

(ICT-)Uitvoeringsgericht wetgeven

Een werkwijze voor het ontwerpen van wetgeving met een uitvoeringsbril

Inhoudsopgave

Woord vooraf	2
Inleiding	3
Stap 0: beoordelingskader uitvoeringsgericht wetgeven	5
Het activiteitschema	6
Activiteit 1, Voorbereiding en planning	8
Activiteit 2, Werkgebied bepalen en bronnen verzamelen	10
Activiteit 3, Bronnen structureren en interpreteren	12
Activiteit 4, Interpretaties valideren	14
Activiteit 5, Kennis modelleren	16
Activiteit 6, Taak simuleren	16
Activiteit 7, Evalueren en bijstellen	16
Methoden voor het bezien van wetgeving met een uitvoeringsbril	17
Wetsanalyse	19
Calculemus-Flint	21
Korte voorbeelden Wetsanalyse en Calculemus-Flint	23
Voorbeeld Wetsanalyse, artikel 2, eerste lid, Wet op de zorgtoeslag	23
Voorbeeld Calculemus-Flint, artikel 14, eerste lid, Vreemdelingenwet	25
Samenwerking in de keten van beleid, wetgeving en uitvoering	27
Principes voor uitvoeringsgericht schrijven van wetgeving	28
Overzicht van disciplines in het team	31

Woord vooraf

Uitvoeringsgericht wetgeven is een werkwijze; dit instrument ondersteunt die werkwijze. Het heeft nu (noodzakelijkerwijs) nog de vorm van een 'plat' document. De bedoeling is om er een interactief instrument van te maken waar doorheen genavigeerd kan worden (bv. via een webpagina), aansluitend op de ondersteuning die voor het Beleidskompas wordt ontwikkeld. Hiertoe wordt een digitale *tool* ontwikkeld. Ook is in de tekst alvast zoveel mogelijk gewerkt met hyperlinks, zodat heen en weer 'gesprongen' in plaats van *gescrolled* kan worden.

De gebruikers kiezen (idealiter in samenspraak) of ze alle of bepaalde activiteiten uit het activiteitschema doorlopen, afhankelijk van het type wetstraject, de beschikbare tijd etc. Bij het maken van het instrument hebben we gestreefd naar volledigheid. Bij de definitieve vormgeving kan blijken dat sommige onderdelen van de tekst korter kunnen of alsnog gemist kunnen worden.

Inleiding

Uitvoerbaarheid van wetgeving staat in het middelpunt van de belangstelling. En terecht, want wetgeving verliest zijn regulerende kracht als ze niet uitvoerbaar is voor burgers en bedrijven en voor de overheid zelf.

Uitvoerbaarheid is niet iets dat je op één moment in het wetgevingsproces kunt toetsen. Het vergt continu aandacht en een intensieve samenwerking tussen ontwikkelaars en uitvoerders. Dat speelt te meer als wetgeving in een digitale omgeving wordt uitgevoerd. Voor het goed kunnen programmeren van geautomatiseerde systemen is absolute helderheid nodig over de rechten, plichten en bevoegdheden, de actoren, de gegevens die daarbij nodig zijn en de stappen die gezet worden.

Het [Beleidskompas](#) ondersteunt het proces van ontwikkelen van beleid en wetgeving. In vijf (iteratieve) stappen wordt een analyse gemaakt van het probleem, de doelstellingen, de mogelijke oplossingen, de gevolgen daarvan en de uiteindelijke voorkeursoptie. Uitvoeringsgericht wetgeven geeft als werkwijze concrete invulling aan de uitgangspunten van het Beleidskompas, namelijk:

- dat je beleid en wetgeving samen maakt en dat ook de uitvoering zo vroeg mogelijk wordt betrokken;
- dat beleid en wetgeving maken een iteratief proces is;
- dat het maken van beleid en wetgeving om een integrale afweging van relevante aspecten en belangen vraagt.

Vrijwel altijd zal wetgeving onderdeel zijn van de voorkeursoptie die uit het Beleidskompas ‘rolt’. In onze democratische rechtsstaat moeten bevoegdheden van de overheid en rechten en plichten van burgers en bedrijven immers een grondslag in de formele wet hebben.

Het is belangrijk om bij de uitwerking van die wetgeving ([stap 5 van het Beleidskompas](#)) ook al zo veel mogelijk de uitvoeringbril op te zetten, dus de vragen te stellen die bij implementatie van wetgeving ook aan de orde komen. Het gaat dan om vragen als:

- Wat wordt precies bedoeld met term X of begrip Y?
- Wie mag bepaalde bevoegdheden onder welke voorwaarden uitoefenen en waar liggen de grenzen?
- Wie heeft een aanspraak of plicht? Welke voorwaarden gelden daar allemaal bij?
- Wie is de actor in situatie A, welke handelingen mag of moet hij verrichten?
- Welke gegevens uit de werkelijke wereld en/of uit administraties zijn nodig voor het vaststellen van aanspraken en plichten? Moeten die worden opgevraagd bij de burger, of zijn ze al ergens beschikbaar? En als ze ergens beschikbaar zijn, is geregeld dat ze hergebruikt mogen worden?
- Hoe wordt discretionaire ruimte in de wetgeving ingevuld? Waar moet ruimte worden gehouden voor maatwerk, en is digitale of geautomatiseerde uitvoering dan wel een optie?

De antwoorden op dergelijke vragen kunnen leiden tot het bijstellen van de in kaart gebrachte gevolgen van de voorkeursoptie (stap 4) en wellicht zelfs tot een heroverweging van de voorkeursoptie en het opnieuw bezien van de andere opties (stap 3). Ook dragen ze bij aan een scherper beeld van de wijze waarop de uitvoering van de wettelijke regeling vorm zal krijgen en daarmee aan een betere uitvoeringstoets. Uitvoeringsgericht wetgeven helpt – zoals de naam al zegt – om het uitvoeringsaspect gestructureerd mee te nemen bij het ontwikkelen van wetgeving en om daarover het gesprek te voeren met uitvoeringscollega's.

Het betekent niet dat je elkaars vakgebied helemaal moet beheersen. Ieder heeft in het proces zijn eigen rol, kennis en ervaring, en dat is juist waardevol. Dit instrument helpt om die kennis en ervaring optimaal te benutten.

Uitvoeringsgericht wetgeven bestaat uit:

- Een [beoordelingskader uitvoeringsgericht wetgeven](#).
- Een [activiteitschema](#).
- Informatie over [methoden](#) om wetgeving te bezien met de uitvoeringsbril: Wetsanalyse en Calculemus-Flint.
- Tips voor [samenwerking in de keten van beleid, wetgeving en uitvoering](#); hoe geef je je rol en positie als beleidsmaker en wetgevingsjurist vorm?
- Enkele [principes](#) voor het uitvoeringsgericht schrijven van wetgeving.

Stap 0: beoordelingskader uitvoeringsgericht wetgeven

Uiteraard is aandacht voor uitvoering en uitvoerbaarheid altijd goed, maar de wijze waarop en de intensiteit waarmee dat wordt gedaan kan verschillen. Stap 0 is dus een beoordeling of Uitvoeringsgericht wetgeven nuttig of nodig is. Indicatoren daarbij zijn:

- Uitvoeringsgericht wetgeven is nuttig voor elk wetgevingstraject, omdat het meer inzicht geeft in de logica van de regels en hoe ze op elkaar inwerken.
- Uitvoeringsgericht wetgeven is nodig bij trajecten met een duidelijke uitvoeringscomponent. Dit is in elk geval aan de orde bij wetgeving waarin aanspraken of verplichtingen voor burgers voorkomen en die bevoegdheden voor de overheid bevat om die aanspraken en verplichtingen te beoordelen en daarover beslissingen te nemen. Denk aan het toekennen van uitkeringen, het verlenen van vergunningen, vervolging van strafbare feiten etc.
- Als het gaat om wetgeving die met behulp van ICT-systemen wordt uitgevoerd, dan is uitvoeringsgericht wetgeven altijd nodig.
- Bij wetgeving die relaties tussen burgers onderling betreft (privaatrecht), waarbij de beoordeling van de recht-plicht verhouding uiteindelijk aan de rechter is, kan uitvoeringsgericht wetgeven nuttig zijn. Hetzelfde geldt voor het materiële strafrecht.
- Uitvoeringsgericht wetgeven is niet zinvol voor wetswijzigingen die geen of nauwelijks een inhoudelijke of beleidsmatige component hebben. Voorbeelden zijn wetswijzigingen die puur wetstechnisch van aard zijn (aanpassingswetgeving, verzamelwetten voor herstel van foutjes en omissies).

Hieronder is het beoordelingskader in de vorm van een schema opgenomen.

Uitvoeringsgericht wetgeven is nodig	Uitvoeringsgericht wetgeven is nuttig	Uitvoeringsgericht wetgeven is niet nodig
De regels hebben een duidelijke uitvoeringscomponent en vereisen inrichting of aanpassing van werkprocessen	De regels hebben een beperkte uitvoeringscomponent	Wijzigingen die puur wetstechnisch van aard zijn
Bij de uitvoering worden ICT-systemen ingezet	Wetgeving over relaties tussen burgers onderling, beoordeling geschillen is aan de rechter	Verzamelwetten, aanpassingswetgeving
	Materieel strafrecht	

Het activiteitschema

Uitvoeringsgericht wetgeven bestaat uit een aantal activiteiten die in een multidisciplinair team worden uitgevoerd. Daarvoor is een activiteitschema ontwikkeld dat kan worden toegepast in [stap 5 van het Beleidskompas](#), indien de voorkeursoptie (ook) leidt tot het maken of wijzigen van een wettelijke regeling.

Door het werken aan de hand van dit activiteitschema komen bij het ontwerp van de wetgeving de keuzes en randvoorwaarden voor een goede en werkbare inrichting van de digitale uitvoeringspraktijk scherper in beeld. Dit zorgt ervoor dat verderop in het wetgevingsproces, bij het maken van een uitvoeringstoets, of zelfs tijdens de implementatie van de wetgeving, minder verrassingen naar voren komen die de tijdige invoering en goede uitvoering van de wetgeving in de weg zitten. De uitvoeringsanalyse wordt hiermee een meer geïntegreerd onderdeel van het ontwerpproces van wetgeving.

Het is niet altijd nodig om het hele activiteitschema te doorlopen. Op basis van factoren als het type regeling, de complexiteit ervan of de beschikbare tijd, kunnen onderdelen eventueel worden overgeslagen of minder intensief doorlopen. Daarnaast geldt dat in de eerste stappen het voortouw ligt bij de beleidsmaker en wetgevingsjurist en verderop in het traject verschuift naar de uitvoeringsmedewerkers. Daardoor wordt de tijdsbesteding gelijkelijk verdeeld. Verder geldt dat een tijdsinvestering vroeg in het proces loont als daarmee vertraging bij de uiteindelijk invoering kan worden voorkomen.

Door te klikken op een onderdeel in de bovenste rij van het activiteitschema spring je naar de toelichting en eventuele voorbeelden.

<u>1. Voorbereiding en planning</u>	<u>2. Werkgebied bepalen/bronnen verzamelen</u>	<u>3. Bronnen structureren en interpreteren</u>	<u>4. Interpretatie valideren</u>	<u>5. Kennis modelleren</u>	<u>6. Taak simuleren</u>	<u>7. Evalueren en bijstellen</u>
a. Bepalen welke collega's van beleid, uitvoering en wetgeving deelnemen in het team	a. Bepalen welke (nieuwe) wettelijke taak moet worden uitgevoerd	a. Juridische structuur van de bepalingen zichtbaar maken met een analyseschema zoals Wetsanalyse of Flint	a. Valideren van de analyseresultaten aan de hand van een review, voorbeelden of scenario's	a. Opstellen van een kennismodel (gegevens, processen, regels)	a. Simuleren van de taak in de uitvoeringsorganisatie	a. Bespreken van de resultaten van de simulatie
b. Globale planning voor de activiteiten maken	b. Verzamelen relevante wetgeving en andere (juridische) bronnen die de huidige situatie betreffen	b. Betekenis van de bepalingen expliciet maken door het maken van begrippen voor geclassificeerde formuleringen	b. Benoemen van verschillen in interpretatie van de onderdelen van de regeling en deze bespreken in het team	b. Bespreken van het model in het team		b. Aanpassen van de conceptregeling, het uitvoeringsbeleid, afleidingsregels of het kennismodel waar dat nodig is
c. Werksessies met het team plannen	c. Maken van een overzicht van de aan te passen onderdelen van de relevante bronnen		c. Signaleren van ontbrekend of verborgen uitvoeringsbeleid			
	d. Opstellen van een concept-regeling					
	e. Aanpassen globale planning					

Activiteit 1, Voorbereiding en planning

a. Team samenstellen

Bij uitvoeringsgericht wetgeven is direct contact met de verschillende betrokken onderdelen bij beleid, wetgeving en uitvoering heel belangrijk. Vertegenwoordigers van deze onderdelen worden opgenomen in een [multidisciplinair team](#) voor het uitwerken van de wettelijke regeling. Het kan zijn dat in de loop van het project blijkt dat nog andere expertise nodig is, bijvoorbeeld een vertegenwoordiger vanuit een toezichthoudende instantie. Dan kan het team worden aangevuld; de samenstelling is geen vast gegeven.

Hulpvragen bij het bepalen van de deelnemers aan het team:

- a. Welke organisatie wordt belast met de uitvoering van de regeling?
- b. Bij welk onderdeel van de uitvoeringsorganisatie zit de kennis over de huidige toepassing van de wetgeving?
- c. Bij welk onderdeel van de uitvoeringsorganisatie zit de kennis over de geautomatiseerde ondersteuning van de uitvoering van de wetgeving?
- d. Welke typen functies horen bij deze deskundigheden?

[Hier](#) vind je een overzicht met beschrijving van verschillende disciplines en bijbehorende functies.

Initiatiefnemers: wetgevingsjurist en beleidsmedewerker

b. Globale planning maken

Het is goed om direct bij de start van het traject een inschatting te maken van de tijd die nodig is voor het doorlopen van de activiteiten uit het schema, ook al zal dat nog een globale planning zijn. Dit zou zelfs al kunnen als uit [stap 3 van het Beleidskompas](#) blijkt dat wetgeving een kansrijk instrument is en de wetgeving een duidelijke uitvoeringscomponent gaat krijgen.

De globale planning is ook een bouwsteen voor de planning van het totale wetgevingstraject in [KIWI](#). Het is van belang dat voor de fase van (inter)departementale voorbereiding voldoende tijd beschikbaar wordt gesteld om de wetgeving daadwerkelijk uitvoeringsgericht te ontwikkelen. Hiervoor moet bij het management van de eigen directie en bij de ambtelijk en politieke leiding aandacht en commitment worden gevraagd.

Bij het bepalen van het werkgebied en verzamelen van de bronnen ([activiteit 2](#)) zal duidelijker worden wat de scope en omvang van de regeling wordt en welke analyses nodig zijn. Omgekeerd kan een globale inschatting van de totale beschikbare tijd voor de activiteiten van invloed zijn op de vraag hoe het werkgebied wordt afgebakend.

Voor het maken van een globale planning kunnen de volgende hulpvragen worden gebruikt:

- *Hoeveel tijd is in totaal beschikbaar om de activiteiten uit te voeren?*
Neem hierbij als uitgangspunt de datum waarop de conceptregeling klaar moet zijn voor consultatie en uitvoeringstoets.
- *Hoeveel tijd wordt uitgetrokken per activiteit?*
De beschikbare termijn kan evenredig verdeeld worden over de activiteiten, maar in het algemeen zullen [activiteit 2](#) en [activiteit 3](#) (Werkgebied bepalen/bronnen verzamelen en bronnen structureren en interpreteren) het meest tijdrovend zijn. Ze vergen zoekwerk en soms intensieve besprekingen.

- *Hoe worden de werkzaamheden verdeeld over de leden van het team?*

Het is van belang om hieraan aandacht te besteden om overbelasting van mensen te voorkomen, en om rekening te houden met werkzaamheden aan andere dossiers.

Initiatiefnemers: wetgevingsjurist en beleidsmedewerker

c. Werksessies met het team plannen

Het is goed als het team op een zo vroeg mogelijk moment met elkaar kennismaakt in een startsessie. Deze startsessie kan ingepland worden zodra het team is samengesteld. De startsessie leent zich er goed voor om de taken onderling te verdelen en de globale planning met elkaar door te nemen. Op basis daarvan kun je in het team afspreken wanneer en met welk ritme de vervolgsessies zullen plaatsvinden.

Initiatiefnemers: wetgevingsjurist en beleidsmedewerker

Activiteit 2, Werkgebied bepalen en bronnen verzamelen

a. Bepalen welke (nieuwe) wettelijke taak moet worden uitgevoerd

Om te bepalen welke wetgeving moet worden aangepast of in welke 'omgeving' een nieuwe wettelijke regeling gaat 'landen', is het van belang inzicht te hebben in de taak of taken die uit het beleidsvoornemen voortvloeien. Als de conclusie van [stap 3 van het Beleidskompas](#) is dat wetgeving een kansrijk instrument is om het probleem op te lossen, dan kan al een inschatting worden gemaakt van de uitvoeringstaak of – taken die aan de orde zullen zijn. Dit vormt de basis voor de volgende subactiviteit, het verzamelen van bronnen. Behulpzaam is om tegelijkertijd met het bepalen van de wettelijke taak al scenario's te maken ([activiteit 4](#)). Dat zorgt voor meer scherpheid en focus.

Als de uitkomst van stap 3 van het Beleidskompas is dat voor een tegemoetkoming in gestegen kosten van levensonderhoud een nieuwe toeslag moet worden ingevoerd, dan zullen uitvoeringstaken in elk geval zijn: gegevens inwinnen (bij burgers of andere overheidsorganisaties (basisregistraties)), ontvangen en beoordelen van aanvragen, toekennen van de toeslag (berekenen en besluiten), bekendmaken, uitbetalen, terugvorderen (bij onterechte uitbetaling).

Initiatiefnemers: wetgevingsjurist en beleidsmedewerker

b. Verzamelen van relevante wetgeving die de huidige situatie betreft

Op basis van de beschreven taken worden de wettelijke regelingen geïnventariseerd die daarop betrekking hebben. Dit geeft een beeld van de regelingen die gewijzigd moeten worden om het beleidsvoornemen te realiseren, of van nieuwe wetgeving die daarvoor nodig is. Op deze manier wordt het bestaande relevante 'wetgevingslandschap' in kaart gebracht. In dit stadium is dat nog op het niveau van een lijst met relevante wetten of onderdelen daarvan (hoofdstukken, afdelingen). Een voorbeeld van zo'n overzicht vind je [hier](#). In subactiviteit c. wordt dit verder uitgewerkt.

In het voorbeeld van invoering van een nieuwe toeslag gaat het onder meer om de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, de Awb, bepaalde basisregistratiewetten (Brp, basisregistratie inkomen) en een (bestaande of nieuwe) materiewet waarin deze toeslag kan worden uitgewerkt.

Initiatiefnemers: wetgevingsjurist en beleidsmedewerker

c. Maken van een overzicht van aan te passen of te ontwerpen wetgevingsonderdelen

Indien de taken leiden tot wijziging van bestaande wetgeving, wordt een overzicht gemaakt van de concrete bepalingen in de geïnventariseerde wetgeving die aangepast moeten worden. Hierbij wordt dieper ingezoomd en worden ook de gedelegeerde regelingen en concrete onderdelen daaruit geïnventariseerd. Alle mogelijk relevante onderdelen worden in een tabel bij elkaar gezet. Het is handig om ook kopjes van artikelen of onderdelen in de tabel op te nemen, of als die er niet zijn, om zelf een korte aanduiding van de inhoud toe te voegen.

Een voorbeeld van een uitgewerkte tabel vind je [hier](#).

Het is belangrijk om deze stap met het hele team uit te voeren, omdat collega's uit de uitvoeringspraktijk op basis van ervaringen met uitvoering van bestaande regelingen vaak zicht

hebben op bepalingen die relevant zijn, hoewel ze dat op het eerste gezicht niet lijken. Het is niet altijd mogelijk om al direct een volledig beeld te krijgen van de relevante bestaande bepalingen of van geheel nieuwe wetgeving die nodig is om de maatregel vorm te geven. Dat is niet erg, het is immers een iteratief proces. Het kan goed zijn dat bij de analyse en validatie ([activiteit 3](#) en [activiteit 4](#)) nog andere bepalingen opkomen die van belang zijn of dat juist blijkt dat een regeling of onderdeel toch niet relevant is. Dit kan dan in de tabel worden verwerkt, zodat steeds een actueel overzicht voorhanden is.

Het lijkt misschien overbodig om voor het opstellen van wetgeving zo'n gedetailleerd overzicht te maken. Als wetgevingsjurist weet je immers in het algemeen wel waar de relevante onderdelen zitten en werk je waarschijnlijk meer 'organisch'. Voor het goed in kaart brengen van de uitvoeringsaspecten zijn echter niet alleen de nieuwe bepalingen die je maakt relevant, maar ook artikelen en artikelonderdelen die daar direct omheen staan (in dezelfde wet) of er wat verder vanaf staan (in andere wetgeving, zie het [voorbeeld](#) over de impliciete relatie tussen de Vreemdelingenwet en de Awb).

Initiatiefnemer: wetgevingsjurist

d. Een conceptregeling maken

Op basis van het resultaat van subactiviteit c. kan gestart worden met het opstellen van een nieuwe wettelijke regeling, of met het maken van een wijzigingsregeling. Er wordt dan puur naar de juridische en wetstechnische inbedding in het geheel gekeken; het gaat erom een basistekst te hebben voor gerichte analyse van de uitvoeringsaspecten in [activiteit 3](#), structureren en interpreteren.

Indien een wijzigingsregeling wordt gemaakt, is het van belang om de wijzigingen op te nemen in de doorlopende tekst van de wet zoals deze is opgenomen in wetten.nl. Daarvoor kan de actuele tekst worden gedownload in Word. Dit maakt straks de analyse in [activiteit 3](#) gemakkelijker omdat dat duidelijk maakt hoe de wijzigingen er in de brede context van de regeling uitzien. Voor de uitvoering is immers niet alleen de wijziging van belang, maar ook de wijze waarop deze relateert aan de huidige situatie.

Indien een geheel nieuwe regeling wordt gemaakt kan op de gebruikelijke wijze worden gewerkt (eventueel met gebruikmaking van beschikbare Word-sjablonen).

Initiatiefnemer: wetgevingsjurist

e. De planning aanpassen

Het in kaart brengen van de relevante wetgeving en het maken van een eerste opzet voor de (wijzigings)regeling draagt bij aan het inzicht in de scope en omvang van de te analyseren wetgeving. Op basis daarvan kan in samenspraak met het team de planning worden aangescherpt.

Initiatiefnemer: wetgevingsjurist

Activiteit 3, Bronnen structureren en interpreteren

a. De juridische structuur van de bepalingen zichtbaar maken

Het overzicht met de relevante wetgeving en de conceptregeling vormen de basis voor een gestructureerde analyse ten behoeve van inrichting van de uitvoering. Voor die analyse kunnen methoden als [Wetsanalyse](#) en [Calculamus-Flint](#) worden ingezet. Artikelen en artikelonderdelen (verder: *bepalingen*) worden als het ware uiteengehaald en de formuleringen worden geclassificeerd aan de hand van een analyseschema. Dit is vergelijkbaar met zinsontleding aan de hand van de Nederlandse grammatica: de welbekende zinsdelen (persoonsvorm, onderwerp) zijn in dit geval ingeruild voor de klassen, zoals rechtssubject, rechtsbetrekking, voorwaarde, handeling, actor.

Het is het meest productief als deze activiteit in een of meer teambijeenkomsten wordt uitgevoerd. Niet alle deelnemers hoeven de analysemethodiek helemaal te beheersen. Het is wel belangrijk dat vragen, verschillen in interpretatie ed. direct op tafel kunnen komen.

[Hier](#) en [hier](#) vind je volledig uitgewerkte voorbeelden van analyses van onderdelen van de Zorgverzekeringswet en de Awb. Daarnaast zijn hier twee korte voorbeelden van Wetsanalyse en Calculamus-Flint opgenomen.

Het is handig als de analyse wordt voorbereid door de wetgevingsjurist en een [jurist uitvoeringsbeleid](#) van de uitvoeringsorganisatie. Uiteraard wordt deze vervolgens doorgenomen in het team, zodat het gesprek gevoerd kan worden over gemaakte keuzes en de input vanuit alle disciplines van de teamleden kan worden meegenomen.

Initiatiefnemer: wetgevingsjurist en jurist uitvoeringsbeleid

b. De betekenis van de bepalingen expliciet maken

In deze activiteit wordt de betekenis van de geclassificeerde formuleringen heel precies en eenduidig vastgelegd. Daarvoor worden begrippen gemaakt voor deze formuleringen en worden begripsomschrijvingen toegevoegd. Daarnaast worden eigenschappen van de begrippen vastgelegd, zoals de relatie met andere begrippen/klassen in het artikel(onderdeel). Deze subactiviteit helpt ook om te bepalen welke begrippen een plaats in de begripsdefinities in de regeling moeten krijgen. Voorbeelden van het maken van begrippen vind je [hier](#) (zie de groen gedrukte formuleringen).

Het sluitstuk van het expliciet maken van de betekenis is het formuleren van de afleidingsregels. Die komen uit de wetgeving zelf, maar daarin staan ze vaak verspreid over meer bepalingen, ook al horen ze uiteindelijk wel bij elkaar. Een voorbeeld is dat de variabelen voor het bepalen van de hoogte van een aanspraak in artikel A staat, en een aanvullende voorwaarde met bijbehorende variabelen in artikel B.

Dit zie je bijvoorbeeld in [artikel 2, eerste lid \(eerste volzin\)](#) en [artikel 2a, eerste lid \(eerste volzin\)](#), van de Wet op de zorgtoeslag. De voorwaarden voor het recht op zorgtoeslag voor een alleenstaande zijn verspreid over deze twee leden.

In de afleidingsregel die op basis van de analyse, komen alle variabelen in logische clusters bij elkaar te staan. Voorbeelden van afleidingsregels vind je [hier](#).

Voor deze subactiviteit geldt hetzelfde als voor subactiviteit a.: het is heel belangrijk om het gesprek tussen alle disciplines te voeren om tot duidelijke en voor de uitvoering werkbaar begrippen en omschrijvingen en afleidingsregels te komen. Bespreking in het team van door de initiatiefnemers

voorbereide begrippen en afleidingsregels is dan ook essentieel.

Initiatiefnemers:

Begrippen en omschrijvingen: wetgevingsjurist en [jurist uitvoeringsbeleid](#)

Afleidingsregels: [regelmodelleur](#) of -analist uit de uitvoeringsorganisatie

Activiteit 4, Interpretaties valideren

a. Valideren van de analyseresultaten

Nadat de betekenis van de wetgeving is vastgelegd en de afleidingsregels zijn geformuleerd, moet worden getoetst of deze kloppen. Deze validatie kan op verschillende manieren worden gedaan met het team:

- door een review door verschillende betrokkenen (juristen, uitvoeringsdeskundigen, informatieanalisten en softwareontwikkelaars);
- door het gebruiken van concrete voorbeelden;
- door het opstellen van juridische scenario's.

Review

In een [review](#) lopen de leden van het team de vastgelegde begrippen en betekenis na door deze nog een naast de wettelijke regels te houden. De leden leggen hierbij hun opmerkingen en suggesties vast. De uitkomsten worden met elkaar besproken en bij overeenstemming worden aanpassingen doorgevoerd.

Concrete voorbeelden

Door [concrete voorbeelden](#) te maken die de betekenis van een begrip verduidelijken kan worden gecontroleerd of de betekenis klopt en of iedereen dezelfde betekenis voor ogen heeft.

Juridische scenario's

Een [juridisch scenario](#) is een beschrijving van een juridische toestand (een of meer rechtsbetrekkingen) en het effect dat een bepaald (rechts)feit (handeling, gebeurtenis of tijdsverloop) of een reeks aan (rechts)feiten heeft op deze juridische toestand.

Door de analyseresultaten toe te passen op een juridisch scenario wordt de uitvoering van de regels in feite nagespeeld. Daarbij worden eventuele fouten en onvolkomenheden zichtbaar. Daarnaast helpt een scenario in de communicatie tussen de verschillende disciplines over de interpretatie van de wetgeving: iedereen kan zich er een voorstelling bij maken.

Concrete voorbeelden en juridische scenario's kunnen helpen om situaties in beeld te krijgen waar de regeling anders uitpakt dan verwacht en waar bijvoorbeeld maatwerk nodig is. Voor het maken van scenario's en concrete voorbeelden zijn de kennis en ervaring van de [dienstverleningsdeskundige](#) en de [jurist uitvoeringspraktijk](#) in het team belangrijke ingrediënten.

b. Verschillen in interpretaties benoemen en bespreken in het team

Het valideren van de analyseresultaten is erop gericht consensus te bereiken in het team over de interpretatie van de wetgeving en de wijze waarop die in de uitvoering doorwerkt. Als uit de validatie verschillen van inzicht naar boven komen, dan is het belangrijk om deze te bespreken en waar nodig aanpassingen door te voeren.

c. Ontbrekend of verborgen uitvoeringsbeleid signaleren

Uit de analyse en validatie kan naar voren komen dat bepaalde ruimte in de wetgeving niet is ingevuld (bij het maken van nieuwe wetgeving is dat ook logisch), of dat deze wel is ingevuld in de uitvoeringspraktijk, maar dat die invulling niet formeel is vastgelegd (dat kan het geval zijn bij wijziging van bestaande wetgeving). Zo zijn keuzes in de uitvoering van de wetgeving soms direct verwerkt in technische documentatie van systemen, softwarecode of queries. Ze zijn dan niet meer

toetsbaar, en het risico bestaat dat deze keuzes blijven doorwerken terwijl ze door wijzigingen in de wetgeving of rechtsopvattingen niet meer legitiem zijn.

In feite kan verborgen of ontbrekend uitvoeringsbeleid bij alle activiteiten naar boven komen. Het is belangrijk om kwesties op dat gebied te adresseren en bijvoorbeeld op een lijst te zetten en te bepalen wie in het team het meest aangewezen is om deze op te pakken.

Initiatiefnemer: hele team; voor vervolgacties wetgevingsjurist en [jurist uitvoeringsbeleid](#)

Activiteit 5, Kennis modelleren

a. Een kennismodel opstellen

Op basis van de analyseresultaten wordt een kennismodel opgesteld. Dit bestaat uit een regelmodel, een gegevensmodel en een procesmodel. Hiervoor zijn regeltalen en modelleertechnieken beschikbaar. Daarop wordt hier niet dieper ingegaan; voorbeelden van kennismodellen zijn [hier](#) te vinden. Het voortouw bij deze activiteit ligt bij een [kennismodelleur](#) in het team.

Initiatiefnemer: [kennismodelleur](#)

b. Het model in het team bespreken

De kennismodelleur zal vaak behoefte hebben aan input of overleg bij het maken van het model, bijvoorbeeld als hij op basis van de analyseresultaten toch nog onvolkomenheden of inconsistenties tegenkomt. Ook als bij het opstellen van het kennismodel nieuwe inzichten ontstaan over de interpretatie of uitleg van wetgeving, is het goed om deze te bespreken in het team. Ze kunnen ertoe leiden dat een paar stappen teruggezet wordt, en dat de analyse wordt aangepast of aangevuld.

Initiatiefnemer: [kennismodelleur](#)

Activiteit 6, Taak simuleren

Sommige uitvoeringsorganisaties beschikken over ICT-applicaties om op basis van de kennismodellen simulaties van de uitvoering van de wetgeving te maken. Er kan dan in feite worden proefgedraaid met de nieuwe regels, waarbij gezien kan worden of ze doen wat je zou verwachten op grond van de wetgeving. Deze simulaties kunnen verbeterpunten in de conceptregeling aan het licht brengen.

Initiatiefnemer: [ICT-architect](#)

Activiteit 7, Evalueren en bijstellen

In deze activiteit worden uitkomsten van simulatie of van een andere manier van beoordelen van de uitvoeringsaspecten van de conceptregeling op basis van de analyse, besproken in het team. Bepaald wordt op welke wijze aan eventuele uitvoeringsproblemen tegemoet gekomen kan worden door aanpassing van de regeling, het uitvoeringsbeleid, de afleidingsregels en/of het kennismodel.

Initiatiefnemers:

Agenderen resultaten simulatie: [ICT-architect](#)

Bijstellen regeling: wetgevingsjurist

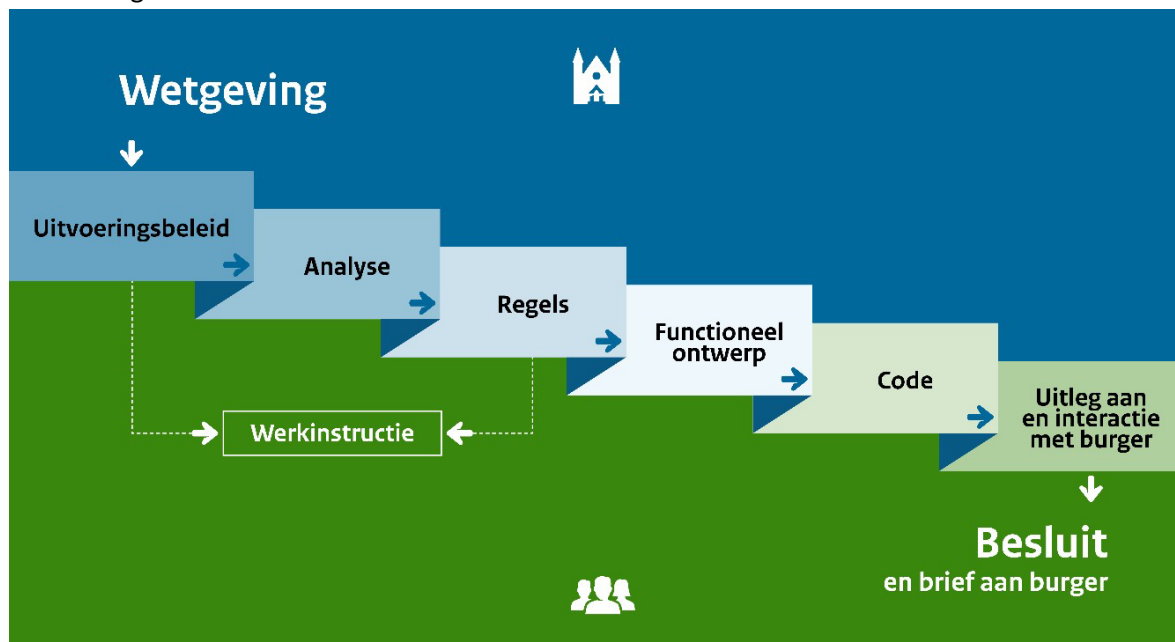
Bijstellen uitvoeringsbeleid: [jurist uitvoeringsbeleid](#)

Bijstellen afleidingsregels en/of kennismodel: [regelmodelleur](#)

Methoden voor het bezien van wetgeving met een uitvoeringsbril

Uit wetgeving rolt niet direct een besluit of dienst voor de burger. Er is een heel traject nodig om van wet tot uitvoering te komen. Wettelijke regelingen zijn vaak niet precies genoeg voor de uitvoeringspraktijk. Ze moeten worden ingevuld en geconcretiseerd in uitvoeringsbeleid, vastgelegd in beleidsregels en werkinstructies. Daarnaast is de manier waarop wetgeving is ingericht niet altijd geschikt voor geautomatiseerde uitvoering. Een computer kan niet overweg met vage termen of open normen die nogal eens gebruikt worden in wetgeving, die heeft strakke instructies nodig. Als wetgeving (deels) geautomatiseerd wordt uitgevoerd, moet deze dus vertaald naar voor de computer uitvoerbare instructies in de vorm van beslis- en rekenregels, gegevens- en procesmodellen, ook wel *specificaties* genoemd. Deze specificaties kunnen worden verwerkt in een functioneel ontwerp voor een ICT-systeem. Dit vormt de basis voor de softwarecode op grond waarvan het ICT-systeem op automatische wijze besluiten neemt of met een burger communiceert (bijvoorbeeld in een webportaal).

Onderstaande figuur illustreert de stappen die gezet worden in het traject van wetgeving naar uitvoering.¹



Om dit alles goed te laten verlopen is het belangrijk om al in het stadium van het wetgevingsontwerp oog te hebben voor de wereld van uitvoering en ICT, dus om de uitvoeringsbril op te zetten. Door al in het ontwerp samen te werken met de uitvoering en rekening te houden met het feit dat de wetgeving uitvoerbaar moet zijn in een ICT-gedreven omgeving, is de kans groter dat zij ook echt uitvoerbaar wordt en dat geautomatiseerde beslissingen en digitale diensten functioneren zoals de wetgever dat bedoeld heeft.

Er zijn verschillende manieren om wetgeving te bekijken met een uitvoeringsbril. Het is natuurlijk mogelijk om te mailen, te bellen en overleggen met collega's om ze te bevragen op zaken die aan een soepele uitvoering in de weg staan of die juist bevorderen. De ervaring leert echter dat de verschillende achtergronden en disciplines van mensen gemakkelijk leiden tot verwarring. Ieder

¹ Ontleend aan De LegitiMaat (<https://open-regels.nl/lm/delegitimaat/>, paragraaf 1.3).

heeft zijn eigen perspectief en taal en dat leidt er nogal eens toe dat langs elkaar heen wordt gepraat zonder dat men daar erg in heeft. De afgelopen jaren is daarom gewerkt aan methoden die het gesprek over de betekenis en interpretatie van wetgeving en van andere juridische of normatieve bronnen ondersteunen. We lichten hier twee methoden toe, [Wetsanalyse](#) en [Calculemus-Flint](#). Deze methoden aanvankelijk ontwikkeld in en voor de uitvoeringspraktijk van Belastingdienst en IND. Ze zijn echter breed toepasbaar:

a. *Van uitvoering naar wet*

Als bestaande ICT-systemen in de uitvoering vernieuwd worden, kunnen de bestaande specificatie en software, die in de regel niet op een gestructureerde analyse van wetgeving en uitvoeringsbeleid waren gebaseerd, als het ware worden ‘teruggebracht’ naar de wet. De huidige werking of werkwijze kan worden afgezet tegen de analyse van de wetgeving en eventueel worden aangepast waar verschillen bestaan tussen beide.

b. *Van wet naar uitvoering*

Als veranderingen in wetgeving (nieuwe wetgeving, of een wijziging van bestaande wetgeving) geïmplementeerd moeten worden in de uitvoering, zorgt wetsanalyse voor een precieze vertaling van de wettelijke regels naar de werkprocessen en ICT-systemen. Daarbij gaat het niet alleen om systemen in de *back office* van uitvoeringsorganisaties (bijvoorbeeld voor het geautomatiseerd nemen van besluiten), maar ook om voorzieningen voor dienstverlening aan burgers en bedrijven, zoals digitale formulieren, reken- en regelhulpen ed.

c. *Parallel ontwikkelen van wetgeving en uitvoering*

Idealiter lopen het ontwerp van wetgeving en de inrichting van de uitvoering gelijk op, zodat beide optimaal op elkaar afgestemd kunnen worden. Een vroegtijdige analyse en vertaling van de concept-regeling naar de specificaties kunnen problemen in de implementatiefase voorkomen.

Het zou nog mooier zijn als in situatie c. niet het ontwerp van de wetgeving het startpunt zou zijn, maar het ontwerp van de specificaties in de vorm van regel-, gegevens- en procesmodellen waarin uitvoeringsexperts, beleidsmakers en juristen gezamenlijk de eisen formuleren voor de (geautomatiseerd) uit te voeren taak. Met de specificaties – eventueel van meerdere varianten van de oplossing – zou ‘proefgedraaid’ kunnen worden, zodat een scherpere gevolgenbeoordeling mogelijk is in stap 4 van het Beleidskompas en een betere afweging kan worden gemaakt in stap 5. Als het meest geschikte alternatief is gekozen, kan op basis daarvan de wetgeving worden geschreven.

Zo ver zijn we nog niet, dus de premisse in deze leidraad is dat er een conceptregeling is die wordt geanalyseerd, en dat de uitkomsten daarvan worden gebruikt voor de implementatie. Op grond van de bevindingen in de analyse kan eventueel de stap terug worden gezet naar stap 4 en 3 van het Beleidskompas.

d. *Toepassing van wetgeving door belanghebbenden en de rechter*

Hierbij kan worden gedacht aan het ondersteunen van partijen in een geschil. Door een gestructureerde analyse van de toepasselijke wettelijke regels kan de toepassing in een specifiek geval beter worden beoordeeld. Dat kan partijen helpen om een geschil onderling op te lossen, maar het kan ook een hulpmiddel zijn voor de rechter om de feiten in een zaak nauwkeuriger te beoordelen en daarover een uitspraak te doen.

Voor het toepassen van deze methoden zijn ondersteunende applicaties ontwikkeld. Voor wat betreft Wetsanalyse is hierover informatie te vinden op <https://pna-group.com/>. Voor Calculemus-Flint is informatie te vinden op <https://gitlab.com/normativesystems>. Inmiddels is er ook een

centrale plek binnen de rijksoverheid voor informatie over methoden voor het interpreteren van regelgeving en het maken van regels en algoritmen: <https://regels.overheid.nl/methoden>. Informatie over Wetsanalyse en Calculemus-Flint is ook daar te vinden.

Wetsanalyse en Calculemus-Flint zijn niet de enige methoden om de vertaling van wetgeving naar specificaties voor ICT-systemen te ondersteunen. Andere methoden cq. applicaties zijn bijvoorbeeld [RuleManagement](#) en [BelInformed](#). Deze werken (nog) niet op basis van een zo gestructureerde analyse van wetgeving als Wetsanalyse of Calculemus-Flint. Het is zeker nuttig om met de eigen uitvoeringsorganisatie te verkennen of met een dergelijk benadering (vaak samengevat onder de noemer *Business rules management of Regelbeheer*) wordt gewerkt en hoe kan worden samengewerkt bij het ontwerp van wetgeving om het rendement van de toepassing verder te vergroten.

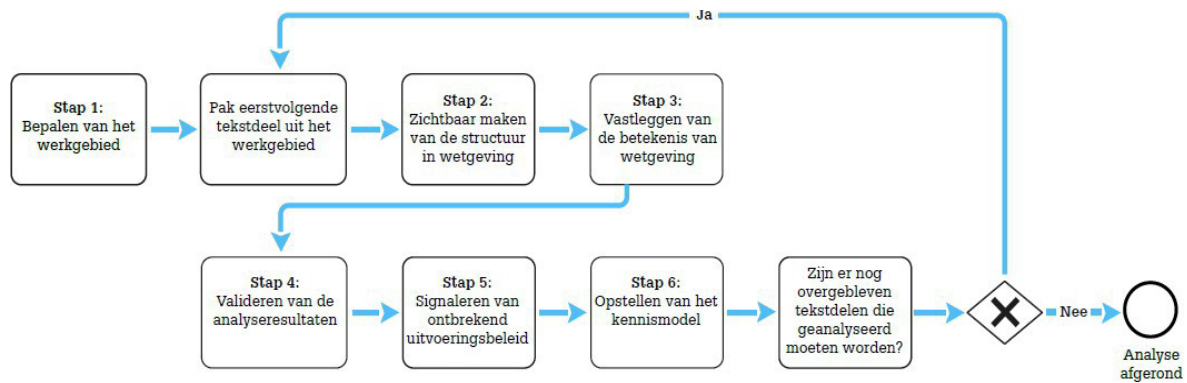
Een andere manier om uitvoeringsaspecten van wetgeving gestructureerd in kaart te brengen is de Handreiking Ketenbusinessanalyse (HKBA) die in de strafrechtsketen is ontwikkeld. Deze richt zich met name op processen waarbij meer partijen in een keten betrokken zijn en bij inrichting van de uitvoering specifieke voorzieningen voor een goede overgang van de ene naar de andere schakel in de keten nodig zijn.

Wetsanalyse

Wetsanalyse is vanaf 2012 ontwikkeld bij de Belastingdienst. Daar bestond de wens om de implementatie van wetgeving in de ICT-systemen soepeler te laten verlopen door de specificaties voor de ICT-systemen direct te baseren op de wettelijke regels en het uitvoeringsbeleid (de invulling van de discretionaire ruimte die wetgeving aan bestuursorganen laat, idealiter in de vorm van beleidsregels). Specificaties zijn in feite beschrijvingen van wat computer moet doen en de basis voor de uiteindelijke softwarecode. Het kan gaan om beslis- of rekenregels, gegevens- en procesmodellen. Het idee was om die specificaties zo veel mogelijk in natuurlijke (dat wil zeggen: voor mensen begrijpelijke) taal op te stellen, zodat juristen, uitvoeringsexperts en ICT-ontwikkelaars er samen het gesprek over konden voeren. Daarnaast werd ernaar gestreefd om de specificaties implementatie-onafhankelijk te maken, zodat ze in verschillende programmeertalen omgezet zouden kunnen worden. Op die manier wordt één kennisbasis gecreëerd voor verschillende processen en systemen. Een laatste en heel belangrijke wens was om de specificaties traceerbaar te maken naar hun juridische bron. Als ze een directe link hebben naar de bepaling in de wetgeving waar ze op gebaseerd zijn, kan bij wijziging van de wetgeving ook makkelijk worden bepaald welke specificaties aangepast moeten worden, én wat dus de impact is op de uitvoering.

Om deze doelen te bereiken, is een analysemethode uitgewerkt om de structuur van wetgeving in kaart te brengen en heel precies betekenis van formuleringen in de wetgeving te bepalen. In feite wordt de juridische grammatica van wetgeving blootgelegd en wordt op basis daarvan de semantiek vastgelegd. De uitwerking van de methode en enkele voorbeeldcasus zijn vastgelegd in het boek [Wetsanalyse voor een werkbare uitvoering van wetgeving met ICT](#).

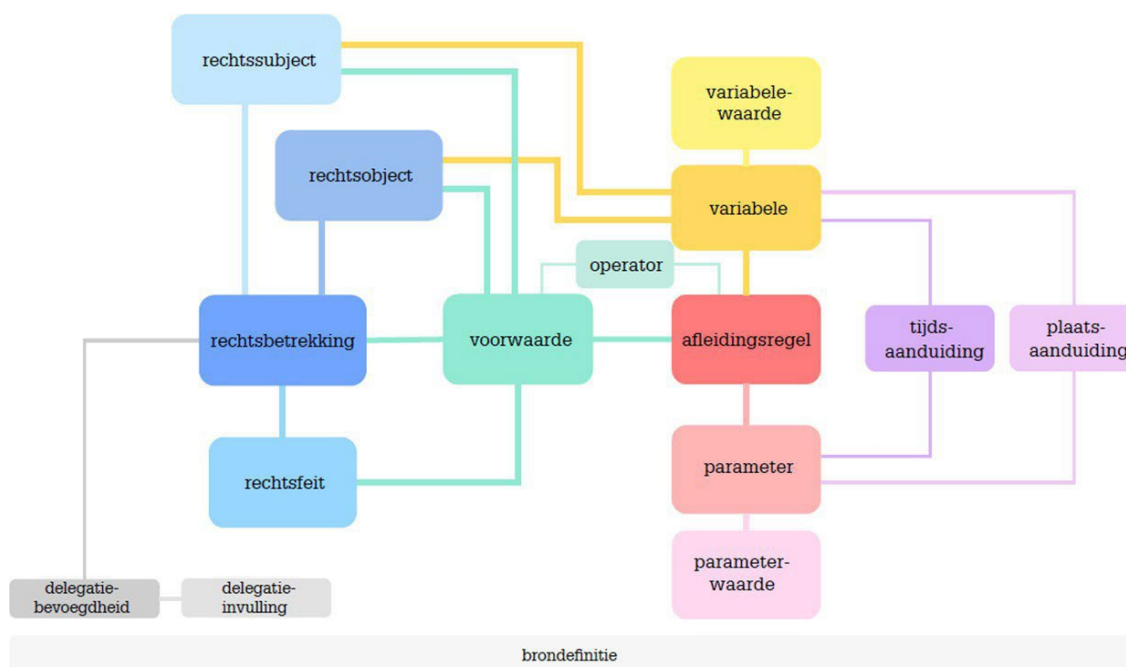
Wetsanalyse bestaat uit zes stappen of activiteiten die iteratief worden uitgevoerd. Ze zijn in onderstaande figuur weergegeven.



[Hier](#) is een toelichting op de activiteiten opgenomen.

Voor stap 2 is een juridisch analyseschema ontwikkeld, op basis van inzichten uit de rechtsgeleerdheid. Daarbij is de focus gelegd op het Nederlandse rechtssysteem en de kwalificatie die daarin wordt gegeven aan bepaalde begrippen en concepten.

Het juridisch analyseschema is weergegeven in onderstaande figuur; een uitgebreide toelichting op de onderdelen vind je [hier](#). De klassen aan de linkerkant van het schema (tot en met voorwaarde in het midden) zijn duidelijk herkenbaar als juridische concepten. De klassen aan de rechterzijde vinden hun oorsprong in wiskunde en logica; ze komen echter direct terug in wettelijke regels, al zullen veel juristen hun werk niet op die manier bekijken.



Uitgewerkte voorbeelden van toepassing van Wetsanalyse vind je [hier](#) en [hier](#).

Calculamus-Flint

Wetsanalyse is primair gericht op de uitvoering van wetgeving in een Nederlandse context, met de focus op de inrichting van geautomatiseerde ondersteuning voor die uitvoering.² Het analyseschema is zichtbaar op het Nederlandse rechtstelsel geënt.

De Calculamus-Flint methode is ontwikkeld vanuit een ander perspectief, namelijk het mogelijk maken van analyse van alle soorten normatieve bronnen, ongeacht vorm en rechtstelsel. Het kan dus evengoed gaan over de regels voor boter, kaas en eieren (wereldberoemd als Tic-Tac-Toe) als over de Nederlandse begrotings- of vreemdelingenwetgeving. Het doel van de methode is *norm engineering*: het maken van praktisch bruikbare normatieve systemen met een degelijke theoretische basis, ondersteund met software-applicaties voor grootschalige toepassing, zoals het maken van alle werkinstructies of specificaties voor ICT-systemen voor een overheidsorganisatie.

Een *normatief systeem* is een model dat een verzameling normen bevat met verwijzingen naar de bronnen van die normen en inzicht geeft in de resultaten van de toepassing van die normen.

Er zijn drie soorten normen:

- sociale normen: over gedrag dat in een groep wordt verwacht of geaccepteerd;
- ethische normen: over gedrag dat als goed wordt gekwalificeerd;
- juridische normen: over gedrag dat door instituties op grond van wetgeving kan worden afgedwongen.

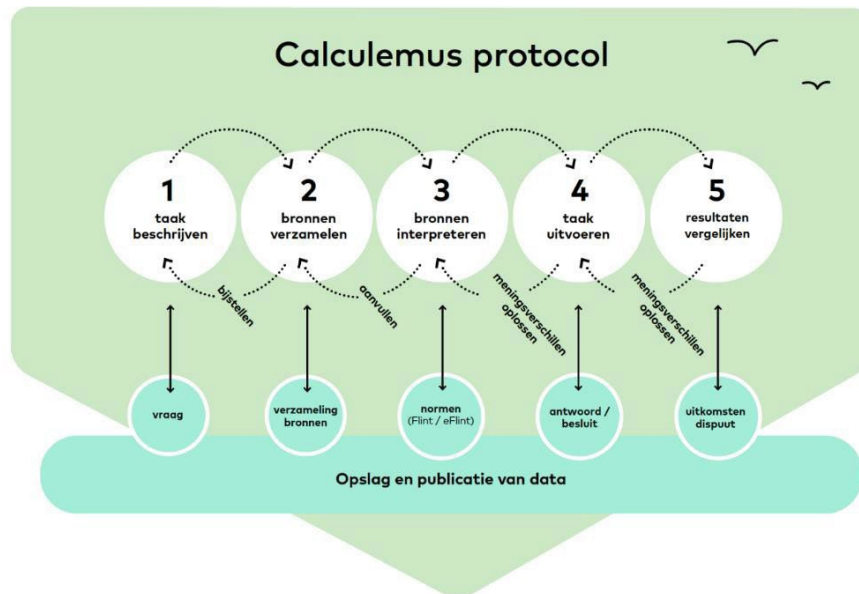
De methode bestaat uit een generiek stappenplan, het Calculamus-protocol, voor het systematisch beschrijven van normatieve taken, en een interpretatiemethode voor normatieve bronnen (Flint).

De naam Calculamus is ontleend aan de (onder veel meer) rechtsgeleerde Gottfried Wilhelm Leibniz, die in de 17^e eeuw voorspelde dat er een tijd zou komen waarin de uitkomst van een juridisch geschil berekend zou kunnen worden. Als dat gelukt was, zouden we vervolgens bij iedere nieuwe casus uitroepen: “Calculamus!” (Laten we het berekenen!). Het protocol is een suggestie om normatieve bronnen in zo klein mogelijke delen op te knippen. Daarmee kan stap voor stap een redenering worden opgebouwd. Kleine eenvoudige stappen zijn immers makkelijker te volgen en te automatiseren dan grote, complexe stappen.

Flint was oorspronkelijk een acroniem dat stond voor Formal Language for the INterpretation of sources of norms. Inmiddels is het een naam voor een taal die normen uitdrukt in elementaire concepten, ofwel de kleinst mogelijke bouwstenen in normen. Daarbij staat de handeling centraal, omdat een regeling op zichzelf niets verandert in de wereld, maar pas betekenis krijgt als er op basis van een regeling wordt gehandeld. De elementaire concepten in normen (-naast handelingen ook feiten en plichten) worden vervolgens gebruikt als instrument voor het interpreteren van normatieve bronnen (wetgeving, maar ook andere teksten met een regelende aard, zoals bijvoorbeeld de regels van een spel).

De stappen in het Calculamus-protocol zijn in het onderstaande schema weergegeven. Een toelichting op de stappen vind je [hier](#).

² Wat overigens niet wil zeggen dat de methode niet breder toepasbaar is!



Voor het uitvoeren van stap 3 van het Calculemus-protocol – het interpreteren van normatieve bronnen – wordt Flint gebruikt. In het analyseschema van Flint worden normen uitgedrukt als *handelingen, feiten of plichten*. Deze concepten bestaan ieder weer uit een aantal elementen. Een beschrijving van handeling, plicht en feit met de daarbij behorende elementen vind je [hier](#).

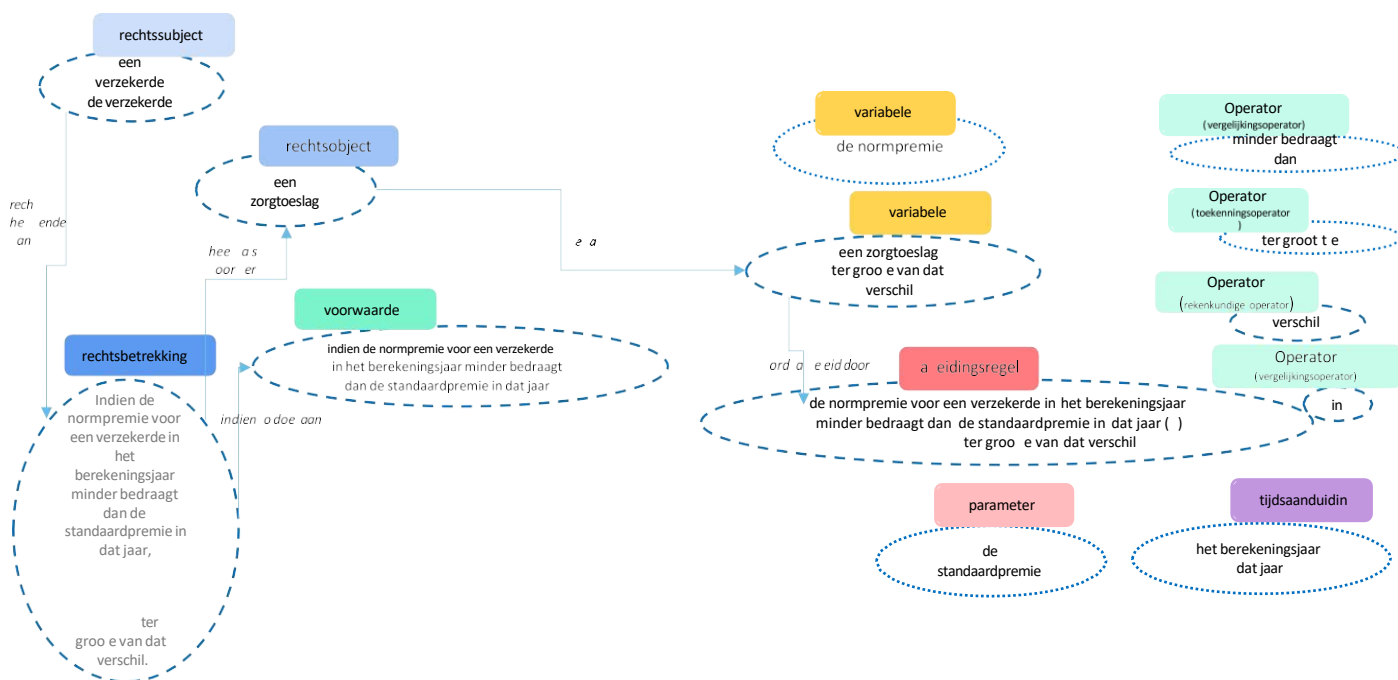
Korte voorbeelden Wetsanalyse en Calculemus-Flint

Voorbeeld Wetsanalyse, artikel 2, eerste lid, Wet op de zorgtoeslag

In de tekst van artikel 2, eerste lid, zijn de verschillende formuleringen geclassificeerd aan de hand van het juridisch analyseschema van Wetsanalyse. Het lid is steeds opnieuw opgenomen, om te kunnen laten zien dat formuleringen tot meer klassen kunnen behoren.

1. Indien de normpremie voor een verzekerde in het berekeningsjaar minder bedraagt dan de standaardpremie in dat jaar, heeft de verzekerde aanspraak op een zorgtoeslag ter grootte van dat verschil. (rechtsbetrekking)
2. Indien de normpremie voor een verzekerde in het berekeningsjaar minder bedraagt dan de standaardpremie in dat jaar (voorwaarde), heeft de verzekerde aanspraak op een zorgtoeslag (rechtsobject) ter grootte van dat verschil.
3. Indien de normpremie (variabele) voor een verzekerde (rechtssubject) in het berekeningsjaar (tijdsaanduiding) bedraagt dan de standaardpremie (parameter) in dat jaar (tijdsaanduiding), heeft de verzekerde (rechtssubject) aanspraak op een zorgtoeslag ter grootte van dat verschil (variabele).
4. Indien de normpremie voor een verzekerde in het berekeningsjaar minder bedraagt dan de standaardpremie in dat jaar, heeft de verzekerde aanspraak op een zorgtoeslag ter grootte van dat verschil (afleidingsregel).
5. Indien de normpremie voor een verzekerde in het berekeningsjaar minder bedraagt dan de standaardpremie in dat jaar, heeft de verzekerde aanspraak op een zorgtoeslag ter grootte van dat verschil. (operatoren)

In onderstaand schema worden de geannoteerde formuleringen en de bijbehorende klassen weergegeven, waarbij ook de relaties hiertussen tot uitdrukking komen.



Hiermee is de analyse niet 'klaar'. Ook de gebruikte begrippen en variabelen moeten nog uiteengerafeld worden. Het begrip 'verzekerde' is bijvoorbeeld gedefinieerd in artikel 1, Wet Zorgtoeslag, maar verwijst weer naar verschillende bepalingen uit de Zorgverzekeringswet waaraan getoetst moet worden om te bepalen of iemand daadwerkelijk verzekerde voor de zorgtoeslag is. En ook aan de normpremie liggen weer bepalingen met afleidingsregels ten grondslag.

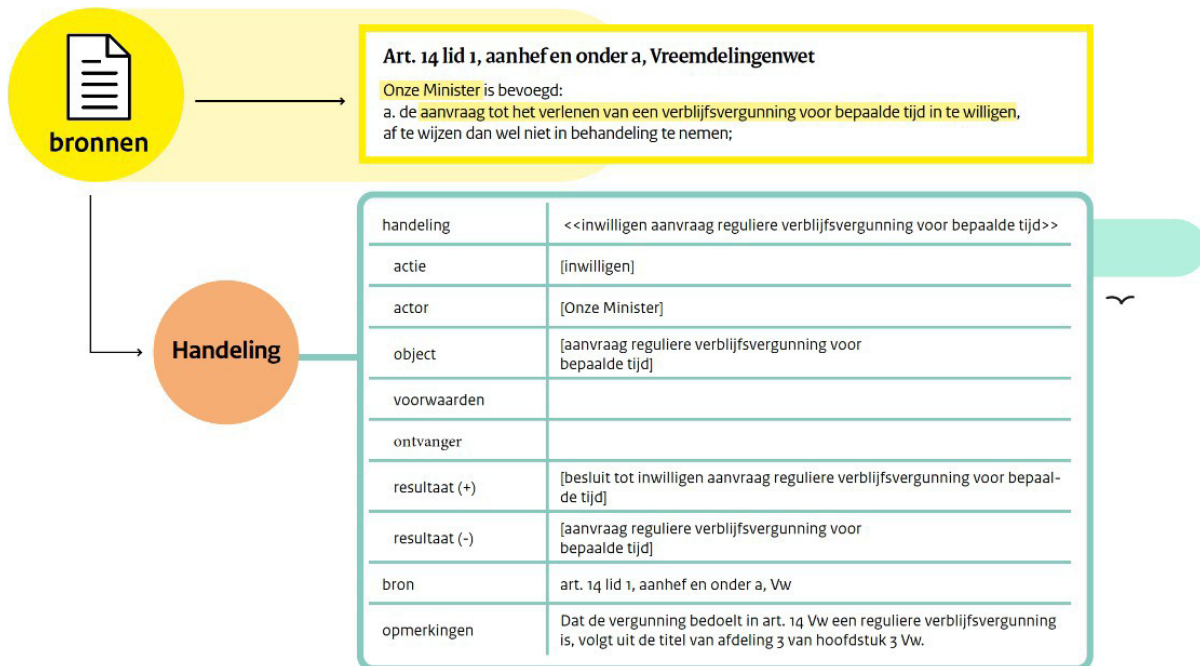
Als al deze componenten in kaart gebracht zijn, kunnen de in de uitvoering toe te passen beslis- en rekenregels en de daarbij te gebruiken gegevens worden gemodelleerd.

Voorbeeld Calculemus-Flint, artikel 14, eerste lid, Vreemdelingenwet

Artikel 14, eerste lid, onderdeel a, Vreemdelingenwet luidt:

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;

Het onderdeel (de brontekst) bevat drie handelingen: het inwilligen, het afwijzen en het niet in behandeling nemen van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning. Hieronder is het frame van de handeling *inwilligen aanvraag reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd* uitgewerkt.³



De actie, de actor en het object in het frame van de handeling kunnen worden gevuld. De voorwaarden en de ontvanger ontbreken in deze zin. Om deze elementen van de handeling te kunnen vullen, moeten bronnen worden gevonden. In dit geval zijn dat respectievelijk [artikel 26, eerste lid](#) en [artikel 8 aanhef en onder a](#), Vreemdelingenwet.

Aandachtspunten bij deze interpretatie zijn:

- Artikel 14 heeft alleen betrekking op aanvragen voor reguliere verblijfsvergunningen. Dit volgt uit het opschrift van de afdeling waar artikel 14 toe behoort. In de tekst zelf zie je dat niet, maar we nemen het wel op in het frame, want het is een essentieel element.
- Dat het resultaat van het inwilligen is, dat een ‘besluit tot inwilligen van een aanvraag tot het verlenen van een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd’ wordt *gecreëerd*, volgt uit artikel 1:3, eerste tot en met derde lid, Algemene wet bestuursrecht.
- Dat de ‘aanvraag tot het verlenen van een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd’ *verdwijnt* door het inwilligen van de aanvraag volgt uit artikel 1:3, derde lid, Algemene wet

³ Dat het om een vergunning voor regulier verblijf gaat (en niet asiel bijvoorbeeld) blijkt uit de afdeling waarvan dit artikel onderdeel uitmaakt.

bestuursrecht: er is voldaan aan het verzoek een besluit te nemen. Voor een juiste interpretatie van een norm moeten bij de analyse dus ook (impliciet) gerelateerde normen worden betrokken.

Samenwerking in de keten van beleid, wetgeving en uitvoering

Bij uitvoeringsgericht wetgeven zitten dat beleid, wetgeving en uitvoering al vroeg in het ontwerpproces (letterlijk) bij elkaar aan tafel en is de uitvoeringspraktijk vanaf de start een factor van betekenis in dat proces. Dat betekent dat ook kwesties of discussies op die tafel komen waar je als beleidsmaker of wetgevingsjurist nu nog niet altijd mee te maken hebt in je werk. Bijvoorbeeld dat de bestaande wetgeving eigenlijk al tot problemen in de uitvoering leidt die niet bekend waren, maar waar je bij wijziging van de wetgeving wél rekening mee moet houden omdat ze anders alleen nog maar groter worden. Dat kan soms ongemakkelijk zijn, want het kan ertoe leiden dat je minder vaart kunt maken dan je zou willen. Het is van belang dat hiervoor vroeg in het wetgevingsproces voldoende tijd beschikbaar is. Dat vereist ook steun van het management om die tijd ook daadwerkelijk te reserveren in de planning.

Daarnaast is een goede samenwerking tussen de partijen in de keten essentieel om tot een goed product te komen. Hieronder zijn aandachtspunten en tips opgenomen die kunnen voorkomen dat onverwachte kwesties of situaties de voortgang of samenwerking in het team in de weg zitten. Deze lijst is zeker niet uitputtend; op basis van ervaring met uitvoeringsgericht wetgeven kan hij worden aangevuld met do's en don'ts.

- Het is goed om tevoren na te denken wat er bij uitvoeringsgericht wetgeven komt kijken, zodat je je eigen rol kunt bepalen en duidelijk maken aan het team. Vraag teamleden die je benadert direct om ook na te denken over de rol die zij voor zichzelf zien, zodat misverstanden of onbedoelde verwachtingen worden voorkomen. Maak over de rolverdeling afspraken in de startsessie.
- Maak ook afspraken over de verantwoordelijkheden en taken van de verschillende teamleden. Je hoeft elkaars vak niet te beheersen, idealiter vullen mensen elkaar aan. Het goed beleggen van de taken en verantwoordelijkheden maakt dat ieders capaciteiten optimaal worden benut.
- Leg de rollen en taken vast zodat iedereen van elkaar weet waar hij of zij aan toe is en waar een teamlid moet zijn bij vragen of problemen. Dit stimuleert rolvastheid.
- Het is belangrijk dat het team op basis van gelijkwaardigheid te werk gaat. Veel ministeries hanteren een zogenoemd opdrachtgever-opdrachtnemermodel voor de relatie tussen beleidsdepartement en uitvoeringsorganisatie, maar het is van belang om niet in die termen of verhoudingen te denken. [Hier](#) en [hier](#) vind je meer over gelijkwaardige samenwerking.
- Het kan goed zijn om een of meer leden vanuit de uitvoeringshoek te vragen om mee te helpen met de organisatie van het werk, het sturen op de samenwerking en het onderlinge contact. Het biedt hen de mogelijkheid een kijkje in de keuken van het wetgevingsproces te nemen, en het kan het gevoel van gezamenlijk eigenaarschap versterken.
- Ga met een open blik het traject en probeer weg te blijven van logisch of gewenst geachte uitkomsten.
- Maak de teambijeenkomsten zo veel mogelijk fysiek en rouleer over de locaties van de teamleden. Zo leert de groep elkaar en elkaars omgeving beter kennen en dat versterkt de benaderbaarheid en het onderling vertrouwen.

Principes voor uitvoeringsgericht schrijven van wetgeving

Architectuur van wetgeving is belangrijk voor een goede aansluiting op de (ICT-)architectuur in de uitvoering. Hier zijn enkele principes opgenomen die de wetgever kan toepassen om de (digitale) uitvoerbaarheid van wetgeving beter te ondersteunen.

1. *In wettelijke regelingen worden voorwaarden zo veel mogelijk direct gekoppeld aan de rechtsbetrekking, het rechtssubject of het rechtsobject waar zij bij horen*

Het vergemakkelijkt de analyse van wetgeving die nodig is voor het maken van de systeemspecificaties als de bepalingen die rechten of verplichtingen bevatten, daaraan gekoppelde voorwaarden en de wijze waarop deze worden berekend of beoordeeld, in logische clusters bij elkaar staan. Dat betekent dat een indeling moet worden gekozen die de te verwachten volgordelijkheid bij beoordelingen of berekeningen volgt. Goede en vroegtijdige afstemming tussen de wetgevingsjurist en uitvoeringsmedewerkers (met name kennismodelleurs) over de inrichting van de regeling is hiervoor een randvoorwaarde.

Voorbeeld

Artikel 2, eerste lid, eerste volzin, van de Wet op de zorgtoeslag, luidt:

1. Indien de normpremie voor een verzekerde in het berekeningsjaar minder bedraagt dan de standaardpremie in dat jaar, heeft de verzekerde aanspraak op een zorgtoeslag ter grootte van dat verschil.

In deze zin worden zowel het *recht* op toeslag van een alleenstaande, als de *hoogte* van de toeslag geregeld. Uit oogpunt van wetgevingseconomie is de compacte formulering begrijpelijk, maar voor de uitvoering moeten de twee ‘functies’ van het artikel toch uit elkaar getrokken worden om tot een juiste implementatie te komen. Daarbij komt dat ook in artikel 2a nog een voorwaarde is geformuleerd voor het recht op zorgtoeslag, namelijk een vermogensgrens. Deze luidt:

1. In afwijking van [artikel 7, derde lid, van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen](#), bestaat geen aanspraak op een zorgtoeslag indien de rendementsgrondslag, bedoeld in [artikel 5.3 van de Wet inkomstenbelasting 2001](#), van de verzekerde aan het begin van het berekeningsjaar meer edraa dan [edra] (...)

Ook hier geldt dat voor de uitvoering het opnemen van alle voorwaarden bij elkaar bijdraagt aan het overzicht dat nodig is om tot goede beslisregels te komen. Een meer ‘uitvoeringsvriendelijke’ formulering van de bepalingen zou zijn:

1. *Een verzekerde heeft recht op zorgtoeslag indien:*
 - a. *zijn normpremie in het berekeningsjaar lager is dan zijn standaardpremie;*
 - b. *zijn rendementsgrondslag, bedoeld in artikel 5.3 van de Wet inkomstenbelasting 2001, aan het begin van het berekeningsjaar minder edraa dan [edra] (...).*
2. *Artikel 7, derde lid, van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen is niet van toepassing.*

2. *In wettelijke bepalingen worden de rechtsbetrekking en de rechtssubjecten en – objecten die daarvan deel uitmaken expliciet uitgedrukt.*

Rechtsbetrekkingen zijn essentiële elementen in wetgeving. Het is voor het inrichten van de uitvoering van groot belang dat de recht-plichtverhoudingen in wetgeving eenduidig en precies bepaald kunnen worden. Het komt nogal eens voor dat in wettelijke bepalingen elementen impliciet worden gelaten; dat leidt tot onduidelijkheden en interpretatievragen bij de inrichting van de uitvoering.

Onduidelijkheid over de vraag wie het rechtssubject is in een rechtsbetrekking is, doet zich vaak voor bij bepalingen waarin de lijdende vorm wordt gebruikt. De toelichting bij Ar 4.49 beveelt aan om – in het licht van bondig taalgebruik – toelichtende teksten zo veel mogelijk in de bedrijvende vorm te redigeren. Met het oog op de uitvoerbaarheid zou het deze aanbeveling een plaats in de aanwijzingen zelf verdienen.

3. *Begrippen en formuleringen worden geharmoniseerd waar mogelijk en gedifferentieerd waar nodig*

Onderlinge afstemming van begrippen en formuleringen in wetgeving is voor digitale uitvoering essentieel. Het zorgt er bijvoorbeeld voor dat gegevens kunnen worden hergebruikt binnen een uitvoeringsorganisatie, maar ook over organisatiegrenzen heen. Hergebruik van gegevens, om burgers en bedrijven te ontlasten bij het verstrekken van informatie aan de overheid, is een belangrijk principe van de digitale overheid. In de Aanwijzingen voor de regelgeving zien we dit terug in Ar 5.31 dat in geval gegevens nodig zijn voor de uitvoering van een regeling (wat heel vaak het geval is) begrippen in wetgeving zo veel mogelijk worden afgestemd op definities in de basisregistratiewetten. Voorbeelden van deze wetten zijn de Wet basisregistratie personen, de Handelsregisterwet, de Kadasterwet en de Wegenverkeerswet (waarin een hoofdstuk over het kentekenreglement, ofwel de basisregistratie voertuigen is opgenomen). Een hulpmiddel bij deze afstemming is de [Stelselcatalogus](#), waarin in de basisregistraties voorkomende gegevenstypen zijn opgenomen, voorzien van een link naar hun bron in wetten.nl.

Soms is het voor de uitvoering echter juist prettig als de wetgever duidelijk onderscheid maakt tussen begrippen, omdat voor digitale uitvoering een hoge mate van precisie nodig is; een computer kan niet zelf betekenis bepalen. Dat betekent dat begrippen in de meeste gevallen uiteengehaald moeten worden om te kunnen beoordelen welke gegevens nodig zijn in de uitvoering, of die al beschikbaar zijn (binnen de eigen organisatie of in basisregistraties) of dat de gegevens moeten worden opgevraagd bij burgers en bedrijven. Het opnemen van extra begrippen in de wetgeving zelf, kan interpretatiewerk voorkomen.

Voorbeeld

Artikel 1, eerste lid, onderdeel c, definieert verzekerde als:

c. verzekerde: de persoon, bedoeld in artikel 1, onder f, of in artikel 69 van de Zorgverzekeringswet, vanaf de eerste dag van de kalendermaand volgende op de maand waarin hij achttien jaar wordt, met uitzondering van de verzekerde, bedoeld in artikel 24, eerste of tweede lid, van die wet;

In deze definitie zitten verschillende verwijzingen naar begrippen en normen in andere wetgeving. De artikelen 1, onder f, en 69 van de Zorgverzekeringswet betreffen degene die ingevolge die wet verplicht verzekerd is (alleen ten behoeve van een verzekeringsplichtige kan nl. een zorgverzekering worden afgesloten blijktens onderdeel d) en degene die op grond

van bepaalde EU-verordeningen en verdragsbepalingen verzekerde voor die wet zijn. Artikel 24, eerste en derde⁴ lid, van de Zorgverzekeringswet hebben betrekking op gedetineerden in Nederland en het buitenland. Voor hen is de verzekeringsplicht opgeschort gedurende de detentie omdat zij dan (waar nodig) zorg genieten in en voor rekening van de penitentiaire inrichting.

Voor een juiste uitvoering moeten de verschillende personen die als verzekerde kwalificeren expliciet en precies benoemd worden. Daarom is het van belang om de verschillende entiteiten al in de wettekst zo concreet mogelijk te benoemen. Dat maakt het mogelijk de juiste gegevens uit uitvragen om te bepalen of wel of niet van een dergelijke verzekerde sprake is. We komen dan uit op:

c. verzekerde:

1°. een verzekeringsplichtige als bedoeld in artikel 1, onderdeel e, van de Zorgverzekeringswet;

2°. een EU- of verdragsverzekerde als bedoeld in artikel 69, van de Zorgverzekeringswet;

3°. een persoon die in Nederland is gedetineerd, als bedoeld in artikel 24, eerste lid, van de Zorgverzekeringswet; of

4°. een persoon die buiten Nederland is gedetineerd, zoals bedoeld in artikel 24, derde lid, van de Zorgverzekeringswet.

⁴ In onderdeel c wordt abusievelijk verwezen naar artikel 24, tweede lid, Zvw, maar dat betreft forensische patiënten die buiten een inrichting worden verpleegd en waarvoor de verzekeringsplicht juist niet wordt opgeschort.

Overzicht van disciplines in het team

Discipline	Taak/verantwoordelijkheid/kennis van
Wetgevingsjurist	Uitvoeringsgerichte wetgeving (uitvoerbaar, handhaafbaar). Rechtvaardige wetgeving (geen ongewenste effecten). Kennis van doel en strekking wetgeving, ervaring met opstellen van wettelijke regelingen.
Jurist uitvoeringsbeleid	Vaststellen juiste uitleg en interpretatie van wetgeving op basis van interpretatiebronnen. Interpretaties en nadere invullingen van wetgeving in beleidsregels vastleggen. Kennis van interpretatiebronnen zoals wetsgeschiedenis, jurisprudentie en vakliteratuur. Kennis van doel en strekking wetgeving en ervaring met opstellen beleidsregels
Uitvoeringspraktijk jurist	Zorgen dat de uitvoeringspraktijk wetgevingsgericht werkt (alle beslissingen in de ICT-systemen en op kantoor zijn gebaseerd op juridische bronnen). Signaleren ongewenste effecten wetgeving. Kennis over toepassing van wetgeving in de uitvoeringspraktijk.
Gegevensspecialist	Zorgen dat wetsanalyseresultaten aansluiten op bestaande gegevensmodellen in de uitvoeringsorganisatie en op de daarop gebaseerde gegevens in databases. Kennis van de bestaande gegevensmodellen en databases.
Processpecialist	Zorgen dat de Wetsanalyseresultaten aansluiten op bestaande processen of een goede basis vormen voor nieuwe processen. Kennis van processen in de organisatie.
Business- en ICT-architect	Zorgen dat de Wetsanalyseresultaten bruikbaar zijn voor aanpassing of uitbreiding van de relevante business- en ICT-architecturen. De architecturen stelt eisen aan de werkprocessen en de ICT-omgeving. Kennis van bestaande architecturen.
Dienstverleningsdeskundige	Zorgen dat de Wetsanalyseresultaten aansluiten bij dienstverleningsproducten, of een goede basis bieden voor ontwerp van nieuwe dienstverleningsproducten. Kennis van dienstverlening producten zoals aanvraagformulieren, websiteteksten, brochures.

