
Van wetgeving naar dienstverlening

Een aanpak
voor wendbare uitvoering
van
wet- en regelgeving



Inhoud

Auteurspagina	3
1. Inleiding	4
2. Ontwikkelingen en behoefte	5
3. Op weg naar een aanpak voor wendbare uitvoering van wet- en regelgeving	6
4. De aanpak in het kort	7
5. Juridisch DNA	9
6. Juridisch DNA: de aanpak	10
7. Samenvatting	12
Referenties en bibliografie	13

Auteurspagina

Sinds het voorjaar van 2012 heeft een aantal mensen uit de overheid, de academische wereld en bedrijven, onder de naam 'de Blauwe Kamer', de koppen bij elkaar gestoken. De naam 'Blauwe Kamer' is ontleend aan de ruimte waar de eerste ideeën concreet gestalte hebben gekregen.

De concrete ideeën beogen om samen te werken aan het ontwikkelen van een aanpak voor wendbare uitvoering van wet- en regelgeving, die ruimte biedt voor een mensgerichte benadering. Het uitgangspunt daarbij is: digitaal waar het kan, persoonlijk waar nodig.

Samenwerken, gebruikmaken van elkaars kennis, breed delen van ervaringen zijn de beginselen die de deelnemers van de 'Blauwe Kamer' omarmen en uitdragen. Zij hebben gekozen voor co-creatie op basis van wederkerigheid, openheid en vertrouwen. Bij de opzet van het initiatief is in eerste instantie gekozen voor het in een kleiner verband in kaart brengen van de opgave en de eerste concrete stappen. De accenten van de deelnemende organisaties worden hierna kort samengevat:

1. Het beheren van kennis door de medewerkers van beleid en uitvoering.
2. Het scheiden van dit beheer van ICT-systemen die gericht zijn op ondersteuning van de grootschalige behandeling van zaken, maar wel gelinkt met elkaar.
3. Multidisciplinair kenniswerken door beleid, uitvoering en infor-

matievoorziening te richten op kennisbeheer en het opstellen van specificaties voor ICT.

4. Het vastleggen van herbruikbare en duurzame specificaties voor uitvoeringsprocessen en ICT.
5. Het ontwikkelen van internationaal erkende methoden en standaarden.

Op basis van de nu beschikbare resultaten, zoals gepresenteerd in dit samenvattend rapport en de binnenkort ter beschikking komende uitvoerige inhoudelijke beschrijving, worden anderen uitgenodigd te participeren bij de verdere uitbouw van de aanpak.

De huidige deelnemende partijen aan de Blauwe Kamer zijn: de Belastingdienst, de Immigratie- en Naturalisatiedienst, het Leibniz Center for Law van de Universiteit van Amsterdam, de PNA Group en Business KnowHow Services.

De deelnemers in alfabetische volgorde van organisaties:

Diederik Dulfer, Mariette Lokin, Peter Straatsma,

Maarten Appunn, Christiane Buschman, Robert van Doesburg, Theo Lodder, Jorke van der Pol, Rani Wierda,

Tom van Engers,

Hennie Bouwmeester, Bas van de Laar, Maurice Nijssen, Sjir Nijssen,

Harrie van Houtum.

1. Inleiding

De omstandigheden waaronder de overheid haar taken moet uitvoeren veranderen continu door wijzigingen in wet- en regelgeving. De gevolgen van deze wijzigingen dienen snel en adequaat te worden geïmplementeerd in de dienstverlening aan burgers en bedrijven. Burgers en bedrijven mogen een zekere en snelle dienstverlening verwachten. Dienstverlening die antwoord geeft op hun vragen, c.q. een oplossing biedt voor hun concrete behoeften.

De laatste decennia is er onder invloed van digitalisering veel veranderd. Deze veranderingen raken de processen van uitvoeringsorganisaties van de overheid. Zowel de grootschalige processen voor de behandeling van zaken voor grote groepen burgers, als processen voor de behandeling van individuele zaken in complexe situaties worden geraakt. Voorbeelden hiervan zijn te vinden op het gebied van uitkeringsverstrekking, subsidieverlening, vergunningverlening en belastingheffingen. De rijksoverheid, provinciale overheden en gemeenten streven naar het zoveel mogelijk elektronisch afhandelen van aanvragen voor vergunningen, uitkeringen en het verlenen van andere publieke diensten.

Opeenvolgende kabinetten hebben gewerkt aan een antwoord op deze ontwikkeling. Dit heeft onder meer geresulteerd in een overheidsbrede visie¹ op de dienstverlening aan burgers en bedrijven. Deze visie gaat uit van een klantgerichte publieke dienstverlening

waarin burgers en bedrijven met hun vraag centraal worden gesteld. Van uitvoeringsorganisaties wordt verwacht dat zij hun processen en diensten zo vormgeven dat zij kunnen aansluiten bij de behoeften en het perspectief van de klant. Effectiviteit komt daarmee centraal te staan. De uitdaging is om de gewenste effectieve klantvraagafhandeling ook betaalbaar en dus efficiënt te kunnen aanbieden.

Voor het effectief en efficiënt afhandelen van klantvragen is samenwerking nodig tussen verschillende organisaties. De betekenis van de grenzen tussen overheidslagen en overheidsorganisaties wordt hierdoor kleiner.

Om hun rol voor en namens burgers te kunnen spelen is het voor de overheidsorganisaties nodig om hun processen en diensten zo in te richten, dat zij kunnen inspelen op steeds veranderende omstandigheden, veranderende vragen van klanten en veranderingen in de samenwerking met andere organisaties.

¹ Vastgestelde Overheidsbrede Visie op Dienstverlening kst-26643-182 - Officiële bekendmakingen

2. Ontwikkelingen en behoefte

De laatste jaren is de tendens dat (wettelijke) regels niet meer diep 'weggeprogrammeerd' worden in ICT-systemen van de uitvoeringsorganisaties, maar dat gekozen wordt voor een benadering waarbij deze regels zo in ICT-systemen zijn vastgelegd dat zij gemakkelijk implementeerbaar en onderhoudbaar zijn. De tendens is om gegevens, regels en processen in wet- en regelgeving geïntegreerd te modelleren. Deze vertaling van wet- en regelgeving naar geïntegreerde kennis- en procesmodellen wordt gebruikt als specificatie voor processen en ICT-systemen. 'Regel- of kennisgebaseerd werken', 'regelbeheersing', 'knowledge as a service' (KAAS) en 'wendbare wetsuitvoering' zijn benamingen waarmee deze benadering wordt aangeduid.

De benadering heeft tot doel grotere flexibiliteit en wendbaarheid te bieden bij het uitvoeren van nieuwe wet- en/of regelgeving.

Tot dusver is er echter nog geen goede ondersteuning in het inrichten van regelgebaseerde systemen: het op eenduidige en samenhangende wijze analyseren en interpreteren van wet- en regelgeving. Een dergelijke aanpak is onontbeerlijk om te komen tot geïntegreerde gegevens- en procesmodellen waarmee de gewenste flexibiliteit en wendbaarheid in de informatievoorziening kan worden gerealiseerd. De aanpak is

daarmee een voorwaarde voor het realiseren van een klantgerichte dienstverlening en voor het borgen van samenwerking tussen organisaties (interoperabiliteit). De onderstaande constatering uit de dagelijkse uitvoeringspraktijk illustreren het gemis aan een 'eenduidige en samenhangende analysemethode voor het interpreteren van wet- en regelgeving door uitvoeringsorganisaties':

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

3. Op weg naar een aanpak voor wendbare uitvoering van wet- en regelgeving

In wet- en regelgeving worden rechten en plichten vastgelegd: van burgers onderling, van burgers jegens de overheid en vice versa. Wet- en regelgeving bevat begrippen, regels en voorwaarden die direct van invloed zijn op het doen en laten van burgers, bedrijven en overheidsorganisaties. Deze begrippen, regels en voorwaarden vormen de basis voor de diensten en processen van publieke uitvoeringsorganisaties. Het is om de volgende redenen van belang begrippen, regels en voorwaarden eenduidig uit de wetgeving te kunnen destilleren:

- A. Het bevordert rechtszekerheid van burgers en voorkomt onnodige geschillen en procedures bij de rechter.
- B. Het maakt de overheid transparant. De overheid kan laten zien dat wat zij doet, in overeenstemming is met de democratisch vastgestelde wet- en regelgeving. Hierbij hoort ook het zichtbaar maken van de regels die de overheid beoordelingsruimte bieden om recht te doen in bijzondere situaties.
- C. Het vereenvoudigt implementeren van wet- en regelgeving in diensten

en processen. Zo kan sneller aan politieke opdrachten en maatschappelijke wensen worden voldaan.

- D. Het stelt een uitvoeringsorganisatie beter in staat, als onderdeel van ex ante uitvoeringstoetsen, feedback te geven op voorgenomen wijzigingen in wet- en regelgeving, en zo een positieve bijdrage te leveren aan de effectiviteit en efficiëntie van de uitvoering.
- E. Het biedt inzicht in de samenhang van het complex van wet- en regelgeving. Op basis daarvan kunnen generieke en specifieke elementen in processen en diensten (beter) worden onderscheiden. Dit biedt mogelijkheden voor hergebruik, niet alleen binnen één organisatie, maar ook tussen organisaties.

Kortom, de toegevoegde waarde van een herhaalbare aanpak voor het inrichten van de uitvoering van wet- en regelgeving ligt in de mogelijkheid om wetgeving waarheidsgetrouw, efficiënt, multidisciplinair en tijdig te transformeren in legitieme en betekenisvolle dienstverlening aan burgers en bedrijven.

4. De aanpak in het kort

Kern van de aanpak is dat wet- en regelgeving als regelgevende bron², in een aantal goed gedefinieerde stappen (transformatie door mensen), op een traceerbare manier wordt omgezet in eisen aan de inrichting van dienstverlening. Daarbij is essentieel dat kennis goed wordt beheerd en dat de traceerbaarheid van de inrichtingseisen naar de regelgevende bron wordt ondersteund. De kennis die al besloten ligt in wet- en regelgeving wordt gemerkt voor gedeeld gebruik als herleidbare bron bij het doorlopen van het transformatieproces. Dit vraagt om ondersteunende methoden en technieken.

Stappen in de aanpak zijn:

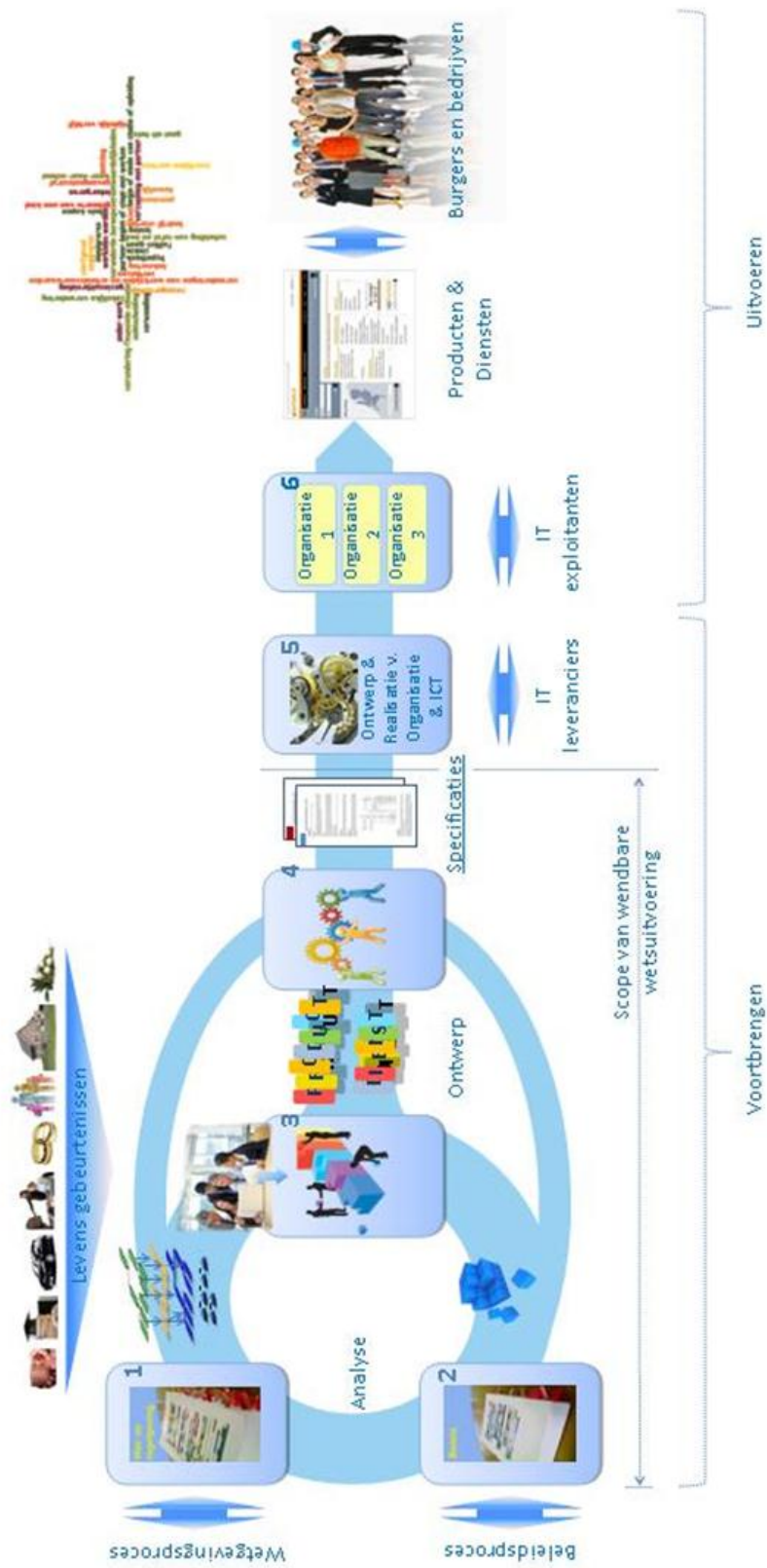
- Stap 1: Analyseren van (de veranderingen in) wet- en regelgeving en uitvoeringsbeleid;
- Stap 2: Analyseren van de doelstellingen van de uitvoerende organisatie en de betrokken organisatieonderdelen;
- Stap 3: Ontwerp van de producten en diensten van de uitvoerende organisatie;
- Stap 4: Ontwerp van de gestandaardiseerde activiteiten (die gegevens verwerken);
- Stap 5: Toewijzen diensten aan betrokken organisatieonderdelen.

Zie Figuur 1 op de volgende bladzijde.

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

² Regelgevende bronnen zijn: wet- en regelgeving (de formele wet en daarop gebaseerde lagere regelingen en beleidsregels), jurisprudentie en doctrine.

Wendbare wetsuitvoering



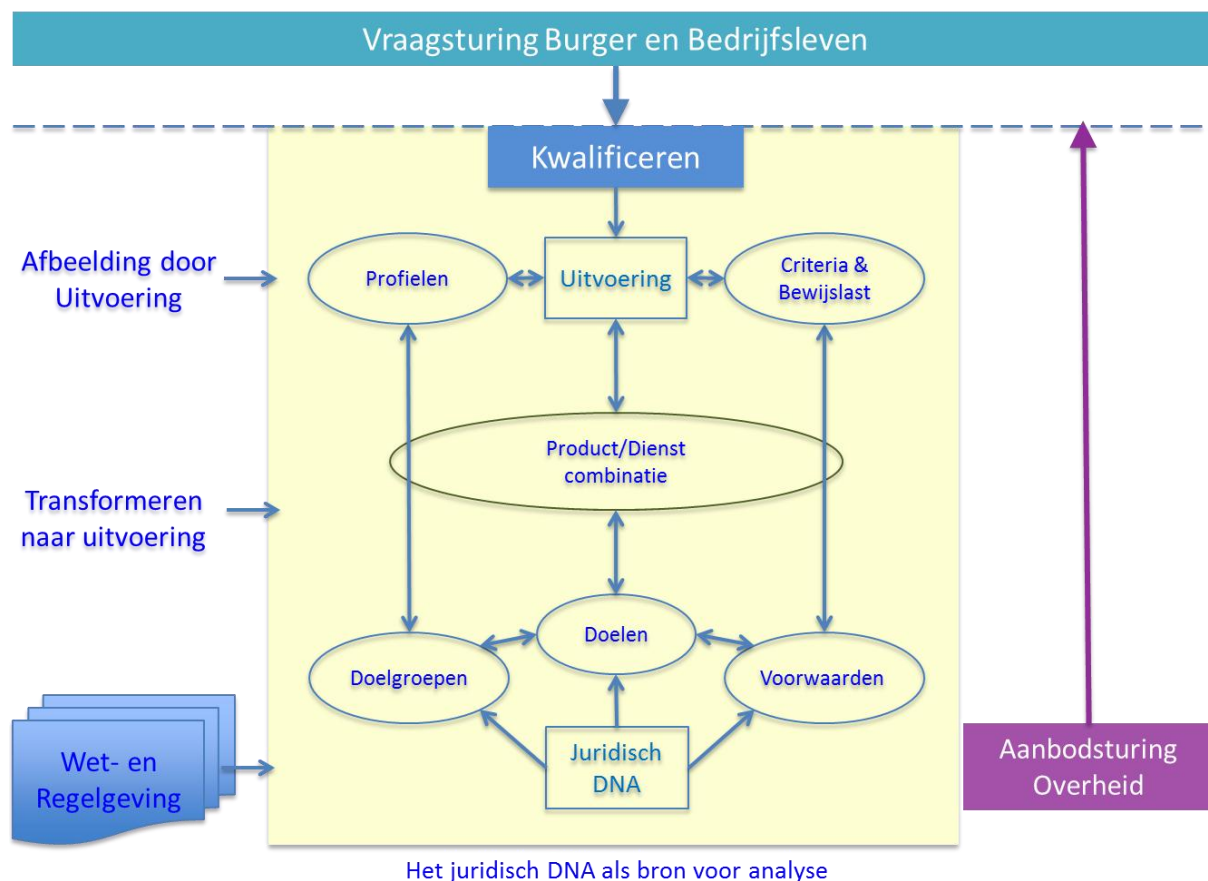
Figuur 1: 5 stappen van wendbare wetsuitvoering

5. Juridisch DNA

Bij het formuleren van wet- en regelgeving heeft de wetgever concrete situaties in de zogenoemde 'brute' werkelijkheid voor ogen. De relevante aspecten van de werkelijkheid worden in wet- en regelgeving juridisch verwoord, in de vorm van doelen, doelgroepen en voorwaarden.

In de uitvoeringspraktijk wordt verdere invulling gegeven aan de wet- en regel-

geving op basis waarvan dienstverlening aan burgers en bedrijven wordt uitgevoerd. De doelen, doelgroepen en voorwaarden in wet- en regelgeving worden vertaald naar producten en diensten. De kern van de analyse van wet- en regelgeving in de aanpak is het in kaart brengen van het juridisch DNA. In onderstaande figuur wordt dit verbeeld.



Figuur 2: Van wet- en regelgeving naar uitvoering c.q. dienstverlening

6. Juridisch DNA: de aanpak

Wet- en regelgeving worden opgesteld in natuurlijke taal. Natuurlijke taal bevat soms ambiguïteiten en leent zich daarom indien onaangepast, in tegenstelling tot een formele taal³ met een eenduidige syntaxis en semantiek, minder goed om functionele systeemeisen eenduidig te formuleren.

Ook worden in wet- en regelgeving bepaalde zaken vanzelfsprekend geacht en daarom impliciet gelaten. Daarnaast kiest de wetgever er vaak voor de normatieve inhoud vanuit het perspectief van één van de geadresseerden te beschrijven.

Om tot eenduidige en te valideren eisen aan de inrichting van bedrijfsonderdelen en applicaties te komen, is analyse nodig die leidt tot explicitering van impliciete regels en vertaling naar eenduidige taal.

Hierbij wordt als bron het 'juridisch DNA' gebruikt. Het gaat daarbij om de juridische informatie die in wet- en regelgeving besloten ligt en die de basis vormt voor de combinaties van doelen, doelgroepen en voorwaarden.

Dit 'juridisch DNA' codeert onder meer:

- I. Het doel van wet- en regelgeving;
- II. De doelgroep, en de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om binnen de doelgroep te vallen;
- III. Het te verlenen product en/of de te verlenen dienst en de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om deze te verkrijgen;
- IV. De procedurele bepalingen die van toepassing zijn;

- V. De bevoegdheid om een dienst en/of product te verlenen;
- VI. De begrippen waarmee doelgroep, doelen en voorwaarden worden beschreven;
- VII. De rechtsfeiten waar inzicht in moet bestaan.

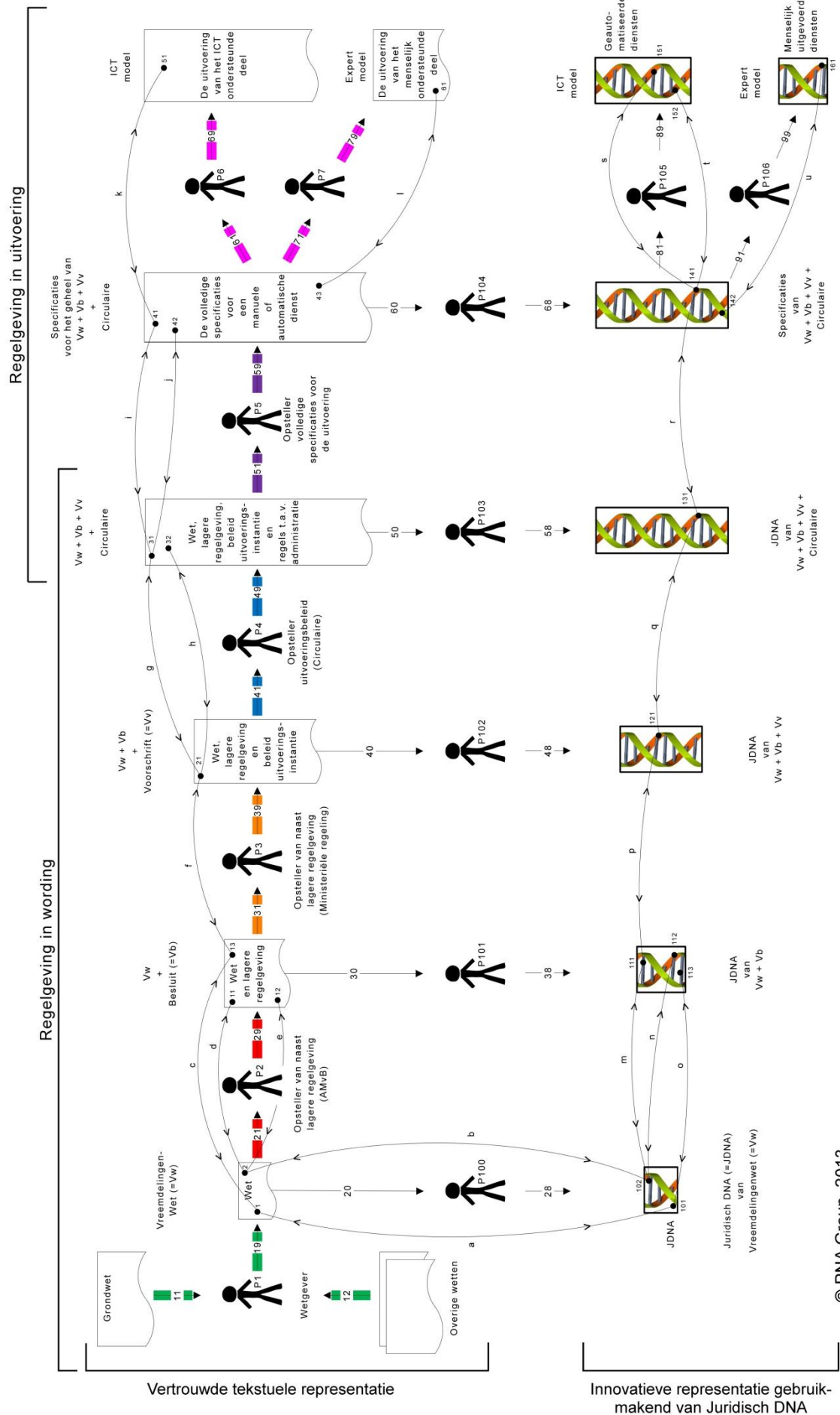
In Figuur 3 is het juridisch DNA van de vreemdelingenregelgeving als voorbeeld genomen.

Bij het in kaart brengen van het juridisch DNA wordt een herhaalbare, multidisciplinaire aanpak gevolgd. Wetgevingsjuristen, uitvoeringsbeleidsadviseurs en experts uit het primair proces werken samen met informatie-, procesdeskundigen en architecten bij het transformeren van wet- en regelgeving naar specificaties voor organisatie en IT. Hierbij worden de in paragraaf 4 genoemde stappen gevolgd. De resultaten worden per stap gedocumenteerd, zodat zij herbruikbaar zijn en onderliggende interpretatie- of ontwerpbeslissingen steeds traceerbaar zijn.

Idealiter wordt de aanpak, die uitgebreid wordt beschreven in het eerste inhoudelijk rapport (binnenkort te verschijnen), toegepast op alle soorten wet- en regelgeving: van formele wet tot en met beleidsregels, zonder onderscheid tussen nieuwe wetgeving en wijzigingen van bestaande wetgeving. De aanpak biedt de mogelijkheid om al in het proces van totstandkoming de impact van nieuwe regels op uitvoeringspraktijk inzichtelijk te maken. Op die manier draagt de aanpak bij aan verbetering van ex ante uitvoeringstoetsen.

³ Eén symbool heeft slechts één betekenis.

De totstandkoming van regelgestuurde diensten



Figuur 3: Juridisch DNA voor uitvoering vreemdelingenregelgeving

© PNA Group, 2013

7. Samenvatting

De 'Blauwe Kamer' heeft een aanzet gegeven tot een onderbouwde, herhaalbare aanpak om systematisch wet- en regelgeving te vertalen naar de uitvoeringspraktijk, door het in kaart brengen van het juridisch DNA. In het juridisch DNA worden onder meer doelen, doelgroepen en voorwaarden in wet- en regelgeving beter zichtbaar. Dit vormt de basis voor een verdere uitwerking in enerzijds geautomatiseerde en anderzijds mensgerichte uitvoering van de geanalyseerde wet- en regelgeving. Door het DNA als bron van uitvoering te gebruiken en wijzigingen van wet- en regelgeving in het DNA te verwerken, ontstaat een duurzaam kader voor uitvoering van publieke diensten. Daarbij wordt helder aangegeven wat het doel van een dienst is, voor welke doelgroep de dienst is bedoeld en aan welke voorwaarden burgers of bedrijven moeten voldoen om voor de dienst in aanmerking te komen, respectievelijk aan welke verplichting zij dienen te voldoen.

Omdat doelen, doelgroepen en voorwaarden direct herleidbaar zijn tot de wet- en regelgeving wordt de legitimiteit van overheidsoptreden verzekerd en neemt de inspanning om deze diensten in overeenstemming met deze wetregelgeving te houden, af.

Het resultaat van de generieke en systematische transformatie van wet- en regelgeving naar diensten en producten kan worden omgezet naar geautomati-

seerde uitvoering en administratie of naar specificaties voor de informatievoorziening. Er wordt vanzelfsprekend rekening gehouden met het eerder genoemde uitgangspunt 'digitaal waar het kan, persoonlijk waar nodig'.

De methode voor het maken van uitvoeringskaders met behulp van juridisch DNA en het protocol hiervoor, wordt ontwikkeld bij de Belastingdienst en de IND in samenwerking met wetenschap en bedrijfsleven. Doel hiervan is te komen tot een wetenschappelijk gedragen en praktisch relevante methode. Naar verwachting kan eind 2013 een eerste versie worden gepresenteerd van de methode en van resultaten van experimentele toepassing daarvan. Gestreefd wordt om de dan bereikte resultaten in congresvorm te delen. In de opmaat naar dit congres zijn wij graag bereid om beschikbare tussenresultaten, zoals uitgewerkte documenten, ontwikkelde methoden en de hiermee opgedane ervaringen, met u te delen. De bijgevoegde literatuurlijst is een extract van de belangrijkste bronnen die wij in het traject hebben gebruikt dan wel ontwikkeld.

De Blauwe Kamer nodigt andere overheidsorganisaties uit om kennis te nemen van de resultaten tot nu toe, en samen met ons verder te werken aan een gedragen aanpak voor wendbare uitvoering van wet- en regelgeving.

Referenties en bibliografie

- ▶ Algemene Zaken (eerst verantwoordelijke), *Aanwijzingen voor de regelgeving*, Regeling van de Minister-President van 18 november 1992, Stcrt. 1992, 230, laatstelijk gewijzigd bij regeling van 1 april 2011, Stcrt. 2011, nr. 6602
- ▶ Blok, S.A., *Hervormingsagenda Rijksdienst, Dienstverlenend, slagvaardig, kostenbewust*, aanbiedingsbrief aan Tweede Kamer, 22 Mei, 2013
- ▶ Bouwman, Harry, van Houtum, Harrie, Janssen, Marijn and Versteeg, Gerrit, *"Business Architectures in the Public Sector: Experiences from Practice"*, Communications of the Association for Information Systems: Vol. 29, Article 23, 2011
- ▶ Corbin, Arthur, *Legal Analysis and Terminology*, Yale Law School, 1919
- ▶ Corbin, Arthur, *Jural Relations and Their Classification*, Yale Law School, 1921
- ▶ Crosby, Alfred W., *The Measure of Reality: Quantification and Western Society, 1250-1600* (Cambridge University Press), 1997, 245pp
- ▶ Van Doesburg, Robert, *Wetsanalyse bij de IND Resultaten van een experiment gericht op het specificeren van uitvoeringskaders*, presentatie Blauwe Kamer, 20 september 2013
- ▶ Van Doesburg, Robert en van Houtum, Harrie, *Schets naar de toekomst vanuit opgedane ervaringen met multi-disciplinair werken*, 2013
- ▶ Degenkamp, J. Th., *Een inleiding in de rechtswetenschap*, 2007
- ▶ Van Engers, T., Knowledge Management, *The Role of Mental Models in Business Systems Design*, 2001
- ▶ Van Engers, T., *Goed geregeld?: Het recht als ontwerpvoorbeeld*, 2003
- ▶ Van Engers, Tom en Nijssen, Sijr, *Herhaalbaar protocol voor wet- en regelgeving analyse en modellering van beleid*, versie 2013-05-22
- ▶ Hohfeld, Wesley Newcomb, *Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning*, edited by Walter Wheeler Cook, ISBN-13: 978-1-58477-162-3, 2010
- ▶ Van Houtum et al., *Samenwerken aan één gezicht naar buiten; Concrete stappen op weg naar een overheid als één werkend geheel*, Eerste inhoudelijk rapport van de Blauwe Kamer (te verschijnen najaar 2013)
- ▶ Van Houtum, Harrie en Ligthart, Art 2011, *Creatief Samenwerken: het toekomstperspectief*, in: Architect in de nieuwe wereld, Landelijk Architectuur Congres 2011, onder redactie van Charles M. Hendriks, J. Arno Oosterhaven
- ▶ IND, *Van wetgeving naar dienstverlening*, presentatie bij Blauwe Kamer, 20 september 2013
- ▶ De Jong, P. O. en Herweijer, M., *Alle regels tellen De ontwikkeling van het aantal wetten, AMvB's en ministeriële regelingen in Nederland*, Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde, Rijksuniversiteit Groningen, 2004
- ▶ Kamp, H.G.J., Plasterk, R.H.A. en Blok, S.A., *Goed Geregeld, een verantwoorde vermindering van regeldruk 2012-2017*, brief aan Tweede Kamer, 25 april, 2013
- ▶ Lokin, Mariëtte, Dulfer, Diederik en Straatsma, Peter, *Wetsanalyse voor wendbare wetsuitvoering; Voor het bouwen van bruggen tussen wet- en regelgeving en beleid en de informatievoorziening van de overheid*, versie 2013-05-13-0755, 057
- ▶ Manifestgroep, *Samenwerken aan één gezicht naar buiten*, Katern van de Manifestgroep, november 2011

- ▶ Manifestgroep, *Werkboek Publieke Dienstverlening, Samenwerken aan Gewaardeerde Publieke Dienstverlening, Betaalbaar en Mensgericht*, 2011
- ▶ Modern Migratiebeleid:
http://wetten.overheid.nl/BWBR0027930/geldigheidsdatum_14-06-2013
- ▶ Nijssen, G. M., *A Framework for Discussion* in ISO/TC97/SC5/WG3, 78.09/01, 1978
- ▶ Nijssen, G. M. en Le Cat, A. Ch. B. M., *Kennis Gebaseerd Werken*, 2009
- ▶ Nijssen, Sjr et al., *Herhaalbaar protocol voor analyse van wet-, regelgeving en beleid alsmede ontwerp, indien van toepassing*, cursusklaar, juni 2013.
- ▶ Plasterk, R.H.A., *Visiebrief digitale overheid 2017*, brief aan Tweede Kamer, 23 mei, 2013
- ▶ De Secondat, C., Baron de Montesquieu, *De l'esprit des lois*, 1748.
- ▶ Terlouw, Ashley, Böcker, Anita et al., *De gelaagdheid van de vreemdelingenregelgeving in historisch en vergelijkend perspectief*, WODC, december 2012
- ▶ Vastgestelde Overheidsbrede Visie op Dienstverlening, kst-26643-182
- ▶ Veerman, G. J., *De wet als zinsbegoochelingstoestel; over de kwaliteit van wetgeving*, inaugurale rede, Maastricht, 25 juni 2004
- ▶ Vreemdelingenbesluit:
http://wetten.overheid.nl/BWBR0011825/geldigheidsdatum_14-06-2013
- ▶ Vreemdelingenvoorschrift:
http://wetten.overheid.nl/BWBR0012002/geldigheidsdatum_30-06-2012
- ▶ Vreemdelingenwet:
http://wetten.overheid.nl/BWBR0011823/geldigheidsdatum_14-06-2013