

Wendbare wetsuitvoering bij de Belastingdienst

Visie (in wording) op de voortbrenging van informatievoorziening



*You cannot mandate productivity, you must provide
the tools to let people become their best
Steve Jobs*

1. Inleiding

1.1. Doel van dit visie document

De omstandigheden waarin de Belastingdienst haar taken moet uitvoeren veranderen. Burgers en bedrijven verwachten van ons een betere en snellere dienstverlening die een oplossing biedt voor hun concrete problemen. Om dit te realiseren zijn onder andere verbeteringen in de informatievoorziening nodig, voor burgers en bedrijven en voor de medewerkers van de Belastingdienst. De Belastingdienst is niet de enige die dit ziet. In het Strategisch Katern van de Manifestgroep hebben de betrokken partijen hun aspiratie en inspiratie beschreven:

“Samenwerken aan één gezicht naar buiten; gewaardeerde publieke dienstverlening, betaalbaar en mensgericht.”

De kern van klantgerichte publieke dienstverlening is dat de burger/klant met zijn/haar vraag centraal wordt gesteld. Het aanbod van diensten dat nodig is om aan de klantvraag te voldoen wordt daarop afgestemd. Door de route van klant naar dienst centraal te stellen wordt in de toekomstige situatie de dienstverlening en de uitvoering van de processen van buiten naar binnen vormgegeven.

De kwaliteit van de dienstverlening is in hoge mate afhankelijk van een goede informatievoorziening.

Met dit visiedocument willen we op inhoudelijk niveau een nieuwe denk- en werkwijze bij het voortbrengen van informatievoorziening creëren die toe te passen is in de context van de uitvoering van wet – en regelgeving. Die nieuwe denk- en werkwijze moet het mogelijk maken om de bovengenoemde aspiratie te helpen realiseren en zo een fundament te leggen voor betere publieke dienstverlening.

We willen deze nieuwe wijze van voortbrengen delen met geïnteresseerden binnen en buiten de Belastingdienst. Een ieder wordt uitnodigt om ervaringen te delen en bij te dragen.

Hoewel de werkwijze is beschreven in de context van de Belastingdienst, staat het iedereen vrij om deze te vervangen door de eigen context.

1.2. Afbakening

De nieuwe werkwijze bij het voortbrengen van informatievoorziening die in dit document wordt uitgewerkt heeft als startpunt een nauwkeurige analyse van wet- en regelgeving en beleidsregels. Op basis daarvan formuleren we diensten en leveren we eenduidige en precieze eisen aan de inrichting van bedrijfsonderdelen en applicaties vanuit bedrijfsperspectief. Deze eisen hebben de vorm van functionele beschrijvingen. Het feitelijk ontwerpen en inrichten van de processen van bedrijfsonderdelen en het ontwerpen en realiseren van software valt buiten deze werkwijze, de schrijvers menen dat daar in de markt tal van goede werkwijzen en oplossingen voor beschikbaar zijn.

NB1. Een eenduidige en precieze beschrijving van eisen maakt ook mogelijk om software te genereren waarmee de eenduidigheid van de eisen gevalideerd kan worden, b.v. een applicatie waarin een berekening kan worden getest. Het genereren van software is echter geen doel van deze aanpak en valt dus buiten deze nieuwe werkwijze.

NB2. Het veranderen van het voortbrengingsproces van wet- en regelgeving en beleid is bewust buiten de afbakening van deze nieuwe werkwijze geplaatst. Ook in dat voortbrengingsproces valt ongetwijfeld iets te verbeteren. De Belastingdienst vindt echter dat verbetering van de wereld in de eigen organisatie begint.

1.3. Doelgroep van dit document

Dit document is bedoeld om een inhoudelijke inzicht te geven in de nieuwe werkwijze. Het document richt zich op mensen binnen en buiten de Belastingdienst die geïnteresseerd zijn in de wijze waarop vanuit wet- en regelgeving specificaties kunnen worden opgesteld en een bijdrage willen leveren aan de verbetering van de voortbrenging van Informatievoorziening in de context van uitvoering van wet- en regelgeving.

1.4. Verspreiding van dit document

Verspreiding aan medewerkers van het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst:

Mario Huizinga, Karin Christophersen, Anne-Sophie Vroom, Edward Diepmaat, Jos Oosting, Jan Torny, Michiel de Groot, Peter Lehr, Tom van Engers, Ben Bekke, Saco Bekius, Gerard de Gruijter, Cees Swart, Martijn de Bruijne, Hubert Noordman, Kors Kool, Frans Ouwerkerk, Michiel Borgers, Paul Nissink, Wim Schut, Piet Adelerhof, Victor van der Meer, Foppe Vogd, Gertrude Sangers-van Cappellen, Rene Walraven, Aart Voorrips, Rik Schut, Jaap van der Veen, Delius Pit, Frans Fokkenrood, Peter Slagboom, Inge Wertwijn, Rene den Houting, Edgar Vermeulen, Bob Ambrosius, Gerard van Hamburg, Roger Chase, Wilmar van Straten.

Verspreiding aan anderen: Prof. Dr. Ir. Sijr Nijssen (pna-group), Prof. Dr. Tom van Engers(UvA), Harrie van Houtum (IND), Theo Lodder(IND), Robert van Doesburg (IND), Bas Janssen (Rule Management Group), Maarten Witvliet (USoft), Rosalie van Oostrom (KMG), Rene van der Bruggen (Oracle), Coos van de Togt (O&I), Geert Rensen (Be-Informed), Klaas-Pieter Majoor(Ordina), Stef Joosten (Open Universiteit), Bas Cromptvoets (Bommelijé Cromptvoets en partners b.v.), Ferry Dijkman (Mendix), Corine Schoot-Flendrie (Omgevingsloket), Raymond Frans (TalkingTrends/Opensahara), Wim van Stokkum (Everest), Jeroen van Grondelle (Be-Informed), Paul Oude Luttighuis (Novay).

In mei van 2013 heeft ook de raad van advies (toonaangevende architecten van ICT-leveranciers) deze visie besproken. De volgende leden hebben een bijdrage geleverd aan Accenture, Atos, Capgemini, HEC, IBM, Ordina, PwC.

We zijn alle betrokkenen dankbaar voor de inspiratie die ze ons hebben gegeven en nog geven in het tot stand komen van dit document.

2. Context

De Belastingdienst voert wetten uit en zorgt voor handhaving van deze wetten. Deze wetten en de bijbehorende gedelegeerde regelgeving¹ betreffen belastingheffing, toeslagverstrekking en in-, door- en uitvoer van goederen. De Belastingdienst heeft naast de Nederlandse wetgeving ook vaak te maken met EU- en andere internationale wetgeving.

In wetgeving wordt beschreven wie in welke rol en onder welke voorwaarden welke rechten en/of plichten heeft. Dit maakt dat ook de interactie tussen de burgers en bedrijven en de overheid is beschreven.

De wetgeving vormt daarmee ook de basis voor de eisen die aan de inrichting van interactie tussen de burgers en bedrijven en de overheid worden gesteld. Deze inrichting wordt door de Belastingdienst samen met de omgeving vormgegeven en gerealiseerd.

Om uitvoering van het heffen van belastingen zoveel mogelijk te standaardiseren is de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) opgesteld. Deze algemene wet beschrijft op hoofdlijnen de rechten en plichten van de belastingplichtigen / inhoudingsplichtigen, van de inspecteur en van de ontvanger. Om uitvoering van het verstrekken van inkomensafhankelijke regelingen zoveel mogelijk te standaardiseren is de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) opgesteld. Deze beschrijft op hoofdlijnen de rechten en plichten van de toeslaggerechtigden, van de inspecteur en van de ontvanger. Voor de Douane is de Algemene Douanewet (Adw) opgesteld, ter implementatie van het Communautair Douanewetboek van de EU en voor een goede uitvoering van de door Nederland gesloten internationale verdragen inzake douaneaangelegenheden. Overkoepelend voor de overheid bestaat de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Deze wet beschrijft op hoofdlijnen de rechten en plichten van de burgers/bedrijven en van de overheid ten aanzien van bijvoorbeeld aanvragen voor beschikkingen (b.v. vergunningen), beroep en bezwaar. Daarnaast zijn er nog andere algemeen geldende wetten bv. de Archiefwet 1995, de Wet bescherming Persoonsgegevens (Wbp) en de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer.

Bij de uitvoering van een materiewet (bv. de Wet op de omzetbelasting 1968) dient ook voldaan te worden aan de algemeen geldende wetten waarvan er hierboven enkele zijn genoemd.

Wetgeving wordt met opzet zoveel mogelijk onafhankelijk geformuleerd van de inrichting van de uitvoering en van de uitvoeringsorganisaties. Wetten en daarop gebaseerde regelingen laten, hoewel ze op veel punten precies zijn, ruimte voor uitvoeringsorganisaties om keuzes te maken over de wijze van uitvoering. Deze keuzes worden vastgelegd in uitvoeringsbeleid. Waar dit uitvoeringsbeleid externe werking heeft (burgers en bedrijven worden er direct door geraakt) wordt het vastgelegd in beleidsregels. Waar het intern werkt, wordt het vastgelegd in werkinstructies ed.² Uitvoeringsbeleid leidt tot invulling of aanscherping van de wettelijke eisen ten aanzien van de inrichting van de uitvoering, uiteraard altijd binnen de kaders van de desbetreffende wetgeving.³

Wetgeving en uitvoeringsbeleid zijn geformuleerd in natuurlijke taal. Hoewel conventies en regels gelden voor de redactie van wetgeving die zijn neergelegd in de Aanwijzingen voor de regelgeving, zit er toch tamelijk veel variatie in de wijze waarop wetgeving is geformuleerd.

¹ We gebruiken hiervoor verder de term 'wetgeving'. Dat betreft dus wetten in formele zin (zoals tot stand gebracht door regering en parlement gezamenlijk), algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen.

² Die zijn overigens niet altijd alleen gericht op de primaire processen van belastingheffing etc. Ze kunnen ook gericht zijn op de bedrijfsvoering, bv. om informatie te genereren over prestaties van de organisatie.

³ Daarnaast kan jurisprudentie invulling geven aan de wetgeving en beleidsregels of nopen tot aanpassing daarvan, en dus relevant zijn voor de eisen. Omdat rechterlijke uitspraken altijd eerst in beleidsregels of wetgeving landen, worden deze hier niet als een zelfstandige bron van wijziging van eisen gezien; ze werken erin door via wijziging van wetgeving en beleidsregels.

Daardoor bevat wetgeving veel interpretatiemogelijkheden en is het niet eenvoudig om eisen hieruit eenduidig te destilleren en om te zetten in specificaties voor systemen. Een formele natuurlijke taal⁴ biedt hiervoor betere mogelijkheden.

Daarnaast worden sommige onderdelen van de wetgeving door de wetgever vanzelfsprekend geacht (bv. de verhouding tussen een specifieke wet en de Algemene wet bestuursrecht) en daarom impliciet gelaten. Om diensten eenduidig te kunnen beschrijven moeten ook de relevante impliciet gelaten onderdelen expliciet worden gemaakt.

Om tot eenduidige, valide (en te valideren) eisen aan de inrichting van bedrijfsonderdelen en applicaties te komen, is dus analyse, explicitering en aanvulling nodig. Dit is en blijft werk voor deskundigen.

3. De huidige situatie

De Belastingdienst wil de processen, de eisen voor (interne en externe) software, communicatiemateriaal snel kunnen aanpassen als de politiek wetswijzigingen doorvoert of gerechtelijke uitspraken of maatschappelijke ontwikkelingen daartoe nopen.

Snelheid is echter niet het enige criterium. De Belastingdienst is een belangrijke speler in wat de WRR⁵ in zijn rapport noemt de iOverheid. Die iOverheid kenmerkt zich door vernetwerking en verknoping van informatiestromen, aldus de WRR. De Belastingdienst is een grootgebruiker, verwerker, veredelaar en verstrekker van gegevens en neemt de verantwoordelijkheid die hier bij hoort.

De Belastingdienst draagt er zorg voor dat gegevens kwalitatief goed zijn, dat uitwisseling op goede gronden plaatsvindt, dat de wijze waarop we informatie vergaren en gebruiken transparant is en dat we die kunnen verantwoorden.

Met de huidige werkwijze van voortbrengen van IV ervaren we een aantal problemen. De meest essentiële daarvan binnen de afbakening van deze visie zijn:

- De vertaling van (de omvangrijke) wetgeving en uitvoeringsbeleid naar eisen voor processen en applicaties kost veel tijd;
- Wetgeving en uitvoeringsbeleid zijn niet herkenbaar in ontwerpproducten, de (inhoud van) ontwerpproducten is niet traceerbaar/reproduceerbaar naar de wetgeving;
- De vertaling naar eisen is moeilijk te besturen, de werkwijze is onduidelijk, verloopt grotendeels impliciet en er is veel schaarse expertise bij nodig;
- Wetgeving en uitvoeringsbeleid zijn moeilijk toegankelijk. Er is geen adequate ondersteuning om goed te kunnen zoeken in wetgeving en uitvoeringsbeleid en om gevonden resultaten adequaat in samenhang te kunnen beheren en te kunnen annoteren. Dit vormt een zeer hoge drempel in het gebruik van wetgeving ten behoeve van de IV-voortbrenging.

3.1. Wat willen we in de nieuwe situatie?

In de nieuwe werkwijze willen we de hiervoor geschetste problemen oplossen met:

⁴ Formele talen zijn kunstmatige talen waarvan de toelaatbare uitdrukkingen en soms ook de interpretatie eenduidig gedefinieerd is.' (Bron Wikipedia)

⁵ Wetenschappelijke raad voor regeringsbeleid, zie www.wrr.nl

- Een aanpak die de weg van wetgeving en uitvoeringsbeleid naar eisen in enkele concrete, expliciete stappen ondersteunt, bestuurbaar maakt, en waarmee eisen eenduidig traceerbaar zijn naar de bron. In deze aanpak wordt kennis die reeds besloten ligt in wetgeving en beleidsregels optimaal gebruikt en vastgelegd voor gedeeld gebruik.
- Ondersteuning voor de aanpak in de vorm van tooling voor de te doorlopen stappen, waarin de tussenresultaten goed kunnen worden vastgelegd en worden beheerd en die traceerbaarheid van eisen naar de bron ondersteunt.

Het expliciet maken en vastleggen van kennis uit wetgeving en uitvoeringsbeleid met bronvermelding geeft de mogelijkheid om veel flexibeler te worden in de inrichting van bedrijfsonderdelen en applicaties. Bij wijzigingen kan de vastlegging worden geraadpleegd en kan de Belastingdienst zo bepalen welke delen van de inrichting worden geraakt.

Door de regels uit wetgeving en uitvoeringsbeleid expliciet te hanteren bij het uitvoeren van onze activiteiten nemen fouten af, zal de Belastingdienst efficiënter worden en wordt eenheid in de uitvoering ondersteund.

4. Samenvatting van de nieuwe werkwijze.

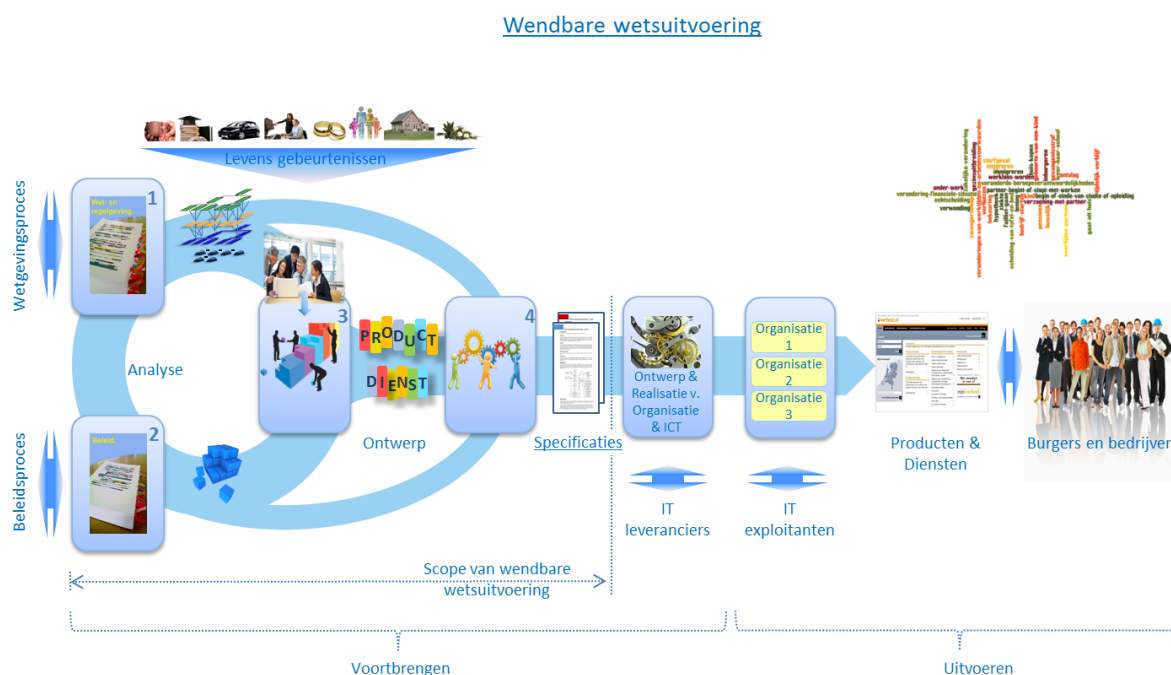
Onze ambitie is om wetgeving en uitvoeringsbeleid te ontsluiten voor gebruik in allerlei vormen van dienstverlening aan de maatschappij. Onze focus is gericht op het toegankelijk, behapbaar en herbruikbaar maken van de kennis in wetgeving en uitvoeringsbeleid met als doel: eisen te stellen aan de inrichting van diensten.

De eisen gesteld aan diensten vormen de basis voor de feitelijke inrichting van de processen en applicaties voor de ondersteuning van bedrijfsonderdelen. Het ontwerpen en realiseren van deze inrichting valt buiten deze werkwijze, daarvoor zijn in de markt tal van goede werkwijzen en oplossingen beschikbaar

Wetgeving en uitvoeringsbeleid worden gemaakt door deskundigen met veel materiekkennis. Deze kennis verwoorden zij op een kernachtige en gestructureerde manier in teksten door middel van juridische taal. Om de wet- en regelgeving uit te kunnen voeren worden op basis van deze teksten diensten voor burgers en bedrijven ontworpen en gerealiseerd. Daarvoor moet de kennis in de teksten wel expliciet worden gemaakt. Het expliciet maken van de kennis is en blijft mensenwerk. Dit werk heeft een grote dynamiek en vraagt om een goede ondersteuning.

Wendbare wetsuitvoering is een denk- en werkwijze om van wetgeving en uitvoeringsbeleid in enkele stappen snel, beheerst en traceerbaar te komen tot diensten voor burgers en bedrijven. Met traceerbaar bedoelen we dat juristen de uitwerking van wetgeving en uitvoeringsbeleid zelf kunnen volgen en beoordelen en dat de uitwerking altijd eenduidig terug te relateren is aan de bron in wetgeving en uitvoeringsbeleid. We gebruiken daarom in de uitwerking zoveel mogelijk natuurlijke taal in een gestructureerde vorm.

Wendbare wetsuitvoering is gebaseerd op ervaringen van een aantal uitvoeringsorganisaties en marktpartijen.



Figuur 1 Wendbare wetsuitvoering in beeld

De werkwijze bestaat uit de volgende 4 stappen:

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

Stap 2: Analyseren van het uitvoeringsbeleid van de Belastingdienst en bedrijfsonderdelen

Stap 3: Ontwerp van de diensten van de Belastingdienst

Stap 4: Ontwerp van de bepaling van rechtsgevolgen

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

In onze werkwijze worden eerst de samenhangende verzamelingen van regels en (rechts)feiten in de wetgeving onderscheiden. Definities van termen zijn daarbij bepalend omdat zij de betekenis van de (rechts)feiten en de regels bepalen. We noemen een samenhangende verzameling van regels en feiten een 'context'. Een context is dus één of meer aanwijsbare stukken tekst in wetgeving. Een context heeft een maximale interne samenhang en minimale samenhang met andere contexten en is daarmee geschikt om (relatief) zelfstandig uit te werken in de volgende stappen van de werkwijze.

Contexten hangen met elkaar samen. Een samenhang van contexten noemen we een 'structuur'. Bijvoorbeeld de contexten die betrekking hebben op het belastingplichtig zijn van een persoon hangen in één structuur. Vaak zijn er meerdere structuren in wetgeving te onderkennen. Deze structuren zijn meestal al zichtbaar in de indeling van de wetgeving. In andere gevallen is meer analyse van de wetgeving nodig.

De structuren in desbetreffende wetgeving worden tijdens de analyse expliciet gemaakt. Deze structuren zijn nodig om de contexten beheersbaar en beheerbaar te houden. Daarnaast worden contexten gebruikt om de structuren in de wetgeving te kunnen visualiseren.

Het doel van stap 1 is samen te vatten als: "Expliciet maken van contexten, structuren, rechten, plichten, rechtsfeiten en termen in (veranderingen in) de wetgeving zodanig dat de kennis in de wetgeving wordt geëxpliciteerd en bruikbaar is voor de stappen 3 en 4."

Stap 2: Analyseren van het uitvoeringsbeleid van de Belastingdienst en bedrijfsonderdelen

Het uitvoeringsbeleid van de overheidsorganisatie wordt op soortgelijke wijze als de wetgeving geanalyseerd. Ook hier worden de contexten bepaald en worden ook de relaties tussen deze contexten expliciet gemaakt. De contexten uit het uitvoeringsbeleid worden als zodanig verder uitgewerkt en niet vermengd met de contexten uit wetgeving (wel verbonden).

Het uitvoeringsbeleid kan ook aanvullingen bevatten op de contexten uit wetgeving. Deze worden als zodanig geannoteerd met verwijzing naar de betreffende context uit de wetgeving.

Ook de relevante termen in het uitvoeringsbeleid worden expliciet gemaakt en vormen samen met de contexten en de relaties tussen de contexten de basis waarop diensten mede worden gebaseerd.

Het doel van stap 2 is samen te vatten als: "Expliciet maken van contexten, termen in (veranderingen in) het uitvoeringsbeleid van de overheidsorganisatie, zodanig dat diensten mede hierop kunnen worden gebaseerd".

Stap 3: Ontwerp van de diensten van de Belastingdienst

Op basis van de in stap 1 onderkende rechten en plichten komen we tot diensten voor burgers, bedrijven en voor medewerkers. Bij de diensten worden de verwijzingen opgenomen naar de relevante contexten. De termen, rechts(feiten) en regels uit deze contexten zijn veelal niet geschikt voor gebruik in de interactie met burgers en bedrijven. Daarom herformuleren we deze rechtsfeiten in gangbare termen zodanig dat burgers en bedrijven de relevante gegevens over de feiten kunnen aanleveren dan wel zelf kunnen bepalen welke dienst in hun omstandigheden van toepassing is. Om zo dicht mogelijk aan te sluiten bij de beleving van burgers en bedrijven verbinden we de diensten waar mogelijk met levensgebeurtenissen.

Het doel van stap 3 is samen te vatten als: “Definiëren van de diensten voor interactie tussen overheid en burgers en bedrijven, en van classificatie van de feiten naar rechtsfeiten.”

Stap 4: Ontwerp van de bepaling van rechtsgevolgen

Nu we na stap 3 inzicht hebben gekregen in de termen waarmee we rechtsfeiten uitvragen, gaan we in stap 4 uitwerken hoe wij de rechtsgevolgen bepalen (bv. verschuldigde inkomstenbelasting of recht op verblijf. In stap 4 worden de regels bepaald waarmee rechtsgevolgen worden bepaald en vervolgens worden deze regels gevalideerd. Immers: “op basis van dezelfde gegevens en dezelfde regels dient altijd tot dezelfde beslissing worden gekomen”. Waar mogelijk definiëren we regels die op basis van de opgevraagde gegevens de rechtsgevolgen kunnen bepalen.

Niet in alle gevallen geeft geautomatiseerde toepassing van regels op de opgevraagde gegevens voldoende garanties op rechtszekerheid en/of rechtsgelijkheid.

Als er op voorhand bij geautomatiseerde toepassing van regels onvoldoende garanties op rechtszekerheid en/of rechtsgelijkheid zijn, dan worden regels gemaakt voor de bepaling van rechtsgevolgen door medewerkers. Zij passen de regels dan toe op de gegevens, al dan niet in interactie met de betreffende personen. Ook wordt bepaald welke feiten vastgelegd moet worden in de administratie.

Het doel van stap 4 is samen te vatten als: “Uitwerken hoe rechtsgevolgen worden bepaald op basis van de rechtsfeiten van stap 3 en wat daarvan wordt vastgelegd.”

Na stap 4, als de diensten volledig zijn gedefinieerd, worden de diensten toegewezen aan de bedrijfsonderdelen die ze moeten uitvoeren. Dit valt buiten de afbakening van wendbare wetsuitvoering.

Elk van de stappen van de werkwijze heeft afzonderlijk toegevoegde waarde. Daarom hoeft de werkwijze niet noodzakelijk als geheel geïmplementeerd te worden. Elk van de stappen en zelfs onderdelen van de stappen kunnen afzonderlijk geïmplementeerd worden.

Wendbare wetsuitvoering zorgt ervoor dat de eisen altijd te relateren zijn aan de bron, nl. de vastgestelde wetgeving en uitvoeringsbeleid. Hierdoor blijft inzicht in de beoogde doelen van de wetgever of beleidsmedewerker bestaan en is hieraan uitleg aan de klant te relateren.

In wendbare wetsuitvoering worden activiteiten, regels en gegevens in samenhang uitgewerkt. Delen van deze werkwijze worden ook wel aangeduid als Business Rule Management (BRM) of regelgebaseerd werken.

Met wendbare wetsuitvoering hebben we een professionele voortbrenging en beheer van eisen als middel om:

- Veranderingen sneller te kunnen doorvoeren (time to market)
- Voorspelbaar resultaten te leveren in de uitvoering (rechtsgelijkheid)
- Kennis expliciet en herbruikbaar te maken (afhankelijkheid experts verminderen)
- Veranderingen op minder plaatsen te hoeven doorvoeren (kosten)

5. De nieuwe werkwijze, de stappen

De nieuwe werkwijze kent 4 stappen waarin wet- en regelgeving en beleidsregels in goed gedefinieerde vertaalslagen op een traceerbare manier worden omgezet in eisen aan de inrichting van bedrijfsonderdelen en applicaties beschreven in functionele termen vanuit bedrijfsperspectief.

In de hieronder beschreven werkwijze gaan we er vanuit dat in de omgeving van de Belastingdienst geregeld wijzigingen plaatsvinden in wet- en regelgeving en beleidsregels. Om tijdig op de hoogte te zijn van deze wijzigingen en de mogelijkheid te hebben om te kunnen anticiperen wordt de omgeving gemonitord op mogelijke veranderingen.

Waar mogelijk wordt op basis van reeds bestaande eisen en de daarvoor ingerichte processen en applicaties meegewerkt aan de Ex-ante uitvoeringstoets. Daarnaast is het mogelijk, op basis van de reeds bestaande eisen, implementatiescenario's op te stellen die al voorsorteren op een set van wetswijzigingen.

Als een verandering moet worden doorgevoerd (of er sprake is van een nieuwe wet), dan worden de volgende stappen gezet per materiewet die door de verandering wordt geraakt:

- Stap 1: Analyseren van (de veranderingen in) wet- en regelgeving en beleidsregels
- Stap 2: Analyseren van het uitvoeringsbeleid van de Belastingdienst en bedrijfsonderdelen
- Stap 3: Ontwerp van de diensten van de Belastingdienst
- Stap 4: Ontwerp van de bepaling van rechtsgevolgen

Daarna is de vertaling van de toepasselijke wet- en regelgeving gereed in een vorm die voor inrichting van bedrijfsonderdelen en applicaties bruikbaar is.

Hoewel de beschreven werkwijze een opeenvolging suggereert, zal in de praktijk er veelal sprake zijn van het parallel uitvoeren van stappen. De resultaten van stappen worden naast het ontwikkelen van eigen applicaties ook gebruikt voor het ontwikkelen van communicatiemateriaal en het leveren van eisen aan softwareleveranciers.

6. Uitwerking van de denk en werkwijze

In het vorige hoofdstuk is de denk- en werkwijze op hoofdlijnen beschreven. In dit hoofdstuk wordt hier diepgaander op in gegaan.

6.1. Uitgangspunten

De uitgangspunten van de denk- en werkwijze zijn:

1. Gebruik de kennis uit de wet- en regelgeving
We omarmen de precisie van wet- en regelgeving en gebruiken alle kennis die daarin zit in de voortbrenging van processen en applicaties;
2. Multi-disciplinair samenwerken
We willen dat materiedeskundigen (juristen / fiscalisten, bedrijfskundigen en ICT-ers) elkaar kunnen begrijpen o.a. door het specificeren van eisen voor diensten in een controlled natural language (Gestructureerd Nederlands);

3. Eisen zijn onafhankelijk van de technische oplossing
De eisen die worden opgesteld in stap 1 t/m 4 zijn onafhankelijk van de technische oplossing.
4. Traceerbaarheid
De taal, Gestructureerd Nederlands, moet in twee richtingen traceerbaarheid realiseren naar de (juridische) brondocumenten.
5. Multi-realiteit (werkelijkheid, juridische werkelijkheid en administratieve werkelijkheid)
De taal, Gestructureerd Nederlands, maakt een duidelijk onderscheid tussen feiten, rechtsfeiten en gegevens (geregistreerde feiten).
6. Analyseresultaten expliciet vastleggen
We leggen alle analyseresultaten duidelijk vast zodat deze gevalideerd kunnen worden door materiedeskundigen;
7. Ontwerpbeslissingen expliciet vastleggen
We leggen alle ontwerpbeslissingen duidelijk vast zodat deze gevalideerd kunnen worden door materiedeskundigen;
8. Ontwerpen in samenhang⁶
We formuleren eisen aan activiteiten, regels en gegevens in hun samenhang en we zorgen voor traceerbaarheid naar de bron. We onderscheiden nadrukkelijk feiten, rechtsfeiten en gegevens (geregistreerde feiten).
9. Marktstandaarden
Waar mogelijk maken we gebruik van marktstandaarden. We gebruiken BPMN en SBVR als basis voor Gestructureerd Nederlands.
10. Vertaalbaarheid
Gestructureerde Nederlands moeten vertaalbaar zijn naar het Engels en andere talen, om het gebruik van kennis in de EU-wetgeving te ondersteunen en om buitenlandse burgers te ondersteunen als klanten van 'Nederlandse' diensten.

De werkwijze is ontkoppeld van de omgeving door een aantal activiteiten die worden beschreven in de onderstaande alinea “Monitoren omgeving”.

6.2. Contexten en structuren

In onze werkwijze worden twee belangrijke hulpmiddelen gebruikt te weten contexten en structuren. Contexten zijn samenhangende verzamelingen van feiten en regels in de wet- en regelgeving. Binnen een context hebben de gebruikte termen één eenduidige definitie. Een context heeft een maximale interne samenhang en minimale samenhang met andere contexten. en is daarmee geschikt om (relatief) zelfstandig uit te werken.

⁶ Dit vindt plaats in stap 3 en 4.

Een context kent in onze werkwijze drie niveaus van uitwerking die eenduidig aan elkaar worden gerelateerd en die alle drie worden onderhouden:

- Het eerste niveau van uitwerking is het niveau van wet- en regelgeving, uitgedrukt in de taal en termen van de wetgeving en uitvoeringsbeleid (rechten en plichten, rechtsfeiten, rechtsregels, activiteiten en rechtssubjecten, resultaat van stap 1 en 2).
- Het tweede niveau van uitwerking is het niveau van de te leveren diensten, uitgedrukt in een beperkte natuurlijke taal en in maatschappelijk gangbare termen (diensten, feiten, gegevens en regels, resultaat van stap 3).
- Het derde niveau van uitwerking is het niveau van de zoveel als mogelijk geautomatiseerde uitvoering en administratie, uitgedrukt in een geformaliseerde natuurlijke taal (een administratie, gegevenstypen, gegevensregels, resultaat van stap 4).

Een context kan één of meer wetten, één of meer hoofdstukken uit een wet, één of meer afdelingen, één of meer artikelen of onderdelen van artikelen, één of meer documenten of onderdelen van documenten omvatten. Voorbeelden van contexten zijn: "Wet inkomstenbelasting 2001", "aanmerken als winst uit onderneming", "indienen verzoek", "beslissen bij voor bezwaar vatbare beschikking". Een context wordt opgedeeld in kleinere contexten totdat een werkbare omvang is bereikt.

Contexten hangen met elkaar samen. Een samenhang van contexten noemen we een structuur. Bijvoorbeeld de contexten die betrekking hebben op het belastingplichtig zijn van een persoon hangen in een structuur. Vaak zijn er meerdere structuren in een wet te onderkennen. Deze structuren zijn meestal al zichtbaar in de indeling van de wet- en regelgeving. In andere gevallen is meer analyse van de wet- en regelgeving nodig.

De structuren in de betreffende wet- en regelgeving worden expliciet gemaakt. Deze structuren zijn nodig om de contexten beheersbaar en beheerbaar te houden. Daarnaast worden structuren gebruikt om de samenhang in de contexten te kunnen visualiseren.

6.3. Monitoren van de omgeving

- Het monitoren van de voorgenomen veranderingen in wetgeving en uitvoeringsbeleid. Het betreft hier zowel belasting-, toeslagen en douanewetgeving als wetgeving in andere domeinen.
- Het monitoren van de voorgenomen veranderingen op Europees-of rijksniveau (rijksbrede operaties, verkenningen en shared services).
- Het monitoren van (voorgenomen) veranderingen in de maatschappij die relevant zijn voor de uitvoering van de processen door de Belastingdienst. (denk bijvoorbeeld aan de ontwikkeling van standaarden zoals XBRL)
- Het uitvoeren van een impactanalyse van elke voorgenomen verandering. Dit gebeurt door voor elke voorgenomen verandering vast te stellen op welke onderdelen deze effect zal hebben.

Als uit de impactbepaling blijkt dat het een relevante verandering is die moet worden doorgevoerd, dan worden de 4 stappen gezet per materiewet⁷ (of een onderdeel van de materiewet) die door de verandering wordt geraakt. De onderstaande stappen zijn geschreven vanuit het perspectief dat de stappen nog niet eerder zijn doorlopen voor de materiewet. Als dat wel het geval is dan moeten alleen de gewijzigde stukken materiewet worden doorlopen. Bij het doorlopen van de gewijzigde delen zal vooral op het verschil met de vorige versie van de materiewet moeten worden gelet. Daaruit zal dan duidelijk worden welke nieuwe eisen kunnen worden onderkend, welke eisen veranderen en welke eisen vervallen.

⁷ Dat is de wetgeving op het desbetreffende beleidsterrein, in het geval van de Belastingdienst de belasting-, toeslagen- en douanewetgeving.

6.4. Stap 1: Analyseren van de veranderingen in wet- en regelgeving en beleidsregels

Het doel van stap 1 is het expliciet maken van contexten, structuren en termen in (veranderingen in) de wet- en regelgeving zodanig dat de kennis uit wetgeving wordt geëxpliciteerd en bruikbaar gemaakt voor de volgende stappen.

- Bepalen van de op de materiewet van toepassing zijnde onderdelen⁸ van de formele bestuursrechtelijke wetten (waaronder AWR en AWB).
- Bepalen van de regelingen die op deze materiewet zijn gebaseerd. Bepalen van de beleidsregels en circulaire's die deze materiewet als wettelijke bevoegdheid hebben.
- Opzoeken van de memorie van toelichting (inclusief de parlementaire geschiedenis) behorende bij de desbetreffende onderdelen van de materiewet.
- Op basis van de combinatie van materiewet en de relevante onderdelen van de formele bestuursrechtelijke wetten vaststellen welke rechten, plichten van toepassing zijn bij die materiewet.
- Onttrekken van termen en definities die verwijzen naar entiteiten (personen, organisaties, locaties), entiteitstypen (bijvoorbeeld natuurlijke personen, rechtspersonen, landen, instellingen) en (rechts)feiten als aanzet voor de inrichting van de administraties.
- Onttrekken van termen die gebruikt zullen worden voor het bedrijfsvocabulair, dat in de volgende stappen de basis vormt voor het definiëren van activiteiten, gegevens en regels.
- Bij de rechten, plichten worden de in de wetgeving bijbehorende activiteiten (inclusief gebeurtenissen, rechtssubjecten, gegevens en berichten) geïnventariseerd en vastgelegd. De omschrijvingen van de activiteiten moeten naadloos bij de wet blijven aansluiten. Bijvoorbeeld "invullen", "ondertekenen", "toezenden" en "afgeven ontvangstbevestiging".
- Inventariseren van de relaties naar andere in relevante wetgeving onderkende activiteiten, zoals bijvoorbeeld de Archiefwet 1995.
- Inventariseren van de kaders uit andere relevante wetgeving, zoals bijvoorbeeld de kaders uit de Wet bescherming persoonsgegevens of de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer.

6.5. Stap 2: Analyseren van het uitvoeringsbeleid van de Belastingdienst en gerelateerde kaders

Het doel van deze stap is expliciet maken van contexten en termen in (veranderingen in) het uitvoeringsbeleid van de overheidsorganisatie zodanig dat diensten mede hierop kunnen worden gebaseerd.

Inventariseren van de relevante doelstellingen zoals verwoord in het

- Middellangetermijnplan (MLTP) en de MLTP's van de bedrijfsonderdelen relevant voor de uit te voeren materiewet.
- Inventariseren van de kaders relevant voor de uit te voeren materiewet:
 - De relevante afspraken uit de Concernarchitectuur
 - Handboek Beveiliging Belastingdienst
 - Kanalenstrategie van dienstverlening
 - Acceptatiecriteria van Belastingdienst/Centrale Administratie

⁸ Met onderdelen wordt bedoeld welke hoofdstukken, afdelingen, artikelen, leden en/of onderdelen.

- Infrastructuur standaarden
- Bepalen van de benodigde op concernniveau vastgelegde procespatronen. Deze procespatronen zijn patronen die op basis van in de algemene wetten beschreven soorten activiteiten en berichten zijn opgesteld en zijn aangevuld met interne kaders:
 - Dienstverlening
 - Fraudedetectie
 - Toezicht
 - Productieregie.
- Analyseren en vastleggen van de geïnventariseerde doelstellingen en gerelateerde kaders, inclusief de onderbouwing van de relevantie.

6.6. Stap 3: Ontwerp van de diensten van de Belastingdienst

Het doel van deze stap is het definiëren van de diensten voor interactie tussen overheid en burgers en bedrijven en de classificatie van de feiten naar rechtsfeiten. Voor de diensten worden ook de prestatienormen bepaald⁹, op basis waarvan de Belastingdienst kan worden bestuurd.

- Het gaat hier om het bepalen van de diensten die de Belastingdienst moet leveren op basis van de onderkende rechten, plichten. De doelstellingen en gerelateerde kaders van de Belastingdienst worden hierbij ook betrokken. Voor de specifieke materiewet worden afwegingen gemaakt over de wijze waarop de interactie tussen burgers, bedrijven en de Belastingdienst verder ingevuld wordt. Die afwegingen gebeuren op basis van de op concernniveau vastgelegde procespatronen/interactiepatronen, begrijpelijkheid, administratieve lasten en benodigde capaciteit. Uitwerking van elke dienst gebeurt door:
 - Voor elke dienst te bepalen welke feiten nodig zijn om een beslissing te nemen.
 - Voor elke dienst te bepalen hoe de gegevens over de feiten worden uitgewisseld.
 - Voor elke dienst de beslisstructuur (inclusief de regels) te bepalen waarin is te zien op basis van welke voorwaarde tot een beslissing wordt gekomen.
 - Voor elke dienst te bepalen welke activiteiten (incl. volgorde) moeten worden uitgevoerd conform een specifiek procespatroon.
 - Voor elke activiteit op basis van in de wet benoemde rechtssubjecten, bepalen welke rol¹⁰ de activiteit uitvoert.
 - Voor elke activiteit de producten, gegevens en regels vaststellen.

6.7. Stap 4: Ontwerp van de bepaling van rechtsgevolgen

Doel van deze stap is het uitwerken van de bepaling van de rechtsgevolgen op basis van de rechtsfeiten van stap 3 en wat daarvan moet worden vastgelegd in de administraties van de organisatie, zodanig dat daarop gegevensdiensten kunnen worden gebaseerd. Om te komen tot een zo efficiënt mogelijke uitvoering van activiteiten worden de volgende stappen ondernomen:

- Voor elke activiteit uit stap 3, wordt bepaald of de activiteit kan worden geautomatiseerd. Niet in alle gevallen geeft geautomatiseerde toepassing van regels op de opgevraagde gegevens voldoende garanties op rechtszekerheid en/of

⁹ Afgeleid uit wet en regelgeving en uitvoeringsbeleid.

¹⁰ Een rol is een samenhangend pakket aan activiteiten die door een of meer personen vervuld kan worden.

rechtsgelijkheid. Als er op voorhand bij geautomatiseerde toepassing van regels onvoldoende garanties op rechtszekerheid en/of rechtsgelijkheid zijn, dan worden regels gemaakt voor de bepaling van rechtsgevolgen door medewerkers.

- Elke Belastingdienst dienst uit stap 3 wordt gerealiseerd door het opstellen van regels voor het geautomatiseerd uitvoeren en/of het uitvoeren door medewerkers.

In dit deel van de werkwijze wordt alleen het geautomatiseerd uitvoeren verder uitgewerkt:

- Op basis van termen en (rechts)feittypen worden gegevenstypen gedefinieerd.
- Op basis van de gegevenstypen en de entiteitstypen worden de administraties onderkend. De administraties leveren mogelijkheden voor het bewerken en verwerken van de gegevens.
- De voor de te automatiseren delen worden de relevante regels gesloten gedefinieerd.
- Voor de te geautomatiseerd uit te voeren regels, wordt de volgordeelijkheid beschreven.

6.8. Inrichten van een bedrijfsonderdeel

Inrichten van een bedrijfsonderdeel valt buiten de afbakening van wendbare wetsuitvoering maar is wel een belangrijke vervolgstap om de komen tot geïmplementeerde diensten. Doel van deze stap is het zodanig toewijzen van een diensten aan een bedrijfsonderdeel, zodat de dienst zo efficiënt mogelijk worden ingericht en uitgevoerd.

- Op basis van de specialisaties gedefinieerd in de concernarchitectuur, wordt elke dienst uit stap 3 (door het MT Belastingdienst) toegewezen aan een bedrijfsonderdeel. Sommige diensten zullen niet eenduidig kunnen worden toegewezen op basis van de specialisaties. Dit betekent dat er een keuze moet worden gemaakt wie “hoofdaannemer” wordt. Deze “hoofdaannemer” splitst in overleg met de “onderaannemers” de diensten op basis van de specialisaties.

Per bedrijfsonderdeel, worden, op basis van de toegewezen diensten en de eisen, processen en applicaties ontworpen en ingericht. Bedrijfsonderdelen werken samen bij het leveren van diensten door onderling interne diensten te leveren. Het samenwerken op basis van interne diensten gebeurt op basis van afspraken. Bij het maken van de afspraken is het duidelijk aan welke externe diensten deze afspraken een bijdrage leveren. Tijdens het ontwerpen van de processen en applicaties worden ook de formulieren en berichttypen ontworpen met als kaders:

- De berichten uit de analyse van de veranderingen in wet- en regelgeving en beleidsregels.
- De gegevensgroepen en gegevenselementen en de gesloten regels uit het ontwerp van de bepaling van rechtsgevolgen.

7. Hoe gaan we de nieuwe werkwijze werkend maken?

In het werkend maken van de nieuwe werkwijze zien we de volgende fasering:

1. Draagvlak creëren door betrekken van deskundigen bij opstellen van de werkwijze.
2. Ervaringen delen met andere (overheids-) partijen, best practices gebruiken.
3. Werkwijze zo opzetten dat iedere stap afzonderlijk implementeerbaar is én zelfstandig bruikbare resultaten levert.
4. Noodzakelijke ondersteuning (tooling) inrichten.
5. Noodzakelijke veranderingen in gedrag en samenwerking benoemen.
6. Implementatie van de stappen uitvoeren per materiewet of delen van een materiewet (klein en beheersbaar).
7. Elke afzonderlijke implementatie aantoonbaar toegevoegde waarde laten leveren.

We stellen ons voor dat de werkwijze stap voor stap wordt geïmplementeerd per materiewet waar dat op dat moment opportuun is en waar het ook kort-cyclisch toegevoegde waarde levert. Dus niet veranderen om het veranderen, maar omdat er nut en noodzaak is.

We vervangen dan een stuk van de bestaande werkwijze door een stap uit de nieuwe die direct al toegevoegde waarde levert. Zo maken we de implementatie overzichtelijk en hanteerbaar en hebben we geen grote projecten of zware veranderplannen nodig.

Of de nieuwe werkwijze in zijn geheel wordt geïmplementeerd of overal wordt geïmplementeerd is een bestuurlijke keuze gebaseerd op bedrijfseconomisch gronden.

7.1. Kosten en baten van de nieuwe werkwijze

De kosten/baten analyse van een volledige implementatie van de werkwijze is niet te maken. Ook een kostenafweging ten opzichte van de huidige werkwijze is niet mogelijk aangezien we nu niet op een gestandaardiseerde/reproduceerbare manier meten wat de kosten van de voortbrenging zijn.

Het is daarom van belang om bij elke implementatie van een (deel van een) stap een kosten/baten afweging te maken. Elke implementatie moet afzonderlijk toegevoegde waarde kunnen leveren.

7.2. Leren van andere organisaties

Medio 2010 zijn we begonnen om bij andere partijen inspiratie en best- en worstpractices op te doen. Daarmee is ook gevoel te krijgen voor de kosten/baten afweging. In 2012 hebben op overheidsniveau een aantal partijen zich verenigd in een Expertisecentrum BRM. In 2013 zijn deze contacten verder uitgebouwd. De partijen waar we nu mee in contact zijn of samenwerken, zijn IND, DUO, SVB, CAK etc. In 2014 is het expertisecentrum BRM een samenwerking aangegaan met de Hogeschool Utrecht om te komen tot een referentieproces voor het ontwikkelen van regels en een opleiding voor regelanalisten.

7.3. Traceerbaar vastleggen van eisen

We moeten de eisen ten aanzien van de levering van diensten door middel van processen en applicaties expliciet gaan vastleggen. Bij het vastleggen van de eisen leggen we ook het verband vast naar wetgeving. We moeten deze eisen dusdanig vastleggen dat we weten

welke eisen veranderen op het moment dat wetgeving worden veranderd. Het vastleggen van deze eisen en het vastleggen van de verbinding met de wetgeving is iets dat veel discipline vraagt en goed moet worden ondersteund middels tools.

7.4. Samenwerking in de IV-keten

Een van de problemen van dit moment is de samenwerking in de keten van de voortbrenging van de informatievoorziening. De onderdelen in de IV-keten zijn gespecialiseerd op een bepaald terrein. Voor medewerkers en managers is niet altijd duidelijk op welke punten moet worden samengewerkt. Het contact en samenwerking tussen de verschillende organisatieonderdelen is geminimaliseerd door de sturing op processen en op te leveren documenten. Daarnaast is het voor medewerkers vaak onduidelijk hoe hun werk of product zich verhoudt tot anderen. Op een aantal punten van de IV-voortbrengingsketen zijn al stappen gezet ter verbetering, denk aan de begrippen en viewpoints bij het kaderdocument.

Het uitwerken en vastleggen van de eisen zal initieel veel werk zijn. Elke volgende keer dat de analyse en ontwerpstappen moeten worden doorlopen zullen deze eisen worden **hergebruikt**. Daardoor zal bij een wijziging van wet- en regelgeving en beleidsregels met minder inspanning sneller resultaat geboekt worden. **Daardoor kunnen we wendbaarder worden!**