

Antwoord op vraag 1

Allereerst mijn dank voor de initiatieven die ondernomen zijn door de Staatscommissie Rechtsstaat om met burgers te overleggen en dan vooral met slachtoffers. Als pensionado (emeritus) heb je veel tijd om alle rapporten te lezen op dit gebied. Zo ook het rapport: Niet zonder ons, Aanbevelingen burgerpanel, Staatscommissie Rechtsstaat. Daarin staan best een aantal nuttige aanbevelingen beschreven. De term 'Loketten jungle' (genoemd op bladzijde 4 en 7 van het rapport Niet zonder ons) deed me meteen denken aan het rapport van de commissie van Prof Diana van Hout, prof Hertogh en Dr Zuurmond¹. Daarin staat op bladzijde 123 de term 'wrong jungle', met de aanvulling: we zitten in de 'wrong jungle' (= traditionele wet- en regelgeving) en zolang we daarin blijven zitten kunnen we de fundamentele problemen **niet** oplossen. Zeven maanden later hebben de drie 'wijzen'² een duidelijk advies uitgebracht met een korte samenvatting van de voornaamste eigenschappen van traditionele wetgeving. Kort samengevat, zeggen ze het volgende. De huidige wetgeving is:

- **onzorgvuldig,**
- **nodeloos ingewikkeld, en**
- **onbegrijpelijk.**

In maart 2024 kwam een rapport uit van de Staatscommissie Rechtsstaat³ waarin onder meer het volgende staat te lezen:

'Volgens hen [de burgers van het burgerpanel van de Staatscommissie Rechtsstaat] houden wetten en regels onvoldoende rekening met de **praktijk** en de ervaring van de burgers.' Bladzijde 6

'Als je een uitkering hebt of om een andere reden te maken hebt met de **loketten jungle**, moet je langs allerlei loketten. Er zijn heel veel organisaties, regelingen, regels en contactpersonen waar je mee te maken hebt. Vaak werken deze niet met elkaar samen. Het is veel werk, kost veel tijd en er kan heel veel fout gaan. Dat organisaties niet met elkaar afstemmen of samenwerken. Of dat je zelf iets verkeerd doet omdat je **door de bomen het bos niet meer ziet** en niet weet waar je terecht kunt. **Regelingen spreken elkaar tegen** of passen net niet bij jouw situatie.' Bladzijde 7

'Theoretisch bedachte wet- & regelgeving is **in de praktijk vaak niet toepasbaar** of creëert onvoorziene problemen.' Bladzijde 9

'**Er worden fouten gemaakt bij het opstellen van nieuw beleid en wet- en regelgeving.** Vaak doordat ook **de overheid niet altijd overzicht heeft over alle bestaande wetten en regels.**' Bladzijde 36 [Nadruk toegevoegd]

Nu zou je verwachten dat de grote universitaire faculteiten Rechtsgeleerdheid de fundamentele aanwijzingen van de commissie van Hout en de 3 wijzen zouden bespreken in bladen als Regelmaat of Ars Aequi. Helaas ik heb dit soort publicaties daarin niet kunnen vinden, met uitzondering van een kleine interessante vingerwijzing van Prof Frank van Ommeren⁴ in het meest recente nummer van Regelmaat waarin hij het volgende zegt:

'Niet uitgesloten is dat bij gebleken succes het juridische analyseschema van de aanpak van Wetsanalyse zich ontwikkelt tot een internationale standaard, en mocht dat niet zo zijn, dat

¹ Prof mr dr M.B.A. van Hout, prof. dr. M.L.M. Hertogh, dr. A. Zuurmond, *Burgers beter beschermd* (Praktische rechtsbescherming in belastingzaken), 22 april 2021, 142 blz

² Mr Thom de Graaf, Drs Arno Visser, Mr Reinier van Zutphen, *Zorgvuldig, rechtsstatelijk en met vertrouwen in de burger*, 3 november 2021

³ *Niet zonder ons, Aanbevelingen burgerpanel*, Staatscommissie Rechtsstaat, maart 2024, 43 blz

⁴ Prof Frank van Ommeren, *Data gedreven wetgeving Recht zonder ziel: de verhouding tussen wetgeving en digitalisering*, Regelmaat 2024 (39) 1

dat dan zo is omdat er een andere aanpak of methode blijkt te zijn die **nog beter werkt**. In elk geval kunnen met behulp van juridische **modelleringstechnologie** de werelden van wetgeving en [kennis]techniek bij elkaar worden gebracht. En dat is waarvoor ik hier een lans wil breken.’ Blz 90

En even verder:

10 Toekomstvoorspelling

Die verpubliekrechtelijking gaat zich niet vanzelf voltrekken. Omdat het recht door de digitalisering de neiging heeft van karakter te veranderen – de ontzieling van het recht –, kan dat niet in een eenopeenvertaling gebeuren. En daarin is juist voor de wetgever een **wezenlijke taak** weggelegd. Het recht wordt nu eenmaal aan de voorkant gemaakt. Natuurlijk, de rechter speelt ook een rol, maar dat is toch wel een heel andere. De primaire taak ligt hier bij de wet en regelgever, die – in **samenspraak met modellers en andere technici** – het recht en de **rechtsbeginselen** een **wezenlijk ander karakter en inkleuring zullen moeten geven**, waarin de human factor behouden blijft. De wetgever en zijn ambtenaren staan, zo is mijn toekomstvoorspelling, nog maar aan het begin.’ [Nadruk toegevoegd]

Het is zeer te waarderen dat Prof van Ommeren dit heeft gepubliceerd.

Mocht ik een publicatie over het hoofd hebben gezien, dan hou ik me aanbevolen dit te mogen vernemen.

Een multidisciplinaire groep van modellers die gebruik maakt van kennisanalyse en kennismodelleringstechnieken zoals de laatste 65 jaar met groot succes ontwikkeld in de exacte wetenschappen en juristen hebben sinds 2012 aan deze opgave gewerkt. In 2018 is het proefschrift van Dr M Lokin⁵ als een eerste proefschrift op dit gebied in de Rechtsgeleerdheid opgeleverd. Daarmee is effectief aandacht gevraagd voor wetsanalyse, ook in Haagse kringen. In 2021 is het boek Wetsanalyse⁶ voor een werkbare uitvoering van wetgeving met ICT verschenen en heeft daarmee wetsanalyse op basis van Rechtsgeleerdheid definitief op de kaart gezet.

In de periode 2020-2024 heeft een multidisciplinaire groep de ontwikkeling van Wetsanalyse en Wetsuitvoering verder doorgezet. Bij dit onderzoek en testwerk van wetsuitvoering is consequent gebruik gemaakt van kennisanalyse en kennismodelleringstechnieken uit de exacte wetenschap, met wet- en regelgeving op basis van Rechtsgeleerdheid en wetsuitvoering als voorwerp. In de maanden augustus, september en oktober van 2023 zijn drie post academische proefopleidingen gehouden met deelnemers met verschillende achtergrond. Ervaren universitaire en HBO opgeleide kennisanalisten en kennismodellers met vele jaren ervaring, pas afgestudeerde masters in communicatie o.b.v. taalmodellen, masters in medische wetenschap, laatste jaar studenten data science en econometrie, en juristen met meer dan 15 jaar ervaring hebben actief deelgenomen aan deze opleidingen. Direct daarna is begonnen met het schrijven van een leerboek met als werktitel ‘De methode Wetsanalyse o.b.v. analyseren en modelleren uit de exacte wetenschappen’. Het plan is

⁵ Mr Dr M Lokin, *Wendbaar wetgeven*, Proefschrift Vu, oktober 2018, 389 blz

⁶ Ausems A, Bulles J en Lokin M, *Wetsanalyse, voor een werkbare uitvoering van wetgeving met ICT*, Boom Juridische Uitgevers, juni 2021, 351 blz

het boek na de zomer te publiceren. Tegelijk wordt gewerkt aan daarbij behorende modeexamens met gesloten vragen en open boeken, zodat alleen kennistoepassing wordt getest. Bij twee modeexamens wordt ook een uitgebreid boek met uitwerking gepubliceerd. Deze groep heeft een concrete uitwerking opgesteld en uitgetest op meerdere wetten voor de fundamentele uitspraken van de commissie van Prof van Hout en de 3 eerder genoemde wijzen.

Wij willen graag een onderscheid aanbrengen tussen de grote aandacht die in de publicaties rond het Kinderopvangtoeslagschandaal en aanverwante problemen wordt gegeven over de personen en de uiterst geringe aandacht voor de inhoud van wetgeving en wetsuitvoering.

Het doorontwikkelwerk van wetsanalyse en uitvoeringgericht wetgeven in de periode 2020-2024 heeft een exacte wetenschap gebaseerde uitwerking opgeleverd van de inhoud.

Mijn stelling is dan ook: als het advies van de commissie van prof Diana van Hout en de karakterisering door de 3 wijzen alsmede de daarop gebaseerde uitwerking met behulp van methoden in de exacte wetenschap serieuze aandacht krijgen, dan is de kans bijna 100% dat een herhaling van het kinderopvangtoeslagschandaal niet gaat plaats vinden. Oud bestuursrechter Ron Rue⁷ zegt te vrezen voor een herhaling van genoemd schandaal in een interview in Trouw. Overigens is het boek⁸ van oud rechter Rue voor iedereen die geïnteresseerd is in verbetering van de Rechtsstaat, aanbevolen.

De doorontwikkeling van Wetsanalyse maakt het mogelijk alle betekenis dragende elementen uit wet- en regelgeving in een intelligent ondervraagbare kennisbank onder te brengen, met toevoeging van vaak ontbrekende elementen op basis van het juridisch referentiemodel 2.0.

Dat is de manier om beheerst en stap voor stap de 'wrong jungle' om te zetten in een intelligent ondervraagbare juridische kennisbank, iets dat vandaag met traditionele weergave van wetgeving echt bewijsbaar niet mogelijk is.

Dat is ook het beste antwoord op de opdracht: hoe gaan we voortaan zaken als kinderopvangtoeslagschandalen beheerst voorkomen, op basis van gestructureerde **inhoud** en exacte wetenschap.

PS1 We nemen aan dat het nuttig is om wetsanalyse te vergelijken met breed bekende andere aanpakken.

Wetsanalyse staat tot wetsuitvoering zoals het ontwikkelen en testen van een medicijn staat tot het gebruik maken van dat medicijn.

Wetsanalyse staat tot wetsuitvoering zoals het ontwikkelen en testen van een vliegtuig staat tot het vliegen met het vliegtuig.

Na deze overeenkomsten kijken we ook kort naar de verschillen.

Bij wetgeving wordt de wetsuitvoering tot nu toe niet getest. Dat is de laatste 4 jaar door meerdere gezaghebbende bronnen vastgesteld. Hoeveel mensen zouden gebruik maken van een medicijn dat

⁷ Trouw, herhaling van een toeslagenaffaire ligt op de loer, 11-01-2023

⁸ Ron Rue, *Onrecht in de rechtsbescherming*, Uitgeverij Paris 2022, 106 bladzijden

niet getest is? Hoeveel mensen zouden gebruik maken van een vliegtuig als bekend is dat het vliegtuig niet getest is?

Het tweede grote verschil tussen wetgeving en wetsuitvoering aan de ene kant en een medicijn en een vliegtuig aan de andere kant is dat bij medicijnen en vliegtuigen consequent gebruik wordt gemaakt van grote hoeveelheden wetenschappelijke gestructureerde kennis. Het is vastgesteld dat wetgeving een heel lage graad van gestructureerdheid van relevante kennis heeft.

Vanuit die wetenschap is het **begrijpelijk** dat er zo veel is misgegaan als bij het kinderopvangtoeslagschandaal, het rechtens mensen met minder dan het minimum bestaansniveau te laten leven en zo kan nog wel een en ander worden toegevoegd.

De oproepen van Werk aan Uitvoering⁹ en de Staat van de Uitvoering 2022¹⁰ kunnen allemaal gerealiseerd worden als wetgeving wordt opgesteld aan de hand van een protocol waarin het juridisch referentiemodel JRM 2.0, ontwikkeld op basis van analyse- en modelleermethodes uit de exacte wetenschap, is opgenomen.

PS2

Het is geweldig het Jaarverslag 2023 van de Raad van State¹¹ te mogen lezen dat afgelopen vrijdag is uitgekomen.

Hoera, hoera, een van de hoogste juridische organen heeft **innovatie** ontdekt.

Dat geeft hoop.

⁹⁹ Heerschop Dick en van der Vlist Hans, ABDTOPConsult, *Werk aan Uitvoering Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse*, juli 2020, 99 blz

¹⁰ A. Choho et al., *Staat van de Uitvoering 2022*, 49 bladzijden

¹¹ Raad van State, *Innoveren in de rechtsstaat*, Jaarverslag 2023, 99 bladzijden

Antwoord op vraag 2

Begin klein en laat op korte termijn [het Peter Straatsma beginsel] een voor de burger begrijpelijke wetsuitvoering zien met de nieuwe mogelijkheden op basis van de exacte wetenschap.

Ga een integraal model opstellen van de Wet op de Zorgtoeslag en 'de bovenliggende' wet Awir, Algemene Wet inkomensafhankelijke regelingen en de wetsuitvoering van de 4 meest voorkomende juridische scenario's in de betreffende wetsuitvoering. De modellen worden opgesteld door het perspectief van de burger centraal te stellen zoals gevraagd in *Werk aan Uitvoering*¹² en alle complexiteit in de wetsuitvoering wordt verwijderd zoals gevraagd in de *Staat van de Uitvoering 2022*¹³.

Ga het daarna voor een andere wet ook zo doen, bijv. een wetsuitvoering van DUO, de SVB, het UWV of de IND.

Indien ik nog voldoende fysiek en mentaal in staat ben tegen de tijd dat men dit gaat doen, wil ik graag van gratis advies zijn. Dit is een nationale innovatie.

¹² Heerschop Dick en van der Vlist Hans, ABDTOPConsult, *Werk aan Uitvoering Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse*, juli 2020, 99 blz

¹³ A. Choho et al., *Staat van de Uitvoering 2022*, 49 bladzijden

Antwoord op vraag 3

Ik neem aan dat de meeste ambtenaren die veel contact met burgers hebben, niet in schaal 14 zitten, maar behoorlijk lager. De huidige vorm van de kennis van wetgeving is zo onoverzichtelijk dat ik het ongepast vind dat een ambtenaar met een onmogelijke opdracht opgezadeld wordt. Zelfs veel hogere ingeschaalde ambtenaren hebben vele jaren nodig gehad om een dramatische juridische fout te ontdekken in de 'wrong jungle'¹⁴.

Mocht de huidige wetgeving gestructureerd worden met behulp van Wetsanalyse op basis van exacte wetenschap, dan zal het voor de ambtenaar in ieder geval duidelijk zijn welke speelruimte er is waarbinnen het maatwerk dient plaats te vinden.

¹⁴ Prof mr dr M.B.A. van Hout, prof. dr. M.L.M. Hertogh, dr. A. Zuurmond, *Burgers beter beschermd* (Praktische rechtsbescherming in belastingzaken), 22 april 2021, 142 blz

Antwoord op vraag 4

Zolang we in de 'wrong jungle' zitten (zie prof Diana van Hout¹⁵ eerder genoemd in antwoord op vraag 1, zie ook inaugurale rede van Prof Fred Grapperhaus¹⁶ van 16 februari 2024 bij de Erasmus Uni) is dit evenzeer **gedoemd te mislukken** als het oorspronkelijk plan het kinderopvangtoeslagschandaal met een paar honderd miljoen euro op te lossen. De teller staat nu al op 8 miljard en sommigen projecteren 10 miljard. Dit is maar liefst een inschattingfout van een factor 1000. Om een goed idee te krijgen wat een factor 1000 betekent, stel je eens voor dat de AOW met een factor duizend wordt verhoogd.

Dus mijn advies is: geef voorrang aan hetgeen Prof Diana van Hout en prof Fred Grapperhaus adviseren. De opsteller van dit antwoord wil zijn in de afgelopen 12 jaar opgebouwde kennis op het gebied van analyse en modellering van wetgeving en wetsuitvoering gebaseerd op de exacte wetenschappen ter beschikking stellen voor dit goede doel.

Op basis van de structuur van de correcte analyse en modellering, kan vanuit een ICT systeem automatisch begrijpelijke communicatie worden gegenereerd die rekening houdt met de kenmerken van de ontvangende doelgroep.

¹⁵ Prof mr dr M.B.A. van Hout, prof. dr. M.L.M. Hertogh, dr. A. Zuurmond, *Burgers beter beschermd* (Praktische rechtsbescherming in belastingzaken), 22 april 2021, 142 blz

¹⁶ Prof F Grapperhaus, *De rechtsstaat is geen overbodige luxe*, inaugurale rede Erasmus Universiteit, 16 februari 2024

Antwoord op vraag 5

Ik denk op deze vraag geen verantwoord advies te kunnen geven.

Antwoord op vraag 6

Door een onafhankelijk nieuw instituut op te richten waarin wiskundigen, ingenieurs en juristen op basis van gelijkheid **samenwerken** en **samen** beslissen en elke belofte van de overheid hen toe te sturen en binnen een week met een gewogen advies terug te mogen verwachten.

Het is m.i. overigens misschien beter dat de overheid iets te veel belooft dan te weinig. Er is namelijk heel veel te repareren.

De enige manier om dit tij te keren is om te zorgen dat de overheid, op basis van een solide kennisfundament van gemodelleerde wet & regelgeving, weer wendbaar wordt. Met de Wetsanalyse aanpak kan vooraf, op basis van logica, het praktijkeffect van nieuwe wet & regelgeving worden bepaald en 'doorgerekend'.

Antwoord op vraag 7

(Politiek) beleid is invoer voor de wetgevingsjuristen die zich aan de Aanwijzingen voor de regelgeving moeten houden. Allicht dat er veel fout gaat want in die Aanwijzingen worden er geen regels gegeven hoe wetgeving te structureren op basis van betekenis, vanuit het perspectief van de burger, laat staan dat er gesproken wordt over testen van de uitvoering en het publiceren daarvan in begrijpelijke vorm voor de burger.

Het is overigens interessant op te merken dan onlangs een zeer ervaren wetgevingsjuriste, Mr Dr Barbera Veltkamp tijdens een lezing¹⁷ bij het opnieuw in het leven roepen van de Vakgroep Wetanalyse bij de Belastingdienst in februari het volgende opmerkte.

Op slide 2 met de titel 'Waarom; aanleiding' staat: Politieke druk is leidend.

Mijn advies is hiervoor een Mariette Hamer aan te stellen want dit is een van de oorzaken waarom er zo veel misgaat met wetsuitvoering.

Kwaliteit van de beleving van de burger van de wetsuitvoering dient leidend te zijn in een meer volwassen rechtsstaat.

Verder bestaat er bij de (nobele) doelstelling om burgers nauwer te betrekken bij het vormgeven van beleid, het risico dat specifieke belangengroepen of lobbyisten het proces 'kapen' omdat de 'hardwerkende meerderheid' of een groep die zich buitengesloten voelt, niet de tijd en/of moeite nemen om te participeren. Aanbevolen is hier rekening mee te houden.

¹⁷ Mr Dr Barbera Veltkamp, *Uitvoeringsgericht wetgeven (UGW) Samen werken aan (ICT-)uitvoerbare wetgeving*, 7 februari 2024

Antwoord op vraag 8

Mijn antwoord kan gegeven worden door het advies¹⁸ van de commissie van Prof Diana van Hout, prof Hertogh en dr A. Zuurmond van bladzijde 123 hier met kleurtjes weer te geven.

*“De discussie over **verbetering van rechtsmiddelen** kan gevoerd worden binnen het huidige paradigma. De bezwaarprocedure wordt dan verder verbeterd, voor meer middelen toegankelijk gemaakt en de klachtenprocedure wordt verbeterd. Het is de overtuiging van de commissie dat de laatste 15 jaar vooral gezocht is naar dit type verbeteringen binnen het **bestaande systeem**.*

*Maar zolang dat wordt gedaan, worden **niet de fundamentele verbeteringen** doorgevoerd die wel **noodzakelijk** zijn.*

*Je zit als het ware in de **verkeerde jungle, en hoe hard je je ook een weg baant in die jungle, het blijft de verkeerde jungle**.*

*Er is dus echt een **fundamentele herijking** nodig.*

***Alleen dan** is het mogelijk de noodzakelijke verbeteringen te realiseren en de maatschappelijke waarde te genereren die ertoe leidt dat er door veel meer burgers een daadwerkelijk **ervaren rechtvaardigheid** wordt gerealiseerd.” [Nadruk en kleuren toegevoegd]*

¹⁸ Prof mr dr M.B.A. van Hout, prof. dr. M.L.M. Hertogh, dr. A. Zuurmond, *Burgers beter beschermd* (Praktische rechtsbescherming in belastingzaken), 22 april 2021, 142 blz