

'Law smells'

Over digitale vertalingen van regelgeving en de uitvoeringspraktijk

Author(s)

Meuwese, A.C.M. (Anne); Timmer, I.

DOI

[10.5553/RM/0920055X2022038003007](https://doi.org/10.5553/RM/0920055X2022038003007)

Publication date

2022

Document Version

Final published version

Published in

RegelMaat

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Meuwese, A. C. M., & Timmer, I. (2022). 'Law smells': Over digitale vertalingen van regelgeving en de uitvoeringspraktijk. *RegelMaat*, 38(3), 272-283. <https://doi.org/10.5553/RM/0920055X2022038003007>



General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please contact the library: <https://www.amsterdamuas.com/library/contact>, or send a letter to: University Library (Library of the University of Amsterdam and Amsterdam University of Applied Sciences), Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

‘Law smells’

Over digitale vertalingen van regelgeving en de uitvoeringspraktijk*

A.C.M. Meuwese & I. Timmer

1. Inleiding

Met de steeds verder oprukkende digitalisering binnen overheidsorganisaties is er bij vrijwel alle regelgeving inmiddels, ten minste gedeeltelijk, sprake van geautomatiseerde (ondersteuning van) besluitvorming. In de huidige praktijk zijn juridische professionals over het algemeen slechts in beperkte mate betrokken bij het vertalen van regels naar digitale systemen.¹ Ook bij het opstellen van nieuwe regelgeving blijft het digitale perspectief veelal nog onderbelicht. Er lijkt dus nog veel missiewerk nodig om recht te doen aan het advies van de Raad van State om ‘vanaf het prille begin van het concipiëren van wet- en regelgeving uitvoering en ICT onderdeel van de voorbereiding daarvan te laten zijn en niet pas achteraf (als uitvoeringstoets), wanneer meestal de spreekwoordelijke pap al gestort is’.²

De Raad van State verwees bij deze aanbeveling al naar het werk van Lokin,³ die voor het wetgevingsproces een multidisciplinaire, iteratieve werkwijze aanbeveelt, onder de noemer ‘Wendbaar wetgeven’. De aanbevelingen van de Raad van State en Lokin lijken op abstract niveau wel geland in de wetgevingspraktijk, maar behoeven ook nog concretisering door middel van voorbeelden. Het ontstaan van een levendiger beeld van deze praktijk kan hopelijk bijdragen aan de broodnodige aandacht voor digitalisering en (gedeeltelijk) geautomatiseerde besluitvorming vroeg in het wetgevingsproces. De ervaringen die wij in deze bijdrage delen, zijn vooral afkomstig uit het onderzoeksproject ‘Ontwerpen van digitale beslissingsonder-

* De auteurs bedanken Bert Niemeijer, Manuel Snijders, Steven Gort en Ted Willemsen voor hun input en commentaar.

1 Zie ook Algemene Rekenkamer, *Aandacht voor algoritmes*, p. 41. Geraadpleegd van: www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/rapporten/2021/01/26/aandacht-voor-algoritmes/Aandacht+voor+algoritmes.pdf.

2 Zie www.raadvanstate.nl/@125918/publicatie-digitalisering/, p. 199.

3 Zie M.H.A.F. Lokin, *Wendbaar wetgeven*, Den Haag: Boom juridisch 2018.

steuning’ (hierna: RAAK-project).⁴ In dit project wordt door de Hogeschool van Amsterdam met vier gemeenten en twee provincies onderzocht hoe met *digitale beslisbomen* herhaalde juridische werkzaamheden effectief, gebruiksvriendelijk en juridisch-inhoudelijk verantwoord kunnen worden ondersteund. Voor meer kleur en achtergrond putten we ook uit verschillende gesprekken met ervaren regelanalisten, ICT’ers en juridische professionals die op het snijvlak van recht en ICT werkzaam zijn.

We schetsen in paragraaf 2 eerst de achtergrond en benoemen enkele actuele ontwikkelingen. In paragraaf 3 bespreken we een eenvoudig voorbeeld uit de praktijk, dat illustreert hoe het vertalen van rechtsregels naar digitale systemen er in de praktijk uit kan zien. In paragraaf 4 gaan we nader in op de meerwaarde die het digitale perspectief kan bieden voor de kwaliteit van regelgeving en uitvoering. We maken daarbij gebruik van een analogie die we ontleen aan een recent artikel van Coupette en collega’s, waarin enkele parallellen tussen regelgeving en computercode worden onderzocht.⁵ Daarin wordt verkend hoe geautomatiseerde analyse kan helpen bij het identificeren van slordige of omslachtige patronen in regelgeving. Dergelijke onvolkomenheden in regelgeving noemen zij *law smells*, in navolging van de programmeursuitdrukking *code smells*.⁶ Dit begrip wijst op slordige computercode, waarbij fundamentele kwaliteits- en ontwerpprincipes niet (goed) zijn nageleefd. *Law smells* zijn dan, vrij vertaald, omslachtige of onduidelijke (onderdelen in) regelgeving. We concluderen in paragraaf 5 dat analyses vanuit digitaliseringsperspectief, naast andere voordelen, meerwaarde kunnen hebben bij het opsporen én voorkomen van *law smells*. Zo kunnen zij de kwaliteit van regelgeving en uitvoeringspraktijk verbeteren.

2. Digitale vertalingen: nut, noodzaak en ontwikkelingen

De aanbeveling van de Raad van State gaat er terecht van uit dat het pas achteraf betrekken van het digitaliseringsperspectief bij het opstellen van regelgeving inefficiënt is. Zoals Van Kempen en Lokin in dit tijdschrift ook al beschreven,⁷ kan bij het opstellen van regels al worden geanalyseerd in hoeverre en op welke wijze *rechtsregels* kunnen worden vertaald naar *beslisregels*, die de basis vormen voor *algoritmen* in digitale systemen. Bij het opstellen van beslisregels zal overigens regel-

4 Hierin wordt in tien deelprojecten uit de decentrale overheidspraktijk door teams van onderzoekers en gemeentelijke en provinciale juridische professionals gewerkt aan het vertalen van rechtsregels naar digitale beslissingsondersteuning voor het ondersteunen van juridische processen. De onderwerpen variëren van het ondersteunen van verzoeken op grond van de Wet open overheid, het behandelen van bezwaren tegen het toepassen van bestuursdwang en het adviseren over de inzet van financiële instrumenten tot het opstellen van vastgoedovereenkomsten. Zie www.hva.nl/akmi/gedeelde-content/lectoraten/lectoraat-legal-management/projecten/projecten.html.

5 C. Coupette, D. Hartung, J. Beckedorf, M. Böther & D.M. Katz, ‘Law Smells. Defining and Detecting Problematic Patterns in Legal Drafting’, *Artificial Intelligence and Law* 2021, <https://link.springer.com/article/10.1007/s10506-022-09315-w>.

6 *Smell* wordt hier gebruikt als zelfstandig naamwoord.

7 M.H.A.F. Lokin & J.M. van Kempen, ‘Van wet naar loket: bedrijfsregels en agile werken voor een transparante wetsuitvoering’, *RegelMaat* 2019, afl. 1, p. 35-57.

matig ook moeten worden vastgesteld dat bepaalde onderdelen niet geautomatiseerd kunnen worden uitgevoerd. De beslisregels kunnen dan de basis vormen voor werkinstructies voor beoordelaars.

Onderdeel van het vertaalproces van rechtsregels naar digitale systemen is het voortdurend doorlopen van de beslisregels met scenario's en casuïstiek, om te borgen dat zij voldoende handvatten geven voor de (digitale) uitvoering, op alle realistische scenario's antwoord geven en bijzondere situaties (waarin maatwerk noodzakelijk is) uitsluiten. Bij het opstellen van de beslisregels wordt bovendien de vraag beantwoord hoe en in welke mate voorwaarden uit de beslisregels getoetst kunnen worden met beschikbare (overheids)data. Het systematisch en specifiek benoemen welke data nodig zijn voor het beoordelen van voorwaarden leidt tot een bij de beslisregels behorend *gegevensmodel*. We noemen deze omzetting van rechtsregels naar beslisregels, inclusief aandacht voor het bijbehorende gegevensmodel, hierna kortheidshalve een *digitale vertaling*. Een goede digitale vertaling vormt de basis voor de specificaties van ICT-systemen, maar reikt tegelijkertijd verder dan alleen het digitale aspect; het is een blauwdruk voor de uitvoering.

Uit de bekende AERIUS-jurisprudentie volgt dat er, wanneer daarop in het kader van een procedure een beroep wordt gedaan, bij (gedeeltelijk) geautomatiseerde besluitvorming transparantie moet kunnen worden geboden over de gebruikte algoritmen.⁸ In de terminologie van dit artikel houdt dit in dat inzicht in de digitale vertaling moet kunnen worden gegeven. Vanuit het algemene rechtsstatelijke principe van transparant bestuur is het ons inziens wenselijk dat dit zo veel mogelijk proactief en ongevraagd gebeurt. De verschillende algoritmeregisters die momenteel ontstaan, zijn dan ook een goede ontwikkeling, al is nog slechts een fractie van de gebruikte algoritmen hierin opgenomen en ontbreken nog vrijwel alle kennis- en regelgebaseerde algoritmen die voor geautomatiseerde besluitvorming door overheden worden gebruikt. Een ander aandachtspunt in de deels door AERIUS aangejaagde praktijk is dat een digitale vertaling van regelgeving niet zomaar 'opgehoest' kan worden als daar in een procedure om gevraagd wordt. Om in de rechtsbeschermingsfase openheid van zaken te kunnen bieden, moeten uitvoeringsorganisaties in de voorfase hun zaken op orde hebben. In de huidige praktijk is dit nog lang niet het geval. Om aan de eisen uit de jurisprudentie recht te doen, is het allereerst wenselijk dat de bestaande situatie verbetert. Nog belangrijker is dat bij het opstellen van nieuwe regels direct aandacht bestaat voor digitale vertalingen.

8 ABRvS 17 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259, AB 2017/313, m.nt. P. Mendelts (*AERIUS-I*); ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2454 (*AERIUS-II*). In deze zaken draaide het om de AERIUS Calculator (een vorm van geautomatiseerde ondersteuning van besluitvorming), die berekeningen levert van stikstofdeposities van projecten op Natura 2000-gebieden. De Raad overwoog dat vanuit het oogpunt van een gelijke procespositie en rechtsbescherming overheden bij geautomatiseerde besluitvorming de gemaakte keuzes en de gebruikte gegevens en aannames volledig, tijdig en adequaat beschikbaar moeten kunnen stellen, zodat de rechter aan de hand hiervan in staat is de rechtmatigheid van deze besluiten te toetsen.

Transparantie kunnen bieden vereist dat digitale vertalingen goed zijn gedocumenteerd. In de huidige praktijk, waar zij veelal achteraf worden gemaakt, is documentatie van het vertaalproces een zwak punt. In de woorden van een ervaren wetsanalist in het sociaal domein, betrokken bij het omzetten van regels naar digitale systemen: 'Documentatie is het eerste dat in de soep loopt.' Een van de factoren hierbij is dat professionals uit verschillende disciplines (front-end developers, back-end developers, regelanalisten, specialistische juridische adviseurs) met elkaar moeten samenwerken, zonder gedeelde taal en werkwijze. Omdat deze processen bovendien veelal onder tijdsdruk plaatsvinden, is het ontbreken van goede documentatie niet verwonderlijk.

Het ontbreken van inzicht in digitale vertalingen is niet alleen onwenselijk vanuit het perspectief van rechtsstatelijkheid en transparantie, maar heeft ook een sterk negatief effect op de onderhoudbaarheid van systemen. Als regelgeving wijzigt, moet immers snel kunnen worden teruggevonden hoe digitale systemen mogelijk geraakt worden. Hieruit volgt, omgekeerd, dat organisaties sneller in staat zijn de gevolgen van wijzigingen op de digitale systemen in het totstandkomingsproces te onderkennen en mee te laten wegen in de besluitvorming over die wijzigingen als er wel inzicht in de digitale vertaling bestaat.

Aandacht voor een meer gestructureerde, systematische werkwijze bij digitale vertalingen bestaat al geruime tijd.⁹ Inmiddels zijn hiervoor verschillende methodologieën ontwikkeld. De Belastingdienst en PNA ontwikkelden de methode Wetsanalyse.¹⁰ Bij TNO wordt, onder de titel *norm engineering*, een methodologie doorontwikkeld die mede is ontstaan vanuit de uitvoeringspraktijk van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).¹¹ De basis van deze methodologieën is een gedetailleerde analyse van de regelgeving, gevolgd door het vastleggen van begrippen en definities en het documenteren van de keuzes en interpretaties die hierbij gemaakt worden. Deze wijze van analyseren ligt dicht tegen het 'klassiek juridische ambacht' aan. Wetgevingsjuristen, die juridisch-inhoudelijke domeinkennis verbinden met goede kennis en vaardigheden op het gebied van wetgevingstechniek kunnen hierbij een waardevolle rol spelen.¹² Uit deze regelgevingsanalyse worden de beslisregels afgeleid, inclusief het bijbehorende gegevensmodel: welke voorwaarden moeten op basis van welke gegevens, informatie en met welke input van professionals worden getoetst?

9 In 2012 startte een groep professionals samen De Blauwe Kamer: <http://deblauwekamer.nu/>. Het gedachtegoed van dit initiatief wordt voortgezet door het burgerinitiatief slimmermetregelgeving.nl.

10 Zie ook Lokin & Van Kempen 2019 en A. Ausems, M. Lokin & J. Bulles, *Wetsanalyse. Voor een werkbare uitvoering van wetgeving met ICT*, Den Haag: Boom juridisch 2021.

11 Deze aanpak maakt gebruik van de Calculemus-Flint-methode om regels expliciet te interpreteren en te ontsluiten voor voor mensen en machines. Zie o.a. R. van Doesburg, T. van der Storm & T. van Engers, 'CALCULEMUS: Towards a Formal Language for the Interpretation of Normative Systems', Artificial Intelligence for Justice Workshop, ECAI, Den Haag 2016, <https://open-regels.nl/en/assets/docs/calculemus.pdf>.

12 Zie ook Ausems e.a. 2021, p. 131.

De verschillende stappen van genoemde methodologieën worden in de huidige praktijk ondersteund door digitale hulpmiddelen.¹³ Alhoewel deze methodologieën binnen de Belastingdienst en andere organisaties inmiddels op onderdelen worden ingezet en doorontwikkeld, hebben zij het grootste deel van de overheidspraktijk nog niet bereikt. Ook bij deze methodologieën gaat het bovendien, noodgedwongen, nog om het *achteraf* (na vaststelling van de regelgeving) maken van een digitale vertaling, waar dat *vooraf* (bij het opstellen van de regels) logischerwijs veel efficiënter zou zijn. Er is dan immers nog gelegenheid om regels aan te passen als er imperfecties worden ontdekt, en voor uitvoeringsorganisaties is tijdig duidelijk welke opgave de ICT te verwerken heeft.¹⁴

Dat niet bij het opstellen van regelgeving al aandacht wordt besteed aan (het voorbereiden van) de digitale vertaling valt in het bijzonder moeilijk uit te leggen als dezelfde regels door een groot aantal overheidsorganisaties moeten worden uitgevoerd. Denk aan regelgeving voor decentrale overheden, die soms zelfs door 345 gemeenten, 24 waterschappen en 12 provincies moet worden uitgevoerd. De kans dat er dan onwenselijke verschillen ontstaan bij het omzetten van regels naar systemen is groot. Verschillen in digitale systemen en het ontbreken van systematische afstemming, gedeelde methodologieën en werkwijzen maken dat er in de huidige praktijk op dit punt nog maar weinig wordt samengewerkt.¹⁵

De hoeveelheid tijd en moeite die in de huidige rechtspraktijk wordt verspild door gebrek aan vroegtijdige aandacht voor digitale vertalingen valt waarschijnlijk maar moeilijk te overschatten.¹⁶ Ministeries of organisaties zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zouden, met gebruikmaking van methodologieën zoals Wetsanalyse of *norm engineering*, belangrijk voorwerk kunnen doen bij de vertaling van rechtsregels naar beslisregels, en zo de efficiëntie en kwaliteit van de uitvoering kunnen vergroten. Wetgevingsjuristen, met wat aanvullende scholing in genoemde of vergelijkbare methodologieën, zouden hierbij bijvoorbeeld samen

- 13 Bij de methode Wetsanalyse wordt bijv. gebruik gemaakt van Cognitatie om de regelgevingsanalyse te documenteren, zie www.cognitatie.nl/. Hiernaast wordt o.a. vanuit zowel TNO als ICTU gewerkt aan nieuwe digitale hulpmiddelen om analyses en documentatie praktisch te ondersteunen. Het ontbreken van goede *open source tooling* is in het RAAK-project nog een belemmerende factor. In de ideale situatie worden daarbij uiteindelijk koppelingen met wetten.nl aangebracht, zodat wijzigingen in regelgeving automatisch worden gedetecteerd.
- 14 Het initiatief De Blauwe Kamer benoemde hierbij overigens terecht als uitgangspunt dat beperkingen aan de ICT nooit leidend zouden mogen zijn voor de regelgever. ICT moet zich aanpassen aan de regels, niet andersom. Een pragmatische houding is op ondergeschikte punten soms natuurlijk wel aanbevelenswaardig.
- 15 Digitale vertalingen worden in de huidige praktijk bovendien soms gemaakt door softwareaanbieders, waarbij (delen van) de vertaling dan door de aanbieder tot zijn intellectuele eigendom wordt gerekend. Vanuit rechtsstatelijk perspectief is dit ons inziens een onwenselijke situatie: digitale vertalingen zijn onderdeel van de uitvoering van regelgeving en horen daarmee in het publieke domein.
- 16 Ook in de private sector is in veel contexten overigens digitale vertaling van regelgeving noodzakelijk, zoals bij de digitale ondersteuning van compliance binnen financiële instellingen. Ook hier zou centrale voorbereiding van digitale vertalingen organisaties kunnen helpen bij het effectief implementeren van regelgeving en het bevorderen van compliance.

kunnen werken met regelanalisten en ICT-professionals, om zo belangrijke delen van de digitale vertaling vooraf aan de uitvoeringspraktijk aan te reiken.

Om meer inzicht te bieden in de beslisregels die door de overheid worden gebruikt, wordt inmiddels gewerkt aan regels.overheid.nl. Dit moet een databank worden van *beslisregels* die door uitvoeringsorganisaties uit wetgeving zijn gedestilleerd.¹⁷ Dit initiatief kan zorgen voor effectief hergebruik van (delen van) digitale vertalingen en daaruit voortvloeiende beslisregels tussen overheden. ‘Beslisregels’ is in de huidige praktijk overigens nog een diffuus begrip. Er zijn vele verschijningsvormen en varianten. Het centraal vindbaar maken van alle regels zal inzicht geven in welke beslisregels er zijn, van wie ze zijn en met welk doel en voor welke wet- en regelgeving ze worden gebruikt. Publicatie biedt de mogelijkheid om verschillen en overeenkomsten in gebruikte beslisregels te constateren en te werken aan zinvolle afstemming. Meer inzicht in beslisregels biedt wetgever en wetgevingsjuristen een nieuw venster op de uitvoeringspraktijk. Inzicht in de hierin gehanteerde termen en begrippen kan toonbaar maken waar de praktijk onnodig gecompliceerd is en begrippen geharmoniseerd kunnen worden. De Sociale Verzekeringsbank, Forum Standaardisatie, de Belastingdienst en de Hogeschool van Amsterdam zijn tegen deze achtergrond bijvoorbeeld gestart met een onderzoek naar de detailverschillen tussen de verschillende partnerbegrippen die voor de beslisregels van de Sociale Verzekeringsbank, en verschillende andere organisaties in het sociale en fiscale domein, van belang zijn.

Recent werd vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ook de Legitimaat¹⁸ ontwikkeld: een visitatie-instrument dat het beoordelen van gebruikte algoritmen vanuit, onder meer, juridisch perspectief ondersteunt. Ook de Legitimaat gaat uit van de wenselijkheid van meer inzicht in digitale vertalingen bij het gebruik van algoritmen door overheidsorganisaties en biedt handvatten om de gehanteerde werkwijzen en de kwaliteit van (documentatie van) digitale vertalingen te toetsen. Al deze ontwikkelingen wijzen op het toenemend belang van inzicht in digitale vertalingen.

3. Ervaringen uit de praktijk

We lichten de meerwaarde van het werken aan digitale vertalingen voor de kwaliteit van regelgeving en uitvoering toe met een praktijkvoorbeeld uit het RAAK-project. In een van de deelprojecten werken ICTU, een overheidsstichting die publieke organisaties adviseert over digitalisering, de gemeenten Utrecht en Amersfoort, de Belastingdienst en de Hogeschool van Amsterdam samen aan een Virtueel Inkomstenloket voor burgers, dat tot doel heeft het aanvragen van verschillende financiële regelingen voor burgers te vereenvoudigen, als een poging om het persistente

17 Er zijn parallellen met de algoritmeregisters die momenteel ontstaan. Algoritmeregisters lijken tot nu echter veelal gericht op complexe, ‘zelflerende’ algoritmen en minder op de regel- en kennisgebaseerde beslisregels die we hier beschrijven.

18 Zie <https://minbzk.github.io/LegitiMaat/>.

probleem aan te pakken van onderbenutting van inkomensondersteunende regelingen door burgers in een kwetsbare financiële positie. In de huidige situatie kunnen burgers voor veel verschillende regelingen in aanmerking komen, waarvoor ze vaak aparte aanvragen moeten doen: een bureaucratisch doolhof. Om dit te vereenvoudigen is het globale idee dat burgers met hun DigiD kunnen inloggen bij het virtuele inkomstenloket.¹⁹ Daarbij halen zij in een digitale privéomgeving – een privacybestendige methode – via een app zelf uit verschillende overheidsdatabases beschikbare gegevens op, alsmede hun bankgegevens over een bepaalde periode. Het doel is dat het systeem deze data hierna kan ‘matchen’ met de voorwaarden van verschillende inkomensregelingen en suggesties kan doen voor de kansrijke regelingen, inclusief uitleg over de hieraan verbonden consequenties en voorwaarden. De bedoeling is dat vervolgens met ‘een druk op de knop’ voor de gewenste regelingen een aanvraag kan worden ingediend, waarbij burgers vooraf duidelijk worden gewezen op de gevolgen en voorwaarden. Om het loket digitaal in te richten zijn beslisregels nodig. Deze bepalen wanneer gegevens voldoende zijn om een aanvraag te beoordelen, zodat er, idealiter, direct tot toekenning (of afwijzing) kan worden overgegaan. Uit de beslisregels dient ook te volgen wanneer er aanvullende vragen moeten worden gesteld of nader onderzoek moet volgen, bijvoorbeeld omdat er onvoldoende gegevens zijn, of aan de kwaliteit van de gegevens wordt getwijfeld.

Als eerste onderzoekstap wordt in dit project het aanvragen van de individuele inkomensvoorslag gedigitaliseerd: een vorm van bijzondere bijstand, bedoeld voor burgers die langdurig een laag inkomen hebben. Voor het beoordelen van een aanvraag op deze toeslag zijn de Participatiewet (Pw), de gemeentelijke verordening Individuele inkomensvoorslag, een gemeentelijke beleidsregel, maar ook werk-instructies voor gemeentelijke beoordelaars relevant. De laatste geven praktische invulling aan de eisen die bij bepaalde deelbeoordelingen gelden.

Uit dit geheel van regelingen en instructies, gecombineerd met de beschikbare gegevens, zijn de beslisregels gedestilleerd die nodig zijn voor de beoordeling van een aanvraag op individuele inkomensvoorslag. In dit deelproject kwam een multidisciplinair team (onder anderen een regelanalist, onderzoeker, ICT'er, jurist en beleidsprofessional), gebruik makend van elementen van de Wetsanalyse-methode, tot een beslistabel met 22 variabelen die als WAAR of ONWAAR beoordeeld moeten worden om te bezien of een burger in aanmerking komt voor de toeslag. Tabel 1 toont ter illustratie enkele van de variabelen uit de genoemde beslistabel. Per variabele is nauwkeurig gedocumenteerd hoe deze volgt uit de onderliggende rechtsregels, zodat transparantie en onderhoudbaarheid worden geborgd.

19 In de proefperiode: ondersteund door een hulpverlener.

Tabel 1 Enkele variabelen voor de beoordeling van de aanspraak op individuele inkomensvoorslag

Gehuwd?	Partner in detentie?
Geregistreerd partner?	Aanvrager Ten laste komend kind < 12 jaar?
Aanvrager woonachtig in gemeente?	Langdurig Laag inkomen volgens Alleenstaandennorm (110%)?
Aanvrager Nederlands óf Gelijkgesteld?	< Vermogensgrens alleenstaande?
Partner Nederlands of Gelijkgesteld?	Uitzicht op inkomensverbetering aanvrager?

Per variabele is ook benoemd met welke gegevens deze moet worden beoordeeld: via een automatische koppeling met een basisregistratie (bijvoorbeeld bij de variabele: ‘gehuwd?’), of via aanvullende informatie en een professioneel oordeel (bijvoorbeeld van een klantmanager van de Dienst Werk en Inkomen). Dit laatste is bijvoorbeeld het geval bij de variabele ‘uitzicht op inkomensverbetering’.²⁰ We herhalen hier (zie ook par. 2) dat het omzetten van rechtsregels naar beslisregels dus niet impliceert dat alles geautomatiseerd uitgevoerd moet worden en dat er geen ruimte meer is voor professionele oordelen. Integendeel, de digitale vertaling van rechtsregels naar beslisregels maakt inzichtelijk *wat* er getoetst moet worden, welke variabelen door koppeling met gegevensbronnen (geheel of gedeeltelijk) geautomatiseerd kunnen worden beoordeeld, en welke variabelen nog door beoordelaars moeten worden getoetst, al dan niet met aanvullende informatie. De digitale vertaling is daarmee het vertrekpunt voor zowel de applicatie waarmee een burger iets kan aanvragen en waarmee beslissingen kunnen worden ondersteund, als de handmatige beoordeling van bepaalde voorwaarden door een klantmanager. Omdat de digitale vertaling zicht biedt op alle voorwaarden die voor het besluitvormingsproces relevant zijn, alsmede op de wijze waarop die moeten worden beoordeeld, kan deze ook een bezwaar- of beroepsprocedure ondersteunen. Door het geboden inzicht in de verschillende beslispunten kan eerder duidelijk worden op welk onderdeel van het bestreden besluit het geschil zich toespitst. Uiteraard kan hierbij ook de juistheid van de vertaling zelf ter discussie worden gesteld.

Zouden de digitale vertalingen van de verschillende (gemeentelijke) regelingen al beschikbaar zijn geweest, dan zou een uitgebreider, goed onderhoudbaar en transparant Virtueel Inkomstenloket uiteraard veel sneller gerealiseerd zijn.²¹ Beschikbaarheid van digitale vertalingen en beslisregels kan dus een impuls geven aan de

- 20 Bij een dergelijke beoordeling kan er overigens ook sprake zijn van doorslaggevende gegevens uit databases. Dit is bijv. het geval bij de vraag of de aanvrager nog uitzicht op inkomensverbetering heeft. Dit uitzicht bestaat niet als de aanvrager volledig arbeidsongeschikt is (een opvraagbaar gegeven). De beoordelaar kan ervan uitgaan dat dit uitzicht wel bestaat als er recent een bestuurlijke sanctie opgelegd is vanwege onvoldoende inspanningen om werk te vinden (eveneens een opvraagbaar gegeven). In andere gevallen moet de beoordelaar de omstandigheden van het geval wegen.
- 21 Op dit moment is een eerste versie van het loket operationeel, nog op basis van specificaties uit het verleden, en worden de gebruikerservaringen van het Virtueel Inkomstenloket in de praktijk getoetst met inwoners die onder begeleiding échte aanvragen doen en, na beoordeling door de inkomensconsulent van de gemeente, een formele beschikking ontvangen.

uitvoeringspraktijk en verbetering van overheidsdienstverlening. Bij het voorbereiden van regelgeving kan met behulp van verscherpt inzicht in de uitvoeringspraktijk bovendien eerder worden bepaald wat de impact van de nieuwe regels zal zijn.

4. Digitale vertalingen en law smells

De regelgevingsanalyse die noodzakelijk is voor de digitale vertaling vereist een gedetailleerde juridische blik. Het gezamenlijk en multidisciplinair werken aan de digitale vertaling van de individuele inkomstenstoeslag bracht de *law smells* die in de loop der jaren zijn ontstaan aan het licht, zoals onduidelijkheden en omslachtigheden in formuleringen en terminologie. In het kader van het RAAK-project waren vooral *law smells* op het niveau van de gemeentelijke regelgeving relevant, omdat deze ook door de gemeente zelf kan worden aangepast. Zo bracht de analyse onder meer naar boven dat op dit gemeentelijke niveau de beleidsregel eerder een nadere regel is, dat ten onrechte in dezelfde regel niet is geëxpliciteerd dat toetsing op grond van het brutojaarinkomen plaats moet vinden, dat de formulering van een bepaalde referteperiode moet worden aangescherpt, en dat de voorwaarde ‘uitzicht op inkomensverbetering’ nu letterlijk is overgenomen uit de Participatiewet en te weinig handvatten biedt voor de uitvoerders.

Een wetsanalist bij de belangrijkste leverancier van software voor de uitvoering van de Participatiewet²² gaf ons enkele voorbeelden van onduidelijkheden in regelgeving die in het verleden bij digitale vertalingen aan het licht waren gekomen. Zo bleek bij het aanpassen van de software die het werk van klantmanagers ondersteunt een wijziging van de Participatiewet in te houden dat een student, normaal gesproken uitgezonderd van het ‘kostendelerschap’ dat een uitkering voor een burger lager doet uitvallen, daar ineens niet van uitgezonderd is als hij of zij partner is van de uitkeringsgerechtigde.²³ Uit de beslisbomen volgde vervolgens dat twee broers die in één huis wonen met een student die de partner is van een van hen, niet dezelfde factor krijgen toegekend bij de berekening van het kostendelerschap. Een ander voorbeeld uit de hoek van de kostendelersystematiek is dat, ter mitigatie van negatieve neveneffecten, het kabinet in 2020 in een brief aangaf dat gemeenten tijdelijk geen kostendelernorm hoefden toe te passen in een crisissituatie of bij

22 Zie www.wigo4it.nl/. Wigo4it is een coöperatie van de G4 en ontwikkelt en levert de software waarmee het verlenen van de uitkering van circa een derde van de bijstandsgerechtigden in Nederland wordt ondersteund.

23 *Kamerstukken II 2013/14*, 33801, nr. 3, onder punt 1.6. Kern van kostendeler is dat de uitkering lager wordt als er sprake is van het kunnen delen van de woonkosten. Echter, altijd uitgesloten van het kostendelerschap zijn burgers jonger dan 21 jaar, kamerbewoners (onder voorwaarden) en studenten. Bij invoering van de Pw op 1 januari 2015 is dat laatste verwoord middels art. 22a, vierde lid, onder d (student). Maar bij correctie van de Pw op 1 januari 2016 is ineens sprake van een andere tekst via het nieuwe art. 19a, eerste lid, onder a en d. Oftewel een student valt als ‘kostendelende medebewoner’ niet onder het kostendelerschap (onder d), maar als partner van klant valt de student voor klant ineens niet onder de term ‘kostendelende medebewoner’ (onder a) en dus niet onder de uitzonderingsgrond ‘student’ (onder d) voor klant.

dreigende dakloosheid.²⁴ Dit betrof een invulling van het individualiseringsprincipe uit artikel 18 Pw, maar stelde de ontwerper van de beslisboom onder meer voor het probleem dat hier een uitzondering werd gemaakt voor een hele categorie, terwijl artikel 18 Pw bedoeld is voor individueel maatwerk. Mede als gevolg van de complexiteit van het vertalen van deze regel naar de (digitale) uitvoering bleken gemeenten hier nauwelijks gebruik van te maken. Deze anekdote leert ons bovendien dat degenen die bij uitvoeringsorganisaties verantwoordelijk zijn voor ICT-ontwikkeling ook normen moeten bijhouden die 'verstopt' zitten in Kamerstukken en andere documenten. In deze situatie was een wijziging van de norm op zichzelf overigens wenselijk en begrijpelijk. Hoe zou deze wijziging echter hebben geluid als op rijksniveau de implicaties voor de digitale vertaling waren verkend en deze in het politieke debat zouden zijn getoond? Wellicht was dan wel tot een werkbare wijziging gekomen en waren beleidsdoelen bereikt.

Een uitgebreide bespreking van de verschillende kleinere *law smells* die in het vertaalproces van de individuele inkomenstoelag naar de digitale beslisboom naar boven kwamen, valt buiten het bestek van dit artikel, maar bovengenoemde ervaringen staan niet op zichzelf. Professionals die in het kader van de digitaliseringsoperatie in het omgevingsdomein voorbereidend werk verrichten voor het ontwerpen van toepasbare regels wijzen erop dat onhandige of omslachtige onderdelen als vanzelf naar boven komen, en dat die vaak aanleiding vormen voor aanpassing van regels of omgevingsplannen. In andere deelprojecten van het vernoemde RAAK-project wordt gewerkt aan digitale ondersteuning van bezwaarbehandeling voor handhaving in het fysieke domein, waarbij onder meer onduidelijkheden en inconsistenties in gemeentelijke aanwijzingsbesluiten naar boven kwamen. In de voorbeelden die in het boek over de Wetsanalyse-methodiek worden gebruikt, worden onduidelijkheden benoemd bij de regels rondom de inkomensafhankelijke bijdrage van de Zorgverzekeringswet en Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer.²⁵

Het beeld is daarmee consistent: werken aan digitale vertalingen brengt *law smells* aan het licht. Het is daarbij, vanzelfsprekend, beter bij het opstellen van regels problemen te voorkomen en kwaliteit te verbeteren dan ze achteraf op te moeten lossen. Voor al deze, kleinere en grotere, voorbeelden geldt: aandacht voor digitale vertalingen *tijdens* het wetgevingsproces zou deze *law smells* zichtbaar hebben kunnen maken en voorkomen. In het algemeen denken wij dat vroegtijdige aandacht voor digitale vertalingen de onwenselijkheid of praktische onuitvoerbaarheid van bepaalde voorstellen of amendementen zichtbaar kan maken. Hiervan zou idealiter een corrigerende werking kunnen uitgaan. Iets eenvoudigs als het schetsen van een beslisboom kan al helpen om op een andere manier over een wetsvoorstel na te denken.²⁶

24 *Kamerstukken II* 2020/21, 34352, nr. 199.

25 Zie Ausems e.a. 2021, hoofdstuk 6 en 7.

26 Voor een uitgebreidere beschouwing over de rol van 'visueel denken' in het wetgevingsproces, zie A.C.M. Meuwese & L. van Weelden, 'Visuele wetscommunicatie', *RegelMaat* (38) 2022, afl. 2, p. 116-132.

Uiteraard is het ook mogelijk om dergelijke *law smells* te identificeren zonder te werken aan digitalisering. De exactheid die een digitale vertaling vereist en de handvatten die genoemde methodologieën bieden, blijken in de praktijk echter als een katalysator te werken om het proces van het detecteren van omslachtigheden, logische fouten en onduidelijkheden in regelgeving te versnellen. Werkwijzen en methodieken die bij digitale vertalingen worden gebruikt, zoals het opstellen van beslisregels, beslistabellen, beslisbomen, *knowledge graphs*²⁷ en gegevensmodellen, kunnen een krachtige aanvulling vormen op het instrumentarium van regelgevingsprofessionals en zo de kwaliteit van het wetgevingsproces en de (digitale) uitvoerbaarheid van regelgeving bevorderen. Afhankelijk van de omvang en complexiteit zou een (aanzet voor een) digitale vertaling kunnen worden aangereikt via een memorie van toelichting, een ondersteunende rapportage of website, of eventueel direct via regels.overheid.nl. De ideale praktijk zal hiervoor nog moeten worden uitgevonden.

Er zijn nog verschillende andere digitale mogelijkheden die de kwaliteit van regelgeving kunnen verbeteren en het werk van regelgevingsprofessionals kunnen ondersteunen. In het eerdergenoemde artikel reiken Coupette en collega's mogelijkheden aan om digitale tekstanalyse in te zetten om *law smells* geautomatiseerd te identificeren door te zoeken naar bepaalde patronen in regelgeving (bepaalde zinsconstructies, verschillen in herhalende terminologie, enzovoort). Met behulp van *machine learning* kunnen zulke patronen in beginsel eenvoudig worden gedetecteerd, al bleek uit een eerste pilotproject in het kader van het WetSuite-project²⁸ dat vanwege de aard van de beschikbare trainingsdata nog behoorlijk veel menselijke supervisie nodig was. Er wordt ook gewerkt aan technologie die automatische analyse van regels (*parsing*) kan ondersteunen. Voor de voorzienbare toekomst blijft het maken van digitale vertalingen echter mensenwerk, waar technologie slechts een ondersteunende rol heeft.

Bij nieuwe regelgeving is er kwaliteit te winnen met het systematisch digitaal ondersteunen van het opstellen van regelgeving (of: *computational legal drafting*). Zo hadden de *law smells* die we in het RAAK-project tegenkwamen bij verschillende gemeentelijke aanwijzingsbesluiten met digitale ondersteuning eenvoudig kunnen worden voorkomen. In de huidige praktijk zijn modelverordeningen van de VNG ook nog Worddocumenten, een verre van optimale technologie, zonder koppelingen met onderliggende regelgeving. Er zijn dus nog volop mogelijkheden voor innovatie door technologie, gecombineerd met gedegen methodologieën, om de praktijk rond het opstellen van regelgeving te innoveren en uitvoerbaarheid te bevorderen.

27 Een andere methode waarmee regelgeving systematisch geanalyseerd en gedocumenteerd kan worden, zie als voorbeeld van een project met deze aanpak: <https://lynx-project.eu/>.

28 Zie www.wetsuite.nl.

5. Conclusie

De beweging naar meer transparantie bij het gebruik van geautomatiseerde besluitvorming is ingezet en past bij een volwassen digitale overheid²⁹ waar uitvoerbaarheid van wetgeving serieus wordt genomen. Transparantie en inzicht in digitale vertalingen zijn niet alleen wenselijk vanuit rechtsstatelijk oogpunt en vereist in het kader van rechtsbescherming, maar hebben in de praktijk ook belangrijke voordelen voor de kwaliteit van regelgeving en uitvoeringspraktijk. De huidige regelgevingspraktijk heeft aandacht voor het digitale perspectief nog onvoldoende geïntegreerd in het wetgevingsproces. Het is waarschijnlijk en gewenst dat dit de komende jaren zal veranderen. De mate waarin en de snelheid waarmee dit zich zal voltrekken, hangen mede af van de mate waarin wetgevingsjuristen zich aangesproken voelen om hieraan bij te dragen en willen bevorderen dat er bij het opstellen van regelgeving al wordt gewerkt aan (het voorbereiden van) digitale vertalingen. Daarbij hoeven zij niet alles zelf te doen, maar kunnen zij worden ondersteund door intermediairs (zoals wets- en regelanalisten), die als extra brug kunnen fungeren tussen regelgeving en ICT. Wetgevingsjuristen zullen voor het leveren van een goede bijdrage uiteraard wel kennis en vaardigheden moeten ontwikkelen op dit gebied. De verschillende, nog jonge, methodologieën die we in dit artikel kort bespraken, bieden hiervoor handvatten. Zoals we in dit artikel hebben toegelicht, is de basis voor deze methodologieën een zorgvuldige analyse van (concept)regelgeving, een vaardigheid waarover wetgevingsjuristen al beschikken. De eerste stap is doorleefd bewustzijn van het belang en de voordelen van een multidisciplinaire en iteratieve werkwijze met aandacht voor ICT in het wetgevingsproces. Vroegtijdige aandacht voor digitale vertalingen kan bijdragen aan regelgeving van hogere kwaliteit en stelt de uitvoeringspraktijk voor minder problemen, al gaat dit uiteraard niet vanzelf. Een goede wetgevingsjurist heeft ons inziens geen verdere aansporing nodig om zich in deze belangrijke ontwikkelingen te verdiepen.

29 A. Widlak, *Volwassen digitale overheid*, Den Haag: Boom juridisch 2022.