

WAT MAAKT UITVOERING VAN WETGEVING BEWERKELIJK?

2.1 Inleiding

'Eenieder wordt geacht de wet te kennen.' Dit principe stamt al uit de tijd van de Romeinen. Er is inmiddels zoveel wetgeving dat het vrijwel onmogelijk is om de wet te kennen. Daar komt nog bij dat de regels verspreid zijn over allerlei (soorten) regelingen met soms hele specifieke formuleringen en impliciete relaties. Burgers en bedrijven hebben dan ook vaak moeite hun weg te vinden in het woud van regels en verliezen daardoor het zicht op hun rechten en plichten.

Het kost ook overheidsorganisaties zelf veel inspanningen om wetgeving doel-treffend en uitlegbaar uit te voeren. Wetgeving moet in de meeste gevallen vertaald worden naar specificaties voor ICT-systemen ten behoeve van het geautomatiseerd nemen van beslissingen en het verlenen van diensten aan burgers en bedrijven (bijvoorbeeld via webportalen). Specificaties geven een beschrijving van de opdrachten die een ICT-systeem moet uitvoeren. Die beschrijvingen kunnen gaan over de beslissingen die genomen moeten worden, over de gegevens die daarbij worden gebruikt, en over het proces dat daarbij moet worden gevolgd.

Die vertaling is bijna nooit een een-op-eenproces. Vaak zijn meer regels, gegevens en processtappen nodig dan in de wetgeving zelf beschreven zijn. Dat komt vaak door de manier waarop de wetgever de regels heeft opgeschreven, met open normen, meerduidige termen en veel (expliciete, maar ook impliciete) verwijzingen. Ook

de manier waarop ICT-systemen functioneren, heeft invloed: iedere stap die de computer moet zetten, hoe klein ook, moet heel precies beschreven zijn, want hij kan niet zelf denken en missende stukjes aanvullen.⁹ Dit maakt dat de implementatie van wetgeving tot veel werk leidt: het uitvoeren van wetgeving is *bewerkelijk*. We hebben bewust voor deze neutrale term gekozen, omdat die bewerkelijkheid aan niemand te wijten is: de wetgever maakt het niet met opzet ingewikkeld en de uitvoering doet niet onnodig moeilijk. Het is eenvoudigweg de consequentie van de nauwkeurigheid die nodig is om de in de wetgeving beschreven rechtsrelaties (verhoudingen met rechten en plichten) met al hun invullingen en voorwaarden expliciet te maken, zodat daarover geautomatiseerd besluiten kunnen worden genomen.

In dit hoofdstuk gaan we aan de hand van een aantal voorbeelden in op de bewerkelijkheid van de uitvoering van wetgeving.¹⁰ Het illustreert het belang van het precies duiden van de betekenis van wettelijke regels, om ze vervolgens te kunnen uitvoeren zoals ze door de wetgever bedoeld zijn.

2.2 Waar komt die bewerkelijkheid vandaan?

2.2.1 Algemeen

Wettelijke regels worden geschreven in een vaste structuur met veel gestandaardiseerde formuleringen. Daarbij wordt 'natuurlijke taal' gebruikt, dat wil zeggen dat de normale grammaticaregels worden toegepast.¹¹ De wetgever probeert daarbij zo nauwkeurig en tegelijk zo algemeen mogelijk te formuleren, zodat de regels op zo veel mogelijk gevallen van toepassing zijn. Sommige regels kunnen in één zin worden gevangen, voor andere is een complexere structuur met bijzinnen, onderdelen en verwijzingen nodig.

Het lijkt een logische veronderstelling dat ingewikkelde regels bewerkelijk zijn voor de uitvoering en eenvoudige regels niet. Die redenering gaat echter niet altijd op. Ogenscheinlijk eenvoudig geformuleerde regels kunnen in de praktijk toch heel bewerkelijk zijn, bijvoorbeeld omdat ze ruimte laten voor interpretatie (open en

9| Dit ligt anders bij systemen die gebaseerd zijn op toepassing van *artificial intelligence*, maar daarop doelen we hier niet. Het gaat in dit boek om beslisondersteunende systemen die gebruikmaken van wat wel genoemd wordt 'eenvoudige' regelgebaseerde algoritmen.

10| De voorbeelden zijn gebaseerd op de wetgeving over het jaar 2020.

11| Natuurlijke taal vormt hier de tegenhanger van de formele taal waarin een computerprogramma wordt geschreven. Een formele taal heeft een zo strakke structuur (syntax) dat de computer een opdracht in die taal maar op één manier kan interpreteren en uitvoeren (zie <https://nl.wikipedia.org/wiki/Programmeertaal>).

vage normen) of omdat voor het vaststellen van een bepaald rechtsfeit aanvullende gegevens of regels nodig zijn. Een voorbeeld van dit laatste is een leeftijdsgrens. In wetgeving staat vaak een bepaald getal voor een leeftijdsgrens, bijvoorbeeld 18, 21 of 67 jaar. In de praktijk zijn voor het bepalen of iemand aan de leeftijdsgrens voldoet minimaal twee gegevens (huidige datum, geboortedatum) en een 'hulpregel' nodig (huidige datum – geboortedatum = leeftijd). Als de wet voor de toepassing van de leeftijdsgrens ook nog een bepaalde peildatum voorschrijft, komen er nog een gegeven en een 'hulpregel' bij.

Voor het ontwerpen van wetgeving zijn de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) vastgesteld.¹² Dit zijn bindende voorschriften die alle aspecten van wetgeving betreffen en moeten worden toegepast door iedereen die bij het maken van wetgeving betrokken is. Het doel van de Ar is om de formulering van wetgeving zo veel mogelijk te stroomlijnen, standaardiseren en harmoniseren. Veel van de gestandaardiseerde formuleringen waar we in de eerste zin van deze paragraaf aan refereerden, zijn ontleend aan de Ar. Ondanks het feit dat de Ar standaardisatie en harmonisatie tot doel heeft, leiden bepaalde ontwerpeisen in de Ar tot bewerkelijkheid voor de (digitale) uitvoeringspraktijk. In het navolgende lichten we dat toe en daarnaast gaan we in op nog twee andere oorzaken voor bewerkelijkheid, namelijk geautomatiseerde uitvoering en het gebruik van gegevens. We beogen hiermee overigens niet uitputtend te zijn. Het gaat er vooral om de herkomst van de bewerkelijkheid van wetgeving te illustreren.

2.2.2 Bewerkelijkheid door geautomatiseerde uitvoering

Uitvoeringsorganisaties gebruiken op grote schaal ICT-systemen voor het nemen van besluiten over burgers en bedrijven. Deze ICT-systemen draaien op software in een bepaalde programmeertaal, die heel nauwkeurig de stappen voorschrijft om tot een bepaalde beslissing te komen. Het omzetten van wetgeving naar die programmeertaal vereist een nadere precisering van de formuleringen in de wettelijke regels. Ze moeten als het ware uiteengegafeld worden tot hun kleinste elementen en er moet gekeken worden of extra elementen nodig zijn om iedere tussenstap in het beslis- of rekenproces dat de computer doorloopt, te kunnen uitvoeren en vastleggen. Voorbeelden van die extra elementen zijn bijvoorbeeld regels voor consistentiecontroles of validaties, of regels over het afronden van de bedragen die het resultaat zijn van een berekening.

12] Zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005730/2018-01-01>.

Voorbeeld

Artikel 5.2, eerste lid, Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001) bevat een tabel waarmee het te belasten rendement van vermogensbestanddelen wordt bepaald. Over dat rendement wordt inkomstenbelasting geheven.

Artikel 5.2 Wet inkomstenbelasting 2001; Voordeel uit sparen en beleggen

1. Het voordeel uit sparen en beleggen wordt gesteld op 0,07% van het gedeelte van de grondslag sparen en beleggen dat behoort tot rendementsklasse I, vermeerderd met 5,28% van het gedeelte van die grondslag dat behoort tot rendementsklasse II (forfaitair rendement). De grondslag sparen en beleggen is de rendementsgrondslag aan het begin van het kalenderjaar (peildatum) voor zover die rendementsgrondslag meer bedraagt dan het heffingvrije vermogen. De omvang van het gedeelte van de grondslag sparen en beleggen dat behoort tot rendementsklasse I, onderscheidenlijk rendementsklasse II, wordt bepaald aan de hand van de volgende tabel.

Van het gedeelte van de grondslag dat meer bedraagt dan	maar niet meer dan	wordt toegerekend aan rendementsklasse I	en wordt toegerekend aan rendementsklasse II
€ 0	€ 72.797	67%	33%
€ 72.797	€ 1.005.572	21%	79%
€ 1.005.572	–	0%	100%

(...)

Om een computer deze berekening te laten uitvoeren, moet de uitvoeringsorganisatie hier iets van maken dat de computer begrijpt. Hoe gaan we dit zo formuleren dat die computer daartoe in staat is? En liefst ook nog zo dat de medewerkers van de uitvoeringsorganisatie zelf de redeneringen van de computer kunnen volgen of terughalen. Bijvoorbeeld om de berekening of beslissing te controleren op juistheid of uit te leggen aan een burger of bedrijf. Laten we aan de hand van een concreet voorbeeld kijken wat hiervoor nodig is.

Een belastingplichtige heeft aan het begin van het kalenderjaar 2020 (de peildatum) een bedrag van € 150.000 aan spaargeld (na aftrek van het heffingvrije vermogen). Dit bedrag vormt de grondslag sparen en beleggen, bedoeld in de tweede zin van artikel 5.2, eerste lid, Wet IB 2001. Deze grondslag vormt het vertrekpunt voor de

berekening uit de tabel. Volgens de eerste rij van de tabel wordt 67% van € 72.797 toegerekend aan rendementsklasse I en 33% aan rendementsklasse II.¹³ Anders gezegd: de uitkomst van 67% van € 72.797 hoort bij rendementsklasse I uit de eerste tabelrij en de uitkomst van 33% van € 72.797 hoort bij rendementsklasse II uit die rij. Als we de computer deze berekeningen controleerbaar (en daarmee uitlegbaar) willen laten uitvoeren, moet hij expliciete opdrachten (rekenregels) krijgen voor iedere stap. Dat vergt dat we de uitkomsten van de toepassing van die rekenregels een naam geven, ofwel dat we hiervoor nieuwe begrippen maken. Voor de berekening van 67% van € 72.797 bij rendementsklasse I uit de eerste tabelrij zou dat er als volgt uit kunnen zien:

Het grondslaggedeelte toegerekend aan rendementsklasse I eerste vermogensschijf van een natuurlijke persoon¹⁴ moet berekend worden als zijn grondslaggedeelte eerste vermogensschijf maal het percentage rendementsklasse I eerste vermogensschijf.

Het begrip *grondslaggedeelte toegerekend aan rendementsklasse I eerste vermogensschijf* representeert de uitkomst van 67% van € 72.797 (= € 48.773,99). Het begrip *grondslaggedeelte eerste vermogensschijf* ziet op het bedrag dat wordt toegerekend aan de eerste rij van de tabel (€ 72.797). We hebben hier de eerste rij aangeduid met de benaming 'eerste vermogensschijf', omdat het begrip 'schijf' een bekend begrip is in de Wet IB 2001, bijvoorbeeld voor de tariefschijven voor box 1 (inkomen uit werk en woning, zoals winst en loon). Het begrip *percentage rendementsklasse I eerste vermogensschijf* vertegenwoordigt het percentage dat staat in de eerste tabelrij bij rendementsklasse I (67%).

Voor dit kleine stukje berekening uit de tabel zijn dus vier nieuwe begrippen nodig, met als uitkomst een tussenresultaat (de uitkomst van de vermenigvuldiging), waarmee weer verder gerekend wordt in de tabel. Het tussenresultaat zal vaak een of meer cijfers achter de komma hebben. Om tussenresultaten verder te kunnen verwerken, is vaak afronding nodig. De Wet IB 2001 zegt (zoals de meeste wetgeving) niets over de wijze van afronden van bedragen. De Belastingdienst hanteert als uitgangspunt dat wordt afgerond op hele bedragen in het voordeel van

13) Op het resterende spaargeld (dus € 150.000 – € 72.979) worden de percentages uit de tweede tabelrij toegepast. We beperken ons hier echter tot de berekening op basis van de eerste tabelrij.

14) Hier is gekozen voor het begrip natuurlijke persoon omdat we ons in dit voorbeeld hebben beperkt tot het subject waar de belasting van geheven wordt (artikel 1.1 Wet IB 2001) en geen uitsplitsing hebben gemaakt in alle rollen die de natuurlijke persoon fiscaal kan hebben (belastingplichtige, partner en dergelijke).

de belastingplichtige.¹⁵ Afhankelijk van het type resultaat en het gebruik worden andere afrondingswijzen gebruikt, zoals rekenkundig (kleiner dan 0,5 naar beneden, gelijk aan of groter dan 0,5 naar boven) of tot twee cijfers achter de komma (bij meer decimalen).

De wetgever heeft in dit geval de tussenstappen in de berekening niet expliciet benoemd. De berekeningen uit de tabel worden als één voorbereidende berekening beschouwd, die leidt tot het 'hoofdbedrag', te weten het [voordeel uit sparen en beleggen](#). De uitvoering heeft echter wel behoefte aan expliciete formuleringen voor de tussenresultaten, zodat de computer alle rekenstappen (juist) kan uitvoeren en deze controleerbaar zijn. Dat maakt het ook mogelijk om ze transparant en traceerbaar te maken, ter motivering voor het op grond daarvan genomen besluit. Overigens zal ook bij een handmatige berekening iets met tussenresultaten en afrondingen moeten worden gedaan. Het verschil tussen een handmatig en geautomatiseerd proces is dat bij handmatige uitvoering de vrijheid bestaat om de berekening de ene keer op manier A en de andere keer op manier B te doen, zolang de uitkomst maar hetzelfde blijft. Bij geautomatiseerde uitvoering ontbreekt die vrijheid, omdat daarbij de berekeningsmethode strikt wordt vastgelegd in de software. Dat leidt uiteindelijk tot efficiency, omdat snel heel veel berekeningen kunnen worden gemaakt, maar het maakt de bewerkelijkheid vooraf manifest: ieder stapje moet uitgewerkt worden voor een juist resultaat. Daarnaast ontbreekt in geautomatiseerde processen het menselijk oog dat tijdens het proces onwenselijkheden kan constateren en corrigeren. Ook dat vereist een precisie die bewerkelijkheid met zich brengt.

2.2.3 Bewerkelijkheid bij gebruik van gegevens

In wetgeving worden rechtsnormen (gedragsvoorschriften) geformuleerd; bij de toepassing van de wetgeving moeten bepaalde rechtsfeiten worden geduid om te bepalen of al dan niet aan die rechtsnormen voldaan wordt. Wetgeving bevat daarnaast bevoegdheidsnormen om het desbetreffende bestuursorgaan in staat te stellen die rechtsfeiten te duiden en op grond daarvan de rechtsgevolgen vast te stellen. Om te bepalen of van een rechtsfeit sprake is, zijn gegevens nodig over de

¹⁵ In artikel 82 Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994 is dit uitdrukkelijk vastgelegd. Ook in artikel 5a Uitvoeringsbesluit omzetbelasting 1968 is een afrondingsregel voor het verschuldigde bedrag aan omzetbelasting opgenomen. Voor het overige komen in de fiscale wetgeving alleen afrondingsregels voor over percentages en dergelijke, niet over het belastbare bedrag. Afrondingen daarvan berusten op uitvoeringsbeleid waarbij in de regel het hier genoemde principe wordt gehanteerd van afronden in hele bedragen in het voordeel van de belastingplichtige.