

Handleiding

Wetsanalyse

in de praktijk



Reader opgesteld door het Expertisecentrum Business Rule Management van de Belastingdienst
Bestemd voor gebruik binnen de Belastingdienst en als opleidingsmateriaal voor Wetsanalyse

Versie 1.0
9 februari 2023

Handleiding Wetsanalyse in de praktijk	3
1 Inleiding	3
1.1 Uitvoering van wetgeving moet voldoen aan rechtsbeginselen	3
1.2 Wetgeving vertalen is bewerkelijk	4
1.3 Perspectief werkelijke wereld is leidend	7
1.4 Wetgeving vertalen vraagt samenwerking vanaf het begin	7
1.5 Samengevat.....	8
2 Karakteristieken van Wetsanalyse.....	10
2.1 Algemeen	10
2.2 Meer dan wetgeving.....	10
2.3 Multidisciplinaire samenwerking.....	11
2.4 Ondersteund door passend gereedschap.....	11
2.5 Perspectief van burgers en bedrijven is leidend: juridische scenario's	11
2.6 Samengevat.....	12
3 Activiteiten van Wetsanalyse.....	13
3.1 Algemeen	13
3.2 Nut en samenhang van Wetsanalyse activiteiten.....	14
3.3 Activiteit 1 Bepalen van het werkgebied voor de analyse van wetgeving	16
3.3.1 Algemeen	16
3.3.2 Deelactiviteiten	16
3.3.3 Omslagpunt van activiteit 1 naar activiteit 2	21
3.3.4 Praktijkvoorbeeld: Wetsanalyse voor de Zorgtoeslag.....	22
3.4 Activiteit 2 Zichtbaar maken van de juridische structuur in wetgeving	31
3.4.1 Algemeen	31
3.4.2 Deelactiviteiten	31
3.5 Activiteit 3 Vaststellen van de betekenis van wetgeving.....	35
3.5.1 Algemeen	35
3.5.2 Deelactiviteiten	36
3.5.3 De rol van interpretatie bij Wetsanalyse	44
3.5.4 De rol van jurisprudentie bij Wetsanalyse	46
3.5.5 Praktijkvoorbeeld: Wetsanalyse voor de Zorgtoeslag.....	47
3.6 Activiteit 4 Valideren van de analyseresultaten	51
3.6.1 Algemeen	51
3.6.2 Deelactiviteiten	52
3.7 Activiteit 5 Signaleren van ontbrekende beleidsregels	53
3.7.1 Wetsanalyse en uitvoeringsbeleid algemeen	53
3.7.2 Wetsanalyse en uitvoeringsbeleid bij nieuwe wetgeving.....	56
3.7.3 Wetsanalyse en uitvoeringsbeleid bij vernieuwing IT	56

3.7.4 Vaststellen en vastleggen uitvoeringsbeleid	57
3.7.5 Wat is uitvoeringsbeleid	57
3.8 Activiteit 6 Opstellen van een kennismodel	63
3.8.1 Algemeen	63
3.8.2 Onderdelen kennismodel	63
Literatuurlijst.....	66

Handleiding Wetsanalyse in de praktijk

1 Inleiding

Wet- en regelgeving en beleidsregels (hierna: wetgeving) 'vertalen' naar de uitvoeringspraktijk van organisaties is een behoorlijke uitdaging. Die vertaling is vaak een lastig, foutgevoelig en tijdrovend proces. Wetgeving is namelijk in juridische taal geformuleerd en bevat veel verwijzingen (soms zelfs impliciet) en formuleringen die ruimte laten voor interpretatie of die nadere invulling nodig hebben. De vertaling moet zo precies mogelijk plaatsvinden, omdat anders het risico bestaat dat de beslissingen niet conform de wetgeving worden genomen en onrechtmatig zijn. Daarnaast moet elke stap en elke beslissing in die vertaalslag expliciet gemaakt worden, zodat steeds te volgen is op welke wettelijke regels de beslissingen zijn gebaseerd. We noemen dat traceerbaarheid. Alleen dan kan de overheid transparant zijn over de (persoons)gegevens en regels die zij gebruikt en haar beslissingen uitleggen en verantwoorden aan burgers en bedrijven. Meer hierover is te lezen in hoofdstuk 2 van het boek Wetsanalyse.¹

Deze Handleiding beschrijft de actuele aanpak van Wetsanalyse zoals deze zich heeft doorontwikkeld na het verschijnen van het boek Wetsanalyse (4 juni 2021). Deze doorontwikkeling ontvouwt zich van dag tot dag bij het toepassen van Wetsanalyse in verschillende projecten voor het invoeren van nieuwe wetgeving of vervangen van verouderde informatietechnologie (IT), maar ook bij andersoortige hulpvragen. Deze voortdurende doorontwikkeling met als vertrekpunt de dagelijkse praktijk maakt deze aanpak voor Wetsanalyse extra waardevol. Iedereen heeft vanuit zijn expertise en praktijkervaring inbreng bij de toepassing en doorontwikkeling van de aanpak voor Wetsanalyse. Steeds weer wordt in de praktijk beproefd wat per project of hulpvraag nodig is aan methodische ondersteuning uit de gereedschapskist van Wetsanalyse. Deze maatwerkbenadering is nader uitgewerkt in de *Leidraad voor Wetsanalyse op maat*, waar we verder korthedshalve naar verwijzen.

Met name de activiteiten van de aanpak voor Wetsanalyse die na het verschijnen van het boek Wetsanalyse zijn doorontwikkeld, worden in deze Handleiding beschreven en geactualiseerd. De actualisatie heeft vooral betrekking op hoofdstuk 3 en een gedeelte van hoofdstuk 5 van het boek Wetsanalyse. Regelmatig wordt in deze Handleiding verwezen naar het boek. Met name daar waar het gedeeltes van de aanpak voor Wetsanalyse betreft die ten opzichte van het boek niet of nauwelijks zijn gewijzigd.

In de volgende inleidende paragrafen van de *Handleiding Wetsanalyse in de praktijk* lichten we vanuit een aantal invalshoeken toe waarom een methodische en multidisciplinaire aanpak voor Wetsanalyse onontbeerlijk is voor het vertalen van wetgeving naar de uitvoeringspraktijk.

1.1 Uitvoering van wetgeving moet voldoen aan rechtsbeginselen

Het uitvoeren van wetgeving moet aan diverse rechtsbeginselen voldoen. Rechtsbeginselen kunnen gezien worden als specifieke (juridisch) fundamentele opvattingen die behoren tot het wezen van een samenleving en waarop het recht gebaseerd is. Hieronder noemen we een aantal rechtsbeginselen met daarbij een korte toelichting, dit alles in de context van Wetsanalyse.

- Rechtmatige uitvoering: het nemen van beslissingen en gebruik van gegevens moeten rechtstreeks gebaseerd zijn op wet- en regelgeving en officieel (intern en extern gepubliceerd) uitvoeringsbeleid; in de context van Wetsanalyse noemen

¹ Ausems, Bulles & Lokin 2021.

we deze juridische bronnen ook wel primaire juridische bronnen (zie hierover meer in paragraaf 3.3.2, onderdelen e en f en paragraaf 3.7.1);

- Uitlegbare uitvoering: de genomen juridische beslissingen en gebruikte gegevens in de uitvoeringspraktijk moeten rechtstreeks gebaseerd zijn op, uitlegbaar zijn met, en traceerbaar zijn naar de primaire juridische bronnen;
- Rechtvaardige uitvoering: eventuele onvoorziene effecten bij de uitvoering van wetgeving moeten gesignaleerd worden aan de wetgever;
- Controleerbare uitvoering: transparant en navolgbaar moet zijn welke regels, gegevens en processtappen in de uitvoeringspraktijk gebruikt zijn voor juridische beslissingen.

Wetsanalyse kan een belangrijke bijdrage leveren aan het realiseren van deze rechtsbeginselen. Bij de beschrijving van de Wetsanalyse activiteiten zal de aard en omvang van deze bijdrage zichtbaar worden.

1.2 Wetgeving vertalen is bewerkelijk

Wetgeving is geschreven in Nederlandse taal, maar met een nadrukkelijk juridisch karakter. Daarmee bedoelen we dat wetgeving gebruik maakt van woorden en zinsdelen die een specifiek juridische betekenis hebben. Het vraagt een behoorlijke inspanning om van deze juridische woorden en zinsdelen navolgbaar en precies de expliciete betekenis vast te stellen. Bij voorkeur op een zodanige manier dat voor iedereen duidelijk is wat de betekenis is van een stukje wetgeving in relatie tot de werkelijke wereld van burgers en bedrijven en van de organisatie die de wetgeving moet uitvoeren.

Dat wetgeving vertalen naar de praktijk bewerkelijk is, heeft meerdere oorzaken. We noemen er een aantal.

Open normen

Wetgeving bevat soms open normen. We doelen hiermee op omschrijvingen van bijvoorbeeld gedragsregels of criteria waaraan het bestuursorgaan zelf een nadere invulling mag geven. Deze open normen zijn herkenbaar aan wetsformuleringen zoals 'kan (..) naar zijn mening (..)'. Zie artikel 6, eerste lid, Algemene wet inzake rijksbelastingen.

Hoofdstuk II. Aangifte

Artikel 6 191

1 Met betrekking tot belastingen welke ingevolge de belastingwet bij wege van aanslag worden geheven, dan wel op aangifte worden voldaan of afgedragen, kan de inspecteur degene die naar zijn mening vermoedelijk belastingplichtig of inhoudingsplichtig is uitnodigen tot het doen van aangifte. Worden door de belastingwet aangelegenheden van een derde aangemerkt als aangelegenheden van degene die vermoedelijk belastingplichtig of inhoudingsplichtig is, dan kan de inspecteur ook die derde uitnodigen tot het doen van aangifte. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld met betrekking tot de wijze waarop het uitnodigen tot het doen van aangifte geschiedt.

Een andere wetsformulering die wijst op een open norm die nadere invulling behoeft, is 'kan aan (...) voorwaarden verbinden (..)'. Zie artikel 9, tweede lid, Algemene wet inzake rijksbelastingen.

Artikel 9

74      

- 1 Met betrekking tot belastingen welke ingevolge de belastingwet bij wege van aanslag worden geheven, wordt de aangifte gedaan bij de inspecteur binnen een door deze gestelde termijn van ten minste een maand na het uitnodigen tot het doen van aangifte.
- 2 De inspecteur kan de door hem gestelde termijn verlengen. Hij kan aan de verlenging voorwaarden verbinden, onder meer dat vóór een door hem te bepalen datum op bij ministeriële regeling te bepalen wijze gegevens voor het opleggen van een voorlopige aanslag worden verstrekt.

Dit zijn voorbeelden van open normen die het bestuursorgaan zelf mag invullen, bij voorkeur via het formuleren van beleidsregels in de zin van artikel 1:3, vierde lid, Algemene wet bestuursrecht. Het vastleggen van de invulling van open normen in beleidsregels bevordert eenheid van beleid en uitvoering en maakt uitvoeringsbeleid toetsbaar. Meer hierover is te lezen in paragraaf 3.7 van deze Handleiding.

Hieronder volgt een voorbeeld van een open norm die via lagere regelgeving ingevuld mag worden, herkenbaar aan de wetsformulering '(..) op bij ministeriële regeling te bepalen wijze (..)'. Zie artikel 8, eerste lid, Algemene wet inzake rijksbelastingen.

Artikel 8

206      

- 1 Ieder die is uitgenodigd tot het doen van aangifte, is gehouden aangifte te doen door:
 - a. de in de uitnodiging gevraagde gegevens duidelijk, stellig en zonder voorbehoud op bij ministeriële regeling te bepalen wijze in te vullen, te ondertekenen en in te leveren of toe te zenden, alsmede
 - b. de in de uitnodiging gevraagde bescheiden of andere gegevensdragers, dan wel de inhoud daarvan, op bij ministeriële regeling te bepalen wijze in te leveren of toe te zenden.

Multi-interpretabele formuleringen

Wetgeving bevat soms multi-interpretabele formuleringen. Daarmee doelen we op wetsformuleringen met verschillende denkbare betekenissen. In de wandelgangen ook wel aangeduid als vaag taalgebruik. Dit soort wetsformuleringen zijn soms bewust vaag gehouden door de wetgever om ruimte te bieden voor een veranderende, dynamische uitleg als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen. Of om ruimte te laten voor situaties waarin de uitleg en toepassing van wetsformuleringen sterk gekleurd worden door de concrete omstandigheden per geval. Het wijzigen van uitleg of invulling van een aan maatschappelijke ontwikkelingen onderhevige wetsformulering gaat over het algemeen sneller en eenvoudiger via beleidsregels dan via de koninklijke weg van parlementaire wetten. De praktijk heeft geleerd dat lang niet alle multi-interpretabele wetsformuleringen een uitleg of nadere invulling krijgen die in beleidsregels zijn opgenomen. Soms blijft de uitleg of nadere invulling alleen binnen de organisatie bekend (intern uitvoeringsbeleid), maar soms ook niet. Meer hierover is te lezen in paragraaf 3.5.1 van deze Handleiding.

Multi-interpretabele formuleringen zijn vaak herkenbaar in wetgeving aan abstracte formuleringen die niet te relateren zijn aan concrete herkenbare gegevens of situaties, terwijl doorgaans ook nog een definitie ontbreekt in de wetgeving. Zie bijvoorbeeld artikel 1, derde lid, van de Algemene Ouderdomswet.

3 In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt:

- a. als gehuwd of als echtgenoot mede aangemerkt de ongehuwde meerderjarige die met een andere ongehuwde meerderjarige een gezamenlijke huishouding voert, tenzij het betreft een bloedverwant in de eerste graad;
- b. als ongehuwd mede aangemerkt degene die duurzaam gescheiden leeft van de persoon met wie hij gehuwd is.

De omschrijving 'duurzaam gescheiden leeft' is voor burgers niet herkenbaar als concrete direct te duiden toestand in de werkelijkheid. Het kan verschillend worden opgevat en de Algemene Ouderdomswet bevat geen definitie van de toestand 'duurzaam gescheiden leeft', vermoedelijk om bewust ruimte te laten voor de maatschappelijke opvattingen en omstandigheden per geval. Bij het ontwikkelen van aanvraagformulieren of IT moet echter de betekenis zo precies mogelijk en navolgbaar vastgelegd worden.

Geen relatie met gegevens uit de werkelijke wereld

Wetgeving legt niet altijd een directe relatie tussen een wetsformulering en het concreet bedoelde gegeven uit de werkelijke wereld. Dan is nader uitvoeringsbeleid nodig om de betreffende wetsformulering een zodanige concrete invulling en uitleg te geven dat alsnog expliciet wordt welke gegevens uit de werkelijke wereld ermee bedoeld worden. Een voorbeeld is te vinden in artikel 5.3 van de Wet inkomstenbelasting 2001. In het tweede lid, onderdeel e staat de wetsformulering 'rechten die niet op zaken betrekking hebben, waaronder geld'.

Artikel 5.3. Rendementsgrondslag



- 1 De rendementsgrondslag is de waarde van de bezittingen verminderd met de waarde van de schulden.
- 2 Bezittingen zijn:
 - a. onroerende zaken;
 - b. rechten die direct of indirect op onroerende zaken betrekking hebben;
 - c. roerende zaken die door de belastingplichtige en personen die behoren tot zijn huishouden niet voor persoonlijke doeleinden worden gebruikt of verbruikt alsmede roerende zaken die voor persoonlijke doeleinden worden gebruikt of verbruikt doch hoofdzakelijk als belegging dienen;
 - d. rechten op roerende zaken;
 - e. rechten die niet op zaken betrekking hebben, waaronder geld en
 - f. overige vermogensrechten, met waarde in het economische verkeer.

De wet bevat geen definitie of nadere uitleg van deze wetsformulering. Noodzakelijk is echter om vast te stellen welke gegevens uit de werkelijke wereld hier bedoeld worden, bijvoorbeeld voor het maken van de aangifte inkomstenbelasting of voorlichting op de website. Het vraagt een behoorlijke inspanning om in de uitvoeringspraktijk de nadere uitleg en invulling navolgbaar vast te stellen en vast te leggen, uiteraard bij voorkeur weer in beleidsregels. Zo kan het bij het tweede lid, onderdeel e, blijkbaar gaan om aandelen, obligaties, schuldvorderingen maar ook bijvoorbeeld om giraal geld en virtueel geld zoals bitcoins.

Impliciete algoritmes

Wetgeving bevat soms impliciete algoritmes. Daarmee doelen we bijvoorbeeld op regels in wetgeving die ogenschijnlijk één berekening of beslissing afleiden, maar bij nadere bestudering meerdere berekeningen of beslissingen in zich dragen. Bijvoorbeeld vanwege tussenresultaten in combinatie met voorwaarden, zie in dit verband artikel 2, tweede lid, van de Wet op de zorgtoeslag.

- 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. Voor een verzekerde met een partner wordt daarbij tweemaal de standaardpremie in aanmerking genomen; in dat geval worden de verzekerde en zijn partner voor de toepassing van deze wet geacht gezamenlijk één aanspraak te hebben.
- 2 De normpremie bedraagt een percentage van het drempelinkomen in het berekeningsjaar, vermeerderd met een percentage van het toetsingsinkomen van de verzekerde in dat jaar voorzover dat toetsingsinkomen het drempelinkomen te boven gaat. Voor een verzekerde met een partner wordt daarbij het gezamenlijke toetsingsinkomen in aanmerking genomen.

De wetsformulering 'De normpremie bedraagt een percentage van het drempelinkomen in het berekeningsjaar, vermeerderd met een percentage van het toetsingsinkomen van de verzekerde in dat jaar voorzover dat toetsingsinkomen het drempelinkomen te boven gaat.' bevat een aantal tussenberekeningen met voorwaarden. Om dit goed uit te kunnen leggen aan burgers en om dit in de IT te implementeren, zijn diverse extra (tussen)regels nodig die de tussenresultaten expliciet afleiden en de bijbehorende voorwaarden expliciet maken.

Impliciete juridische inhoudelijke structuur

Wetgeving is opgebouwd in een bepaalde juridische structuur. Deze structuur representeert ook een gedeelte van de betekenis van een wetsformulering en toont daarnaast ook de context van de wetsformulering. Deze structuur blijft vaak impliciet zodat met behulp van Wetsanalyse de structuur alsnog blootgelegd moet worden. Te denken valt bijvoorbeeld aan wetsformuleringen die rechten, plichten, variabelen, of voorwaarden representeren. Zie hierover meer in paragraaf 3.4 van deze Handleiding.

1.3 Perspectief werkelijke wereld is leidend

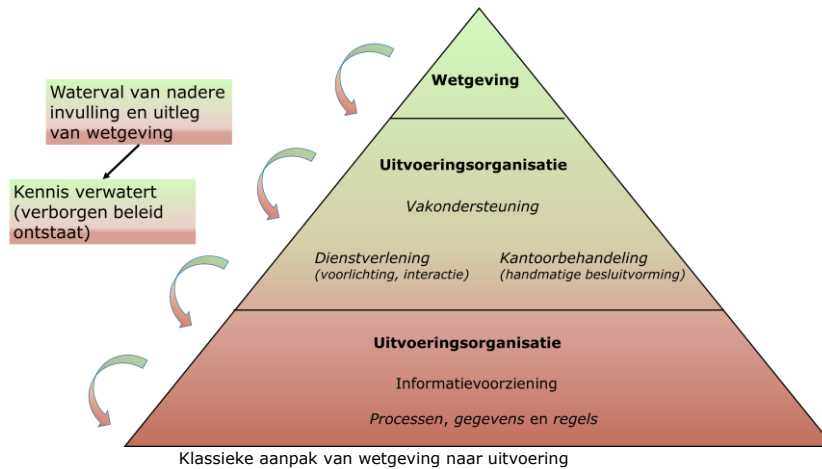
Wetgeving is doorgaans geschreven vanuit een politiek-beleidsmatig uitgangspunt. Wetgeving beoogt bepaalde doelstellingen te realiseren en is in zoverre instrumenteel en doelgericht van aard. In de conceptfase van wetgeving is deze nog niet voor- of nagespeeld vanuit het perspectief van diegenen tot wie de wetgeving gericht is, doorgaans burgers en bedrijven en de organisaties die de wetgeving moeten uitvoeren. Sterker nog, vaak wordt pas voor het eerst gevoeld en doorleefd hoe wetgeving in de praktijk uitpakt als de wetgeving al is ingevoerd.

Bij de aanpak van Wetsanalyse is het werken met juridische scenario's daarom essentieel. Met juridische scenario's kunnen we wetgeving voor- en naspelen vanuit de belevingswereld van burgers en bedrijven en vanuit de beoogde uitvoeringspraktijk van de organisatie die de wetgeving moet uitvoeren. Zo is het perspectief van de werkelijke wereld leidend in de Wetsanalyse. Dit heeft belangrijke voordelen voor iedere betrokkene. In de paragrafen 2.5, 3.3.2 en 3.6.2 is hierover meer te lezen.

1.4 Wetgeving vertalen vraagt samenwerking vanaf het begin

Om vanuit wet- en regelgeving en beleidsregels te komen tot uitvoerbare processen, die steeds meer ondersteund worden door IT, is een hele uitdaging. De klassieke aanpak is gebaseerd op een waterval methode. De wetgever stelt de wetgeving op, vaktechnische medewerkers en uitvoeringsdeskundigen vanuit de uitvoeringsorganisatie geven nadere invulling en uitleg van de wetgeving en vervolgens geeft de informatievoorziening van de uitvoeringsorganisatie verdere invulling en uitleg met betrekking tot de processen, gegevens en regels tot het precies genoeg is voor de IT of bijvoorbeeld voor het maken van aanvraagformulieren of website toelichtingen. Elke nadere invulling van wetgeving maakt het moeilijker om uiteindelijk te traceren op welke stukje wetgeving een genomen

beslissing is gebaseerd; de kennis verwatert en verborgen beleid ontstaat. Deze aanpak kan op de volgende manier weergegeven worden:



Deze klassieke watervalaanpak maakt (het aantonen van) de rechtmatigheid, de uitlegbaarheid, de rechtvaardigheid en controleerbaarheid van genomen beslissingen moeilijk, naarmate de wetgeving zijn weg vindt tot onder in de piramide.

Met name in het middenstuk van de piramide wordt de wetgeving verrijkt met kennis, echter vaak vormvrij en niet modelmatig gespecificeerd. Dat gebeurt meestal pas bij de IT (onder in de piramide) waar nog meer kennis moet worden toegevoegd doordat alles precies en formeel gemaakt moet worden voor ontwerp en bouw van applicaties.

Doordat de vertaalslag van boven naar beneden meestal watervalsgewijs plaatsvindt en niet ondersteund wordt door een methodische aanpak met als gevolg dat veel nadere invullingen en keuzes bij de uitleg van wetgeving verdampen (niet in beleidsregels landen, maar alleen in IT-documenten, mails of memo's), verliest de top en het middenstuk van de piramide het zicht op de gemaakte keuzes en interpretaties. Zo ontstaat verborgen uitvoeringsbeleid dat zich in de onderste lagen van de piramide manifesteert in de software en in IT-documentatie. Dit alles staat op gespannen voet met de eerder beschreven rechtsbeginselen zoals de rechtmatigheid en uitlegbaarheid.

Deze situatie die vooral in eerdere decennia zo gegroeid is, doet de vraag rijzen waarom het vervangen c.q. vernieuwen van verouderde IT zo lastig is geworden in overheidsorganisaties. Ligt de oorzaak in de techniek zelf of in het feit dat niet goed gedocumenteerd is wat er juridisch gezien precies gebeurt in die software en op welke juridische bronnen dit gebaseerd is?

1.5 Samengevat

De voorgaande paragrafen illustreren dat een goede vertaling van wetgeving naar de inrichting van de uitvoeringspraktijk (en andersom) een methodische aanpak vereisen. Dat geldt des te sterker als daarbij gebruik wordt gemaakt van IT. Een methodische aanpak houdt in dat alle activiteiten voor het interpreteren, preciseren en nader invullen van wetgeving expliciet en op een gestructureerde wijze plaatsvinden en worden vastgelegd. Dat zorgt ervoor dat de keuzes die worden gemaakt bij het vertalen van wetgeving naar de inrichting van de uitvoeringspraktijk (en andersom) helder zijn en dat besluiten die op grond van die keuzes worden gemaakt, uitgelegd en verantwoord kunnen worden. Een ander voordeel is dat bij wijziging van de wetgeving gemakkelijker kan worden bepaald welke aanpassingen moeten worden doorgevoerd in de IT-systemen. Dat maakt uitvoeringsorganisaties wendbaarder bij de implementatie van wetgeving.

Wetsanalyse is een methodische aanpak die dit ondersteunt en inmiddels in de praktijk met succes wordt toegepast. In het navolgende hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de karakteristieken van Wetsanalyse. Daarna beschrijven we de activiteiten van Wetsanalyse.

2 Karakteristieken van Wetsanalyse

2.1 Algemeen

De kern van Wetsanalyse is het multidisciplinair expliciteren, concretiseren, valideren en vastleggen van de betekenis van wet- en regelgeving en het daarop gebaseerde vastgestelde uitvoeringsbeleid, op een manier die begrijpelijk, traceerbaar en (daardoor) controleerbaar is. Als de betekenis van de wettelijke regels duidelijk is, kan worden bepaald waar met het oog op de uitvoering nog aanvullende gegevens nodig zijn of uitvoeringsbeleid moet worden vastgesteld om op basis daarvan de juiste beslissingen te nemen. Als die betekenis duidelijk en traceerbaar wordt vastgelegd, is het ook eenvoudiger om bij wijziging van de wetgeving vast te stellen waar in de uitvoeringspraktijk aanpassingen moeten plaatsvinden.

Wetsanalyse is meer dan alleen een 'techniek' om de betekenis van wetgeving expliciet te maken. Het gaat om een multidisciplinaire manier van werken die vakmanschap en menselijke kwaliteiten centraal stelt. We benoemen de belangrijkste aspecten van Wetsanalyse:

- Het is een methodische aanpak voor het analyseren van wet- en regelgeving en beleidsregels, juridische interpretatiebronnen (juridische, parlementaire geschiedenis) en bronnen over de uitvoeringspraktijk (werkinstructies, memo's, kennis in hoofden, etc.).
- De (tussen)resultaten van de aanpak zijn valideerbaar door het werken met praktijkvoorbeelden en juridische scenario's die ook ongewenste effecten van wetgeving bloot kunnen leggen en herbruikbaar zijn bij het testen van de uitvoeringsprocessen en de applicaties.
- Het is een aanpak die verborgen intern beleid in de organisatie detecteert en signaleert.
- De aanpak zorgt voor geformaliseerde vastlegging en beschikbaarstelling van de analyseresultaten aan de organisatieonderdelen die (een stukje van) de uitvoeringspraktijk daadwerkelijk vorm moeten geven.
- De aanpak is aan de basis (grassroots) ontwikkeld vanuit concrete ervaringen op de werkvloer ('leren door te doen').

Uit deze opsomming volgt dat Wetsanalyse een integrale benadering voorstaat waarin verschillende vaardigheden, zoals vakmanschap, samenwerken, methodische ondersteuning en precisie samenkomen. In de volgende paragrafen lichten we dat verder toe.

2.2 Meer dan wetgeving

Hoewel de aanpak wordt aangeduid met Wetsanalyse, gaat het niet alleen om algemeen verbindende voorschriften zoals formele wetten en lagere regelgeving. In paragraaf 2.2.4 van het boek Wetsanalyse wordt ingegaan op het uitvoeringsbeleid dat wordt opgesteld ter invulling van ruimte die in de wetgeving wordt gelaten aan bestuursorganen. Dat uitvoeringsbeleid is neergelegd in beleidsregels maar meestal ook in andersoortige beleidsdocumenten in een overheidsorganisatie (handboeken, werkinstructies en dergelijke). Het is belangrijk dat ook het uitvoeringsbeleid van een organisatie wordt meegenomen bij de Wetsanalyse; het heeft immers een directe relatie met de wetgeving.

De parlementaire geschiedenis van wetgeving en jurisprudentie zijn belangrijke bronnen voor de interpretatie van wetgeving. Hierin zijn uitleg of verduidelijkingen van de wetgeving te vinden die bijdragen aan een goede analyse van de wettelijke regels zelf. Ook deze bronnen worden betrokken bij de analyse, waarbij de interpretaties en nadere

invullingen op wetgeving in feite de aanzet tot nog vast te stellen uitvoeringsbeleid vormen. Zie hierover meer in paragraaf 3.7 van deze Handleiding.

Afhankelijk van de aanleiding om Wetsanalyse toe te passen wordt soms ook de technische documentatie bij IT-systemen geanalyseerd. Het komt namelijk voor dat daarin beleidskeuzes 'verstopt' zitten. Deze worden eruit gefilterd, bijeengebracht en alsnog in uitvoeringsbeleid vastgelegd. Dat kunnen beleidsregels in de zin van de Algemene wet bestuursrecht zijn, maar ook interne beleidsdocumenten. In het proces van Wetsanalyse wordt ervoor gezorgd dat alle kennis over wet- en regelgeving en uitvoeringsbeleid uit de verschillende bronnen expliciet wordt vastgelegd en waar nodig expliciet in uitvoeringsbeleid landt, zodat de vindbaarheid en rechtmatigheid van keuzes bij de inrichting van de uitvoering wordt verzekerd.

2.3 Multidisciplinaire samenwerking

Een essentieel aspect van Wetsanalyse is multidisciplinair samenwerken, waarbij kennis en vaardigheden uit verschillende disciplines gecombineerd worden ingezet. Wetsanalyse levert de beste resultaten op als ze wordt uitgevoerd in een team van juristen, uitvoeringsdeskundigen, kennismodellereurs en softwareontwikkelaars.² De verschillende kennisgebieden en perspectieven van de mensen in het team (zoals juridisch, uitvoeringstechnisch en informatiekundig) maken het mogelijk de betekenis van de wetgeving zo scherp mogelijk in samenhang te interpreteren, concretiseren, valideren en vast te leggen. De werelden van taal, toepassing en techniek worden zo met elkaar verbonden.

Idealiter start Wetsanalyse al in het wetgevingsproces, dus vanaf het moment dat de wetgeving wordt opgesteld. Daarmee worden de wetgevingsjuristen onderdeel van de interpretaties en concretisering die nodig zijn om hun product goed uit te voeren en kunnen ze de inzichten die daaruit voortkomen al direct verwerken in de conceptwetgeving. Op die manier wordt Wetsanalyse onderdeel van een LegOps-aanpak, waarin wetgeving en uitvoering gezamenlijk tot een werkbare oplossing voor een bepaald beleidsprobleem komen.³

2.4 Ondersteund door passend gereedschap

Een methode wordt pas een aanpak als er goed gereedschap is om deze toe te kunnen passen. Daarom is in 2014 digitale ondersteuning ontwikkeld voor Wetsanalyse, in de vorm van de applicatie Cognitatie, onderdeel van het softwareplatform iKnow.⁴ In deze software kunnen teksten van wetgeving en documenten waarin uitvoeringsbeleid is vastgelegd, worden geïmporteerd en voorzien van annotaties op grond van het juridische analyseschema dat we bij Wetsanalyse gebruiken. Het biedt gebruikers dus ondersteuning bij de analyse van (stukken) wetgeving en bij het vastleggen van de resultaten daarvan. Het programma is inmiddels bij verschillende organisaties in gebruik voor dit doel. Bij de Belastingdienst wordt Cognitatie onder andere gebruikt bij de ontwikkeling van IT-systemen die grote aantallen beslissingen nemen ter uitvoering van de wettelijke heffingstaken, de zogenoemde 'massale processen'.

2.5 Perspectief van burgers en bedrijven is leidend: juridische scenario's

² De juristen zijn wetgevingsjuristen en uitvoeringsjuristen met expertise op het desbetreffende werkgebied. Uitvoeringsdeskundigen zijn diegenen die de primaire processen uitvoeren en hierdoor veel kennis hebben van de daadwerkelijke uitvoering. Kennismodellereurs structureren de kennis met behulp van begrippen en relaties hiertussen en leggen dit vast in een kennismodel (vaak ook geduid als informatieanalyse, regelanalist, etc.).

³ Zie ook Lokin 2018, h. 5.

⁴ Zie pna-group.com/iknow-platform/iknow-cognitatie

Zoals eerder al opgemerkt, is voor de Wetsanalyse van essentieel belang dat de analyse vanaf het begin plaatsvindt met behulp van juridische scenario's. Dat zorgt ervoor dat bij de analyse het perspectief van burgers en bedrijven voorop staat. Waarbij de (beoogde of deels bestaande) uitvoeringspraktijk wordt voor- of nagespeeld.

Het werken met juridische scenario's heeft belangrijke voordelen:

- Met het doorvoelen en doorleven van wetgeving vanuit de werkelijke wereld van burgers en bedrijven, komen eventuele onvoorziene en onbedoelde effecten van wetgeving aan het licht. Doordat ook de uitvoeringspraktijk wordt meegenomen, komen ook daar onvoorziene en ongewenste effecten boven drijven. Zelfs bij het analyseren van een geheel nieuwe wet, kan de werkelijkheid voor- of nagespeeld worden met behulp van het schetsen van de beoogde uitvoeringspraktijk en het doorlopen van de weg die burgers en/of bedrijven daarin af gaan leggen. Meerdere juridische scenario's worden als leidraad gebruikt bij de Wetsanalyse waarbij de hoeveelheid ervan oploopt naarmate wetswijzigingen een grotere impact op de uitvoeringsprocessen hebben. De juridische scenario's ondersteunen maatwerk en het opsporen van situaties die een menselijk oog en hart voor de beoordeling vragen, en daarom niet (alleen) via IT afgehandeld kunnen worden.
- Bij het vanuit perspectief van burgers en bedrijven doorleven van wetgeving via het voor- of naspelen van de (beoogde) uitvoeringspraktijk, komen eventuele verschillen tussen de uitleg van wetgeving en de uitvoeringspraktijk in beeld. Als er verschillen zijn, kan vervolgens getoetst worden of de wetgeving wel juist is uitgelegd, en bij een juiste uitleg, of er wellicht sprake is van nader uitvoeringsbeleid dat nog niet kenbaar voor iedereen is vastgelegd in beleidsregels. Het kan ook zijn dat in de uitvoeringspraktijk een handelwijze is gegroeid, die door iedereen als gewenst wordt ervaren, maar in wetgeving behoort te worden vastgelegd. Of er is sprake van een ongewenste uitvoeringspraktijk die beëindigd zou moeten worden. Doordat deze aspecten zichtbaar worden, kan de theorie (wetgeving) weer in overeenstemming met de uitvoeringspraktijk gebracht worden (of andersom), hetgeen voor de rechtmatigheid van groot belang is.
- Het werken met juridische scenario's maakt het mogelijk om heel gericht de bijbehorende juridische bronnen te verzamelen. Dit geeft focus in de analyse en voorkomt dat ongericht hele stukken wetgeving in de analyse betrokken worden, terwijl dat niet nodig is voor het betreffende project of de hulpvraag voor Wetsanalyse.

2.6 Samengevat

Met in het achterhoofd de hiervoor beschreven belangrijkste karakteristieken van de aanpak voor Wetsanalyse, hopen we dat het doel en het nut van alle activiteiten van de Wetsanalyse relatief eenvoudig herkend worden. De activiteiten worden in het navolgende hoofdstuk beschreven.

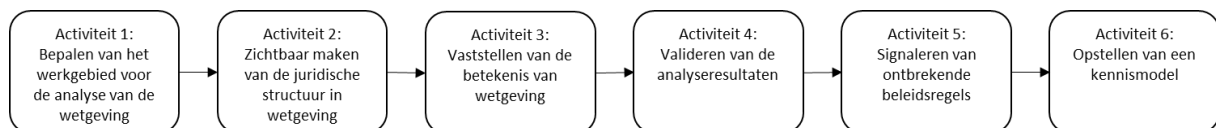
3 Activiteiten van Wetsanalyse

3.1 Algemeen

De aanpak van Wetsanalyse bestaat, naast de start(intake)activiteiten, uit zes (hoofd)activiteiten:

- 1. Bepalen van het werkgebied voor de analyse van wetgeving**
Hiermee bepalen we de scope van wet- en regelgeving en uitvoeringsbeleid waarop we Wetsanalyse gaan toepassen.
- 2. Zichtbaar maken van de juridische structuur in wetgeving**
Dit doen we door de juridische 'grammatica' te identificeren met behulp van een juridisch analyseschema.
- 3. Vaststellen van de betekenis van wetgeving**
We definiëren begrippen voor iedere formulering in de wetgeving met de daarbij behorende eigenschappen en relaties. Bij die begrippen maken we concrete voorbeelden die de betekenis van het begrip verduidelijken en aanscherpen. Waar nodig, maken we regels die bepaalde begrippen afleiden.
- 4. Valideren van de analyseresultaten**
Met behulp van concrete voorbeelden toetsen we de juistheid en de volledigheid van de analyseresultaten die we in de vorige activiteiten hebben vastgelegd. Het valideren van de analyseresultaten is grotendeels geïntegreerd in alle overige genoemde activiteiten. Met name juridische scenario's, waarin een stukje uitvoering daadwerkelijk wordt voor- of nagespeeld, lopen meestal met alle activiteiten mee en vormen meestal een belangrijke kapstok in alle activiteiten.
- 5. Signaleren van ontbrekende beleidsregels**
Voor zover een deel van de betekenis en uitleg van wet- en regelgeving nog niet in uitvoeringsbeleid is vastgelegd, signaleren we dit zodat het alsnog kan worden vastgesteld.
- 6. Opstellen van een kennismodel**
Met behulp van modelleervaardigheden leggen we de betekenis van de wetgeving en het uitvoeringsbeleid overzichtelijk en samenhangend vast in modellen, zodat deze kennis beschikbaar is voor implementatie in de uitvoeringspraktijk. Het zijn in feite meerdere geïntegreerde modellen die samen 'het kennismodel' vormen.

We zullen verderop bij de uitleg van deze activiteiten door middel van onderstaand overzicht steeds laten zien in welke activiteit we zitten.



Iteratief uitvoeren van de activiteiten

De activiteiten worden in de praktijk meestal niet volgtijdelijk uitgevoerd; soms lopen activiteiten vloeiend in elkaar over of wordt even een stapje teruggezet om de analyse te verbeteren of aan te vullen. De activiteiten worden bovendien steeds toegepast op kleine delen van de wetgeving zodat de resultaten ervan kunnen worden betrokken bij de analyse van het volgende deel. Deze manier van werken op basis van iteraties zorgt ervoor dat je snel en effectief voortschrijdend inzicht kunt verwerken in de analyse.

De ervaring in de praktijk leert dat activiteit 1 doorgaans als eerste plaatsvindt, de overige activiteiten meestal in de genoemde volgorde, in één of meerdere iteraties of nagenoeg tegelijkertijd. Soms vindt een iteratie tussen de activiteiten 2 t/m 6 voor één geclassificeerde wetsformulering plaats en dan weer voor de volgende, maar soms ook voor meerdere geclassificeerde wetsformuleringen tegelijk. Bij het duiden van de kernformuleringen in wetgeving is het vaak handig om de iteraties voor meerdere van die wetsformuleringen tegelijk te doen. Dus activiteit 2 voor die kernformuleringen, daarna voor al die kernformuleringen activiteit 3 en zo verder. Maar soms kan ook voor één wetsformulering meteen activiteit 2 t/m 6 worden gedaan als deze wetsformulering cruciaal is in een op te stellen kennismodel (activiteit 6) waar nadien andere begrippen aan gerelateerd gaan worden.

Het moge duidelijk zijn dat meerdere wegen uiteindelijk naar Rome kunnen leiden. Net wat het beste past in een concreet Wetsanalyse traject. Meestal is leidend bij de keuze voor een wijze van itereren, de wens om zo effectief mogelijk de betekenis van wetsformuleringen vast te stellen en zoveel mogelijk hergebruik van vastgestelde betekenissen toe te passen (zoals begripsnamen, definities en voorbeelden). De wijze van itereren kan hier dus per Wetsanalyse traject verschillen, afhankelijk van bijvoorbeeld het aantal kernformuleringen in wetgeving en de gevraagde analyse reikwijdte en diepgang.

In de volgende paragrafen lichten we de (hoofd)activiteiten nader toe en gaan daarbij ook in op de eventuele deelactiviteiten. In hoofdstuk 4 van het boek Wetsanalyse wordt dieper ingegaan op het voor activiteit 2 gebruikte juridische analyseschema.

Voordat we volgordelijk alle activiteiten van de Wetsanalyse gaan toelichten geven we eerst een korte samenvatting om een beeld te krijgen van nut en de samenhang van de Wetsanalyse activiteiten.

3.2 Nut en samenhang van Wetsanalyse activiteiten

We proberen kort een beeld te geven van het nut en de samenhang van de Wetsanalyse activiteiten. Dit doen we door antwoord te geven op door ons zelf opgestelde vragen.

Waarom markeren we formuleringen in wetgeving (activiteit 2)?

- Voor het kunnen vaststellen van de betekenis van de gemarkeerde wetsformulering.
- Voor het kunnen koppelen van de vastgestelde betekenis aan de gemarkeerde wetsformulering (traceerbaarheid).

Welke aspecten representeren de betekenis van een wetsformulering?

- a) de soort juridische grammatica van een wetsformulering (aanwijzen van klasse uit juridisch analyseschema in activiteit 2)

Waarom benoemen we de klasse van een gemarkeerde wetsformulering?

- Met het onderscheiden van klassen leggen we de soort juridische grammatica bloot.
- Door het blootleggen van de juridische grammatica kunnen we de relaties tussen wetsformuleringen onderkennen en vervolgens vastleggen voor/tussen de begrippen.

- b) de inhoudelijke betekenis van een wetsformulering (maken van begrip, definitie, voorbeelden in activiteit 3)

Waarom maken we begrippen, definities en voorbeelden voor een gemarkeerde wetsformulering?

- Met een begrip(snaam) en definitie kunnen we de betekenis van de wetsformulering van een zo precies mogelijke betekenis voorzien. Voorbeelden ondersteunen daarbij.
- Doordat een begrip één unieke betekenis van een bepaalde wetsformulering representeert, kunnen we de begrippen overal hergebruiken voor wetsformuleringen met diezelfde unieke betekenis.
- Met unieke begrippen kunnen we identieke wetsformuleringen met een verschillende betekenis blootleggen.
- Met behulp van begrippen worden het gegevensmodel, het procesmodel en de afleidingsregels opgesteld.

c) de samenhang tussen wetsformuleringen
(leggen en benoemen van de juridische relaties in activiteit 3 en 6)

Waarom benoemen we de samenhang tussen begrippen?

- Het toont de context van een wetsformulering; zijn plaats in het geheel van wetsformuleringen.
- Het benoemen van de relaties is nodig voor het opstellen van gegevensmodellen, het opstellen van afleidingsregels en het vormgeven van procesmodellen.
- Het ondersteunt bij het toetsen of alle relevante wetsformuleringen in de analyse zijn betrokken.

d) de herkomst van een wetsformulering
(direct of indirect koppelen van wetsformulering aan een gegeven uit de werkelijke wereld in activiteit 3 en 6)

Waarom draagt de herkomst van een wetsformulering/begrip bij aan de betekenis ervan?

- Een wetsformulering krijgt pas echt betekenis in de werkelijke wereld als het gekoppeld kan worden aan een gegeven uit de werkelijke wereld.
 - Hetzij direct, bijvoorbeeld via het koppelen van de wetsformulering aan een concreet gegeven uit de werkelijke wereld zoals een basisregistratie gegeven.
 - Hetzij indirect door te koppelen met behulp van afleidingregels; afleidingsregels die als invoer gegevens uit de werkelijke wereld gebruiken en daarmee een resultaat afleiden dat overeenkomt met de wetsformulering.
- Dit (direct of indirect) koppelen van wetsformuleringen aan gegevens uit de werkelijke wereld is van essentieel belang voor de gegevensuitwisseling en het inrichten en gebruik van gegevensadministraties.

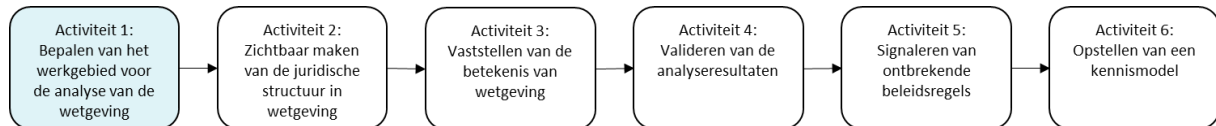
e) het beoogde gebruik van een wetsformulering
(in gegevensmodel, procesmodel en/of regelmodel in activiteit 6 vanwege de later op te stellen implementatiemodellen bij IV)

Waarom benoemen we het beoogde gebruik van de wetsformulering?

- Het integreert de eerder bij de onderdelen a) tot en met d) vastgestelde en vastgelegde betekenissen door de begrippen toonbaar en representeerbaar te maken in modellen (gegevensmodel, regelmodel, procesmodel; samen kennismodel genoemd).

- Het benoemen van het beoogde gebruik en het traceerbaar vastleggen van begrippen in gegevensmodellen, regelmodellen, procesmodellen, formaliseert en structureert de betekenissen van wetsformuleringen. Zo worden deze bruikbaar voor een traceerbaar en uitlegbaar implementatietraject van wetgeving

3.3 Activiteit 1 Bepalen van het werkgebied voor de analyse van wetgeving



3.3.1 Algemeen

Bij het bepalen van het werkgebied van de Wetsanalyse stellen we zo precies mogelijk vast welke stukken wetgeving en uitvoeringsbeleid van belang zijn voor de uit te voeren taak en de daarvoor benodigde IT-voorzieningen. Soms kan bij een volgende activiteit in de Wetsanalyse blijken dat nog andere wetgeving of uitvoeringsbeleid relevant is. In dat geval zetten we een stapje terug en vullen we het werkgebied aan.

De documenten die bij Wetsanalyse worden betrokken, variëren naar gelang het doel van de analyse. Als het doel is om een bepaalde IT-voorziening te vervangen of vernieuwen, staan de uit te voeren taken al vast; deze worden immers al uitgevoerd met het bestaande systeem. Dan zijn de te vervangen software en applicatiedocumentatie het vertrekpunt voor het bepalen van het werkgebied. Aan de hand daarvan worden de relevante wet- en regelgeving en het uitvoeringsbeleid in kaart gebracht en geanalyseerd.

Als sprake is van nieuwe wetgeving (een geheel nieuwe regeling of een wijziging van een bestaande regeling), zijn de daarin opgenomen taken die uitgevoerd moeten worden het uitgangspunt en start de Wetsanalyse op basis van de conceptregeling. Dat kan een geheel nieuwe regeling zijn, of een wijziging van een bestaande wet, algemene maatregel van bestuur (AMvB) of ministeriële regeling (MR) waarin nieuwe taken zijn opgenomen.

Het doel van het bepalen van het werkgebied is:

- het hebben van een overzicht van alle relevante onderdelen van wet- en regelgeving en beleidsregels die in de analyse betrokken moeten worden voor het beantwoorden van de hoofdvraag/hoofdopdracht en de deelvragen;
- het detecteren van verschillen tussen wetgeving en de uitvoeringspraktijk;
- het kunnen inschatten van de benodigde analyse-inspanning en de kosten;
- het effectief kunnen inzetten van ondersteunende tooling.

3.3.2 Deelactiviteiten

Activiteit 1, *Bepalen van het werkgebied voor de analyse van wetgeving*, bestaat uit 7 verschillende deelactiviteiten, die we hier benoemen.

- a. Formuleren van de hoofdvraag/hoofdtaak waarop Wetsanalyse antwoord moet geven;
- b. Beschrijven van minimaal één gangbaar praktijkvoorbeeld voor die hoofdvraag/hoofdtaak;

- c. Opstellen van één of meer juridische scenario's naar aanleiding van de praktijkvoorbeelden;
- d. Formuleren van deelvragen;
- e. Verbinden van de deelvragen met de gebeurtenissen uit één of meer juridische scenario's;
- f. Verzamelen van de relevante wet- en regelgeving en beleidsregels (juridische bronnen);
- g. Verbinden van de deelvragen en gebeurtenissen met de verzamelde juridische bronnen.

De deelactiviteiten b en c enerzijds en deelactiviteit d anderzijds wisselen nog wel eens van volgorde in de praktijk. Als de aanleiding voor de Wetsanalyse (mede)betrekking heeft op nieuwe of te wijzigen uitvoeringsprocessen, is het vaak handig om eerst één of meerdere gangbare praktijkvoorbeelden van de meest voorkomende uitvoeringsprocessen die geraakt worden, te beschrijven en die vervolgens te visualiseren in één of meer juridische scenario's. Daarna volgen de deelvragen die aspecten eruit kunnen lichten of aan kunnen vullen. Als echter vrij helder is bij aanvang van de Wetsanalyse welke deelvragen beantwoord dienen te worden, bijvoorbeeld omdat uitvoeringstoetsen hebben plaatsgevonden op nieuwe of gewijzigde wetgeving, dan zien we in de praktijk vaak dat eerst die deelvragen worden opgesteld en uitgewerkt.⁵ Hierna volgen pas één of meerdere praktijkvoorbeelden en de juridische scenario's.

Hieronder volgt per deelactiviteit de uitleg en het doel ervan.

a. Formuleren van de hoofdvraag/hoofdtak waarop Wetsanalyse antwoord moet geven

Een Wetsanalyse wordt niet zonder meer toegepast op een gehele wet of een wetsdomein. Er is altijd een hoofdvraag of hoofdpdracht waarop de Wetsanalyse antwoord moet geven. Deze hoofdvraag of hoofdpdracht bepaalt het doel van de Wetsanalyse en de afbakening van het werkgebied.

b. Beschrijven van minimaal één gangbaar praktijkvoorbeeld voor die hoofdvraag/hoofdtak

De praktijkvoorbeelden en daarop te baseren juridische scenario's (deelactiviteit 1c) zorgen voor focus op wat voor de uitvoeringspraktijk nodig is. Daarmee kunnen praktijksituaties voor- of nagespeeld worden (een simulatie van de werkelijkheid). Dat is essentieel voor de beoordeling van de juistheid en volledigheid van de analyseresultaten, en of wetgeving onverhoopt geen ongewenste effecten heeft (een rechtvaardigheidstoets).

Het hanteren van praktijkvoorbeelden ondersteunt daarmee het kunnen afbakenen van hoofd- en deelvragen en het gericht kunnen verzamelen van juridische bronnen.

Een praktijkvoorbeeld beschrijft hoe een burger of bedrijf een bepaald proces doorloopt, doorleeft en ervaart. Geadviseerd wordt om minimaal één praktijkvoorbeeld te beschrijven. Dat is het meest gangbare praktijkvoorbeeld. Afhankelijk van de hoofdvraag of hoofdpdracht kan er gevarieerd worden met één of meer praktijkvoorbeelden. Daarbij geldt als uitgangspunt: van meest voorkomende naar minder voorkomende praktijksituaties te gaan.

Het voordeel van meerdere praktijkvoorbeelden is dat het werkgebied steeds scherper afgebakend kan worden en dat de vragen die ontstaan beantwoord dienen te worden met de resultaten van de Wetsanalyse.

⁵ Een uitvoeringstoets geeft een inschatting van de impact van nieuwe wet- en regelgeving op de Belastingdienst.

c. Opstellen van één of meer juridische scenario's naar aanleiding van de praktijkvoorbeelden

Praktijkvoorbeelden met vrije structuur worden omgevormd tot juridische scenario's met een vaste structuur. Een juridisch scenario gaat over precies één te doorlopen pad van één burger of bedrijf. Bij voorkeur starten we met het scenario waarin in het meest recht toe recht aan praktijkvoorbeeld beschreven wordt, dit wordt het "happy scenario" genoemd.

In het juridische scenario zetten we de relevante juridische gebeurtenissen in chronologische volgorde. De juridische scenario's helpen bij het aanscherpen en verduidelijken van het werkgebied, bij het bepalen van de volgorde in de analyse en bij het planmatig uitvoeren van de voorbereidende analysewerkzaamheden.

De juridische scenario's spelen een belangrijke rol in het essentiële omslagpunt van activiteit 1 naar activiteit 2. Bij activiteit 2 start de feitelijke analyse van de relevante wetsformuleringen in één of meerdere iteraties.

Met welke wetsformulering kan dan het beste gestart worden? De in activiteit 1 opgestelde juridische scenario's met daarin een weergave van alle juridisch relevante gebeurtenissen, helpen deze vraag te beantwoorden. Doorgaans is handig om als vertrekpunt te nemen het in activiteit 1 opgestelde meest gangbare 'happy scenario', dat wil zeggen het juridische scenario van de meest gangbare praktijksituatie. Binnen dat 'happy scenario' starten we dan met de eerste gebeurtenis.

Daarnaast kijken we meteen ook naar de relevante wetsformuleringen die op het gehele scenario betrekking hebben en de basis vormen voor het in activiteit 3 op te bouwen begrippenkader. Anders gezegd, dit zijn de wetsformuleringen die, als zij van nadere betekenis zijn voorzien in de activiteiten 3 en 4, de basis of sokkel vormen voor het gegevensmodel. Dat zijn wetsformuleringen zoals de belanghebbende, de belastingplichtige, de erkende referent, de aanvraag, de aangifte, de ondernemer etc. Vervolgens starten we de analyse op de juridische bronnen en deelvragen die bij de betreffende gebeurtenis uit het juridische scenario en de basis-wetsformuleringen horen.

d. Formuleren van deelvragen

Om te bepalen of de hoofdvraag/hoofdopdracht volledig is wordt de hoofdvraag/hoofdopdracht geconcretiseerd met deelvragen. Deze deelvragen helpen bij het aanscherpen en verduidelijken van het werkgebied, bij het bepalen van de volgorde in de analyse en bij het planmatig uitvoeren van de voorbereidende analysewerkzaamheden.

Vanuit de praktijkvoorbeelden en juridische scenario's komen vaak al meteen nadere vragen naar voren waarop de Wetsanalyse antwoorden moet geven. Deze nadere vragen kunnen we als deelvragen noteren bij het bepalen van het werkgebied.

We onderscheiden twee soorten deelvragen:

- Deelvragen die *direct* bijdragen aan het antwoord op de hoofdvraag, zoals vragen over de (soorten) voorwaarden die gelden voor een bepaald wettelijk recht of wettelijke plicht
- Deelvragen die *indirect* bijdragen aan het antwoord op de hoofdvraag en vooral betrekking hebben op het relevante juridische begrippenkader eromheen

De deelvragen worden gecategoriseerd naar bijvoorbeeld het onderwerp van de vraag. Dat helpt bij het clusteren van de deelvragen en het bepalen van de volgorde in de verdere analyse. Het helpt ook bij het vervolgens verdelen en prioriteren van de voorbereidende analyse werkzaamheden.

e. Verbinden van de deelvragen met de gebeurtenissen uit één of meer juridische scenario's

In deze deelactiviteit wordt gecontroleerd of de deelvragen (voor dat moment) volledig zijn. Per gecategoriseerde deelvraag wordt aangegeven welke gebeurtenissen uit de juridische scenario's bijdragen aan het antwoord.

Ook wordt gecontroleerd of aan elke deelvraag een gebeurtenis uit een juridisch scenario gekoppeld is. Is dat niet zo dan kan het zijn dat de deelvraag bij nader inzien toch niet binnen het werkgebied van de Wetsanalyse valt. Of dat juist een extra juridisch scenario nodig is om de deelvraag beantwoord te krijgen.

Daarnaast vindt andersom de controle plaats of er nog gebeurtenissen in de juridische scenario's staan die niet te relateren zijn aan een deelvraag. Mogelijk moeten in dat geval één of meer aanvullende deelvragen toegevoegd worden, zodat elke gebeurtenis minimaal één of meer deelvragen kent. Het kan ook zijn dat juist één of meer gebeurtenissen alsnog buiten het werkgebied van de Wetsanalyse komen te vallen.

Het koppelen van de juridische scenario's aan de deelvragen en andersom, heeft twee belangrijke voordelen:

- Het zorgt ervoor dat bij de analyse van de primaire juridische bronnen en interpretatiebronnen niet alleen gekeken wordt vanuit een 'theoretische' vraagstelling (hoofdvraag/deelvragen) maar ook vanuit een bijbehorende gebeurtenis uit de praktijk. Dat brengt focus in de analyse en combineert de theorie (de juridische documenten) met de praktijk (de uitvoering).
- De controle op de koppeling tussen deelvraag en gebeurtenis (een deelvraag heeft minimaal één gebeurtenis en andersom) zorgt voor een scherpe en consistentie-afbakening van het werkgebied.

Het resultaat van deze deelactiviteit vormt vervolgens de basis om te bepalen welke primaire juridische bronnen geanalyseerd moeten worden voor het kunnen beantwoorden van hoofdvraag en deelvragen van de Wetsanalyse.

f. Verzamelen van de relevante wet- en regelgeving en beleidsregels (juridische bronnen)

Als de hoofdvraag/hoofdopdracht en deelvragen bekend zijn in combinatie met de gebeurtenissen uit de juridische scenario's, kunnen aan de hand daarvan de primaire juridische bronnen worden benoemd. Onder de primaire juridische bronnen wordt verstaan alle relevante wet- en regelgeving en het in de Staatscourant gepubliceerde uitvoeringsbeleid.

De formulering 'primaire juridische bron' beoogt tot uitdrukking te brengen dat het hier gaat om juridische bronnen die als een rechtstreekse rechtmatige bron kunnen dienen voor de uitvoeringspraktijk. Bij de Wetsanalyse worden bijvoorbeeld de parlementaire geschiedenis van wetgeving of de jurisprudentie niet als een primaire juridische bron beschouwd. Pas als de relevante passages hieruit of een nadere uitleg ervan in uitvoeringsbeleid wordt opgenomen, vormt dat uitvoeringsbeleid de primaire juridische bron voor de Wetsanalyse. Voor een toelichting op deze keuze verwijzen we naar paragraaf 3.7 van deze Handleiding.

Mogelijk komen bij het benoemen van de primaire juridische bronnen aan de hand van de deelvragen en de gebeurtenissen uit de juridische scenario's, nog aanvullende primaire juridische bronnen in beeld. Bijvoorbeeld omdat al een inschatting kan worden gemaakt van bepaalde concrete gegevens uit de werkelijkheid die nodig zijn voor het kunnen uitvoeren van de in de Wetsanalyse centraal staande wetgeving. Als deze concrete gegevens in andere wetgeving benoemd staan, denk bijvoorbeeld aan de wet-

en regelgeving inzake Basisregistratie Adressen en Gebouwen, dan kan deze wetgeving aan het te analyseren werkgebied worden toegevoegd.

Wet- en regelgeving benoemt echter niet altijd expliciet welke gegevens uit de werkelijke wereld nodig zijn om bepaalde rechten of plichten te kunnen vaststellen. De uitvoeringspraktijk maakt dan meestal zelf de keuzes over welke gegevens uit de werkelijke wereld bruikbaar en passend zijn en waar deze gegevens vandaan gehaald kunnen worden (uit basisregistraties, uit andersoortige registraties of bijvoorbeeld rechtstreeks uit te vragen bij burgers en bedrijven).

Als de uitvoeringspraktijk zelf dit soort keuzes over gegevens maakt, worden deze idealiter vastgelegd in uitvoeringsbeleid, of specifieker gezegd, in gegevensbeleid. Zodat het uiteindelijke resultaat van een keuzes over gegevens (zoals een specifiek ontworpen aanvraagformulier) verantwoord kan worden met, en traceerbaar gekoppeld kan worden aan dat gegevensbeleid. Bij voorkeur wordt dit gegevensbeleid gepubliceerd in beleidsregels (primaire juridische bron). Op die manier kan iedereen daar kennis van nemen en kan de rechtmatigheid van de gegevenskeuzes via de bovenliggende beleidsregels verantwoord en getoetst worden.

Naast de primaire juridische bronnen zoals wet- en regelgeving en beleidsregels en de bijbehorende interpretatiebronnen zoals de parlementaire geschiedenis, betreft de Wetsanalyse nog andere bronnen in de analyse. Daarbij gaat het om documentatie uit de bestaande uitvoeringspraktijk, zoals intern gebleven beleidsdocumenten, werkinstructies, brochures, hulpprogramma's op de website, aanvraagformulieren met bijbehorende gegevensspecificaties, procesontwerpen, applicatieontwerpen, kennis in hoofden van mensen en soms zelfs de bestaande software.

Zo wordt de analyse van een primaire juridische bron altijd aangevuld met een analyse van de bestaande uitvoeringspraktijk. Daardoor komen verschillen tussen theorie (wetgeving) en praktijk (wat doet de uitvoering) aan het licht. Deze verschillen zullen vervolgens gelijkgetrokken moeten worden uit een oogpunt van gelijke behandeling en rechtmatig handelen. Als de praktijksituatie als een nadere invulling of uitleg van specifiek aan te wijzen wet- en regelgeving kan worden beschouwd, dan ligt het voor de hand om de uitvoeringspraktijk vast te leggen in een beleidsregel (primaire juridische bron). Als de praktijksituatie niet als een nadere invulling of uitleg beschouwd kan worden, zal doorgaans aanpassing van de wet- en regelgeving zelf nodig zijn. Een derde optie is het beëindigen van de van de wet afwijkende praktijksituatie, bijvoorbeeld omdat deze als ongewenst en/of niet bedoeld wordt ervaren.

Wetsanalyse kijkt dus niet alleen naar de primaire juridische bronnen die in activiteit 1 verzameld worden, maar ook naar interpretatiebronnen (bij activiteit 2 en 3 waar de betekenis van wetsformuleringen geduid worden) en naar bronnen in de uitvoeringspraktijk.

Bij het opsommen van de relevante primaire juridische bronnen in activiteit 1 (bepalen van het werkgebied) wordt bij voorkeur daarbij ook de reikwijdte en diepgang aangegeven. Zo kan bijvoorbeeld expliciet worden aangegeven of volstaan kan worden met een analyse van bepaalde kernformuleringen in de betreffende juridische bron en geen integrale analyse van alle wettekst nodig is.

g. Verbinden van de deelvragen en gebeurtenissen met de verzamelde juridische bronnen

De resultaten van alle deelactiviteiten van activiteit 1 leggen we vast in een tabel. We hebben daarmee een goed overzicht van wat er allemaal binnen het werkgebied van de Wetsanalyse gaat vallen.

3.3.3 Omslagpunt van activiteit 1 naar activiteit 2

Zoals eerder aangegeven, maar vanwege het belang ervan hier opnieuw in de tekst opgenomen, vormt de overgang van activiteit 1 naar 2 een essentieel omslagpunt in de Wetsanalyse. Bij activiteit 2 start de feitelijke analyse van de relevante wetsformuleringen in één of meerdere iteraties.

Met welke wetsformulering kan dan het beste gestart worden? De in activiteit 1 opgestelde juridische scenario's met daarin een weergave van alle juridisch relevante gebeurtenissen, helpen om deze vraag te beantwoorden.

Doorgaans is handig om als vertrekpunt te nemen het in activiteit 1 opgestelde, meest gangbare 'happy scenario', dat wil zeggen het juridische scenario van de meest gangbare praktijksituatie. Binnen dat 'happy scenario' starten we dan met de eerste gebeurtenis.

Daarnaast kijken we meteen ook naar de relevante wetsformuleringen die op het gehele scenario betrekking hebben en de basis vormen voor het in activiteit 3 op te bouwen begrippenkader. Anders gezegd, dit zijn de wetsformuleringen die, als zij van nadere betekenis zijn voorzien in de activiteiten 3 en 4, de basis of sokkel vormen voor het gegevensmodel. Dat zijn wetsformuleringen zoals de belanghebbende, de belastingplichtige, de erkende referent, de aanvraag, de aangifte, de ondernemer, etc.

Vervolgens starten we de analyse op de juridische bronnen en deelvragen die bij de betreffende gebeurtenis uit het juridische scenario en de basis-wetsformuleringen horen.

3.3.4 Praktijkvoorbeeld: Wetsanalyse voor de Zorgtoeslag

Activiteit 1: Bepalen van het werkgebied voor de analyse van de wetgeving

Deelactiviteit 1a: Formuleren van de hoofdvraag/hoofdtask waarop Wetsanalyse antwoord moet geven

Bij het formuleren van de hoofdvraag zie je vaak dat de manier van formuleren meer een opdracht is dan een vraag.

De hoofdupdracht heeft ook vaak een standaard opbouw: Analyseer [...] op een zodanige wijze dat de resultaten bruikbaar zijn voor [...]. En voor het opstellen van een toelichting op de toegepaste wetgeving.

De opdracht m.b.t. de zorgtoeslag waarvoor Wetsanalyse gehanteerd wordt, is als volgt geformuleerd:

Hoofdupdracht

Analyseer wie recht heeft op zorgtoeslag en hoe de hoogte van de zorgtoeslag berekend wordt, op zodanige wijze dat de resultaten bruikbaar zijn voor het maken van een webservice voor het verwerken van een aanvraag voor zorgtoeslag, waarbij recht en hoogte worden bepaald, en voor het opstellen van een toelichting op de toegepaste wetgeving.

Deelactiviteit 1d: Formuleren van deelvragen

Bij de deelvragen kijken we naar de indirecte deelvragen die bij het beantwoorden van de hoofdupdracht vooral betrekking hebben op het relevante begrippen kader eromheen; de begrippen waarvoor deelvragen zijn geformuleerd worden nader geanalyseerd; het begrip behoeft verfijning omdat er mogelijk sprake is van specialisaties die essentieel zijn voor het werkgebied.

En naar deelvragen die direct bijdragen aan het antwoord op de hoofdvraag, zoals vragen over de (soorten) voorwaarden die gelden.

De indirecte **deelvragen** voor de zorgtoeslag:

1. wat zijn de kernformuleringen voor het bepalen van recht en hoogte van de zorgtoeslag (zoals verzekerde, zorgverzekering, zorgtoeslag, berekeningsjaar, standaardpremie, drempelinkomen)?

De directe **deelvragen** voor de zorgtoeslag:

2. welke personen kunnen recht hebben op zorgtoeslag?
3. welke voorwaarden gelden voor het recht kunnen hebben op zorgtoeslag?
4. hoe wordt de hoogte van de zorgtoeslag berekend?
5. wie beslist over het recht en de hoogte van zorgtoeslag?

Daarna gaan we een categorie aan de deelvragen toekennen die helpt bij het bepalen van de *volgorde* in de analyse en bij het verdelen en prioriteren van de voorbereidende analyse werkzaamheden.

Deelvragen	Categorie
1. wat zijn de kernformuleringen voor het bepalen van recht en hoogte van de zorgtoeslag (zoals verzekerde, zorgverzekering, zorgtoeslag, berekeningsjaar, standaardpremie, drempelinkomen)	Begrippen Recht en Hoogte ZT
2. welke personen kunnen recht hebben op zorgtoeslag	Rechtssubject Recht op ZT
3. welke voorwaarden gelden voor het recht kunnen hebben op zorgtoeslag	Voorwaarden Recht op ZT
4. hoe wordt de hoogte van de zorgtoeslag berekend	Berekening Hoogte ZT
5. wie beslist over het recht en de hoogte van zorgtoeslag	Wie beslist Recht en Hoogte ZT

De categorie is vrij te bepalen, de indirecte vragen en de directe vragen zijn naar aanleiding van de categorie te onderkennen.

Deelactiviteit 1b: Beschrijven van minimaal één gangbaar praktijkvoorbeeld voor de hoofdvraag/hoofdtaak en bij voorkeur ook één of meer variaties op dat praktijkvoorbeeld

Aan de hand van een praktijkvoorbeeld kijken we of de deelvragen volledig zijn of dat er nog vragen ontbreken in het werkgebied voor de Wetsanalyse.

Voor het praktijkvoorbeeld nemen we een recht toe recht aan voorbeeld uit de uitvoeringspraktijk:

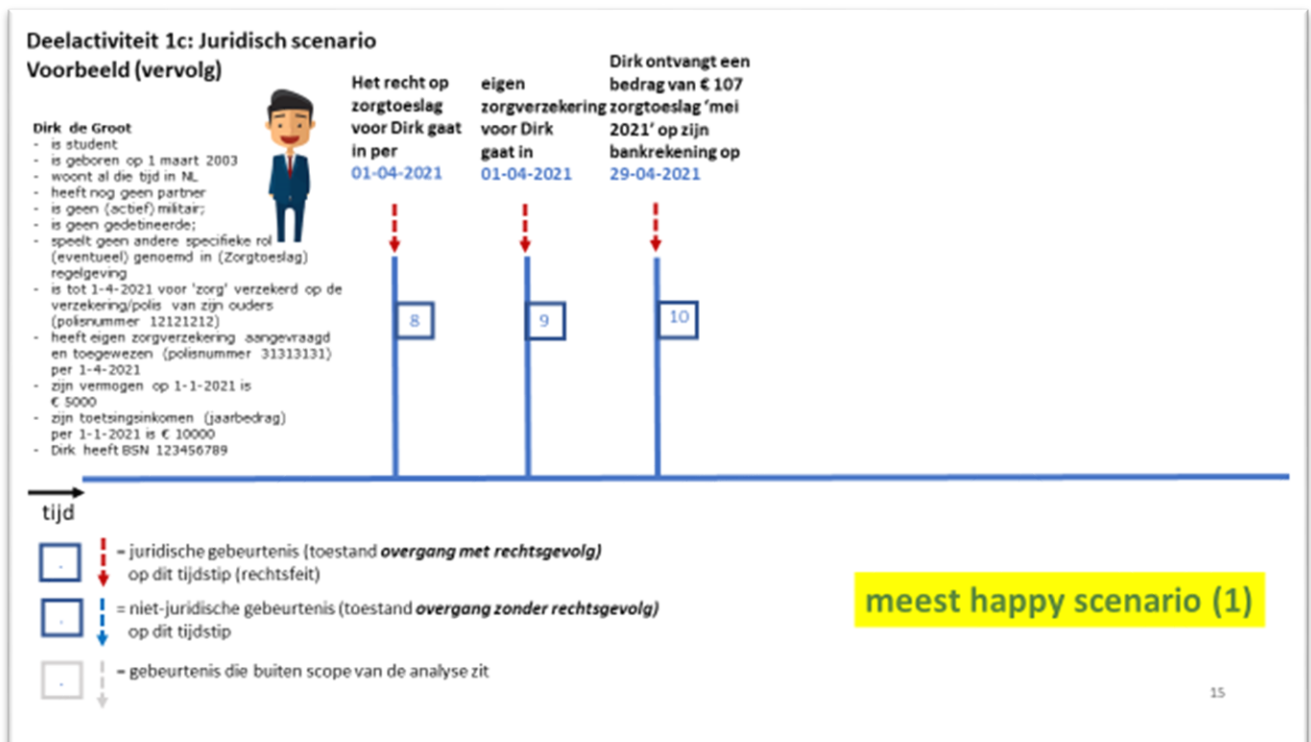
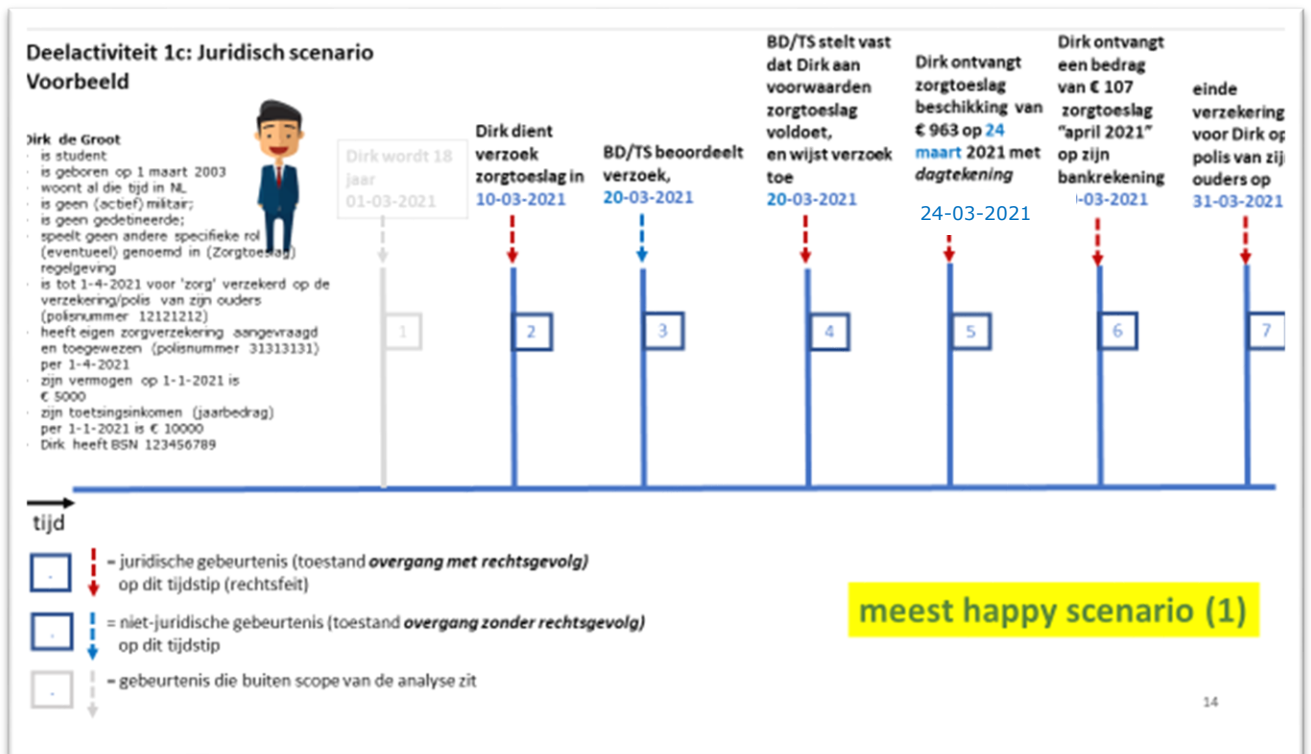
Free format praktijkvoorbeeld:

- student Dirk de Groot
- geboren op 1 maart 2003
- woont sinds zijn geboorte in Nederland
- heeft nog geen partner en woont alleen (geen partner)
- sluit een eigen zorgverzekering af per 1 april 2021
- is geen militair of gedetineerde en heeft ook geen andere specifieke hoedanigheid
- is tot 1-4-2021 voor 'zorg' verzekerd op de verzekering/polis van zijn ouders (polisnummer 12121212)
- heeft eigen zorgverzekering aangevraagd en toegewezen (polisnummer 31313131) per 1-4-2021
- zijn vermogen op 1-1-2021 is € 5000
- zijn toetsingsinkomen (jaarbedrag) per 1-1-2021 is € 10000
- Dirk heeft BSN 123456789

Voor de zorgtoeslagcasus hebben we besloten om geen variaties op dit praktijkvoorbeeld uit te werken. We beperken ons tot Dirk.

Deelactiviteit 1c: Opstellen van één of meer juridische scenario's naar aanleiding van de praktijkvoorbeelden

Het praktijkvoorbeeld gaan we in een standaard structuur zetten en het resultaat is de globale opzet van een juridisch scenario:



Deelactiviteit 1e: Verbinden van de deelvragen met de gebeurtenissen uit één of meer juridische scenario's

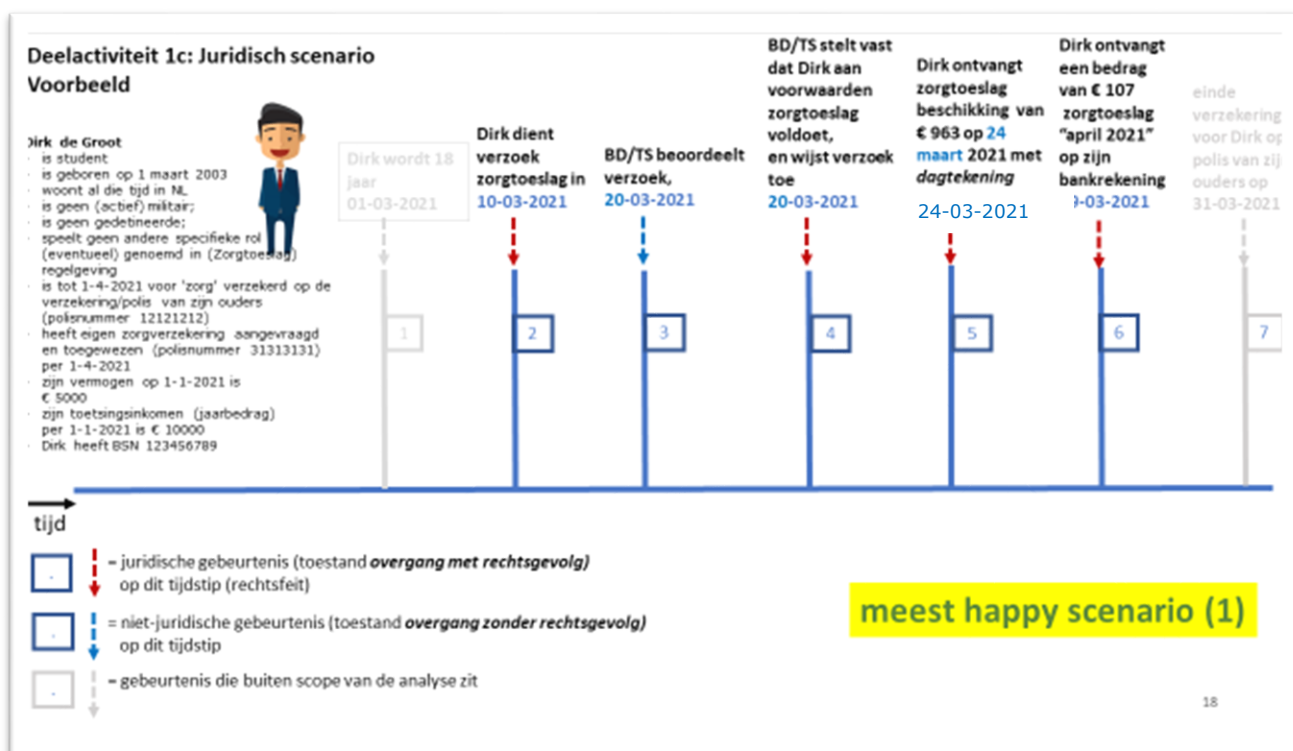
We gaan het scenario uit deelactiviteit 1c gebruiken om te kijken of we alle deelvragen beantwoord kunnen krijgen. Hiervoor zetten we per deelvraag neer welke gebeurtenis uit het scenario hierop betrekking heeft:

Deelvragen	Categorie	Scenario 1 ?
1. wat zijn de kernformuleringen voor het bepalen van recht en hoogte van de zorgtoeslag (zoals verzekerde, zorgverzekering, zorgtoeslag, berekeningsjaar, standaardpremie, drempelinkomen)	Begrippen Recht en Hoogte ZT	2, 3, 4, 5, 6, 8
2. welke personen kunnen recht hebben op zorgtoeslag	Rechtssubject Recht op ZT	2, 3
3. welke voorwaarden gelden voor het recht kunnen hebben op zorgtoeslag	Voorwaarden Recht op ZT	4
4. hoe wordt de hoogte van de zorgtoeslag berekend	Berekening Hoogte ZT	5, 6
5. wie beslist over het recht en de hoogte van zorgtoeslag	Wie beslist Recht en Hoogte ZT	3, 4, 5, 6

? De gebeurtenissen uit het scenario die van belang zijn per deelvraag opnemen in de kolom geschieden door een komma. Bijvoorbeeld 1, 3

We zien dat gebeurtenis 7, 9 en 10 geen betrekking hebben op de deelvragen. We stellen ons nu de vraag of de deelvragen aangevuld dienen te worden of dat de gebeurtenissen buiten de scope geplaatst worden. We komen tot de conclusie dat het laatste het geval is.

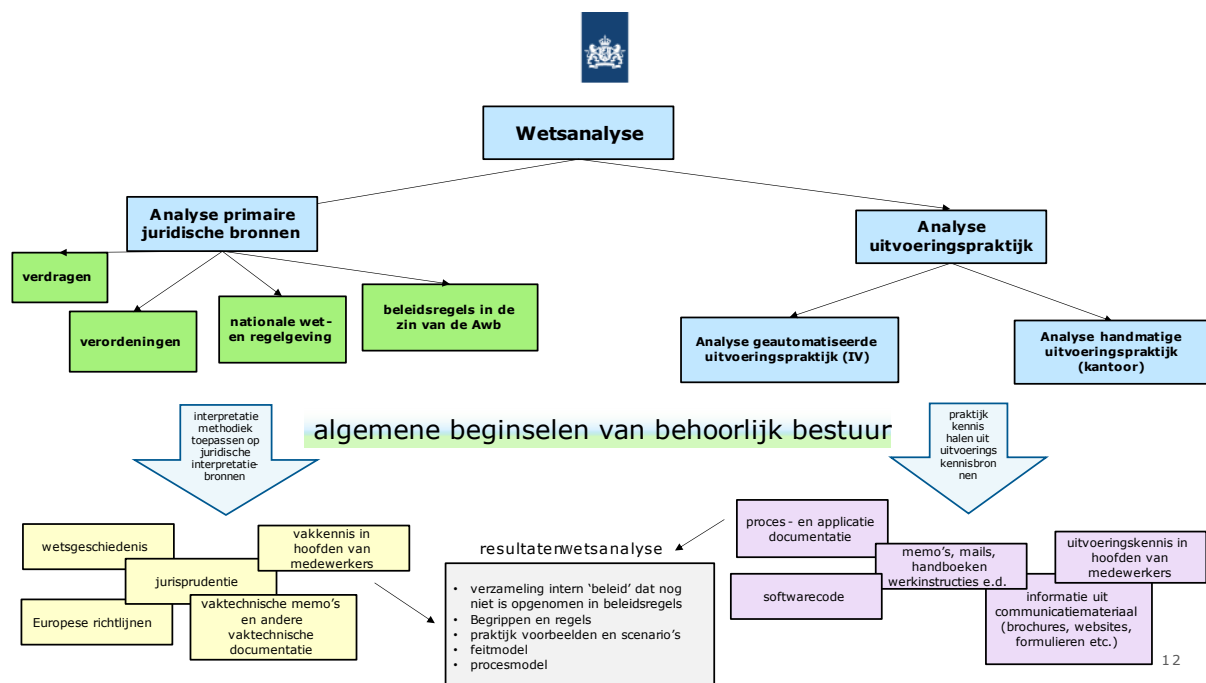
Het scenario wordt hierop aangepast:





Activiteit 1f: Verzamelen van de relevante wet- en regelgeving en beleidsregels (juridische bronnen)

Bij de Wetsanalyse trajecten binnen overheidsorganisaties onderkennen we in het algemeen de volgende soorten bronnen:



De juridische bronnen, waarvoor we in activiteit 2 de structuur zichtbaar willen maken omdat deze van belang zijn voor het beantwoorden van de deelvragen, betreffen voor

onze zorgtoeslag casus de groen blokjes "wet- en regelgeving" en "beleidsregels in de zin van de Awb".

Binnen de wet- en regelgeving onderkennen we ook nog een rangorde:

The diagram on the left shows a hierarchy of laws and regulations in the Netherlands, with arrows pointing upwards from bottom to top:

- Internationale verdragen/verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties
- Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden
- Grondwet
- Wet in formele zin
- Algemene maatregel van bestuur
- Ministeriële regeling
- (intern of extern gepubliceerde) Beleidsregels

The screenshot on the right shows the Overheid.nl search interface. The search results for "Wet- en regelgeving" are displayed, showing various filters and search options. The search results include:

- Alle soorten regelingen of:
 - Verdragen
 - Wetten
 - AMvB's en andere Koninklijke besluiten
 - Ministeriële regelingen
 - Beleidsregels rijksdienst
 - Circulaires rijksdienst
 - Regelingen zelfstandige bestuursorganen (ZBO's)
 - Regelingen publieke organisatie voor beroep en bedrijf
 - Reglementen van de Staten-Generaal
- Ook zoeken in regelingen Bonaire, Sint Eustatius en Saba
- Alleen zoeken in regelingen Bonaire, Sint Eustatius en Saba
- Europese regelingen (EUR-Lex)
- Regelingen van provincies, gemeenten, BES, waterschappen en voormalige Nederlandse Antillen
- Powersearch

The search interface also includes filters for "Zoek op woord of zinsdeel" (In de titel, In de tekst, Artikelnummer) and "Zoek op datum" (Regeling geldig op).

Van boven naar beneden is de beschrijving steeds gedetailleerder.

Voor onze casus van de zorgtoeslag "Analyseer wie recht heeft op zorgtoeslag en hoe de hoogte van de zorgtoeslag berekend wordt, op zodanige wijze dat de resultaten bruikbaar zijn voor het maken van een webservice voor het verwerken van een aanvraag voor zorgtoeslag, waarbij recht en hoogte worden bepaald, en voor het opstellen van een toelichting op de toegepaste wetgeving." geven de volgende juridische bronnen betekenis aan de hoofdvraag en de bijbehorende deelvragen:

De "Wet op de zorgtoeslag" vormt de centrale wet binnen de casus zorgtoeslag. De zorgtoeslag is een inkomensafhankelijke regeling daarom vallen de wetten "Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen" en de "Wet inkomstenbelastingen 2001" ook binnen ons analysegebied. De wet op de zorgtoeslag maakt gebruik van de begrippen uit de zorgverzekeringswet, deze betrekken we ook in de analyse.

Voor de berekening van de zorgtoeslag zijn de percentages van het drempel- en toetsingsinkomen opgenomen in het koninklijke besluit "Besluit percentages drempel- en toetsingsinkomen zorgtoeslag".

Daarnaast zijn er nog twee ministeriële regelingen van belang omdat de aanvraag van een tegemoetkoming gekoppeld is aan het indienen van de aangifte inkomstenbelasting "Regeling vaststelling standaardpremie en bestuurlijke premies 2021" en "Regeling vaststelling standaardpremie en bestuurlijke premies 2022".

Voor de analyse is het ook van belang welke versie(s) van een document de basis zijn geweest. Komt er in de loop van de tijd een nieuwe versie dan moeten de wijzigingen van de nieuwe versie ten opzichte van de oude versie ook nog geanalyseerd worden.

Samenvattend hebben we de volgende juridische bronnen die van betekenis zijn bij het beantwoorden van de hoofdpdracht en de deelvragen in een tabel opgenomen:

Relevante juridische bronnen	Categorie	Link
Wet op de zorgtoeslag	Wet	https://wetten.overheid.nl/BWBR0018451/2022-01-01
Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen	Wet	https://wetten.overheid.nl/BWBR0018472/2022-01-01
Zorgverzekeringswet	Wet	https://wetten.overheid.nl/BWBR0018450/2022-01-01
Besluit percentages drempel- en toetsingsinkomen zorgtoeslag	Koninklijk besluit	https://wetten.overheid.nl/BWBR0030989/2022-01-01
Regeling vaststelling standaardpremie en bestuursrechtelijke premies 2021*	Ministeriële regeling	https://wetten.overheid.nl/BWBR0044400/2021-01-01
Regeling vaststelling standaardpremie en bestuursrechtelijke premies 2022	Ministeriële regeling	https://wetten.overheid.nl/BWBR0045944/2022-01-01

Nu gaan we kijken welke bronnen over de huidige uitvoeringspraktijk nog relevant kunnen zijn. Op de website over de zorgtoeslag vinden we veel informatie, het Handboek toeslagen kunnen we ter controle tijdens de analyse ook goed gebruiken. De werkinstructies en de gestelde vragen met antwoorden kunnen we ook nog raadplegen indien noodzakelijk.

Samenvattend hebben we de volgende uitvoeringskennisbronnen die van belang zijn in een tabel opgenomen:

Uitvoeringskennisbronnen	Link
Website informatie	https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/zorgtoeslag/zorgtoeslag
Handboeken	https://belastingnet.belastingdienst.nl/cms/html/boeken/HTS/index.html
Werkinstructies	
Vragen en antwoorden	

Inschatten van de benodigde diepgang van de juridische bronnen

Van de relevante primaire juridische bronnen willen we nu weten welke artikel, leden en/of paragrafen van belang zijn. Daarna kunnen we pas een betere inschatting maken van de omvang. Elke juridische bron lopen we globaal door om in te schatten wat er relevant lijkt en voor het beantwoorden van welke deelvraag.

De resultaten hebben we in een tabel opgenomen:

Wet op de zorgtoeslag	Mogelijk relevant	Deelvraag
Artikel 1. lid 1. <i>wetsformulering en definities</i> lid 2. <i>hoogte ZT afhankelijk van inkomen</i>	begrip verklarend	(1) (4)
Artikel 2. lid 1. <i>Aanspraak op zorgtoeslag</i> lid 2. <i>berekening normpremie</i> lid 3. <i>percentages voor verzekerde met of zonder partner</i> lid 4. <i>percentage aanspraak</i> lid 5. <i>aanspraak ZT partner voorwaarde</i> lid 6. <i>aanspraak ZT bepaald per maand</i> lid 7. <i>nadere regels bij regeling</i> lid 8. <i>voordracht</i>	verklarend verklarend verklarend verklarend verklarend niet niet	(2), (3), (4) (4) (4) (3), (4) (2), (3) (2), (3)
Artikel 2a. lid 1. <i>voorwaarde aanspraak</i> lid 2. <i>wijziging standaard drempel bedragen</i> lid 3. <i>bedragen vastgesteld bij AmvB</i> lid 4. <i>wanneer vervangen bedragen</i> lid 5. <i>ingang verhoging</i>	verklarend verklarend niet niet verklarend	(3) (3) (3)
Artikel 3. lid 1. <i>standaardpremie</i> lid 2. <i>vaststellen verhoudingsgetal</i>	verklarend verklarend	(4) (4)
Artikel 4. <i>Bepalingen standaardpremie</i>	verklarend	(4)
Artikel 5. lid 1. <i>B/T uitvoering zorgtoeslag</i> lid 2. <i>B/T betaalt uit</i> lid 3. <i>Zorgtoeslag ten laste van Rijk</i>	verklarend verklarend niet	(5) (5)
<i>cursief: zelf bepaalde beschrijving</i>	begrip: verklarend: niet:	hierin vinden we een definitie van een formulering in de wet hierin staan formuleringen die benodigd zijn voor de analyse dit tekstdeel valt niet in de scope van de hoofdvraag

Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen	Mogelijk relevant	Deelvraag
Artikel 2. Definities	begrip	(1)
Artikel 3. Partner	begrip	(1)
Artikel 7. Draagkracht lid 1. <i>bepaling draagkracht</i> lid 2. <i>draagkracht medebewoners</i> lid 3. <i>geen aanspraak op ZT</i> lid 4 t/m 7	verklarend niet verklarend niet	(2) (3)
Artikel 8. Toetsingsinkomen lid 1. <i>definitie toetsingsinkomen</i> lid 2. <i>aanvulling toetsingsinkomen</i> lid 3 t/m 6	begrip begrip niet	(1) (1)
Zorgverzekeringswet	Mogelijk relevant	Deelvraag
Artikel 1. Algemene bepalingen	begrip	(1)
Artikel 2. De verzekeringsplicht	verklarend	(2)
Artikel 24. Gedetineerden	verklarend	(2, 3)
<i>cursief: zelf bepaalde beschrijving</i>	begrip: verklarend: niet:	hierin vinden we een definitie van een formulering in de wet hierin staan formuleringen die benodigd zijn voor de analyse dit tekstdeel valt niet in de scope van de hoofdvraag

Besluit percentages drempel- en toetsingsinkomen zorgtoeslag	Mogelijk relevant	Deelvraag
Artikel 1. Percentages drempelinkomen en toetsingsinkomen	verklarend	(4)
Regeling vaststelling standaardpremie en bestuursrechtelijke premies 2021		
Artikel 1. Bedrag standaard premie	verklarend	(4)
Regeling vaststelling standaardpremie en bestuursrechtelijke premies 2022		
Artikel 1. Bedrag standaard premie	verklarend	(4)
<i>cursief</i> : zelf bepaalde beschrijving	begrip: verklarend: niet:	hierin vinden we een definitie van een formulering in de wet hierin staan formuleringen die benodigd zijn voor de analyse dit tekstdeel valt niet in de scope van de hoofdvraag

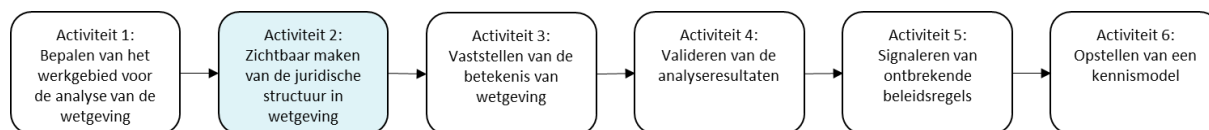
Activiteit 1g: Verbinden van de deelvragen en gebeurtenissen met de juridische bronnen

De resultaten van de deelactiviteiten van activiteit 1 leggen we vast in een tabel. We hebben nu een goed overzicht van wat er allemaal binnen de scope van de Wetsanalyse gaat vallen.

Deelvragen	Categorie	Scenario 1	juridische bronnen (uit deelactiviteit 1f)
1. wat zijn de kernformuleringen voor het bepalen van recht en hoogte van de zorgtoeslag (zoals verzekerde, zorgverzekering, zorgtoeslag, berekeningsjaar, standaardpremie, drempelinkomen)	Begrippen Recht en Hoogte ZT	2, 3, 4, 5, 6, 8	WZT art. 1 lid 1 AWIR art. 2 art. 3 art. 8 lid 1 en 2 ZVW art. 1
2. welke personen kunnen recht hebben op zorgtoeslag	Rechtssubject Recht op ZT	2, 3	WZT art. 2 lid 1, 5 en 6 AWIR art. 7 lid 1 ZVW art. 2
3. welke voorwaarden gelden voor het recht kunnen hebben op zorgtoeslag	Voorwaarden Recht op ZT	4	WZT art. 2. lid 1, 4, 5 en 6 art 2a lid 1, 2 en 5 AWIR art. 7 lid 3
4. hoe wordt de hoogte van de zorgtoeslag berekend	Berekening Hoogte ZT	5, 6	WZT art. 1 lid 2, art. 2 lid 1,2,3 en 4 art. 3 lid 1 en 2 art. 4 BPDT art. 1 SPBP21 art. 1 SPBP22 art. 1
5. wie beslist over het recht en de hoogte van zorgtoeslag (plichthebbende(n))	Wie beslist Recht en Hoogte ZT	3, 4, 5, 6	WZT art. 5 lid 1 en 2

De gebeurtenissen uit het scenario die van belang zijn per deelvraag opnemen in de kolom gescheiden door een komma.
Bijvoorbeeld 1, 3

3.4 Activiteit 2 Zichtbaar maken van de juridische structuur in wetgeving



3.4.1 Algemeen

Wetgeving is opgebouwd volgens een vaste juridische 'grammatica'. Elementen hiervan zijn bijvoorbeeld rechtssubject, rechtsobject, recht, plicht, rechtsfeit en voorwaarde. Deze juridische grammatica is vergelijkbaar met de normale Nederlandse grammatica die ook vaste elementen kent zoals onderwerp, persoonsvorm en lijdend voorwerp. Het ontleden van teksten en benoemen van onderdelen met behulp van de grammatica helpt om teksten te verduidelijken. Zo werkt dat ook met de juridische grammatica. We geven een voorbeeld.

Artikel 5 Grondwet

Ieder heeft het recht verzoeken schriftelijk bij het bevoegd gezag in te dienen.

Dit artikel regelt het zogenoemde recht van petitie. Tegenover een recht staat meestal een plicht. Rechten en plichten hebben betrekking op personen en entiteiten⁶ of op dingen. In de juridische grammatica duiden we personen en entiteiten aan als rechtssubjecten. Als we dat weten, kunnen we naar die rechtssubjecten op zoek gaan in artikel 5 en ze expliciet benoemen. In dit geval herkennen we de rechtssubjecten in de woorden 'Ieder' (persoon) en 'het bevoegd gezag' (entiteit). We kunnen nu ook de verhouding tussen die rechtssubjecten duiden: als een ieder het recht heeft een verzoekschrift in te dienen, dan heeft het bevoegd gezag de plicht om zo'n verzoekschrift in ontvangst te nemen. Daarmee hebben we ook de rechtsbetrekking geïdentificeerd (recht en plicht). De onderdelen van de juridische grammatica zoals rechtssubject, rechtsobject en rechtsbetrekking, noemen we klassen. Met behulp van die klassen kunnen we formuleringen in wetteksten classificeren, dus bepalen tot welke klasse in de juridische grammatica ze behoren. De klassen zijn samengebracht in een juridisch analyseschema dat in hoofdstuk 4 van het boek Wetsanalyse uitgebreid wordt toegelicht.

3.4.2 Deelactiviteiten

Activiteit 2 kent de volgende deelactiviteiten.

- Afbakenen van wetsformuleringen die bij elkaar horen, door middel van een markering.
- Gemarkeerde wetsformuleringen voorzien van een klasse uit het juridische analyseschema.
- Opstellen van een diagram dat de juridische structuur van gemarkeerde wetsformuleringen in onderlinge samenhang grafisch weergeeft voor een centrale klasse.

Hieronder volgt per deelactiviteit de uitleg en het doel ervan.

⁶ Met een entiteit doelen we op wat juridisch als een eenheid wordt beschouwd. Zie ook www.juridischwoordenboek.nl/zoek/entiteit

a. Afbakenen van wetsformuleringen die bij elkaar horen, door middel van een markering

Zoals we in paragraaf 3.2 hebben kunnen lezen markeren we wetsformulering in de wetstekst om er uiteindelijk de juiste betekenis aan te kunnen geven. We ontlede de wetsteksten als het waren.

Bij het markeren van de wetsformuleringen hanteren we een aantal uitgangspunten:

- een **lidwoord neem je mee** in de markering van een stukje brontekst. Dit maakt een volledigheidcheck mogelijk (is elk stukje tekst geclassificeerd)
- als in een stukje brontekst een verwijzing staat, dan **neem** je die **verwijzing** ook **mee** in de markering (het draagt namelijk bij aan de betekenis van het stukje brontekst en de klasse die je eraan wilt toekennen).
Bijvoorbeeld: het overeenkomstig het eerste, dan wel het tweede, lid berekende bedrag aan belasting.
- je **markeert precies** dat stukje **tekst** dat **maximaal de betekenis representeert** van het begrip die je uiteindelijk wilt maken. De klasse die van toepassing is, heeft daar invloed op.
Bijvoorbeeld:
 - bij het markeren van een stukje tekst dat een variabele weergeeft, dan neem je geen werkwoord en voorwaarden (wel het lidwoord) mee.
 - bij het markeren van een stukje tekst dat een afleidingsregel weergeeft, dan neem je wel werkwoorden en voorwaarden mee (inclusief lidwoord, verwijzing en punt).
- Voor de vraag welk woord of woorden je het beste kunt markeren, helpt het om meteen al met concrete voorbeelden te werken. Maak voorbeelden met de betekenis die je wilt duiden met de markering; dat maakt scherper wat je wel/niet in de markering meeneemt.
- Als je woorden markeert die een voorwaarde representeren, markeer dan bij voorkeur de **gehele zin** of **het zinsdeel** waarin de voorwaarden omschreven wordt.
- Doorgaans **start** je met het **markeren** van een stukje brontekst waar de klasse, die je wilt benoemen, gecreëerd of afgeleid wordt. Daarna kun je in andere stukjes brontekst dezelfde betekenis identificeren.

b. Gemarkeerde wetsformuleringen voorzien van een klasse uit het juridische analyseschema.

We hebben bij deelactiviteit a. gezien dat de klasse die je uiteindelijk wilt definiëren van invloed is op de tekst die je markeert. Daardoor kan het ook zo zijn dat markeringen deels op dezelfde wetsformuleringen betrekking hebben. Dit is afhankelijk van de klasse die je uiteindelijk wilt definiëren. Bij een voorwaarde bijvoorbeeld is er ook altijd sprake van variabelen.

c. Opstellen van een diagram dat de juridische structuur van gemarkeerde wetsformuleringen in onderlinge samenhang grafisch weergeeft voor een centrale klasse.

Diagrammen helpen bij:

1. het houden van overzicht (en regie) tijdens het markeren en classificeren van wetsformuleringen;
2. het bespreken van de gemarkeerde en geclassificeerde wetsformuleringen;
3. het verband leggen en - houden ('brugfunctie') tussen een juridisch scenario enerzijds en de gemarkeerde en geclassificeerde wetsformuleringen anderzijds;
4. het toepassen van het Juridische Analyse Schema.

Een centrale klasse is een klasse uit het juridische analyseschema die relaties heeft met andere klassen. Een centrale klasse is bijvoorbeeld een rechtsbetrekking. Een rechtsbetrekking heeft relatie met andere klassen zoals rechtssubjecten (rechthebbende en plichthebbende), een rechtsobject en voorwaarden. Andere centrale klassen zijn rechtsfeit, afleidingsregel en voorwaarde.

De centrale klassen rechtsbetrekking en rechtsfeit zijn doorgaans te vinden in de bij activiteit 1 opgestelde juridische scenario's. Alle centrale klassen zijn uiteraard te vinden in de bijbehorende juridische bronnen waarin de relevante wetsformuleringen gemarkeerd worden en van de juiste klasse worden voorzien.

Toelichting op het diagram

In diagrammen worden meerdere te markeren of gemarkeerde wetsformuleringen rond een centrale wetsformulering in samenhang, op basis van het JAS, weergegeven. Het diagram is een weergave binnen een bepaald domein, zoals de zorgtoeslag, van de samenhang tussen bepaalde klassen uit het JAS met betrekking tot een centrale wetsformulering, zoals rechtsbetrekking, rechtsfeit, afleidingsregel of voorwaarde.

Een diagram neemt als vertrekpunt een rechtsbetrekking die hoort bij een gebeurtenis, ook wel rechtsfeit genoemd, uit een juridisch scenario en de daarbij vermelde primaire juridische bronnen.

In een diagram wordt de relevante primaire juridische brontekst voorzien van markeringen, van de naam van de klasse en worden relaties gelegd tussen de gemarkeerde en geclassificeerde wetsformuleringen uit die primaire juridische bron. Dit kan alleen goed gebeuren als in het achterhoofd ook al de inhoudelijke betekenis van wetsformuleringen meegenomen wordt.

Een diagram verbindt dus activiteit 1 (juridische scenario) met activiteit 2 (markeren en classificeren van wetsformulering) en met de voorbereiding van activiteit 3 (inhoudelijke betekenis en relaties).

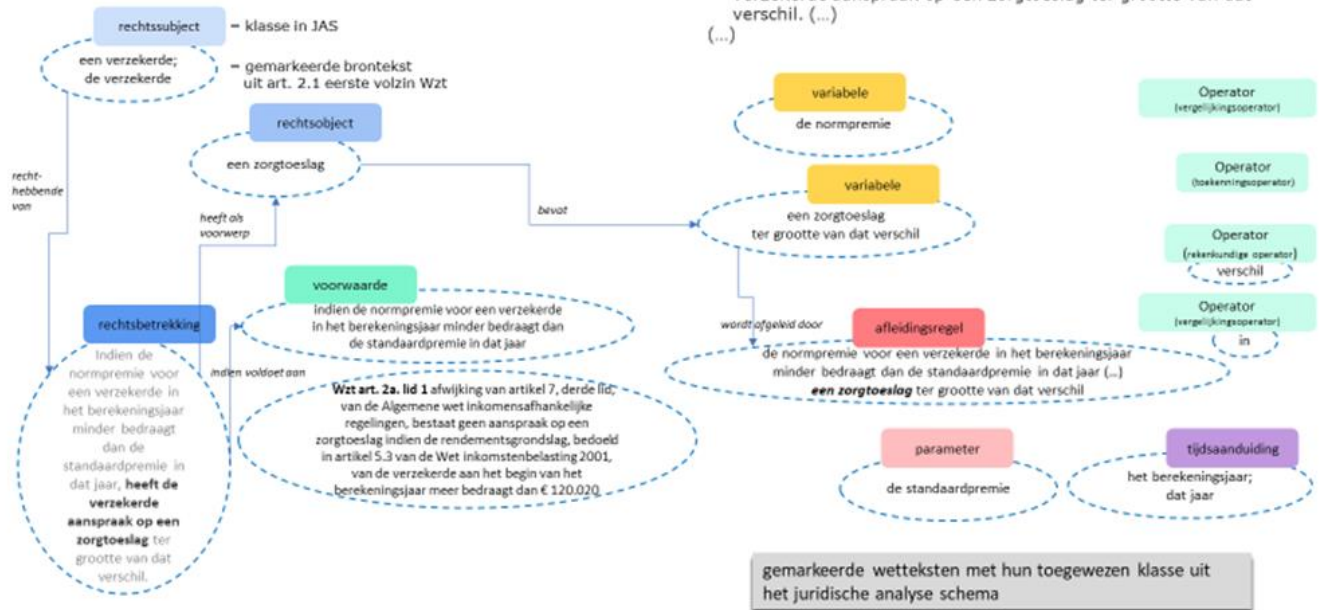
Een diagram ondersteunt en laat zien dat activiteit 1, 2 en 3 uit de Wetsanalyse meestal naast elkaar en min of meer gelijktijdig plaatsvinden.

Activiteit 2:
Zichtbaar maken
van de juridische
structuur in
wetgeving

met behulp van de klassen uit
het juridische analyse schema (JAS)
(zie hoofdstuk 4 in boek Wetsanalyse)

Artikel 2 lid 1 eerste volzin Wet op de zorgtoeslag (wzt)
(bepalen recht op – en berekening van zorgtoeslag)

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 het hierboven weergegeven diagram is de wetsformulering met de klasse rechtsbetrekking (links onderin het diagram) de centrale wetsformulering:

“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.”.

De relaties van die rechtsbetrekking met andere klassen van het JAS zijn in dit diagram weergegeven:

1. rechthebbende rechtssubject
2. voorwerp (rechtsobject) van de rechtsbetrekking
3. voorwaarden waaronder de rechtsbetrekking geldig is

De niet-centrale wetsformuleringen hebben zelf ook weer relaties (naast de relatie met de centrale wetsformulering) met andere wetsformuleringen. De relaties tussen de niet-centrale wetsformuleringen met andere wetsformuleringen en hun klasse uit het JAS kunnen ook worden weergegeven in hetzelfde diagram. Bijvoorbeeld de wetsformulering met de klasse rechtsobject “een zorgtoeslag” heeft een relatie met de wetsformulering met de klasse variabele “een zorgtoeslag ter grootte van dat verschil”. De relevante bronteksten worden rechtsboven in het diagram weergegeven.

De diagrammen kunnen beschouwd worden als een tussenresultaat tijdens de analyse. Zodra van alle geclassificeerde wetsformuleringen van een diagram een begrip is opgesteld (indien van toepassing bij die klasse), zou het diagram van de samenhang van de geclassificeerde wetsformuleringen vervangen kunnen worden door een gelijksoortig diagram met dezelfde samenhang, maar dan van de betreffende (bijbehorende) begrippen.

Van elk van die begrippen zijn de bijbehorende gemarkeerde en geclassificeerde wetsformuleringen herleidbaar (traceerbaar). Je zou zelfs kunnen stellen dat dit soort

diagrammen (uiteindelijk) gegenereerd kunnen worden na afloop van de analyse van die betreffende begrippen.

Iteraties vanaf activiteit 2 tot en met 6

Na het opstellen van een diagram met de uitwerking van een centrale klasse naar aanleiding van een gebeurtenis uit het 'happy scenario' volgt weer een essentieel moment in de Wetsanalyse:

Voor elke geclassificeerde wetsformulering uit het diagram worden de volgende activiteiten uitgevoerd:

- in activiteit 3 wordt de wetsformulering van betekenis voorzien meestal met behulp van een begrip en ook (indien aan de orde) met een of meer afleidingsregels die dat begrip afleiden ;
verder worden voorbeelden opgesteld en relaties en eigenschappen vastgelegd.
- in activiteit 4 vindt de validatie die plaats van de resultaten in activiteit 3
- in activiteit 5 worden eventuele interpretaties en nadere invullingen geduid (uitvoeringsbeleid)
- in activiteit 6 wordt het begrip en, indien van toepassing, de bijbehorende afleidingsregel(s) als onderdeel van het kennismodel opgenomen

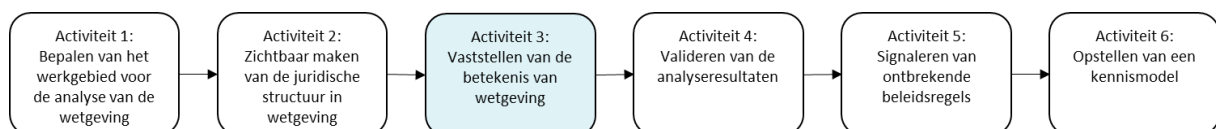
Deze activiteiten vinden plaats in iteraties en vaak ook nagenoeg tegelijkertijd ('in één adem door').

Als alle geclassificeerde wetsformuleringen van het diagram aldus gedaan zijn, wordt de volgende gebeurtenis uit het 'happy scenario' bij de kop gepakt en begint dit analysespel opnieuw. Totdat alle gebeurtenissen uit het 'happy scenario' en uit de andere juridische scenario's, allemaal geanalyseerd zijn.

Op deze manier kan gestructureerd en overzichtelijk de analyse gedaan worden, waarbij alleen die wetsformuleringen meedoen die deel uit maken van een diagram van een centrale klasse of daarmee samenhangen.

En wordt voorkomen dat in het 'wilde weg' allerlei wetsformuleringen door elkaar heen opgepakt worden. Het ondersteunt ook bij het markeren van de juiste combinatie van woorden in wetsformuleringen en voorkomt dat losse woorden gemarkeerd worden terwijl deze niet een relatie hebben met een centrale klasse, of de centrale klasse zelf vormen.

3.5 Activiteit 3 Vaststellen van de betekenis van wetgeving



3.5.1 Algemeen

Voor iedere formulering in de wet- en regelgeving en beleidsregels, die in activiteit 2 is geclassificeerd, worden begrippen gemaakt met begripsnamen, definities, kenmerken en de onderlinge relaties tussen de begrippen. Vervolgens worden concrete voorbeelden opgesteld om de betekenis van het begrip te toetsten en eventueel te verduidelijken en aan te scherpen.

De begrippen zorgen voor betekenis, duidelijkheid, traceerbaarheid en begrijpelijkheid.

3.5.2 Deelactiviteiten

Activiteit 3 kent de volgende deelactiviteiten.

- a. Maken van begrippen door de geclassificeerde wetsformuleringen te voorzien van een begripsnaam, begripsdefinitie, begripsvoorbeelden, kenmerken en relaties.
- b. Maken van afleidingsregels die de in de relevante wetgeving opgenomen regels zoals berekeningen, beslissingen, specialisaties en voorwaarden duiden en vastleggen.
- c. Aanvullen van de in activiteit 1 opgestelde juridische scenario's en uitbreiden van de scenario's.
- d. Relateren van de begrippen en regels aan de juridische bronnen.

a. Maken van begrippen door de geclassificeerde wetsformuleringen te voorzien van een begripsnaam, begripsdefinitie, begripsvoorbeelden, kenmerken en relaties.

Begrippen algemeen

Een formulering in wetgeving representeert een bepaalde betekenis. In hoofdstuk 2 van het boek Wetsanalyse is toegelicht dat wetsformuleringen soms voor meerdere uitleg vatbaar kunnen zijn of bewust zodanig open opgeschreven zijn dat ruimte is voor nadere invulling. De betekenis van die wetsformulering is dan niet direct duidelijk.

Idealiter maakt een bestuursorgaan in die gevallen via beleidsregels kenbaar voor welke nadere uitleg, interpretatie of invulling in de uitvoeringspraktijk is gekozen, zeker als sprake is van precedentwerking. Met precedentwerking wordt bedoeld dat die nadere uitleg, interpretatie of invulling niet is voorbehouden aan de specifieke omstandigheden van een individuele situatie, maar uitstraling heeft naar vergelijkbare situaties. Door elke nadere uitleg, interpretatie en invulling van wetsformuleringen die precedentwerking hebben, in beleidsregels op te nemen kan iedereen daarvan kennisnemen. Meer over nut en noodzaak van vastlegging in beleidsregels is te lezen bij activiteit 5 van de Wetsanalyse (signaleren van verborgen beleid).

Zoals beschreven bij activiteit 2 van de Wetsanalyse, voorzien we alle relevante formuleringen in wetgeving altijd eerst van een markering en klasse, zodat helder wordt met welke *soort* juridische formulering we te maken hebben. Door het markeren wordt de betreffende wetsformulering als het ware uit de juridische bron gelicht. Door het classificeren van de gemarkeerde wetsformulering wordt de juridische grammatica geduid. Met behulp van juridische diagrammen waarmee de geclassificeerde wetsformuleringen visueel aan elkaar gerelateerd worden, maken we de juridische structuur van wetgeving expliciet zichtbaar. In feite ontleden we de wetgeving in afzonderlijke bouwstenen net zoals in de Nederlandse grammatica met zinnen gebeurt (onderwerp, lijdend voorwerp, etc.). Met behulp van die bouwstenen kunnen we de wetgeving gestructureerd (met behulp van klassen en juridische diagrammen) uiteen rafelen en van een expliciete betekenis voorzien.

Zodra die bouwstenen (de gemarkeerde wetsformuleringen die van een klasse zijn voorzien) een naam krijgen in activiteit 3, wordt deze bouwsteen uniek en van andere bouwstenen onderscheidbaar. Vanaf dat moment spreken we in de Wetsanalyse van een *begrip*. Een begrip heeft een begripsnaam en een begripsdefinitie. En een begrip heeft bepaalde eigenschappen en relaties met andere begrippen. Met al deze aspecten van begrippen kunnen we de *betekenis* van een geclassificeerde wetsformulering expliciet duiden en is over het algemeen voldoende informatie raadpleegbaar die voor het begrijpen van de betekenis van een wetsformulering van belang is.

Het belang van begrippen in de Wetsanalyse kan niet genoeg benadrukt worden:

- Begrippen maken de inhoudelijke betekenis van geclassificeerde wetsformuleringen expliciet en precies.
- Begrippen vormen de bouwstenen voor afleidingsregels (algoritmen die de berekeningen en beslissingen afleiden).
- Begrippen vormen de bouwstenen voor gegevensmodellen (gestructureerd overzicht van begrippen in onderlinge samenhang dat de opmaat vormt naar het vaststellen van de gegevensbehoefte in een organisatie).
- Begrippen ondersteunen een eenduidige communicatie over de betekenis van wetgeving.
- Begrippen kunnen worden geïllustreerd en getoetst met concrete voorbeelden.

Een begrip wordt hergebruikt voor elke formulering in de wetgeving die dezelfde unieke betekenis heeft. Vaak is de unieke betekenis van een wetsformulering af te leiden uit dezelfde woorden die de wetgever daarvoor steeds heeft gebruikt. Bijvoorbeeld in de Algemene wet bestuursrecht waar de wetgever overal de formulering 'belanghebbende' gebruikt om te duiden dat steeds bedoeld wordt 'degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken'. Maar soms gebruikt de wetgever verschillende woorden om hetzelfde te duiden. Zie bijvoorbeeld in de Wet IB 2001 waarin de wetgever in artikel 5.2 en artikel 8.14a een verschillende formulering gebruikt om hetzelfde te duiden.

Artikel 8.14a. Inkomensafhankelijke combinatiekorting:
 (...) in het kalenderjaar gedurende ten minste zes maanden een kind dat bij [de aanvang van het kalenderjaar](#) de leeftijd van 12 jaar niet heeft bereikt (...)

Artikel 5.2. Voordeel uit sparen en beleggen:
 (...) De grondslag sparen en beleggen is de rendementsgrondslag aan [het begin van het kalenderjaar](#) (...)

Door het gebruik van één begrip voor deze twee verschillende formuleringen, wordt duidelijk dat de betekenis hetzelfde is (per 1 januari 00.00 uur).

Andersom kan een op het oog gelijke formulering in de wetgeving, een verschillende betekenis hebben. Dan is van belang om bij de markering van dat stukje wettekst ook het gedeelte te markeren (en in de classificatie te betrekken) waaruit deze afwijkende betekenis blijkt. En dan kan voor elke markering een uniek begrip gebruikt worden. Zie bijvoorbeeld artikel 1, eerste lid, onderdeel c van de Wet op de zorgtoeslag

Artikel 1, eerste lid, onderdeel c Wet op de zorgtoeslag
[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](#);

Met de op het oog gelijke formulering [verzekerde](#) worden hier verschillende verzekerden bedoeld. Door het 'mee markeren' van de formulering waaruit die verschillende betekenis blijkt, in combinatie van het maken van unieke begrippen (bijvoorbeeld 'verzekerde zorgtoeslag' en verzekerde Zorgverzekeringswet) kunnen we dit verschil in betekenis expliciet maken.

Van belang is nog om op te merken dat als bijvoorbeeld door nieuwe jurisprudentie of gewijzigde inzichten de betekenis van een begrip wijzigt, bij voorkeur een nieuw begrip wordt gemaakt. Via het maken van een nieuw begrip en het opnemen van geldigheidsdata bij het oude en nieuwe begrip (zie verder bij Eigenschappen en relaties) kan precies vastgesteld worden dat en per wanneer de betekenis van een wetsformulering is gewijzigd.

In de navolgende paragrafen gaan we nader in op de diverse aspecten van begrippen.

Begripsnaam

Elk begrip krijgt een naam die uniek is binnen zijn juridische context(en). Een begripsnaam is de eerste belangrijke stap in het expliciet maken van de betekenis van het geclassificeerde stukje wettekst en het onderscheiden van die wettekst ten opzichte van andere stukjes wettekst.

Soms kunnen we de letterlijke formulering in de wetgeving een-op-een hergebruiken voor een begripsnaam. Het komt echter regelmatig voor dat de formuleringen in wetgeving niet precies genoeg de exacte betekenis ervan weergeven, zodat een van de wetsformulering afwijkende begripsnaam wordt gekozen. De keuze hiervoor vloeit voort uit interpretatie van wettekst en wordt idealiter vastgelegd in beleidsregels zodat iedereen hiervan kennis kan nemen en het begrip (met begripsnaam) door die beleidsregel wordt gelegitimeerd. Voor het kiezen van een andere begripsnaam dan de letterlijke wetsformulering hebben we door ervaringen in de praktijk een aantal vuistregels kunnen ontwikkelen. Een overzicht van die vuistregels hebben we hieronder opgenomen. Het betreft de stand van heden, nieuwe ervaringen in projecten kunnen weer tot nieuwe inzichten leiden.

Algemeen

- Sluit voor een begripsnaam zo veel mogelijk aan bij de letterlijke wetsformuleringen als deze formuleringen de betekenis precies genoeg duiden. Soms is nodig om de context van de wetsformulering toe te voegen in een begripsnaam. Bijvoorbeeld omdat de wetsformulering meerdere keren in een stukje wettekst gebruikt wordt, maar vanuit verschillende wetten opgevat moet worden.
 - Voorbeeld: de Wet langdurige zorg, de Zorgverzekeringswet en de Wet op de zorgtoeslag kennen allen de wettelijke formulering [verzekerde](#). Maar wie als verzekerden (kunnen) worden aangemerkt is voor elk van deze wetten anders bepaald. Bovendien wordt de formulering [verzekerde](#) in de Wet op de zorgtoeslag afgeleid van de formulering [verzekerde](#) in de Zorgverzekeringswet, die weer afgeleid wordt van de Wet langdurige zorg. Daarom zou een begripsnaam zoals 'verzekerde' zonder het daarbij benoemen van de wettelijke context in deze situatie onvoldoende betekenisvol zijn. Dit kunnen we ondervangen door de wettelijke formulering 'verzekerde' wel in de begripsnaam op te nemen maar aan te vullen zodat duidelijk wordt over welk type verzekerde het gaat, bijvoorbeeld: [verzekerde Wet langdurige zorg](#), [verzekerde Zorgverzekeringswet](#) en [verzekerde zorgtoeslag](#).
- Kies voor een nieuwe begripsnaam indien een wetsformulering niet precies genoeg is (zie hierboven).
- Volg bij voorkeur de vuistregels voor het maken van een begripsnaam, zodat begripsnamen onderling vergelijkbaar en consistent zijn.

Vaste opbouw en consistentie begripsnaam

- Begin een begripsnaam zo veel mogelijk met een zelfstandig naamwoord dat het essentie van de wetsformulering representeert.
- Een uitzondering hierop geldt voor de begripsnaam voor afleidingsregels en rechtsfeiten. Daar is het advies om te beginnen met een actieve werkwoordsvorm

zoals 'bepalen loon uit dienstbetrekking' (afleidingsregel). Of 'indienen bezwaar' (rechtsfeit).

- Gebruik in begripsnamen zoveel mogelijk dezelfde soort formuleringen om iets uit te drukken dat hetzelfde betekent.
- Gebruik in een begripsnaam al eerder gedefinieerde begrippen. Hiermee worden inconsistenties voorkomen en wordt het onderhoud van de begrippen vergemakkelijkt. Als bijvoorbeeld een naam of definitie van een begrip dat elders wordt hergebruikt, wijzigt, werkt dit automatisch door in begrippen en begripsdefinities waarin het is gebruikt.

Betekenis begripsnaam

- Gebruik bij voorkeur de enkelvoudsvorm in een begripsnaam. Ook als een wetsformulering de meervoudsvorm betreft. Ook dit houdt verband met het gebruik van begrippen in afleidingsregels en gegevensmodellen. Uitzondering hierop geldt als de meervoudsvorm tot een andere betekenis heeft geleid in de wettekst ten opzichte van de enkelvoudsvorm. Of als een wetsformulering alleen in meervoudsvorm voorkomt, zoals 'inkomsten uit eigen woning' in de Wet IB 2001.
- Gebruik zo min mogelijk afkortingen in een begripsnaam. Tenzij een begripsnaam anders erg lang wordt en de leesbaarheid hieronder lijdt. Bij gebruik van afkortingen in een begripsnaam is van belang om in de begripsdefinitie die afkortingen alsnog voluit op te schrijven.
- Vermijd Romeinse cijfers in een begripsnaam omdat deze lijken op letters en daarom anders opgevat kunnen worden dan bedoeld.

Leesbaarheid begripsnaam

- Gebruik in een begripsnaam geen hoofdletters, tenzij de spellingswijze dit vereist, zoals bijvoorbeeld bij een landsnaam. Dit komt overeen met de gangbare spellingsregels, hetgeen de leesbaarheid bevordert.
- Maak alleen gebruik van lidwoorden en voorzetsels in een begripsnaam als dat nodig is voor de leesbaarheid en begrijpelijkheid van begrippen.
 - Bijvoorbeeld: een **verzekerde zorgtoeslag** heeft geen **recht op zorgtoeslag** wanneer diens vermogen boven een wettelijke grenswaarde uitkomt. Voor een **verzekerde zorgtoeslag** zonder **partner zorgtoeslag** geldt een lagere grenswaarde dan voor een **verzekerde zorgtoeslag** met **partner zorgtoeslag**.
Om dit onderscheid in de betekenis van begrippen uit te drukken is in dit geval wel nodig om een voorzetsel gebruiken in de begripsnaam: **grenswaarde vermogen zonder partner zorgtoeslag** en **grenswaarde vermogen met partner zorgtoeslag**.
- Als gebruik van een voorzetsel in een begripsnaam nodig is voor de leesbaarheid, vermijd dan zo veel mogelijk het gebruik van het woord 'voor'. De betekenis van 'voor' is vaak multi-interpretabel, wat tot verschillende interpretaties kan leiden die niet met elkaar te verenigen kunnen zijn.
 - Bijvoorbeeld: een begripsnaam zoals **voor het kalenderjaar** is voor meerdere interpretaties vatbaar, bijvoorbeeld een jaar voorafgaand aan het kalenderjaar, maar kan ook worden opgevat als in of over het kalenderjaar. Als de eerste interpretatie bedoeld wordt, dan kan beter een

ondubbelzinnig begrip als **voorafgaand aan kalenderjaar** gebruikt worden.

- Gebruik in ieder geval geen lidwoord of voorzetsel aan het *begin* van een begripsnaam. Begrippen vormen immers de basis voor afleidingsregels en gegevensmodellen en lidwoorden staan bij afleidingsregels al in het taalpatroon, terwijl gegevensmodellen geen lidwoorden gebruiken.
 - Bijvoorbeeld: als **de tafel** (inclusief lidwoord) als begripsnaam wordt gehanteerd, dan zou een afleidingsregel als 'een werkgever mag aan een werknemer een de tafel in bruikleen geven, indien de werknemer nog geen de tafel in bruikleen heeft' niet prettig leesbaar zijn omdat taalpatronen voor afleidingsregels doorgaans al lidwoorden bevatten, zodat een doublure ontstaat. Door **tafel** (zonder lidwoord) als begripsnaam te gebruiken wordt deze doublure voorkomen.
- Vermijd het gebruik van ontkenningen in een begripsnaam. Ook deze vuistregel heeft te maken met het gebruik van begrippen in afleidingsregels, waarbij het taalpatroon van een afleidingsregel al een ontkenning kan bevatten. Dan kunnen dubbele ontkenningen ontstaan die de leesbaarheid van de afleidingsregels nadelig beïnvloeden. Ook een gegevensmodel bevat doorgaans geen begrippen waarvan de naam een ontkenning bevat.
- Kies voor een zo kort mogelijk begripsnaam. Ook dit houdt weer verband met het feit dat begrippen in afleidingsregels en gegevensmodellen worden gebruikt, en lange begripsnamen de leesbaarheid niet bevorderen. Een handigheidje om tot een korte begripsnaam te komen, is om eerst zo volledig mogelijk te beschrijven wat de betreffende wetsformulering betekent om vervolgens de tekst in te korten naar een begripsnaam totdat een goede balans tussen leesbaarheid en begrijpelijkheid is gevonden.
 - Bijvoorbeeld: in diverse wetten worden soms bevoegdheden toegekend aan ministers. De naamgeving van deze ministers(posten) veranderen nogal eens, maar dit wordt lang niet altijd doorgevoerd in reeds bestaande wetten. Een volledige maar lastig leesbare begripsnaam zou kunnen zijn: **Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, met inbegrip van de Minister voor Medische Zorg en de Minister voor Langdurige Zorg en Sport**. Het gebruik van dit soort lange begripsnamen in afleidingsregels en gegevensmodellen doet afbreuk aan de leesbaarheid. Het verdient daarom de voorkeur om in plaats hiervan een kortere begripsnaam te gebruiken en in de bijbehorende begripsdefinitie de betekenis aan te vullen.

Begripsdefinitie

Bij elk begrip maken we een *begripsdefinitie*. Ook hier kunnen we soms de letterlijke omschrijving of definitie in de wetgeving een-op-een hergebruiken (de brondefinitie, zie paragraaf 4.3.2, punt 16 van het boek Wetsanalyse). De wetgeving bevat echter vaak veel meer (varianties van) formuleringen, die de wetgever niet uniek heeft benoemd en gedefinieerd. Omdat hergebruik van een wettelijke definitie in de begripsdefinitie dan niet mogelijk of wenselijk is, zullen we in de begripsdefinitie aanvullende verduidelijkingen of zelfs een geheel eigen verwoording van wat de wetgever bedoeld heeft, moeten opnemen.

Ook hier zijn een aantal vuistregels te noemen voor het opstellen van begripsdefinities.

- Zorg dat de begripsdefinitie het begrip kan vervangen in een zin. Als voorbeeld geven we een definitie van het begrip *tafel*: ondersteund blad waarop zaken geplaatst kunnen worden. Een zin met dit begrip is: Een tafel heeft een groene

kleur. Als het begrip *tafel* wordt vervangen door de begripsdefinitie, wordt de zin: Een ondersteund blad waarop zaken geplaatst kunnen worden heeft een groene kleur.

- Sluit een begripsdefinitie niet af met een punt. Dit voorkomt dat bij het vervangen van een begrip door een begripsdefinitie in een zin, een extra punt verschijnt, ook als het einde van de zin nog niet bereikt is.
- Beschrijf in de begripsdefinitie wat het begrip is (de essentiële kenmerken) en waar het voor gebruikt wordt (het doel).
- Vermijd het opnemen van afleidingen (berekeningen, redeneringen) in een begripsdefinitie. Dit komt tot uitdrukking in de afleidingsregel(s) waarmee het begrip wordt afgeleid.
- Gebruik in een begripsdefinitie *niet* de begripsnaam zelf. Gebruik in een begripsdefinitie *wel* al eerder gedefinieerde begrippen. Hiermee worden inconsistenties voorkomen en wordt het onderhoud van de vastgelegde begrippen en begripsdefinities vergemakkelijkt: als een (her)gebruikt begrip wijzigt, werkt dit automatisch door in begrippen en begripsdefinities waarin het is gebruikt.

Voorbeelden van wetsformuleringen en begripsnamen

Zoals gezegd kan een formulering in de wetgeving soms zonder meer overgenomen worden als begrip(snaam), omdat deze al helder en eenduidig is. Een voorbeeld is te vinden in artikel 5.1 Wet IB 2001.

Artikel 5.1 Wet IB 2001; Belastbaar inkomen uit sparen en beleggen
Belastbaar inkomen uit sparen en beleggen is het voordeel uit sparen en beleggen verminderd met de persoonsgebonden aftrek (hoofdstuk 6).

Hier zijn de formuleringen [Belastbaar inkomen uit sparen en beleggen](#) en [het voordeel uit sparen en beleggen](#) voldoende helder en betekenisvol, zodat we deze als begrippen kunnen vastleggen. Voor deze begrippen maken we een begripsdefinitie, die in sommige gevallen uit een wetsdefinitie of andere formulering in de wet gehaald wordt, maar in andere gevallen door de jurist zelf opgesteld moet worden.

Soms zijn van een formulering in de wetgeving aspecten geregeld in een ander onderdeel van de regeling of in een andere regeling. Dan geeft de formulering niet voldoende precies de betekenis weer. De aspecten uit het andere onderdeel of de andere regeling moeten eraan worden toegevoegd, zodat expliciet wordt wat de wetgever voor ogen heeft. Een voorbeeld is de formulering [de persoonsgebonden aftrek](#) uit het hiervoor genoemde artikel 5.1 Wet IB 2001, waarbij een verwijzing naar hoofdstuk 6 is opgenomen. Uit artikel 6.2, tweede lid, Wet IB 2001 van dat hoofdstuk blijkt dat [de persoonsgebonden aftrek](#) een specifieke betekenis heeft.

Artikel 6.2 Wet IB 2001; In aanmerking nemen persoonsgebonden aftrek
1. De persoonsgebonden aftrek vermindert het inkomen uit werk en woning van het kalenderjaar, maar niet verder dan tot nihil.
2. Voor zover de persoonsgebonden aftrek het inkomen uit werk en woning van het kalenderjaar niet vermindert, vermindert de aftrek het belastbaar inkomen uit sparen en beleggen van het jaar, maar niet verder dan tot nihil.
3. Voor zover de persoonsgebonden aftrek het inkomen uit werk en woning en het belastbaar inkomen uit sparen en beleggen van het kalenderjaar niet vermindert, vermindert de aftrek het inkomen uit aanmerkelijk belang van het jaar, maar niet verder dan tot nihil.

Het gaat hier om het deel van de in artikel 5.1 bedoelde persoonsgebonden aftrek dat niet al in mindering is gebracht op het inkomen uit werk en woning. Alleen dat deel mag op het belastbaar inkomen uit sparen en beleggen in mindering worden gebracht. Deze specifieke betekenis van [de persoonsgebonden aftrek](#) moet dan in het begrip dat we maken voor deze formulering duidelijk tot uitdrukking komen. Een mogelijke begripsnaam is: *persoonsgebonden aftrek bij vermindering belastbaar inkomen uit sparen en beleggen*. Het tweede lid geeft ook de regels om deze specifieke persoonsgebonden aftrek te berekenen; deze regels noemen we afleidingsregels (zie onderdeel b hierna). Ook hiervoor maken we bij de analyse een begrip, bijvoorbeeld *bepalen persoonsgebonden aftrek bij vermindering belastbaar inkomen uit sparen en beleggen*.

Soms heeft een formulering verduidelijking nodig omdat de wetgever aan die formulering een berekening heeft gekoppeld. Pas als die achterliggende berekening bekend is, kan de echte betekenis van de formulering geduid worden. Zie bijvoorbeeld het volgende artikel uit de Zorgverzekeringswet, waarin verschillende keren de formulering [bijdrage-inkomen](#) voorkomt.

Artikel 43 Zorgverzekeringswet

1. De verzekeringsplichtige is een inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd over het in een kalenderjaar genoten bijdrage-inkomen.
2. Het bijdrage-inkomen is het gezamenlijke bedrag van hetgeen door de verzekeringsplichtige is genoten aan: (...).
3. Het bijdrage-inkomen wordt ten minste op nihil gesteld en wordt tot geen hoger bedrag in aanmerking genomen dan het bij regeling van Onze Minister, in overeenstemming met Onze Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Financiën, met betrekking tot een kalenderjaar vastgestelde bedrag.

Hoewel het op het eerste gezicht steeds dezelfde formulering is, heeft deze steeds een andere betekenis of samenstelling doordat er berekeningen aan toegevoegd worden. Indien eenzelfde formulering meerdere betekenissen heeft, noemen we dit ook wel een homoniem. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het woord 'bank', dat de betekenis kan hebben van een financiële instelling of van een meubelstuk. De formulering bijdrage-inkomen is hier een homoniem voor verschillende bijdrage-inkomens. Daarom maken we in de analyse afzonderlijke begrippen hiervoor waarin de verschillende betekenissen tot uitdrukking komen. Het [bijdrage-inkomen](#) in artikel 43, tweede lid, omvat bijvoorbeeld alleen de bestanddelen die in dat lid genoemd worden en samengenomen moeten worden. Om deze betekenis expliciet te maken past hier het begrip *berekend bijdrage-inkomen*. In artikel 43, derde lid, zijn twee verschillende formuleringen van [bijdrage-inkomen](#) opgenomen, namelijk het *bijdrage-inkomen na beoordeling op nihilstelling* (zie [wordt op nihil gesteld](#)) en het *bijdrage-inkomen na beoordeling op maximumstelling* (zie [wordt tot geen hoger bedrag in aanmerking genomen](#)). In hoofdstuk 6 van het boek Wetsanalyse wordt uitgebreid ingegaan op de analyse van dit artikel en de verschillende bijdrage-inkomens. Het komt ook voor dat formuleringen in dezelfde regeling of hetzelfde artikel verschillend zijn, maar dezelfde betekenis hebben; dan is sprake van synoniemen. Een voorbeeld is de regeling voor de aangifteverzuimboete voor de loonbelasting in het Besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst (BBBB).

Paragraaf 22a Besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst; Aangifteverzuimboete loonbelasting

1. Het niet, niet binnen de termijn dan wel onjuist of onvolledig doen van aangifte voor de loonbelasting wordt aangemerkt als een aangifteverzuim.
2. Ter zake van een aangifteverzuim kan de inspecteur een verzuimboete opleggen van vijf procent van het wettelijk maximum van artikel 67b, tweede lid, van de AWR.
3. In geval dat de aangifte wordt ingediend binnen zeven dagen na afloop van de wettelijke aangiftetermijn legt de inspecteur geen verzuimboete op.

In het eerste lid staat de formulering **termijn** en in het derde lid de formulering **wettelijke aangiftetermijn**. De vraag rijst of deze formuleringen hetzelfde betekenen. Om deze vraag te beantwoorden is het nodig om andere wetsbepalingen te raadplegen en deze met de juristen in het multidisciplinaire team te bespreken. Hier blijkt inderdaad sprake te zijn van synoniemen. Ook in dit geval maken we een uniek begrip dat we voor alle formuleringen met diezelfde betekenis kunnen hergebruiken. Idealiter voorkomt de wetgever verschillen en inconsistenties door termen te harmoniseren. Als verschillen of inconsistenties naar voren komen bij de Wetsanalyse, kunnen ze worden gesignaleerd bij de wetgevingsafdeling, zodat ze bij een volgende wijziging van de wetgeving eventueel weggenomen kunnen worden.

Concrete voorbeelden bij begrip

Bij elk begrip maken we concrete voorbeelden. Deze voorbeelden hebben tot doel om de betekenis van het begrip te expliciteren, het bespreekbaar te maken en het te kunnen toetsen (zie activiteit 4). Een concreet voorbeeld beschrijft een individuele situatie waarin de begrippen en regels worden toegepast. Ook laten concrete voorbeelden de samenhang zien tussen de verschillende begrippen. Een concreet voorbeeld bij een begrip wordt op een vaste manier geformuleerd. Bij voorkeur wordt het begrip waarvoor het voorbeeld wordt gemaakt, vooraan de zin geplaatst. Vervolgens worden het rechtssubject (met een fictieve naam die de aard (natuurlijke of rechtspersoon) uitdrukt) en het tijdvak of tijdstip benoemd.

Eigenschappen en relaties bij begrippen

Vervolgens leggen we nog de eigenschappen vast. *Eigenschappen* zijn kenmerken van een begrip die de betekenis verduidelijken. Met het vastleggen van de eigenschappen van een begrip komt weer een stukje informatie beschikbaar die voor het begrijpen van de betekenis van een formulering in de wet van belang is. Voorbeelden van eigenschappen van begrippen die we vastleggen bij Wetsanalyse zijn:

- geldigheid (ingangdatum en, indien bekend, einddatum);
- status (zoals wel/niet gevalideerd of geaccordeerd);
- soort (zoals percentage, bedrag, getal of datum);
- uitleg/verdieping van de klasse (zoals het type rechtsbetrekking of rechtsfeit; zie hiervoor hoofdstuk 4 van het boek Wetsanalyse);

Naast eigenschappen heeft een begrip ook relaties met andere begrippen.⁷

Activiteit 2		Activiteit 3						
Formuleringen uit de wet	Klasse	Geldigheid	Begrip	Begripsdefinitie	Status	Soort	Uitleg/verdieping klasse	Relaties met andere begrippen
eettafel eettafels keukentafel Keukentafel Keukentafels tekentafel werktafel die tafel	rechtsobject	01-01-2022 - heden	tafel	ondersteund blad waarop zaken geplaatst kunnen worden	gevalideerd			rechtsobject tafel is een specialisatie van rechtsobject meubel

b. Maken van afleidingsregels die in de relevante wetgeving opgenomen regels zoals berekeningen, beslissingen, specialisaties en voorwaarden duiden en vastleggen

⁷ Zie voor een verdere uitleg van de eigenschappen bij begrippen het document: "Wetsanalyse op basis van het juridische analyseschema 2023"

In wetgeving komen gedrags- en bevoegdheidsnormen voor. Gedragsnormen gebieden of verbieden bepaalde handelingen, en bevoegdheidsnormen kennen bevoegdheden toe aan (meestal) bestuursorganen. Daarnaast komen in wetgeving afleidingsregels voor, die de elementen voor het maken van berekeningen of het nemen van beslissingen uitdrukken. Indien we een formulering in de wetgeving als afleidingsregel classificeren, maken we er eerst een begrip voor dat de aard en functie van de afleidingsregel aangeeft. Vervolgens stellen we de bijbehorende regel op met behulp van de gemaakte begrippen. We geven hiervan een voorbeeld uit de Wet IB 2001:

Artikel 3.110 Wet IB 2001; Belastbare inkomsten uit eigen woning Belastbare inkomsten uit eigen woning zijn de voordelen uit eigen woning verminderd met de op die voordelen drukkende aftrekbare kosten (artikel 3.120).

De formulering van dit artikel is in haar geheel een afleidingsregel. Een afleidingsregel bevat een begrip dat afgeleid (bepaald of berekend) wordt door andere begrippen. Het begrip dat afgeleid wordt, noemen we de *uitvoer*. De begrippen die de uitvoer bepalen, noemen we de *invoer*. We maken voor de afleidingsregel in artikel 3.110 het begrip *bepalen belastbare inkomsten uit eigen woning*. Hier bestaat de invoer uit de begrippen *voordelen uit eigen woning* en *op voordelen uit eigen woning drukkende aftrekbare kosten*. De uitvoer is het begrip *belastbare inkomsten uit eigen woning*. De manier van afleiden ofwel de berekening is te herkennen aan de formulering *verminderd met*, waarvoor we het begrip *min* maken. De afleidingsregel (rekenregel) *bepalen belastbare inkomsten uit eigen woning* luidt dan als volgt:

De *belastbare inkomsten uit eigen woning* moet berekend worden als de *voordelen uit eigen woning* *min* de *op voordelen uit eigen woning drukkende aftrekbare kosten*.⁸

c. Uitbreiden en aanvullen van de in activiteit 1 opgestelde juridische scenario's aan de hand van de analyse resultaten.

De als rechtsbetrekkingen en rechtsfeiten geclassificeerde wetsformuleringen (in activiteit 2) waarvan de betekenis expliciet is gemaakt met behulp van begrippen en begripsdefinities (in activiteit 3), kunnen aanleiding geven tot aanpassing van de juridische scenario's die in activiteit 1 van de Wetsanalyse zijn opgesteld. Of kunnen aanleiding geven tot extra juridische scenario's met nieuwe variaties.

d. Relateren van de begrippen en regels aan de juridische bronnen.

Het relateren van de begrippen en regels aan de juridische bronnen gebeurt bijvoorbeeld door in een document zoals Excel, alle analyseresultaten op te nemen (inclusief de wetgeving) en aan elkaar te relateren. Idealiter gebeurt dit in specifieke tooling zoals iKnow Cognitatie die de Belastingdienst gebruikt voor diverse Wetsanalyse activiteiten.

3.5.3 De rol van interpretatie bij Wetsanalyse

Het classificeren en het maken van begrippen kunnen niet plaatsvinden zonder de wettelijke bepalingen te *interpreteren*. Interpretatie vindt eigenlijk plaats in alle activiteiten van Wetsanalyse. Om de betekenis van de formulering zo precies mogelijk te duiden ten behoeve van het classificeren en het maken van de begrippen vallen we steeds terug op de tekst van de wetgeving en op toelichtende documenten, zoals de memorie of nota van toelichting en stukken die zijn gewisseld bij de behandeling van een wetsvoorstel in de Tweede en Eerste Kamer (parlementaire of wetsgeschiedenis). We maken daarbij gebruik van verschillende interpretatiemethoden.

Teleologische interpretatie

⁸ Er is hier bewust gekozen voor de enkelvoudige persoonsvorm 'moet', omdat deze betrekking heeft op het begrip zelf, niet op de termen die het begrip vormen.

De eerste methode die we noemen, is *teleologische interpretatie*. Hierbij staat het doel van de wetgeving voorop; welk effect is beoogd met de wettelijke regeling. Deze manier van interpreteren zal bij uitvoeringsorganisaties vaak vooropstaan. Hun activiteiten staan immers direct ten dienste van de maatschappelijke doelen die met wetgeving worden nagestreefd.

Wetshistorische interpretatie

Een tweede methode is *wetshistorische interpretatie*. Hierbij wordt gekeken naar de ontstaansgeschiedenis van de wet en wat over de verschillende onderdelen is gezegd in de parlementaire geschiedenis of in toelichtingen bij gedelegeerde regelingen. In het algemene deel van de (memorie of nota van) toelichting wordt met name ingegaan op doel en opzet van de regeling. In het artikelsgewijze deel wordt de betekenis van specifieke artikelen en onderdelen toegelicht. De Schrijfwijzer memorie van toelichting,⁹ een instrument dat helpt bij het schrijven van toelichtingen, noemt als belangrijkste doelen van de memorie van toelichting:

- het begrijpelijk maken van wetgeving door inzicht te bieden in de achterliggende gedachten bij regelgeving (welk doel wordt gediend en welke afwegingen zijn gemaakt);
- het fungeren als smeermiddel in het democratisch proces, om bijvoorbeeld het parlement te overtuigen dat het voorstel moet worden aangenomen via het motiveren en verantwoorden van de gemaakte keuzes en door aan te geven welke afwegingen zijn gemaakt;
- het toelichten van de wetgeving voor de rechtspraak, zodat bijvoorbeeld de rechter die toelichting kan gebruiken bij de behandeling van zaken.

Dit geldt niet alleen voor de memorie van toelichting, maar ook voor toelichtingen bij andere typen (gedelegeerde) regelingen en voor de andere stukken die in het kader van de parlementaire behandeling van een wetsvoorstel worden opgesteld, zoals een nota naar aanleiding van het verslag, een memorie van antwoord en toelichtingen bij amendementen. Toelichtingen en parlementaire vervolgstukken worden nooit aangepast, maar vormen tezamen als het ware een integrale toelichting op de wettelijke regeling. Daarom is het des te meer van belang dat alle stukken een duidelijk en consistent inzicht geven in doel en betekenis van de wetgeving. Bij Wetsanalyse wordt vaak een uitstapje gemaakt naar de wetsgeschiedenis voor het helder krijgen van de betekenis en reikwijdte van formuleringen. Het zoeken in de stukken is niet eenvoudig, omdat vaak een inhoudsopgave ontbreekt en de informatie over verschillende (parlementaire) stukken is verspreid. Daarbij geldt ook: hoe vaker de wetgeving gewijzigd is, hoe moeilijker het is om in de veelheid van stukken de relevante documenten en passages over een specifieke bepaling te vinden. Soms is de wetsgeschiedenis ook achterhaald door jurisprudentie of een wetswijziging. Het is dus belangrijk om altijd ook de toelichtende documenten bij de meest recente wijziging van de wetgeving te raadplegen. Voor een goede wetshistorische interpretatie is het wenselijk de toegankelijkheid en ontsluiting van toelichtende documenten te verbeteren, zodat alle relevante passages direct aan een artikel (onderdeel) gekoppeld en gepresenteerd worden. Bij de concrete toepassing van de Wetsanalyse in hoofdstuk 6 en 7 van het boek Wetsanalyse zal blijken dat dit geen overbodige luxe is. Het is niet alleen voor de uitvoeringspraktijk, maar ook voor de wetgever zelf van belang. In hoofdstuk 5 van het boek Wetsanalyse wordt op de mogelijkheden hiervoor ingegaan.

Systematische interpretatie

De derde methode is *systematische interpretatie*. Een wettelijke regel staat vrijwel nooit op zichzelf, maar is een onderdeel van een systeem van regels. De betekenis van een regel kunnen we daarom vaak afleiden uit de plaats van deze regel in het geheel van bij

⁹ Zie kcwj.nl/kennisbank/schrijfwijzer-memorie-van-toelichting.

elkaar behorende wettelijke regels (bijvoorbeeld een hoofdstuk uit een wet) en de onderlinge relaties daartussen (onderlinge verwijzingen, (her)gebruik van termen).

Grammaticale interpretatie

Als laatste noemen we *grammaticale interpretatie*. Hierbij wordt vooral gekeken naar de woordelijke formuleringen ofwel 'de letter van de wet'. Wettelijke termen of formuleringen worden geïnterpreteerd op basis van hun taalkundige functie, hun betekenis in het dagelijks spraakgebruik, of op basis van de specifieke betekenis in een bepaald vakgebied of een bepaald maatschappelijk domein. Wettelijke bepalingen hebben een specifieke structuur met veel bijzinnen en een niet-gangbare woordvolgorde. Voor een goede grammaticale interpretatie van een wetsartikel kan het nuttig zijn om de tekst te herformuleren naar de gangbare grammaticale volgorde (onderwerp, werkwoord, lijdend voorwerp, etc.) en eventueel de lijdende vorm om te zetten naar de actieve vorm. Hoofdstuk 7 van het boek *Wetsanalyse* bevat een aantal herformuleringen van wetteksten in het kader van een analyse van het wetsvoorstel *Modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer*.

Geen vaste maatstaf

Er is geen vaste maatstaf voor de te gebruiken interpretatiemethode. Welke methode wordt toegepast, is afhankelijk van de beschikbare informatie en de aard van de wetgeving zelf: is deze 'technisch' van aard, met gesloten regels voor het bepalen van rechtsfeiten en rechtsgevolgen, of bevat deze meer open normen en vage termen? Het feit dat er verschillende manieren zijn voor het interpreteren van wetteksten betekent dat de uitkomsten van deze interpretaties ook verschillend kunnen zijn. Mede om die reden is multidisciplinaire samenwerking, waarbij juristen, uitvoeringsdeskundigen, informatieanalisten en softwareontwikkelaars betrokken worden, van belang voor een goede analyse. Verschillende invalshoeken bij de interpretatie kunnen dan tegen elkaar worden afgewogen. Daarnaast is het belangrijk om de interpretaties goed vast te leggen. Dit lichten we toe bij activiteit 5 (*Signaleren van ontbrekend uitvoeringsbeleid*). Op de multidisciplinaire samenwerking wordt in hoofdstuk 5 van het boek *Wetsanalyse* ingegaan.

3.5.4 De rol van jurisprudentie bij Wetsanalyse

Ook jurisprudentie speelt een rol bij het vaststellen van de betekenis van wetgeving. Een rechter kan elementen nader duiden in het licht van een geschil over wet- en regelgeving of uitvoeringsbeleid. Als deze duiding in lijn is met de gangbare interpretatie die in de uitvoeringspraktijk gehanteerd wordt, kunnen we dit bijvoorbeeld in de toelichting bij een begrip noemen, ter onderbouwing van de interpretatie. Als jurisprudentie afwijkt van de gangbare interpretatie of de bedoeling van de wetgever, nemen we die niet zonder meer mee bij de *Wetsanalyse*. Het voor de wetgeving eerstverantwoordelijke ministerie moet eerst een standpunt bepalen over de betekenis en impact van de jurisprudentie: leidt de uitspraak tot wijzigingen in de wetgeving of de uitvoeringspraktijk? Daarbij speelt mee of het een incidentele uitspraak is van de rechter, of dat er een bestendige lijn is. Ook relevant is welke rechter de uitspraak heeft gedaan. Een uitspraak van de rechtbank kan in beroep nog veranderen, een uitspraak van de Hoge Raad of Raad van State is definitief. Als blijkt dat de jurisprudentie tot een structurele wijziging van wetgeving of uitvoeringsbeleid leidt, wordt die wijziging betrokken in de *Wetsanalyse*.

3.5.5 Praktijkvoorbeeld: Wetsanalyse voor de Zorgtoeslag

Activiteit 3: Vaststellen van de betekenis van wetgeving

a) Begrippen en definities maken

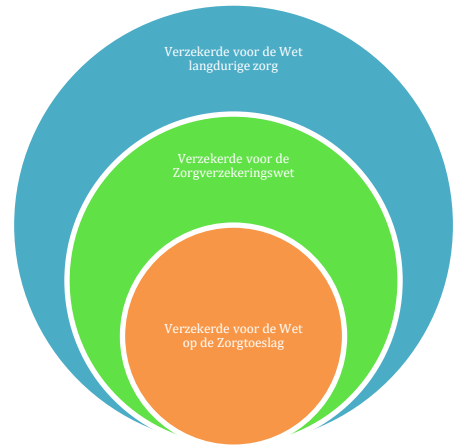
In activiteit 2 hebben we de diverse tekstdelen gemarkeerd en geclassificeerd uit onder meer de Wet op de Zorgtoeslag, de Zorgverzekeringswet en de Wet Langdurige Zorg, zoals tekstdelen waarin gesproken wordt over de **verzekerde**:

Wettekst	Klasse
Artikel 2 lid 1 Wet op de Zorgtoeslag: 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. [...]	Rechtssubject
Artikel 1 sub f Zorgverzekeringswet: [...] f. verzekerde : degene wiens risico van behoefte aan zorg of overige diensten, als bedoeld in artikel 10, door een zorgverzekering wordt gedekt; [...]	Rechtssubject
Wet langdurige zorg Hoofdstuk 2. De <i>verzekerden</i> Paragraaf 1. De kring van <i>verzekerden</i> Artikel 2.1.1 lid 1: 1. Verzekerd overeenkomstig de bepalingen van deze wet is degene, die : a. ingezetene is ; [...]	Rechtssubject

Omdat deze wetten zich bevinden in het zorgdomein en zij elk de formulering **verzekerde** kennen zou een op zichzelf logische conclusie kunnen zijn dat met de formulering **verzekerde** in elk van deze wetten exact hetzelfde rechtssubject aangeduid wordt. Omdat begrippen die we maken bij voorkeur zo dicht mogelijk bij de formulering in wet- en regelgeving blijft zou **verzekerde** een goed begrip zijn, als dat altijd dezelfde betekenis heeft.

Echter, dat is niet het geval. Analyse van deze wetgeving brengt aan het licht dat elk van deze wetten een andere groep rechtssubjecten bedoeld wordt.

- De grootste groep verzekerden is te vinden in de Wet langdurige zorg.
- Een deel van die groep verzekerden is daarvan afgeleid in de Zorgverzekeringswet.
- En daarvan is weer een deel afgeleid in de Wet op de Zorgtoeslag.



Daarom zou een begrip als **verzekerde** hier onvoldoende betekenisvol zijn om recht te doen aan dit onderscheid. Daarom maken we in dit geval begrippen die afwijken van de wettelijke formuleringen.

Wettekst	Klasse	Begrip	Definitie
<p>Artikel 2 lid 1 Wet op de Zorgtoeslag:</p> <p>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. [...]</p>	Rechtssubject	verzekerde zorgtoeslag	verzekerde Zorgverzekeringswet , vanaf de eerste dag van de kalendermaand volgende op de maand waarin de natuurlijke persoon achttien jaar wordt; uitgezonderd als verzekerde zijn gedetineerden of forensische zorggenieters
<p>Artikel 1 sub f Zorgverzekeringswet:</p> <p>[...]</p> <p>f. verzekerde: degene wiens risico van behoefte aan zorg of overige diensten, als bedoeld in artikel 10, door een zorgverzekering wordt gedekt; [...]</p>	Rechtssubject	verzekerde Zorgverzekeringswet	verzekerde Wet langdurige zorg die verzekerd is tegen zorgkosten door middel van een zorgverzekering Zvw
<p>Wet langdurige zorg Hoofdstuk 2. De <i>verzekerden</i> Paragraaf 1. De kring van <i>verzekerden</i> Artikel 2.1.1 lid 1:</p> <p>1. Verzekerd overeenkomstig de bepalingen van deze wet is degene, die:</p> <p>a. ingezetene is; [...]</p>	Rechtssubject	verzekerde Wet langdurige zorg	natuurlijke persoon die op grond van de Wet langdurige zorg van rechtswege is verzekerd

b) Concrete voorbeelden bij de begrippen

Om de betekenis van begrippen te expliciteren, discussie over de betekenis te faciliteren en de begrippen te valideren (zie activiteit 4) maken we concrete voorbeelden bij de begrippen.

Begrip: verzekerde wet langdurige zorg

Voorbeeld	Resultaat	Toelichting
François woont in Parijs en is niet onderworpen aan de Nederlandse loonbelasting. François is verzekerde wet langdurige zorg	X	François is geen ingezetene en is ook niet aan de Nederlandse loonbelasting onderworpen
Dirk is geboren en getogen in Nederland en woont in Zaandam. Dirk is verzekerde wet langdurige zorg	✓	Dirk is ingezetene , en daarom van rechtswege verzekerd
Meryl woont in Groot-Brittannië en werkt voor een Nederlandse verzekeraar. Over haar salaris moet in Nederland loonbelasting worden afgedragen. Meryl is daarom verzekerde wet langdurige zorg	✓	Meryl is geen ingezetene , maar is wel aan de Nederlandse loonbelasting onderworpen

Begrip: verzekerde zorgtoeslag

Voorbeeld	Resultaat	Toelichting
Sarah van 12 is via haar ouders meeverzekerd voor zorgverzekering. Sarah is verzekerde zorgtoeslag	X	Sarah is minderjarig
Dylan van 17 sluit alvast een zorgverzekering af voor als hij 18 wordt. De zorgverzekeraar heeft hem zijn polis een maand voor zijn 18 ^e verjaardag al toegestuurd. Vanaf dat moment is Dylan daarom verzekerde zorgtoeslag	X	Dylan is nog niet meerderjarig
Takko van 32 is gemoedsbezwaard en heeft geen zorgverzekering. In plaats van premie betaalt hij daarom extra belasting. Daarom wordt hij wel aangemerkt als verzekerde zorgtoeslag	X	Zonder zorgverzekering is Takko geen verzekerde voor de Wet op de zorgtoeslag
Izzet uit Nederland is verzekerde zorgverzekeringswet , is 21 jaar en is nooit met politie of justitie in aanraking gekomen. Izzet is verzekerde zorgtoeslag	✓	Izzet is meerderjarig, verzekerde zorgverzekeringswet en is niet gedetineerd

Begrip: hoogte zorgtoeslag

Voorbeeld	Resultaat	Toelichting
De hoogte zorgtoeslag voor een verzekerde zorgtoeslag wordt in het berekeningsjaar bij een recht op zorgtoeslag berekend als diens normpremie min de standaardpremie	X	De hoogte zorgtoeslag wordt bij recht op zorgtoeslag berekend als de standaardpremie min de normpremie

De hoogte zorgtoeslag voor een verzekerde zorgtoeslag met een partner zorgtoeslag wordt in het berekeningsjaar bij een recht op zorgtoeslag voor beiden gezamenlijk berekend	✓	De verzekerde zorgtoeslag en diens partner zorgtoeslag worden geacht gezamenlijk één aanspraak op zorgtoeslag te hebben
De hoogte zorgtoeslag wordt gehalveerd indien de verzekerde zorgtoeslag een onverzekerd partner zorgtoeslag heeft in het berekeningsjaar	✓	
De hoogte zorgtoeslag van een verzekerde zorgtoeslag met een normpremie van €2.000 en een standaardpremie van €1.700 in het berekeningsjaar bedraagt €300	✗	Bij een normpremie die hoger of gelijk is aan de standaardpremie bestaat geen recht op zorgtoeslag
De hoogte zorgtoeslag van een verzekerde zorgtoeslag met een standaardpremie van €2.000 en een normpremie van €1.700 in het berekeningsjaar bedraagt €300	✓	De hoogte zorgtoeslag wordt berekend als het verschil tussen de standaardpremie en de normpremie , indien de standaardpremie hoger is dan de normpremie

c) *Afleidingsregels maken*

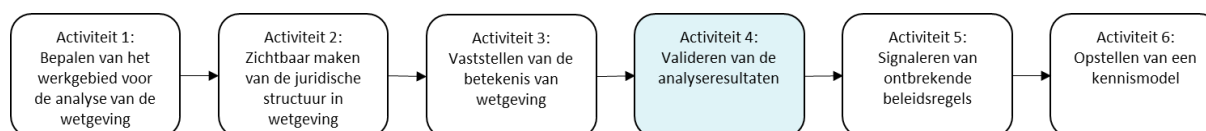
Van de hiervoor genoemde verzekerden heeft alleen een verzekerde die kan worden aangemerkt als **verzekerde zorgtoeslag** eventueel recht op zorgtoeslag. Begrip **verzekerde zorgtoeslag** wordt afgeleid van **verzekerde Zorgverzekeringswet**, dat weer is afgeleid van **verzekerde Wet langdurige zorg**. In onderstaande tabel staan de bijbehorende afleidingsregels, en hoe het begrip dat is afgeleid in de volgende afleidingsregel weer hergebruikt wordt.

Naam afleidingsregel	Afleidingsregel	Afgeleid begrip
Bepalen verzekerde Wet langdurige zorg	Een natuurlijke persoon is verzekerde wet langdurige zorg indien aan één van deze voorwaarden is voldaan: <ul style="list-style-type: none"> • hij ingezetene is • hij geen ingezetene is, doch ter zake van in Nederland of op het continentaal plat in dienstbetrekking verrichte arbeid aan de loonbelasting is onderworpen 	verzekerde wet langdurige zorg
Bepalen verzekerde Zorgverzekeringswet	Een natuurlijke persoon is verzekerde zorgverzekeringswet indien aan alle volgende voorwaarden is voldaan: <ul style="list-style-type: none"> • hij is verzekerde wet langdurige zorg • hij een zorgverzekering heeft 	verzekerde zorgverzekeringswet
Bepalen verzekerde Wet op de zorgtoeslag	Een natuurlijke persoon is verzekerde zorgtoeslag indien aan alle volgende voorwaarden is voldaan: <ul style="list-style-type: none"> • hij voldoet aan ten minste één van de volgende voorwaarden: <ul style="list-style-type: none"> ◦ hij is verzekerde zorgverzekeringswet ◦ hij is verdragsgerechtigde zorgverzekeringswet • hij is 18 jaar of ouder • hij is niet gedetineerde 	verzekerde zorgtoeslag

Zoals gezegd heeft alleen een **verzekerde zorgtoeslag** mogelijk recht op zorgtoeslag. Of diegene dat recht ook daadwerkelijk heeft en hoe hoog de zorgtoeslag wordt zal door het toepassen van nadere afleidingsregels moeten worden vastgesteld.

Naam afleidingsregel	Afleidingsregel	Afgeleid begrip
Bepalen recht op zorgtoeslag	De verzekerde zorgtoeslag heeft recht op zorgtoeslag in een berekeningsjaar indien hij voldoet aan alle volgende voorwaarden: <ul style="list-style-type: none"> • zijn normpremie is kleiner dan de standaardpremie in het berekeningsjaar • zijn rendementsgrondslag sparen en beleggen bij aanvang van het berekeningsjaar is kleiner of gelijk aan de grenswaarde vermogen voor zorgtoeslag in het berekeningsjaar. 	recht op zorgtoeslag
Bepalen hoogte zorgtoeslag	De hoogte zorgtoeslag van een verzekerde zorgtoeslag in een berekeningsjaar moet berekend worden als de standaardpremie min zijn normpremie indien: <ul style="list-style-type: none"> • hij recht op zorgtoeslag heeft in het berekeningsjaar. 	hoogte zorgtoeslag

3.6 Activiteit 4 Valideren van de analyseresultaten



3.6.1 Algemeen

Wetsanalyse is en blijft mensenwerk; er kunnen altijd onvolkomenheden in de analyse sluipen. Het toetsen (valideren) van de juistheid en volledigheid van de resultaten van Wetsanalyse is daarom heel belangrijk. We willen die onvolkomenheden in een zo vroeg mogelijk stadium in de analyse onderkennen, zodat het herstellen van die onvolkomenheden in de analyse zo min mogelijk kost. Daarom is het valideren van de analyseresultaten grotendeels geïntegreerd in alle overige 5 genoemde activiteiten. Met name juridische scenario's, waarin een stukje uitvoering met concrete voorbeelden daadwerkelijk wordt voor- of nagespeeld, lopen meestal met alle activiteiten mee, en vormen een belangrijke kapstok voor zowel de analyse als de validatie van de uitkomsten van die analyse in alle (overige) activiteiten.

In de Wetsanalyse methode zijn diverse kwaliteit verhogende controlemiddelen opgenomen. Deze kwaliteit verhogende controlemiddelen zijn beschreven bij de betreffende activiteiten. Enkele voorbeelden van deze kwaliteit verhogende controlemiddelen zijn:

- In een juridisch scenario staat bij elke gebeurtenis (indien rechtsfeit) en bij elke rechtsbetrekking minimaal één (primaire) juridische bron vermeld.
- In een juridisch scenario staat bij elke gebeurtenis (indien rechtsfeit) minimaal één rechtsgevolg vermeld.
- Bij elke variabele is vastgelegd van welke (soort) persoon, ding, zaak, activiteit of anderszins deze variabele een eigenschap is.
- Elk begrip moet een begripsdefinitie hebben en één of meer voorbeelden.

Voorbeeldreeksen zijn overzichten waarin bijvoorbeeld alle voorkomende invoerbegrippen en uitvoerbegrippen van een afleidingsregel van een waarde worden voorzien (getal, datum of bijvoorbeeld waar/niet waar) om te toetsen of de uitkomst juridisch correct en volledig is.

Zo wordt beoordeeld of een afleidingsregel de juridisch juiste beslissing of berekening geeft. Dit is essentieel omdat later, als een afleidingsregel in de IT is opgenomen, veelal alleen nog getoetst wordt of een afleidingsregel een uitkomst geeft die overeenkomt met de voorspelling van een testgeval. De fiscale toets vindt daarbij minder uitgebreid plaats dan hier in activiteit 4.

Toetsen met behulp van voorbeeldreeksen is een andere manier van valideren dan het gebruik van concrete voorbeelden in activiteit 3. Concrete voorbeelden bij een begrip toetsen namelijk specifiek of een begripsnaam en bijbehorende definitie de juiste betekenis verwoordt.

Voorbeeld Valideren met voorbeeldreeksen Afleidingsregel Rekenregel

Artikel 3.110 Wet IB 2001; Belastbare inkomsten uit eigen woning

Belastbare inkomsten uit eigen woning zijn de voordelen uit eigen woning verminderd met de op die voordelen drukkende aftrekbare kosten ([artikel 3.120](#)).

Concrete voorbeelden:

Concrete voorbeelden	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Invoer												
voordelen uit eigen woning	1430	1000	1000	1000	0	1000	0	-1000 ¹⁾	onbekend	1000	onbekend	onbekend
op voordelen uit eigen woning drukkende aftrekbare kosten	300	0	1400	1000	400	-400	0	0	400 ²⁾	onbekend	onbekend	onbekend
Is invoer juist	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja	Ja	Ja
Uitvoer (voorspelling)												
belastbare inkomsten uit eigen woning	1130	1000	-400	0	-400	1400	0	NVT	NVT	1000	0	onbekend
Is voorspelling juridisch juist?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	NVT	NVT	Ja	Nee	Ja

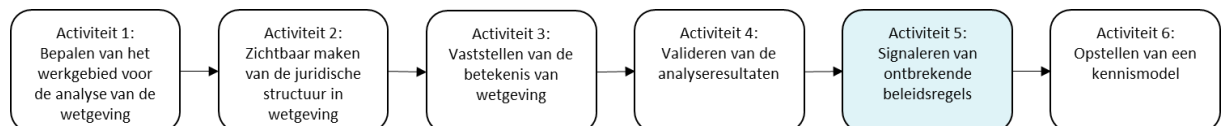
1) Negatief niet toegestaan

2) Bedrag aftrekken van onbekend niet toegestaan

Testgevallen

De juridische scenario's en de voorbeeldreeksen kunnen als testgevallen voor het valideren van software of andere technische voorzieningen voor de uitvoering gebruikt worden.

3.7 Activiteit 5 Signaleren van ontbrekende beleidsregels



3.7.1 Wetsanalyse en uitvoeringsbeleid algemeen

Wetsanalyse is dienstbaar aan het realiseren van bepaalde concrete doelstellingen. Een doelstelling kan zijn het vertalen van een stukje wet- en regelgeving naar een specifieke ICT-voorziening zoals een webservice, maar ook bijvoorbeeld het adviseren van de wetgever bij het initieel opstellen van uitvoerbare en handhaafbare wet- en regelgeving.

Op een abstracter niveau draagt Wetsanalyse ook bij aan doelstellingen. We noemen hier de belangrijkste:

a. Bijdragen aan een rechtmatige uitvoering van wet- en regelgeving en beleidsregels.

De uitvoeringspraktijk, of deze nu handmatig is vormgegeven of (deels) geautomatiseerd plaatsvindt, moet alle beslissingen en de in verband daarmee gebruikte gegevens, regels en processtappen rechtstreeks kunnen baseren op wet- en regelgeving en beleidsregels in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Het gaat hier om de legitimiteit van het overheidshandelen. Dit kan echter ook gelden voor het handelen van niet-publiekrechtelijke instanties en bedrijven.

Het handelen van publiekrechtelijke instanties wordt over het algemeen als rechtmatig beschouwd, als dit handelen rechtstreeks terug te voeren is op officiële primaire juridische bronnen. Het woordje 'primaire' beoogt tot uitdrukking te brengen dat het moet gaan om initiële juridische bronnen die tot stand komen volgens een daarvoor wettelijk ingerichte procedure. Voor de Wetsanalyse gelden als primaire juridische bronnen:

- Internationale verdragen
- Europese Verordeningen en Europese Besluiten die Nederland rechtstreeks binden
- Nederlandse wet- en regelgeving (niet alleen de landelijke, maar ook de provinciale en gemeentelijke wet- en regelgeving)
- Beleidsregels in de zin van de Algemene wet bestuursrecht

Rol van jurisprudentie

Jurisprudentie vormt voor de Wetsanalyse geen primaire juridische bron maar een juridische interpretatiebron. Onder jurisprudentie verstaan we het geheel van uitspraken van Nederlandse of internationale rechters met jurisdictie. Met jurisprudentie geven de rechters nadere uitleg en betekenis aan de hierboven vermelde primaire juridische bronnen zoals wet- en regelgeving. Aan deze nadere uitleg of betekenis dient uiteraard gevolg gegeven te worden door de maatschappij. Echter, voor een overheidsinstantie geldt dat jurisprudentie zelf ook weer nader uitgelegd moet worden en concreet moet worden vertaald naar uitvoeringsgevolgen. Om die reden heeft het de voorkeur dat jurisprudentie die de wetstoepassing verbreedt of beperkt, altijd vertaald wordt naar een aanpassing of uitbreiding van de bovenliggende primaire juridische bron, bijvoorbeeld door de uitleg op te nemen in een beleidsregel of door een stukje wetgeving te verduidelijken of aan te passen. Op die manier is voor de uitvoeringspraktijk en vooral ook voor burgers en bedrijven helder hoe een overheidsinstantie gevolg geeft aan jurisprudentie. Als dit bijvoorbeeld wordt vastgelegd in een beleidsregel of verduidelijkt wordt in wetgeving, kan iedereen daar kennis van nemen. Vervolgens kan periodiek ook geëvalueerd worden of de uitleg nog steeds past in het huidige tijdsgewricht. Bovendien kunnen de gevolgen van eventuele nieuwe jurisprudentie gewogen en verwerkt worden door diegenen die daar het beste iets over kunnen zeggen, namelijk de wetgever of de beleidsverantwoordelijken en dus niet de uitvoeringspraktijk zelf

Voor een rechtmatige uitvoeringspraktijk is dus nodig dat elke beslissing en elke onderliggende regel, gegeven of processtap rechtstreeks gekoppeld kan worden aan een primaire juridische bron. Als een dergelijke bron ontbreekt, bijvoorbeeld omdat een stukje wetgeving nadere interpretatie en invulling behoeft, dan is nodig dat deze bron alsnog tot stand komt. Bijvoorbeeld door nadere invulling en uitleg van wetgeving vast te leggen in beleidsregels of aanvullende wet- en regelgeving op te stellen.

Rol van de parlementaire geschiedenis van wetgeving

Naast jurisprudentie is de parlementaire geschiedenis ook een belangrijke interpretatiebron om de betekenis van wetgeving goed te kunnen duiden. Wetshistorische interpretatie wordt vaak toegepast bij overheidsinstanties, omdat zij geacht worden de wet- en regelgeving conform doel en strekking uit te voeren en informatie daarover staat met name in de parlementaire geschiedenis. Een ander woord voor parlementaire geschiedenis is wetsgeschiedenis.

b. Bijdragen aan een uitlegbare uitvoeringspraktijk

De uitvoeringspraktijk moet haar beslissingen kunnen uitleggen aan burgers en bedrijven maar ook binnen de organisatie. Dat vraagt dat elke beslissing rechtstreeks te relateren is aan de gebruikte regels en gegevens en de achterliggende invulling en interpretatie van wet- en regelgeving. Beleidsregels zijn bij uitstek geschikt en ook bedoeld om nadere invulling en interpretatie van wet- en regelgeving vast te leggen. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 3.7.5.

c. Bijdragen aan een rechtvaardige uitvoeringspraktijk

De uitvoeringspraktijk dient eventuele onvoorziene of ongewenste effecten bij de uitvoering van wetgeving te signaleren aan de wetgever. De Wetsanalyse reikt hiervoor hulpmiddelen aan in de vorm van concrete voorbeelden en juridische scenario's. Deze hulpmiddelen ondersteunen niet alleen bij het vaststellen van de betekenis van wetgeving, maar geven ook zicht op de uitvoeringspraktijk en de eventuele verschillen tussen wetgeving en uitvoeringspraktijk. Met het aldus voor- of naspelen van de uitvoeringspraktijk, komen de effecten van wetgeving nadrukkelijk in beeld. Als onvoorziene of ongewenste effecten gedetecteerd zijn tijdens de Wetsanalyse en aanpassing van wetgeving is nodig, dan wordt ter overbrugging vaak het instrument van de goedkeurende beleidsregel gebruikt zodat de uitvoeringspraktijk alvast tegemoet kan komen aan het mitigeren of elimineren van die effecten. Deze goedkeurende beleidsregel wordt veelal gebaseerd op zogenoemde hardheidsclausules in wetgeving.

Belang van uitvoeringsbeleid voor het realiseren van deze doelstellingen

Bij het realiseren van de hiervoor genoemde doelstellingen met behulp van Wetsanalyse speelt uitvoeringsbeleid een belangrijke rol. Via uitvoeringsbeleid kan een overheidsinstantie zichtbaar maken hoe zij bepaalde wet- en regelgeving of beleidsregels nader uitlegt, interpreteert of invult. Dat dit ook daadwerkelijk gebeurt is van groot belang voor de rechtmatigheid van het handelen en om daarover verantwoording te kunnen afleggen. Verder bevordert het de eenheid van beleid en uitvoering en draagt het bij aan het beoogde democratische proces van regelgeving. Als een overheidsinstantie kleur bekent via uitvoeringsbeleid hoe zij een bepaalde wettelijke regel uitlegt, interpreteert en nader invult, kunnen burgers en bedrijven maar ook de rechter zich daar een oordeel over vormen. Hoewel uitvoeringsbeleid, anders dan algemeen verbindende voorschriften, geen bindende werking heeft voor burgers en bedrijven heeft het dat wel voor de overheidsinstantie zelf. Op basis van de beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder met name het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel, kunnen burgers en bedrijven rechten ontlenen aan uitvoeringsbeleid. Als het uitvoeringsbeleid strijdig is met de bovenliggende wet- en regelgeving kunnen burgers en bedrijven zich daarop beroepen en een rechter wordt in staat gesteld het uitvoeringsbeleid te toetsen. Door de flexibele wijze waarop uitvoeringsbeleid tot stand kan komen, kan het ook de maatschappelijke ontwikkelingen goed volgen.

Soms bestaat binnen een overheidsinstantie een bepaalde mate van terughoudendheid om kleur te bekennen via het vastleggen van hun uitleg, interpretaties en nadere invulling in uitvoeringsbeleid. De rechter zou mogelijk een andere visie erop kunnen nahouden.

Deze terughoudendheid lijkt misplaatst. Het kleur bekennen, of anders gezegd, het volledig transparant zijn, maakt het immers mogelijk dat de maatschappij het overheidshandelen kan toetsen. De maatschappij kan teruggeven aan de overheid waar onverhoopt ongewenste effecten optreden. Alleen op die wijze kan een overheid 'groeien' in de mate van rechtmatig en rechtvaardig handelen en openbaarheid van bestuur daadwerkelijk belichamen.

Als een overheidsinstantie niet op de voorgeschreven wijze kleur bekent, zal het intern gebleven uitvoeringsbeleid via andere, minder transparante en beheerbare interne

kanalen vaak toch aan het licht komen. Bijvoorbeeld via mails, memo's of bij het lezen van procesdocumentatie of zelfs softwarecode. Dat is niet wenselijk. Er ontbreekt dan een primaire juridische bron voor dat stukje van de (geautomatiseerde) uitvoeringspraktijk. Jaren later weet niemand meer waarom bepaalde interpretaties of invullingen zijn gedaan en de beleidsmakers kunnen niet periodiek evalueren of gemaakte keuzes nog valide zijn in het huidige tijdsgewricht. Het zal niet de eerste keer zijn dat de politiek vragen stelt over een bepaalde handelwijze en de uitvoeringspraktijk niet kan verantwoorden op welke primaire juridische bron deze handelwijze gebaseerd is. Daar komt nog bij dat de buitenwacht zoals burgers, bedrijven, de rechtelijke macht en de politiek niet kan controleren of het versluisde of verborgen uitvoeringsbeleid wel rechtmatig, wenselijk of nog van deze tijd is.

Een ander argument dat binnen overheidsinstanties wel eens naar voren komt, is dat de functionarissen op kantoor de handen vrij moeten kunnen houden om in individuele gevallen maatwerk te bieden en daarmee af te wijken van uitvoeringsbeleid. Bijvoorbeeld omdat het uitvoeringsbeleid bij nader inzien ongewenste of onvoorziene effecten heeft. Dit argument wordt dan gebruikt om nadere interpretaties en invullingen van wetgeving niet in uitvoeringsbeleid vast te leggen en te publiceren.

Ook dit argument lijkt ongegrond. Immers, uitvoeringsbeleid is dynamisch en kan elk gewenst moment aangepast of uitgebreid worden zodat de ongewenste of onvoorziene effecten weggenomen kunnen worden. Met andere woorden; het vastleggen van overheidshandelen in uitvoeringsbeleid laat zien hoe de menselijke maat in overheidshandelen zich ontwikkelt en steeds bijgesteld kan worden. Op die manier kan de maatschappij nadrukkelijk het overheidshandelen volgen en toetsen.

Al met al genoeg redenen voor een overheidsinstantie ernaar te streven alle nadere uitleg, interpretaties en invulling van wetgeving vast te leggen in uitvoeringsbeleid en te publiceren. Daarmee ontstaat een primaire juridische bron die het overheidshandelen kan legitimeren. De beleidsregel kan vervolgens in de Wetsanalyse worden betrokken zodat alsnog een stukje uitvoeringspraktijk voorzien wordt van een rechtmatige bron.

Dit is de essentie van activiteit 5 in de Wetsanalyse: alle nadere uitleg, interpretaties en invullingen van de primaire juridische bronnen vastleggen in uitvoeringsbeleid. Daarmee ontstaat een nieuwe primaire juridische bron en kan de rechtmatigheid van de uitvoeringspraktijk volledig afgedekt worden. En daar waar de nadere uitleg, interpretaties en invullingen onverhoopt haaks komen te staan op de bestaande wetgeving, en dus kennelijk een andere uitleg ongewenste effecten zou hebben, kan dit gesignaleerd worden aan de wetgever. Hierdoor kan de wetgever overwegen om wetsaanpassing door te voeren, zodat op die wijze de primaire juridische bronnen weer volledig worden afgedekt.

3.7.2 Wetsanalyse en uitvoeringsbeleid bij nieuwe wetgeving

Bij analyse van conceptwetgeving (nieuwe regelingen of wijziging van bestaande regelingen) ten behoeve van de implementatie daarvan kan blijken dat invulling of uitleg van de wettelijke regels nodig is om deze goed te kunnen uitvoeren. Als zich dat voordoet, moet in samenspraak tussen de betrokken juristen, uitvoeringsdeskundigen, informatieanalisten en softwareontwikkelaars die invulling of uitleg worden gemaakt. Op deze manier wordt nieuw uitvoeringsbeleid geformuleerd. Binnen de uitvoeringsorganisatie is idealiter een proces ingericht voor het opstellen, juridisch toetsen, vaststellen en kenbaar vastleggen van het uitvoeringsbeleid.

3.7.3 Wetsanalyse en uitvoeringsbeleid bij vernieuwing IT

Ook bij de analyse van bestaande wetgeving (bijvoorbeeld ten behoeve van vernieuwing van een IT-systeem) kan blijken dat invulling en uitleg aan de wetgeving zijn gegeven die niet zijn vastgesteld in uitvoeringsbeleid. Soms zijn deze wel opgenomen in

documentatie (bijvoorbeeld technische documentatie of zelfs softwarecode van het te vervangen systeem), maar zonder vaststelling en bekendmaking volgens daarvoor afgesproken procedures.

3.7.4 Vaststellen en vastleggen uitvoeringsbeleid

Als een van deze situaties zich voordoet, moet het aanvullende uitvoeringsbeleid naar aanleiding van de Wetsanalyse alsnog worden vastgelegd en/of vastgesteld om een legitieme basis te kunnen vormen voor de uitvoering. Op het proces van het opstellen, juridisch toetsen, vaststellen en kenbaar vastleggen van uitvoeringsbeleid wordt ingegaan in hoofdstuk 5 van het boek Wetsanalyse.

3.7.5 Wat is uitvoeringsbeleid

Twee typen uitvoeringsbeleid

Op hoofdlijnen kunnen twee typen uitvoeringsbeleid worden onderscheiden: uitvoeringsbeleid dat in beleidsregels is vastgelegd en (impliciet) uitvoeringsbeleid dat niet in beleidsregels is vastgelegd.

a. Uitvoeringsbeleid vastgelegd in beleidsregels

Algemeen

In de eerste plaats is er uitvoeringsbeleid dat is vastgelegd in beleidsregels in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Zie artikel 1:3, vierde lid, Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 1:3, vierde lid, Algemene wet bestuursrecht

Onder beleidsregel wordt verstaan: een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.

Dit vierde lid van artikel 1:3 is ingevoerd per 1 januari 1998 in het kader van de Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht.¹¹

Voor de Wetsanalyse is met name de categorie van beleidsregels van belang die ziet op de uitleg van wettelijke voorschriften, ook wel aangeduid als de wetsinterpreterende beleidsregels.¹²

Wetsinterpreterende beleidsregels

Zoals eerder al genoemd in hoofdstuk 2, bevatten wettelijke voorschriften relatief veel abstracte formuleringen die nader geconcretiseerd moeten worden voordat zij in de uitvoeringspraktijk kunnen worden toegepast. Deze concretisering gebeurt idealiter met behulp van beleidsregels. Naast deze wetsinterpreterende beleidsregels zijn er ook beleidsregels die een nadere invulling geven aan een open norm of discretionaire bevoegdheid in wet- en regelgeving.

Beide soorten beleidsregels zijn niet alleen van belang voor rechtmatige en uitlegbare besluitvorming, maar ook voor eenheid in beleid en uitvoering.

Vastlegging in beleidsregels zorgt ervoor dat de uitleg van wettelijke voorschriften binnen het bestuursorgaan op uniforme wijze gebeurt en dat burgers, bedrijven en met name ook de rechter die uitleg kunnen volgen en toetsen. Komt de (hoogste) rechter tot het oordeel dat een andere uitleg de juiste is, dan is die uitleg, en niet de wetsinterpreterende regel, voor overheid en burger bindend. Dan prevaleert het

¹¹ Kamerstukken 1995/96, 23700.

¹² Commissie Wetgevingsvraagstukken 1985

rechterlijk oordeel boven dat van de overheid en zal de beleidsregel moeten worden aangepast.

Dit corrigerend mechanisme op gedragslijnen van overheidsinstanties is van groot belang en bevordert de rechtmatigheid en rechtvaardigheid van bestuurlijke besluitvorming. Maar het werkt alleen als een overheidsinstantie daadwerkelijk haar gedragslijnen ook vastlegt in voor een ieder kenbare beleidsregels.

Overigens is een bestuursorgaan op grond van artikel 8 van de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) in beginsel verplicht uit eigen beweging informatie te verschaffen over het door hem gevoerde beleid zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering. Deze informatie moet in begrijpelijke vorm worden verstrekt en op zodanige wijze dat zoveel mogelijk burgers en bedrijven daar kennis van kunnen nemen. Op grond van artikel 10 WOB geldt een uitzondering hierop voor zover het belang van transparantie in bestuurshandelen niet opweegt tegen het belang van inspectie, controle en toezicht door of vanwege bestuursorganen.

Een op schrift gestelde en bekendgemaakte beleidsregel vormt volgens de jurisprudentie van de Hoge Raad recht in de zin van artikel 99 Wet op de Rechtelijke Organisatie (R.O.), en kan dus in zoverre een legitimatie van overheidshandelen vormen.

De Hoge Raad heeft in HR 28 maart 1990 nr. 25.668, BNB 1990/194, NJ 1991, 118 en AB 1990, 306 een nadere definitie gegeven van een beleidsregel: 'door een bestuursorgaan binnen zijn bestuursbevoegdheid vastgestelde en behoorlijk bekendgemaakte regels omtrent de uitoefening van zijn beleid, die weliswaar niet kunnen gelden als algemeen verbindende voorschriften omdat zij niet krachtens enige wetgevende bevoegdheid zijn gegeven, maar die het bestuursorgaan wel op grond van enig algemeen beginsel van behoorlijk bestuur binden, en die zich naar hun inhoud en strekking ertoe lenen jegens de bij de desbetreffende regeling betrokkenen als rechtsregel te worden toegepast.' Daarvan is bijvoorbeeld sprake als het Ministerie van Financiën de beleidsregel via de internetwebsite of in een algemeen publicatieblad zoals de Staatscourant bekendmaakt. Dit dient te geschieden op een zodanige wijze dat de beleidsregel voor betrokkenen kenbaar en toegankelijk is.

Beleidsregels worden in beginsel vastgesteld door het bestuursorgaan dat een wettelijke bevoegdheid zelf uitoefent. Op grond van artikel 3:42 Awb worden beleidsregels bekendgemaakt door kennisgeving van het besluit of van de zakelijke inhoud ervan in de Staatscourant. Bij wettelijk voorschrift kan een andere manier van bekendmaken worden voorgeschreven. De voorschriften over beleidsregels zijn uitgewerkt in afdeling 4.3 Awb (artikel 4:81 tot en met 4:84). Een uitgebreid overzicht met voorbeelden van beleidsregels in de zin van de Awb is te vinden in de wetsinformatie bij artikel 4:81 Awb.

Herkenbaarheid beleidsregels

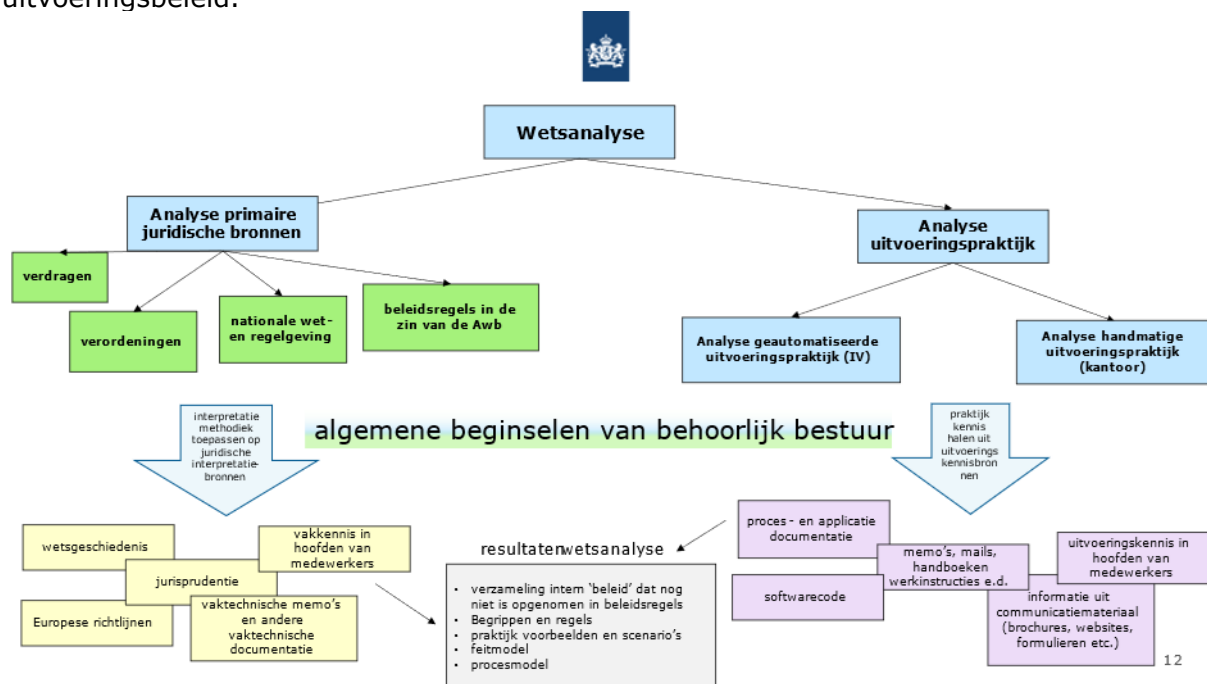
In het overzicht is te zien dat beleidsregels aan hun titel niet altijd als zodanig te herkennen zijn. In de lijst komen we ook beleidsregels tegen onder de naam 'richtsnoeren' en 'beleid' met alleen een aanduiding van de materiele inhoud. Op een enkele plaats wordt ook de term circulaire gebruikt. Dit alles ondanks het feit dat de 'Aanwijzingen voor de regelgeving' voorschrijven dat in de titel van het besluit uitdrukkelijk vermeld moet worden dat het om een beleidsregel gaat (Ar 2.43). Dat is ook niet zonder belang: beleidsregels moeten onderscheiden kunnen worden van algemeen verbindende voorschriften, waarin directe rechten en plichten kunnen worden gecreëerd voor burgers en bedrijven. In beleidsregels kan dat niet, daarin kunnen alleen bestuursbevoegdheden worden genormeerd of kan uitleg worden gegeven aan wetgeving.

b. Overig uitvoeringsbeleid

In de tweede plaats is er uitvoeringsbeleid dat door de uitvoeringsorganisatie is vastgelegd in beleidsdocumenten die niet de status van beleidsregel in de zin van de Awb hebben. Soms worden deze beleidsdocumenten gepubliceerd op de openbare website van de uitvoeringsorganisatie, maar soms blijven zij ook intern. De status van dergelijke documenten is niet eenduidig.

Het is van belang dat uitvoeringsbeleid volgens een vaste procedure wordt opgesteld en vastgesteld. Daar hoort bij dat het regelmatig wordt geëvalueerd en herzien. Het beheer moet goed zijn ingericht om te zorgen dat het uitvoeringsbeleid binnen de kaders van de wetgeving blijft passen en aansluit bij de maatschappelijke context en ontwikkelingen. Daarnaast moet bij het opstellen van uitvoeringsbeleid steeds worden afgewogen of dit de vorm van een beleidsregel moet krijgen of dat vastlegging in andersoortige (interne) beleidsdocumenten volstaat. Hiervoor zijn (nog) geen eenduidige criteria voorhanden. De regulering van beleidsregels in de Awb kwam vooral voort uit de wens duidelijkheid te scheppen over de ruimte voor bestuursorganen om regels te stellen ter invulling van hun bevoegdheden en bijgevolg problemen bij en geschillen over de hantering van beleidsregels te voorkomen. Daaruit kan worden afgeleid dat het zo veel mogelijk hanteren van beleidsregels voor het vastleggen van uitvoeringsbeleid de voorkeur heeft. Dat draagt immers bij aan de duidelijkheid die de wetgever beoogde. Niettemin kan een keuze voor het op andere wijze en alleen intern vastleggen van uitvoeringsbeleid gelegitimeerd zijn, bijvoorbeeld als er uitvoeringsbelangen zijn die zich tegen bekendmaking van het beleid verzetten. Publicatie van criteria of indicatoren voor het selecteren van dossiers ten behoeve van controles zou – indien daarin concrete parameterwaarden (bijvoorbeeld grensbedragen) zijn opgenomen – bijvoorbeeld kunnen leiden tot normontwijkend gedrag bij burgers en bedrijven. Dit alles laat onverlet dat uitvoeringsbeleid, in welke vorm dan ook, kenbaar en vindbaar moet zijn voor degenen die binnen de uitvoeringsorganisatie belast zijn met de implementatie van wetgeving in uitvoeringsprocessen en daarvoor in te zetten ICT-voorzieningen, zodat het kan worden meegenomen in de Wetsanalyse. Daarmee wordt de wijze waarop uitvoeringsbeleid wordt toegepast bij het (geautomatiseerd) nemen van beslissingen traceerbaar en kunnen gemaakte keuzes worden verantwoord, ongeacht status en wijze van publicatie van het beleid.

Onderstaande plaat laat de verschillende soorten bronnen en hun samenhang zien. Dit onderkennen is essentieel voor het opsporen en vastleggen van verborgen intern uitvoeringsbeleid.



c. Bijzondere vorm van uitvoeringsbeleid: gegevensbeleid

Feiten en omstandigheden uit de werkelijke wereld en de gegevens daarover

Net als elke andere uitvoeringsorganisatie heeft de Belastingdienst voor correcte besluitvorming *kennis* nodig over de (vanuit juridisch oogpunt geduide) relevante *feiten en omstandigheden uit de werkelijke wereld*. Om deze kennis over de relevante feiten en omstandigheden te kunnen verwerven, zijn *gegevens* nodig over die feiten en omstandigheden uit de werkelijke wereld.

In deze context bedoelen we met *gegevens* de objectief waarneembare vastleggingen van bepaalde relevante feiten en omstandigheden in een specifieke vorm. Bijvoorbeeld een *lijfrenteverzekering* van de heer Janssen, vastgelegd in een Word-document met polisnummer 12345 van verzekeraar Achmea. Of een gezamenlijke woning van de heer Janssen en mevrouw Pietersen, blijkend uit een eigendomsakte van een pand aan de Bloemweg 3 te Maastricht.

Door gegevens met elkaar in verband te brengen en te interpreteren, wordt betekenis toegevoegd aan de gegevens en ontstaat *informatie*. *Kennis* is dan datgene wat iemand in staat stelt een bepaalde taak te vervullen door het selecteren, interpreteren, combineren en waarderen van *informatie*.¹³

Toetsen van gegevens met regels

Om dit soort *gegevens* te kunnen vertalen naar *informatie*, is vaak eerst een toets nodig op de betrouwbaarheid, kwaliteit en precieze betekenis van de gegevens. Doorgaans gebeurt deze vertaling met behulp van zogenoemde *gegevensregels*. Daarmee ontstaat een zogenoemde *administratieve realiteit* die weergeeft welke gegevens – en hoe de gegevens uit de werkelijke wereld (*sociale realiteit*) vastgelegd zijn in de datasystemen (de administratie).

Besluitvorming via toepassen van regels op de getoetste gegevens

Vervolgens kunnen de aldus getoetste gegevens uit de administratie gebruikt worden voor de juridische besluitvorming en het daarmee vaststellen van de *juridische realiteit*. Voor de juridische besluitvorming zijn regels nodig die uit wet- en regelgeving en beleidsregels voortvloeien. De juridische besluitvorming gebeurt hoofdzakelijk geautomatiseerd bij veel overheidsinstanties.

De Belastingdienst maakt steeds meer gebruik van webservices met RegelSpraaakregels die rechtstreeks gelinkt kunnen worden aan de relevante wet- en regelgeving en uitvoeringsbeleid. Deze regels zorgen voor de vertaling van de *gegevens* uit de administratie naar de *juridische feiten en omstandigheden* en de op basis daarvan te nemen beslissingen. Deze beslissingen vloeien dan weer terug naar de werkelijke wereld van burgers en bedrijven, bijvoorbeeld in de vorm van belastingaanslagen (nieuwe rechtsbetrekkingen tussen Belastingdienst en burgers/bedrijven) en representeren tegelijkertijd nieuwe gegevens die vastgelegd worden in de administratie.

Onderstaand plaatje beoogt de hiervoor beschreven ‘vertaalslagen’ visueel weer te geven.

¹³ Zie ook depassse.nl/verschil-kennis-informatie



Diepgang analyse

Bij de Wetsanalyse aanpak is nog weinig aandacht gegeven aan het zogenoemde gegevensbeleid. Met de formulering *gegevensbeleid* bedoelen we de interpretaties op en nadere invullingen van wet- en regelgeving en beleidsregels die specifiek betrekking hebben op de voor burgers en bedrijven herkenbare *feiten en omstandigheden uit de werkelijke wereld* en de *gegevens* daarover.

Bij voorkeur gaat een wetsanalyse zo diep dat deze feiten, omstandigheden en gegevens expliciet geduid kunnen worden met begrippen, definities, voorbeelden en dergelijke. Deze diepgang is nodig om onderbouwde afwegingen en keuzes te maken voor:

- het ontwikkelen van formulieren zoals aangiften als andere aanvraagformulieren en toelichtingen daarop (die bij voorkeur vragen naar de gegevens over de relevante feiten en omstandigheden, waarbij die gegevens voor burgers en bedrijven herkenbaar zijn uit de werkelijke wereld)
- de uitwisseling van gegevens met derden (zoals voor verzamelen van contra-informatie voor het invullen van bepaalde webformulieren zoals de aangifte inkomstenbelasting en het Toezicht en het verstrekken van inkomensgegevens aan andere overheidsinstanties)
- de geïmplementeerde gegevensmodellen die juridisch gezien volledig gebaseerd moeten zijn op wet- en regelgeving en beleid (wetsanalyse))

Met behulp van Wetsanalyse zijn de verschillen tussen de theorie (wetgeving) en praktijk (de aangifte) expliciet gemaakt. Vaak zijn in de uitvoeringspraktijk nadere invullingen en interpretaties op de wetgeving gedaan, voor het kunnen ontwerpen van een aanvraagformulier. Dit vormt uitvoeringsbeleid in de vorm van *gegevensbeleid*). De verschillen tussen wetgeving en uitvoeringspraktijk behoren idealiter gelegitimeerd te worden door een primaire juridische bron in de vorm van een beleidsregel. Zodat iedereen kan toetsen of de uitvoeringspraktijk binnen de kaders van de wetgeving valt en rechtmatig is. Ook voor het beheer van aanvraagformulieren is het van belang om te weten waarom welke keuzes in het verleden zijn gemaakt en waar deze concreet op gebaseerd zijn.

Deze interpretaties en nadere invullingen met een onderbouwing van de gemaakte keuzes daarin, worden tot op heden niet vastgelegd in specifiek uitvoeringsbeleid (*gegevensbeleid*). Wel bevat de gegevensspecificatie voor de aangifte het resultaat van

de keuzes en interpretaties (de betreffende aangifterubriek) met een omschrijving van de betekenis van de aangifterubriek en een verwijzing naar relevante wetsartikelen.

De diepgang in wetsanalyse tot aan de feiten en omstandigheden en gegevens die de werkelijke wereld herkent, betekent overigens niet dat het gegevensbeleid altijd die diepgang zal moeten volgen in de gegevensuitvraag zelf. Zo kunnen feiten en omstandigheden die niet vaak voorkomen, op een geaggregeerd niveau uitgevraagd worden. Mits bij voorkeur in de toelichting op de aangifte uitgelegd wordt wanneer sprake is van die abstracte omstandigheid.

Samengevat

Idealiter kan een gegevensspecificatie zich baseren op (expliciet gemaakt) gegevensbeleid en op de overige resultaten van de Wetsanalyse.

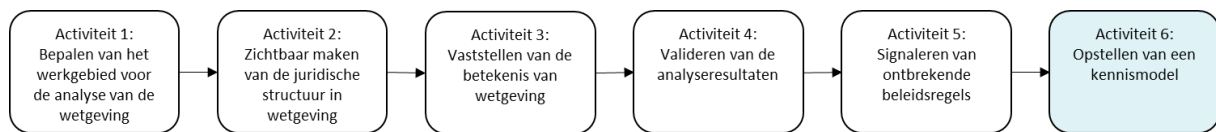
Nu wordt alleen het *resultaat* van de gemaakte keuzes en gevolgde interpretaties vastgelegd in de gegevensspecificatie in de vorm van aangifterubrieken, definities en dergelijke. Daardoor lijkt een primaire juridische bron te ontbreken waardoor niet alleen de organisatie maar vooral ook burgers en bedrijven het waarom van gegevenskeuzes niet kan nagaan.

Anders gezegd: de keuzes en interpretaties op basis van Wetsanalyse over de feiten en omstandigheden uit de werkelijke wereld en de daarop betrekking hebbende gegevens horen in uitvoeringsbeleid vastgelegd te worden (gegevensbeleid). De resultaten van die interpretaties en keuzes (de manier van uitvragen in de aangifte e.d.) landen dan in de gegevensspecificatie met verwijzing naar de primaire juridische bronnen waaronder het expliciet gemaakte gegevensbeleid (bevordert de rechtmatigheid en uitlegbaarheid).

Bij voorkeur wordt een wetsanalyse met een diepgang uitgevoerd totdat gestuit wordt op de feiten en omstandigheden en bijbehorende gegevens uit de werkelijke wereld, die voor burgers en bedrijven herkenbaar zijn. Dit kan rechtstreeks uit de wet- en regelgeving voortvloeien, maar soms zijn er nadere invullingen en interpretaties nodig die vastlegging behoeven in uitvoeringsbeleid, om gemaakte afwegingen in keuzes in de gegevensuitvraag uit te leggen en te legitimeren (*gegevensbeleid*)

De bestaande gegevensuitvraag zal gerelateerd (aan wetstermen én belevingswereld van burger/bedrijf) en verklaard moeten worden vanuit de Wetsanalyse, waarbij tevens tot de vereiste diepgang wordt geanalyseerd. Bij het definiëren van de diepgang van het gegevensbeleid zal in elk geval rekening moeten worden gehouden met de administratieve lasten (-verlichting) voor burgers en bedrijven. Daarbij speelt een rol hoe vaak een praktijksituatie voorkomt.

3.8 Activiteit 6 Opstellen van een kennismodel



3.8.1 Algemeen

Aan de hand van de resultaten van de analyse uit de eerste vijf activiteiten wordt in deze activiteit een *kennismodel* opgesteld. Het kennismodel toont de analyseresultaten in samenhang en op geformaliseerde wijze, zodat de consistentie van de betekenis en de relaties over het geheel kan worden beoordeeld en verzekerd. Zo wordt een eenduidige kennisbasis gerealiseerd voor de daadwerkelijke implementatie. Bij het opstellen van het kennismodel ligt het voortouw bij de kennismodelleur, die daarbij echter wel nauw samenwerkt met de juristen, uitvoeringsdeskundigen en softwareontwikkelaars in het multidisciplinaire team. Ook hier is de multidisciplinaire samenwerking essentieel om tot een juiste presentatie van de analyseresultaten in het model te komen. Mochten bij het opstellen van het kennismodel inzichten over interpretatie of uitleg van de wetgeving opkomen die afwijken van de eerdere analyse, dan kan het team een paar stappen terugzetten en de analyse aanpassen of aanvullen.

Het kennismodel is *implementatieonafhankelijk*, dat wil zeggen dat het losstaat van de vorm of inrichting die uiteindelijk gekozen wordt voor uitvoering van de wetgeving. Het model sorteert dus niet voor op een specifieke programmeertaal en zelfs niet op geautomatiseerde uitvoering. Het kan evengoed de basis vormen voor het inrichten van een handmatig werkproces of voor het opstellen en publiceren van informatie op een website.

Het vastleggen van de kennis uit wetgeving in een gestandaardiseerd kennismodel maakt dat deze ook tussen overheidsorganisaties gemakkelijker gedeeld kan worden. Als de Sociale Verzekeringsbank (in samenspraak met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid als eerst verantwoordelijke voor de AOW-wetgeving) bijvoorbeeld een kennismodel zou maken voor het bepalen van de AOW-leeftijd, dan zouden alle uitvoeringsorganisaties die deze berekening nodig hebben in hun processen (wat veel voorkomt), dit model kunnen gebruiken. Dat voorkomt dat zij ieder voor zich de wetgeving op dit punt moeten analyseren en interpreteren.

3.8.2 Onderdelen kennismodel

Een kennismodel bestaat uit verschillende onderdelen die expliciet aan elkaar gerelateerd zijn. Door relaties expliciet vast te leggen is altijd duidelijk wat bij elkaar hoort en wat naar wat verwijst. De relaties tussen de onderdelen zijn ook nodig om de consistentie en volledigheid van het kennismodel te verzekeren. De verschillende onderdelen van het kennismodel zijn:

- een lijst met alle begrippen met bijbehorende informatie
- een verzameling (uitgewerkte) juridische scenario's
- een verzameling (goedgekeurde) validatiegevallen
- een gegevensmodel
- een regelmodel
- een procesmodel

a. Lijst met alle begrippen met bijbehorende informatie

De platte lijst met alle begrippen met bijbehorende informatie bevat in ieder geval:

- begripsnaam
- begripsdefinitie
- formulering uit de primaire juridische bron(nen) die de basis voor de definitie vormt
- tot welke klasse uit het juridische analyse schema (JAS) het begrip behoort
- begripsvoorbeelden
- eigenschappen
- relaties met andere begrippen
- eventueel interpretatiebron(nen) die bepalend is(/zijn) geweest voor de definitie van het begrip

b. Verzameling (uitgewerkte) juridische scenario's

Alle juridische scenario's uit de voorgaande activiteiten worden op één plek verzameld

c. Verzameling (goedgekeurde) validatiegevallen

Alle validatiegevallen uit de voorgaande activiteiten worden op één plek verzameld.

d. Gegevensmodel

De begrippen en hun eigenschappen worden op basis van de klasse opgenomen in een gegevensmodel. Dit gegevensmodel kan bijvoorbeeld een feitmodel en/of een entiteitrelatiediagram zijn. Met het doel de gegevens en hun onderlinge samenhang weer te kunnen geven.

In een gegevensmodel wordt op een geformaliseerde wijze (volgens vaste afspraken en patronen) zonder ruimte voor nadere interpretatie en op begrijpelijke wijze vastgelegd hoe de begrippen met elkaar samenhangen zodat de relaties tussen de begrippen zichtbaar worden, begrijpelijk zijn en het risico op fouten bij de omzetting naar executeerbare regels beperkt wordt.

Een gegevensmodel vult over het algemeen de analyseresultaten van de activiteiten van de Wetsanalyse aan met een aantal technische zaken die nog nodig zijn, zoals bijvoorbeeld:

- identificaties die nodig zijn om een gegeven uniek te maken (soms komen die ook al uit de Wetsanalyse (bijvoorbeeld BSN om natuurlijkpersoon te identificeren))
- algemene controles zoals bijvoorbeeld dat een begindatum niet na een einddatum mag liggen etc.

e. Regelmodel

De geanalyseerde regels worden, volgens vaste afspraken en taalpatronen, beschreven en vastgelegd in een regelmodel. Vanuit het regelmodel kunnen de regels omgezet worden naar executeerbare regels in software code met de bedoeling dat daarvoor geen nadere interpretatie meer nodig is.

Het is van belang dat ook regels beschreven worden in een voor mensen begrijpelijke taal, zodat ze kunnen worden gevalideerd door de leden van het multidisciplinaire team.

f. Procesmodel

De volgorde en samenhang van de als rechtsbetrekkingen en rechtsfeiten geclassificeerde begrippen en de bijbehorende rechtsgevolgen worden beschreven door alle rechtsfeiten op te nemen als activiteiten of gebeurtenissen (zogenoemde *events*) in een procesmodel.

Indien het rechtsfeit gekoppeld is aan een rechtssubject, zal dit rechtssubject terugkomen als *actor* in het proces en het rechtsfeit als *activiteit*.

Ook een tijdsverloop of een gebeurtenis met rechtsgevolg wordt als event opgenomen in het procesmodel. Een standaard binnen de Belastingdienst voor het modelleren van processen is Business Process Model and Notation (BPMN).

Er zijn verschillende modelleertechnieken beschikbaar voor het maken van een kennismodel.

Verwijzing naar boek Wetsanalyse

Voor meer toelichting op activiteit 6, ondersteund met voorbeelden, verwijzen we naar het boek Wetsanalyse.¹⁴

¹⁴ Ausems, Bulles & Lokin 2021, p. 70-79.

Literatuurlijst

Ausems, Bulles & Lokin 2021

A. Ausems, J. Bulles & M. Lokin, *Wetsanalyse. Voor een werkbare uitvoering van wetgeving met ICT*, Den Haag, Boom juridisch 2021.

Commissie Wetgevingsvraagstukken 1985

Commissie Wetgevingsvraagstukken, *Orde in de regelgeving*, Den Haag, Staatsuitgeverij 1985.

Lokin 2018

M. Lokin, *Wendbaar wetgeven*, Den Haag, Boom juridisch 2018.