitnodiging	Vraag om uitnodiging
Artikel 6, eerste lid	Inspecteur	Mag	Uitnodigen	Belastingplichtige	Uitnodigen	
Artikel 9, eerste lid	Inspecteur	Mag	Termijn stellen	Belastingplichtige	Uitnodiging	
Artikel 8, eerste lid	Belastingplichtige	Moet	Aangifte doen	Belastingplichtige	Aangifte	Uitnodiging Binnen de gestelde termijn
Artikel 8, vierde lid	Belastingplichtige	Mag	Vragen	Inspecteur	Ontvangstbevestiging	Aangifte
Artikel 6, vierde lid	Inspecteur	Moet	Afgeven	Belastingplichtige	Ontvangstbevestiging	
Artikel 9, tweede lid	Belastingplichtige	Mag	Vragen	Inspecteur	Verzoek om uitstel	Uitnodiging
Artikel 9, tweede lid	Inspecteur	Mag	Verlenen	Belastingplichtige	Uitstel	Verzoek om uitstel
Artikel 11, eerste lid	Inspecteur	Moet	Vaststellen	Belastingplichtige	Aanslag	Aangifte
Artikel 11, tweede lid	Inspecteur	Mag	Vaststellen	Belastingplichtige	Ambtshalve aanslag	

Wanneer we de handelingen genoemd in de normen zouden uitvoeren, ontstaan er gebeurtenissen die toestandsovergangen beschrijven. Deze gebeurtenissen en de toestanden behorende bij de normen zijn weergegeven in het onderstaande State Transition Diagram.⁷⁷⁵

⁷⁷⁵ Zie over *states* en *state transitions* paragraaf 3.3.2.



Door het opnemen van het verschil tussen de handelingen die moeten en de handelingen die mogen wordt duidelijk dat er altijd een aanslag wordt opgelegd, tenzij de persoon geen uitnodiging heeft gekregen. Om dit zoveel mogelijk uit te sluiten heeft de wetgever nog een extra bevoegdheid vermeld in de wet.

Bij ministeriële regeling kan degene, die in de daarbij omschreven omstandigheden verkeert, worden verplicht om binnen een te stellen termijn om uitnodiging tot het doen van aangifte te verzoeken.

De wetgever heeft de bevoegdheid verleend om regels op te stellen die ervoor zorgen dat iedereen die om een uitnodiging tot het doen van aangifte moet verzoeken, daartoe ook echt verplicht wordt. Dit zorgt ervoor dat er voor zoveel mogelijk gevallen een 'moet'-lijn loopt vanuit de initiële status.

Gedachtewisseling

Eerste bedrijf: uitstel

M: Ik snap de pijn van uitgenodigd naar uitstel_gekregen niet helemaal. Je krijgt uitstel nooit direct, je moet er om vragen. Dan kan die pijn er toch niet staan?

D: De inspecteur mag toch de termijn verlengen? Ongeacht of de belastingplichtige heeft verzocht om uitstel? Briljante wetgever...

M: Ja inderdaad, de inspecteur mag de termijn verlengen op grond van artikel 9, tweede lid. Dat kan hij generiek doen (zoals in 2016 en 2017 gebeurde: dat we de maand maart of april een paar dagen langer maken 😊) of individueel.

Voor individueel verlenen van de termijn (in de volksmond: uitstel verlenen) moet je wel degelijk een verzoek indienen (een belastingconsulent kan dat ook voor een groep klanten doen trouwens, dus collectief). Kijk maar op de website.

D: Ik had vanochtend een gesprek met Z en S en ik liet ons voorbeeld zien. Zij betwisten beiden dat er zoiets bestaat als het verlenen van uitstel.

Raar... Beiden geven ze aan, dat je als je uitstel aanvraagt een beschikking krijgt waarin de termijn wordt verlengd. Kun je dat nog eens navragen bij een collega?

M: Uitstel verlenen bestaat wel degelijk, kijk maar in artikel 10, derde lid (dat over aangiftebelastingen gaat):

De inspecteur kan onder door hem te stellen voorwaarden uitstel van het doen van aangifte verlenen.

Hier wordt dus wel expliciet gesproken over 'uitstel verlenen'. De vraag is nu of dat verschil in terminologie bewust is of niet, en of het iets betekent voor het proces van uitstel verlenen of termijn verlengen...

Ik heb dat nagevraagd bij K, de landelijk vaktechnisch coördinator formeel recht. Hij gaf aan:

"Het verschil in formulering tussen art. 9-2 en 10-3 was mij nog nooit zo opgevallen. Of de wetgever hier een verschil beoogd heeft tussen termijn verlengen en uitstel verlenen heb ik niet kunnen terugvinden. De Blicck zegt niets over dit verschil. In De Vakstudie heb ik ook niet zo snel iets kunnen terugvinden. (...) Ik heb niet meegemaakt dat het verschil in wettekst van belang is voor de uitvoering. In de praktijk wordt voor een aangiftebelasting slechts met hoge uitzondering uitstel verleend voor het doen van aangifte, maar het komt incidenteel wel voor.

Bij de aanslagbelastingen komt het wel veel voor, en dat is meestal individueel uitstel, of Becon uitstel [= uitstel voor de adviseur], en af en toe een generiek uitstel [zoals vorig jaar met 2 dagen en dit jaar met de verlenging naar 1 mei]. Al deze vormen geschieden op basis van dezelfde wettekst."

Ik heb zelf nog even de parlementaire geschiedenis erop nageslagen. Artikel 9, tweede lid, en 10, derde lid, stammen uit het oorspronkelijke wetsvoorstel Awr uit 1954, en zijn na inwerkingtreding (in 1964) nooit gewijzigd. Ze zijn niet echt toegelicht in de memorie van toelichting, dus het verschil in terminologie is niet verklaarbaar...

Hoe dan ook, volgens mij klopt de pijl van uitnodiging naar uitstel_gekregen dus toch niet.

Doek

D heeft naar aanleiding van deze gedachtewisseling de plaat aangepast door pijlen en bolletjes toe te voegen over vragen en verlenen van uitstel, en een pijl gekoppeld aan

uitnodiging voor een generieke termijnverlenging. Zie nieuwe figuur aan het slot van deze bijlage.

Tweede bedrijf: ontvangstbevestiging

M: Ik snap ook de pijlen tussen verzocht_om_ontvangstbevestiging en ontvangstbevestiging_afgegeven en aanslag_opgelegd niet. Het opleggen van de aanslag staat letterlijk los van die ontvangstbevestiging. Als die niet gevraagd of verkregen is, kan de inspecteur toch de aanslag opleggen.

D: Eens, de inspecteur mag inderdaad een aanslag opleggen los van wel of niet een ontvangstbevestiging. Vandaar de pijl tussen aangifte gedaan -> aanslag opgelegd...

M: Snap ik, maar waarom staan die andere twee pijlen er dan??

D: Als de belastingplichtige heeft verzocht om een ontvangstbevestiging, dan kan de inspecteur een aanslag opleggen. Als hij een ontvangstbevestiging heeft afgegeven dan kan hij ook een aanslag opleggen. Er zijn dus verschillende wegen die naar Rome leiden. Dus welke toestand zich ook voordoet, de inspecteur moet altijd de aanslag opleggen.

M: Ok, ik vatte de pijlen op als voorwaardelijke relaties, maar dat zijn het dus niet. Dan snap ik het nu echt.

Derde bedrijf: einde fiscaal jaar

M: De aanslag wordt niet altijd voor het einde van het belastingjaar opgelegd, dat is afhankelijk van de vraag of uitstel is verleend, want dan schuift het moment van aanslag opleggen ook op. Of van de vraag of je in de uitworp zit (dus handmatig gecontroleerd wordt). Ik heb mijn definitieve aanslag over 2013 bijvoorbeeld nog niet gehad en we zitten nu al in 2014.

D: Ik bedoelde hier een afgesloten belastingjaar. Dat is voor mij iets anders dan het kalenderjaar. Klopt het dan wel?

M: Eh ja, ik heb zitten husselen denk ik. Maar dan nog: ik krijg de uitnodiging tot het doen van aangifte pas na afloop van het fiscale jaar (want die voor aangifte 2014 heb ik net gekregen en het belastingjaar 2014 is al afgelopen). Dus waar je begin_fiscaal_jaar hebt staan, moet mi. eigenlijk einde_fiscaal_jaar staan. En waar einde staat is het einde_fiscaal_jaar_plus_1 (of meer)...

D: In mijn beeld is het fiscale jaar pas afgesloten, wanneer alle handelingen ten aanzien van dat jaar zijn uitgevoerd. Dus het fiscale jaar 2014 eindigt wellicht pas in 2021.

M: Ah, ok, dat is duidelijk, maar dan leidt de gebeurtenis 'opleggen van de definitieve aanslag' niet tot de toestand 'einde van het fiscale jaar', want er kunnen ook nog

naheffingen en navorderingen enzo volgen. Dan kun je het bolletje eind_fiscaal_jaar misschien beter weglaten hier.

Doek

D heeft naar aanleiding van de gedachtewisseling het bolletje einde_fiscaal_jaar uit de plaat verwijderd.

Vierde bedrijf: informatie aanleveren

M: Tussen aangifte doen en aanslag opleggen moet je misschien ook nog een bolletje zetten met informatie_aanleveren. Soms is de aangifte niet voldoende om de aanslag op te leggen, en vraagt de inspecteur extra informatie (artikel 47 Awr).

D: Dat zouden we kunnen doen. Hangt een beetje van de afbakening af die we nemen.

Doek

Deze gedachtewisseling heeft niet tot aanpassing van de plaat geleid; de scope blijft hoofdstuk II Awr, niet meer.

Vijfde bedrijf: ambtshalve aanslag

M: Je zou ook nog vanuit uitgenodigd een bolletje geen_aangifte_gedaan en van daaruit een bolletje opleggen_ambtshalve_aanslag kunnen toevoegen. Maar misschien wil je het beperken tot alleen de hoofdstroom?

D: Lijkt me wel aardig om die toe te voegen. Probleem is wel dat er geen status “geen_aangifte_gedaan” is. Tenminste, die is volgens artikel 11, tweede lid, niet randvoorwaardelijk voor het opleggen van een ambtshalve aanslag.

2. De inspecteur kan bij het vaststellen van de aanslag van de aangifte afwijken, zomede de aanslag ambtshalve vaststellen.

M: Hmm, ja, ik ga nog even vragen of er ook ambtshalve aanslagen worden opgelegd op andere gronden dan het ontbreken van een aangifte. Ik meende dat het wel randvoorwaardelijk was (ook al staat dat feitelijk niet in artikel 11, tweede lid).

D: Hoeft geen probleem te zijn, we trekken een pijl van de initiële status via ambtshalve_aanslag_vastgesteld naar einde_fiscaal_jaar.

M: Ik heb de vraag weer voorgelegd aan K. Hij antwoordde:

“Artikel 11, tweede lid, lijkt twee bevoegdheden te beschrijven: het vaststellen van de aanslag waarbij wordt afgeweken van de aangifte, en het ambtshalve vaststellen. Dat

Bijlage C
Rechten, plichten, bevoegdheden bij
aanslagbelastingen (hoofdstukken II en III Awr)

Bron	Korte omschrijving	Actor	Klasse	Handeling/ gedraging	Object	Adressaat	Klasse
Artikel 6, eerste lid, eerste volzin, Awr	De inspecteur kan de belastingplichtige uitnodigen tot het doen van aangifte.	Inspecteur	Bevoegdheid	uitnodigen	doen van aangifte	Belastingplichtige	Gehoudenheid
Artikel 6, eerste lid, tweede volzin, Awr	De inspecteur kan een derde uitnodigen tot het doen van aangifte, indien zijn aangelegenheden worden aangemerkt als aangelegenheden van de belastingplichtige.	Inspecteur	Bevoegdheid	uitnodigen	doen van aangifte	Derde	Gehoudenheid
Artikel 6, tweede lid, Awr	De belastingplichtige kan de inspecteur verzoeken om een uitnodiging.	Belastingplichtige	Bevoegdheid	verzoeken	uitnodiging tot het doen van aangifte	Inspecteur	Gehoudenheid
Artikel 6, tweede lid, Awr*	De inspecteur moet de belastingplichtige desgevraagd uitnodigen tot het doen van aangifte.	Inspecteur	Plicht	uitnodigen	doen van aangifte	Belastingplichtige	Recht
Artikel 6, derde lid, Awr*	De belastingplichtige moet de inspecteur in bepaalde omstandigheden, binnen bepaalde termijn om een uitnodiging tot het doen van aangifte verzoeken.	Belastingplichtige	Plicht	verzoeken	uitnodiging tot het doen van aangifte	Inspecteur	Recht

Bron	Korte omschrijving	Actor	Klasse	Handeling/ gedraging	Object	Adressaat	Klasse
Artikel 7, eerste lid, Awr	De inspecteur verlangt opgave van gegevens en kan overlegging of toezending van bescheiden en andere gegevensdragers vragen.	Inspecteur	Bevoegdheid	verlangen, vragen	opgave van gegevens en overlegging of toezending van andere bescheiden of gegevensdragers	Belastingplichtige	Gehoudenheid
Artikel 7, eerste lid, Awr**	De belastingplichtige moet gegevens, bescheiden en andere gegevensdragers opgeven, overleggen of toezenden.	Belastingplichtige	Plicht	opgeven, overleggen, toezenden	gegevens etc.	Inspecteur	Recht
Artikel 7, tweede lid, Awr**	Bescheiden en gegevensdragers die worden opgemaakt om als bewijs te dienen jegens derden worden voor de toepassing van het eerste lid niet beschouwd als bescheiden en gegevensdragers.						
Artikel 8, eerste lid, Awr	De belastingplichtige die is uitgenodigd, moet aangifte doen door invullen gegevens en toezenden bescheiden en gegevensdragers.	Belastingplichtige	Plicht	doen	aangifte door invullen gegevens, toezenden bescheiden en gegevensdragers	Inspecteur	Recht

Bron	Korte omschrijving	Actor	Klasse	Handeling/ gedraging	Object	Adressaat	Klasse
Artikel 8, tweede lid, Awr**	De aangifte is geen aanvraag als bedoeld in artikel 1:3 Awb.						
Artikel 8, derde lid, Awr	De belastingplichtige kan vragen om een ontvangstbevestiging.	Belastingplichtige	Bevoegdheid	verlangen (desverlangd)	ontvangstbevestiging	Inspecteur	Gehoudenheid
Artikel 8, derde lid, Awr*	De inspecteur moet een ontvangstbevestiging afgeven.	Inspecteur	Plicht	afgeven	ontvangstbevestiging	Belastingplichtige	Recht
Artikel 9, eerste lid, Awr	De inspecteur kan bij aanslagbelastingen een termijn stellen voor het doen van aangifte.	Inspecteur	Bevoegdheid	stellen	termijn voor doen van aangifte	Belastingplichtige	Gehoudenheid
Artikel 9, eerste lid, Awr	De belastingplichtige moet bij aanslagbelastingen aangifte doen binnen de gestelde termijn.	Belastingplichtige	Plicht	doen	aangifte	Inspecteur	Recht
Artikel 9, tweede lid, eerste volzin, Awr	De inspecteur kan de door hem gestelde termijn verlengen.	Inspecteur	Bevoegdheid	verlengen	termijn voor doen van aangifte	Belastingplichtige	Gehoudenheid

Bron	Korte omschrijving	Actor	Klasse	Handeling/ gedraging	Object	Adressaat	Klasse
Artikel 9, tweede lid, Awr*	De belastingplichtige kan uitstel voor het doen van aangifte verzoeken.	Belastingplichtige	Bevoegdheid	verzoeken	uitstel voor doen van aangifte	Inspecteur	Gehoudenheid
Artikel 9, tweede lid, tweede volzin, Awr	De inspecteur kan aan verlenging termijn voorwaarden stellen, o.a. gegevens opvragen voor het opleggen van een voorlopige aanslag.	Inspecteur	Bevoegdheid	verbinden	voorwaarden aan verlenging termijn voor doen van aangifte	Belastingplichtige	Gehoudenheid
Artikel 9, tweede lid, tweede volzin, Awr*	De belastingplichtige moet gegevens verstrekken voor het opleggen van een voorlopige aanslag.	Belastingplichtige	Plicht	verstrekken	gegevens voor voorlopige aanslag	Inspecteur	Recht
Artikel 9, derde lid, Awr	De inspecteur kan de belastingplichtige na verloop van de termijn aanmanen tot het doen van aangifte binnen nieuwe termijn.	Inspecteur	Bevoegdheid	aanmanen	aangifte te doen	Belastingplichtige	Gehoudenheid

Bron	Korte omschrijving	Actor	Klasse	Handeling/ gedraging	Object	Adressaat	Klasse
Artikel 11, eerste lid, Awr	De inspecteur stelt de aanslag vast.	Inspecteur	Bevoegdheid	vaststellen	aanslag	Belasting- plichtige	Gehoudenheid
Artikel 11, tweede lid, Awr	De inspecteur kan bij het vaststellen van de aanslag van de aangifte afwijken.	Inspecteur	Bevoegdheid	afwijken	van de aan- gifte	Belasting- plichtige	Gehoudenheid
Artikel 11, tweede lid, Awr	De inspecteur kan de aanslag ambtshalve vaststellen.	Inspecteur	Bevoegdheid	vaststellen	ambtshalve aanslag	Belasting- plichtige	Gehoudenheid
Artikel 11, derde lid, eerste volzin, Awr	Door tijdsverloop van drie jaren vervalt de bevoegdheid tot het vaststellen van de aanslag.	Inspecteur	Onbevoegd- heid	vervallen	bevoegdheid tot vaststellen aanslag	Belasting- plichtige	Immunititeit
Artikel 11, vierde lid, Awr	Belastingsschuld waarvan omvang pas kan worden vastgesteld na afloop tijdvak, wordt geacht te zijn ontstaan op het tijdstip waarop dat tijdvak eindigt.						
Artikel 12, Awr	De inspecteur neemt het besluit om geen aanslag op te leggen bij voor bezwaar vatbare beschikking.	Inspecteur	Bevoegdheid	nemen	besluit om geen aanslag op te leggen	Belasting- plichtige	Gehoudenheid

Bijlage C Rechten, plichten, bevoegdheden bij aanslagbelastingen (hoofdstukken II en III Awr)

Bron	Korte omschrijving	Actor	Klasse	Handeling/ gedraging	Object	Adressaat	Klasse
Artikel 13, eerste lid, eerste volzin, Awr	De inspecteur kan een voorlopige aanslag opleggen.	Inspecteur	Bevoegdheid	opleggen	voorlopige aanslag	Belastingplichtige	Gehoudenheid
Artikel 13, tweede volzin, Awr	De inspecteur stelt een voorlopige aanslag tot een positief bedrag niet vast voor aanvang van het tijdvak waarover de belasting wordt geheven.	Inspecteur	Onbevoegdheid	niet vaststellen	aanslag tot positief bedrag	Belastingplichtige	Immunititeit
Artikel 13, derde lid, Awr	De inspecteur kan de voorlopige aanslag aanvullen met een of meer voorlopige aanslagen.	Inspecteur	Bevoegdheid	aanvullen	voorlopige aanslag	Belastingplichtige	Gehoudenheid
Artikel 13, vierde lid, eerste volzin, Awr	De belastingplichtige kan verzoeken een voorlopige aanslag vast te stellen.	Belastingplichtige	Bevoegdheid	verzoeken	voorlopige aanslag vast te stellen	Inspecteur	Gehoudenheid
Artikel 13, vijfde lid, Awr	De inspecteur kan afzien van het opleggen van een voorlopige aanslag of deze opleggen tot een ander bedrag dan volgt uit het eerste lid.	Inspecteur	Bevoegdheid	afzien van opleggen; opleggen	voorlopige aanslag; voorlopige aanslag tot ander bedrag	Belastingplichtige	Gehoudenheid

Bron	Korte omschrijving	Actor	Klasse	Handeling/ gedraging	Object	Adressaat	Klasse
Artikel 14, eerste lid, Awr	De inspecteur kan een voorlopige aanslag opleggen (voor andere dan tijdvakbelastingen).	Inspecteur	Bevoegdheid	opleggen	voorlopige aanslag	Belastingplichtige	Gehoudenheid
Artikel 14, tweede lid, Awr	De inspecteur kan de voorlopige aanslag aanvullen (voor andere dan tijdvakbelastingen).	Inspecteur	Bevoegdheid	aanvullen	voorlopige aanslag	Belastingplichtige	Gehoudenheid
Artikel 15, Awr	De voorlopige aanslagen en de in de belastingwet aangewezen voorheffingen moeten worden verrekend met de aanslag.	Inspecteur	Plicht	verrekenen	voorlopige aanslagen en voorheffingen	Belastingplichtige	Recht
Artikel 15, Awr	De voorlopige aanslagen en de in de belastingwet aangewezen voorheffingen moeten worden verrekend bij voor bezwaar vatbare beschikking.	Inspecteur	Plicht	verrekenen	voorlopige aanslagen en voorheffingen	Belastingplichtige	Recht
Artikel 16, eerste lid, eerste volzin, Awr	De inspecteur kan een navorderingsaanslag opleggen.	Inspecteur	Bevoegdheid	navorderen	te weinig geheven belasting dan wel ten onrecht of tot te hoog bedrag verleende heffingskorting	Belastingplichtige	Gehoudenheid

Bron	Korte omschrijving	Actor	Klasse	Handeling/ gedraging	Object	Adressaat	Klasse
Artikel 16, eerste lid, tweede volzin, Awr*	Een feit dat de inspecteur bekend was of had kunnen zijn levert geen grond op voor navordering, behoudens kwade trouw van de belastingplichtige.	Inspecteur	Onbevoegdheid	niet navorderen	een mogelijk bekend feit	Belastingplichtige	Immunititeit
Artikel 16, tweede lid, Awr	Andere gronden voor navordering.	Inspecteur	Bevoegdheid	navorderen	te weinig geheven belasting	Belastingplichtige	Gehoudenheid
Artikel 16, derde lid, eerste volzin, Awr	De bevoegdheid tot het opleggen van een navorderingssanslag vervalt door tijdsverloop van vijf jaren na het tijdstip waarop de belastingschuld is ontstaan	Inspecteur	Onbevoegdheid	vervallen	bevoegdheid tot vaststellen navorderingssanslag	Belastingplichtige	Immunititeit
Artikel 16, derde lid, vierde volzin, Awr	Eerste volzin niet van toepassing indien navordering plaatsvindt met toepassing van artikel 2.17, vierde lid, Wet IB 2001	Inspecteur	Immunititeit	niet vervallen	bevoegdheid tot vaststellen navorderingssanslag	Belastingplichtige	Onbevoegdheid

Bron	Korte omschrijving	Actor	Klasse	Handeling/ gedraging	Object	Adressaat	Klasse
Artikel 16, derde lid, vijfde volzin, Awr	Voor zover navordering zonder toepassing van het tweede lid, onderdeel c, niet zou kunnen plaatsvinden, vervalt de bevoegdheid tot navorderen door verloop van twee jaren na tijdstip waarop het besluit is genomen om geen aanslag op te leggen, dan wel de belastingaanslag is vastgesteld.	Inspecteur	Onbevoegdheid	vervallen	bevoegdheid tot vaststellen navordering-saanslag	Belasting- plichtige	Immunititeit
Artikel 16, vierde lid, Awr	Indien te weinig belasting is geheven over voorwerp van enige belasting dat in het buitenland wordt gehouden of is opgekomen, vervalt bevoegdheid tot navorderen door verloop van 12 jaren	Inspecteur	Onbevoegdheid	vervallen	bevoegdheid tot vaststellen navordering-saanslag	Belasting- plichtige	Immunititeit
Artikel 16, vijfde lid, Awr	Bevoegdheid tot navorderen bij toepassing verliescompensatie	Inspecteur	Bevoegdheid	blijven bestaan	bevoegdheid tot vaststellen navordering-saanslag	Belasting- plichtige	Gehoudenheid

Bron	Korte omschrijving	Actor	Klasse	Handeling/ gedraging	Object	Adressaat	Klasse
Artikel 16, zesde lid, Awr	Bevoegdheid tot navorderen van ten onrechte of tot te hoog bedrag verleende heffingskorting	Inspecteur	Bevoegdheid	blijven bestaan	bevoegdheid tot vaststellen navorderingsaanslag	Belastingplichtige	Gehoudenheid

* afgeleid, of nieuwe relatie door uitoefenen van Bevoegdheid

**geen recht/plicht-relatie, maar deeming provision (Van Kralingen)

Bijlage D

Voorbeeld van het wetgevingsvocabulaire

Element	Vraag	Instantie	Artikel
subject	Wie?	inspecteur	6, eerste lid, Awr 9, derde lid, Awr 7:252a, derde lid, BW
		ieder die is uitgenodigd tot het doen van aangifte	8, eerste lid, Awr
		werknemer	15 WW
		Onze Minister	14, eerste lid, Vw 2000
		degene	3, eerste en tweede lid, Awir
		verklaring	7:252a, vierde lid, derde en vierde volzin, BW
		tussenpersoon	54a WvSr
object	Wat?	degene die belastingplichtig of inhoudingsplichtig is	6, eerste lid, eerste volzin, Awr
		derde	6, eerste lid, tweede volzin, Awr
		aangelegenheden van een derde	6, eerste lid, tweede volzin, Awr
		gegevens	7, eerste lid, Awr
		bescheiden en andere gegevensdragers of de inhoud daarvan	7, eerste lid, Awr
		aangifte	8, eerste lid, Awr 9, eerste lid, Awr
		doen van aangifte	8, tweede lid, Awr
		ontvangstbevestiging	8, derde lid, Awr
		belastingplichtige	9, derde lid, Awr

Element	Vraag	Instantie	Artikel
		De bevoegdheid tot het vaststellen van een aanslag	11, derde lid, eerste volzin, Awr
		deze termijn	11, derde lid, tweede volzin, Awr
		Belastingplichtigen voor de inkomstenbelasting	2.1, Wet IB 2001
		Nederlands inkomen	2.1, Wet IB 2001
		Belastbare inkomsten uit eigen woning	3.110, Wet IB 2001
		voordelen uit eigen woning	3.112, Wet IB 2001
		Aftrekbare kosten van een eigen woning	3.120, Wet IB 2001
		werknemer	16, eerste lid, WW
		gemiddeld aantal arbeidsuren	16, eerste lid, onderdeel a, WW
		de helft van zijn gemiddeld aantal arbeidsuren	16, eerste lid, onderdeel a, WW
		rechtmatig verblijf	artikel 8, eerste lid, Vw 2000
		de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd	14, eerste lid, onderdeel a, Vw 2000
		een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd	14, eerste lid, onderdeel c, Vw 2000
		aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14	16, eerste lid, Vw 2000
		de op of in de bodem gebrachte hoeveelheid meststoffen	12, eerste en tweede lid, Mw
		partner van belanghebbende	3, eerste lid, Awir
		partner	3, tweede lid, Awir
		gebruiken	1, tweede lid, Gwbg
		huishoudverklaring	7:252a, derde en vierde lid, BW

Element	Vraag	Instantie	Artikel
		huishoudinkomen over het inkomenstoetsjaar	7:252a, vierde lid, BW
		het aantal personen waarop dat huishoudinkomen is gebaseerd	7:252a, vierde lid, BW
		dat het geval is	7:252a, vierde lid, BW
		bezwaar of beroep	6:21, eerste lid, Awb
		intrekking	6:21, tweede lid, Awb
		verslag	7:7 Awb
doel	Waarop/ waartoe, op/tot wie?	het doen van aangifte	6, eerste en tweede lid, Awr
		inspecteur	9, eerste lid, Awr
		verlenging	9, tweede lid, Awr
		aangifte te doen	9, derde lid, Awr
		uitkering	15 WW
		de houder van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf	14, tweede lid, Vw 2000
		bij het voorstel	7:252a, derde lid, BW
		aan de verhuurder	7:252a, vierde lid, eerste volzin, BW
		degene of degenen die daar volgens de registratie van de rijksbelastingdienst woont of wonen	7:252a, vierde lid, tweede volzin, BW
		van het horen	7:7, Awb
rechts- betrekking- type recht	Hoe?	heeft	8, eerste lid, Vw 2000
		heeft recht	15 WW
		wordt niet vervolgd	54a WvSr
		kan worden ingetrokken	6:21, eerste lid, Awb
		kan geschieden	6:21, tweede lid, Awb

Element	Vraag	Instantie	Artikel
rechts- betrekking- type plicht	Hoe?	is gehouden	8, eerste lid, Awr
		wordt afgegeven	8, derde lid, Awr
		wordt gedaan	9, eerste lid, Awr
		wordt gevoegd	7:252a, derde lid, BW
		verstrekt	7:252a, vierde lid, eerste volzin, BW
		wordt vermeld	7:252a, vierde lid, tweede volzin, BW
		vermeldt	7:252a, vierde lid, tweede volzin, BW
		wordt gemaakt	7:7 Awb
rechtsfeittipe discretionaire bevoegdheid	Hoe?	naar zijn mening	6, eerste lid, Awr
		kan uitnodigen	6, eerste lid, Awr
		kan worden gevraagd	7 Awr
		kan verlengen	9, tweede lid, Awr
		kan verbinden	9, tweede lid, Awr
		kan aanmanen	9, derde lid, Awr
		is bevoegd	14, eerste lid, Vw 2000
		kan worden afgewezen	16, eerste lid, Vw 2000
rechtsfeittipe gebonden bevoegdheid	Hoe?	wordt verlangd	7, eerste lid, Awr
		door deze gestelde	9, eerste lid, Awr
		door hem te bepalen	9, tweede lid, Awr
		door hem te stellen	9, derde lid, Awr
rechtsfeittipe tijdsverloop		vervalt door verloop van drie jaren	11, derde lid, Awr
		verleent	14, tweede lid, Vw 2000

Element	Vraag	Instantie	Artikel
voorwaarde	In welk geval, onder welke omstandigheden?	Met betrekking tot belastingen ... voldaan of afgedragen	6, eerste lid, Awr
		vermoedelijk	6, eerste en tweede lid, Awr
		door de belastingwet	6, tweede lid, Awr
		voor de toepassing van het eerste lid	7, tweede lid, Awr
		desverlangd	8, tweede lid, Awr
		Met betrekking tot belastingen ... bij aanslag geheven	9, eerste lid, Awr
		dat gegevens voor het opleggen van een voorlopige aanslag worden verstrekt	9, tweede lid, Awr
		niet eerder dan na verloop van ... termijn	9, derde lid, Awr
		Indien voor het doen van aangifte uitstel is verleend	11, derde lid, tweede volzin, Awr
		in Nederland wonen	2.1, eerste lid, onderdeel a, Wet IB 2001
		niet in Nederland wonen maar wel ... genieten	2.1, eerste lid, onderdeel b, Wet IB 2001
		waarvan de verplichting tot betaling ... direct of indirect is beperkt	3.120, tweede lid, Wet IB 2001
		Met inachtneming van de artikelen 16 tot en met 21 en de daarop berustende bepalingen	15 WW
		die ... te aanvaarden	16, eerste lid, WW
		op grond van een verblijfsvergunning ... artikel 14	8, eerste lid, Vw 2000
		wegens veranderde omstandigheden	14, eerste lid, onderdeel c, Vw 2000
		nadat deze zich ... heeft aangemeld	14, tweede lid, Vw 2000

Element	Vraag	Instantie	Artikel
		onder dezelfde beperking ... is verleend	14, tweede lid, Vw 2000
		indien de vreemdeling niet beschikt over ... is aangevraagd	16, eerste lid, onderdeel a Vw 2000
		indien de vreemdeling niet beschikt ... grensoverschrijding	16, eerste lid, onderdeel b, Vw 2000
		met dien verstande dat niet alleen ... in aanmerking worden genomen	12, tweede lid, Mw
		ingevolge artikel 5a ... als partner wordt aangemerkt	3, eerste lid, Awir
		als ingezetene op hetzelfde woonadres is ingeschreven ... als de belanghebbende en	3, tweede lid, Awir
		uit wiens relatie ... kind is geboren	3, tweede lid, Awir
		al dan niet in een gewasbeschermingsmiddel of biocide	1, tweede lid, Gwbg
		op of in gebouwen, plaatsen, ... in planten of plantaardige producten	1, tweede lid, Gwbg
		met uitzondering van ... stekken en zaaizaad	1, tweede lid, Gwbg
		voor zover de werkzame stof ... in overeenstemming met de wetgeving van dat land	1, tweede lid, Gwbg
		Indien een voorstel als bedoeld in lid 1 wordt gedaan	7:252a, derde lid, BW
		desgevraagd	7:252a, vierde lid, eerste volzin, BW
		indien dat huishoudinkomen ... bedrag	7:252a, vierde lid, derde volzin, BW
		Indien geen inkomensgegevens ... beschikbaar is	7:252a, vierde lid, vierde volzin, BW
		die een telecommunicatiedienst verleent ... afkomstig zijn	54a, WvSr

Element	Vraag	Instantie	Artikel
		als zodanig	54a, WvSr
		indien hij voldoet aan een bevel van de officier van justitie ... ontoegankelijk te maken	54a, WvSr
		Tijdens het horen	6:21, tweede lid, Awb
locatie	Waar?	in Nederland	2.1, eerste lid, Wet IB 2001 8, eerste lid, Vw 2000
		niet in Nederland	2.1, eerste lid, Wet IB 2001
		op het bedrijf	12, eerste lid, Mw
		van het bedrijf	12, eerste lid, Mw
		op hetzelfde woonadres	3, tweede lid, Awir
		in het land van herkomst	1, tweede lid, Gwbg
		de aanwezigheid van een werkzame stof	1, tweede lid, Gwbg
		op de door de verhuurder aangeduide plaats van woonruimte	7:252a, vierde lid, eerste volzin, BW
tijd	Wanneer?	binnen een door deze gestelde termijn van ten minste een maand na het uitnodigen tot het doen van aangifte	9, eerste lid, Awr
		vóór een door hem te bepalen datum	9, tweede lid, Awr
		binnen een door hem gestelde termijn	9, derde lid, Awr
		na het tijdstip waarop de belasting-schuld is ontstaan	11, derde lid, eerste volzin, Awr
		in een kalenderweek	16, eerste lid, onderdeel a, WW
		per kalenderweek	16, eerste lid, onderdeel a, WW
		binnen twee weken	14, tweede lid, Vw 2000
		in het desbetreffende jaar	12, eerste lid, Mw

Element	Vraag	Instantie	Artikel
		in dat jaar	12, eerste lid, Mw
		op het moment van behandeling van het verzoek van de verhuurder aan de inspecteur	7:252a, vierde lid, tweede volzin, BW
variabele	Welke, hoeveel, hoe lang, hoe hoog etc.?	aangelegenheden van degene die vermoedelijk belastingplichtig of inhoudingsplichtig is	6, eerste lid, tweede volzin, Awr
		bescheiden en andere gegevensdragers welke plegen te worden opgemaakt om te dienen als bewijs tegenover derden	7, tweede lid, Awr
		aanvraag in de zin van artikel 1:3, derde lid, Awb	8, tweede lid, Awr
		met de duur van dit uitstel	11, derde lid, tweede volzin, Awr
		natuurlijke personen	2.1, eerste lid, Wet IB 2001
		inkomen bedoeld in hoofdstuk 7	2.1, tweede lid, Wet IB 2001
		voordelen uit eigen woning	3.110, Wet IB 2001
		op die voordelen drukkende aftrekbare kosten	3.110, Wet IB 2001
		bij een eigen woning waarde van ... maar niet meer dan ... op jaarbasis (tabel)	3.112, eerste lid, Wet IB 2001
		kosten voor zover in verband met de voldoening daarvan schulden ontstaan	3.120, eerste lid, Wet IB 2001
		werkloos	16, eerste lid, WW
		ten minste vijf arbeidsuren	16, eerste lid, onderdeel a, WW
		een aantal arbeidsuren	16, eerste lid, onderdeel a, WW
		uitsluitend	8, eerste lid, Vw 2000

Element	Vraag	Instantie	Artikel
		in het desbetreffende jaar geproduceerde ... dierlijke meststoffen	12, eerste lid, Mw
		in dat jaar afgevoerde ... dierlijke meststoffen	12, eerste lid, Mw
		in artikel 10 lid 2 van de Uitvoering-swet huurprijzen woonruimte genoemde bedrag	7:252a, vierde lid, derde en vierde volzin, BW
		dat bedrag	7:252a, vierde lid, derde volzin, BW
connector	In welke zin?	worden aangemerkt	6, eerste lid, Awr
		worden niet begrepen	7, tweede lid, Awr
		is geen	8, eerste lid, Awr
		zijn	2.1, eerste lid, Wet IB 2001 3.110, Wet IB 2001
		is	2.1, tweede lid, Wet IB 2001 15, WW
		verminderd met	3.110, Wet IB 2001
		worden vermeerderd met	3.112, eerste lid en tabel, Wet IB 2001
		worden niet gerekend	3.120, tweede lid, Wet IB 2001
		minder heeft	16, eerste lid, onderdeel a, WW
		ten hoogste gelijk is aan	16, eerste lid, onderdeel a, WW
		wordt bepaald door ... bij elkaar op te tellen en ... te verminderen met	12, eerste lid, Mw
		wordt bepaald overeenkomstig het eerste lid	12, tweede lid, Mw
		lager is dan of gelijk is aan	7:252a, vierde lid, tweede volzin, BW

Element	Vraag	Instantie	Artikel
		hoger is dan	7:252a, vierde lid, tweede en derde volzin, BW
vorm	Waarmee, waardoor?	In de uitnodiging tot het doen van aangifte	7, eerste lid, Awr
		opgave	7, eerste lid, Awr
		overlegging of toezending	7, eerste lid, Awr
		de in de uitnodiging gevraagde gegevens ... in te leveren of toe te zenden	8, eerste lid, onderdeel a, Awr
		de in de uitnodiging gevraagde bescheiden ... in te leveren of toe te zenden	8, eerste lid, onderdeel a, Awr
		op bij ministeriële regeling te bepalen wijze	9, tweede lid, Awr
		op aanvraag	14, eerste lid, onderdeel c, Vw 2000
		ambtshalve	14, eerste lid, onderdelen c en e, Vw 2000 14, tweede lid, Vw 2000
		overeenkomstig artikel 54, eerste lid, onder e	14, tweede lid, Vw 2000
		De hoeveelheden worden uitgedrukt in kilogrammen stikstof	12, eerste lid, Mw
		is	3, eerste lid, Awir
		wordt mede verstaan	3, tweede lid, Awir
		wordt mede verstaan	1, tweede lid, Gwbg
		In de verklaring	7:252a, vierde lid, tweede volzin, BW
		op basis van gegevens uit de basisregistratie inkomen	7:252a, vierde lid, tweede volzin, BW
		na schriftelijke machtiging op vordering van de officier van justitie door de rechter-commissaris	54a WvSr
		schriftelijk	6:21, eerste lid, Awb
		ook mondeling	6:21, tweede lid, Awb

Bijlage E

Overzicht voorbereiding wetvoorstel Generieke digitale infrastructuur

1 juni 2007

Vaststelling Besluit beheer Persoonlijke Internetpagina,⁷⁷⁶ een interne regeling waarin de Minister van BZK belast wordt met de zorg voor ingebruikneming en instandhouding van de Persoonlijke Internetpagina, de voorloper van MijnOverheid. In de toelichting wordt aangegeven dat nagegaan wordt of PIP geregeld dient te worden in een wet in formele zin.

November 2013

In een algemeen overleg over Beleidsbrief inzake doorbraken met ICT⁷⁷⁷ kondigt Minister Kamp een wet voor elektronisch zakendoen aan waarin het recht op elektronisch zakendoen voor bedrijven wordt vastgelegd. Het recht voor burgers wordt in de Awb vastgelegd. Toegezegd wordt dat dit wetsvoorstel nog voor het einde van 2013 wordt ingediend.

April 2014

Brief van de Minister van EZ, mede namens BZK, over een integraal wetgevingsprogramma, gericht op een overheidsbreed wettelijk kader voor een aantal generieke gestandaardiseerde voorzieningen waarmee burgers en bedrijven hun zaken met de overheid veilig, makkelijk, snel en lastenarm digitaal kunnen afhandelen.⁷⁷⁸ De initiatieven van EZ en BZK worden gebundeld tot één wettelijk kader voor generieke digitale infrastructuur, ten behoeve van kabinetsdoelstellingen voor Digitaal 2017.⁷⁷⁹ De wet wordt tot stand gebracht in tranches. Het eerste deel zal in het vierde kwartaal 2014 worden ingediend. De onderwerpen zullen zijn: informatietoegankelijkheid (overheid.nl als generieke informatievoorziening voor burgers en Ondernemersplein voor bedrijven), verplicht gebruik van (open) standaarden, regels rond het Ondernemingsdossier, en een basis voor differentiatie in leges/tarieven (met het oog op bevordering van digitaal zakendoen).

⁷⁷⁶ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2007-102-p8-SC80697.html>). Ingetrokken bij de Regeling voorzieningen GDI, gebaseerd op artikel X, tweede lid, van de Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst (<http://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0037124&z=2017-11-01&g=2017-11-01>, zie over artikel X van de Wet EBV hierna).

⁷⁷⁷ Kamerstukken II 2013/14, 32 637, nr. 88.

⁷⁷⁸ Kamerstukken II 2013/14, 32 637, nr. 131.

⁷⁷⁹ Visiebrief Digitaal 2017 (Kamerstukken II, 2012/13, 26 643, nr. 280).

Juni 2014

In de Tussenbalans Digitale overheid⁷⁸⁰ wordt de aankondiging herhaald:

“Toegang tot informatie en diensten moet in het kader van veiligheid en privacy met waarborgen omgeven zijn. Het Ministerie van BZK en dat van EZ stellen een gezamenlijke wetgevingsagenda op voor het elektronisch zakendoen voor burgers en bedrijven met de overheid. Verschillende wetten en regelingen, waaronder een wettelijke basis voor MijnOverheid en de berichtenboxen, dragen daar aan bij.”

April 2015

Indiening van het wetsvoorstel elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst⁷⁸¹. In artikel X wordt de zorg voor de ontwikkeling en instandhouding van voorzieningen voor informatieverstrekking in authenticatie en autorisatie aan de Minister van BZK opgedragen. Dit is een tijdelijke voorziening, vooruitlopend op totstandkoming van wetgeving voor de generieke digitale infrastructuur, met name gericht op het kunnen verwerken van persoonsgegevens voor de werking van MijnOverheid⁷⁸², van DigiD en van private authenticatiemiddelen. Dit laatste in het licht van ontwikkeling van een eID Stelsel waarin naast publieke ook private authenticatiemiddelen een plaats zouden krijgen voor digitaal zakendoen met de overheid.⁷⁸³ Een en ander is uitgewerkt in het Besluit verwerking persoonsgegevens generieke digitale infrastructuur en de Regeling voorzieningen GDI.

Juni 2015

In een brief over pilots in het kader van het eID Stelsel⁷⁸⁴ wordt gewezen op de noodzaak van totstandkoming van wetgeving die het stelsel en het toezicht daarop reguleert. Dit wettelijk kader zal onderdeel uitmaken van de wetgeving voor de GDI. Het streven is om deze wetgeving medio 2016 in procedure te brengen.

1 november 2015

Inwerkingtreding artikel X van de Wet EBV, realisering (tijdelijk) wettelijk kader voor (deel van) de GDI.

4 december 2015

In een Kamerbrief worden de uitgangspunten voor de GDI-wetgeving geschetst en wordt de inhoud van de eerste tranche toegelicht.⁷⁸⁵ Deze zal zaken bevatten die de grootste en snelst realiseerbare bijdrage leveren aan de beleidsdoelstellingen van de digitale overheid. Dit betreft in elk geval rechten, verplichtingen en bevoegdheden

780 Kamerstukken II 2013/14, 26 643, nr. 316.

781 Kamerstukken II 2014/15, 34 196, nrs. 1-3.

782 Zie hierover meer in paragraaf 1.2.1.

783 Kamerstukken II 2012/13, 26 643, nr. 299.

784 Kamerstukken II 2014/15, 26 643, nr. 363.

785 Kamerstukken II 2015/16, 26 643, nr. 373.

over identificatie, authenticatie en machtiging zodat burgers en bedrijven eenduidig toegang tot de overheid krijgen. Daarnaast zal deze tranche regels stellen over de ontsluiting van algemene overheids- en persoonsgebonden informatie, over standaarden (waaronder webrichtlijnen en interoperabiliteit), informatieveiligheid, de naleving daarvan en de inrichting van het toezicht daarop.

Streefdatum voor indiening eerste tranche is eind 2016. Beleidsmatige wensen bepalen de vormgeving en het tijdstip van inwerkingtreding van de volgende tranches.

14 december 2015

In een vervolgbrief over de pilots met het eID Stelsel⁷⁸⁶ wordt vermeld dat ernaar gestreefd wordt dat in 2017 dezelfde wettelijke eisen op het gebied van informatieveiligheid, betrouwbaarheid en privacybescherming gelden voor alle authenticatiemiddelen voor gebruik in het publieke domein. Deze worden opgenomen in de Wet GDI.

14 december 2015

In de voortgangsrapportage Digitaal 2017 wordt nogmaals gerefereerd aan voorbereiding van de Wet GDI, gericht op het regelen van waarborgen voor een eenduidige wijze van informatieverschaffing aan burgers en bedrijven en voor communicatie van burgers en bedrijven met de overheid. Tevens wordt met de beoogde wetgeving een juridische basis gelegd onder voorzieningen en standaarden van de GDI.

31 maart 2016

In het Digiprogramma 2016-2017 van de Digicommissaris wordt op verschillende plaatsen verwezen naar voorbereiding van de Wet GDI (met verplicht gebruik van voorzieningen) en de aanjagende functie die de Digicommissaris daarbij vervult.⁷⁸⁷

25 augustus 2016

Aankondiging van een programma Impuls eID dat versnelling moet brengen in realisatie van het eID Stelsel.⁷⁸⁸ De toelating van alle publieke en private inlogmiddelen voor het BSN-domein worden onder één publiekrechtelijk regime gebracht; bij wet worden eisen gesteld waaraan inlogmiddelen voor gebruik in het publieke domein en de daarbij betrokken partijen, moeten voldoen.

8 september 2016

De ARK stuurt het onderzoeksrapport Vernieuwing stelsel voor digitale identificatie en authenticatie (eID-stelsel) aan de Tweede Kamer.⁷⁸⁹ De ARK constateert dat ten tijde van afronding van zijn onderzoek in het voorjaar van 2016 op wezenlijke punten nog besluiten moesten worden genomen, zoals over de in de wet te verankeren toelatingseisen voor authenticatiemiddelen in het BSN-domein. De ARK signaleert

786 Kamerstukken II 2015/16, 26 643, nr. 379.

787 Kamerstukken II 2015/16, 26 643, nr. 402, bijlage (blg-717842).

788 Kamerstukken II 2015/16, 26 643, nr. 419.

789 Kamerstukken II 2015/16, 26 643, nr. 421, bijlage (blg-781674).

dat mede door de beoogde introductie van een publiek authenticatiemiddel in 2017 de druk oploopt en dat daardoor de zorgvuldigheid van de besluitvorming in gevaar kan komen.

29 september 2016

In een algemeen overleg over eID⁷⁹⁰ kondigt de Minister van BZK aan dat het wetsvoorstel GDI in december 2016 in consultatie gebracht zal worden. Gelet op de te volgen procedure via Raad van State, Tweede en Eerste Kamer, acht hij het niet waarschijnlijk dat het eind 2017 in het Staatsblad zal staan. Daarmee zal het niet mogelijk zijn om in 2018 authenticatiemiddelen beschikbaar te hebben op bijvoorbeeld rijbewijs en identiteitskaart.

16 november 2016

Het kabinet stelt een Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid met de taak een advies op te stellen over (het verbeteren van) het functioneren van de digitale overheid, in het bijzonder doorontwikkeling, de financiering en de governance van de generieke digitale voorzieningen. Onderdeel van de opdracht is adviseren over de vraag welke type normering respectievelijk wet- en regelgeving daarvoor nodig is. Het tweede deel van de opdracht aan de Studiegroep betreft uitwerking van een toekomstige beleidsagenda voor de informatiesamenleving. Ook daarbij is de benodigde (herijking van) wet- en regelgeving een van de te adresseren onderwerpen.

21 december 2016

In een voortgangsbrief eID⁷⁹¹ wordt aangegeven dat zolang de beoogde generieke wetgeving nog niet in werking is getreden, de realisering van eID-middelen binnen de bestaande juridische kaders plaatsvindt. Dit betreft een combinatie van bestaande wet- en regelgeving en privaatrechtelijke overeenkomsten met de betrokken partijen. Het belang en de urgentie van een adequaat juridisch kader wordt benadrukt en met het oog daarop wordt voorbereiding van nieuwe, generieke wetgeving aangekondigd:

“... een voorontwerp voor de Wet generieke digitale infrastructuur (GDI) [is] opgesteld, waarmee beoogd wordt de juridische basis te bieden voor de generieke regels inzake toegang tot elektronische dienstverlening door de overheid en aan te wijzen semipublieke instellingen (in het BSN-domein).”

Het voorstel bevat hiertoe onder meer een acceptatieplicht voor bestuursorganen met betrekking tot erkende identificatiemiddelen op het betrouwbaarheidsniveau ‘substantieel’ en ‘hoog’. Daarnaast wordt een grondslag gecreëerd voor het stellen van algemene eisen aan veiligheid en betrouwbaarheid van publieke en private middelen en partijen die deze aanbieden.

790 Kamerstukken II 2016/17, 26 643, nr. 423.

791 Kamerstukken II 2016/17, 26 643, nr. 437.

De scope van de beoogde Wet GDI wordt ten behoeve van versnelling van het traject versmald tot inlogmiddelen en het verplicht stellen van standaarden. Andere bouwstenen van de GDI vormen het onderwerp van een volgende tranche van deze wet.

21 december 2016

Tegelijkertijd met de voortgangsbrief eID wordt het Digiprogramma 2017 aan de Tweede Kamer gestuurd.⁷⁹² Hierin wordt 1 januari 2018 als ingangsdatum voor de wetgeving genoemd en wordt gerefereerd aan het met het oog op de gewenste versnelling toespitsen van de wetgeving op eID.

21 december 2016

Het wetsvoorstel GDI wordt in consultatie gegeven via <https://www.internetconsultatie.nl/wetgdi/details>. De consultatietermijn loopt tot 31 maart 2017.

18 januari 2017

De Minister van BZK spreekt in een algemeen overleg Digitale infrastructuur en eID⁷⁹³ de verwachting uit dat het wetsvoorstel in de tweede helft van 2017 bij de Tweede Kamer kan worden ingediend.

30 januari 2017

De Minister van EZ wijst in een brief over beleidsprioriteiten informatie en ICT bij het Ministerie van EZ⁷⁹⁴ op zijn samenwerking met de Minister BZK voor wat betreft de Wet GDI. In deze brief wordt nog gesproken over verplichtstelling van het gebruik door bestuursorganen van een aantal voorzieningen van de GDI, hoewel deze door de aankondigingen in de voortgangsbrief eID van 21 december 2016 inmiddels achterhaald zijn.

18 april 2017

De Minister van BZK stuurt een brief aan de TK met een evaluatie van de Digi-commissaris.⁷⁹⁵ Daarin wordt geconstateerd dat de brede wetgeving voor de digitale infrastructuur niet van de grond is gekomen, onder andere vanwege onderlinge verdeeldheid over de scope van de wet. Het evaluatieverslag vermeldt:

“Wetgeving heeft zo nog geen zekerheid kunnen bieden over de hoekstenen van de digitale infrastructuur. Mogelijk hebben aanvullende investeringen in het aansluiten van voorzieningen en diensten op deze infrastructuur daaronder te lijden. Ook het wettelijk recht om elektronisch te kunnen communiceren met de overheid is niet geregeld. Een wijziging van de AWB ter zake is wel in procedure.”

792 Kamerstukken II 2016/17, 26 643, nr. 436, bijlage (blg-794963).

793 Kamerstukken II 2016/17, 26 643, nr. 443.

794 Kamerstukken II 2016/17, 26 643, nr. 442.

795 Kamerstukken II 2016/17, 26 643, nr. 459, bijlage (blg-805212).

Het evaluatieverslag constateert als oorzaak van de vertraging een gebrek aan een onderliggende beleidsvisie, waardoor wetgevingsjuristen weinig houvast hadden. Als reactie probeerden de juristen zelf met een opzet te komen van waaruit de toelichting kon worden opgebouwd door de beleidskolom. Daardoor ontstond een iteratief proces dat extra tijd kostte.⁷⁹⁶ Ook afwezigheid van een eenduidige visie op het onderwerp bij BZK (perspectief burger) en EZ (perspectief bedrijven) wordt als belangrijke belemmering benoemd. Conclusie is dat de Digicommissaris niet heeft kunnen zorgen voor versnelling van het wetgevingstraject, maar wel dat draagvlak bestaat voor het voorliggende voorstel.

Of het wetsvoorstel flexibel genoeg is om snelle innovaties op dit gebied op te vangen, is de vraag. Het evaluatieverslag wijst op de mogelijkheid van een experimenteerbepaling om dit te ondervangen.

18 april 2017

Op dezelfde dag stuurt de Minister van BZK het rapport van de Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid aan de Tweede Kamer, zonder nadere standpuntbepaling.⁷⁹⁷ Dit rapport bevat – anders dan op grond van de opdracht verwacht mocht worden – geen concrete verwijzingen naar wetgeving voor de GDI. Er wordt slechts in algemene zin geconstateerd dat wettelijke kaders nodig zijn.

23 juni 2017

In een voortgangsrapportage eID⁷⁹⁸ wordt gemeld dat uit de consultatie over het voorontwerp voor de Wet GDI een breed draagvlak blijkt voor de centrale doelstellingen van het programma eID, te weten het voorzien in veilige en betrouwbare publieke inlogmiddelen voor Nederlandse burgers en bedrijven bij de (semi-)overheid.

15 december 2017

Het wetsvoorstel wordt met de nieuwe citeertitel Wet digitale overheid voor advies aangeboden aan de Afdeling advisering van de Raad van State. In een nieuwsbericht op Rijksoverheid.nl wordt de verwachting uitgesproken dat wetsvoorstel voor de zomer van 2018 kan worden ingediend.⁷⁹⁹

⁷⁹⁶ De term iteratief heeft hier een andere betekenis en uitwerking dan in de context van de in hoofdstuk 5 beschreven *agile* werkwijzen. Het betreft geen bewust geplande iteraties, dienend om ervaringen te kunnen benutten. Dit traject heeft meer weg van de spreekwoordelijke Processie van Echternach: twee stappen voorwaarts en drie terug.

⁷⁹⁷ Kamerstukken II 2016/17, 26 643, nr. 660, bijlage (blg-805215).

⁷⁹⁸ Kamerstukken II 2016/17, 26 643, nr. 660, bijlage (blg-805215).

⁷⁹⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2017/12/15/wetsvoorstel-digitale-overheid-voor-advies-naar-raad-van-state>.

7 februari 2018

De Staatssecretaris van BZK⁸⁰⁰ biedt een extern uitgevoerde evaluatie van het programma Digitaal 2017 aan de Tweede Kamer aan.⁸⁰¹ Opvallend is dat het wetsvoorstel GDI c.q. digitale overheid hierin wordt genoemd onder het kopje ‘Gerelateerde initiatieven’.

“Om de digitale overheid te stimuleren zijn er tal van initiatieven die niet zozeer vallen onder Digitaal 2017, maar hier wel invloed op (gaan) hebben of hadden. Te denken valt aan de wijziging van de Bekendmakingswet, de Wet GDI (inmiddels genaamd: Wet digitale overheid), het Digiprogramma, de Algemene verordening gegevensbescherming en ontwikkelingen rond MijnOverheid.”

3 mei 2018

De Raad van State brengt een kritisch advies uit over het wetsvoorstel (dictum 4: niet indienen dan nadat rekening zal zijn gehouden met de opmerkingen van de Raad).⁸⁰²

8 juni 2018

Het nader rapport en het aangepaste wetsvoorstel worden in de ministerraad besproken (een verplichte stap bij een negatief dictum van de Raad van State) en geaccordeerd.

19 juni 2018

Het wetsvoorstel Digitale overheid wordt ingediend bij de Tweede Kamer.⁸⁰³ Het advies van de Raad van State heeft niet tot wezenlijke veranderingen in het wetsvoorstel geleid.

Samenvatting

In het geschetste tijdpad zijn grofweg drie fasen waarneembaar:

- 2007-2012: ontwikkeling voorzieningen voor de eOverheid zonder specifieke wettelijke kaders.
- 2012-2013: in het licht van doelstellingen eOverheid voor ondernemers en Digitaal 2017 druk op ontwikkeling wetgeving, aparte kaders voor burgers (BZK) en bedrijven (EZ).
- 2014-2016: gezamenlijke brede wetgevingsdoelstelling BZK en EZ; zowel regulering van ontwikkeling en (verplicht) gebruik van generieke voorzieningen als van voorzieningen voor authenticatie en autorisatie.

800 Bij het aantreden van het kabinet Rutte III is het dossier ‘informatiesamenleving en overheid’ toebedeeld aan de staatssecretaris.

801 Kamerstukken II 2017/18, 26 643, nr. 520, bijlage (blg-831939).

802 Zie Draaiboek voor de regelgeving, nr. 40 (<https://www.kcwj.nl/kennisbank/draaiboek-voor-de-regelgeving/hoofdstuk-2-formele-wetten-op-voorstel-van-de-regering-n--3>).

803 Kamerstukken II 2017/18, 34 972, nrs. 1-4.

- 2017-2018: versmalde wetgevingsdoelstelling, alleen authenticatie in publieke domein, BZK voortouw. Als gevolg hiervan onderscheid burgers en bedrijven weer scherper, minder gezamenlijkheid BZK en EZ.

Bijlage F

Analyse van de Aanwijzingen voor de regelgeving

Afstemming op digitale uitvoering en toegankelijkheid van wetgeving

Inleiding

In deze bijlage wordt een overzicht gegeven van de Aanwijzingen voor de regelgeving⁸⁰⁴ die relevant zijn in het licht van digitale uitvoering van wetgeving en van digitale toegankelijkheid van wetgeving, in samenhang met gerelateerde bronnen. Hoewel in de tiende wijziging van de Aanwijzingen ook wijziging zijn opgenomen in het licht van ontwikkelingen in digitalisering (bijvoorbeeld over verwijzing naar ICT-standaarden en naar informatie op internetsites), zijn de ICT-aspecten daarin nog niet uitgebreid belicht. Op basis van analyse van de Aanwijzingen worden suggesties en aanbevelingen gedaan voor aanpassing en aanvulling. De analyse verwijst steeds naar de paragrafen van voorgaande hoofdstukken waarin op het desbetreffende onderwerp wordt ingegaan.

Toepassing van bepaalde aanpassingen vereist de beschikbaarheid van een specifieke editomgeving voor wetgeving. Dit onderstreept het belang van innovaties in het wetgevingsproces zoals beschreven in hoofdstuk 5.

Analyse

Aanwijzing 1.3, eerste lid Definities

1. Onder regelingen wordt in deze aanwijzingen verstaan:
 - a. algemeen verbindende voorschriften;
 - b. interne regels;
 - c. beleidsregels.

Toelichting

Eerste lid. Zie voor een nadere omlijning van deze begrippen aanwijzing 2.17 en titel 4.3 Awb. Aan interne regels en beleidsregels hoeft niet altijd de eis te worden gesteld dat zij ook wat betreft vormgeving het karakter van regelgeving hebben. Indien mogelijk dienen beleidsregels echter te worden ingedeeld in artikelen. Op beleidsregels in artikelvorm kunnen de op de vormgeving van regelingen betrekking hebbende aanwijzingen onverkort worden toegepast. Aanwijzingen van inhoudelijke aard, met name die betreffende het gebruik van regelgeving als instrument (paragraaf 2.1), kunnen op alle vormen van

⁸⁰⁴ Zoals opnieuw vastgesteld bij gelegenheid van de tiende wijziging en geldend per 1 januari 2018 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-69426.html>).

beleidsregels toepassing vinden. Bij interne regels zal de vormgeving in belangrijke mate afhangen van de doelgroep. Voor het reglement van orde voor de ministerraad ligt vormgeving als regelgeving meer voor de hand dan voor bijvoorbeeld gedragscodes voor alle geledingen van de rijksoverheid. In dat geval zal een minder formele vormgeving mogelijk meer aangewezen zijn.

(...)

Analyse

De ruimte die de toelichting biedt voor het anders dan door middel van artikelen structureren van beleidsregels en interne regelingen beperkt de mogelijkheden om hiernaar eenduidig te verwijzen in documenten. Het belemmert ook de ontsluiting (met behulp van *linked data*) van deze regelingen in samenhang met de wettelijke bepalingen waaraan zij invulling geven. Niet de doelgroep van de regeling moet bepalend zijn voor de wijze waarop een regeling wordt ingericht, maar de standaardisatie die nodig is om deze het beste toegankelijk te maken voor potentiële gebruikers (zowel uitvoeringspraktijk als burgers, bedrijven, rechtspraak etc.).

Een voorbeeld van de beperkingen in toegankelijkheid die voortvloeien uit de ruimte die deze aanwijzing laat, is de Vreemdelingencirculaire 2000, die een zodanige indeling heeft dat het maken van permanente links (op basis van de Juriconnectstandaard) naar onderdelen onmogelijk is. Een ander voorbeeld zijn de fiscale beleidsregels van de Staatssecretaris van Financiën. Ook hierbij is het door gebrek aan structuur niet mogelijk om Juriconnectlinks naar onderdelen te maken. De fiscale beleidsregels worden ook niet op de gebruikelijk wijze gewijzigd, maar wijziging geschiedt door het steeds integraal opnieuw vaststellen van de regeling, waarbij in een inleidende paragraaf de wijzigingen ten opzichte van de vorige versie worden beschreven. De opsteller van de wijziging maakt als het ware zelf een consolidatie van de regeling. Dit maakt het verkrijgen van inzicht in een vorige versie van de regeling moeilijk: er kan geen gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden in wetten.nl om een versie van de regeling op een bepaalde datum te tonen. Daarvoor moet steeds in officiële bekendmakingen.nl de vorige Staatscourantversie worden opgezocht.

Voor voorbeelden zie het Besluit fiscaal bestuursrecht⁸⁰⁵ en het Besluit bestuurlijke boeten Belastingdienst.⁸⁰⁶

Aanpassing van de toelichting zodat de aanwijzingen onverkort van toepassing zijn op in elk geval de structuur en indeling van beleidsregels is wenselijk.

Aanwijzing 2.10 Lasten voor de maatschappij en de overheid

Bij de keuzes met betrekking tot vorm en inhoud van een regeling wordt gestreefd naar zo beperkt mogelijke lasten voor burgers, bedrijven en instellingen, alsmede voor de overheid zelf.

805 <http://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0039576&z=2017-05-24&g=2017-05-24>.

806 <http://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0038145&z=2016-09-10&g=2016-09-10>.

Toelichting

Bij lasten voor de overheid kan worden gedacht aan:

a. lasten die rechtstreeks zijn gemoeid met de uitvoering van de regeling, zoals voorlichting, het behandelen van aanvragen voor vergunningen en ontheffingen, de inning van belastingen en heffingen en de uitvoering van in de regeling voorgeschreven feitelijke handelingen;

(...)

Analyse

Gelet op het belang van aandacht voor de technologische rationaliteit in het wetgevingsproces (zie paragraaf 5.2), zou het in kaart brengen van de impact van aanpassing van ICT-systemen expliciet genoemd moeten worden in deze aanwijzing, of zou hierover een aparte aanwijzing opgenomen moeten worden.

Aanwijzing 2.47 Terminologie Algemene wet bestuursrecht

1. De termen *bestuursorgaan*, *belanghebbende*, *besluit*, *beschikking*, *aanvraag*, *beleidsregel*, *administratieve rechter*, *bezwaar*, *administratief beroep*, *beroep*, *subsidie*, *subsidieplafond*, *dwangbevel*, *overtreder*, *toezichthouder*, *last onder bestuursdwang*, *last onder dwangsom*, *bestuurlijke boete*, *mandaat* en *delegatie* worden in bestuursrechtelijke regelingen die gelden in het Europese deel van Nederland, gebruikt in de betekenis die daaraan is gegeven in de Algemene wet bestuursrecht.

2. De termen *adviseur*, *overtreding*, *bestuurlijke sanctie*, *herstelsanctie*, *bestraffende sanctie* en *goedkeuring* worden in bestuursrechtelijke regelingen die gelden in het Europese deel van Nederland, zoveel mogelijk gebruikt in de betekenis die daaraan is gegeven in de Algemene wet bestuursrecht.

Analyse

Aan deze aanwijzing zou moeten worden toegevoegd dat bij gebruik van deze termen expliciet wordt verwezen naar het desbetreffende artikel in de Awb zodat bij analyse van de wetgeving ten behoeve van inrichting van de digitale uitvoering altijd duidelijk is dat van een Awb-begrip sprake is.

Zodra een wetseditor beschikbaar is waarin eenvoudig hyperlinks kunnen worden gemaakt die worden 'meegenomen' in het wetgevingsproces tot aan consolidatie, kan de aanwijzing worden aangepast tot een verplichting om altijd een link op te nemen naar het desbetreffende artikel in de Awb. Ook bij (onvermijdelijk) gebruik van andere termen waarbij wel een Awb-begrip is bedoeld, zou het leggen van een link met de desbetreffende Awb-artikel verplicht moeten worden (zie paragraaf 5.3.2.1).

Aanwijzing 3.2 Terminologie 'moeten' en 'dienen'

Voorschriften worden niet met behulp van de werkwoorden 'moeten' of 'dienen' geformuleerd, tenzij dit onvermijdelijk is.

Toelichting

Dus bijvoorbeeld niet: 'Het verzoekschrift dient te worden gemotiveerd', maar: 'Het verzoekschrift wordt gemotiveerd'. Deze aanwijzing heeft alleen betrekking op de formulering van voorschriften in de regeling zelf. Tegen gebruik van de woorden 'moeten' of 'dienen' in de toelichting bij een regeling bestaat geen bezwaar.

Analyse

Vanuit perspectief van vertaling van wettelijke regels naar specificaties voor digitale uitvoering is helderheid over rechtsbetrekkingen in wetgeving van groot belang. Het gebruik van de indicatief praesens draagt niet bij aan deze helderheid (zie paragraaf 3.3.3.2). Aanpassing van deze aanwijzing in de zin dat geboden geformuleerd worden met een hulpwerkwoord (moeten, dienen) of een hulpconstructie (is verplicht) is dan ook gewenst.

Een andere gewenste aanvulling die hierop aansluit is een aanwijzing die gebruik van de actieve vorm voorschrijft. Voor toelichtingen is dit als aanbeveling opgenomen in Ar 4.49. Het is van belang om normen in de actieve vorm te redigeren omdat dit dwingt tot het noemen van een subject. Daarmee komt de rechtsbetrekking of het rechtsfeit duidelijker tot uitdrukking in de rechtsnorm. Bij redactie in de lijdende vorm blijft het subject impliciet en dat kan tot onduidelijkheden en misverstanden leiden (zie het voorbeeld van artikel 7, eerste lid, Awr in paragraaf 4.4.2).

Tot slot zou voorgeschreven moeten worden dat voorwaarden die aan een aanspraak of de uitoefening van een bevoegdheid worden gesteld, als zodanig herkenbaar zijn en niet 'verstopt' zitten in een betrekkelijke bijzin of dergelijke (zie het voorbeeld van artikel 10 Awr in paragraaf 4.2). Voor de uitvoeringspraktijk is expliciete formulering van voorwaarden van belang voor een juiste interpretatie van de wettelijke regels.

Aanwijzing 3.7 Uniformiteit van begrippen

1. Hetzelfde begrip wordt niet met verschillende termen aangeduid.
2. Dezelfde term wordt niet voor verschillende begrippen gebruikt.

Toelichting

Vooraf binnen één regeling dient deze aanwijzing in acht te worden genomen. Ook bij verwante regelgeving is zij echter van belang. Zie ook aanwijzing 3.4.

Analyse

Indien differentiatie in terminologie onvermijdelijk is, moet gezorgd worden dat eenvoudig kenbaar is voor welk begrip een andere term wordt gebruikt in de desbetreffende bepaling. Ook dit kan worden gerealiseerd door het leggen van een hyperlink naar het bedoelde begrip (zie paragraaf 5.3.2.1). De aanwijzing zou moeten worden aangevuld met een bepaling hierover, zodra een toepassing voor het eenvoudig leggen van links voorhanden is.

Aanwijzing 3.10 Ficties en rechtsvermoedens

1. Formulering van een regel in de vorm van een fictie wordt vermeden.

2. Voor een weerlegbaar rechtsvermoeden wordt de formulering '*wordt/worden vermoed*' gebruikt.

Toelichting

Eerste lid. Een fictie in een wettelijk voorschrift ('wordt geacht') levert een onweerlegbaar rechtsvermoeden op. Vaak is het mogelijk in plaats van een fictie de vorm te kiezen van een gelijkstelling of het van overeenkomstige toepassing verklaren van andere regels. Zie ook aanwijzing 5.1, tweede lid.

Tweede lid. Een weerlegbaar rechtsvermoeden kan onder meer worden gebruikt om op niet-dwingende wijze naar normalisatienormen te verwijzen. Zie ook aanwijzing 3.48.

Analyse

Deze aanwijzing is vanuit uitvoeringsperspectief duidelijker geworden door het maken van onderscheid tussen een onweerlegbaar en weerlegbaar vermoeden. Daarmee is echter nog niet duidelijk wat de aard is van ficties in bestaande wetgeving: leveren zij onweerlegbare of weerlegbare vermoedens op (zie paragraaf 3.2.3.4, onderdeel a)? De Aanwijzingen kunnen deze onduidelijkheid niet wegnemen; de wetgever zal hier in voorkomend geval duidelijkheid moeten verschaffen aan de uitvoeringspraktijk.

Aanwijzing 3.12 Uitdrukking 'en/of'

Het gebruik van de uitdrukking '*en/of*' blijft achterwege.

Toelichting

Indien in een opsomming van gevallen 'of' wordt gebruikt, is daaronder mede begrepen de situatie dat meer dan een van de genoemde gevallen zich tegelijk voordoen. Zie ook aanwijzing 3.60. Om tot uitdrukking te brengen dat twee of meer genoemde gevallen zich niet gelijktijdig kunnen voordoen kan gebruikgemaakt worden van woorden als 'het-zij' of 'dan wel'.

Analyse

De nieuwe toelichting bij deze aanwijzing verschaft meer duidelijkheid dan voorheen over de aard van het voegwoord *of*. In wetgeving wordt *of* altijd als *inclusive or* (dus beide of één van beide) gebruikt. Voor een *exclusive or* worden de uitdrukkingen *hetzij* en *dan wel* gebruikt.

Vanuit oogpunt van digitale uitvoering is dit onderscheid van belang (zie paragraaf 3.2.3.4, onderdeel c). Het is daarom wenselijk om het via de toelichting aanbevolen gebruik van deze termen als verplichting in de aanwijzing zelf op te nemen.

Aanwijzing 3.27 Verwijzingen

1. Verwijzing naar andere bepalingen wordt vermeden indien de toegankelijkheid van de regeling daardoor onnodig wordt geschaad.
 2. Verwijzing naar bepalingen die zelf een verwijzing inhouden en verwijzing naar latere bepalingen van de regeling worden bij voorkeur vermeden.
- (...)

Toelichting

Eerste lid. Verwijzing kan wenselijk zijn indien anders meermalen in een regeling dezelfde bepaling zou moeten worden uitgeschreven.

Tweede lid. Met name bij begripsbepalingen zal verwijzing naar latere bepalingen onvermijdelijk kunnen zijn.

(...)

Analyse

Deze leden lijken met name uit te gaan van toegankelijkheid in de zin van (zelfstandige) leesbaarheid. In een tijd van voornamelijk papieren beschikbaarheid van wetgeving is dit begrijpelijk: verwijzingen (met name naar bepalingen in andere regelingen) kunnen dan een arbeidsintensieve zoektocht vereisen. Met de digitale beschikbaarheid is het echter de vraag in welke mate de toegankelijkheid geschaad wordt door het opnemen van verwijzingen, aangezien via hyperlinks de onderdelen waarnaar wordt verwezen eenvoudig geraadpleegd kunnen worden. De toegankelijkheid zou door het opnemen van verwijzingen naar andere bepalingen in plaats van het uitschrijven van de materiële inhoud daarvan zelfs kunnen worden vergroot. In dat licht zouden de genoemde leden geïntegreerd kunnen worden in Ar 3.28 over verbijzondering van verwijzingen. Het uitgangspunt wordt dan dat waar nodig kan worden verwezen, waarbij de verwijzingen steeds zo veel mogelijk worden verbijzonderd tot artikelonderdelen.

Aanwijzing 3.37 Aanhalen regelingen zonder citeertitel

Een regeling zonder citeertitel wordt aangehaald overeenkomstig het volgende model:

a. bij een (rijks)wet:

Rijkswet/Wet van [datum] tot /, houdende [aanduiding inhoud] (Stb. [jaartal, volgnummer]);

b. bij een algemene maatregel van (rijks)bestuur:

Besluit van [datum] tot /, houdende [aanduiding inhoud] (Stb. [jaartal, volgnummer]);

c. bij een ministeriële regeling:

Regeling van de [Minister van/voor .../ Staatssecretaris van ...] van [datum] tot /, over [aanduiding inhoud] (Stcrt. [jaartal, volgnummer]);

d. bij een beleidsregel:

Beleidsregel van de [Minister van/voor .../ Staatssecretaris van ...] van [datum] tot /, houdende [aanduiding inhoud] (Stcrt. [jaartal, volgnummer]).

Analyse

Het zou aanbeveling verdienen om aanhalingen van regelingen bij de redactie van wetgeving in de vorm van hyperlinks naar de bronnen in officiële bekendmakingen.nl op te nemen, zodat de aangehaalde regelingen ook al gedurende het wetgevingsproces gemakkelijk te vinden en te raadplegen zijn (vgl. paragrafen 2.5.2.2 en 5.3.2.1).

Dit geldt ook voor de aanhaling van regelingen met een citeertitel (Ar 3.36) en aanhaling van Kamerstukken (Ar 3.43). Bij aanhaling van EU-besluiten (Ar 3.42) zou het aanbeveling verdienen om ook de ELI te vermelden (zie paragraaf 5.3.2.3), zoals dat voor rechtelijke uitspraken in Ar 3.44 voor de ECLI is voorgeschreven. Dat biedt een

basis voor het tonen van implementatieverbanden (in elk geval op het niveau van de integrale EU-regeling) in wetten.nl (zie paragraaf 5.3.2.3).

Aanwijzing 3.56 Onderverdeling in hoofdstukken e.d.

1. Indien dit voor de toegankelijkheid van een regeling van belang is, wordt deze systematisch in Arabisch genummerde onderdelen verdeeld.
2. Bij een verdeling op één niveau worden de onderdelen 'hoofdstuk' of 'paragraaf' genoemd.
3. Bij een verdeling op twee niveaus worden de onderdelen van het eerste niveau 'hoofdstuk' en de onderdelen van het tweede niveau 'paragraaf' genoemd.
4. Bij een verdeling op meer dan twee niveaus worden de onderdelen in volgorde van omvang 'deel', 'hoofdstuk', 'titel', 'afdeling' en 'paragraaf' genoemd, met dien verstande dat in ieder geval de aanduidingen 'hoofdstuk' en 'paragraaf' worden gebruikt.

Analyse

De ruimte voor variëteit en gelaagdheid die deze aanwijzing biedt, maakt het ontwerp van wetseditors complex. Het zou de voorkeur verdienen om te volstaan met een indeling op twee niveaus: hoofdstukken en paragrafen (zie ook paragraaf 3.2.2.3).

Aanwijzing 3.59 Opsommingen

1. Indien het bij een opsomming in een artikel omwille van de duidelijkheid wenselijk is elk onderdeel daarvan op een nieuwe regel te laten beginnen, wordt de volgende werkwijze gevolgd:
 - a. de onderdelen worden aangegeven met de letters a, b, c enzovoort, een eventuele verdere onderverdeling met 1°, 2°, 3° enzovoort, waarbij achter deze letters en cijfers een punt wordt geplaatst;
 - b. binnen de onderdelen wordt niet met een nieuwe zin begonnen;
 - c. de onderdelen worden, met uitzondering van het laatste onderdeel, afgesloten met een puntkomma.
2. Na het laatste onderdeel van een opsomming wordt geen tekst opgenomen die betrekking heeft op alle onderdelen, tenzij dit onvermijdelijk is.
3. In een opsomming van begripsbepalingen wordt bij voorkeur een alfabetische volgorde zonder nummering of lettering gehanteerd.

Analyse

Het voorgeschreven gradenbolletje voor subonderdelen is niet als structurelement te definiëren in XML/HTML. Het zou dus bij gebruik van een wetseditor die op deze standaarden is gebaseerd, niet ondersteund kunnen worden. Dit kan opgelost worden door dit element later als opmaak in wetten.nl in te voeren (dit gebeurt nu ook in wetten.nl), maar dat is niet efficiënt. De aanwijzing zou meer gangbare aanduidingen voor subonderdelen moeten voorschrijven, zoals romeinse cijfers in onderkast (i., ii., iii. etc.).

Aanwijzing 3.60, tweede lid Karakter opsomming

(...)

2. Uit de formulering van het artikel blijkt of een opsomming een limitatief of een enuntiatief karakter heeft.

Toelichting

Het enuntiatieve karakter van een opsomming kan worden uitgedrukt door de woorden “in ieder geval” of “ten minste”, het limitatieve karakter door de woorden “slechts”, “uitsluitend”, “alleen”. Zie ook aanwijzing 3.12.

Analyse

Met het oog op duidelijkheid voor de uitvoeringspraktijk zou in deze aanwijzing terughoudendheid met enuntiatieve opsommingen voorgeschreven moeten worden. Dit geldt in elk geval voor opsomming van te delegeren onderwerpen (waardoor de facto ongeclausuleerd wordt gedelegeerd), van criteria voor het verlenen van een vergunning, voor de kring van personen tot wie een verplichting zich richt, of voor het toepassingsbereik van een verplichting of bevoegdheid (zie paragraaf 3.2.2.2 en 3.2.3.4, onderdeel c).

Aanwijzing 4.43 Inhoud toelichting

De toelichting bevat een verantwoording van de regeling. Daarbij komen, voor zover van toepassing, in ieder geval de volgende punten aan de orde:

(...)

- c. de uitvoerings- en handhavingsaspecten van de regeling, zoals de keuze van het handhavingssysteem en de mate waarin te verwachten is dat de toepassing van de regeling aanleiding geeft tot conflicten;
- d. de gevolgen voor de informatievoorziening van de rijksoverheid en voor de verwerking van persoonsgegevens;
- e. de lasten voor burgers, bedrijven en instellingen en de lasten voor de overheid, waaronder de lasten verbonden aan rechtsbescherming;

Analyse

Deze aanwijzing en de toelichting besteden slechts summier aandacht aan de gevolgen van een regeling voor digitale uitvoering en de wijze waarop deze in kaart gebracht zijn. Er zou in elk geval een verwijzing moeten worden aangebracht naar het IAK als basis voor het in kaart brengen van deze aspecten.

Aanwijzing 4.48 Opbouw toelichting

- 1. Een toelichting wordt verdeeld in een algemeen en een artikelsgewijs gedeelte, indien dit de toegankelijkheid bevordert.
- 2. Onderdelen van een toelichting worden genummerd, indien dit met het oog op verwijzing wenselijk is.

Analyse

Deze aanwijzing zou moeten worden aangevuld met voorschriften voor het structureren van toelichtingen, zodat deze beter toegankelijk gemaakt kunnen worden via wetten.nl en officiëlebekendmakingen.nl. Dit zou kunnen door het verankeren van de schrijfwijzer die daarvoor is opgesteld (zie paragraaf 5.3.2.2 en bijlage G).

Aanwijzing 4.51 Vermelding vindplaatsen

Verwijzing in een toelichting naar andere stukken geschiedt door een nauwkeurige aanduiding van de vindplaats.

Toelichting

Zie ook de aanwijzingen 3.37 tot en met 3.46 en 3.50.

Analyse

Deze aanwijzing zou aangevuld moeten worden met een bepaling dat verwijzing naar andere stukken bij voorkeur plaatsvindt door het opnemen van een hyperlink naar de vindplaats van die stukken in de hoofdtekst van de toelichting of in een voetnoot. Dat vergroot de toegankelijkheid van dergelijke bronnen.

Aanwijzing 5.1 Begripsbepalingen

1. Termen die een te weinig bepaalde of een van het spraakgebruik afwijkende betekenis hebben, worden gedefinieerd.
2. In een begripsbepaling wordt aan een term geen sterk van het normale spraakgebruik afwijkende betekenis gegeven.

Toelichting

Eerste lid. Soms zullen op zichzelf duidelijke termen uit een juridisch oogpunt nadere definiëring behoeven, bijvoorbeeld 'ambtenaar' en 'bouwen'.

Tweede lid. In een begripsbepaling onder 'landbouw' mede verstaan 'tuinbouw' is aanvaardbaar. Onder 'landbouw' mede verstaan 'visserij' is daarentegen onjuist. Het tweede lid is te beschouwen als een specificering van aanwijzing 3.10 ten aanzien van begripsbepalingen. Zie ook aanwijzing 3.3.

Analyse

In (de toelichting bij) deze aanwijzing past een verwijzing naar Ar 2.47, over het gebruik van begrippen uit algemene wetten. Daarnaast kan het op termijn de basis zijn voor het verankeren van het gebruik van het wetgevingsvocabulaire als basis voor het bepalen of, en zo ja hoe een begripsbepaling wordt geformuleerd.

Verder zou de aanwijzing kunnen worden aangevuld met de figuur van de *gelijkstelling*, geformuleerd als 'wordt aangemerkt als'. Dit ter onderscheiding van een fictie of weerlegbaar rechtsvermoeden (Ar 5.3). Zie hierover paragraaf 3.4.3.2.

Aanwijzing 6.6 Wijze van nummering van artikelen

1. Een regeling die slechts betrekking heeft op wijziging of intrekking van een of meer bestaande regelingen, wordt ingedeeld in artikelen met Romeinse cijfers.
2. Indien een nieuwe regeling tevens strekt tot wijziging of intrekking van bestaande regelingen, worden ook de wijzigings- of intrekkingbepalingen genummerd met Arabische cijfers.
3. In een omvangrijke aanpassings- of invoeringsregeling waarin regelingen van verschillende ministeries worden gewijzigd of ingetrokken, kan voor een andere nummering worden gekozen.

Analyse

Voor deze aanwijzing geldt hetgeen bij aanwijzing 3.56 is opgemerkt; ook de wijze van nummeren van wetgeving leidt tot (extra) complexiteit in (de ontwikkeling van) wetseditors. De systematiek van Arabische en Romeinse nummering (en ook nummering/lettering van nota's van wijziging, zie Ar 6.27) vloeit echter direct voort uit de vorm waarin nieuwe regelingen en wijzigingsregelingen worden opgesteld. Aanpassing van deze aanwijzing zou wenselijk zijn, maar kan niet los worden gezien van een overstap naar een andere werkwijze en ondersteuning bij de redactie van regelingen, waarbij wijzigingen zichtbaar worden aangebracht in de doorlopende tekst van de doelregeling (zie paragraaf 5.3.3.2).

Aanwijzing 6.7 Wijziging van opschrift en aanhef

Het opschrift en de aanhef van een regeling worden niet gewijzigd.

Analyse

Deze aanwijzing is regelmatig onderwerp van discussie geweest, met name in het licht van de publicatie van geconsolideerde versies van regelingen op wetten.nl. Het ontbreken van inzicht in de artikelen van een wet of amvb waaraan die regeling uitwerking geeft (het onderdeel "Gelet op ..."), is het belangrijkste bezwaar tegen het verbod in deze aanwijzing. De informatiewaarde van de aanhef is (met of zonder mogelijkheid van aanpassing) echter sowieso gering, aangezien deze geen inzicht geeft in de relatie tussen de daarin genoemde grondslagen en de artikelen van de amvb of regeling.

De aanwijzing zou daarom in elk geval aangevuld moeten worden met opties voor het concretiseren van de grondslagen per artikel. Dat kan op verschillende manieren. In de eerste plaats kan in of onder het kopje van een paragraaf of van een artikel vermeld worden aan welk wets- of amvb-artikel deze of dit uitvoering geeft. Een voorbeeld van deze werkwijze is te vinden in het Besluit reikwijdtebepalingen Wft.⁸⁰⁷

Een tweede optie is het opnemen van een artikel 1 waarin de grondslagen worden opgesomd. Dat geeft echter minder inzicht (er is dan namelijk nog steeds geen directe relatie zichtbaar tussen de grondslag en het artikel van de uitvoeringsregeling) en het kan aanleiding geven tot discussie of de uitvoeringsregeling juridisch wel een deug-

⁸⁰⁷ <http://wetten.overheid.nl/jcin.3:c:BWBR0020419&z=2017-07-12&g=2017-07-12>. Zie ook paragraaf 3.2.2.3).

delijke grondslag heeft, in geval deze niet expliciet in het artikel is opgenomen.⁸⁰⁸ Niettemin wordt deze werkwijze toegepast in fiscale wetgeving en financiële toezichtswetgeving. Zie als voorbeeld het Uitvoeringsbesluit IB 2001.⁸⁰⁹ Een derde optie is om (met gebruikmaking van een wetseditor) bij de redactie van een amvb of ministeriële regeling direct een hyperlink aan te brengen tussen een daarin opgenomen artikel en de desbetreffende grondslag in de bovenliggende wet respectievelijk amvb. Met die werkwijze kan ook een nieuwe grondslag voor een bepaling in een amvb of ministeriële regeling expliciet gemaakt worden. De toelichting bij Ar 6.8 beveelt hiervoor een tabel in de toelichting bij de regeling aan; actuele links in de digitale teksten dragen echter meer bij aan transparantie en duidelijkheid.

Aanwijzing 6.21 Vergelijkend overzicht oude en nieuwe bepalingen

Bij complexe wijzigingsvoorstellen wordt ter verduidelijking van de voorgestelde wijzigingen in een wet of algemene maatregel van bestuur, een vergelijkend overzicht van de te wijzigen bepalingen en de voorgestelde bepalingen aan de Afdeling advisering van de Raad van State, respectievelijk aan de Tweede en Eerste Kamer gezonden.

Toelichting

Dit overzicht kan een apart stuk zijn, dan wel in of als bijlage bij de memorie of nota van toelichting worden opgenomen. Ook in een later stadium van de behandeling van een wetsvoorstel (bij indiening van een nota van wijziging) kan een vergelijkend overzicht nuttig zijn.

Analyse

Met het oog op transparantie in het wetgevingsproces en ten behoeve van analyse van de wetgeving ten behoeve van digitale uitvoering, zou beschikbaarheid van doorlopende teksten (met mogelijkheid om verschillende versies te vergelijken) gedurende het hele wetgevingsproces de standaard moeten zijn. Toepassing van deze aanwijzing zou ondersteund moeten worden door een wetseditor met de in paragraaf 5.3.3.2 beschreven functionaliteit.

Aanwijzing 6.28 Toelichting nota van wijziging

1. Een nota van wijziging wordt van een toelichting voorzien.
2. Betreft het een nota van wijziging die tegelijk met een nota naar aanleiding van het verslag wordt ingediend, dan kan ter toelichting worden volstaan met een verwijzing naar een bepaald gedeelte van de nota naar aanleiding van het verslag.

Analyse

Door in de toelichting bij een nota van wijziging te volstaan met verwijzing naar bepaalde gedeeltes van de nota naar aanleiding van het verslag is deze niet zelfstandig

⁸⁰⁸ Dit heeft te maken met het feit dat de aanhef geen onderdeel uitmaakt van het lichaam (het normerende deel van een regeling) en een artikel uiteraard wel (zie Ar 3.53).

⁸⁰⁹ <http://wetten.overheid.nl/jci.3:c:BWBR0012066&z=2018-01-01&g=2018-01-01>.

leesbaar en is extra zoekwerk nodig om de betekenis van onderdelen van de wet die door de desbetreffende nota van wijziging zijn aangepast, te achterhalen. De getraptheid die door verwijzing naar de nota naar aanleiding van het verslag ontstaat, maakt het ook moeilijker om met behulp van linked data een compleet overzicht van relevante onderdelen van de parlementaire geschiedenis op artikelniveau te presenteren in het scherm wetsinformatie in wetten.nl (zie figuur 5.6 in paragraaf 5.3.2.2). Het schrappen van het tweede lid van deze aanwijzing verdient daarom aanbeveling.

Aanwijzing 6.32 Vernummering wetsvoorstel

Tijdens de behandeling van een wetsvoorstel door de Tweede Kamer wordt geen wijziging aangebracht in de nummering van de artikelen of, bij wijzigingswetten, in de lettering van de verschillende onderdelen van een artikel, tenzij dit onvermijdelijk is.

Toelichting

Tussentijdse wijziging in de nummering van een wetsvoorstel leidt ertoe dat de totstandkomingsgeschiedenis van een bepaling moeilijker is terug te vinden in de parlementaire stukken. Tussentijdse wijziging in de nummering vindt alleen plaats indien een in te voegen artikel anders niet op praktische wijze van een nummer kan worden voorzien. Ingevolge artikel 106 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal is de voorzitter van de Tweede Kamer bevoegd een wetsvoorstel na aanneming door de Tweede Kamer te vernummen (zie ook aanwijzing 6.33). Leden en (sub)onderdelen van artikelen worden bij wijziging van een wetsvoorstel wel vernummerd of verletterd.

Analyse

Gelet op de onwenselijkheid van het wijzigen van de nummering van wetsvoorstellen is de vraag waarom dit na aanneming door de Tweede Kamer wél gebeurt. De vindbaarheid van gedachtewisselingen over artikelen wordt daarmee alsnog beperkt (zie paragraaf 5.3.2.2).

Aanwijzing 7.18 Vormgeving nota n.a.v. het verslag

1. De nota naar aanleiding van het verslag volgt zoveel mogelijk de indeling en de volgorde van het verslag.
2. Indien dat wenselijk is met het oog op verwijzing worden in de nota naar aanleiding van het verslag de onderdelen of vragen van het verslag genummerd wanneer dat niet is gebeurd in het verslag zelf.
3. Deze aanwijzing is van overeenkomstige toepassing op andere stukken die het karakter hebben van een puntsgewijze reactie op voorgelegde vragen of opmerkingen.

Toelichting

Eerste lid. In de nota naar aanleiding van het verslag kan ervoor worden gekozen de vragen uit het verslag bij de beantwoording te parafaseren of te herhalen, of de tekst van het verslag integraal over te nemen en daar de puntsgewijze beantwoording van de vragen tussen te plaatsen.

Tweede lid. Het aanbrengen van een nummering brengt geen inhoudelijke wijziging in de tekst aan en kan zinvol zijn om het verwijzen naar vragen of antwoorden te vereenvoudigen.

Analyse

Met het oog op het fijnmaziger (op artikelniveau) kunnen ontsluiten van parlementaire geschiedenis (zie paragraaf 5.3.2.2), zou in deze aanwijzing de schrijfwijzer met richtlijnen voor structurering van parlementaire vervolgstukken verankerd moeten worden (zie bijlage G). In verband daarmee zou ook het nummeren van vragen en antwoorden verplicht moeten worden, evenals het integraal overnemen van de vragen en het daartussen plaatsen van de antwoorden (vergelijk de werkwijze bij publicatie in de Kamerstukken van het advies van de Raad van State en het nader rapport bij een wetsvoorstel). Daarbij valt te overwegen om het verslag van de Tweede of Eerste Kamer niet meer als afzonderlijk Kamerstuk te publiceren, maar van het verslag en de beantwoording daarvan een geïntegreerd document te maken, voor beide Kamers aangeduid als *memorie van antwoord*.

Aanwijzing 8.13 Toelichting inzake verdragen

1. Een wetsvoorstel tot goedkeuring van een verdrag wordt voorzien van een memorie van toelichting.
 2. Een voorstel tot stilzwijgende goedkeuring van een verdrag gaat vergezeld van een toelichtende nota.
- (...)

Analyse

Door consistente en eenduidige structurering van de met het parlement te wisselen stukken bij stilzwijgende of uitdrukkelijke goedkeuring, kunnen deze worden gekoppeld aan (de artikelen van) het desbetreffende verdrag in wetten.nl. Met het oog hierop zou het wenselijk zijn om ook in deze aanwijzing toepassing van de eerdergenoemde richtlijnen voor te schrijven.

Aanwijzing 9.12 Transponeringstabel EU-implementatieregeling

1. De toelichting bij een regeling ter implementatie van een bindende EU-rechtshandeling bevat een transponeringstabel waaruit blijkt of en hoe de afzonderlijke bepalingen van de desbetreffende bindende EU-rechtshandeling zijn of worden geïmplementeerd. De transponeringstabel bevat een verwijzing naar de desbetreffende bindende EU-rechtshandeling overeenkomstig aanwijzing 3.42.
- (...)

Analyse

In de Handleiding wetgeving en Europa wordt aandacht besteed aan de verplichting om te zorgen voor een actuele transponeringstabel, met name in relatie tot de notifi-

catie van implementatie aan de Europese Commissie.⁸¹⁰ Deze kan ook als basis dienen om bij het opnemen of consolideren van een implementatieregeling in wetten.nl een relatie te leggen naar de EU-regeling zoals gepubliceerd in EurLex, via de ELI van de EU-regeling (zie de analyse bij Ar 3.37). Deze relatie kan dan in de wetsinformatie bij (de relevante artikelen van) de geconsolideerde regeling worden opgenomen, zodat de Europese herkomst van de desbetreffende artikelen kenbaar is (zie paragraaf 5.3.2.3). Met het oog hierop zou het wenselijk zijn om de aanwijzing aan te vullen met de uitdrukkelijke verplichting om aan het einde van het implementatietraject de transponeringstabel op te stellen en deze mee te sturen met de voor publicatie en consolidatie aan te leveren stukken. Hij kan dan bij opneming van de implementatieregeling in wetten.nl worden gebruikt voor het leggen van de relaties.

Idealiter worden relaties tot op het niveau van de artikelen of artikelonderdelen van de EU-regeling gelegd, maar daarvoor is de ELI (nog) niet geschikt. Deze voorziet namelijk niet in een identificerend kenmerk per artikel(onderdeel) van de EU-regeling.

Bij gebruik van een wetseditor zou de link op termijn door de wetgevingsjurist direct in het redactieproces van een implementatieregeling kunnen worden opgenomen. Dat zal een transponeringstabel echter niet overbodig maken, omdat ook duidelijk moet zijn welke bepalingen van de EU-regeling geen implementatie behoeven, of welke bepalingen al via bestaande nationale regels geïmplementeerd zijn (zie Ar 9.12, derde lid).⁸¹¹ Op basis hiervan kunnen in de artikelen van die bestaande wettelijke regels (via de ELI) links worden gelegd naar de EU-regeling.

810 <https://www.kcwj.nl/archief/handleiding-wetgeving-en-europa/3-module-3-procedures/35-fase-implementatiemelding/353-te-notificeren-informatie/353b-implementatieregelingen-en-transponeringstabel>. Zie ook Ar 9.19.

811 Ook voor notificatie van de implementatie van een EU-regeling aan de Europese Commissie blijft een transponeringstabel nodig.

Bijlage G

Schrijfwijzer voor toelichtingen en parlementaire vervolgstukken

Standaardisering van de structuur ten behoeve van het leggen van links

Inleiding

De parlementaire geschiedenis van wetten en toelichtingen bij gedelegeerde regelgeving vormen een belangrijke bron voor de betekenis van wetgeving. Deze documenten zijn zowel van belang voor degenen die betrokken zijn bij het maken van nieuw beleid en nieuwe wetgeving (de wet in wording) als voor degenen die de wetgeving uitvoeren (de wet in werking). Wetgevingsjuristen en beleidsmakers vallen terug op de parlementaire geschiedenis en toelichtingen om wijzigingen in beleid en wetgeving consistent te maken en houden. Beslismedewerkers bij uitvoeringsorganisaties, maar ook rechters en advocaten, hebben deze kennis nodig om de juiste toepassing aan regels te kunnen geven in specifieke gevallen.

Voor een goed inzicht in de betekenis van wetgeving is inzicht in relevante onderdelen en passages uit de diverse toelichtende stukken bij wetgeving wenselijk, bij voorkeur op het niveau van artikel(lid) of onderdeel (hoofdstuk, paragraaf, maar ook zinsneden) gekoppeld aan de geconsolideerde regelingsteksten. Tot nu toe worden de parlementaire geschiedenis en toelichtingen alleen ontsloten door middel van links naar complete Kamerstukdossiers of Staatsbladen en Staatscouranten op www.officielebekendmakingen.nl.

Omdat stukken die onderdeel uitmaken van de parlementaire geschiedenis en ook toelichtingen niet voldoende eenduidig zijn gestructureerd en meestal alleen als compleet document zijn op te vragen, is het niet mogelijk om in wetten.nl koppelingen te maken tussen een onderdeel van een toelichtend document en het specifieke artikel waar dit betrekking op heeft. Het leidt er ook toe dat veel irrelevante zoekresultaten worden getoond en onnodig tijd verloren gaat met handmatig doorzoeken van documenten.

Een van de manieren om hierin verbetering te brengen, is door toelichtende teksten meer te structureren, waardoor delen ervan gerichter te koppelen zijn aan onderdelen uit de wettelijke regeling waar ze bij horen. Met moderne technieken kunnen dan geautomatiseerd of handmatig hyperlinks worden aangebracht en relaties worden gelegd.

In deze schrijfwijzer is met het oog daarop een aantal richtlijnen gegeven voor de structurering van memories en nota's van toelichting en voor vervolgstukken in het parlementaire proces (verslagen (inclusief voorlopig, nader en eindverslag), nota's naar aanleiding van verslagen, memories van antwoord).

Richtlijnen voor structurering van toelichtingen en parlementaire vervolgstukken

Algemeen

De richtlijnen hebben betrekking op de volgende documenten:

- Memorie en nota van toelichting (wetsvoorstellen en amvb's) en toelichting bij ministeriële regeling (verder aangeduid als 'toelichting').
- Verslagen (TK en EK), nota naar aanleiding van het (nader) verslag (TK) en memorie van antwoord (EK) (verder aangeduid als 'parlementaire vervolgstukken').
- Nota(s) van wijziging en de toelichting daarbij.
- Amendementen.

Onder *doelregeling* wordt in deze richtlijnen verstaan de regeling die tot stand gebracht of gewijzigd wordt.

Onder *verslagen* vallen de voorlopige, nadere en eindverslagen die de TK en EK in voorkomend geval uitbrengen.

Toelichtingen

Richtlijn 1

Deel het algemeen deel van de toelichting in volgens een duidelijke en consistente hiërarchische onderverdeling met genummerde kopjes (1, 1.1, 1.1.1, etc.) en vermeld waar mogelijk onder de kopjes voor welk nieuw of te wijzigen regelingsonderdeel (hoofdstuk, paragraaf, artikel o.i.d.) het onderdeel relevantie heeft.

Zet de verwijzingen naar de doelregeling onder de kopjes (de zogenoemde parentheses) steeds *cursief* en tussen haakjes.

Voorbeelden bij richtlijn 1

- Niet:*
1. Inleiding
Huidige situatie
Achtergrond aanpassingen
 2. Aanpassing kader
Eigen verantwoordelijkheid
Stijgende premies
Gevolgen voor huishoudens

- Maar:*
1. Inleiding
 - 1.1 Huidige situatie
 - 1.2 Achtergrond aanpassingen
 2. Aanpassing kader
 - 2.1 Eigen verantwoordelijkheid
(*Hoofdstuk 3, paragraaf 2 van de Algemene ouderdomswet*)

- 2.2 Stijgende premies
(*Artikelen 42-46 van de Algemene ouderdomswet*)
- 2.2.1 Gevolgen voor huishoudens

Richtlijn 2

Deel het artikelsgewijze deel van een toelichting in conform de indeling van de (wijzigings) regeling. Neem onder de aanduiding van het regelingsonderdeel een kopje op met een aanduiding van dat onderdeel.

Vermeld bij wijzigingsregelingen niet alleen het onderdeel van de wijzigingsregeling waarop de toelichting betrekking heeft, maar tevens het onderdeel van de doelregeling dat wordt gewijzigd.

Voorbeelden bij richtlijn 2

Niet: **Artikel I**

A

In het opschrift van de paragraaf wordt de term “begrip” ingevoegd in verband met ...

B

Met de voorgestelde wijziging wordt ...

Maar: **Artikel I**

(Wet op het financieel toezicht)

A

(Paragraaf 1.1.2.2 Wet op het financieel toezicht)

In het opschrift van de paragraaf wordt de term “begrip” ingevoegd in verband met ...

B

(Artikel 1:5a Wet op het financieel toezicht)

Met de voorgestelde wijziging wordt ...

Parlementaire vervolgstukken

Richtlijn 3

Hanteer bij indeling van een vervolgstuk dezelfde indeling en nummering als in de memorie van toelichting.

Indien over een onderdeel geen vragen zijn gesteld, handhaaf dan het kopje van dit onderdeel en vermeld daaronder dat over dit onderdeel geen vragen zijn gesteld.

Voorbeelden bij richtlijn 3

Niet: ALGEMEEN DEEL

Inleiding

De leden van de fractie van de VDD vroegen ...

Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De leden van de fractie van ...

Aanpassing kader

De leden van de fractie van ...

Maar: ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De leden van de fractie van de VVD vroegen ...

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De leden van de fractie van ...

3. Huidige systematiek

Over dit onderdeel zijn geen vragen gesteld.

4. Aanpassing kader

De leden van de fractie van ...

Richtlijn 4

Wanneer in de vervolgstukken wordt gerefereerd aan onderdelen van de memorie van toelichting, vermeld deze dan op dezelfde wijze als zij in de memorie van toelichting zijn opgenomen.

Wanneer het noodzakelijk is om een van de memorie van toelichting afwijkende indeling te volgen, vermeld dan de oorspronkelijke nummering van het gelijklopende onderdeel van de memorie van toelichting.

Voorbeeld bij richtlijn 4

ALGEMEEN

1. Inleiding
2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel
(Paragraaf 5 van de memorie van toelichting)
3. Huidige systematiek
(Paragraaf 6 van de memorie van toelichting)

Richtlijn 5

Houd in het artikelsgewijze deel van het vervolgstuk de indeling van het wetsvoorstel aan.

Vermeld bij regelingen die meer doelregelingen wijzigen onder de aanduiding van het wijzigingsartikel of wijzigingsonderdeel, telkens (het onderdeel van) de doelregeling die wordt gewijzigd.

Voorbeelden bij richtlijn 5

Niet: **ARTIKELSGEWIJS**

Artikel I

De leden van de CDA-fractie zouden graag al een verdere uiteenzetting over de delegatiegrondslag willen hebben. In hoeverre ...

Maar: **ARTIKELSGEWIJS**

Artikel I

(Geneesmiddelenwet)

D

(Artikel 27 Geneesmiddelenwet)

De leden van de CDA-fractie zouden graag al een verdere uiteenzetting over de delegatiegrondslag willen hebben. In hoeverre ...

Richtlijn 6

Nummer – conform Ar 7.18 – altijd de vragen in het (nader) verslag en refereer aan die nummering bij de beantwoording in de nota naar aanleiding van het (nader) verslag of de memorie van antwoord.

Indien een antwoord betrekking heeft op meer vragen, vermeld dan alle relevante nummers voor het antwoord.

Voorbeelden bij richtlijn 6

Gebruikelijke indeling verslag:

Achtergrond aanpassing Witteveenkader

Kan de regering aan de leden van de VVD-fractie aangeven hoeveel procent van de werknemers een aanvullend pensioen opbouwt? Kan de regering verder aangeven wat de gemiddelde uittredleeftijd van werknemers is van de afgelopen 10 jaar? Wat was de

uittredleeftijd tijdens de introductie van het Witteveenkader? Wat is de gemiddelde toetredingsleeftijd tot een pensioenregeling? Hoe heeft deze zich de afgelopen jaren ontwikkeld? Heeft de regering een schematisch overzicht van de levensverwachting van de afgelopen 30 jaar? De leden van de VVD-fractie vragen de regering of zij inzicht heeft in het aantal pensioenregelingen dat de fiscale ruimte volledig benut? Kan de regering voorts inzicht geven in de reden van de stijging van de kosten van de zogenoemde omkeerregel? In hoeverre heeft dit te maken met een toenemend aantal werknemers dat aanvullend pensioen opbouwt en in hoeverre heeft dit te maken met een toenemend bedrag dat een individueel persoon opbouwt?

[...]

Welke trend laat de gemiddelde toetredingsleeftijd in een pensioenregeling vanaf 2007 zien? Wat was de gemiddelde toetredingsleeftijd in 2012, zo vragen de leden van de fractie van de PvdA?

Genummerde versie verslag:

Achtergrond aanpassing Witteveenkader

(Vraag 1) Kan de regering aan de leden van de VVD-fractie aangeven hoeveel procent van de werknemers een aanvullend pensioen opbouwt? *(Vraag 2)* Kan de regering verder aangeven wat de gemiddelde uittredleeftijd van werknemers is van de afgelopen 10 jaar? Wat was de uittredleeftijd tijdens de introductie van het Witteveenkader? *(Vraag 3)* Wat is de gemiddelde toetredingsleeftijd tot een pensioenregeling? Hoe heeft deze zich de afgelopen jaren ontwikkeld? *(Vraag 4)* Heeft de regering een schematisch overzicht van de levensverwachting van de afgelopen 30 jaar?

(Vraag 5) De leden van de VVD-fractie vragen de regering of zij inzicht heeft in het aantal pensioenregelingen dat de fiscale ruimte volledig benut? *(Vraag 6)* Kan de regering voorts inzicht geven in de reden van de stijging van de kosten van de zogenoemde omkeerregel? In hoeverre heeft dit te maken met een toenemend aantal werknemers dat aanvullend pensioen opbouwt en in hoeverre heeft dit te maken met een toenemend bedrag dat een individueel persoon opbouwt?

[...]

(Vraag 23) Welke trend laat de gemiddelde toetredingsleeftijd in een pensioenregeling vanaf 2007 zien? Wat was de gemiddelde toetredingsleeftijd in 2012, zo vragen de leden van de fractie van de PvdA?

Gebruikelijke indeling nota naar aanleiding van het verslag:

Achtergrond aanpassing Witteveenkader

De leden van de fractie van de VVD stellen enige feitelijke vragen. Het gaat hierbij om het percentage van de werknemers dat aanvullend pensioen opbouwt, wat de gemiddelde uittredleeftijd van werknemers is de afgelopen 10 jaar en wat de uittredleeftijd was tijdens de introductie van het Witteveenkader. Ook wordt gevraagd wat de gemiddelde toetredingsleeftijd tot een pensioenregeling is en hoe deze zich afgelopen jaren heeft

ontwikkeld. Ook de leden van de fractie van de PvdA vragen een nadere toelichting op de ontwikkeling van de toetredingsleeftijd.

Uit gegevens van het CBS blijkt dat in 2007 negen op de tien werknemers aanvullend pensioen opbouwt via hun werkgever. Verder heeft het CBS [...] (etc.)

Genummerde versie nota naar aanleiding van het verslag:

Achtergrond aanpassing Witteveenkader

(Vragen 1-3, 23) De leden van de fractie van de VVD stellen enige feitelijke vragen. Het gaat hierbij om het percentage van de werknemers dat aanvullend pensioen opbouwt, wat de gemiddelde uittreedleeftijd van werknemers is de afgelopen 10 jaar en wat de uittreedleeftijd was tijdens de introductie van het Witteveenkader. Ook wordt gevraagd wat de gemiddelde toetredingsleeftijd tot een pensioenregeling is en hoe deze zich afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Ook de leden van de fractie van de PvdA vragen een nadere toelichting op de ontwikkeling van de toetredingsleeftijd.

Uit gegevens van het CBS blijkt dat in 2007 negen op de tien werknemers aanvullend pensioen opbouwt via hun werkgever. Verder heeft het CBS [...] (etc.)

Richtlijn 7

Neem – conform de toelichting bij Ar 7.18 – in de nota naar aanleiding van het (nader) verslag de vragen uit het verslag en de nummering daarvan integraal over en zet het antwoord hier direct onder, voorzien van dezelfde nummering.

Nota van wijziging

Richtlijn 8

Vermeld in de toelichting bij een nota van wijziging steeds de aanduiding van het wijzigingsonderdeel in het wetsvoorstel en (indien het een wijzigingswetsvoorstel betreft) de aanduiding van het onderdeel van de doelregeling dat wordt gewijzigd met het wetsvoorstel.

Voorbeelden bij richtlijn 8

Niet: Toelichting

Deze nota van wijziging regelt een tweetal punten van wetstechnische aard.

1. De in het eerste lid van het voorgestelde artikel 7a op te nemen zin strekt er toe ...
2. De in artikel 22 op te nemen ...

Maar: Toelichting

Deze nota van wijziging regelt een tweetal punten van wetstechnische aard.

1 (Artikel II, onderdeel D)

(Artikel 7a Algemene Ouderdomswet)

De in het eerste lid van het voorgestelde artikel 7a op te nemen zin strekt er toe ...

2 (Artikel II, onderdeel E)

(Artikel 22 Algemene Ouderdomswet)

De in artikel 22 op te nemen ...

Richtlijn 9

Indien een nota van wijziging tegelijk met een vervolgstuk wordt ingediend, neem dan bij de nota van wijziging een volledige toelichting op de wijziging(en) op en volsta – in afwijking van Aanwijzing 6.28 – niet met een verwijzing naar een bepaald gedeelte van de nota naar aanleiding van het verslag.

Amendementen

Richtlijn 10

Vermeld in de toelichting bij een amendement steeds het relevante onderdeel van de doelregeling dat door de met het amendement beoogde wijziging van het wetsvoorstel geraakt wordt.

Voorbeelden bij richtlijn 10

Niet: Nr. 12 AMENDEMENT VAN HET LID ...
Ontvangen 25 september 2014

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

In artikel I, onderdeel A, onder 2, komt onderdeel b, te luiden:

- b. aan zijn premieplicht, bedoeld in artikel 6, eerste lid, van de Wet financiering sociale verzekeringen, heeft voldaan, en.

Toelichting

Dit amendement regelt dat bij de aanvullende voorwaarden AOW inkoopregeling niet de voorwaarde wordt gesteld dat ...

Maar: Nr. 12 AMENDEMENT VAN HET LID ...
Ontvangen 25 september 2014

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

In artikel I, onderdeel A, onder 2, komt onderdeel b, te luiden:

- b. aan zijn premieplicht, bedoeld in artikel 6, eerste lid, van de Wet financiering sociale verzekeringen, heeft voldaan, en.

Toelichting

Artikel I, onderdeel A, onder 2

(Artikel 38, eerste lid, onderdeel b, van de Algemene Ouderdomswet)

Dit amendement regelt dat bij de aanvullende voorwaarden AOW inkoopregeling niet de voorwaarde wordt gesteld dat ...

Geraadpleegde literatuur

Deze lijst bevat geraadpleegde en aangehaalde wetenschappelijke literatuur zoals deze verkort is aangehaald in de voetnoten. Vindplaatsen van andersoortige publicaties zijn integraal vermeld in de voetnoten.

Adams & Prins 2017

Adams, Maurice & Prins, Corien, Digitalization through the lens of law and democracy, in Prins, Corien, Cuijpers, Colette, Lindseth, Peter L., Rosina, Monica (eds.), Digital democracy in a globalized world, p. 3-23, Elgar Law, Technology and Society series, 2017, via <https://www.elgaronline.com/view/9781785363955.00007.xml>.

Arendsen 2008

Arendsen, R., Geen bericht, goed bericht. Een onderzoek naar de effecten van de introductie van elektronisch berichtenverkeer met de overheid op de administratieve lasten van bedrijven, (diss.) Universiteit van Amsterdam, Amsterdam University Press, 2008.

Asser-Scholten 1931

Scholten, P., Mr. C. Asser's handleiding tot de beoefening van het Nederlandsch Burgerlijk Recht, Algemeen deel, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1931.

Asser-Scholten 1974

Scholten, P., Mr. C. Asser's handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht, Algemeen deel, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1974.

Asser-Vranken 2005

Vranken, J.B.M., Mr. C. Asser's handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht, Algemeen deel, een vervolg, Kluwer, Deventer 2005.

Beck 1992

Beck, U., Risk society, towards a new modernity, Sage Publications Ltd., London 1992.

Bell & Thayer 1976

Bell, Thomas E., & Thayer, T.A., Software requirements: Are they really a problem? Proceedings of the 2nd international conference on Software engineering. IEEE Computer Society Press, 1976, via https://static.aminer.org/pdf/PDF/000/361/405/software_requirements_are_they_really_a_problem.pdf.

Bex & Van Vliet 2005

Bex, P.M.H.H., & Van Vliet, A., Actualisatie nulmeting AL Ministerie van Justitie. Onderzoek naar de administratieve lasten voortvloeiend uit de regelgeving van het Ministerie van Justitie, WODC/Sira Consulting, Nieuwegein 2005, via <http://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/actualisering-nulmeting-jaarrekeningenrecht.aspx>.

Böcker & Terlouw 2012

Böcker, A. & Terlouw, A.B., De gelaagdheid van de vreemdelingenregelgeving in historisch en vergelijkend perspectief, WODC/Ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag 2012.

Bharosa e.a. 2018

Bharosa, N., Mosterd, L., van Oosterhout, R. & Hietbrink, F., Steering the adoption of Standard Business Reporting for cross domain information exchange, in: Proceedings of the 19th Annual International Digital Government Research Conference: Governance in the data age, Delft, 30 May-1 June, 2018.

De Boer e.a. 2016

Boer, Petra de, Bruggink, Martin, Bruns, Maarten, Hoef, Nienke van de, Peters, Gidion, Roozmond, Mariëlle & Wijnands, Willy, Scrum in actie, Business Contact, Amsterdam/Antwerpen 2016.

Bogaard e.a. 2008

Bogaard, Adrienne van den (red.), De eeuw van de computer: de geschiedenis van de informatietechnologie in Nederland, Stichting Historie der Techniek, Kluwer 2008.

Borgers 2016

Borgers, M.J., Bij nader inzien, Afscheidsrede Vrije Universiteit Amsterdam, Wolters-Kluwer, Deventer 2016.

Borman 2001

Borman, T.C., Namen en nummers. Enkele beschouwingen over het nummeren van wetsartikelen, in: A. Driesprong e.a., Lex Aquarum, Liber Amicorum. Opstellen over waterstaat, waterstaatswetgeving en wetgeving, opgedragen aan mr. J.H.A. Teulings, Den Haag, Ministerie van V&W, directie CDJZ 2001.

Borman 2004

Borman, T.C., Het Ambacht. Alternatieven voor een kruiswoordpuzzel, in: RegelMaat 2004/5, p. 187-190, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2004.

Borman 2006

Borman, T.C., Het Ambacht. Wijzigen van opschrift en aanhef moet mogen. Een pleidooi voor versoepeling van Ar 226, in: RegelMaat 2006/3, p. 102-106, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2006.

Borman 2006(a)

Borman, T.C., Het Ambacht. Verzamelwetgeving in Nederland, in: RegelMaat 2006/4-5, p. 167-175, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2006.

Borman 2006(b)

Borman, T.C., Het Ambacht. “Luister dan naar wat ik zeg!” De nota van verbetering in het wetgevingsproces, in: RegelMaat 2006/6, p. 210-216, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2006.

Borman 2007

Borman, T.C., Het Ambacht. Naar een wetgevingsbegrippencatalogus, in: RegelMaat 2007/6, p. 269-272, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2007.

Borman (2018)

Borman, T.C., De naleving van de Aanwijzingen voor de regelgeving bij ministeriële regelingen, in: RegelMaat 2018/1, p. 60-72, Boom juridisch, Den Haag 2018.

Bovend'Eert 2003

Bovend'Eert, P.P.T., Versterking van de positie van het Nederlandse parlement bij de vaststelling van wetten, in: Schagen, J.A. van (red.), Parlement en kwaliteit van wetgeving, preadviezen voor de Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid, p. 11-59, Sdu Uitgevers, Den Haag 2003.

Bovend'Eert & Broeksteeg 2010

Bovend'Eert, P.P.T. & Broeksteeg, J.L.W., Vertrouwen in het parlement? Kanttekeningen bij een parlementaire zelfreflectie, in: Tijdschrift voor Constitutioneel Recht, januari 2010, p. 24-50, Wolf Legal Publishers, Nijmegen 2010.

Bovens 2003

Bovens, M.A.P., De digitale republiek. Democratie en rechtsstaat in de informatiemaatschappij, Amsterdam University Press, 2003.

Brattinga e.a. 2014

Brattinga, M., Overbeek H. & Santema, A., BP4mc2, Best practices for meaningful connected computing. PiLOD resultaten – best practices voor betekenisvol verbinden van informatievoorzieningen met Linked Data, Platform Linked Open Data 2014. Ook via <http://www.bp4mc2.org>.

Breaux 2009

Breaux, T.D., Legal Requirements Acquisition for the Specification of Legally Compliant Information Systems, PhD Thesis, North Carolina State University, Raleigh 2009, via <https://www.cs.cmu.edu/~breaux/intothewild/tdbreaux-thesis.pdf>.

Brouwer 1990

Brouwer, P.W., Samenhang in recht, (diss.) Rijksuniversiteit Leiden, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1990.

Brouwer 2007

Brouwer, Bob, Fundamentele rechtsbegrippen. De Theorie van W.N. Hohfeld. Analyse van het arrest Lindeboom/Amsterdam, in: Hol, A.M., Janse, R. & Taekema, H.S. (red.), Rechtsfilosofische annotaties, Ars Aequi Libri, Nijmegen 2007, p. 22-26.

Brouwers 2002

Brouwers, L., Het juiste woord. Systematische ordening, betekenisvarianten, stijlvarianten, synoniemen, Antwerpen/Den Haag, Standaard/Sdu Uitgevers, 2002.

Bulles e.a. 2018

Bulles, J., Cartigny, B., Bollen, P.W.L., Analyzing the new 2019 Dutch Environment and planning act, in: Debruyne, C. e.a. (eds.), On the Move to Meaningful Internet Systems. OTM 2017 Workshops, Rhodes, Greece, October 23-28, 2017, Revised Selected Papers. Lecture Notes in Computer Science 10697, p. 163-172, Springer 2018, via https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-73805-5_17.

Corver 2018

Corver, D., 100 Ideeën en 1 suggestie voor de Aanwijzingen, in: RegelMaat 2018/1, p. 87-94, Boom juridisch, Den Haag 2018.

Cramwinkel 2014

Cramwinkel, T.A., De Belastingdienst als vertaler: van wettekst naar webtekst. Een casestudy, in: Maandblad Belastingbeschouwingen, 2014/7-8, p. 299-312.

Debaene e.a. 1999

Debaene, Stijn, Van Kuyck, Raf, Van Buggenhout, Bea, Legislative Technique as Basis of a Legislative Drafting System, in: Jaap van den Herik et al. (eds.), Legal Knowledge Based Systems, JURIX 1999, The Twelfth Conference, Nijmegen: GNI, 1999, p. 23-34.

Debaene e.a. 2000

Debaene, S., Kuyck, R. van, Buggenhout, B. van, SOLON. Een computersysteem ter ondersteuning van de wetgevingsactiviteit van de Vlaamse regering, in: Debaene, S. en Buggenhout, B. van (red.), Informatietechnologie en de kwaliteit van wetgeving, p. 79-120, Intersentia, Antwerpen 2000.

Deschamps 2011

Deschamps, K., De formulering van rechtsnormen in wetsteksten, in: RegelMaat 2011/1, p. 414-417, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2011.

Dietz 1996

Dietz, J.L.G., *Introductie tot DEMO. Van informatietechnologie naar organisatie-technologie*, Delft 1996, via http://the-art.nl/o/o2o_structuur/images/Demo.pdf.

Dietz 2012

Dietz, J.L.G., *Red garden gnomes don't exist. In search of the essence of organization*, Sapio 2012.

Van Doesburg 2018

Doesburg, R. van, FLINT, a formal method for the interpretation of sources of norms, in: *Research in progress: report on the ICAIL 2017 doctoral consortium. Artificial Intelligence Law (2018)* 26: 49, via <https://doi.org/10.1007/s10506-018-9220-6>.

Van Doesburg e.a. 2016

Doesburg, R. van, Storm, T. van der, & Engers, T.M. van, *CALCULEMUS: Towards a Formal Language for the Interpretation of Normative Systems. AI4J-Artificial Intelligence for Justice*, workshop at the 22th European Conference on Artificial Intelligence and Law (ECAI2016), The Hague 2016, via <http://www.ai.rug.nl/~verheij/AI4J/program.php>.

Van Doesburg & Van Engers 2018

Doesburg, R. van, & Engers, T.M. van, *Arguments on the Interpretation of Sources of Law*, in: *Proceedings of AICOL 2017* (in druk).

Van de Donk 1990

Donk, W.B.H.J. van de, *Harmonieuze coalities of weerspannige verhoudingen? – een verkenning van de verhouding tussen politici, wetgevingsjuristen en informatici bij synchrone wetgeving en systeemontwikkeling*, in: Backx, H.A.M., e.a., *Recht doen door wetgeving*, p. 307-321, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1990.

Van de Donk e.a. 1990

Donk, W.B.H.J. van de, Frissen, P.H.A., & Snellen, I.Th.M., *Spanningen tussen wetgeving en systeemontwikkeling: De Wet Studiefinanciering*, in: *Beleidswetenschap 1990/1*, p. 3-20, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn 1990.

Van de Donk & Meyer 1994

Donk, W. van de & Meyer, O., *Beleid voor informatisering*, in: Zuurmond, A. e.a. (red.), *Informatisering in het openbaar bestuur. Technologie en sturing bestuurskundig beschouwd*, p. 29-68, VUGA, Den Haag 1994.

Donner 1987

Donner, A.M., *Nederlands bestuursrecht, algemeen deel*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn 1987.

Duk 1999

Duk, W., *Recht en slecht. Beginselen van algemene rechtsleer*, Ars Aequi Libri, Nijmegen 1999.

Van Eck 2018

Eck, B.M.A. van, *Geautomatiseerde ketenbesluiten & rechtsbescherming. Een onderzoek naar de praktijk van geautomatiseerde ketenbesluiten over een financieel belang in relatie tot rechtsbescherming*, (diss.) Tilburg University, 2017.

Eijlander & Voermans 2000

Eijlander, Ph. & Voermans, W., *Wetgevingsleer*, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2000.

Eijlander & Van Gestel

Eijlander, Ph., & Gestel, R.A.J. van, *Horizonwetgeving: effectief middel in de strijd tegen regeldruk?* Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag 2006.

Van Engers 2001

Engers, T.M. van, *Knowledge Management: The role of mental models in business systems design*, (diss.) Vrije Universiteit Amsterdam 2001, SIKS dissertation series no. 2001-11.

Van Engers e.a. 2008

Engers, T.M. van, Winkels, R.K.G., & Kordelaar, P.J.M., *The know and the flow*. In *Proceedings of the 5th International Symposium on the Management of Industrial and Corporate Knowledge*, Columbus, Ohio, USA, 2008.

Van Engers & Nijssen 2014

Engers, T.M. van & Nijssen, S., *Bridging Social Reality with Rules*. Paper presented at IRIS (Internationales Rechts Informatik Symposium), Salzburg, Austria 2014.

Van Engers & Nijssen 2014(a)

Engers, T.M. van & Nijssen S., *From Legislation towards the Provision of Services*, in: Kö A., Francesconi E. (eds.) *Electronic Government and the Information Systems Perspective*, EGOVIS 2014, *Lecture Notes in Computer Science*, vol. 8650, Springer Cham 2014.

Van Engers & Van Doesburg 2015

Engers, T.M. van, & Van Doesburg, R., *First steps towards a formal analysis of law*, in D. Malzahn, & G. Granja (eds.), *eKNOW 2015: The Seventh International Conference on Information, Process, and Knowledge Management*, Lisbon, Portugal, p. 36-42, Wilmington 2015.

Van Engers & Van Doesburg 2015(a)

Engers, T.M. van, & Doesburg, R. van, At your service, On the definition of services from sources of law, ICAIL 2015: The 15th International Conference on AI and Law, p. 221-225.

Van Engers & Van Doesburg 2016

Engers, T.M. van, & Doesburg, R. van, Modeling the Interpretation of Sources of Norms, in Granja, C. (et al.), Proceedings of eKNOW2016, pp. 41-50, IARIA XPS Press, via <http://www.thinkmind.org>.

Enschedé-Blom 2017

Enschedé, Ch.J., Beginselen van strafrecht, bewerkt door prof. mr. T. Blom, veertiende druk, Wolters Kluwer, Deventer 2017.

Feteris 2007

Feteris, M.W.C., Handboeken Belastingrecht, Formeel Belastingrecht, Kluwer Deventer 2007.

Van Gestel & Hertogh 2006

Gestel, R.A.J. van, & Hertogh, M.L.M., Wat is regeldruk? Tilburg/Groningen 2006.

Van Gestel 2012

Gestel, R.A.J. van, Kaderwetgeving en de verstrooiing van de wetgevende macht, in: RegelMaat 2012/3, p. 155-171, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2012.

Van Gestel 2013

Gestel, R.A.J. van, De overheid als keuzearchitect, in: RegelMaat 2013/1, p. 22- 38, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2013.

Griffiths 2006

Griffiths, John, Hoe ik rechtssocioloog werd en wat ik deed toen ik het eenmaal was, in: Recht der Werkelijkheid, Tijdschrift voor Sociaal-Wetenschappelijke bestudering van het recht, Reed Business Information, aflevering 2, p. 23-42, Den Haag 2006, via <https://rechtensamenlevingdotorg.files.wordpress.com/2012/03/rdw2006-2.pdf>.

De Groot 1996

Groot, G.-R. de, Taal en wetgeving, op weg naar een elektronisch bestand van de Nederlandse rechtstaal, in: RegelMaat 1996/4, p. 154-162, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1996.

Groothuis 2005

Groothuis, M.M., Digitalisering en Wetgeving, in Wetgeving en ICT-toepassingen, preadviezen voor de Vereniging voor Wetgeving en Wetgevingsbeleid, p. 9-54, Den Haag 2005.

Groothuis 2008

Groothuis, M.M., Wetgeving en ICT. Over de rol van de wetgever, het bestuur en de burgers, in: *RegelMaat 2008/6*, p. 219-229, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2008.

Habermas 1981

Habermas, J., *Theorie des kommunikativen Handelns*, Frankfurt am Main, 1981.

Hage 2006

Hage, J., Rechtsplichten, verbintenissen en schadevergoeding bij rechtmatige daad, in *Nederlands tijdschrift voor burgerlijk recht*, 2006, afl. 39, Kluwer, Deventer 2006.

Harel 1987

Harel, D., Statecharts: a visual formalism for complex systems, in: *Science of Computer Programming 8*, p. 231-274, North-Holland 1987, via <http://www.wisdom.weizmann.ac.il/~dharel/SCANNED.PAPERS/Statecharts.pdf>.

Heuving & Boere 2005

Heuving, C.E.I. & Boere, A.H.M., De Aanwijzingen voor de regelgeving in de praktijk: met enige suggesties voor verbetering, in: *RegelMaat 2005/1*, p. 14-22, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2011.

Hildebrandt e.a. 2012

Hildebrandt, M., Leenes, R.E. en Lokin, M.H.A.F., Technologie en wetgeving in cyberspace: verstandshuwelijk of innige relatie? in: *RegelMaat 2012/2*, p. 61-75, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2012.

Hirsch Ballin 1982

Hirsch Ballin, E.M.H., Vertrouwen op het recht. Over de plaats van de wet in de rechtsorde, (oratie) Samsom, Alphen aan den Rijn 1982.

Hirsch Ballin 1984

Hirsch Ballin, E.M.H., Architectuur van wetgeving, in: *Uit kracht van wet (Van Eijkernbundel)*, p. 77-96, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1984.

Hirsch Ballin 1985

Hirsch Ballin, E.M.H. & Kamphuis, J.A. (red.), *Trias Automatica, Automatisering in wetgeving, bestuur en rechtspraak*, Kluwer, Deventer 1985.

Van Hoecke 1988

Hoecke, M. van, Recht en taal: de formulering van rechtsnormen in wetteksten, in: *Klanderman, J.H.M., & Roos, N.H.M. (red.), Interne en externe analyses van recht. Proeven van moderne rechtstheorie, Serie Rechtsfilosofie en Rechtstheorie, deel 6*, p. 183-203, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1988.

Hoekstra e.a. 2007

Hoekstra, R., Breuker, J., de Bello, M., & Boer, A., The LKIF Core Ontology of Basic Legal Concepts, in: Casanovas, P., Biasiotti, M.A., Francesconi, E., Sagri, M.T. (red.), Proceedings of LOAIT 2007, II Workshop on Legal Ontologies and Artificial Intelligence Techniques, p. 43-67, 2007, via <http://ceur-ws.org/Vol-321/LOAITo7-Proceedings.pdf#page=43>.

Hohfeld 1919

Hohfeld, W.N., Fundamental legal conceptions as applied in judicial reasoning, edited by W.W. Cook, New Haven 1919; reprint Westport 1978 (bundeling van twee artikelen in 23 Yale Law Journal 1913, p. 16 en 26 Yale Law Journal 1917, p. 710).

Hulstijn 2012

Hulstijn, J., Compliance by design, in: RegelMaat 2012/2, p. 88-100, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2012.

Hustinx 1985

Hustinx, P.J., Aspecten van wetgeving in verband met automatisering, in: Hirsch Ballin, E.M.H., en Kamphuis J.A. (red.), Trias Automatica, Automatisering in wetgeving, bestuur en rechtspraak, p. 41-49, Kluwer, Deventer 1985.

Ingolfo 2013

Ingolfo, S. (et al.), Modeling Laws with Nòmos 2, Proceedings of the 6th International Workshop on Requirements Engineering and Law (RELAW2013), Rio de Janeiro, Brasil 2013.

Ingolfo e.a. 2014

Ingolfo, S. (eds.), Goals and compliance in Nomos 3, Proceedings of the Seventh International i* Workshop (ISTAR 2014), co-located with the 26th International Conference on Advanced Information Systems Engineering (CAiSE 2014) Thessaloniki, Greece, 2014, via <http://ceur-ws.org/Vol-1157/>.

Jacobs 2018

Jacobs, M.J. Experimentele wetgeving, (oratie) Vrije Universiteit Amsterdam, Wolters Kluwer, Deventer 2018.

Janssen e.a. 2010

Janssen, M.F.W.H.A., Voermans, W.M., & Wijk, R. van, Zo maken wij wetten, een beschrijving van het wetgevingsproces in de praktijk, Delft 2010, via <http://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/ov-201004-zo-maken-wij-wetten.aspx>.

De Jong & Kummeling 2009

Jong, M.A.D.W. de & Kummeling, H.R.B.M., De teloorgang van de Tweede Kamer als medewetgever, in: Bovend'Eert, P.P.T. e.a. (red.), De staat van de wetgeving, opstellen aangeboden aan prof. mr. C.A.J.M. Kortmann, p. 67-97, Kluwer, Deventer 2009.

De Jong & Zijlstra 2009

Jong, P.O. de, & Zijlstra, S.E., Wikken, wegen en toch wetgeven, een onderzoek naar de hiërarchie en omvang van wetgeving in vijf Europese landen, Ministerie van Justitie/WODC, Den Haag 2009.

Van Kempen 2017

Kempen, Matthijs van, Traceerbaarheid voor regelbeheersing bij uitvoeringsorganisaties, 2017, via <http://www.knowbility.nl/wp-content/uploads/BoekjeTraceerbaarheidDefPubv2.pdf>.

Kim e.a. 2016

Kim, Gene, Humble, Jeff, Debois, Patrick & Willis, John, The DevOps Handbook, IT Revolution Press, Portland 2016.

Klein Haarhuis & Niemeijer 2008

Klein Haarhuis, C.M., & Niemeijer, E., Wet en werkelijkheid, WODC-reeks Onderzoek en beleid, Den Haag 2008.

Koers 1987

Koers, A.W., Juridische informatica. Spelen met de computer of spelen met het recht? (oratie) Rijksuniversiteit Utrecht, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn 1987.

Konijnenbelt 1998

Konijnenbelt, Willem, Medewetgeven onder druk, in: Pronk, E.B. & Lokin, M.H.A.F. (red.), Wetsvoorstellen in uitvoering, preadviezen voor de Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid, p. 46-66, Sdu Uitgevers, Den Haag 1998.

Kordelaar 1996

Kordelaar, P.J.M., Betere wetten met kennissystemen, (diss.) Universiteit Twente, Enschede 1996.

Kordelaar 2008

Kordelaar, P.J.M., Modelleren van wetgeving in BeInformed, 2008 (niet gepubliceerd).

Kraan & Niemeijer 2018

Kraan, K., & Niemeijer, E., De opleiding tot overheidsjurist, in Herijking van juridische opleidingen, Handelingen Nederlandse Juristenvereniging, 148^e jaargang, p. 93-128, Wolters-Kluwer, 2018.

Van Kralingen 1995

Kralingen, R.W. van, Frame based conceptual models of statute law, (diss.) Rijksuniversiteit Leiden, Kluwer Law International, Den Haag, 1995.

Van Kralingen

Kralingen, R.W. van, A conceptual frame-based ontology for the law, Proceedings of the First International Workshop on Legal Ontologies, 1997 (LEGONT'97), p. 15-22, University of Melbourne, Australia.

Linneman 2016

Linneman, J., Juridische aspecten van (toepassing van) blockchain, in: Computerrecht 2016/218, afl. 6, p. 319-324.

Lodder 1998

Lodder, A.R., DiaLaw – on legal justification and dialog games, (diss.) Maastricht, 1998.

Lodder 2000

Lodder, A.R., Schijnrechtvaardiging: het toevoegen van een verborgen premisse heeft niet (altijd) toegevoegde waarde, in: Feteris-bundel, 2000.

Lodder 2002

Lodder, A.R. & Oskamp, A., Informatietechnologie voor juristen, tweede druk, Kluwer Deventer 2002.

Lodder 2012

Lodder, A.R., Duurzame drager: achterhaald concept? in: Tijdschrift voor Internetrecht, 2012/5, p. 146-147, via <https://research.vu.nl/ws/portalfiles/portal/723631>.

Lodder & Leenes 2002

Lodder, A.R. & Leenes, R.E., Redeneren met regels en argumenten, in: Oskamp, A. en Lodder, A.R., Informatietechnologie voor juristen, p. 93-117, Kluwer, Deventer 2002.

Lodder & Oskamp 2006

Lodder, Arno R. & Oskamp, Anja (eds.), Information Technology & Lawyers. Advanced technology in the legal domain, from challenges to legal routine. Springer, Dordrecht 2006.

Lodewegen 2017

Lodewegen, J.J., Data Governance and the General Data Protection Regulation. How public organisations can give citizens control of their own data in compliance with the General Data Protection Regulation, Thesis, Master Business Information Systems, UvA, 2017 (niet gepubliceerd).

Lokin 2007

Lokin, M.H.A.F., Harmonisatie in de 21^e eeuw: de Aanwijzingen voorbij, in: *RegelMaat* 2007/6, p. 244-248, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2007.

Lokin & Stokkermans 2008

Lokin, M.H.A.F. & Stokkermans, M.J.W., Uitvoeri(n)g getoetst, uitvoerbaar geregeld, in: *RegelMaat* 2008/2, p. 37-45, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2008.

Lokin & Zandbergen 2014

Lokin, M.H.A.F. & Zandbergen, T., Digitaal 2017: ontwikkelingen in elektronische communicatie met de overheid, in het bijzonder de Belastingdienst, in: *Maandblad Belastingbeschouwingen*, 2014/7-8, p. 289-298.

Looijen & Hemmen 2011

Looijen, M. & Hemmen, L.J.G.T. van, Beheer van informatiesystemen. Voor onderwijs en praktijk, zevende druk, BIM Media, Den Haag 2011.

Loth 1991

Loth, M.A., *Recht & Taal. Een kleine methodologie*, tweede druk, Gouda Quint, 1991.

De Maat & Winkels 2008

Maat, Emile de, & Winkels, Radboud, Automatic Classification of Sentences in Dutch Laws, via <http://www.leibnizcenter.org/docs/demaat/DeMaat-Jurix2008.pdf>.

De Maat e.a. 2009

Maat, E. de, Engers, T.M. van, & Winkels, R., ICT en wetgeving, WODC-onderzoek nr. 1536, Den Haag 2009, via https://www.wodc.nl/binaries/1536-volledige-tekst_tcm28-69639.pdf.

Mul 2006

Mul, S.W., ICT voor wetgeving, Ministerie van Justitie/Kenniscentrum Wetgeving, Den Haag 2006, via <https://rijksoverheid.archiefweb.eu/#archive>.

Mulder e.a. 2000

Mulder, H., Van Reijswoud, V. & Dietz, J.L.G., DEMO in de praktijk (samenvatting), 2000, via <https://www.vanharen.net/shop/demo-in-de-praktijk-samenvatting/>.

Munneke 2012

Munneke, S.A.J., Begrippen, in Zijlstra, S.E., (red.), *Wetgeven*, handboek voor de centrale en decentrale overheid, p. 27-70, Kluwer, Deventer 2012.

Niessen 2001

Niessen, R., 'Vluchten kan niet meer ...', Iets over beleids- en beheersproblemen en hun oplossing, (oratie) Universiteit van Amsterdam, Vossiuspers, 2001.

Nieuwenhuis 1989

Nieuwenhuis, M.A., Tessec: een expertsysteem voor de Algemene Bijstandswet, (diss.) Kluwer, Deventer 1989.

Nijssen & Le Cat 2009

Nijssen, G.M., & Le Cat, A.Ch.B.M., Kennisgebaseerd werken, Heerlen 2009.

Nijssen e.a. 2018

Nijssen, G.M., Dulfer, D., Bollen, P.W.L., & Rozendaal, J., IT-independent Reference Model for IT-supported, Interactive, Regulation based Services, in: Debruyne, C. et al. (eds.), On the Move to Meaningful Internet Systems. OTM 2017 Workshops, Rhodes, Greece, October 23-28, 2017, Revised Selected Papers. Lecture Notes in Computer Science 10697, p. 173-182, Springer 2018, via https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-73805-5_18.

Nijssen e.a. 2018(a)

Nijssen, G.M., Dulfer, D., Bollen, P.W.L., & Rozendaal, J. The Role of States and Transitions in IT-supported, Interactive, Regulation based Services, in: Debruyne, C. et al. (eds.), On the Move to Meaningful Internet Systems. OTM 2017 Workshops, Rhodes, Greece, October 23-28, 2017, Revised Selected Papers. Lecture Notes in Computer Science 10697, p. 183-192, Springer 2018, via https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-73805-5_19.

Oldenziel & De Vos 2018

Oldenziel, H.A., en Vos, H.W. de, Toegankelijk wetgeven onder de Omgevingswet, in: RegelMaat 2018/1, p. 73-86, Boom juridisch, Den Haag 2018.

Van Ommeren 1996

Ommeren, F.J. van, De verplichting verankerd. De reikwijdte van het legaliteitsbeginsel en het materiële wetsbegrip, (diss.) Vrije Universiteit, W.E.J. Tjeenk Willink 1996.

Van Ommeren 2012

Ommeren, F.J. van, Algemeen wetgevingsbeleid, in: Zijlstra, S.E., (red.), Wetgeven, handboek voor de centrale en decentrale overheid, p. 99-147, Kluwer, Deventer 2012.

Oostrom-Streep 2016

Oostrom-Streep, N. van, 'A wounded dear leaps highest'. Een visie op digitale maatschappelijke ontwikkelingen en de toekomst van de juridische beroepen, in: Nederlands Juristenblad, 2016/41, p. 3028-3035.

Van Opijnen 2014

Opijnen, M. van, Op en in het web. Hoe de toegankelijkheid van rechterlijke uitspraken kan worden verbeterd, (diss.) Universiteit van Amsterdam, Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2014.

Van Opijnen e.a. 2015

Opijnen, M. van, Verwer, N. & Meijer, J., Beyond the Experiment: the eXtensible Legal LinkeXtractor, in Proceedings of Workshop on Automated Detection, Extraction and Analysis of Semantic Information in Legal Texts, held in conjunction with the 2015 International Conference on Artificial Intelligence and Law (ICAIL, San Diego, 2015), via www.ssrn.com/abstract=2626521.

Van Opijnen 2018

Opijnen, M. van, Legal(ly) Linked Data. Over de noodzaak tot betere standaardisatie van juridisch bronmateriaal, in: *Computerrecht 2018/2*, p. 64-69, Wolters Kluwer, Deventer 2018.

Oskamp 1998

Oskamp, A., Rechtsinformatica: vooruitzien in de informatiemaatschappij, (oratie) Katholieke Universiteit Nijmegen, Kluwer, Deventer 1998.

Overhoff & Molenaar 1991

Overhoff, R. & Molenaar, L.J., In de regel beslist, (diss.) Rijksuniversiteit Leiden, 1991.

Papazoglou en Van den Heuvel 2012

Papazoglou, M.P. & Heuvel, W.J. van den, Service oriented architectures: approaches, technologies and research issues, in: *The VLDB Journal*, 2007/16, p. 389-415, Springer Verlag 2007, via <https://link.springer.com/article/10.1007/s00778-007-0044-3>.

Perinforma 2012

Perinforma, A.P.C., The Essence of Organization, Sapio 2012.

Peters 2016

Peters, R.M., The Law, the Map and the Citizen: Designing a legal service infrastructure where rules make sense again, (diss.) Universiteit van Amsterdam, 2016, via https://pure.uva.nl/ws/files/2722727/178347_Peters_Thesis_complete.pdf.

Van Poelje 1974

Poelje, O.S. van, Coördinatie van het milieubeleid, in: Mastrigt, F. van (red.), *Overheid en milieu: de groei van de beperkingen*, p. 63-71, Het Wereldvenster, Baarn 1974.

Van Poelje 1977

Poelje, S.O. van, Beschouwing over wetgevingstechniek, in: Dijke, P. van, e.a. (red.), De 14 wetsfamilies, Verslag van een studiedag aangeboden aan dr. S.O. van Poelje in verband met zijn afscheid van het Instituut voor bestuurswetenschappen, p. 23-31, Uitgeverij VNG, Den Haag 1977.

Polak 1977

Polak, J.M., Stellingen met toelichting over de 14 wetsfamilies, in: P. van Dijke e.a. (red.), De 14 wetsfamilies, Verslag van een studiedag aangeboden aan dr. S.O. van Poelje in verband met zijn afscheid van het Instituut voor bestuurswetenschappen, p. 10-22, Uitgeverij VNG, Den Haag 1977.

Poppendieck 2003

Poppendieck, Mary & Tom, Lean Software Development: An Agile Toolkit, Addison-Wesley Professional, 2003.

Prins 2011

Prins, J.E.J., De e-overheid voorbij. Recht doen aan de digitale werkelijkheid, in: De digitale overheid, preadviezen voor de algemene vergadering van de VAR Vereniging voor Bestuursrecht, p. 71-115, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2011.

Power 1997

Power, M., The Audit Society: Rituals of Verification, Oxford University Press 1997.

Power 2009

Power, M., The risk management of nothing, in Accounting, Organizations and Society, 2009/34 p. 849-855.

Rainbolt 2006

Rainbolt, G.W., The Concept of Rights, Springer, Dordrecht 2006.

Remmelink 1996

Remmelink, J., mr. D. Hazewinkel-Suringa's Inleiding tot de studie van het Nederlandse Strafrecht, vijftiende druk, Gouda Quint 1996.

Riezebos & Lokin

Riezebos, C. & Lokin, M.H.A.F., Voorbereiding van wetgeving: legislative manoeuvres in the dark, in: RegelMaat 2012/1, p. 3-16, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2012.

Van Rooij & Geurts

Rooij, H. van, & Geurts, D., Hoe de belastingheffer de mens ontdekt. Een praktijkperspectief op de relatie tussen belastingregels en belastinggedrag, in: RegelMaat 2014/2, p. 75-91, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2014.

Roording 2012

Roording, J.F.L., Versnelling van wetgeving. Over uiteenlopende ontwikkelingen en eigenwijze actoren, in: *RegelMaat 2012/3*, p. 126-139, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2012.

Royce 1970

Royce, Winston W., Managing the development of large software systems, Proceedings of IEEE WESCON 26 (August), p. 1-9, 1970, via <http://www-scf.usc.edu/~csci201/lectures/Lecture11/royce1970.pdf>.

Rosenthal 2003

Rosenthal, U., Van controle op uitvoering naar controle op wetgeving, in: Schagen, J.A. van (red.), *Parlement en kwaliteit van wetgeving*, preadviezen voor de Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid, p. 61-78, Sdu Uitgevers, Den Haag 2003.

Rooijendijk 2007

Rooijendijk, Cordula, Alles moest nog worden uitgevonden. De geschiedenis van de computer in Nederland, Olympus 2007.

Ross 1968

Ross, A., *Directives and norms*, Humanities Press, New York, 1968.

Ross 2013

Ross, Ronald G., *Business Rule Concepts. Getting to the Point of Knowledge*, Fourth Edition, 2013.

Ruiter 1987

Ruiter, D.W.P., *Bestuursrechtelijke wetgevingsleer*, Van Gorcum, Assen/Maastricht 1987.

Sangers 2014

Sangers-Van Capellen, G., *RegelSpraak, Modelleerpatronen en conventies*, versie 1.0, Belastingdienst/IH Ontwerpteam 2, 20 augustus 2014 (niet gepubliceerd).

Sapkota e.a. 2011

Sapkota, K., Aldea, A., Duce, D.A., Bañares-Alcántara, R., *Semantic-ART: A Framework for Semantic Annotation of Regulatory Text*, paper gepresenteerd op ESAIR (Exploiting Semantic Annotation for Information Retrieval), Glasgow 2011.

Schartum e.a. 2014

Schartum, D.W., Bygrave, L.A. & Berge Bekken, A.G., *Jon Bing, A Tribute*, Gyldendal 2014.

Schlössels & Zijlstra 2017

Schlössels, R.J.N. & Zijlstra, S.E., Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, Band 1, Grondslagen, begrippen, normering, organisatie, wetgeving, uitvoering, handhaving (Handboeken Staats- en bestuursrecht), Wolters Kluwer, Deventer 2017.

Schokker 1994

Schokker, T., Wetgeving en systeemontwikkeling, in: Zuurmond, A., e.a. (red.), Informatisering in het openbaar bestuur. Technologie en sturing bestuurskundig beschouwd, p. 147-157, VUGA, Den Haag 1994.

Schuyt 2011

Schuyt, C., Overheid en burger in het digitale tijdperk: een vergelijking met vele onbekenden, in: De digitale overheid, preadviezen voor de algemene vergadering van de VAR Vereniging voor Bestuursrecht, p. 117-161, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2011.

Schuyt 2013

Schuyt, C., Noden en wensen, De verzorgingsstaat gezien als een historisch fenomeen, rede bij aanvaarding van de J.A.A. van Doorn leerstoel aan de Erasmus Universiteit Rotterdam op 24 juni 2013, via <http://www.keesschuyt.nl/noden-en-wensen-verzorgingsstaat-gezien-als-historisch-fenomeen>.

Schwitter 2002

Schwitter, R., English as a formal specification language, in Database en Expert Systems Applications, 2002. Proceedings of the 13th International Workshop on Database and Expert Systems Applications, p. 228-232.

Searle 1969

Searle, J.R., Speech Acts: An Essay in the Philosophy of Language, Cambridge University Press, Cambridge 1969.

Searle 1996

Searle, J.R., The Construction of Social Reality, Penguin Books, London 1996.

Sharma & Coyne 2017

Sharma, Sanjeev & Coyne, Bernie, DevOps for Dummies, 3rd IBM Limited Edition, John Wiley & Sons, New York 2017, via <https://www.ibm.com/ibm/devops/us/en/resources/dummiesbooks/>.

Snellen 1987

Snellen, I.Th.M., Boeiend en geboeid. Ambivalenties en ambities in de bestuurskunde, (oratie) Katholieke Universiteit Brabant, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn 1987.

Snellen 1994

Snellen, I.Th.M., De revolutionerende werking van informatie- en communicatie-technologie in het openbaar bestuur, in: Zuurmond, A. e.a. (red.), Informatisering in het openbaar bestuur. Technologie en sturing bestuurskundig beschouwd, p. 417-432, VUGA, Den Haag 1994.

Snellen & Schokker 1993

Snellen, I.Th.M., & Schokker, J.T., Wetgeving en systeemontwikkeling, Achtergrondstudies Algemeen Wetgevingsbeleid, Ministerie van Justitie, Den Haag 1993.

Soeteman 2010

Soeteman, A., Over recht gesproken, een inleiding tot het recht, tweede druk, Ars Aequi Libri, Nijmegen 2010.

Soeteman e.a. 1992

Soeteman, A., Huppens-Cluysenaer, E.A. & Van Zaltbommel, L.K., Taalbeheersing voor juristen, Rechtswetenschappelijke Reeks, Wolters-Noordhoff, Groningen 1992.

Stol e.a. 2008

Stol, W.Ph., Kaspersen, H.W.K, Kerstens, J., Leukfeldt, E.R. & Lodder, A.R., Filteren van kinderporno op internet. Een verkenning van technieken en reguleringen in binnen- en buitenland, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2008.

Struiksma 2012

Struiksma, J., Bouwstenen van het recht, in: Ibili, F., Koppenol-Laforce, M.E., & Zilinsky M., (red.), IPR in de spiegel van Paul Vlas. Opstellen aangeboden aan prof. mr. dr. P. Vlas ter gelegenheid van zijn zilveren ambtsjubileum als Hoogleraar Internationaal Privaatrecht en Rechtsvergelijking aan de Vrije Universiteit Amsterdam, Kluwer, Deventer 2012.

Sutherland & Schwaber 2017

Sutherland, J., & Schwaber, K., Scrum Guide 2017, via <http://www.scrumguides.org/index.html>.

Schwaber 1997

Schwaber, K., SCRUM Development Process, in: Sutherland, J. (eds.), Business Object Design and Implementation, OOPSLA '95 Workshop Proceedings, p. 117-134, Springer Verlag, London 1997.

Takeuchi & Nonaka 1986

Takeuchi, Hirotaka & Nonaka, Ikujiro, The New Product Development Game, Harvard Business Review 86(16):137-146, 1986.

Taylor 1967

Taylor, Frederick W., *The principles of scientific management*, Norton Library 1967.

Thaler & Sunstein 2009

Thaler, R.H., & Sunstein, C.R., *Nudge: improving decisions about health, wealth and happiness*, Updated edition, Penguin Books 2009.

Tiemeijer 2011

Tiemeijer, W., *Hoe mensen keuzes maken, de psychologie van het beslissen*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2011.

Tjong Tjin Tai 2017

Tjong Tjin Tai, E., Smart contracts en het recht, in: *Nederlands Juristenblad*, 2017/3, p. 176-182.

Veerman 2004

Veerman, G.J., *De wet als zinsbegoochelingstoestel, (oratie) Universiteit van Maastricht*, 2004.

Veerman 2012

Veerman, G.J., *Over wetgeving. Principes, paradoxen en praktische beschouwingen, derde herziene druk*, Sdu Uitgevers, Den Haag 2012.

Veerman 2016

Veerman, G.J., *Het amendement: een bedreiging voor de kwaliteit der wet?* Publicatiereeks Recht en Overheid, Den Haag 2016, via <https://rechtenoverheid.nl/publication/het-amendement-een-bedreiging-voor-de-kwaliteit-der-wet>.

Verhagen 2011

Verhagen, K., *Business Intelligence en Datawarehousing*, Pearson Education Benelux, 2011.

Verheij & Hage 2002

Verheij, B. & Hage, J., *Rechtsinformatica als tak van wetenschap*, in: Oskamp, A. & Lodder, A.R., *Informatietechnologie voor juristen*, p. 69-91, Kluwer, Deventer 2002.

Verheugt 2015

Verheugt, J.W.P., *Inleiding in het Nederlandse recht*, achttiende druk, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2015.

Verhey & Aal 2017

Verhey, L.F.M. en Aal, C.S., *Delegatie van regelgevende bevoegdheid in Nederland: tijd voor herbezinning*, in: *RegelMaat* 2017/4, p. 241-268, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2017.

Verona 2016

Verona, J., Practical DevOps, Packt Publishing, Birmingham, 2016.

Vester 2008

Vester, L.J., Codifacfen – waaruit bestaat een algemeen verbindend voorschrift?, in: RegelMaat 2008/6, p. 230-234, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2008.

Vester 2018

Vester, L.J., De tiende wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving – van: a naar 'b', in: RegelMaat 2018/1, p. 8-19, Boom juridisch, Den Haag 2018.

Voermans 1995

Voermans, W.J.M., Sturen in de mist... maar dan met radar, (diss.) Katholieke Universiteit Brabant, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1995.

Voermans 1998

Voermans, W.J.M., Het ontwerpen van wetten en systeemontwikkeling, of ... alles moet anders, in: Donk, W.B.H.J. van de, & Frissen, P.H. (red.), Over bestuur, recht en informatisering; opstellen aangeboden aan prof. dr. mr. I.Th.M. Snellen, p. 287-295, Koninklijke Vermande, Lelystad 1998.

Voermans 2000

Voermans, W.J.M., Ontwerpen van wetgeving met computers: een 'eeuwige belofte'? in: Debaene, S. & Buggenhout, B. van (red.), Informatietechnologie en de kwaliteit van wetgeving, p. 121-137, Intersentia, Antwerpen 2000.

Voermans 2010

Voermans, W.J.M., Computers kunnen er niks van!, in: Mommers, L., e.a. (red.), Het binnenste buiten, Liber amicorum ter gelegenheid van het emeritaat van prof. dr. Aernout H.J. Schmidt, hoogleraar Recht en Informatica te Leiden, Meijers Reeks nr. 174, e-Law@Leiden 2010.

Van Wijk e.a. 2014

Wijk, R. van, Bharosa, N., Janssen, M.F.W.H.A., & De Winne, N., (red.), De keten uitgedaagd. Besturen en verantwoorden in een wereld vol ICT, IOS Press/Delft University Press, 2014.

Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2014

Wijk, H.D. van, Hoofdstukken van bestuursrecht, bewerkt door Willem Konijnenbelt & Ron van Male, zestiende druk, Kluwer, Deventer 2014.

Witteveen 2001

Witteveen, W.J., De geordende wereld van het recht. Een inleiding, tweede druk, Amsterdam University Press, 2001.

Witteveen 2014

Witteveen, W.J., De wet als kunstwerk. Een andere filosofie van het recht, Boom, Amsterdam 2014.

WRR 2011

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, iOverheid, Amsterdam University Press, Den Haag/Amsterdam 2011.

WRR 2016

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Big data in een vrije en veilige samenleving, Amsterdam University Press, Den Haag/Amsterdam 2016.

Wyner 2010

Wyner, A. e.a., On controlled natural languages, properties and prospects, in: Fuchs, N. (ed.), Lecture notes in computer science: controlled natural language (Vol. 5972), p. 281-289, Springer, Berlin Heidelberg 2010, via <http://web.science.mq.edu.au/~rolfs/papers/CNLManifestoFinal-2010.pdf>.

Zijlstra 2012

Zijlstra, S.E., Wetgeven, handboek voor de centrale en decentrale overheid, hoofdstukken 10, 11, 13 en 14, Kluwer, Deventer 2012.

Zijlstra 2016

Zijlstra, S.E., Hoe weten we wat de wetgever bedoelde? in: Zoeteman, S.S. (red.), Stelselherzieningen, preadviezen van de Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid, p. 1-9, Wolf Legal Publishers, Oisterwijk, 2016.

Zoet 2014

Zoet, M. Methods and Concepts for Business Rule Management, (diss.) Universiteit Utrecht, 2014.

Zoet e.a. 2014(a)

Zoet, M., de Haan, E., & Smit, K., Van Wetsanalyse tot Producten en Diensten voor Burgers en Bedrijven. Utrecht, Hogeschool Utrecht, 2014.

Zouridis 2000

Zouridis, S., Digitale disciplineren. Over ICT, organisatie, wetgeving en het automatiseren van beschikkingen, (diss.) Katholieke Universiteit Brabant, Eburon, Delft 2000.

Lijst van gebruikte afkortingen

amvb	Algemene maatregel van bestuur
Ar	Aanwijzingen voor de regelgeving
ARK	Algemene Rekenkamer
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Awir	Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen
Awr	Algemene wet inzake rijksbelastingen
Bfb	Besluit fiscaal bestuursrecht
BIT	Bureau ICT-toetsing
BMG	Bericht metagegevens
BPEL	Business Process Execution Language
BPMN	Business Process Model and Notation
BRM	Business Rule Management
BRP	Basisregistratie personen
BRPF	Business Rules Publication Format
BSN	Burgerservicenummer
BW	Burgerlijk Wetboek
BWB-ID	Basiswettenbestand Identificatie
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAM	Centrale autorisatiemodule
DEMO	Design & Engineering Methodology for Organisations (voorheen Dynamic Essential Modeling of Organisations)
DigiD-OP	DigiD Officiële Publicaties
DMN	Decision Model And Notation
DTV	Dienst terugkeer en vertrek
DUO	Dienst uitvoering onderwijs
ECLI	European Case Law Identifier
eID	Elektronische identiteit
ELI	European Legislation Identifier
EU	Europese Unie
FLINT	Formal Language for the Interpretation of sources of norms
FMDD	Functional model driven development
GDI	Generieke digitale infrastructuur
Gwwd	Gezondheids- en welzijnswet voor dieren
HTML	Hypertext Markup Language
http	hypertext transfer protocol
ICT	Informatie- en communicatie technologie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst

J&V	Justitie & Veiligheid
KCWJ	Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken
KIWI	Keten Informatiesysteem Wetgeving In wording
KOOP	Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële overheidspublicaties
KvK	Kamer van Koophandel
LEDA	Legislative design and advisory system
LIDO	Linked data overheid
Mw	Meststoffenwet
NFLT	Nederlandse Fiscale Leerstukken Taxonomie
NTP	Nederlandse Taxonomie Project
NT	Nederlandse Taxonomie
NTA	Nederlandse Taxonomie Architectuur
OWMS	Overheids Web Metadata Standaard
PDF	Portable Document Format
PIP	Persoonlijke Internetpagina
PUC	Publicatieplatform Uitvoeringscontent
RDF	Resource Description Framework
RJ	Raad voor de Jaarverslaggeving
RTF	Rich Text Format
Rvv	Reglement verkeersregels en verkeerstekens
SBR	Standard Business Reporting
SBVR	Semantics of Business Vocabulary and Business Rules
SEAL	Smart Environment for Assisting the drafting and debating of Legislation
SOLON	Systeem ter Ondersteuning van Legistiek en het Ontwerpen van Normen
STOP	Standaard Officiële Publicaties
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TPOD	Toepassingsprofiel Omgevingsdocumenten
URI	Uniform Resource Identifier
URL	Uniform Resource Locator
UWV	Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen
VRD	Vernieuwing Rijksdienst
Vw 2000	Vreemdelingenwet 2000
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wav	Wet arbeid vreemdelingen
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
Wet Brp	Wet basisregistratie personen
Wet EBV	Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst
Wet Gwbg	Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden
Wet IB 2001	Wet inkomstenbelasting 2001
Wet LB 1964	Wet op de loonbelasting 1964

Wet OB 1968	Wat op de omzetbelasting 1968
Wet SUWI	Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen
Wet Vpb 1969	Wet op de vennootschapsbelasting 1969
Wft	Wet financieel toezicht
Wfw	Wet flexibel werken
WJZ	Wetgeving en juridische zaken
Wob	Wet openbaar bestuur
WvSr	Wetboek van Strafrecht
WvSv	Wetboek van Strafvordering
WW	Werkloosheidswet
Wwm	Wet wapens en munitie
XBRL	Extensible Business Reporting Language
XML	Extensible Markup Language

