

# Een kapstok voor herleidbare wet- en regelgeving voor dienstverlening

Versie 2015-02-27-1030



Harrie van Houtum<sup>1</sup>, Peter Straatsma<sup>2</sup>, Diederik Dulfer<sup>2</sup>, Mariette Lokin<sup>2</sup>,

Tom van Engers<sup>3</sup>, Rani Wierda<sup>4</sup>, Robert van Doesburg<sup>4</sup>, Maurice Nijssen<sup>5</sup>, Sjr Nijssen<sup>5</sup>

1 Business KnowHow Services, 2 Belastingdienst, 3 Universiteit van Amsterdam, Leibniz Center for Law, 4 IND, 5 PNA Group

## Inhoudsopgave

1. Waaron een kapstok voor “Van Wetgeving naar Dienstverlening”?	3
2. Het overzicht op het hoogste niveau	5
3. Inzoomen op elk van de drie grote processen	7
4. Deelproces 1: Het opstellen van wetgeving	7
5. Deelproces 2: van wetgeving naar precieze specificaties voor de dienstverlening	8
6. Deelproces 3: van precieze specificaties naar diensten al dan niet door ICT ondersteund	9
6.1 Menselijke transformatie	9
6.2 Automatische transformatie	9
7. Hoe van de AS-IS situatie naar de TO-BE situatie te komen?	10
8. Ondersteuning van analyse met behulp van annotatie	10
9. De focus van de Blauwe Kamer	11
10. Kennis delen en opleiden in onderdelen van de aanpak	12
11. Samenvatting en conclusies	13
Referenties en bibliografie	14

## Samenvatting

De kapstok is bedoeld als basis voor productieve en constructieve gesprekken op het gehele gebied van:

- a. het opstellen, aanpassen en analyseren van wet- en regelgeving,
- b. de transformatie van wet- en regelgeving naar dienstverlening, bestaande uit:
  1. het opstellen van specificaties voor de uitvoerbare diensten vanuit het samenstel van alle relevante wet- en regelgeving en uitvoeringsbeleidskaders en
  2. het bouwen van de daarbij behorende al dan niet met ICT te ondersteunen diensten.
- c. Het uitvoeren en handhaven van wet- en regelgeving door uitvoeringsorganisaties.

Om elk misverstand te vermijden: de Blauwe Kamer accepteert de wet- en regelgeving als een gegeven, als een noodzakelijke randvoorwaarde van de democratisch rechtsstaat. Men zou ook kunnen zeggen de Blauwe Kamer accepteert de wet- en regelgeving als een natuurverschijnsel. De Blauwe Kamer heeft zich allereerst gefocust op het ondersteunen van organisaties die wetgeving toepassen op concrete of fictieve casus. Dat betreft onder meer uitvoeringsorganisaties maar ook niet-overheidspartijen, denk aan de vliegtuigindustrie, voedselproducenten, de farmaceutische industrie en de juridische dienstverleners, passen wet- en regelgeving toe op concrete of fictieve casus. De in dit stuk gegeven kapstok, of conceptuele architectuur, kan dienen als startpunt voor het kennis nemen van opgedane ervaring uit het Blauwe Kamer initiatief. Aan deze kapstok kunnen vragen vanuit de geïnteresseerde worden opgehangen. Deze kapstok of conceptuele architectuur beschrijft de verschillende deelonderwerpen en hun samenhang. Dit document bevat een beschrijving van die kapstok. Hierbij worden architectuur diagrammen met verschillende abstracties gebruikt alsmede worden de verschillende perspectieven van de stakeholders gedurende de stadia van het ontstaan van een wet- en regelgeving tot en met de menselijke en/of geautomatiseerde diensten voor de burgers en bedrijven beschreven.

## 1. Waarom een kapstok voor “Van Wetgeving naar Dienstverlening”?

In het paper Van Wetgeving naar Dienstverlening van 2013 heeft de Blauwe Kamer een probleem geconstateerd om vanuit wet- en regelgeving naar adequate dienstverlening voor de burger te komen. In de AS-IS situatie wordt op een bepaalde manier gewerkt. In het eerste inhoudelijke rapport van de Blauwe Kamer (ref. 9) is het volgende gesignaleerd:

*Tot dusver is er echter nog geen goede ondersteuning voor het inrichten van regelgebaseerde systemen: het op eenduidige en samenhangende wijze analyseren en interpreteren van wet- en regelgeving. Een dergelijke aanpak is onontbeerlijk om te komen tot geïntegreerde gegevens- en procesmodellen waarmee de gewenste flexibiliteit en wendbaarheid in de informatievoorziening kan worden gerealiseerd. De aanpak is daarmee een voorwaarde voor het realiseren van een klantgerichte dienstverlening en voor het borgen van samenwerking tussen organisaties (interoperabiliteit). De onderstaande constatering uit de dagelijkse uitvoeringspraktijk illustreren het gemis aan een ‘eenduidige en samenhangende analysemethode voor het interpreteren van wet- en regelgeving door uitvoeringsorganisaties’:*

- a. De vertaling van wet- en regelgeving naar klantgerichte dienst- en producteisen voor het uitvoeren van processen en applicaties **kost doorgaans veel tijd**.
- b. De (inhoud van) diensten en processen is **niet of onvoldoende herleidbaar** naar de wet- en regelgeving.
- c. De vertaling van wet- en regelgeving naar dienst- en producteisen is tot nu toe vaak een **moeilijk te besturen proces**. De werkwijze is **onduidelijk** en verloopt **deels impliciet** en hangt af van de individuele ‘vertaler’. Meestal vindt analyse plaats vanuit de eigen discipline (juridisch, uitvoering, informatiekundig of ICT). De benodigde expertise is **schaars**.
- d. Er is **geen adequate ondersteuning** om goed te kunnen zoeken in wet- en regelgeving en ook is op dit moment maar **beperkt ondersteuning beschikbaar** om resultaten adequaat in samenhang te kunnen beheren. Ref. 9, blz. 5

We gaan ervan uit dat dit een goede beschrijving is van de AS-IS situatie.

En wat zegt dezelfde referentie over de TO-BE situatie?

*Kern van de aanpak is dat wet- en regelgeving als regelgevende bron<sup>1</sup>, in een aantal goed gedefinieerde stappen (transformatie door mensen), op een traceerbare manier wordt omgezet in eisen aan de inrichting van dienstverlening. Daarbij is essentieel dat kennis goed wordt beheerd en dat de traceerbaarheid van de inrichtingseisen naar de regelgevende bron wordt ondersteund. De kennis die al besloten ligt in wet- en regelgeving wordt gemerkt voor gedeeld gebruik als herleidbare bron bij het doorlopen van het transformatieproces. Dit vraagt om ondersteunende methoden en technieken.*

---

<sup>1</sup> Regelgevende bronnen zijn: wet- en regelgeving (de formele wet en daarop gebaseerde lagere regelingen en beleidsregels), jurisprudentie en doctrine.

*Stappen in de aanpak zijn:*

*Stap 1: Analyseren van (de veranderingen in) wet- en regelgeving en uitvoeringsbeleid;*

*Stap 2: Analyseren van de doelstellingen van de uitvoerende organisatie en de betrokken organisatieonderdelen;*

*Stap 3: Ontwerp van de producten en diensten van de uitvoerende organisatie;*

*Stap 4: Ontwerp van de gestandaardiseerde activiteiten (die gegevens verwerken);*

*Stap 5: Toewijzen diensten aan betrokken organisatieonderdelen.*

*De aanpak heeft als uitgangspunt een nauwkeurige analyse van wet- en regelgeving en uitvoeringsbeleid. Op basis daarvan worden diensten en producten geformuleerd en worden eenduidige en precieze eisen aan de inrichting van organisatieonderdelen en applicaties vanuit bedrijfs perspectief opgeleverd in de vorm van functionele beschrijvingen. Ref. 9*

Het onderhavige paper geeft een kapstok waarlangs dit probleem opgelost kan worden. Het gebied van opstellen van wet- en regelgeving tot en met het door burger en bedrijven afnemen van diensten gebaseerd op deze wet- en regelgeving is heel breed. Hierbij is een groot aantal disciplines betrokken. De disciplines variëren van (wetgevings)jurist, beleidsambtenaar, behandelaar tot en met ICT-specialisten die wet- en regelgeving implementeren in ICT-systemen. Al deze disciplines richten zich vanuit hun eigen expertise op een deel van het gehele 'probleem'. De verschillende disciplines te beginnen met de opstellers van wet- en regelgeving, de wetgevingsjuristen hebben daarbij meestal een andere focus dan de experts die op basis van de gegeven wet- en regelgeving de precieze specificaties voor uitvoering opstellen. Die laatsten hebben weer andere focusgebieden dan de experts die de specificaties omzetten in diensten uitgevoerd door mensen in uitvoeringsprocessen, al dan niet ondersteund door geautomatiseerde systemen (ICT).

Vanwege de diversiteit en de breedheid van de gebieden vinden er ontwikkelingen plaats die in eerste instantie hun focus op het deelgebied gericht hebben. Het algemene gevoel is, ook voortvloeiende uit opgedane ervaringen, dat de gebieden steeds meer aan elkaar gekoppeld zouden moeten worden omdat alleen een geïntegreerde en multidisciplinaire aanpak leidt tot verbetering van het resultaat. Nu komt het voor dat er ontwikkelingen plaats vinden in het ene deelgebied die van belang kunnen zijn in een ander deelgebied, maar niet onderkend worden. Alleen een combinatie van perspectieven kan leiden tot een aanpak gericht op een zo efficiënt en effectief mogelijke transformatie van Wetgeving naar Dienstverlening.

Vanuit die behoefte is het nuttig een kapstok te hebben waarin de samenhang tussen de verschillende delen zichtbaar kan worden gemaakt en kennis op de verschillende deelgebieden gebundeld en herbruikbaar gemaakt kan worden.

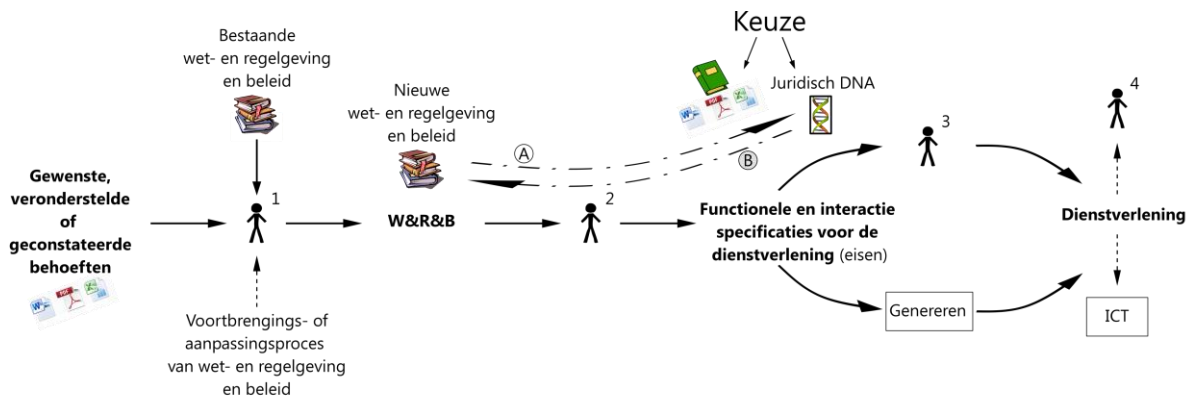
## 2. Het overzicht op het hoogste niveau

Op het hoogste niveau zullen we ons focussen op de actoren en de documenten die worden geraadpleegd of worden opgesteld, en hun samenhang.

De stapel boeken in onderstaand figuur verbeeldt de relevante wet- en regelgeving (nationaal en internationaal) en beleidsregels. Als we in het verband van de Blauwe Kamer spreken over wet- en regelgeving doelen we op de volgende verzameling wettelijke instrumenten:

1. Verdragen;
2. Wetten;
3. Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) en andere Koninklijke Besluiten;
4. Ministeriële regelingen;
5. Beleidsregels en circulaire rijkdienst;
6. Regelingen zelfstandige bestuursorganen (ZBO's);
7. Europese regelingen.

Het gaat niet alleen om de wetgeving in het desbetreffende domein, maar ook om algemene wetten zoals Algemene wet bestuursrecht en Burgerlijk Wetboek, of om relevante wetgeving in andere specifieke domeinen. Als bijvoorbeeld een bepaalde dienst opgezet dient te worden voor de uitvoering van een deel van de Vreemdelingenwet, dan zijn (delen van) minstens 6 andere wetten relevant. Kortom, de relevante wetgeving voor een bepaalde dienstverlening is een uitgebreid netwerk van bepalingen, dat in veel gevallen het menselijk overzichtsvermogen uitdaagt.



Wendbare wetsuitvoering is een denk- en werkwijze om van wet- en regelgeving en beleidsregels in enkele stappen snel, beheerst en traceerbaar te komen tot diensten voor burgers en bedrijven.

De twee-weg verbinding tussen het juridisch DNA en de oorspronkelijke wet- en regelgeving en beleid is tot stand gebracht d.m.v. het tool Cognitatie. Hierdoor zijn de specificaties voor rechtvaardiging te herleiden naar de oorspronkelijke bron.

**Figuur 2-1 De drie grote processen van behoefte via W&R en specificaties naar diensten**

Onder functionele specificaties verstaan we de volledige en consistente beschrijving van de gewenste (behoefte) of daadwerkelijke werking van een informatiesysteem. Zo'n informatiesysteem kan daarbij geheel of gedeeltelijk geïmplementeerd worden/zijn als geautomatiseerd systeem. Deze

functionele specificaties kunnen op verschillende manieren opgesteld worden. Dat kan met een aantal Word of Excel documenten, in de vorm van tekst, maar ook kunnen deze specificaties worden opgesteld als een formeel, computationeel model, het juridisch DNA. Formeel wil zeggen dat de taal waarin het model is uitgedrukt eenduidig is, computationeel wil zeggen dat met het model gerekend kan worden (er kunnen intelligente, logische vragen aan gesteld worden). Dat computationele aspect is erg belangrijk. Voor functionele specificaties geldt immers de eis dat ze implementeerbaar moeten zijn, anders gezegd er moet een bouwbaar systeem voor gemaakt kunnen worden.

Onder de interactiespecificatie verstaan we de volledige vereisten voor het communicatieprotocol tussen de gebruikers en de ICT-systemen.

Onder de dienstenleverende code verstaan we de tot uitvoering te brengen diensten, meestal grotendeels te ondersteunen door ICT. Diensten worden ook geleverd door mensen en niet alleen door code. Code wordt door velen overigens gezien als de ICT-systemen.

Het is mogelijk het gehele gebied vanuit verschillende perspectieven te benaderen. We kiezen er hier voor onderscheid te maken in vier belangrijke doelgroepen waar we in de Blauwe Kamer ons op richten en die ieder specifieke deelprocessen uitvoeren met ieder hun specifieke in- en uitvoer:

- a. De opstellers (actor 1) van wet- en regelgeving en (uitvoerings)beleid,
- b. De opstellers (actor 2) van specificaties voor diensten, gebaseerd op de wet- en regelgeving en
- c. De bouwers (actor 3) van door mensen aangeboden of ICT-ondersteunde diensten en
- d. De aanbieders/uitvoerders (actor 4) van de diensten.

Deze actoren kunnen alleen indien zij een effectieve keten vormen, tot de gewenste effecten leiden. In die keten kunnen we vier groepen documenten onderscheiden:

1. De gewenste, veronderstelde of geconstateerde behoeften voor nieuwe of aangepaste wet- en regelgeving,
2. Het geheel van de uitgevaardigde wet- en regelgeving voor een bepaalde dienst,
3. De complete en geteste functionele specificaties voor een bepaalde dienst of verzameling van diensten, gebaseerd op de betreffende wet- en regelgeving en
4. De beschrijving van de diensten in uitvoering of aanwijzingen voor menselijke dienstverleners.

Merk op dat er een aantal keuzes gemaakt kan worden in deze architectuur. Zo is deze architectuur zowel bedoeld voor specificaties in Word en Excel als in een semantisch-conceptueel model, het zogenaamde Juridisch DNA. Ook voorziet deze architectuur in zowel automatische als manuele transformatie van specificaties naar een lopende implementatie van de dienst.

In de Blauwe Kamer is de eerste prioriteit gelegd op het opstellen van de precieze specificaties voor te leveren diensten, gegeven het geheel van de relevante regelgeving.

### 3. Inzoomen op elk van de drie grote processen

In het gehele traject kunnen we een drietal hoofdprocessen onderkennen. Allereerst het opstellen van de wet- en regelgeving, vervolgens het opstellen van de duurzame specificaties voor de dienstverlening en vervolgens het bouwen van de dienstverlening. De focus van de Blauwe Kamer is op het tweede deelproces, het opstellen van de duurzame specificaties. Op de in de Blauwe Kamer bereikte resultaten zullen we hierna inzoomen. M.a.w. we zullen in de volgende hoofdstukken op de eerste plaats gaan inzoomen op het tweede deelproces, het opstellen van de duurzame specificaties voor de dienstverlening, uitgaande van de relevante wet- en regelgeving met als doel de precieze specificaties voor het opstellen van aanwijzingen voor mensen of de geautomatiseerde diensten, zoals een architect ook specificaties oplevert aan een bouwer, waarna deze dingen kan realiseren zoals (nieuw) Utrecht Centraal, Amsterdam Arena of de nieuwe Rotterdamse markt.

Het ontbreken van het systematisch opstellen van de precieze specificaties in de wereld van regelgeving zoals die wel gebruikelijk is in de wereld van de grote gebouwen is volgens de Blauwe Kamer een belangrijke oorzaak waarom zo veel mis gaat met grote ICT-projecten bij de overheid. Het is jammer dat dat onder de radar bleef van een recent parlementair onderzoek inzake ICT.

### 4. Deelproces 1: Het opstellen van wetgeving

Bij het opstellen van wet- en regelgeving denken we in eerste instantie aan de regering en het parlement. Maar laten we niet vergeten dat we meer hebben aan wet- en regelgeving dan wetten, zoals algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen.

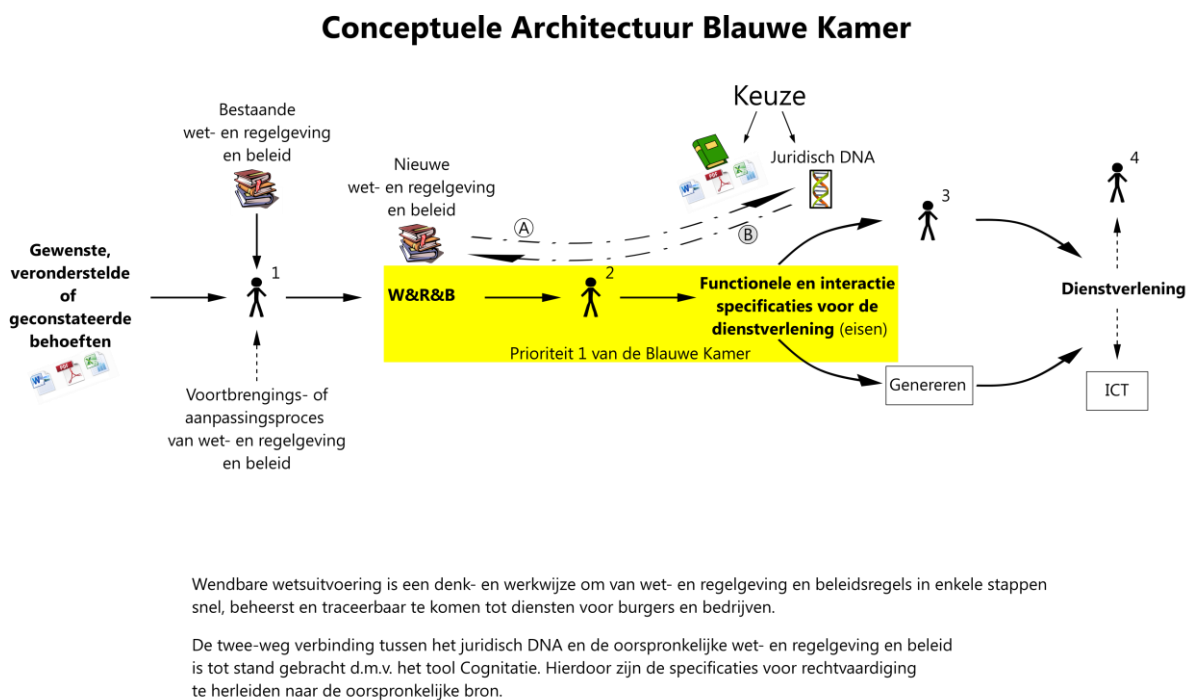
Het is nuttig een onderscheid te maken in de onderverdeling wat betreft wet- en regelgeving zoals in hoofdstuk 2 is gedaan in 8 verschillende soorten.

We merken op dat actor 1 niet alleen het parlement representeert (wetten goedkeuren) maar ook de regering (AMvB) of minister (Ministeriële regeling). De Raad van State vervult eveneens een rol in het goedgekeurd krijgen van wetten. En verdragen kunnen op meer dan een manier tot stand komen, al dan niet geratificeerd. En vanuit Europa komen wetten van het Europese parlement, en de medewerkers in Brussel zorgen ook voor een enorme stroom aan regelingen.

Kortom, in deelproces 1 hebben we te maken met een behoorlijke heterogeniteit aan actoren. De veelheid aan producten en actoren die bij de opstelling betrokken zijn, maar ook de inrichting en aard van het proces (met een sterke politieke dimensie) leidt ertoe dat wetgeving zich vaak moeilijk 'laat kennen'. De vraag is hoe de wetgever (in welke hoedanigheid dan ook) de betekenis van en kennis in wetgeving beter kan duiden voor degenen die met de analyse en het opstellen van specificaties voor de uitvoering belast zijn. Hoe kan hij helpen bij het (beter) onderkennen van onderdelen van patronen: stukken in de wet- en regelgeving die de rechten en plichten van burgers en bedrijven beschrijven, alsmede de juridische handelingen die daaruit voortvloeien, alsmede de samenhang tussen juridische handelingen en juridische relaties?

De Blauwe Kamer verricht onderzoek naar mogelijkheden om de transparantie en toegankelijkheid van wetgeving in deze zin te vergroten. Daarbij zijn de behoeftes van de uitvoering ook van groot belang. Met het oog daarop heeft de Blauwe Kamer eerst gefocust op deelproces 2, en daarvoor verschillende benaderingen en tools ontwikkeld. Deze kunnen eventueel worden gebruikt bij de verdere invulling van werkwijzen en tools voor deelproces 1.

## 5. Deelproces 2: van wetgeving naar precieze specificaties voor de dienstverlening



**Figuur 5-1 De focus van de Blauwe Kamer (Bron: Belastingdienst)**

De voornaamste taak van overheidsorganisaties is het verlenen van diensten die volledig gebaseerd zijn op de desbetreffende wet- en regelgeving (W&R). Bij het opstellen van die specificaties voor de op W&R gebaseerde dienstverlening – denk aan het opstellen van de specificaties voor Utrecht Centraal, het kan dus wel – worden de belangrijkste verbeteringen onderkend.

Bij het opstellen van technologie-onafhankelijke specificaties is het wenselijk onderscheid te kunnen maken in de volgende vier smaken:

- Duurzame, algemeen begrijpelijke en technologie onafhankelijke, duurzame specificaties, die noch b, c of d zijn,
- Ondervraagbare semantisch-conceptuele modellen, die noch c of d zijn,
- Logisch redeneren in een semantisch-conceptueel model, waar d niet voor geldt en
- Logisch redeneren over een casus in een semantisch-conceptueel model.

De punten a. tot en met d. zijn toegevoegd om een zo breed mogelijk gebied af te dekken maar tegelijkertijd de gewenste nauwkeurigheid te kunnen bieden. Leden van de Blauwe Kamer, Peter



Straatsma en Diederik Dulfer hebben in september 2014 op DREAM 2014 een presentatie gegeven van de resultaten die de Belastingdienst bereikt heeft met het in gebruik nemen van een annotatietool (Ref. 32). Tom van Engers (UvA) en Sijr Nijssen (PNA) hebben 3 papers gepresenteerd op internationale conferenties (ref. 14, 15 en 16). Tom van Engers (UvA) en Robert van Doesburg (IND) hebben in februari 2015 een paper gepresenteerd op eKnow 2015 (Ref. 17) De UvA en PNA werken plannen uit om een internationale summer school te organiseren. PNA is voornemens vanaf maart 2015 een tweedaagse opleiding CogniLex-2 aan te bieden en een vervolg van drie dagen CogniLex-Adv-3; hierin komen de in de Blauwe Kamer uitgewerkte uitbreidingen van Hofveld uitgebreid aan de orde. De opleiding is een “Hoe stel ik voor wet- en regelgeving de specificaties voor de dienstverlening op in de praktijk.” De nadruk ligt op het leren onderkennen van de patronen in wet- en regelgeving.

## **6. Deelproces 3: van precieze specificaties naar diensten al dan niet door ICT ondersteund**

In beginsel is het mogelijk automatisch of manueel van de precieze en geteste specificaties voor de dienstverlening naar de lopende implementatie van dienstverlening te gaan.

### **6.1 Menselijke transformatie**

Bij menselijke transformatie van de precieze specificaties naar een lopende implementatie wordt ervan uitgegaan dat de transformatie-expert terdege op de hoogte is van de specificaties en de taal van het specifieke ICT platform, in geval van een geautomatiseerde dienstverlening. Bij menselijke dienstverlening is het zaak de transformatie zodanig te doen dat de taal begrijpelijk is voor de uitvoerders van de aanwijzing, en dat de uitgevoerde acties door de dienstverlener op een hervindbare basis geborgd zijn (dossiervorming gerelateerd aan de specificaties).

### **6.2 Automatische transformatie**

Bij automatische transformatie is het zaak dat de transformatie automaat een goede test heeft ondergaan, en ook in productie met de juiste resultaten komt. Dat is op zich een heel grote uitdaging. Dit is buiten de huidige focus van de Blauwe Kamer.

## 7. Hoe van de AS-IS situatie naar de TO-BE situatie te komen?

De overgang van de AS-IS naar de TO-BE situatie is voor velen een te grote stap. Vandaar dat het verstandig wordt gevonden om via kleine stappen vooruit te gaan. Gestreefd wordt dat elk van de stappen op zich al voordelen oplevert, in acht nemend hoe de stap door de medewerkers van de uitvoeringsorganisatie geaccepteerd wordt.

De Blauwe Kamer heeft met tevredenheid geconstateerd dat andere samenwerkingsverbanden het op zich hebben genomen de best practice van de AS-IS te beschrijven.

## 8. Ondersteuning van analyse met behulp van annotatie

Verschillende leden van de Blauwe Kamer verkennen hoe systematische analyse van wet- en regelgeving kan helpen zich herhalende patronen in juridische constructies te herkennen die een overeenkomstige vertaling in functionele specificaties zouden moeten krijgen. Een van de hulpmiddelen die daarbij wordt gebruikt is een annotatietool. Deze stap is een van de eerste voordelen opleverende stappen bij het, vanuit wet- en regelgeving op herleidbare wijze opstellen van precieze specificaties. Dit annotatietool vervangt eigenlijk de fysieke plakkertjes zoals die eerder een middel waren die gebruikt werden bij het analyseren. In plaats van de vertrouwde plakkertjes zoals hiernaast weergegeven, wordt gebruik gemaakt van elektronische annotatie en classificatie. Door systematisch grote corpora (= stukken tekst) wet- en regelgeving te analyseren en te annoteren beogen we meer zicht te krijgen op herhalende patronen en zo een eerste stap te zetten bij het, vanuit herleidbare wet- en regelgeving opstellen van precieze specificaties. Annotaties met behulp van gekleurde plakkertjes is te beschouwen als een veredeling van de gegeven tekst.

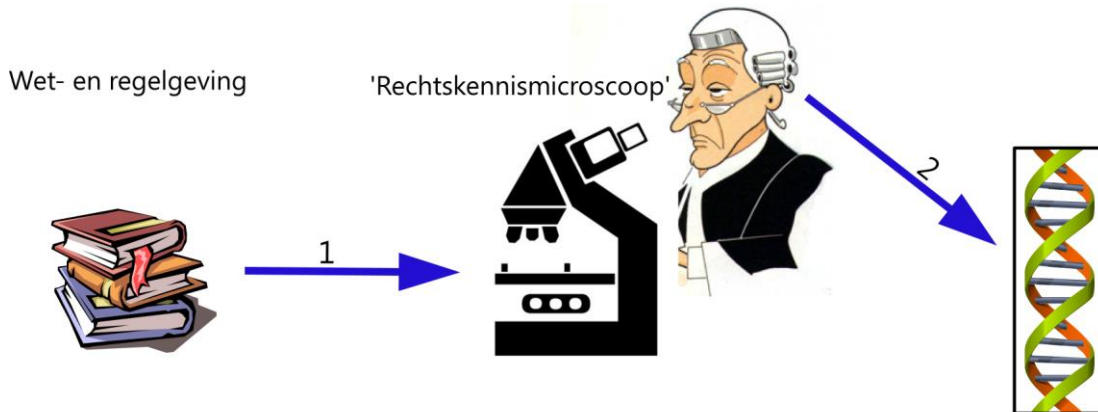
Door deze annotaties elektronisch als additionele structurele informatie aan de tekst toe te voegen, ontstaan geheel nieuwe mogelijkheden, terwijl alle vertrouwde mogelijkheden van de gekleurde plakkertjes behouden blijven.

Daarnaast is het mogelijk om elke annotatie van een classificatie te voorzien, en dan ontstaat de mogelijkheid om zeer beheerst en stapsgewijs op weg te gaan naar het opstellen van de precieze specificaties met behoud van de link naar de oorspronkelijke bronnen. Het is deze innovatieve combinatie van annotatie en classificatie (stap voor stap geleidelijk in te voeren in de vorm van modelvorming) die een geheel nieuw soort werktuigen gaat opleveren voor het ondersteunen van een heleboel soort kenniswerk, en zeker de drie processen van de Blauwe Kamer kapstok.



## 9. De focus van de Blauwe Kamer

De focus van de Blauwe kamer is het proces van de wet- en regelgeving naar de precieze specificaties voor de daarop gebaseerde dienstverlening. Bij het co-creatieve werk van de Blauwe Kamer is gebleken dat wet- en regelgeving bestaat uit een aantal gerelateerde instanties van patronen. Deze patronen hebben betrekking op zowel rechtsrelaties als rechts handelingen alsmede de samenhang ertussen. Door deze patronen systematisch op te sporen met een rechtskennismicroscoop en de waargenomen patronen op een expliciete manier te gaan beschrijven, kan een goed gefundeerde theorie voor wet- en regelgeving worden opgesteld (Ref. 14 en 15). Daarop wordt een protocol voor de omzetting van wet- en regelgeving naar de volledige specificaties gebaseerd.



Figuur 9-1 'Rechtskennismicroscoop'

Hierbij stelt de Blauwe kamer zich op zoals een bioloog of natuurkundige: accepteer de gegeven wet- en regelgeving als een menselijk natuurverschijnsel en leg de onderliggende betekenis of structuur bloot.

Bij het ontdekken van de patronen is tevens het idee naar voren gekomen dat het breed bekend maken en gebruiken van die patronen ook hun nut kunnen opleveren in het voortbrengingsproces van wet- en regelgeving en het onderhoud daarvan.

## 10. Kennis delen en opleiden in onderdelen van de aanpak

De Blauwe Kamer heeft relatief veel tijd besteed aan het opstellen van onderwijsmateriaal voor de ontwikkelde aanpak. Het delen en hergebruiken van kennis is het fundament van de Blauwe Kamer en zij past dit principe ook op haar resultaten toe.

Vanaf het eerste kwartaal van 2015 zal de Blauwe Kamer regelmatig een middag houden waarin zij de ramen wijd open zet. De eerste bijeenkomst is gepland voor begin maart 2015. Daarin licht mr. Mariette Lokin de hiërarchie, opbouw en formulering van wetgeving toe aan de hand van de Aanwijzingen voor de regelgeving, de 'requirements' voor het opstellen van wet- en regelgeving. Prof. (emeritus) dr. ir. Sjur Nijssen geeft een uiteenzetting over een deel van de Aanwijzingen in een Hohfeld aanpak, uitgebreid met onderdelen van semantisch-conceptueel modelleren van bekende wetten. Aanwijzingen van de Regelgeving bestaat uit een aantal adviezen aan opstellers van regelgeving. De Hohfeld benadering van rechten en plichten omvat een indeling in vier soorten recht-plicht combinaties die tot meer helderheid leidt alsmede de samenhang met rechtshandelingen en het in kaart brengen van het tijdsaspect. De Aanwijzingen zijn een zeer nuttige kennisbron voor eenieder die tot taak heeft specificaties op te stellen voor diensten gebaseerd op wet- en regelgeving. In deze presentatie zal de nadruk worden gelegd op de praktische aspecten van de Aanwijzingen zoals hoe bepaalde onderdelen van wet- en regelgeving te interpreteren.

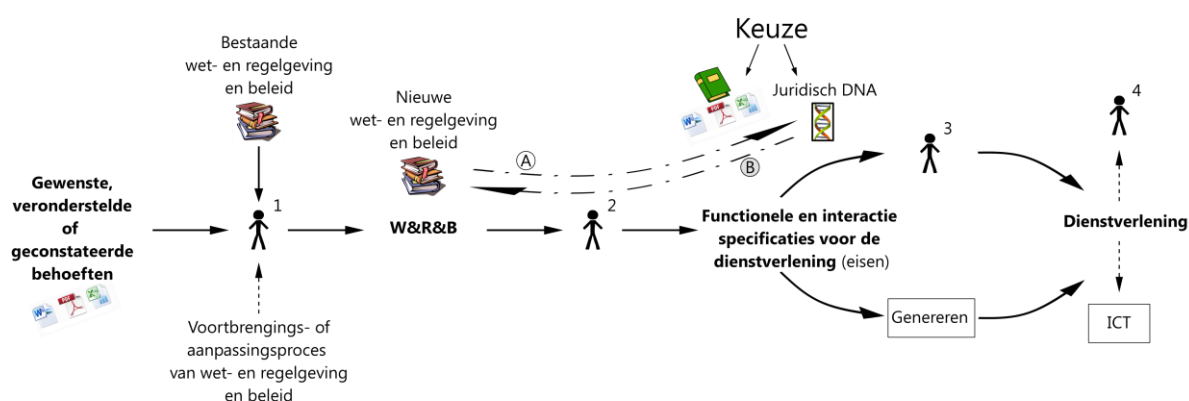
In het tweede kwartaal geven de vertegenwoordigers van de Belastingdienst in de Blauwe Kamer een middagsessie over de waarde van annotatie en hoe dat in de praktijk van het opstellen van specificaties nu bij de Belastingdienst wordt gebruikt.

In het derde kwartaal zullen de leden van de IND die bij de Blauwe Kamer actief zijn, een middag uiteenzetting geven over een deel van de TO-BE praktijk die bij de IND wordt uitgetest.

De inzichten die bij de Blauwe Kamer sinds voorjaar 2012 zijn ontstaan, zijn ook al op vier verschillende internationale conferenties geaccepteerd en gepresenteerd [Ref. 14, 15, 16,17].

Het geheel van de inzichten opgedaan tijdens overleg en proefprojecten is ook ondergebracht in een nieuwe opleiding (inleiding van twee dagen), Van Wetgeving naar Specificaties voor de Diensten. Het plan is een vervolg van drie dagen te ontwikkelen: analyse van wet- en regelgeving voor gevorderden. Deze laatste opleiding gaat redelijk diep in op de vaardigheden om de wet en regelgeving systematisch bloot te leggen, aan de hand van een uitgebreid protocol. Tijdens deze opleidingen zal ook gebruik worden gemaakt van Cognitatie, een annotatietool om het traject van wet- en regelgeving naar specificaties te ondersteunen. In [Figuur 10-1](#) is te zien dat de opleidingen vooral van belang zijn voor de mensen die de precieze specificaties willen opstellen op basis van de wet- en regelgeving; de opstellers van de opleidingen zijn van mening dat de kennis en de vaardigheden die tijdens de opleiding worden geoefend, ook van belang kunnen zijn voor sommige mensen die werkzaam zijn op het eerste traject.

## Conceptuele Architectuur Blauwe Kamer



Wendbare wetsuitvoering is een denk- en werkwijze om van wet- en regelgeving en beleidsregels in enkele stappen snel, beheerst en traceerbaar te komen tot diensten voor burgers en bedrijven.

De twee-weg verbinding tussen het juridisch DNA en de oorspronkelijke wet- en regelgeving en beleid is tot stand gebracht d.m.v. het tool Cognitatie. Hierdoor zijn de specificaties voor rechtvaardiging te herleiden naar de oorspronkelijke bron.

Figuur 10-1 Welk gebied wordt ondersteund door kennis en vaardigheden in de opleidingen

## 11. Samenvatting en conclusies

In het zeer leeswaardige boekje van Van Bommel en Van Engelen (ref. 3) lezen we onder meer op bladzijde 22: “Oplossing 1 We moeten alleen automatiseren wat we echt begrijpen en voorzien waarom automatiseren beter is dan op de oude voet verder gaan.”

Als we deze aanwijzing serieus nemen, dan zou de ICT zich inspanning moeten getroosten om gebruikersdocumentatie uit te drukken in de voor normale mensen begrijpelijke talen. Laten we hopen dat het boekje van Van Bommel en Van Engelen hier een effectieve bijdrage aan geeft. In genoemd boekje staat op bladzijde 13: “In beginsel liggen alle uitdagingen op het vlak van communicatie, in de brede zin van het woord.”

Enkele leden van de Blauwe Kamer werken aan een specificatietaal die aan deze wens tegemoet komt: CogniLex. Deze taal is een onderdeel van een op wet- en regelgeving toegepast CogNIAM specificatie protocol. In dit protocol wordt gebruik gemaakt van op Hohfeld gebaseerde inzichten, met een aantal uitbreidingen, dus naast rechtsrelaties ook rechtshandelingen alsmede hun samenhang, en tijd-sensitieve grafische scenario's en communicatiepatronen, om de rechtsrelaties en rechtshandelingen in natuurlijke taal begrijpelijk te kunnen communiceren.

## Referenties en bibliografie

1. Algemene Zaken (eerst verantwoordelijke), *Aanwijzingen voor de regelgeving*, Regeling van de Minister-President van 18 november 1992, Stcrt. 1992, 230, laatstelijk gewijzigd bij regeling van 1 april 2011, Stcrt. 2011, nr. 6602
2. Blok, S.A., *Hervormingsagenda Rijksdienst, Dienstverlenend, slagvaardig, kostenbewust*, aanbiedingsbrief aan Tweede Kamer, 22 Mei, 2013
3. Van Bommel, Hans en Van Engelen, Jo, *De Verbinding – IT en de Kunst van het Automatiseren*, ISBN 978-90-5940-789-3, 2014
4. Bouwman, Harry, van Houtum, Harrie, Janssen, Marijn and Versteeg, Gerrit, "*Business Architectures in the Public Sector: Experiences from Practice*", Communications of the Association for Information Systems: Vol. 29, Article 23, 2011
5. Brouwer, P.W. er al., *Recht, Een introductie*, Boom Juridische Studietoeken, Den Haag, 2004, ISBN 90 5454 485 6
6. Corbin, Arthur, *Legal Analysis and Terminology*, Yale Law School, 1919
7. Corbin, Arthur, *Jural Relations and Their Classification*, Yale Law School, 1921
8. Crosby, Alfred W., *The Measure of Reality: Quantification and Western Society, 1250-1600* (Cambridge University Press), 1997, 245pp
9. Diederik Dulfer, Mariette Lokin, Peter Straatsma, Maarten Appunn, Christiane Buschman, Robert van Doesburg, Theo Lodder, Jorke van der Pol, Rani Wierda, Tom van Engers, Hennie Bouwmeester, Bas van de Laar, Maurice Nijssen, Sijr Nijssen, Harrie van Houtum, *Van wetgeving naar dienstverlening Een aanpak voor wendbare uitvoering van wet- en regelgeving*, Eerste rapport van de Blauwe Kamer, 1 november 2013
10. Dulfer, Diederik, Lokin, Mariette, Straatsma, Peter, *Wendbare wetsuitvoering bij de Belastingdienst*, versie 093, 25 september 2013
11. Dulfer, Diederik, *Wetsanalyse voor wendbare wetsuitvoering Voor het bouwen van bruggen tussen wet- en regelgeving en de informatievoorziening van de overheid*, versie 060, december 2013
12. Degenkamp, J. Th., *Een inleiding in de rechtswetenschap*, 2007
13. Van Engers, T., *Goed geregeld?: Het recht als ontwerpvoorbeeld*, 2003
14. Van Engers, Tom en Nijssen, Sijr, *Bridging Social reality with Rules*, Paper presented at IRIS2014, Das Internationale Rechtsinformatik Symposium, Salzburg, Austria, 21 February 2014
15. Van Engers, T.M., Nijssen, S., *Connecting People: Semantic-Conceptual Modeling for Laws and Regulations*, Paper accepted for presentation at and to be included in the proceedings of the IFIP EGOV2014 Conference, to be held in Dublin, Ireland, September 1-4
16. Van Engers, T.M., Nijssen, S., *From Legislation towards Service Development – An Approach to Agile Implementation of Legislation*, paper accepted for presentation at EGOVIS 2014 in München, September 1-5 and to be included in the proceedings
17. Engers, T.M. and Doesburg, R. van, 2015, *First Steps Towards a Formal Analysis of Law*,
18. Hart, H. L. A., *The Concept of Law*, Third Edition, Oxford University Press, ISBN 978-0-19-964470-4, 2012 (First edition 1961)
19. Hohfeld, Wesley Newcomb, *Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning*, edited by Walter Wheeler Cook, ISBN-13: 978-1-58477-162-3, 2010
20. Van Houtum, Harrie en Ligthart, Art 2011, *Creatief Samenwerken: het toekomstperspectief*, in: Architect in de nieuwe wereld, Landelijk Architectuur Congres 2011, onder redactie van Charles M. Hendriks, J. Arno Oosterhaven
21. IND, *Van wetgeving naar dienstverlening*, presentatie bij Blauwe Kamer, 20 september 2013
22. I-Pact, *Nieuwsbrief December 2014*, (I-Pact is een platform van samenwerkende informatie- en kennisknooppunten), 2014
23. Kamp, H.G.J., Plasterk, R.H.A. en Blok, S.A., *Goed Geregeld, een verantwoorde vermindering van regeldruk 2012-2017*, brief aan Tweede Kamer, 25 april 2013

24. Manifestgroep, *Samenwerken aan één gezicht naar buiten*, Katern van de Manifestgroep, november 2011
25. Manifestgroep, *Werkboek Publieke Dienstverlening, Samenwerken aan Gewaardeerde Publieke Dienstverlening, Betaalbaar en Mensgericht*, 2011
26. Modern Migratiebeleid: [http://wetten.overheid.nl/BWBR0027930/geldigheidsdatum\\_14-06-2013](http://wetten.overheid.nl/BWBR0027930/geldigheidsdatum_14-06-2013)
27. Nijssen, G. M., *A Framework for Discussion* in ISO/TC97/SC5/WG3, 78.09/01, 1978
28. Nijssen, G. M. en Le Cat, A. Ch. B. M., *Kennis Gebaseerd Werken*, 2009
29. Plasterk, R.H.A., *Visiebrief digitale overheid 2017*, brief aan Tweede Kamer, 23 mei 2013
30. Terlouw, Ashley, Böcker, Anita et al., *De gelaagdheid van de vreemdelingenregelgeving in historisch en vergelijkend perspectief*, WODC, december 2012
31. Singer, Joseph William , *The legal rights debate in analytical jurisprudence from Bentham to Hohfeld*, Wisconsin Law review, 1983
32. Straatsma, Peter, en Dulfer Diederik, *Wendbare Wetsuitvoering*, DREAM 2014
33. Thomsom, Judith Jarvis, *The Realm of Rights*, Harvard University Press, ISBN-0-674-74949-9,
34. *Vastgestelde Overheidsbrede Visie op Dienstverlening*, kst-26643-182
35. *Vreemdelingenwet*: [http://wetten.overheid.nl/BWBR0011823/geldigheidsdatum\\_7-11-2014](http://wetten.overheid.nl/BWBR0011823/geldigheidsdatum_7-11-2014)
36. Witteveen, Willem, *De geordende wereld van het recht – Een inleiding*, Amsterdam University Press, ISBN 90 5356 486 1, 2001