

WETSANALYSE

voor een werkbare
uitvoering van
wetgeving met ICT



Anouschka Ausems
John Bulles
Mariette Lokin

Boomjuridisch

De overheid zet bij de uitvoering van wetgeving op grote schaal ICT-voorzieningen in. Dat maakt het mogelijk om snel besluiten te nemen over rechten en plichten van burgers en bedrijven, maar ook om dienstverlening op maat te bieden. Een goede vertaling van wetgeving naar de digitale uitvoeringspraktijk vergt precisie bij de interpretatie van wetgeving en bij de vastlegging van de betekenis en structuur ervan. Multidisciplinaire en iteratieve samenwerking tussen juristen, uitvoeringsdeskundigen, kennismodelleurs en softwareontwikkelaars is daarbij essentieel. Dit slaat een brug tussen taal en techniek en draagt eraan bij dat de regels letterlijk goed terecht komen in de systemen. Ook zorgt het ervoor dat besluiten die op basis daarvan genomen worden, uitgelegd en verantwoord kunnen worden.

Dit boek beschrijft een aanpak voor Wetsanalyse die ondersteuning biedt bij de interpretatie van wetgeving voor een effectieve en uitlegbare digitale toepassing van wetgeving én bij de samenwerking tussen de daarbij betrokken disciplines. Daarnaast laat het de concrete toepassing van Wetsanalyse zien in twee verschillende wetgevingsdomeinen: de Zorgverzekeringswet en de Algemene wet bestuursrecht.

Anouschka Ausems studeerde Nederlands recht en fiscaal recht en specialiseerde zich bij de Belastingdienst in de ontwikkeling en toepassing van Wetsanalyse. John Bulles is kennismodelleur bij PNA en nauw betrokken bij de ontwikkeling van het juridisch analyseschema en de tooling die voor Wetsanalyse worden gebruikt. Mariette Lokin is universitair docent Staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam en werkzaam als juridisch adviseur bij de Belastingdienst. Zij is gespecialiseerd in de verbinding tussen wetgeving en ICT. De auteurs schreven het boek in de geest van Wetsanalyse zelf: multidisciplinair en stapsgewijs.

ISBN 978-94-6290-937-3



9 789462 909373 >

Boomjuridisch

[Wetsanalyse](#)

WETSANALYSE

voor een werkbare uitvoering
van wetgeving met ICT

Anouschka Ausems

John Bulles

Mariette Lokin

Boom juridisch

Den Haag

2021

Omslagontwerp & opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag
Ontwerp route- en etappekaarten: Jaap Goslings, Redbike

© 2021 Anouschka Ausems, Mariette Lokin & PNA B.V. | Boom juridisch

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet of de reproductieregeling van Stichting Reprorecht dient daarvoor een billijke vergoeding te worden voldaan aan Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het verveelvoudigen en openbaar maken van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave als toelichting bij het onderwijs, bijvoorbeeld in een (digitale) leeromgeving of een reader (art. 16 Auteurswet), dient een regeling te worden getroffen met Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6290-937-3
ISBN 978-90-8974-510-1 (e-book)
NUR 820

www.boomjuridisch.nl

VOORWOORD

Dit boek is hopelijk het eerste in een serie naar groeiende volwassenheid van juridische modelleringstechnologie, toegepast bij het opstellen en het uitvoeren van wet- en regelgeving. Modelleringstechnologie gaat mijns inziens vooral vooruit door haar werkelijk in de praktijk toe te passen. Het is verheugend te zien dat leden van het multidisciplinaire samenwerkingsverband de Blauwe Kamer (opgericht in 2012 door de Belastingdienst, de IND, de UvA en PNA) de ervaringen opgedaan in de uitvoeringspraktijk in een boek hebben ondergebracht. De auteurs hebben veel ervaring met wetsmodelleren en passen dit toe in de fiscale praktijk.

In dat kader is het zeer te betreuren dat Harrie van Houtum, de initiator en grote drijvende kracht achter de Blauwe Kamer, het verschijnen van dit boek niet heeft kunnen meemaken. Harrie droomde er zelfs van, als het in 2012 begonnen onderzoek en de daaropvolgende proeven zouden lukken, het juridische analyseschema als een internationale standaard te gaan voorstellen. Helaas heeft hij de tussenstap van dit boek niet mee mogen maken.

Bij Wetsanalyse op basis van het juridische analyseschema spelen juridische scenario's een beslissende rol. Men zou kunnen zeggen dat die juridische scenario's de ex-antetoets vormen op de uitvoerbaarheid van de wetgeving.

Dat het gebruik van concrete scenario's in de wetsuitvoeringspraktijk pas recent systematisch is ingevoerd, is goed te begrijpen. De kennis over het juridische analyseschema is pas sinds 2015 tot meer praktische volwassenheid gekomen.

De omvang van de huidige wetgeving is zodanig dat ze menselijkerwijs niet meer te overzien is. Zoals het met de Romeinse cijfers is gegaan toen de superieure decimale weergave vaak en lang genoeg werd uiteengezet, zo is dit boek een belangrijke bijdrage om de 'Romeinse regelgeving' stap voor stap te gaan vervangen door de representatie zoals beschreven in het juridische analyseschema.

In de laatste jaren is ook steeds meer nadruk komen te liggen op begrijpelijkheid van wetgeving voor de burger en ondernemer. Het juridische analyseschema kan daarbij gaan helpen.

WETSANALYSE

6

Het is de laatste jaren eveneens duidelijk geworden dat het juridische analyseschema een belangrijke plaats dient te hebben bij de specificatie van rechtvaardige, betrouwbare, behulpzame en wendbare wetsuitvoering. Hierbij vormen de begrippen met bijbehorende begripsomschrijvingen, gegevens (feiten), regels alsmede juridische toestanden en overgangen de concrete integrale invulling. Doordat verwijzing wordt gerealiseerd tussen elk uitvoeringselement en de corresponderende elementen in de bronregelgeving (en vice versa) kan de rechtsstatelijkheid van grootschalige, digitaal uitgevoerde wetsuitvoering worden gegarandeerd.

Eindelijk is een weergave van de betekenis van wetgeving beschikbaar waarmee de wetsuitvoering meer beheersbaar, meer logisch begrijpelijk kan worden ingericht en beslissingen beter kunnen worden verantwoord. Het boek is gelukkig ook een innovatieve hulp voor de wetgever. Nederland loopt hiermee in goede zin voorop en ook dit is het resultaat van een multidisciplinaire samenwerking van juristen/fiscalisten, modelleurs en materiedeskundigen.

Als deze aanpak breed zou worden ingevoerd, dan zou dat mijns inziens wel eens de grootste productiviteitswinst bij de overheid kunnen opleveren van de laatste 200 jaar.

Een zeer concrete stap om op korte termijn structureel verbetering te realiseren is de Aanwijzingen voor de regelgeving uit te breiden met de kennis van het complete juridische analyseschema en deze uitbreiding te realiseren in een multidisciplinaire groep met evenredige vertegenwoordiging van juristen/fiscalisten, uitvoeringsdeskundigen en modelleurs.

Hulde komt toe aan de teams van regelbeheer en data governance bij de Belastingdienst voor het volhouden van de jarenlange ontwikkeltocht.

Prof. (em.) dr. ir. S. Nijssen

Ontwikkelaar modelgebaseerde Wetsanalyse

VOORWOORD

Dit is een educatief boek voor iedereen die in de digitale samenleving met wetgeving te maken heeft. Het is uniek in zijn soort. Het biedt een integrale werkwijze voor Wetsanalyse met het oog op de toepassing van de wet en daarop gebaseerde regels in ICT-systemen. Het boek is bestemd voor alle disciplines die bij de vertaling van wetgeving naar die toepassing in ICT-systemen betrokken moeten zijn: juristen, uitvoeringsdeskundigen, informatieanalisten en softwareontwikkelaars. De auteurs richten zich primair op de ICT-systemen van grote uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid, zoals de Belastingdienst, DUO en het UWV, maar de door hen geschetste aanpak kan ook daarbuiten goede diensten bewijzen.

Door de digitalisering van wet- en regelgeving en hun toepassing ligt de tijd dat de beleidsvorming, de totstandkoming van de daarop gebaseerde wetgeving en de uitvoering van die wetgeving te begrijpen zijn als afzonderlijke fasen – die volgtijdelijk plaatsvinden – steeds meer achter ons. Ook de eisen uit algemene wetgeving, zoals de Awb en AVG, en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur maken dat beleid, wetgeving en uitvoering steeds meer hand in hand moeten gaan om uitlegbaarheid van beslissingen en transparantie over de daarbij gebruikte gegevens mogelijk te maken. De auteurs betogen dan ook terecht dat idealiter het ontwerpen van wetgeving en de analyse daarvan voor de uitvoering gelijktijdig oplopen en elkaar beïnvloeden. Een ander essentieel element is dat iedere stap in het vertaalproces van wetgeving naar uitvoering wordt gedocumenteerd, zodat uiteindelijk ook de ‘regels’ in de softwarecode te herleiden zijn tot de wettelijke bron. Alleen dan kunnen de genoemde uitlegbaarheid en transparantie worden gerealiseerd.

Dit alles betekent dat een brug moet worden geslagen tussen de taal van juristen en de taal van de technici. En dat is precies wat de in dit boek beschreven aanpak beoogt te bewerkstelligen. Van groot belang is dan ook dat die aanpak wordt toegepast in multidisciplinair samengestelde teams. In die teams wordt

WETSANALYSE

8

een samenwerking gerealiseerd die is aan te duiden als 'LegOps': *legislation* en *operations* daadwerkelijk gezamenlijk. LegOps maakt het mogelijk het proces van het ontwerpen van wetgeving en het proces van de transformatie van die regels ten behoeve van de uitvoering in elkaar te schuiven, zodat zij over en weer voor elkaar van betekenis kunnen zijn.

Dit boek bouwt voort op de gedachten die Mariette Lokin heeft ontvouwd in haar belangwekkende proefschrift *Wendbaar wetgeven. De wetgever als systeem-beheerder*. Het geeft er zagezegd handen en voeten aan en maakt haar gedachten op een prettige en heldere manier toegankelijk voor de wetgevings- en de uitvoeringspraktijk. Ik twijfel er niet aan dat ook rechters, advocaten, overheids-juristen en anderen die bij de toepassing van regels in concrete juridische gevallen zijn betrokken, in dit boek veel van hun gading kunnen vinden. Ook zij dienen immers de wet en andere regels voor de toepassing op de aan hen voorgelegde casus te analyseren. Van harte aanbevolen!

Prof. mr. dr. F.J. van Ommeren

Hoogleraar Staats- en bestuursrecht Vrije Universiteit Amsterdam en lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur

DANKWOORD

Het toepassen van Wetsanalyse in de praktijk is voor ons elke keer weer een spannend multidisciplinair avontuur. Steeds ontfouwen zich nieuwe inzichten die de aanpak effectiever en leuker maken. Het beschrijven van Wetsanalyse in dit boek is op dezelfde manier gegaan. Tijdens het schrijven kwamen veel nieuwe inzichten op, juist doordat we met zowel fiscale als wetgevings- en modelleerkennis rond de (digitale) schrijftafel zaten. We hebben deze nieuwe inzichten zo veel mogelijk meegenomen, ook al haalden we ons daarmee weer een extra zon- of feestdag werk op de hals. Soms hebben we ze uitgebreid beschreven en soms alleen kort genoemd. Vanuit PNA is het idee voor het schrijven van een boek over Wetsanalyse ontstaan. Wij zijn PNA dankbaar dat zij het initiatief hebben genomen om ons als schrijvers bij elkaar te brengen en dit boek te laten uitgeven.

Een speciaal dankwoord gaat uit naar Sijr Nijssen, de oprichter van PNA en de grondlegger van Fact Based Modelling. Hij was destijds een van de drijvende krachten achter het samenwerkingsverband van de Blauwe Kamer en fungeert nog steeds als belangrijke vraagbaak en inspiratiebron voor iedereen die zich bezighoudt met Wetsanalyse. Zonder zijn kennis en inspanningen, vaak in samenwerking met Hennie Bouwmeester, waren we nooit zover gekomen.

Bij het schrijven van dit boek hebben we hulp gehad van vele collega's, werkzaam bij PNA, Belastingdienst, Vrije Universiteit Amsterdam en Hogeschool van Amsterdam. Dankzij hun review, intervisie, concrete bijdragen en andersoortige steun in woord en daad heeft dit boek kunnen uitgroeien tot een uitgebreide beschrijving van Wetsanalyse zoals we die nu voor ogen hebben en toepassen in de praktijk. Graag noemen we deze collega's bij naam en danken we hen voor hun kennis, kunde en ondersteuning.

WETSANALYSE

10

PNA

Frank Harmsen
Maurice Nijssen
Ralph Mak

Belastingdienst

Arjan Kalkema
Bart ter Harmsel
Caren Wolferink
Diederik Dulfer
Elian Baars
Eric Bokhove
Hennie Bouwmeester
Ivo Krukkert
Jan Hof
Jeroen Fijen

Jorke van der Pol
Marc Siemelink
Marco Brattinga
Marjan Nienhuis
Onno Kubbe
Rik Schut
Rudy Italiaander
Simon Buijze

Vrije Universiteit Amsterdam

Frank van Ommeren
Rianne Jacobs
Sjoerd Zijlstra

Hogeschool van Amsterdam

Ivar Timmer

Speciale dank gaat uit naar Danielle Ausems, die vanuit PNA als projectleider de uitdagende opdracht kreeg om het boek te realiseren. Uitdagend omdat het verre van eenvoudig is een boek te maken over een vakgebied dat nieuw en nog volop in ontwikkeling is. Niettemin is het haar gelukt, dankzij haar enthousiaste inzet op alle vlakken: van meedenken over inhoud en vormgeving en het regelen van alles wat nodig is om een boek tot stand te brengen tot aan het bij de les houden van ons als schrijvers. Heel veel dank gaat naar jou!

Barbera Veltkamp van de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties willen we in het bijzonder bedanken voor haar enthousiaste bijdrage aan hoofdstuk 7. Onze dank gaat ook uit naar Jaap Goslings voor het ontwerpen van illustraties zoals de route- en etappekaarten en vooral voor zijn geduld als we het tóch weer net allemaal even anders wilden.

En tot slot willen we onze families bedanken, die ons moesten missen op die extra zon- of feestdagen en avonden dat we weer aan het boek werkten. Dank voor jullie begrip en ondersteuning!

Anouschka Ausems / John Bulles / Mariette Lokin

INHOUD

1	INLEIDING	15
1.1	Aanleiding Wetsanalyse	15
1.2	Toepassingsmogelijkheden voor Wetsanalyse	19
1.3	Doel van het boek	20
1.4	Leeswijzer	21
	DEEL I BESCHRIJVING AANPAK WETSANALYSE	23
2	WAT MAAKT UITVOERING VAN WETGEVING BEWERKELIJK?	25
2.1	Inleiding	25
2.2	Waar komt die bewerkelijkheid vandaan?	26
2.3	Samenvatting	39
3	DE AANPAK VAN WETSANALYSE	41
3.1	Inleiding	41
3.2	Karakteristieken van Wetsanalyse	41
3.3	De stappen van Wetsanalyse	44
	Stap 1 Bepalen van het werkgebied	45
	Stap 2 Zichtbaar maken van de structuur in wetgeving	50
	Stap 3 Vastleggen van de betekenis van wetgeving	51
	Stap 4 Valideren van de analyseresultaten	60
	Stap 5 Signaleren van ontbrekend uitvoeringsbeleid	68
	Stap 6 Opstellen van het kennismodel	68
3.4	Samenvatting	79

4	HET JURIDISCHE ANALYSESCHEMA	81
4.1	Inleiding	81
4.2	Structuur van wetgeving	81
4.3	Het juridische analyseschema	85
	1. Rechtssubject	88
	2. Rechtsobject	90
	3. Rechtsbetrekking	92
	4. Rechtsfeit	98
	5. Voorwaarde	102
	6. Afleidingsregel	104
	7. Variabele	107
	8. Variabelewaarde	107
	9. Parameter	111
	10. Parameterwaarde	111
	11. Operator	114
	12. Tijdsaanduiding	116
	13. Plaatsaanduiding	118
	14. Delegatiebevoegdheid	120
	15. Delegatie-invulling	120
	16. Brondefinitie	122
4.4	Samenvatting	124
5	MULTIDISCIPLINAIR WERKEN EN ONTWIKKELPUNTEN VAN WETSANALYSE	127
5.1	Inleiding	127
5.2	Wat is multidisciplinair werken?	127
5.3	Multidisciplinair werken aan wetgeving en uitvoering: LegOps	129
5.4	Wetsanalyse: doel en middel bij multidisciplinair werken	131
5.5	Ontwikkelpunten	133
5.6	Slotbeschouwing	141

INHOUD

13

DEEL II	PRAKTISCHE TOEPASSING WETSANALYSE	143
6	ANALYSE VAN DE ZORGVERZEKERINGSWET	145
6.1	Inleiding	145
6.2	Iteraties in de Wetsanalyse	146
6.3	Wetsanalyse van de Zorgverzekeringswet	147
6.4	Opstellen van het kennismodel	231
7	ANALYSE VAN DE ALGEMENE WET BESTUURSRECHT	245
7.1	Inleiding	245
7.2	Iteraties in de Wetsanalyse	247
7.3	Wetsanalyse op het wetsvoorstel Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer	248
7.4	Begrippen en procesmodel	336
	BEGRIPPENLIJST	345
	TREFWOORDENREGISTER	349



INLEIDING

1.1 Aanleiding Wetsanalyse

Waar mensen met elkaar samenleven, zijn afspraken nodig om dat in goede banen te leiden. Die kunnen ze onderling maken, maar naarmate er meer mensen zijn of de ruimte (fysiek of gevoelsmatig) beperkt is, is het nodig dat de overheid het samenleven in goede banen leidt. Bijvoorbeeld door de afspraken voor een ieder bindend en kenbaar vast te leggen in wettelijke regels. Het principe onder die afspraken en regels is eenvoudig: je houdt je eraan en dan lopen zaken vanzelf goed. Die eenvoud is echter bedrieglijk als het om wetgeving gaat, want er is in de loop der tijd een woud aan wettelijke regels ontstaan. Burgers en bedrijven die zich eraan moeten houden of er rechten aan ontnemen, hebben er een flinke kluit aan. Hetzelfde geldt voor de overheidsorganisaties die de wettelijke regels moeten uitvoeren of handhaven. Daarom worden allerlei hulpmiddelen ingezet om grip te krijgen en te houden op een goede toepassing van de wettelijke regels. Een van die hulpmiddelen is informatie- en communicatietechnologie (ICT): de toepassing en uitvoering van wetgeving zijn de afgelopen decennia vergaand geautomatiseerd. Bedrijven gebruiken uitgebreide applicaties waarin onder meer bedrijfs- en voorraad-administraties en logistieke planning bij elkaar komen. De daarin verzamelde gegevens dienen vaak niet alleen bedrijfsdoelen, maar ook de nakoming van wettelijke administratieve verplichtingen.

Uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid zoals het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en de Belastingdienst hebben omvangrijke ICT-landschappen om de steeds groter wordende stroom aan beslissingen die zij nemen over burgers en bedrijven af te handelen. Het uitbetalen van miljoenen uitkeringen en toeslagen en het heffen van belastingen zijn niet meer denkbaar zonder die geautomatiseerde ondersteuning. Maar ook het verlenen van vergunningen en andere diensten doen de gemeente en provincie veelal digitaal. Voor het verstrekken van informatie, het indienen van aanvragen, het raadplegen van gegevens en het afhandelen van betalingen hebben

overheidsorganisaties gepersonaliseerde webportalen ingericht (met MijnOverheid als overkoepelende voorziening), waar burgers en bedrijven digitaal hun zaken kunnen afhandelen. De technologische ontwikkelingen van de afgelopen decennia hebben deze grootschalige inzet van ICT mogelijk gemaakt.

Al die ICT-toepassingen – of ze nu bij het bedrijfsleven of de overheid worden ingezet – hebben componenten die zijn gebaseerd op wetgeving. De administratie van een bedrijf moet de gegevens bevatten die het mogelijk maken om de verplichte fiscale aangiftes te doen. Ook zijn er applicaties die naleving van (administratieve) eisen uit bijvoorbeeld arbeids- of omgevingswetgeving ondersteunen. De systemen die overheidsorganisaties inzetten voor het verlenen van vergunningen, het toekennen van studiefinanciering of het opleggen van boetes moeten de regels en processtappen volgen die in wetgeving zijn voorgeschreven. Op formulieren die overheidsorganisaties¹ op webportalen beschikbaar stellen, moeten de gegevens worden gevraagd die voortvloeien uit de desbetreffende wetgeving. Om te verzekeren dat de wettelijke regels goed in de systemen terechtkomen, is een ‘vertaling’ nodig van de regels naar opdrachten die de computer kan uitvoeren. De regels zijn de basis voor de algoritmen waar de computer mee werkt. Die vertaling is vaak een lastig, foutgevoelig en tijdrovend proces. Wetgeving is namelijk in juridische taal geformuleerd en bevat veel verwijzingen (soms zelfs impliciet) en formuleringen die ruimte laten voor interpretatie of die nadere invulling nodig hebben. Een computer kan met die ruimte niet goed overweg en heeft formele en gesloten opdrachten nodig voor de beoordeling van een situatie of de berekening van een bedrag.

De vertaling moet dus heel nauwkeurig worden gemaakt, omdat anders het risico bestaat dat de beslissingen niet conform de wetgeving worden genomen en onrechtmatig zijn. Daarnaast moet elke stap en elke beslissing in die vertaalslag expliciet gemaakt worden, zodat steeds te volgen is op welke wettelijke regels de beslissingen zijn gebaseerd. We noemen dat traceerbaarheid. Alleen dan kan de overheid transparant zijn over de (persoons)gegevens en regels die zij gebruikt en haar beslissingen uitleggen aan burgers en bedrijven. Algemene wetten als de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) stellen strenge (zij het vaak open geformuleerde) eisen aan transparantie en uitlegbaarheid. Kortom: we moeten kunnen uitleggen wat, hoe en waarom.

1) In dit boek leggen we de nadruk op uitvoering van wetgeving door de grote uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid, zoals DUO, UWV, SVB en Belastingdienst.

Tot slot hebben uitvoeringsorganisaties te maken met veelvuldige wijzigingen in de wetgeving die zij uitvoeren. Ook om die reden is traceerbaarheid nodig door het leggen van een duidelijke relatie tussen wettelijke regels en de wijze waarop deze in een ICT-systeem zijn geprogrammeerd (de softwarecode). Het maakt dat sneller en beter bepaald kan worden op welke delen van een ICT-systeem een wijziging van de wetgeving impact heeft. Dit maakt uitvoeringsorganisaties wendbaarder bij de implementatie van wetgeving.

Een goede vertaling van wetgeving naar digitale uitvoering is van belang voor het effectief en efficiënt functioneren van de overheid. Het is ook van belang bij het (volledig) geautomatiseerd nemen van beslissingen om de rechtsstatelijkheid van overheidsoptreden te verzekeren. Dat kan niet zonder transparantie over en uitlegbaarheid van de algoritmen die daarbij gebruikt worden.

De afgelopen jaren is door zowel private als publieke partijen veel onderzoek verricht naar methoden om een gestructureerde en goed gedocumenteerde vertaalslag van wetgeving naar (geautomatiseerde) uitvoering te maken. Dit wordt ook wel aangeduid als *kennisgebaseerd werken*: de kennis die in de wetgeving besloten ligt, wordt er als het ware uit getrokken en vastgelegd, als basis voor de uiteindelijke softwarecode waar de computer mee werkt.

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is in 2006 gestart met een algehele vernieuwing van het ICT-systeem voor het nemen van beslissingen rond verblijfsvergunningen en naturalisatie. Daarbij is uitgegaan van een benadering waarin de specificaties (in wezen de beschrijving van de 'opdrachten' die de computer uitvoert) direct gebaseerd zijn op een analyse van de wet- en regelgeving. De IND was daarmee een voorloper op het gebied van kennisgebaseerd werken. Het bleek dat voor het maken van de formele specificaties voor het systeem wel de nodige methoden en ondersteuning beschikbaar waren, maar dat een echt geschikte aanpak voor de analyse van de juridische bronnen nog ontbrak.

Rond 2012 is de Belastingdienst gestart met het ontwikkelen van een aanpak voor *wendbare wetsuitvoering*, waarin analyse van wetgeving voor het maken van specificaties een centrale plaats innam. In een samenwerkingsverband van Belastingdienst, IND, PNA en wetenschap – de Blauwe Kamer genaamd – is met name het wetsanalysedeel verder uitgediept.² Dat heeft geleid tot een juridisch analyseschema waarin juridische concepten in samenhang bijeen zijn gebracht, ten behoeve van het analyseren van juridische bronnen. In het in 2018 verschenen

2] Zie www.deblauwekamer.nu.

proefschrift *Wendbaar wetgeven*³ is de rol van de wetgever bij het realiseren van een wendbare wetsuitvoering belicht. Dit alles vormde voor de Belastingdienst en PNA de basis om de methode en daarbij passende tooling in nauwe samenwerking door te ontwikkelen tot een aanpak die kennisgebaseerd werken nog beter ondersteunt.

In dit boek staat de door de Belastingdienst en PNA doorontwikkelde aanpak voor Wetsanalyse centraal. Wetsanalyse kan worden omschreven als een integrale benadering voor het analyseren van juridische bronnen aan de hand van een juridisch analyseschema. Deze benadering is gericht op het expliciet maken, vastleggen en presenteren van de betekenis van formuleringen in die bronnen en relaties daartussen. Dit gebeurt op basis van de interpretatie die bij de analyse aan die formuleringen wordt gegeven. Voor overheidsorganisaties zijn wetgeving en uitvoeringsbeleid de belangrijkste juridische bronnen voor de uit te voeren taken. Onder wetgeving verstaan we alle soorten algemeen verbindende voorschriften, vastgelegd in formele wetten, algemene maatregelen van bestuur (amvb's) en ministeriële regelingen. Onder uitvoeringsbeleid verstaan we beleidsregels in de zin van de Awb⁴ en formeel vastgestelde (interne) beleidsdocumenten die invulling of uitleg geven aan algemeen verbindende voorschriften. In het vervolg van het boek rekenen we het uitvoeringsbeleid – vanwege de nauwe relatie met de wettelijke voorschriften en het belang voor de uitvoering – tot het begrip wetgeving.⁵ We geven daarmee ook een brede invulling aan de term Wetsanalyse; het gaat niet alleen om 'de wet' zelf, maar ook om de invulling die daaraan in verschillende uitingen is gegeven.

Wetsanalyse wordt ondersteund door specifieke tooling voor analyse, vastlegging en presentatie; daarmee wordt het een praktische aanpak. Een beschrijving van deze tooling blijft in dit boek buiten beschouwing, de focus ligt op de aanpak voor Wetsanalyse. Een multidisciplinaire samenwerking tussen juristen, informatieanalisten en ICT-ontwikkelaars is essentieel in de aanpak. Zij voeren aan de hand van concrete voorbeelden en juridische scenario's steeds het gesprek over de uitkomsten van de analyse en de interpretatie die daarbij aan de wetgeving is gegeven. Dit is van groot belang voor de kwaliteit van de analyse.

3] M.H.A.F. Lokin, *Wendbaar wetgeven. De wetgever als systeembeheerder* (diss. Amsterdam VU), 2018, <https://research.vu.nl/en/publications/wendbaar-wetgeven>.

4] Artikel 1:4 en 4:84 tot en met 4:83 Awb.

5] Een beperking van het begrip wetgeving tot algemeen verbindende voorschriften is evenzeer verdedigbaar, maar gelet op de focus van dit boek op de uitvoering is voor een brede invulling gekozen.

1.2 Toepassingsmogelijkheden voor Wetsanalyse

Wetgeving heeft veel gebruikers. Burgers en bedrijven ontleen er aanspraken aan en krijgen er verplichtingen mee opgelegd. Overheidsorganisaties passen regels toe in de uitvoering en moeten ze handhaven. Rechters beslechten er juridische geschillen mee en advocaten (en andere gemachtigden) gebruiken wettelijke regels ter behartiging van de belangen van hun cliënten. Wetsanalyse is voor al deze gebruikers van nut, al zullen individuele burgers en ondernemers er niet snel mee aan de gang gaan. Voor hen maken professionele partijen zoals ICT-ontwikkelaars die vertaalslag naar digitale toepassingen voor het dagelijks gebruik. Niettemin is het daardoor nog belangrijker dat de wettelijke regels daarin juist terechtkomen. In dit boek benadrukken we de vertaalslag van wetgeving naar digitale toepassingen, met name bij overheidsorganisaties. Idealiter wordt de aanpak voor Wetsanalyse al toegepast bij het voorbereiden van (wijzigings)wetgeving. Het schrijven van de wetgeving en het uitvoeren van de Wetsanalyse lopen dan gelijk op: in verschillende fasen wordt de vertaalslag naar de uitvoering gemaakt en wordt getoetst of de wettelijke regels doen wat ervan verwacht wordt. Waar nodig kan de ontwerpregeling worden bijgesteld, en ook kan bepaald worden waar nadere invulling nodig is in uitvoeringsregelgeving of -beleid. In de fase van uitvoeringstoetsen die uitvoeringsorganisaties verrichten op nieuwe wetgeving helpt de aanpak voor Wetsanalyse om de impact op de uitvoering en de daarbij in te zetten ICT-systemen in kaart te brengen en een goede inschatting te maken van de voor implementatie benodigde mensen en middelen.

Wetsanalyse is echter ook zinvol bij het beoordelen van concrete juridische vraagstukken door rechters of andere juridische beroepsbeoefenaren. Het helpt om een precies beeld te krijgen van de toe te passen regels en de betekenis daarvan voor individuele gevallen.

De brede toepassingsmogelijkheden maken kennis over en vaardigheid in het toepassen van Wetsanalyse een belangrijk instrument in de gereedschapskist van zowel juristen als informatieanalisten en ICT-ontwikkelaars.

De beschrijving van de aanpak en de toepassing van Wetsanalyse in dit boek laten zien dat het veel werk is om de betekenis van wetgeving expliciet te maken voor de (geautomatiseerde) uitvoeringsprocessen. Het is echter van belang om de benodigde inspanningen te relativieren. Als de analyse eenmaal is uitgevoerd, kunnen de resultaten namelijk steeds (her)gebruikt worden. Daarnaast biedt de verbinding tussen de wetgeving, analyseresultaten en verschillende soorten (systeem) specificaties de mogelijkheid om de oorsprong van problemen in de uitvoering, zoals

20

onverhoopte fouten in beslissingen en onbedoelde effecten van de wetgeving, snel op te sporen. Ook de impact van wijzigingen in de wetgeving kan eenvoudiger en daardoor sneller worden bepaald. Wetsanalyse ondersteunt daarmee het uitlegbaar en rechtmatig uitvoeren van wetgeving met ICT. Een resultaat dat ruimschoots opweegt tegen de benodigde inspanningen.

1.3 Doel van het boek

Dit boek beschrijft de aanpak van Wetsanalyse met behulp van een juridisch analyseschema en laat twee uitgebreide praktische toepassingen ervan zien. Daarnaast wordt ingegaan op het proces en de samenwerking tussen de verschillende disciplines. Het doel is om de aanpak breed bekend te maken voor iedereen die in werk of studie te maken heeft met toepassing of uitvoering van wetgeving. We hebben daarbij de nadruk gelegd op digitale uitvoering van wetgeving bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid. Gelet op de brede inzet van ICT bij deze organisaties heeft bekendheid met de aanpak en de toepassing ervan daar bij uitstek meerwaarde. Opleiding in en toepassing van de aanpak voor Wetsanalyse in juridisch en informatiekundig onderwijs op hogescholen, universiteiten en postacademische opleidingen kunnen helpen om de brug tussen de taal van juristen en de techniek van de ICT te slaan.

De aanpak van Wetsanalyse is niet 'klaar'. Dit boek beschrijft de aanpak en toepassing in de fase waarin we ons begin 2021 bevinden. Wetsanalyse zal zich blijven vernieuwen onder invloed van ontwikkelingen in wetgeving, rechtstoepassing, technologie en door het gebruik van Wetsanalyse in de praktijk. We nodigen de lezers nadrukkelijk uit om met Wetsanalyse aan de slag te gaan en ervaringen en ideeën met ons te delen.⁶ Op die manier werken we samen aan het verfijnen en doorontwikkelen van Wetsanalyse, zoals we ook willen samenwerken in de concrete toepassing ervan: steeds multidisciplinair en stapsgewijs.

6] Hiervoor hebben we het mailadres wetsanalyse@pna-group.com opengesteld.

1.4 Leeswijzer

Het boek bestaat uit twee delen. Het eerste deel omvat hoofdstuk 2 tot en met 5 en geeft een beschrijving van de aanpak van Wetsanalyse. In hoofdstuk 2 gaan we in op karakteristieken van wetgeving die maken dat (het inrichten van) de uitvoering vaak bewerkelijk is. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de verschillende stappen in de aanpak van Wetsanalyse beschreven. Hoofdstuk 4 is gewijd aan het juridische analyseschema dat gebruikt wordt bij Wetsanalyse en waarin verschillende juridische elementen die in wetgeving voorkomen in samenhang gerangschikt zijn. Deze elementen vormen de klassen die bij Wetsanalyse aan formuleringen in de wetgeving worden toegekend en die ondersteuning bieden bij het expliciet maken van de betekenis van die formuleringen. Hoofdstuk 5 gaat in op de multidisciplinaire samenwerking die nodig is voor een optimaal resultaat van Wetsanalyse. In dat hoofdstuk worden ook enkele aanbevelingen gedaan voor succesvolle toepassing en implementatie van Wetsanalyse.

Het tweede deel bestaat uit hoofdstuk 6 en 7, waarin we twee grote casus uitwerken om de praktische toepassing van Wetsanalyse te laten zien. We hebben daarvoor artikel 43 Zorgverzekeringswet (Zvw) en het wetsvoorstel Modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (afdeling 2.3 Awb) gekozen.

Artikel 43 Zvw gaat over het berekenen van de inkomensafhankelijke bijdrage die een verzekeringsplichtige verschuldigd is. Deze bijdrage wordt berekend en geïnd door de Belastingdienst. Het wetsvoorstel Modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer heeft tot doel om de regels in de Awb over digitale communicatie tussen burgers en overheid aan te passen aan de eisen van de tijd. Dit mede ingegeven door de ontwikkelingen in de digitale samenleving en overheid. Met deze verschillende casus laten we zien dat Wetsanalyse op zowel algemene als domeinspecifieke wetgeving toepasbaar is, en zowel op bestaande wetgeving als op wetgeving in wording.

We hebben de Wetsanalyse in deze twee casus zo zorgvuldig mogelijk uitgevoerd en uitgebreid afgestemd met inhoudelijk betrokkenen. Niettemin kan het zijn dat we details over het hoofd hebben gezien. Bovendien kunnen er natuurlijk altijd verschillen van inzicht zijn over bepaalde interpretaties. We houden ons ook op dit punt aanbevolen voor reacties, zodat we die in een eventuele volgende versie van het boek kunnen meenemen.

Voor alle teksten van de wetgeving die in dit boek worden geciteerd (hetzij als voorbeelden, hetzij bij de analyses), hebben we de voor het jaar 2020 geldende

WETSANALYSE

22

versies gebruikt. Voor de analyse van het wetsvoorstel Modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer zijn we uitgegaan van de stand van zaken van dat voorstel per 1 december 2020.

Om verschillende typen teksten te onderscheiden bij de analyse gebruiken we in dit boek de volgende kleuren en lettertypen:

- **blauw** voor geciteerde teksten uit wetgeving;
- **groen** voor de begripsomschrijvingen;
- **groen** voor begrippen die we maken voor formuleringen in de wetgeving;
- **groen** voor begrippen die we maken voor formuleringen in de wetgeving die een operator zijn;⁷
- **oranje** voor omschrijvingen die we maken voor voorwaarden in de wetgeving; als een voorwaarde deel uitmaakt van een afleidingsregel heeft alleen het eerste woord dat de voorwaarde inleidt de kleur oranje (het woord 'indien');⁸
- grijs voor teksten uit wetgeving die we herformuleren.

7] Operatoren, zoals min en plus, lichten we met name toe in hoofdstuk 4.

8] Voorwaarden en afleidingsregels lichten we toe in hoofdstuk 3 en 4.

DEEL I

BESCHRIJVING
AANPAK
WETSANALYSE



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>).

2 / WAT MAAKT UITVOERING VAN WETGEVING BEWERKELIJK?

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 uiteengerafeld 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>.

WETSANALYSE

28

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

2 / WAT MAAKT UITVOERING VAN WETGEVING BEWERKELIJK?

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.

2 / WAT MAAKT UITVOERING VAN WETGEVING BEWERKELIJK?

31

situatie van degene op wie (of hetgeen waarop) het feit betrekking heeft. Voor het nemen van een beslissing over de toekenning van een uitkering of toeslag aan of het heffen van belasting van een bepaalde persoon zijn bijvoorbeeld gegevens nodig over zijn inkomen en zijn vermogen. Voor het verlenen van een bouwvergunning zijn gegevens nodig over de constructie van een gebouw, gebruikte materialen en dergelijke.

Voor een deel stelt de wetgever expliciet vast welke gegevens nodig zijn. Vaak is echter uit de formuleringen in wetgeving niet een-op-een af te leiden welke gegevens nodig zijn voor het vaststellen van de rechtsfeiten en het bepalen van de rechtsgevolgen. Ook hier speelt het geautomatiseerd uitvoeren van wetgeving een rol: de computer moet heel precies weten welke gegevens moeten worden gebruikt om tot de juiste conclusie te kunnen komen over de rechtsfeiten en rechtsgevolgen. Dat maakt dat extra stappen nodig zijn voor het identificeren, bewerken en beoordelen van de benodigde gegevens (vergelijk het genoemde voorbeeld van de leeftijdsgrens). Als eenmaal duidelijk is welke gegevens precies nodig zijn, dan moet ook nog bepaald worden uit welke bron die gegevens verkregen worden. Uitvoeringsorganisaties zijn bijvoorbeeld wettelijk verplicht om gebruik te maken van gegevens uit de basisregistraties, zoals de Basisregistratie Personen (BRP) voor gegevens over natuurlijke personen, het Handelsregister voor gegevens over rechtspersonen, het Kadaster voor gegevens over onroerende zaken en de Basisregistratie Voertuigen (ook wel bekend als het Kentekenregister) voor gegevens over auto's en motoren en dergelijke.¹⁶ Wat daarbij een rol speelt, is dat de gegevens in bronnen op een bepaalde manier en met een bepaald doel zijn opgeslagen. Wanneer die gegevens gebruikt worden voor het vaststellen van andere rechtsfeiten en rechtsgevolgen, moet vastgesteld worden dat de beschikbare gegevens daarvoor inderdaad gebruikt mogen worden,¹⁷ dat het de juiste gegevens zijn voor dat doel (dus dat ze ook gebruikt kunnen worden) en hoe ze eventueel bewerkt moeten worden voor hergebruik.

Tot slot kan bewerkelijkheid een gevolg zijn van keuzes bij de inrichting van de uitvoering. Uitvoeringsorganisaties streven ernaar hun dienstverlening zo in te richten dat burgers en bedrijven goed worden ondersteund bij het voldoen aan

¹⁶ Deze verplichting is vastgelegd in de afzonderlijke basisregistratiewetten. Zie bijvoorbeeld artikel 1.7 Wet basisregistratie personen, artikel 30 Handelsregisterwet 2007 en artikel 43b Wegenverkeerswet.

¹⁷ Op grond van artikel 5, eerste lid, Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) geldt onder meer het principe van doelbinding: persoonsgegevens mogen alleen worden verwerkt voor een welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd doel. Verwerking voor een ander doel mag in beginsel alleen indien dat doel verenigbaar is met het doel waarvoor de persoonsgegevens aanvankelijk verzameld zijn (artikel 6, vierde lid, AVG).

hun wettelijke verplichtingen of het geldend maken van hun aanspraken. Dat kan betekenen dat er bij het inrichten van (al dan niet digitale) aanvraagformulieren voor wordt gekozen om gegevens op een andere manier uit te vragen dan ze in de wetgeving zijn opgenomen. Deze keuzes worden idealiter vastgelegd in het uitvoeringsbeleid en moeten dan goed beheerd worden om te zorgen dat de een-op-eenrelatie tussen wetgeving en gegevensvraag behouden blijft.

Hierna geven we enkele concrete voorbeelden van de bewerkelijkheid bij het gebruik van gegevens die uit het voorgaande voortvloeit.

Voorbeeld 1

Artikel 5.3, tweede lid, Wet IB 2001 omschrijft de bezittingen die tot het vermogen van de belastingplichtige behoren. De waarde van deze bezittingen is van belang voor het belastbaar inkomen uit sparen en beleggen.

Artikel 5.3 Wet inkomstenbelasting 2001; Rendementsgrondslag

2. Bezittingen zijn:

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

Deze bezittingen zijn heel algemeen omschreven en kunnen niet direct worden gekoppeld aan gegevens over de belastingplichtige. Interpretatie en afstemming zijn nodig. Zo moet bijvoorbeeld worden bepaald welke concrete gegevens nodig zijn om te bepalen welke rechten direct of indirect op onroerende zaken betrekking hebben en uit welke bron die betrokken kunnen worden (de belastingplichtige zelf of een basisregistratie).

Ook moet vastgesteld kunnen worden welke de rechten zijn die (behalve geld) geen betrekking hebben op zaken. Een nadere invulling is bijvoorbeeld gemaakt voor digitale munten – ook wel cryptovaluta genoemd – zoals bitcoins. In een brief aan de Eerste Kamer heeft de Staatssecretaris van Financiën in een voetnoot aangegeven dat cryptovaluta en hieraan gerelateerde producten behoren tot de grondslag van box 3, als rechten die niet op zaken betrekking hebben (waaronder geld) en als

2 / WAT MAAKT UITVOERING VAN WETGEVING BEWERKELIJK?

33

overige vermogensrechten met waarde in het economische verkeer (artikel 5.3, tweede lid, onderdelen e en f, Wet IB 2001).¹⁸ Dit standpunt is ook opgenomen in informatie op de website van de Belastingdienst.¹⁹

Het is wenselijk dat interpretaties en concretisering van algemene formuleringen zo veel mogelijk in de wetgeving zelf (bijvoorbeeld in gedelegeerde regelingen onder de formele wet) worden vastgelegd, of in formeel vastgestelde en kenbare bronnen zoals beleidsregels in de zin van de Awb. Alleen dan hebben ze de status en bekendheid die voor het (juist) meenemen in de uitvoeringspraktijk nodig zijn.²⁰ Op het belang van het centraal vastleggen, delen en beheren van interpretaties en concretisering wordt ingegaan in hoofdstuk 5.

Voorbeeld 2

Een voorbeeld dat voortborduurt op het eerste voorbeeld en dat de bewerkelijkheid laat zien van keuzes bij de uitvraag van gegevens, is de onderstaande weergave van artikel 5.3 Wet IB 2001 en een deel van het aangiftebiljet voor de inkomstenbelasting en premie volksverzekeringen over het jaar 2019 (figuur 2.1).

Artikel 5.3. Rendementsgrondslag		Waarde op 1 januari 2019	
1	De rendementsgrondslag is de waarde van de bezittingen verminderd met de waarde van de schulden.		
2	Bezittingen zijn:		
a.	onroerende zaken;	23a	Bank- en spaartegoeden en premiedepots in Nederland
b.	rechten die direct of indirect op onroerende zaken betrekking hebben;	23b	Bank- en spaartegoeden en premiedepots <i>Let op! U moet ook vraag 26 invullen.</i>
c.	roerende zaken die door de belastingplichtige en personen die behoren tot zijn huishouden niet voor persoonlijke doeleinden worden gebruikt of verbruikt alsmede roerende zaken die voor persoonlijke doeleinden worden gebruikt of verbruikt doch hoofdzakelijk als belegging dienen;	23c	Aandelen, obligaties en dergelijke
d.	rechten op roerende zaken;	23d	Overige vorderingen en contant geld
e.	rechten die niet op zaken betrekking hebben, waaronder geld en	23e	Onroerende zaken in Nederland, bijvoorbeeld een tweede woning of een vakantiewoning. Het kan ook gaan om rechten op deze onroerende zaken <i>Lees de toelichting bij vraag 23e.</i>
f.	overige vermogensrechten, met waarde in het economische verkeer.	23f	Onroerende zaken in het buitenland, bijvoorbeeld een tweede woning of een vakantiewoning. Het kan ook gaan om rechten op deze onroerende zaken <i>Lees de toelichting bij vraag 23f.</i>
Bezittingen die voortvloeien uit de Algemene wet inzake rijksbelastingen, uit een belastingwet, uit de Algemene wet inzake rijksbelastingen van toepassing is, uit de Investeringswet 1990 of uit daarmee overeenkomstige buitenlandse wetgeving, worden niet in aanmerking genomen. In afwijking van de tweede volzin worden bezittingen die voortvloeien uit de erfbelasting wel in aanmerking genomen alsmede de daarmee verband houdende bezittingen voortvloeiende uit de belastingen, bedoeld in hoofdstuk 1A van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, of de invorderingswet, bedoeld in hoofdstuk V van de Investeringswet 1990. De derde volzin is van overeenkomstige toepassing op bezittingen die voortvloeien uit een met de erfbelasting overeenkomende buitenlandse erfbelasting, alsmede op de daarmee verband houdende bezittingen voortvloeiende uit een renteregeling die is opgenomen in een wetgeving die overeenkomt met de Algemene wet inzake rijksbelastingen of de Investeringswet 1990.		23g	Niet-vrijgesteld deel kapitaalverzekeringen. <i>Lees de toelichting bij vraag 23g.</i>
		23h	Rechten op periodieke uitkeringen. <i>Lees de toelichting bij vraag 23h.</i>
		23i	Overige bezittingen
		23j	Sancie nettolifrente of nettospensioen bij een niet-toegestane handeling <i>Lees de toelichting bij vraag 23j.</i>
		23k	Tel op: 23a t/m 23j.

Figuur 2.1 Artikel 5.3 Wet IB 2001 en een deel van het aangiftebiljet

18] Kamerstukken I 2017/18, 34775, AA, p. 7.

19] Zie www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive/vermogen_en_aanmerkelijk_belang/vermogen/wat_zijn_uw_bezittingen_en_schulden/uw_bezittingen/overige_bezittingen/overige_bezittingen.

20] Opneming van het standpunt ten aanzien van cryptovaluta in een voetnoot bij een Kamerbrief en op de website is in dit licht geen ideale oplossing.

Artikel 5.3 geeft een opsomming van de bezittingen voor het bepalen van het inkomen uit sparen en beleggen (box 3). De wettelijke begrippen en de daadwerkelijke uitvraag van de gegevens verschillen hier.

Als de wetgeving wijzigt, moet steeds bepaald worden op welke elementen in de gegevensuitvraag op het formulier deze wijziging invloed heeft. Als de wetgeving nieuwe gegevens voorschrijft, dan moet worden bepaald op welke wijze deze op het formulier moeten worden uitgevraagd. Dat leidt ertoe dat ook het uitvoeringsbeleid op dit punt moet worden aangepast of aangevuld, zodat de relatie tussen de juridische bronnen en de daadwerkelijk uitgevraagde gegevens steeds bewaard blijft.

Voorbeeld 3

Een derde voorbeeld betreft de belastbare inkomsten uit eigen woning. Op grond van artikel 3.1, tweede lid, onderdeel e, Wet IB 2001 behoren deze voor de heffing van inkomstenbelasting tot box 1 (inkomen uit werk en woning).²¹ Als fiscaal gezien sprake is van een eigen woning, dan is de betaalde hypotheekrente onder voorwaarden aftrekbaar. De hypotheekrente moet dan in ieder geval betrekking hebben op een zogenoemde eigenwoningschuld, dat is de schuld die is aangegaan ter financiering van de verwerving of verbouwing van de eigen woning.²² Een voorwaarde voor aftrekbaarheid van de eigenwoningschuld is de zogenoemde aflossingseis. Deze eis houdt in dat voor leningen die vanaf 2013 zijn afgesloten de aflossing in maximaal 360 maanden (30 jaar) moet plaatsvinden. Dit volgt uit artikel 3.119a, eerste lid, onderdeel b en c, Wet IB 2001 in samenhang met het overgangsrecht uit artikel 10bis.1, eerste lid, Wet IB 2001:

Artikel 3.119a Wet inkomstenbelasting 2001; Eigenwoningschuld

1. Voor de toepassing van deze afdeling en de daarop berustende bepalingen wordt onder eigenwoningschuld verstaan het gezamenlijke bedrag van de schulden van de belastingplichtige:
 - a. die zijn aangegaan in verband met een eigen woning;
 - b. ter zake waarvan een contractuele verplichting geldt tot het gedurende de looptijd ten minste annuïtair en in ten hoogste 360 maanden volledig aflossen overeenkomstig artikel 3.119c;
 - c. ter zake waarvan aan de verplichting tot aflossing wordt voldaan (aflossingseis), en
 - d. ter zake waarvan, ingeval artikel 3.119g van toepassing is, aan de verplichting tot informatieverstrekking, bedoeld in dat artikel, wordt voldaan.

²¹ Zie https://wetten.overheid.nl/BWBR0011353/2020-04-08#Hoofdstuk3_Afdeling3.1_Artikel3.1.

²² Zie artikel 3.119a, tweede lid, Wet IB 2001 voor de precieze omschrijving.

2 / WAT MAAKT UITVOERING VAN WETGEVING BEWERKELIJK?

35

Artikel 10bis.1 Wet inkomstenbelasting 2001; Bestaande eigenwoningschuld

1. Onder bestaande eigenwoningschuld van de belastingplichtige wordt verstaan: de eigenwoningschuld, bedoeld in artikel 3.119a, eerste lid, zoals dat luidde op 31 december 2012, van de belastingplichtige op 31 december 2012.

Daarnaast bepaalt artikel 3.119a, zesde lid, onderdeel e, Wet IB 2001 dat schulden waarvan de maximale looptijd van 360 maanden is verstreken niet meer tot de eigenwoningschuld behoren. Ook dit geldt alleen voor leningen die zijn afgesloten vanaf 2013 op grond van het overgangsrecht uit artikel 10bis.1 Wet IB 2001.

Artikel 3.119a Wet inkomstenbelasting 2001; Eigenwoningschuld

6. Tot de eigenwoningschuld behoren niet:
 - a. schulden die zijn aangegaan of ontstaan ter betaling van renten als bedoeld in artikel 3.120, eerste lid, onderdeel a;
 - b. schulden die zijn aangegaan ter verwerving van de eigen woning of een gedeelte daarvan, indien de eigen woning of een gedeelte daarvan direct of indirect is verkregen van de partner van de belastingplichtige, voor zover het totaal van de schulden die de belastingplichtige en zijn partner zijn aangegaan ter verwerving van de woning, na deze verkrijging meer bedraagt dan vóór de vervreemding van de woning of een gedeelte daarvan door zijn partner;
 - c. schulden aan de partner;
 - d. schulden die corresponderen met geldvorderingen als bedoeld in artikel 5.4, eerste lid;
 - e. schulden waarvan de maximale looptijd van 360 maanden is verstreken.

Het uitvoeren en controleren van deze termijnen van 360 maanden voor de looptijd van de lening en voor de aflossingseis vereisen het vastleggen en langdurig bewaren van informatie over het 'eigenwoningverleden' van de belastingplichtige. Deze termijnen hoeven niet gelijk op te lopen, wat het inrichten van de administratie waarin dit moet gebeuren nog bewerkelijker maakt.²³ Ook levensgebeurtenissen zoals samenwonen of scheiden versterken de bewerkelijkheid, omdat de termijn van 360 maanden (en de eventuele gevolgen van het overgangsrecht) dan (deels) per individu bijgehouden moet worden.

23] Zie hierover www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/12/13/eindrapport-panteia-evaluatie-complexiteit-van-de-fiscale-eigenwoningregeling.

2.2.4 Bewerkelijkheid door behoefte aan maatwerk

Zoals gezegd probeert de wetgever regels zo veel mogelijk generiek toepasbaar te maken. Waar nodig wordt in de wettelijke regels ruimte geboden om met specifieke situaties of omstandigheden rekening te houden. Dat gebeurt door open normen of doelvoorschriften of door discretionaire bevoegdheden die een bestuursorgaan ruimte geven bij het nemen van beslissingen.

Die ruimte maakt de regels zoals ze op papier staan misschien simpeler, maar niet per se minder bewerkelijk voor de uitvoering. Ook hier speelt automatisering weer mee: een computer kan niet zelf afwegingen maken, maar alleen redeneren met waar/niet waar of ja/nee.²⁴ De ruimte in de wettelijke regels moet dus heel precies worden ingevuld om tot een juiste geautomatiseerde uitvoering te komen. Dat invullen gebeurt – vaak onder invloed van jurisprudentie, dus uitleg die de rechter geeft aan de wetgeving – in beleidsregels, maar ook in interne werkinstructies en handboeken, of zelfs in de ontwerpdocumentatie van de voor de uitvoering gebruikte ICT-systemen. Dit *uitvoeringsbeleid* is daardoor omvangrijk, verspreid over verschillende bronnen en niet altijd toegankelijk en kenbaar.

Voorbeeld

Een voorbeeld van een discretionaire bevoegdheid die tot omvangrijk uitvoeringsbeleid leidt, is te vinden in artikel 6, eerste lid, Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR).

Artikel 6 Algemene wet inzake rijksbelastingen

1. Met betrekking tot belastingen welke ingevolge de belastingwet bij wege van aanslag worden geheven, dan wel op aangifte worden voldaan of afgedragen, kan de inspecteur degene die naar zijn mening vermoedelijk belastingplichtig of inhoudingsplichtig is uitnodigen tot het doen van aangifte.

Dit artikel biedt de belastinginspecteur een ruim kader om te bepalen aan wie hij de plicht²⁵ oplegt om belastingaangifte te doen. Deze discretionaire bevoegdheid van de inspecteur is voor de aangifte inkomstenbelasting, premie volksverzekeringen

^{24]} We realiseren ons dat dit een versimpelde weergave van de werkelijkheid is. Er zijn natuurlijk ICT-systemen die op basis van neurale netwerken en andere toepassingen voor *artificial intelligence* (AI) geavanceerdere beslissingen aankunnen. Dit is echter niet het type systemen dat voor het nemen van initiële beslissingen in massale processen bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid wordt ingezet.

^{25]} Het woord 'uitnodigen' klinkt weliswaar vriendelijk en vrijblijvend, maar op grond van artikel 8 AWR is degene die uitgenodigd wordt, verplicht om aangifte te doen.

2 / WAT MAAKT UITVOERING VAN WETGEVING BEWERKELIJK?

37

en inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet op hoofdlijnen uitgewerkt in paragraaf 13 van het Besluit Fiscaal Bestuursrecht, een gepubliceerde beleidsregel in de zin van de Awb.²⁶ Ook deze paragraaf laat echter nog flink wat ruimte. Om te zorgen dat alle personen die vermoedelijk belastingplichtig zijn ook daadwerkelijk worden uitgenodigd, moeten alle mogelijke indicatoren die tot belastingplicht voor de inkomstenbelasting leiden, in kaart worden gebracht en vastgelegd. Voorbeelden van zulke indicatoren zijn ontvangen loon uit het buitenland, ontvangen periodieke uitkeringen zoals partneralimentatie en inkomsten en aftrekposten voor een eigen woning.

Omdat de belastingwetgeving zeer frequent wijzigt, moeten deze indicatoren even frequent worden herzien en aangepast. Achter het redelijk eenvoudige artikel 6 AWR gaat dus een omvangrijk uitvoeringsproces schuil, waarin veel aanvullende (beleids) regels nodig zijn.

2.2.5 Bewerkelijkheid door de Aanwijzingen voor de regelgeving

Hoewel het doel van de Ar is om wetgeving te stroomlijnen en harmoniseren, zijn er toch bepalingen daarin die wettelijke regels bewerkelijk maken.²⁷

Voorbeeld 1

Aanwijzing 1.3 Aanwijzing voor de regelgeving; Definities

1. Onder regelingen wordt in deze aanwijzingen verstaan:
 - a. algemeen verbindende voorschriften;
 - b. interne regels;
 - c. beleidsregels.

Deze specifieke aanwijzing bepaalt de scope van de Ar als geheel: ze zijn van toepassing op algemeen verbindende voorschriften, interne regels en beleidsregels. Algemeen verbindende voorschriften zijn opgenomen in wetten, algemene maatregelen van bestuur of ministeriële regelingen. Deze worden altijd ingedeeld in artikelen, met genummerde leden en eventueel geletterde onderdelen (zie Ar 3.54).²⁸ Beleidsregels zijn bij besluit vastgestelde algemene regels die gaan over de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij

²⁶] Zie https://wetten.overheid.nl/BWBR0039576/2017-05-24#Circulaire.divisie13_Tekst.

²⁷] Een uitgebreide analyse van de aanwijzingen vanuit uitvoeringsperspectief is opgenomen in Lokin 2018, bijlage F.

²⁸] Zie <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0005730&hoofdstuk=3¶graaf=3.5&aanwijzing=3.54&z=2018-01-01&g=2018-01-01>.

het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan (zie artikel 1:3, vierde lid, Awb).²⁹ Interne regels zijn regels die de ‘huishouding’ van een overheidsorganisatie betreffen. De Ar is een voorbeeld van een interne regeling.

De toelichting op Ar 1.3 laat voor de vormgeving van beleidsregels en interne regels veel ruimte: deze hoeven niet altijd ‘het karakter van regelgeving’ te hebben, en dus niet per se te worden ingedeeld in artikelen. In de praktijk zijn dergelijke regelingen inderdaad zo ingericht dat in wetten.nl³⁰ identificeerbare onderdelen ontbreken.³¹ Daardoor is ook het aanbrengen van hyperlinks tussen onderdelen van deze regelingen of naar andere regelingen die daarmee een relatie hebben, moeilijk of onmogelijk. Het vereist daardoor bewerkelijke zoekacties om die relaties in kaart te brengen.

Voorbeeld 2

Aanwijzing 6.7 Aanwijzing voor de regelgeving; Wijziging op opschrift en aanhef
Het opschrift en de aanhef van een regeling worden niet gewijzigd.

Deze aanwijzing bepaalt dat opschrift en aanhef van een regeling niet gewijzigd worden. De aanhef van een amvb of ministeriële regeling bevat een opsomming van de artikelen waarop die amvb of ministeriële regeling is gebaseerd. Gelet op de vormgeving van wetgeving, waarbij de eerste versie en iedere wijziging daarvan in een afzonderlijke regeling worden vastgelegd, is dat ook logisch. Iedere regeling, of dat nu een nieuwe of een wijzigingsregeling is, heeft haar eigen aanhef en opschrift. Die vormgeving leidt er wel toe dat het moeilijk is om bijvoorbeeld voor een amvb die meermalen is gewijzigd en in geconsolideerde vorm (dus als doorlopende tekst waarin alle wijzigingen zijn verwerkt) in wetten.nl staat, te achterhalen op welke delegatiegrondslagen in de bovenliggende wet de verschillende artikelen gebaseerd zijn. Ook hier geldt dat inzicht voor het precies duiden van de wetgeving van groot belang is en dat het bewerkelijk is dat inzicht te verkrijgen. Hoe de Ar hiervoor een oplossing kan bieden, belichten we in hoofdstuk 5.

29] Zie <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0005537&hoofdstuk=1&titeldeel=1.1&artikel=1:3&z=2020-07-01&g=2020-07-01>.

30] Wetten.nl is de verkorte URL van <https://wetten.overheid.nl/zoeken>. Op deze website is het complete Nederlandse basiswettenbestand opgenomen. We gebruiken in dit boek steeds de verkorte URL.

31] Zie bijvoorbeeld het Besluit Fiscaal Bestuursrecht (<https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0039576&z=2017-05-24&g=2017-05-24>) en de Vreemdelingencirculaire (<https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0012287&z=2020-10-01&g=2020-10-01>).

2.3 Samenvatting

In dit hoofdstuk is ingegaan op een aantal oorzaken van bewerkelijkheid van wetgeving voor de uitvoeringspraktijk, namelijk geautomatiseerde uitvoering, het gebruik van gegevens, behoefte aan maatwerk en ontwerpeisen in de Ar. Hiermee is niet beoogd een uitputtend overzicht te geven, maar de bewerkelijkheid te illustreren.

Bewerkelijkheid hangt samen met zowel de inrichting van de wetgeving zelf als de toepassing van ICT-systemen voor het geautomatiseerd nemen van besluiten. Bewerkelijkheid van wetgeving voor de uitvoering is waarschijnlijk nooit helemaal te voorkomen of weg te nemen. Behalve van de hiervoor geschetste aspecten is ze ook het gevolg van de verschillende belangen – politieke, economische, juridische – die om voorrang strijden in het proces van totstandkoming van wetgeving. We kunnen de bewerkelijkheid echter wel expliciet maken door toepassing van Wetsanalyse en op grond daarvan mogelijkheden creëren om deze te verminderen of beheersbaar te maken.



DE AANPAK VAN WETSANALYSE

3.1 Inleiding

Een goede vertaling van wetgeving naar de uitvoeringspraktijk, met name als daarbij gebruik wordt gemaakt van ICT-systemen, vereist een aanpak waarbij alle stappen voor het interpreteren, preciseren en nader invullen van wetgeving expliciet en op een gestructureerde wijze worden vastgelegd. Dat zorgt ervoor dat de keuzes die worden gemaakt bij het vertalen van wetgeving naar uitvoering helder zijn en dat besluiten die op grond van die keuzes worden gemaakt, uitgelegd en verantwoord kunnen worden. Een ander voordeel is dat bij wijziging van de wetgeving gemakkelijker kan worden bepaald welke aanpassingen moeten worden doorgevoerd in de ICT-systemen. Dat maakt uitvoeringsorganisaties wendbaarder bij de implementatie van wetgeving. Wetsanalyse is een aanpak die dit ondersteunt. In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de karakteristieken van Wetsanalyse. Daarna beschrijven we de activiteiten waaruit de aanpak bestaat.

3.2 Karakteristieken van Wetsanalyse

3.2.1 Algemeen

Het doel van Wetsanalyse is het expliciteren, concretiseren en vastleggen van de betekenis van wet- en regelgeving en het daarop gebaseerde uitvoeringsbeleid op een manier die begrijpelijk, traceerbaar en (daardoor) controleerbaar is. Als de betekenis van de wettelijke regels duidelijk is, kan worden bepaald waar met het oog op de uitvoering nog aanvullende gegevens nodig zijn of uitvoeringsbeleid moet worden vastgesteld om de juiste beslissingen te nemen. Als die betekenis bovendien duidelijk en traceerbaar wordt vastgelegd, is het eenvoudiger om bij wijziging van

de wetgeving vast te stellen waar in de uitvoeringspraktijk aanpassingen moeten plaatsvinden.

Wetsanalyse is meer dan alleen een ‘techniek’ om de betekenis van wetgeving expliciet te maken. Het gaat om een integrale benadering waarin verschillende vaardigheden, multidisciplinaire samenwerking en de juiste ondersteuning samenkomen. In deze paragraaf lichten we dat toe.

3.2.2 Meer dan wetgeving

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

Parlementaire geschiedenis en jurisprudentie zijn belangrijke bronnen voor de *interpretatie* van wetgeving. Hierin zijn uitleg of verduidelijkingen van de wetgeving te vinden die bijdragen aan een goede analyse van de wettelijke regels zelf. Ook deze bronnen worden betrokken bij de analyse.³²

Afhankelijk van de aanleiding om Wetsanalyse toe te passen wordt soms ook technische documentatie bij ICT-systemen geanalyseerd. Het komt namelijk voor dat daarin beleidskeuzes ‘verstopt’ zitten. Deze worden eruit gefilterd, bijeengebracht en alsnog in uitvoeringsbeleid vastgelegd. Dat kunnen beleidsregels in de zin van de Awb zijn, maar ook interne beleidsdocumenten.

In het proces van Wetsanalyse wordt ervoor gezorgd dat alle kennis over wet- en regelgeving en uitvoeringsbeleid uit de verschillende bronnen expliciet wordt vastgelegd, zodat de vindbaarheid van keuzes bij de inrichting van de uitvoering wordt verzekerd.

3.2.3 Multidisciplinaire samenwerking

Een essentieel aspect van Wetsanalyse is multidisciplinair samenwerken, waarbij kennis en vaardigheden uit verschillende disciplines gecombineerd worden ingezet.

³² Jurisprudentie is ook een zelfstandige rechtsbron waaruit nieuwe rechtsnormen kunnen voortvloeien. We nemen deze echter niet als zelfstandige bron mee in de Wetsanalyse. We gaan ervan uit dat rechterlijke uitspraken die relevant zijn voor de uitvoering van wetgeving leiden tot aanpassing van wetgeving of van uitvoeringsbeleid. Die juridische bronnen zijn het object van de Wetsanalyse.

Wetsanalyse levert de beste resultaten op als ze wordt uitgevoerd in een team van juristen,³³ uitvoeringsdeskundigen,³⁴ kennismodelleurs³⁵ en softwareontwikkelaars. De verschillende kennisgebieden en perspectieven van de leden van het team (zoals juridisch, uitvoeringstechnisch en informatiekundig) maken het mogelijk de betekenis van de wetgeving zo scherp mogelijk te interpreteren, concretiseren en vast te leggen. De werelden van taal, toepassing en techniek worden zo met elkaar verbonden.

Idealiter start Wetsanalyse al in het wetgevingsproces, dus vanaf het moment dat de wetgeving wordt opgesteld. Daarmee worden de wetgevingsjuristen onderdeel van de interpretaties en concretisering die nodig zijn om hun product goed uit te voeren, en kunnen ze de inzichten die daaruit voortkomen al direct verwerken in de conceptwetgeving. Op die manier wordt Wetsanalyse onderdeel van een LegOps-aanpak, waarin wetgeving en uitvoering gezamenlijk tot een werkbare oplossing voor een bepaald beleidsprobleem komen.³⁶ In hoofdstuk 5 gaan we hier verder op in.

3.2.4 Ondersteund door passend gereedschap

Een methode wordt pas een aanpak als er geschikt gereedschap is om deze toe te kunnen passen. Essentiële onderdelen van Wetsanalyse zijn het markeren van wetgevingsteksten en het nauwkeurig en traceerbaar naar de bron vastleggen van begrippen voor die gemarkeerde teksten. De vastlegging zorgt ervoor dat de analyse-resultaten herleidbaar en herbruikbaar zijn. Daarvoor is een regulier tekstverwerkingsprogramma niet geschikt. Daarom is digitale ondersteuning ontwikkeld voor Wetsanalyse in de vorm van de applicatie iKnow Cognitatie, een onderdeel van het softwareplatform iKnow Suite.³⁷ In deze applicatie kunnen teksten van wetgeving en documenten waarin uitvoeringsbeleid is vastgelegd, worden geïmporteerd en worden voorzien van markeringen in de tekst. Deze tekstmarkeringen kunnen vervolgens worden toegewezen aan een bepaalde klasse uit het juridische analyseschema en worden gekoppeld aan een begrip dat de betekenis van de geclassificeerde formulering zo precies mogelijk weergeeft (zie hierover meer in paragraaf 3.3). De applicatie biedt gebruikers dus ondersteuning bij de analyse van (stukken) wet-

33] Wetgevingsjuristen en uitvoeringsjuristen met expertise op het desbetreffende werkgebied.

34] Uitvoeringsdeskundigen zijn diegenen die de primaire processen uitvoeren en hierdoor veel kennis hebben van de daadwerkelijke uitvoering.

35] Kennismodelleurs structureren de expliciet gemaakte kennis, bijvoorbeeld door het zichtbaar maken van de relaties tussen de begrippen, en leggen dit vast in een kennismodel (zij worden vaak ook geduid als informatieanalist, regelanalist, etc.).

36] Zie ook Lokin 2018, hoofdstuk 5.

37] Zie www.pna-group.com.

geving en beleidsdocumenten en bij het vastleggen van de resultaten daarvan. De Belastingdienst gebruikt iKnow Cognitatie onder andere bij de ontwikkeling van ICT-systemen die grote aantallen beslissingen nemen ter uitvoering van de wettelijke heffingstaken, de zogenoemde 'massale processen'. Ook andere overheidsorganisaties passen iKnow Cognitatie inmiddels toe, bijvoorbeeld in het kader van uitvoering van de omgevingswetgeving en wetgeving over het persoonsgebonden budget.

3.3 De stappen van Wetsanalyse

De aanpak van Wetsanalyse bestaat uit zes stappen:

1. **Bepalen van het werkgebied**

Hiermee bepalen we de scope van de wetgeving en het uitvoeringsbeleid waarop we Wetsanalyse gaan toepassen.

2. **Zichtbaar maken van de structuur in wetgeving**

Dit doen we door de juridische 'grammatica' te identificeren met behulp van een juridisch analyseschema.

3. **Vastleggen van de betekenis van wetgeving**

We maken de begrippen voor iedere formulering in de wetgeving en het uitvoeringsbeleid met de daarbij behorende begripsomschrijvingen en eigenschappen. Bij die begrippen maken we concrete voorbeelden die de betekenis ervan verduidelijken of aanscherpen.

4. **Valideren van de analyseresultaten**

Met behulp van concrete voorbeelden en juridische scenario's toetsen we de analyseresultaten die we in de vorige stappen hebben vastgelegd.

5. **Signaleren van ontbrekend uitvoeringsbeleid**

Waar we interpretaties en uitvoeringsaspecten tegenkomen die nog niet in uitvoeringsbeleid zijn vastgelegd, signaleren we dit, zodat dat alsnog kan gebeuren.

6. **Opstellen van het kennismodel**

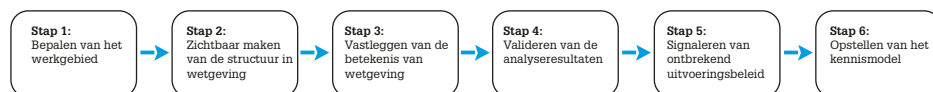
Met behulp van modelleervaardigheden leggen we de betekenis van de wetgeving en het uitvoeringsbeleid overzichtelijk en samenhangend vast in een model, zodat deze kennis beschikbaar is voor implementatie in de uitvoeringspraktijk.

3 / DE AANPAK VAN WETSANALYSE

45

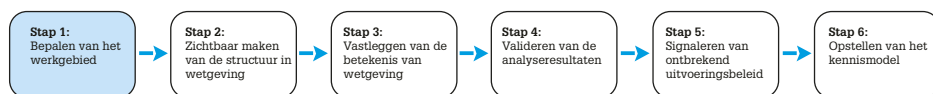
De stappen worden in de praktijk niet strikt volgtijdelijk uitgevoerd; soms vloeien stappen in elkaar over of wordt even een stap terug gezet om de analyse te verbeteren of aan te vullen. De stappen worden bovendien steeds toegepast op kleine delen van de wetgeving, zodat de resultaten ervan kunnen worden betrokken bij de analyse van het volgende deel. Deze manier van werken op basis van iteraties zorgt ervoor dat voortschrijdend inzicht snel en effectief kan worden verwerkt in de analyse.

Hieronder lichten we de stappen toe. We zullen bij de uitleg van deze stappen door middel van figuur 3.1 steeds laten zien in welke stap we zitten.



Figuur 3.1 Overzicht van de stappen in Wetsanalyse

Stap 1 Bepalen van het werkgebied



Voor het juist uitvoeren van een wettelijke taak is het van belang om precies inzicht te hebben in de wettelijke regels die bepalen hoe die taak moet worden uitgevoerd. Zo kan de taak zijn het verlenen van een vergunning. Dan moeten daarvoor een proces en een ICT-voorziening worden ingericht, zodat aanvragen kunnen worden ontvangen, aangeleverde gegevens kunnen worden beoordeeld en het besluit (verlening of weigering) kan worden bekendgemaakt aan de aanvrager. Ook is informatie op een website nodig om eventuele aanvragers te informeren over wat zij moeten doen om aan een vergunning te komen.

Een taak kan ook zijn het toekennen of uitbetalen van een toeslag. In dat geval moeten voor grote groepen burgers berekeningen worden gemaakt. Mede vanwege de omvang van de groepen gebeurt dat met behulp van een ICT-voorziening. Ook hier zijn dus voorzieningen nodig voor het aanvragen, beoordelen, toekennen en uitbetalen van de toeslag en voor het informeren van de doelgroepen. We stellen daarom in stap 1 vast wat de hoofdtak of hoofdvraag is voor het toepassen van de Wetsanalyse.

WETSANALYSE

46

Het vooraf bepalen en afbakenen van het werkgebied van de Wetsanalyse is nodig voor het kunnen inschatten van de benodigde analyse-inspanningen en de kosten, maar ook voor het effectief kunnen inzetten van de ondersteunende tooling. Bij het bepalen van het werkgebied van de Wetsanalyse stellen we daarom zo precies mogelijk vast welke stukken wetgeving en uitvoeringsbeleid van belang zijn voor de uit te voeren taak en de daarvoor benodigde ICT-voorzieningen. Soms kan bij een volgende stap in de Wetsanalyse blijken dat nog andere wetgeving of uitvoeringsbeleid relevant is. In dat geval zetten we een stapje terug en vullen we het werkgebied aan.

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

Als sprake is van nieuwe wetgeving zijn de in de conceptregeling opgenomen taken het uitgangspunt voor de Wetsanalyse. Dat kan een geheel nieuwe regeling zijn, of een wijziging van een bestaande wet of amvb waarin nieuwe taken zijn opgenomen. We illustreren het bepalen van het werkgebied met een voorbeeld op basis van de Wet IB 2001.

Voorbeeld

Er wordt een project gestart voor het realiseren van een online rekenhulp waarmee burgers zelf kunnen berekenen wat hun belastbare inkomsten uit eigen woning zijn. Dat is nuttig voor mensen die van plan zijn een woning te kopen; zo kunnen ze bepalen wat de fiscale gevolgen daarvan zijn voor hun inkomstenbelasting over een bepaald belastingjaar.

De hoofdtaak is 'het berekenen van de belastbare inkomsten uit eigen woning zoals bedoeld in de Wet IB 2001'. Voor het bepalen van het werkgebied gebruiken we de tekst van de Wet IB 2001 in wetten.nl.³⁸ Deze wet heeft een duidelijke, gelaagde opbouw, zodat vrij eenvoudig een eerste inschatting van de relevante hoofdstukken te maken is (zie tabel 3.1). We kijken echter ook naar de afdelingen daarbinnen en naar de individuele wetsartikelen. De kopjes die de wetgever in de

38] Zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0011353/2020-04-08>.

3 / DE AANPAK VAN WETSANALYSE

47

Wet IB 2001 boven de artikelen heeft gezet, zijn daarbij heel behulpzaam, net zoals de verwijzingen naar relevante afdelingen in de artikelen zelf.

Indeling Wet IB 2001		Mogelijk relevant
Hoofdstuk 1	Algemene bepalingen	x
Hoofdstuk 2	Raamwerk	x
Hoofdstuk 3	Heffingsgrondslag bij werk en woning	x
Hoofdstuk 4	Heffingsgrondslag bij aanmerkelijk belang	
Hoofdstuk 5	Heffingsgrondslag bij sparen en beleggen	
Hoofdstuk 6	Persoonsgebonden aftrek	
Hoofdstuk 7	Belastingheffing van buitenlandse belastingplichtigen	x
Hoofdstuk 8	Heffingskortingen	
Hoofdstuk 9	Wijze van heffing	
Hoofdstuk 10	Aanvullende regelingen	
Hoofdstuk 10bis	Overgangsrecht ten gevolge van Wet herziening fiscale behandeling eigen woning	x
Hoofdstuk 10A	Overig overgangsrecht ten gevolge van wijzigingswetten	
Hoofdstuk 10b	Horizonbepaling	
Hoofdstuk 11	Slotbepalingen	

Tabel 3.1 Hoofdstukken in Wet IB 2001

In hoofdstuk 2 en 3 zijn de volgende afdelingen mogelijk relevant (tabel 3.2 en 3.3):

Indeling hoofdstuk 2, Raamwerk		Mogelijk relevant
Afdeling 2.1	Belastingplichtigen	x
Afdeling 2.2	Heffingsgrondslagen	x
Afdeling 2.3	Verschuldigde inkomstenbelasting	x
Afdeling 2.4	Toerekeningsregels	x
Afdeling 2.5	Verzamelinkomen	

Tabel 3.2 Afdelingen in hoofdstuk 2 Wet IB 2001

WETSANALYSE

48

Indeling hoofdstuk 3, Heffingsgrondslag bij werk en woning		Mogelijk relevant
Afdeling 3.1	Belastbaar inkomen uit werk en woning	x
Afdeling 3.2	Belastbare winst uit onderneming	
Afdeling 3.3	Belastbaar loon	
Afdeling 3.4	Belastbaar resultaat uit overige werkzaamheden	
Afdeling 3.5	Belastbare periodieke uitkeringen en verstrekkingen	
Afdeling 3.6	Belastbare inkomsten uit eigen woning	x
Afdeling 3.6a	Aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld	x
Afdeling 3.7	Uitgaven voor inkomensvoorzieningen	
Afdeling 3.8	Negatieve uitgaven voor inkomensvoorzieningen	
Afdeling 3.9	Negatieve persoonsgebonden aftrek	
Afdeling 3.10	Uitgaven voor kinderopvang (vervallen per 01-01-2005)	
Afdeling 3.11	Waardering niet in geld genoten inkomen	x
Afdeling 3.12	Tijdstip genieten en aftrek	x
Afdeling 3.13	Verliesverrekening	
Afdeling 3.14	Middeling	
Afdeling 3.15	Zekerheid omtrent de aard van de voordelen uit een arbeidsrelatie (vervallen per 01-05-2016)	

Tabel 3.3 Afdelingen in hoofdstuk 3 Wet IB 2001

Als we verder inzoomen, zien we dat afdeling 3.1, Belastbaar inkomen uit werk en woning, één artikel bevat:

Artikel 3.1 Wet inkomstenbelasting 2001; Belastbaar inkomen uit werk en woning

1. Belastbaar inkomen uit werk en woning is het inkomen uit werk en woning verminderd met de te verrekenen verliezen uit werk en woning (afdeling 3.13).
2. Inkomen uit werk en woning is het gezamenlijke bedrag van:
 - a. de belastbare winst uit onderneming (afdeling 3.2);
 - b. het belastbare loon (afdeling 3.3);
 - c. het belastbare resultaat uit overige werkzaamheden (afdeling 3.4);
 - d. de belastbare periodieke uitkeringen en verstrekkingen (afdeling 3.5);
 - e. de belastbare inkomsten uit eigen woning (afdeling 3.6);
 - f. de negatieve uitgaven voor inkomensvoorzieningen (afdeling 3.8) en
 - g. de negatieve persoonsgebonden aftrekposten (afdeling 3.9); verminderd met:
 - h. de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld (afdeling 3.6a);
 - i. de uitgaven voor inkomensvoorzieningen (afdeling 3.7) en
 - j. de persoonsgebonden aftrek (hoofdstuk 6).

Het tweede lid van dit artikel is relevant voor het voorbeeld, om precies te zijn de onderdelen e (de belastbare inkomsten uit eigen woning) en h (de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld). De verwijzingen in deze onderdelen naar de afdelingen waarin ze zijn uitgewerkt, vergemakkelijkt het in kaart brengen van de overige voor dit voorbeeld relevante artikelen.

Met het op deze manier verzamelen van de wetsartikelen zijn we er echter nog niet. We moeten ook nog op zoek naar mogelijk relevante wetgeving buiten het fiscale domein en naar gedelegeerde wetgeving en beleidsregels die invulling geven aan de wetsartikelen.

Als we inzoomen op de in onderdeel e genoemde afdeling 3.6 (figuur 3.2), zien we dat bij de wetstechnische informatie bij het daarin opgenomen artikel 3.110 (onder het icoon **i** boven het artikel) wordt verwezen naar een beleidsregel.³⁹

Afdeling 3.6. Belastbare inkomsten uit eigen woning	16						
Artikel 3.110. Belastbare inkomsten uit eigen woning	23						

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

Wetstechnische informatie voor Artikel 3.110

Informatie geldend op 23-07-2020

Regelgeving die op dit artikel is gebaseerd (gedelegeerde regelgeving)

Geen

Beleidsregels en circulaire's die betrekking hebben op dit artikel

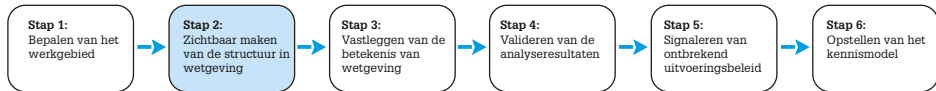
1. [Inkomstenbelasting, huwelijksvermogensrecht; vergoedingsvorderingen echtgenoten art. 1:87 BW](#)

Figuur 3.2 Verwijzing naar beleidsregel in afdeling 3.6 Wet IB in wetten.nl

Aan de hand van het in wetten.nl opgenomen overzicht van de aan een artikel gerelateerde wettelijke bepalingen en beleidsregels (onder het icoon **i** bij een artikel) en jurisprudentie (onder het icoon met het driehoekje bij een artikel) kunnen we andere mogelijk relevante teksten achterhalen. Deze informatie helpt bij het verder verfijnen van het werkgebied.

³⁹] Deze beleidsregel is ingetrokken bij Besluit van 16 december 2020, nr. 2020-27572; Stcrt. 2020, 62992.

Stap 2 Zichtbaar maken van de structuur in wetgeving



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

Artikel 5 Grondwet

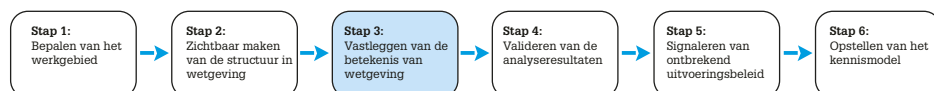
Ieder heeft het recht verzoeken schriftelijk bij het bevoegd gezag in te dienen.

Dit artikel regelt het zogenoemde recht van petitie. Tegenover een recht staat meestal een plicht. Rechten en plichten hebben betrekking op personen en entiteiten⁴⁰ of op dingen. In de juridische grammatica duiden we personen en entiteiten aan als *rechtssubjecten*. Als we dat weten, kunnen we naar die rechtssubjecten op zoek gaan in artikel 5 en ze expliciet benoemen. In dit geval herkennen we de rechtssubjecten in de woorden *ieder* (persoon) en *bevoegd gezag* (entiteit). We kunnen nu ook de verhouding tussen die rechtssubjecten duiden: als een ieder het recht heeft een verzoekschrift in te dienen, dan heeft het bevoegd gezag de plicht om zo'n verzoekschrift in ontvangst te nemen. Daarmee hebben we ook de rechtsbetrekking geïdentificeerd (recht en plicht).

De onderdelen van de juridische grammatica, zoals rechtssubject, rechtsobject en rechtsbetrekking, noemen we *klassen*. Met behulp van die klassen kunnen we formuleringen in wetteksten *classificeren*, dus bepalen tot welke klasse in de juridische grammatica ze behoren. De klassen zijn samengebracht in een juridisch analyseschema, dat we in hoofdstuk 4 uitgebreid toelichten.

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

Stap 3 Vastleggen van de betekenis van wetgeving



a. Begrippen maken met eigenschappen

Voor elke formulering in de wetgeving die we in stap 2 hebben geclassificeerd, maken we een *begrip* dat zo precies mogelijk de betekenis weergeeft. Dat begrip wordt hergebruikt voor elke formulering in de wetgeving met dezelfde betekenis. Soms kunnen we de letterlijke formulering in de wetgeving een-op-een hergebruiken voor een begrip. Het komt echter regelmatig voor dat de formuleringen in wetgeving niet precies genoeg de betekenis ervan weergeven. Dat corrigeren we door een meer betekenisvol begrip te kiezen.⁴¹

Bij een begrip maken we een *begripsomschrijving*. Ook hier kunnen we soms de letterlijke omschrijving in de wetgeving een-op-een hergebruiken (de brondefinitie, zie paragraaf 4.3.2, punt 16). De wetgeving bevat echter vaak veel meer (varianties van) termen, die de wetgever niet uniek heeft benoemd en gedefinieerd. Omdat hergebruik dan niet mogelijk of wenselijk is, zullen we zelf een begripsomschrijving moeten opstellen.

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

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

41] Bij de uitwerking van de toepassingen van Wetsanalyse in hoofdstuk 6 en 7 wordt dat uitgebreid geïllustreerd.

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

Artikel 5.1 Wet IB 2001; Belastbaar inkomen uit sparen en beleggen

Belastbaar inkomen uit sparen en beleggen is het voordeel uit sparen en beleggen verminderd met de persoonsgebonden aftrek (hoofdstuk 6).

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

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

Artikel 6.2 Wet IB 2001; In aanmerking nemen persoonsgebonden aftrek

1. [De persoonsgebonden aftrek vermindert het inkomen uit werk en woning van het kalenderjaar, maar niet verder dan tot nihil.](#)
2. [Voor zover de persoonsgebonden aftrek het inkomen uit werk en woning van het kalenderjaar niet vermindert, vermindert de aftrek het belastbaar inkomen uit sparen en beleggen van het jaar, maar niet verder dan tot nihil.](#)
3. [Voor zover de persoonsgebonden aftrek het inkomen uit werk en woning en het belastbaar inkomen uit sparen en beleggen van het kalenderjaar niet vermindert, vermindert de aftrek het inkomen uit aanmerkelijk belang van het jaar, maar niet verder dan tot nihil.](#)

Het gaat hier om het deel van de in artikel 5.1 bedoelde persoonsgebonden aftrek dat niet al in mindering is gebracht op het inkomen uit werk en woning. Alleen dat deel mag op het belastbaar inkomen uit sparen en beleggen in mindering worden

gebracht. Deze specifieke betekenis van *de persoonsgebonden aftrek* moet dan in het begrip dat we maken voor deze formulering duidelijk tot uitdrukking komen.

Een mogelijk begrip is: *persoonsgebonden aftrek voor vermindering belastbaar inkomen uit sparen en beleggen*.

Het tweede lid geeft ook de regels om deze specifieke persoonsgebonden aftrek te berekenen; deze regels noemen we afleidingsregels (zie onderdeel b hierna). Ook hiervoor maken we bij de analyse een begrip, bijvoorbeeld *bepalen persoonsgebonden aftrek voor vermindering belastbaar inkomen uit sparen en beleggen*.

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

Artikel 43 Zorgverzekeringswet

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

Hoewel het op het eerste gezicht steeds dezelfde formulering is, heeft deze steeds een andere betekenis of samenstelling doordat er berekeningen aan toegevoegd worden. Indien eenzelfde formulering meerdere betekenissen heeft, noemen we dit ook wel een homoniem. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het woord 'bank', dat de betekenis kan hebben van een financiële instelling of van een meubelstuk.

De formulering *bijdrage-inkomen* is hier een homoniem voor verschillende bijdrage-inkomens. Daarom maken we in de analyse afzonderlijke begrippen hiervoor waarin de verschillende betekenissen tot uitdrukking komen. Het *bijdrage-inkomen* in artikel 43, tweede lid, omvat bijvoorbeeld alleen de bestanddelen die in dat lid genoemd worden en samengenomen moeten worden. Om deze betekenis expliciet te maken past hier het begrip *berekend bijdrage-inkomen*. In artikel 43, derde lid, zijn twee verschillende formuleringen van *bijdrage-inkomen* opgenomen, namelijk

het *bijdrage-inkomen na beoordeling op nihilstelling* (zie [wordt op nihil gesteld](#)) en het *bijdrage-inkomen na beoordeling op maximumstelling* (zie [wordt tot geen hoger bedrag in aanmerking genomen](#)). In hoofdstuk 6 gaan we uitgebreid in op de analyse van dit artikel en de verschillende bijdrage-inkomens.

Het komt ook voor dat formuleringen in dezelfde regeling of hetzelfde artikel verschillend zijn, maar dezelfde betekenis hebben; dan is sprake van synoniemen. Een voorbeeld is de regeling voor de aangifteverzuimboete voor de loonbelasting in het Besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst (BBBB).

Paragraaf 22a Besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst; Aangifteverzuimboete loonbelasting

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

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

Om te zorgen dat begrippen eenduidig zijn, hanteren we een aantal uitgangspunten en richtlijnen voor vormgeving en inhoud:

- Sluit voor begrippen zo veel mogelijk aan bij de in de te analyseren wetgeving gebruikte formuleringen.
- Maak een nieuw begrip indien aan een formulering aspecten moeten worden toegevoegd (uit bijvoorbeeld andere onderdelen in die wetgeving) die de betekenis veranderen of uitbreiden.

3 / DE AANPAK VAN WETSANALYSE

55

- Volg een vast patroon met het oog op uniformiteit van de begrippen. Enkele richtlijnen hiervoor zijn:
 - Begin een begrip zo veel mogelijk met een zelfstandig naamwoord dat het kernwoord van het begrip uitdrukt.
 - Maak alleen gebruik van lidwoorden en voorzetsels als dat nodig is voor de leesbaarheid en begrijpelijkheid van begrippen.
- Zorg dat de begripsomschrijving het begrip kan vervangen in een zin. Als voorbeeld geven we een omschrijving van het begrip *tafel: ondersteund blad waarop zaken geplaatst kunnen worden*. Een zin met dit begrip is: Een tafel heeft een groene kleur. Als het begrip *tafel* wordt vervangen door de begripsomschrijving, wordt de zin: *Een ondersteund blad waarop zaken geplaatst kunnen worden*, heeft een groene kleur.
- Kies de kortst mogelijke formulering voor een begrip. Om dit te bereiken is het handig om eerst zo volledig mogelijk te beschrijven wat het begrip moet uitdrukken en vervolgens de tekst in te korten totdat een goede balans tussen leesbaarheid en begrijpelijkheid is bereikt.
- Pas zo veel mogelijk dezelfde termen en taalpatronen toe bij gelijksoortige begrippen. Een voorbeeld is het eerdergenoemde bijdrage-inkomen: daarbij wordt als basis steeds de term bijdrage-inkomen gebruikt, aangevuld met de elementen die voor de specifieke toepassing relevant zijn.
- Vermijd het gebruik van ontkenningen in een begrip. Anders kunnen in de afleidingsregels, die met behulp van begrippen worden opgesteld, dubbele ontkenningen ontstaan die de leesbaarheid van de afleidingsregels nadelig beïnvloeden.
- Beschrijf in de begripsomschrijving wat het begrip is (de essentiële kenmerken) en waar het voor gebruikt wordt (doel).
- Vermijd het opnemen van afleidingen (berekeningen, redeneringen) in een begripsomschrijving.
- Gebruik in een begripsomschrijving *niet* het begrip zelf. Gebruik in een begrip of begripsomschrijving *wel* al eerder gedefinieerde begrippen. Hiermee worden inconsistenties voorkomen en wordt het onderhoud van de vastgelegde begrippen en begripsomschrijvingen vergemakkelijkt (als een (her)gebruikt begrip wijzigt, werkt dit automatisch door in begrippen en begripsomschrijvingen waarin het is gebruikt).
- Gebruik zo min mogelijk afkortingen.

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

Het berekend bijdrage-inkomen van verzekeringplichtige Jan Janssen over het kalenderjaar 2020 bedraagt € 45.000.

Het berekend bijdrage-inkomen van verzekeringplichtige Klaas Klaassen over het kalenderjaar 2020 bedraagt € 63.000.

Deze voorbeelden laten zien dat *berekend bijdrage-inkomen* een relatie heeft met de begrippen *verzekeringplichtige* en *kalenderjaar*. Bij stap 4 gaan we verder in op het gebruik van concrete voorbeelden.

b. Regels opstellen

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

Artikel 3.110 Wet IB 2001; Belastbare inkomsten uit eigen woning

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

De formulering van dit artikel is in haar geheel een afleidingsregel. Een afleidingsregel bevat een begrip dat afgeleid (bepaald of berekend) wordt door andere

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

De *belastbare inkomsten uit eigen woning* moet⁴² berekend worden als de *voordelen uit eigen woning min* de *op voordelen uit eigen woning drukkende aftrekbare kosten*.

c. De rol van interpretatie bij Wetsanalyse

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

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

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

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

memorie van toelichting,⁴³ een instrument dat helpt bij het schrijven van toelichtingen, noemt als belangrijkste doelen van de memorie van toelichting:

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

Dit geldt niet alleen voor de memorie van toelichting, maar ook voor toelichtingen bij andere typen (gedelegeerde) regelingen en voor de andere stukken die in het kader van de parlementaire behandeling van een wetsvoorstel worden opgesteld, zoals een nota naar aanleiding van het verslag, een memorie van antwoord en toelichtingen bij amendementen. Toelichtingen en parlementaire vervolgstukken worden nooit aangepast, maar vormen tezamen als het ware een integrale toelichting op de wettelijke regeling. Daarom is het des te meer van belang dat alle stukken een duidelijk en consistent inzicht geven in doel en betekenis van de wetgeving.

Bij Wetsanalyse wordt vaak een uitstapje gemaakt naar de wetsgeschiedenis voor het helder krijgen van de betekenis en reikwijdte van formuleringen. Het zoeken in de stukken is niet eenvoudig, omdat vaak een inhoudsopgave ontbreekt en de informatie over verschillende (parlementaire) stukken is verspreid. Daarbij geldt ook: hoe vaker de wetgeving gewijzigd is, hoe moeilijker het is om in de veelheid van stukken de relevante documenten en passages over een specifieke bepaling te vinden. Soms is de wetsgeschiedenis ook achterhaald door jurisprudentie of een wetswijziging. Het is dus belangrijk om altijd óók de toelichtende documenten bij de meest recente wijziging van de wetgeving te raadplegen.

Voor een goede wetshistorische interpretatie is het wenselijk de toegankelijkheid en ontsluiting van toelichtende documenten te verbeteren, zodat alle relevante passages direct aan een artikel(onderdeel) gekoppeld en gepresenteerd worden. Bij de concrete toepassing van de Wetsanalyse in hoofdstuk 6 en 7 zal blijken dat dit geen overbodige luxe is. Het is niet alleen voor de uitvoeringspraktijk, maar ook voor de wetgever zelf van belang. In hoofdstuk 5 gaan we in op de mogelijkheden hiervoor.

43] Zie www.kcwj.nl/kennisbank/schrijfwijzer-memorie-van-toelichting.

De derde methode is *systematische interpretatie*. Een wettelijke regel staat vrijwel nooit op zichzelf, maar is een onderdeel van een systeem van regels. De betekenis van een regel kunnen we daarom vaak afleiden uit de plaats van deze regel in het geheel van bij elkaar behorende wettelijke regels (bijvoorbeeld een hoofdstuk uit een wet) en de onderlinge relaties daartussen (onderlinge verwijzingen, (her)gebruik van termen).

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

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

d. De rol van jurisprudentie bij Wetsanalyse

Ook jurisprudentie speelt een rol bij het vaststellen van de betekenis van wetgeving. Een rechter kan elementen nader duiden in het licht van een geschil over wet- en regelgeving of uitvoeringsbeleid. Als deze duiding in lijn is met de gangbare

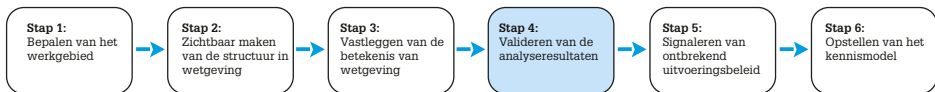
WETSANALYSE

60

interpretatie die in de uitvoeringspraktijk gehanteerd wordt, kunnen we dit bijvoorbeeld in de toelichting bij een begrip noemen, ter onderbouwing van de interpretatie.

Als jurisprudentie afwijkt van de gangbare interpretatie of de bedoeling van de wetgever, nemen we die niet zonder meer mee bij de Wetsanalyse. Het voor de wetgeving eerstverantwoordelijke ministerie moet eerst een standpunt bepalen over de betekenis en impact van de jurisprudentie: leidt de uitspraak tot wijzigingen in de wetgeving of de uitvoeringspraktijk? Daarbij speelt mee of het een incidentele uitspraak is van de rechter, of dat er een bestendige lijn is. Ook relevant is welke rechter de uitspraak heeft gedaan. Een uitspraak van de rechtbank kan in beroep nog veranderen, een uitspraak van de Hoge Raad of Raad van State is definitief. Als blijkt dat de jurisprudentie tot een structurele wijziging van wetgeving of uitvoeringsbeleid leidt, wordt die wijziging betrokken in de Wetsanalyse.

Stap 4 Valideren van de analyseresultaten



Wetsanalyse is en blijft mensenwerk; er kunnen altijd onvolkomenheden in de analyse sluipen. Het toetsen (valideren) van de juistheid en volledigheid van de resultaten van Wetsanalyse is daarom heel belangrijk. Er zijn verschillende manieren om deze validatie uit te voeren:

- door middel van een *review* door de verschillende betrokken disciplines (juristen, uitvoeringsdeskundigen, informatieanalisten en softwareontwikkelaars);
- door het gebruiken van de *concrete voorbeelden* die gemaakt zijn bij stap 3 van de Wetsanalyse;
- door het opstellen van zogenoemde *juridische scenario's* die concrete praktijksituaties en de toepassing van de analyseresultaten daarop beschrijven.

De review is een eenvoudige validatiemethode, die al tijdens de analyse kan plaatsvinden, zodra er tussenresultaten zijn. De leden van het multidisciplinaire team (juristen, uitvoeringsdeskundigen, informatieanalisten en softwareontwikkelaars) lopen de resultaten nauwkeurig na door de vastgelegde begrippen en bijbehorende informatie nog eens te confronteren met de wettelijke regels. Daarbij leggen zij opmerkingen en suggesties vast; alle invalshoeken (juridisch, technisch, praktijk) komen daarbij aan de orde. De bevindingen worden

in het multidisciplinaire team besproken en als overeenstemming bestaat over een voorgestelde aanpassing, wordt deze doorgevoerd.

Het valideren met concrete voorbeelden en juridische scenario's lichten we hieronder uitgebreider toe.

a. Valideren met concrete voorbeelden

Bij het maken van begrippen voor formuleringen in de wetgeving in stap 2 hebben we ook concrete voorbeelden vastgelegd die de betekenis van een begrip verduidelijken. Door deze voorbeelden te bespreken in het multidisciplinaire team, waarin alle disciplines vertegenwoordigd zijn, kan vastgesteld worden of iedereen dezelfde betekenis voor ogen heeft. We illustreren dit weer aan de hand van het begrip *tafel*, met als omschrijving *ondersteund blad waarop zaken geplaatst kunnen worden*. Hierbij maken we de volgende concrete voorbeelden:

- De tuintafel met één grote poot waar planten op staan, is een tafel.
- Het bureau met vier poten waaraan gewerkt wordt, is een tafel.
- Het aanrechtblad in de keuken waar de koffiemachine op staat, is een tafel.

Over de eerste twee voorbeelden zal geen discussie ontstaan; ze bevestigen de gangbare betekenis van tafel als meubelstuk. Het derde voorbeeld kan tot discussie leiden. Over het algemeen wordt een aanrechtblad in de keuken niet als een tafel beschouwd en daarom willen we het niet onder het begrip tafel laten vallen. Een aanrechtblad voldoet echter wel aan de begripsomschrijving, nu het evengoed een ondersteund blad is waarop je zaken kunt plaatsen.

We hebben de betekenis van tafel dus nog niet scherp genoeg verwoord. Dat kunnen we oplossen door de begripsomschrijving aan te passen. We breiden hier de omschrijving van *tafel* uit: *ondersteund blad met een of meer poten waarop zaken geplaatst kunnen worden*. Als we het derde voorbeeld toetsen aan deze nieuwe omschrijving, krijgen we de gewenste duidelijkheid: een aanrechtblad is geen tafel, want het wordt niet ondersteund door poten, maar door kastjes.⁴⁴ In dit voorbeeld hebben we naar aanleiding van de concrete voorbeelden de begripsomschrijving aangepast. Het kan ook voorkomen dat de begripsomschrijving precies genoeg is, maar we het begrip zelf moeten verfijnen.

Bij afleidingsregels is het gebruik van concrete voorbeelden van belang om de juistheid ervan te kunnen valideren, met andere woorden: klopt de berekening? Ook

44] De situatie dat sprake is van een (design)keuken met een aanrechtblad op poten laten we hier gemakshalve buiten beschouwing.

WETSANALYSE

62

kunnen we controleren of alle mogelijke variaties door de afleidingsregels worden afgedekt, dus of de afleidingsregels compleet zijn. Hiervoor moeten we alle mogelijke variaties in bedragen langslopen en vervolgens toetsen of de uitkomst zich kan en mag voordoen. In tabel 3.4 is dit uitgewerkt voor artikel 3.110 Wet IB 2001.

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

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

Concrete voorbeelden (vervolg)	8	9	10	11	12
Invoer					
voordelen uit eigen woning	-1000	onbekend	1000	onbekend	onbekend
op voordelen uit eigen woning drukkende aftrekbare kosten	0	400	onbekend	onbekend	onbekend
Uitvoer (voorspelling)					
belastbare inkomsten uit eigen woning	-1000	-400	1000	0	onbekend
Is voorspelling juridisch juist?	Nee	Nee	Ja	Nee	Ja

Tabel 3.4 Validatie afleidingsregel met behulp van concrete voorbeelden

In de tabel zijn verschillende bedragen voor de invoervariabelen (voordelen uit eigen woning, op voordelen uit eigen woning drukkende aftrekbare kosten) gegeven waarmee de uitvoervariabele (belastbare inkomsten uit eigen woning) berekend wordt. Op deze manier kan de afleidingsregel in dit artikel worden doorgerekend. De rode vakken geven uitkomsten aan die niet mogelijk zijn op grond van de geanalyseerde regels; we lichten deze toe.

In kolom 8 is sprake van negatieve voordelen uit eigen woning en zijn de daarop drukkende kosten nihil. Ook in dat geval is de uitkomst van de berekening juridisch onjuist, omdat de wetgeving niet uitgaat van negatieve voordelen uit eigen woning. De juiste uitkomst is dan 0.

In kolom 9 zijn de voordelen uit eigen woning onbekend. Logischerwijs kunnen dan geen op die voordelen uit eigen woning drukkende aftrekbare kosten in aanmerking worden genomen. In kolom 11 zijn zowel de voordelen uit eigen woning als de daarop drukkende aftrekbare kosten onbekend. Dan zouden de belastbare inkomsten uit eigen woning ook onbekend moeten zijn.

Een laatste belangrijke functie van concrete voorbeelden is het gebruik als (aanzet voor) testgevallen bij het ontwikkelen van software of andere technische voorzieningen. Daarmee kan worden getoetst of de op basis van de analyseresultaten ontwikkelde ICT-voorziening bij toepassing op concrete praktijksituaties de gewenste uitkomsten geeft.

b. Valideren met juridische scenario's

Een juridisch scenario is een beschrijving van een juridische toestand (een of meer rechtsbetrekkingen) en het effect dat een handeling, gebeurtenis of tijdsverloop of een reeks van die rechtsfeiten heeft op deze juridische toestand. We passen de resultaten van de Wetsanalyse toe op de scenario's en daarmee simuleren we de uitvoering van de regels. De analyseresultaten vormen als het ware de 'spelregels' waarmee we het juridisch-scenario-'spel' spelen. Eventuele fouten of onvolledigheden in de analyse komen bij het naspelen van het scenario aan het licht; daarmee kunnen de analyseresultaten verbeterd of verfijnd worden. Het valideren aan de hand van scenario's gebeurt door het multidisciplinaire team, zodat ook hierbij weer alle invalshoeken aan bod komen.

We illustreren de validatie met scenario's aan de hand van de Wet vliegbelasting, een wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag (Wbm).⁴⁵ De vliegbelasting is een belasting per passagier die per vliegtuig vanaf een Nederlandse luchthaven vertrekt. De belasting wordt geheven van de exploitant van de luchthaven waar het vliegtuig vertrekt. Hij moet aangifte doen op basis van de gegevens die luchtvaartmaatschappijen aan hem verstrekken over passagiers. De vliegbelasting is verschuldigd over een tijdvak van een kalenderkwartaal. De inspecteur kan de exploitant van een luchthaven uitnodigen tot het doen van aangifte (artikel 6 AWR). Daardoor ontstaat de verplichting om aangifte te doen (artikel 8 AWR). Als hij is uitgenodigd, moet de exploitant na afloop van het desbetreffende kalenderkwartaal de vliegbelasting op aangifte voldoen (artikel 89,

⁴⁵ Kamerstukken II 2018/19, 35205, nrs. 1-3 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35205-2-n1.html>). Voor de Wbm zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0007168/2020-01-01>.

WETSANALYSE

64

eerste lid, Wbm). De termijn voor het doen van aangifte en het betalen van de vliegbelasting is één maand na het einde van het tijdvak (artikel 10 en 19 AWR).⁴⁶ Als de exploitant de aangifte na deze wettelijke aangiftetermijn indient, is sprake van een aangifteverzuim.⁴⁷ Daarvoor kan de inspecteur een verzuimboete vaststellen op grond van artikel 67b AWR. Als de aangifte binnen zeven dagen na afloop van de wettelijke aangiftetermijn alsnog wordt ingediend, legt de inspecteur geen verzuimboete op; dit wordt de coulancetermijn genoemd (paragraaf 22, vierde lid, BBBB).⁴⁸ Ook als de betaling van de vliegbelasting niet op tijd wordt gedaan,⁴⁹ kan de inspecteur een verzuimboete opleggen (artikel 67c AWR). Hierbij geldt ook een coulancetermijn (paragraaf 23, vierde lid, BBBB).⁵⁰

Om de werking van het scenario te illustreren, geven we eerst een vereenvoudigde weergave van de analyseresultaten van de genoemde artikelen.

Rechtssubjecten:

- exploitant van een luchthaven (in dit geval Amsterdam Schiphol Airport (ASA))
- inspecteur

Rechtsbetrekkingen:

- plicht aangifte doen
- plicht aangifte doen binnen wettelijke termijn
- bevoegdheid aangifte doen
- recht (binnen wettelijke termijn) aangifte ontvangen

- plicht belasting betalen
- plicht belasting betalen binnen wettelijke termijn
- bevoegdheid belasting betalen
- recht (binnen wettelijke termijn) belasting ontvangen

46] De betaaltermijn wordt eventueel verlengd met de termijn waarvoor uitstel tot het doen van aangifte is verleend op grond van artikel 10, derde lid, AWR (zie artikel 19, vierde lid, AWR).

47] Tenzij uitstel voor het doen van aangifte of betaling is verleend. Overigens zijn aangifteplicht en betaalplicht aparte verplichtingen en levert niet-naleving daarvan twee afzonderlijke beboetbare feiten op.

48] Zie <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0038145&hoofdstuk=2¶graaf=22&z=2020-07-01&g=2020-07-01>.

49] Dat wil zeggen 'op aangifte', dus binnen dezelfde termijn als waarin de aangifte moet worden gedaan.

50] Zie <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0038145&hoofdstuk=2¶graaf=23&z=2020-07-01&g=2020-07-01>.

3 / DE AANPAK VAN WETSANALYSE

65

- bevoegdheid opleggen verzuimboete indien aangifte is ingediend na de wettelijke termijn en coulancetermijn
- bevoegdheid verzenden verzuimmededeling indien verschuldigde belasting is betaald binnen coulancetermijn

Rechtsfeiten (rechtshandelingen en andere gebeurtenissen):

- aangifte doen
- belasting betalen
- aangifte doen na wettelijke termijn maar binnen coulancetermijn
- belasting betalen na wettelijke termijn maar binnen coulancetermijn

Deze resultaten plaatsen we in een overzicht en we voegen concrete praktijksituaties toe (zie tabel 3.5). Vervolgens kan het ‘spel’ beginnen, waarbij de deelnemers met elkaar de rechtsfeiten, rechtsgevolgen en de op grond daarvan ontstane, beëindigde of gewijzigde rechten en plichten bepalen.

In dit scenario doet ASA aangifte op 6 mei, dus ná het verstrijken van de wettelijke aangiftetermijn. De vraag die daarbij opkomt, is of ASA, nu hij niet heeft voldaan aan de plicht om tijdig aangifte te doen, nog wel *bevoegd* is om aangifte te doen. Voor de uitvoeringspraktijk is dit van belang, omdat het bepaalt of de online aangiftevoorziening die hiervoor wordt gebruikt, na het verstrijken van de wettelijke aangiftetermijn nog open moet blijven of dat deze gesloten kan worden. Omdat een coulancetermijn geldt tot en met 7 mei ligt het voor de hand dat nog een aangifte kan worden ingediend. De inspecteur heeft zijn bevoegdheid tot het opleggen van een boete door het hanteren van een coulancetermijn in feite opgeschort. Dit impliceert dat ASA nog steeds bevoegd is tot het indienen van een aangifte, ook al is de wettelijke aangiftetermijn verstreken. Pas als ASA de aangifte indient na het verstrijken van de coulancetermijn zal een verzuimboete worden opgelegd voor het niet tijdig doen van aangifte. De aangifte kan dus ook nog ná het verstrijken van de wettelijke aangiftetermijn en coulancetermijn ingediend worden, totdat de inspecteur zelf de verschuldigde belasting via een naheffingsaanslag vaststelt. Indien ASA in het geheel geen aangifte doet, zal dus een naheffingsaanslag volgen.

ASA heeft de belasting betaald in de coulancetermijn. Op grond van paragraaf 23, vierde lid, BBBB verzendt de inspecteur een verzuimmededeling aan ASA.

WETSANALYSE

66

Rechtsbetrekkingen (rechten en plichten)	Rechtsfeiten	Belasting tijdvak	
		Eerste kwartaal 2021	
ASA heeft verplichting tot doen van aangifte	ASA doet aangifte op 6 mei met verschuldigde belasting van € 2 miljoen		
ASA heeft verplichting tot doen van aangifte binnen de wettelijke termijn			
ASA heeft bevoegdheid tot doen van aangifte			
Inspecteur heeft recht op ontvangen van aangifte (binnen wettelijke aangiftetermijn)			
ASA heeft verplichting tot betalen van verschuldigde belasting	ASA betaalt belasting van € 2 miljoen op 6 mei		
ASA heeft verplichting tot betalen van verschuldigde belasting binnen de wettelijke termijn			
ASA heeft bevoegdheid tot betalen van verschuldigde belasting			
Inspecteur heeft recht op ontvangen van belasting (binnen wettelijke termijn)			
Inspecteur heeft bevoegdheid tot opleggen verzuimboete indien aangifte is ingediend na de wettelijke termijn en coulancetermijn	ASA heeft aangifte niet ingediend binnen wettelijke termijn maar wel binnen coulancetermijn		
Inspecteur heeft bevoegdheid verzenden verzuim-mededeling indien verschuldigde belasting is betaald binnen coulance- termijn	ASA heeft belasting betaald binnen coulance- termijn		
Inspecteur heeft bevoegdheid tot opleggen verzuimboete indien verschuldigde belasting is betaald na coulancetermijn			

Tabel 3.5 Voorbeeld juridisch scenario

Zo kunnen steeds nieuwe praktijksituaties nagespeeld worden en nieuwe vragen en discussiepunten worden doorgenomen. Op deze manier kan per situatie heel precies vastgesteld worden hoe de rechten en plichten, rechtsfeiten en rechtsgevolgen zich tot elkaar verhouden en of deze in de analyse juist zijn meegenomen.

Samengevat kunnen juridische scenario's helpen bij:

- het expliciet maken van de betekenis van wetgeving door het vergroten van het inzicht in de juridische toestanden (rechten en plichten) en overgangen (rechtsfeiten met de rechtsgevolgen);

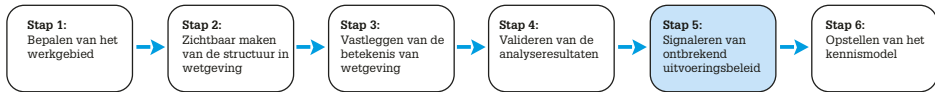
3 / DE AANPAK VAN WETSANALYSE

	Wettelijke aangifte-termijn	Coulancetermijn	Resterende aangiftetermijn	Naheffingsaanslag en boete-beschikking (markeert einde aangiftetermijn)
	Van 1 april t/m 30 april	Van 1 mei t/m 7 mei	Van 8 mei t/m 22 mei	Vanaf 23 mei
		Rechtsgevolg Einde verplichting 6 mei 20:01 uur		
	Rechtsgevolg Einde verplichting 30 april 24:00 uur; ASA is in verzuim			
		Rechtshandeling Aangifte ingediend op 6 mei 20:00 uur		
		Rechtsgevolg Einde verplichting 6 mei 20:01 uur		
	Rechtsgevolg Einde verplichting 30 april 24:00 uur; ASA is in verzuim			
		Rechtshandeling Belasting betaald op 6 mei 20:00 uur		
		Rechtsgevolg Inspecteur verzendt verzuimmededeling op grond van par. 23, vierde lid, BBBB		

- de communicatie tussen verschillende disciplines over de interpretatie van wetgeving; door praktijksituaties als uitgangspunt te nemen kan iedereen zich hier een voorstelling van maken en erover meepraten.

De scenario's kunnen – net als de concrete voorbeelden – in een volgende fase van de implementatie van de wetgeving worden (her)gebruikt als testgevallen voor het valideren van software of andere technische voorzieningen die gebruikt worden voor de uitvoering.

Stap 5 Signaleren van ontbrekend uitvoeringsbeleid



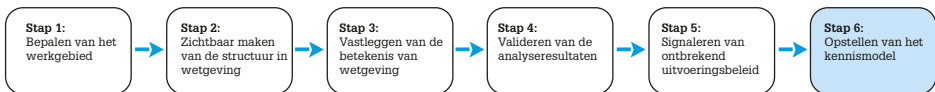
Bij analyse van conceptwetgeving (nieuwe regelingen of wijziging van bestaande regelingen) ten behoeve van de implementatie daarvan kan blijken dat invulling of uitleg van de wettelijke regels nodig is om deze goed te kunnen uitvoeren. Als zich dat voordoet, moet in samenspraak tussen de betrokken juristen, uitvoeringsdeskundigen, informatieanalisten en softwareontwikkelaars die invulling of uitleg worden gemaakt. Op deze manier wordt nieuw uitvoeringsbeleid geformuleerd.

Binnen de uitvoeringsorganisatie is idealiter een proces ingericht voor het opstellen, juridisch toetsen, vaststellen en kenbaar vastleggen van het uitvoeringsbeleid.⁵¹

Ook bij de analyse van bestaande wetgeving (bijvoorbeeld ten behoeve van vernieuwing van een ICT-systeem) kan blijken dat invulling en uitleg aan de wetgeving zijn gegeven die niet zijn vastgesteld in uitvoeringsbeleid. Soms zijn deze wel opgenomen in documentatie (bijvoorbeeld technische documentatie of zelfs softwarecode van het te vervangen systeem), maar zonder vaststelling en bekendmaking volgens daarvoor afgesproken procedures.

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

Stap 6 Opstellen van het kennismodel



Aan de hand van de resultaten van de analyse uit de eerste vijf stappen wordt in deze stap een *kennismodel* opgesteld. Het kennismodel toont de analyseresultaten in samenhang en op geformaliseerde wijze, zodat de consistentie van de betekenis

⁵¹ Daarbij hoort ook de afweging of het uitvoeringsbeleid wordt opgenomen in beleidsregels in de zin van de Awb of in interne beleidsdocumenten.

en de relaties over het geheel kan worden beoordeeld en verzekerd. Zo wordt een eenduidige kennisbasis gerealiseerd voor de daadwerkelijke implementatie. Bij het opstellen van het kennismodel ligt het voortouw bij de kennismodelleur, die daarbij echter wel nauw samenwerkt met de juristen, uitvoeringsdeskundigen en softwareontwikkelaars in het multidisciplinaire team. Ook hier is de multidisciplinaire samenwerking essentieel om tot een juiste presentatie van de analyse-resultaten in het model te komen. Mochten bij het opstellen van het kennismodel inzichten over interpretatie of uitleg van de wetgeving opkomen die afwijken van de eerdere analyse, dan kan het team een paar stappen terugzetten en de analyse aanpassen of aanvullen.

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

1. de begrippen met begripsomschrijvingen;
2. een feitmodel: de gemaakte begrippen, in onderlinge samenhang gemodelleerd;
3. een regelmodel: de afleidingsregels die opgebouwd zijn met de begrippen, weergegeven in een vaste structuur;
4. een procesmodel: de volgorde van de activiteiten die volgen uit de analyse-resultaten over de rechtsbetrekkingen, rechtsfeiten en rechtsgevolgen.

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

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

Er zijn verschillende modelleertechnieken beschikbaar voor het maken van een kennismodel. Het valt buiten het bestek van dit boek om diep op die modelleertechnieken in te gaan. We lichten enkele gebruikte technieken wel kort toe. Ook gaan we in op de functie van de verschillende onderdelen van het kennismodel. Net als voor de analyse van de wetgeving is voor het vastleggen van het kennismodel digitale ondersteuning nodig. In de iKnow Suite zijn hiervoor de modules iKnow Data en iKnow Rules beschikbaar.

a. Begrippen en begripsomschrijvingen

In stap 3 van de Wetsanalyse zijn de begrippen gemaakt, de begripsomschrijvingen opgesteld en de eigenschappen van de begrippen vastgelegd. Deze gebruiken we bij het opstellen van het kennismodel. Daarbij maken we de onderlinge verwijzingen tussen de begrippen expliciet zichtbaar, zodat we kunnen controleren of bijvoorbeeld in een begripsomschrijving terecht wordt verwezen naar een ander begrip. Als een verwijzing onjuist is of een begrip ontbreekt, kunnen aanpassingen op de bestaande begrippen en begripsomschrijvingen of zelfs nieuwe begrippen nodig zijn. In dat geval gaan we weer terug naar stap 3 om de betreffende begrippen en begripsomschrijvingen aan te passen of nieuw te maken en te koppelen aan de formuleringen in de wetgeving en vervolgens weer te valideren in stap 4.

b. Feitmodel

Het feitmodel is het onderdeel van het kennismodel waarin is vastgelegd hoe de begrippen met elkaar samenhangen. De relaties tussen de begrippen worden in het feitmodel op een geformaliseerde wijze (volgens vaste afspraken en patronen) vastgelegd. We grijpen voor een uitleg terug op het voorbeeld van artikel 3.110 Wet IB 2001 in onderdeel b van stap 3.

Artikel 3.110 Wet IB 2001; Belastbare inkomsten uit eigen woning

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

In het artikel wordt gesproken over [voordelen uit eigen woning](#). Hiervoor maakten we het gelijknamige begrip [voordelen uit eigen woning](#). Maar hoe hangt dit begrip samen met andere begrippen? Bij wie of wat hoort dit begrip eigenlijk? In het feitmodel wordt de relatie gelegd tussen het begrip [voordelen uit eigen woning](#) en andere begrippen die relevant zijn, zoals de begrippen [binnenlandse belastingplichtige](#) en [kalenderjaar](#). Deze laatste twee begrippen komen in artikel 3.110 niet voor, maar op grond van de analyse van andere artikelen in het

werkgebied van de analyse – de artikelen 2.1 (definitie belastingplichtige) en 2.3 (heffing inkomstenbelasting over het in een kalenderjaar genoten belastbare inkomen uit werk en woning) – weten we dat deze relatie aanwezig is. Een relatie tussen dergelijke begrippen wordt een *feittyte* genoemd.

Het feitmodel is het fundament voor de andere onderdelen van het kennismodel. Voor het opstellen van het regelmodel en het procesmodel is namelijk inzicht nodig in de samenhang tussen de gemaakte begrippen. Om die reden is een gedegen validatie van het feitmodel van belang. Met het oog daarop moet het feitmodel begrijpelijk zijn voor alle leden van het multidisciplinaire team. Anderzijds moet het model een zodanig geformaliseerde weergave bevatten dat het geen ruimte meer laat voor interpretatie. Dat beperkt het risico op fouten bij de omzetting van het model in executeerbare regels in softwarecode.

De gekozen modelleertechniek moet dus een goed evenwicht tussen begrijpelijkheid en formalisering ondersteunen. We gebruiken hier Fact Based Modelling (FBM)⁵² voor het opstellen van het feitmodel. Dit is een modelleertechniek die haar oorsprong vindt in logica en in de Natural language Information Analysis Method (NIAM).⁵³ FBM gebruikt natuurlijke taal en concrete voorbeelden om te komen tot begrijpelijke, maar toch formele feitmodellen. We stellen de feittypen op voor de voordelen uit eigen woning. Bij de concrete voorbeelden die we in stap 3 lieten zien voor de verzekeringsplichtige uit de Zvw, hebben we fictieve namen aan de rechtssubjecten gegeven. In het feitmodel worden deze namen vervangen door unieke identificaties. Een naam als 'Jan Janssen' is namelijk niet eenduidig genoeg om een specifiek rechtssubject aan te duiden. De feittypen komen als volgt te luiden:

De *voordelen uit eigen woning* van *binnenlandse belastingplichtige* met *burgerservicenummer* 132456798 over *kalenderjaar* 2019 bedragen € 1300.

De *voordelen uit eigen woning* van *binnenlandse belastingplichtige* met *burgerservicenummer* 132456798 over *kalenderjaar* 2020 bedragen € 1000.

De *voordelen uit eigen woning* van *binnenlandse belastingplichtige* met *burgerservicenummer* 658645312 over *kalenderjaar* 2019 bedragen € 850.

52] Zie www.factbasedmodeling.org/home.aspx.

53] Zie <https://nl.wikipedia.org/wiki/Logica> en <https://nl.wikipedia.org/wiki/NIAM>.

WETSANALYSE

72

Vervolgens stellen we op basis van de feittypen een communicatiepatroon op. Dit communicatiepatroon geeft een uniforme manier om alle feiten van een feittype te kunnen uitspreken. Hiervoor vervangen we de genoemde concrete waarden in de voorbeelden door het desbetreffende begrip, opgenomen tussen punthaken. Dit noemen we de *variabelen* van het feittype. Het communicatiepatroon voor het hier geformuleerde feittype luidt:

De *voordelen uit eigen woning* van *binnenlandse belastingplichtige* met *burgerservicenummer* <burgerservicenummer> over *kalenderjaar* <kalenderjaar> bedragen € <voordelen uit eigen woning>.

Op basis van dit communicatiepatroon voegen we een weergave van het feittype in een diagram toe, met voor elke variabele een kolom. Om de koppeling met de voorbeelden te houden, zetten we de waarden uit de voorbeelden, het communicatiepatroon en de voorbeelden van de oorspronkelijke zinnen ook in het diagram.

<i>burgerservicenummer</i>	<i>kalenderjaar</i>	<i>voordelen uit eigen woning</i>
132456798	2019	1300
132456798	2020	1000
658645312	2019	850
De <i>voordelen uit eigen woning</i> van <i>binnenlandse belastingplichtige</i> met <i>burgerservicenummer</i> <burgerservicenummer> over <i>kalenderjaar</i> <kalenderjaar> bedragen € <voordelen uit eigen woning>.		
De <i>voordelen uit eigen woning</i> van <i>binnenlandse belastingplichtige</i> met <i>burgerservicenummer</i> 132456798 over <i>kalenderjaar</i> 2019 bedragen € 1300.		
De <i>voordelen uit eigen woning</i> van <i>binnenlandse belastingplichtige</i> met <i>burgerservicenummer</i> 132456798 over <i>kalenderjaar</i> 2020 bedragen € 1000.		
De <i>voordelen uit eigen woning</i> van <i>binnenlandse belastingplichtige</i> met <i>burgerservicenummer</i> 658645312 over <i>kalenderjaar</i> 2019 bedragen € 850.		

In dit voorbeeld is burgerservicenummer gebruikt om de binnenlandse belastingplichtige te duiden. In FBM wordt *binnenlandse belastingplichtige* een *rol* genoemd. De rol geeft weer welk type rechtssubject (in dit geval *binnenlandse belastingplichtige*) door de variabele (*burgerservicenummer*) aangeduid wordt.⁵⁴ Voegen we dit toe aan het feittype, dan wordt dit:

⁵⁴ In dit voorbeeld maakt de rol duidelijk om welk type rechtssubject het gaat. Een rol kan ook het type rechtssubject weergeven.

3 / DE AANPAK VAN WETSANALYSE

73

<i>binnenlandse belastingplichtige</i>	<i>kalenderjaar</i>	<i>voordelen uit eigen woning</i>
<i>burgerservicenummer</i>		
132456798	2019	1300
132456798	2020	1000
658645312	2019	850
De <i>voordelen uit eigen woning</i> van <i>binnenlandse belastingplichtige</i> met <i>burgerservicenummer</i> <burgerservicenummer> over <i>kalenderjaar</i> <kalenderjaar> bedragen € <voordelen uit eigen woning>.		
De <i>voordelen uit eigen woning</i> van <i>binnenlandse belastingplichtige</i> met <i>burgerservicenummer</i> 132456798 over <i>kalenderjaar</i> 2019 bedragen € 1300.		
De <i>voordelen uit eigen woning</i> van <i>binnenlandse belastingplichtige</i> met <i>burgerservicenummer</i> 132456798 over <i>kalenderjaar</i> 2020 bedragen € 1000.		
De <i>voordelen uit eigen woning</i> van <i>binnenlandse belastingplichtige</i> met <i>burgerservicenummer</i> 658645312 over <i>kalenderjaar</i> 2019 bedragen € 850.		

Het kan zijn dat op grond van de wetgeving niet alle (combinaties van) voorbeelden mogen voorkomen in het kennismodel. Het model moet dus ook eventuele beperkingen kunnen uitdrukken. Een voorbeeld is dat een binnenlandse belastingplichtige – hoe vreemd het ook klinkt – maar één *voordelen uit eigen woning* kan hebben over hetzelfde kalenderjaar. Dit komt omdat het begrip *voordelen uit eigen woning* in artikel 3:110 Wet IB 2001 het totaalbedrag van alle voordelen uit eigen woning betreft.⁵⁵ We laten dit zien met de volgende voorbeeldzinnen:

De *voordelen uit eigen woning* van *binnenlandse belastingplichtige* met *burgerservicenummer* 132456798 over *kalenderjaar* 2019 bedragen € 1300.

De *voordelen uit eigen woning* van *binnenlandse belastingplichtige* met *burgerservicenummer* 132456798 over *kalenderjaar* 2019 bedragen € 1800. **X**

Daarnaast breiden we het feitmodel uit met een zogenoemde *beperkingsregel*. Deze beperkt de inhoud van het feitmodel tot de op grond van de Wetsanalyse toegestane feiten. Daarmee bakent deze regel ook de in de uitvoeringspraktijk te gebruiken gegevens af. De beperkingsregel zal in dit voorbeeld dus bepalen dat voor *voordelen uit eigen woning* maar één waarde per kalenderjaar kan gelden. Deze regel maken we in het diagram kenbaar door middel van een vetgedrukte groene lijn.

⁵⁵] Deze beperking vloeit voort uit de eerdere analyse. We hebben die analyse hier niet volledig opgenomen, dus we beschouwen deze beperking voor dit voorbeeld als een gegeven.

WETSANALYSE

74

<i>binnenlandse belastingplichtige</i>	<i>kalenderjaar</i>	<i>voordelen uit eigen woning</i>
<i>burgerservicenummer</i>		
132456798	2020	1000
658645312	2019	850
De <i>voordelen uit eigen woning</i> van <i>binnenlandse belastingplichtige</i> met <i>burgerservicenummer</i> <burgerservicenummer> over <i>kalenderjaar</i> <kalenderjaar> bedragen € <voordelen uit eigen woning>.		
De <i>voordelen uit eigen woning</i> van <i>binnenlandse belastingplichtige</i> met <i>burgerservicenummer</i> 132456798 over <i>kalenderjaar</i> 2019 bedragen € 1300.		
De <i>voordelen uit eigen woning</i> van <i>binnenlandse belastingplichtige</i> met <i>burgerservicenummer</i> 132456798 over <i>kalenderjaar</i> 2020 bedragen € 1000.		
De <i>voordelen uit eigen woning</i> van <i>binnenlandse belastingplichtige</i> met <i>burgerservicenummer</i> 658645312 over <i>kalenderjaar</i> 2019 bedragen € 850.		

Door het communicatiepatroon en de beperkingsregel in de module in te voeren wordt het feittype automatisch weergegeven (zie figuur 3.3). We hoeven de tabellen dan niet handmatig op te stellen. Verder wordt de onderlinge samenhang met andere feittypen getoond. Op basis van de communicatiepatronen wordt automatisch het voorbeeld in natuurlijke taal getoond (zie het tabblad Verbalisatie in figuur 3.4), herkenbaar en begrijpelijk voor de verschillende disciplines in het multidisciplinaire team.



Figuur 3.3 Weergave van de feittypen en het communicatiepatroon in iKnow Data

The screenshot shows the iKnow Data interface. On the left, a panel titled 'binnenlandse belastingplicht...' contains a list of 'burgerservicenummer' values: 1. 132465798 and 2. 658645312. The main area is titled 'voordelen uit eigen woning van binnenlandse belastingplichtige over kalen...'. It features a table with columns for 'binnenlandse bela...', 'kalenderjaar', and 'voordelen uit eigen woning'. The table contains three rows of data. Below the table, there are two tabs: 'Communicatie patronen' and 'Verbalisatie'. The 'Verbalisatie' tab is active, showing three numbered verbalizations that link specific tax benefits to the data in the table above.

binnenlandse bela...	kalenderjaar	voordelen uit eigen woning
1. 132465798	2020	1300
2. 132465798	2019	1000
3. 658645312	2020	850

Verbalisatie

1. De voordelen uit eigen woning van binnenlandse belastingplichtige met burgerservicenummer 132465798 over kalenderjaar 2020 bedragen €1300.
2. De voordelen uit eigen woning van binnenlandse belastingplichtige met burgerservicenummer 132465798 over kalenderjaar 2019 bedragen €1000.
3. De voordelen uit eigen woning van binnenlandse belastingplichtige met burgerservicenummer 658645312 over kalenderjaar 2020 bedragen €850.

Figuur 3.4 Weergave van de feittypen en de verbalisaties in iKnow Data

In iKnow Data worden de analyseresultaten uit iKnow Cognitatie gekoppeld aan de elementen uit het feitmodel. De elementen uit het feitmodel in iKnow Data representeren dezelfde begrippen als eerder gedefinieerd in iKnow Cognitatie. Deze elementen zijn aan elkaar gekoppeld, zodat de gebruiker vanuit het feitmodel terug kan navigeren naar de onderliggende wetgeving en vanuit de wetgeving direct duidelijk is welke elementen uit het feitmodel aan bepaalde begrippen en formuleringen in de wetgeving zijn gekoppeld.

Hiermee is de traceerbaarheid van het feitmodel naar de analyseresultaten en naar de onderliggende wetgeving verzekerd.

c. Regelmodel

In stap 2 en 3 van de Wetsanalyse zijn afleidingsregels herkend, geclassificeerd en vastgelegd (zie met name onderdeel b van stap 3). Een afleidingsregel beschrijft hoe een berekening of beslissing tot stand komt en heeft een relatie met de begrippen die in het feitmodel zijn opgenomen. In stap 6 formaliseren we de eerder geanalyseerde afleidingsregels. Dat wil zeggen dat we ze (net als de feittypen) volgens vaste afspraken en taalpatronen beschrijven en vastleggen in het regelmodel. Het is van belang dat ook de regels beschreven worden in een voor mensen begrijpelijke taal, zodat ze kunnen worden gevalideerd door de leden van het multidisciplinaire team. Daarnaast moeten ze zo formeel zijn, dat ze zich kunnen lenen voor omzetting naar executeerbare regels in softwarecode zonder dat daar nadere interpretatie of mensenhanden aan te pas komen.

WETSANALYSE

76

Voor het maken van het regelmodel gebruiken we hier RegelSpraak.⁵⁶ Deze taal is door de Belastingdienst ontwikkeld op basis van de internationale standaard RuleSpeak. Doel ervan is om (resultaten van analyse van) wetgeving om te zetten naar een weergave die leesbaar en begrijpelijk blijft voor mensen, maar ook geschikt is om er een computer mee te laten werken.

Een afleidingsregel is opgebouwd uit een aantal onderdelen:

1. de uitvoer van de regel;
2. een beschrijving van de wijze waarop de afleidingsregel toegepast moet worden, met hierin:
 - a. de invoer van de regel;
 - b. de benodigde berekeningen (bijvoorbeeld optellen, aftrekken, vermenigvuldigen);
3. de voorwaarden waaronder de regel wordt uitgevoerd, met hierin:
 - a. wat vergeleken moet worden;
 - b. de manier waarop vergeleken moet worden (bijvoorbeeld kleiner dan, groter dan).

Voor een voorbeeld van de formalisering van een afleidingsregel in het regelmodel kijken we weer naar artikel 3.110 Wet IB 2001.

Artikel 3.110 Wet IB 2001; Belastbare inkomsten uit eigen woning

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

Zoals in stap 3 is aangegeven, vormt de gehele tekst van dit artikel een afleidingsregel. Hierin wordt de uitvoer van de regel gevormd door *Belastbare inkomsten uit eigen woning*. Dit komt overeen met het gemaakte begrip *belastbare inkomsten uit eigen woning*. De invoer wordt gevormd door de variabelen *de voordelen uit eigen woning* en *de op die voordelen drukkende aftrekbare kosten* waarvoor we de begrippen *voordelen uit eigen woning* en *op voordelen uit eigen woning drukkende aftrekbare kosten* hadden gemaakt. De benodigde berekening is weergegeven door *verminderd met*; hiervoor gebruiken we het begrip *min*. Deze afleidingsregel heeft geen voorwaarden. In stap 3 van de Wetsanalyse hebben we de afleidingsregel als volgt geformuleerd:

⁵⁶] Zie A.J.C. Wolferink, A. Ausems, D.P.H. Dulfer, H.M. Bouwmeester & M.H.A.F. Lokin, RegelSpraak: een brug tussen wetgeving en ICT, (35) RegelMaat 2020, afl. 1, p. 28-46.

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

Bij het opstellen van het regelmodel formuleren we de regel in een RegelSprakpatroon en voegen we de relaties uit het feitmodel (onderstreping) aan de regel toe:

De *belastbare inkomsten uit eigen woning* van een binnenlandse belastingplichtige over een kalenderjaar moet berekend worden als
zijn *voordelen uit eigen woning* over het kalenderjaar
min
zijn *op voordelen uit eigen woning drukkende aftrekbare kosten* over het kalenderjaar.

Door toevoeging van de relaties is duidelijk ten aanzien van wie de waarde van bijvoorbeeld *voordelen uit eigen woning* wordt bepaald (namelijk de binnenlandse belastingplichtige). Hierdoor is duidelijk dat voor het feitelijk toepassen van deze regel altijd informatie over de desbetreffende *binnenlandse belastingplichtige* en het desbetreffende *kalenderjaar* nodig is. Zonder deze gegevens kunnen de benodigde waarden niet worden ingevuld.⁵⁷

Om de regel herleidbaar te maken naar de onderliggende wetgeving gebruiken we iKnow Rules, ook onderdeel van de iKnow Suite. Hierin kunnen we, vergelijkbaar als bij het feitmodel, de elementen van het regelmodel koppelen aan de begrippen in iKnow Cognitatie. Ook kunnen dan de elementen uit het feitmodel die gebruikt worden als in- en output van de regels gekoppeld worden aan de regels. De weergave van de regel is als volgt:

De *belastbare inkomsten uit eigen woning* van een *binnenlandse belastingplichtige* over een *kalenderjaar* moet berekend worden als
 zijn *voordelen uit eigen woning* over het *kalenderjaar*
min
 zijn *op voordelen uit eigen woning drukkende aftrekbare kosten* over het *kalenderjaar*.

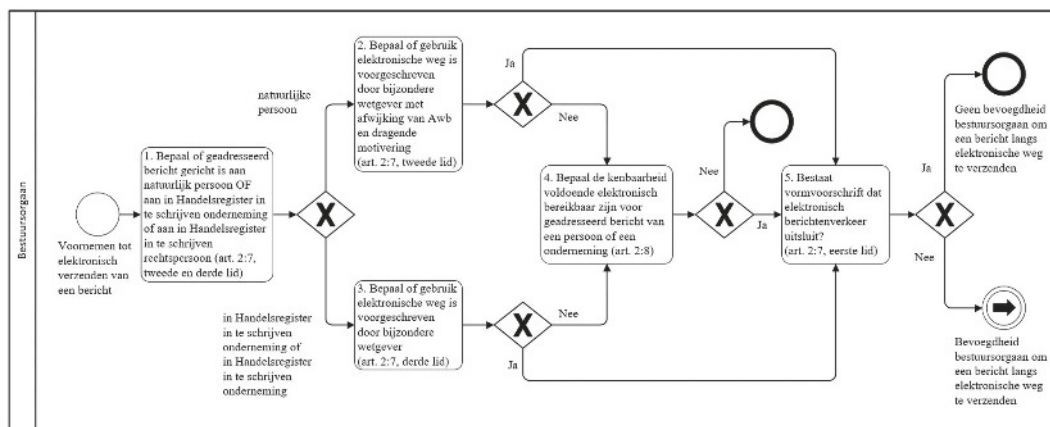
⁵⁷ | Bij geautomatiseerde uitvoering betekent dit 'invullen' dat de gegevens uit een administratie (database) moeten kunnen worden opgehaald. Dat maakt eenduidigheid nog belangrijker.

d. Procesmodel

In wetgeving zijn rechtsbetrekkingen en rechtsfeiten en de bijbehorende rechtsgevolgen beschreven. De op een bepaald moment geldende rechtsbetrekkingen beschrijven een juridische toestand. De rechtsfeiten en de daaruit voortvloeiende rechtsgevolgen beschrijven welke overgangen naar een andere juridische toestand (andere rechtsbetrekking(en)) mogelijk zijn. Uit de wetgeving vloeien dus ook de processtappen voort die een plaats moeten krijgen in het kennismodel, meer specifiek in het procesmodel dat daarvan onderdeel uitmaakt. In stap 2 en 3 van de Wetsanalyse hebben we voor de rechtsbetrekkingen en rechtsfeiten formuleringen herkend en geclassificeerd, en we hebben daarvoor begrippen gemaakt en vastgelegd. De rechtsgevolgen zijn in die stappen opgenomen als relaties tussen de rechtsbetrekkingen en rechtsfeiten.

De volgorde en samenhang van de rechtsbetrekkingen, rechtsfeiten en de hieruit voortvloeiende rechtsgevolgen worden beschreven door alle rechtsfeiten op te nemen als activiteiten of gebeurtenissen (zogenoemde *events*) in een procesmodel. Indien het rechtsfeit gekoppeld is aan een rechtssubject, zal dit rechtssubject terugkomen als *actor* in het proces en het rechtsfeit als *activiteit*. Ook een tijdsverloop of een gebeurtenis met rechtsgevolg wordt als event opgenomen in het procesmodel. Een standaard voor het modelleren van processen is Business Process Model and Notation (BPMN).

In figuur 3.5 is een gedeelte van een procesmodel weergegeven. Het volledige procesmodel komt terug in hoofdstuk 7 bij de toepassing van de Wetsanalyse op het wetsvoorstel Modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer.

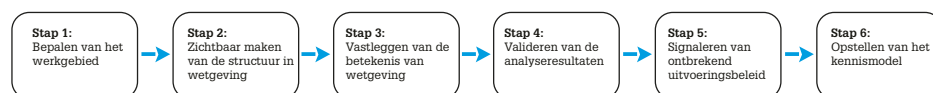


Figuur 3.5 Voorbeeld van een deel van het procesmodel

De actor is het bestuursorgaan, weergegeven links in het model. De rechtsfeiten zijn opgenomen als activiteiten en herkenbaar aan de blokken tekst. De kruizen representeren exclusieve keuzes. De cirkels zijn gebeurtenissen (events). De cirkel met de pijl geeft aan dat het procesmodel in een andere afbeelding vervolgd wordt.

3.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk hebben we de zes stappen bij Wetsanalyse beschreven op grond van onderstaand schema.



Deze stappen zijn niet zo strikt volgtijdelijk als het schema doet vermoeden. Ze vloeien in elkaar over en soms wordt een stap terug gedaan om nieuwe inzichten te verwerken in analyseresultaten uit een voorgaande stap. Het werken in deze iteraties zorgt ervoor dat voortschrijdend inzicht snel en effectief kan worden verwerkt in de analyse.

We hebben in dit hoofdstuk ook laten zien hoe we de resultaten uit de eerste vier stappen gestructureerd kunnen vastleggen in een kennismodel. Dat kennismodel bestaat uit vier onderdelen: de begrippen met begripsomschrijvingen, een feitmodel, een regelmodel en een procesmodel. Tussen die onderdelen bestaan relaties. Zo vormen de begrippen die voor bepaalde formuleringen in de wetgeving zijn gemaakt en de relaties daartussen de basis voor de feittypen in het feitmodel. Deze feittypen vormen op hun beurt weer de invoer voor afleidingsregels (die berekeningen of andersoortige beslissingen beschrijven) in het regelmodel. In het procesmodel worden tot slot de geanalyseerde rechtsfeiten en rechtsgevolgen opgenomen in de vorm van activiteiten en gebeurtenissen, met een koppeling naar de actoren (rechts-subjecten) die hierbij betrokken zijn.

Voor het opstellen van de modellen worden specifieke standaarden gebruikt die een weergave ondersteunen die voor mensen begrijpelijk is en een basis bieden om deze geautomatiseerd om te zetten naar een voor computers executeerbaar formaat (softwarecode). Bij het opstellen van het kennismodel worden – door koppelingen tussen het model en de analyseresultaten – de relaties naar de onderliggende wetgeving vastgelegd, zodat de specificaties voor de uitvoering steeds te traceren zijn naar de juridische bron.



HET JURIDISCHE ANALYSESCHEMA

4.1 Inleiding

Zoals we in stap 2 van Wetsanalyse (paragraaf 3.3) beschrijven, gebruiken we een juridisch analyseschema om de juridische grammatica en daarmee de structuur in wetgeving zichtbaar te maken. In dit hoofdstuk staat dit juridische analyseschema centraal. Het juridische analyseschema bestaat uit *klassen* die de elementen van de juridische grammatica representeren, zoals rechtssubject, rechtsobject, rechtsbetrekking en rechtsfeit.

Met behulp van de klassen kunnen we formuleringen in wetteksten markeren en ordenen naar soort element. Dat noemen we classificeren. In dit hoofdstuk besteden we eerst aandacht aan een aantal aspecten van de structuur van wetgeving. Daarna behandelen we het juridische analyseschema met zijn klassen en de onderlinge verbanden tussen deze klassen.

4.2 Structuur van wetgeving

4.2.1 Aanwijzingen voor de regelgeving

Wetgeving beschrijft de rechten en plichten van burgers en bedrijven en de bevoegdheden van bestuursorganen om het toekennen van die rechten of de naleving van die plichten te realiseren. Ook voor het maken van wetgeving zelf gelden regels. Voor wetgeving van de rijksoverheid zijn die neergelegd in de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).⁵⁸ Dit zijn bindende regels voor het opstellen

⁵⁸ | Zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005730/2018-01-01>. Zie voor meer informatie over de Ar www.kcwj.nl/kennisbank/aanwijzingen-voor-de-regelgeving-0?cookie=yes.15981729162541761545861.

van wetgeving, interne regelingen en beleidsregels. We hebben hierover al wat gezegd in paragraaf 2.2.1 en 2.2.5.

De Ar draagt bij aan de eenvormigheid en eenduidigheid van wetgeving en biedt daardoor ook ondersteuning bij het lezen en begrijpen van regelingen.

De voorschriften in de Ar hebben betrekking op zowel de opbouw van wetgeving als het taalgebruik. We geven enkele voorbeelden:

- Paragraaf 3.1 tot en met 3.4 geven aanwijzingen voor het taalgebruik. In paragraaf 3.1 schrijft bijvoorbeeld aanwijzing 3.1 beknopt taalgebruik voor, dit met het oog op de eenvoud. Aanwijzing 3.2 gaat over het formuleren van geboden en verboden. Als uitgangspunt daarbij geldt de indicatief presens. In principe wordt afgezien van termen als 'moeten' en 'dienen'. Aanwijzing 3.3 bepaalt dat in wetgeving zo veel mogelijk het normale spraakgebruik wordt gevolgd, zonder gebruik van woorden waarvan de betekenis onduidelijk is. Aanwijzing 3.7 schrijft voor dat hetzelfde begrip niet met verschillende termen wordt aangeduid en dezelfde term niet voor verschillende begrippen wordt gebruikt.
- Paragraaf 3.5 bevat aanwijzingen voor de indeling van regelingen, zoals over de opbouw van een hoofdstuk, paragraaf, artikel en lid en over de schrijfwijze van opsommingen.
- Paragraaf 5.1 geeft aanwijzingen over begripsbepalingen. In deze paragraaf schrijft bijvoorbeeld aanwijzing 5.1 voor dat termen die een te weinig bepaalde of een van het spraakgebruik afwijkende betekenis hebben, worden gedefinieerd. In een begripsbepaling wordt aan een term geen sterk van het normale spraakgebruik afwijkende betekenis gegeven.
- Paragraaf 5.5 geeft aanwijzingen over de toekenning en terminologie van bestuursbevoegdheden. Zo schrijft aanwijzing 5.17 specifieke termen voor die gebruikt worden bij het maken van uitzonderingen op geboden of verboden, zoals 'vrijstelling' of 'onthefing'.

De Ar biedt houvast bij het analyseren van wetgeving omdat ze door wetgevingsjuristen gemaakte keuzes voor formuleringen en dergelijke verklaren. Er is echter meer nodig om de structuur van wetgeving en de betekenis van gebruikte formuleringen te kunnen herkennen en duiden. De aanwijzingen worden namelijk niet altijd precies gevolgd en ze geven ook veel ruimte voor afwijking en invulling. Daarom gebruiken we bij Wetsanalyse het juridische analyseschema om de juridische grammatica en daarmee de structuur van wetgeving precies te duiden. Het schema is gebaseerd op verschillende juridische elementen in wetgeving. Deze lichten we in de volgende paragraaf toe.

4.2.2 Juridische elementen in wetgeving

Soorten wettelijke regels

Wetgeving bevat regels over gedragingen, handelingen en bevoegdheden. Deze gedragingen, handelingen en bevoegdheden zijn algemeen geformuleerd als een toestand of als handelen of nalaten waaraan de wetgever een bepaald rechtsgevolg verbindt. Daarbij spelen voorwaarden een belangrijke rol; deze bepalen of het rechtsgevolg wel of niet intreedt.

Gedragsregels staan bepaalde gedragingen of handelingen toe (toestemming), verbieden deze (verbod) of leggen ze juist op (gebod). Bevoegdheidsregels maken het bestuursorganen mogelijk om hun taken uit te voeren, zoals het heffen van belastingen, het verstrekken van uitkeringen, het verlenen van vergunningen, of het optreden tegen overtreding van gedragsregels. We onderscheiden gebonden en discretionaire bevoegdheden. Bij een gebonden bevoegdheid komt het bestuursorgaan geen vrijheid toe bij de uitoefening van die bevoegdheid. Een gebonden bevoegdheid is te herkennen aan het gebruik van de indicatief presens van een werkwoord ('doet', 'kent toe', 'trekt in', of een werkwoord als 'moeten'). Bij een discretionaire bevoegdheid heeft het bestuursorgaan vrijheid om de bevoegdheid wel of niet uit te oefenen of om bepaalde afwegingen te maken bij het nemen van een beslissing. Een discretionaire bevoegdheid is te herkennen aan het gebruik van termen als 'kan', 'naar zijn oordeel' of 'naar zijn mening'.

Regels die de inhoud en reikwijdte van gedrags- en bevoegdheidsregels nader invullen, noemen we *afleidingsregels*. De term afleidingsregel komt uit de (propositie) logica, waar deze term wordt gebruikt voor een regel die uit een aantal proposities (premissen) een andere propositie (conclusie) afleidt. Afleidingsregels bepalen of iemand een recht of plicht heeft en wat de omvang van het recht of de plicht is. Ook bepalen ze of een persoon of zaak tot een bepaalde doelgroep of categorie behoort.⁵⁹ Deze functies kunnen ook gecombineerd zijn in een afleidingsregel.

Personen en zaken

Regels gaan over personen en over zaken. In het juridisch spraakgebruik hebben we het over *rechtssubjecten* en *rechtsobjecten*. Het rechtssubject is de persoon die handelt of die zich in een bepaalde situatie bevindt. Het rechtsobject is het voorwerp waarop een in de wetgeving beschreven handeling of situatie betrekking heeft. Dat kan een fysieke zaak (bijvoorbeeld een huis) of een niet-fysieke zaak zijn (bijvoorbeeld arbeid of een lening). Wetgeving beschrijft of bepaalt vaak ook

⁵⁹ | Zie in dat verband ook Lokin 2018, hoofdstuk 3, p. 108.

eigenschappen van rechtssubjecten en rechtsobjecten. Deze eigenschappen variëren per rechtssubject of rechtsobject; we noemen deze daarom *variabelen*.

Rechten en plichten

Rechtssubjecten kunnen in een bepaalde relatie tot elkaar staan waarbij ze over en weer rechten en plichten hebben. Bijvoorbeeld de koper en verkoper van een huis. Of een werkgever en een werknemer bij het verrichten van arbeid en het daarvoor betalen van loon. Deze juridische relaties noemen we in het juridisch spraakgebruik *rechtsbetrekkingen*, soms ook aangeduid als *rechtsrelaties*. Vaak is in de tekst van de wetgeving maar één van de rechtssubjecten expliciet benoemd. De andere partij moet dan expliciet gemaakt worden om de rechtsbetrekking goed te kunnen duiden.

Veranderingen in rechten en plichten

Rechtsbetrekkingen kunnen ontstaan, veranderen of eindigen door rechtshandelingen, feitelijke handelingen met rechtsgevolg, gebeurtenissen met rechtsgevolg of een tijdsverloop met rechtsgevolg. Dit noemen we in het juridisch spraakgebruik *rechtsfeiten*. Rechtsfeiten creëren, wijzigen of beëindigen rechten en plichten, dus in de rechtsbetrekkingen tussen rechtssubjecten. Zo vloeit uit het sluiten van een koopovereenkomst (een tweezijdige rechtshandeling) de plicht voor de koper voort om een prijs in geld te betalen, en voor de verkoper om de verkochte zaak te leveren.

Voorwaarden

Wettelijke regels bevatten in veel gevallen voorwaarden die bepalen of iemand een bepaald recht of een bepaalde plicht heeft (rechtsbetrekkingen), een bepaalde handeling mag uitvoeren (rechtsfeiten), een bepaalde hoedanigheid kan hebben of bepaalde rol kan vervullen (rechtssubjecten). Voorwaarden kunnen ook betrekking hebben op een tijdsverloop: een handeling moet binnen een bepaalde termijn worden verricht om rechtsgevolg te kunnen hebben. Voorwaarden zijn doorgaans herkenbaar aan het gebruik van het voegwoord 'indien', maar ze kunnen ook in andere bewoordingen worden uitgedrukt (bijvoorbeeld in een bijzin).

Vaak bestaat een voorwaarde uit meer elementen. We spreken dan van een samengestelde voorwaarde. Het kan zijn dat alle voorwaarden in de samenstelling moeten gelden om tot een rechtsgevolg te kunnen leiden (cumulatief, uitgedrukt door 'en'), of ten minste één van de voorwaarden (alternatief, uitgedrukt door 'of'). Het komt voor dat een samengestelde voorwaarde een andere samengestelde voorwaarde bevat. Denk bijvoorbeeld aan een samengestelde voorwaarde waarbij een van de voorwaarden in de samenstelling zelf ook weer een samengestelde voorwaarde is.

Waarden

Wettelijke regels bevatten vaak formuleringen die een *waarde* uitdrukken waarmee gerekend moet worden voor het vaststellen van een rechtsgevolg. Als een waarde per rechtssubject of rechtsobject kan variëren, noemen we dit een *variabele*. Variabelen bij arbeid kunnen bijvoorbeeld zijn de periode waarin deze wordt verricht en het loon dat ervoor wordt betaald.

Als een waarde over een periode gelijk is voor alle rechtssubjecten en rechtsobjecten, dan spreken we van een *parameter* (ook *constante* genoemd). Een voorbeeld is de leeftijd waarop een kind meerderjarig wordt (18 jaar). Variabelen en parameters komen met name voor in afleidingsregels en voorwaarden.

4.2.3 Samenvatting

In deze paragraaf hebben we naar de structuur van wetgeving gekeken als voorbereiding op het behandelen van het daarop gebaseerde juridische analyseschema. Daarbij hebben we aangegeven dat de Aanwijzingen voor de regelgeving aanknopingspunten bieden bij het analyseren van wetgeving, omdat ze door wetgevingsjuristen gemaakte keuzes voor formuleringen en dergelijke verklaren. De juridische elementen die we tegenkwamen, hadden betrekking op de soorten wettelijke regels, personen en zaken, rechten en plichten, veranderingen in rechten en plichten, voorwaarden en de verschillende waarden. In het juridische analyseschema komen de elementen van de juridische grammatica terug in de vorm van klassen.

4.3 Het juridische analyseschema

4.3.1 Algemeen

Het juridische analyseschema bevat de juridische elementen in wetgeving die in de vorige paragraaf aan de orde kwamen, met nog enige verfijningen daarin. Het werk van de Amerikaanse jurist Wesley Newcomb Hohfeld⁶⁰ vormt een belangrijke basis voor het analyseschema. Hij beschreef al in het begin van de twintigste eeuw verschillende soorten rechten en plichten, op basis van Amerikaanse jurisprudentie.⁶¹ Vanaf 2012 heeft het eerdergenoemde samenwerkingsverband de Blauwe Kamer op basis van het werk van Hohfeld een referentiemodel voor

⁶⁰] W.N. Hohfeld, Some Fundamental Conceptions as Applied in Judicial Reasoning, Yale Law Journal (23) 1913, afl. 1, p. 16-59.

⁶¹] W.N. Hohfeld, Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning, The Yale Law Journal (26) 1917, afl. 8, p. 710-770.

wetgeving ontwikkeld.⁶² Dit referentiemodel is op zijn beurt weer de basis geweest voor het hier gebruikte juridische analyseschema.⁶³

Idealiter (vanuit het perspectief van de uitvoering) vermeldt iedere wettelijke regel steeds alle elementen die relevant zijn voor het bepalen van de rechtsbetrekkingen, rechtsfeiten en de rechtsgevolgen die eruit voortvloeien. In de praktijk laat de wetgever bepaalde elementen echter impliciet in wetgeving, omdat het vanuit zijn perspectief niet altijd noodzakelijk is om deze expliciet uit te drukken, en omdat het ten koste gaat van de beknoptheid van wetgeving. Bij een recht van het ene rechts-subject hoort automatisch een plicht van het andere rechtssubject (en andersom) en vaak liggen die relaties voor de hand, het zijn twee kanten van dezelfde medaille. In dat geval ziet de wetgever af van het expliciet verwoorden van één van de kanten van de 'medaille'.

Voor de uitvoeringspraktijk is het echter wel van belang om alle juridische elementen en relaties scherp in beeld te krijgen, zeker als de uitvoering geautomatiseerd plaatsvindt. Een computer kan immers niet zelf denken en moet alle stappen die hij moet doorlopen om tot een beslissing te komen heel precies voorgeschoteld krijgen. Het is vergelijkbaar met het bakken van een taart: als het recept niet compleet is of de stappen in de verkeerde volgorde staan, leidt dat letterlijk tot een misbaksel.

Impliciet gelaten gedeelten van wettelijke regels en de interpretaties waarmee deze worden ingevuld, worden – met een aan de linguïstiek ontleende term – de *dieptestructuur* van wetgeving genoemd. Met deze dieptestructuur wordt betekenis expliciet gemaakt. Wat expliciet is opgenomen in wetgeving wordt de *oppervlaktestructuur* genoemd. Met een model zoals het juridische analyseschema kunnen we de oppervlaktestructuur van wetgeving met de eronder liggende dieptestructuur verbinden, zodat de betekenis van wetgeving geëxpliciteerd wordt. Het juridische analyseschema is daarmee een stuk gereedschap dat de communicatie over wetgeving concreter, preciezer en meer betekenisvol maakt.

62] De Blauwe Kamer, www.deblauwekamer.nu/.

63] Enkele andere classificatieschema's voor wetgeving waarin het werk van Hohfeld terugkomt, zijn te vinden bij R.W. van Kralingen, *Frame-Based Conceptual Models of Statute Law* (diss. Leiden), Den Haag: Kluwer Law International 1995 en T.D. Breaux, *Legal Requirements Acquisition for the Specification of Legally Compliant Information Systems* (PhD Thesis, North Carolina State University, Raleigh), 2009, www.cs.cmu.edu/~breaux/intothewild/tdbreaux-thesis.pdf.

4 / HET JURIDISCHE ANALYSESCHEMA

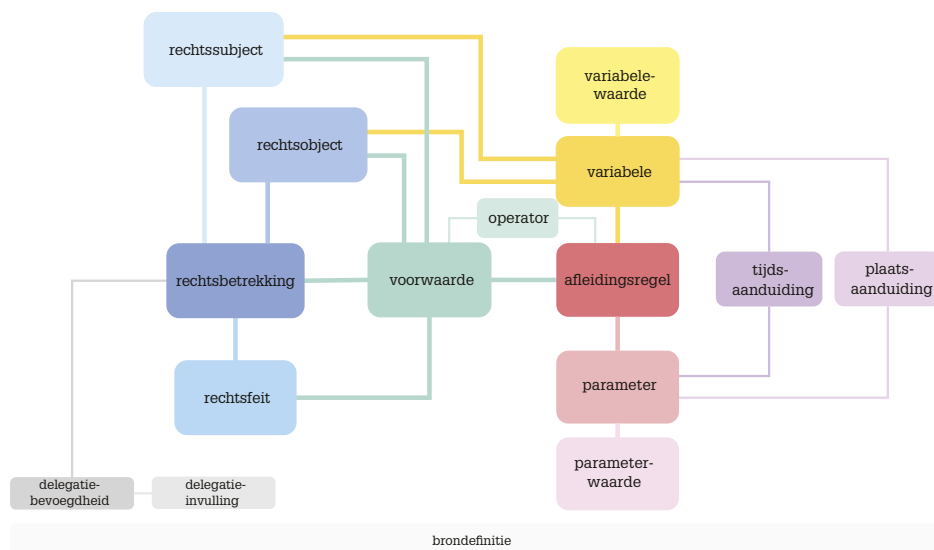
87

4.3.2 Opbouw van het juridische analyseschema:
uitwerking met voorbeelden

In het juridische analyseschema onderscheiden we de volgende klassen:

1. rechtssubject
2. rechtsobject
3. rechtsbetrekking
4. rechtsfeit
5. voorwaarde
6. afleidingsregel
7. variabele
8. variabelewaarde
9. parameter
10. parameterwaarde
11. operator
12. tijdsaanduiding
13. plaatsaanduiding
14. delegatiebevoegdheid
15. delegatie-invulling
16. brondefinitie

De klassen met hun onderlinge relaties zijn weergegeven in figuur 4.1.



Figuur 4.1 Juridisch analyseschema

In figuur 4.1 zien we de verschillende klassen van het juridische analyseschema terugkomen als gekleurde blokjes. De gebruikte kleuren passen we toe in de voorbeelden van classificaties. Verder staan tussen de blokjes lijnen. Deze lijnen geven aan dat tussen twee blokjes een of meer relaties bestaan. Welke relaties dit zijn, beschrijven we in dit hoofdstuk. We hebben vanuit het oogpunt van overzichtelijkheid niet alle lijnen weergegeven.

Om een klasse te kunnen herkennen in een wettekst helpt het om gebruik te maken van een of meer vragen die vergelijkbaar zijn met de vragen die gesteld worden bij zinsontleding in de grammatica. Deze vragen benoemen we per klasse en we besteden ook aandacht aan de uitdruktingswijze in de wetgeving. We geven bij elke klasse voorbeelden om een en ander te concretiseren.

1. Rechtssubject

Omschrijving klasse

Een rechtssubject is de drager van rechten en plichten. Het is een partij in een rechtsbetrekking.

Vraag

Vragen voor het vinden van een rechtssubject kunnen zijn: Wie heeft het recht? Wie heeft de plicht? Van wie is een rechtsobject? Bij wie hoort een waarde?

Uitdruktingswijze

Een rechtssubject is te herkennen aan een zelfstandig naamwoord waarmee een persoon of andere entiteit wordt beschreven, of aan een persoonlijk voornaamwoord zoals 'hij', 'zij' en soms ook 'het'. Maar ook een onbepaald of betrekkelijk voornaamwoord kan wijzen op een rechtssubject, bijvoorbeeld 'iemand', 'een ieder' of 'degene'.

Voorbeeld

Artikel 2.1, eerste lid, Wet IB 2001 bevat een aantal rechtssubjecten. De genoemde [natuurlijke personen](#) zijn rechtssubjecten met een algemeen karakter (een van de twee hoofdsoorten). De rechtssubjecten [binnenlandse belastingplichtigen](#) en [buitenlandse belastingplichtigen](#) vormen een verbijszondering, of in modelleertermen: een *specialisatie* van het rechtssubject 'natuurlijke persoon'.

Artikel 2.1 Wet inkomstenbelasting 2001; Belastingplichtigen

1. Belastingplichtigen voor de inkomstenbelasting zijn de natuurlijke personen die:
 - a. in Nederland wonen (binnenlandse belastingplichtigen) of

b. niet in Nederland wonen maar wel Nederlands inkomen genieten (buitenlandse belastingplichtigen).

Alle eigenschappen van het rechtssubject **natuurlijke persoon** gelden ook voor het rechtssubject **binnenlandse belastingplichtige** en **buitenlandse belastingplichtige**. De formuleringen in **Nederland wonen** en **Nederlands inkomen genieten** zijn dan eigenschappen die aan een natuurlijke persoon toegekend kunnen worden. Soms zijn de bij een rechtssubject horende eigenschappen niet in hetzelfde artikel of dezelfde regeling vastgelegd, maar in andere artikelen of regelingen. Zo is bijvoorbeeld voor een natuurlijke persoon een aantal eigenschappen vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek (BW).

Relatie met eigen klasse

Binnen de klasse rechtssubject kunnen verschillende niveaus onderscheiden worden. We kunnen de klasse rechtssubject dus verbijzonderen ofwel specialiseren. Voor het verduidelijken van wetgeving maken we deze specialisaties expliciet en benoemen we de relaties daartussen. Op het hoogste niveau hebben we het over het rechtssubject persoon. Hieronder onderscheiden we de rechtssubjecten natuurlijke personen en rechtspersonen:

- Natuurlijke personen zijn nader onder te verdelen in mensen of samenwerkingsverbanden van mensen zonder rechtspersoonlijkheid, zoals een maatschap of vennootschap onder firma. Deze onderverdelingen zijn specialisaties van het rechtssubject natuurlijke persoon.
- Rechtspersonen zijn nader onder te verdelen in privaatrechtelijke rechtspersonen, zoals een naamloze vennootschap (NV), een besloten vennootschap (BV) of een vereniging, en in publiekrechtelijke rechtspersonen, zoals de Staat, gemeenten en bepaalde bestuursorganen. Deze onderverdelingen zijn specialisaties van het rechtssubject rechtspersoon.
- Persoon is de verzameling van alle natuurlijke personen en alle rechtspersonen. Dit rechtssubject is nodig, omdat sommige wetgeving voor zowel natuurlijke personen als rechtspersonen geldt.

Als een rechtsnorm zo is ingericht dat hierin algemeen geformuleerde rechtssubjecten en specialisaties daarvan zijn opgenomen, betekent dit dat de eigenschappen die vastgelegd zijn voor die rechtssubjecten ook gelden voor alle onderliggende rechtssubjecten (de specialisaties). Ook alle rechtsbetrekkingen en rechtsfeiten gekoppeld aan een bovenliggend rechtssubject gelden dan voor de 'onderliggende' rechtssubjecten.

Relatie met andere klassen

Een rechtssubject maakt deel uit van een of meerdere rechtsbetrekkingen. Een rechtssubject verricht of ervaart de gevolgen van rechtsfeiten. Een rechtssubject staat in relatie tot een of meer rechtsobjecten (bijvoorbeeld als eigenaar of houder), waarvan de waarden relevant kunnen zijn in bepaalde rechtsbetrekkingen.

2. Rechtsobject

Omschrijving klasse

Een rechtsobject is het voorwerp van een rechtsbetrekking en/of rechtsfeit. Een rechtsobject kan zowel een fysieke (bijvoorbeeld een personenauto of een huis) als een niet-fysieke verschijningsvorm (bijvoorbeeld medische zorg) hebben.

Vraag

Vragen voor het vinden van een rechtsobject kunnen zijn: Wat is het voorwerp van een recht of plicht? Waar is het rechtssubject eigenaar of houder van? Waar heeft een waarde betrekking op? Waarover is iets verschuldigd?

Uitdrukkingswijze

Een rechtsobject is te herkennen aan een zelfstandig naamwoord waarmee het voorwerp van een recht of plicht wordt omschreven, bijvoorbeeld een studie, een woning of een dienstbetrekking. Ook een aanwijzend of betrekkelijk voornaamwoord kan wijzen op een rechtsobject, bijvoorbeeld 'dat', 'hetgeen' en 'welk(e)'.⁶⁴

Voorbeeld fysieke verschijningsvorm van rechtsobject

Artikel 2, onderdelen a en b, Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994 omschrijft concrete, fysieke rechtsobjecten, zoals [motorrijtuig](#), [bromfiets](#), [personenauto](#) en [voertuig](#).

Artikel 2 Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. motorrijtuig: een voertuig dat is bestemd om anders dan langs spoorstaven te worden voortbewogen uitsluitend of mede door een mechanische kracht, op of aan het voertuig aanwezig, met uitzondering van
 - 1°. een bromfiets als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel e, van de Wegenverkeerswet 1994;

⁶⁴ Welk(e) wordt in wetgeving veelvuldig gebruikt als betrekkelijk voornaamwoord, daarom noemen we het hier. Deze 'verwelking' in het taalgebruik van de wetgever heeft echter niet onze voorkeur.

- 2°. een fiets met trapondersteuning als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel ea, van die wet, en
(...)
- b. personenauto: een motorrijtuig op drie of meer wielen, ingericht voor personenvervoer en wel voor het vervoer van niet meer dan acht personen, de bestuurder daaronder niet begrepen;
(...)

Het rechtsobject **motorrijtuig** heeft als specialisatie **bromfiets** en **personenauto** en heeft als bovenliggend rechtsobject **voertuig**.

Voorbeeld niet-fysieke verschijningsvorm van rechtsobject

Artikel 7.3, eerste lid, onderdelen a en b, Regeling zorgverzekering omschrijven een abstract, niet-fysiek rechtsobject, te weten **de geleverde prestatie**.

Artikel 7.3 Regeling zorgverzekering

1. De zorgaanbieder is verplicht tenzij bij of krachtens deze regeling anders wordt bepaald de in artikel 7.2, onderdeel a tot en met g, bedoelde gegevens te verstrekken aan:
 - a. de zorgverzekeraar, of een door die zorgverzekeraar daartoe aangewezen persoon, indien die zorgaanbieder het tarief voor de geleverde prestatie krachtens een door hem met de zorgverzekeraar gesloten overeenkomst rechtstreeks bij die zorgverzekeraar in rekening brengt;
 - b. de verzekerde, indien de zorgaanbieder het tarief voor de geleverde prestatie bij de verzekerde in rekening brengt.

Het rechtsobject **de geleverde prestatie** is het voorwerp van de rechtsbetrekking tussen de zorgaanbieder en de zorgverzekeraar. Hier hoort bij als eigenschap of waarde **het tarief**.

Relatie met eigen klasse

Rechtsobjecten kunnen, net als rechtssubjecten, een specialisatie zijn van een ander rechtsobject. Denk bijvoorbeeld aan een motorrijtuig en zijn specialisatie van personenauto, vrachtauto of motorfiets. De eigenschappen van het bovenliggende rechtsobject (aantal wielen, soort gemotoriseerde aandrijving) gelden dan ook voor alle specialisaties.

Relatie met andere klassen

Een rechtsobject is nodig om rechtsbetrekkingen en rechtsfeiten te beschrijven en heeft daarmee dus een relatie. Bij een rechtsobject horen eigenschappen (kenmerken, waarden), zoals het loon bij het rechtsobject 'dienstbetrekking' of de WOZ-waarde bij het rechtsobject 'eigen woning'.

3. Rechtsbetrekking

Omschrijving klasse

Een rechtsbetrekking is een juridische relatie tussen twee rechtssubjecten en beschrijft een specifieke juridische toestand tussen deze rechtssubjecten. Een van deze rechtssubjecten heeft een plicht en de ander het bijbehorend recht. De algemene juridische toestand van een rechtssubject is de verzameling van alle specifieke rechtsbetrekkingen waarin dit rechtssubject als rechthebbende of plichthebbende partij optreedt.

Vraag

Vragen voor het vinden van een rechtsbetrekking kunnen zijn: Hoe verhouden twee rechtssubjecten zich tot elkaar? Welke relatie(s) hebben twee rechtssubjecten met elkaar?

Uitdrukkingswijze

Een rechtsbetrekking is te herkennen aan een of meer werkwoorden. Bijvoorbeeld in de vorm van een combinatie van een hoofdwerkwoord met een hulpwerkwoord:

- bij een recht: 'kan verzoeken' of 'mag wijzigen';
- bij een plicht: 'stelt vast', 'mag niet inhalen', 'is verplicht informatie te verstrekken', 'moet informeren' of 'dient te voldoen'.⁶⁵

Daarnaast is een rechtsbetrekking bijvoorbeeld te herkennen aan een samengesteld werkwoord:

- bij een recht: 'heeft recht op' of 'heeft aanspraak op';
- bij een plicht: 'heeft de plicht om' of 'draagt de last om'.

⁶⁵] Aanwijzing 3.2 schrijft – zoals eerder aangegeven – voor dat voorschriften niet met 'moeten' of 'dienen' worden geformuleerd, tenzij dit onvermijdelijk is. In de praktijk komt het gebruik van deze constructie echter regelmatig voor. Voor de uitvoeringspraktijk is dit handig, aangezien het de aard van de rechtsbetrekking direct duidelijk maakt.

Subklassen

Binnen rechtsbetrekkingen zijn subklassen te onderkennen. Al aan het begin van de twintigste eeuw beschreef rechtsgeleerde Hohfeld een aantal verschillende subklassen van rechtsbetrekkingen.⁶⁶ Alleen het onderscheid maken tussen recht en plicht vond hij te beperkt. Hohfeld onderscheidde vier soorten rechtsbetrekkingen:

- a. aanspraak – verplichting;
- b. bevoegdheid – gehoudenheid;
- c. immuniteit – geen bevoegdheid;
- d. vrijheid – geen aanspraak.

We lichten deze hierna toe en geven voorbeelden per subklasse.

a. Aanspraak – verplichting

Een aanspraak – verplichting is het meest voorkomende type rechtsbetrekking. Hierbij heeft het ene rechtssubject de verplichting om een bepaalde handeling uit te voeren of na te laten. Het andere rechtssubject kan er aanspraak op maken dat de handeling daadwerkelijk wordt verricht. Een voorbeeld is de verplichting tot het betalen van motorrijtuigenbelasting. Deze rust op de houder van (het kenteken van) een motorrijtuig. De ontvanger (in de zin van de Invorderingswet) heeft de aanspraak de betaling te ontvangen.

Binnen dit type rechtsbetrekking kunnen we drie varianten onderscheiden:

1. krachtige aanspraak – fatale verplichting;
2. aanspraak na ingebrekestelling – verplichting na ingebrekestelling;
3. zwakke aanspraak – zwakke verplichting.

Het verschil in deze drie varianten zit in de rechtsgevolgen van het niet-nakomen van de verplichting door het rechtssubject:

- Ad 1. Bij een krachtige aanspraak heeft het rechthebbende rechtssubject een mogelijkheid om het niet-nakomen van de verplichting direct af te dwingen.
- Ad 2. Bij de aanspraak na ingebrekestelling moet het rechthebbende rechtssubject de plichthebbende partij in gebreke stellen, voordat hij de stap naar het afdwingen kan zetten.⁶⁷

⁶⁶] Hohfeld 1913.

⁶⁷] De aanspraak na ingebrekestelling komt in privaatrechtelijke rechtsbetrekkingen voor bij het niet-nakomen van een overeenkomst. Het recht op ontbinding en de verplichting tot schadevergoeding ontstaan pas na ingebrekestelling. In het publiekrecht is deze rechtsbetrekking bijvoorbeeld te vinden in titel 4.4 Awb over bestuursrechtelijke geldschulden (artikel 4:112 over aanmaning

WETSANALYSE

94

- Ad 3. Bij de zwakke aanspraak is er geen mogelijkheid om nakoming af te dwingen. Het rechthebbende rechtssubject heeft dus geen middel om een vervolgstap te zetten bij niet-nakoming door het plichthebbende rechtssubject.

Voorbeeld krachtige aanspraak – fatale verplichting

Artikel 25 Algemene wet inzake rijksbelastingen

3. Indien het bezwaar is gericht tegen een aanslag, een navorderingsaanslag, een naheffingsaanslag of een beschikking, met betrekking tot welke de vereiste aangifte niet is gedaan of sprake is van een onherroepelijk geworden informatiebeschikking als bedoeld in artikel 52a, eerste lid, wordt bij de uitspraak op het bezwaarschrift de belastingaanslag of beschikking gehandhaafd, tenzij is gebleken dat en in hoeverre die belastingaanslag of beschikking onjuist is. De eerste volzin vindt geen toepassing voor zover het bezwaar is gericht tegen een vergrijpboete.

Dit artikel beschrijft een krachtige aanspraak en fatale verplichting. De fatale verplichting is te herkennen aan de woorden **vereiste aangifte niet is gedaan of sprake is (...) informatiebeschikking** in combinatie met **wordt (...) gehandhaafd**. Direct na het niet-nakomen van de verplichtingen volgt de ‘sanctie’ in de vorm van een omkering van de bewijslast. Dat houdt in dat de belastingplichtige moet bewijzen dat een belastingaanslag niet juist is, in plaats van dat de inspecteur moet bewijzen dat de belastingaanslag juist is.

Voorbeeld aanspraak na ingebrekestelling – verplichting na ingebrekestelling

Artikel 9 Algemene wet inzake rijksbelastingen

1. Met betrekking tot belastingen welke ingevolge de belastingwet bij wege van aanslag worden geheven, wordt de aangifte gedaan bij de inspecteur binnen een door deze gestelde termijn van ten minste een maand na het uitnodigen tot het doen van aangifte.
- (...)
3. De inspecteur kan niet eerder dan na verloop van de in het eerste, onderscheidenlijk het tweede lid bedoelde termijn de belastingplichtige aanmanen binnen een door hem te stellen termijn aangifte te doen.

na verzuim) en in paragraaf 4.1.3.2 Awb over de dwangsom bij niet tijdig beslissen (ingevolge artikel 4:16 Awb is deze actie pas mogelijk nadat de belanghebbende het bestuursorgaan in gebreke heeft gesteld).

Het eerste lid beschrijft in samenhang met het derde lid een verplichting en aanspraak na ingebrekestelling. De verplichting is te herkennen aan de woorden *wordt de aangifte gedaan*. De ingebrekestelling is af te leiden uit de woorden *niet eerder dan (...) de belastingplichtige aanmanen (...) aangifte te doen*. Een aangifteplichtige is dus niet onmiddellijk in verzuim indien hij binnen de door de inspecteur daartoe gestelde termijn geen aangifte doet (eerste lid). Uit artikel 9, derde lid, blijkt namelijk dat de inspecteur eerst zal moeten aanmanen. Pas als aan deze 'ingebrekestelling' geen gevolg wordt gegeven, is sprake van een aangifteverzuim, waarvoor de inspecteur een boete kan vaststellen op grond van artikel 67a AWR.

Voorbeeld zwakke aanspraak – zwakke verplichting

Artikel 2 Wet op de ondernemingsraden

1. De ondernemer die een onderneming in stand houdt waarin in de regel ten minste 50 personen werkzaam zijn, is in het belang van het goed functioneren van die onderneming in al haar doelstellingen verplicht om ten behoeve van het overleg met en de vertegenwoordiging van de in de onderneming werkzame personen een ondernemingsraad in te stellen en jegens deze raad de voorschriften, gesteld bij of krachtens deze wet, na te leven.

Dit artikel legt een ondernemer de verplichting op om een ondernemingsraad in te stellen. De werknemer kan hier aanspraak op maken, maar een directe sanctie op het niet instellen van een ondernemingsraad ontbreekt in de wet. Er is bijvoorbeeld geen toezichthouder die een boete kan opleggen indien de verplichting niet wordt nagekomen. Werknemers kunnen wel naar de rechter stappen om hun aanspraak om te laten zetten naar een krachtige aanspraak via een vonnis van een rechter (artikel 26 Wet op de ondernemingsraden (WOR)). De rechter kan dan op grond van artikel 26, zesde lid, WOR in combinatie met artikel 1, sub 4, Wet op de economische delicten alsnog een sanctie opleggen.

b. Bevoegdheid – gehoudenheid

Een bevoegdheid – gehoudenheid beschrijft de mogelijkheid voor het rechthebbende rechtssubject om een rechtshandeling te verrichten. Het plichthebbende rechtssubject kan hier geen invloed op uitoefenen. Hij is gehouden of onderworpen aan de uitoefening van de bevoegdheid. Bij dit type rechtsbetrekking komen twee verschillende varianten voor:

1. discretionaire bevoegdheid – gehoudenheid;
2. gebonden bevoegdheid – gehoudenheid.

WETSANALYSE

96

Een gebonden bevoegdheid moet uitgeoefend worden als aan de voorwaarden hiervoor is voldaan. Bij een discretionaire bevoegdheid bestaat beslissingsruimte om de bevoegdheid al dan niet uit te oefenen, eventueel afhankelijk van bepaalde voorwaarden. Een discretionaire bevoegdheid kan ook ruimte laten wat betreft de wijze waarop het bestuursorgaan deze invult. Die invulling wordt bij voorkeur vastgelegd in beleidsregels, zodat deze kenbaar is voor de rechtssubjecten die ermee te maken krijgen. Een discretionaire bevoegdheid is te herkennen aan bewoordingen als 'kan' en 'naar zijn oordeel'.

Voorbeeld discretionaire bevoegdheid – gehoudenheid

Artikel 6 Algemene wet inzake rijksbelastingen

1. Met betrekking tot belastingen welke ingevolge de belastingwet bij wege van aanslag worden geheven, dan wel op aangifte worden voldaan of afgedragen, kan de inspecteur degene die naar zijn mening vermoedelijk belastingplichtig of inhoudingsplichtig is uitnodigen tot het doen van aangifte.

Dit artikel beschrijft de discretionaire bevoegdheid van de inspecteur om een persoon uit te nodigen tot het doen van aangifte, te herkennen aan de woorden **kan** (...) **naar zijn mening**.

Voorbeelden gebonden bevoegdheid – gehoudenheid

Artikel 3:18 Algemene wet bestuursrecht

1. Indien het een besluit op aanvraag betreft, neemt het bestuursorgaan het besluit zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk zes maanden na ontvangst van de aanvraag.

Hier is sprake van een gebonden bevoegdheid van een bestuursorgaan, te herkennen aan de woorden **neemt (...) het besluit**. Er is een voorwaarde verbonden aan de bevoegdheid, namelijk dat het bestuursorgaan zijn besluit moet nemen binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag.

Artikel 3.19 Wet op de studiefinanciering

1. Onze Minister kent studiefinanciering toe aan degene die daartoe een aanvraag heeft ingediend en die voldoet aan de voorschriften gegeven bij of krachtens deze wet.

In dit artikel is sprake van een gebonden bevoegdheid om studiefinanciering toe te kennen. Deze bevoegdheid wordt uitgedrukt met de woorden **kent (...) toe**.

c. Immuniteit – geen bevoegdheid

Een immuniteit – geen bevoegdheid beschrijft een toestand waarin het rechthebbende rechtssubject een recht is toegekend dat de bevoegdheid van de wederpartij als het ware neutraliseert. Het plichthebbende rechtssubject kan hier niets tegen inbrengen.

Voorbeeld immuniteit

Artikel 31 Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer

1. De diplomatieke ambtenaar geniet immuniteit ten aanzien van de rechtsmacht in strafzaken van de ontvangende staat. Hij geniet eveneens immuniteit ten aanzien van de burger- en administratiefrechtelijke rechtsmacht van die staat, met uitzondering van de volgende gevallen:

(...)

Dit artikel kent expliciet een immuniteit toe. Dit voorrecht of privilege gaat voor op bevoegdheden die hier in algemene zin geduid worden als de rechtsmacht van de ontvangende staat. Deze bevoegdheden vervallen niet door de immuniteit, maar ze kunnen niet geëffectueerd worden jegens de persoon die de immuniteit geniet. Het is niet eenvoudig om een immuniteit te onderscheiden van een bevoegdheid onder een (uitsluitende) voorwaarde. Zo wordt in artikel 11 AWR geregeld dat de bevoegdheid van de inspecteur om een aanslag op te leggen, vervalt na het verstrijken van een termijn van drie jaar na het ontstaan van de belastingschuld. Hierbij is geen sprake van een immuniteit, maar van een tijdsafhankelijke voorwaarde op de bevoegdheid van de inspecteur om een aanslag op te leggen. Als de inspecteur na de genoemde termijn toch nog een aanslag oplegt, moet de belastingplichtige zich beroepen op overschrijding van de termijn. Hij is dus niet geheel gevrijwaard tegen optreden van de inspecteur.

d. Vrijheid – geen aanspraak

Het vierde type rechtsbetrekking is de vrijheid – geen aanspraak. Deze rechtsbetrekking beschrijft een vrije keuze van het rechthebbende rechtssubject. Het bijzondere van deze rechtsbetrekking is dat er geen rechtsfeiten bij horen. Daarom is dit type rechtsbetrekking voor de uitvoeringspraktijk minder relevant.

Voorbeeld vrijheid – geen aanspraak

Artikel 6 Grondwet

Ieder heeft het recht zijn godsdienst of levensovertuiging individueel of in gemeenschap met anderen, vrij te belijden, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.

Uit dit artikel vloeit voort dat een persoon vrij is om zijn geloof of overtuiging te belijden, zolang hij dit doet binnen de grenzen van de wet. Een ander kan geen aanspraak maken op beperking van die vrijheid, hij heeft deze te dulden.

Relatie met andere klassen

Bij een rechtsbetrekking zijn – zoals uit het voorgaande bleek – altijd twee rechts-subjecten betrokken, een rechthebbende en een plichthebbende. De rechtsbetrekking heeft ook een relatie met rechtsfeiten, omdat deze een rechtsbetrekking kunnen creëren, wijzigen of beëindigen.

Een rechtsbetrekking omvat altijd een rechtsobject, het voorwerp van de rechtsbetrekking. Verder heeft de rechtsbetrekking vaak een bepaalde duur of geldigheidstermijn. Een voorbeeld is het recht op een werkloosheidsuitkering, dat beperkt is tot een voor de desbetreffende werknemer geldende uitkeringstermijn (artikel 20, eerste lid, onderdeel b, Werkloosheidswet).

4. Rechtsfeit

Omschrijving klasse

Een rechtsfeit is een handeling of gebeurtenis die, of tijdsverloop dat een wijziging in de juridische toestand teweegbrengt. Aan een rechtsfeit zijn dus rechtsgevolgen verbonden die een rechtsbetrekking creëren, wijzigen of beëindigen.

Vraag

Een vraag voor het vinden van een rechtsfeit kan zijn: Wat is de gebeurtenis of handeling die, of het tijdsverloop dat gevolgen heeft voor de rechtsbetrekking?

Uitdrukkingswijze

Een rechtsfeit is te herkennen aan een actieve werkwoordsvorm, al dan niet in combinatie met een zelfstandig naamwoord, zoals 'indienen van een bezwaarschrift', 'toekennen van een subsidie', 'horen van belanghebbende' of 'kenbaar maken van elektronische bereikbaarheid'.

Subklassen

Rechtsfeiten zijn onder te verdelen in vier subklassen:

- a. rechtshandeling;
- b. feitelijke handeling met rechtsgevolg;
- c. gebeurtenis met rechtsgevolg;
- d. tijdsverloop met rechtsgevolg.

Hieronder lichten we de subklassen toe.

a. Rechtshandeling

Een rechtshandeling is een handeling die iemand uitvoert met de bedoeling een bepaald rechtsgevolg tot stand te brengen. Er is een onderscheid tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtshandelingen. De privaatrechtelijke rechtshandeling wordt in artikel 3:33 BW gedefinieerd als een op rechtsgevolg gerichte wil die zich door een verklaring heeft geopenbaard. Het begrip publiekrechtelijke rechtshandeling is niet wettelijk gedefinieerd. Van een publiekrechtelijke rechtshandeling is sprake als een bestuursorgaan zijn bevoegdheid tot handelen ontleent aan een wettelijk voorschrift en het handelen op rechtsgevolgen is gericht. Een voorbeeld van een expliciet als zodanig benoemde publiekrechtelijke rechtshandeling is een besluit (artikel 1:3 Awb).

Voorbeelden rechtshandeling

Artikel 6:4 Algemene wet bestuursrecht

1. Het maken van bezwaar geschiedt door het indienen van een bezwaarschrift bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen.
2. Het instellen van administratief beroep geschiedt door het indienen van een beroepschrift bij het beroepsorgaan.
3. Het instellen van beroep bij een bestuursrechter geschiedt door het indienen van een beroepschrift bij die rechter.

Dit artikel bevat drie rechtshandelingen, te weten [het indienen van een bezwaarschrift bij het bestuursorgaan](#) (rechtsgevolg: maken van bezwaar), [het indienen van een beroepschrift bij het beroepsorgaan](#) (rechtsgevolg: instellen van administratief beroep) en [het indienen van een beroepschrift bij die rechter](#) (rechtsgevolg: instellen van beroep bij een bestuursrechter).

WETSANALYSE

100

b. Feitelijke handeling met rechtsgevolg

Soms heeft een handeling een rechtsgevolg zonder dat de betrokkene dat rechtsgevolg beoogd heeft. We spreken dan van een feitelijke handeling met rechtsgevolg. Te denken valt aan spelende kinderen die met een bal een raam kapot schieten. Hoewel dit uiteraard niet beoogd was, leidt het wel tot een verplichting (van de ouders) om de schade te vergoeden.

Voorbeeld feitelijke handeling met rechtsgevolg

Artikel 5a Wegenverkeerswet 1994

1. Het is een ieder verboden opzettelijk zich zodanig in het verkeer te gedragen dat de verkeersregels in ernstige mate worden geschonden, indien daarvan levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamelijk letsel voor een ander te duchten is. Als zodanige verkeersgedragingen kunnen de volgende gedragingen worden aangemerkt:
 - a. onvoldoende rechts houden op onoverzichtelijke plaatsen;
 - b. gevaarlijk inhalen;
 - c. negeren van een rood kruis;
 - d. over een vluchtstrook rijden waar dit niet is toegestaan;
 - e. inhalen voor of op een voetgangersoversteekplaats;
 - f. niet verlenen van voorrang;
 - g. overschrijden van de krachtens deze wet vastgestelde maximumsnelheid;
 - h. zeer dicht achter een ander voertuig rijden;
 - i. door rood licht rijden;
- (...)

In dit artikel zijn [gevaarlijk inhalen](#) en [door rood licht rijden](#) voorbeelden van feitelijk handelen met rechtsgevolg.

c. Gebeurtenis met rechtsgevolg

Een andere manier waarop een juridische toestand kan wijzigen, is door een gebeurtenis met rechtsgevolg. Daarmee kunnen rechtsbetrekkingen worden gecreëerd, gewijzigd of beëindigd zonder dat daar een handelend rechtssubject aan te pas komt. Voorbeelden zijn een natuurramp of het overlijden van een natuurlijke persoon.

Voorbeeld gebeurtenis met rechtsgevolg

Artikel 1 Successiewet 1956

1. Krachtens deze wet worden de volgende belastingen geheven:
 - 1°. erfbelasting over de waarde van al wat krachtens erfrecht wordt verkregen door het overlijden van iemand die ten tijde van het overlijden in Nederland woonde;
(...)

Hier leidt [het overlijden van iemand die ten tijde van het overlijden in Nederland woonde](#) tot een belastingplicht voor de erfgenamen. Hiermee ontstaat een rechtsbetrekking tussen deze erfgenamen en de belastinginspecteur.

d. Tijdsverloop met rechtsgevolg

Een tijdsverloop met rechtsgevolg zou vergeleken kunnen worden met het afgaan van een kookwekker of (meer bijdetijds) een timer op een smartphone. Door het aflopen van een bepaalde termijn vindt een overgang naar een andere toestand plaats, in dit geval een andere juridische toestand.

Voorbeeld tijdsverloop met rechtsgevolg

Artikel 11 Algemene wet inzake rijksbelastingen

3. De bevoegdheid tot het vaststellen van de aanslag vervalt door verloop van drie jaren na het tijdstip waarop de belastingschuld is ontstaan.

Zoals eerder aangegeven, is het rechtsgevolg van het verstrijken van de driejaarstermijn in dit artikel het vervallen van de bevoegdheid tot het vaststellen van de aanslag. Dit betekent overigens dat de belastinginspecteur praktisch gesproken nog wel een aanslag kan opleggen, maar dat deze niet rechtsgeldig is. De belastingplichtige moet zich overigens wel beroepen op de termijnoverschrijding.

Relatie met andere klassen

Rechtsfeiten hebben altijd een relatie met een rechtsbetrekking: ze kunnen nieuwe rechtsbetrekkingen creëren en bestaande rechtsbetrekkingen wijzigen of beëindigen. Rechtshandelingen en feitelijke handelingen met rechtsgevolg zijn gekoppeld aan het rechtssubject dat de handeling uitvoert. Verder heeft een rechtsfeit altijd betrekking op een bepaald voorwerp en is het gekoppeld aan een bepaald tijdstip of een periode. Dat tijdstip of die periode is van belang bij het bepalen van de geldigheid van rechtsbetrekkingen die door het rechtsfeit worden gecreëerd, gewijzigd of beëindigd.

5. Voorwaarde

Omschrijving klasse

Een voorwaarde is een conditie die beschrijft aan welke omstandigheid voldaan moet zijn voor het intreden van een rechtsgevolg. Een voorwaarde kan ook betrekking hebben op een rechtssubject of op een waarde die bij een rechtsobject of bij een afleidingsregel hoort. Een voorwaarde bevat vaste elementen, die in de logica *operanden* en *operatoren* worden genoemd. Operanden kunnen rechtssubjecten of rechtsobjecten, eigenschappen van rechtssubjecten of rechtsobjecten, berekeningen of waarden zijn. Een operator is de beschrijving van een vergelijking die in de voorwaarde voorkomt, zoals 'groter dan', 'kleiner dan' en 'gelijk aan'.

Vraag

Vragen voor het vinden van een voorwaarde kunnen zijn: Welke eisen worden gesteld aan een rechtssubject, een rechtsobject, een rechtsbetrekking of een rechtsfeit? Onder welke omstandigheden geldt een waarde bij een rechtsobject?

Uitdrukkingswijze

Een voorwaarde is te herkennen aan een voorwaardelijke bijzin, in de meeste gevallen ingeleid door een voegwoord zoals 'indien', 'als', 'tenzij', 'mits' of een combinatie van woorden, zoals 'met dien verstande dat' of 'met uitzondering van'. Ook kan een voorwaarde afgeleid worden uit een bijwoord bij een werkwoord, zoals 'schriftelijk' of 'elektronisch'. In paragraaf 4.2.2 gaven we al aan dat voorwaarden enkelvoudig of samengesteld kunnen zijn. Een samengestelde voorwaarde bestaat uit verschillende eisen die alle vervuld moeten zijn (cumulatief) of waarvan er één vervuld moet zijn (alternatief).

Voorbeeld enkelvoudige voorwaarde

Artikel 5 Meststoffenwet

Het is verboden een product, dat blijkt zijn aanduiding of anderszins kennelijk bestemd is om als meststof te worden gebruikt, te verhandelen, indien dat product niet voldoet aan de krachtens artikel 4 met betrekking tot meststoffen gestelde eisen.

De enkelvoudige voorwaarde is opgenomen in de zinsnede **indien dat product niet voldoet (...)**.

Voorbeeld samengestelde voorwaarde

Artikel 6:5 Algemene wet bestuursrecht

1. Het bezwaar- of beroepschrift wordt ondertekend en bevat ten minste:
 - a. de naam en het adres van de indiener;
 - b. de dagtekening;
 - c. een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar of beroep is gericht;
 - d. de gronden van het bezwaar of beroep.

De samengestelde voorwaarde is opgenomen in de onderdelen a tot en met d.
De woorden **ten minste** duiden op een cumulatieve voorwaarde: alle eisen moeten vervuld zijn voor de geldigheid van het bezwaar- of beroepschrift.

Artikel 21 Meststoffenwet

9. Van buitengewone omstandigheden als bedoeld in het achtste lid is uitsluitend sprake indien:
 - a. het melkveefosfaatoverschot dat in 2014 is ontstaan lager is door de realisatie van een natuurgebied of de aanleg van of onderhoud van publieke infrastructuur;
 - b. de productie van dierlijke meststoffen door melkvee op het bedrijf in kilogrammen fosfaat in 2014 minimaal vijf procent lager is door:
 - 1°. dierziekten of ernstige diergezondheidsproblemen,
 - 2°. ziekte of overlijden van een persoon van het samenwerkingsverband van de landbouwer of een bloed- of aanverwant in de eerste graad, of
 - 3°. vernieling van de stal waar het melkvee werd gehouden.

In deze samengestelde voorwaarde (met daarin twee 'lagen') is het alternatieve karakter te herkennen aan het woordje **of** onder 2°.

Relatie met andere klassen

Voorwaarden worden doorgaans gesteld aan rechtsfeiten, rechtsbetrekkingen, rechtssubjecten en rechtsobjecten. Ook kunnen zij onderdeel zijn van afleidingsregels. Als meer voorwaarden gelden, moeten deze in samenhang beoordeeld worden, bijvoorbeeld op hun alternatieve of cumulatieve karakter. Dat karakter wordt aangegeven door logische operatoren zoals 'en' en 'of', of door formuleringen als 'in elk geval' of 'ten minste'.

6. Afleidingsregel

Omschrijving klasse

Een afleidingsregel is een regel die nieuwe feiten of waarden creëert met behulp van bestaande feiten of waarden. Te denken valt aan regels die bepalen of een recht bestaat (een beslisregel), of die de hoogte en duur van een recht bepalen (een rekenregel). De variabele die vastgesteld wordt door de afleidingsregels, noemen we *uitvoervariabele*. Bij een rekenregel is dit de uitkomst van de rekensom. De variabelen die gebruikt worden voor de vaststelling, noemen we *invoervariabelen*. In geval van een rekenregel zijn dit in feite de getallen waarmee wordt gerekend. Als sprake is van vaste getallen of waarden in een afleidingsregel die over een periode gelijk zijn voor alle rechtssubjecten en rechtsobjecten, noemen we deze parameters, zoals beschreven bij onderdeel 9.

Afleidingsregels worden ook gebruikt om te bepalen of een rechtssubject of rechtsobject tot een bepaalde doelgroep behoort; het gaat dan om het afleiden van specialisaties van rechtssubjecten en rechtsobjecten op basis van bepaalde kenmerken.

Vraag

Vragen voor het vinden van een afleidingsregel kunnen zijn: Hoe wordt een variabele berekend of afgeleid? Hoe wordt een specifiek rechtssubject of rechtsobject bepaald?

Uitdrukkingswijze

Een afleidingsregel is te herkennen aan woorden die duiden op een berekening of afleiding, zoals 'is (...) verminderd met', 'bedraagt (...) vermeerderd met', 'wordt gesteld op' of 'is het gezamenlijke bedrag van', maar ook eenvoudigweg 'en'.

Voorbeeld bepalen van een recht

Artikel 17 Werkloosheidswet

1. Recht op uitkering ontstaat voor de werknemer indien hij in 36 kalenderweken onmiddellijk voorafgaand aan de eerste dag van werkloosheid in ten minste 26 kalenderweken ten minste één arbeidsuur per kalenderweek heeft.

Hier wordt het [recht op uitkering](#) onder meer bepaald met behulp van het aantal [kalenderweken](#) en [arbeidsuren](#) per kalenderweek.

Voorbeelden bepalen van de hoogte van een recht

Artikel 47 Werkloosheidswet

1. De uitkering op grond van deze wet bedraagt per kalendermaand:
 - a. $0,75 \times (A - B \times C/D) - E$ over de eerste twee maanden waarin recht op een uitkering bestaat; en
 - b. $0,7 \times (A - B \times C/D) - E$ vanaf de derde maand waarin recht op een uitkering bestaat.

Hierbij staat:

A voor het maandloon;

B voor het inkomen in een kalendermaand;

C voor het dagloon;

D voor het dagloon waarnaar de uitkering zou zijn berekend indien dat niet gemaximeerd zou zijn op het in artikel 17, eerste lid, van de Wet financiering sociale verzekeringen bedoelde bedrag met betrekking tot een loontijdvak van een dag; en

E voor het inkomen in verband met arbeid.

Hier wordt de hoogte van (het recht op) de uitkering bepaald, onder meer met behulp van het maandloon, inkomen in een kalendermaand en dagloon.

Artikel 3.3. Wet studiefinanciering 2000; Samenstelling maandbudget ho-student

1. Het budget voor een ho-student voor een kalendermaand is het totaal van:
 - a. een normbedrag voor de kosten van levensonderhoud;
 - b. het collegegeldkrediet; en
 - c. een reisvoorziening.

Hier wordt het (maand)budget van de studiefinanciering voor een ho-student bepaald aan de hand van een normbedrag voor de kosten van levensonderhoud, het collegegeldkrediet en een reisvoorziening. De afleidingsregel is te herkennen aan de woorden is het totaal van.

Voorbeeld specialisatie van een rechtssubject of rechtsobject

Artikel 17c Werkloosheidswet

2. De persoon die op de dag, onmiddellijk voorafgaande aan de eerste dag van werkloosheid, werknemer in de zin van deze wet was en die in de periode van 36 weken, bedoeld in artikel 17, vanaf 1 januari 1987, arbeid heeft verricht in een arbeidsverhouding ter zake waarvan hem door het Rijk invaliditeitspensioen

is verzekerd, wordt met betrekking tot de weken waarin hij deze arbeid heeft verricht, beschouwd als werknemer in de zin van deze wet.

Artikel 2.1 Wet inkomstenbelasting 2001; Belastingplichtigen

1. Belastingplichtigen voor de inkomstenbelasting zijn de natuurlijke personen die:
 - a. in Nederland wonen (binnenlandse belastingplichtigen) of

Hier wordt bepaald wanneer een persoon als **werknemer** in de zin van de Werkloosheidswet of als belastingplichtige in de zin van de Wet IB 2001 wordt aangemerkt. De afleidingsregels zijn te herkennen aan de woorden **wordt (...)** **beschouwd als** respectievelijk **zijn**.

Afleidingshiërarchie

Een afleidingsregel kan afhankelijk zijn van andere afleidingsregels en daarmee deel uitmaken van een zogenoemde *afleidingshiërarchie*. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat met bepaalde afleidingsregels een berekening moeten worden uitgevoerd, zodat de uitkomsten daarvan weer gebruikt kunnen worden in de vervolgberekening. Dit zien we in het hiervoor genoemde voorbeeld van artikel 47, eerste lid, Werkloosheidswet. Voordat die afleidingsregel kan worden uitgevoerd, moet eerst onder meer het dagloon worden bepaald. Hoe dat gebeurt, wordt geregeld in artikel 1b Werkloosheidswet. Dit blijkt uit de zinsnede **Voor de berekening van de hoogte van de uitkering waarop op grond van deze wet recht bestaat wordt als dagloon beschouwd (...)**.

Artikel 1b Werkloosheidswet

1. Voor de berekening van de hoogte van de uitkering waarop op grond van deze wet recht bestaat wordt als dagloon beschouwd 1/261 deel van het loon dat de werknemer in de periode van één jaar, die eindigt op de laatste dag van het tweede aangiftetijdvak voorafgaande aan het aangiftetijdvak waarin het arbeidsurenverlies, bedoeld in artikel 16, eerste lid, onderdeel a, is ingetreden, verdiende, doch ten hoogste het bedrag, bedoeld in artikel 17, eerste lid, van de Wet financiering sociale verzekeringen, met betrekking tot een loontijdvak van een dag.

Relatie met andere klassen

Een afleidingsregel heeft altijd een *uitvoer* (het resultaat dat bepaald wordt) in de vorm van een rechtssubject, rechtsobject of een variabele. Er is dus een nadrukkelijke relatie tussen de afleidingsregel en een van deze klassen. Een

afleidingsregel beschrijft dan ook de rechtssubjecten, rechtsobjecten, variabelen en/of parameters die nodig zijn om die uitvoer te bepalen en de operatoren (denk hierbij aan optellen, aftrekken, vermenigvuldigen, afronden en dergelijke) om die elementen met elkaar te verbinden en tot een resultaat te komen. Verder hebben afleidingsregels vaak een relatie met voorwaarden, in die zin dat deze onderdeel uitmaken van de afleidingsregel.

7. Variabele en 8. Variabelewaarde

Omschrijving klasse

Een *variabele* is een kenmerk van een rechtssubject, rechtsobject, rechtsbetrekking of rechtsfeit dat voor verschillende instanties daarvan (dus voor specifieke personen, zaken, relaties, handelingen of gebeurtenissen in de werkelijkheid) een andere waarde kan hebben. Een *variabelewaarde* geeft – de naam zegt het al – de waarde aan die een bepaalde variabele kan hebben. De wijze waarop een variabelewaarde is omschreven in wetgeving kan een beperking in de mogelijke waarden voor een variabele inhouden, of een voorwaarde aan een variabele stellen. Variabele en variabelewaarde zijn verschillende klassen, maar vanwege de nauwe samenhang behandelen we ze hier tezamen.

Vraag

Vragen voor het vinden van een variabele kunnen zijn: Wat zijn de specifieke kenmerken van een rechtsobject, rechtssubject, rechtsbetrekking of rechtsfeit? Welke eigenschappen worden genoemd? Welke waarde heeft een rechtsobject? Hoe lang of hoe hoog is een rechtsobject?

Een variabelewaarde kan worden gedetecteerd met vragen als: Welk bedrag, welke duur of welke hoogte hoort bij deze variabele?

Uitdrukkingswijze

De volgende varianten van een variabele met variabelewaarde kunnen we in elk geval herkennen in de wetgeving.

Een getal of datum:

Soms bevat de wetgeving termen die een omvang, duur of andere grootheid tot uitdrukking brengen, zoals een bedrag, een datum of een aantal dagen. Dan is een variabelewaarde te herkennen aan een concreet bedrag, een concrete datum, een concrete tijdsduur of een andere numerieke waarde.

Een tekst:

Een variabele kan een variabelewaarde hebben die bestaat uit een tekst. Een voorbeeld van zo'n variabele is 'naam van een werkgever'.

Een enumeratiewaarde:

Soms bevat de wetgeving een limitatieve opsomming van de mogelijke waarden van een variabele. Deze limitatieve opsomming van variabelewaarden wordt in de logica geduid met de term enumeratiewaarde. Enumeratiewaarden kunnen bijvoorbeeld in getallen of in tekst worden uitgedrukt.

Een booleaanse waarde:

Een bijzondere enumeratiewaarde in tekst is een booleaanse waarde. Deze heeft slechts twee mogelijke waarden, te weten 'ja' (waar) of 'nee' (onwaar). Hiermee kunnen we uitdrukken of een bepaald kenmerk van een rechtssubject, rechtsobject, rechtsbetrekking of rechtsfeit van toepassing of aanwezig is. Een voorbeeld van zo'n variabele is 'geregistreerd in het donorregister'. De variabelewaarden zijn hier 'ja' of 'nee'.

Voorbeeld variabele met bedrag

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

Dit artikel bevat een afleidingsregel voor het bepalen van de belastbare inkomsten uit een eigen woning waarover inkomstenbelasting verschuldigd kan zijn. De variabelen die de belastbare inkomsten bepalen, zijn *de voordelen uit eigen woning* (een bedrag) en *de op die voordelen drukkende aftrekbare kosten* (eveneens een bedrag). We kunnen deze variabelen koppelen aan het rechtssubject *binnenlandse belastingplichtige*, zoals opgenomen in de artikelen 2.1 en 2.4, eerste lid, onderdeel a, Wet IB 2001.

Voorbeeld variabele met bedrag en leeftijd

Artikel 8.14a Wet inkomstenbelasting 2001; Inkomensafhankelijke combinatiekorting

1. De inkomensafhankelijke combinatiekorting geldt voor de belastingplichtige indien:
 - a. hij een arbeidsinkomen heeft dat meer bedraagt dan € 5.072, dan wel hij in aanmerking komt voor de zelfstandigenaftrek;

- b. in het kalenderjaar gedurende ten minste zes maanden een kind dat bij de aanvang van het kalenderjaar de leeftijd van 12 jaar niet heeft bereikt op hetzelfde woonadres als de belastingplichtige staat ingeschreven in de basisregistratie personen, en
- c. hij in het kalenderjaar geen partner heeft, dan wel indien hij wel een partner heeft, hij in het kalenderjaar een lager arbeidsinkomen heeft dan zijn partner.

In dit artikel bevatten de voorwaarden verschillende variabelen, zoals [arbeidsinkomen](#) en [leeftijd](#). De waarde van deze variabelen is mede bepalend voor de vraag of de inkomensafhankelijke combinatiekorting geldt.

Voorbeeld variabele met tijdsaanduiding

Artikel 59 Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen; De duur van de loongerelateerde uitkering van de WGA-uitkering

2. De uitkeringsduur:

- a. is een maand voor ieder kalenderjaar arbeidsverleden voor zover het arbeidsverleden niet langer is dan tien kalenderjaren; en
- b. wordt voor zover het arbeidsverleden meer is dan tien kalenderjaren verlengd met een halve maand voor ieder kalenderjaar arbeidsverleden gelegen na 2015 en met een maand voor ieder kalenderjaar arbeidsverleden voor 2016. Bij het berekenen van de uitkeringsduur worden de maanden en de halve maanden bij elkaar opgeteld en wanneer die berekening niet leidt tot een aantal gehele maanden, telt een halve maand voor 15 kalenderdagen.

In dit artikel is geregeld dat de [uitkeringsduur](#) varieert, afhankelijk van het arbeidsverleden van het rechtssubject (uitgedrukt in kalenderjaren). Variabelen met tijdsaanduiding zijn bijvoorbeeld [arbeidsverleden](#) in onderdeel a en [uitkeringsduur](#) in onderdeel b.

Voorbeeld variabele met tekst

Artikel 1a.1. Regeling gegevensuitvraag loonaangifte; Gegevens opgave bij aangifte

2. De opgave, bedoeld in het eerste lid, bevat de volgende algemene gegevens:

- a. bericht:
 - 1°. belastingjaar;
 - 2°. berichtversie;
 - 3°. bericht kenmerk aanleveraar;
 - 4°. datum en tijdstip aanmaak;
 - 5°. contactpersoon aanleveraar;

- 6°. telefoonnummer contactpersoon aanleveraar;
- 7°. relatienummer;
- 8°. gebruikt softwarepakket;
- b. administratieve eenheid:
 - 1°. loonheffingennummer;
 - 2°. naam inhoudingsplichtige;

De formuleringen [contactpersoon aanleveraar](#), [gebruikt softwarepakket](#) en [naam inhoudingsplichtige](#) zijn variabelen met een waarde uitgedrukt in tekst. De andere genoemde variabelen worden alle uitgedrukt in getal of datum.

Voorbeeld variabele met enumeratiewaarde

Artikel 23 Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994

2. De belasting voor een personenauto wordt verhoogd met een brandstoftoeslag, tenzij deze personenauto is bestemd om te worden aangedreven door een kracht die uitsluitend wordt ontleend aan benzine, een product dat ingevolge artikel 28 van de Wet op de accijns gelijkwaardig is aan lichte olie, of een combinatie van deze brandstoffen. De brandstoftoeslag bedraagt bij aandrijving door een kracht die:
 - (...)
4. Het bedrag van de belasting, berekend overeenkomstig het eerste en tweede lid, wordt voor een personenauto met aandrijving door een kracht die wordt ontleend aan dieselolie of een product dat ingevolge artikel 28 van de Wet op de accijns gelijkwaardig is aan gasolie of een combinatie van deze brandstoffen verhoogd met een fijnstoftoeslag van 19 percent van dat bedrag indien:
 - (...)

In dit artikel wordt in een voorwaarde de toepassing van de genoemde afleidingsregel beperkt. De variabele bij de personenauto is in artikel 23, vierde lid, geformuleerd door [met aandrijving door een kracht die wordt ontleend aan](#). Vervolgens wordt een waarde voor deze variabele genoemd, waarmee vergeleken wordt in de voorwaarde: [dieselolie of een product dat ingevolge artikel 28 van de Wet op de accijns gelijkwaardig is aan gasolie of een combinatie van deze brandstoffen](#). Deze formulering bevat drie variabelewaarden, namelijk [dieselolie](#), [een product dat \(...\) gelijkwaardig is aan gasolie](#) en [een combinatie van deze brandstoffen](#). In het tweede lid van artikel 23 worden andere variabelewaarden van deze variabele genoemd: [benzine](#), [een product dat ingevolge artikel 28 van de Wet op de accijns gelijkwaardig is aan lichte olie](#) en [een combinatie van deze brandstoffen](#).

Voorbeeld van variabele met booleaanse waarde*Artikel 23 Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994*

5. Wanneer de fijnstofuitstoot, bedoeld in het vierde lid, niet is geregistreerd in het kentekenregister en de datum eerste toelating, genoemd in het kentekenregister, is gelegen voor 1 september 2009, dan wel indien in het kentekenregister is geregistreerd dat het roetfilter is verwijderd, wordt de betreffende personenauto, behoudens tegenbewijs, voor de toepassing van dat lid geacht een fijnstofuitstoot te hebben van meer dan 5 milligram per kilometer, onderscheidenlijk 10 milligram per kilowattuur.

De formuleringen *de fijnstofuitstoot, bedoeld in het vierde lid (...) geregistreerd in het kentekenregister* en *in het kentekenregister is geregistreerd dat het roetfilter is verwijderd* kunnen worden aangemerkt als een variabele met een variabelewaarde in tekst die beperkt is tot de waarden 'ja' (waar) en 'nee' (onwaar). Met die limitatieve waarden kan worden uitgedrukt of de bedoelde registraties voor het rechtsobject *personenauto* wel of niet hebben plaatsgevonden.

Relatie met andere klassen

Een variabele hoort bij en is een kenmerk of eigenschap van een rechtssubject, rechtsobject, rechtsfeit of rechtsbetrekking. De kenmerken of eigenschappen van een algemeen⁶⁸ rechtssubject of rechtsobject gelden ook voor de specialisaties daarvan. Als bijvoorbeeld een motorrijtuig als algemeen rechtsobject de eigenschap 'een of meer wielen' heeft, dan hebben ook specialisaties van het motorrijtuig, zoals een personenauto, bestelauto of vrachtwagen, deze eigenschap. Een variabelewaarde geeft een waarde van een variabele aan en is dus uit de aard der zaak gerelateerd aan een variabele.

9. Parameter en 10. Parameterwaarde**Omschrijving klasse**

Een *parameter* is een beschrijving van een waarde die gelijk is voor alle rechtssubjecten, rechtsobjecten, rechtsbetrekkingen en rechtsfeiten. Vanwege de stabiele waarde wordt een parameter ook wel *constante* genoemd. Parameters worden gebruikt in afleidingsregels en voorwaarden. In de regel geldt een parameter voor een bepaalde periode, bijvoorbeeld een kalenderjaar, maar hij kan ook voor een onbepaalde duur gelden (bijvoorbeeld voor de hele geldigheidsduur van de wettelijke regel). De waarde die een parameter in de desbetreffende periode heeft,

⁶⁸] Zie de beschrijving van rechtssubject en rechtsobject in deze paragraaf.

is een *parameterwaarde*. De parameter is dus de omschrijving van de waarde, en de parameterwaarde is de concrete waarde die daaraan is toegekend. Ook deze klassen beschrijven we tezamen vanwege de nauwe samenhang tussen beide.

Vraag

Een vraag voor het vinden van een parameter of parameterwaarde kan zijn: Is sprake van een waarde die gedurende een periode een vaste hoogte heeft voor alle rechts-subjecten en rechtsobjecten?

Uitdrukkingswijze

Een parameter heeft een vaste waarde over een periode. Een parameter is te herkennen aan een beschrijving van een waarde, bijvoorbeeld van een tarief, een (drempel)bedrag (eventueel met een maximum of een minimum) of een vrijstelling. Een parameterwaarde drukt de waarde van de parameter(beschrijving) uit over een periode. Een parameterwaarde is te herkennen aan bijvoorbeeld een bedrag in geld, een percentage en een datum.⁶⁹

Voorbeelden parameter en parameterwaarde

Artikel 45 Zorgverzekeringswet

1. De door de inhoudingsplichtige verschuldigde inkomensafhankelijke bijdrage bedraagt een percentage van het loon, bedoeld in artikel 42, eerste lid.
2. De door de verzekeringsplichtige verschuldigde inkomensafhankelijke bijdrage bedraagt een percentage van het bijdrage-inkomen.

Artikel 5.4 Regeling zorgverzekering

1. Het percentage, bedoeld in artikel 45, eerste lid, van de Zorgverzekeringswet, wordt vastgesteld op 6,70.
2. Het percentage, bedoeld in artikel 45, tweede lid, van de Zorgverzekeringswet, wordt vastgesteld op 5,45.

In artikel 45 Zvw zijn de parameters [percentage van het loon](#) in het eerste lid en [percentage van het bijdrage-inkomen](#) in het tweede lid. De daadwerkelijke parameterwaarden zijn te vinden in artikel 5.4 Regeling zorgverzekering, te weten [6,70](#) en [5,45](#). Het is niet nodig om de grootheid (in dit geval 'procent') te vermelden bij de parameterwaarde, omdat dit als onderdeel van de parameter in de wetgeving

⁶⁹ Voor datum zie de klasse tijdsaanduiding.

gedefinieerd is. We leggen de grootheid als eigenschap van de parameter vast in de analysesresultaten.

Artikel 16 Werkloosheidswet

1. Werkloos wordt de werknemer die:
 - a. in een kalenderweek ten minste vijf arbeidsuren minder heeft dan zijn gemiddeld aantal arbeidsuren per kalenderweek of een aantal arbeidsuren heeft dat ten hoogste gelijk is aan de helft van zijn gemiddeld aantal arbeidsuren per kalenderweek; en
 - b. beschikbaar is om arbeid te aanvaarden.

In dit artikel is de parameterwaarde **vijf** opgenomen, bepalend voor het vaststellen van de werkloosheid. In dit artikel is de parameter zelf niet uitgedrukt.

Artikel 23 Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen

1. Voordat de verzekerde aanspraak kan maken op een uitkering op grond van deze wet geldt voor hem een wachttijd van 104 weken.

In dit artikel is **wachttijd** de parameter, met als eenheid **weken** en als parameterwaarde **104**.

Artikel 2.12 Wet inkomstenbelasting 2001; Tarief belastbaar inkomen uit aanmerkelijk belang

De belasting op het belastbare inkomen uit aanmerkelijk belang (afdeling 4.1 respectievelijk afdeling 7.3) bedraagt 26,25%.

Artikel 2.13 Wet inkomstenbelasting 2001; Tarief belastbaar inkomen uit sparen en beleggen

De belasting op het belastbare inkomen uit sparen en beleggen (afdeling 5.1 respectievelijk afdeling 7.4) bedraagt 30%.

In deze artikelen uit de Wet IB 2001 staan parameters voor het belastingtarief, te weten **Tarief belastbaar inkomen uit aanmerkelijk belang** met de parameterwaarde **26,25** en **Tarief belastbaar inkomen uit sparen en beleggen** met de parameterwaarde **30**.⁷⁰

⁷⁰ Strikt genomen wordt in de tekst van de artikelen 2.12 en 2.13 de belasting zelf als parameter aangeduid, hoewel blijkens het kopje het tarief van de belasting is bedoeld.

Relaties met andere klassen

Parameters zijn invoer voor een afleidingsregel of onderdeel van een voorwaarde. Als onderdeel van een voorwaarde geeft een parameter duiding aan rechtssubjecten, rechtsobjecten, rechtsbetrekkingen en rechtsfeiten. Een parameterwaarde geeft een concrete waarde aan een parameter voor de periode waarin de parameter geldt.

11. Operator**Omschrijving klasse**

Een operator is een woord, een combinatie van woorden of een teken dat een rekenkundige bewerking, een samengestelde voorwaarde, een gelijkstelling of een vergelijking van twee waarden of berekeningen uitdrukt. Een operator beschrijft hoe verschillende elementen van een berekening, voorwaarde of samengestelde voorwaarde met elkaar verbonden worden om tot een resultaat te leiden. Er zijn verschillende typen operatoren:

- a. rekenkundige operatoren: deze voeren een rekenkundige bewerking uit, zoals bijvoorbeeld optellen, aftrekken en vermenigvuldigen;
- b. vergelijkingsoperatoren: deze vergelijken variabelen met elkaar of een variabele met een parameter (variabele is groter dan parameter of variabele is kleiner dan parameter);
- c. logische operatoren: deze bepalen bij samengestelde voorwaarden of aan (ten minste) één van de voorwaarden moet worden voldaan (OF, disjunctie, alternatief) of aan alle voorwaarden (EN, conjunctie, cumulatief). Ook kan er sprake zijn van een voorwaarde waaraan niet voldaan mag zijn (NIET, negatie).

Vraag

Vragen voor het vinden van operatoren zijn: Hoe worden variabelen of parameters verbonden in een berekening? In welke verhouding staan voorwaarden tot elkaar? Welke vergelijking wordt in een voorwaarde gemaakt?

Uitdrukkingswijze

Een rekenkundige operator is te herkennen aan formuleringen zoals 'het gezamenlijke bedrag van', 'de som van', 'vermeerderd met', 'verminderd met' of 'percentage van'.

Een vergelijkingsoperator is te herkennen aan de woorden 'groter dan', 'kleiner dan', 'meer bedraagt dan' of 'is gelijk aan'.

Een logische operator is te herkennen aan de woorden 'en', 'of', 'niet' of 'ten minste'.

Voorbeeld rekenkundige operator

Artikel 3.1 Wet inkomstenbelasting 2001; Belastbaar inkomen uit werk en woning

2. Inkomen uit werk en woning is het gezamenlijke bedrag van:
 - a. de belastbare winst uit onderneming (afdeling 3.2);
 - b. het belastbare loon (afdeling 3.3);(...)

De zinsnede **het gezamenlijke bedrag van** drukt hier de rekenkundige operator uit.

Voorbeeld logische operator

Artikel 6:5 Algemene wet bestuursrecht

1. Het bezwaar- of beroepsschrift wordt ondertekend en bevat ten minste:
 - a. de naam en het adres van de indiener;
 - b. de dagtekening;
 - c. een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar of beroep is gericht;
 - d. de gronden van het bezwaar of beroep.

De woorden **ten minste** kunnen opgevat worden als de logische operator 'en', die uitdrukt dat aan alle genoemde voorwaarden moet worden voldaan.⁷¹

Voorbeeld vergelijkingsoperator

Artikel 8.11 Wet inkomstenbelasting 2001; Arbeidskorting

1. De arbeidskorting geldt voor de belastingplichtige die *arbeidsinkomen* geniet.
2. De arbeidskorting bedraagt:
 - a. 2,812% van het *arbeidsinkomen* met een maximum van € 279, vermeerderd met:
 - b. 28,812% van het *arbeidsinkomen* voor zover dat meer bedraagt dan € 9.921, waarbij de som van de bedragen berekend op de voet van de onderdelen a en b niet meer bedraagt dan € 3.595, alsmede vermeerderd met:(...)

De vergelijkingsoperator wordt uitgedrukt door de zinsnede **meer bedraagt dan** in onderdeel b. De onderdelen a en b bevatten daarnaast de rekenkundige operatoren **vermeerderd met** en **de som van de bedragen**.

⁷¹ Het gaat hier echter om een niet-limitatieve lijst; het kan zijn dat in specifieke wetgeving of beleidsregels nog meer eisen worden gesteld. Bij de Wetsanalyse moet men hierop bedacht zijn; het vergt dat onderzocht wordt of nadere invulling is gegeven aan de ruimte die de formulering 'ten minste' laat.

Relatie met andere klassen

Operatoren hebben een relatie met de afleidingsregels en de voorwaarden waarin ze gebruikt worden.

12. Tijdsaanduiding

Omschrijving klasse

Een tijdsaanduiding is een omschrijving van een tijdstip of tijdvak. Een tijdsaanduiding is nodig om de geldigheid van een rechtsbetrekking te duiden, om een tijdsverloop met rechtsgevolg uit te drukken of als variabele bij een specifiek rechts-subject of rechtsobject. Ook kan een tijdsaanduiding (met name een tijdstip) een parameterwaarde zijn. Een voorbeeld is een peildatum die wordt vergeleken met een andere datum (als variabele) in een voorwaarde.

De tijdsaanduiding is als aparte klasse opgenomen, hoewel deze ook beschouwd zou kunnen worden als een verduidelijking van de klassen variabele of parameter. Gelet op het belang van de tijdsaanduiding voor het bepalen van de duur van een rechtsbetrekking of het tijdstip van een tijdsverloop met rechtsgevolgen, is tijdsaanduiding als aparte klasse opgenomen. Een formulering kan zowel tot de klasse tijdsaanduiding als tot de klasse parameter of variabele behoren. Als dat zich voordoet, kiezen we bij de analyse voor de meest specifieke klasse, dus de tijdsaanduiding.

Vraag

Vragen voor het vinden van tijdsaanduidingen kunnen zijn: Wanneer, op welk moment? Sinds wanneer of tot wanneer, vanaf welk moment of tot welk moment?

Uitdrukkingswijze

Tijdsaanduidingen zijn te herkennen aan een concrete datum (bijvoorbeeld 1 september 2009), of aan een omschrijving die een datum beschrijft (de eerste maandag van de maand). Tijdvakken zijn vaak te herkennen aan woorden die een periode duiden, zoals jaar, maand, week en dag of specialisaties van dit soort woorden, zoals kalenderjaar.

Voorbeeld geldigheid van een rechtsbetrekking

Artikel 1:395a Burgerlijk Wetboek

1. Ouders zijn verplicht te voorzien in de kosten van levensonderhoud en studie van hun meerderjarige kinderen die de leeftijd van een en twintig jaren niet hebben bereikt.

Hier is sprake van een rechtsbetrekking tussen ouder en meerderjarig kind. De rechtsbetrekking is gekoppeld aan een tijdstip, namelijk de datum waarop het kind 21 jaar wordt.

Voorbeeld trigger voor tijdsverloop met rechtsgevolg

Artikel 9 Algemene wet inzake rijksbelastingen

1. Met betrekking tot belastingen welke ingevolge de belastingwet bij wege van aanslag worden geheven, wordt de aangifte gedaan bij de inspecteur binnen een door deze gestelde termijn van ten minste een maand na het uitnodigen tot het doen van aangifte.

Dit artikel stelt de termijn voor het doen van aangifte op ten minste een maand na de uitnodiging tot het doen van aangifte. Na het verlopen van de aangiftetermijn kan een aangifte niet meer tijdig worden gedaan. Het rechtsgevolg is dat de belastingplichtige in verzuim is en de inspecteur een boete kan opleggen (artikel 67a AWR).

Voorbeeld van tijdsaanduiding als parameterwaarde

Artikel 23 Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994

5. Wanneer de fijnstofuitstoot, bedoeld in het vierde lid, niet is geregistreerd in het kentekenregister en de datum eerste toelating, genoemd in het kentekenregister, is gelegen voor 1 september 2009, dan wel indien in het kentekenregister is geregistreerd dat het roetfilter is verwijderd, wordt de betreffende personenauto, behoudens tegenbewijs, voor de toepassing van dat lid geacht een fijnstofuitstoot te hebben van meer dan 5 milligram per kilometer, onderscheidenlijk 10 milligram per kilowattuur.

In dit voorbeeld is **1 september 2009** een grenswaarde voor de voorwaarde **is gelegen voor 1 september 2009**.

Voorbeeld van tijdsaanduiding als parameter en variabele

Artikel 8.17 Wet inkomstenbelasting 2001; Ouderenkorting

1. De ouderenkorting geldt voor de belastingplichtige die bij het einde van het kalenderjaar, of indien de belastingplicht in de loop van het jaar is geëindigd, bij het einde van de belastingplicht, de pensioengerechtigde leeftijd, bedoeld in artikel 7a, eerste lid, van de Algemene Ouderdomswet, heeft bereikt.

Dit artikellid bevat een parameter in de vorm van een peildatum, namelijk [bij het einde van het kalenderjaar](#). Hiermee wordt bedoeld 31 december van het kalenderjaar om 24.00 uur (ofwel een ondeelbaar tijdsmoment voor klokslag 00.00 uur). Het artikellid bevat nog een peilmoment, te weten [einde van de belastingplicht](#). Dit moment is afhankelijk van het eindigen van de belastingplicht van het rechtssubject [belastingplichtige](#). Hierdoor is dit moment een variabele. In de uitvoering wordt dit moment aangeduid met een concrete datum (de variabelewaarde).

Relatie met andere klassen

Een tijdsaanduiding wordt op verschillende manieren gebruikt en afhankelijk van het gebruik heeft zij bepaalde relaties met andere klassen. Bij de Wetsanalyse leggen we vast of de tijdsaanduiding een verbijzondering is van een parameter of van een variabele. De tijdsaanduiding neemt de relaties over van de klasse die zij verbijzondert.

13. Plaatsaanduiding

Omschrijving klasse

Een plaatsaanduiding is een plaats of een gebied waar bepaalde wetgeving betrekking op heeft. Zij bepaalt het toepassingsbereik van de regels voor rechts-subjecten, rechtsobjecten, rechtsbetrekkingen of rechtsfeiten. De meeste wetgeving geldt voor heel Nederland en heeft daarom geen expliciete plaatsaanduiding. Zodra het werkingsgebied beperkter of ruimer moet zijn, wordt in wetgeving wel een expliciete plaatsaanduiding opgenomen. Net als de tijdsaanduiding is de plaatsaanduiding apart opgenomen in het juridische analyseschema, hoewel deze gezien zou kunnen worden als een variabele of parameter.

Een formulering in de wetgeving kan zowel tot de klasse plaatsaanduiding als tot de klasse parameter of variabele behoren. Als dit zich voordoet, kiezen we voor de meest specifieke klasse, namelijk de plaatsaanduiding.

Vraag

Een vraag voor het vinden van een plaatsaanduiding kan zijn: Waar (voor welk gebied of welke plaats) geldt de wettelijke regel (niet)?

Uitdrukkingswijze

De plaatsaanduiding wordt uitgedrukt met een algemene beschrijving van het gebied (een lidstaat van de EU) of met de naam van een specifiek gebied (de gemeente Amsterdam, de provincie Limburg, Nederland, Zwitserland).

Voorbeelden plaatsaanduiding

Artikel 7.8 Wet inkomstenbelasting 2001; Kwalificerende buitenlandse belastingplichtigen

6. Een kwalificerende buitenlandse belastingplichtige is een persoon die als inwoner van een andere lidstaat van de Europese Unie, een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, Zwitserland of de BES eilanden in de belastingheffing van die andere lidstaat of staat of op de BES eilanden wordt betrokken en:
 - a. van wie het inkomen geheel of nagenoeg geheel in Nederland is onderworpen aan de loonbelasting of inkomstenbelasting, (...)

In dit artikel zijn de plaatsaanduidingen van belang voor het aanmerken van een natuurlijke persoon als (rechtssubject) kwalificerende buitenlandse belastingplichtige.

Artikel 6 Algemene Ouderdomswet

1. Verzekerd overeenkomstig de bepalingen van deze wet is degene, die nog niet de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt, en
 - a. ingezetene is;
 - b. geen ingezetene is, doch ter zake van in Nederland of op het continentaal plat in dienstbetrekking verrichte arbeid aan de loonbelasting is onderworpen.

In dit artikel zijn de plaatsaanduidingen *in Nederland* en *het continentaal plat* onderdeel van een voorwaarde voor een rechtsbetrekking.

Artikel 2.1 Wet inkomstenbelasting 2001; Belastingplichtigen

1. Belastingplichtigen voor de inkomstenbelasting zijn de natuurlijke personen die:
 - a. in Nederland wonen (binnenlandse belastingplichtigen) of
 - b. niet in Nederland wonen maar wel Nederlands inkomen genieten (buitenlandse belastingplichtigen).

Ook hier is de plaatsaanduiding van belang voor de kwalificatie van een natuurlijke persoon als (rechtssubject) binnenlandse belastingplichtige of buitenlandse belastingplichtige.

Relatie met andere klassen

De relatie van een plaatsaanduiding met andere klassen is afhankelijk van de wijze waarop deze gebruikt wordt in een wettelijke bepaling. Net als de tijdsaanduiding

kan een plaatsaanduiding een verbijzondering zijn van een parameter of van een variabele. De plaatsaanduiding neemt de relaties over van de klasse die zij verbijzondert.

14. Delegatiebevoegdheid en 15. Delegatie-invulling

Omschrijving klasse

Een *delegatiebevoegdheid* maakt het mogelijk of schrijft voor dat (nadere) regels worden gesteld over een rechtsbetrekking, rechtsfeit of afleidingsregel. Met *delegatie-invulling* duiden we de regeling of het regelingsonderdeel aan waarin de delegatiebevoegdheid is gebruikt. Hoewel de delegatiebevoegdheid en de delegatie-invulling aparte klassen zijn, behandelen we ze hier gezamenlijk vanwege hun nauwe samenhang.

Een delegatiebevoegdheid wordt altijd aan een specifiek rechtssubject toegekend; dat kan de regering zijn (bij een amvb, vastgesteld door de Koning) of een minister (bij een ministeriële regeling). Het kan gaan om verplichte of een facultatieve delegatie (zie onder het kopje Uitdrukkingswijze). In het eerste geval moeten de in de wet genoemde onderwerpen worden uitgewerkt in een lagere regeling. In het tweede geval is er een keuze om de wettelijke regels al dan niet uit te werken. Ook is vaak subdelegatie mogelijk. Dat betekent dat bepalingen in een amvb verder kunnen worden uitgewerkt in een ministeriële regeling (zie ook bij uitdrukkingswijze). Het herkennen van delegatiebevoegdheden is vooral van belang voor het bepalen van het werkgebied van de Wetsanalyse. Als de delegatiebevoegdheid daadwerkelijk is gebruikt, moet de op grond daarvan vastgestelde gedelegeerde regelgeving in het werkgebied worden betrokken.

De delegerende wet bevat logischerwijs geen concrete verwijzingen naar de delegatie-invulling. Die is immers op het moment van voorbereiden van die wet nog niet vastgesteld.⁷²

Ook in de delegerende regeling zijn de grondslagen niet altijd eenvoudig op artikel-niveau terug te vinden. In hoofdstuk 5 gaan we in op mogelijkheden om de kenbaarheid van delegatiegrondslagen in gedelegeerde regelingen te verbeteren. Voor het in kaart brengen van de gedelegeerde regelingen die tot het werkgebied behoren, kan gebruik gemaakt worden van de wetsinformatie die in wetten.nl bij een artikel is opgenomen. Deze is echter niet altijd volledig. Afstemming met wetgevingsjuristen om het werkgebied compleet te maken is daarom van belang.

72] Bovendien staan de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar 3.27, derde lid) verwijzing in een regeling naar een bij naam genoemde lagere regeling niet toe. De achtergrond van deze bepaling is om te zorgen dat een verwijzing niet 'stukgaat' bij wijziging of vervanging van de lagere regeling waarnaar verwezen wordt.

Vraag

Vragen voor het vinden van delegatiebevoegdheden of -invullingen kunnen zijn:
Geeft een wetsartikel de opdracht om (nadere) regels te stellen? Verwijst een bepaling in een gedelegeerde regeling naar een artikel in de bovenliggende wet?

Uitdrukkingswijze

Verplichte delegatie wordt geformuleerd met de zinsnede 'bij (of krachtens) algemene maatregel van bestuur/bij ministeriële regeling *worden* regels gesteld (...)'. Een facultatieve bevoegdheid wordt geformuleerd met de woorden 'kunnen regels worden gesteld'.

Indien de formulering 'bij of krachtens' wordt gebruikt in een delegatiebevoegdheid, kan subdelegatie plaatsvinden. Als op grond van een dergelijke delegatiebevoegdheid in een wet een amvb wordt vastgesteld, dan kunnen in de amvb bepaalde zaken worden doorgedelegeerd naar een ministeriële regeling. In de delegatie-invulling wordt niet met standaard uitdrukkingswijzen gewerkt.

Voorbeeld delegatiebevoegdheid

Artikel 5:12 Algemene wet bestuursrecht

3. Het legitimatiebewijs bevat een foto van de toezichthouder en vermeldt in ieder geval diens naam en hoedanigheid. Het model van het legitimatiebewijs wordt vastgesteld bij regeling van Onze Minister van Veiligheid en Justitie.

Het gaat hier om een verplichte delegatie, te herkennen aan de woorden **wordt vastgesteld bij regeling van Onze Minister van Veiligheid en Justitie**.

Voorbeeld delegatiebevoegdheid met subdelegatie

Artikel 15 Meststoffenwet

1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen, in het belang van een doelmatige afvoer van mestoverschotten of de bescherming en verbetering van het milieu, regels worden gesteld met betrekking tot het in voorraad hebben, verwerken, vervoeren en verhandelen van dierlijke meststoffen.

De formulering **Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur** duidt de mogelijkheid van subdelegatie aan. Er is hier sprake van facultatieve delegatie (**kunnen (...) regels worden gesteld**).

Voorbeeld delegatiebevoegdheid en bijbehorende delegatie-invulling

Artikel 42 Zorgverzekeringswet

2. Het loon waarover de inkomensafhankelijke bijdrage ingevolge het eerste lid wordt geheven, wordt ten minste gesteld op nihil en wordt bij dezelfde inhoudingsplichtige tot geen hoger bedrag in aanmerking genomen dan het door Onze Minister, in overeenstemming met Onze Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Financiën, met betrekking tot een kalenderjaar vastgestelde bedrag.

Artikel 5.2 Regeling zorgverzekering

Het loon, bedoeld in artikel 42, tweede lid, van de Zorgverzekeringswet, dat voor de heffing van de inkomensafhankelijke bijdrage, bedoeld in artikel 41 van die wet, ten hoogste in aanmerking wordt genomen, wordt voor het jaar 2020 vastgesteld op € 57.232,00.

De delegatiebevoegdheid in artikel 42, tweede lid, Zvw is te herkennen aan de woorden [het door Onze Minister, in overeenstemming met Onze Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Financiën, met betrekking tot een kalenderjaar vastgestelde bedrag](#). De delegatie-invulling in artikel 5.2 Rzv is te herkennen aan de woorden [loon, bedoeld in artikel 42, tweede lid, van de Zorgverzekeringswet](#). Het is praktisch als de wetgever in de delegatie-invulling uitdrukkelijk verwijst naar de delegatiegrondslag. In hoofdstuk 5 gaan we in op mogelijkheden om de relatie tussen delegatiebevoegdheid en delegatie-invulling structureel expliciet te maken.

Relatie met andere klassen

Delegatiebevoegdheid en delegatie-invulling hebben uiteraard een relatie met elkaar. Daarnaast is er een relatie met het rechtssubject waaraan de delegatiebevoegdheid is toegekend.

16. Brondefinitie

Omschrijving klasse

Een brondefinitie is een begripsomschrijving die expliciet is opgenomen in de wetgeving en een eenduidige betekenis geeft aan een in de wetgeving (veel) gebruikte term. Brondefinities staan in de regel in een of meer artikelen aan het begin van een wet of gedelegeerde regeling. Als in de wet een term is gedefinieerd, wordt deze definitie standaard hergebruikt in de daarop gebaseerde gedelegeerde

regelingen. De definities worden in de gedelegeerde regeling niet opnieuw opgenomen.

Brondefinities moeten worden onderscheiden van de begrippen en begripsomschrijvingen die bij de Wetsanalyse worden gemaakt voor geclassificeerde formuleringen in de wetgeving. Deze begrippen hebben geen directe wettelijke bron, maar zijn nodig om formuleringen uniek te kunnen aanduiden. Bij de beschrijving van stap 3 van de Wetsanalyse in paragraaf 3.3 is hier uitgebreid op ingegaan.

Vraag

De logische vraag voor het vinden van een brondefinitie is: Is deze term uitdrukkelijk omschreven in de wetgeving?

Uitdrukkingswijze

Een artikel met brondefinities bestaat in de regel uit een aanhef en verschillende onderdelen, bij voorkeur in alfabetische volgorde. Vaak is dit artikel aan het begin van de wettelijke regeling opgenomen, maar er kunnen ook brondefinities worden geformuleerd die voor een specifiek onderdeel (een hoofdstuk, paragraaf of zelfs een artikel) gelden.

Voorbeelden brondefinities

Artikel 1 Zorgverzekeringswet

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. verzekeraar: een verzekeringsonderneming als bedoeld in de richtlijn solvabiliteit II;
- b. zorgverzekeraar: een verzekeraar, voor zover deze zorgverzekeringen aanbiedt of uitvoert;
- c. verzekeringnemer: een persoon die met een zorgverzekeraar een zorgverzekering heeft gesloten;

Artikel 8.1 Wet inkomstenbelasting 2001; Definities

1. In dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
 - a. belastingtarief eerste schijf: het in de eerste regel van de vierde kolom van de tabel in artikel 2.10, eerste lid, opgenomen percentage;
- (...)

De Wet IB 2001 maakt gebruik van cursieve formuleringen voor termen die een brondefinitie hebben. Zie bijvoorbeeld de artikelen 1.4 en 1.5 Wet IB 2001, die verwijzen naar de brondefinitie van kind in artikel 2, derde lid, AWR. Overigens zou

een uitdrukkelijke verwijzing naar de AWR meer bijdragen aan duidelijkheid over de betekenis van termen dan een dergelijke cursivering.

Artikel 2 Algemene wet inzake rijksbelastingen

3. De belastingwet verstaat onder:

(...)

i. kind: eerstegraads bloedverwant en aanverwant in de neergaande lijn;

(...)

Artikel 1.4 Wet inkomstenbelasting 2001; Pleegkind

Voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt onder een *kind* mede verstaan een pleegkind, ook wat betreft bloed- en aanverwantschap.

Artikel 1.5 Wet inkomstenbelasting 2001; In belangrijke mate onderhouden van kinderen

Voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld op grond waarvan wordt beoordeeld of een *kind* in belangrijke mate wordt onderhouden.

Relatie met andere klassen

Brondefinities zijn altijd gekoppeld aan termen die voor een rechtssubject, rechtsobject, variabele of parameter worden gebruikt.

4.4 Samenvatting

In paragraaf 4.2 hebben we de structuur van wetgeving behandeld. Hiervoor hebben we naar een aantal bepalingen uit de Aanwijzingen voor de regelgeving gekeken en zijn we door verschillende juridische elementen in wetgeving gelopen die de basis vormen voor de klassen in het juridische analyseschema. In paragraaf 4.3 zijn de klassen van het juridische analyseschema behandeld. Daarbij hebben we aandacht besteed aan vragen die kunnen worden gesteld om de klassen te herkennen, de uitdrukkingswijze en de onderlinge relaties tussen klassen. We hebben dit alles geïllustreerd met voorbeelden uit verschillende wetgevingsdomeinen. We vatten de klassen en hun onderlinge relaties in tabel 4.1 nog een keer samen.

4 / HET JURIDISCHE ANALYSESCHEMA

125

1. Rechtssubject	Drager van rechten en plichten. Natuurlijke persoon of rechtspersoon. Partij in een rechtsbetrekking of bij een rechtsfeit.
2. Rechtsobject	Voorwerp van een rechtsbetrekking of rechtsfeit met een fysieke of een niet-fysieke verschijningsvorm.
3. Rechtsbetrekking	Juridische relatie tussen twee rechtssubjecten waarvan het ene rechtssubject rechthebbend en het andere rechtssubject plichthebbend is.
4. Rechtsfeit	Handeling of gebeurtenis die, of tijdsverloop dat een wijziging in de juridische toestand teweegbrengt. Aan een rechtsfeit zijn rechtsgevolgen verbonden die een rechtsbetrekking kunnen creëren, wijzigen of beëindigen.
5. Voorwaarde	Conditie bij een rechtssubject, rechtsobject, rechtsbetrekking, rechtsfeit of afleidingsregel. Bepaalt aan welke eisen voldaan moet worden.
6. Afleidingsregel	Regel die op basis van bestaande feiten of waarden nieuwe feiten of waarden creëert.
7. Variabele	Beschrijving van een waarde die per rechtssubject, rechtsobject, rechtsbetrekking of rechtsfeit kan verschillen.
8. Variabelewaarde	Concrete waarde die een bepaalde variabele kan hebben.
9. Parameter	Beschrijving van een waarde die over een (bepaalde of onbepaalde) periode gelijk is voor alle rechtssubjecten, rechtsobjecten, rechtsbetrekkingen en rechtsfeiten.
10. Parameterwaarde	Concrete waarde die een parameter over een periode kan hebben.
11. Operator	Formulering die duidt op een rekenkundige bewerking, een samengestelde voorwaarde, een gelijkstelling of een vergelijking.
12. Tijdsaanduiding	Aanduiding van een tijdstip of tijdvak.
13. Plaatsaanduiding	Aanduiding van een plaats of gebied.
14. Delegatiebevoegdheid	Bevoegdheid om in lagere regelgeving (nadere) regels te stellen.
15. Delegatie-invulling	Gedelegeerde regeling waarin (nadere) regels zijn gesteld.
16. Brondefinitie	In de wetgeving opgenomen definitie.

Tabel 4.1 Overzicht van de klassen



MULTIDISCIPLINAIR WERKEN EN ONTWIKKELPUNTEN VAN WETSANALYSE

5.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken hebben we Wetsanalyse beschreven als een aanpak om systematisch de structuur en betekenis van wetgeving bloot te leggen ten behoeve van de inrichting van de digitale uitvoering. Wetsanalyse is echter niet alleen een aanpak of methode. In de voorgaande hoofdstukken kwam al regelmatig het belang van multidisciplinaire samenwerking bij de toepassing ervan aan de orde. Wetsanalyse is in die zin ook een proces. In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag wat multidisciplinair werken inhoudt en hoe het bijdraagt aan de Wetsanalyse en vice versa. Daarnaast behandelen we een aantal ontwikkelpunten voor het proces van Wetsanalyse (ook los van het multidisciplinaire werken) die bijdragen aan de effectiviteit van de werkwijze.

5.2 Wat is multidisciplinair werken?

De samenleving is de afgelopen decennia onbetwist ingewikkelder of, positief geformuleerd, veelzijdiger geworden. ICT biedt mogelijkheden om informatie te delen over fysieke en virtuele grenzen heen, wat allerlei nieuwe vormen van bedrijvigheid initieert en nieuwe markten creëert. Dat kan echter ook minder gewenste

neveneffecten met zich brengen, die bijsturing en daarmee meestal regulering door de overheid vragen. Ontwikkelingen gaan snel en actie en reactie moeten elkaar snel opvolgen. Bedrijven en overheden hebben daardoor te maken met complexe uitdagingen en problemen die veelzijdige oplossingen vragen. Die veelzijdigheid komt terug in nieuwe werkwijzen, niet alleen in de ICT-sector, maar ook in andere branches zoals de diensten- en maakindustrie en bij de overheid. Veel van deze nieuwe werkwijzen zijn samen te vatten onder de noemer *agile*. Het gezamenlijk kenmerk is dat zij de wendbaarheid – het vermogen van organisaties om snel te kunnen inspelen op ontwikkelingen die op hen afkomen – ondersteunen.

Deze werkwijzen gaan niet meer uit van het volgtijdelijk doorlopen van alle stappen om tot het gewenste resultaat te komen en door in die specifieke stap de meest deskundige en vaardige afdeling of persoon in de organisatie in te zetten. Die benadering, ook wel beeldend aangeduid als *waterval*, wordt losgelaten ten gunste van het werken in korte cycli of *iteraties* door een team waarin al die verschillende deskundigheden en vaardigheden samengebracht zijn. Dat biedt de gelegenheid om de goede en minder goede ervaringen die in een iteratie worden opgedaan, ten goede te laten komen aan de volgende. Er kan tijdig worden bijgestuurd of snel worden voortgegaan op de gekozen weg, waarbij steeds de juiste kennis en kunde van medewerkers kan worden ingezet.

Een belangrijk element van agile werkwijzen is multidisciplinair werken: het aanpakken van een probleem of een klus in een team met alle disciplines die daarvoor nodig zijn, op een flexibele en cyclische manier. Iedere specialist brengt zijn eigen vakkennis en invalshoeken mee en stelt die ter beschikking aan het team, ten behoeve van het gezamenlijke resultaat.

Een van de voordelen van multidisciplinair werken, het bij elkaar hebben van alle specialisaties en vaardigheden, is tegelijk de grootste uitdaging: iedere specialist spreekt zijn eigen vaktaal en heeft een kijk op de zaken op basis van zijn specifieke kennis en vaardigheden. Mensen moeten dus een open geest hebben, in staat en bereid zijn om elkaar echt te begrijpen en om de verschillende perspectieven om te zetten in een gezamenlijk doel of resultaat. Dat vraagt naast geschikte werkwijzen en gereedschappen (in de vorm van applicaties en dergelijke) ook training en begeleiding.

5.3 Multidisciplinair werken aan wetgeving en uitvoering: LegOps

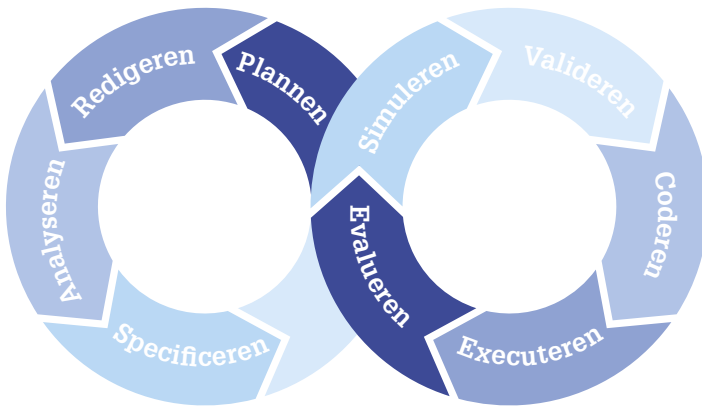
De nieuwe en veelzijdige vraagstukken die de hiervoor geschetste ontwikkelingen ook voor de overheid met zich brengen, leiden niet alleen tot behoefte aan wendbaarheid in de uitvoering, maar ook in het wetgevingsproces. Zoals we eerder hebben aangegeven, is wetgeving een belangrijke basis voor de inrichting van de uitvoering. Het begrip wetgeving hanteren we in dit boek in een brede betekenis: alle soorten algemeen verbindende voorschriften (in formele wetten, amvb's of ministeriële regelingen), maar ook het uitvoeringsbeleid (onder andere in beleidsregels) waarmee ruimte voor het uitvoerende bestuursorgaan (bijvoorbeeld een minister, de belastinginspecteur, het UWV) wordt ingevuld.⁷³ Als bij de inrichting van de uitvoering agile wordt gewerkt, maar het voortraject – het maken van de wetgeving – daarin niet meegaat, leidt dat uiteindelijk niet tot een optimaal resultaat. Vandaar dat is onderzocht hoe een multidisciplinaire en iteratieve samenwerking tussen 'wetgeving' en 'uitvoering' eruit zou kunnen zien. Dit heeft geleid tot de beschrijving van een aanpak die wordt aangeduid als LegOps, *legislation* en *operations* gezamenlijk.⁷⁴ Deze aanpak is geïnspireerd op *agile* werkmethoden die in verschillende sectoren worden toegepast, zoals Scrum, Lean en DevOps.

Bij LegOps worden de nu nog veelal gescheiden processen van het ontwerpen van wetgeving en het 'vertalen' van die wetgeving naar uitvoeringsprocessen en daarvoor gebruikte ICT-voorzieningen als het ware in elkaar geschoven. Bij de ontwikkeling van wetgeving wordt direct de vertaalslag naar specificaties voor de uitvoering gemaakt. Op basis daarvan kan direct worden getest of de regels doen wat ervan verwacht wordt, en kan de impact op de uitvoering bij daadwerkelijke implementatie in kaart worden gebracht. Dat laatste betreft het kwantificeren van de benodigde mensen en middelen (materieel en financieel) die nodig zijn om de processen en systemen te realiseren. Als de uitkomsten anders zijn dan verwacht, kan op basis daarvan direct worden bijgestuurd. Zo wordt een cyclus gecreëerd van planning tot evaluatie. Iedere fase wordt ondersteund door een specifieke ICT-applicatie, tezamen de *toolchain* genoemd. In figuur 5.1 is de cyclus weergegeven.⁷⁵

73] Zie ook paragraaf 1.1.

74] Zie Lokin 2018 (hoofdstuk 5) voor een uitgebreide beschrijving van LegOps.

75] Ontleend aan Lokin 2018, p. 257.



Figuur 5.1 De cyclus van plannen tot evaluatie

Multidisciplinair werken is essentieel in LegOps; alleen als alle betrokkenen hun inbreng hebben in een integraal proces, van eerste conceptregeling tot aan implementatie, kunnen (vanuit het perspectief van de wetgever) uitvoeringsgerichte wetgeving en (vanuit het perspectief van de uitvoerder) wetgevingsgerichte uitvoering worden gerealiseerd. Wederzijdse kennis en begrip zijn daarbij een belangrijke randvoorwaarde, bijvoorbeeld wat betreft de bewerkelijkheid die wetgeving met zich brengt voor de uitvoering. In hoofdstuk 2 hebben we aan de hand van voorbeelden laten zien waar die bewerkelijkheid in kan zitten. Het geldt overigens ook omgekeerd: uitvoeringsprocessen kunnen ook beperkingen stellen aan inrichtingskeuzes in de wetgeving, en ook dat moet in een multidisciplinair team bespreekbaar zijn.⁷⁶

Wetsanalyse speelt een belangrijke rol als communicatiemiddel bij multidisciplinair werken. Zij zorgt ervoor dat de kennis uit de wetgeving expliciet wordt gemaakt in modellen, maar nog steeds in de Nederlandse taal, zodat de betrokkenen elke stap kunnen begrijpen en valideren. Dit draagt eraan bij dat ook inrichtingskeuzes bij de implementatie van wetgeving en de gevolgen daarvan bespreekbaar worden gemaakt. Anderzijds is multidisciplinair werken bij het toepassen van Wetsanalyse ook van groot belang om tot een juiste en volledige analyse van de te implementeren wetgeving te komen. Wetsanalyse is in die zin zowel een middel bij als een doel van multidisciplinair werken. In de volgende paragraaf werken we dit verder uit.

⁷⁶ De mogelijkheden om hiermee daadwerkelijk rekening te houden, worden uiteraard ook beïnvloed door de politieke context en besluitvorming.

5.4 Wetsanalyse: doel en middel bij multidisciplinair werken

Een essentiële randvoorwaarde voor multidisciplinair werken is dat de betrokkenen beschikken over een gezamenlijke taal waarmee verschillen tussen de talen van hun vakgebieden overbrugd kunnen worden. Daarmee worden misverstanden in de communicatie voorkomen en – misschien nog belangrijker – kan worden gesignaleerd wanneer toch misverstanden op de loer liggen. Wetsanalyse biedt zo'n gezamenlijke taal of, zoals we het in hoofdstuk 3 verwoordden, een juridische grammatica en aanpak om de structuur en betekenis van wetgeving expliciet te maken en hierover te communiceren.

Wetsanalyse wordt nu nog voornamelijk toegepast als de wetgeving al 'klaar' is, dus in de fase van uitvoering. Idealiter wordt Wetsanalyse echter parallel aan het schrijven van de wetgeving in samenwerking tussen wetgevingsjuristen en de betrokkenen in de uitvoeringsorganisatie uitgevoerd. Het voordeel daarvan is dat met behulp van de kennis en vaardigheden van de wetgevingsjurist het werkgebied direct kan worden afgebakend (stap 1).⁷⁷ Dat voorkomt (of vermindert in elk geval) tijdrovende zoekacties in wetten.nl en andere bronnen om het bestand aan regels dat de uit te voeren taak reguleert in kaart te brengen. Een ander voordeel is dat de classificaties van verschillende formuleringen (stap 2) kunnen worden toegevoegd in de concepttekst van de op te stellen regeling. Die informatie kan dan direct worden meegenomen bij het maken van de begrippen en afleidingsregels (stap 3), en die begrippen en afleidingsregels kunnen samen met de wetgevingsjuristen worden gevalideerd aan de hand van voorbeelden en scenario's (stap 4). De communicatie tussen partijen in alle stappen van de Wetsanalyse kan ook aan het licht brengen waar nadere uitleg of invulling van de wetgeving in uitvoeringsbeleid nodig is (stap 5), of waar de wetgeving zelf nog bijstelling behoeft voor een juiste en werkbare uitvoering. Tot slot helpt ook het opstellen van een kennismodel (stap 6) om de consistentie en samenhang van de wetgeving te bewaken en later onduidelijkheden in de uitvoering te voorkomen.

Zo draagt multidisciplinair werken optimaal bij aan het doel van Wetsanalyse: een eenduidige, juiste en volledige weergave van de structuur en betekenis van wetgeving, ten behoeve van toepassing van die wetgeving in de praktijk. De toepassing van Wetsanalyse in de uitvoeringspraktijk heeft al laten zien dat de methode alle betrokkenen in staat stelt om hun vakmanschap zo in te brengen dat dit direct ten goede komt aan het resultaat; daarmee halen medewerkers ook voldoening en

⁷⁷ Bedoeld zijn hier de stappen van de Wetsanalyse-aanpak zoals beschreven in hoofdstuk 3.

energie uit het werk. Omgekeerd draagt de stapsgewijze aanpak van Wetsanalyse ook bij aan het multidisciplinair werken op zich. Het zorgt ervoor dat alle elementen in de wetgeving in onderlinge samenhang en met een toelichting worden gepresenteerd, zodat ze kenbaar zijn voor alle betrokkenen. Zo worden alle interpretaties en keuzes bij het analyseren van de wetgeving vastgelegd; ieder stapje, hoe klein ook, is gedurende het proces te volgen en later terug te vinden. De casus van de Zorgverzekeringswet en de Algemene wet bestuursrecht in hoofdstuk 6 en 7 illustreren dit. Een voordeel van de aanpak is dat gewerkt wordt op basis van natuurlijke taal, waarbij afspraken zijn gemaakt om zaken eenduidig en consistent te verwoorden. De vastgelegde begrippen en afleidingsregels zijn daardoor voor alle betrokkenen leesbaar en begrijpelijk en vormen een goede basis voor het gesprek ingeval eventueel toch nog onduidelijkheden of interpretatieverschillen bestaan.

Een laatste kenmerk van Wetsanalyse dat multidisciplinair werken ondersteunt, is het werken met voorbeelden en scenario's voor het valideren van de analyse-resultaten. Daarmee wordt de wereld waarin de wetgeving moet werken als het ware binnengehaald in het ontwerpproces van de wettelijke regels en van de uitvoering. Het maakt de werking van de regels voor alle betrokkenen heel concreet en tastbaar en ondersteunt ook weer het gesprek over de juistheid, volledigheid en uitlegbaarheid van de implementatie. Doordat wordt gewerkt met voorbeelden uit de praktijk en de analyseresultaten transparant worden vastgelegd, worden onbedoelde of ongewenste effecten van wetgeving meteen zichtbaar.

Bij het maken van wetgeving en het inrichten van een uitvoeringsproces worden nu wel incidenteel concrete casus geformuleerd, maar deze manier van werken wordt niet systematisch toegepast. Gebruikte voorbeelden en scenario's en de uitkomsten van toepassing van de regels daarop worden ook niet structureel gedocumenteerd. Niet alleen als steun voor multidisciplinair werken en het vooraf in beeld hebben van de uitvoeringsgevolgen van de wetgeving (ex-ante-evaluatie) zou het goed zijn deze werkwijze systematisch toe te passen, maar ook om achteraf te kunnen toetsen of de beoogde werking van de regeling ook gerealiseerd is, of waar zich knelpunten voordoen (ex-postevaluatie).

5.5 Ontwikkelpunten

Zoals we in hoofdstuk 1 al aangaven, beschrijft dit boek de stand van zaken rond de ontwikkeling en toepassing van Wetsanalyse naar de stand van begin 2021. Hoewel al aansprekende resultaten bereikt zijn, is het niet (en misschien wel nooit) 'klaar'. De mate waarin Wetsanalyse efficiënt en effectief kan worden toegepast, is mede afhankelijk van de wijze waarop wetgeving wordt ingericht en ontsloten. Op dat punt kunnen zeker nog stappen worden gezet. In deze paragraaf schetsen we enkele ontwikkelpunten voor de inrichting en ontsluiting van wetgeving die aan die efficiency en effectiviteit kunnen bijdragen. We hebben deze ontwikkelpunten zo veel mogelijk gekoppeld aan de stappen van Wetsanalyse.

5.5.1 Stap 1: bepalen van het werkgebied

Zoals ook in de casusbeschrijvingen in hoofdstuk 6 en 7 naar voren zal komen, is het bepalen van het werkgebied van de Wetsanalyse arbeidsintensief. Het kost veel zoekwerk om de voor een uit te voeren taak mogelijk relevante wetgeving in kaart te brengen en de precieze relevantie ervan te bepalen. Dat komt bijvoorbeeld omdat relaties tussen wettelijke bepalingen, met name tussen artikelen in gedelegeerde regelingen en hun grondslag in de wet, vaak niet expliciet zijn gemaakt. Zoals in paragraaf 2.2.5 is aangegeven, is het met name lastig om te weten te komen in welke artikelen in een gedelegeerde regeling (zoals een amvb of ministeriële regeling) bepaalde wetsartikelen zijn uitgewerkt. En omgekeerd: om vast te stellen wat de wettelijke grondslag is van bepaalde artikelen in een gedelegeerde regeling. Een gedelegeerde regeling bevat weliswaar een aanhef waarin de wettelijke grondslagen zijn opgenomen, maar die geeft geen inzicht in de grondslag per artikel. Bovendien heeft iedere wijziging van een regeling een eigen aanhef; het is immers weer een zelfstandige regeling. Die aanhef wordt niet verwerkt in de geconsolideerde versie van de regeling in wetten.nl. De kans dat de getoonde grondslagen niet compleet zijn, is dus reëel. Er zijn al voorbeelden hoe dit beter kan. In de amvb's die onder de Wet op het financieel toezicht (Wft) 'hangen', is op verschillende manieren expliciet gemaakt aan welke wettelijke grondslagen bepaalde onderdelen uitwerking geven. In het Besluit reikwijdtebepalingen Wft is in het opschrift van iedere afdeling een gespecificeerde verwijzing naar het delegerende wetsartikel opgenomen (zie figuur 5.2).

WETSANALYSE

134

Afdeling 2.3. Bepalingen ter uitvoering van [artikel 1:10, aanhef en onderdeel b, van de wet](#) 2

Artikel 17 5

Met uitzondering van de [hoofdstukken 5.1, 5.3 en 5.5 van de wet](#), zijn de ingevolge de [wet](#) gestelde regels niet van toepassing op verenigingen en onderlinge waarborgmaatschappijen van beperkte omvang met zetel in Nederland die het bedrijf van natura-uitvaartverzekeraar uitoefenen en:

- die naar Nederlands recht zijn opgericht voor 1 januari 1995; en
- waarvan het aantal meerderjarige verzekerden minder dan 3000 bedraagt.

Afdeling 2.4. Bepalingen ter uitvoering van [artikel 1:11 van de wet](#) 2

Artikel 18 2

Op een schadeverzekeraar met zetel in Zwitserland die in Nederland het bedrijf van schadeverzekeraar wil uitoefenen vanuit een in Nederland gevestigd bijkantoor zijn de [artikelen 19 tot en met 26](#) van toepassing.

Figuur 5.2 Voorbeeld van verwijzing naar delegerend wetsartikel in wetten.nl

In het Besluit markttoegang financiële ondernemingen is gekozen voor een inleidende zin aan het begin van iedere paragraaf, waarin de artikelen uit de Wft zijn vermeld waaraan die paragraaf uitwerking geeft (zie figuur 5.3).

§ 1.2. Procedures 2

Bepalingen ter uitvoering van [artikelen 1:5a, derde lid, en 1:102, eerste lid, van de wet](#)

Artikel 1a 3

- De dienstaanbieder die één of beide activiteiten, als bedoeld in [artikel 1:5a, onderdeel k, onder i en ii, van de wet](#) verricht, waarbij de totale waarde van de uitgevoerde betalingstransacties in de voorgaande twaalf maanden het bedrag van 1 miljoen euro overschrijdt, geeft daarvan kennis aan de Nederlandsche Bank.

Figuur 5.3 Voorbeeld van verwijzing naar delegerend wetsartikel in wetten.nl

Ook in de Uitvoeringsregeling Wft is voor deze variant gekozen. Het geeft de benodigde duidelijkheid bij het in kaart brengen van het netwerk van regelingen en regelingsonderdelen dat het werkgebied van de Wetsanalyse bepaalt. We pleiten er dan ook voor om het expliciet maken van de relatie tussen delegerende en gedelegeerde wetgeving in de Aanwijzingen voor de regelgeving voor te schrijven.

Een ander punt is dat niet standaard kernachtige omschrijvingen van de inhoud van artikelen worden opgenomen. Er is wel een tendens waarneembaar om vaker te werken met kopjes bij artikelen, met name in wetgeving van recenter datum. Voorbeelden zijn de Participatiewet, de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk

en inkomen (Wet SUWI), de Wet IB 2001 en de Wet op het primair onderwijs.⁷⁸ Het zou het bepalen van het werkgebied aanzienlijk vereenvoudigen als artikelen standaard worden voorzien van kopjes. Bijkomend voordeel is dat het de wetgever dwingt tot scherpte over scope en betekenis van een artikel, waar ook de Wetsanalyse weer baat bij heeft.

Aanwijzing 3.57, eerste lid, Ar schrijft voor dat onderdelen van een regeling zoals hoofdstukken, afdelingen en paragrafen, van een opschrift worden voorzien waarin de inhoud van het onderdeel beknopt wordt aangeduid. Voor artikelen is het opnemen van kopjes facultatief op grond van aanwijzing 3.57, tweede lid, Ar.⁷⁹ Met het oog op de vertaalslag van wetgeving naar uitvoering bevelen we een verplichting voor kopjes bij artikelen van harte aan. Deze aanpassingen dragen overigens ook voor andere gebruikers van wetgeving (niet in de laatste plaats de wetgever zelf) bij aan het inzicht in samenhangende regelingen en regelingsonderdelen.⁸⁰

5.5.2 Stap 2: zichtbaar maken van de structuur & stap 3: vastleggen van de betekenis van wetgeving

In deze stappen staan het expliciet maken en vastleggen van de structuur en betekenis van de wetgeving in het werkgebied centraal. We zien een aantal mogelijkheden om deze stappen beter te ondersteunen.

Toegankelijkheid van toelichtingen en parlementaire geschiedenis

Zoals zal blijken uit de casusbeschrijvingen in hoofdstuk 6 en 7 zijn toelichtingen en parlementaire geschiedenis belangrijke bronnen om de betekenis van wetgeving goed te kunnen duiden, ofwel voor wetshistorische interpretatie. In paragraaf 3.3, bij de beschrijving van stap 3, zijn we ten algemene ingegaan op de rol van wetshistorische interpretatie bij Wetsanalyse.

De parlementaire geschiedenis van formele wetten (die worden behandeld in de Tweede en Eerste Kamer) en de toelichtingen bij amvb's en ministeriële regelingen die in Staatsblad en Staatscourant zijn bekendgemaakt, zijn te vinden op de website officiëlebekendmakingen.nl.⁸¹ Door te klikken op het icoon met de **i** bij een artikel

⁷⁸] De Wet op het voortgezet onderwijs bevat artikelen met en zonder opschrift. Wellicht is pas bij latere wijzigingen gestart met het opnemen van kopjes.

⁷⁹] Zie <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0005730&hoofdstuk=3¶graaf=3.5&aanwijzing=3.57&z=2018-01-01&g=2018-01-01>.

⁸⁰] Voor meer suggesties voor het afstemmen van de Aanwijzingen voor de regelgeving op digitale uitvoering van wetgeving zie Lokin 2018, bijlage F.

⁸¹] Zie <https://zoek.officiëlebekendmakingen.nl/uitgebreidzoeken>; zie verder <https://wetten.overheid.nl/> zoeken.

in wetten.nl⁸² wordt de wijzigingshistorie van dat artikel getoond met links naar de publicaties op officiële bekendmakingen.nl. Het opsporen van de passages in de toelichtende stukken die heel specifiek betrekking hebben op het artikel is echter geen sinecure, nu deze documenten niet op artikelniveau ontsloten zijn. Doorklikken naar de wijzigingsinformatie van een wet levert in de regel een flinke rij Kamerstukdossiers op, met daarin meestal een groot aantal documenten. Opsporen van relevante passages kan alleen door de volledige tekst van de documenten te doorzoeken.

De technische infrastructuur onder de websites wetten.nl en officiële bekendmakingen.nl is geschikt voor het leggen van hyperlinks tussen artikelen en passages uit documenten die daar een toelichting op geven. Om die technische mogelijkheden optimaal te benutten, zouden die documenten echter in het proces van opstellen nog beter gestructureerd moeten worden. Dit betekent bijvoorbeeld het opnemen van zo veel mogelijk verwijzingen naar artikelnummers in de teksten. Een ander vereiste is een vaste nummering van hoofdstukken en paragrafen in de memorie van toelichting bij een wetsvoorstel, die consequent wordt doorgezet in de parlementaire vervolgstukken, zoals het verslag en de nota naar aanleiding van het verslag. Ook als in een verslag van de Tweede Kamer geen vragen over een bepaalde paragraaf zijn gesteld, zou het kopje van die paragraaf in de nota naar aanleiding van het verslag moeten terugkomen, met daarin een opmerking dat er geen vragen zijn gesteld over dat onderdeel. Zo wordt voorkomen dat de nummering verspringt, waardoor onderdelen niet meer aan elkaar te relateren zijn.

In paragraaf 3.3 zijn we bij stap 3 ingegaan op de Schrijfwijzer memorie van toelichting, die richtlijnen geeft voor de inhoudelijke onderdelen van toelichtingen bij wettelijke regelingen.⁸³ Het ligt in de rede om uit oogpunt van toegankelijkheid en vindbaarheid in deze Schrijfwijzer ook richtlijnen voor het structureren van toelichtende teksten op te nemen.⁸⁴

Beschikbaarheid geconsolideerde versies van wetgeving

Wijzigingen van wetgeving worden opgesteld in de vorm van het 'verschil' (in technische termen de 'delta') tussen oud en nieuw. Alleen de te wijzigen onderdelen worden dus opgenomen in de wijzigingsregeling. Dat maakt dat het uitvoeren van Wetsanalyse op wijzigingsregelingen een tijdrovende zaak is. Voor een juiste analyse is het immers van belang om ook inzicht te hebben in de wijze waarop

82] Het derde icoontje van links in de in figuur 5.2 en 5.3 getoonde schermvoorbeelden.

83] Zie www.kcwj.nl/kennisbank/schrijfwijzer-memorie-van-toelichting.

84] Een voorstel voor dergelijke richtlijnen is te vinden in Lokin 2018, bijlage G.

de wijzigingen doorwerken in de te wijzigen regeling (ook wel de *doelregeling* genoemd). Nu wordt dat opgelost door bij de analyse een geconsolideerde (ofwel: doorlopende) tekst te maken voor onderdelen van de wijzigingsregeling die tot het werkgebied behoren.⁸⁵ Uit oogpunt van efficiency en kwaliteit van de Wetsanalyse is het echter gewenst dat doorlopende teksten structureel beschikbaar zijn in het wetgevingsproces.⁸⁶ Dit heeft overigens ook voordelen voor alle andere partijen in het wetgevingsproces: het stelt de wetgevingsjuristen op de ministeries in staat om te controleren of de wijzigingen tekstueel 'juist' zijn en het zorgt dat adviserende instanties zoals de Raad van State beter zicht hebben op de uitwerking van de wijzigingen in het geheel. Dat laatste geldt ook voor de Tweede en Eerste Kamer. Reguliere tekstverwerkers (zoals Word) bieden mogelijkheden om teksten te structureren en wijzigingen in de doorlopende tekst van een wettelijke regeling (opgehaald uit wetten.nl) zichtbaar aan te brengen. Het gebruiken van een wets-editor, een specifiek voor wetgeving bedoelde tekstverwerker, biedt echter betere ondersteuning bij het structureren van de teksten en het zichtbaar maken van de wijzigingen. Idealiter sluit zo'n wetseditor aan op bestaande applicaties, zodat de daarmee opgestelde wetgevingsteksten de invoer vormen voor Wetsanalyse en omzetting naar kennismodellen. Het integreren van redactie en analyse van de wetgeving, in de zin dat de classificatie van formuleringen al bij de redactie van wetgevingsteksten plaatsvindt, zou ook een mogelijkheid zijn.

5.5.3 Stap 5: signaleren van nieuw uitvoeringsbeleid

Zoals we bij stap 5 in paragraaf 3.3 hebben toegelicht, kan bij Wetsanalyse naar voren komen dat nieuw uitvoeringsbeleid moet worden opgesteld ter invulling of uitleg van bepaalde onderdelen van de wetgeving. Bij het in kaart brengen van applicatiedocumentatie en software ten behoeve van het vernieuwen of vervangen van bestaande ICT-systemen kan blijken dat uitvoeringsbeleid 'verstopt' zit in die documentatie of software. Keuzes bij de inrichting van de uitvoering zijn dan direct in processen of systemen vastgelegd. Dat kunnen legitieme keuzes zijn, maar ze zijn niet zichtbaar en herleidbaar naar een juridische bron. In deze paragraaf gaan we in op de manier waarop uitvoeringsbeleid idealiter wordt op- en vastgesteld om dit op een goede manier bij de Wetsanalyse te kunnen betrekken.

⁸⁵ In hoofdstuk 7 gaan we dat zien bij artikel 2:1 Awb nieuw.

⁸⁶ Bij de Invoeringsregeling Omgevingswet is bij wijze van 'innovatieve wetgevingstechniek' gebruikgemaakt van het weergeven van wijzigingen met zogenoemde verschilmarkeringen. Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2020-64380.html> en www.kcwj.nl/nieuws/innovatieve-wetgevingstechnieken-de-omgevingswet.

Twee typen uitvoeringsbeleid

Op hoofdlijnen kunnen twee typen uitvoeringsbeleid worden onderscheiden. In de eerste plaats is er uitvoeringsbeleid dat is vastgelegd in beleidsregels in de zin van de Awb. Artikel 1:3, vierde lid, Awb definieert een beleidsregel als een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan. Beleidsregels worden in beginsel vastgesteld door het bestuursorgaan dat een wettelijke bevoegdheid zelf uitoefent. Op grond van artikel 3:42 Awb worden beleidsregels bekendgemaakt door kennisgeving van het besluit of van de zakelijke inhoud ervan in de Staatscourant. Bij wettelijk voorschrift kan een andere manier van bekendmaken worden voorgeschreven. De voorschriften over beleidsregels zijn uitgewerkt in afdeling 4.3 Awb (artikel 4:81 tot en met 4:84). Een uitgebreid overzicht met voorbeelden van beleidsregels in de zin van de Awb is te vinden in de wetsinformatie bij artikel 4:81 Awb.⁸⁷ In het overzicht is te zien dat beleidsregels aan hun titel niet altijd als zodanig te herkennen zijn. In de lijst komen we ook beleidsregels tegen onder de naam 'richtsnoeren' en 'beleid', en met alleen een aanduiding van de materiële inhoud. Op een enkele plaats wordt ook de term circulaire gebruikt. Dit alles ondanks het feit dat de Aanwijzingen voor de regelgeving voorschrijven dat in de titel van het besluit uitdrukkelijk vermeld moet worden dat het om een beleidsregel gaat (Ar 2.43). Dat is ook niet zonder belang: beleidsregels moeten onderscheiden kunnen worden van algemeen verbindende voorschriften, waarin directe rechten en plichten kunnen worden gecreëerd voor burgers en bedrijven. In beleidsregels kan dat niet, daarin kunnen alleen bestuursbevoegdheden worden genormeerd of kan uitleg worden gegeven aan wetgeving.

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

Het is van belang dat uitvoeringsbeleid volgens een vaste procedure wordt opgesteld en vastgesteld. Daar hoort bij dat het regelmatig wordt geëvalueerd en herzien. Het beheer moet goed zijn ingericht om te zorgen dat het uitvoeringsbeleid binnen

⁸⁷ Zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2020-07-01/0/Hoofdstuk4/Titeldeel4.3/Artikel4:81/informatie>.

de kaders van de wetgeving blijft passen en aansluit bij de maatschappelijke context en ontwikkelingen. Daarnaast moet bij het opstellen van uitvoeringsbeleid steeds worden afgewogen of dit de vorm van een beleidsregel moet krijgen, of dat vastlegging in andersoortige (interne) beleidsdocumenten volstaat. Hiervoor zijn (nog) geen eenduidige criteria voorhanden. De regulering van beleidsregels in de Awb kwam vooral voort uit de wens duidelijkheid te scheppen over de ruimte voor bestuursorganen om regels te stellen ter invulling van hun bevoegdheden en bijgevolg problemen bij en geschillen over de hantering van beleidsregels te voorkomen.⁸⁸ Daaruit kan worden afgeleid dat het zo veel mogelijk hanteren van beleidsregels voor het vastleggen van uitvoeringsbeleid de voorkeur heeft. Dat draagt immers bij aan de duidelijkheid die de wetgever beoogde. Niettemin kan een keuze voor het op andere wijze en alleen intern vastleggen van uitvoeringsbeleid gelegitimeerd zijn, bijvoorbeeld als er uitvoeringsbelangen zijn die zich tegen bekendmaking van het beleid verzetten. Publicatie van criteria of indicatoren voor het selecteren van dossiers ten behoeve van controles zou – indien daarin concrete parameterwaarden (bijvoorbeeld grensbedragen) zijn opgenomen – bijvoorbeeld kunnen leiden tot normontwikkend gedrag bij burgers en bedrijven. Dit alles laat onverlet dat uitvoeringsbeleid, in welke vorm dan ook, kenbaar en vindbaar moet zijn voor degenen die binnen de uitvoeringsorganisatie belast zijn met de implementatie van wetgeving in uitvoeringsprocessen en daarvoor in te zetten ICT-voorzieningen, zodat het kan worden meegenomen in de Wetsanalyse. Daarmee wordt de wijze waarop uitvoeringsbeleid wordt toegepast bij het (geautomatiseerd) nemen van beslissingen traceerbaar en kunnen gemaakte keuzes worden verantwoord, ongeacht status en wijze van publicatie van het beleid.

Verbeteren vindbaarheid en toegankelijkheid van uitvoeringsbeleid

Vindbaarheid en toegankelijkheid kunnen worden ondersteund door het uitvoeringsbeleid op een gestandaardiseerde wijze in te richten, zodat het net als gedelegeerde wetgeving in wetten.nl te koppelen is aan de artikelen van de wetgeving waaraan het invulling geeft. Er is een digitaal platform beschikbaar, het Publicatieplatform UitvoeringsContent (PUC),⁸⁹ waarop uitvoeringsbeleid, in de vorm van zowel beleidsregels in de zin van de Awb als interne beleidsdocumenten, geredigeerd en beheerd kan worden. PUC biedt de mogelijkheid om het uitvoeringsbeleid openbaar te publiceren, zodat dit (gekoppeld aan de wetsartikelen waar het bij hoort) vindbaar is via wetten.nl. Ook kan gekozen worden voor ‘interne’ publicatie, waarbij wel de

⁸⁸] Kamerstukken II 1993/94, 23700, nr. 3, p. 101 en 103.

⁸⁹] Zie <https://puc.overheid.nl>.

koppeling met de wetgeving in wetten.nl plaatsvindt, maar de documenten niet getoond worden in wetten.nl. Brede toepassing van PUC zou niet alleen het beheer van het uitvoeringsbeleid, maar ook het in kaart brengen van het werkgebied voor de Wetsanalyse kunnen vergemakkelijken.

De vindbaarheid en toegankelijkheid van beleidsregels kunnen ook worden verbeterd door de indeling van de beleidsregels aan te passen. In hoofdstuk 2 is al ingegaan op het feit dat de Aanwijzingen voor de regelgeving strikter zouden kunnen zijn in het voorschrijven van indeling van beleidsregelingen in artikelen, net zoals dat bij wettelijke regelingen gebeurt. Dat maakt dat de onderdelen zich eenvoudiger laten koppelen aan wetsartikelen waar zij bij horen, zeker als ook nog expliciete verwijzingen in de beleidsregeling worden opgenomen (via kopjes) naar de artikelen waar de beleidsregels uitwerking aan geven. Een aanpassing van de Ar om de standaardisatie van de indeling van beleidsregels te bevorderen zou de uitvoeringspraktijk baten.

Werkinstructies

Tot slot besteden we nog kort aandacht aan werkinstructies. Deze onderscheiden we van uitvoeringsbeleid, omdat ze zich in het algemeen meer richten op de bedrijfsvoering van de uitvoeringsorganisatie. Zo wordt in werkinstructies bijvoorbeeld beschreven welke procedure voor het opmaken en vaststellen van documenten (brieven, besluiten, nota's) gevolgd moet worden, hoe deze documenten worden bewaard, en op welke wijze wordt gecommuniceerd met de burgers en bedrijven aan wie brieven, besluiten en andere communicatie-uitingen zijn gericht.⁹⁰ Werkinstructies kunnen ook van belang zijn voor de inrichting van voorzieningen voor de uitvoering van wetgeving. Daarom is het van belang dat deze in elk geval intern goed kenbaar zijn, zodat ze bij de Wetsanalyse kunnen worden betrokken. In dat licht is het belangrijk dat zij in samenhang met de wettelijke voorschriften en het uitvoeringsbeleid opgesteld, beheerd en ontsloten worden, bijvoorbeeld via een platform als het hiervoor genoemde PUC.

90] We realiseren ons dat we hiermee een afbakening tussen uitvoeringsbeleid en werkinstructies maken die scherper lijkt dan ze daadwerkelijk is. Er zijn namelijk ook werkinstructies die een inhoudelijke invulling of weging betreffen. Voorbeelden zijn te vinden op <https://ind.nl/over-ind/Cijfers-publicaties/Paginas/Werkinstructies.aspx>. Ondanks de doelstelling van de titel 'Beleidsregels' in de Awb om uitvoeringsbeleid eenduidig en kenbaar vast te leggen, is het nog steeds versnipperd en divers. Een doorlichting van verschillende uitingen van uitvoeringsbeleid en een eenduidige en kenbare vastlegging daarvan zouden de transparantie en rechtszekerheid ten goede komen.

5.5.4 Evaluatie en terugkoppeling naar de wetgever, een nieuwe stap 7?

Op dit moment is de laatste stap in de aanpak voor Wetsanalyse stap 6: het opstellen van het kennismodel. Daarna worden de specificaties voor de daadwerkelijke (geautomatiseerde) uitvoering van de wettelijke regels opgesteld.

Bij de Wetsanalyse komen regelmatig bevindingen en vraagstukken naar voren die aanleiding kunnen vormen voor aanpassing en verbetering van de wetgeving. Terugkoppeling van dergelijke bevindingen door de uitvoeringsorganisaties aan de wetgevingsafdelingen op de ministeries is nog niet structureel ingericht. Op grond van de ervaringen die we tot nu hebben opgedaan met Wetsanalyse durven we de stelling aan dat die terugkoppeling een structurele plaats in het proces verdient; een nieuwe stap 7 dus. Zij kan bijdragen aan verbetering en mogelijk vereenvoudiging van wetgeving van 'onderop', dus op grond van ervaringen bij implementatie en toepassing van de wetgeving in de praktijk.

5.6 Slotbeschouwing

In dit hoofdstuk zijn we ingegaan op het belang en de merites van multidisciplinair werken bij Wetsanalyse. Daarnaast hebben we een aantal verbetervoorstellen voor wetgeving en het wetgevingsproces geïdentificeerd die de uitvoering van verschillende stappen van de Wetsanalyse zouden kunnen ondersteunen en vergemakkelijken. Het stelselmatig toepassen van Wetsanalyse en terugkoppeling van de resultaten daarvan aan de wetgever kunnen bijdragen aan verbetering van de kwaliteit van wetgeving en het wetgevingsproces.

Hiermee zijn we aan het slot gekomen van deel I van dit boek, waarin we de aanpak, het instrumentarium en het proces van Wetsanalyse beschreven hebben. In deel II gaan we, zoals gezegd, de praktische toepassing laten zien. Bij het uitwerken van de twee casus, de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet en het wetsvoorstel Modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (afdeling 2.3 Awb), hebben we zelf (weer) ervaren hoe waardevol en belangrijk het is om wetgeving tot in de haarvaten te analyseren, de resultaten te toetsen met concrete voorbeelden en vast te leggen in een kennismodel. Praktijksituaties en modellen zijn onverbiddelijk: door hun concreetheid en exacte weergave werpen ze licht op aspecten die gemakkelijk over het hoofd gezien kunnen worden en in de praktijk grote gevolgen kunnen hebben, zowel voor de uitvoeringsorganisatie als voor burgers en bedrijven.

Dit bevestigt de meerwaarde van toepassing van Wetsanalyse op verschillende momenten in de voorbereiding en uitvoering van wetgeving:

- Het levert een generieke vertaling van wetgeving op die kan worden benut voor digitale uitvoeringsprocessen en -voorzieningen, maar ook de inrichting van handmatige processen kan ondersteunen.
- Mogelijke fouten en omissies in wetgeving kunnen tijdig worden gesignaleerd door of bij de wetgever, zodat zij kunnen worden meegenomen in het lopende wetgevingsproces. Dit kan ook helpen om de uitvoering van wetgeving minder bewerkelijk te laten zijn. Aan burgers en bedrijven kan beter inzicht worden gegeven in de praktische betekenis en effecten van wetgeving in hun specifieke situatie. Ook kunnen (digitale) diensten worden aangeboden die aansluiten op hun behoeften.
- Omdat de specificaties voor de uitvoering herleidbaar zijn naar hun wettelijke bron, kunnen overheidsorganisaties transparanter zijn en beter verantwoording afleggen over genomen beslissingen.

We hopen en verwachten dat brede toepassing en verdere doorontwikkeling van Wetsanalyse een blijvende bijdrage zullen leveren aan een effectieve en uitlegbare digitale toepassing van wetgeving en daarmee aan de rechtsstatelijkheid van het overheidsoptreden.



DEEL II

PRAKTISCHE TOEPASSING WETSANALYSE



ANALYSE VAN DE ZORGVERZEKERINGSWET

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we Wetsanalyse toepassen op een onderdeel van de Zorgverzekeringswet (Zvw). De Zvw regelt het verplichte basispakket aan zorg voor iedereen die (legaal) in Nederland woont. Op grond hiervan komen bijvoorbeeld de kosten van huisartsbezoek of ziekenhuisopname voor vergoeding in aanmerking. Iedereen die in Nederland op basis van de Zvw verzekerd is, betaalt – naast de premie die direct door de zorgverzekeraar wordt geïnd – over zijn inkomen een verplichte bijdrage. Deze bijdrage is afhankelijk van de hoogte van het inkomen en wordt daarom aangeduid als de ‘inkomensafhankelijke bijdrage’. De Belastingdienst heft en int de inkomensafhankelijke bijdrage. Deze bijdrage wordt geheven over bepaalde inkomensbestanddelen, die in de Zvw zijn opgesomd. De heffing kan op drie manieren plaatsvinden:

1. De werkgever of uitkeringsinstantie die loon of een uitkering aan de burger verstrekt, betaalt de inkomensafhankelijke bijdrage aan de Belastingdienst. Er wordt niets ingehouden op het loon of de uitkering van de burger.
Bijvoorbeeld:
Piet Pietersen werkt in loondienst bij de Belastingdienst, onderdeel van het Ministerie van Financiën. Het ministerie betaalt de inkomensafhankelijke bijdrage over het loon van Piet.
2. De burger betaalt de inkomensafhankelijke bijdrage doordat zijn werkgever of een uitkeringsinstantie de bijdrage inhoudt op het loon of de uitkering en afdraagt aan de Belastingdienst.

Bijvoorbeeld:

Karin Karelse is directeur-grotaandeelhouster van Karelse BV. Karelse BV houdt de inkomensafhankelijke bijdrage van Karin in op haar salaris.

3. De burger betaalt de inkomensafhankelijke bijdrage via een aanslag Zvw aan de Belastingdienst. Deze manier van betalen komt aan de orde bij bepaalde inkomsten die niet aan de loonheffing zijn onderworpen, zoals winst uit onderneming of freelance-inkomsten.

Bijvoorbeeld:

Ahmed Alaoui is zelfstandig ondernemer en geniet winst uit zijn werkzaamheden. Over deze winst is Ahmed inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd, die hij via een aanslag Zvw betaalt.

In dit hoofdstuk bekijken we welke begrippen en (reken)regels nodig zijn voor de geautomatiseerde berekening van de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zvw in de derde situatie, dus bij heffing via een aanslag. We gaan daarbij uit van de wet- en regelgeving voor het jaar 2020, zoals opgenomen in wetten.nl.⁹¹ Stapsgewijs komen we tot alle classificaties, begrippen en afleidingsregels die nodig zijn voor berekening van de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zvw. We geven deze weer in een kennismodel, dat de basis vormt voor een ICT-voorziening die de berekening kan uitvoeren en zo geautomatiseerd de aanslag kan vaststellen.

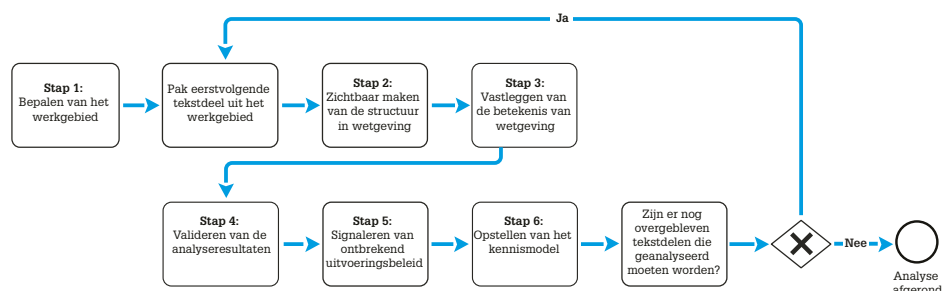
We beschrijven de analyse tot in detail, waarbij zal blijken dat het helder krijgen van de betekenis van wet- en regelgeving nogal wat voeten in de aarde heeft. Om overzicht te houden en om goed te kunnen navigeren tussen de verschillende onderdelen van de wetgeving in de analyse, hebben we in paragraaf 6.3.3 een routekaart opgenomen (zie figuur 6.4). Met die routekaart bieden we de mogelijkheid om keuzes te maken in het ontdekken van de aanpak, zonder dat (meteen) alles gelezen hoeft te worden.

6.2 Iteraties in de Wetsanalyse

Zoals beschreven in paragraaf 3.3, voeren we de Wetsanalyse in iteraties uit. We beginnen met stap 1, het bepalen van het werkgebied voor de hoofdvraag die aan de orde is. Vervolgens doorlopen we stuk voor stuk alle artikelen in het afgebakende

⁹¹ Zie <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0018450&z=2020-03-19&g=2020-03-19>.

werkgebied. Op elk artikel passen we stap 2 tot en met 6 toe, waar nodig ook weer in kleine iteraties binnen onderdelen van de artikelen. Stap 1 blijft in principe buiten de iteraties, omdat we het werkgebied logischerwijs maar één keer bepalen. Bij de analyse kan echter blijken dat een onderdeel uit wetgeving of uitvoeringsbeleid ontbreekt in het werkgebied; in dat geval zetten we een stap terug en vullen we het werkgebied aan. Bij het eerste artikel dat we analyseren (artikel 41 Zvw), laten we steeds zien in welke stap we zitten. Daarvoor gebruiken we figuur 6.1, waarin de stap die aan de orde is in blauw wordt weergegeven.



Figuur 6.1 Overzicht van de stappen in Wetsanalyse

6.3 Wetsanalyse van de Zorgverzekeringswet

6.3.1 Hoofdvraag

We gaan de Wetsanalyse niet zomaar toepassen op een gehele wet of een wetsdomein. Er is altijd een hoofdvraag die we met de analyse willen beantwoorden. Deze hoofdvraag bepaalt het werkgebied en het doel van de Wetsanalyse.⁹² In dit geval hebben we de hoofdvraag als volgt omschreven:

Wat zijn de begrippen en regels die nodig zijn voor het berekenen van de inkomensafhankelijke bijdrage over het jaar 2020 voor een persoon die de inkomensafhankelijke bijdrage via een aanslag Zvw aan de Belastingdienst betaalt?

Als voorbeeld nemen we een persoon die in 2020:

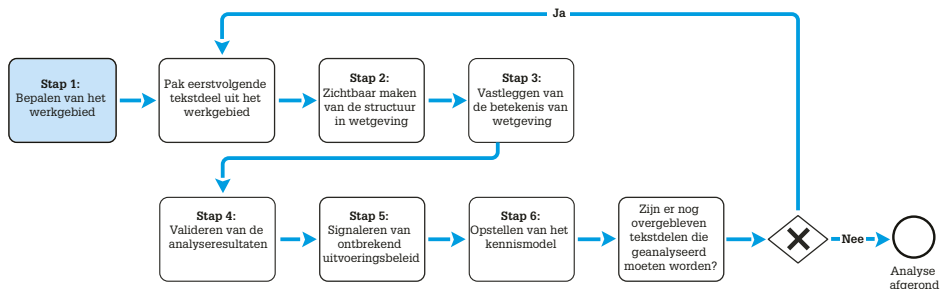
- het hele jaar in Nederland woont;
- het hele jaar verzekerd is voor de Wet langdurige zorg en daardoor ook voor de Zvw en de daarop gebaseerde regelgeving;

92] We spreken van een hoofdvraag omdat gaande de analyse nog deelvragen kunnen opkomen.

- als ondernemer werkt in de softwarebranche en naar verwachting een belastbare winst uit onderneming heeft van € 30.000;
- daarnaast in loondienst is bij een werkgever en daar als programmeur € 35.000 aan loon ontvangt;
- verder geen inkomsten heeft.

De Zvw bevat bijzondere regels voor heffing van de inkomensafhankelijke bijdrage bij bepaalde groepen, zoals gemoedsbezwaarden en personen die werkzaam zijn aan boord van een zeeschip. Door de hoofdvraag toe te spitsen op een specifiek geval (het voorbeeld) hebben we deze personen bewust buiten beschouwing gelaten. Deze keuze hebben we gemaakt om de analyse niet omvangrijker te laten worden dan voor het doel van dit boek nodig is.

6.3.2 Bepalen van het werkgebied



Op basis van de hoofdvraag verzamelen we de relevante bepalingen in wet- en regelgeving en eventueel uitvoeringsbeleid. We starten met het bekijken van de inhoudsopgave van de Zvw met daarin alle hoofdstukken (via wetten.nl). We lopen deze hoofdstukken langs om te bepalen welke mogelijk relevant zijn voor het werkgebied. Daarbij kijken we primair naar de titel van het hoofdstuk. Bij twijfel over de inhoud bekijken we ook de paragrafen of wetsartikelen. De resultaten leggen we vast in een overzicht, zodat ook anderen kunnen nagaan hoe we tot dit werkgebied zijn gekomen. Daarnaast biedt het overzicht een helpende hand bij het opzoeken en inlezen van de relevante juridische documenten in de ondersteunende applicatie voor Wetsanalyse.⁹³ In tabel 6.1 hebben we de mogelijk relevante hoofdstukken aangekruist.

93| Zoals eerder aangegeven, gebruikt de Belastingdienst hiervoor iKnow Cognitatie.

6 / ANALYSE VAN DE ZORGVERZEKERINGSWET

149

Indeling Zvw	Mogelijk relevant
Hoofdstuk 1 Algemene bepaling	x
Hoofdstuk 2 De plicht tot het sluiten van een zorgverzekering	x
Hoofdstuk 3 De inhoud van de zorgverzekering	
Hoofdstuk 4 De zorgverzekeraars	
Hoofdstuk 5 Het Zorgverzekeringsfonds, de inkomensafhankelijke bijdrage, de rijksbijdragen en de belasting van gemoedsbezwaarden	x
Hoofdstuk 6 Zorginstituut en overige taken en bevoegdheden van het CAK	
Hoofdstuk 7 Gegevensverstrekking	x
Hoofdstuk 8 Rechtsbescherming	
Hoofdstuk 9 Overige bepalingen	x
Hoofdstuk 10 Slotbepalingen	x

Tabel 6.1 Mogelijk relevante hoofdstukken in Zvw

Deze hoofdstukken gaan we bekijken voor het bepalen van de mogelijk relevante paragrafen en wetsartikelen. Hoofdstuk 1 bestaat uit één wetsartikel met een groot aantal begripsdefinities. De volgende onderdelen daaruit zijn waarschijnlijk relevant (zie tabel 6.2):

Hoofdstuk 1	Mogelijk relevant
Artikel 1, e Verzekeringplichtige	x
Artikel 1, u Inspecteur	x

Tabel 6.2 Mogelijk relevante onderdelen van artikel 1 Zvw

Vervolgens gaan we naar hoofdstuk 2, dat bestaat uit een aantal paragrafen (zie tabel 6.3). We merken paragraaf 2.1 aan als mogelijk relevant voor de casus, omdat de verzekeringsplicht waarschijnlijk bepalend is voor de verschuldigdheid van de inkomensafhankelijke bijdrage. De overige paragrafen gaan over de zorgverzekering zelf en zijn daarvoor niet van belang.

Hoofdstuk 2	Mogelijk relevant
Paragraaf 2.1 De verzekeringsplicht	x
Paragraaf 2.2 De acceptatieplicht	
Paragraaf 2.3 Begin en einde van de zorgverzekering	
Paragraaf 2.4 Maatregelen gericht op verzekering van onverzekerden	

Tabel 6.3 Mogelijk relevante paragrafen in hoofdstuk 2 Zvw

WETSANALYSE

150

Paragraaf 2.1 bevat één wetsartikel (zie tabel 6.4). De artikelen in de Zvw zijn niet voorzien van kopjes, zodat niet in één oogopslag te zien is waar het artikel over gaat. Omdat dit het enige artikel in de paragraaf over verzekeringsplicht is, kunnen we afleiden dat het over de verzekeringsplicht gaat en dus mogelijk relevant zal zijn. We voegen zelf een omschrijving van de kern van het artikel toe in het overzicht.

Paragraaf 2.1	Mogelijk relevant
Artikel 2 Verzekeringsplicht	x

Tabel 6.4 Mogelijk relevant artikel in paragraaf 2.1 Zvw

Het volgende hoofdstuk dat we relevant achten is hoofdstuk 5. Dit bevat achttien wetsartikelen, die verdeeld zijn over vijf paragrafen. De mogelijk relevante paragrafen hebben we in tabel 6.5 aangekruist.

Hoofdstuk 5	Mogelijk relevant
Paragraaf 5.1 Het Zorgverzekeringsfonds	
Paragraaf 5.2 De inkomensafhankelijke bijdrage	x
Paragraaf 5.3 De heffing en invordering van de inkomensafhankelijke bijdrage	x
Paragraaf 5.4 De rijksbijdragen aan het Zorgverzekeringsfonds	
Paragraaf 5.5 De bijdragevervangende belasting gemoedsbezwaarden	

Tabel 6.5 Mogelijk relevante paragrafen in hoofdstuk 5 Zvw

We bekijken vervolgens de artikelen op mogelijke relevantie en voorzien ze in het overzicht van een kopje dat de kern aanduidt (zie tabel 6.6). Dit leidt tot de volgende resultaten:

Paragraaf 5.2	Mogelijk relevant
Artikel 41 Verschuldigdheid van een inkomensafhankelijke bijdrage door de verzekeringsplichtige en inhoudingsplichtige	x
Artikel 42 Verschuldigdheid van een inkomensafhankelijke bijdrage door de inhoudingsplichtige over het door hem verstrekte loon	
Artikel 43 Verschuldigdheid van een inkomensafhankelijke bijdrage door de verzekeringsplichtige over het bijdrage-inkomen in het kalenderjaar	x
Artikel 44 Vervallen per 1 januari 2013	
Artikel 45 Berekening van de inkomensafhankelijke bijdrage	x
Artikel 46 Vervallen per 1 januari 2013	
Artikel 47 Delegatiebepaling voor nadere regels met betrekking tot paragraaf 5.2	x

Tabel 6.6 Mogelijk relevante artikelen in paragraaf 5.2 Zvw

6 / ANALYSE VAN DE ZORGVERZEKERINGSWET

151

Hetzelfde doen we bij paragraaf 5.3 (zie tabel 6.7); daar lijken drie wetsartikelen relevant.

Paragraaf 5.3	Mogelijk relevant
Artikel 48 Heffing van de inkomensafhankelijke bijdrage door de rijksbelastingdienst	x
Artikel 49 Wijze van heffen	x
Artikel 50 Teruggaaf van de op het loon ingehouden inkomensafhankelijke bijdrage bij voor bezwaar vatbare beschikking	
Artikel 51 Wijze van invordering	
Artikel 52 Delegatiebepaling voor regels over de afdracht van de inkomensafhankelijke bijdragen aan het Zorgverzekeringsfonds	
Artikel 53 Delegatiebepaling voor nadere regels met betrekking tot paragraaf 5.3	x

Tabel 6.7 Mogelijk relevante artikelen in paragraaf 5.3 Zvw

Door de formulering van de hoofdvraag, die alleen betrekking heeft op het berekenen van de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw, blijven bepalingen over teruggaaf, invordering en afdracht in de Zvw buiten beschouwing.

Vervolgens bekijken we nog hoofdstuk 7, 9 en 10 Zvw. Deze hoofdstukken bevatten geen paragrafen, zodat we direct de wetsartikelen zelf onder de loep nemen. Geen van de wetsartikelen heeft betrekking op de heffing van de inkomensafhankelijke bijdrage, zodat we deze hoofdstukken verder buiten beschouwing kunnen laten.

De mogelijk als relevant aangemerkte artikelen 43, 45, 47 en 53 Zvw bevatten delegatiebepalingen, maar we kunnen daaruit niet afleiden of, en zo ja, in welke regeling de delegatie is uitgewerkt. Daarom raadplegen we wetten.nl. Uit de wetstechnische informatie bij artikel 43 (zie figuur 6.2) blijkt dat er een Regeling zorgverzekering (Rzv) is waarin de delegatiebepalingen uit de eerdergenoemde artikelen worden uitgewerkt, en die dus waarschijnlijk relevant is.

Wetstechnische informatie voor Artikel 43 Informatie geldend op 29-07-2020 Regelgeving die op dit artikel is gebaseerd (gedelegeerde regelgeving) 1. Regeling zorgverzekering Beleidsregels en circulaire's die betrekking hebben op dit artikel Geen

Figuur 6.2 Wetstechnische informatie bij artikel 43 Zvw in wetten.nl

WETSANALYSE

152

We kijken nog naar mogelijk gepubliceerd uitvoeringsbeleid. In de wetstechnische informatie bij artikel 49 (zie figuur 6.3) is een beleidsregel vermeld over teruggaaf van een inkomensafhankelijke bijdrage als bedoeld in artikel 50 Zvw. In onze casus is geen sprake van een teruggaafsituatie, zodat we deze beleidsregel buiten beschouwing kunnen laten.

Wetstechnische informatie voor Artikel 49
Informatie geldend op 29-07-2020
Regelgeving die op dit artikel is gebaseerd (gedelegeerde regelgeving)
Geen
Beleidsregels en circulaire's die betrekking hebben op dit artikel
1. Loonheffingen, verwerking teruggaaf inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet 2010, 2011 en 2012

Figuur 6.3 Wetstechnische informatie bij artikel 49 Zvw in wetten.nl

Het raadplegen van de wetstechnische informatie heeft opgeleverd dat we de Rzv moeten beoordelen op mogelijk relevante bepalingen. Na een scan van de hoofdstukken constateren we dat alleen hoofdstuk 5 relevante bepalingen bevat (zie tabel 6.8).⁹⁴

Hoofdstuk 5	Mogelijk relevant
Artikel 5.1 Uitwerking artikel 42, eerste lid, onderdeel b, Zvw	
Artikel 5.2 Maximum in aanmerking te nemen loon als bedoeld in artikel 42, tweede lid, Zvw	
Artikel 5.3 Maximum in aanmerking te nemen bijdrage-inkomen als bedoeld in artikel 43, derde lid, Zvw	x
Artikel 5.4 Heffingspercentages	x
Artikel 5.5 Uitwerking inkomsten als bedoeld in artikel 45, vierde lid, Zvw voor berekenen van bijdragepercentages	
Artikel 5.6 Loon dat niet in aanmerking wordt genomen als bijdrage-inkomen als bedoeld in artikel 43, tweede lid, onderdeel b, Zvw	x
Artikel 5.7 Uitzonderingen voor inkomsten in het buitenland	
Artikel 5.8 Situatie waarin iemand een deel van het kalenderjaar verzekerd is voor de Zvw	
Artikel 5.9 Tijdsevenredige vaststelling van het (maximum) bijdrage-inkomen bij deel van kalenderjaar niet verzekerd zijn	

Tabel 6.8 Mogelijk relevante artikelen in hoofdstuk 5 Zvw

94] De analyse van de andere hoofdstukken en paragrafen laten we hier korthedshalve achterwege.

Het raadplegen van de wetstechnische informatie bij deze artikelen geeft geen nieuwe inzichten. Hiermee hebben we het werkgebied voor de casus bepaald. Mocht op enig moment in de Wetsanalyse blijken dat er toch nog andere relevante wetgeving is, dan breiden we het werkgebied, zoals we eerder al aangaven, daarmee uit.

6.3.3 Het werkgebied samengevat

De volgende artikelen en onderdelen uit de Zvw zijn mogelijk relevant voor de hoofdvraag van de analyse (zie tabel 6.9):

Werkgebied voor Wetsanalyse van de Zorgverzekeringswet	
Artikel 1, e	Verzekeringsplichtige
Artikel 1, u	Inspecteur
Artikel 2	Verzekeringsplicht
Artikel 41	Verschuldigheid van een inkomensafhankelijke bijdrage door de verzekeringsplichtige en inhoudingsplichtige
Artikel 43	Verschuldigheid van een inkomensafhankelijke bijdrage door de verzekeringsplichtige over het bijdrage-inkomen in het kalenderjaar
Artikel 45	Berekening van de inkomensafhankelijke bijdrage
Artikel 47	Delegatiebepaling voor nadere regels met betrekking tot paragraaf 5.2
Artikel 48	Heffing van de inkomensafhankelijke bijdrage door de rijksbelastingdienst
Artikel 49	Wijze van heffen
Artikel 53	Delegatiebepaling voor nadere regels met betrekking tot paragraaf 5.3

Tabel 6.9 Mogelijk relevante artikelen en onderdelen Zvw

Verder zijn nog drie artikelen uit de Rzv mogelijk relevant (zie tabel 6.10):

Werkgebied voor Wetsanalyse van de Zorgverzekeringswet	
Artikel 5.3	Maximum in aanmerking te nemen bijdrage-inkomen als bedoeld in artikel 43, derde lid, Zvw
Artikel 5.4	Heffingspercentages
Artikel 5.6	Loon dat niet in aanmerking wordt genomen als bijdrage-inkomen als bedoeld in artikel 43, tweede lid, onderdeel b, Zvw

Tabel 6.10 Mogelijk relevante artikelen Rzv

Deze artikelen vormen het ‘landschap’ van de Wetsanalyse waar we in de volgende paragraaf doorheen navigeren voor het zichtbaar maken van de structuur (stap 2) en het vastleggen van de betekenis (stap 3). We hebben dit landschap in een routekaart weergegeven (zie figuur 6.4).



6.3.4 Uitwerken van de Wetsanalyse

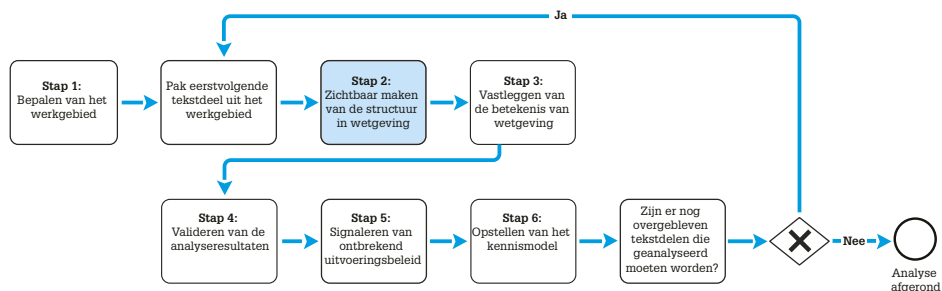
Eerder noemden we al de applicatie iKnow Cognitatie, die de Wetsanalyse ondersteunt. De verzamelde artikelen uit de Zvw en de Rzv worden vanuit wetten.nl ingelezen in deze applicatie, die specifieke mogelijkheden biedt om de analyse-resultaten vast te leggen en te presenteren. In dit hoofdstuk laten we bij de eerste analysesresultaten een aantal schermvoorbeelden uit iKnow Cognitatie zien.

Er bestaat geen vaste volgorde voor de Wetsanalyse, maar er zijn wel wat tips te geven voor de wijze waarop artikelen aangepakt kunnen worden. In het algemeen is het handig om te beginnen met de artikelen waarin de meest relevante rechtssubjecten worden omschreven. Vaak is de centrale rechtsbetrekking (in dit geval het verschuldigd zijn van de inkomensafhankelijke bijdrage van artikel 41) daar ook te vinden. Indien niet alle rechtssubjecten in de rechtsbetrekking expliciet benoemd zijn, worden eerst de impliciet gelaten rechtssubjecten opgezocht. Het kan echter ook praktisch zijn om te beginnen met het detecteren van de rechtsbetrekkingen in de verzamelde artikelen. Dat maakt het mogelijk om direct een onderverdeling te maken tussen de materiële normen in de wetgeving en de bepalingen die deze uitwerken door middel van variabelen en de berekening van de waarden van die variabelen. Welke insteek ook wordt gekozen, in het algemeen is het zinvol om de analyse te starten met de gedrags- en bevoegdheidsnormen en de rechtssubjecten die daarin een rol spelen, om vanuit daar verder de diepte in te gaan naar de rechtsfeiten, rechtsobjecten, voorwaarden, variabelen en afleidingsregels. Logischerwijs start de analyse met de artikelen uit de formele wet en wordt van daaruit naar de uitwerking in de gedelegeerde regelgeving of in beleidsregels genavigeerd, dus van hoog naar laag. Bij berekeningen kan het handig zijn om te starten bij het artikel dat de uiteindelijk benodigde waarde bepaalt (we noemen dat ook wel *afleiden*, in deze casus zijn die waarden bijvoorbeeld de inkomensafhankelijke bijdrage en het bijdrage-inkomen). Van daaruit kunnen de bepalingen worden gezocht waarin de invoervariabelen (dus de componenten waarmee gerekend wordt) voor deze waarde worden afgeleid.

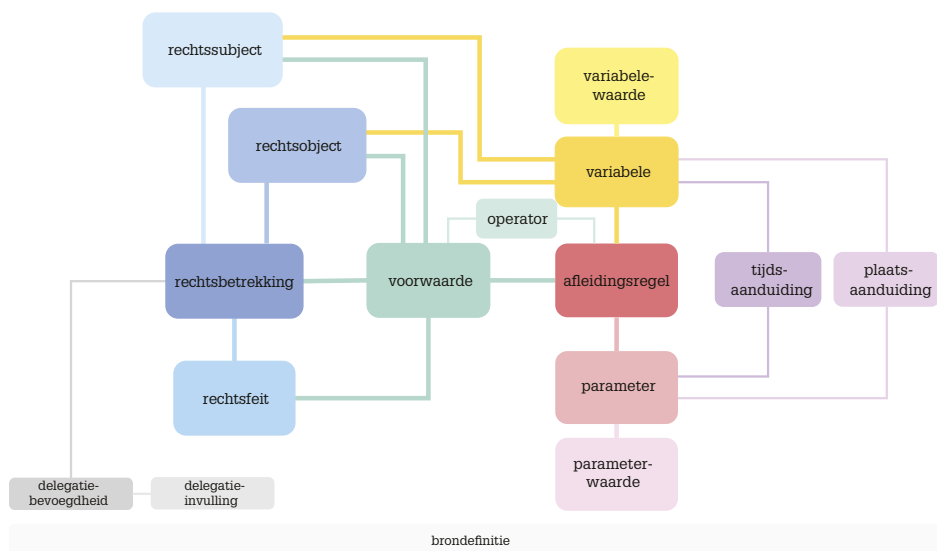
In deze casus starten we met artikel 41 Zvw, omdat daarin de rechtssubjecten genoemd worden in relatie tot hetgeen verschuldigd is en dus moet worden bepaald, namelijk de inkomensafhankelijke bijdrage. We beginnen met stap 2, het zichtbaar maken van de structuur door het juridisch classificeren van de verschillende gebruikte formuleringen in de wet- en regelgeving.

WETSANALYSE

156



Het juridische analyseschema is een belangrijk hulpmiddel bij het classificeren. We hebben het analyseschema hieronder opgenomen, nu met de kleurmarkeringen per klasse zoals die gebruikt worden in iKnow Cognitatie (zie figuur 6.5 en tabel 6.11). Deze komen ook in de getoonde schermvoorbeelden terug.



Figuur 6.5 Juridisch analyseschema

6 / ANALYSE VAN DE ZORGVERZEKERINGSWET

157

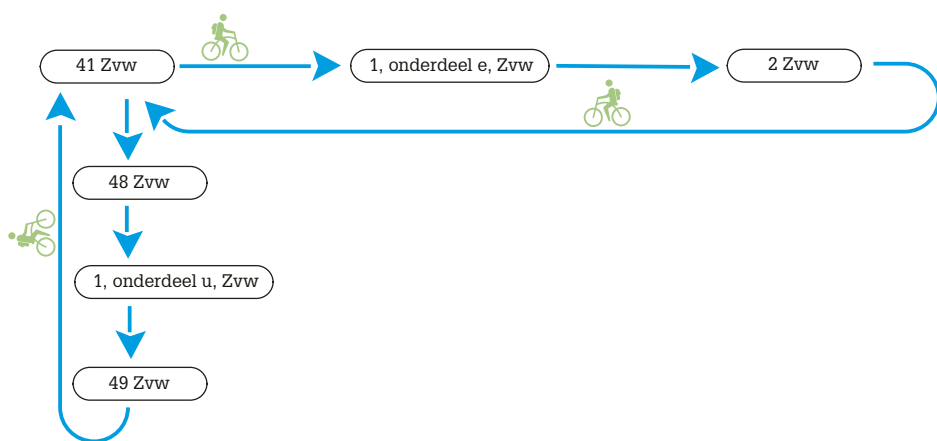
1. Rechtssubject	Drager van rechten en plichten. Natuurlijke persoon of rechtspersoon. Partij in een rechtsbetrekking of bij een rechtsfeit.
2. Rechtsobject	Voorwerp van een rechtsbetrekking of rechtsfeit met een fysieke of een niet-fysieke verschijningsvorm.
3. Rechtsbetrekking	Juridische relatie tussen twee rechtssubjecten waarvan het ene rechtssubject rechthebbend en het andere rechtssubject plichthebbend is.
4. Rechtsfeit	Handeling of gebeurtenis die, of tijdsverloop dat een wijziging in de juridische toestand teweegbrengt. Aan een rechtsfeit zijn rechtsgevolgen verbonden die een rechtsbetrekking kunnen creëren, wijzigen of beëindigen.
5. Voorwaarde	Conditie bij een rechtssubject, rechtsobject, rechtsbetrekking, rechtsfeit of afleidingsregel. Bepaalt aan welke eisen voldaan moet worden.
6. Afleidingsregel	Regel die op basis van bestaande feiten of waarden nieuwe feiten of waarden creëert.
7. Variabele	Beschrijving van een waarde die per rechtssubject, rechtsobject, rechtsbetrekking of rechtsfeit kan verschillen.
8. Variabelewaarde	Concrete waarde die een bepaalde variabele kan hebben.
9. Parameter	Beschrijving van een waarde die over een (bepaalde of onbepaalde) periode gelijk is voor alle rechtssubjecten, rechtsobjecten, rechtsbetrekkingen en rechtsfeiten.
10. Parameterwaarde	Concrete waarde die een parameter over een periode kan hebben.
11. Operator	Formulering die duidt op een rekenkundige bewerking, een samengestelde voorwaarde, een gelijkstelling of een vergelijking.
12. Tijdsaanduiding	Aanduiding van een tijdstip of tijdvak.
13. Plaatsaanduiding	Aanduiding van een plaats of gebied.
14. Delegatiebevoegdheid	Bevoegdheid om in lagere regelgeving (nadere) regels te stellen.
15. Delegatie-invulling	Gedelegeerde regeling waarin (nadere) regels zijn gesteld.
16. Brondefinitie	In de wetgeving opgenomen definitie.

Tabel 6.11 Overzicht van de klassen

Bij de analyse van de artikelen 41 en 43, eerste lid, Zvw (etappe 1 en 2) laten we zien hoe we eigenschappen en relaties van de gemaakte begrippen vastleggen in iKnow Cognitatie en hoe we concrete voorbeelden maken. Ook tonen we hoe

de analyseresultaten worden vastgelegd in het feitmodel. Omdat de analyse op zichzelf al veel ruimte vergt, hebben we deze illustraties in de rest van dit hoofdstuk achterwege gelaten. Aan het eind van het hoofdstuk laten we wel nog het feitmodel zien dat op grond van de analyse kan worden opgesteld.

ETAPPE 1



Artikel 41 Zvw

Artikel 41 Zvw

De inhoudingsplichtige en de verzekeringsplichtige zijn een inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd.

Rechtssubject

Als eerste stellen we ons de vraag wie de expliciet benoemde rechtssubjecten zijn: wie heeft een recht en wie heeft een plicht? Of meer toegespitst op het eerste lid: wie moet een inkomensafhankelijke bijdrage betalen? Twee formuleringen wijzen op rechtssubjecten, namelijk *De inhoudingsplichtige* en *de verzekeringsplichtige*. Omdat we ons in deze casus beperkt hebben tot de verzekeringsplichtige die een inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is, classificeren we alleen *de verzekeringsplichtige* als rechtssubject.

Vervolgens maken we hiervoor een begrip met begripsomschrijving. Daarvoor moeten we eerst de betekenis van de als rechtssubject geclassificeerde formulering nader kunnen duiden: wie is hier precies bedoeld en wordt diegene wellicht elders

in de wet omschreven? Hiervoor navigeren we eerst naar artikel 1, onderdeel e, Zvw, waarin de verzekeringsplichtige wordt gedefinieerd.

Navigeren naar artikel 1, onderdeel e, Zvw

Artikel 1 Zvw

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

(...)

- e. verzekeringsplichtige: degene die op grond van artikel 2 verplicht is zich krachtens een zorgverzekering te verzekeren of te laten verzekeren;

(...)

De omschrijving van [verzekeringsplichtige](#) verwijst naar artikel 2, dat regels bevat voor het bepalen van de verzekeringsplicht. We navigeren daarom naar artikel 2 Zvw.

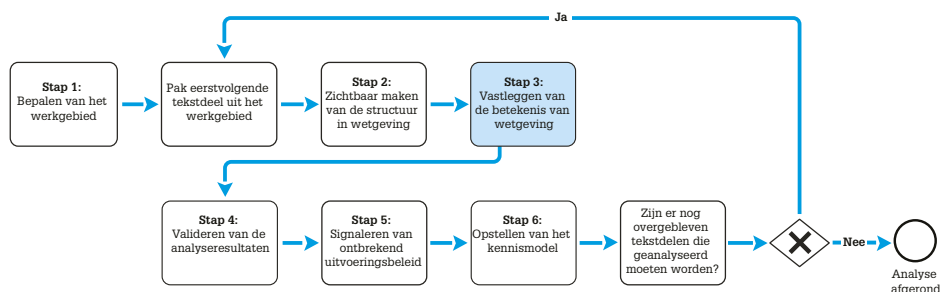
Navigeren naar artikel 2 Zvw

Artikel 2 Zvw

1. Degene die ingevolge de Wet langdurige zorg en de daarop gebaseerde regelgeving van rechtswege verzekerd is, is verplicht zich krachtens een zorgverzekering te verzekeren of te laten verzekeren tegen het in artikel 10 bedoelde risico.
2. In afwijking van het eerste lid is niet verzekeringsplichtig:
 - a. de militaire ambtenaar in werkelijke dienst als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel a juncto onderdeel b, van de Wet ambtenaren defensie, alsmede de militair aan wie buitengewoon verlof met behoud van militaire inkomsten is verleend;
 - b. de natuurlijke persoon die op grond van artikel 64, eerste lid, van de Wet financiering sociale verzekeringen is ontheven van de verplichtingen, opgelegd op grond van de Wet langdurige zorg.
3. Degene die het gezag over een minderjarige, jonger dan achttien jaar, uitoefent, een curator, een bewindvoerder of een mentor als bedoeld in de titels 16, 19 of 20 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, zorgt ervoor dat de minderjarige verzekeringsplichtige, dan wel de onder curatele, bewind of mentorschap gestelde verzekeringsplichtige krachtens een zorgverzekering verzekerd is.

Uit artikel 2, eerste lid, volgt de hoofdregel voor de verzekeringsplicht voor de Zvw: degene die op basis van de Wet langdurige zorg en bijbehorende regelgeving van rechtswege verzekerd is, is ook verplicht om zich via een zorgverzekering

te verzekeren voor het in artikel 10 bedoelde risico. Dit risico is de behoefte aan bepaalde vormen van zorg, zoals geneeskundige zorg, mondzorg en kraamzorg.



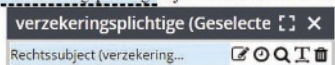
Nu we dit weten, kunnen we voor de als rechtssubject geclassificeerde formulering [de verzekeringsplichtige](#) uit artikel 41 Zvw en de formulering [verzekeringsplichtige](#) uit artikel 1, onderdeel e, Zvw één begrip maken: *verzekeringsplichtige*. We zouden hierachter kunnen zetten *voor de Zorgverzekeringswet*, zodat duidelijk is dat het hier gaat om een specifieke verzekeringsplichtige. Omdat in de Zvw echter maar één soort verzekeringsplichtige wordt genoemd is die toevoeging niet nodig. Wel koppelen we de wettelijke definitie van artikel 1, onderdeel e, Zvw (die we overigens kunnen classificeren als een brondefinitie) direct aan het begrip *verzekeringsplichtige*.

Het begrip *verzekeringsplichtige* voorzien we van een begripsomschrijving. Soms kan de wettelijke definitie een-op-een worden gebruikt als omschrijving, maar hier doen we dat niet omdat deze naar een ander wetsartikel verwijst. Dat kan problemen geven als het genoemde artikel vernummerd wordt of vervalt. Wel gebruiken we informatie uit artikel 2 voor de begripsomschrijving. In iKnow Cognitatie wordt de uitwerking als volgt vastgelegd (zie figuur 6.6).

e. [verzekeringsplichtige](#): degene die op grond van artikel 2 verplicht is zich krachtens een zorgverzekering te verzekeren of te laten verzekeren;

Artikel 41

De inhoudingsplichtige en de [verzekeringsplichtige](#) zijn een inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd.



Figuur 6.6 Schermafbeelding iKnow Cognitatie

6 / ANALYSE VAN DE ZORGVERZEKERINGSWET

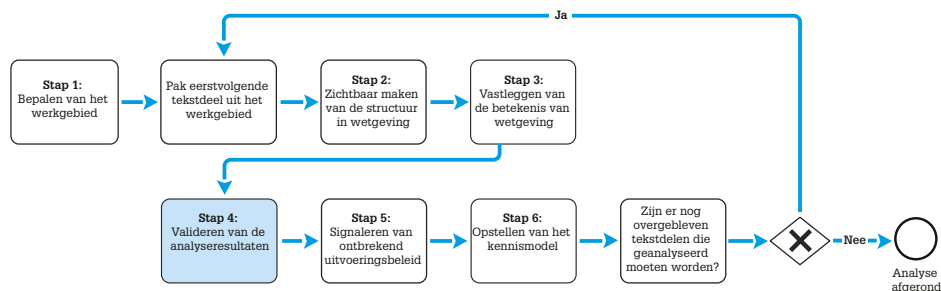
161

Daarnaast leggen we daarin de eigenschappen vast:

Wettekst	de verzekeringsplichtige
Begrip	verzekeringsplichtige
Classificatie	rechtssubject
Wettelijke definitie	artikel 1, onderdeel e, Zvw
Begripsomschrijving	degene die verplicht is zich krachtens een zorgverzekering te verzekeren of te laten verzekeren

In het juridische analyseschema hebben we relaties tussen de verschillende klassen benoemd. Een rechtssubject heeft in het algemeen een relatie met een 'bovenliggend', algemeen rechtssubject, dat aangeeft wie de rol van verzekeringsplichtige kan vervullen. Aangezien we pas één rechtssubject hebben geduid, is het lastig om te bepalen of er een bovenliggend rechtssubject is en wat of wie dat dan is. We gaan er daarom voor deze casus van uit dat een aantal generieke rechtssubjecten te onderscheiden is, te weten *persoon* en de specialisaties *natuurlijke persoon* en *niet-natuurlijke persoon*. De verzekeringsplichtige is in deze casus een natuurlijke persoon, dus we leggen vast dat *verzekeringsplichtige* een specialisatie is van *natuurlijke persoon*.⁹⁵

Omdat we de uitzonderingsgroepen in artikel 2 Zvw niet meenemen in de analyse, hoeven we dit artikel niet verder uit te werken.



In stap 4 maken we concrete voorbeelden die de betekenis van de begrippen verder verduidelijken. Ook dienen de voorbeelden als validatiemiddel voor de juistheid van

^{95]} Deze aanname kunnen we doen omdat de Zvw logischerwijs betrekking heeft op natuurlijke personen. Uit de tekst van de wet zelf is dit echter niet af te leiden. De wetgever had dit expliciet kunnen maken door in de artikelen 1, onderdeel e, en 2 te kiezen voor de formulering 'de natuurlijke persoon die', in plaats van het onbepaalde 'degene' en 'diegene'.

WETSANALYSE

162

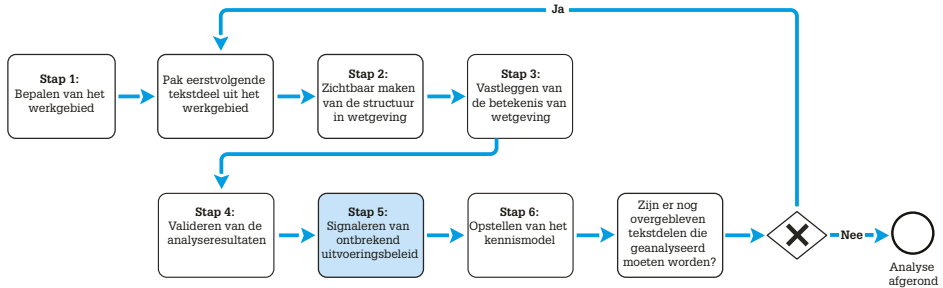
(toepassing van) het begrip. Voor het rechtssubject *verzekeringplichtige* zijn deze voorbeelden nog tamelijk eenvoudig:

Jan Janssen is een *verzekeringplichtige*.

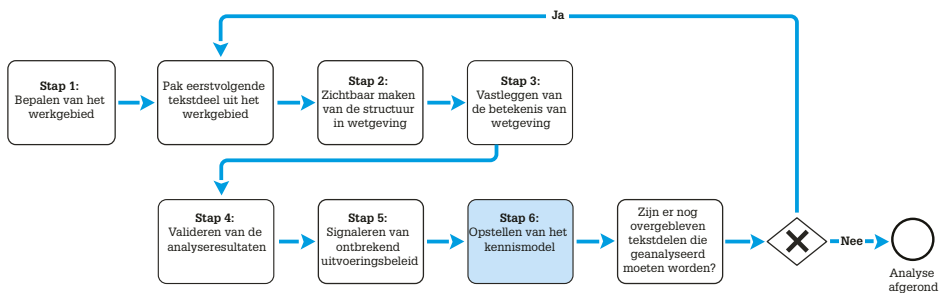
Kees Klaassen is een *verzekeringplichtige*.

Schildersbedrijf Piet Pieters BV is een *verzekeringplichtige*. **X**

Het derde voorbeeld is onjuist, omdat we vastgesteld hadden dat alleen een natuurlijke persoon de rol van verzekeringplichtige kon vervullen.



Tot nu toe zijn we geen interpretaties tegengekomen die zouden moeten leiden tot uitvoeringsbeleid (stap 5) en we kunnen daarom door naar stap 6.



In deze stap moeten we bepalen hoe we een *verzekeringplichtige* uniek kunnen aanduiden, zodat we hem ook als zodanig kunnen identificeren. In bovenstaande voorbeelden worden de verzekeringplichtigen geduid met hun naam, maar dat is geen uniek kenmerk, omdat twee verzekeringplichtigen dezelfde naam kunnen hebben. We hebben ook vastgelegd dat de verzekeringplichtige een specialisatie

6 / ANALYSE VAN DE ZORGVERZEKERINGSWET

163

is van natuurlijke persoon. We kunnen daarom het (unieke) identificerende kenmerk overnemen dat bij de overheid in het algemeen wordt gebruikt voor natuurlijke personen, namelijk het burgerservicenummer. Het burgerservicenummer is geregeld in de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer. Deze wet hebben we niet in de analyse meegenomen, maar we gebruiken het begrip *burgerservicenummer* zoals het in die wet is gedefinieerd.

We passen de voorbeelden aan met het burgerservicenummer en valideren deze met de jurist en uitvoeringsdeskundige in het multidisciplinaire team. Met het oog op de validatiefunctie van de voorbeelden hebben we ook een voorbeeld opgenomen dat niet juist is.

Er is een *natuurlijke persoon* met *burgerservicenummer* 132465798.

Er is een *natuurlijke persoon* met *burgerservicenummer* 658645312.

Er is een *rechtspersoon* met *RSIN* 945978312.⁹⁶

De *natuurlijke persoon* met *burgerservicenummer* 132465798 is een *verzekeringplichtige*.

De *natuurlijke persoon* met *burgerservicenummer* 658645312 is een *verzekeringplichtige*.

De *rechtspersoon* met *RSIN* 945978312 is een *verzekeringplichtige*. **X**

Ook beoordelen we of de naam die in de voorbeelden stond nodig is voor het daadwerkelijke uitvoeringsproces. Zo ja, dan nemen we deze op in het kennismodel. Voor ons voorbeeld is de naam echter niet van belang, we hebben immers al een uniek identificerend gegeven. We laten deze vervallen. Nu kunnen we in stap 6 het feitmodel opstellen (zie figuur 6.7), als eerste onderdeel van het kennismodel.⁹⁷

⁹⁶] RSIN staat voor Rechtspersonen en Samenwerkingsverbanden Identificatienummer. Dit is het nummer dat rechtspersonen en samenwerkingsverbanden krijgen toegekend bij inschrijving in het handelsregister (zie onder andere artikel 9 Handelsregisterwet 2007).

⁹⁷] Zie hierover paragraaf 3.3.



Figuur 6.7 Schermafbeelding feitmodel in iKnow Data

Met behulp van iKnow Cognitatie en iKnow Data kunnen de analyseresultaten gekoppeld worden aan de desbetreffende elementen in het feitmodel. Hiermee wordt de herleidbaarheid van de onderdelen van het feitmodel naar de juridische bron gewaarborgd.

Vervolgens kunnen we verder met de analyse van artikel 41.

Terug naar artikel 41 Zvw

Artikel 41 Zvw

De inhoudingsplichtige en de verzekeringplichtige zijn een inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd.

Na de analyse van het rechtssubject *verzekeringplichtige* gaan we kijken naar de rechtsbetrekkingen.

Rechtsbetrekking

We stellen de vraag hoe het rechtssubject *verzekeringplichtige* zich verhoudt tot het verschuldigd zijn van een inkomensafhankelijke bijdrage. Is er een relatie met een ander rechtssubject op dit vlak? Om hier zicht op te krijgen, kijken we eerst naar de mogelijke rechtsbetrekkingen. We zien dat twee rechtsbetrekkingen aan de orde zijn:

1. De inhoudingsplichtige is een inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd.
2. De verzekeringplichtige is een inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd.

Vanwege het werkgebied van de casus (de burger als verzekeringplichtige die zelf de inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is via een aanslag) beperken we ons hier tot de tweede rechtsbetrekking. De formulering *zijn (...) verschuldigd*

wijst op een plicht van de verzekeringsplichtige. We kunnen deze rechtsbetrekking classificeren als een aanspraak – verplichting. Op basis van het juridische analyse-schema weten we dat een rechtsbetrekking altijd zowel een plichthoudend als een rechthebbend rechtssubject moet hebben. We zoeken naar artikelen die dit tweede rechtssubject kunnen bevatten, en we komen uit bij de artikelen 48 en 1, onderdeel u, Zvw.

Navigeren naar de artikelen 48 en 1, onderdeel u, Zvw

Artikel 48 Zvw

De rijksbelastingdienst heft de inkomensafhankelijke bijdrage.

Artikel 1 Zvw

(...)

u. inspecteur: de functionaris van de rijksbelastingdienst die als zodanig bij regeling van Onze Minister van Financiën is aangewezen;

(...)

Rechtssubject

Uit deze bepalingen in onderlinge samenhang kunnen we het andere rechtssubject in de rechtsbetrekking uit artikel 41 Zvw afleiden. Op grond van artikel 48 Zvw heft de rijksbelastingdienst de inkomensafhankelijke bijdrage en op grond van artikel 1, onderdeel u, Zvw is de inspecteur de als zodanig aangewezen functionaris van de rijksbelastingdienst.

We kijken ook nog even naar artikel 49 Zvw, omdat dit gaat over de wijze van heffen en wellicht nog relevante informatie bevat voor het duiden van het tweede rechtssubject.

Navigeren naar artikel 49 Zvw

Artikel 49 Zvw

- 1. De door de inhoudingsplichtige verschuldigde inkomensafhankelijke bijdrage wordt geheven met overeenkomstige toepassing van de voor de heffing van loonbelasting geldende regels.*
- 2. Voor zover het bijdrage-inkomen bestaat uit loon als bedoeld in artikel 43, tweede lid, onderdeel a, dat van een inhoudingsplichtige wordt genoten, wordt de inkomensafhankelijke bijdrage bij wijze van inhouding geheven met overeenkomstige toepassing van de voor de heffing van loonbelasting geldende regels.*

3. Voor zover het bijdrage-inkomen bestaat uit andere dan de in het tweede lid bedoelde bestanddelen, wordt de inkomensafhankelijke bijdrage bij wege van aanslag geheven met overeenkomstige toepassing van de voor de heffing van de inkomstenbelasting geldende regels, met uitzondering van artikel 3.154 van de Wet inkomstenbelasting 2001.
4. Artikel 13bis, elfde en vijftiende lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 is van overeenkomstige toepassing.

Hieruit volgt dat de inkomensafhankelijke bijdrage geheven wordt met overeenkomstige toepassing van voor de heffing van loonbelasting en inkomstenbelasting geldende regels. De heffing van loonbelasting en inkomstenbelasting is aan de inspecteur opgedragen. We raadplegen zekerheidshalve de memorie van toelichting bij het derde lid:⁹⁸

In de artikelen 48, 49 en 51 wordt bepaald dat de verschuldigde inkomensafhankelijke bijdrage door de Belastingdienst wordt geheven en ingevorderd. Evenals dat voor de Ziektewet, de Werkloosheidswet en de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering in de Wfsv is geregeld, geschiedt dit overeenkomstig het systeem voor de heffing en de invordering van loonbelasting en de daarbij geldende regels voor zover het bijdrage-inkomen aan loonheffing is onderworpen. Daarbij gaat het in het bijzonder om de regels van hoofdstuk IV van de Wet LB 1964, de bepalingen van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) en de Invorderingswet 1990.
(...)
Voor zover het bijdrage-inkomen niet onderworpen is aan loonheffing, geschiedt de heffing en invordering overeenkomstig het systeem voor de heffing en invordering van inkomstenbelasting.

Deze passage bevestigt dat de AWR van overeenkomstige toepassing is; daarin wordt ook de inspecteur genoemd. In de Uitvoeringsregeling Belastingdienst 2003 (URBD 2003) zijn de functionarissen van de rijksbelastingdienst aangewezen die de functie van inspecteur vervullen voor verschillende rijksbelastingen, maar ook voor andere heffingen en premies die door de rijksbelastingdienst worden geheven. In artikel 5a URBD 2003 wordt bijvoorbeeld de functionaris aangewezen die inspecteur

⁹⁸ Kamerstukken II 2003/04, 29763, nr. 3, p. 155 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29763-3.html>).

is in de zin van artikel 1, onderdeel t, Wet financiering sociale verzekeringen.⁹⁹

De aanwijzing van een functionaris als inspecteur voor de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet ontbreekt echter in de URBD 2003. Niettemin gaan we ervan uit dat er een bevoegde inspecteur is.

We classificeren de formulering *inspecteur* uit artikel 1, onderdeel u, Zvw als rechtssubject en maken hiervoor het begrip *inspecteur rijksbelastingdienst*, waarbij we de kennis uit de eerdergenoemde artikelen combineren. De toevoeging 'rijksbelastingdienst' is nodig omdat anders onduidelijk is om welke inspecteur het gaat. De context van de Zorgverzekeringswet helpt hier niet, omdat de context van de inspecteur de belastingwetgeving van het Rijk is.

De wettelijke definitie van artikel 1, onderdeel u, koppelen we als brondefinitie aan het begrip *inspecteur rijksbelastingdienst*. We voorzien het begrip van een omschrijving waarbij we zo veel mogelijk aansluiten bij de wettelijke definitie in onderdeel u. De formulering *De rijksbelastingdienst* classificeren we ook als een rechtssubject en we maken daarvoor het begrip *rijksbelastingdienst*. Dit rechtssubject heeft geen directe relatie met het rechtssubject *verzekeringplichtige*, maar wel met het rechtssubject *inspecteur rijksbelastingdienst*. Als begripsdefinitie voor *rijksbelastingdienst* gebruiken we de omschrijving uit artikel 2 URBD 2003. Samengevat ziet dit er als volgt uit:

Wettekst	inspecteur	rijksbelastingdienst
Begrip	inspecteur rijksbelastingdienst	rijksbelastingdienst
Classificatie	rechtssubject	rechtssubject
Wettelijke definitie	artikel 1, onderdeel u, Zvw	artikel 2, eerste lid, URBD 2003
Begripsomschrijving	functionaris van de rijksbelastingdienst die in de URBD 2003 is aangewezen	organisatie die is belast met de heffing en invordering van rijksbelastingen en met andere bij of krachtens de wet opgedragen taken
Specialisatie van	bestuursorgaan	

Terug naar artikel 41 Zvw

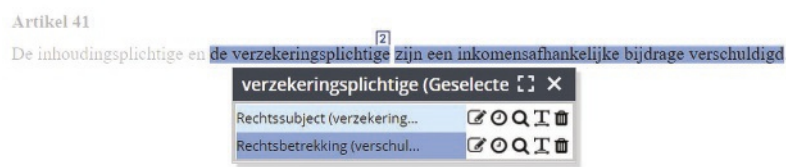
Artikel 41 Zvw

De inhoudingsplichtige en de verzekeringsplichtige zijn een inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd.

⁹⁹ | Zie <https://wetten.overheid.nl/jci1.3.c:BWBR0014506&hoofdstuk=2&artikel=5a&z=2020-01-01&g=2020-01-01>.

Rechtsbetrekking

De formulering *de verzekeringsplichtige is een inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd*¹⁰⁰ classificeren we als rechtsbetrekking van de subklasse krachtige aanspraak – fatale verplichting. De formulering van de plicht is namelijk onvoorwaardelijk: er zijn geen uitsluitende of beperkende voorwaarden (zoals een vereiste tot ingebrekestelling). Voor deze rechtsbetrekking maken we het begrip *verschuldigdheid inkomensafhankelijke bijdrage verzekeringsplichtige*. In iKnow Cognitatie wordt de uitwerking als volgt vastgelegd (zie figuur 6.8).



Figuur 6.8 Schermafbeelding classificaties en begrippen iKnow Cognitatie

De formulering *de verzekeringsplichtige* is als rechtssubject én als onderdeel van de rechtsbetrekking geclassificeerd.

Het begrip *verschuldigdheid inkomensafhankelijke bijdrage verzekeringsplichtige* met bijbehorende eigenschappen wordt als volgt vastgelegd.

Wettekst	de verzekeringsplichtige is een inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd
Begrip	verschuldigdheid inkomensafhankelijke bijdrage verzekeringsplichtige
Classificatie	rechtsbetrekking
Soort rechtsbetrekking	krachtige aanspraak – fatale verplichting
Rechtkant	inspecteur rijksbelastingdienst
Plichtkant	verzekeringsplichtige
Voorwerp	inkomensafhankelijke bijdrage

100] Uit oogpunt van taalkundige juistheid is de persoonsvorm 'zijn' uit het wetsartikel vervangen door 'is'.

Nu we de rechtsbetrekking hebben geanalyseerd en vastgelegd, voegen we concrete voorbeelden toe:

Verzekeringsplichtige met burgerservicenummer 132465798 is een inkomensafhankelijke bijdrage van € 500 verschuldigd aan de inspecteur rijksbelastingdienst.

Verzekeringsplichtige met burgerservicenummer 658645312 is een inkomensafhankelijke bijdrage van € 635 verschuldigd aan de inspecteur rijksbelastingdienst.

In hoofdstuk 4 hebben we gezien dat in het juridische analyseschema relaties zijn gelegd tussen de verschillende klassen. Daarom weten we dat bij een rechtsbetrekking niet alleen een rechtssubject, maar ook een rechtsobject hoort, als voorwerp van de rechtsbetrekking.

Rechtsobject

Om het rechtsobject te vinden stellen we de vraag wat het voorwerp van de verschuldigdheid is uit artikel 41 Zvw, ofwel: waarop heeft de formulering *is (...) verschuldigd* betrekking?

Grammaticaal gezien heeft deze betrekking op *een inkomensafhankelijke bijdrage*. We classificeren deze formulering als rechtsobject en maken hiervoor het begrip *inkomensafhankelijke bijdrage*. We kiezen voor een omschrijving die uitlegt wat het rechtsobject is en/of waartoe het dient, niet hoe het bepaald wordt. Daar geven de afleidingsregels die we later zullen analyseren inzicht in.

In iKnow Cognitatie wordt de uitwerking als volgt weergegeven in de tekst van het artikel (zie figuur 6.9).



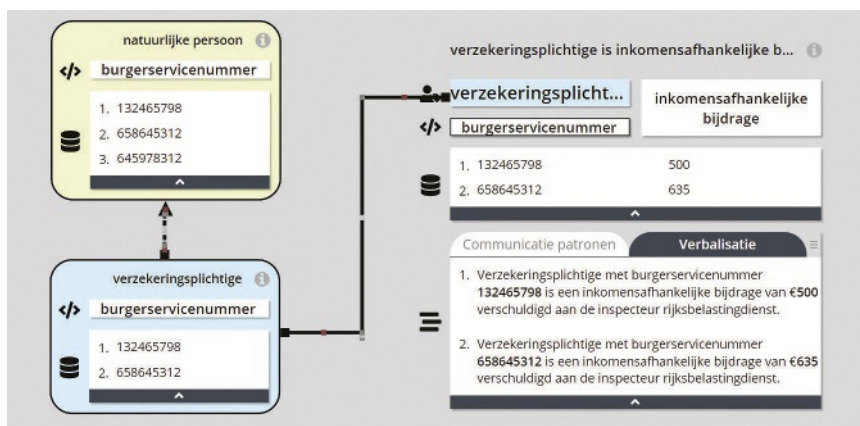
Figuur 6.9 Schermafbeelding classificaties en begrippen in iKnow Cognitatie

Op dezelfde manier als bij de rechtsbetrekking leggen we ook de eigenschappen en relaties van het rechtsobject *inkomensafhankelijke bijdrage* vast.

WETSANALYSE

170

Na validatie van de analyseresultaten met de in stap 3 gemaakte concrete voorbeelden, bepalen we in stap 5 of er nog additioneel uitvoeringsbeleid nodig is. Ook nu is dit niet het geval en we gaan verder met het opstellen van het feitmodel. Op basis van de bovenstaande voorbeelden breiden we het model verder uit (zie figuur 6.10).



Figuur 6.10 Schermafbeelding feitmodel in iKnow Data

We kunnen nu de analyse van artikel 41 Zvw afronden en we gaan door naar het eerstvolgende artikel in het werkgebied, artikel 43, eerste lid, Zvw.

ETAPPE 2



Artikel 43, eerste lid, Zvw

Artikel 43 Zvw

1. De verzekeringplichtige is een inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd over het in een kalenderjaar genoten bijdrage-inkomen.

Rechtssubject en Rechtsbetrekking en Rechtsobject

We herkennen in dit lid de formulering *De verzekeringsplichtige is een inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd* uit artikel 41 Zvw, waarin we het rechtssubject, de rechtsbetrekking en het rechtsobject al hadden geclassificeerd en vastgelegd met de begrippen *verzekeringsplichtige*, *verschuldigdheid inkomensafhankelijke bijdrage* *verzekeringsplichtige* respectievelijk *inkomensafhankelijke bijdrage*. Uit de analyse van artikel 41 Zvw is naar voren gekomen dat het in artikel 43, eerste lid, Zvw impliciet gebleven rechtssubject de *inspecteur rijksbelastingdienst* is. Deze begrippen kunnen we hier alle hergebruiken.

Variabele

Een nieuwe formulering is *over het in een kalenderjaar genoten bijdrage-inkomen*. Hiermee wordt de heffingsgrondslag voor de inkomensafhankelijke bijdrage bepaald. Het gaat hier om een waarde die per rechtssubject kan verschillen, dus we kunnen deze classificeren als een variabele. We maken hiervoor het begrip *over het kalenderjaar genoten bijdrage-inkomen*.¹⁰¹

Tijdsaanduiding

De volgende vraag is wanneer de *verzekeringsplichtige (...) een inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd* is. De formulering *in een kalenderjaar* ziet grammaticaal alleen op het *genoten bijdrage-inkomen*. Omdat *een inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd* is *over het in een kalenderjaar genoten bijdrage-inkomen*, nemen we aan dat de inkomensafhankelijke bijdrage over datzelfde kalenderjaar verschuldigd is.

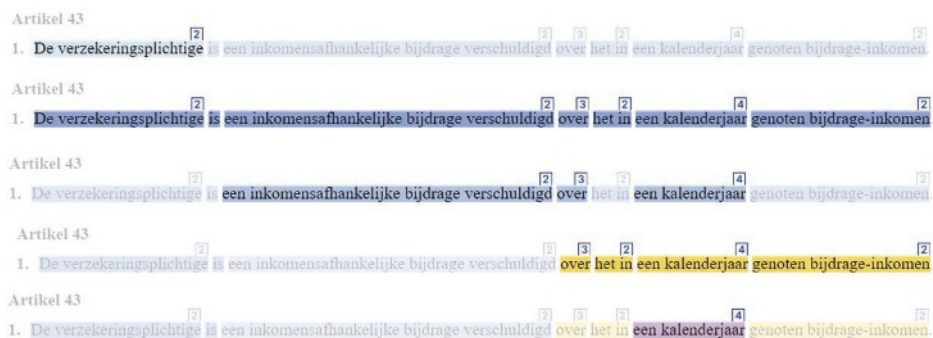
We classificeren *een kalenderjaar* als een tijdsaanduiding en leggen hiervoor het begrip *kalenderjaar* vast. Dit soort algemene begrippen is in de regel niet gedefinieerd in wetgeving. De wetgever sluit hiervoor aan bij het spraakgebruik. Een kalenderjaar is dan een periode van precies twaalf maanden die begint op 1 januari 00.00 uur en eindigt op 31 december 24.00 uur. Het toevoegen van de uren is van belang om precies te kunnen bepalen of feiten zich in die periode afspelen. Nu we door interpretatie het tijdvak voor heffing van de inkomensafhankelijke bijdrage bepaald hebben, kunnen we het eerder geclassificeerde rechtsobject *inkomensafhankelijke bijdrage* verder verfijnen. We maken hiervoor het begrip *over*

¹⁰¹ We hebben 'in' hier vervangen door 'over' omdat in het bijdrage-inkomen elementen kunnen zitten die wel op het desbetreffende kalenderjaar betrekking hebben, maar niet in dat kalenderjaar genoten zijn. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij winst uit onderneming. Verder hebben we 'een' vervangen door 'het' omdat de inkomensafhankelijke bijdrage berekend wordt over een specifiek kalenderjaar.

WETSANALYSE

172

kalenderjaar verschuldigde inkomensafhankelijke bijdrage. Dit alles wordt in iKnow Cognitatie als volgt vastgelegd (zie figuur 6.11).



Figuur 6.11 Schermafbeeldingen classificaties in iKnow Cognitatie

We zien in figuur 6.11 vijf verschillende classificaties die aangebracht zijn op hetzelfde stuk wetgeving. Allereerst is er de classificatie van *verzekeringsplichtige* als rechtssubject, de tweede classificatie is de gehele tekst van het eerste lid van artikel 43 als rechtsbetrekking en de derde classificatie is het duiden van *een inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd over ... een kalenderjaar* als rechtsobject. De formulering *over het in een kalenderjaar genoten bijdrage-inkomen* is geclassificeerd als variabele en *een kalenderjaar* als tijdsaanduiding. De nummers boven de gemarkeerde formuleringen geven aan dat deze meerdere classificaties hebben.

Dat we het rechtsobject hebben gewijzigd van *inkomensafhankelijke bijdrage* in *over kalenderjaar verschuldigde inkomensafhankelijke bijdrage* heeft gevolgen voor de voorbeelden bij de rechtsbetrekking. We passen de concrete voorbeelden bij de rechtsbetrekking daarom aan:

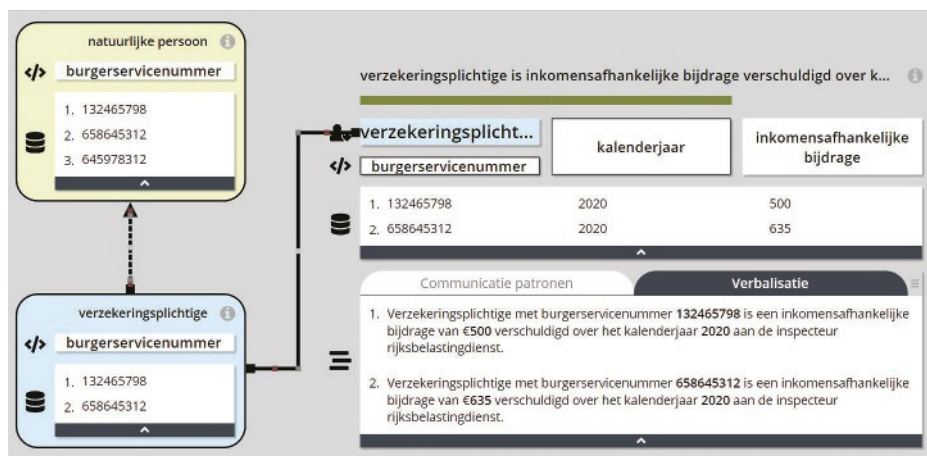
Verzekeringsplichtige met *burgerservicenummer* 132465798 is een *inkomensafhankelijke bijdrage* van € 500 verschuldigd over het *kalenderjaar* 2020 aan de *inspecteur rijksbelastingdienst*.

Verzekeringsplichtige met *burgerservicenummer* 658645312 is een *inkomensafhankelijke bijdrage* van € 635 verschuldigd over het *kalenderjaar* 2020 aan de *inspecteur rijksbelastingdienst*.

6 / ANALYSE VAN DE ZORGVERZEKERINGSWET

173

Deze wijziging voeren we ook door in het feitmodel (zie figuur 6.12).



Figuur 6.12 Scherm afbeelding feitmodel in iKnow Data

Daarmee hebben we de analyse van artikel 43, eerste lid, afgerond en gaan we verder met het tweede lid van artikel 43 Zvw.

ETAPPE 3



Artikel 43, tweede lid, Zvw

Artikel 43 Zvw

2. Het bijdrage-inkomen is het gezamenlijke bedrag van hetgeen door de verzekeringplichtige is genoten aan:
 - a. loon overeenkomstig de Wet op de loonbelasting 1964, verminderd met:
 - 1°. het loon waarop artikel 42 van toepassing is;
 - 2°. de eindheffingsbestanddelen, bedoeld in artikel 31, eerste lid, onderdelen b tot en met h, van de Wet op de loonbelasting 1964;

en vermeerderd met loon, bepaald volgens de regels van artikel 3.82 van de Wet inkomstenbelasting 2001;

- b. belastbare winst uit onderneming, bepaald volgens de regels van afdeling 3.2 van de Wet inkomstenbelasting 2001 met uitzondering van het bedrag dat ingevolge artikel 3.70, tweede lid, van die wet in de winst wordt opgenomen ter zake van een afname van de oudedagsreserve als bedoeld in artikel 3.70, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van die wet;
- c. belastbaar resultaat uit overige werkzaamheden, bepaald volgens de regels van afdeling 3.4 van de Wet inkomstenbelasting 2001, met uitzondering van de in artikel 3.91, eerste lid, onderdelen a en b, en artikel 3.92 van de Wet inkomstenbelasting 2001 bedoelde werkzaamheden;
- d. belastbare periodieke uitkeringen en verstrekkingen, bepaald volgens de regels van afdeling 3.5 van de Wet inkomstenbelasting 2001.

Rechtssubject

We beginnen weer met de vraag wie het expliciet benoemde rechtssubject is, ofwel: door wie is het gezamenlijke bedrag genoten? Het antwoord is hier evident, namelijk [de verzekeringsplichtige](#). Deze formulering zijn we al een paar keer tegengekomen en we kunnen daarom de formulering koppelen aan het eerder gemaakte begrip [verzekeringsplichtige](#). Er is geen ander expliciet rechtssubject in het tweede lid.

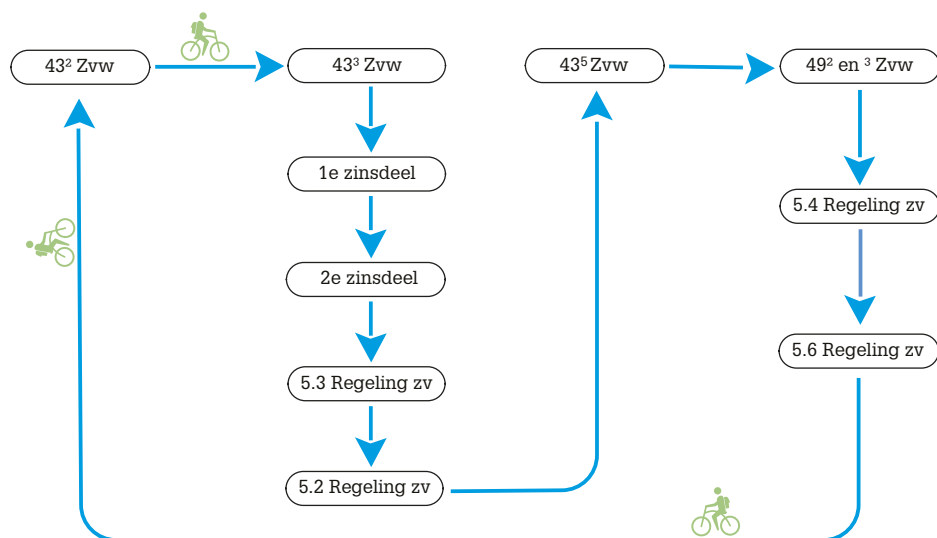
Afleidingsregel

De formulering [is het gezamenlijke bedrag van](#) wijst op een berekening. We hebben hier dus te maken met een afleidingsregel. De waarde van de variabele [Het bijdrage-inkomen](#) wordt bepaald door de in onderdelen a tot en met d genoemde inkomsten (eveneens variabelen) van de [verzekeringsplichtige](#). De hier bedoelde afleidingsregel en het duiden van de formulering [Het bijdrage-inkomen](#) werken we straks verder uit. Eerst zetten we in etappe 4 een tussenstap in de analyse.

6 / ANALYSE VAN DE ZORGVERZEKERINGSWET

175

ETAPPE 4



Voor we verdergaan met de analyse van de onderdelen van artikel 43, tweede lid, zetten we een tussenstap in de analyse. We hebben gezien dat de wetgever de formulering **bijdrage-inkomen** in artikel 43, eerste lid, gebruikt als algemene aanduiding voor de grondslag van de inkomensafhankelijke bijdrage. In artikel 43, tweede lid, wordt dezelfde formulering **bijdrage-inkomen** gebruikt, maar de vraag rijst of deze precies dezelfde betekenis of inhoud heeft.

Formuleringen waarbij – zoals hier – sprake zou kunnen zijn van homoniemen of synoniemen vragen extra aandacht bij Wetsanalyse. Voordat we verdergaan met de analyse van zo'n formulering, willen we weten of deze op nog meer plekken in de wetgeving in het werkgebied wordt gebruikt. Als dat het geval is, dan lopen we die formuleringen langs en stellen we de betekenis vast. Voor elke formulering bepalen we wat ermee bedoeld wordt en vergelijken we dit met elkaar. Dat is van belang om bij de afzonderlijke analyse van elke formulering deze juist te kunnen classificeren en er een uniek begrip voor te kunnen maken.¹⁰² Dat beperkt het risico dat onjuistheden sluipen in de gemaakte begrippen en daarmee (met name in geval van variabelen zoals het bijdrage-inkomen) in de berekeningen die uiteindelijk gemaakt worden.

¹⁰² Zie hierover paragraaf 3.3 (stap 3).

De formulering **bijdrage-inkomen** komt voor in de volgende artikelen:

- artikel 43, derde en vijfde lid, Zvw;
- artikel 49, tweede en derde lid, Zvw;
- artikel 5.3 Rzv;
- artikel 5.4, derde en vijfde lid, Rzv;
- artikel 5.6 Rzv.

Voor **bijdrage-inkomen** in artikel 43, tweede lid, hadden we al vastgesteld dat dit een variabele is die bestaat uit het gezamenlijke bedrag van de bij de onderdelen a tot en met d genoemde inkomsten. We maken een overzicht en nemen deze informatie daarin op, zodat we straks alle bevindingen in één oogopslag met elkaar kunnen vergelijken.

De hulpvragen die we ons bij elke formulering van **bijdrage-inkomen** stellen, zijn:

- Hoe wordt het bijdrage-inkomen afgeleid?
- Wat zegt dit over de samenstelling en betekenis?

Hierna lopen we alle formuleringen langs, inclusief die in artikel 43, tweede lid, zelf (zie tabel 6.12).

Artikel 43, tweede lid, Zvw

Wat wordt bedoeld met 'bijdrage-inkomen'?	Classificatie	Bron
Gezamenlijk bedrag van hetgeen door een verzekeringsplichtige is genoten aan inkomsten zoals genoemd in de onderdelen a tot en met d	Variabele	Artikel 43, tweede lid, Zvw

Tabel 6.12 Overzicht formulering bijdrage-inkomen I

Artikel 43, derde lid, eerste zinsdeel, Zvw

Artikel 43 Zvw

3. Het bijdrage-inkomen wordt ten minste op nihil gesteld en wordt tot geen hoger bedrag in aanmerking genomen dan het bij regeling van Onze Minister, in overeenstemming met Onze Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Financiën, met betrekking tot een kalenderjaar vastgestelde bedrag.

Uit de formulering **Het bijdrage-inkomen wordt ten minste op nihil gesteld** is af te leiden dat het bijdrage-inkomen niet lager dan nul mag zijn. Als het berekende bijdrage-inkomen op een negatief bedrag uitkomt, moet dit op nul worden gesteld.

Als we dit in een berekening tot uitdrukking brengen, dan zou dit er zo uitzien:

bijdrage-inkomen uit tweede lid = a + b + c + d

bijdrage-inkomen uit derde lid, eerste zinsdeel = bijdrage-inkomen uit tweede lid

of nihil

Uit deze vereenvoudigde weergave blijkt dat de formulering **bijdrage-inkomen** in het derde lid ook een variabele is, maar wel een andere betekenis c.q. samenstelling heeft dan in het tweede lid. Daardoor is weer sprake van een homoniem:¹⁰³ de variabele wordt hetzelfde geformuleerd, maar heeft een andere samenstelling en waarde. We breiden ons overzicht daarom uit met een tweede rij (zie tabel 6.13).

Wat wordt bedoeld met 'bijdrage-inkomen'?	Classificatie	Bron
Gezamenlijk bedrag van hetgeen door een verzekeringsplichtige is genoten aan inkomsten zoals genoemd in de onderdelen a tot en met d	Variabele	Artikel 43, tweede lid, Zvw
Bijdrage-inkomen zoals berekend in artikel 43, tweede lid, of nihil	Variabele	Artikel 43, derde lid, eerste zinsdeel, Zvw

Tabel 6.13 Overzicht formulering bijdrage-inkomen II

Artikel 43, derde lid, tweede zinsdeel, Zvw

Artikel 43 Zvw

3. Het bijdrage-inkomen wordt ten minste op nihil gesteld en wordt tot geen hoger bedrag in aanmerking genomen dan het bij regeling van Onze Minister, in overeenstemming met Onze Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Financiën, met betrekking tot een kalenderjaar vastgestelde bedrag.

Het tweede zinsdeel betreft de tekst **en wordt tot geen hoger bedrag in aanmerking genomen dan het bij regeling (...) vastgestelde bedrag**. Uit deze formulering leiden we af dat het in artikel 43, tweede lid, berekende bijdrage-inkomen niet alleen een minimumwaarde, maar ook een maximumwaarde heeft.

103] Homoniemen kunnen worden opgevat als betekenisvarianten van hetzelfde woord. Voor de formulering bijdrage-inkomen heeft de wetgever steeds een andere samenstelling voor ogen. Een andere samenstelling vatten we hier op als een betekenisvariant.

WETSANALYSE

178

Als we deze rekenstap toevoegen aan de eerdergenoemde, komen we tot het volgende:

bijdrage-inkomen uit tweede lid = $a + b + c + d$

bijdrage-inkomen uit derde lid, eerste zinsdeel = bijdrage inkomen uit tweede lid of nihil (indien negatief)

bijdrage-inkomen uit derde lid, tweede zinsdeel = bijdrage-inkomen uit tweede lid of maximumbedrag (indien hoger dan maximumbedrag)

Gelet op de verwijzing in het derde lid naar een ministeriële regeling, zoeken we het artikel met dit maximumbedrag op. We vinden dit in artikel 5.3 Rzv.

Artikel 5.3 Rzv

Artikel 5.3 Rzv

Het bijdrage-inkomen, bedoeld in artikel 43, derde lid, Zorgverzekeringswet, dat voor de heffing van de inkomensafhankelijke bijdrage, bedoeld in artikel 41 van die wet, ten hoogste in aanmerking wordt genomen, wordt voor het jaar 2020 vastgesteld op het bedrag, bedoeld in artikel 5.2.

Anders dan verwacht, bevat artikel 5.3 geen concreet maximumbedrag. Het verwijst naar artikel 5.2 Rzv. Dit artikel zat niet in het werkgebied, omdat het betrekking heeft op de heffing van inkomensafhankelijke bijdrage bij of door een inhoudingsplichtige. Door de verwijzing blijkt het toch relevant en we voegen het alsnog toe.

Artikel 5.2 Rzv

Artikel 5.2 Rzv

Het loon, bedoeld in artikel 42, tweede lid, Zorgverzekeringswet, dat voor de heffing van de inkomensafhankelijke bijdrage, bedoeld in artikel 41 van die wet, ten hoogste in aanmerking wordt genomen, wordt voor het jaar 2020 vastgesteld op € 57.232,00.

Uit de combinatie van artikel 43, derde lid, tweede zinsdeel, Zvw en de artikelen 5.3 en 5.2 Rzv volgt nog een variant van het bijdrage-inkomen. Deze komt niet tot stand door een afleiding, maar door jaarlijkse vaststelling van een maximumbedrag door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Het gaat hier om een *parameter*, omdat dit maximumbedrag niet afhankelijk is van het rechtssubject en binnen het kalenderjaar niet varieert in waarde. Deze parameter is omschreven in artikel 5.3 en van een concrete waarde voorzien in artikel 5.2 Rzv. Hierdoor wordt het

overzicht van de verschillende formuleringen voor bijdrage-inkomen weer met een rij uitgebreid (zie tabel 6.14).

Wat wordt bedoeld met 'bijdrage-inkomen'?	Classificatie	Bron
Gezamenlijk bedrag van hetgeen door een verzekeringsplichtige is genoten aan inkomsten zoals genoemd in de onderdelen a tot en met d	Variabele	Artikel 43, tweede lid, Zvw
Bijdrage-inkomen zoals berekend in artikel 43, tweede lid, of nihil	Variabele	Artikel 43, derde lid, eerste zinsdeel, Zvw
Bijdrage-inkomen zoals berekend in artikel 43, tweede lid, of gesteld op het bedrag dat ten hoogste in aanmerking wordt genomen (maximumbedrag)	Variabele	Artikel 43, derde lid, tweede zinsdeel, Zvw
Bijdrage-inkomen dat ten hoogste in aanmerking wordt genomen voor het jaar 2020, vastgesteld op het bedrag, bedoeld in artikel 5.2	Parameter	Artikel 5.3 Rzv
Maximumbedrag aan bijdrage-inkomen dat ten hoogste in aanmerking wordt genomen, is € 57.232	Parameter-waarde	Artikel 5.2 Rzv

Tabel 6.14 Overzicht formulering bijdrage-inkomen III

Artikel 43, vijfde lid, Zvw

Artikel 43 Zvw

5. Ingeval de inkomensafhankelijke bijdrage ingevolge artikel 49, derde lid, bij wege van aanslag wordt geheven, wordt daarbij als bijdrage-inkomen ten hoogste in aanmerking genomen een bedrag gelijk aan het in het derde lid bedoelde bedrag, verminderd met het loon, bedoeld in artikel 42, van de verzekeringsplichtige en met het door de verzekeringsplichtige van een inhoudingsplichtige genoten loon, bedoeld in het tweede lid, onderdeel a.

Uit deze tekst blijkt dat het bijdrage-inkomen, nadat artikel 43, derde lid, is toegepast, nog een rekenstap ondergaat. Dit gebeurt alleen als de inkomensafhankelijke bijdrage op grond van artikel 49, derde lid, op aanslag wordt geheven. Deze voorwaarde werken we uit bij de analyse van artikel 49. We volstaan nu met het beoordelen van de formulering [bijdrage-inkomen](#).

Uit de formulering [wordt daarbij als bijdrage-inkomen ten hoogste in aanmerking genomen een bedrag gelijk aan het in het derde lid bedoelde bedrag](#) kunnen we met de kennis uit het derde lid afleiden dat het gaat om het maximumbedrag uit artikel 5.2 Rzv. Dit maximumbedrag ondergaat nog een rekenstap, zo blijkt uit het zinsdeel [verminderd met het loon, bedoeld in artikel 42, van de verzekeringsplichtige en met het door de verzekeringsplichtige van een inhoudingsplichtige genoten loon, bedoeld in het tweede lid, onderdeel a](#).

WETSANALYSE

180

Als we dit in een berekening tot uitdrukking brengen, zou dit er zo uitzien:

bijdrage-inkomen uit vijfde lid = maximumbedrag bijdrage-inkomen uit artikel 5.2
Rzv – loon verzekeringsplichtige uit artikel 42 – door verzekeringsplichtige van
inhoudingsplichtige genoten loon uit het tweede lid, onderdeel a

Deze vereenvoudigde weergave illustreert dat het bijdrage-inkomen als bedoeld in het vijfde lid een andere samenstelling heeft dan de voorgaande formuleringen van [bijdrage-inkomen](#). Door toevoeging van de rekenstap wordt de parameter uit het derde lid hier een variabele. De waarde ervan verschilt door de toevoegingen, namelijk per rechtssubject (verzekeringsplichtige) en tijdvak (kalenderjaar). Dit leidt tot een nieuwe rij in het overzicht (zie tabel 6.15).

Wat wordt bedoeld met 'bijdrage-inkomen'?	Classificatie	Bron
Gezamenlijk bedrag van hetgeen door een verzekeringsplichtige is genoten aan inkomsten zoals genoemd in de onderdelen a tot en met d	Variabele	Artikel 43, tweede lid, Zvw
Bijdrage-inkomen zoals berekend in artikel 43, tweede lid, of nihil	Variabele	Artikel 43, derde lid, eerste zinsdeel, Zvw
Bijdrage-inkomen zoals berekend in artikel 43, tweede lid, of gesteld op het bedrag dat ten hoogste in aanmerking wordt genomen (maximumbedrag)	Variabele	Artikel 43, derde lid, tweede zinsdeel, Zvw
Bijdrage-inkomen dat ten hoogste in aanmerking wordt genomen voor het jaar 2020, vastgesteld op het bedrag, bedoeld in artikel 5.2	Parameter	Artikel 5.3 Rzv
Maximumbedrag aan bijdrage-inkomen dat ten hoogste in aanmerking wordt genomen, is € 57.232	Parameter-waarde	Artikel 5.2 Rzv
Bijdrage-inkomen dat berekend wordt door het maximumbedrag voor het bijdrage-inkomen te verminderen met het loon van de verzekeringsplichtige uit artikel 42 en het door verzekeringsplichtige van een inhoudingsplichtige genoten loon uit het tweede lid, onderdeel a	Variabele	Artikel 43, vijfde lid, Zvw

Tabel 6.15 Overzicht formulering bijdrage-inkomen IV

De formuleringen [bijdrage-inkomen](#) die we nog moeten bekijken, staan in artikel 49, tweede en derde lid, Zvw en in de artikelen 5.4 en 5.6 Rzv.

Artikel 49, tweede en derde lid, Zvw*Artikel 49 Zvw*

2. Voor zover het bijdrage-inkomen bestaat uit loon als bedoeld in artikel 43, tweede lid, onderdeel a, dat van een inhoudingsplichtige wordt genoten, wordt de inkomensafhankelijke bijdrage bij wijze van inhouding geheven met overeenkomstige toepassing van de voor de heffing van loonbelasting geldende regels.
3. Voor zover het bijdrage-inkomen bestaat uit andere dan de in het tweede lid bedoelde bestanddelen, wordt de inkomensafhankelijke bijdrage bij wege van aanslag geheven met overeenkomstige toepassing van de voor de heffing van de inkomstenbelasting geldende regels, met uitzondering van artikel 3.154 van de Wet inkomstenbelasting 2001.

Deze leden regelen de wijze van heffen indien het **bijdrage-inkomen** bestaat uit loon dat de verzekeringsplichtige geniet van een inhoudingsplichtige en waarover hij zelf de inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is (tweede lid), of uit andere inkomsten van de verzekeringsplichtige (derde lid). Andere inkomsten kunnen bijvoorbeeld winst of resultaat uit overige werkzaamheden zijn. De bevindingen op basis van deze leden leggen we weer vast in het overzicht (zie tabel 6.16).

Wat wordt bedoeld met 'bijdrage-inkomen'?	Classificatie	Bron
Gezamenlijk bedrag van hetgeen door een verzekeringsplichtige is genoten aan inkomsten zoals genoemd in de onderdelen a tot en met d	Variabele	Artikel 43, tweede lid, Zvw
Bijdrage-inkomen zoals berekend in artikel 43, tweede lid, of nihil	Variabele	Artikel 43, derde lid, eerste zinsdeel, Zvw
Bijdrage-inkomen zoals berekend in artikel 43, tweede lid, of gesteld op het bedrag dat ten hoogste in aanmerking wordt genomen (maximumbedrag)	Variabele	Artikel 43, derde lid, tweede zinsdeel, Zvw
Bijdrage-inkomen dat ten hoogste in aanmerking wordt genomen voor het jaar 2020, vastgesteld op het bedrag, bedoeld in artikel 5.2	Parameter	Artikel 5.3 Rzv
Maximumbedrag aan bijdrage-inkomen dat ten hoogste in aanmerking wordt genomen, is € 57.232	Parameter-waarde	Artikel 5.2 Rzv
Bijdrage-inkomen dat berekend wordt door het maximumbedrag voor het bijdrage-inkomen te verminderen met het loon van de verzekeringsplichtige uit artikel 42 en het door verzekeringsplichtige van een inhoudingsplichtige genoten loon uit het tweede lid, onderdeel a	Variabele	Artikel 43, vijfde lid, Zvw
Bijdrage-inkomen dat bestaat uit loon als bedoeld in artikel 43, tweede lid, onderdeel a	Variabele	Artikel 49, tweede lid, Zvw
Bijdrage-inkomen dat bestaat uit andere inkomsten dan loon als bedoeld in artikel 43, tweede lid, onderdeel a	Variabele	Artikel 49, derde lid, Zvw

Tabel 6.16 Overzicht formulering bijdrage-inkomen V

Artikel 5.4 Rzv

Artikel 5.4 Rzv

1. Het percentage, bedoeld in artikel 45, eerste lid, Zorgverzekeringswet, wordt vastgesteld op 6,70.
2. Het percentage, bedoeld in artikel 45, tweede lid, Zorgverzekeringswet, wordt vastgesteld op 5,45.
3. In afwijking van het eerste of tweede lid, wordt het percentage vastgesteld op nihil over bijdrage-inkomen voortvloeiende uit werkzaamheden van een verzekeringsplichtige aan boord van een zeeschip in de zin van het Burgerlijk Wetboek, mits de werkgever of de scheepsbeheerder, bedoeld in artikel 1, onderdeel l, van de Wet zeevarenden, het risico als bedoeld in hoofdstuk 3 Zorgverzekeringswet, op grond van een verdragsrechtelijke bepaling of een bepaling die daarop stoelt, in belangrijke mate voor zijn rekening neemt zolang deze verzekeringsplichtige niet is teruggekeerd of heeft kunnen terugkeren naar het land waar hij zijn woonplaats of gewone verblijfplaats heeft.
4. Indien het loon waarover de inhoudingsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is meer bedraagt dan het bedrag, genoemd in artikel 5.2, en is samengesteld uit bestanddelen waarover een verschillend bijdragepercentage is verschuldigd, worden de bestanddelen zodanig toegerekend dat het bijdragepercentage van 6,70 het eerst in aanmerking wordt genomen, en daarna het percentage van 0.
5. Indien het bijdrage-inkomen waarover de verzekeringsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is meer bedraagt dan het bedrag, bedoeld in artikel 5.3, en is samengesteld uit bestanddelen waarover een verschillend bijdragepercentage is verschuldigd, worden de bestanddelen zodanig toegerekend dat het bijdragepercentage van 5,45 het eerst in aanmerking wordt genomen, en daarna het percentage van 0.

In het derde lid gaat het om een [bijdrage-inkomen](#) dat voortvloeit uit werkzaamheden aan boord van een zeeschip. Die situatie valt buiten het werkgebied van de casus, zodat we deze formulering buiten beschouwing kunnen laten.

Het vijfde lid betreft de situatie dat het [bijdrage-inkomen](#) van een verzekeringsplichtige het maximumbedrag overschrijdt en bestaat uit inkomsten waarvoor verschillende tarieven gelden. Dit kan voorkomen als een verzekeringsplichtige zowel [bijdrage-inkomen voortvloeiende uit werkzaamheden van een verzekeringsplichtige aan boord van een zeeschip](#) heeft waarvoor een percentage van nihil geldt en andere inkomsten waarvoor het percentage in het eerste of tweede lid van artikel 5.4 Rzv geldt. Gelet hierop heeft de formulering [bijdrage-inkomen](#) in het vijfde lid

vermoedelijk een andere betekenis en samenstelling dan de formuleringen die we tot nu toe hebben gezien. We nemen deze formulering ook op in het overzicht.

Artikel 5.6 Rzv

Artikel 5.6 Rzv

Een bedrag dat in aanmerking is genomen als loon in de zin van artikel 42, eerste lid, of artikel 43, tweede lid, onderdeel a, Zorgverzekeringswet, wordt niet in aanmerking genomen als bijdrage-inkomen in de zin van artikel 43, tweede lid, onderdeel b, van die wet.

Dit artikel verwijst naar [bijdrage-inkomen in de zin van artikel 43, tweede lid, onderdeel b, Zorgverzekeringswet](#).¹⁰⁴ Zo komen we terug bij het artikellid waarmee de ‘inschattingsreis’ langs alle formuleringen van [bijdrage-inkomen](#) binnen het werkgebied startte.

Artikel 43 Zvw

2. Het bijdrage-inkomen is het gezamenlijke bedrag van hetgeen door de verzekeringsplichtige is genoten aan:

(...)

- b. belastbare winst uit onderneming, bepaald volgens de regels van afdeling 3.2 van de Wet inkomstenbelasting 2001 met uitzondering van het bedrag dat ingevolge artikel 3.70, tweede lid, van die wet in de winst wordt opgenomen ter zake van een afname van de oudedagsreserve als bedoeld in artikel 3.70, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van die wet;

(...)

Uit de aanhef van het tweede lid in combinatie met de tekst bij onderdeel b kunnen we opmaken dat de formulering van [bijdrage-inkomen](#) in artikel 5.6 Rzv betrekking heeft op het bijdrage-inkomen voor zover dit uit belastbare winst uit onderneming bestaat. Ook met deze formulering van [bijdrage-inkomen](#) wordt weer een specifiek stukje in de totaalberekening bedoeld.

Totaaloverzicht formulering bijdrage-inkomen

We maken de eindbalans op (zie tabel 6.17) en kunnen aan de hand daarvan vaststellen dat we voor elk van de in totaal tien beoordeelde formuleringen van

¹⁰⁴ | Voor de duidelijkheid is ‘van die wet’ uit het wetsartikel vervangen door ‘Zorgverzekeringswet’.

WETSANALYSE

184

bijdrage-inkomen een uniek begrip moeten maken met een eigen omschrijving.¹⁰⁵

Dat doen we straks als we aan de slag gaan met de betreffende wetsartikelen.

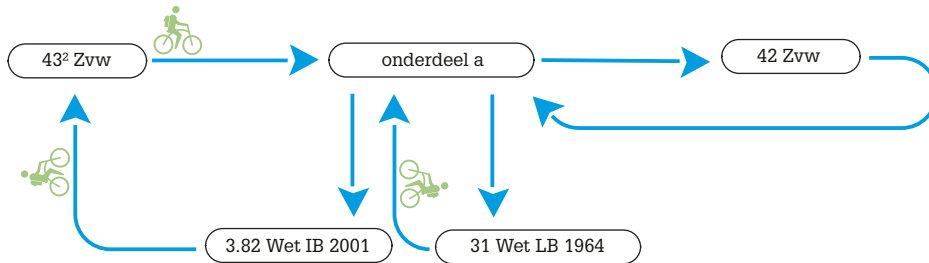
Wat wordt bedoeld met 'bijdrage-inkomen'?	Classificatie	Bron
Gezamenlijk bedrag van hetgeen door een verzekeringsplichtige is genoten aan inkomsten zoals genoemd in de onderdelen a tot en met d	Variabele	Artikel 43, tweede lid, Zvw
Bijdrage-inkomen zoals berekend in artikel 43, tweede lid, of nihil	Variabele	Artikel 43, derde lid, eerste zinsdeel, Zvw
Bijdrage-inkomen zoals berekend in artikel 43, tweede lid, of gesteld op het bedrag dat ten hoogste in aanmerking wordt genomen (maximumbedrag)	Variabele	Artikel 43, derde lid, tweede zinsdeel, Zvw
Bijdrage-inkomen dat ten hoogste in aanmerking wordt genomen voor het jaar 2020, vastgesteld op het bedrag, bedoeld in artikel 5.2	Parameter	Artikel 5.3 Rzv
Maximumbedrag aan bijdrage-inkomen dat ten hoogste in aanmerking wordt genomen, is € 57.232	Parameter-waarde	Artikel 5.2 Rzv
Bijdrage-inkomen dat berekend wordt door het maximumbedrag voor het bijdrage-inkomen te verminderen met het loon van de verzekeringsplichtige uit artikel 42 en het door verzekeringsplichtige van een inhoudingsplichtige genoten loon uit het tweede lid, onderdeel a	Variabele	Artikel 43, vijfde lid, Zvw
Bijdrage-inkomen dat bestaat uit loon als bedoeld in artikel 43, tweede lid, onderdeel a	Variabele	Artikel 49, tweede lid, Zvw
Bijdrage-inkomen dat bestaat uit andere inkomsten dan loon als bedoeld in artikel 43, tweede lid, onderdeel a	Variabele	Artikel 49, derde lid, Zvw
Bijdrage-inkomen dat het maximumbedrag overschrijdt en bestaat uit inkomsten waarvoor verschillende tarieven gelden	Variabele	Artikel 5.4, vijfde lid, Rzv
Bijdrage-inkomen dat bestaat uit belastbare winst uit onderneming als bedoeld in artikel 43, tweede lid, onderdeel b	Variabele	Artikel 5.6 Rzv

Tabel 6.17 Totaaloverzicht formulering bijdrage-inkomen

Met het verkregen inzicht in de verschillende voorkomens van bijdrage-inkomen in de Zvw en Rzv gaan we door met de analyse.

¹⁰⁵ Met dien verstande dat we de formulering van bijdrage-inkomen uit artikel 5.4, derde lid, Rzv buiten beschouwing hebben gelaten, omdat deze buiten het werkgebied valt.

ETAPPE 5



Terug naar artikel 43, tweede lid, Zvw

Artikel 43 Zvw

2. Het bijdrage-inkomen is het gezamenlijke bedrag van hetgeen door de verzekeringsplichtige is genoten aan:
 - a. loon overeenkomstig de Wet op de loonbelasting 1964, verminderd met:
 - 1°. het loon waarop artikel 42 van toepassing is;
 - 2°. de eindheffingsbestanddelen, bedoeld in artikel 31, eerste lid, onderdelen b tot en met h, van de Wet op de loonbelasting 1964;
 en vermeerderd met loon, bepaald volgens de regels van artikel 3.82 van de Wet inkomstenbelasting 2001;
 - b. belastbare winst uit onderneming, bepaald volgens de regels van afdeling 3.2 van de Wet inkomstenbelasting 2001 met uitzondering van het bedrag dat ingevolge artikel 3.70, tweede lid, van die wet in de winst wordt opgenomen ter zake van een afname van de oudedagsreserve als bedoeld in artikel 3.70, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van die wet;
 - c. belastbaar resultaat uit overige werkzaamheden, bepaald volgens de regels van afdeling 3.4 van de Wet inkomstenbelasting 2001, met uitzondering van de in artikel 3.91, eerste lid, onderdelen a en b, en artikel 3.92 van de Wet inkomstenbelasting 2001 bedoelde werkzaamheden;
 - d. belastbare periodieke uitkeringen en verstrekkingen, bepaald volgens de regels van afdeling 3.5 van de Wet inkomstenbelasting 2001.

Variabele

Voor de variabele **Het bijdrage-inkomen** in de afleidingsregel in dit lid maken we het begrip *berekend bijdrage-inkomen*. Het woord 'berekend' maakt duidelijk dat het hier om een samenstelling van verschillende componenten gaat die door optellen en

WETSANALYSE

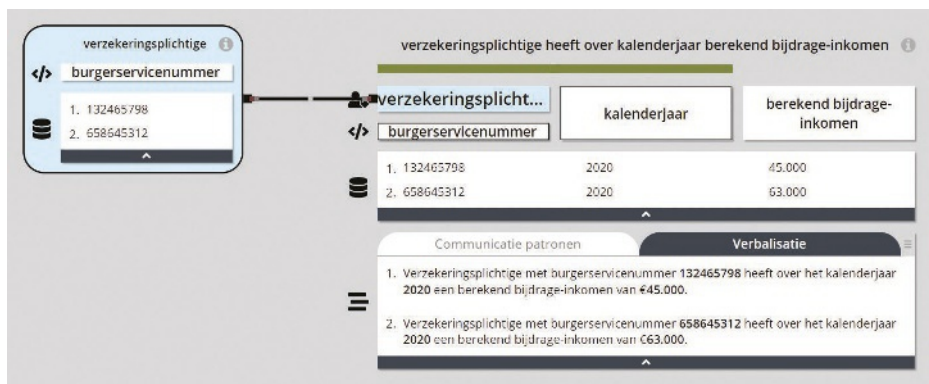
186

afrekken wordt gevormd. In de concrete voorbeelden die we maken, komt de relatie van de variabele met het rechtssubject tot uitdrukking:

Verzekeringsplichtige met *burgerservicenummer* 132465798 heeft over het *kalenderjaar* 2020 een *berekend bijdrage-inkomen* van € 45.000.

Verzekeringsplichtige met *burgerservicenummer* 658645312 heeft over het *kalenderjaar* 2020 een *berekend bijdrage-inkomen* van € 63.000.

Bovenstaande voorbeelden leiden tot een uitbreiding van het feitmodel. We geven nu alleen de uitbreiding weer (zie figuur 6.13).



Figuur 6.13 Schermafbeelding feitmodel in iKnow Data

Om de afleidingsregel in het tweede lid in zijn geheel inzichtelijk te maken voor de inrichting van de uitvoering, moeten we eerst alle formuleringen die erin voorkomen, classificeren en daarvoor begrippen maken.

Operator

Een afleidingsregel bevat operatoren die de wijze van berekenen beschrijven. Om deze te vinden stellen we de vraag hoe de variabelen gecombineerd worden in de berekening van artikel 43, tweede lid, Zvw. Het antwoord vinden we in de formulering *is het gezamenlijke bedrag van*. Deze formulering wijst op een rekenkundige operator, namelijk een optelling van de waarden van een aantal variabelen. Voor de formulering *is het gezamenlijke bedrag van* maken we het begrip *plus*, de meest gangbare uitdrukking voor deze rekenkundige handeling. Deze is

herbruikbaar voor verschillende formuleringen die duiden op een optelling, zoals ‘gezamenlijk bedrag’, ‘vermeerderd met’ of het woordje ‘en’.

De formulering *hetgeen door de verzekeringsplichtige is genoten aan* hoort bij de omschrijving van de in de onderdelen a tot en met d genoemde inkomsten. Het geeft aan dat er een relatie is tussen het rechtssubject *verzekeringsplichtige* en de variabelen uit de onderdelen a tot en met d, die we nu gaan classificeren. We maken hiervoor geen afzonderlijke classificatie en afzonderlijk begrip, maar we leggen de relaties vast bij de eigenschappen van de betreffende variabelen.

Artikel 43, tweede lid, onderdeel a, Zvw

Artikel 43 Zvw

2. Het bijdrage-inkomen is het gezamenlijke bedrag van hetgeen door de verzekeringsplichtige is genoten aan:
 - a. loon overeenkomstig de Wet op de loonbelasting 1964, verminderd met:
 - 1°. het loon waarop artikel 42 van toepassing is;
 - 2°. de eindheffingsbestanddelen, bedoeld in artikel 31, eerste lid, onderdelen b tot en met h, van de Wet op de loonbelasting 1964;
 en vermeerderd met loon, bepaald volgens de regels van artikel 3.82 van de Wet inkomstenbelasting 2001;

We zien dat onderdeel a twee afleidingsregels bevat, te herkennen aan de formuleringen *verminderd met* en *vermeerderd met*, die we classificeren als rekenkundige operatoren. Voor de formulering *is het gezamenlijke bedrag van* maakten we het begrip *plus*, dat we kunnen hergebruiken voor *vermeerderd met*. Voor *verminderd met* maken we het begrip *min*. Dit sluit aan op de gangbare omschrijving van de rekenkundige handeling waarbij de waarden van de variabelen van elkaar afgetrokken worden.

De eerste variabele is *loon overeenkomstig de Wet op de loonbelasting 1964*.

Het woord *overeenkomstig* vraagt een nadere interpretatie: wat wordt met deze verwijzing naar de Wet op de loonbelasting 1964 precies bedoeld?

We raadplegen hiervoor de Aanwijzingen voor de regelgeving. In Ar 3.32, tweede lid, staat een toelichting op het gebruik van een vergelijkbare formulering, ‘is van overeenkomstige toepassing’. Deze wordt gebruikt als de bepaling waarnaar wordt verwezen niet letterlijk kan worden toegepast, maar misverstand over de toe te passen tekst uitgesloten is. De vraag is of deze uitleg ook geldt voor het woord *overeenkomstig* in onderdeel a. Is hier bedoeld loon dat naar zijn aard overeenkomt met loon in de Wet LB 1964, of alleen wat daadwerkelijk als loon geldt volgens

de Wet LB 1964? We zoeken de memorie van toelichting (MvT) bij het wetsvoorstel Zorgverzekeringswet op.¹⁰⁶ Daar staat:

Indien het gaat om ander inkomen dan het bovengenoemde looninkomen wordt de verschuldigde bijdrage geheven overeenkomstig de regels die gelden voor de heffing inkomstenbelasting. Dit geldt voor de inkomensgerelateerde bijdrage over:

1. **het overeenkomstig de wettelijke bepalingen van de loonbelasting vastgestelde belastbare loon, verminderd (...)**

Deze passage bevestigt het vermoeden dat de wetgever doelt op hetgeen daadwerkelijk als loon volgens de Wet LB 1964 geldt. Dit wordt bevestigd in de MvT bij een latere wijziging van de Zorgverzekeringswet:¹⁰⁷

Het bijdrage-inkomen bestaat in de eerste plaats uit loon. Als voorbeelden van loon in de zin van artikel 43, tweede lid, onderdeel a, kunnen AOW-, pensioen- en lijfrente-uitkeringen worden genoemd. Het loon wordt vastgesteld overeenkomstig de Wet LB 1964, vermeerderd met loon bepaald volgens de regels van artikel 3.82 van de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001).

Dat is het op de voet van de hoofdstukken II tot en met IIC van de Wet LB 1964 te bepalen loon.

Na dit uitstapje in de wetsgeschiedenis kunnen we de betekenis van de formulering [loon overeenkomstig de Wet op de loonbelasting 1964](#) vaststellen. Het gaat om het daadwerkelijke loon op grond van die wet en – zoals in de betekenis van ‘is van overeenkomstige toepassing’ in Ar 3.32 – niet om loon dat naar zijn aard hiermee overeenkomt. We classificeren de formulering als variabele en maken een begrip dat de betekenis expliciet maakt, namelijk *loon voor de loonbelasting*.

Vervolgens bekijken we de formulering in onderdeel a, sub 1:

[Artikel 43 Zvw](#)

2. Het bijdrage-inkomen is het gezamenlijke bedrag van hetgeen door de verzekeringsplichtige is genoten aan:
 - a. [loon overeenkomstig de Wet op de loonbelasting 1964, verminderd met:](#)
 - 1°. [het loon waarop artikel 42 van toepassing is;](#)

^{106]} Kamerstukken II 2019/20, 29763, nr. 3, p. 151 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29763-3.html>).

^{107]} Kamerstukken II 2009/10, 32131, nr. 3, p. 27 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32131-3.html>).

Artikel 42 gaat over loon waarover de *inhoudingsplichtige* (en niet de verzekeringsplichtige) een inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is, en valt daarom buiten het werkgebied. Nu de formulering in subonderdeel 1 verwijst naar artikel 42, zou dit artikel in feite wel meegenomen moeten worden. Artikel 42 bestaat echter ook weer uit verschillende onderdelen, en dat zou de analyse in dit hoofdstuk erg omvangrijk maken. Daarom volstaan we met een beoordeling van artikel 42 in zijn geheel op doel, strekking en betekenis.

Navigeren naar artikel 42 Zvw

De kern van artikel 42, eerste lid, zit in de aanhef en onderdelen a en b.

Artikel 42 Zvw

1. De inhoudingsplichtige is een inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd over het door hem verstrekte loon overeenkomstig de Wet op de loonbelasting 1964 uit:
 - a. tegenwoordige dienstbetrekking als bedoeld in de Wet op de loonbelasting 1964 van de verzekeringsplichtige of van degene, bedoeld in artikel 2, tweede lid, onderdeel b, van deze wet, met uitzondering van:
 - 1°. de eindheffingsbestanddelen, bedoeld in artikel 31, eerste lid, onderdelen b tot en met h, van de Wet op de loonbelasting 1964;
 - 2°. het in artikel 13bis van de Wet op de loonbelasting 1964 bedoelde voordeel, voor zover dit voordeel door middel van een aan de werknemer opgelegde naheffingsaanslag in aanmerking is genomen;
 - 3°. het loon van degene, bedoeld in artikel 4, onderdeel f, van de Wet op de loonbelasting 1964;
 - 4°. het loon van de directeur-grotaandeelhouder, bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel d, van de Ziektewet;
 - b. vroegere arbeid als bedoeld in de Wet op de loonbelasting 1964 van de verzekeringsplichtige of van degene, bedoeld in artikel 2, tweede lid, onderdeel b, tot een bij ministeriële regeling te bepalen tijdstip, met uitzondering van bij ministeriële regeling aan te wijzen bestanddelen van het loon.

Uit beschouwing hiervan, in samenhang met de MvT bij dit artikel,¹⁰⁸ leiden we af dat dit het loon van een verzekeringsplichtige bepaalt waarover de inhoudingsplichtige een inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is.

¹⁰⁸ | Kamerstukken II 2009/10, 32131, nr. 3, p. 24 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32131-3.html>).

We kennen nu de betekenis van de variabele [het loon waarop artikel 42 van toepassing is](#) in artikel 43, tweede lid, onderdeel a, sub 1, en we maken hiervoor een begrip waarin die betekenis tot uitdrukking komt: *loon waarover inhoudingsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is*. Dan gaan we verder met artikel 43, tweede lid, onderdeel a, sub 2.

Terug naar artikel 43, tweede lid, onderdeel a, Zvw

We nemen nu onderdeel a, sub 2 onder de loep.

Artikel 43 Zvw

2. Het bijdrage-inkomen is het gezamenlijke bedrag van hetgeen door de verzekeringsplichtige is genoten aan:
 - a. loon overeenkomstig de Wet op de loonbelasting 1964, verminderd met:
 - 1°. het loon waarop artikel 42 van toepassing is;
 - 2°. de eindheffingsbestanddelen, bedoeld in artikel 31, eerste lid, onderdelen b tot en met h, van de Wet op de loonbelasting 1964;

Ook deze formulering verwijst naar de Wet LB 1964. We passen hier dezelfde benadering toe als bij de formulering uit sub 1, dus we beoordelen artikel 31, eerste lid, Wet LB 1964 alleen in zijn geheel op doel, strekking en betekenis.

Navigeren naar artikel 31, eerste lid, Wet LB 1964

Artikel 31, eerste lid, Wet LB 1964

1. Eindheffingsbestanddelen zijn:
 - a. bestanddelen van het loon waarover de verschuldigde belasting niet is betaald, in verband waarmee aan de inhoudingsplichtige een naheffingsaanslag wordt opgelegd, behoudens:
 - 1°. voor zover de inhoudingsplichtige verzoekt, onder verstrekking van de daartoe noodzakelijke gegevens, dat loon niet als eindheffingsbestanddeel aan te merken;
 - 2°. voor zover de inspecteur bij voor bezwaar vatbare beschikking besluit, mede gelet op het aantal werknemers waarop de naheffingsaanslag betrekking heeft, dat loon niet als eindheffingsbestanddeel aan te merken omdat het wel toepassen daarvan zou kunnen leiden tot een zodanig grote afwijking van het belastbare inkomen in de zin van de inkomstenbelasting van een of meer werknemers dat voor hen aanzienlijke voordelen zouden kunnen ontstaan in het kader van de heffing van die belasting, van andere belastingen of in het kader van andere wettelijke regelingen;

- b. bij voor bezwaar vatbare beschikking door de inspecteur aangewezen bestanddelen van het loon met betrekking waartoe in verband met tijdelijke knelpunten van ernstige aard in redelijkheid niet kan worden geveegd dat de hoofdstukken I tot en met IV ten volle worden toegepast;
- c. bij ministeriële regeling aan te wijzen uitkeringen van publiekrechtelijke aard die buiten aanmerking worden gelaten in het kader van de heffing van andere belastingen of in het kader van andere wettelijke regelingen;
- d. loon ter zake van een voor privé-doeleinden ter beschikking gestelde bestelauto als bedoeld in artikel 3 van de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992, indien in verband met de aard van het werk die bestelauto doorlopend afwisselend gebruikt wordt door twee of meer werknemers en in verband daarmee bezwaarlijk is vast te stellen of en aan wie die bestelauto voor privé-doeleinden ter beschikking is gesteld, met dien verstande dat in afwijking in zoverre van het overigens bij of krachtens deze wet bepaalde, de verschuldigde belasting over dit loon op jaarbasis per bestelauto € 300 bedraagt en bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld met betrekking tot dit loon;
- e. (vervallen)
- f. voor zover sprake is van tegenwoordige arbeid: door de inhoudingsplichtige aangewezen vergoedingen en verstrekkingen, daaronder begrepen gedeelten van vergoedingen en verstrekkingen, voor zover de omvang van de aangewezen vergoedingen en verstrekkingen niet in belangrijke mate groter is dan de omvang van de vergoedingen en verstrekkingen die in voor het overige overeenkomstige omstandigheden in de regel worden aangewezen;
- g. voorzover sprake is van vroegere arbeid:
 - 1°. vergoedingen ter zake van de aanschaf bij de inhoudingsplichtige dan wel bij een met de inhoudingsplichtige verbonden vennootschap van branche-eigen producten van het bedrijf van de inhoudingsplichtige dan wel van het bedrijf van een met de inhoudingsplichtige verbonden vennootschap;
 - 2°. verstrekkingen;
voor zover deze vergoedingen en verstrekkingen ook door de inhoudingsplichtige of door een met de inhoudingsplichtige verbonden vennootschap worden verstrekt aan een of meer werknemers met inkomsten uit tegenwoordige arbeid die voor het overige in dezelfde omstandigheden verkeren;
- h. toeslagen als bedoeld in artikel 10, derde lid, van de Wet uitkeringen vervolgingsslachtoffers 1940–1945 en in artikel 21b van de Wet uitkeringen vervolgingsslachtoffers 1940–1945 zoals dat luidde tot 1 januari 1992, alsmede toeslagen als bedoeld in artikel 19 van de Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers 1940–1945.

De formulering [de eindheffingsbestanddelen](#), bedoeld in artikel 31, eerste lid, onderdelen b tot en met h, van de Wet op de loonbelasting 1964 in artikel 43, tweede lid, onderdeel a, sub 2, sluit het in artikel 31, eerste lid, onderdeel a, genoemde eindheffingsbestanddeel uit. Als dat niet was gebeurd, zouden alle eindheffingsbestanddelen meetellen in artikel 43, tweede lid, en konden we de formulering [eindheffingsbestanddelen](#) direct overnemen als begrip. Nu moeten we toch het uitgesloten onderdeel a bekijken om te bepalen welke eindheffingsbestanddelen niet meedoen voor artikel 43, tweede lid, onderdeel a, sub 2. Onderdeel a betreft bestanddelen waarvoor een naheffingsaanslag is opgelegd vanwege niet-betalde belasting. Op basis daarvan kunnen we de betekenis van de onderdelen b tot en met h samenvatten als de eindheffingsbestanddelen zonder de bestanddelen waarvoor een naheffingsaanslag is vastgesteld. We raadplegen zekerheidshalve wat de MvT over artikel 31 zegt en zien dat daar het woord 'naheffingsloon' wordt gebruikt voor die bestanddelen.¹⁰⁹ Met de verheldering van deze betekenis van onderdeel a, sub 2, kunnen we voor deze variabele het begrip *eindheffingsbestanddelen zonder naheffingsloon* maken.

Terug naar artikel 43, tweede lid, onderdeel a, Zvw

We vervolgen de analyse met de slotzin van het tweede lid, onderdeel a:

Artikel 43 Zvw

2. Het bijdrage-inkomen is het gezamenlijke bedrag van hetgeen door de verzekeringsplichtige is genoten aan:
 - a. loon overeenkomstig de Wet op de loonbelasting 1964, verminderd met:
 - 1°. het loon waarop artikel 42 van toepassing is;
 - 2°. de eindheffingsbestanddelen, bedoeld in artikel 31, eerste lid, onderdelen b tot en met h, van de Wet op de loonbelasting 1964;
- en vermeerderd met loon, bepaald volgens de regels van artikel 3.82 van de Wet inkomstenbelasting 2001;

Voor de formulering [loon, bepaald volgens de regels van artikel 3.82 van de Wet inkomstenbelasting 2001](#) beoordelen we – net als in het voorgaande – artikel 3.82 Wet IB 2001 alleen in zijn geheel op doel, strekking en betekenis.

¹⁰⁹ | Kamerstukken II 2009/10, 32131, nr. 3, p. 27 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32131-3.html>).

Navigeren naar artikel 3.82 Wet IB 2001

Artikel 3.82 Wet IB 2001; Uitbreiding begrip loon

Tot loon wordt gerekend:

- a. wat wordt genoten:
 - 1°. ter vervanging van gederfd of te derven loon;
 - 2°. ter zake van het staken of nalaten van werkzaamheden voorzover het genotene niet is aan te merken als resultaat uit overige werkzaamheden;
- b. uitkeringen op grond van een pensioenregeling van een andere mogendheid als bedoeld in artikel 1.7, tweede lid, onderdeel c, behoudens voorzover aannemelijk is dat over de aanspraken ingevolge die pensioenregeling heffing naar het inkomen heeft plaatsgevonden die naar aard en strekking overeenkomt met de loonbelasting of de inkomstenbelasting.
- c. uitkeringen op grond van een pensioenregeling van een internationale organisatie, behoudens voorzover aannemelijk is dat over de aanspraken ingevolge die pensioenregeling een heffing naar het inkomen heeft plaatsgevonden die naar aard en strekking overeenkomt met de loonbelasting of de inkomstenbelasting.

Uit de MvT bij dit artikel leiden we af dat het gaat om inkomsten waarop de Wet LB 1964 niet van toepassing is.¹¹⁰ Daardoor vormen deze inkomsten geen loon voor de loonbelasting, maar via artikel 3.82 Wet IB 2001 worden ze wel aangemerkt als loon voor de inkomstenbelasting. Het gaat hier bijvoorbeeld om pensioeninkomsten uit het buitenland.

Op grond van deze informatie maken we voor de variabele [loon, bepaald volgens de regels van artikel 3.82 van de Wet inkomstenbelasting 2001](#) het begrip *loon voor de inkomstenbelasting*. Dit *loon voor de inkomstenbelasting* is in de Wet IB 2001 gekoppeld aan de binnenlandse belastingplichtige. We merken hierbij op dat de natuurlijke persoon die de verzekeringsplichtige is in de Zvw hier ook de rol van binnenlandse belastingplichtige vervult.

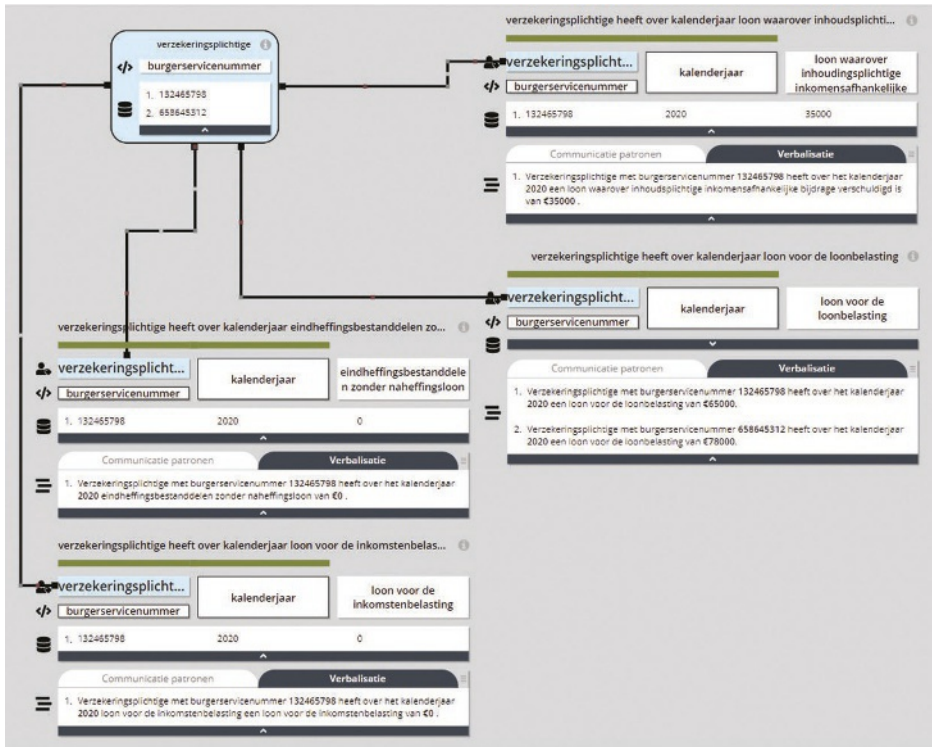
Terug naar artikel 43, tweede lid, onderdeel a, Zvw

Voor de vier variabelen die we met de analyse van artikel 43, tweede lid, onderdeel a, Zvw hebben geïdentificeerd, stellen we vervolgens de voorbeelden op (stap 4).

Bij de analyse is geen ontbrekend uitvoeringsbeleid naar voren gekomen (stap 5).

We kunnen de variabelen daarom nu verwerken in het feitmodel. We laten hier alleen de uiteindelijke vastlegging in het feitmodel zien (zie figuur 6.14).

¹¹⁰ Kamerstukken II 2009/10, 32131, nr. 3, p. 27 (zie link in vorige voetnoot).



Figuur 6.14 Schermafbeelding feitmodel in iKnow Data

Formuleren afleidingsregel

Nu kunnen we de afleidingsregel uit artikel 43, tweede lid, onderdeel a, gaan opbouwen door de variabelen te verbinden met de rekenkundige operatoren *plus* en *min* die we maakten voor *vermeerderd met* en *verminderd met*.

Artikel 43 Zvw

2. Het bijdrage-inkomen is het gezamenlijke bedrag van hetgeen door de verzekeringsplichtige is genoten aan:
 - a. loon overeenkomstig de Wet op de loonbelasting 1964, verminderd met:
 - 1°. het loon waarop artikel 42 van toepassing is;
 - 2°. de eindheffingsbestanddelen, bedoeld in artikel 31, eerste lid, onderdelen b tot en met h, van de Wet op de loonbelasting 1964;
 - en vermeerderd met loon, bepaald volgens de regels van artikel 3.82 van de Wet inkomstenbelasting 2001;

We halen de begrippen erbij die we maakten voor de verschillende variabelen:

- *loon voor de loonbelasting* (onderdeel a, aanhef);
- *loon waarover inhoudingsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is* (sub 1);
- *eindheffingsbestanddelen zonder naheffingsloon* (sub 2);
- *loon voor de inkomstenbelasting* (onderdeel a, slotzin).

Als we deze begrippen verbinden met de rekenkundige operatoren komen we tot de volgende afleidingsregel:

loon voor de loonbelasting

min

loon waarover inhoudingsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is

min

eindheffingsbestanddelen zonder naheffingsloon

plus

loon voor de inkomstenbelasting

Deze afleidingsregel bevat verschillende rekenstappen (eerst aftrekken, dan weer optellen). In paragraaf 2.2.2 hebben we aangegeven dat voor het kunnen uitvoeren en uitleggen van berekeningen en beslissingen soms extra begrippen nodig zijn die tussenresultaten uitdrukken waarmee verder gerekend kan worden. Dat geldt ook voor de uitkomst van de berekening in onderdeel a. We maken hiervoor het begrip *loon waarover verzekeringsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is*. We classificeren tot slot onderdeel a in zijn geheel als een afleidingsregel en maken hiervoor het begrip *bepalen loon waarover verzekeringsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is*. De afleidingsregel heeft als uitkomst het begrip *loon waarover verzekeringsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is*. De afleidingsregel uit het tweede lid, onderdeel a, ziet er uiteindelijk als volgt uit:

loon waarover verzekeringsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is

is

loon voor de loonbelasting

min

loon waarover inhoudingsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is

min

eindheffingsbestanddelen zonder naheffingsloon

plus

loon voor de inkomstenbelasting

WETSANALYSE

196

Op basis hiervan breiden we het feitmodel uit (zie figuur 6.15).



Figuur 6.15 Schermafbeelding feitmodel in iKnow Data

Op basis van de formuleringen in de wet, de bovenstaande berekening en het feitmodel maken we een formele weergave van de afleidingsregel in een speciale regeltaal, in dit geval RegelSprak.¹¹¹ Bij het opstellen van het regelmodel voegen we de relaties van het feitmodel (onderstreping) toe.

Het *loon waarover verzekeringsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is* van een *verzekeringsplichtige* over een *kalenderjaar* moet berekend worden als

zijn loon voor de loonbelasting over het kalenderjaar

min

zijn loon waarover inhoudingsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is over het kalenderjaar

min

zijn eindheffingsbestanddelen zonder naheffingsloon over het kalenderjaar

plus

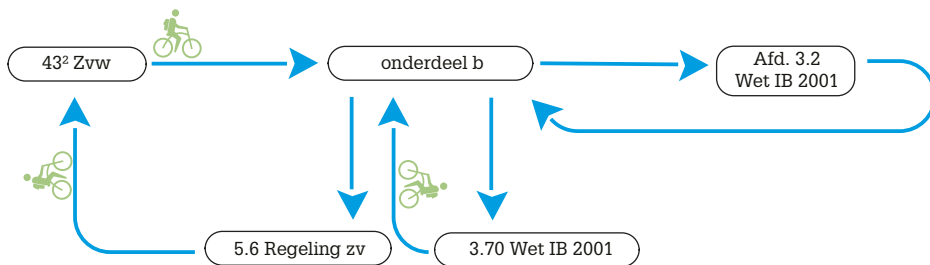
zijn loon voor de inkomstenbelasting over het kalenderjaar.

Met behulp van iKnow Cognitatie en iKnow Rules kunnen de analyseresultaten die de basis vormen voor het regelmodel, gekoppeld worden aan de desbetreffende regels in dat model. Hierdoor is de herleidbaarheid van de regels in het regelmodel naar hun juridische bron gewaarborgd.

111] Zie paragraaf 3.3, stap 6, onderdeel c.

Met het opstellen van deze afleidingsregel sluiten we de analyse van onderdeel a af en gaan we naar artikel 43, eerste lid, onderdeel b, Zvw.

ETAPPE 6



Artikel 43, tweede lid, onderdeel b, Zvw

We vervolgen de opbouw van de afleidingsregel uit artikel 43, tweede lid, met de analyse van de tweede component daarvan in onderdeel b.

Artikel 43 Zvw

2. Het bijdrage-inkomen is het gezamenlijke bedrag van hetgeen door de verzekeringsplichtige is genoten aan:
 - (...)
 - b. belastbare winst uit onderneming, bepaald volgens de regels van afdeling 3.2 van de Wet inkomstenbelasting 2001 met uitzondering van het bedrag dat ingevolge artikel 3.70, tweede lid, van die wet in de winst wordt opgenomen ter zake van een afname van de oudedagsreserve als bedoeld in artikel 3.70, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van die wet;

Ook hierin zijn verschillende variabelen opgenomen. We beginnen bij de formulering [belastbare winst uit onderneming, bepaald volgens de regels van afdeling 3.2 van de Wet inkomstenbelasting 2001](#). Hier wordt verwezen naar afdeling 3.2 Wet IB 2001 en we hanteren de lijn dat we alleen kijken naar doel, strekking en betekenis van die afdeling.

Navigeren naar afdeling 3.2 Wet IB 2001

In afdeling 3.2 Wet IB 2001 is een artikel 3.2 opgenomen dat het begrip [belastbare winst uit onderneming](#) uitwerkt. We spitsen de analyse toe op dit artikel.

Afdeling 3.2. Belastbare winst uit onderneming

Paragraaf 3.2.1. Belastbare winst uit onderneming

Artikel 3.2 Wet IB 2001; Belastbare winst uit onderneming

Belastbare winst uit onderneming is het gezamenlijke bedrag van de winst die de belastingplichtige als *ondernemer* geniet uit een of meer ondernemingen (paragraaf 3.2.2) verminderd met de ondernemersaftrek (paragraaf 3.2.4) en de MKB-winstvrijstelling (paragraaf 3.2.5).

Artikel 3.2 verwijst naar verschillende paragrafen waarin variabelen zijn opgenomen die de uiteindelijke belastbare winst uit onderneming bepalen. De artikelen in deze afdelingen bevatten een veelheid aan afleidingsregels, maar het zou te ver voeren deze hier allemaal te analyseren. Daarom volstaan we met het meenemen in onze analyse van het resultaat van toepassing van deze regels, namelijk de volgens de afdeling berekende belastbare winst uit onderneming.

Terug naar artikel 43, tweede lid, onderdeel b, Zvw

Variabele

Naar aanleiding van de beoordeling van afdeling 3.2 Wet IB 2001 kunnen we voor de variabele [belastbare winst uit onderneming, bepaald volgens de regels van afdeling 3.2 van de Wet inkomstenbelasting 2001](#) het begrip *belastbare winst uit onderneming voor de inkomstenbelasting* maken en vastleggen. Deze *belastbare winst uit onderneming voor de inkomstenbelasting* is in de Wet IB 2001 gekoppeld aan de binnenlandse belastingplichtige. We merken hierbij op dat de natuurlijke persoon die de verzekeringsplichtige is in de Zvw, ook de rol van binnenlandse belastingplichtige vervult.

De volgende variabele in onderdeel b is [het bedrag dat ingevolge artikel 3.70, tweede lid, van die wet in de winst wordt opgenomen ter zake van een afname van de oudedagsreserve als bedoeld in artikel 3.70, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van die wet](#). De woorden [van die wet](#) verwijzen weer naar de Wet IB 2001. Ook hier kiezen we er weer voor om artikel 3.70 in zijn geheel te beoordelen en te 'vangen' in een samenvattend begrip.

Navigeren naar artikel 3.70 Wet IB 2001

Artikel 3.70 Wet IB 2001; Afnemingen

1. De oudedagsreserve neemt af met:
 - a. een door de belastingplichtige te kiezen bedrag, maar met ten hoogste het bedrag van de premies voor lijfrenten die in het kalenderjaar als uitgaven voor inkomensvoorzieningen in aanmerking worden genomen;
 - b. het bedrag waarmee de oudedagsreserve het ondernemingsvermogen bij het einde van het kalenderjaar overtreft indien:
 - 1°. in het kalenderjaar de onderneming of een gedeelte van de onderneming is gestaakt;
 - 2°. de belastingplichtige bij de aanvang van het kalenderjaar de pensioengerechtigde leeftijd, bedoeld in artikel 7a, eerste lid, van de Algemene Ouderdomswet, heeft bereikt of
 - 3°. de belastingplichtige in het kalenderjaar en in het voorafgaande kalenderjaar niet aan het *urencriterium* voldoet.
2. Het bedrag van de afnemingen wordt in de winst opgenomen.

In onderdeel a wordt bepaald dat de oudedagsreserve afneemt met een door de belastingplichtige te kiezen bedrag, maar hoogstens met het bedrag van bepaalde premies voor lijfrenten. Welk bedrag precies relevant is voor de toepassing van artikel 43, tweede lid, onderdeel b, Zvw is niet eenduidig uit de tekst van het onderdeel af te leiden. We raadplegen daarom de MvT bij een wijziging van artikel 43 Zvw die dit onderdeel betreft.¹¹²

In verband met het voorgaande wordt voorgesteld artikel 43, tweede lid, onderdeel b, Zorgverzekeringswet te wijzigen. Hiermee wordt gecodificeerd dat een verzekeringsplichtige geen inkomensafhankelijke bijdrage is verschuldigd over de winst die is ontstaan door een afname van de oudedagsreserve met het bedrag van de premies voor lijfrenten die in het betreffende kalenderjaar als uitgaven voor inkomensvoorzieningen in aanmerking worden genomen.

We leiden hieruit af dat het relevante bedrag bestaat uit de afname van de oudedagsreserve met het bedrag van de premies voor lijfrenten die als uitgaven voor inkomensvoorzieningen in aanmerking zijn genomen. De formulering [een door de belastingplichtige te kiezen bedrag](#) lijkt hier niet van betekenis te zijn.

¹¹²] Kamerstukken II 2019/20, 35299, nr. 3, p. 27.

Terug naar artikel 43, tweede lid, onderdeel b, Zvw

Variabele

Op grond van de beoordeling van artikel 3.70 Wet IB 2001 kunnen we voor de variabele [het bedrag dat ingevolge artikel 3.70, tweede lid, van die wet in de winst wordt opgenomen ter zake van een afname van de oudedagsreserve als bedoeld in artikel 3.70, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van die wet](#) het begrip *afname oudedagsreserve met premies lijfrenten als uitgaven voor inkomensvoorzieningen* maken.

Operator

Vervolgens kijken we welke operatoren voorkomen in onderdeel b. We zien de formulering [met uitzondering van](#), die wijst op een berekening. Van de *belastbare winst uit onderneming voor de inkomstenbelasting* moet uitgezonderd worden de *afname oudedagsreserve met premies lijfrenten als uitgaven voor inkomensvoorzieningen*. We classificeren de formulering [met uitzondering van](#) als een rekenkundige operator en gebruiken hiervoor het eerder gemaakte begrip *min*. Hoewel de wettekst hier verschilt van onderdeel a, kunnen we laten zien dat de formuleringen hetzelfde betekenen door de operator *min* te gebruiken.

We hebben nu de tekst van onderdeel b afgerond, maar door de 'inschattingreis' langs de formuleringen van [bijdrage-inkomen](#) in de wetgeving binnen het werkgebied hebben we gezien dat ook artikel 5.6 Rzv een relatie heeft met onderdeel b. Daarom nemen we ook dit artikel onder de loep.

Navigeren naar artikel 5.6 Rzv

[Artikel 5.6 Rzv](#)

Een bedrag dat in aanmerking is genomen als loon in de zin van artikel 42, eerste lid, of artikel 43, tweede lid, onderdeel a, Zorgverzekeringswet, wordt niet in aanmerking genomen als bijdrage-inkomen in de zin van artikel 43, tweede lid, onderdeel b, van die wet.

Variabele

Aan de formulering **in aanmerking genomen** zien we dat het hier gaat om een afleidingsregel. We beginnen met het identificeren van de variabele in de formulering **Een bedrag dat in aanmerking is genomen als loon in de zin van artikel 42, eerste lid, (...) Zorgverzekeringswet**. Bij de analyse van artikel 42 en van artikel 43, tweede lid, onderdeel a, sub 1, Zvw hadden we een begrip *loon waarover inhoudingsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is* gemaakt. Dat kunnen we hergebruiken voor deze variabele.

Vervolgens kijken we naar de formulering **Een bedrag dat in aanmerking is genomen als loon in de zin van (...) artikel 43, tweede lid, onderdeel a, Zorgverzekeringswet**. Om hier meer duidelijkheid over te krijgen, raadplegen we de toelichting bij de Regeling zorgverzekering:¹¹³

Deze bepaling hangt samen met de omstandigheid, dat het uit een dienstbetrekking genoten loon in bepaalde situaties opgaat in de winst uit onderneming. Het gaat hierbij om de situatie dat een ondernemer in het kader van zijn onderneming inkomsten verwerft uit werkzaamheden die in zodanige gezagsverhouding met de opdrachtgever plaatsvinden dat er sprake is van een dienstbetrekking. Deze inkomsten kwalificeren in dat geval als bijdrage-inkomen in de zin van artikel 43, eerste lid, onderdeel a, van de wet. Op grond van de in artikel 2.14 van de Wet inkomstenbelasting 2001 opgenomen rangorderegeling worden deze inkomsten voor de toepassing van de Wet inkomstenbelasting 2001 echter aangemerkt als belastbare winst uit onderneming. Deze inkomsten kwalificeren derhalve eveneens als bijdrage-inkomen in de zin van artikel 43, eerste lid, onderdeel b, van de wet. Met de in artikel 5.5 opgenomen bepaling wordt deze dubbeltelling voorkomen (...)

Hieruit leiden we af dat het gaat om het loon waarover al in de loonsfeer een inkomensafhankelijke bijdrage kan zijn ingehouden. Als dit loon ook tot de belastbare winst uit onderneming behoort, zou nog een keer een inkomensafhankelijke bijdrage berekend worden over hetzelfde bedrag. Daarom wordt dit 'in winst begrepen loon' niet meegeteld bij de in artikel 43, tweede lid, onderdeel b, vermelde belastbare winst uit onderneming.

¹¹³ Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2005-203-p12-SC71919.html>. Het betreft de toelichting bij artikel 5.5, dat bij latere wijziging van de regeling is vernummerd tot 5.6.

WETSANALYSE

202

Bij de analyse van artikel 43, tweede lid, onderdeel a, hadden we een afleidingsregel geformuleerd waarin begrippen voorkomen die hier relevant kunnen zijn. Deze afleidingsregel nemen we hier gemakshalve nog een keer op:

loon waarover verzekeringsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is
is

loon voor de loonbelasting

min

loon waarover inhoudingsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is

min

eindheffingsbestanddelen zonder naheffingsloon

plus

loon voor de inkomstenbelasting

We kunnen het begrip dat het resultaat vormt van deze afleiding, namelijk *loon waarover verzekeringsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is*, hergebruiken voor de als variabele te classificeren formulering [Een bedrag dat in aanmerking is genomen als loon in de zin van \(...\) artikel 43, tweede lid, onderdeel a, Zorgverzekeringswet](#).

Operator

De formulering [wordt niet in aanmerking genomen als](#) in artikel 5.6 omvat een rekenkundige handeling: iets maakt geen deel uit van, dus het moet in mindering gebracht worden op iets anders. We classificeren de formulering als een rekenkundige operator en hergebruiken het hiervoor gemaakte begrip *min*.

Variabele

De formulering [bijdrage-inkomen in de zin van artikel 43, tweede lid, onderdeel b, van die wet](#) wijst op een variabele. Om de precieze betekenis vast te stellen, moeten we naar de begrippen kijken die we tot nu toe geanalyseerd hebben in artikel 43, tweede lid, onderdeel b, Zvw en artikel 5.6 Rzv. We proberen met deze begrippen alvast de afleidingsregel uit het tweede lid, onderdeel b, te verwoorden:

belastbare winst uit onderneming voor de inkomstenbelasting

min

afname oudedagsreserve met premies lijfrenten als uitgaven voor inkomensvoorzieningen

min*loon waarover inhoudingsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is****min****loon waarover verzekeringsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is*

Artikel 5.6 Rzv bepaalt dat het ‘in winst begrepen loon’ (bedoeld in artikel 43, tweede lid, onderdeel a) niet behoort tot de in artikel 43, tweede lid, onderdeel b, gebruikte formulering *belastbare winst uit onderneming, bepaald volgens de regels van afdeling 3.2 van de Wet inkomstenbelasting 2001*. Voor deze formulering hadden we het begrip *belastbare winst uit onderneming voor de inkomstenbelasting* gemaakt. Uit de analyse van artikel 5.6 Rzv en artikel 43, tweede lid, onderdeel b, samen blijkt nu dat we de in artikel 43, tweede lid, onderdeel b, bedoelde winst preciezer moeten duiden. We classificeren daarom de formulering *bijdrage-inkomen in de zin van artikel 43, tweede lid, onderdeel b, van die wet* in artikel 5.6 Rzv als een variabele en maken hiervoor het begrip *belastbare winst uit onderneming voor de Zorgverzekeringswet*. Dit begrip vormt de tegenhanger van het begrip *belastbare winst uit onderneming voor de inkomstenbelasting* in artikel 43, tweede lid, onderdeel b.

We vergelijken de afleidingsregel nog een keer met de tekst van artikel 5.6:

Artikel 5.6 Rzv

Een bedrag dat in aanmerking is genomen als loon in de zin van artikel 42, eerste lid, of artikel 43, tweede lid, onderdeel a, Zorgverzekeringswet, wordt niet in aanmerking genomen als bijdrage-inkomen in de zin van artikel 43, tweede lid, onderdeel b, van die wet.

Het venijn zit bij deze analyse in de staart. Na herlezing van de tekst met in het achterhoofd de expliciet gemaakte betekenis van de formuleringen, in combinatie met de toelichting bij de Rzv blijkt dat *loon waarover inhoudingsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is* (het begrip voor *Een bedrag dat in aanmerking is genomen als loon in de zin van artikel 42, eerste lid*) en *loon waarover verzekeringsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is* (het begrip voor *artikel 43, tweede lid, onderdeel a, Zvw*) alleen in mindering mogen komen op *belastbare winst uit onderneming voor de inkomstenbelasting* indien de waarden ook daadwerkelijk in aanmerking zijn genomen als *belastbare winst uit onderneming voor de inkomstenbelasting* en daardoor dubbele heffing zou plaatsvinden. Dat betekent dat de begrippen die we gemaakt hebben weliswaar overeenkomen met de blauwe

formuleringen uit de Rzv die we hiervoor tussen haakjes hebben vermeld, maar dat we deze nog moeten ‘verrijken’ met de kennis dat deze alleen in mindering mogen komen op de *belastbare winst uit onderneming voor de inkomstenbelasting* als ze daadwerkelijk daarin zijn begrepen.

We maken hiervoor twee nieuwe begrippen, waarmee we de eerder opgestelde afleidingsregel verbeteren. In de begrippen maken we expliciet dat het moet gaan om het in de belastbare winst uit onderneming voor de inkomstenbelasting begrepen loon (zie de vetgedrukte toevoeging):

***in belastbare winst begrepen loon** waarover inhoudingsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is*

***in belastbare winst begrepen loon** waarover verzekeringsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is*

Formuleren afleidingsregel

We kunnen nu de afleidingsregel opstellen die volgt uit de combinatie van artikel 43, tweede lid, onderdeel b, Zvw en artikel 5.6 Rzv.

belastbare winst uit onderneming voor de Zorgverzekeringswet

is

belastbare winst uit onderneming voor de inkomstenbelasting

min

afname oudedagsreserve met premies lijfrenten als uitgaven voor inkomensvoorzieningen

min

in belastbare winst begrepen loon waarover inhoudingsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is

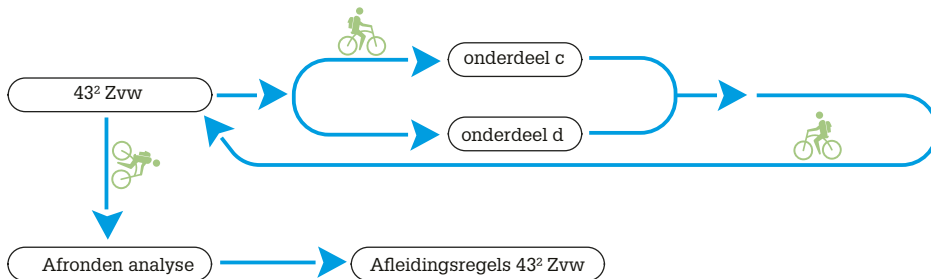
min

in belastbare winst begrepen loon waarover verzekeringsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is

We classificeren artikel 43, tweede lid, onderdeel b, Zvw en artikel 5.6 Rzv samen als een afleidingsregel, met als begrip *bepalen belastbare winst uit onderneming voor de Zorgverzekeringswet*.

Hiermee ronden we de analyse van het tweede lid, onderdeel b, af.

ETAPPE 7

**Artikel 43, tweede lid, onderdelen c en d, Zvw***Artikel 43 Zvw*

2. Het bijdrage-inkomen is het gezamenlijke bedrag van hetgeen door de verzekeringsplichtige is genoten aan:

(...)

- c. belastbaar resultaat uit overige werkzaamheden, bepaald volgens de regels van afdeling 3.4 van de Wet inkomstenbelasting 2001, met uitzondering van de in artikel 3.91, eerste lid, onderdelen a en b, en artikel 3.92 van de Wet inkomstenbelasting 2001 bedoelde werkzaamheden;
- d. belastbare periodieke uitkeringen en verstrekkingen, bepaald volgens de regels van afdeling 3.5 van de Wet inkomstenbelasting 2001.

De hier bedoelde inkomsten komen niet aan de orde in onze casus, want daarin gaan we uit van een ondernemer in de softwarebranche die winst uit onderneming geniet en daarnaast in loondienst werkt bij een werkgever. Bij nadere beschouwing blijken deze artikelonderdelen dus niet relevant voor het werkgebied en daarom werken we de analyse hier niet uit. We benoemen alleen de voor de onderdelen c en d relevante 'eindbegrippen', die we verwerken in de relevante afleidingsregels, zodat deze regels wel een volledig beeld geven. Deze begrippen zijn:

- *belastbaar resultaat uit overige werkzaamheden voor de Zorgverzekeringswet* (onderdeel c);
- *belastbare periodieke uitkeringen en verstrekkingen voor de inkomstenbelasting* (onderdeel d).

Afronden van de analyse van artikel 43, tweede lid, Zvw

Formuleren afleidingsregel

We kunnen dit deel van de analyse afronden door met de begrippen de afleidingsregel uit het tweede lid te verwoorden. We maken hiervoor een begrip *bepalen berekend bijdrage-inkomen*. Voor we de afleidingsregel weergeven, tonen we de totale geanalyseerde tekst van artikel 43, tweede lid, Zvw zoals die wordt vastgelegd in iKnow Cognitatie (zie figuur 6.16).

-
2. Het bijdrage-inkomen is het gezamenlijke bedrag van hetgeen door de verzekeringsplichtige is genoten aan:
- loon overeenkomstig de Wet op de loonbelasting 1964 verminderd met:
 - het loon waarop artikel 42 van toepassing is;
 - de eindheffingsbestanddelen, bedoeld in artikel 31, eerste lid, onderdelen b tot en met h, van de Wet op de loonbelasting 1964; en
 - vermeerderd met loon, bepaald volgens de regels van artikel 3.82 van de Wet inkomstenbelasting 2001;
 - belastbare winst uit onderneming, bepaald volgens de regels van afdeling 3.2 van de Wet inkomstenbelasting 2001 met uitzondering van het bedrag dat ingevolge artikel 3.70, tweede lid, van die wet in de winst wordt opgenomen ter zake van een afname van de oudedagsreserve als bedoeld in artikel 3.70, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van die wet;
 - belastbaar resultaat uit overige werkzaamheden, bepaald volgens de regels van afdeling 3.4 van de Wet inkomstenbelasting 2001, met uitzondering van de in artikel 3.91, eerste lid, onderdelen a en b, en artikel 3.92 van de Wet inkomstenbelasting 2001 bedoelde werkzaamheden;
 - belastbare periodieke uitkeringen en verstrekkingen, bepaald volgens de regels van afdeling 3.5 van de Wet inkomstenbelasting 2001;

Figuur 6.16 Schermafbeelding classificaties iKnow Cognitatie

De volledige afleidingsregel die we op basis hiervan formuleren, luidt dan:

berekend bijdrage-inkomen (aanhef)

is

loon waarover verzekeringsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is

(a)

resultaat van subafleiding:

loon voor de loonbelasting

min

loon waarover inhoudingsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd

is

min

eindheffingsbestanddelen zonder naheffingsloon

plus

loon voor de inkomstenbelasting

plus

belastbare winst uit onderneming voor de Zorgverzekeringswet (b)

resultaat van subafleiding:

belastbare winst uit onderneming voor de inkomstenbelasting

min

afname oudedagsreserve met premies lijfrenten als uitgaven voor inkomensvoorzieningen

min

in belastbare winst begrepen loon waarover inhoudingsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is

min

in belastbare winst begrepen loon waarover verzekeringsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is

plus

belastbaar resultaat uit overige werkzaamheden voor de Zorgverzekeringswet (c)

plus

belastbare periodieke uitkeringen en verstrekkingen voor de inkomstenbelasting (d).

ETAPPE 8



Artikel 43, derde lid, Zvw

Artikel 43 Zvw

3. Het bijdrage-inkomen wordt ten minste op nihil gesteld en wordt tot geen hoger bedrag in aanmerking genomen dan het bij regeling van Onze Minister, in overeenstemming met Onze Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Financiën, met betrekking tot een kalenderjaar vastgestelde bedrag.

Afleidingsregel en Variabele

Aan de formulering van dit lid kunnen we zien dat het gaat om een afleidingsregel: er worden bepaalde rekenstappen genoemd (op nihil gesteld, tot geen hoger bedrag in aanmerking genomen) en in de formulering bijdrage-inkomen herkennen we op basis van de ervaringen met analyse van het tweede lid een variabele. Het woordje en geeft aan dat er zelfs twee afleidingsregels in het lid zitten.¹¹⁴

¹¹⁴ Voor analyse en vastlegging van de resultaten daarvan zou het praktischer en duidelijker zijn om de verschillende afleidingsregels in afzonderlijke leden op te nemen.

We starten met de eerste afleidingsregel, in de zinsnede *Het bijdrage-inkomen wordt ten minste op nihil gesteld*. Als het *berekend bijdrage-inkomen* uit artikel 43, tweede lid, op een negatief bedrag uitkomt, wordt het op nul gesteld. Deze afleidingsregel heeft als invoer de waarde van het *berekend bijdrage-inkomen* en bepaalt of deze waarde negatief is. Is dat het geval, dan leidt deze afleidingsregel een nieuw resultaat af, waarvoor een nieuw begrip bijdrage-inkomen nodig is. De waarde van *berekend bijdrage-inkomen* kunnen we echter niet zomaar aanpassen; zeker als berekeningen geautomatiseerd uitgevoerd worden, is het van belang om de tussenresultaten te behouden, zodat alle berekeningen onderbouwd en uitgelegd kunnen worden. Bovendien hebben we de waarde van *berekend bijdrage-inkomen* uit artikel 43, tweede lid, wellicht nog nodig voor andere berekeningen voor de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw.

In de formulering *Het bijdrage-inkomen wordt ten minste op nihil gesteld* classificeren we daarom twee elementen:

- de formulering *Het bijdrage-inkomen* als een variabele, waarvoor we het begrip *bijdrage-inkomen na beoordeling op nihilstelling* maken;
- de formulering *Het bijdrage-inkomen wordt ten minste op nihil gesteld* als een afleidingsregel, waarvoor we het begrip *bepalen bijdrage-inkomen na beoordeling op nihilstelling* maken.

Voorwaarde

De formulering *ten minste op nihil gesteld* geeft aan dat de nihilstelling alleen plaatsvindt als het *berekend bijdrage-inkomen* een negatieve waarde heeft, bijvoorbeeld omdat de *belastbare winst uit onderneming voor de Zorgverzekeringswet* negatief was (door verliezen uit onderneming). Daarom classificeren we de formulering *ten minste op nihil gesteld* als een voorwaarde. Voor een voorwaarde maken we geen begrip, aangezien de voorwaarde op zichzelf geen betekenis heeft, maar alleen in combinatie met de afleidingsregel waarbij deze hoort. Wel nemen we een duidelijke omschrijving op: *indien berekend bijdrage-inkomen kleiner dan 0*. Om te bepalen welke afleidingsregel uiteindelijk de eindwaarde van het genoten bijdrage-inkomen over kalenderjaar (van artikel 43, eerste lid) weergeeft, hebben we overigens nog een extra voorwaarde nodig. Dit om te controleren of het *berekend bijdrage-inkomen* uit artikel 43, tweede lid, een positieve waarde of 0 bevat. In dat geval is de nihilstelling immers niet nodig. Dit moeten we onthouden, zodat we die afleidingsregel straks goed definiëren, en we leggen het daarom vast in de ondersteunende tooling voor Wetsanalyse.

Parameter en Parameterwaarde

Het woord **nihil** is een vaste waarde, die op grond van artikel 43, derde lid, Zvw niet zal veranderen, omdat het bijdrage-inkomen nooit negatief mag worden. Daarom maken we voor **nihil** geen begrip.

Formuleren afleidingsregel

We weten nu dat de wetgever met de formulering **Het bijdrage-inkomen** in het eerste zinsdeel van het derde lid het *berekend bijdrage-inkomen* op het oog heeft, of als de nihilstelling is toegepast, de waarde 0. Nu kunnen we de afleidingsregel opstellen voor de formulering uit het eerste zinsdeel van het derde lid **Het bijdrage-inkomen wordt ten minste op nihil gesteld**.

bijdrage-inkomen na beoordeling op nihilstelling

is

0

*indien berekend bijdrage-inkomen **kleiner dan** 0.*

Vervolgens kijken we naar de formulering uit het tweede zinsdeel van artikel 43, derde lid, waarbij we de woorden **Het bijdrage-inkomen** aan het begin van het derde lid ook meenemen:

Artikel 43 Zvw

3. Het bijdrage-inkomen (...) wordt tot geen hoger bedrag in aanmerking genomen dan het bij regeling van Onze Minister, in overeenstemming met Onze Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Financiën, met betrekking tot een kalenderjaar vastgestelde bedrag.

Uit deze formulering blijkt dat de wetgever niet alleen een minimum stelt aan het in het tweede lid *berekend bijdrage-inkomen*, maar ook een maximum. Voor dit maximum verwijst de wetgever naar een ministeriële regeling. We weten inmiddels dat het hier gaat om de artikelen 5.3 en 5.2 Rzv, die we tegenkwamen bij de inventarisatie van formuleringen **bijdrage-inkomen** in de zorgverzekeringswetgeving. Nu gaan we die formuleringen daadwerkelijk classificeren.

Delegatiebevoegdheid

De formulering **het bij regeling van Onze Minister, in overeenstemming met Onze Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Financiën, met betrekking tot een kalenderjaar vastgestelde bedrag** wijst op een (verplichte)

delegatiebevoegdheid van [Onze Minister](#) (van Volksgezondheid, Welzijn en Sport) om een bedrag vast te stellen. We classificeren deze formulering als delegatiebevoegdheid en duiden deze bevoegdheid met het begrip *delegatiebevoegdheid Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport tot vaststellen maximum bijdrage-inkomen*. We werken de analyse van de delegatiebevoegdheid hier niet uit. Wel leggen we de delegatie-invulling vast (artikelen 5.2 en 5.3 Rzv), zodat deze bij een volgende analyse gemakkelijk terug te vinden is.

De formulering [het bij regeling van Onze Minister, \(...\), met betrekking tot een kalenderjaar vastgestelde bedrag](#) lijkt te wijzen op een parameter. We analyseren daarom eerst de artikelen 5.3 en 5.2 Rzv om dit te verifiëren.

Navigeren naar artikelen 5.3 en 5.2 Rzv

Artikel 5.3 Rzv

Het bijdrage-inkomen, bedoeld in artikel 43, derde lid, van de Zorgverzekeringswet, dat voor de heffing van de inkomensafhankelijke bijdrage, bedoeld in artikel 41 van die wet, ten hoogste in aanmerking wordt genomen, wordt voor het jaar 2020 vastgesteld op het bedrag, bedoeld in artikel 5.2.

Parameter

Zoals we eerder al zagen, bevat artikel 5.3 geen concreet vastgesteld maximumbedrag; verwezen wordt naar artikel 5.2 Rzv:

Artikel 5.2 Rzv

Het loon, bedoeld in artikel 42, tweede lid, van de Zorgverzekeringswet, dat voor de heffing van de inkomensafhankelijke bijdrage, bedoeld in artikel 41 van die wet, ten hoogste in aanmerking wordt genomen, wordt voor het jaar 2020 vastgesteld op € 57.232,00.

We zien dat de formulering [Het bijdrage-inkomen](#) uit artikel 5.3 inderdaad een parameter is, aangezien deze verwijst naar een jaarlijks vastgesteld bedrag en niet afhankelijk is van de specifieke situatie van de verzekeringsplichtige (rechts-subject). Voor het jaar 2020 wordt verwezen naar het bedrag in artikel 5.2. Dit leidt tot volgende analyseresultaten:

- We classificeren de formulering [Het bijdrage-inkomen, bedoeld in artikel 43, derde lid, Zvw, dat voor de heffing van de inkomensafhankelijke bijdrage, bedoeld in artikel 41 van die wet, ten hoogste in aanmerking wordt genomen](#) als een parameter met als begrip *maximum bijdrage-inkomen*.

- We classificeren de formulering € 57.232,00 als een parameterwaarde en kiezen voor het begrip *maximum bijdrage-inkomen in tijdvak*. We relateren deze parameterwaarde aan de parameter *maximum bijdrage-inkomen*.

We kunnen nu verder met de analyse van artikel 43, derde lid, Zvw.

Terug naar artikel 43, derde lid, Zvw

Parameter

We kunnen nu de formulering *het bij regeling van Onze Minister, in overeenstemming met Onze Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Financiën, met betrekking tot een kalenderjaar vastgestelde bedrag* in haar geheel classificeren als een parameter. Het gaat hier om dezelfde parameter als in artikel 5.3 Rzv. We koppelen deze daarom aan hetzelfde begrip *maximum bijdrage-inkomen*.

Variabele en Afleidingsregel

Nu kunnen we gaan kijken naar de overgebleven formulering uit artikel 43, derde lid, *Het bijdrage-inkomen (...) wordt tot geen hoger bedrag in aanmerking genomen dan het bij regeling van Onze Minister, in overeenstemming met Onze Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Financiën, met betrekking tot een kalenderjaar vastgestelde bedrag*. Deze formulering duidt op een afleidingsregel die de waarde van het *berekend bijdrage-inkomen* afzet tegen de waarde van het *maximum bijdrage-inkomen*. Als de waarde van het *berekend bijdrage-inkomen* hoger is dan de waarde van het *maximum bijdrage-inkomen*, dan leidt deze afleidingsregel een nieuw resultaat af, waarvoor een nieuw begrip van bijdrage-inkomen nodig is, net als bij het zinsdeel over de nihilstelling. Gelet hierop classificeren we:

- de formulering *Het bijdrage-inkomen* als een variabele met het begrip *bijdrage-inkomen na beoordeling op maximumstelling*;
- de formulering *Het bijdrage-inkomen (...) wordt tot geen hoger bedrag in aanmerking genomen dan het bij regeling van Onze Minister, in overeenstemming met Onze Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Financiën, met betrekking tot een kalenderjaar vastgestelde bedrag* als een afleidingsregel, waarvoor we het begrip *bepalen bijdrage-inkomen na beoordeling op maximumstelling* maken.

Voorwaarde

We kijken dan nog naar de formulering *tot geen hoger bedrag in aanmerking genomen dan het bij regeling van Onze Minister, in overeenstemming met Onze Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Financiën, met*

betrekking tot een kalenderjaar vastgestelde bedrag die – zij het vrij impliciet – een voorwaarde bevat: het *bijdrage-inkomen na beoordeling op maximumstelling* wordt alleen op het *maximum bijdrage-inkomen* gesteld als het in artikel 43, tweede lid, *berekend bijdrage-inkomen* groter is dan het *maximum bijdrage-inkomen*. Voor deze voorwaarde maken we de beschrijving *indien berekend bijdrage-inkomen groter dan maximum bijdrage-inkomen*.

Net als bij de nihilstelling uit het eerste gedeelte van artikel 43, derde lid, moeten we ook de voorwaarde voor de spiegelsituatie goed onthouden bij de afleidingsregel die nodig is voor de eindwaarde van het genoten bijdrage-inkomen over het kalenderjaar.

Formuleren afleidingsregel

Nu kunnen we de afleidingsregel opstellen voor het tweede zinsdeel van het derde lid:

bijdrage-inkomen na beoordeling op maximumstelling

is

maximum bijdrage-inkomen

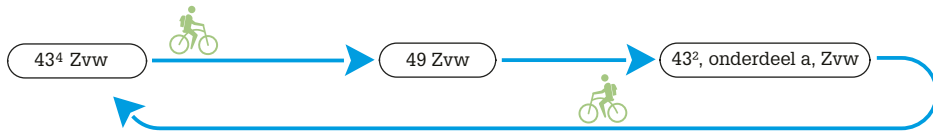
*indien berekend bijdrage-inkomen **groter dan** maximum bijdrage-inkomen.*

We zien dat er drie situaties kunnen zijn na toepassing van artikel 43, derde lid:

1. Het bijdrage-inkomen na toepassen van artikel 43, derde lid, is het in artikel 43, tweede lid, *berekend bijdrage-inkomen* indien dit *berekend bijdrage-inkomen* groter of gelijk is aan 0 en indien dit *berekend bijdrage-inkomen* kleiner of gelijk is aan het *maximum bijdrage-inkomen*.
2. Het bijdrage-inkomen na toepassen van artikel 43, derde lid, is het *bijdrage-inkomen na beoordeling op nihilstelling* indien het *berekend bijdrage-inkomen* kleiner is dan 0. Aangezien *bijdrage-inkomen na beoordeling op nihilstelling* altijd 0 zal zijn in deze situatie, kunnen we hier ook de waarde 0 gebruiken en hebben we de variabele *bijdrage-inkomen na beoordeling op nihilstelling* niet nodig.
3. Het bijdrage-inkomen na toepassen van artikel 43, derde lid, is het *maximum bijdrage-inkomen* indien het *berekend bijdrage-inkomen* groter is dan het *maximum bijdrage-inkomen*.

We ronden de analyse van artikel 43, derde lid, af.

ETAPPE 9



Artikel 43, vierde lid, Zvw

Artikel 43 Zvw

4. Ingeval de inkomensafhankelijke bijdrage ingevolge artikel 49, tweede lid, bij wijze van inhouding wordt geheven, is artikel 42, tweede tot en met zesde lid, van overeenkomstige toepassing.

Het vierde lid zegt iets over de manier van heffen. Eerder gaven we aan dat de inkomensafhankelijke bijdrage op drie manieren geheven wordt:

- De inhoudingsplichtige betaalt de inkomensafhankelijke bijdrage aan de Belastingdienst.
- De verzekeringsplichtige betaalt de inkomensafhankelijke bijdrage doordat zijn inhoudingsplichtige deze inhoudt en afdraagt aan de Belastingdienst.
- De verzekeringsplichtige betaalt zelf de inkomensafhankelijke bijdrage aan de Belastingdienst via een belastingaanslag (dus op dezelfde wijze als hij zijn inkomstenbelasting betaalt).

Onze casus betreft de laatste manier van heffen, dus op aanslag. Artikel 43, dat het bijdrage-inkomen voor een verzekeringsplichtige bepaalt, ziet echter op de tweede én de derde situatie. Het vierde lid van artikel 43 ziet specifiek op de tweede heffingswijze. Om te zorgen dat we die niet ongewild meenemen in de analyse, moeten we het bijdrage-inkomen waarvoor we op basis van het tweede lid de afleidingsregels hebben opgesteld, splitsen in een deel waarover via inhouding wordt geheven en een deel waarover op aanslag wordt geheven. Voor het deel dat wordt geheven via inhouding moeten we artikel 49 Zvw analyseren.

Navigeren naar artikel 49 Zvw

Artikel 49 Zvw

1. De door de inhoudingsplichtige verschuldigde inkomensafhankelijke bijdrage wordt geheven met overeenkomstige toepassing van de voor de heffing van loonbelasting geldende regels.
2. Voor zover het bijdrage-inkomen bestaat uit loon als bedoeld in artikel 43, tweede lid, onderdeel a, dat van een inhoudingsplichtige wordt genoten, wordt de inkomensafhankelijke bijdrage bij wijze van inhouding geheven met overeenkomstige toepassing van de voor de heffing van loonbelasting geldende regels.
3. Voor zover het bijdrage-inkomen bestaat uit andere dan de in het tweede lid bedoelde bestanddelen, wordt de inkomensafhankelijke bijdrage bij wege van aanslag geheven met overeenkomstige toepassing van de voor de heffing van de inkomstenbelasting geldende regels, met uitzondering van artikel 3.154 van de Wet inkomstenbelasting 2001.
4. Artikel 13bis, elfde en vijftiende lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 is van overeenkomstige toepassing.

Voor onze casus zijn het tweede en derde lid van belang. De overige leden laten we buiten beschouwing.

Het tweede lid bepaalt dat voor zover het bijdrage-inkomen bestaat uit loon als bedoeld in artikel 43, tweede lid, onderdeel a, dat van een inhoudingsplichtige wordt genoten, de inkomensafhankelijke bijdrage wordt geheven met overeenkomstige toepassing van de voor de heffing van loonbelasting geldende regels. Dat betekent dat de inhoudingsplichtige de inkomensafhankelijke bijdrage inhoudt en afdraagt over het loon van de verzekeringsplichtige (situatie 2 uit paragraaf 6.1). Het derde lid bepaalt dat ingeval het bijdrage-inkomen bestaat uit andere bestanddelen dan het in het tweede lid van artikel 49 bedoelde loon, de heffing gebeurt op de manier waarop de inkomstenbelasting wordt geheven. Dat betekent dus dat de verzekeringsplichtige hiervoor een aanslag krijgt.

We gaan nu uitwerken welk gedeelte van het loon voor onze casus relevant is. Anders gezegd: welk gedeelte van het in onderdeel a bedoelde loon tot het bijdrage-inkomen behoort waarover de verzekeringsplichtige zelf de inkomensafhankelijke bijdrage betaalt via een aanslag inkomstenbelasting. Dan kunnen we ook vaststellen over welk deel van het loon de inhoudingsplichtige de verschuldigde inkomensafhankelijke bijdrage eventueel moet inhouden en afdragen aan de Belastingdienst.

Herbeoordeling van analyseresultaten artikel 43, tweede lid, onderdeel a, Zvw: het loon

Aanpassen afleidingsregels

We halen de afleidingsregels uit artikel 43, tweede lid, onderdeel a, erbij:

berekend bijdrage-inkomen (aanhef)

is

loon waarover verzekeringsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is

(a)

resultaat van subafleiding:

loon voor de loonbelasting

min

loon waarover inhoudingsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is

min

eindheffingsbestanddelen zonder naheffingsloon

plus

loon voor de inkomstenbelasting

We weten uit de eerdere analyse van artikel 43, tweede lid, onderdeel a, dat de begrippen

- *loon voor de loonbelasting*
- *loon waarover inhoudingsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is*
- *eindheffingsbestanddelen zonder naheffingsloon*

uit de subafleiding betrekking hebben op loon dat genoten is van een inhoudingsplichtige. Hierop ziet artikel 49, tweede lid, en daarom horen deze bestanddelen dus bij nader inzien niet tot het bijdrage-inkomen waarover de verzekeringsplichtige zelf de inkomensafhankelijke bijdrage betaalt via een aanslag inkomstenbelasting. Dan blijft over het begrip *loon voor de inkomstenbelasting*. In de analyse van artikel 43, tweede lid, onderdeel a, hebben we gezien dat dit betrekking heeft op loon waar geen inhoudingsplichtige voor is, en dat het daarom alleen voor de inkomstenbelasting als loon wordt gezien. Een voorbeeld daarvan is pensioen uit het buitenland van een buitenlandse instantie. Met deze kennis kunnen we de afleidingsregel uit artikel 43, tweede lid, onderdeel a, en dus de berekening (en

subafleiding) van het loon corrigeren. Ook kiezen we ervoor om een nieuw begrip te maken voor het voor onze casus relevante bijdrage-inkomen voor heffing op aanslag. We classificeren daartoe de formulering [Het bijdrage-inkomen](#) uit artikel 43, tweede lid, aanhef, in combinatie met de formulering [Voor zover het bijdrage-inkomen bestaat uit andere dan de in het tweede lid bedoelde bestanddelen](#) uit artikel 49, derde lid, samen als een variabele en we maken hiervoor een nieuw begrip *berekend bijdrage-inkomen voor heffing op aanslag*.

Deze analyse geeft aanleiding om terug te grijpen naar de hoofdvraag, die luidt: *Wat zijn de begrippen en regels die nodig zijn voor het berekenen van de inkomensafhankelijke bijdrage over het jaar 2020 voor een persoon die de inkomensafhankelijke bijdrage via een aanslag Zvw aan de Belastingdienst betaalt?*

Op basis hiervan constateren we dat het begrip *berekend bijdrage-inkomen voor heffing op aanslag* in de plaats moet komen van het begrip *berekend bijdrage-inkomen*, dat – naar we nu weten – betrekking heeft op het gehele bijdrage-inkomen van de verzekeringsplichtige. Dus zowel op het gedeelte waarover een inhoudingsplichtige de inkomensafhankelijke bijdrage inhoudt en afdraagt, als op het gedeelte dat de verzekeringsplichtige zelf via een aanslag inkomstenbelasting betaalt.

Aangepaste afleidingsregel uit artikel 43, tweede lid, Zvw

berekend bijdrage-inkomen voor heffing op aanslag

berekend bijdrage-inkomen

is

*loon waarover verzekeringsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is
resultaat van sub-afleiding:*

loon voor de loonbelasting

min

*loon waarover inhoudingsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd
is*

min

eindheffingsbestanddelen zonder naheffingsloon

plus

loon voor de inkomstenbelasting

plus

belastbare winst uit onderneming voor de Zorgverzekeringswet

resultaat van subafleiding:

belastbare winst uit onderneming voor de inkomstenbelasting

min

afname oudedagsreserve met premies lijfrenten als uitgaven voor inkomensvoorzieningen

min

in belastbare winst begrepen loon waarover inhoudingsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is

min

in belastbare winst begrepen loon waarover verzekeringsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is

plus

belastbaar resultaat uit overige werkzaamheden voor de Zorgverzekeringswet

plus

belastbare periodieke uitkeringen en verstrekkingen voor de inkomstenbelasting

We kunnen nu doorgaan naar artikel 43, vijfde lid, Zvw.

ETAPPE 10



Artikel 43, vijfde lid, Zvw

Artikel 43 Zvw

5. Ingeval de inkomensafhankelijke bijdrage ingevolge artikel 49, derde lid, bij wege van aanslag wordt geheven, wordt daarbij als bijdrage-inkomen ten hoogste in aanmerking genomen een bedrag gelijk aan het in het derde lid bedoelde bedrag, verminderd met het loon, bedoeld in artikel 42, van de verzekeringsplichtige en met het door de verzekeringsplichtige van een inhoudingsplichtige genoten loon, bedoeld in het tweede lid, onderdeel a.

We hadden al op hoofdlijnen naar het **bijdrage-inkomen** in het vijfde lid gekeken bij het in kaart brengen van de verschillende formuleringen van **bijdrage-inkomen** in de bepalingen in de Zvw en Rzv die relevant zijn voor de casus. Nu gaan we preciezer kijken naar het vijfde lid en we beginnen bij het eerste zinsdeel: **Ingeval de inkomensafhankelijke bijdrage ingevolge artikel 49, derde lid, bij wege van aanslag wordt geheven, wordt daarbij als bijdrage-inkomen ten hoogste in aanmerking genomen een bedrag gelijk aan het in het derde lid bedoelde bedrag**. We herkennen door de formulering **wordt (...) in aanmerking genomen** een afleidingsregel en we gaan de onderdelen daarvan classificeren.

Parameter

Het lid herhaalt dat voor **bijdrage-inkomen** ten hoogste in aanmerking wordt genomen het in artikel 43, derde lid, bedoelde bedrag. We weten dat het gaat om de parameter *maximum bedrage-inkomen*. Als de inkomensafhankelijke bijdrage via een aanslag wordt geheven, wordt niet over een hoger bijdrage-inkomen geheven dan het *maximum bijdrage-inkomen*.

Variabele

Tot zover niets nieuws, ware het niet dat we nog eens moeten kijken naar de afleidingsregels uit artikel 43, derde lid, omdat we daar het begrip *berekend bijdrage-inkomen* hebben gebruikt. Na de analyse van artikel 43, vierde lid, in samenhang met artikel 49, tweede en derde lid, weten we inmiddels dat dit begrip vervangen moet worden door het begrip *berekend bijdrage-inkomen voor heffing op aanslag*. Dit wordt bevestigd in het eerste zinsdeel van artikel 43, vijfde lid, dat verwijst naar artikel 49, derde lid.

Voorwaarde

Nu kunnen we de formulering uit artikel 43, vijfde lid, eerste zinsdeel, classificeren. Het eerste gedeelte **Ingeval de inkomensafhankelijke bijdrage ingevolge artikel 49, derde lid, bij wege van aanslag wordt geheven** classificeren we als voorwaarde. We geven deze voorwaarde de omschrijving *indien heffing inkomensafhankelijke bijdrage op aanslag*. Deze voorwaarde nemen we echter niet afzonderlijk op in de afleidingsregels, maar we verwerken deze in de begrippen zelf en de omschrijving die we hierbij vastleggen. Op die manier zorgen we ervoor dat de begrippen maximale betekenis krijgen, doordat zichtbaar is of de waarde van de (door het begrip uitgedrukte) variabele in een specifieke situatie via inhouding of via een aanslag wordt geheven. Dit maakt hergebruik van de begrippen in andere situaties eenvoudiger, terwijl ook de afleidingsregels overzichtelijker kunnen worden gehouden.

Afleidingsregel

Het tweede gedeelte [wordt daarbij als bijdrage-inkomen ten hoogste in aanmerking genomen een bedrag gelijk aan het in het derde lid bedoelde bedrag](#) herhaalt in feite de afleidingsregel uit artikel 43, derde lid, tweede zinsdeel. We classificeren de formulering uit het tweede gedeelte als afleidingsregel en koppelen deze aan het eerder opgevoerde begrip *bepalen bijdrage-inkomen na beoordeling op maximumstelling*. De vraag is waarom artikel 43, vijfde lid, deze afleidingsregel herhaalt onder toevoeging van de voorwaarde dat sprake moet zijn van heffing op aanslag, zoals in scope voor onze casus. Het antwoord vinden we in het tweede zinsdeel van artikel 43, vijfde lid: [verminderd met het loon, bedoeld in artikel 42, van de verzekeringsplichtige en met het door de verzekeringsplichtige van een inhoudingsplichtige genoten loon, bedoeld in het tweede lid, onderdeel a](#). Op grond van dit tweede zinsdeel moet de parameter *maximum bijdrage-inkomen*, bedoeld in artikel 43, derde lid, nog een vermindering met twee soorten loon ondergaan:

- [het loon, bedoeld in artikel 42, van de verzekeringsplichtige;](#)
- [het door de verzekeringsplichtige van een inhoudingsplichtige genoten loon, bedoeld in het tweede lid, onderdeel a.](#)

Variabele

De formulering [het loon bedoeld in artikel 42, van de verzekeringsplichtige](#) zagen we in artikel 43, tweede lid, onderdeel a, sub 1, Zvw. Voor die als variabele geclassificeerde formulering hebben we het begrip *loon waarover inhoudingsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is* gemaakt. Dit begrip kunnen we in artikel 43, vijfde lid, hergebruiken.

Voor de formulering [het door de verzekeringsplichtige van een inhoudingsplichtige genoten loon, bedoeld in het tweede lid, onderdeel a](#) raadplegen we de wetsgeschiedenis. We vinden in de MvT de volgende passage:¹¹⁵

Het vijfde lid regelt de samenloop van heffing bij wijze van inhouding en heffing bij wege van aanslag. (...) Met loon is hier bedoeld het loon waarover de inhoudingsplichtige een inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is, vermeerderd met het van de inhoudingsplichtige genoten loon waarover de verzekeringsplichtige een inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is.

Uit de tweede zin leiden we af dat het gaat om het van de inhoudingsplichtige genoten loon waarover de verzekeringsplichtige een inkomensafhankelijke

¹¹⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32131, nr. 3 p. 28 (zie link in eerdere voetnoten).

bijdrage verschuldigd is. Met deze kennis kunnen we de formulering *het door de verzekeringsplichtige van een inhoudingsplichtige genoten loon, bedoeld in het tweede lid, onderdeel a* classificeren als een variabele met als begrip *loon waarover verzekeringsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is door inhouding*.

Operator

Resteert nog de formulering *verminderd met* als rekenkundige operator. Hiervoor kunnen we het eerder gemaakte begrip *min* hergebruiken.

Formuleren afleidingsregel

Het woordje *en* brengt tot slot tot uitdrukking dat *loon waarover inhoudingsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is* en *loon waarover verzekeringsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is door inhouding* samen in mindering moeten worden gebracht op het maximum bijdrage-inkomen. Voor het totaal dat in mindering wordt gebracht, zouden we ook nog een begrip kunnen maken, bijvoorbeeld *loon waarover inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is door betaling of inhouding*. Dan hebben we overigens wel nog een afleidingsregel nodig die dit *loon waarover inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is door betaling of inhouding* berekent:

loon waarover inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is door betaling of inhouding

is

loon waarover inhoudingsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is

plus

loon waarover verzekeringsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is door inhouding

We kunnen nu de afleidingsregel(s) uit artikel 43, vijfde lid, voorlopig verwoorden met de verzamelde begrippen:

maximum bijdrage-inkomen

min

loon waarover inhoudingsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is

min

loon waarover verzekeringsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is door inhouding

Als we het 'totaalbegrip' zouden gebruiken voor de twee in mindering te brengen variabelen, zou de regel luiden:

maximum bijdrage-inkomen

min

loon waarover inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is door betaling of inhouding

Deze afleidingsregels bepalen een resultaat dat invulling geeft aan de formulering **bijdrage-inkomen** in artikel 43, vijfde lid. Door het verwoorden van de afleidingsregel zien we dat die betekenis anders is dan van de parameter *maximum bijdrage-inkomen*. De parameter ondergaat een nadere afleiding, zodat een nieuw begrip nodig is. Om dit begrip goed te kunnen benoemen, lezen we met de kennis uit de analyse in het achterhoofd nog een keer de wettekst:

Artikel 43 Zvw

5. Ingeval de inkomensafhankelijke bijdrage ingevolge artikel 49, derde lid, bij wege van aanslag wordt geheven, wordt daarbij als bijdrage-inkomen ten hoogste in aanmerking genomen een bedrag gelijk aan het in het derde lid bedoelde bedrag, verminderd met het loon, bedoeld in artikel 42, van de verzekeringsplichtige en met het door de verzekeringsplichtige van een inhoudingsplichtige genoten loon, bedoeld in het tweede lid, onderdeel a.

We kunnen de formulering **bijdrage-inkomen** uit het vijfde lid classificeren als een variabele en hiervoor een nieuw begrip maken: *maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon*. De afleidingsregel uit artikel 43, vijfde lid, Zvw ziet er dan als volgt uit:

maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon

is

maximum bijdrage-inkomen

min

loon waarover inhoudingsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is

min

loon waarover verzekeringsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is door inhouding

WETSANALYSE

222

We classificeren het gehele vijfde lid als een afleidingsregel en maken een begrip *bepalen maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon*.

Zoals gebruikelijk valideren we de analyseresultaten. We laten hier zien hoe we de afleidingsregel van het vijfde lid kunnen valideren met behulp van een aantal concrete voorbeelden (zie tabel 6.18).

Concrete voorbeelden	1	2	3	4	5
Invoer					
<i>maximum bijdrage-inkomen</i>	57.232	57.232	57.232	57.232	57.232
<i>loon waarover inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is door betaling of inhouding</i>	0	40.000	70.000	-20.000	57.232
Uitvoer					
<i>maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon</i>	57.232	17.232	-12.768	77.232	0

Tabel 6.18 Validatie afleidingsregel met behulp van concrete voorbeelden

Na het bespreken van deze concrete voorbeelden met de juristen in het multidisciplinaire team, blijkt dat de uitkomsten bij 3 en 4 niet mogen voorkomen op basis van de gewenste interpretatie van artikel 43 Zvw. Het *maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon* mag namelijk niet negatief worden en ook niet hoger worden dan het *maximum bijdrage-inkomen*. Dat betekent dat de afleidingsregel aangevuld moet worden met extra regels die deze ongewenste uitkomsten voorkomen. Ook betekent het dat deze interpretatie, die niet direct uit de wet blijkt,¹¹⁶ vastgelegd moet worden in uitvoeringsbeleid (zie stap 5 van de aanpak).

Extra begrip en regels naar aanleiding van validatie

Omdat de validatie van de analyse met concrete voorbeelden leidt tot juridisch onjuiste uitkomsten, kiezen we ervoor om een extra begrip te maken, te weten *gecorrigeerd maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon*. Dit begrip relateren we aan de tekst van artikel 43, vijfde lid, Zvw. Zodra de interpretatie is vastgelegd in uitvoeringsbeleid, kunnen we de desbetreffende formulering daarin ook relateren aan het nieuwe begrip. Vervolgens kunnen we met

¹¹⁶ In artikel 43, derde lid, Zvw staat expliciet dat een minimum en een maximum geldt voor het bijdrage-inkomen. Vervolgens wordt hiermee gerekend in het vijfde lid van artikel 43. Daar heeft de wetgever echter niet expliciet vermeld dat de uitkomst van de berekening nog steeds binnen het in het derde lid gestelde minimum en maximum moet blijven.

6 / ANALYSE VAN DE ZORGVERZEKERINGSWET

223

behulp van het nieuwe begrip de aanvullende regels maken die moeten voorkomen dat de juridisch ongewenste uitkomsten zich in de praktijk gaan voordoen. De afleidingsregels uit artikel 43, vijfde lid, Zvw komen dan te luiden:

maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon

is

maximum bijdrage-inkomen

min

loon waarover inhoudingsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is

min

loon waarover verzekeringsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is door inhouding

gecorrigeerd maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon

is

0

indien maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon

kleiner is dan 0

gecorrigeerd maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon

is

maximum bijdrage-inkomen

indien maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon

groter is dan maximum bijdrage-inkomen

gecorrigeerd maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon

is

maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon

indien maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon

groter of gelijk is aan 0

en

indien maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon

kleiner of gelijk is aan maximum bijdrage-inkomen

Na deze exercitie kunnen we de analyse van het vijfde lid afronden, maar we moeten nog wel terugkijken naar de analyseresultaten van artikel 43, derde lid. We weten nu immers dat het daar gebruikte begrip *maximum bijdrage-inkomen* door het bepaalde in artikel 43, vijfde lid, eerst nog een vermindering moet ondergaan. Dat betekent dat

WETSANALYSE

224

we het in de afleidingsregels van het derde lid gebruikte begrip *maximum bijdrage-inkomen* moeten vervangen door het begrip *gecorrigeerd maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon*.

We halen de afleidingsregels uit het derde lid erbij en voeren de hiervoor beschreven vervanging van de begrippen door:

bijdrage-inkomen na beoordeling op nihilstelling

is

0

indien berekend bijdrage-inkomen voor heffing op aanslag **kleiner is dan 0**

bijdrage-inkomen na beoordeling op maximumstelling

is

maximum bijdrage-inkomen

gecorrigeerd maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon

indien berekend bijdrage-inkomen voor heffing op aanslag **groter is dan** ~~*maximum bijdrage-inkomen*~~ *gecorrigeerd maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon*

Alle afleidingsregels uit artikel 43 Zvw

Voor het overzicht vatten we hier alle afleidingsregels uit artikel 43 samen.

Artikel 43, tweede lid

berekend bijdrage-inkomen voor heffing op aanslag

is

loon voor de inkomstenbelasting

plus

belastbare winst uit onderneming voor de Zorgverzekeringswet

resultaat van subafleiding:

belastbare winst uit onderneming voor de inkomstenbelasting

min

afname oudedagsreserve met premies lijfrenten als uitgaven voor inkomensvoorzieningen

min

in belastbare winst begrepen loon waarover inhoudingsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is

min

in belastbare winst begrepen loon waarover verzekeringsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is

plus

belastbaar resultaat uit overige werkzaamheden voor de Zorgverzekeringswet

plus

belastbare periodieke uitkeringen en verstrekkingen voor de inkomstenbelasting

Artikel 43, derde lid

bijdrage-inkomen na beoordeling op nihilstelling

is

0

indien berekend bijdrage-inkomen voor heffing op aanslag **kleiner is dan 0**

bijdrage-inkomen na beoordeling op maximumstelling

is

gecorrigeerd maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon

indien berekend bijdrage-inkomen voor heffing op aanslag **groter is dan**

gecorrigeerd maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon

Artikel 43, vijfde lid

maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon

is

maximum bijdrage-inkomen

min

loon waarover inhoudingsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is

min

loon waarover verzekeringsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is door inhouding

gecorrigeerd maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon

is

0

indien maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon

kleiner is dan 0

gecorrigeerd maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon

is

maximum bijdrage-inkomen

indien maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon

groter is dan maximum bijdrage-inkomen

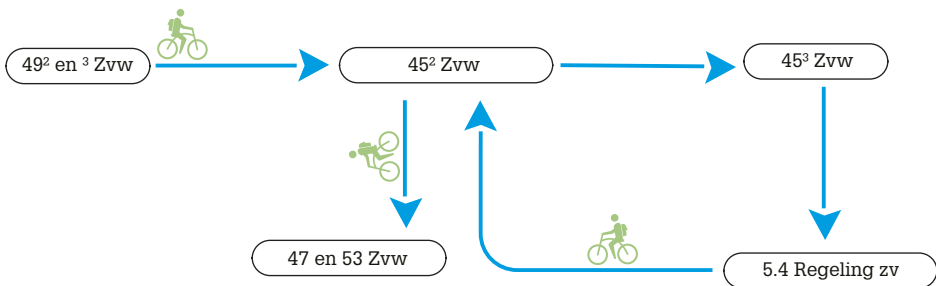
WETSANALYSE

226

gecorrigeerd maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon
is
maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon
indien maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon
groter of gelijk is aan 0
en
maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon **kleiner of gelijk is aan** *maximum bijdrage-inkomen*

We gaan nu naar het laatste deel van de analyse: de berekening van de inkomensafhankelijke bijdrage op grond van het uiteindelijke bijdrage-inkomen. Daarvoor moeten we terug naar de artikelen 49 en 45 Zvw.

ETAPPE 11



Artikel 49, tweede en derde lid, Zvw

Dit artikel kwam al aan de orde in het kader van de analyse van artikel 43, vierde lid. We herhalen nog een keer de tekst:

Artikel 49 Zvw

2. Voor zover het bijdrage-inkomen bestaat uit loon als bedoeld in artikel 43, tweede lid, onderdeel a, dat van een inhoudingsplichtige wordt genoten, wordt de inkomensafhankelijke bijdrage bij wijze van inhouding geheven met overeenkomstige toepassing van de voor de heffing van loonbelasting geldende regels.

3. Voor zover het bijdrage-inkomen bestaat uit andere dan de in het tweede lid bedoelde bestanddelen, wordt de inkomensafhankelijke bijdrage bij wege van aanslag geheven met overeenkomstige toepassing van de voor de heffing van de inkomstenbelasting geldende regels, met uitzondering van artikel 3.154 van de Wet inkomstenbelasting 2001.

Rechtssubject

De formulering *een inhoudingsplichtige* hebben we eerder al buiten beschouwing gelaten, omdat we de casus beperkt hebben tot de verzekeringsplichtige die een inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is. En we weten inmiddels uit analyse van de eerdere artikelen dat impliciet nog een rechtssubject in het tweede lid zit, te weten *verzekeringsplichtige* van wie het *bijdrage-inkomen* is. Dit laatste geldt ook voor het derde lid.

Het andere (impliciete) rechtssubject is de *inspecteur rijksbelastingdienst*, zo weten we uit de eerdere analyse van artikel 48, die de heffing van de inkomensafhankelijke bijdrage bij de *verzekeringsplichtige* en *inhoudingsplichtige* regelt.

Variabele

We zien dat de formulering *het bijdrage-inkomen* in artikel 49, tweede lid, betrekking heeft op loon als bedoeld in artikel 43, tweede lid, onderdeel a, dat van een inhoudingsplichtige wordt genoten. Deze formulering kunnen we classificeren als variabele en we hadden hiervoor al een begrip gemaakt bij de analyse van artikel 43, vijfde lid, te weten *loon waarover verzekeringsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is door inhouding*. Dit begrip kunnen we hergebruiken voor de formulering *het bijdrage-inkomen* in artikel 49, tweede lid.

De formulering *het bijdrage-inkomen* in het derde lid ziet op de bestanddelen die we tezamen hebben aangeduid met het begrip *berekend bijdrage-inkomen voor heffing op aanslag*. Dit begrip kunnen we hergebruiken voor de formulering *het bijdrage-inkomen* in artikel 49, derde lid.

Artikel 45, tweede en derde lid, Zvw

Artikel 45 Zvw

2. De door de verzekeringsplichtige verschuldigde inkomensafhankelijke bijdrage bedraagt een percentage van het bijdrage-inkomen.

Rechtssubject

De formulering *de verzekeringsplichtige* classificeren we als rechtssubject en we hergebruiken het eerder gemaakte begrip *verzekeringsplichtige*.

Variabele en Afleidingsregels

We zijn nu aangeland bij de formulering [het bijdrage-inkomen](#) waarover daadwerkelijk de inkomensafhankelijke bijdrage berekend wordt, nadat alle benodigde rekenstappen zijn gezet. We classificeren deze formulering als een variabele met het begrip *bijdrage-inkomen voor heffing op aanslag*. Voor het berekenen van de waarde van het [bijdrage-inkomen](#) uit artikel 45 zijn de drie situaties relevant die eerder beschreven zijn onder het kopje Afleidingsregel aan het slot van etappe 8. Nu kunnen we deze drie situaties daadwerkelijk verwerken in de afleidingsregels:

bijdrage-inkomen voor heffing op aanslag

is

berekend bijdrage-inkomen voor heffing op aanslag

indien *berekend bijdrage-inkomen voor heffing op aanslag* **groter of gelijk is aan** 0

en

indien *berekend bijdrage-inkomen voor heffing op aanslag* **kleiner of gelijk is**

aan *gecorrigeerd maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon.*

bijdrage-inkomen voor heffing op aanslag

is

0

indien *berekend bijdrage-inkomen voor heffing op aanslag* **kleiner is dan** 0.

bijdrage-inkomen voor heffing op aanslag

is

gecorrigeerd maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon

indien *berekend bijdrage-inkomen voor heffing op aanslag* **groter is dan**

gecorrigeerd maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon.

Variabele

De formulering [inkomensafhankelijke bijdrage](#) classificeren we als een variabele en we maken hiervoor een begrip *inkomensafhankelijke bijdrage verzekeringsplichtige voor heffing op aanslag*. We maken de wettelijke formulering hiermee preciezer, nu een inkomensafhankelijke bijdrage ook berekend kan worden over loon bij de inhoudingsplichtige en over bijdrage-inkomen dat bestaat uit loon dat de

verzekeringplichtige ontvangt van een inhoudingsplichtige (de drie varianten die zijn genoemd bij de analyse van artikel 43, vierde lid).

Parameter

De formulering [een percentage](#) wijst op een parameter. Uit artikel 45, derde lid, blijkt dat dit percentage is vastgesteld in een ministeriële regeling.

Artikel 45 Zvw

3. De in het eerste en tweede lid bedoelde bijdragepercentages worden vastgesteld bij regeling van Onze Minister, in overeenstemming met Onze Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Financiën, waarbij voor daarbij aan te geven bestanddelen van het loon of het bijdrage-inkomen een afwijkend percentage kan worden vastgesteld.

Delegatiebevoegdheid

De formulering [De in het eerste en tweede lid bedoelde bijdragepercentages worden vastgesteld bij regeling van Onze Minister, in overeenstemming met Onze Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Financiën](#) wijst op een verplichte delegatiebevoegdheid. We duiden deze bevoegdheid met het begrip *delegatiebevoegdheid Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor vaststellen bijdragepercentages*. We weten inmiddels dat deze delegatiebevoegdheid ingevuld is in de Rzv. We verbinden de delegatie-invulling in artikel 5.4 Rzv aan deze bevoegdheid en we gaan naar dat artikel voor het vervolg van de analyse.

Navigeren naar artikel 5.4 Rzv

Voor deze casus volstaan we met de analyse van artikel 5.4, eerste lid, aangezien dit lid ziet op het percentage voor de verzekeringplichtige en de situaties van de andere leden buiten het werkgebied van de casus vallen.

Artikel 5.4 Rzv

1. Het percentage, bedoeld in artikel 45, tweede lid, Zorgverzekeringswet, wordt vastgesteld op 5,45.

Parameter en Parameterwaarde

De formulering [Het percentage, bedoeld in artikel 45, tweede lid, Zorgverzekeringswet](#) kunnen we classificeren als een parameter, net als de formulering [een percentage](#) uit artikel 45, tweede lid, Zvw zelf en [De in het \(...\) tweede lid bedoelde bijdragepercentages](#) uit artikel 45, derde lid, Zvw. We maken

hiervoor één begrip *percentage inkomensafhankelijke bijdrage verzekeringsplichtige*, dat voor alle drie de formuleringen gebruikt wordt.

De formulering 5,45 is een parameterwaarde. Deze classificeren we als zodanig en we maken een begrip *percentagewaarde inkomensafhankelijke bijdrage verzekeringsplichtige*.

Terug naar artikel 45, tweede lid, Zvw

We kunnen nu artikel 45, tweede lid, classificeren als een afleidingsregel voor het berekenen van de inkomensafhankelijke bijdrage. We maken hiervoor een begrip *bepalen inkomensafhankelijke bijdrage verzekeringsplichtige voor heffing op aanslag*.

De afleidingsregel verwoorden we als volgt:

inkomensafhankelijke bijdrage verzekeringsplichtige voor heffing op aanslag
is
percentage inkomensafhankelijke bijdrage verzekeringsplichtige
van
bijdrage-inkomen voor heffing op aanslag

In de afleidingsregel is de parameter *percentage inkomensafhankelijke bijdrage verzekeringsplichtige* opgenomen, niet de daadwerkelijke waarde van 5,45. Deze waarde wordt via een parameterwaarde gekoppeld aan deze parameter en is de geldende parameterwaarde van deze parameter in een bepaalde periode. Wijzigt de wetgever deze parameterwaarde, dan wordt de nieuwe waarde voor de nieuwe periode gekoppeld aan de parameter. De regel hoeft dan niet te worden aangepast.

Als laatste kijken we nog naar de tot het werkgebied behorende artikelen 47 en 53 Zvw.

Artikelen 47 en 53 Zvw

Artikel 47 Zvw

Bij regeling van Onze Minister, in overeenstemming met Onze Minister van Financiën en Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot deze paragraaf.

Artikel 53 Zvw

Bij regeling van Onze Minister, in overeenstemming met Onze Minister van Financiën en Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot deze paragraaf.

Delegatiebevoegdheid

Beide artikelen bevatten een delegatiebevoegdheid. We volstaan met het classificeren van de gehele formulering van deze artikelen als zodanig. Voor de formulering uit artikel 47 maken we het begrip *delegatiebevoegdheid treffen regeling voor de inkomensafhankelijke bijdrage*, waarbij we de koptekst van paragraaf 5.2 gebruiken (waar artikel 47 deel van uitmaakt). Voor de formulering uit artikel 47 maken we het begrip *delegatiebevoegdheid treffen regeling voor de heffing en invordering van de inkomensafhankelijke bijdrage*, waarbij we de koptekst van paragraaf 5.3 Zvw gebruiken (waar artikel 53 in staat).

6.4 Opstellen van het kennismodel

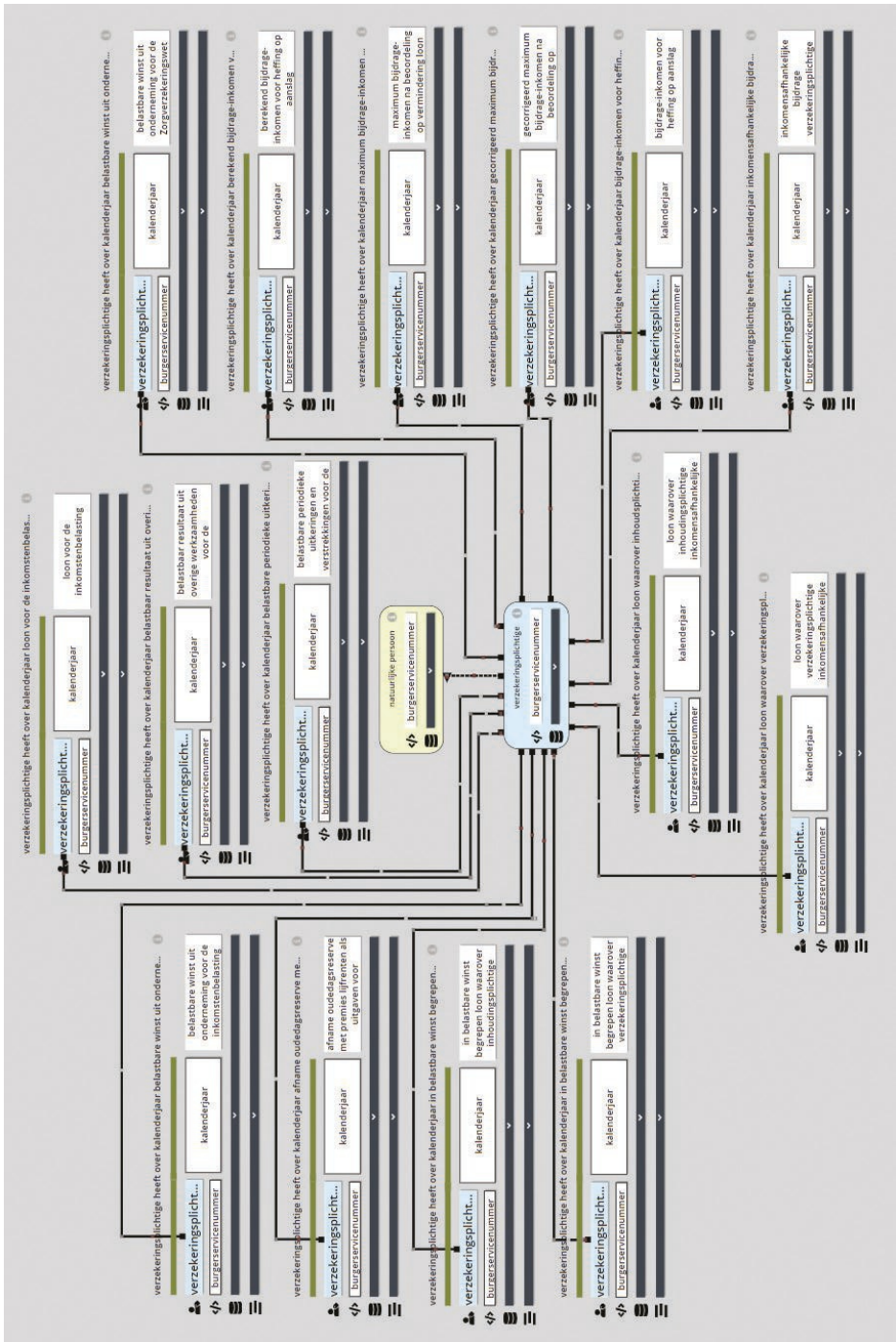
We hebben nu alle relevante teksten uit de wetgeving geanalyseerd. In deze paragraaf laten we de daaruit voortvloeiende onderdelen feitmodel en regelmodel van het kennismodel zien.

6.4.1 Feitmodel

Op basis van analyseresultaten komen we tot het feitmodel in figuur 6.17.

WETSANALYSE

232



Figuur 6.17 Schermafbeelding feitmodel in iKnow Data¹¹⁷

117] Om de omvang van het feitmodel te beperken zijn de voorbeelden niet weergegeven.

6.4.2 Regelmodel

De afleidingsregels zijn weergegeven in de regeltaal RegelSprak. Deze regels bevatten alle elementen uit het feitmodel die van belang zijn voor een afleidingsregel.

belastbare winst uit onderneming voor de Zorgverzekeringswet

De *belastbare winst uit onderneming voor de Zorgverzekeringswet* van een *verzekeringsplichtige* over een *kalenderjaar* moet berekend worden als
zijn *belastbare winst uit onderneming voor de inkomstenbelasting* over het *kalenderjaar*

min

zijn *afname oudedagsreserve met premies lijfrenten als uitgaven voor inkomensvoorzieningen* over het *kalenderjaar*

min

zijn *in belastbare winst begrepen loon waarover inhoudingsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is* over het *kalenderjaar*

min

zijn *in belastbare winst begrepen loon waarover verzekeringsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is* over het *kalenderjaar*.

berekend bijdrage-inkomen voor heffing op aanslag

Het *berekend bijdrage-inkomen voor heffing op aanslag* van een *verzekeringsplichtige* over een *kalenderjaar*

moet berekend worden als

zijn *loon voor de inkomstenbelasting* over het *kalenderjaar*

plus

zijn *belastbare winst uit onderneming voor de Zorgverzekeringswet* over het *kalenderjaar*

plus

zijn *belastbaar resultaat uit overige werkzaamheden voor de Zorgverzekeringswet* over het *kalenderjaar*

plus

zijn *belastbare periodieke uitkeringen en verstrekkingen voor de inkomstenbelasting* over het *kalenderjaar*.

maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon

Het *maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon* van een *verzekeringplichtige* over een *kalenderjaar* moet berekend worden als het *maximum bijdrage-inkomen*

min

zijn *loon waarover inhoudingsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is* over het *kalenderjaar*

min

zijn *loon waarover verzekeringplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is door inhouding* over het *kalenderjaar*.

gecorrigeerd maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon

Het *gecorrigeerd maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon* van een *verzekeringplichtige* over een *kalenderjaar* wordt gesteld op 0

indien zijn *maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon* over het *kalenderjaar* ***kleiner is dan*** 0.

Het *gecorrigeerd maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon* van een *verzekeringplichtige* over een *kalenderjaar* wordt gesteld op het *maximum bijdrage-inkomen*

indien zijn *maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon* over het *kalenderjaar* ***groter is dan*** *maximum bijdrage-inkomen*.

Het *gecorrigeerd maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon* van een *verzekeringplichtige* over een *kalenderjaar* wordt gesteld op zijn *maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon* over het *kalenderjaar*

indien hij aan alle volgende voorwaarde voldoet:

- zijn *maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon* over het *kalenderjaar* ***is groter of gelijk aan*** 0
- zijn *maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon* over het *kalenderjaar* ***is kleiner of gelijk aan*** het *maximum bijdrage-inkomen*.

bijdrage-inkomen voor heffing op aanslag

Het *bijdrage-inkomen voor heffing op aanslag* van een *verzekeringplichtige* over een *kalenderjaar*

wordt gesteld op zijn *berekend bijdrage-inkomen voor heffing op aanslag* over het *kalenderjaar*

indien hij aan alle volgende voorwaarde voldoet:

- zijn *berekend bijdrage-inkomen voor heffing op aanslag* over het *kalenderjaar* **is groter of gelijk aan 0**
- zijn *berekend bijdrage-inkomen voor heffing op aanslag* over het *kalenderjaar* **is kleiner of gelijk aan** zijn *gecorrigeerd maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon* over het *kalenderjaar*.

Het *bijdrage-inkomen voor heffing op aanslag* van een *verzekeringplichtige* over een *kalenderjaar*

wordt gesteld op 0

indien zijn *berekend bijdrage-inkomen voor heffing op aanslag* **kleiner is dan 0**.

Het *bijdrage-inkomen voor heffing op aanslag* van een *verzekeringplichtige* over een *kalenderjaar*

wordt gesteld op zijn *gecorrigeerd maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon* over het *kalenderjaar*

indien zijn *berekend bijdrage-inkomen voor heffing op aanslag* over het *kalenderjaar* **groter is dan** zijn *gecorrigeerd maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon* over het *kalenderjaar*.

inkomensafhankelijke bijdrage verzekeringplichtige voor heffing op aanslag

De *inkomensafhankelijke bijdrage verzekeringplichtige voor heffing op aanslag* van een *verzekeringplichtige* over een *kalenderjaar*

moet berekend worden als

het *percentage inkomensafhankelijke bijdrage verzekeringplichtige*

gedeeld door

100

vermenigvuldigd met

zijn *bijdrage-inkomen voor heffing op aanslag* over het *kalenderjaar*.¹¹⁸

¹¹⁸ | Voor dit voorbeeld hebben we regels voor het afronden van het resultaat van de berekening buiten beschouwing gelaten.

6.4.3 Terug naar de casus

Met het formuleren van de afleidingsregels voor de berekening van de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet is de cirkel rond: we hebben alle relevante regels voor het toepassen van de casus uit paragraaf 6.3.1 in kaart gebracht en geanalyseerd. We voeren de berekening uit aan de hand van de geformuleerde afleidingsregels en begrippen. De casus ging over een persoon die in 2020:

- het hele jaar in Nederland woont;
- het hele jaar verzekerd is voor de Wet langdurige zorg en daardoor ook voor de Zvw en de daarop gebaseerde regelgeving;
- als ondernemer werkt in de softwarebranche en naar verwachting een belastbare winst uit onderneming heeft van € 30.000;
- daarnaast in loondienst is bij een werkgever en daar als programmeur € 35.000 aan loon ontvangt;
- verder geen inkomsten heeft.

Bij de berekening van de inkomensafhankelijke bijdrage voor deze persoon zijn alleen de regels weergegeven die daadwerkelijk de inkomensafhankelijke bijdrage voor deze persoon bepalen.

De <i>belastbare winst uit onderneming voor de Zorgverzekeringswet</i> van een <i>verzekeringsplichtige</i> over een <i>kalenderjaar</i>	30.000
moet berekend worden als	
zijn <i>belastbare winst uit onderneming voor de inkomstenbelasting</i> over het <i>kalenderjaar</i>	30.000
min	
zijn <i>afname oudedagsreserve met premies lijfrenten als uitgaven voor inkomensvoorzieningen</i> over het <i>kalenderjaar</i>	0
min	
zijn <i>in belastbare winst begrepen loon waarover inhoudingsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is</i> over het <i>kalenderjaar</i>	0
min	
zijn <i>in belastbare winst begrepen loon waarover verzekeringsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is</i> over het <i>kalenderjaar</i> .	0

6 / ANALYSE VAN DE ZORGVERZEKERINGSWET

237

Het <i>berekend bijdrage-inkomen voor heffing op aanslag</i> van een <i>verzekeringplichtige</i> over een <i>kalenderjaar</i>	30.000
moet berekend worden als	
zijn <i>loon voor de inkomstenbelasting</i> over het <i>kalenderjaar</i>	0
plus	
zijn <i>belastbare winst uit onderneming voor de Zorgverzekeringswet</i> over het <i>kalenderjaar</i>	30.000
plus	
zijn <i>belastbaar resultaat uit overige werkzaamheden voor de Zorgverzekeringswet</i> over het <i>kalenderjaar</i>	0
plus	
zijn <i>belastbare periodieke uitkeringen en verstrekkingen voor de inkomstenbelasting</i> over het <i>kalenderjaar</i> .	0

Het <i>maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon</i> van een <i>verzekeringplichtige</i> over een <i>kalenderjaar</i>	22.232
moet berekend worden als	
het <i>maximum bijdrage-inkomen</i>	57.232
min	
zijn <i>loon waarover inhoudingsplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is</i> over het <i>kalenderjaar</i>	35.000
min	
zijn <i>loon waarover verzekeringplichtige inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is door inhouding</i> over het <i>kalenderjaar</i> .	0
Het <i>gecorrigeerd maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon</i> van een <i>verzekeringplichtige</i> over een <i>kalenderjaar</i>	22.232
wordt gesteld op zijn	
<i>maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon</i> over het <i>kalenderjaar</i>	22.232
<i>indien hij aan alle volgende voorwaarde voldoet:</i>	
▪ zijn <i>maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon</i> over het <i>kalenderjaar</i> is groter of gelijk aan 0	22.232 ≥ 0
▪ zijn <i>maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon</i> over het <i>kalenderjaar</i> is kleiner of gelijk aan het <i>maximum bijdrage-inkomen</i> .	22.232 ≤ 57.232

WETSANALYSE

238

Het <i>bijdrage-inkomen voor heffing op aanslag</i> van een <i>verzekeringsplichtige</i> over een <i>kalenderjaar</i>	22.232
wordt gesteld op	
zijn <i>gecorrigeerd maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon</i> over het <i>kalenderjaar</i>	22.232
<i>indien</i> zijn <i>berekend bijdrage-inkomen voor heffing op aanslag</i> over het <i>kalenderjaar</i>	30.000
groter is dan	>
zijn <i>gecorrigeerd maximum bijdrage-inkomen na beoordeling op vermindering met loon</i> over het <i>kalenderjaar</i> .	22.232

De <i>inkomensafhankelijke bijdrage verzekeringsplichtige voor heffing op aanslag</i> van een <i>verzekeringsplichtige</i> over een <i>kalenderjaar</i>	1.211
moet berekend worden als	
het <i>percentage inkomensafhankelijke bijdrage verzekeringsplichtige</i>	5,45
gedeeld door	
100	
vermenigvuldigd met	
zijn <i>bijdrage-inkomen voor heffing op aanslag</i> over het <i>kalenderjaar</i> .	22.232

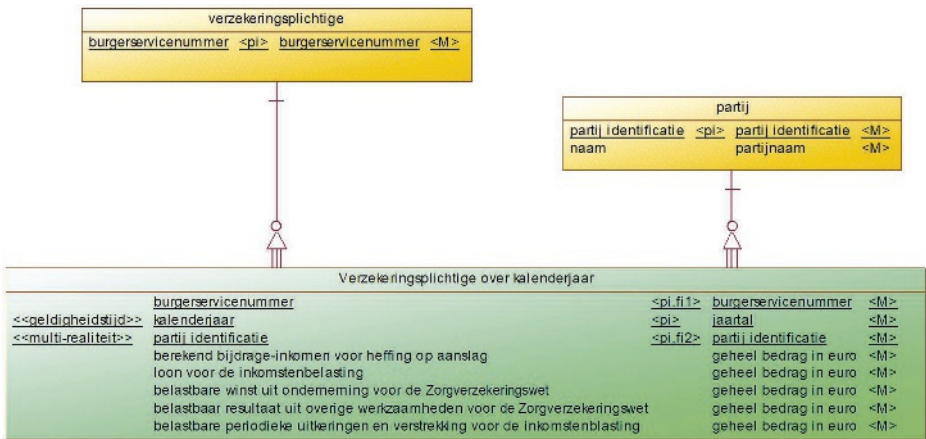
6.4.4 Verder op weg naar de implementatie

Na het opstellen en valideren van het feit- en regelmodel zijn we nog niet klaar. Deze modellen dienen als uitgangspunt voor de inrichting van de uitvoeringspraktijk. Er moeten nog heel wat stappen gezet worden voordat ze daadwerkelijk kunnen worden toegepast in een ICT-voorziening. Een volledige beschrijving daarvan gaat het bestek van dit boek te buiten. Wel willen we een indruk geven van de resultaten van de stappen die nog volgen.

Na het feitmodel en het regelmodel stellen we in het multidisciplinaire team zogenoemde *logische modellen* op. Een logisch model heeft tot doel om de kennis die we uit de wetgeving hebben 'getrokken' aan te vullen met informatie die voor de daadwerkelijke toepassing van de kennis in de uitvoeringsprocessen van belang is. Het gaat bijvoorbeeld om het toevoegen van tijdlijnen om bij te kunnen houden wanneer een gegeven bekend is geworden en hoelang het geldig is. Deze informatie maakt het mogelijk om te kunnen tijdreizen, dat wil zeggen om op verschillende momenten in de tijd de aanspraken of verplichtingen uit de wetgeving te kunnen toetsen en op basis daarvan beslissingen te nemen. Verder worden details over eenheid, grootte en dergelijke van de gegevens expliciet gemaakt. Bijvoorbeeld of een afstand in meters of kilometers wordt gemeten, of een bedrag in euro's of

in andere valuta moet worden betaald en of de CO2-uitstoot van een voertuig in grammen of kilogrammen per liter wordt berekend. Door dit voor alle gegevens op te nemen kunnen transformatieregels worden opgesteld voor het geval dat verschillende eenheden voor dezelfde grootte gebruikt worden (bijvoorbeeld een regel voor omzetting van meters naar kilometers).
Doordat het logische model wordt gekoppeld aan het bijbehorende feit- en regelmodel wordt traceerbaarheid van de daarin opgenomen kennis naar de juridische bronnen gerealiseerd.¹¹⁹

Ter illustratie hebben we voor een deel van het feit- en regelmodel een uitwerking naar een logisch model toegevoegd. We nemen hiervoor de berekening van het *berekend bijdrage-inkomen voor heffing op aanslag* en het bijbehorende deel van het feitmodel uit paragraaf 6.4.1. Om het logische model weer te geven, gebruiken we zogenoemde Entity Relation Diagrams (ERD) (zie figuur 6.18). We benadrukken dat dit een mogelijke weergave is. Er zijn ook andere standaarden om dit soort modellen weer te geven.



Figuur 6.18 Logisch model in ERD

119) Zoals dat ook voor het feit- en regelmodel wordt gerealiseerd door koppeling met de analyseresultaten in iKnow Cognitatie. In de hele voortbrengingsketen wordt zo de traceerbaarheid van specificaties naar hun juridische bron verzekerd.

Ook een afleidingsregel kan op meerdere manieren vertaald worden naar een logisch regelmodel. De Belastingdienst heeft een applicatie ontwikkeld waarmee de afleidingsregels vastgelegd kunnen worden in een logisch regelmodel (zie figuur 6.19). Deze applicatie heeft de aansprekende naam Agile Law Execution Factory (ALEF).

Regel Berekend bijdrage-inkomen voor heffing op aanslag
geldig vanaf 2020

Het berekend bijdrage-inkomen voor heffing op aanslag van een verzekeringsplichtige over kalenderjaar moet berekend worden als de som van
zijn loon voor de inkomstenbelasting ,
zijn belastbare winst uit onderneming voor de Zorgverzekeringswet ,
zijn belastbaar resultaat uit overige werkzaamheden voor de Zorgverzekeringswet en
zijn belastbare periodieke uitkeringen en verstrekkingen voor de inkomstenbelasting .

Regel Berekend bijdrage-inkomen voor heffing op aanslag
geldig vanaf 2020

1* Het berekend bijdrage-inkomen voor heffing op aanslag [30000] van een verzekeringsplichtige over kalenderjaar moet berekend worden als de som van
zijn loon voor de inkomstenbelasting [0] ,
zijn belastbare winst uit onderneming voor de Zorgverzekeringswet [30000] ,
zijn belastbaar resultaat uit overige werkzaamheden voor de Zorgverzekeringswet [0] en
zijn belastbare periodieke uitkeringen en verstrekkingen voor de inkomstenbelasting [0] .

Figuur 6.19 Logisch model voor berekend bijdrage-inkomen voor heffing op aanslag in ALEF

Deze logische modellen moeten op hun beurt getransformeerd worden naar modellen die geschikt zijn voor het daadwerkelijk toepassen van de kennis, dat wil zeggen voor het redeneren met de kennis in een geautomatiseerde omgeving. De vorm waarin de logische modellen worden omgezet, wordt bepaald door de ICT-voorziening waarin de geautomatiseerde toepassing plaatsvindt (het *doelplatform*). Dat bepaalt bijvoorbeeld de programmeertaal die wordt gebruikt. Ook de prestaties die van de ICT-voorziening worden verwacht (de *performance*) zijn bepalend voor de vorm waarin de regels uiteindelijk worden gegoten. We gaan hier niet verder in op de technische keuzes en modellen die hiervoor gemaakt worden. Wel is het van belang dat ook in deze fase de koppeling naar het logische model bewaard blijft, zodat (via de logische modellen en het kennismodel) de herleidbaarheid naar de juridische bron gewaarborgd blijft.

Ter illustratie van de transformatie naar geautomatiseerd uitvoerbaar formaat is in figuur 6.20 een weergave van het eerder getoonde logische model als een SQL-script opgenomen. SQL is een taal voor het 'programmeren' van databases. Dit script kan gebruikt worden om een database te genereren die de daadwerkelijke gegevens kan opslaan. Het getoonde SQL-script is volledig automatisch gegenereerd uit het opgestelde logische model. Het voordeel hiervan is dat op de vertaling van de kennis

6 / ANALYSE VAN DE ZORGVERZEKERINGSWET

241

die met Wetsanalyse uit de wetgeving is gehaald geen handmatige slagen meer worden toegepast, zodat fouten en onbedoelde wijzigingen worden voorkomen.

```

create table PARTIJ(
  PARTIJ_IDENTIFICATIE  UROWID      not null,
  NAAM                  NVARCHAR(1000) not null,
  constraint PK_PARTIJ primary key (PARTIJ_IDENTIFICATIE)
);

create table VERZEKERINGSPLICHTIGE (
  BURGERSERVICENUMMER  CHAR      not null,
  constraint PK_VERZEKERINGSPLICHTIGE primary key (BURGERSERVICENUMMER)
);

create table VERZEKERINGSPLICHTIGE_OVER_KALENDERJAAR (
  BURGERSERVICENUMMER  CHAR      not null,
  KALENDERJAAR        NUMERIC   not null,
  PARTIJ_IDENTIFICATIE UROWID    not null,
  BEREKEND_BIJDRAGE_INKOMEN_VOOR_HEFFING_OP_AANSLAG  INTEGER not null,
  LOON_VOOR_DE_INKOMSTENBELASTING                   INTEGER not null,
  BELASTBAAR_WINST UIT_ONDERNEMING_VOOR_DE_ZORGVERZEKERINGSWET  INTEGER not null,
  BELASTBAAR_RESULTAAT UIT_OVERIGE_WERKZAAMHEDEN_VOOR_DE_ZORGVERZEKERINGSWET  INTEGER not null,
  BELASTBAAR_PERIODIEKE UITKERINGEN_EN_VERSTREKKING_VOOR_DE_INKOMSTENBELASTING  INTEGER not null,
  constraint PK_VERZEKERINGSPLICHTIGE_OVER_KALENDERJAAR primary key (BURGERSERVICENUMMER, KALENDERJAAR, PARTIJ_IDENTIFICATIE)
);

create index RELATIONSHIP_1_FK on VERZEKERINGSPLICHTIGE_OVER_KALENDERJAAR (
  BURGERSERVICENUMMER ASC
);

create index RELATIONSHIP_1_FK on VERZEKERINGSPLICHTIGE_OVER_KALENDERJAAR (
  PARTIJ_IDENTIFICATIE ASC
);

alter table VERZEKERINGSPLICHTIGE_OVER_KALENDERJAAR
  add constraint FK_RELATIONSHIP_1 foreign key (BURGERSERVICENUMMER)
  references VERZEKERINGSPLICHTIGE (BURGERSERVICENUMMER);

alter table VERZEKERINGSPLICHTIGE_OVER_KALENDERJAAR
  add constraint FK_RELATIONSHIP_2 foreign key (PARTIJ_IDENTIFICATIE)
  references PARTIJ (PARTIJ_IDENTIFICATIE);

```

Figuur 6.20 Logisch model in SQL-script

De afleidingsregel voor het berekend bijdrage-inkomen wordt door ALEF automatisch getransformeerd in Blaze-code (zie figuur 6.21).¹²⁰

120] Blaze is een bij de Belastingdienst gebruikte rule engine, die het uitvoeren van geautomatiseerde berekeningen ondersteunt (zie ook www.fico.com/en/products/fico-blaze-advisor-decision-rules-management-system).

```
// regelversie: Berekend bijdrage-inkomen voor heffing op aanslag vanaf 2020
sequential ruleset ruleset_5190667723493314247 is
{
  rule rule_5190667723493314247 effective from '01-Jan-2020' is
  if eenGegevens__5190667723493305278verzekeringsplichtige_spOver_spKalenderjaar0 is known
  then {
    RegelExecutieTracker.markeerGevuurd("rule_5190667723493314247", an array of Object initially {
    it.append(eenGegevens__5190667723493305278verzekeringsplichtige_spOver_spKalenderjaar0).
    });
    eenGegevens__5190667723493305278verzekeringsplichtige_spOver_spKalenderjaar0.berekend_
    spBijdrage_miInkomen_spVoor_spHeffing_spOp_spAanslag = BigRational.plusLeeg(BigRational.
    plusLeeg(BigRational.plusLeeg(eenGegevens__5190667723493305278verzekeringsplichtige_
    spOver_spKalenderjaar0.loon_spVoor_spDe_spInkomstenbelasting,
    eenGegevens__5190667723493305278verzekeringsplichtige_spOver_spKalenderjaar0.
    belastbare_spWinst_spUit_spOnderneming_spVoor_spDe_spZorgverzekeringswet),
    eenGegevens__5190667723493305278verzekeringsplichtige_spOver_spKalenderjaar0.belastbaar_
    spResultaat_spUit_spOverige_spWerkzaamheden_spVoor_spDe_spZorgverzekeringswet),
    eenGegevens__5190667723493305278verzekeringsplichtige_spOver_spKalenderjaar0.belastbare_
    spPeriodieke_spUitkeringen_spEn_spVerstrekking_spVoor_spDe_spInkomstenbelasting);
  }.
}.
```

Figuur 6.21 Automatische transformatie afleidingsregel door ALEF in Blaze-code

6.4.5 Tot slot

We hebben gezien dat het heel wat voeten in de aarde heeft om uit de wet- en regelgeving de begrippen en afleidingsregels te halen voor de vaststelling van de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet. Met Wetsanalyse is het echter mogelijk om de kennis uit de wet- en regelgeving expliciet te maken, te verwoorden en vast te leggen ten behoeve van de uitvoering. De analyseresultaten zijn aantoonbaar ontleend aan en herleidbaar naar hun juridische bronnen (wet- en regelgeving en uitvoeringsbeleid). Daardoor kan de rechtmatigheid van de uitvoering beter getoetst worden. Het is van belang om deze herleidbaarheid bij de vertaling van de analyseresultaten naar de daadwerkelijke implementatie in ICT-voorzieningen in stand te houden. Zorgvuldig doorlopen van alle stappen in de Wetsanalyse-aanpak en gebruik van de juiste tooling ondersteunen dit.

De analyseresultaten en het hieruit opgestelde feit- en regelmodel bieden de basis om de kennis daadwerkelijk tot geautomatiseerde toepassing te brengen. Dit is zeker niet eenvoudig, maar inmiddels zijn goede ervaringen opgedaan met geautomatiseerde transformatie van het kennismodel naar executeerbare formaten (programmeertaal) voor ICT-systemen. Met deze systemen kunnen geautomatiseerde beslissingen worden genomen waarbij de herleidbaarheid naar de juridische bron verzekerd is.



ANALYSE VAN DE ALGEMENE WET BESTUURSRECHT

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk passen we Wetsanalyse toe op het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in verband met de herziening van afdeling 2.3 van die wet (Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (Mebv)).¹²¹ Met dit wetsvoorstel wordt een aantal bepalingen over elektronisch bestuurlijk verkeer aangepast aan de ontwikkelingen die zich sinds 2004 hebben voltrokken in de digitalisering van de overheid.¹²² Burgers en bedrijven krijgen met dit wetsvoorstel een recht op elektronisch zakendoen met de overheid en meer mogelijkheden om via digitale kanalen met de overheid in contact te treden. Daarbij heeft de wetgever verschillende verbeteringen voor ogen, zoals doelmatiger verwerking van gegevens, vermindering van administratieve lasten en voldoen aan de maatschappelijke verwachting dat overheidsinstanties langs elektronische weg bereikbaar zijn.¹²³

Anders dan bij de Wetsanalyse van de Zorgverzekeringswet in hoofdstuk 6, waarin een concrete casus centraal stond, voeren we de Wetsanalyse nu uit als bijdrage aan een (fictieve) uitvoeringstoets. Bij een uitvoeringstoets beoordeelt een

^{121]} Kamerstukken II 2018/19, 35261, nr. 2 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35261-2.html>).

^{122]} Op 1 juli 2004 trad de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer in werking, die de Awb aanvulde met afdeling 2.3 inzake elektronisch bestuurlijk verkeer (Stb. 2004, 260, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2004-260.html>).

^{123]} Kamerstukken II 2018/19, 35261, nr. 3, p. 2 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35261-3.html>).

uitvoeringsorganisatie of een conceptregeling uitvoerbaar en handhaafbaar is, en wat de verwachte inspanningen voor en kosten van implementatie zijn. Beoogd resultaat van de analyse is daarom een kennismodel dat de basis vormt voor het bepalen van de impact van de nieuwe regels op processen en systemen die voor de uitvoering worden gebruikt. Idealiter geeft een uitvoeringsorganisatie bij de uitvoeringstoets aan waar eventuele bewerkelijkheden in het wetsvoorstel zitten die de uitvoerbaarheid verminderen en mogelijk afbreuk doen aan de beoogde doelen en effecten. Wetsanalyse maakt het mogelijk om een scherp beeld te krijgen van die bewerkelijkheden.

De Awb is echter een generieke wet die de rechtsbetrekkingen en rechtsfeiten beschrijft die algemeen gelden in het verkeer tussen burgers en bestuursorganen. In bijzondere wetgeving kan hier uitwerking aan gegeven worden.¹²⁴

Het is daardoor niet mogelijk om een volledig kennismodel te maken. Daarvoor moet ook eventuele bijzondere wetgeving met uitwerkingen van de generieke regeling in de Awb in kaart worden gebracht.

De Wetsanalyse in dit hoofdstuk focust op de berichten die een bestuursorgaan naar burgers en bedrijven stuurt. De omgekeerde weg, waarbij burgers en bedrijven berichten kunnen versturen naar een bestuursorgaan, blijft buiten scope, omdat de analyse anders te omvangrijk zou worden voor dit boek.

Voordat we beginnen met de analyse staan we kort stil bij het wetsvoorstel Wet digitale overheid (Wdo), dat in februari 2020 door de Tweede Kamer is aangenomen¹²⁵ en een relatie heeft met het wetsvoorstel Mebv. De Wdo zorgt ervoor dat het recht van burgers en bedrijven op elektronisch zakendoen met de overheid op grond van de Awb in de praktijk gerealiseerd kan worden. Daarvoor hebben uitvoeringsorganisaties passende voorzieningen nodig. De Wdo heeft onder meer als doel om de in de praktijk en in bijzondere wetgeving gegroeide taken en verantwoordelijkheden op het gebied van de generieke digitale infrastructuur te codificeren en om de elektronische voorzieningen binnen de overheid te harmoniseren. Voorzieningen zoals MijnOverheid en de daarin opgenomen

¹²⁴] Voorbeelden zijn de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI) en de Meststoffenwet, die regelingen bevatten voor (verplicht) elektronisch verkeer.

¹²⁵] Wetsvoorstel houdende algemene regels inzake het elektronisch verkeer in het publieke domein en inzake de generieke digitale infrastructuur (Wet digitale overheid), Kamerstukken II 2017/18, 34972, nr. 2 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34972-2.html>) en <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34972-A.html>).

Berichtenbox, DigiD en stelsels voor andere, private eID-middelen,¹²⁶ die door veel overheidsorganisaties al worden gebruikt, krijgen een wettelijke basis in de Wdo. In de memorie van toelichting (MvT) op het wetsvoorstel Mebv wordt de samenhang met het wetsvoorstel Wdo als volgt omschreven:¹²⁷

Anders gezegd: de WDO stelt regels voor het geval er sprake is van digitale dienstverlening door bestuursorganen. De WDO als zodanig verplicht niet tot het openstellen van de elektronische weg in het verkeer met bestuursorganen; dat onderwerp wordt immers door het onderhavige wetsvoorstel beslagen. In die zin vullen beide wetsvoorstellen elkaar aan en versterken zij elkaar. Dat wil echter niet zeggen dat de wetsvoorstellen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en niet los van elkaar in werking zouden kunnen treden. Om het onderhavige wetsvoorstel te kunnen toepassen, zijn de voorzieningen van de generieke digitale infrastructuur, waaronder het publieke identificatiemiddel (DigiD), weliswaar behulpzaam maar niet noodzakelijk.

Indien nodig zullen we bij de Wetsanalyse van de relevante delen uit het wetsvoorstel Mebv een uitstapje maken naar het wetsvoorstel Wdo. Ook bij de analyse van het wetsvoorstel Mebv zijn wetten.nl en officielebekendmakingen.nl weer belangrijke bronnen voor het in kaart brengen van het werkgebied en van bronnen voor de interpretatie van de artikelen.

Om overzicht te houden en te kunnen navigeren tussen etappes in de analyse is ook in dit hoofdstuk een routekaart opgenomen.

7.2 Iteraties in de Wetsanalyse

Zoals beschreven in paragraaf 3.3 worden de stappen in de Wetsanalyse in iteraties uitgevoerd. Soms komen we verderop in de analyse terug op een keuze voor een klasse of begrip. Die nieuwe inzichten in het vervolg van de analyse verwerken we steeds in de eerdere analyseresultaten, zelfs over de stappen heen naar verschillende tekstdelen als dat nodig is.

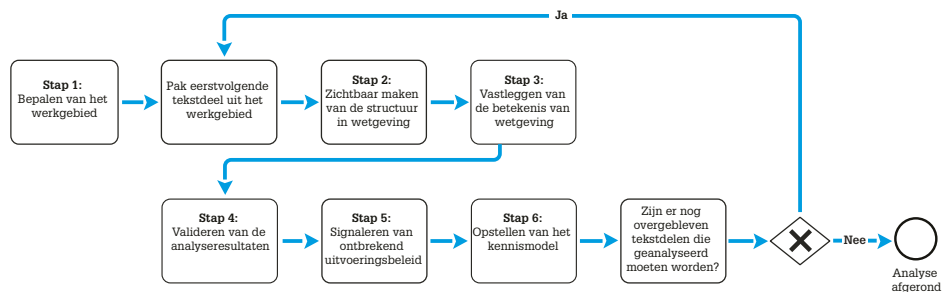
¹²⁶] eID staat voor elektronische identificatie.

¹²⁷] MvT Mebv, p. 31-32.

WETSANALYSE

248

Bij de analyse van het eerste tekstdeel geven we – net als in paragraaf 6.2 – met de onderstaande plaat (figuur 7.1) aan in welke stap we zitten.



Figuur 7.1 Overzicht van de stappen in Wetsanalyse

7.3 Wetsanalyse op het wetsvoorstel Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer

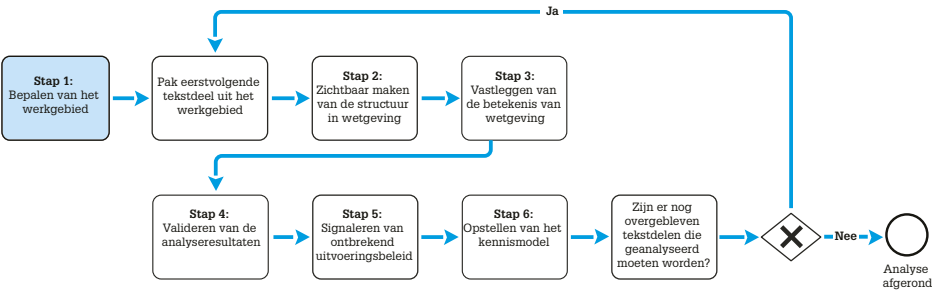
7.3.1 Hoofdvraag

Voor het uitvoeren van de Wetsanalyse moeten we eerst de hoofdvraag vaststellen. Nu we de Wetsanalyse uitvoeren ten behoeve van een (fictieve) uitvoeringstoets op het wetsvoorstel Mebv, formuleren we deze als volgt:

Wat zijn de relevante artikelen in het wetsvoorstel Mebv voor het elektronisch verzenden van berichten door een bestuursorgaan aan burgers en bedrijven en wat is de precieze betekenis en samenhang van die artikelen en onderdelen daarvan, met het oog op het bepalen van de impact voor de processen en systemen bij een uitvoeringsorganisatie?

Op basis hiervan starten we de Wetsanalyse met het bepalen van het werkgebied (stap 1), waarna we per onderdeel van het werkgebied de overige stappen van de aanpak doorlopen.

7.3.2 Bepalen van het werkgebied



Op grond van de hoofdvraag kunnen we de relevante bepalingen in wetgeving en eventueel uitvoeringsbeleid verzamelen. Het wetsvoorstel Mebv wijzigt hoofdstuk 2 van de Awb. We zetten de daarin opgenomen afdelingen (zie tabel 7.1), paragrafen en artikelen op een rij in overzichten, waarin we de mogelijke relevantie voor de analyse aangeven. Zoals gezegd ligt de focus op die delen van het wetsvoorstel Mebv die betrekking hebben op de berichten die een bestuursorgaan langs elektronische weg stuurt naar burgers of bedrijven.

Hoofdstuk 2 Awb	Mogelijk relevant
Afdeling 2.1 Algemene bepalingen	x
Afdeling 2.2 Gebruik van de taal in het bestuurlijk verkeer	
Afdeling 2.3 Verkeer langs elektronische weg	x

Tabel 7.1 Mogelijk relevante afdelingen in hoofdstuk 2 Awb

Twee van de drie afdelingen uit hoofdstuk 2 zijn mogelijk relevant. Afdeling 2.1 bevat geen paragrafen, dus we noemen hier alleen de artikelen (zie tabel 7.2). Net als bij de Zorgverzekeringswet zien we dat de artikelen uit de Awb geen opschrift hebben, zodat we ze moeten doorlezen om de kern eruit te halen. We maken zelf een opschrift, dat we opnemen in het overzicht.

Afdeling 2.1 Algemene bepalingen	Mogelijk relevant
Artikel 2:1 Bijstand of vertegenwoordiging en passende ondersteuning	x
Artikel 2:2 Weigering bijstand of vertegenwoordiging	
Artikel 2:3 Doorzendplicht van door bestuursorgaan ontvangen geschriften	
Artikel 2:4 Onpartijdigheid bestuursorgaan	
Artikel 2:5 Geheimhoudingsplicht bestuursorgaan	

Tabel 7.2 Mogelijk relevante artikelen in afdeling 2.1 Awb

WETSANALYSE

250

Aan artikel 2:1 wordt een nieuw eerste lid toegevoegd over passende ondersteuning in het verkeer met bestuursorganen. Om die reden hebben we artikel 2:1 als mogelijk relevant aangemerkt. Ook artikel 2:3 ondergaat een wijziging, maar omdat dit artikel betrekking heeft op geschriften (in het wetsvoorstel gewijzigd in *berichten*) die door het bestuursorgaan worden ontvangen, kan dit artikel buiten beschouwing blijven. De overige artikelen ondergaan geen wijziging en voorlopig schatten we in dat deze artikelen niet tot het werkgebied behoren, omdat deze geen betrekking hebben op door bestuursorganen te verzenden berichten.

Vervolgens bekijken we afdeling 2.3 van het wetsvoorstel Mebv, die is ingedeeld in paragrafen (zie tabel 7.3).

Afdeling 2.3 Verkeer langs elektronische weg	Mogelijk relevant
Paragraaf 2.3.1 Algemeen	x
Paragraaf 2.3.2 Verzending door een bestuursorgaan	x
Paragraaf 2.3.3 Verzending aan een bestuursorgaan	
Paragraaf 2.3.4 Tijdstip van verzending en ontvangst	x
Paragraaf 2.3.5 Wettelijke termijnen	x
Paragraaf 2.3.6 Bewijslast	x
Paragraaf 2.3.7 Tijdelijke afwijking van deze afdeling	x
Paragraaf 2.3.8 Regels over bewaren en vernietigen	x

Tabel 7.3 Mogelijk relevante paragrafen in afdeling 2.3 Awb

Gelet op de hoofdvraag kunnen we paragraaf 2.3.3 (Verzending aan een bestuursorgaan) direct buiten beschouwing laten. Van de overige paragrafen bekijken we de bepalingen uit het wetsvoorstel die de bestaande artikelen 2:13 tot en met 2:17 vervangen en aanvullen. We geven de mogelijke relevantie aan in het overzicht.

In paragraaf 2.3.1 valt één artikel binnen het werkgebied, omdat het ook betrekking heeft op berichten die een bestuursorgaan elektronisch kan verzenden (zie tabel 7.4).

Paragraaf 2.3.1 Algemeen	Mogelijk relevant
Artikel 2:7 Bevoegdheid elektronisch berichtenverkeer	x

Tabel 7.4 Mogelijk relevant artikel in paragraaf 2.3.1 Awb

We gaan verder naar paragraaf 2.3.2 (zie tabel 7.5). We merken hier alle artikelen als relevant aan, nu deze paragraaf ziet op verzending van elektronische berichten door een bestuursorgaan en dus precies de gekozen scope afdekt.

7 / ANALYSE VAN DE ALGEMENE WET BESTUURSRECHT

251

Paragraaf 2.3.2 Verzending door een bestuursorgaan	Mogelijk relevant
Artikel 2:8 Bevoegdheid van bestuursorgaan om elektronisch bericht te verzenden	x
Artikel 2:9 Op betrouwbare en vertrouwelijke manier	x
Artikel 2:10 Kennisgeving verzending elektronisch bericht door bestuursorgaan	x
Artikel 2:11 Elektronische verzending mislukt: herhalen en zorgplicht bestuursorgaan	x
Artikel 2:12 Wijzigen of intrekken elektronisch verzonden bericht door bestuursorgaan	x

Tabel 7.5 Mogelijk relevante artikelen in paragraaf 2.3.2 Awb

In paragraaf 2.3.4 is waarschijnlijk alleen artikel 2:19 relevant (zie tabel 7.6); artikel 2:20 ziet namelijk op berichten die worden ontvangen door een bestuursorgaan.

Indeling paragraaf 2.3.4 Tijdstip van verzending en ontvangst	Mogelijk relevant
Artikel 2:19 Tijdstip van door bestuursorgaan elektronisch verzonden bericht	x
Artikel 2:20 Tijdstip van door bestuursorgaan elektronisch ontvangen bericht	

Tabel 7.6 Mogelijk relevante artikelen in paragraaf 2.3.4 Awb

In paragraaf 2.3.5 ziet alleen artikel 2:22 op elektronische berichten die door een bestuursorgaan worden verzonden (zie tabel 7.7). De andere drie artikelen betreffen de omgekeerde situatie en zijn daarom niet relevant.

Paragraaf 2.3.5 Wettelijke termijnen	Mogelijk relevant
Artikel 2:21 Verlenging termijn wegens verminderde bereikbaarheid van bestuursorgaan	
Artikel 2:22 Verschoonbare termijnoverschrijding bij niet-deugdelijke elektronische verzending van kennisgeving door bestuursorgaan	x
Artikel 2:23 Verlenging termijn bij verschoonbare elektronische verzending aan bestuursorgaan	
Artikel 2:24 Start termijn bij interne doorgeleiding van aan bestuursorgaan elektronisch verzonden bericht	

Tabel 7.7 Mogelijk relevante artikelen in paragraaf 2.3.5 Awb

WETSANALYSE

252

We vervolgen de scopebepaling met paragraaf 2.3.6, die ook één artikel bevat dat mogelijk binnen het werkgebied valt, nu het zowel verzonden als ontvangen berichten betreft (zie tabel 7.8). We kiezen er echter voor om dit artikel niet mee te nemen in de Wetsanalyse. Het is wel een artikel dat aanzienlijke impact kan hebben op de uitvoering, nu het de bewijslast voor het elektronisch verzonden zijn van berichten bij het bestuursorgaan legt. Dat stelt bijvoorbeeld eisen aan de logging van berichtenverkeer.

Paragraaf 2.3.6 Bewijslast	Mogelijk relevant
Artikel 2:25 Bewijslast van de door en aan bestuursorgaan elektronisch verzonden berichten	x (maar niet uitgewerkt)

Tabel 7.8 Mogelijk relevant artikel in paragraaf 2.3.6 Awb

Paragraaf 2.3.7 bevat een delegatiebepaling die afwijking van de wet mogelijk maakt (zie tabel 7.9). Aangezien de wet nog niet in werking is getreden en aan de delegatie geen invulling is gegeven, rekenen we deze bepaling niet tot het werkgebied.

Paragraaf 2.3.7 Tijdelijke afwijking van deze afdeling	Mogelijk relevant
Artikel 2:26 Tijdelijke afwijking bij algemene maatregel van bestuur	

Tabel 7.9 Mogelijk relevant artikel in paragraaf 2.3.7 Awb

Als laatste beoordelen we paragraaf 2.3.8, die een artikel bevat over het bewaren en vernietigen van berichten die zijn verzonden via een voorziening voor elektronisch berichtenverkeer en informatieverzetting als bedoeld in artikel X van de Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst (zie tabel 7.10). Dit artikel heeft betrekking op de bewaartermijn voor berichten in een voorziening als de Berichtenbox van MijnOverheid. Nu de analyse is gericht op het verzenden zelf, valt dit artikel buiten het werkgebied van de analyse.

Paragraaf 2.3.8 Regels over bewaren en vernietigen	Mogelijk relevant
Artikel 2:27 Regels bij ministeriële regeling over bewaren en vernietigen van berichten, verzonden via een voorziening voor elektronisch berichtenverkeer	

Tabel 7.10 Mogelijk relevant artikel in paragraaf 2.3.8 Awb

7.3.3 Het werkgebied samengevat

Samengevat zijn de volgende artikelen van het wetsvoorstel Mebv relevant voor de hoofdvraag van de analyse (zie tabel 7.11):

Werkgebied voor Wetsanalyse van het wetsvoorstel Mebv	
Artikel 2:1	Bijstand of vertegenwoordiging
Artikel 2:7	Bevoegdheid of plicht elektronisch berichtenverkeer
Artikel 2:8	Bevoegdheid van bestuursorgaan om elektronisch een bericht te verzenden
Artikel 2:9	Op betrouwbare en vertrouwelijke manier
Artikel 2:10	Kennisgeving verzending elektronisch bericht door bestuursorgaan
Artikel 2:11	Elektronische verzending mislukt: herhalen en zorgplicht van bestuursorgaan
Artikel 2:12	Wijzigen of intrekken elektronisch verzonden bericht door bestuursorgaan
Artikel 2:19	Tijdstip van door bestuursorgaan elektronisch verzonden bericht
Artikel 2:22	Verschoonbare termijnoverschrijding bij niet-deugdelijke elektronische verzending van kennisgeving door bestuursorgaan

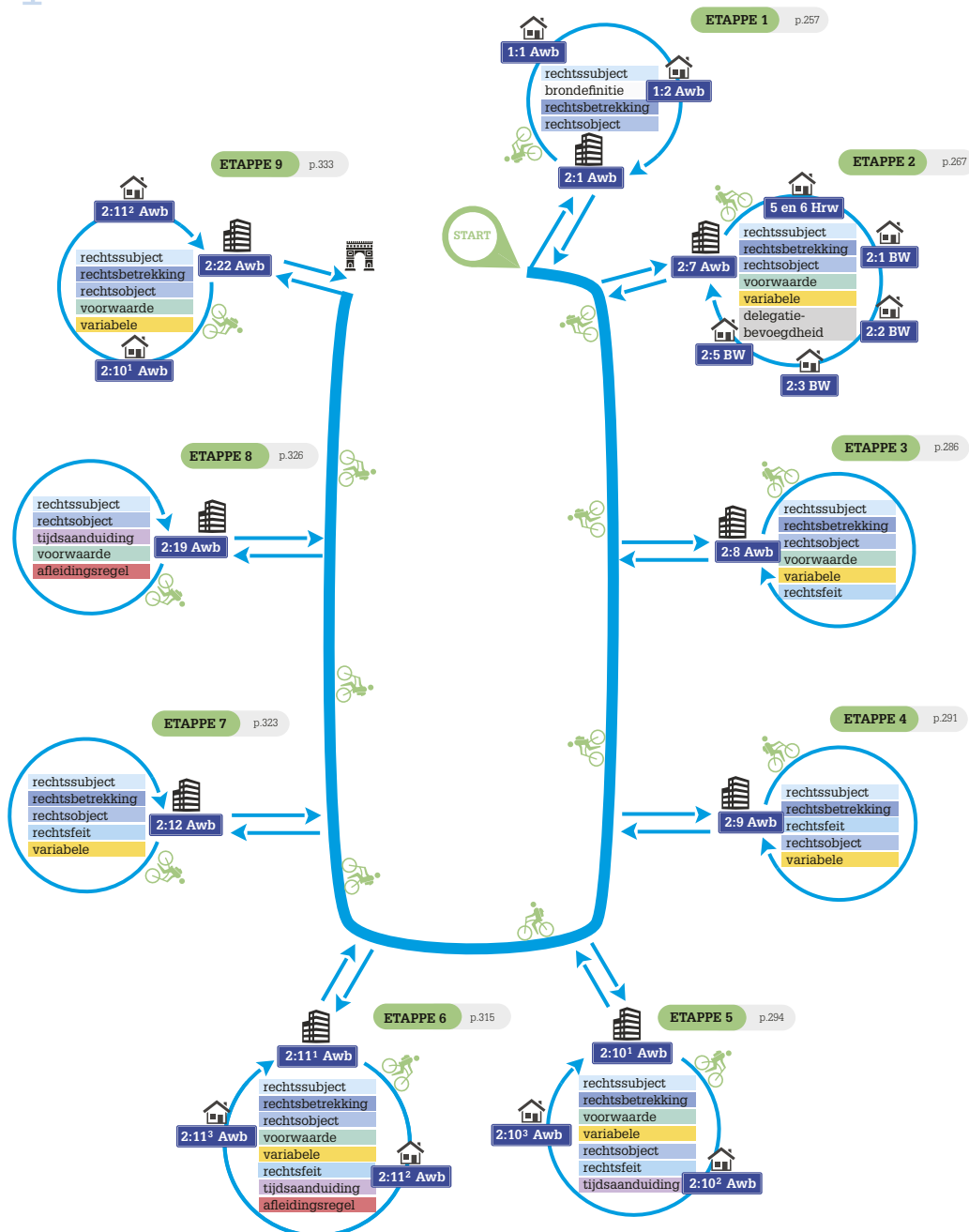
Tabel 7.11 Mogelijk relevante artikelen van wetsvoorstel Mebv

Omdat de Wetsanalyse een wetsvoorstel betreft, zijn we ervan uitgegaan dat er nog geen uitvoeringsbeleid is dat we in de analyse moeten betrekken. Als we dat nog op het spoor komen, vullen we de analyse ermee aan. Wel nemen we toelichtende documenten mee, zoals de parlementaire geschiedenis en andere formele uitingen die over de (ontwerp)wetgeving zijn gedaan.

De hier genoemde artikelen vormen het ‘landschap’ van de Wetsanalyse, waar we in de volgende paragraaf doorheen navigeren voor het zichtbaar maken van de structuur (stap 2) en het vastleggen van de betekenis (stap 3). We hebben dit landschap in de onderstaande routekaart weergegeven (zie figuur 7.2).

WETSANALYSE

254



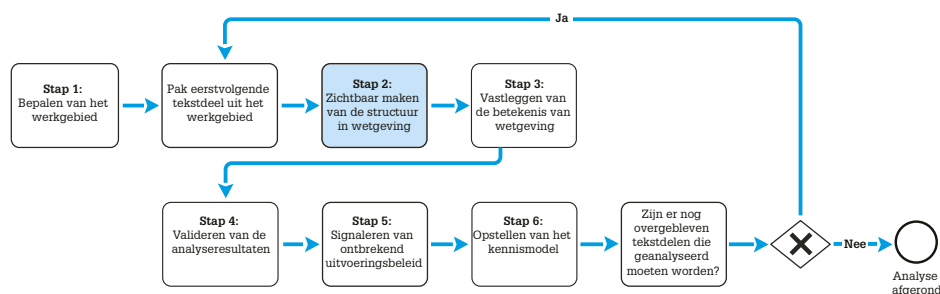
Figuur 7.2 Routekaart voor Wetsanalyse van wetsvoorstel Mebv

7.3.4 Uitwerking van de Wetsanalyse

Nu we de relevante artikelen voor de analyse van de Mebv hebben bepaald, kunnen we de bijbehorende teksten inlezen in de applicatie iKnow Cognitatie, waarin de analyseresultaten worden vastgelegd. We hebben in dit hoofdstuk geen schermvoorbeelden opgenomen (omwille van de omvang).

Net als in hoofdstuk 6 gaan stap 2 en 3 van de aanpak hand in hand. Steeds worden de formuleringen in de artikelen geclassificeerd om de structuur zichtbaar te maken (welke formulering representeert welke klasse uit het juridische analyseschema?) en maken we begrippen voor de geclassificeerde formuleringen (wat betekenen de formuleringen precies?). Ook stap 4 en 5 komen soms aan de orde, waar we concrete voorbeelden maken en signaleren dat uitvoeringsbeleid ontbreekt. Stap 6 komt wel uitgebreider aan de orde; daarin tonen we de begrippen en afleidingsregels en een op de wetgeving gebaseerd procesmodel. Hierin verschilt het kennismodel van dat in hoofdstuk 6, waarin we naast begrippen en afleidingsregels een deel van het feitmodel hebben laten zien. Dit heeft te maken met het feit dat de Awb een meer procedureel karakter heeft en in de Zorgverzekeringswet de nadruk ligt op de berekening van de bijdrage.

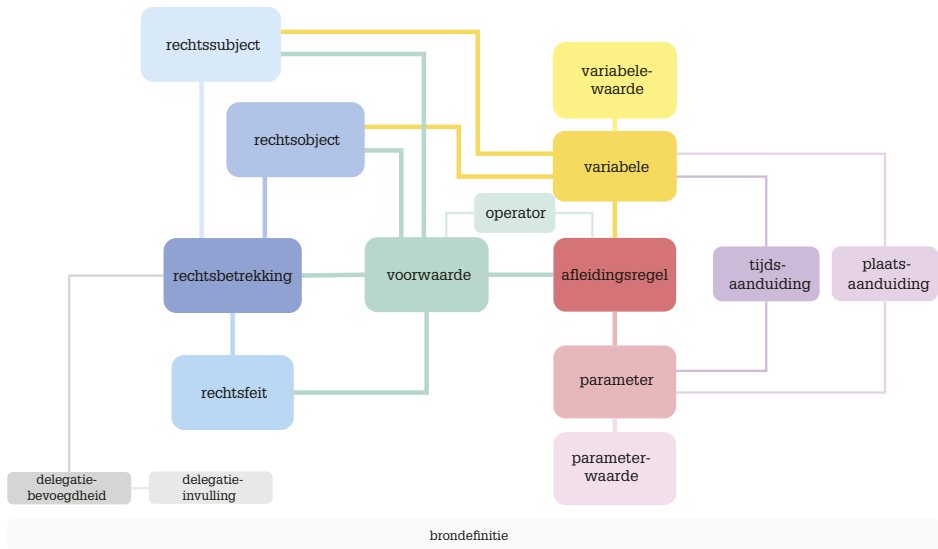
Bij het analyseren van wijzigingswetgeving houden we in principe de volgorde van de nieuw toegevoegde artikelen aan. De wetsartikelen zoals ze eruit komen te zien of worden ingevoegd door het wetsvoorstel Mebv duiden we aan als *Awb nieuw*. Zo onderscheiden we ze duidelijk van artikelen uit de Awb die ongewijzigd blijven, maar wellicht alsnog in de Wetsanalyse betrokken moeten worden.



Het juridische analyseschema is ook hier gebruikt voor het classificeren van de formuleringen uit het wetsvoorstel. We hebben het analyseschema hieronder nogmaals opgenomen (zie figuur 7.3 en tabel 7.12).

WETSANALYSE

256



Figuur 7.3 Juridisch analyseschema

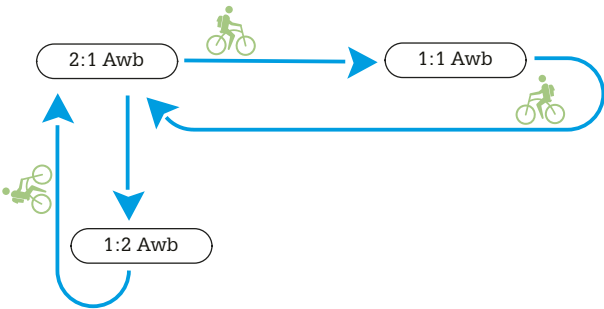
1. Rechtssubject	Drager van rechten en plichten. Natuurlijke persoon of rechts-persoon. Partij in een rechtsbetrekking of bij een rechtsfeit.
2. Rechtsobject	Voorwerp van een rechtsbetrekking of rechtsfeit met een fysieke of een niet-fysieke verschijningsvorm.
3. Rechtsbetrekking	Juridische relatie tussen twee rechtssubjecten waarvan het ene rechtssubject rechthebbend en het andere rechtssubject plichthebbend is.
4. Rechtsfeit	Handeling of gebeurtenis die, of tijdsverloop dat een wijziging in de juridische toestand teweegbrengt. Aan een rechtsfeit zijn rechtsgevolgen verbonden die een rechtsbetrekking kunnen creëren, wijzigen of beëindigen.
5. Voorwaarde	Conditie bij een rechtssubject, rechtsobject, rechtsbetrekking, rechtsfeit of afleidingsregel. Bepaalt aan welke eisen voldaan moet worden.
6. Afleidingsregel	Regel die op basis van bestaande feiten of waarden nieuwe feiten of waarden creëert.
7. Variabele	Beschrijving van een waarde die per rechtssubject, rechtsobject, rechtsbetrekking of rechtsfeit kan verschillen.
8. Variabelewaarde	Concrete waarde die een bepaalde variabele kan hebben.
9. Parameter	Beschrijving van een waarde die over een (bepaalde of onbepaalde) periode gelijk is voor alle rechtssubjecten, rechtsobjecten, rechtsbetrekkingen en rechtsfeiten.

10. Parameterwaarde	Concrete waarde die een parameter over een periode kan hebben.
11. Operator	Formulering die duidt op een rekenkundige bewerking, een samengestelde voorwaarde, een gelijkstelling of een vergelijking.
12. Tijdsaanduiding	Aanduiding van een tijdstip of tijdvak.
13. Plaatsaanduiding	Aanduiding van een plaats of gebied.
14. Delegatiebevoegdheid	Bevoegdheid om in lagere regelgeving (nadere) regels te stellen.
15. Delegatie-invulling	Gedelegeerde regeling waarin (nadere) regels zijn gesteld.
16. Brondefinitie	In de wetgeving opgenomen definitie.

Tabel 7.12 Overzicht van de klassen

Met deze voorbereidingen zijn we nu klaar voor het uitwerken van de analyse.

ETAPPE 1



Artikel 2:1 Awb nieuw

Het wetsvoorstel Mebv voegt een nieuw eerste lid toe aan artikel 2:1 Awb. We maken zelf een doorlopende tekst van het gewijzigde artikel 2:1 Awb.¹²⁸

^{128]} Het zou veel werk schelen als de wetgever in alle fasen van het wetgevingsproces een doorlopende tekst beschikbaar zou hebben. Op de mogelijkheden daarvoor zijn we in hoofdstuk 5 ingegaan.

Artikel 2:1 Awb

1. Een bestuursorgaan draagt zorg voor passende ondersteuning bij het verkeer met dat bestuursorgaan.
2. Een ieder kan zich ter behartiging van zijn belangen in het verkeer met bestuursorganen laten bijstaan of door een gemachtigde laten vertegenwoordigen.
3. Het bestuursorgaan kan van een gemachtigde een schriftelijke machtiging verlangen.

We beperken de analyse in eerste instantie tot het nieuwe eerste lid. We nemen de tekst van het tweede en derde lid op, omdat deze van belang kunnen zijn voor het geven van betekenis aan de formuleringen uit het eerste lid.

Rechtssubject

Als eerste stellen we de vraag wie de rechtssubjecten zijn: wie heeft een recht en wie heeft een plicht? Of meer concreet: wie draagt zorg voor passende ondersteuning? Deze vraag is eenvoudig te beantwoorden: [Een bestuursorgaan](#). Vervolgens gaan we op zoek naar de precieze betekenis van het rechtssubject [bestuursorgaan](#). De artikelen in het werkgebied bevatten geen omschrijving. We nemen aan dat dit voor de Awb essentiële rechtssubject is gedefinieerd in hoofdstuk 1 van de Awb, aangezien in de meeste wetten in een eerste artikel of hoofdstuk de begripsbepalingen zijn opgenomen. We navigeren naar hoofdstuk 1, Inleidende bepalingen en daarin naar titel 1.1, Definities en reikwijdte.

Navigeren naar artikel 1:1 Awb

We zien dat [bestuursorgaan](#) direct in het eerste lid wordt omschreven.

Artikel 1:1 Awb

1. Onder bestuursorgaan wordt verstaan:
 - a. een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of
 - b. een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed.
2. De volgende organen, personen en colleges worden niet als bestuursorgaan aangemerkt:
 - a. de wetgevende macht;
 - b. de kamers en de verenigde vergadering der Staten-Generaal;
 - c. onafhankelijke, bij de wet ingestelde organen die met rechtspraak zijn belast, alsmede de Raad voor de rechtspraak en het College van afgevaardigden;
 - d. de Raad van State en zijn afdelingen;
 - e. de Algemene Rekenkamer;

- f. de Nationale ombudsman en de substituut-ombudsmannen als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Wet Nationale ombudsman, en ombudsmannen en ombudscommissies als bedoeld in artikel 9:17, onderdeel b;
 - g. de voorzitters, leden, griffiers en secretarissen van de in de onderdelen *b* tot en met *f* bedoelde organen, de procureur-generaal, de plaatsvervangend procureur-generaal en de advocaten-generaal bij de Hoge Raad, de besturen van de in onderdeel *c* bedoelde organen alsmede de voorzitters van die besturen, alsmede de commissies uit het midden van de in de onderdelen *b* tot en met *f* bedoelde organen;
 - h. de commissie van toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en haar afdelingen, bedoeld in artikel 97 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017;
 - i. de toetsingscommissie inzake bevoegdheden, bedoeld in artikel 32 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017.
3. Een ingevolge het tweede lid uitgezonderd orgaan, persoon of college wordt wel als bestuursorgaan aangemerkt voor zover het orgaan, de persoon of het college besluiten neemt of handelingen verricht ten aanzien van een persoon met betrekking tot diens in artikel 3 van de Ambtenarenwet 2017 bedoelde hoedanigheid, zijn nagelaten betrekkingen of zijn rechtverkrijgenden, met uitzondering van een voor het leven benoemde ambtenaar werkzaam bij de Raad van State en zijn afdelingen en de Algemene Rekenkamer.
 4. De vermogensrechtelijke gevolgen van een handeling van een bestuursorgaan treffen de rechtspersoon waartoe het bestuursorgaan behoort.

Het tweede lid bepaalt dat bepaalde instanties niet als bestuursorgaan worden aangemerkt. Het derde lid geeft nog specifieke verfiningen hierop. Het vierde lid gaat over de vermogensrechtelijke gevolgen van een handeling van een bestuursorgaan en kan hier buiten beschouwing blijven. Omdat het eerste tot en met derde lid van artikel 1:1 de formulering **bestuursorgaan** nader duiden, voegen we dit artikel toe aan het werkgebied van de Wetsanalyse.

Samengevat leiden we uit het eerste lid van artikel 1:1 Awb af dat tot de bestuursorganen behoren de organen van de Staat, zoals provincies, gemeenten of waterschappen, en andere rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld.¹²⁹ Organen van de Staat zijn ook ministers. Zij hebben hun bevoegdheden vaak gemandateerd aan uitvoerende onderdelen, zoals de Dienst Uitvoering Onderwijs

^{129]} Voor zover het tweede lid geen uitzondering hierop maakt en verder geen sprake is van specifieke omstandigheden als bedoeld in het derde lid.

(DUO) of de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). De Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) zijn zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid, ingesteld bij de Wet SUWI.

Voor de formulering [bestuursorgaan](#) uit artikel 1:1 Awb maken we het begrip *bestuursorgaan*. Dit begrip kunnen we hergebruiken voor de formuleringen [Een bestuursorgaan](#) en [dat bestuursorgaan](#) uit artikel 2:1, eerste lid, Awb nieuw. De begripsomschrijving van *bestuursorgaan* wordt dan:

Instantie of instelling van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed; deze instantie of instelling voert een overheidstaak uit en maakt bijvoorbeeld deel uit van het Rijk, een gemeente, provincie of waterschap, en valt niet onder de uitzonderingen van het tweede en derde lid van artikel 1:1 Awb.

We nemen ook concrete voorbeelden op van *bestuursorgaan*:

De *Minister van Financiën* is een *bestuursorgaan*.

De *Sociale Verzekeringsbank* is een *bestuursorgaan*.

Brondefinitie

We classificeren artikel 1:1, eerste tot en met derde lid, als een brondefinitie. Vervolgens relateren we deze brondefinitie aan het begrip *bestuursorgaan*, waar we al een (kortere) begripsomschrijving voor hadden gemaakt. Vervolgens gaan we terug naar artikel 2:1 Awb nieuw.

Terug naar artikel 2:1 Awb nieuw

Artikel 2:1 Awb

1. Een bestuursorgaan draagt zorg voor passende ondersteuning bij het verkeer met dat bestuursorgaan.

Rechtssubject

Na het uitstapje naar artikel 1:1 Awb kunnen we de formulering [Een bestuursorgaan](#) classificeren als een rechtssubject. We gebruiken hiervoor het eerder gemaakte begrip *bestuursorgaan*.

We verwachten nog een tweede rechtssubject, want als er een plicht is voor het bestuursorgaan is er in de regel een rechtssubject dat een recht heeft. We stellen daarom de vraag: op wie is de zorg voor passende ondersteuning gericht?

Het antwoord vinden we niet in de tekst, dus we kijken of de andere leden van artikel 2:1 hier licht op werpen.

Artikel 2:1 Awb

2. Een ieder kan zich ter behartiging van zijn belangen in het verkeer met bestuursorganen laten bijstaan of door een gemachtigde laten vertegenwoordigen.
3. Het bestuursorgaan kan van een gemachtigde een schriftelijke machtiging verlangen.

Hier vinden we in het tweede lid de formulering [Een ieder](#). We navigeren weer naar hoofdstuk 1 van de Awb om te zien of er een bepaling is die inzicht geeft in deze term. Artikel 1:2 biedt wellicht aanknopingspunten.

Navigeren naar artikel 1:2 Awb

In het eerste lid van dit artikel wordt de formulering [belanghebbende](#) geïntroduceerd en gedefinieerd.

Artikel 1:2 Awb

1. Onder [belanghebbende](#) wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Het begrip [belanghebbende](#) heeft blijkens de omschrijving een beperktere reikwijdte dan [een ieder](#) en zal niet bedoeld zijn in artikel 2:1, eerste en tweede lid. We gaan daarom terug naar dat artikel en raadplegen de wetsgeschiedenis.

Terug naar artikel 2:1 Awb nieuw

In de wetsgeschiedenis bij het wetsvoorstel Mebv vinden we de volgende passage:¹³⁰

Daarom voorziet het wetsvoorstel in een algemene zorgplicht tot bij de doelgroep passende ondersteuning bij overheidscommunicatie, waarbij de invulling, vormgeving en differentiatie binnen de doelgroep aan bestuursorganen worden gelaten. Op deze wijze kan recht worden gedaan aan de aard van de specifieke dienstverlening en heeft het betreffende bestuursorgaan de ruimte om te bepalen voor welke doelgroep(en) welk type van ondersteuning in de rede ligt.

130] MvT Mebv, p. 7.

Hier wordt gesproken over 'bij de doelgroep passende ondersteuning bij overheidscommunicatie'. We vermoeden op basis hiervan dat *een ieder* betrekking heeft op de hier bedoelde doelgroep. Zekerheidshalve gaan we verder terug, naar documentatie over de totstandkoming van artikel 2:1, tweede lid, Awb. Het blijkt dat bij de invoering van de eerste tranche Awb de oorspronkelijke formulering 'belanghebbende' in artikel 2:1 bij nota van wijziging¹³¹ is vervangen door 'een ieder' om een zo ruim mogelijk toepassingsbereik te garanderen. Ondanks deze informatie kunnen we de betekenis van *een ieder* nog steeds onvoldoende precies duiden. Is echt iedere Nederlander of zelfs iedere wereldburger bedoeld, of moet *een ieder* toch meer gelezen worden in de context van de taken van een bestuursorgaan. We raadplegen de wetgevingsafdeling van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), het eerstverantwoordelijke ministerie voor dit deel van de Awb. Deze geeft aan dat met "een ieder" wordt bedoeld op de doelgroepen van het bestuursorgaan, dus op degenen tot wie een overheidsdienst gericht is. Voor een gemeente zijn dit bijvoorbeeld inwoners die bepaalde vergunningen aanvragen.

Het Ministerie van BZK heeft ook een Handreiking Mebv opgesteld.¹³² Deze Handreiking is gebaseerd op de resultaten van de consultatie van direct betrokkenen en belangenbehartigers en op het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel Mebv. Ook wijzigingen tijdens de parlementaire behandeling en de resultaten van in een aantal gemeenten en waterschappen gehouden pilots zijn erin opgenomen. De Handreiking vermeldt:¹³³

Bij de modernisering wordt ook artikel 2:1 Awb gewijzigd. Los van de wijze van communicatie – dus: ongeacht of er digitaal of op papier wordt gecommuniceerd – krijgen bestuursorganen een zorgplicht: aan burgers en bedrijven moet passende ondersteuning worden geboden bij bestuurlijk verkeer. (...)

De ondersteuning moet zodanig zijn, dat de doelgroep waarop een dienst zich richt, normaal gesproken deze dienst kan afnemen, mede gelet op de

131] Kamerstukken II 1990/91, 21221, nr. 6, p. 6 en nr. 5, p. 39 (https://repository.overheid.nl/frbr/sgd/19901991/0000029479/1/pdf/SGD_19901991_0003067.pdf en https://repository.overheid.nl/frbr/sgd/19901991/0000029478/1/pdf/SGD_19901991_0003066.pdf).

132] Handreiking implementatie Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (Awb) 2020. Wat betekenen de veranderingen voor u als bestuursorgaan? We hebben deze Handreiking ter inzage gekregen van de wetgevingsafdeling van het Ministerie van BZK, waarvoor we zeer erkentelijk zijn. De Handreiking wordt naar verwachting in de zomer van 2021 gepubliceerd op de websites van het Ministerie van BZK (te benaderen via www.rijksoverheid.nl) en van de VNG (www.vng.nl).

133] Handreiking Mebv, p. 5.

beschikbare maatschappelijke voorzieningen en de eigen verantwoordelijkheid om aan bepaalde kwalificaties te voldoen. De ondersteuning is dus passend wanneer de doelgroep hiermee zaken met de overheid met succes kan regelen.

Hieruit leiden we af dat in artikel 2:1, eerste en tweede lid, Awb nieuw bedoeld wordt op burgers en bedrijven die binnen de doelgroep vallen waarop een overheidsdienst zich richt. Met deze kennis kunnen we het impliciet gebleven tweede rechts-subject in artikel 2:1, eerste lid, duiden (namelijk 'een ieder') en de formulering [Een ieder](#) uit het tweede lid classificeren als rechtssubject. We maken hiervoor het begrip *doelgroep overheidsdienst*. Met dit begrip maken we de betekenis van de formulering preciezer.¹³⁴ In de begripsomschrijving kunnen we het begrip nog verder preciseren, bijvoorbeeld: *burgers, bedrijven en andere organisaties die zaken met bestuursorganen te regelen hebben*.

We maken ook drie concrete voorbeelden (stap 4), die de betekenis van het begrip *doelgroep overheidsdienst* verder verduidelijken. Ook dienen deze voorbeelden als validatiemiddel voor de juistheid van (de toepassing van) het begrip.

De burger [Jan Janssen](#) behoort tot de *doelgroep overheidsdienst*.

Het bedrijf [Slagerij Klaassen](#) behoort tot de *doelgroep overheidsdienst*.

De niet-commerciële organisatie [Stichting Aap](#) behoort tot de *doelgroep overheidsdienst*.

Bij de genoemde voorbeelden leggen we vast waarom ze tot de *doelgroep overheidsdienst* behoren. Een toelichting kan bijvoorbeeld zijn: Jan Janssen vraagt een vergunning aan voor het plaatsen van een dakkapel bij de gemeente Amsterdam, Slagerij Klaassen dient een bezwaarschrift tegen een belastingaanslag in bij de Belastingdienst, en Stichting Aap vraagt een vergunning aan voor een collecte bij de gemeente Utrecht.

Zoals uit de exercitie rond [een ieder](#) blijkt, kost het soms veel inspanning om de betekenis van een formulering te achterhalen. Het is daarom wenselijk dat de wetgever rechtssubjecten in de wetgeving zelf zo veel mogelijk concretiseert of (ook al wijzigt het wetsvoorstel dit begrip zelf niet) hierop ingaat in de MvT. In dit geval is

¹³⁴ Een soortgelijke formulering, namelijk 'ieder' kwamen we tegen in het voorbeeld van artikel 5 Grondwet in hoofdstuk 3. Uit de analyse die we hier hebben gemaakt, blijkt echter dat de formulering 'ieder' niet herbruikbaar is. De reikwijdte van 'een ieder' in artikel 2:1 Awb is beperkter dan in artikel 5 Grondwet (waar echt sprake is van iedere burger, zelfs ongeacht nationaliteit).

behulpzaam dat een toelichting is opgenomen in de Handreiking Mebv, zodat in elk geval een kenbaar beleidsdocument bestaat dat inzicht geeft.¹³⁵

Na het benoemen van de rechtssubjecten bekijken we of in artikel 2:1, eerste lid, Awb nieuw een rechtsbetrekking voorkomt. Gemakshalve nemen we de tekst van het artikel nogmaals op.

Artikel 2:1 Awb

1. Een bestuursorgaan draagt zorg voor passende ondersteuning bij het verkeer met dat bestuursorgaan.
2. Een ieder kan zich ter behartiging van zijn belangen in het verkeer met bestuursorganen laten bijstaan of door een gemachtigde laten vertegenwoordigen.
3. Het bestuursorgaan kan van een gemachtigde een schriftelijke machtiging verlangen.

Rechtsbetrekking

We stellen de vraag hoe de rechtssubjecten *bestuursorgaan* en *doelgroep overheidsdienst* zich tot elkaar verhouden; welke relatie hebben zij met elkaar? De formulering *draagt zorg voor* wijst op een plicht voor het bestuursorgaan. Tegenover deze plicht staat het recht van de doelgroep overheidsdienst om die passende ondersteuning te ontvangen. Dit wijst op een rechtsbetrekking van de subklasse aanspraak – verplichting. Om deze classificatie te verifiëren, kijken we in de artikelsgewijze toelichting op artikel 2:1 Awb nieuw.¹³⁶

Hieraan wordt, in een nieuw eerste lid, toegevoegd dat ook de overheid een rol heeft: bestuursorganen dragen zorg voor hulp bij het verkeer met het betreffende bestuursorgaan. Als gevolg daarvan hebben burgers en bedrijven aanspraak op ondersteuning bij bestuurlijk verkeer. Met deze bepaling, een zorgplicht, wordt beoogd dat bestuursorganen – los van digitalisering – zich bewust zijn van de wijze waarop zij met belanghebbenden communiceren, hen te verplichten hier beleid op te voeren en hiertoe maatregelen te nemen. De concrete invulling en vormgeving wordt aan bestuursorganen gelaten. Zij hebben, gelet op de aard en context van hun dienstverlening, de ruimte om te bepalen voor welke doelgroep(en) welk type van ondersteuning in de rede ligt. Anders gezegd: dit beleid moet passend zijn voor hun doelgroep. Dit is niet een statisch gegeven,

¹³⁵] Op wat nodig is om te komen tot goed beheerd en kenbaar uitvoeringsbeleid zijn we ingegaan in hoofdstuk 5.

¹³⁶] MvT Mebv, p. 38-39.

maar kan per organisatie, soort dienstverlening, denk- en doenvermogen van en binnen de doelgroep, in de tijd en als gevolg van (technische) ontwikkelingen verschillen (...).

De Handreiking Mebv zegt hierover:¹³⁷

Los van de wijze van communicatie – dus: ongeacht of er digitaal of op papier wordt gecommuniceerd – krijgen bestuursorganen een zorgplicht: aan burgers en bedrijven moet passende ondersteuning worden geboden bij bestuurlijk verkeer. Dit betekent voor bestuursorganen het volgende:

- *Het verschaffen van vindbare, duidelijke en bruikbare informatie over de geboden diensten en over de wijze waarop communicatie met burgers en bedrijven plaatsvindt. (...)*
- *De ondersteuning moet zodanig zijn, dat de doelgroep waarop een dienst zich richt, normaal gesproken deze dienst kan afnemen, mede gelet op de beschikbare maatschappelijke voorzieningen en de eigen verantwoordelijkheid om aan bepaalde kwalificaties te voldoen. De ondersteuning is dus passend wanneer de doelgroep hiermee zaken met de overheid met succes kan regelen.*

We weten op basis hiervan genoeg om het eerste lid te classificeren als een rechtsbetrekking van het type aanspraak – verplichting. We maken hiervoor het begrip *zorgplicht bestuursorgaan voor passende ondersteuning bij verkeer met bestuursorgaan*.

Na het vaststellen van de rechtsbetrekking gaan we op zoek naar het rechtsobject in de bepaling.

Rechtsobject

We stellen de vraag wat het voorwerp van de zorgplicht is: waar heeft de zorgplicht betrekking op?

De formulering *passende ondersteuning bij het verkeer* in het eerste lid duidt het voorwerp van de rechtsbetrekking ofwel het rechtsobject aan. Om zekerheid te krijgen over het rechtsobject, bekijken we de onderdelen van deze formulering eerst afzonderlijk. De formulering *het verkeer* lijkt betrekking te hebben op bestuurlijk verkeer. We zien dat in de naam van het wetsvoorstel modernisering elektronisch

¹³⁷] Handreiking Mebv, p. 5.

bestuurlijk verkeer die term ook wordt gebruikt. En ook uit de MvT bij artikel 2:1 Awb nieuw leiden we dat af:¹³⁸

Hieraan wordt, in een nieuw eerste lid, toegevoegd dat ook de overheid een rol heeft: bestuursorganen dragen zorg voor hulp bij het verkeer met het betreffende bestuursorgaan. Als gevolg daarvan hebben burgers en bedrijven aanspraak op ondersteuning bij bestuurlijk verkeer (...).

In de zoektocht naar duidelijkheid over de formulering [het verkeer](#) stuiten we op een passage in de toelichting bij artikel 2:7 Awb nieuw:

Het verkeer tussen bestuursorganen wordt uitgesloten, alsmede het verkeer tussen bestuursorganen en adviseurs en met bestuursorganen buiten de context van de uitvoering van een publieke taak, in het bijzonder privaatrechtelijke handelingen van bestuursorganen zoals aanbestedingen.

Hieruit kunnen we afleiden dat verkeer met een bestuursorgaan over privaatrechtelijke aangelegenheden (koop van een gemeente, verkoop of dienstverlening aan een gemeente (na aanbesteding) of onteigening) niet onder deze afdeling valt.

Tot slot is ook uit de Handreiking Mebv af te leiden dat het gaat om bestuurlijk verkeer:

Bij de modernisering wordt ook artikel 2:1 Awb gewijzigd. Los van de wijze van communicatie – dus: ongeacht of er digitaal of op papier wordt gecommuniceerd – krijgen bestuursorganen een zorgplicht: aan burgers en bedrijven moet passende ondersteuning worden geboden bij bestuurlijk verkeer.

Vervolgens kijken we naar de formulering [passende ondersteuning](#). Deze formulering is een open norm. De artikelsgewijze toelichting bij het artikel en de concepthandreiking hebben we hiervoor al geciteerd bij de classificatie van de rechtsbetrekking.¹³⁹ Passend betekent dat de ondersteuning is afgestemd op de aard van de doelgroep en de technische mogelijkheden. En passende ondersteuning zorgt ervoor dat de doelgroep met succes zaken kan regelen met het bestuursorgaan. Op basis hiervan kunnen we de gehele formulering [passende ondersteuning bij het](#)

¹³⁸] MvT Mebv, p. 38.

¹³⁹] Zie de citaten onder het kopje Terug naar artikel 2:1 Awb nieuw.

verkeer classificeren als rechtsobject, met als begrip *passende ondersteuning bij bestuurlijk verkeer*.

Terug naar rechtsbetrekking

Na het duiden van het rechtsobject in artikel 2:1, eerste lid, Awb nieuw gaan we nog even terug naar het begrip waarmee we de rechtsbetrekking uit artikel 2:1, eerste lid, hadden gedeut: *zorgplicht bestuursorgaan voor passende ondersteuning bij verkeer met bestuursorgaan*. We maken het begrip voor de rechtsbetrekking preciezer: *zorgplicht bestuursorgaan voor passende ondersteuning bij bestuurlijk verkeer met bestuursorgaan*.

We kunnen nu de analyse van artikel 2:1, eerste lid, Awb nieuw, afronden en verdergaan met artikel 2:7 Awb nieuw.

ETAPPE 2



Artikel 2:7 Awb nieuw

Artikel 2:7 Awb

1. In het verkeer met een bestuursorgaan kan een bericht langs elektronische weg worden verzonden, tenzij een vormvoorschrift zich daartegen verzet.
2. In het verkeer tussen een bestuursorgaan en een natuurlijke persoon wordt het gebruik van de elektronische weg niet voorgeschreven voor een bericht dat tot een of meer geadresseerden is gericht.
3. In het verkeer tussen een bestuursorgaan en een onderneming of rechtspersoon kan het gebruik van de elektronische weg bij of krachtens de wet worden voorgeschreven voor een bericht dat tot een of meer geadresseerden is gericht.

Rechtssubject

We beginnen bij het bepalen van het rechtssubject met de vraag: wie kan een bericht langs elektronische weg verzenden?

In het eerste lid wordt gesproken over [een bestuursorgaan](#). Hoewel dit wordt genoemd in relatie tot [het verkeer](#) en niet in relatie tot het verzenden van een bericht zelf, gaan we ervan uit dat dit het rechtssubject is dat het bericht kan verzenden. We kunnen hiervoor het eerder gemaakte begrip *bestuursorgaan* hergebruiken. We kijken echter ook naar het tweede en derde lid, waarin nog een aantal mogelijke rechtssubjecten wordt benoemd, te weten [een bestuursorgaan](#) (tweede en derde lid), [een natuurlijke persoon](#) (tweede lid), [een onderneming](#) en [rechtspersoon](#) (beide in het derde lid). Het zou kunnen dat het eerste lid op al deze rechtssubjecten ziet, dus we moeten de betekenis van deze formuleringen nader duiden. Voor de formulering [een bestuursorgaan](#) uit het tweede en derde lid kunnen we het begrip *bestuursorgaan* hergebruiken. De formulering [een natuurlijke persoon](#) duidt volgens het spraakgebruik en de meeste woordenboeken op een mens van vlees en bloed, een drager van rechten en plichten. Voor meer informatie kijken we in de artikelsgewijze toelichting op artikel 2:7 Awb nieuw.¹⁴⁰

In artikel 2:7 wordt de reikwijdte van afdeling 2.3 beperkt tot elektronisch verkeer tussen burgers/bedrijven enerzijds en bestuursorganen anderzijds. (...) De algemene formulering «in het verkeer met een bestuursorgaan» maakt duidelijk dat de elektronische weg niet alleen kan worden gehanteerd door burgers (natuurlijke personen) maar ook door bedrijven en maatschappelijke organisaties (rechtspersonen).

Uit deze passage kunnen we opmaken dat met natuurlijke personen burgers worden bedoeld.¹⁴¹ In de MvT wordt ook ingegaan op vertegenwoordigers van natuurlijke personen.¹⁴²

Artikel 2:1 Awb bepaalt reeds, dat een ieder zich in het verkeer met een bestuursorgaan kan laten bijstaan of laten vertegenwoordigen door een gemachtigde. Het gaat hierbij om een (feitelijke- of rechts)handeling namens de betreffende burger; de gemachtigde treedt daarbij juridisch gezien in de plaats van de burger, veelal omdat de laatste hulp nodig heeft.¹⁴³

¹⁴⁰] MvT Mebv, p. 40.

¹⁴¹] Ook op p. 7 van de MvT Mebv wordt deze toevoeging bij burgers gebruikt.

¹⁴²] MvT Mebv, p. 40.

¹⁴³] De laatste zin van deze passage lijkt overigens niet juist. Een gemachtigde die handelt krachtens volmacht, treedt niet in de plaats, maar verricht 'in naam van' de natuurlijke persoon rechtshandelingen (zie artikel 3:60 BW). Ook een onder curatele of bewind gestelde kan met toestemming van zijn curator of bewindvoerder bepaalde rechtshandelingen verrichten (zie artikelen 1:381 en 1:438 BW), zodat ook voor deze situaties de zin niet volledig opgaat.

Hieruit leiden we af dat niet alleen de natuurlijke persoon zelf onder het wetsvoorstel valt, maar ook zijn adviseur, gemachtigde of een andersoortige bijstandsverlener, zoals bijvoorbeeld een curator, bewindvoerder of wettelijk vertegenwoordiger. Met deze kennis¹⁴⁴ kunnen we de formulering [een natuurlijke persoon](#) classificeren als rechtssubject en we maken hiervoor het begrip *natuurlijke persoon*. In de begripsomschrijving preciseren we dat ook diens gemachtigde (met alle varianten die zich daarbij kunnen voordoen) daaronder valt.

Vervolgens kijken we naar de formuleringen [een onderneming](#) en [rechtspersoon](#) uit artikel 2:7, derde lid, Awb nieuw. Nu deze formuleringen niet nader zijn omschreven in de Awb en die wet ook niet verwijst naar definities in andere wetgeving, raadplegen we weer de MvT:¹⁴⁵

*Een expliciete grondslag in een formele wet is ook vereist om ondernemingen of rechtspersonen¹² te verplichten tot de elektronische weg, maar voor die groep is niet vereist dat de bijzondere wet uitdrukkelijk afwijkt van de Awb (zie artikel 2:7, derde lid). Die wat lagere drempel is gerechtvaardigd omdat ondernemingen of rechtspersonen (waaronder eveneens zzp'ers en maatschappelijke organisaties worden begrepen) eerder geacht mogen worden digitaal vaardig te zijn.
(...)*

Met name waar het gaat om kleine zelfstandigen (eenmanszaken/zzp'ers), naar hun aard ondernemingen, moet door de bijzondere wetgever goed gezien worden met welke vorm van communicatie deze groep gediend is en of uitsluiting van de papieren weg wel in de rede ligt.

¹² Zie voor deze termen de artikelen 5 en 6 van de Handelsregisterwet 2007.

We nemen de in deze passage (in voetnoot 12) genoemde artikelen 5 en 6 Handelsregisterwet 2007 onder de loep.

Navigeren naar artikelen 5 en 6 Handelsregisterwet 2007

[Artikel 5 Handelsregisterwet 2007](#)

1. In het handelsregister worden de volgende ondernemingen ingeschreven:
 - a. [een onderneming die in Nederland is gevestigd en die toebehoort aan een naamloze vennootschap, een besloten vennootschap met beperkte](#)

[144] De hier weergegeven interpretaties zijn bevestigd door de wetgevingsafdeling van het Ministerie van BZK.

[145] MvT Mebv, p. 7.

aansprakelijkheid, een vennootschap onder firma, een commanditaire vennootschap, een maatschap, een rederij, een coöperatie, een onderlinge waarborgmaatschappij, een vereniging, een stichting, een kerkgenootschap of een publiekrechtelijke rechtspersoon;

- b. een onderneming die in Nederland gevestigd is en die toebehoort aan een natuurlijke persoon;
- c. een onderneming die toebehoort aan een Europese naamloze vennootschap, een Europese coöperatieve vennootschap of een Europees economisch samenwerkingsverband die volgens haar statuten haar zetel in Nederland heeft;
- d. een onderneming die toebehoort aan een buitenlandse rechtspersoon die een hoofd- of een nevenvestiging in Nederland heeft;
- e. een onderneming die in Nederland is gevestigd en die toebehoort aan een ander dan genoemd in onderdeel a tot en met d;
- f. een onderneming die niet in Nederland is gevestigd en die toebehoort aan een in Nederland opgerichte maatschap, vennootschap onder firma, commanditaire vennootschap of rederij.

Artikel 6 Handelsregisterwet 2007

1. In het handelsregister worden de volgende rechtspersonen die volgens hun statuten hun zetel in Nederland hebben ingeschreven:
 - a. een naamloze vennootschap, een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, een Europese naamloze vennootschap, een Europees economisch samenwerkingsverband, een Europese coöperatieve vennootschap, een coöperatie en een onderlinge waarborgmaatschappij;
 - b. een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid, een vereniging van eigenaars, een stichting en overige privaatrechtelijke rechtspersonen;
 - c. een publiekrechtelijke rechtspersoon, met dien verstande dat in plaats van de Staat de ministeries, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2016 en de dienstonderdelen van een ministerie die overeenkomstig artikel 2.20 van de Comptabiliteitswet 2016 zijn aangewezen worden ingeschreven.
2. Een vereniging zonder volledige rechtsbevoegdheid kan worden ingeschreven.
3. Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald op welke wijze de organisatie waarvan een of meer kerkgenootschappen deel uitmaken, wordt ingeschreven in het handelsregister en tevens kan worden bepaald of en in hoeverre zelfstandige onderdelen of lichamen waarin zij zijn verenigd moeten worden ingeschreven in het handelsregister.

4. De voordracht voor een krachtens het derde lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.
5. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat, in aanvulling op het eerste lid, onderdeel c, onderdelen van een publiekrechtelijke rechtspersoon kunnen worden ingeschreven in het handelsregister.

We leiden uit deze artikelen af dat met de formuleringen **onderneming** en **rechtspersoon** in artikel 2:7, derde lid, Awb nieuw bedoeld wordt een onderneming of rechtspersoon die zich heeft ingeschreven in het handelsregister. De artikelen zeggen echter nog niets over wat een onderneming of een rechtspersoon is. We kijken of artikel 1 Handelsregisterwet 2007, waarin begripsbepalingen zijn opgenomen, hier wat over zegt. Daarin staan de volgende definities:

Artikel 1 Handelsregisterwet 2007

1. In deze wet en de daarop rustende bepalingen wordt verstaan onder:
 - (...) b. **onderneming**: een onderneming als bedoeld in artikel 5;
 - c. **rechtspersoon**: een rechtspersoon als bedoeld in artikel 6;
 - (...)

Ook deze bepalingen geven geen uitsluitel, omdat ze terugverwijzen naar de artikelen 5 en 6 Handelsregisterwet 2007. De wetgever heeft hier in feite een vicieuze cirkel gecreëerd.

Nu geen inhoudelijke wettelijke definitie van onderneming te vinden is, sluiten we aan bij de definitie van onderneming in het juridisch woordenboek:¹⁴⁶

een op winst gerichte organisatie die duurzaam aan haar handelsverkeer deelneemt, bereid is de risico's van haar activiteiten te aanvaarden en samengesteld is uit vermogen en arbeid.

Voor de term **rechtspersoon** kijken we ook nog naar de artikelen 1 tot en met 3 en 5 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, waarin bepalingen over rechtspersonen zijn opgenomen.

^{146]} Zie www.juridischwoordenboek.nl/zoek/onderneming. Het zou overigens goed zijn als op dit punt uitvoeringsbeleid zou worden vastgesteld.

Navigeren naar artikelen 1 tot en met 3 en 5 Boek 2 BW

Artikel 2:1 BW

1. De Staat, de provincies, de gemeenten, de waterschappen, alsmede alle lichamen waaraan krachtens de Grondwet verordenende bevoegdheid is verleend, bezitten rechtspersoonlijkheid.
2. Andere lichamen, waaraan een deel van de overheidstaak is opgedragen, bezitten slechts rechtspersoonlijkheid, indien dit uit het bij of krachtens de wet bepaalde volgt.
3. De volgende artikelen van deze titel, behalve artikel 5, gelden niet voor de in de voorgaande leden bedoelde rechtspersonen.

Artikel 2:2 BW

1. Kerkgenootschappen alsmede hun zelfstandige onderdelen en lichamen waarin zij zijn verenigd, bezitten rechtspersoonlijkheid.
2. Zij worden geregeerd door hun eigen statuut, voor zover dit niet in strijd is met de wet. Met uitzondering van artikel 5 gelden de volgende artikelen van deze titel niet voor hen; overeenkomstige toepassing daarvan is geoorloofd, voor zover deze is te verenigen met hun statuut en met de aard der onderlinge verhoudingen.

Artikel 2:3 BW

Verenigingen, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen, naamloze vennootschappen, besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid en stichtingen bezitten rechtspersoonlijkheid.

Artikel 2:5 BW

Een rechtspersoon staat wat het vermogensrecht betreft, met een natuurlijk persoon gelijk, tenzij uit de wet het tegendeel voortvloeit.

Hieruit is af te leiden dat een rechtspersoon drager van rechten en plichten is zoals een natuurlijke persoon, en dat de volgende organisaties rechtspersonen zijn:

- Staat, provincies, gemeenten, waterschappen en lichamen die verordenende bevoegdheid hebben krachtens de Grondwet;¹⁴⁷
- kerkgenootschappen;
- verenigingen, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen, naamloze vennootschappen, besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid en stichtingen.

¹⁴⁷ | Hiermee zijn de openbare lichamen voor beroep en bedrijf bedoeld (artikel 134 Grondwet).

We voegen de artikelen 1, 5 en 6 van de Handelsregisterwet 2007 toe aan het werkgebied. We beperken de analyse tot de formuleringen ‘onderneming’ en ‘rechtspersoon’ die worden gebruikt in artikel 2:7, derde lid, Awb nieuw. Verder voegen we de artikelen 2:1 tot en met 2:3 en 2:5 BW toe aan het werkgebied, ook voor een beperkte analyse van de formulering ‘rechtspersoon’ in artikel 2:7, derde lid, Awb nieuw.

Terug naar artikel 2:7 Awb nieuw

Artikel 2:7 Awb

1. In het verkeer met een bestuursorgaan kan een bericht langs elektronische weg worden verzonden, tenzij een vormvoorschrift zich daartegen verzet.
2. In het verkeer tussen een bestuursorgaan en een natuurlijke persoon wordt het gebruik van de elektronische weg niet voorgeschreven voor een bericht dat tot een of meer geadresseerden is gericht.
3. In het verkeer tussen een bestuursorgaan en een onderneming of rechtspersoon kan het gebruik van de elektronische weg bij of krachtens de wet worden voorgeschreven voor een bericht dat tot een of meer geadresseerden is gericht.

Rechtssubject

Met deze kennis kunnen we de formulering **onderneming** in artikel 2:7, derde lid, Awb nieuw classificeren als een rechtssubject. De vraag is nog of de onderneming ingeschreven moet kunnen worden, of dat zij ook daadwerkelijk ingeschreven moet zijn. Deze vraag leggen we voor aan de wetgevingsafdeling van het Ministerie van BZK, waar wordt bevestigd dat ondernemingen inderdaad moeten voldoen aan de voorwaarden voor inschrijving; niet relevant is of ze daadwerkelijk ingeschreven zijn.¹⁴⁸ We formuleren het begrip voor het rechtssubject **onderneming** daarom als *in Handelsregister in te schrijven onderneming*.¹⁴⁹

Ook de formulering **rechtspersoon** in artikel 2:7, derde lid, Awb nieuw kunnen we nu classificeren als een rechtssubject met als begrip *in Handelsregister in te schrijven rechtspersoon*. Hiervoor geldt ook dat deze rechtspersoon niet daadwerkelijk ingeschreven hoeft te zijn.

¹⁴⁸ Dit is een bijzondere interpretatie, nu artikel 18 Handelsregisterwet 2007 een uitdrukkelijke verplichting bevat voor ondernemingen en rechtspersonen om zich in te schrijven.

¹⁴⁹ De vraag rijst nog of in het buitenland gevestigde ondernemingen die zich niet hoeven in te schrijven in het Handelsregister omdat ze geen zetel of vestiging in Nederland hebben, al dan niet vallen onder onderneming als bedoeld in artikel 2:7, derde lid, Awb nieuw. Hierover hebben we geen informatie kunnen vinden in de parlementaire stukken. Dit lijkt een onderwerp dat verduidelijkt zou moeten worden in uitvoeringsbeleid.

WETSANALYSE

274

Op grond van deze analyse constateren we nog het volgende:

- Zowel een natuurlijke persoon als een rechtspersoon kan een onderneming drijven en in die hoedanigheid deelnemen aan het maatschappelijke en bestuurlijke verkeer. Er is dus overlap tussen de formuleringen [natuurlijke persoon](#) uit het tweede lid en [onderneming](#) in het derde lid van artikel 2:7 Awb nieuw, namelijk ingeval een onderneming toebehoort aan een natuurlijke persoon. Valt deze situatie onder het tweede lid of het derde lid van artikel 2:7 Awb?
- Zzp'ers en maatschappelijke organisaties worden blijkens de eerder vermelde passages uit de wetsgeschiedenis onder onderneming of rechtspersoon begrepen voor de toepassing van artikel 2:7 Awb nieuw. In geval van zzp'ers kan dat tot verwarring leiden, omdat deze groep fiscaal gezien wel *ondernemer* is, maar niet wordt gezien als *onderneming*. Dit omdat in de fiscaliteit onderscheid wordt gemaakt tussen de persoon en de onderneming die aan hem toebehoort.¹⁵⁰ Desgevraagd heeft de wetgevingsafdeling van het Ministerie van BZK echter bevestigd dat de eerder aangehaalde wetsgeschiedenis hier leidend is en dat zzp'ers voor de toepassing van artikel 2:7, derde lid, vallen onder de term [onderneming](#).

Met deze kennis gaan we terug naar artikel 2:7, eerste lid, om te bezien of de impliciet gebleven rechtssubjecten in dat lid – zoals we al vermoedden – inderdaad die uit het tweede en derde lid zijn, te weten:

- *[natuurlijke persoon](#)*
- *[in Handelsregister in te schrijven onderneming](#)*
- *[in Handelsregister in te schrijven rechtspersoon](#)*

De volgende passage uit de wetsgeschiedenis bij artikel 2:7 lijkt deze interpretatie te bevestigen, hoewel hierin andere formuleringen worden gebruikt, zoals 'bedrijven' en 'maatschappelijke organisaties':¹⁵¹

De algemene formulering «in het verkeer met een bestuursorgaan» maakt duidelijk dat de elektronische weg niet alleen kan worden gehanteerd door burgers (natuurlijke personen), maar ook door bedrijven en maatschappelijke organisaties (rechtspersonen).

¹⁵⁰] Zie artikel 3.2 Wet IB 2001; Belastbare winst uit onderneming. Ook in artikel 5, eerste lid, Handelsregisterwet 2007 wordt onderscheid gemaakt tussen de persoon en de onderneming die aan hem toebehoort.

¹⁵¹] MvT Mebv, p. 40.

De wetgevingsafdeling van het Ministerie van BZK heeft de interpretatie van de rechtssubjecten in het eerste lid bevestigd. Bedoeld zijn inderdaad de rechtssubjecten zoals we die hierboven hebben opgesomd.

Aandacht verdient nog de formulering *een of meer geadresseerden* in artikel 2:7, tweede en derde lid, Awb nieuw. Deze zou taalkundig opgevat kunnen worden als een rechtssubject, te weten een 'geadresseerde'. Als we echter de formulering *een bericht dat tot een of meer geadresseerden is gericht* nader bekijken, dan lijkt bedoeld een nadere typering te geven van *een bericht*, namelijk een 'geadresseerd bericht'. We benoemen *een of meer geadresseerden* daarom niet als een afzonderlijk rechtssubject, maar vatten dit op als een nadere typering van bericht als 'geadresseerd bericht'. Van deze nadere typering maken we verderop in de analyse onder het kopje Rechtsobject nog een begrip.

Rechtsbetrekking

Vervolgens is de vraag aan de orde hoe de rechtssubjecten *bestuursorgaan* enerzijds en *natuurlijke persoon, in Handelsregister in te schrijven onderneming* en *in Handelsregister in te schrijven rechtspersoon* anderzijds zich tot elkaar verhouden. De formulering *kan een bericht langs elektronische weg worden verzonden* drukt een bevoegdheid tot elektronisch berichtenverkeer uit. In artikel 2:7, eerste lid, is echter in feite sprake van twee rechtsbetrekkingen. Een bestuursorgaan is bevoegd om een bericht langs elektronische weg te verzenden, maar de andere (eerder genoemde) rechtssubjecten kunnen dit ook. In beide gevallen met als uitsluitende voorwaarde *tenzij een vormvoorschrift zich daartegen verzet*.

We kunnen het hele eerste lid van artikel 2:7 Awb nieuw nu classificeren als rechtsbetrekking met als begrip *bevoegdheid bestuursorgaan om een bericht langs elektronische weg te verzenden*. Deze rechtsbetrekking behoort tot de subklasse bevoegdheid – gehoudenheid, te herkennen aan de formulering *kan worden verzonden*. Vervolgens classificeren we diezelfde formulering nog een keer als eenzelfde soort rechtsbetrekking, maar dan bezien vanuit de andere rechtssubjecten, met als begrip *bevoegdheid natuurlijke persoon, onderneming en rechtspersoon om een bericht langs elektronische weg te verzenden*. Deze laatste classificatie laten we overigens verder buiten beschouwing, omdat het verzenden van berichten aan een bestuursorgaan niet tot het werkgebied behoort.

Rechtsobject

Om het rechtsobject te vinden, stellen we de vraag wat het voorwerp van de rechtsbetrekking is, ofwel: waarop ziet de bevoegdheid om elektronisch te verzenden?

Het antwoord op de vraag leidt naar de formulering [een bericht](#). De Awb geeft geen omschrijving van deze formulering, zodat we ervan uitgaan dat de term gebruikt is in de gangbare betekenis:¹⁵² *een afgebakende hoeveelheid informatie die door een verzender aan een ontvanger wordt verstuurd*. Omdat we eerder hebben gezien dat wetsformuleringen die algemeen van aard lijken soms toch een specifieke betekenis hebben, raadplegen we de wetsgeschiedenis. De MvT bij de artikelen 2:13 en 2:14 Awb nieuw zegt:¹⁵³

Gelet op het doel «elektronisch zaken doen» wordt voorgesteld de berichten in bestuurlijke aangelegenheden aan de overheid te verdelen in twee categorieën. De eerste categorie betreft de genoemde «officiële berichten» als uitwerking van wat in het regeerakkoord uit 2012 «zaken doen» wordt genoemd. De tweede categorie betreft de meer informele contacten die burgers en bedrijven met de overheid kunnen hebben, zoals een verzoek om informatie, een aanvraagformulier of een brochure, of het melden van aangelegenheid die het bestuursorgaan raakt, zoals een losse stoeptegels of een vervuilde kinderspeelplaats. Voor de eerste categorie wordt ieder bestuursorgaan verplicht een elektronische weg open te stellen. De verplichting leidt tot een aantal waarborgen. Voor de tweede categorie is een vrijblijvender regime mogelijk.

We raadplegen ook de Handreiking Mebv, die hierover het volgende vermeldt:¹⁵⁴

3.	Welke soorten berichten vallen onder afdeling 2.3 Awb?	De waarborgen van afdeling 2.3 Awb gelden alleen voor berichten die deel uitmaken van een procedure over een besluit, een klacht of een melding. Te denken valt aan een aanvraag, een bezwaarschrift, een zienswijze, een antwoord op door het bestuursorgaan gestelde aanvullende vragen. Zie Hoofdstuk 3 en bijlage 1.
----	--	--

Uit de wetsgeschiedenis en de Handreiking leiden we af dat het gaat om ‘officiële berichten’. Uit de letterlijke tekst van artikel 2:7, eerste lid, blijkt dit niet, nu daar alleen de formulering [bericht](#) wordt gebruikt. We raadplegen zekerheidshalve nog de wetsgeschiedenis bij het wetsvoorstel Elektronisch bestuurlijk verkeer (Webv) uit 2004:¹⁵⁵

¹⁵² Zie bijvoorbeeld <https://nl.wikipedia.org/wiki/Bericht>.

¹⁵³ MvT Mebv, p. 10. De artikelen 2:13 en 2:14 zijn weliswaar buiten scope van de Wetsanalyse omdat het daarin gaat om berichten die aan een bestuursorgaan worden gezonden, maar de toelichting werpt wel licht op de betekenis van bericht.

¹⁵⁴ Handreiking Mebv, p. 27.

¹⁵⁵ Kamerstukken II 2001/02, 28483, nr. 3, p. 10-11 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28483-3.html>).

Met de term «bericht» wordt tot uitdrukking gebracht dat de regeling betrekking heeft op communicatie. Wezenlijk voor een bericht is dat het is bedoeld om te verzenden of reeds verzonden is. Onder berichtgeving is zowel te verstaan de verzending en ontvangst van uitlatingen van het bestuur als van anderen. De bestuursuitlatingen kunnen zowel betrekking hebben op besluiten in de zin van artikel 1:3 als op andere handelingen. Te denken valt bijvoorbeeld aan aanvragen tot het geven van een beschikking, aan het naar voren brengen van zienswijzen, of aan het indienen van een klacht, bezwaarschrift of beroepschrift bij een bestuursorgaan. Te denken valt bijvoorbeeld ook aan de kennisgeving van een ontwerpbesluit of een besluit, of aan de mededeling van een besluit aan degenen die bij de voorbereiding ervan hun zienswijze naar voren hebben gebracht, of aan de bevestiging van de ontvangst van een bezwaarschrift.

Ook deze passage lijkt te wijzen op officiële berichten. Na raadpleging van de wetgevingsafdeling van het Ministerie van BZK kiezen we voor de interpretatie uit de Handreiking Mebv en de wetsgeschiedenis, in weerwil van de algemene formulering **bericht** in artikel 2:7, eerste lid, Awb nieuw. We kennen nu de betekenis van de formulering **bericht** en we weten dat deze formulering het voorwerp is van de bevoegdheid om elektronisch te mogen verzenden. Dat betekent dat we de formulering **een bericht** kunnen classificeren als een rechtsobject; we maken hiervoor het begrip *bericht* en in de begripsomschrijving leggen we expliciet vast dat het gaat om officiële berichten. Ook leggen we hiervan concrete voorbeelden vast (op grond van de geraadpleegde teksten) om de betekenis van het begrip nog preciezer te maken.

Vervolgens kijken we nog naar de formulering **langs elektronische weg**, die een nadere typering geeft van het verzenden van berichten. Een bericht kan via de papieren weg worden verzonden¹⁵⁶ of langs elektronische weg.¹⁵⁷ Afhankelijk van het moment is sprake van een bericht (vóór verzending langs elektronische weg) of een elektronisch bericht (als het daadwerkelijk langs die weg verzonden is). Gelet hierop maken we naast het rechtsobject *bericht* een specifiek rechtsobject (een specialisatie) met als begrip *elektronisch bericht*. Deze nuancering lijkt misschien vergezocht, maar we zullen zien dat deze, gelet op de vormvereisten die het wetsvoorstel stelt aan elektronische berichten, zeker nodig is.

¹⁵⁶] Zie onder meer MvT Mebv, p. 3.

¹⁵⁷] MvT Mebv, p. 25, 30 en 41.

Voorwaarde

Een eerste voorwaarde zit verscholen in de formulering **In het verkeer met een bestuursorgaan**. Een bericht kan elektronisch worden verzonden als sprake is van verkeer met een bestuursorgaan. We duiden de formulering **In het verkeer met een bestuursorgaan** als een voorwaarde, die we uitdrukken als: *indien bestuurlijk verkeer met bestuursorgaan*.

Een expliciete voorwaarde zit in de formulering **tenzij een vormvoorschrift zich daartegen verzet**. Deze sluit het elektronisch verzenden in bepaalde gevallen uit, namelijk indien eisen worden gesteld aan de wijze waarop het besluit moet worden genomen of vastgelegd, die naar hun aard niet langs elektronische weg vervuld kunnen worden. De MvT concretiseert wanneer een vormvoorschrift zich verzet tegen elektronisch berichtenverkeer:¹⁵⁸

Hierbij is bepalend welke functie de vormvoorschriften vervullen en in hoeverre die functie ook langs elektronische weg kan worden gerealiseerd. Vormvoorschriften staan dus niet zonder meer aan elektronisch verkeer in de weg. In de praktijk treffen we in dit verband wettelijke voorschriften en beschikkingsvoorschriften aan. Een voorbeeld van een wettelijk vormvoorschrift is artikel 23, derde lid, van de Vreemdelingenwet 2000, dat bepaalt dat in bij of krachtens algemene maatregel van bestuur bepaalde gevallen een aanvraag wordt ingediend door de vreemdeling of zijn wettelijk vertegenwoordiger in persoon. Het verschijnen in persoon sluit een elektronisch verzonden aanvraag uit.

Met deze kennis kunnen we de formulering **tenzij een vormvoorschrift zich daartegen verzet** classificeren als een voorwaarde, die we uitdrukken als: *indien geen vormvoorschrift uitsluiting elektronisch berichtenverkeer*.

Variabele

Voorwaarden bevatten in de regel variabelen waaraan getoetst wordt of de voorwaarde vervuld wordt. We bezien de hiervoor genoemde voorwaarden op variabelen. We kunnen de formulering **vormvoorschrift zich daartegen verzet** classificeren als een variabele met als begrip *vormvoorschrift dat elektronisch berichtenverkeer uitsluit*. Deze variabele heeft als mogelijke waarde 'ja' of 'nee' en heeft een relatie met het rechtsobject *bericht*, in die zin dat het vormvoorschrift een kenmerk is van het bericht dat elektronisch verkeer uitsluit.

¹⁵⁸ | MvT Mebv, p. 40-41.

We zien ook nog een variabele in de eerder geduide voorwaarde *indien bestuurlijk verkeer met bestuursorgaan*. De formulering *In het verkeer met een bestuursorgaan* uit artikel 2:7, eerste lid, classificeren we als een variabele met als begrip *bestuurlijk verkeer met bestuursorgaan*. Ook deze variabele heeft als mogelijke waarde 'ja' of 'nee'.

Vervolgens zoomen we nog in op het tweede en derde lid gezamenlijk, waarin gelijksoortige formuleringen worden gebruikt.

Artikel 2:7 Awb

2. In het verkeer tussen een bestuursorgaan en een natuurlijke persoon wordt het gebruik van de elektronische weg niet voorgeschreven voor een bericht dat tot een of meer geadresseerden is gericht.
3. In het verkeer tussen een bestuursorgaan en een onderneming of rechtspersoon kan het gebruik van de elektronische weg bij of krachtens de wet worden voorgeschreven voor een bericht dat tot een of meer geadresseerden is gericht.

We beginnen weer met de rechtssubjecten en stellen de vraag wie hier een recht en een plicht hebben, ofwel: wie mag of kan het gebruik langs elektronische weg wel of niet voorschrijven, en aan welke tegenpartij?

Rechtssubject

De rechtssubjecten in deze leden hebben we al geclassificeerd bij de analyse van het eerste lid. In het tweede lid zijn de rechtssubjecten het *bestuursorgaan* en de *natuurlijke persoon* en in het derde lid de *in Handelsregister in te schrijven onderneming* en *in Handelsregister in te schrijven rechtspersoon*.

Voor de formulering *een of meer geadresseerden* hadden we eerder vastgesteld dat deze geen rechtssubject uitdrukt, maar een nadere typering geeft van *een bericht*, namelijk een 'geadresseerd bericht'. Dit komt terug bij de analyse van de rechtsobjecten.

Op basis van de analyse tot nu toe interpreteren we het tweede lid zo, dat in het bestuurlijke verkeer tussen een *bestuursorgaan* en een *natuurlijke persoon* het gebruik van de elektronische weg niet mag worden voorgeschreven voor een geadresseerd bericht. Het derde lid biedt meer ruimte, doordat het gebruik van de elektronische weg voor een geadresseerd bericht aan de genoemde rechtssubjecten kan worden voorgeschreven *bij of krachtens de wet*. Wordt hier bedoeld dat een bestuursorgaan de elektronische weg mag voorschrijven als dit bij of krachtens de wet wordt toegestaan? Of wordt hier bedoeld dat de wetgever het

gebruik van de elektronische weg mag voorschrijven? En wat is de rol van de wetgever in het tweede lid? Moet hij zich volledig onthouden van het regelen van verplichtingen tot elektronisch verkeer (of de mogelijkheid voor een bestuursorgaan om die op te leggen), of zit ook daar nog ruimte in, al blijkt die niet uit de formulering? We kijken in de wetsgeschiedenis voor antwoorden op deze vragen en we vinden de volgende passage:¹⁵⁹

Daarom wordt in het voorgestelde artikel 2:7, tweede lid, verankerd dat in het bestuurlijk verkeer met natuurlijke personen het gebruik van de elektronische weg niet wordt voorgeschreven. Daarvan kan weliswaar worden afgeweken bij of krachtens een bijzondere wet, maar alleen als die wet uitdrukkelijk afwijkt van de Awb. En uiteraard moet die afwijking worden voorzien van een dragende motivering. De te hanteren formulering luidt dan «in afwijking van de artikelen 2:7, tweede lid en – omdat kenbaarmaking door de geadresseerde van zijn elektronische bereikbaarheid dan niet randvoorwaardelijk is – 2:8 van de Algemene wet bestuursrecht». Het voorgaande betekent tevens, dat in een verordening van een gemeente, provincie of waterschap het verplichte gebruik van elektronisch bestuurlijk verkeer slechts kan worden voorgeschreven indien hiervoor een grondslag is opgenomen in een formele wet. Bij een dergelijke bepaling dient te worden opgenomen dat sprake is van afwijking van de Awb.

Een expliciete grondslag in een formele wet is ook vereist om ondernemingen of rechtspersonen te verplichten tot de elektronische weg, maar voor die groep is niet vereist dat de bijzondere wet uitdrukkelijk afwijkt van de Awb (zie artikel 2:7, derde lid). Die wat lagere drempel is gerechtvaardigd omdat ondernemingen of rechtspersonen (waaronder eveneens zzp'ers en maatschappelijke organisaties worden begrepen) eerder geacht mogen worden digitaal vaardig te zijn. Vanzelfsprekend moet de verplichting ook in dit geval wel deugdelijk onderbouwd worden.

Hieruit kunnen we het volgende afleiden:

- Anders dan de tekst van artikel 2:7, tweede lid, Awb nieuw doet vermoeden, mag de wetgever het gebruik van de elektronische weg wel voorschrijven aan een *natuurlijke persoon* bij of krachtens een bijzondere wet, maar alleen als die wet

¹⁵⁹ | MvT Mebv, p. 6-7. Zie hierover ook het advies van de Raad van State en het nader rapport bij het wetsvoorstel Mebv (35261, nr. 4), p. 4 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35261-4.html>).

uitdrukkelijk afwijkt van de Awb en de afwijking voorzien wordt van een dragende motivering.

- Op basis van artikel 2:7, derde lid, Awb nieuw geldt in feite hetzelfde voor de rechtssubjecten uit het derde lid (*in Handelsregister in te schrijven onderneming* en *in Handelsregister in te schrijven rechtspersoon*), met dien verstande dat niet vereist is dat de bijzondere wet expliciet afwijkt van de Awb.

In de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel Mebv wordt opgemerkt:¹⁶⁰

Dat in beginsel sprake is en blijft van (het recht op) de papieren weg, wordt geëxpliciteerd doordat in artikel 2:7, tweede lid, is opgenomen dat in het verkeer tussen een bestuursorgaan en een natuurlijke persoon het gebruik van de elektronische weg niet wordt voorgeschreven. Ingevolge deze bepaling kan de papieren weg niet worden uitgesloten. De Awb kan, als wet op een gelijk niveau aan andere wetten, evenwel de bijzondere wetgever niet binden of normeren. Afwijken van de (hoofregel in de) Awb is naar zijn aard mogelijk. De vraag, in welke gevallen bij of krachtens bijzondere (sectorspecifieke) wet kan worden bepaald dat elektronisch – of juist papieren – verkeer verplicht is, zal door de bijzondere wetgever moeten worden beantwoord. Steeds zal gezien moeten worden of het uitsluiten van een weg verantwoord is, gegeven de materie en de betrokken doelgroep.

(...)

De bijzondere wetgever kan in specifieke gevallen bepalen dat en in hoeverre elektronisch verkeer verplicht wordt gesteld. Hiervoor geldt de in aanwijzing 2.46 van de Aanwijzingen voor de regelgeving vastgelegde regel dat in bijzondere wetten alleen van algemene wetten kan worden afgeweken indien dit noodzakelijk is en dat dit in de memorie van toelichting bij de bijzondere wet moet worden gemotiveerd, zodat afwijkingen en de redenen daarvoor ook voor uw Kamer kenbaar zijn. Telkens zal dus gezien moeten worden of het uitsluiten van de papieren weg passend en verantwoord is, gegeven de materie en de betrokken doelgroep(en). Een dragende motivering is dan noodzakelijk; deze kan worden beoordeeld door de Afdeling advisering van de Raad van State en door de Tweede en Eerste Kamer als medewetgever.

¹⁶⁰] NnavV Mebv (35261, nr. 7), p. 2-3.

Uit deze passage kunnen we het volgende afleiden:

- De wetgever stelt vast dat hij met de Awb, als wet op een gelijk niveau aan andere wetten, zichzelf als bijzondere wetgever niet kan binden of normeren. Met bijzondere wetgever wordt hier bedoeld de wetgever voor een specifiek beleidsterrein, zoals zorg, sociale zekerheid, volkshuisvesting, infrastructuur, etc.
- Als de bijzondere wetgever elektronisch verkeer in een bepaald geval verplicht wil stellen, kan dat alleen als dat noodzakelijk is en een grondslag wordt gecreëerd in een wet op het desbetreffende beleidsterrein. De noodzaak moet in de MvT bij de bijzondere wet worden gemotiveerd.

Na deze zoektocht weten we dat het rechtssubject in het tweede en derde lid niet het *bestuursorgaan* is, maar de wetgever zelf in zijn hoedanigheid van bijzondere wetgever. We maken hiervoor een begrip *bijzondere wetgever*. In het tweede lid is dit een 'losstaand' begrip, aangezien daarin geen formulering is opgenomen waaraan het gekoppeld kan worden. In het derde lid kunnen we het begrip koppelen aan de formulering *bij of krachtens de wet*.

We kunnen uit deze analyse ook afleiden dat de wetgever in het tweede lid essentiële kennis voor de uitvoeringspraktijk impliciet heeft gelaten, namelijk dat wél ruimte bestaat om de elektronische weg voor te schrijven voor geadresseerde berichten. Hoewel we begrijpen dat het op grond van algemene principes over de verhouding tussen de algemene en de bijzondere wet niet nodig is om deze ruimte expliciet te maken, zou het voor een juiste interpretatie van de wetgeving goed zijn om dit wel te doen. Dat kan misverstanden en minimaal tijdrovende zoektochten in de parlementaire geschiedenis voorkomen. Een alternatieve formulering voor het tweede en derde lid zou kunnen zijn:

2. Een bestuursorgaan mag een natuurlijke persoon niet verplichten tot het gebruik van de elektronische weg in het bestuurlijke verkeer voor een geadresseerd bericht, tenzij het hiertoe bij of krachtens de wet met uitdrukkelijke en dragend gemotiveerde afwijking van dit artikel de bevoegdheid heeft gekregen.
3. Een bestuursorgaan mag een onderneming of rechtspersoon verplichten tot het gebruik van de elektronische weg in het bestuurlijke verkeer voor een geadresseerd bericht, indien het hiertoe bij of krachtens de wet de bevoegdheid heeft gekregen.

Rechtsbetrekking

Nu kunnen we de rechtsbetrekkingen in het tweede en derde lid analyseren. Voor het overzicht nemen we de wettekst nog een keer op.

Artikel 2:7 Awb

2. In het verkeer tussen een bestuursorgaan en een natuurlijke persoon wordt het gebruik van de elektronische weg niet voorgeschreven voor een bericht dat tot een of meer geadresseerden is gericht.
3. In het verkeer tussen een bestuursorgaan en een onderneming of rechtspersoon kan het gebruik van de elektronische weg bij of krachtens de wet worden voorgeschreven voor een bericht dat tot een of meer geadresseerden is gericht.

We houden bij de analyse ook onze alternatieve tekst voor ogen. Gelet daarop classificeren we het gehele tweede lid als een rechtsbetrekking van het type bevoegdheid – gehoudenheid. We vatten de rechtsbetrekking in het tweede lid zo op, dat het bestuursorgaan bevoegdheid heeft tot elektronisch berichtenverkeer, zij het alleen als dit bij of krachtens de wet is geregeld met uitdrukkelijke afwijking van de Awb en met een dragende motivering.

Het begrip wordt dan *bevoegdheid bestuursorgaan tot uitsluitend gebruik elektronische weg voor geadresseerd bericht aan natuurlijke persoon indien uitdrukkelijk en gemotiveerd afwijking van Awb voorgeschreven bij of krachtens wet*.

In feite ligt hier een rechtsbetrekking tussen de algemene wetgever en de bijzondere wetgever aan ten grondslag, die de mogelijkheid om verplicht elektronisch verkeer voor te schrijven clauseleert. Deze is echter alleen uit de toelichting op te maken.

Daarom is deze niet te vertalen naar een classificatie en een begrip. In de uitvoering van de wetgeving kunnen we hier niets mee, het is een zaak van de wetgever zelf.

We leggen deze benadering wel expliciet vast bij de analyseresultaten.

De formulering van het derde lid kunnen we ook classificeren als een rechtsbetrekking van het type bevoegdheid – gehoudenheid. Het gaat hier om een discretionaire bevoegdheid ('kan worden voorgeschreven'). We maken het begrip *bevoegdheid bestuursorgaan tot uitsluitend gebruik elektronische weg voor geadresseerd bericht aan in Handelsregister in te schrijven onderneming en in Handelsregister in te schrijven rechtspersoon indien voorgeschreven bij of krachtens wet*.

Rechtsobject

Voor het classificeren van de rechtsobjecten stellen we weer de vraag wat of wie het voorwerp is van de rechtsbetrekking.

Artikel 2:7 Awb

2. In het verkeer tussen een bestuursorgaan en een natuurlijke persoon wordt het gebruik van de elektronische weg niet voorgeschreven voor een bericht dat tot een of meer geadresseerden is gericht.
3. In het verkeer tussen een bestuursorgaan en een onderneming of rechtspersoon kan het gebruik van de elektronische weg bij of krachtens de wet worden voorgeschreven voor een bericht dat tot een of meer geadresseerden is gericht.

De volgende formuleringen die zowel in het tweede als in het derde lid staan, komen in beeld als mogelijke rechtsobjecten:

- het gebruik van de elektronische weg;
- een bericht dat tot een of meer geadresseerden is gericht.

De formulering *het gebruik van de elektronische weg* zijn we nog niet tegengekomen. Deze lijkt op de formulering uit het eerste lid: *langs elektronische weg worden verzonden*. Die formulering hebben we mede op basis van de wetsgeschiedenis aangemerkt als een nadere typering van bericht, met als begrip *elektronisch bericht*. De zinsnede *het gebruik van de elektronische weg* in het tweede en derde lid heeft een soortgelijke betekenis, maar legt de nadruk meer op de wijze van communiceren dan op het bericht zelf. Het is in elk geval waar de rechtsbetrekking om draait: het gebruik van de elektronische weg mag niet (zonder meer) worden voorgeschreven. We kunnen de formulering dus classificeren als rechtsobject met als begrip *gebruik van de elektronische weg*.

Voor het duiden van de formulering *een bericht dat tot een of meer geadresseerden is gericht* kunnen we gebruikmaken van de kennis die we eerder hebben opgedaan. We weten inmiddels dat het hier gaat om een geadresseerd bericht. Daarom classificeren we de formulering als een rechtsobject en maken we het begrip *geadresseerd bericht*.

We kunnen nu gaan kijken naar de eventuele voorwaarden bij de rechtsbetrekkingen.

Voorwaarde

Op basis van de analyse tot nu toe weten we dat in het tweede lid een impliciete voorwaarde zit met dezelfde strekking als de in het derde lid expliciet opgenomen voorwaarde, namelijk het 'bij of krachtens de wet'. In het tweede lid vertaalt zich die voorwaarde in 'voorgeschreven door de bijzondere wetgever met uitdrukkelijke afwijking van de Awb en dragende motivering'.

Voor de impliciete, uit de wetsgeschiedenis blijkende voorwaarde in het tweede lid maken we de omschrijving *indien gebruik elektronische weg voor natuurlijke persoon*

voorgeschreven door bijzondere wetgever met afwijking van de Awb en dragende motivering. Deze kunnen we niet rechtstreeks koppelen aan een formulering in het tweede lid, nu de wettelijke afwijkingsmogelijkheid daar niet is opgenomen. De voorwaarde kunnen we wel koppelen aan de rechtsbetrekking in het tweede lid. Voor de voorwaarde in de formulering *bij of krachtens de wet* in het derde lid maken we de omschrijving *indien gebruik elektronische weg voor in Handelsregister in te schrijven onderneming en in Handelsregister in te schrijven rechtspersoon voorgeschreven door bijzondere wetgever.*

Delegatiebevoegdheid

De formulering *bij of krachtens de wet worden voorgeschreven* in het derde lid representeert een delegatiebevoegdheid. De algemene wetgever delegeert aan de bijzondere wetgever, die op zijn beurt kan doordelegeren aan de regering (zie het krachtens, dat de mogelijkheid van een amvb of ministeriële regeling op grond van de bijzondere wet creëert). In deze gedelegeerde wetgeving kan de verplichting tot elektronisch verkeer worden opgelegd. We hebben gelezen dat een expliciete grondslag in een formele wet vereist is om ondernemingen of rechtspersonen te verplichten tot de elektronische weg, maar dat hiervoor niet vereist is dat de bijzondere wet nadrukkelijk afwijkt van de Awb, zoals wel geldt bij het tweede lid (natuurlijke personen).

Er is dus een subtiel onderscheid in delegatiebevoegdheid. Dit onderscheid vloeit voort uit de systematiek van de Awb met daarin enerzijds dwingende bepalingen en anderzijds aanvullende bepalingen waarvan kan worden afgeweken in bijzondere wetgeving:

- Bij de formulering *bij of krachtens de wet* mag in bijzondere wetgeving afgeweken worden en hoeft niet expliciet te worden bepaald dat van de Awb (in dit geval artikel 2:7, derde lid, Awb nieuw) wordt afgeweken.
- Bij het ontbreken van een dergelijke formulering bestaat toch ruimte om via bijzondere wetgeving af te wijken van de Awb, maar alleen als die afwijking expliciet gemaakt wordt (bijvoorbeeld door de zinsnede 'in afwijking van de artikelen 2:7, tweede lid, en 2:8 van de Algemene wet bestuursrecht') en de afwijking voldoende wordt gemotiveerd.

We kunnen de formulering *bij of krachtens de wet worden voorgeschreven* classificeren als delegatiebevoegdheid, met als begrip *bij of krachtens bijzondere wet voorgeschreven*. We hebben de term 'bijzondere' toegevoegd om preciezer aan te geven dat de (afwijkende) regeling van het elektronisch verkeer moet plaatsvinden in wetgeving op specifieke beleidsterreinen en geldend voor

specifieke bestuursorganen, zoals de belastingwetten voor de Belastingdienst, of de studiefinancieringswetten voor de DUO.

Hier ronden we de analyse van artikel 2:7 af en gaan we verder met artikel 2:8 Awb nieuw.

ETAPPE 3



Artikel 2:8 Awb nieuw

Artikel 2:8 Awb

Voor zover geen toepassing is gegeven aan artikel 2:7, derde lid, kan een bestuursorgaan een bericht dat tot een of meer geadresseerden is gericht, elektronisch verzenden voor zover de geadresseerde kenbaar heeft gemaakt dat hij langs deze weg voldoende bereikbaar is.

Rechtssubject

We beginnen ook deze etappe met het duiden van de rechtssubjecten, door de vraag te stellen wie een bericht elektronisch kan verzenden. Het antwoord is [een bestuursorgaan](#). We classificeren deze term als rechtssubject en koppelen hieraan het eerder gemaakte begrip *bestuursorgaan*.

De formulering [een of meer geadresseerden](#) hebben we bij de analyse van artikel 2:7 al bekeken en we kwamen daar tot de conclusie dat dit geen rechtssubject betrof, maar een nadere typering van [een bericht](#) als *geadresseerd bericht*. De term 'geadresseerde' komt nog een keer voor in artikel 2:8, namelijk in de zinsnede [voor zover de geadresseerde kenbaar heeft gemaakt dat hij langs deze weg voldoende bereikbaar is](#). In deze zinsnede is de [geadresseerde](#) degene die een rechtshandeling verricht (namelijk het kenbaar maken), waardoor hier wel sprake is van een rechtssubject. Het persoonlijk voornaamwoord [hij](#) in de zin verwijst naar [geadresseerde](#) en is daarom ook aan te merken als een rechtssubject. We maken voor deze formuleringen het begrip *geadresseerde*.

In de MvT bij het wetsvoorstel Mebv wordt op verschillende plaatsen ingegaan op het begrip geadresseerde. Daaruit blijkt dat het begrip breed moet worden opgevat, dus ieder aan wie een bericht is gericht.¹⁶¹

Onder geadresseerden worden zowel begrepen burgers – men vergelijke de titel van dit hoofdstuk – als bestuursorganen. De term «belanghebbende» zou hier te beperkt zijn, aangezien ingevolge artikel 1:2, eerste lid, onder een belanghebbende slechts wordt verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Zoals gezegd, heeft deze regeling niet alleen betrekking op besluiten, en ook dan niet alleen op belanghebbenden.

Uit de MvT blijkt echter ook dat het wetsvoorstel zich niet richt op verkeer tussen bestuursorganen en adviseurs.¹⁶² Hieruit leiden we af dat deze groep niet aan te merken is als geadresseerde, ondanks het feit dat zij als gemachtigde kunnen optreden voor burgers en bedrijven en uit dien hoofde wel als postadres voor die burgers en bedrijven kunnen dienen.¹⁶³ Dit is belangrijke aanvullende informatie die bij het begrip vastgelegd moet worden, omdat in de uitvoeringspraktijk onderscheid moet worden gemaakt tussen geadresseerden in de zin van de wet en degenen die berichten namens geadresseerden ontvangen.

Rechtsbetrekking

De rechtsbetrekking in artikel 2:8 is opgenomen in de zinsnede [kan een bestuursorgaan een bericht dat tot een of meer geadresseerden is gericht, elektronisch verzenden](#). Gelet op de formulering [kan \(...\) verzenden](#) is dit een rechtsbetrekking van het type (discretionaire) bevoegdheid – gehoudenheid. We maken daarvoor het begrip *bevoegdheid bestuursorgaan tot elektronisch verzenden geadresseerd bericht aan geadresseerde*.

Rechtsobject

Om het rechtsobject in artikel 2:8 te traceren, stellen we weer de vraag wie of wat het voorwerp is van de rechtsbetrekking. De formulering [een bericht dat tot een of meer geadresseerden is gericht](#) komt overeen met de formuleringen in artikel 2:7,

¹⁶¹] MvT Mebv, p. 5-6.

¹⁶²] MvT Mebv, p. 10-11.

¹⁶³] De MvT Mebv (p. 38) stelt zelfs dat de gemachtigde 'juridisch gezien' in de plaats treedt van de burger, maar dat lijkt geen juiste weergave, nu een gemachtigde juist alleen uit naam van de vertegenwoordigde optreedt.

tweede en derde lid. We hadden hiervoor het begrip *geadresseerd bericht* gemaakt, dat we kunnen hergebruiken voor dit rechtsobject.¹⁶⁴

Voorwaarde

In artikel 2:8 zitten twee formuleringen die op voorwaarden duiden. De eerste is *Voor zover geen toepassing is gegeven aan artikel 2:7, derde lid*. Uit de analyse van artikel 2:7, tweede en derde lid, weten we dat de wetgever bij of krachtens de (bijzondere) wet de elektronische weg kan verplichten voor geadresseerde berichten. Voor zover de wetgever de elektronische weg niet heeft verplicht, stelt artikel 2:8 de eis van voorafgaande kenbaarmaking door burger of bedrijf dat hij elektronisch voldoende bereikbaar is. De vraag rijst nog waarom in artikel 2:8 alleen wordt verwezen naar het derde lid van artikel 2:7. Uit de wetsgeschiedenis bleek immers dat ook het tweede lid (zij het beperkt) aan de bijzondere wetgever de mogelijkheid biedt om de elektronische weg te verplichten. We gaan ervan uit dat dit voortkomt uit het feit dat afwijking van artikel 2:7, tweede lid, in feite niet gewenst is. Indien de bijzondere wetgever toch afwijkt en elektronisch berichtenverkeer verplicht stelt, dan ligt het voor de hand dat aan het vereiste van voorafgaande kenbaarmaking door de geadresseerde niet hoeft te worden voldaan.

We classificeren op grond hiervan de formulering *Voor zover geen toepassing is gegeven aan artikel 2:7, derde lid* als een voorwaarde en duiden deze als *indien geen verplicht elektronisch berichtenverkeer*. We brengen hierin geen beperking tot het derde lid aan, zodat deze voorwaarde ook geldt indien in bijzondere wetgeving is afgeweken van artikel 2:7, tweede lid.

De tweede formulering die duidt op een voorwaarde is *voor zover de geadresseerde kenbaar heeft gemaakt dat hij langs deze weg voldoende bereikbaar is*. In artikel 2:8 is niet expliciet te lezen of dit kenbaar maken betrekking heeft op het *geadresseerd bericht* (rechtsobject) of op de *geadresseerde* (rechtssubject) zelf. Dit onderscheid is van wezenlijk belang, omdat in het eerste geval het kenbaar maken per (type) bericht of per groep samenhangende berichten zou moeten plaatsvinden. In het laatste geval kan de geadresseerde met één kenbaarmaking voor alle berichten van het desbetreffende bestuursorgaan volstaan. We raadplegen de wetsgeschiedenis bij de oorspronkelijke Wet elektronisch bestuurlijk verkeer, waarin hierover het volgende is opgenomen:¹⁶⁵

¹⁶⁴] In artikel 2:7 was dit begrip onderdeel van een variabele.

¹⁶⁵] MvT Webv, p. 11.

Een bestuursorgaan kan ingevolge artikel 2:14, eerste lid, een bericht dat tot een of meer geadresseerden is gericht, langs elektronische weg verzenden voor zover de geadresseerde kenbaar heeft gemaakt dat hij langs deze weg voldoende bereikbaar is. De kenbaarmaking kan in beginsel meer of minder uitdrukkelijk geschieden, maar voorlopig zal nog wel van uitdrukkelijke kenbaarmaking moeten worden uitgegaan. Daarbij zal ook moeten worden aangegeven voor welke vorm van elektronisch verkeer men openstaat. De enkele bekendheid van een e-mailadres is in de huidige situatie bijvoorbeeld niet zonder meer voldoende. Wie eenmaal elektronisch bereikbaar was hoeft dat niet te blijven en het is, vergeleken met een conventionele omgeving, op de elektronische snelweg veel eenvoudiger om een postadres te wijzigen of om over meerdere postadressen te beschikken. De geadresseerde zal derhalve moeten aangeven dat hij voor een bepaald bericht of een bepaalde berichtenuitwisseling elektronisch bereikbaar is en op welk elektronisch postadres hij bereikbaar is.

Hieruit is af te leiden dat de geadresseerde per bericht of berichtenuitwisseling moet aangeven of hij voldoende bereikbaar is. We gaan in de MvT bij het wetsvoorstel Mebv na of dit uitgangspunt ook geldt voor het nieuwe artikel 2:8 Awb.¹⁶⁶

Hoofdregel in het huidige artikel 2:14, eerste lid, is dat een bestuursorgaan een bericht via de elektronische weg kan – dus niet: moet – verzenden als de geadresseerde kenbaar heeft gemaakt dat hij op die wijze voldoende bereikbaar is. Deze hoofdregel blijft als artikel 2:8 gehandhaafd. In de memorie van toelichting bij de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer werd aangegeven dat die kenbaarmaking meer of minder uitdrukkelijk kan geschieden, maar dat voorlopig wel van uitdrukkelijke kenbaarmaking moet worden uitgegaan. Hierin is in zoverre geen wijziging opgetreden dat een bestuursorgaan bij het verzenden van een bericht zal moeten nagaan of de geadresseerde voor dat bericht heeft aangegeven elektronisch bereikbaar te zijn en of een in het verleden beschikbaar gesteld elektronisch adres nog wel het juiste adres is.

De zinsnede ‘voor dat bericht heeft aangegeven’ betekent dus dat per bericht kenbaar moet worden gemaakt. De wetgevingsafdeling van het Ministerie van BZK heeft echter aangegeven dat de geadresseerde zijn elektronische bereikbaarheid per soort bericht of per soort berichtuitwisseling (bijvoorbeeld voor alle berichten rond uitkeringsverstrekking, of rond een parkeervergunning) kenbaar kan maken. Ook

¹⁶⁶] MvT Mebv, p. 7-8.

kan de kenbaarmaking voor alle berichten van een bestuursorgaan plaatsvinden. Op grond van deze informatie classificeren we de formulering *voor zover de geadresseerde kenbaar heeft gemaakt dat hij langs deze weg voldoende bereikbaar is* als een voorwaarde en omschrijven deze als *indien kenbaarmaking voldoende elektronisch bereikbaar voor geadresseerd bericht*.

Variabele

Vervolgens bekijken we wat de variabele is in de voorwaarde; er moet immers getoetst kunnen worden of aan de voorwaarde wordt voldaan. Daarvoor komt de zinsnede *de geadresseerde kenbaar heeft gemaakt dat hij langs deze weg voldoende bereikbaar is* in aanmerking. Een geadresseerde kan al dan niet kenbaar gemaakt hebben dat hij langs elektronische weg voldoende bereikbaar is. We weten inmiddels dat dit kenbaar maken per berichtsoort of -uitwisseling kan plaatsvinden. We classificeren de zinsnede als variabele en maken hiervoor het begrip *kenbaarheid voldoende elektronisch bereikbaar zijn voor geadresseerd bericht*. Deze variabele heeft als mogelijke waarde 'ja' of 'nee'.

Rechtsfeit

Het kenbaar maken dat men langs elektronische weg voldoende bereikbaar is, is een rechtshandeling. Deze rechtshandeling wordt verricht door het rechtssubject *geadresseerde*. We kunnen de formulering *geadresseerde kenbaar heeft gemaakt dat hij langs deze weg voldoende bereikbaar is* daarom classificeren als rechtsfeit van het type rechtshandeling. Hiervoor maken we het begrip *kenbaar maken voldoende elektronisch bereikbaar voor geadresseerd bericht*.

Voor het maken van de begripsomschrijvingen en de concrete voorbeelden en voor het benoemen van de eigenschappen hebben we meer informatie nodig over wat verstaan wordt onder 'kenbaar maken' en 'voldoende bereikbaar zijn' voor het elektronisch ontvangen van berichten. In het wetsvoorstel Mebv, de oorspronkelijke Wet elektronisch berichtenverkeer en in de wetsgeschiedenis worden hier geen expliciete criteria voor gegeven. Ook het wetsvoorstel Wet digitale overheid biedt geen aanknopingspunten. Aangezien geen delegatiegrondslag is opgenomen in het wetsvoorstel om dit in lagere regelgeving te regelen, kan dit alleen in uitvoeringsbeleid worden uitgewerkt, bijvoorbeeld in de eerdergenoemde Handreiking Mebv.

Verder valt op dat de wetgever niet heeft geregeld of, en zo ja, op welk moment de geadresseerde zijn kenbaarmaking kan herzien of intrekken. Nu de wettekst hier geen uitsluitel over geeft, lijkt het dat dit op elk gewenst moment kan gebeuren. Dit zou voor de uitvoering een grote impact kunnen hebben. Duidelijkheid hierover in de

wetgeving, of een mogelijkheid om hierover uitvoeringsbeleid vast te stellen, zou dus wenselijk zijn.

ETAPPE 4



Artikel 2:9 Awb nieuw

Artikel 2:9 Awb

Indien een bestuursorgaan een bericht elektronisch verzendt, geschiedt dit op een voldoende betrouwbare en vertrouwelijke manier, gelet op de aard en de inhoud van het bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt.

Rechtssubject

De formulering **bestuursorgaan** zijn we tot nu toe in elk artikel tegengekomen. Ook hier kunnen we dit classificeren als rechtssubject en het begrip **bestuursorgaan** hergebruiken. Verder worden geen rechtssubjecten expliciet genoemd. De formulering **Indien een bestuursorgaan een bericht elektronisch verzendt** doet de vraag rijzen welk rechtssubject het verzonden bericht ontvangt. De wetsgeschiedenis biedt geen directe aanknopingspunten. Wel kan uit een combinatie van teksten in de MvT worden afgeleid dat het impliciet gelaten rechtssubject de **geadresseerde** is. In de artikelsgewijze toelichting op artikel 2:9 wordt namelijk verwezen naar paragraaf 3.2.1 van het algemeen deel van de toelichting. Uit de titel van die paragraaf leiden we af dat deze betrekking heeft op een bericht dat aan een of meer geadresseerden is gericht.¹⁶⁷ We constateren op grond hiervan dat het impliciet gebleven rechtssubject in artikel 2:9 de geadresseerde moet zijn. Het begrip **geadresseerde** dat we eerder maakten, kunnen we hier hergebruiken.

Rechtsbetrekking

De tekst van artikel 2:9 lijkt te beginnen met een voorwaarde, gelet op het woord **Indien**. Het ligt meer voor de hand dat een algemene plicht geldt om de betrouw-

¹⁶⁷] MvT Mebv, p. 41 en 7.

baarheid en vertrouwelijkheid van berichten die langs elektronische weg worden verzonden, te verzekeren. We kiezen ervoor om de wettekst te herformuleren, waarbij we de meer gebruikelijke grammaticale volgorde aanhouden om te zien of de interpretatie dat sprake is van een algemene plicht van het bestuursorgaan hout snijdt.

Een bestuursorgaan moet een bericht op een voldoende betrouwbare en voldoende vertrouwelijke manier elektronisch verzenden aan een geadresseerde, gelet op de aard en de inhoud van het bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt.

Bij de herformulering komt de algemene plicht van het bestuursorgaan duidelijk naar voren, en ook de wijze waarop aan deze plicht moet worden voldaan.¹⁶⁸ We kunnen artikel 2:9 nu classificeren als een rechtsbetrekking van het type aanspraak – verplichting. De verplichting tot voldoende betrouwbaar en vertrouwelijk verzenden ligt bij het bestuursorgaan en de burger of het bedrijf kan hierop aanspraak maken. Uit omliggende bepalingen blijkt niet van een sanctie op of rechtsgevolg van het niet nakomen van de verplichting, zodat we de rechtsbetrekking kunnen specificeren als van de subklasse zwakke aanspraak – zwakke verplichting. De rechtsbetrekking is in artikel 2:9 uitgedrukt met de formulering [geschiedt dit](#).

Voor deze rechtsbetrekking maken we een begrip *verplichting bestuursorgaan om bericht in bestuurlijk verkeer voldoende betrouwbaar en vertrouwelijk elektronisch te verzenden aan geadresseerde*.

Rechtsfeit

Vervolgens zien we een rechtsfeit van het type rechtshandeling in de formulering [een bericht elektronisch verzendt](#). Deze formulering classificeren we daarom als zodanig en we maken hiervoor het begrip *elektronisch verzenden van bericht*.

Rechtsobject

De formulering [een bericht](#) hebben we eerder geanalyseerd en geclassificeerd als een rechtsobject. We hebben hier de keuze tussen het begrip *bericht* en het begrip *elektronisch bericht*. Omdat het hier gaat om een bericht dat niet elektronisch verzonden is, maar op die manier verzonden kan worden, is het bericht feitelijk nog niet elektronisch. Daarom hergebruiken we hier het begrip *bericht*.

¹⁶⁸ | Op dit laatste aspect komen we bij de analyse van de variabelen terug.

Variabele

Dan kijken we naar de formuleringen [op een voldoende betrouwbare en vertrouwelijke manier](#) en [gelet op de aard en de inhoud van het bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt](#) die het rechtsfeit *elektronisch verzenden van een bericht* invullen. Dit duidt erop dat we te maken hebben met variabelen. Om hierover wat meer te weten te komen, raadplegen we de wetsgeschiedenis.¹⁶⁹

Artikel 2:9 expliciteert dat het aan het bestuursorgaan is om te bepalen op welke manier een bericht wordt verzonden; dit dient te geschieden op een voldoende betrouwbare en vertrouwelijke manier, gelet op de aard en de inhoud van het bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt. Hierbij neemt het bestuursorgaan de (informatiebeveiligings)eisen in acht die terzake gelden. Zie ook hierna bij 3.3.1.1.

(...)

Dat betekent dat bijvoorbeeld bij de huidige stand van de techniek sociale media in het algemeen niet voldoende betrouwbaar en vertrouwelijk zijn om te kunnen worden aangewezen. Het bestuursorgaan kan ook voor een bepaald type bericht meerdere wijzen van verzenden aanwijzen. Vanzelfsprekend kan een bepaald kanaal voor meerdere typen berichten worden aangewezen.

(...)

In het wetsvoorstel is, evenals in de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer, als criterium voor de betrouwbaarheid voorgeschreven dat de gekozen kanalen voldoende betrouwbaar en vertrouwelijk zijn. Hoewel de norm dus niet is gewijzigd, is de invulling natuurlijk wel afhankelijk van de stand van de techniek. Die is in 15 jaar wel gewijzigd. Mede om deze reden is de norm in de huidige Awb en in dit wetsvoorstel techniekonafhankelijk geformuleerd. Om aan de norm te voldoen kan een bestuursorgaan bij de inrichting van zijn systemen aansluiting zoeken bij NEN/ISO 27002. In dit verband geldt tevens de overheidsbrede Baseline informatiebeveiliging overheid. Voorts heeft het Forum Standaardisatie een handreiking uitgebracht voor de vaststelling van betrouwbaarheidsniveaus voor digitale dienstverlening, die in november 2016 geheel is herzien. Bij of krachtens de in voorbereiding zijnde Wet digitale overheid zullen nadere regels worden gesteld over de hoogste betrouwbaarheidsniveaus van overheidsdienstverlening, de elektronische toegang tot die dienstverlening en worden bestuursorganen verplicht hun elektronische diensten te classificeren en de toegang daartoe te beveiligen.

¹⁶⁹] MvT Mebv, p. 8, 11 en 30.

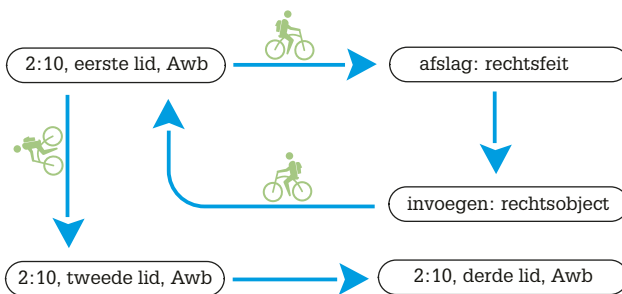
WETSANALYSE

294

Gelet op deze passages nemen we aan dat bij of krachtens de Wet digitale overheid regels worden gesteld ter invulling van de criteria *op een voldoende betrouwbare en vertrouwelijke manier* en *gelet op de aard en de inhoud van het bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt*. Daarom volstaan we hier met classificatie van deze criteria als variabelen. We maken hiervoor de begrippen *voldoende betrouwbaar voor aard, inhoud en doel bericht* en *voldoende vertrouwelijk voor aard, inhoud en doel bericht*. Deze variabelen hebben als mogelijke waarde 'ja' of 'nee'.

Hiermee ronden we de analyse van artikel 2:9 af en gaan we verder naar artikel 2:10 Awb nieuw.

ETAPPE 5



Artikel 2:10 Awb nieuw

Artikel 2:10 Awb

1. Indien een bestuursorgaan een bericht elektronisch verzendt door het bericht te plaatsen in een systeem voor gegevensverwerking waarin de geadresseerde toegang heeft tot het bericht, wordt aan de geadresseerde binnen 48 uur elektronisch meegedeeld dat voor hem een bericht van het bestuursorgaan toegankelijk is geworden, tenzij de geadresseerde heeft laten weten een dergelijke kennisgeving niet te willen ontvangen.
2. De kennisgeving ontsluit het bericht of bevat informatie over de aard en de rechtsgevolgen van het bericht en vermeldt, voor zover van toepassing, de termijn voor het verrichten van een handeling door de geadresseerde.
3. Indien het bestuursorgaan gebruikmaakt van zowel een voorziening voor elektronisch berichtenverkeer en informatieverstrekking als bedoeld in artikel X van de Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst als een andere

voorziening, kan worden volstaan met kennisgeving van het toegankelijk worden van het bericht in de eerste voorziening.¹⁷⁰

Omdat het om een redelijk omvangrijk en complex artikel gaat, voeren we de analyse per lid uit.

Artikel 2:10, eerste lid, Awb

Rechtssubject

De twee formuleringen [een bestuursorgaan](#) en [het bestuursorgaan](#) herkennen we als rechtssubject, waarvoor we het begrip *bestuursorgaan* kunnen hergebruiken. Verder komen we drie keer [de geadresseerde](#) tegen in het eerste lid. Hiervoor kunnen we het begrip *geadresseerde* hergebruiken. De formulering [hem](#) verwijst naar [de geadresseerde](#); deze kan daarom gekoppeld worden aan het begrip *geadresseerde*.

Rechtsbetrekking

De zinsnede [wordt aan de geadresseerde elektronisch meegedeeld dat voor hem een bericht van het bestuursorgaan toegankelijk is geworden](#) lijkt te wijzen op een rechtsbetrekking. Om deze goed te kunnen duiden, herformuleren we het artikel in de actieve vorm.

Een bestuursorgaan deelt aan de geadresseerde elektronisch mee dat voor hem een bericht van het bestuursorgaan toegankelijk is geworden.

Het gaat hier om een rechtsbetrekking van het type aanspraak – verplichting. De subklasse kunnen we nog niet vaststellen, mogelijk is er een wetsartikel dat een rechtsgevolg verbindt aan het niet tijdig meedelen door het bestuursorgaan. Dit komen we dan vanzelf tegen in het werkgebied van de analyse. De genoemde zinsnede uit het eerste lid kunnen we classificeren als rechtsbetrekking en we maken hiervoor het begrip *verplichting bestuursorgaan tot elektronisch meedelen toegankelijk worden bericht aan geadresseerde*.

Voorwaarde

De formulering [Indien een bestuursorgaan een bericht elektronisch verzendt door het bericht te plaatsen in een systeem voor gegevensverwerking waarin de geadresseerde toegang heeft tot het bericht](#) duidt op een voorwaarde die invulling geeft aan de rechtsbetrekking. De verplichting voor het bestuursorgaan tot mededeling geldt

¹⁷⁰ Het derde lid is ingevoegd bij nota van wijziging op het wetsvoorstel Mebv (35261, nr. 8).

alleen ingeval het bericht elektronisch wordt verzonden op een specifieke manier, namelijk door de geadresseerde in een digitale omgeving toegang te verschaffen. De term 'indien' bevestigt dat sprake is van een voorwaarde. We classificeren de formulering als zodanig, met als omschrijving *indien elektronische verzending door plaatsing bericht in systeem waarin geadresseerde toegang heeft tot bericht*. Ook de formulering *tenzij de geadresseerde heeft laten weten een dergelijke kennisgeving niet te willen ontvangen* duidt op een voorwaarde, en wel een uitsluitende. Het bestuursorgaan is niet verplicht mee te delen dat een bericht toegankelijk is geworden als de geadresseerde heeft laten weten daar geen prijs op te stellen. We omschrijven deze voorwaarde als *indien mededeling van geadresseerde afzien van ontvangen kennisgeving toegankelijkheid elektronisch bericht*.¹⁷¹

Variabele

Vervolgens bekijken we wat de variabele is in de voorwaarde *indien mededeling van geadresseerde afzien van ontvangen kennisgeving toegankelijkheid elektronisch bericht*, zodat getoetst kan worden of aan de voorwaarde wordt voldaan. Daarvoor komt de zinsnede *de geadresseerde heeft laten weten een dergelijke kennisgeving niet te willen ontvangen* in aanmerking. We classificeren deze zinsnede als variabele en maken hiervoor het begrip *mededeling van geadresseerde afzien van ontvangen kennisgeving toegankelijk elektronisch bericht*. Deze variabele heeft als mogelijke waarde 'ja' of 'nee'.

Rechtsobject

Vervolgens bekijken we welke rechtsobjecten we kunnen identificeren die invulling kunnen geven aan de rechtsbetrekking en eventuele rechtsfeiten. We benoemen eerst de formuleringen die we al eerder zijn tegengekomen. Dat helpt bij het bepalen van de betekenis van de overige formuleringen die een rechtsobject kunnen uitdrukken. De vier formuleringen *een bericht*, *het bericht*, *het bericht* en *een bericht* in het eerste lid hebben we eerder geclassificeerd als rechtsobject. We kijken per formulering welk eerder gemaakt begrip de betekenis het beste representeert, zodat we het kunnen hergebruiken.

Bij de eerste formulering *een bericht* staat het bijvoeglijk naamwoord *elektronisch* na bericht; het hoort grammaticaal bij de werkwoordvorm *verzendt*. Om die reden gebruiken we het eerder als rechtsobject geduide begrip *bericht*. De andere drie

¹⁷¹ De wetgeving geeft geen duidelijkheid over de vraag of de geadresseerde schriftelijk moet laten weten dat hij geen kennisgeving wenst, of dat dat ook mondeling zou kunnen (bijvoorbeeld telefonisch). Ook hier zou het vanwege de uitvoeringsconsequenties van verschillende modaliteiten goed zijn als de wetgeving duidelijkheid zou geven.

formuleringen ([het bericht](#), [het bericht](#) en [een bericht](#)) staan in een andere context: het bericht is dan al elektronisch verzonden en is geplaatst in een systeem voor gegevensverwerking en toegankelijk geworden. Hier representeren de formuleringen het elektronisch verzonden bericht. Hiervoor hadden we bij de analyse van de zinsnede [bericht langs elektronische weg worden verzonden](#) in artikel 2:7 het begrip *elektronisch bericht* gemaakt. We kunnen dit begrip hergebruiken voor de drie genoemde formuleringen in artikel 2:10, eerste lid.

Het eerste lid bevat nog drie nieuwe formuleringen die als rechtsobject zouden kunnen kwalificeren, te weten:

- [een systeem voor gegevensverwerking](#);
- [een systeem voor gegevensverwerking waarin de geadresseerde toegang heeft tot het bericht](#);
- [een dergelijke kennisgeving](#).

De formulering [een systeem voor gegevensverwerking](#) wordt niet gedefinieerd in het wetsvoorstel Mebv, dus we gaan naar de wetsgeschiedenis voor meer informatie. De MvT Mebv geeft geen duidelijke informatie. De MvT bij de oorspronkelijke Webv geeft wel een toelichting op de formulering [een systeem voor gegevensverwerking](#):¹⁷²

Onder een systeem voor gegevensverwerking is te verstaan een systeem voor het genereren, verzenden, ontvangen, opslaan of op andere wijze verwerken van gegevens. Het is niet relevant waar de computer staat opgesteld, aangezien een computer vanaf verschillende locaties kan worden bediend.

Op basis van deze toelichting kiezen we ervoor om [een systeem voor gegevensverwerking](#) te classificeren als een rechtsobject met als gelijknamig begrip *systeem voor gegevensverwerking*. Voor begrippen waarbij de wettekst onvoldoende inzicht geeft in de betekenis, is het vastleggen van een heldere begripsomschrijving van extra belang. Omdat die situatie zich hier voordoet, werken we de begripsomschrijving concreet uit op basis van de MvT. Omdat hierin wordt verwezen naar 'de computer' voegen we toe dat het gaat om een elektronisch systeem. Het wordt dan: *elektronisch systeem voor het genereren, verzenden, ontvangen, opslaan of op andere wijze verwerken van gegevens*.

¹⁷²] MvT Webv, p. 42.

Vervolgens kijken we naar de formulering [een systeem voor gegevensverwerking waarin de geadresseerde toegang heeft tot het bericht](#). Voor meer informatie hierover raadplegen we de MvT bij het wetsvoorstel Mebv.¹⁷³

De voorgestelde afdeling 2.3 introduceert diverse bepalingen die, naar de huidige stand van de techniek, bedoeld zijn voor het gebruik van Mijn Overheid als systeem voor gegevensverwerking waarin zowel bestuursorgaan als geadresseerde berichten plaatsen.

(...)

De bepalingen zijn zo geformuleerd dat de wetsteksten voor zover we nu kunnen voorzien geen sta-in-de-weg zijn voor nieuwe, nog onvoorziene, ontwikkelingen. Zo hanteert het wetsvoorstel bijvoorbeeld de (functionele) formulering «systeem voor gegevensverwerking waarin de geadresseerde toegang heeft tot het bericht», dat het veelgebruikte portaal MijnOverheid beslaat, maar welke formulering ook bruikbaar is voor een of meerdere vergelijkbare andere techniek(en).

(...)

De bepaling bevat twee uitzonderingen. De eerste betreft het geval de verzender en het bestuursorgaan gebruikmaken van hetzelfde systeem van gegevensverwerking (bijvoorbeeld een berichtenbox) en de verzender in dat systeem kan zien dat het bericht voor het bestuursorgaan beschikbaar is.

(...)

Sinds de inwerkingtreding van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer zijn er diverse nieuwe manieren van verzenden ontwikkeld waarbij berichten niet van het ene systeem voor gegevensverwerking naar een ander worden verplaatst. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de introductie van berichtenboxen (zoals MijnDUO of MijnOverheid) waarbij berichten voor de geadresseerde worden klaargezet in een systeem voor gegevensverwerking van een bestuursorgaan of meerdere bestuursorganen.

Deze passages verduidelijken de formulering [een systeem voor gegevensverwerking waarin de geadresseerde toegang heeft tot het bericht](#). We classificeren deze als rechtsobject en maken hiervoor het begrip *systeem voor gegevensverwerking waarin geadresseerde toegang heeft tot bericht*. Dit begrip vormt een specialisatie van het begrip *systeem voor gegevensverwerking*. Ook hier tonen we de omschrijving die we voor het begrip vastleggen: *systeem voor gegevensverwerking waarbij*

173] MvT Mebv, p. 32, 5, 25 en 27.

het bestuursorgaan een bericht kan klaarzetten en toegankelijk maken voor de geadresseerde, zoals het portaal MijnOverheid, het portaal MijnDUO of berichtenboxen op zo'n portaal. Met deze begripsomschrijving hebben we ook een aantal systemen voor gegevensverwerking in beeld die we kunnen gebruiken bij het maken van de concrete voorbeelden.

We kijken naar de laatste formulering in het eerste lid die mogelijk op een rechtsobject wijst, namelijk [een dergelijke kennisgeving](#). Voor het overzicht herhalen we de tekst van het eerste lid:

1. Indien een bestuursorgaan een bericht elektronisch verzendt door het bericht te plaatsen in een systeem voor gegevensverwerking waarin de geadresseerde toegang heeft tot het bericht, wordt aan de geadresseerde binnen 48 uur elektronisch meegedeeld dat voor hem een bericht van het bestuursorgaan toegankelijk is geworden, tenzij de geadresseerde heeft laten weten een dergelijke kennisgeving niet te willen ontvangen.

De formulering [een dergelijke kennisgeving](#) verwijst grammaticaal gezien naar de zinsnede [wordt aan de geadresseerde binnen 48 uur elektronisch meegedeeld dat voor hem een bericht van het bestuursorgaan toegankelijk is geworden](#). Die zinsnede omschrijft een handeling, namelijk het meedelen dat een bericht toegankelijk is geworden. Dit wijst op een rechtsfeit van het type rechtshandeling. We willen dat eerst verifiëren, voordat we de formulering [een dergelijke kennisgeving](#) die daarnaar verwijst, nader duiden. We nemen daarom een 'afslag' naar dit rechtsfeit.

Afslag: rechtsfeit

De wetsgeschiedenis zegt over het meedelen het volgende:¹⁷⁴

Een veel voorkomende vorm om als bestuursorgaan beveiligd berichten te verzenden is een systeem waarbij het bestuursorgaan voor de burger een bericht plaatst. Een dergelijk systeem wordt wel «berichtenbox» genoemd. Voorbeelden zijn de berichtenbox voor burgers op MijnOverheid en de berichtenbox voor bedrijven op Ondernemersplein.nl.

(...)

In een dergelijk systeem wordt door middel van notificaties, bij de huidige stand van de techniek is dit nog meestal via een e-mail, aan de ontvanger gemeld

¹⁷⁴] MvT Mebv, p. 21, 22 en 41.

dat voor hem een bericht is geplaatst. De hierboven genoemde berichtenboxen werken alle met een dergelijke notificatie. Een dergelijke kennisgeving is facultatief, dat wil zeggen dat de ontvanger kan aangeven dat hij deze niet wil ontvangen. De ontvanger dient bovendien een e-mailadres te hebben opgegeven om dergelijke notificaties te kunnen ontvangen.

Notificaties vergroten de kenbaarheid van de door het bestuursorgaan verzonden bericht. De meeste mensen hebben niet zo frequent contact met de overheid, dat het voor de hand ligt dat zij hun elektronische postbussen net zo vaak «leggen» als hun fysieke brievenbus thuis of hun privémailbox. Het niet tijdig raadplegen van een bericht kan wel tot gevolg hebben dat termijnen verstrijken. Notificaties kunnen een dergelijke termijnoverschrijding helpen voorkomen. Daarom wordt in het voorgestelde artikel 2:10 het aan de burger aanbieden van notificaties verplicht gesteld.

(...)

Een kennisgeving dat een bericht voor de geadresseerde toegankelijk is geworden (notificatie), maakt geen deel uit van de verzending van dat bericht, en dus ook niet van de bekendmaking ingeval dat bericht een besluit is.

Naar aanleiding van deze passages constateren we het volgende:

- Het meedelen gebeurt, naar de huidige stand van de techniek, meestal via een e-mail.
- Voor de mededeling worden de termen ‘notificatie’ of ‘kennisgeving’ gebruikt. Notificatie is het meest populair: in de MvT wordt deze term meer dan tachtig keer gebruikt, terwijl ‘kennisgeving’ slechts vier keer wordt gebruikt.
- Het bestuursorgaan is verplicht om een notificatie of kennisgeving aan te bieden.

Nu de kennisgeving verplicht is, vermoeden we dat de Awb rechtsgevolgen aan het al dan niet ontvangen ervan verbindt. We raadplegen de Handreiking Mebv om hier meer zicht op te krijgen. Ook willen we in deze Handreiking nagaan welke term het meest gangbaar en betekenisvol is, kennisgeving of notificatie. Ook in de Handreiking wordt notificatie het meest gebruikt. We komen verder de volgende passage tegen over de notificatie.¹⁷⁵

¹⁷⁵ | Handreiking Mebv, p. 13.

Verschoonbare termijnoverschrijding (artikel 2:22 Awb)

De overschrijding van de termijn wegens het niet ontvangen van een notificatie is verschoonbaar. Indien een burger heeft vermeld dat hij geen notificaties wil ontvangen, geen e-mailadres heeft opgegeven, of een wijziging van zijn e-mailadres niet heeft doorgegeven, komt een termijnoverschrijding logischerwijs voor zijn rekening.

Hieruit leiden we af dat het niet ontvangen van een notificatie leidt tot het rechtsgevolg dat een daardoor ontstane termijnoverschrijding de burger of het bedrijf niet wordt aangerekend. We gaan ervan uit dat het niet ontvangen het gevolg is van het niet voldoen van het bestuursorgaan aan zijn notificatieplicht, hoewel dat niet met zoveel woorden uit de aangehaalde passage blijkt. Bij de analyse van artikel 2:22 Awb nieuw gaan we hier verder op in. Voor nu is het voldoende om vast te stellen dat we de formulering *wordt aan de geadresseerde binnen 48 uur elektronisch meegedeeld dat voor hem een bericht van het bestuursorgaan toegankelijk is geworden* kunnen classificeren als rechtsfeit van het type rechtshandeling.

Bij het maken van een begrip hiervoor twijfelen we tussen de termen 'kennisgeven' en 'notificeren'. De wetgevingsafdeling van het Ministerie van BZK licht desgevraagd toe dat de term 'kennisgeving' bewust in het wetsvoorstel is opgenomen, omdat de term 'notificatie' in verschillende betekenissen gebruikt wordt in het maatschappelijk verkeer. Deze redenering geldt echter ook voor de term 'kennisgeving'. De vraag is bovendien waarom in de MvT en in de Handreiking Mebv dan niet consequent 'kennisgeving' wordt gebruikt. Niettemin leiden we uit de toelichting van het Ministerie van BZK af dat 'kennisgeving' het meest betekenisvol wordt geacht. We volgen dus die toelichting en maken voor de formulering *wordt aan de geadresseerde binnen 48 uur elektronisch meegedeeld dat voor hem een bericht van het bestuursorgaan toegankelijk is geworden* het begrip *kennisgeven aan geadresseerde dat elektronisch bericht toegankelijk is geworden*.

De eventuele overige rechtsfeiten en voorwaarden in het eerste lid laten we voor nu buiten beschouwing. Het ging om het kunnen duiden van de formulering *een dergelijke kennisgeving*. We kunnen nu weer invoegen op de hoofdroute en deze etappe vervolgen met dat rechtsobject.

Invoegen: rechtsobject

Met de opgedane kennis classificeren we de formulering *een dergelijke kennisgeving* als rechtsobject met als begrip *kennisgeving toegankelijkheid elektronisch bericht*.

We komen geen andere rechtsobjecten meer tegen in het eerste lid en we gaan verder met de rechtsfeiten.

Rechtsfeit

Gemakshalve nemen we het eerste lid nogmaals op:

Artikel 2:10 Awb

1. Indien een bestuursorgaan een bericht elektronisch verzendt door het bericht te plaatsen in een systeem voor gegevensverwerking waarin de geadresseerde toegang heeft tot het bericht, wordt aan de geadresseerde binnen 48 uur elektronisch meegedeeld dat voor hem een bericht van het bestuursorgaan toegankelijk is geworden, tenzij de geadresseerde heeft laten weten een dergelijke kennisgeving niet te willen ontvangen.

In het lid zijn verschillende typen rechtsfeiten te onderscheiden, die we achtereenvolgens bespreken.

Rechtshandeling 1

De formulering *wordt aan de geadresseerde binnen 48 uur elektronisch meegedeeld dat voor hem een bericht van het bestuursorgaan toegankelijk is geworden* hadden we al geclassificeerd als een rechtsfeit van het type rechtshandeling, met als begrip *kennisgeven aan geadresseerde dat elektronisch bericht toegankelijk is geworden*.

We raadplegen de concepthandreiking en leiden uit het daarin opgenomen overzicht af dat deze rechtshandeling centraal staat in artikel 2:10, eerste lid.¹⁷⁶

Verplichte notificatie (artikel 2:10, eerste lid, Awb)

Een veel voorkomende vorm om beveiligde berichten van een bestuursorgaan te verzenden is via een berichtenbox. Voor burgers kan dit bijvoorbeeld via MijnOverheid (voorzover het betreffende bestuursorgaan zich heeft aangesloten) en voor bedrijven via de Berichtenbox voor bedrijven. In een dergelijk systeem wordt door middel van notificaties, vaak een e-mail, aan de ontvanger gemeld dat het bestuursorgaan voor hem een bericht klaar heeft gezet. Het bestuursorgaan is verplicht een dergelijke notificatie te verzenden, tenzij de burger of het bedrijf heeft aangegeven deze niet te willen ontvangen. De ontvanger dient een e-mailadres te hebben opgegeven om dergelijke notificaties te kunnen ontvangen. Wijzigingen dient de burger zelf door te geven.

¹⁷⁶] Handreiking Mebv, p. 13.

Rechtshandeling 2 en 3

Ook de formulering *een bestuursorgaan een bericht elektronisch verzendt door het bericht te plaatsen in een systeem voor gegevensverwerking waarin de geadresseerde toegang heeft tot het bericht* drukt een rechtsfeit uit. Hierin zijn mogelijk twee rechtshandelingen te onderscheiden:

- Indien een bestuursorgaan een bericht plaatst in een systeem voor gegevensverwerking waarin de geadresseerde toegang heeft tot dat bericht, is het rechtsgevolg dat het bericht elektronisch is verzonden.
- Indien een bericht aldus elektronisch is verzonden, is het rechtsgevolg dat de rechtshandeling *kennisgeven aan geadresseerde dat elektronisch bericht toegankelijk is geworden* moet plaatsvinden.

Gelet hierop classificeren we de formulering *een bericht elektronisch verzendt* als een rechtsfeit van het type rechtshandeling. We hadden hiervoor al een begrip gemaakt, te weten *elektronisch verzenden van een bericht*.

De formulering *een bericht elektronisch verzendt door het bericht te plaatsen in een systeem voor gegevensverwerking waarin de geadresseerde toegang heeft tot het bericht* zien we als een specialisatie of als een van de manieren om elektronisch te verzenden. Ook deze formulering classificeren we als een rechtsfeit van het type rechtshandeling en we maken hiervoor het begrip *plaatsen bericht in systeem voor gegevensverwerking waarin geadresseerde toegang heeft tot bericht*.

Rechtshandeling 4

De formulering *heeft laten weten een dergelijke kennisgeving niet te willen ontvangen* heeft betrekking op de geadresseerde van een elektronisch bericht die heeft aangegeven geen *kennisgeving toegankelijkheid elektronisch bericht* te wensen. Zoals in de eerder aangehaalde passage uit de Handreiking Mebv staat, heeft dit als rechtsgevolg dat een termijnoverschrijding voor rekening van de geadresseerde blijft.¹⁷⁷ Wat dit precies inhoudt, komt aan de orde bij de analyse van artikel 2:22 Awb nieuw. Voor nu volstaat de vaststelling dat de formulering *heeft laten weten een dergelijke kennisgeving niet te willen ontvangen* geclassificeerd kan worden als een rechtsfeit van het type rechtshandeling. We maken hiervoor het begrip *afzien van ontvangen kennisgeving toegankelijkheid elektronisch bericht*. We kiezen hier bewust voor een andere formulering dan in de wettekst zelf, omdat het daar gebruikte *niet willen ontvangen* een ontkenning bevat. Als we deze zonder meer overnemen in het begrip, kunnen in de afleidingsregels die we later opstellen op grond van de

¹⁷⁷] Handreiking Mebv, p. 13.

analyseresultaten dubbele ontkenningen ontstaan. Dat kan de leesbaarheid van de afleidingsregels nadelig beïnvloeden.

Tijdsaanduiding

De formulering *binnen 48 uur* hoort bij de rechtshandeling *kennisgeven aan geadresseerde dat elektronisch bericht toegankelijk is geworden*. Uit de tekst van het artikel is niet duidelijk op te maken wanneer de 48 uur aanvangen, maar we gaan ervan uit dat het kennisgeven moet plaatsvinden *binnen 48 uur* nadat de rechtshandeling *plaatsen bericht in systeem voor gegevensverwerking waarin geadresseerde toegang heeft tot bericht* is uitgevoerd. We classificeren de formulering als tijdsaanduiding, in dit geval een tijdsaanduiding die een tijdvak aangeeft. We maken hiervoor het begrip *termijn kennisgeving*.¹⁷⁸ Het numerieke gedeelte uit de formulering, te weten *48*, classificeren we als een parameterwaarde (in dit geval de waarde van de tijdsaanduiding) en we maken hiervoor het begrip *duur termijn kennisgeving*.

Voor het vastleggen van de eigenschappen bij dit begrip vragen we ons af of het tijdstip moet worden geregistreerd met een datum, uur, minuut en seconde, of bijvoorbeeld alleen met een datum, uur en minuut (seconden afgerond in het voordeel van de burger). Noch de wetsgeschiedenis, noch de Handreiking Mebv¹⁷⁹ zegt hier iets over. Nu de notificatie meestal per e-mail wordt verzonden, nemen we aan dat registratie van de datum met uur en minuut volstaat. Het tijdstip van inloggen kan soms ook seconden tonen; als dat aan de orde is, nemen we aan dat afgerond wordt in het voordeel van de geadresseerde.

Tot slot kijken we naar de formulering *heeft laten weten een dergelijke kennisgeving niet te willen ontvangen*. Net als de twee voorgaande formuleringen omvat deze formulering een tijdsaanduiding, namelijk een tijdstip in de vorm van een variabele. Dit tijdstip is afhankelijk van het rechtssubject *geadresseerde*, die dit moet laten weten. Het is nodig voor het toetsen van de voorwaarde *indien afzien van ontvangen kennisgeving toegankelijkheid elektronisch bericht*. We classificeren de formulering als een tijdsaanduiding en maken hiervoor het begrip *tijdstip afzien van ontvangen kennisgeving toegankelijkheid elektronisch bericht*.

De wetgever heeft bij deze variabele niet voorzien in een variabelewaarde. Daardoor is niet duidelijk op welk moment de geadresseerde moet hebben laten weten dat

¹⁷⁸ | Op de rechtsgevolgen die verbonden zijn aan het verstrijken van dit tijdvak zonder dat een kennisgeving heeft plaatsgevonden, gaan we in bij de analyse van artikel 2:22 Awb nieuw.

¹⁷⁹ | Handreiking Mebv, p. 20.

hij geen kennisgeving wenst. Voor het goed inrichten van de uitvoeringspraktijk is concretisering van de waarden bij dergelijke variabelen van groot belang. Verder maakt de wettekst niet duidelijk of, en zo ja, wanneer de geadresseerde een beslissing om geen kennisgeving te wensen kan herzien. Ook hier zou vanwege de uitvoeringsconsequenties duidelijkheid in de wetgeving of nader uitvoeringsbeleid wenselijk zijn.

Artikel 2:10, tweede lid, Awb nieuw

Artikel 2:10 Awb

2. De kennisgeving ontsluit het bericht of bevat informatie over de aard en de rechtsgevolgen van het bericht en vermeldt, voor zover van toepassing, de termijn voor het verrichten van een handeling door de geadresseerde.

Rechtssubject

Dit lid heeft een bijzonder karakter, omdat het de kennisgeving als ‘handelend object’ en dus eigenlijk als rechtssubject lijkt te beschouwen. Omdat een kennisgeving zelf niet kan bewerkstelligen dat zij de genoemde informatie ontsluit of bevat, moet er een impliciet rechtssubject zijn dat hiervoor zorgt. Omdat de kennisgeving altijd afkomstig zal zijn van het bestuursorgaan dat het bericht heeft verzonden, leggen we het rechtssubject *bestuursorgaan* al vast, zodat we dit later kunnen relateren aan eventuele rechtsbetrekkingen of rechtsfeiten.

Een rechtssubject dat expliciet wordt genoemd, is *de geadresseerde*, waarvoor we het eerder gemaakte begrip *geadresseerde* kunnen hergebruiken.

Rechtsbetrekking

We kiezen ervoor de tekst te herformuleren om scherp te krijgen wat de rechtsbetrekking is, waarbij we het lid in drie afzonderlijke zinnen splitsen.

Het bestuursorgaan ontsluit in de kennisgeving het elektronische bericht.
of

Het bestuursorgaan neemt in de kennisgeving informatie op over de aard en de rechtsgevolgen van het elektronische bericht.

Het bestuursorgaan vermeldt in de kennisgeving, voor zover van toepassing, de termijn voor het verrichten van een handeling door de geadresseerde.

Bij de analyse van het eerste lid hadden we voor de formulering *kennisgeving* het begrip *kennisgeving toegankelijkheid elektronisch bericht* gemaakt. We hebben met

de herformulering expliciet gemaakt dat een bestuursorgaan in de kennisgeving moet opnemen:

- een ontsluiting van het elektronische bericht;

dan wel:

- informatie over de aard van het elektronische bericht; en
- informatie over de rechtsgevolgen van het elektronische bericht;
- indien van toepassing: informatie over de termijn voor het verrichten van een handeling door de geadresseerde.

Zekerheidshalve raadplegen we de Handreiking Mebv¹⁸⁰ en lezen daar het volgende:

Minimale inhoud notificatie (artikel 2:10, tweede lid, Awb)

Een notificatie moet een indicatie geven van de aard van het bericht.

De notificatie dient de volgende gegevens te bevatten:

- Een aanduiding van het bestuursorgaan dat het bericht in de berichtenbox heeft geplaatst;
- De aard van het bericht (bijvoorbeeld ontvangstbevestiging, beschikking, betalingsverplichting, uitnodiging voor het geven van een zienswijze of uitnodiging voor een hoorzitting); en
- De termijn waarbinnen de geadresseerde kan of moet reageren (de termijn waarbinnen bezwaar kan worden gemaakt, een betaling dient te zijn verricht of stukken kunnen worden ingezonden).

De opsommingen in de wettekst en in de Handreiking verschillen op vier punten:

- De Handreiking verplicht niet tot het ontsluiten van het bericht in de kennisgeving.
- De wettekst vereist informatie over de rechtsgevolgen; de Handreiking noemt dit niet.
- De Handreiking vermeldt de aanduiding van het bestuursorgaan dat het bericht heeft geplaatst; de wettekst noemt dit niet.
- De Handreiking verplicht zonder meer tot het opnemen van een reactietermijn; de wettekst verplicht dit 'indien van toepassing'.

¹⁸⁰] Handreiking Mebv, p. 13.

Daarom raadplegen we ook nog de MvT:¹⁸¹

De ervaring heeft geleerd dat de notificatie dan wel een indicatie moet geven van de aard van het bericht. (...)

Daarom dient de notificatie de volgende gegevens te bevatten: een aanduiding van het bestuursorgaan dat het bericht in de berichtenbox heeft geplaatst, de aard en rechtsgevolgen van het bericht (bijvoorbeeld: is het een ontvangstbevestiging, een beschikking, een betalingsverplichting, een uitnodiging voor het geven van een zienswijze of een uitnodiging voor een hoorzitting) en waar van toepassing de termijn waarbinnen de geadresseerde kan of moet reageren (de termijn waarbinnen bezwaar kan worden gemaakt, een betaling dient te zijn verricht of stukken kunnen worden ingezonden). (...)

Het doel van notificatie – geadresseerde in actie laten komen – moet zoveel mogelijk worden bereikt, echter zonder te veel gevoelige informatie te verstrekken. Naarmate een notificatie informatiever is, wordt de privacygevoeligheid groter. Bestuursorganen zullen dus steeds een balans moeten vinden tussen (inhoudelijk) informatief zijn en het bieden van privacybescherming. Een zekere mate van abstractie zal onvermijdelijk zijn (bijvoorbeeld: «betaling nodig» en niet «betaling boete nodig»). Bestuursorganen die gebruik maken van de generieke voorziening MijnOverheid zullen in dit verband afspraken moeten maken met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de inrichting en vormgeving van notificatie.

De Handreiking en de MvT stellen een aantal extra eisen aan de kennisgeving. Hoewel de Aanwijzingen voor de regelgeving bepalen dat de toelichting niet wordt gebruikt voor het stellen van nadere regels,¹⁸² nemen we deze extra eisen toch mee bij het bepalen van de inhoud van de *kennisgeving toegankelijkheid elektronisch bericht*. Deze moet vermelden:

- een ontsluiting van het elektronische bericht;
- dan wel:
- informatie over de aard van het bericht (bijvoorbeeld een beschikking);
 - informatie over de rechtsgevolgen van het bericht (bijvoorbeeld toekenning subsidie);

^{181]} MvT Mebv, p. 21 en 41.

^{182]} Zie Ar 4.47 (<https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0005730&hoofdstuk=4¶graaf=4.9&aanwijzing=4.47&z=2018-01-01&g=2018-01-01>).

- een aanduiding van het bestuursorgaan dat het bericht toegankelijk heeft gemaakt;
- de termijn waarbinnen de geadresseerde kan of moet reageren.

We kunnen nu de formulering [De kennisgeving ontsluit het bericht](#) classificeren als rechtsbetrekking, met als begrip *verplichting bestuursorgaan tot ontsluiten bericht in kennisgeving toegankelijkheid elektronisch bericht*.

De zinsnede [De kennisgeving \(...\) bevat informatie over de aard en de rechtsgevolgen van het bericht en vermeldt, voor zover van toepassing, de termijn voor het verrichten van een handeling door de geadresseerde](#) kunnen we classificeren als rechtsbetrekking, met als begrip *verplichting bestuursorgaan tot opnemen informatie in kennisgeving toegankelijkheid elektronisch bericht*. Beide rechtsbetrekkingen betreffen een aanspraak – verplichting. Voor het bepalen van de subklasse is nodig om te weten of er een ‘sanctie’ staat op of een rechtsgevolg is verbonden aan het niet opnemen van de hiervoor genoemde informatie. Dat bepaalt of sprake is van een krachtige aanspraak – fatale verplichting of een zwakke aanspraak – zwakke verplichting. Als in de wetgeving geen rechtsgevolg is verbonden aan het niet opnemen van de genoemde informatie, dan kunnen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur hier vaak nog de helpende hand bieden.¹⁸³

Rechtsobject

De volgende formuleringen in het tweede lid duiden op een rechtsobject:

- [De kennisgeving](#);
- [het bericht](#).

De formulering [De kennisgeving](#) zijn we al tegengekomen in artikel 2:10, eerste lid, en ook in de analyse van de rechtsbetrekking hierboven. We classificeren dit als rechtsobject met het bekende begrip *kennisgeving toegankelijkheid elektronisch bericht*.

De formulering [het bericht](#) hebben we ook eerder gezien en we hergebruiken hiervoor het begrip *elektronisch bericht*.

¹⁸³ Bij de analyse van artikel 2:22 Awb nieuw komen we hier nog op terug.

Rechtsfeit

De formulering [De kennisgeving ontsluit het bericht](#) duidt op een rechtsfeit. In de kennisgeving ontsluit het bestuursorgaan het bericht voor de geadresseerde. We kijken in de MvT wat hiermee precies bedoeld wordt.¹⁸⁴

Denkbaar is dat in de toekomst alternatieven voor het zenden van notificaties per e-mail zullen ontstaan, bijvoorbeeld notificatie via een app. In dat geval is er wellicht te weinig ruimte om in de notificatie alle gegevens betreffende afzender, aard en reactietermijn op te nemen. In dat geval kan aan het voorstelde artikel 2:10 worden voldaan als via de app het bericht in de berichtenbox kan worden ontsloten. De inhoud van het bericht waarop de notificatie betrekking heeft, is dan zodanig toegankelijk dat gegevens over de inhoud van het bericht in de notificatie minder noodzakelijk zijn.

Uit deze passage leiden we af dat met de formulering [De kennisgeving ontsluit het bericht](#) geanticipeerd wordt op toekomstige alternatieven voor het zenden van kennisgevingen, bijvoorbeeld via een tekstbericht in een berichtenapp.¹⁸⁵ Omdat zo'n tekstbericht wellicht niet genoeg ruimte biedt voor alle voorgeschreven informatie maakt het tweede lid van artikel 2:10 mogelijk om het bericht zelf via dat tekstbericht te ontsluiten, bijvoorbeeld met een hyperlink naar de berichtenbox waarin het bericht is geplaatst. De wetgevingsafdeling van het Ministerie van BZK heeft deze uitleg bevestigd. We kunnen daarmee de formulering [De kennisgeving ontsluit het bericht](#) classificeren als een rechtsfeit van het type rechtshandeling. We maken hiervoor het begrip *ontsluiten bericht als kennisgeving toegankelijkheid elektronisch bericht*.

De formulering [verrichten van een handeling](#) lijkt op het eerste gezicht ook een rechtsfeit. Deze formulering is echter onderdeel van [de termijn voor het verrichten van een handeling door de geadresseerde](#), die in de kennisgeving moet zijn vermeld. Het verrichten van een handeling is wellicht wel een rechtsfeit, maar dan een rechtsfeit dat voortvloeit uit enige bepaling in bijzondere wetgeving waaruit ook een (elektronisch verzonden) bericht voortvloeit en waarop de bepalingen van afdeling 2.3 Awb van toepassing zijn. We nemen deze formulering dus niet als rechtsfeit mee in deze analyse.

¹⁸⁴] MvT Mebv, p. 21.

¹⁸⁵] Voorbeelden van dergelijke berichtenapps zijn WhatsApp, Signal en Telegram.

Variabele

Bij de analyse van de rechtsbetrekking hebben we gekeken naar de formulering *De kennisgeving ontsluit het bericht of bevat informatie over de aard en de rechtsgevolgen van het bericht en vermeldt, voor zover van toepassing, de termijn voor het verrichten van een handeling door de geadresseerde.*

We hadden de term *kennisgeving* die daarin voorkomt, geclassificeerd als een rechtsobject, met als begrip *kennisgeving toegankelijkheid elektronisch bericht*. Verder zagen we dat deze kennisgeving de volgende informatie moet bevatten:

- een ontsluiting van het elektronische bericht;
- dan wel:
- informatie over de aard van het bericht (bijvoorbeeld een beschikking);
 - informatie over de rechtsgevolgen van het bericht (bijvoorbeeld toekenning subsidie);
 - een aanduiding van het bestuursorgaan dat het bericht toegankelijk heeft gemaakt;
 - de termijn waarbinnen de geadresseerde kan of moet reageren.

De genoemde gegevens zijn kenmerken van het rechtsobject *kennisgeving toegankelijkheid elektronisch bericht*, dus we kunnen deze classificeren als variabelen. Deze variabelen hebben als mogelijke waarde 'ja' of 'nee'. Met behulp hiervan kan bepaald worden of de kennisgeving de genoemde informatie wel of niet bevat of moet bevatten.

Voor de formulering *ontsluit het bericht* maken we het als variabele geclassificeerde begrip *ontsluiting elektronisch bericht*.

Voor de formulering *informatie over de aard (...) van het bericht* maken we het als variabele geclassificeerde begrip *informatie over aard van elektronisch bericht*.

Voor de formulering *informatie over (...) de rechtsgevolgen van het bericht* maken we het als variabele geclassificeerde begrip *informatie over rechtsgevolgen van elektronisch bericht*.

Voor de formulering *de termijn voor het verrichten van een handeling door de geadresseerde* maken we het als variabele geclassificeerde begrip *termijn voor verrichten rechtshandeling door geadresseerde*.¹⁸⁶

Dan resteert nog de aanduiding van het bestuursorgaan dat het bericht heeft geplaatst. Hiervoor is geen formulering in de wettekst te vinden, maar wel in de

¹⁸⁶ | In feite is dit een tijdsaanduiding, maar we hebben ervoor gekozen om dit vanwege de samenhang met de andere variabelen toch in deze opsomming op te nemen.

Handreiking Mebv.¹⁸⁷ We classificeren de formulering *Een aanduiding van het bestuursorgaan dat het bericht in de berichtenbox heeft geplaatst* in de Handreiking ook als een variabele en maken hiervoor het begrip *aanduiding bestuursorgaan dat bericht geplaatst heeft in systeem voor gegevensverwerking waarin geadresseerde toegang heeft tot bericht*.

Artikel 2:10, derde lid, Awb nieuw

*Nota van wijziging*¹⁸⁸

- a. Aan het voorgestelde artikel 2:10 wordt een lid toegevoegd, luidende:
 3. Indien het bestuursorgaan gebruikmaakt van zowel een voorziening voor elektronisch berichtenverkeer en informatieverschaffing als bedoeld in artikel X van de Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst als een andere voorziening, kan worden volstaan met kennisgeving van het toegankelijk worden van het bericht in de eerste voorziening.

Rechtssubject

De formulering *het bestuursorgaan* is inmiddels bekend als rechtssubject; hiervoor kunnen we weer het begrip *bestuursorgaan* gebruiken. Verder noemt de wettekst geen rechtssubject, maar we weten uit de analyse van artikel 2:10, eerste lid, dat het andere rechtssubject hier de *geadresseerde* is. Dit is immers de persoon aan wie de *kennisgeving* uit het eerste lid van het artikel is gericht.¹⁸⁹

Rechtsbetrekking

Voor een goede analyse is het van belang te weten welke voorzieningen de wetgever in dit lid op het oog heeft. Daarvoor raadplegen we de toelichting bij de nota van wijziging:¹⁹⁰

Burgers kunnen bij verschillende bestuursorganen een berichtenbox (met notificatie) hebben. De meeste bestuursorganen maken daarbij gebruik van de berichtenbox in MijnOverheid. Het gebruik daarvan is divers. Bepaalde organisaties plaatsen berichten zowel in de berichtenbox in MijnOverheid als

¹⁸⁷] Handreiking Mebv, p. 13. Zie ook de verwijzing bij de analyse van de rechtsbetrekking naar Ar 4.47, over het stellen van nadere regels in een toelichting.

¹⁸⁸] Wetsvoorstel Mebv, 35261, nr. 8, p. 1.

¹⁸⁹] Met de term 'kennisgeving' in het derde lid is iets bijzonders aan de hand; we gaan daarop in bij de analyse van rechtsobject en rechtsfeit. Om die reden verwijzen we hier alleen naar de kennisgeving uit het eerste lid.

¹⁹⁰] Wetsvoorstel Mebv, 35261, nr. 8, p. 2-3.

in de berichtenbox van het eigen MijnDomein. Alleen van de plaatsing van het bericht in MijnOverheid behoeft dan een notificatie te worden verzonden. Met het nieuwe derde lid van artikel 2:10 wordt dit beter tot uitdrukking gebracht. Andere organisaties zijn wel aangesloten bij MijnOverheid voor het verzenden van de notificatie, maar plaatsen hun berichten op de eigen MijnDomein, zoals het UWV en de meeste pensioenfondsen. Tenslotte zijn er bestuursorganen die in het geheel geen gebruik maken van MijnOverheid voor hun digitale berichtenverkeer, bijvoorbeeld DUO.

Het gaat hier dus om de situatie dat het bestuursorgaan een bericht toegankelijk maakt door het plaatsen in de berichtenbox van MijnOverheid én (in een berichtenbox) op een eigen portaal. In dat geval volstaat een kennisgeving van het toegankelijk worden van het bericht in de berichtenbox van MijnOverheid.

De woorden **kan worden volstaan** wijzen hier op een rechtsbetrekking van het type bevoegdheid – gehoudenheid. Het woord **kan** drukt uit dat het bestuursorgaan kan volstaan met één kennisgeving, maar mag kiezen voor een tweede kennisgeving. Met deze kennis classificeren we het derde lid als een rechtsbetrekking van het type discretionaire bevoegdheid – gehoudenheid.

We weten uit de analyse van het eerste lid van artikel 2:10 dat in de toelichting bij de nota van wijziging met 'berichtenbox in MijnOverheid' en 'MijnDomein (...) DUO' bedoeld wordt op een *systeem voor gegevensverwerking waarin geadresseerde toegang heeft tot elektronisch bericht*. Bij dit begrip, dat we voor de formulering **een systeem voor gegevensverwerking waarin de geadresseerde toegang heeft tot het bericht** maakten, hadden we als begripsomschrijving vastgelegd: *systeem voor gegevensverwerking waarbij het bestuursorgaan een bericht kan klaarzetten en toegankelijk maken voor de geadresseerde, zoals het portaal MijnOverheid, het portaal MijnDUO of berichtenboxen op zo'n portaal*. Met deze kennis, in combinatie met de informatie uit de toelichting, kunnen we de rechtsbetrekking preciezer duiden. We maken hiervoor het begrip *bevoegdheid bestuursorgaan tot volstaan met kennisgeving toegankelijkheid elektronisch bericht bij plaatsen in berichtenbox MijnOverheid*.

Rechtsobject

De volgende formuleringen uit het derde lid nemen we onder de loep om te bepalen of sprake is van een rechtsobject:

- **voorziening voor elektronisch berichtenverkeer en informatieverschaffing als bedoeld in artikel X van de Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst;**
- **de eerste voorziening;**

- een andere voorziening;
- kennisgeving van het toegankelijk worden van het bericht;
- het bericht.

De formulering *voorziening voor elektronisch berichtenverkeer en informatieverschaffing als bedoeld in artikel X van de Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst* kunnen we op basis van de toelichting bij de nota van wijziging classificeren als rechtsobject, met als begrip *berichtenbox MijnOverheid*. De formulering *de eerste voorziening* verwijst hiernaar, zodat we het begrip hieraan relateren. Op basis van de genoemde toelichting weten we dat met *een andere voorziening* bedoeld wordt op (voorzieningen op) een eigen portaal (MijnDomein) van een uitvoeringsorganisatie, zoals UWV en DUO. We kiezen daarom voor het begrip *voorziening MijnDomein*.

In de formulering *kennisgeving van het toegankelijk worden van het bericht* herkennen we het rechtsobject *kennisgeving toegankelijkheid elektronisch bericht* uit het eerste lid. Het zou echter ook kunnen zijn dat de wetgever hier het rechtsfeit *kennisgeven aan geadresseerde dat elektronisch bericht toegankelijk is geworden* op het oog heeft. We komen daar bij de analyse van het rechtsfeit op terug.

De formulering *het bericht* is ook eerder aan de orde geweest. We classificeren de formulering als een rechtsobject, waarbij we het begrip *elektronisch bericht* hergebruiken. Het gaat namelijk om een bericht dat inmiddels elektronisch toegankelijk geworden is.

Rechtsfeit

Voor het overzicht herhalen we de tekst van artikel 2:10, derde lid.

Artikel 2:10 Awb

3. Indien het bestuursorgaan gebruikmaakt van zowel een voorziening voor elektronisch berichtenverkeer en informatieverschaffing als bedoeld in artikel X van de Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst als een andere voorziening, kan worden volstaan met kennisgeving van het toegankelijk worden van het bericht in de eerste voorziening.

Het valt op dat bij de formulering *kennisgeving van het toegankelijk worden van het bericht in de eerste voorziening* een lidwoord ontbreekt. Daardoor lijkt geen sprake van ‘een kennisgeving’ in de vorm van een bericht, maar van ‘het kennisgeven’ in de vorm van een handeling. We gaan ervan uit dat de wetgever het lidwoord bewust achterwege heeft gelaten en we classificeren de formulering als rechtsfeit

WETSANALYSE

314

van het type rechtshandeling. Bij de analyse van het eerste lid hadden we hiervoor al het begrip *kennisgeven aan geadresseerde dat elektronisch bericht toegankelijk is geworden* gemaakt, dat we hier hergebruiken.

Voorwaarde

De formulering *Indien het bestuursorgaan gebruikmaakt van zowel een voorziening voor elektronisch berichtenverkeer en informatieverstopping als bedoeld in artikel X van de Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst als een andere voorziening* kunnen we – gelet op het ‘indien’ – classificeren als een voorwaarde bij de rechtsbetrekking uit het derde lid: *bevoegdheid bestuursorgaan tot volstaan met kennisgeving toegankelijkheid elektronisch bericht bij plaatsen in berichtenbox MijnOverheid*.

We duiden deze voorwaarde als *indien bestuursorgaan zowel gebruikmaakt van berichtenbox MijnOverheid als voorziening MijnDomein*.

De voorwaarde is samengesteld, dat wil zeggen dat deze uit verschillende enkelvoudige voorwaarden bestaat die in dit geval alle twee vervuld moeten zijn (cumulatief).

Soms is het echter nodig om bij het formuleren van de afleidingsregel een samengestelde voorwaarde te splitsen in enkelvoudige voorwaarden. Bijvoorbeeld omdat op die enkelvoudige voorwaarden afzonderlijk getoetst moet kunnen worden, of omdat één van de voorwaarden herbruikbaar is in andere afleidingsregels. Daarom kiezen we ervoor om naast de samengestelde voorwaarde ook de daarin opgenomen enkelvoudige voorwaarden te duiden. Daarvoor gebruiken we de omschrijvingen *indien bestuursorgaan gebruikmaakt van berichtenbox MijnOverheid* en *indien bestuursorgaan gebruikmaakt van voorziening MijnDomein*.

Variabele

In de hiervoor benoemde voorwaarde zien we de volgende twee formuleringen:

- *gebruikmaakt van (...) een voorziening voor elektronisch berichtenverkeer en informatieverstopping als bedoeld in artikel X van de Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst;*
- *gebruikmaakt van (...) een andere voorziening.*

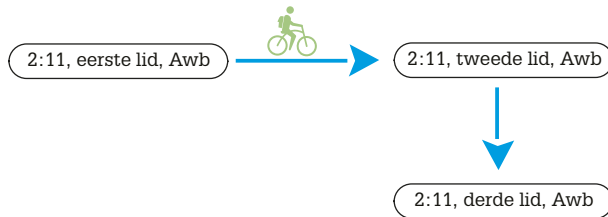
Deze formuleringen zeggen wat over het rechtsobject *systeem voor gegevens-verwerking waarin geadresseerde toegang heeft tot bericht* en het rechtssubject *bestuursorgaan*. We kunnen deze classificeren als variabelen in de voorwaarde. Bij het bepalen of de voorwaarden worden vervuld, zijn maar twee uitkomsten mogelijk, namelijk ‘ja’ of ‘nee’. Voor de formulering *gebruikmaakt van (...) een voorziening voor*

elektronisch berichtenverkeer en informatieverschaffing als bedoeld in artikel X van de Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst maken we het begrip *bericht geplaatst in berichtenbox MijnOverheid*.

Voor de formulering *gebruikmaakt van (...) een andere voorziening* maken we het begrip *bericht geplaatst in voorziening MijnDomein*.

Met deze exercitie ronden we de analyse van artikel 2:10 Awb nieuw af. De volgende etappe nemen we artikel 2:11 Awb nieuw onder de loop.

ETAPPE 6



Artikel 2:11 Awb nieuw

*Nota van wijziging*¹⁹¹

b. Het voorgestelde artikel 2:11 komt te luiden:

Artikel 2:11

1. Indien een bestuursorgaan een elektronisch bericht niet met succes kan bezorgen bij de geadresseerde, wordt het bericht nogmaals of op een andere wijze verzonden.
2. Indien een bestuursorgaan een in artikel 2:10 bedoelde kennisgeving niet met succes kan bezorgen bij de geadresseerde, wordt de kennisgeving nogmaals verzonden of spant het bestuursorgaan zich in om geadresseerde langs andere weg te informeren over het niet kunnen bezorgen van de kennisgeving en van de maatregelen die hij kan nemen om kennisgevingen te ontvangen.
3. De tweede verzending van een bericht als bedoeld in het eerste lid geldt als tijdstip waarop het bericht is verzonden.

Ook hier kiezen we ervoor de leden een voor een te analyseren.

¹⁹¹ | Wetsvoorstel Mebv, 35261, nr. 8, p. 1.

Artikel 2:11, eerste lid, Awb nieuw*Artikel 2:11 Awb*

1. Indien een bestuursorgaan een elektronisch bericht niet met succes kan bezorgen bij de geadresseerde, wordt het bericht nogmaals of op een andere wijze verzonden.

Rechtssubject

De inmiddels bekende formuleringen [een bestuursorgaan](#) en [de geadresseerde](#) kunnen we classificeren als rechtssubject, met de begrippen *bestuursorgaan* en *geadresseerde*.

Rechtsbetrekking

We lezen in het eerste lid dat het bestuursorgaan een elektronisch bericht nogmaals of op andere wijze verzendt als het bericht niet met succes kan worden bezorgd. Het lijkt hier om een verplichting te gaan. We raadplegen de toelichting bij de nota van wijziging voor meer informatie:¹⁹²

Dit onderdeel verduidelijkt artikel 2:11, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen onbezorgd bericht (eerste en derde lid) en onbezorgde notificatie (tweede lid). Wanneer er sprake is van een onbezorgd bericht oftewel bounce – hetgeen zich naar zijn aard primair bij gebruik van e-mail voordoet en niet bij een berichtenbox – moet het bestuursorgaan bezien welke actie opportuun is, afhankelijk van de oorzaak van de bounce. Bij een soft bounce, een tijdelijk probleem bij het afleveren, doordat de mailbox van de ontvanger vol is, de mailserver van de ontvanger tijdelijk niet bereikbaar is of omdat het bericht te groot is, zal nogmaals kunnen worden verzonden; hetzij na aanpassing van inhoud of omvang van het bericht of type bestand, hetzij louter op een later tijdstip. Bij een hard bounce, de situatie dat sprake is van een niet bestaand of ongeldig adres, heeft nogmaals verzenden naar dit adres geen zin; de geadresseerde zal om een ander (juist en actueel) elektronisch adres moeten worden gevraagd. Ook is verzending van het bericht per papieren brief een mogelijkheid.

¹⁹² Wetsvoorstel Mebv, 35261, nr. 8, p. 2.

Als een bericht niet bezorgd¹⁹³ kan worden, moet het bestuursorgaan dus bezien welke actie opportuun is, gelet op de reden van het niet kunnen bezorgen van het bericht. Met deze kennis kunnen we het eerste lid van artikel 2:11 classificeren als rechtsbetrekking van het type aanspraak – verplichting. Als het bericht niet bezorgd wordt, is daar – in elk geval indien het bericht een besluit in de zin van de Awb is – een rechtsgevolg aan verbonden, namelijk dat niet de vereiste bekendmaking heeft plaatsgevonden en het besluit dus niet het beoogde rechtsgevolg kan hebben.¹⁹⁴

We merken de formulering daarom aan als een rechtsbetrekking van de subklasse krachtige aanspraak – fatale verplichting. We maken hiervoor het begrip *verplichting bestuursorgaan tot nogmaals verzenden aan geadresseerde van niet-bezorgd elektronisch bericht*.

We zouden de verfijning in de rechtsbetrekking als gevolg van het onderscheid tussen *hard* en *soft bounce* kunnen uitwerken naar de specifieke gevolgen (die voor de inrichting van de uitvoering zeker relevant zijn), maar we laten dit hier achterwege.

Rechtsobject

De formuleringen *een elektronisch bericht* en *bericht* zijn we eerder tegengekomen. De eerstgenoemde formulering classificeren we als rechtsobject met het begrip *elektronisch bericht*. De formulering *bericht* kan zowel een elektronisch als een papieren bericht omvatten volgens de aangehaalde toelichting, daarom kiezen we hier voor hergebruik van het begrip *bericht*.

Voorwaarde

De formulering *Indien een bestuursorgaan een elektronisch bericht niet met succes kan bezorgen bij de geadresseerde* kunnen we classificeren als een voorwaarde die hoort bij de rechtsbetrekking *verplichting bestuursorgaan tot nogmaals verzenden aan geadresseerde van niet-bezorgd elektronisch bericht*. We duiden deze voorwaarde met de omschrijving *indien niet elektronisch bericht met succes is bezorgd bij geadresseerde*.

Variabele

De formulering *een elektronisch bericht niet met succes kan bezorgen bij de geadresseerde* kunnen we classificeren als een variabele. Deze variabele heeft de

193] Gelet op de meerduidigheid van het woord 'onbezorgd' (dat in het spraakgebruik 'zonder zorgen, zorgeloos' betekent), gebruiken we verder 'niet bezorgd'.

194] Zie artikel 3:40 Awb.

waarde 'ja' of 'nee'. Met behulp van deze variabele kan bepaald worden of voldaan is aan de voorwaarde uit het eerste lid van artikel 2:11 Awb nieuw. Voor deze variabele maken we het begrip *elektronisch bericht met succes is bezorgd bij geadresseerde*. We hebben hier bij het maken van de begrippen bewust het woord 'niet' weggelaten; dit lossen we bij het maken van de afleidingsregel op met het gebruik van de operator 'niet'.

We kunnen hierna verder met het tweede lid van artikel 2:11 Awb nieuw.

Artikel 2:11, tweede lid, Awb nieuw

Artikel 2:11 Awb

2. Indien een bestuursorgaan een in artikel 2:10 bedoelde kennisgeving niet met succes kan bezorgen bij de geadresseerde, wordt de kennisgeving nogmaals verzonden of spant het bestuursorgaan zich in om geadresseerde langs andere weg te informeren over het niet kunnen bezorgen van de kennisgeving en van de maatregelen die hij kan nemen om kennisgevingen te ontvangen.

Rechtssubject

De bekende formuleringen *een bestuursorgaan*, *het bestuursorgaan* en *de geadresseerde* kunnen we classificeren als rechtssubject en we hergebruiken de begrippen *bestuursorgaan* en *geadresseerde*.

Rechtsbetrekking

Omdat we vermoeden dat het tweede lid verschillende rechtsbetrekkingen bevat (zie het woordje 'of'), raadplegen we wederom de toelichting bij de nota van wijziging voor meer informatie:¹⁹⁵

Indien sprake is van een onbezorgde notificatie – zo een attendering op een verzonden bericht wordt veelal verzonden via e-mail, sms of app – geldt eveneens dat, afhankelijk van oorzaak van de bounce, actie moet worden ondernomen: nogmaals notificeren of, als dat geen soelaas biedt, de geadresseerde langs andere weg, bijvoorbeeld per telefoon of brief, informeren over het niet kunnen bezorgen van de notificatie en over de maatregelen die de geadresseerde kan nemen om notificaties te ontvangen en bijgevolg voor de toekomst geattendeerd te worden op verzonden berichten. In het laatste geval is sprake van een inspanningsplicht voor het bestuursorgaan om de geadresseerde

¹⁹⁵] Wetsvoorstel Mebv, 35261, nr. 8, p. 3.

voor notificaties te bereiken. Het bepaalde moet worden beschouwd als toepassing van artikel 5, eerste lid, sub d, AVG, waaruit voortvloeit dat de verwerkingsverantwoordelijke de onder hem berustende persoonsgegevens juist en actueel moet hebben en hiertoe alle redelijke maatregelen moet nemen. Notificatie maakt geen deel uit van de verzending en van de bekendmaking van het bericht. Dat een notificatie niet kan worden bezorgd terwijl het bericht in de berichtenbox is geplaatst, betekent niet dat het besluit niet is bekendgemaakt en hoeft ook niet te betekenen dat de geadresseerde het bericht niet heeft gelezen; hij kan immers ook uit zichzelf zijn berichtenbox raadplegen. Het bestuursorgaan moet echter moeite doen om de geadresseerde op de hoogte te stellen van het niet aankomen van de notificatie en van wat hij hieraan kan doen. De geadresseerde weet dan dat zijn notificatievoorziening niet (meer) werkt. Hij kan dan een ander elektronisch adres opgeven, een andere notificatievorm kiezen, afzien van notificaties of eventueel de berichtenbox deactiveren zodat hij de berichten weer op papier krijgt toegezonden. Aan een Mijnomgeving kunnen meerdere notificatiekanalen verbonden zijn. Zo kan een gebruiker van de berichtenbox van MijnOverheid zich door middel van e-mail laten notificeren en door middel van de MijnOverheid Berichtenbox app. De app kan bovendien op meerdere apparaten worden geïnstalleerd. De notificatie wordt dan zowel naar het e-mailadres verzonden als naar alle apparaten waarop de app is geïnstalleerd. De notificatie geldt als niet bezorgd als hij via geen enkel kanaal kan worden afgeleverd.

Ook hier is het onderscheid tussen *soft bounce* en *hard bounce* van belang. Bij een *soft bounce* kan het bestuursorgaan de kennisgeving nog een keer verzenden. Bij een *hard bounce* zal het bestuursorgaan de geadresseerde per telefoon of per brief moeten informeren over het niet kunnen bezorgen van de kennisgeving en over de maatregelen die de geadresseerde kan nemen om kennisgevingen te ontvangen. In het laatste geval is sprake van een inspanningsplicht. Dit bevestigt ons vermoeden dat twee rechtsbetrekkingen moeten worden onderscheiden in het tweede lid. De formulering *Indien een bestuursorgaan een in artikel 2:10 bedoelde kennisgeving niet met succes kan bezorgen bij de geadresseerde, wordt de kennisgeving nogmaals verzonden* classificeren we als rechtsbetrekking van het type aanspraak – verplichting. Hier is sprake van de subklasse zwakke aanspraak – zwakke verplichting, nu de MvT duidelijk maakt dat de kennisgeving geen deel uitmaakt van de bekendmaking van het bericht. Er is geen rechtsgevolg (of een andersoortige ‘sanctie’) verbonden aan het niet nogmaals verzenden van de kennisgeving. Voor de als rechtsbetrekking geclassificeerde tekst maken we het begrip *verplichting*

bestuursorgaan tot nogmaals verzenden aan geadresseerde van niet-bezorgde kennisgeving toegankelijkheid elektronisch bericht. Ook hier geldt dat we de rechtsbetrekking zouden kunnen uitwerken naar de gevolgen van *soft bounce* en *hard bounce*, maar we kiezen er net als bij het eerste lid voor om dit buiten beschouwing te laten.

De formulering *spant het bestuursorgaan zich in om geadresseerde langs andere weg te informeren over het niet kunnen bezorgen van de kennisgeving en van de maatregelen die hij kan nemen om kennisgevingen te ontvangen* classificeren we ook als rechtsbetrekking van het type aanspraak – verplichting. Gelet op het feit dat hier sprake is van een inspanningsverplichting, merken we deze aan als zwakke aanspraak – zwakke verplichting. We maken hiervoor het begrip *inspanningsplicht bestuursorgaan tot informeren over niet kunnen bezorgen kennisgeving toegankelijkheid elektronisch bericht en over maatregelen om kennisgeving te ontvangen*. Mochten we later in de analyse tot andere inzichten komen op dit punt, dan kunnen we het begrip nog aanpassen.

Rechtsobject

De formuleringen *kennisgeving*, *de kennisgeving* en *kennisgevingen* kunnen we classificeren als rechtsobjecten. Hiervoor kunnen we het begrip *kennisgeving toegankelijkheid elektronisch bericht* hergebruiken.

Voorwaarde

De formulering *Indien een bestuursorgaan een in artikel 2:10 bedoelde kennisgeving niet met succes kan bezorgen bij de geadresseerde* kunnen we classificeren als een voorwaarde die hoort bij de rechtsbetrekkingen *verplichting bestuursorgaan tot nogmaals verzenden aan geadresseerde van niet-bezorgde kennisgeving toegankelijkheid elektronisch bericht* en *inspanningsplicht bestuursorgaan tot informeren over niet kunnen bezorgen kennisgeving toegankelijkheid elektronisch bericht en over maatregelen om kennisgeving te ontvangen*.

We duiden deze voorwaarde met de omschrijving *indien bestuursorgaan kennisgeving toegankelijkheid elektronisch bericht niet met succes kan bezorgen bij geadresseerde*.

Variabele

De formulering *een in artikel 2:10 bedoelde kennisgeving niet met succes kan bezorgen bij de geadresseerde* kunnen we ook hier classificeren als een variabele met de waarde 'ja' of 'nee'. Met behulp van deze variabele kan bepaald worden of voldaan is aan de voorwaarde uit het tweede lid van artikel 2:11 Awb nieuw. We maken voor

deze variabele het begrip *kennisgeving toegankelijkheid elektronisch bericht bezorgd bij geadresseerde*. We hebben hier bij het maken van het begrip bewust het woord 'niet' weggelaten; dit lossen we bij het maken van de afleidingsregel op met het gebruik van de operator 'niet'.

Rechtsfeit

De formulering *wordt de kennisgeving nogmaals verzonden* duidt op een rechtsfeit van het type rechtshandeling. We maken hiervoor het begrip *nogmaals verzenden van kennisgeving toegankelijkheid elektronisch bericht aan geadresseerde*.

De formulering *spant het bestuursorgaan zich in om geadresseerde langs andere weg te informeren over het niet kunnen bezorgen van de kennisgeving en van de maatregelen die hij kan nemen om kennisgevingen te ontvangen* duidt ook op een rechtsfeit en ook hier is sprake van een rechtshandeling. We maken hiervoor het begrip *inspannen om geadresseerde te informeren over niet kunnen bezorgen kennisgeving toegankelijkheid elektronisch bericht en over maatregelen om kennisgeving te ontvangen*.

Artikel 2:11, derde lid, Awb nieuw

Artikel 2:11 Awb

3. De tweede verzending van een bericht als bedoeld in het eerste lid geldt als tijdstip waarop het bericht is verzonden.

Rechtsobject

De formulering *bericht als bedoeld in het eerste lid* verwijst naar de formulering *een elektronisch bericht* in het eerste lid. We kunnen dit classificeren als rechtsobject en daarvoor het begrip *elektronisch bericht* hergebruiken. De formulering *het bericht* heeft betrekking op het bericht dat de tweede maal wordt verzonden. Dit kan zowel een elektronisch als een papieren bericht zijn, gelet op de eerder vermelde toelichting op de nota van wijziging. Daarom kiezen we hier voor hergebruik van het begrip *bericht*.

Overigens zou *het bericht* grammaticaal ook betrekking kunnen hebben op het oorspronkelijke elektronisch verzonden bericht waarvan sprake is in het eerste lid van artikel 2:11. Dit is echter niet logisch, aangezien dat in het nadeel van de burger zou zijn; de vertraging in de verzending zou bijvoorbeeld kunnen leiden tot een verkorting van een bezwaartermijn en dat is uiteraard niet de bedoeling.

Tijdsaanduiding

De formulering *De tweede verzending van een bericht als bedoeld in het eerste lid* kunnen we classificeren als (een variabele in de vorm van) een tijdsaanduiding. Het tijdstip van deze verzending geldt blijkens de tekst van het derde lid immers als *tijdstip waarop het bericht is verzonden*. Bijzonder aan deze tijdsaanduiding is dat deze zowel aan het rechtsobject *bericht* als aan het rechtssubject *bestuursorgaan* gerelateerd is. We maken voor deze tijdsaanduiding het begrip *tijdstip tweede verzending bericht*. Als sprake is van een tweede verzending, is logischerwijs ook een tijdstip nodig voor de eerste verzending van het bericht. Deze staat niet expliciet in de wettekst, maar we maken hiervoor wel het begrip *tijdstip eerste verzending bericht*. De interpretatie die we hier doen, signaleren we als ontbrekend uitvoeringsbeleid (stap 5).

De formulering *tijdstip waarop het bericht is verzonden* kunnen we ook classificeren als tijdsaanduiding. Het tijdstip wordt afgeleid van het tijdstip van de tweede verzending van het bericht en is dus afhankelijk van andere factoren, zoals in dit geval het rechtsobject *bericht*. We maken hiervoor het begrip *tijdstip waarop bericht is verzonden*.

Formuleren afleidingsregels

Dit lid bevat een kwalificatie van de hernieuwde verzending van een bericht indien dit aanvankelijk niet bezorgd kon worden. We herkennen deze kwalificatie aan de formulering '*geldt als*'. Op grond hiervan zien we het lid als twee afleidingsregels. We maken hiervoor de begrippen *bepalen tijdstip verzonden elektronisch bericht bij eerste verzending* en *bepalen tijdstip verzonden elektronisch bericht bij tweede verzending*. De bijbehorende afleidingsregels formuleren we als volgt:

tijdstip waarop bericht is verzonden

is

tijdstip eerste verzending bericht

indien niet bericht geplaatst is in systeem voor gegevensverwerking waartoe geadresseerde toegang heeft

en

indien elektronisch bericht met succes is bezorgd bij geadresseerde

tijdstip waarop bericht is verzonden

is

tijdstip tweede verzending bericht

indien niet elektronisch bericht met succes is bezorgd bij geadresseerde

en*indien elektronisch bericht bij tweede verzending met succes is bezorgd bij geadresseerde*

Bij het opstellen van de regels stellen we vast dat er voorwaarden en variabelen in de voorwaarden genoemd worden, die we vanuit de wettekst nog niet geduid hebben. Deze voorwaarden en variabelen hebben we bij het opstellen van de regels toegevoegd. Dit betekent dat we in de Wetsanalyse normaliter weer terug moeten gaan naar de wettekst om ze alsnog te duiden.

ETAPPE 7**Artikel 2:12 Awb nieuw***Artikel 2:12 Awb*

Een door een bestuursorgaan verzonden elektronisch bericht wordt gewijzigd of ingetrokken door de verzending van een nieuw bericht waarin de wijziging of intrekking wordt vermeld.

Rechtssubject

De formulering **een bestuursorgaan** classificeren we als rechtssubject en we gebruiken hiervoor het inmiddels vertrouwde begrip *bestuursorgaan*. Verder wordt geen rechtssubject expliciet genoemd. We weten uit de eerdere analyse dat het andere rechtssubject hier de geadresseerde is; we relateren het begrip *geadresseerde* aan de tekst van artikel 2:12.

Rechtsbetrekking

Op het eerste gezicht lijkt het artikel rechtsfeiten te bevatten, en wel een rechtshandeling van het bestuursorgaan in de formulering **de verzending van een nieuw bericht (...)** en een rechtsgebeurtenis in de formulering **Een (...) elektronisch bericht wordt gewijzigd of ingetrokken (...)**. Als we echter de MvT raadplegen, blijkt het te gaan om een plicht van het bestuursorgaan om het wijzigen of intrekken van

WETSANALYSE

324

een elektronisch bericht vorm te geven door het verzenden van een nieuw bericht waarin de wijziging of intrekking wordt vermeld.¹⁹⁶

Het kan nodig zijn een verzonden elektronisch bericht te wijzigen of in te trekken, bijvoorbeeld wanneer bij verzending per e-mail een typefout wordt gemaakt waardoor aan een onjuist maar wel bestaand mailadres wordt verzonden, of wanneer een bericht een fout bevat die herstel behoeft. Om die reden bepaalt artikel 2:12 dat wijziging of intrekking geschiedt door de verzending van een nieuw bericht waarin de wijziging of intrekking wordt vermeld. Hiertoe wordt in de praktijk veelal in het nieuwe bericht vermeld dat het vorige bericht als niet-verzonden moet worden beschouwd; het nieuwe bericht komt dan in de plaats van het oude bericht.

(...)

Daarom volgt uit artikel 2:12 Awb dat een bericht waarin een bestuursorgaan een fout heeft gemaakt of dat om andere reden hersteld moet worden na verzending alleen kan worden gewijzigd met een nieuw, juist, bericht, waarin het oude bericht wordt ingetrokken of gewijzigd. De bewijslast voor de integriteit ligt in beginsel bij het bestuursorgaan. Het bestuursorgaan moet kunnen aantonen dat een elektronisch raadpleegbaar document identiek is aan het document dat op het tijdstip van verzenden op die plek raadpleegbaar is gemaakt. Dit is vanzelfsprekend het meest van belang als de verzending een bekendmaking is als bedoeld in artikel 3:41 Awb.

Artikel 2:12 verbiedt een bestuursorgaan om een eenmaal verzonden bericht (waar het bestuursorgaan via een berichtenbox soms nog bij kan) te wijzigen of in te trekken, anders dan met de verzending van een nieuw bericht.

Er blijkt zelfs sprake van een verbod om op andere wijze te wijzigen of in te trekken dan via verzending van een nieuw bericht. De wetgevingsafdeling van het Ministerie van BZK geeft aan dat deze bepaling het karakter heeft van een behoorlijkheidsnorm. Gelet hierop classificeren we artikel 2:12 als een rechtsbetrekking van het type aanspraak – verplichting met als variant zwakke aanspraak – zwakke verplichting. Er zijn geen ‘sancties’ of directe rechtsgevolgen aan verbonden. We maken het begrip *verplichting bestuursorgaan om wijziging of intrekking van elektronisch bericht vorm te geven door verzending van nieuw bericht waarin wijziging of intrekking wordt vermeld*.

Op de rechtsfeiten in het artikel komen we hierna terug.

¹⁹⁶] MvT Mebv, p. 24 en 42.

Rechtsobject

De formulering **elektronisch bericht** hebben we inmiddels in verschillende verschijningsvormen gezien; deze kunnen we classificeren als een rechtsobject, waarbij we het eerder gemaakte begrip *elektronisch bericht* kunnen hergebruiken.

De formulering **bericht** classificeren we ook als een rechtsobject, maar we hergebruiken hier het begrip *bericht*. Het kan hier namelijk ook gaan om een papieren bericht, gelet op de analyse van het eerste lid van artikel 2:11.

De formulering **verzonden elektronisch bericht** kunnen we ook als een rechtsobject classificeren en we maken hiervoor een nieuw begrip, te weten *eerder verzonden elektronisch bericht*. De formulering **nieuw bericht** nemen we ook nog in aanmerking als rechtsobject en we maken hiervoor een nieuw begrip, te weten *nieuw verzonden elektronisch bericht*.

Rechtsfeit

De formulering **de verzending van een nieuw bericht waarin de wijziging of intrekking wordt vermeld** kunnen we classificeren als een rechtsfeit van het type rechtshandeling. De verzending beoogt een rechtsgevolg, namelijk het wijzigen of intrekken van het eerder verzonden elektronisch bericht. We maken hiervoor het begrip *verzenden nieuw bericht met vermelding van wijziging of intrekking eerder verzonden elektronisch bericht*.

Variabele

We kiezen ervoor om de formulering **Een door een bestuursorgaan verzonden elektronisch bericht wordt gewijzigd of ingetrokken** te classificeren als variabele. Deze variabele heeft de waarde 'ja' of 'nee'. Met behulp van deze waarde kan vastgesteld worden of een eerder verzonden elektronisch bericht gewijzigd of ingetrokken is als gevolg van het eerder benoemde rechtsfeit *verzenden nieuw bericht met vermelding van wijziging of intrekking eerder verzonden elektronisch bericht*.

We maken voor deze variabele het begrip *wijziging of intrekking eerder verzonden elektronisch bericht*.

ETAPPE 8

**Artikel 2:19 Awb nieuw***Artikel 2:19 Awb*

Als tijdstip waarop een bericht door een bestuursorgaan elektronisch is verzonden, geldt:

- a. het tijdstip waarop het bericht een systeem voor gegevensverwerking (...) waarvoor het bestuursorgaan of een ander bestuursorgaan geen verantwoordelijkheid draagt;
- b. indien het bestuursorgaan gebruikmaakt van een systeem voor gegevensverwerking waarin de geadresseerde toegang heeft tot het bericht: het tijdstip waarop het bericht toegankelijk wordt voor de geadresseerde;
- c. indien het bestuursorgaan gebruikmaakt van zowel een voorziening voor elektronisch berichtenverkeer en informatieverschaffing als bedoeld in artikel X van de Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst als een andere voorziening: het tijdstip waarop het bericht toegankelijk is geworden via de eerstgenoemde voorziening.

Rechtssubject

Dit artikel bepaalt de tijdstippen waarop een bericht als elektronisch verzonden wordt beschouwd. Het gaat om een afleidingsregel, hetgeen blijkt uit de formulering *Als tijdstip (...) geldt*. De formuleringen *een bestuursorgaan*, *het bestuursorgaan* en *een ander bestuursorgaan* classificeren we als rechtssubjecten in deze afleidingsregel en we hergebruiken hiervoor het begrip *bestuursorgaan*. De formulering *de geadresseerde* is ook een rechtssubject en hiervoor kunnen we het begrip *geadresseerde* hergebruiken.

De onderdelen van artikel 2:19 bevatten een nadere specificatie van de afleidingsregel met daarbij geldende voorwaarden en variabelen. We analyseren deze eerst, voor we de afleidingsregel(s) formuleren.

Rechtsobject

De formulering *een bericht* uit de aanhef wordt verderop gevolgd door *elektronisch is verzonden* en daarom gebruiken we het eerder als rechtsobject geduide begrip *bericht*. De andere formuleringen *het bericht* staan in een andere context: het bericht is dan al elektronisch verzonden en is geplaatst in een systeem voor gegevensverwerking en toegankelijk geworden. Hier representeren de formuleringen het elektronisch verzonden bericht, zodat we hiervoor het begrip *elektronisch bericht* kunnen hergebruiken.

De formulering *een systeem voor gegevensverwerking* representeert ook een rechtsobject en hiervoor kunnen we het eerder al gemaakte begrip *systeem voor gegevensverwerking* hergebruiken.

Voor de formulering uit onderdeel b *een systeem voor gegevensverwerking waarin de geadresseerde toegang heeft tot het bericht* kunnen we het eerder gemaakte begrip *systeem voor gegevensverwerking waarin geadresseerde toegang heeft tot bericht* hergebruiken.

De andere formulering uit onderdeel a *een systeem voor gegevensverwerking (...) waarvoor het bestuursorgaan of een ander bestuursorgaan geen verantwoordelijkheid draagt* zijn we nog niet eerder tegengekomen. Ook deze formulering representeert een rechtsobject, waarvoor we het begrip *systeem voor gegevensverwerking waarvoor bestuursorgaan geen verantwoordelijkheid draagt* maken.

De formulering uit onderdeel c *een voorziening voor elektronisch berichtenverkeer en informatieverzorging als bedoeld in artikel X van de Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst* ziet op de berichtenbox in MijnOverheid, zodat we het begrip *berichtenbox MijnOverheid* kunnen hergebruiken. Dat geldt ook voor de in onderdeel c opgenomen formulering *via de eerstgenoemde voorziening* die daarnaar verwijst.

De formulering uit onderdeel c *een andere voorziening* classificeren we ten slotte ook als rechtsobject en hiervoor hergebruiken we het begrip *voorziening MijnDomein*.

Tijds aanduiding

De formulering *tijdstip waarop een bericht door een bestuursorgaan elektronisch is verzonden* in de aanhef kunnen we classificeren als een tijds aanduiding. Zoals we in hoofdstuk 4 aangaven, is dit een bijzondere verschijningsvorm van een variabele. Het tijdstip is afhankelijk van het rechtssubject en het soort bericht en het kan per geval dus variëren. We maken hiervoor het begrip *tijdstip bericht elektronisch verzonden door bestuursorgaan*.

De formulering *het tijdstip waarop het bericht een systeem voor gegevensverwerking bereikt waarvoor het bestuursorgaan of een ander bestuursorgaan geen verantwoordelijkheid draagt* in onderdeel a representeert ook een tijdsaanduiding. We maken hiervoor het begrip *tijdstip waarop elektronisch bericht systeem bereikt voor gegevensverwerking waarvoor bestuursorgaan geen verantwoordelijkheid draagt*. Desgevraagd heeft de wetgevingsafdeling van het Ministerie van BZK aangegeven dat het hier gaat om het tijdstip waarop het bericht in bijvoorbeeld een e-mailbox of via social media is binnengekomen. Het gaat daarbij om het tijdstip van ontvangst van het bericht door de geadresseerde, bijvoorbeeld af te leiden uit loggegevens. Ook de MvT bij het wetsvoorstel Mebv geeft uitleg over deze formulering.¹⁹⁷

Dit systeem hoeft overigens geen onderdeel te zijn van de ict-voorzieningen van het bestuursorgaan dat het bericht erin plaatst. het bestuursorgaan kan ook gebruikmaken van een extern systeem. Een voorbeeld van een dergelijk extern systeem is MijnOverheid, waarvoor de Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk is. In verband hiermee wordt voorts voorgesteld om in het eerste lid «of een ander bestuursorgaan» toe te voegen. Op deze wijze wordt duidelijk dat van verzending pas sprake is indien een bericht een systeem bereikt waarvoor noch het verzendende bestuursorgaan verantwoording draagt, noch een ander bestuursorgaan.

De formulering *het tijdstip waarop het bericht toegankelijk wordt voor de geadresseerde* in onderdeel b is ook een tijdsaanduiding. Hiervoor maken we het begrip *tijdstip elektronisch bericht toegankelijk voor geadresseerde*. De wetgevingsafdeling van het Ministerie van BZK heeft aangegeven dat het hier gaat om het tijdstip waarop het bericht in een berichtenbox is geplaatst, bijvoorbeeld af te leiden uit de loggegevens van die berichtenbox. Het tijdstip van de kennisgeving is hier dus niet van belang. De MvT zegt hierover:¹⁹⁸

Thans wordt het plaatsen van een bericht in een berichtenbox van een belanghebbende in de jurisprudentie beschouwd als een verzending als bedoeld in het huidige artikel 2:17, eerste lid, Awb en daarmee ook een bekendmaking als bedoeld in artikel 3:41 Awb.

197] MvT Mebv, p. 27-28.

198] MvT Mebv, p. 27.

De formulering [het tijdstip waarop het bericht toegankelijk is geworden via de eerstgenoemde voorziening](#) in onderdeel c bevat de laatste tijdsaanduiding. De wetgevingsafdeling van het Ministerie van BZK heeft aangegeven dat het hier gaat om het tijdstip waarop het bericht in de Berichtenbox van MijnOverheid is geplaatst, bijvoorbeeld af te leiden uit de loggegevens van de Berichtenbox. We raadplegen hierover ook nog de MvT bij het wetsvoorstel:¹⁹⁹

Als een bestuursorgaan via MijnOverheid berichten verzendt, maar deze berichten daarnaast toegankelijk maakt via de eigen website, zoals bijvoorbeeld de Belastingdienst en het UWV doen, voldoen beide manieren van ter beschikking stellen aan het voorgestelde artikel 2:19. Duidelijk moet zijn welke toegankelijkmaking de bekendmaking constitueert en waarmee de bezwaartermijn een aanvang neemt. In artikel 2:19, onderdeel c, wordt hiertoe een voorrangsregeling opgenomen, op grond waarvan het toegankelijk maken via MijnOverheid (een voorziening voor elektronisch berichtenverkeer en informatieverschaffing als bedoeld in artikel 5, eerste lid, onder f, van de voorgenomen Wet digitale overheid) dan geldt als de bekendmaking. Het kan hierbij gaan om de situatie waarin de geadresseerde vanuit MijnOverheid in het achterliggende systeem van het bestuursorgaan het bericht kan raadplegen (het bericht is dan via MijnOverheid direct toegankelijk) of om de situatie dat de geadresseerde in MijnOverheid, via een link naar een bericht in het systeem van het bestuursorgaan, als tussenstap moet inloggen op het systeem van het desbetreffende bestuursorgaan (het bericht is dan via MijnOverheid indirect toegankelijk). Uit artikel 2:19 volgt voorts dat de verplichting om van het toegankelijk maken een notificatie te verzenden alleen geldt voor de plaatsing van het bericht in de berichtenbox van MijnOverheid en niet voor de tweede toegankelijkmaking. Deze heeft in dat geval alleen een raadpleeg- en archief functie.

Op grond van deze informatie maken we voor genoemde formulering het begrip *tijdstip elektronisch bericht toegankelijk voor geadresseerde via berichtenbox MijnOverheid*.

Voorwaarde

De formulering [indien het bestuursorgaan gebruikmaakt van een systeem voor gegevensverwerking waarin de geadresseerde toegang heeft tot het bericht in](#)

¹⁹⁹ | MvT Mebv, p. 28.

onderdeel b en de formulering *indien het bestuursorgaan gebruikmaakt van (...) een voorziening voor elektronisch berichtenverkeer en informatieverschaffing als bedoeld in artikel X van de Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst* in onderdeel c kunnen we classificeren als voorwaarde. We kunnen hiervoor de eerder bij de analyse van artikel 2:10, derde lid, Awb nieuw gemaakte omschrijving hergebruiken, te weten *indien bestuursorgaan gebruikmaakt van berichtenbox MijnOverheid*. De formulering *indien het bestuursorgaan gebruikmaakt van (...) een andere voorziening* uit onderdeel c kunnen we ook classificeren als een voorwaarde. Ook hier kunnen we de eerder gemaakte omschrijving hergebruiken: *indien bestuursorgaan gebruikmaakt van voorziening MijnDomein*.

Formuleren afleidingsregels

Uit de formulering *Als tijdstip (...) geldt* in de aanhef van artikel 2:19 maakten we al eerder op dat het gaat om een afleidingsregel. Onderdeel a in samenhang met de aanhef bevat de hoofdregel en de onderdelen b en c in samenhang met de aanhef bevatten een nadere uitwerking. We classificeren daarom de genoemde onderdelen als afleidingsregels. In afleidingsregel 1 en 2 hebben we ook rekening gehouden met de afleidingsregel uit artikel 2:11, derde lid, Awb nieuw.

Een punt dat nog vermeldenswaard is in het licht van de uitvoerbaarheid van onderdeel a, is dat voor het vaststellen van het moment waarop een elektronisch bericht een systeem voor gegevensverwerking bereikt waarvoor het bestuursorgaan geen verantwoordelijkheid draagt, geen gegevens beschikbaar zijn. Een bestuursorgaan weet immers in de regel niet in welk systeem voor gegevensverwerking (bijvoorbeeld van een provider) het bericht terechtkomt. Als informatie daarover wel beschikbaar zou zijn, dan nog zou (nadere) regelgeving en/of uitvoeringsbeleid moeten worden vastgesteld om uit te werken op welke wijze deze gegevens beschikbaar kunnen komen voor het bestuursorgaan.

Op basis van het voorgaande komen we tot de volgende afleidingsregels.

tijdstip waarop bericht is verzonden

is

tijdstip eerste verzending bericht

indien niet bericht geplaatst is in systeem voor gegevensverwerking waartoe geadresseerde toegang heeft

en

indien elektronisch bericht met succes is bezorgd bij geadresseerde

tijdstip waarop bericht is verzonden

is

tijdstip tweede verzending bericht

*indien **niet** elektronisch bericht met succes is bezorgd bij geadresseerde*

en

indien elektronisch bericht bij tweede verzending met succes is bezorgd bij geadresseerde

tijdstip waarop bericht is verzonden

is

tijdstip elektronisch bericht toegankelijk voor geadresseerde via voorziening MijnDomein

indien bestuursorgaan gebruikmaakt van voorziening MijnDomein

en

*indien **niet** bestuursorgaan gebruikmaakt van berichtenbox MijnOverheid*

tijdstip waarop bericht is verzonden

is

tijdstip elektronisch bericht toegankelijk voor geadresseerde via berichtenbox MijnOverheid

indien bestuursorgaan gebruikmaakt van berichtenbox MijnOverheid

Voor het goed op elkaar afstemmen van afleidingsregels moeten soms begrippen worden toegevoegd die niet expliciet in de wetgeving zijn opgenomen. De hier ontbrekende voorwaarden en variabelen hebben we bij het opstellen van de regels toegevoegd. Dit betekent dat we in de Wetsanalyse normaliter weer terug moeten gaan naar de wettekst om ze alsnog te duiden.

Met het opstellen van de afleidingsregels kunnen we de analyse van artikel 2:19 afronden en overgaan tot analyse van het laatste artikel in het werkgebied.

ETAPPE 9



Artikel 2:22 Awb nieuw

Artikel 2:22 Awb

1. Indien een kennisgeving als bedoeld in artikel 2:10 niet is verzonden, wordt de overschrijding van een termijn die is aangevangen met de verzending van het bericht waarop deze kennisgeving betrekking heeft, niet aan de geadresseerde tegengeworpen, tenzij de geadresseerde heeft laten weten deze kennisgeving niet te willen ontvangen.
2. De overschrijding van een termijn wordt de geadresseerde evenmin tegengeworpen indien hij de kennisgeving, bedoeld in artikel 2:10, niet heeft ontvangen en redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat hij in verzuim is geweest.

Rechtssubject

De formuleringen *de geadresseerde* en *hij* kunnen we classificeren als rechtssubject. We kunnen hiervoor het begrip *geadresseerde* hergebruiken. We weten inmiddels dat het andere (impliciete) rechtssubject hier het *bestuursorgaan* is, waarvan de in het eerste lid genoemde kennisgeving afkomstig is.

Rechtsbetrekking

Het eerste lid bevat een aanspraak van de geadresseerde om niet verantwoordelijk te worden gehouden voor een termijnoverschrijding als geen kennisgeving aan hem is verzonden. We classificeren daarom het eerste lid als een rechtsbetrekking van het type aanspraak – verplichting en maken hiervoor het begrip *niet tegenwerpen aan geadresseerde termijnoverschrijding bij niet-verzonden kennisgeving toegankelijkheid elektronisch bericht*.

Het tweede lid bevat een vergelijkbare rechtsbetrekking, zij het dat in dit geval de kennisgeving wel is verzonden, maar de geadresseerde deze niet heeft ontvangen. Daardoor kan redelijkerwijs niet geoordeeld worden dat hij in verzuim is geweest. We classificeren daarom de gehele formulering van het tweede lid als een rechtsbetrekking van het type aanspraak – verplichting en maken hiervoor het begrip

niet tegenwerpen aan geadresseerde termijnoverschrijding bij niet-ontvangen kennisgeving toegankelijkheid elektronisch bericht.

Rechtsobject

De formulering **een bericht** representeert het elektronisch verzonden bericht, zodat we hiervoor het als rechtsobject geduide begrip *elektronisch bericht* kunnen hergebruiken.

Ook de formuleringen **een kennisgeving** en **de kennisgeving** omschrijven een rechtsobject en hiervoor gebruiken we het eerder gemaakte begrip *kennisgeving toegankelijkheid elektronisch bericht*.

Voorwaarde

De formulering uit het eerste lid **Indien een kennisgeving als bedoeld in artikel 2:10 niet is verzonden** duidt op een voorwaarde. We omschrijven deze als *indien kennisgeving toegankelijkheid elektronisch bericht niet verzonden*.

Ook de in dit lid opgenomen formulering **tenzij de geadresseerde heeft laten weten deze kennisgeving niet te willen ontvangen** betreft een voorwaarde en daarvoor gebruiken we de eerder omschreven voorwaarde *indien mededeling van geadresseerde afzien van ontvangen kennisgeving toegankelijkheid elektronisch bericht*.

De formulering **indien hij de kennisgeving, bedoeld in artikel 2:10, niet heeft ontvangen en redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat hij in verzuim is geweest** in het tweede lid betreft de laatste voorwaarde in het artikel. Deze omschrijven we als *indien kennisgeving toegankelijkheid elektronisch bericht niet ontvangen en geadresseerde redelijkerwijs niet in verzuim*.

Ook deze voorwaarde is samengesteld. We kiezen er ook hier voor om naast de samengestelde voorwaarde de daarin opgenomen enkelvoudige voorwaarden te duiden. Daarvoor gebruiken we de omschrijvingen *indien kennisgeving toegankelijkheid elektronisch bericht niet ontvangen* en *indien geadresseerde redelijkerwijs niet in verzuim*.

Variabele

Vervolgens bekijken we wat de variabelen zijn in de hiervoor geformuleerde voorwaarden, zodat getoetst kan worden of aan deze voorwaarden wordt voldaan. De variabelen hebben de waarde 'ja' of 'nee'.

De formulering **een kennisgeving als bedoeld in artikel 2:10 niet is verzonden** classificeren we als variabele en we maken hiervoor het begrip *kennisgeving toegankelijkheid elektronisch bericht verzonden*.

Ook de formulering [de geadresseerde heeft laten weten deze kennisgeving niet te willen ontvangen](#) classificeren we als een variabele en we hergebruiken hiervoor het begrip *mededeling van geadresseerde afzien van ontvangen kennisgeving toegankelijk elektronisch bericht*.

De laatste formulering die we als variabele classificeren, is [de kennisgeving, bedoeld in artikel 2:10, niet heeft ontvangen en redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat hij in verzuim is geweest](#). Hiervoor maken we het begrip *kennisgeving toegankelijkheid elektronisch bericht ontvangen en geadresseerde redelijkerwijs in verzuim*. We hebben hier bij het maken van de begrippen bewust het woord 'niet' weggelaten; dit lossen we bij het maken van de afleidingsregel op met het gebruik van de operator 'niet'.

Bij de analyse van artikel 2:10, eerste lid, en 2:11, tweede lid, Awb nieuw classificeerden we twee rechtsbetrekkingen van het type aanspraak – verplichting waarvan we nog niet met zekerheid konden vaststellen tot welke subklasse zij behoorden. De analyse van de artikelen 2:19 en 2:22 Awb nieuw leidt tot inzichten waarmee we de analyse van de rechtsbetrekkingen uit de genoemde artikelonderdelen kunnen aanscherpen. We zetten daarom nog even een stapje terug naar die artikelonderdelen.

Navigeren naar artikel 2:10, eerste lid, Awb nieuw

Artikel 2:10 Awb

1. Indien een bestuursorgaan een bericht elektronisch verzendt door het bericht te plaatsen in een systeem voor gegevensverwerking waarin de geadresseerde toegang heeft tot het bericht, wordt aan de geadresseerde binnen 48 uur elektronisch meegedeeld dat voor hem een bericht van het bestuursorgaan toegankelijk is geworden, tenzij de geadresseerde heeft laten weten een dergelijke kennisgeving niet te willen ontvangen.

We classificeerden de formulering [wordt aan de geadresseerde elektronisch meegedeeld dat voor hem een bericht van het bestuursorgaan toegankelijk is geworden](#) als een rechtsbetrekking van het type aanspraak – verplichting, maar we constateerden dat we de subklasse nog niet konden bepalen.

Op basis van de analyse van artikel 2:19 kunnen we vaststellen dat op het niet verzenden van een kennisgeving als bedoeld in artikel 2:10, eerste lid, Awb nieuw in feite een 'sanctie' staat: een bestuursorgaan kan een termijnoverschrijding niet tegenwerpen aan de geadresseerde. Dat betekent bijvoorbeeld dat als de geadresseerde een bezwaarschrift tegen een elektronisch verzonden beschikking

te laat indient omdat hij geen kennisgeving had gekregen, dit bezwaarschrift toch ontvankelijk is en door het bestuursorgaan in behandeling moet worden genomen. Met deze kennis kunnen we vaststellen dat de rechtsbetrekking uit artikel 2:10, eerste lid, behoort tot de subklasse krachtige aanspraak – fatale verplichting.

Navigeren naar artikel 2:11, tweede lid, Awb nieuw

Artikel 2:11 Awb

2. Indien een bestuursorgaan een in artikel 2:10 bedoelde kennisgeving niet met succes kan bezorgen bij de geadresseerde, wordt de kennisgeving nogmaals verzonden of spant het bestuursorgaan zich in om geadresseerde langs andere weg te informeren over het niet kunnen bezorgen van de kennisgeving en van de maatregelen die hij kan nemen om kennisgevingen te ontvangen.

In artikel 2:11, tweede lid, classificeerden we de formulering [spant het bestuursorgaan zich in om geadresseerde langs andere weg te informeren over het niet kunnen bezorgen van de kennisgeving en van de maatregelen die hij kan nemen om kennisgevingen te ontvangen](#) als een rechtsbetrekking van de subklasse zwakke aanspraak – zwakke verplichting. Dit omdat het om een inspanningsverplichting gaat. Uit de analyse van artikel 2:22, tweede lid, Awb nieuw kunnen we echter afleiden dat het niet ontvangen van een kennisgeving als rechtsgevolg heeft dat een termijnoverschrijding niet kan worden tegengeworpen aan de geadresseerde. Door dit rechtsgevolg kunnen we deze inspanningsverplichting classificeren als behorend tot de subklasse krachtige aanspraak – fatale verplichting.

We ronden hiermee de analyse van de artikelen in het werkgebied af. In paragraaf 7.4 vatten we afleidingsregels samen. Vervolgens tonen we het procesmodel dat hierop is gebaseerd.

7.4 Begrippen en procesmodel

7.4.1 Inleiding

In hoofdstuk 6 sloten we de analyse af met het maken van twee onderdelen van het kennismodel, namelijk het feitmodel en het regelmodel (stap 6 van Wetsanalyse). Omdat de regeling voor de inkomensafhankelijke bijdrage in de Zorgverzekeringswet veel rekenregels en daarvoor benodigde gegevens bevat, waren het feitmodel en regelmodel de belangrijkste onderdelen.

In afdeling 2.3 Awb nieuw staat het proces rond elektronisch ontvangen en verzenden van berichten centraal. De analyse hebben we toegespitst op het verzenden van berichten door het bestuursorgaan. Daarom leggen we bij het opstellen van het kennismodel het zwaartepunt bij het procesmodel. Voordat we dit model uitwerken, geven we een overzicht van de afleidingsregels die we hebben gemaakt.

7.4.2 Overzicht afleidingsregels uit afdeling 2.3 Awb nieuw

Artikel 2:11

tijdstip waarop bericht is verzonden

is

tijdstip eerste verzending bericht

*indien **niet** bericht geplaatst is in systeem voor gegevensverwerking waartoe geadresseerde toegang heeft*

en

indien elektronisch bericht met succes is bezorgd bij geadresseerde

tijdstip waarop bericht is verzonden

is

tijdstip tweede verzending bericht

*indien **niet** elektronisch bericht met succes is bezorgd bij geadresseerde*

en

indien elektronisch bericht bij tweede verzending met succes is bezorgd bij geadresseerde

Artikel 2:19

*tijdstip waarop bericht is verzonden***is***tijdstip elektronisch bericht toegankelijk voor geadresseerde via voorziening MijnDomein**indien bestuursorgaan gebruikmaakt van voorziening MijnDomein***en***indien **niet** bestuursorgaan gebruikmaakt van berichtenbox MijnOverheid**tijdstip waarop bericht is verzonden***is***tijdstip elektronisch bericht toegankelijk voor geadresseerde via berichtenbox MijnOverheid**indien bestuursorgaan gebruikmaakt van berichtenbox MijnOverheid*

7.4.3 Juridisch scenario

In paragraaf 3.3 bij stap 4 van de Wetsanalyse hebben we het gebruik van juridische scenario's voor het valideren van de Wetsanalyse beschreven. Met behulp van juridische scenario's kunnen we de uitvoering van de regels en processtappen simuleren en zien of de analyse klopt. We hebben een relatief eenvoudig juridisch scenario toegepast op een gedeelte van de analyseresultaten uit dit hoofdstuk. Door het opstellen van scenario's kunnen niet alleen eventuele fouten of onvolledigheden in de analyse aan het licht komen, maar ook aspecten die mogelijk nog niet voldoende geregeld zijn in wetgeving.

In het hier uitgewerkte juridische scenario (zie tabel 7.13) spelen we na dat een natuurlijke persoon, mevrouw A, kenbaar heeft gemaakt voldoende elektronisch bereikbaar te zijn voor een geadresseerd bericht, te weten de uitnodiging tot het doen van aangifte inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet over het jaar 2020. In deze situatie doen zich diverse rechtsfeiten voor en treden rechtsgevolgen op.²⁰⁰

²⁰⁰ De toepassing van het scenario is illustratief bedoeld; voor het tonen van de werking van het scenario zijn daarom niet alle rechtsbetrekkingen en rechtsfeiten diepgaand uitgewerkt.

WETSANALYSE

338

Rechtsbetrekkingen (rechten en plichten) Rechtsfeiten	Juridische begintoestand	Rechtsfeit 1 Rechtshandeling	
Mevrouw A is vermoedelijk belastingplichtig over het jaar 2020, zodat de inspecteur bevoegd is tot uitnodiging tot doen van aangifte over het jaar 2020 ²⁰¹	geldig	Mevrouw A heeft 15 juli 2020 aan inspecteur kenbaar gemaakt voldoende elektronisch bereikbaar te zijn voor uitnodiging tot doen van aangifte over het jaar 2020	
Mevrouw A is bevoegd tot kenbaar maken dat zij voldoende elektronisch bereikbaar is voor uitnodiging tot doen van aangifte over het jaar 2020	geldig	Rechtsgevolg Beëindiging van bevoegdheid om aan te geven dat zij voldoende elektronisch bereikbaar is voor uitnodiging tot doen van aangifte over het jaar 2020	
Mevrouw A is bevoegd om de inspecteur te laten weten af te zien van ontvangen van een kennisgeving dat uitnodiging tot doen van aangifte toegankelijk is geworden in systeem voor gegevensverwerking waarin mevrouw A toegang heeft tot bericht		Rechtsgevolg Ontstaan van bevoegdheid om af te zien van ontvangen van een kennisgeving bij plaatsen van bericht in berichtenbox MijnOverheid	
Mevrouw A is bevoegd de kenbaarmaking in te trekken dat zij voldoende elektronisch bereikbaar is voor uitnodiging tot doen van aangifte over het jaar 2020		Rechtsgevolg Ontstaan van bevoegdheid om kenbaarmaking over elektronisch bereikbaar zijn weer in te trekken	
Inspecteur is bevoegd om uitnodiging tot doen van aangifte over het jaar 2020 langs elektronische weg te verzenden aan mevrouw A		Rechtsgevolg Ontstaan van bevoegdheid om uitnodiging tot doen van aangifte over het jaar 2020 langs elektronische weg te verzenden	
Inspecteur is bevoegd om uitnodiging tot doen van aangifte over het jaar 2020 te plaatsen in de berichtenbox MijnOverheid		Rechtsgevolg Ontstaan van bevoegdheid om uitnodiging tot doen van aangifte over het jaar 2020 te plaatsen in berichtenbox MijnOverheid	
Inspecteur is verplicht om binnen 48 uur kennisgeving aan mevrouw A te verzenden dat uitnodiging tot doen van aangifte toegankelijk is geworden in berichtenbox MijnOverheid			
Inspecteur is verplicht om na te gaan of kennisgeving met succes is bezorgd bij mevrouw A, en zo nee, dan is inspecteur vervolgens verplicht om nogmaals de kennisgeving te verzenden of heeft de inspanningsplicht om mevrouw A te informeren over niet bezorgen van kennisgeving en te treffen maatregelen hiervoor			

Tabel 7.13 Voorbeeld juridisch scenario

201] De grondslag voor deze rechtsbetrekking is te vinden in artikel 6 AWR.

7 / ANALYSE VAN DE ALGEMENE WET BESTUURSRECHT

	Rechtsfeit 2 Rechtshandeling Inspecteur zet op 1 februari 2021 de uitnodiging tot doen van aangifte over het jaar 2020 in berichtenbox MijnOverheid van mevrouw A	Rechtsfeit 3 Rechtshandeling Inspecteur verzendt op 2 februari 2021 een kennisgeving over op 1 februari 2021 geplaatst bericht over uitnodiging in berichtenbox MijnOverheid van mevrouw A	Rechtsfeit 4 Rechtshandeling Inspecteur constateert op 2 februari 2021 dat op 2 februari 2021 verzonden kennisgeving over op 1 februari 2021 geplaatst bericht over uitnodiging in berichtenbox MijnOverheid van mevrouw A daadwerkelijk mevrouw A heeft bereikt
	Rechtsgevolg Ontstaan van verplichting om binnen 48 uur kennisgeving aan mevrouw A te verzenden		
		Rechtsgevolg Ontstaan van verplichting om na te gaan of kennisgeving met succes is bezorgd	Rechtsgevolg Beëindiging van verplichting om na te gaan of kennisgeving met succes is bezorgd

Naar aanleiding van het naspelen van dit scenario rijzen meteen al vragen. Bijvoorbeeld waar in de wetgeving geregeld is of mevrouw A bevoegd is om haar kenbaarmaking dat zij voldoende elektronisch bereikbaar is voor de uitnodiging tot het doen van aangifte over het jaar 2020 weer in te trekken. En zo ja, welke termijn en eventuele vormvereisten daarvoor gelden. Ook rijst de vraag vanaf wanneer de nieuw ontstane rechtsbetrekkingen gelden: vanaf wanneer is het bestuursorgaan, in dit geval de inspecteur, bevoegd om de uitnodiging tot het doen van aangifte elektronisch te verzenden? Meteen na ontvangst van de kenbaarmaking van mevrouw A of met inachtneming van bepaalde termijnen?

De bijzondere wetgever zal de antwoorden op deze vragen wellicht nader uitwerken in de domeinspecifieke, bijzondere wetgeving. Voor de beoordeling van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van algemene wetgeving zoals de Awb is het wenselijk om vanaf het begin al een zo volledig mogelijk beeld hierover te hebben.

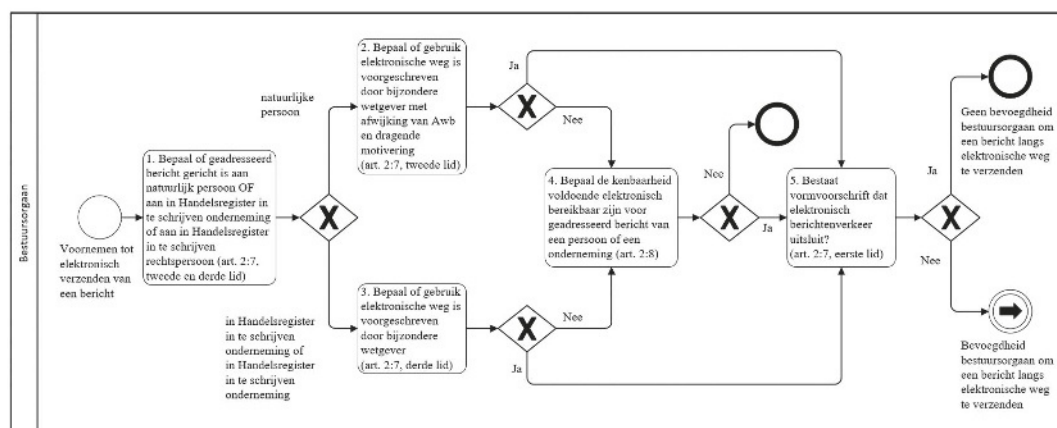
7.4.4 Procesmodel

Met behulp van de analyseresultaten hebben we een procesmodel opgesteld vanuit de optiek van het bestuursorgaan (de actor) dat een elektronisch bericht wil sturen naar een geadresseerde (zie figuur 7.4a tot en met 7.4c). Door het opstellen van het procesmodel wordt zichtbaar waar nog onduidelijkheden of omissies zitten in de wetgeving die nadere uitwerking behoeven. Zo hebben we op twee plaatsen een vraagteken opgenomen in het procesmodel, omdat daar onduidelijk is hoe het proces verder moet verlopen. Het geanalyseerde wetsvoorstel bevat daarover geen bepalingen. Dat kan betekenen dat het wetsvoorstel op dat vlak nog aangevuld moet worden, maar ook dat we wellicht nog andere wettelijke bepalingen in het werkgebied voor de Wetsanalyse moeten betrekken.

7 / ANALYSE VAN DE ALGEMENE WET BESTUURSRECHT

341

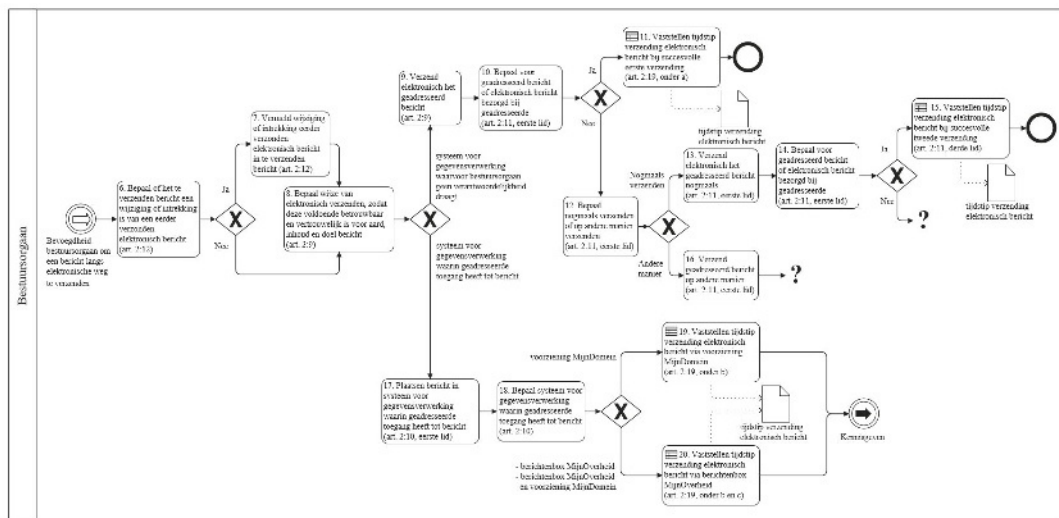
Om het procesmodel te visualiseren hebben we gebruikgemaakt van de processtandaard Business Process Model and Notation 2.0 (BPMN2.0). Om het procesmodel te kunnen lezen en begrijpen, is onderstaande legenda toegevoegd:



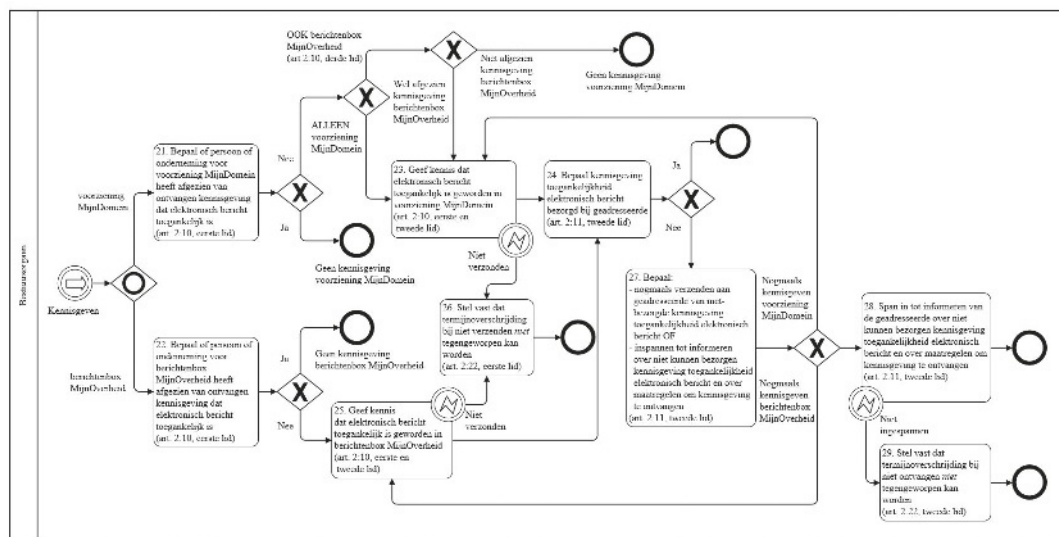
Figuur 7.4a Procesmodel vanuit de optiek van de actor (deel 1)

WETSANALYSE

342



Figuur 7.4b Procesmodel vanuit de optiek van de actor (deel 2)



Figuur 7.4c Procesmodel vanuit de optiek van de actor (deel 3)

7.4.5 Slotbeschouwing

De toepassing van Wetsanalyse in dit hoofdstuk laat zien dat het, net als bij de Zorgverzekeringswet, een hele klus is om uit het wetsvoorstel Modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer de begrippen en afleidingsregels te halen die het proces van elektronisch verzenden van berichten door een bestuursorgaan aan een burger of bedrijf reguleren. De analyseresultaten en de op basis daarvan opgestelde procesmodellen bieden een generieke basis om de wetgeving tot geautomatiseerde toepassing te brengen. Deze analyseresultaten en de procesmodellen zijn in 'gewone' taal en in een vorm opgesteld die losstaat van het ICT-systeem. Daardoor zijn ze bruikbaar voor alle overheidsorganisaties die aan regels uit afdeling 2.3 van de Awb moeten voldoen. Dat maakt dat Wetsanalyse de inspanning meer dan waard is.

Met veel plezier hebben we onze ervaringen met Wetsanalyse in dit boek gedeeld. Zoals gezegd, is dit vakgebied nog volop in ontwikkeling en graag nodigen we iedereen uit om mee te doen en mee te ontwikkelen. Reacties zijn van harte welkom! Hiervoor is een e-mailadres opengesteld: wetsanalyse@pna-group.com.

BEGRIPPENLIJST

Begrip

Afleidingsregel

Begrip

Begripsomschrijving

Booleaanse waarde

Brondefinitie

Classificeren

Communicatiepatroon

Concreet voorbeeld

Delegatiebevoegdheid

Delegatie-invulling

Entiteit

Enumeratiewaarde

Definitie

Regel die op basis van bestaande feiten of waarden nieuwe feiten of waarden creëert.

Woord (of een reeks van woorden) waarmee een geclassificeerde formulering in wetgeving wordt geduid en dat (of die) wordt hergebruikt voor elke formulering in de wetgeving met dezelfde betekenis.

Beschrijving van de essentiële kenmerken van een begrip.

Twee mogelijke waarden, te weten 'ja' (waar) of 'nee' (onwaar), die een variabele kan hebben. Hiermee wordt uitgedrukt of een bepaald kenmerk van een rechtssubject, rechtsobject, rechtsbetrekking of rechtsfeit van toepassing of aanwezig is.

In de wetgeving opgenomen definitie.

Expliciet maken en ordenen van formuleringen in wetgeving met behulp van klassen uit het juridische analyseschema.

Uniforme manier om alle feiten van een feittype te verwoorden.

Beschrijving van een individuele situatie waarin een of meer begrippen of regels worden toegepast. Dit biedt ondersteuning bij de validatie van de analyseresultaten en laat de samenhang zien tussen de verschillende analyseresultaten in relatie tot de praktijk.

Bevoegdheid om in lagere regelgeving (nadere) regels te stellen.

Gedelegeerde regeling waarin (nadere) regels zijn gesteld.

Hetgeen juridisch als een eenheid wordt beschouwd.

Limitatieve opsomming van de mogelijke waarden die een variabele kan hebben.

WETSANALYSE

346

Feitmodel	Onderdeel van het kennismodel waarin op een geformaliseerde wijze (volgens vaste afspraken en patronen) is vastgelegd hoe de begrippen met elkaar samenhangen.
Feittype	Relatie tussen begrippen vastgelegd in een feitmodel.
Juridisch analyseschema	Model dat bestaat uit klassen die gebaseerd zijn op de structuur van wetgeving. Het geeft informatie over alle elementen die in wetgeving voorkomen en de onderlinge samenhang daartussen.
Juridisch scenario	Beschrijving van een juridische toestand (een of meer rechtsbetrekkingen) en van het effect dat een gebeurtenis of een reeks gebeurtenissen (een of meer rechtsfeiten) heeft op deze juridische toestand.
Kennismodel	Model waarin de analyseresultaten in samenhang en op geformaliseerde wijze worden weergegeven. Het bestaat uit de begrippen met begripsomschrijving, een feitmodel, een regelmodel en een procesmodel.
Klassen	Juridische elementen die betrekking hebben op soorten wettelijke regels en de daarin voorkomende personen en zaken, rechten en plichten, veranderingen in rechten en plichten, voorwaarden en verschillende waarden. Zij vormen tezamen het juridische analyseschema.
Operator	Formulering die duidt op een rekenkundige bewerking, een samengestelde voorwaarde, een gelijkstelling of een vergelijking.
Parameter	Beschrijving van een waarde die over een (bepaalde of onbepaalde) periode gelijk is voor alle rechtssubjecten, rechtsobjecten, rechtsbetrekkingen en rechtsfeiten.
Parameterwaarde	Concrete waarde die een parameter over een periode kan hebben.
Plaatsaanduiding	Aanduiding van een plaats of gebied.
Procesmodel	Onderdeel van het kennismodel waarin de volgorde en samenhang van de activiteiten van de rechtsbetrekkingen, rechtsfeiten en de hieruit voortvloeiende rechtsgevolgen worden beschreven middels het opnemen van rechtsfeiten als activiteiten of gebeurtenissen (zogenoemde <i>events</i>).

BEGRIPPENLIJST

347

Rechtsbetrekking	Juridische relatie tussen twee rechtssubjecten waarvan het ene rechtssubject rechthebbend en het andere rechtssubject plichthebbend is.
Rechtsfeit	Handeling of gebeurtenis die, of tijdsverloop dat een wijziging in de juridische toestand teweegbrengt. Aan een rechtsfeit zijn rechtsgevolgen verbonden die een rechtsbetrekking kunnen creëren, wijzigen of beëindigen.
Rechtsobject	Voorwerp van een rechtsbetrekking of rechtsfeit met een fysieke of een niet-fysieke verschijningsvorm.
Rechtssubject	Drager van rechten en plichten. Natuurlijke persoon of rechtspersoon. Partij in een rechtsbetrekking of bij een rechtsfeit.
Regelmodel	Onderdeel van het kennismodel waarin de afleidingregels die opgebouwd zijn met de begrippen in een vaste structuur en volgens vaste afspraken worden weergegeven.
Tijdsaanduiding	Aanduiding van een tijdstip of tijdvak.
Uitvoeringsbeleid	Beleidsregels in de zin van de Algemene wet bestuursrecht en formeel vastgestelde (interne) beleidsdocumenten die invulling of uitleg geven aan algemeen verbindende voorschriften.
Valideren	Toetsen van de juistheid en volledigheid van de resultaten van Wetsanalyse.
Variabele	Beschrijving van een waarde die per rechtssubject, rechtsobject, rechtsbetrekking of rechtsfeit kan verschillen.
Variabelewaarde	Concrete waarde die een bepaalde variabele kan hebben.
Voorwaarde	Conditie bij een rechtssubject, rechtsobject, rechtsbetrekking, rechtsfeit of afleidingsregel. Bepaalt aan welke eisen voldaan moet worden.
Wetgeving	Wet in materiële zin, dat wil zeggen de wet zelf (zoals vastgesteld door regering en Staten-Generaal gezamenlijk) alsmede de daarop gebaseerde gedelegeerde wetgeving (amvb's, ministeriële regelingen).
Wetsanalyse	Expliciteren, concretiseren en vastleggen van de betekenis van wet- en regelgeving en het daarop gebaseerde uitvoeringsbeleid op een manier die begrijpelijk, traceerbaar en controleerbaar is.

TREFWOORDENREGISTER

A

Aanspraak 93
Aanspraak na ingebrekestelling 93
Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) 27, 37, 81
Afleidingsregel 53, 75, 76, 83, 87, 104, 125
Agile 128
Agile Law Execution Factory (ALEF) 240
Algemene maatregel van bestuur (amvb) 18, 37, 129
Algemene wet bestuursrecht (Awb) 16
Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) 36

B

Basisregistratie 31
Begrip 43, 44, 51, 70
Begripsomschrijving 44, 51, 55, 70
Beleidsregels 18, 36, 37, 42, 82, 96, 138, 140
Besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst (BBBB) 54
Bevoegdheid 83, 93
Blauwe Kamer 17, 85
Booleaanse waarde 108
Brondefinitie 87, 122, 125
Burgerlijk Wetboek (BW) 89
Burgerservicenummer 72

C

Classificeren 81
Communicatiepatroon 72
Concreet voorbeeld 44, 56, 61, 71

D

Delegatiebepaling 151
Delegatiebevoegdheid 87, 120, 125
Delegatie-invulling 87, 120, 125

E

Eigenschap 44, 51
Entiteit 50
Enumeratiewaarde 108

F

Fact Based Modelling (FBM) 71
Fatale verplichting 93
Feitelijke handeling met rechtsgevolg 84, 99
Feitmodel 70, 75
Feittype 71

G

Gebeurtenis met rechtsgevolg 84, 99
Gedelegeerde wetgeving 49
Gedragsregel 83
Gehoudenheid 93

H

Handelsregisterwet 2007 269
Handreiking Mebv 262
Hohfeld 85, 93
Homoniem 53, 177

I

iKnow Cognitatie 43
iKnow Data 70

WETSANALYSE

350

iKnow Rules 70

iKnow Suite 43

Immuniteit 93

Invorderingswet 93

J

Juridisch analyseschema 17, 44, 50, 81, 87

Juridisch scenario 44, 63, 337

Juridische bron 18, 34

Juridische toestand 63, 92, 98

Jurisprudentie 36, 42

K

Kennismodel 44, 68, 231

Klasse 21, 50, 81, 87, 125

Krachtige aanspraak 93

L

LegOps 43, 129

M

Memorie van toelichting (MvT) 58

Ministeriële regeling 18, 37, 120

Multidisciplinaire samenwerking 18, 42,
59, 127

N

Natural language Information Analysis
Method (NIAM) 71

Natuurlijke persoon 29, 89

Nota van wijziging 262

O

Operator 87, 114, 125

P

Parameter 85, 87, 111, 125

Parameterwaarde 87, 111, 125

Parlementaire geschiedenis 42, 57, 135

Plaatsaanduiding 87, 118, 125

Plicht 50, 84, 86, 88, 90, 92

Procesmodel 69, 78, 338

R

Recht 50, 84, 86, 88, 90, 92

Rechtmatig(heid) 20, 242

Rechtsbetrekking 84, 87, 92, 125

Rechtsfeit 84, 87, 98, 125

Rechtsgevolg 83, 86, 98, 102, 125

Rechtshandeling 84, 99

Rechtsnorm 30, 89

Rechtsobject 83, 87, 90, 125

Rechtsstatelijkheid 17, 142

Rechtssubject 83, 87, 88, 125

Referentiemodel voor wetgeving 85

Regeling zorgverzekering (Rzv) 151

Regelmodel 69, 75, 233

Rekenregel 104

RSIN (Rechtspersonen en Samenwerkings-
verbanden Identificatienummer) 163

S

Schrijfwijzer memorie van toelichting 57, 136

Specialisatie 88, 89, 91, 104

Structuur in wetgeving 44, 50, 81, 135

Systematische interpretatie 59

T

Teleologische interpretatie 57

Tijdsaanduiding 87, 109, 116, 125

Tijdsverloop met rechtsgevolg 84, 99, 101

Traceerbaar(heid) 16, 30, 41, 139, 239

TREFWOORDENREGISTER

351

U

Uitvoeringsbeleid 18, 32, 36, 42, 44, 68,
129, 137

Uitvoering van wetgeving 15, 25, 142

V

Valideren 44, 60, 132

Variabele 72, 84, 85, 87, 107, 125

Variabelewaarde 87, 107, 125

Verbalisatie 74

Verplichting 93

Verplichting na ingebrekestelling 93

Voorwaarde 83, 84, 87, 102, 125

Vrijheid 93

W

Wendbare wetsuitvoering 17

Werkgebied 44, 45, 131, 133

Werkinstructies 36, 42, 140

Werkloosheidswet 104

Wet belastingen op milieugrondslag (Wbm)
63

Wet digitale overheid (Wdo) 246

Wet financiering sociale verzekeringen 167

Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001)
28

Wet langdurige zorg 147

Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
166

Wet op de loonbelasting 1964 187

Wet vliegbelasting 63

Wetgeving 16, 18, 129

Wetsanalyse 15, 18, 41

Wetsgeschiedenis 58

Wetshistorische interpretatie 57, 135

Wetstechnische informatie 49, 151

Wet Modernisering elektronisch bestuurlijk
verkeer (Mebv) 21, 245, 248

Wettelijke regels 15, 26, 41

Z

Ziektewet 166

Zorgverzekeringswet (Zvw) 21, 145

Zwakke aanspraak 93

Zwakke verplichting 93

