

# Hoe ICT dienstbaar kan zijn aan wetgeving en wetsinterpretatie

Prof. dr. ir. G.M. Nijssen en prof. dr. L.G.M. Stevens, datum 16-09-2019

**Datum**

16-09-2019

**Auteur**

Prof. dr. ir. G.M. Nijssen en prof. dr. L.G.M. Stevens<sup>1</sup>

**Folio weergave**

[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

**JCDI**

JCDI:ADS78992:1

**Vakgebied(en)**

Fiscaal bestuursrecht / Algemeen

Belastingrecht algemeen / Aangiftebiljet en -programma

Belastingrecht algemeen / Organisatie Belastingdienst

Belastingrecht algemeen / Wetgeving in wording

Om fiscale wetgeving en wetsinterpretatie voor de toekomst beheersbaar te houden moet gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden die de ICT kan bieden. Fundamentele samenwerking van fiscale professionals en ICT-deskundigen is daarvoor noodzakelijk. Dat vereist dat vastgeroeste werkculturen worden losgewrikt en dat beide disciplines leren elkaars taal te verstaan. Op die wijze kunnen mogelijkheden worden ontwikkeld via “slimme” navigatietechnieken belastingplichtigen systematisch door het belastingstelsel heen te loodsen zonder hen lastig te vallen met regels die op hen niet van toepassing zijn. Automatisering en digitalisering zullen daarbij wel stevig moeten worden ingebed in onze ethische, rechtsstatelijke en maatschappelijke structuren.

## 1 Inleiding

Het is een veelgehoorde klacht: “De belastingregels zijn niet meer uit te leggen.” In de financiële pers en diverse vakbladen verschijnen met grote regelmaat publicaties waarin gepleit wordt het stelsel en de regels voor de belastingheffing zodanig te vereenvoudigen dat ook de doorsnee belastingbetaler in staat is het voor hem relevante gedeelte van het achterliggende proces van inhouding, heffing en invordering van belastingen te begrijpen.

Dat is geen gemakkelijke opdracht. Het belastingstelsel is immers een getrouwe weerspiegeling van de samenleving. Het is daarom niet verwonderlijk dat de complexiteit van de samenleving en de diversiteit in de persoonlijke omstandigheden leiden tot een ingewikkeld belastingstelsel. Het getuigt van realisme als ernaar wordt gestreefd de hoognodige reparatie- en verbeteringsvoorstellen door te voeren zonder daardoor het belastingstelsel ingewikkelder te maken dan strikt nodig is. Per saldo zou dat, althans in relatieve zin, al een welkome vereenvoudiging betekenen.

Om grotere vereenvoudigingsstappen te kunnen zetten moeten de tot de verbeelding sprekende mogelijkheden worden verkend en benut die binnen de ICT-wereld zijn — en nog kunnen worden — ontwikkeld. Dat geldt niet alleen voor de uitvoering van de fiscale wetgeving, maar ook voor de totstandkoming ervan. Het betreft vooral de ontwikkeling van digitale hulpmiddelen die de belastingbetaler gemakkelijker door het belastingstelsel heen kunnen loodsen. Uiteraard kan deze digitalisering ook haar nut bewijzen voor de rechtspraak. Dat vraagt wel van wetgevingsjuristen en ICT-specialisten de bereidheid “out of the box” te denken en sommige ingesleten denkstructuren los te laten. Het is zaak te durven erkennen dat de bestaande en vertrouwde wetgevings- en uitvoeringstechnieken onvoldoende in staat zijn de overvloed aan data zodanig te ordenen en benutten dat dit de gewenste procesmatige kwalitatieve meerwaarde oplevert. De traditionele kaders van de wetgevingspraktijk hebben zo langzamerhand hun grenzen bereikt.

De bestaande en komende ICT-mogelijkheden kunnen in hoge mate dienstbaar zijn aan het proces van wetgeving en wetsinterpretatie. Ze kunnen fungeren als de helpende hand, maar behoren om daadwerkelijk succesvol te zijn, geen dwingende vuist te zijn. Automatisering en digitalisering zullen, zoals in alle technologische vooruitgangprocessen noodzakelijk is, wel stevig moeten worden ingebed in onze ethische, rechtsstatelijke en maatschappelijke structuren.

Op het VHMF-symposium “Toekomstig toezicht: Van kramp naar kracht?” gaf Mariëtte Lokin een voorbeeld van dit vernieuwingsdenken door de wetgever te presenteren als een systeembeheerder.<sup>2</sup> Er is een vertaalslag nodig van de wettelijke regels naar specificaties in de vorm van beslis- en rekenregels, naar gegevensspecificaties en uiteindelijk naar

softwarecodes op basis waarvan ICT-systemen geautomatiseerde beslissingen kunnen nemen alsook adviezen en informatie kunnen geven. Dat is nu nog een complex en tijdrovend proces. Daarom is het nodig ons te verdiepen in de ontwikkelingsmogelijkheden en te investeren in innoverende “technieken” om te zorgen dat wetgeving ook in een ICT-gedreven omgeving (letterlijk) tot haar recht blijft komen.

In dit artikel beogen we te onderzoeken hoe ICT-ontwikkelingen dienstbaar kunnen zijn aan grootschalige processen, zoals de belastingheffing of de toekenning van inkomensgerelateerde uitkeringen, en tegelijkertijd toegevoegde waarde kunnen leveren aan de rechtsstatelijkheid van de rechtsbedeling. Daartoe zullen we de achtergronden verkennen en een analyse geven van de oorzaken die ten grondslag liggen aan de algemeen heersende opvatting dat de toepassing van ICT te eenzijdig gericht is op de efficiency van de uitvoeringsprocessen. We zullen mogelijkheden verkennen om via interdisciplinaire samenwerking van ICT’ers en fiscale professionals een bijdrage te leveren aan innovatieve ontwikkelingen in wetgeving en rechtstoepassing die de rechtsstatelijkheid van het overheidsoptreden dienen. We richten ons daarbij op het fiscale domein, maar de gekozen invalshoek geldt evenzeer voor de vele andere beleidsterreinen waarop de overheid zich heeft begeven.

## 2 Het transitieproces van wet- en regelgeving naar uitvoeringsbeslissingen

Het is naar onze mening nuttig in het transitieproces van wet- en regelgeving naar daarop gebaseerde uitvoeringsbeslissingen twee ambitieniveaus te onderkennen. Het eerste betreft het organiseren van een werkverband waarin — kort gezegd — fiscalisten en ICT’ers leren dezelfde taal te spreken. Er moet een vertaalslag worden gemaakt van wet- en regelgeving naar gevalideerde specificaties in de vorm van beslis- en rekenregels en gegevensmodellen.

De beslis- en rekenregels zijn gebaseerd op de wettelijke regels, de jurisprudentie en het op basis daarvan gevormde (en gepubliceerde) beleid. Ze zitten daarin als het ware “verweven”. Een voorbeeld is het eigenwoningregime van art. 3.110 Wet IB 2001. Dit overkoepelende artikel wordt uitgewerkt in art. 3.111 t/m art. 3.115 Wet IB 2001 die het voordeel uit de eigen woning nader uitwerken. Vervolgens wordt in art. 3.119a t/m art. 3.120 Wet IB 2001 de behandeling van de verschillende op die voordelen drukkende aftrekbare kosten geregeld. Voor de doorsnee eigenwoningbezitter geldt dat de veelheid van wettelijke begrippen vertaald moet worden naar zijn feitelijke omstandigheden. Door de grote diversiteit van de wijzen waarop de “eigen woning” met bijbehorende aanhorigheden kunnen worden benut is de wettekst een afschrikwekkend doolhof dat zelfs de “fiscaal ingewijden” steeds weer voor interpretatieproblemen plaatst. Daar komt bij dat naast de actuele wetgeving ook aanpassings- en overgangswetgeving op de uiteindelijke uitkomst van het “voordeel uit eigen woning” van invloed is.

De taal van de wettekst is thans nog niet “formeel” genoeg om er een computer mee te kunnen laten redeneren. Daartoe moet de wettekst nog worden omgezet naar een formele taal. In het proces van wetsuitvoering worden de geformaliseerde regels vervolgens toegepast op invoerfeiten. Dat zijn gegevens over de specifieke voordelen die de eigen woning heeft opgeleverd en de kosten die de belastingplichtige daarvoor heeft gemaakt. Uitvoering van de regel op basis van deze feiten leidt tot uitvoerfeiten, te weten een berekening van de voordelen en de aftrekbare kosten. Een gegevensmodel beschrijft de patronen van deze invoer en uitvoerfeiten, alsmede de feitelijke regels (een soort controleregels waarmee de juistheid van de feiten kan worden bepaald). Het bevat meestal ook de begripsomschrijvingen. Aan de hand daarvan kan de belastingplichtige via een keten van ja/nee-vragen door het regelwoud worden geloodst zonder dat hij wordt geconfronteerd met allerlei regelgebieden die voor hem niet relevant zijn.

De beslis- en rekenregels en gegevensmodellen moeten worden omgezet naar een softwarecode op basis waarvan ICT-systemen uitlegbare geautomatiseerde beslissingen kunnen nemen. Om de beslissingen ook echt uitlegbaar te laten zijn, is het nodig dat de beslis- en rekenregels waarop de softwarecode is gebaseerd, te herleiden zijn tot de wettelijke regels in de databank “wetten.nl”.

Dit proces van omzetting van wetgeving naar uiteindelijk softwarecode vereist intensieve samenwerking tussen beide genoemde beroepsgroepen en de bereidheid zich te verdiepen in elkaars disciplines. Het zou zeer wenselijk zijn dat multidisciplinaire teams — waarin beleidsmakers, wetgevingsjuristen, proces- en ICT-ontwerpers en uitvoerders zitting hebben — al in de voorbereiding van het wetgevende proces samenwerken bij het ontwikkelen van de vereiste specificaties.<sup>[3]</sup> Nu wordt doorgaans pas na afronding van het wetgevend proces door ICT-deskundigen de uitvoeringsprogrammatuur ontwikkeld, met alle beperkingen van dien. Op hun beurt zijn de wetgevingsjuristen doorgaans inhoudelijk weer niet betrokken bij de vormgeving van dat automatiseringsproces. Daardoor is de kans op aansluitingsproblemen onnodig groot. Lokin acht het in haar vermelde dissertatieonderzoek voor een geslaagde samenwerking cruciaal dat de wetgever al in het voortraject de betekenis van de beoogde wetgeving verduidelijkt en het inzicht in de voor de uitvoering van de relevante werkprocessen verbetert. Dat is nodig om de beoogde vroegtijdige samenwerking optimaal te kunnen ondersteunen.<sup>[4]</sup>

Op het tweede niveau wordt door het tijdig inzetten van de modelleringstechnologie beoogd het fiscale doolhof voor de

burger beter toegankelijk te maken door inbouw van de “navigatiemogelijkheid”. Door de regie in handen te geven van een dienstbare ICT kunnen tegelijkertijd de kernwaarden van het recht beter worden ondersteund. Het is daarbij gewenst de veelheid van regulerende doelstellingen en relaties te reduceren en om te vormen tot meer overzichtelijke verbanden. Voor de meeste mensen is immers de bestaande veelheid van verbanden en rechtsbetrekkingen niet meer te overzien. Als de wetgever de betekenis van wetgeving verduidelijkt en daarbij tevens optimaal gebruikmaakt van mogelijkheden van “linked data” (om waar dat wenselijk is verbanden en/of relaties expliciet te maken), kan ook de vertaalslag naar specificaties voor begeleidende digitale diensten (via webportalen en soortgelijke hulpmiddelen) gemakkelijker worden gemaakt. Dat maakt de uitvoeringsprocessen voor de burger inzichtelijker en kan hen beter ondersteunen bij de optimale naleving van hun fiscale verplichtingen.

Ter verbetering van de dienstbaarheid van de ICT-modaliteiten voor het proces van wetgeving, wetsinterpretatie en wetsuitvoering lijkt de meest praktische werkwijze de huidige wetgeving met haar reguleringsdoelstelling als zodanig te accepteren en vooral in te zetten op de mogelijkheden deze bedoeling te ordenen in een wetsmodel met herkenbare relevantie. De kracht van een inzichtelijk en geïntegreerd regel-, data-, proces- en betekenisbeheer is dat een uniforme en herbruikbare kennisbasis wordt gecreëerd. Ook de Belastingdienst is — zoals we later nog zullen zien — daarmee volop in de weer.

### 3 Eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid als kwaliteitseisen voor fiscale wetgeving

#### 3.1 Modelleren van wetgeving

Van den Heuvel noemt in zijn proefschrift *Duidelijkheid van fiscale wetgeving*<sup>1</sup> eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid als de samenstellende kwaliteitseisen voor fiscale wetgeving.<sup>2</sup> Deze eisen impliceren volgens hem dat belastingplichtigen op basis van de tekst van een fiscale regeling de daarop gebaseerde belastingheffing kunnen voorzien. Hoewel wij het streven van Van den Heuvel ondersteunen, achten wij dit in de huidige verhoudingen niet haalbaar zolang alleen gebruik wordt gemaakt van de traditionele tekstuele weergave van de fiscale wetgeving, zelfs als deze “vertaald” is naar informatieve teksten, zoals het geval is op de website [www.belastingdienst.nl](http://www.belastingdienst.nl). De juridische systeemfictie “dat alle burgers worden geacht de wet te kennen”, komt steeds nadrukkelijker op gespannen voet te staan met de maatschappelijke realiteit. De afbrokkelende geloofwaardigheid van ons rechtssysteem holt het rechtsgevoel vervaarlijk uit. Dat doet afbreuk aan ons fiscale oriëntatievermogen. Er zijn stappen nodig om deze ontwikkeling te keren en de rechtsstatelijkheid beter te vergrendelen.

Modelleren van fiscale wetgeving kan daaraan een bijdrage leveren door — zoals in de inleiding al werd aangegeven — de wetgeving al in de opstartfase (door wetgevingsjuristen) beter toegankelijk te maken voor ICT-deskundigen door het opstellen van een *taalmodel* en een *wetgevingsvocabulaire*.<sup>3</sup> Het taalmodel expliciteert de betekenis van juridische concepten in wetgeving, ook als die op verschillende manieren uitgedrukt worden. Het wetgevingsvocabulaire biedt een catalogus van formuleringen voor juridische concepten die de wetgever helpen om wetsstructuur, wetsredactie en wettelijke begrippen op elkaar af te stemmen en te harmoniseren. Door daarvan gebruik te maken is het mogelijk een verbetering in de toegankelijkheid tot stand te brengen voor degenen die met het omzetten van de wettelijke regels naar specificaties voor de (digitale) uitvoering zijn belast. Dit betekent weliswaar in de aanvang extra werk voor de wetgevingsjuristen, maar het levert inderdaad effecten op bij de implementatie en uitvoering van de wetgeving, vooral in termen van tijd en duidelijkheid.

Het betoog van Van den Heuvel gaat uit van de premisse dat fiscale wetgeving belastingbetalers in staat stelt hun fiscale rechtspositie te bepalen. Dat is zijns inziens mogelijk, indien de opbouw, de formulering én de systematiek aan een aantal voorwaarden voldoet. Maar juist in de daarbij gestelde voorwaarden schuilt het probleem van de voorzienbaarheid van de rechtsgevolgen. Sprekend voorbeeld is de gestelde voorwaarde dat de tekst van de fiscale regelgeving in combinatie met de opbouw van de normstelling én de wettelijke systematiek, de fiscale rechtsgevolgen van door belastingplichtige voorgenomen handelingen voor hen voorzienbaar maken. In de dynamiek van het dagelijks leven is de aanname van deze voorzienbaarheid geen sinecure en zeker voor nieuw ingevoerde wetgeving geen realistisch uitgangspunt.<sup>4</sup> De fiscale wetgeving is aan frequente wijzigingen onderhevig. Daarom krijgt ervaringsdeskundigheid in de fiscaliteit ook weinig kans zich te ontwikkelen.

#### 3.2 Uitbreiding van fiscale navigatietechniek

Naar onze mening is een betere optie de belastingplichtige systematisch door de regels, feiten en begripsomschrijvingen heen te leiden door toepassing van de reeds genoemde navigatietechniek, waarbij aan de hand van slimme vragen de regels die voor de betrokkene niet van belang zijn, buiten het zicht kunnen blijven. In feite gebeurt dat al in de online aangiftevoorziening op MijnBelastingdienst. Daarbij zijn de regels vertaald naar een stappenschema voor het doen van aangifte, waarin bovendien de bij de Belastingdienst reeds bekende feiten (persoonlijke gegevens, gegevens omtrent de eigen woning en banksaldi) al zijn ingevuld.

Vanwege dit ambitieniveau moet, nog sterker dan thans al het geval is, worden benadrukt dat voor wendbare wetgeving vereist is dat al in de beginfase van het wetgevingsproces contact plaatsvindt tussen wetgevers en ICT-deskundigen in de uitvoering. Slechts op die manier kunnen bepaalde keuzes in de wetgeving goed worden afgestemd op de digitale uitvoering, waarbij complexiteit in de implementatie wordt voorkomen of ten minste kan worden beperkt.<sup>[9]</sup>

Wij zijn van mening dat voor de kenbaarheid van het recht in elk geval een maximale explicitering van de betekenis van (fiscale) wetgeving in gestructureerde vorm nodig is. Het zal geen verbazing wekken dat wij in overeenstemming met Van den Heuvel wel sterk bepleiten te komen tot een beter begrijpelijk taalgebruik, maar men moet zich daarbij wel realiseren dat het werkelijke probleem doorgaans dieper zit. De wetgever moet de regels voor een zeer groot aantal gevallen formuleren en dat leidt ertoe dat begrippen en formuleringen worden gebruikt die een hoog abstractieniveau hebben. Zelfs voor vakspecialisten is het moeilijk de bedoeling van veel wetsartikelen te doorgronden zonder de bijbehorende toelichtingen en parlementaire geschiedenis.<sup>[10]</sup> Voor de leek is dat onbegonnen werk. Interactieve persoonsgerichte informatievoorziening is broodnodig.

Ook in de “papieren” wereld werd al veel energie gestopt in de persoonsgerichte informatieverstrekking. Door de technologische ontwikkelingen nemen de mogelijkheden persoonlijke handreikingen en downloadbare (reken)-hulpmiddelen te bieden evenwel spectaculair toe. De kunst is de beschikbare mogelijkheden optimaal te benutten om de belastingplichtigen in staat te stellen via een slim ontworpen vraag- en antwoordspel met de computer, gebaseerd op — of afgeleid van — een volledig geëxpliciteerd model, zijn fiscale positie te bepalen.

## 4 De gedigitaliseerde werkomgeving van de Belastingdienst

Het zijn echter niet alleen de complexe regelgeving en haar ingewikkelde verwoording die de burger parten spelen. In toenemende mate heeft de Belastingdienst voor de afwikkeling van zijn uitvoerende werkzaamheden een gedigitaliseerde werkomgeving gecreëerd met sterk geautomatiseerde werkprocessen. Dat stelt hoge eisen aan de digitale zelfredzaamheid van de burger. Hij moet zich steeds meer instellen op gedigitaliseerde communicatieprocessen en er rekening mee houden dat hij bepaalde wettelijke verplichtingen langs elektronische weg dient te vervullen.

In het digitaliseringsproces staat meestal het efficiencybelang van de eigen organisatie voorop. In de vormgeving wordt immers voorgesorteerd op de eigen werkprocessen. Gedigitaliseerde uitvoering is nodig om de massale werkprocessen bevredigend en efficiënt uit te voeren. Maar dat vraagt ook tegelijkertijd van de overheid een structurele zorgzaamheid voor de grote groep digitaal slechts beperkt zelfredzame belastingplichtigen die minder vertrouwd zijn met de omgangsvormen die in de digitale wereld gelden. Het is daarom belangrijk “systematisch” te voorkomen dat de digitaal minder zelfredzame burger in het gedigitaliseerde werkproces de weg kwijtraakt en daardoor in het doolhof van geschakelde vervolgpacten terechtkomt van aanmaningen, invorderingsacties, boetes en sanctiebepalingen. Dat soort automatismen verschaffen handenvol werk aan rechtshulpverlenende instanties en zijn schadelijk voor het vertrouwen in de overheid.

De Belastingdienst moet daarom niet alleen letten op een adequate en efficiënte uitvoering van de regelgeving, maar daarenboven de burger daarbij de gewenste rechtshulp bieden. De inzet van ICT-deskundigheid moet niet alleen dienstbaar zijn aan de wens de werkprocessen die voortvloeien uit het belastingstelsel doelmatiger en effectiever te laten verlopen, maar moet ook de intentie hebben de burgers te ontzorgen. De Belastingdienst is zich van die verantwoordelijkheid bewust en heeft daarom een groot netwerk van ondersteunende organisaties opgezet, die op hun beurt worden ondersteund met opleiding, kennisdeling en digitale middelen. Deze kunnen ook voor mantelzorgers en andere hulpverleners zeer nuttig en bruikbaar zijn.<sup>[11]</sup> Maar uiteindelijk blijft de kern van een adequate rechtsbescherming dat de burger leeft met het vertrouwenwekkende gevoel dat hij desgewenst toegang heeft tot een uitvoeringsambtenaar die zijn probleem serieus neemt en die zich niet gedraagt als een geautomatiseerd verlengstuk van het systeem.<sup>[12]</sup> Dat vergt uiteraard een goed ontwikkeld inlevingsvermogen. Deze vaardigheidsontwikkeling behoort als zodanig onderdeel te zijn van elk opleidingscurriculum dat opleidt voor regelgevende en wetsinterpreterende beroepen. Dat vraagt om een multidisciplinaire aanpak.

Veel van de gangbare digitaliseringsprocessen van overheidsorganisaties lijken in toenemende mate van de burger te vervreemden doordat ze de neiging hebben de burger te willen aanpassen aan de geautomatiseerde processen in plaats van de geautomatiseerde systemen af te stemmen op de burger. Ze zijn te gebrekkig afgestemd op de menselijke maat en roepen fricties op. Dat geldt niet alleen voor het externe functioneren. Ook binnen de organisaties zelf wordt de werker op de werkvloer in te beperkte mate bij de procesontwikkeling en uitvoering betrokken. Dat betekent niet alleen dat de belastingambtenaren zelf vertrouwd moeten zijn met het geautomatiseerde systeem. Zij moeten ook kunnen overzien waar in de uitvoering bij de burger de knelpunten optreden, waardoor hij — mede door gebrekkige affiniteit met geautomatiseerde procedures — kan vastlopen in het fiscale systeem. Het vereist ook dat de uitvoerende ambtenaren worden betrokken bij de systeemontwikkeling en worden ingeschakeld bij het ontdekken van de mogelijkheden tot systeemvereenvoudiging. Het is derhalve ook om die reden wenselijk dat, alvorens een geautomatiseerd werkproces wordt ingevoerd, eerst een volledig geëxpliciteerd model met begrijpelijke toelichtende voorbeelden, zowel aan de ambtenaar als aan de buitenwacht ter

beschikking wordt gesteld om de eventuele knelpunten te verkennen en op te lossen. Daarbij is evenwel een steeds terugkerend probleem dat fiscale regelgeving veelal onder te grote tijdsdruk tot stand moet worden gebracht.

## 5 Geldverslindende ICT-projecten die desondanks niet slagen

Bij de Belastingdienst, bij de politie en de rechterlijke organisatie zijn recentelijk grote problemen geconstateerd door geldverslindende ICT-projecten die maar niet willen lukken. Blijkens talrijke perspublicaties spelen soortgelijke problemen bij diverse ministeries en uitvoeringsorganisaties. De daarover ontstane — overigens terecht — ophef lijkt niet bevorderlijk voor de door ons bepleite bereidheid tot geïntegreerde samenwerking tussen vakspecialisten en ICT'ers. De behoudende krachten op de werkvloer worden daardoor versterkt in hun terughoudendheid om gebruik te maken van gedigitaliseerde werkmethoden en het verzet tegen innoverende werkprocessen krijgt daardoor extra gewicht.

De vraag is gewettigd of al deze schijnbaar op zichzelf staande gevallen zijn terug te voeren op vergelijkbare — en tot nu toe weinig of niet onderkende — hoofdoorzaken en die als zodanig een gemeenschappelijke oorzaak vinden in onvoldoende geïntegreerde werkprocessen. Kennis daaromtrent kan tot voordeel strekken om integratieprocessen te ondersteunen.

Pleitbaar is het standpunt dat juist het onvermogen van inhoudsdeskundigen en ICT-ontwikkelaars om elkaars taal te spreken en te begrijpen, gecombineerd met het gebrek aan de wil en/of het vermogen om de krachten te bundelen, extra risicofactoren zijn voor het functioneren van het gedigitaliseerde systeem. Misverstanden leiden tot haperingen en storingen. Daarenboven is naar onze mening een andere onderliggende oorzaak dat er te weinig en te laat testoperaties worden uitgevoerd op de voorgestelde systemen en dat de testgegevens te weinig kritisch worden geëvalueerd. Veelal is de wens de vader van de gedachte en daarom worden te welwillende testkaders gecreëerd. De “vernieuwers” hebben de neiging kritische bemerkingen weg te wuiven als vormen van “oud denken” en de critici op afstand te zetten door hen tegen te werpen dat zij te weinig bereid zijn innovaties de gewenste ruimte te bieden. De vernieuwers omgeven zich bovendien om die reden te gemakkelijk met gelijkgestemden, waardoor in de organisatie een “wij/zij-cultuur” ontstaat en het risico van systeemfouten en blinde vlekken wordt vergroot. Creatieve en kansrijke toekomstbeelden dienen verwezenlijkt te worden in gedisciplineerde uitvoeringsprocessen. Daarin moet worden afgedwongen dat van tevoren over alle te nemen stappen *systematisch* is nagedacht en de haalbaarheid ervan is getoetst door een multidisciplinair samengesteld team. In veel gevallen verdient het aanbeveling daarin ook belastingadviseurs op te nemen. Zij zijn veelal belangrijke ketenpartners en kunnen daardoor binnen de totaliteit van de keten belangrijke win-winvoordelen aandragen.

Wanneer de realisatie van een ICT-project aan externe deskundigen wordt opgedragen, is extra zorgvuldigheid geboden. Belangrijk is dat de opdrachtgever bij de opdrachtverlening nauwkeurig vastlegt welk ambitieniveau moet worden verwezenlijkt. Bovendien is het gewenst daarbij ook te expliciteren dat de rechtsstatelijke randvoorwaarden van de ambtelijke dienst ook dienen te gelden voor de ingehuurde externe deskundigen. Om de kosten in de hand te houden kan worden vastgelegd in hoeverre de grootte van de aanneemsom afhankelijk is van het bereikte resultaat, zodat het voor commerciële organisaties weinig aantrekkelijk is in een vooraf onvoldoende zorgvuldig op effectueerbaarheid getoetst project te stappen. Als externe bureaus onder dergelijke condities afhaken, is dat een belangrijk teken aan de wand voor de realisatiemogelijkheden.

## 6 De kloof tussen disciplines

Het ligt voor de hand om ook aandacht te besteden aan de door vele critici geventileerde klachten over het stroperig en gebrekkig functioneren van overheidsdiensten door de veronderstelde kloof tussen de denk- en werkwereeld van de beoefenaren van het recht en die van de ICT'ers. De eerste daarbij logisch opkomende vraag is of die kloof wel echt bestaat. Een indicatie daarvoor is de vraag of, en in hoeverre, er sprake is van kloofbevestigende denkbeelden. Als die denkbeelden blijken te bestaan, kunnen de kenmerken daarvan een aanwijzing zijn voor het bestaan van een hinderlijk verschil in attitude. Mythe-ondersteunende denkbeelden kunnen dan aan de beoogde aanpassingsprocessen in de weg staan. Het is een bekend verschijnsel dat rationele maatschappelijke wenselijkheden gedwarsboemd worden door sociaalpsychologische tegenstromen. Vaak komt de rationele boventoon over als de toon van de “elite” die reeds om die reden wordt gewantrouwd en afgewezen. Door de laagdrempeligheid van sociale media neemt de intensiteit van het tegengeluid toe. Het is echter niet zonder risico's de “irrationele tegenstroom” als reactie op “rationele overwegingen” simpelweg te negeren en niet voldoende serieus te nemen. De kunst is betrokkenen “mee te nemen” in het proces door veel energie te steken in het verklaren en begrijpelijk maken van de nagestreefde veranderingsprocessen. Het is belangrijk daarbij oog te hebben voor de bedrijfscultuur en het aanpassingsvermogen.

Ondanks het verschil in invalshoek tussen inhoudsdeskundigen die het recht moeten toepassen en de ICT-deskundigen die de daaraan verbonden werkprocessen moeten stroomlijnen, wordt steeds duidelijker dat ICT'ers en inhoudsdeskundigen elkaar hard nodig hebben. De toenemende omvang van de regelgeving, maar ook de binnen de uitdijende omvang van



regelgeving steeds sterker levende wens tot specifieke op regulering afgestemde verbijzonderingen, maken het moeilijker om overzicht te houden in het noodzakelijke transformatieproces naar een gedigitaliseerde datagestuurde fiscale leef- en werkomgeving. In dat groeiend spanningsveld maken de innovatieve ontwikkelingen in de ICT het mogelijk — ondanks de uitdijende regelgeving — toch overzicht te houden en zelfs realtime processen vast te leggen.

Zoals gezegd, het is mogelijk door intensivering van samenwerking binnen de huidige regelgeving de sterk toenemende complexiteit van ons belastingstelsel beter beheersbaar te maken. De uitdijende omvang van toepassingshandelingen die de capaciteiten van het menselijke brein te boven gaan, kan steeds minder het echte knelpunt zijn. Vergelijk het met de op een smartphone ingebouwde rekenmachine die tegenwoordig iedereen overal tot zijn beschikking heeft. Of je nu vraagt om 17 maal 18 uit te rekenen, of 17171717 maal 18181818, de rekenmachine doet het snel en foutloos.

Op dit gebied valt dan ook nog een wereld te winnen. Een tot de verbeelding sprekend voorbeeld is het GPS-systeem. Je stapt in je auto, tikt je bestemming in en het navigatieapparaat loodst je feilloos naar de plaats van je afspraak. Het bespaart je de ergernis van het spoorzoeken in complexe binnensteden met hun talloze eenrichtingsstraten, en anticipeert op eventuele files en verkeersbelemmeringen. Op de navigatieaanwijzingen wordt volledig vertrouwd. Pas als de gps-verbinding wegvalt, worden mensen zich bewust van hun gebrekkige eigen oriëntatievermogen en het nut van papieren routekaarten in het dashboardkastje.

Op vergelijkbare wijze stellen de verworvenheden van de ICT ons in staat onze weg te vinden in het fiscale doolhof. Met gerichte zoektermen kun je in luttele seconden informatie vinden in fiscale databestanden, waar dat twintig jaar geleden nog uren zoeken kostte in de bibliotheek. Ondertussen zijn de elektronische belastingaangifte en -afhandeling al gemeengoed geworden en komen steeds meer “rekenhulpen” en andere aan de wet gekoppelde applicaties beschikbaar. Daarnaast maakt de fiscus steeds intensiever gebruik van data-analyse met behulp van kunstmatige intelligentie en “machine learning”, bijvoorbeeld om nalevingsrisico's beter in beeld te krijgen en ervoor te zorgen dat wordt betaald wat betaald moet worden. Het besef dat belastingfraude sneller wordt opgespoord is een belangrijke ondersteunende factor voor de belastingmoraal.

De Belastingdienst maakt daartoe gebruik van “eenvoudige” wettelijke algoritmen (bijvoorbeeld voor het vaststellen van de aanslag conform de aangifte). Toepassing van data-analyse wordt bijvoorbeeld ingezet om de dossiers te selecteren die handmatig behandeld gaan worden of op basis waarvan een boekenonderzoek als wenselijk wordt beoordeeld. Zou men willen overgaan tot het volautomatisch nemen van beslissingen op basis van profielen, dan moet eerst het Nederlandse rechtssysteem in staat zijn adequate bescherming te bieden tegen opdringerige big-datatoepassingen waarbij overheid en bedrijven beslissingen ongecontroleerd overlaten aan algoritmen. Rémy Baurichter citeert in *Het Financieele Dagblad* twee Tilburgse universitaire onderzoekers die constateren dat de bedoeling van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) in dat opzicht onvoldoende tot haar recht komt.<sup>[13]</sup> Die verordening gaat uit van de individuele weerbaarheid van de belanghebbende tegen grootschalige gebruikers van big data, terwijl slechts collectieve — en daardoor machtige — belangengroepen in staat zijn enig tegenwicht te bieden. Alhoewel algoritmen vaak met de beste intenties worden ontwikkeld, maken organisaties zich — al dan niet bewust — schuldig aan rechtsstatelijk grensoverschrijdend gedrag.

## 7 Methodologie en kennisstructuur

De in het verschiep liggende fundamentele integratie tussen de inhoudsdeskundigheid en de ICT-expertise vraagt nadere aandacht voor de methodologie en kennisstructuur. Het is belangrijk dat overheidsdiensten in gezamenlijk verband expertise opbouwen en een “best practice” ontwikkelen die aangeeft hoe wetsanalyse en -interpretatie op een persoonsonafhankelijke manier kan worden uitgevoerd.

Een best practice voor wetsanalyse is recentelijk beschreven door drie experts uit de dagelijkse praktijk van wetsanalyse bij de Belastingdienst. Hun paper is geaccepteerd op de workshop Fact Based Modeling van de Conferentie “On the Move” en wordt naar verwachting eind 2019 door Springer gepubliceerd.<sup>[14]</sup>

Lokin<sup>[15]</sup> geeft in dat verband in haar genoemde proefschrift *Wendbaar wetgeven* een functionele beschrijving van de applicaties die niet alleen door toepassing van het taalmodel, wetgevingsvocabulaire en linked data de redactie van wetgeving kunnen ondersteunen, maar die ook behulpzaam kunnen zijn bij het maken van de vertaalslag van de wetgeving naar het inrichten van daarop steunende ICT-gedreven bedrijfsprocessen. Daarvoor is het nodig de verschillende formuleringen voor juridische concepten in wetgeving van een label of annotatie te voorzien. Het taalmodel bestaat uit een samenstel van labels waarmee het juridische concept (subject, object, rechtsrelaties, rechtsfeiten, voorwaarden en dergelijke) dat schuilgaat achter de verschillende formuleringen in de wetgeving, eenduidig kunnen worden weergegeven. Door het label de vorm van een hyperlink te geven, is het mogelijk een relatie te leggen tussen elementen van het wetsmodel (de geformaliseerde rekenen beslisregels en gegevensmodellen waarover in onderdeel 2 werd gesproken) en de tekstdelen in de wet waar een element uit het wetsmodel op is gebaseerd.

In het wetgevingsvocabulaire dat op basis van de toegekende labels kan worden gegenereerd, worden per concept de voorkomende formuleringen getoond. Dat geeft inzicht en duidelijkheid over verschillen en overeenkomsten tussen de in de wetgeving gebruikte formuleringen. Daarnaast omvat de aanpak de toepassing van de techniek van linked data, waarmee relaties tussen wetgevingselementen inzichtelijk kunnen worden gemaakt. Het op deze manier leggen van betekenisrelaties tussen begrippen en wettelijke bepalingen waarin zij zijn beschreven of uitgewerkt, vergemakkelijkt de analyse en interpretatie ten behoeve van de inrichting van digitale uitvoering. Het levert handreikingen om het wetsmodel gericht te kunnen bevragen en toe te passen. De applicaties en technieken die daarvoor beschikbaar zijn, blijven hier echter vanwege hun sterk technisch karakter buiten bespreking.

## 8 De gebruiksmogelijkheden van ICT-innovaties

Op fiscaal terrein zijn de gebruiksmogelijkheden van ondersteunende ICT-programmatuur de afgelopen decennia trouwens al gretig in de rechtstoepassing benut. Maar de vraag is of er niet nog veel meer mogelijkheden binnen handbereik liggen. We kunnen ons thans nog amper een rechtspraktijk voorstellen zonder de beschikbaarheid van geautomatiseerde, supersnel doorzoekbare, bijna onbegrensde kennis- en dataverzamelingen die ons via een simpele druk op een toets en een trefwoord met verfijningsmogelijkheden razendsnel tot de gevraagde informatie voeren. Er is al gewezen op het feit dat de tijd niet ver achter ons ligt dat urenlange zoektochten in de kantoorbibliotheek nodig waren om de gewenste informatie uit de beschikbare kennisbronnen boven water te krijgen.

De snel doorzoekbare databank is al een forse stap vooruit, maar deze is nog niet gebaseerd op de betekenis van de taal, maar op de overeenkomst tussen termen. Dat vraagt om waakzaamheid van de gebruiker omdat er valse “matches” tussen kunnen zitten.

Momenteel wordt onderzoek gedaan naar de bepalende elementen voor het coderen van rechterlijke uitspraken. Fiscalisten zijn gewend te zoeken naar zaken met een soortgelijk feitencomplex als die waarmee ze op een bepaald moment bezig zijn. Maar deze methode is kwetsbaar, omdat er meestal ontzettend veel feiten per casus zijn, waardoor het nodig is zoekfilters in te zetten. Bovendien maken feiten op zichzelf genomen niet helder waar de rechterlijke beslissing in de kern om gaat. Daarom wordt een andere zoekmethode ontwikkeld door voor elke beslissing de factoren te documenteren van de juridische redenering die de rechter heeft gevolgd om zijn beslissing te rechtvaardigen. Op deze wijze worden in feite niet langer datasystemen gebouwd, maar kennissystemen ontwikkeld.

Naast deze ongekennde zoekmogelijkheden heeft de ICT ons de toegang verschaft tot supersnelle rekenhulpen voor ingewikkelde fiscale optimaliseringsvraagstukken. Daarin wordt de uit vroegere besluitvormingsprocessen bekende combinatie van professionele kennis, op ervaring steunende expertise en beroepsmatige intuïtie, met het bijbehorende ambachtelijke en arbeidsintensieve rekenwerk vervangen door supersnelle geïntegreerde ICT-applicaties. Het gaat daarbij om herkenbare vragen, zoals: “Is overstap naar een BV optimaal?” Of: “Is middeling attractief?” Of: “Welke inkomenstoerekening tussen fiscale partners leidt tot het meest voordelige resultaat?” Ofwel: “Welk distributietraject is fiscaal het meest voordelig of welk land is de beste vestigingsplaats voor de concernfinancieringsmaatschappij?”

Denk ook aan de spectaculaire ontwikkeling van de aangifteprocedures van handmatig ingevulde aangiftebiljetten via aangiftefloppy's naar de eerdergenoemde onlineaangiftevoorziening. Het ligt voor de hand dat deze geautomatiseerde processen verder zullen doorgroeien naar geautomatiseerde selectieprocedures omtrent de betrouwbaarheid van de aangifte eventueel in samenhang met ontwikkelingen betreffende het responsieve (“vertizontale”) toezicht. Door gecertificeerde werkprocessen kan de aangifte die is ingediend door een erkende intermediair in een veelheid van gevallen meteen worden getransformeerd in een aanslag door de Belastingdienst.

## 9 Begrenzungen in de gebruiksmogelijkheden van ICT-innovaties

Bij geautomatiseerde beslisprocedures is echter ook extra waakzaamheid op haar plaats. Zoals Axel Arnbak in *Het Financieele Dagblad* van 7 februari 2019 verwoordt, dient het recht en de rechtspraak een waarborg te leveren tegen oncontroleerbare kunstmatige intelligentie. Hij stelt dat de algoritmes die in “machine learning” besloten liggen, niet langer een reeks van door mensen ontworpen regels zijn, zoals software die automatisch checkt of persoonsgegevens op een uitkeringsaanvraag voorkomen in een databank met fraudeurs. Tegenwoordig herkent kunstmatige intelligentie geheel zelf (“deep learning”) of onder begeleiding (“supervised machine learning”) patronen uit al die data. De zelflerende software zet die patronen om in vaak onverklaarbare besluitvorming: de computer zegt “nee”, dus geen uitkering.

Het is realistisch rekening te houden met de mogelijkheid dat zelflerende software “efficiency en optimalisatie” prefereert boven “rechtvaardigheid en twijfel”. Het is daarom wenselijk veiligheidshalve waarborgen in te bouwen die ertoe leiden dat niet wordt geaccepteerd dat onbegrijpelijke besluiten over burgers worden uitgestrooid. Hierbij is het binnen de wereld van de kunstmatige intelligentie, evenals we dat ook al in onderdeel 6 aangaven bij de inzet van big data en algoritmen, nuttig in

de gaten te houden dat het kaf van het koren wordt gescheiden. Maar daarvoor is het wel nodig te weten wat kaf en wat koren is. Bovendien is daarvoor nodig dat de vereisten uit privacywetgeving en de verplichte begrijpelijke uitleg over de voor de beslissing relevante elementen niet ondergeschikt worden gemaakt aan de efficiency-wensen in het uitvoeringsproces. Daarbij mag van de personen die de verantwoordelijkheid dragen voor de beslissingen in de uitvoeringssfeer, worden verwacht dat zij over voldoende rechtsstatelijke integriteit beschikken te blijven waken over de gewenste balans tussen effectiviteit, efficiency en rechtvaardigheid.

Gelet op het rechtsstatelijke belang heeft het onze voorkeur ook in de uitvoeringssfeer waarborgende instanties in te bouwen die onafhankelijk toezicht uitoefenen op de uitvoeringsintegriteit. Daarbij verdient het vooral aanbeveling deze toezichtsinspanning te concentreren op het systeemontwerp. Afgelopen juni debatteerde de Tweede Kamer over de noodzaak van toezicht op algoritmen die door de overheid worden ingezet. Bepleit wordt daarvoor algemene regels te stellen en systematische analyse van gebruikte datasets in te voeren met permanent toezicht door een daarvoor in te stellen toezichthouder. Gegeven het feit dat de AVG reeds mede daarop gerichte voorschriften bevat en de Autoriteit Persoonsgegevens daarop toezicht houdt, kan men zich afvragen of dergelijke overlappingsen niet tot onnodige administratieve lasten leiden.

We moeten ons in dit verband de waarschuwingen van Kees Schuyt<sup>[16]</sup> ter harte nemen. Hij noemt met name twee kwetsbaarheden die de rechtsstatelijkheid van het overheidshandelen kunnen ondergraven: 1) het verlies van vertrouwen in het recht en de rechter bij de bevolking of grote delen daarvan, en 2) de ontwikkeling van een technobureaucratisch systeem dat los komt te staan van de bevolking of grote delen ervan met een geringe toegang tot de onafhankelijke, controlerende en corrigerende organen.

Dit gevoel van uitsluiting, of het daarmee overeenkomende gevoel onvoldoende te zijn aangesloten op het functioneren van de rechtsstaat, is ook een belangrijk onderwerp in het afgelopen zomer door de Afdeling advisering van de Raad van State uitgebrachte advies over de gevolgen van digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen.<sup>[17]</sup> De Afdeling wijst op het risico dat de overheid zelf voedsel geeft aan gevoelens van vervreemding waardoor de doorsnee burger door de juridische complexiteiten snel het spoor bijster raakt.

Dat neemt niet weg dat de rechtsbedeling in de toekomst in hoge mate mede zal steunen op het verzamelen en verwerken van gestructureerde informatie en regels. De daarop gebaseerde gestructureerde conceptuele logische modellen kunnen met behulp van ICT-implementaties ertoe bijdragen dat bij het inschatten van procesrisico's het uiteindelijke rechterlijke oordeel steeds dichterbij wordt benaderd. Ook kan men de gestructureerde conceptuele logische modellen zien als objectiverende handreikingen bij de rechtsvinding. Rechtsvinding betreft immers een belangrijk toepassingsgebied waar rechtsinhoudelijke expertise en intuïtie, logica en wiskundige analyse samenkomen.

We dienen ons te realiseren dat ook in de huidige praktijk het "objectieve oordeel" mede tot stand kan zijn gekomen door misleidende zintuiglijke waarneming en door bestaande verwachtingen en (onbewust) gemanipuleerde beelden. De erkenning van die foutenkans kan de wenselijkheid versterken ICT-deskundigheid in te zetten, al is het maar als extra check op een langs het gebruikelijke afwegingsproces tot stand gekomen oordeel. Gebruikmaking van de bestaande ICT-ondersteuningsmogelijkheden kan zodoende tot betere maatschappelijke resultaten leiden. Dat wil niet zeggen dat de mensenrechter zonder meer vervangen kan worden door de robotrechter, want waar de mensenrechter die niet alleen uitgaat van de regels en feiten, maar de verhouding tussen mens en maatschappij centraal stelt, wel zijn weg weet te vinden door een meer empathische rechtsbedeling, is de robotrechter veelal nog te weinig voor die taak toegerust.

De rechtsstatelijkheid komt vooral in gevaar wanneer de belastingbetaler de juistheid van een aanslag bestrijdt, terwijl de belastingheffer de informatie waarop deze is gebaseerd, niet wil prijsgeven. Frustrerend is dan zijn stelling dat de juistheid van zijn beslissing steunt op de correcte toepassing van de onderliggende digitale besluitvormingsmodule en "dus" correct is. In dit kader verdient in het bijzonder vermelding het arrest HR 17 augustus 2018, V-N 2018/42.18, over de bij de WOZ-waardering toegepaste grondstaffels, waarin korte metten worden gemaakt met deze bestuurlijke miskenning van het belang van rechtsbescherming.<sup>[18]</sup> De Hoge Raad oordeelt daarin dat gemeenten in bezwaar en beroep desgevraagd inzicht moeten geven in de grondstaffels die ten grondslag liggen aan de WOZ-waardebepaling. Die verplichting wordt niet begrensd door art. 40 Wet WOZ (welke bepaling uitgaat van beperkte openbaarmaking). Aan de omstandigheid dat de grondstaffels pas in het hoger beroep zijn verstrekt, heeft het hof de consequentie mogen verbinden de heffingsambtenaar te veroordelen in de proceskosten. De gemeente stelt dat in de bezwaarfase de grondstaffels nog niet raadpleegbaar waren in het softwareprogramma en dus ook niet konden worden verstrekt. Dit verweer is op zichzelf juist, omdat de heffingsambtenaar niet kan worden verplicht informatie te verstrekken die hij zelf niet kan raadplegen. De Hoge Raad wijst er echter op dat, als een belanghebbende de werking van een door de heffingsambtenaar gehanteerd softwareprogramma wil controleren en zo nodig wil betwisten, de heffingsambtenaar ervoor moet zorgen dat de keuzes, aannames en gegevens die bij dat softwareprogramma zijn gehanteerd, inzichtelijk en controleerbaar zijn. Op die manier wordt voorkomen dat de WOZ-beschikking, vanuit de belanghebbende bezien, het resultaat is van een "black box". De heffingsambtenaar heeft dat inzicht niet tijdig gegeven, zodat de veroordeling in de proceskosten terecht is. Hiermee is bepaald niet gezegd dat het inzetten van ICT op gespannen voet staat met rechtsstatelijkheid, maar dit soort rechterlijke procedures laat zien dat de



## 10 ICT kan wetgeving en uitvoering ondersteunen

Uit het voorgaande volgt dat het wenselijk is een solide brug te slaan tussen het gestructureerde conceptuele model van de regelgeving en de ICT-expertise. De meest kwetsbare fase is de ombouw van de vertrouwde vorm van regelgeving naar het gestructureerd conceptueel model. Dat model moet begrijpelijk worden gemaakt voor juristen, managers en vele andere beroepen, inclusief de ICT'ers zelf. Daarbij is van belang dat de ICT'er en de fiscalist vertrouwd raken met elkaars professionele capaciteiten. Zij moeten zich vooral concentreren op de zoektocht naar mogelijkheden om via ICT-geborgde informatiesystemen op maatschappelijk verantwoorde wijze de op vele terreinen beschikbare kennis in het belastingstelsel te integreren om zodoende de bestaande systemen te veredelen en te verbeteren. Een belangrijke eerste stap is de gebruiker van de ICT-gebruiksmogelijkheden met de beschikbare expertise vertrouwd te maken. Daarvoor is het nodig de aanwezige informatie en regelgeving toegankelijk te maken. Vroeger werd dat gedaan door automatiseerders die deel uitmaakten van de incrowd en die de taal van de ingewijden spraken; tegenwoordig is dat steeds vaker een ICT-dienstverlener die zich bedient van een toegankelijker taalgebruik. Daarbij vervult de linguïstische wetenschap een belangrijke verbindende rol. De informatie moet steunen op eenduidige feiten en zinnen, die vaak regels en begripsomschrijvingen weergeven, of feiten als invoer of uitvoer van regels. Zowel voor de mens/mens-, als de mens/computer- of de computer/computer-communicatie is de eenduidigheid van de semantiek of betekenis van een woord of zin van cruciaal belang. De expliciete beschrijving van wat wordt bedoeld, is daarom hoogstnoodzakelijk. Het is om die reden in de opleiding van beroepsbeoefenaren van cruciaal belang daar veel meer nadruk op te leggen.

Na jaren van experimenteren onder meer in het samenwerkingsverband "De Blauwe Kamer"<sup>[1]</sup> lijkt het mogelijk een best practice te ontwikkelen voor de wijze waarop wet- en regelgeving begrijpelijker en beter toepasbaar zijn te maken. Deze methodiek is tevens een manier om de specificaties voor wendbare wetsuitvoering op een hoger kwaliteitsniveau te tillen. Dat kan leiden tot een aanzienlijk betere beheersing van de projecten die beogen te komen tot een betere dienstverlening bij de naleving van de regels door de kennis van de regelgeving op een zodanige manier te transformeren dat die kennis met krachtige talen wordt ondervraagd en ingezet.

Het is bovendien van groot belang dat de gestructureerde expertise op het vlak van conceptuele modellering en de fiscale professionaliteit op een evenwichtige wijze kunnen worden gecombineerd om de meerwaarde te genereren die technisch gezien haalbaar is. ICT zou dienstbaar kunnen zijn aan het werken met wetten, omdat in de ICT soepel kan worden omgaan met grote hoeveelheden gestructureerde data, inclusief gestructureerde regels. Want de vraag is of de traditionele weergave van de betekenis van de wetgeving in de vertrouwde tekstuele vorm nog wel aansluit bij het bevattingsvermogen van degene die met de informatie aan de slag moet om aan zijn wettelijke verplichtingen te voldoen. Echte innovatie bij wetgeving is mogelijk als de kennis die ligt opgeslagen in de wet en bijbehorende kennisbronnen, op een zodanige manier aan de gebruiker kan worden aangeboden op basis van wetsanalyse en -interpretatie, dat daarmee ook in computertaal kan worden gerekend en geredeneerd.

## 11 Samenvatting

Om vooruitgang te boeken op het terrein van fiscale wetgeving en wetsinterpretatie moet de regelgeving op zodanige manier worden gepresenteerd dat daarmee gerekend en geredeneerd kan worden en allerlei ICT-aanpassingen als handreiking voor de adequate naleving van de regelgeving worden ontwikkeld. In die combinatie kan een vereenvoudiging in de belastingwetgeving op een beheersbare manier worden doorgevoerd, waarbij de regie in de handen blijft van het inhoudelijke management. Maar daarbij is essentieel het besef dat de kennis- en ervaringsinteractie tussen fiscale professionals en ICT-specialisten de voedingsbodem is van mogelijke win-winsituaties in de werkprocessen. Dat vereist dat vastgeroeste werkculturen worden losgeworpen. Dat dit een proces van lange adem is, blijkt uit de verzuchting van Lokin: "Zo er (een begin van) interactie is, spreken en verstaan zij elkaars taal niet goed. Ook in de bestuurlijke en politieke arena wordt de invloed van de technologie op inrichting en totstandkoming van wetgeving — gesproken kan worden van een zelfstandige technologische rationaliteit in het besluitvormingsproces — nog niet altijd op waarde geschat."<sup>[2]</sup>

### Voetnoten

[1]

Sjir Nijssen is em. hoogleraar Informatiekunde van de Queensland Universiteit Australië; Leo Stevens is em. hoogleraar Fiscale Economie Erasmus Universiteit Rotterdam.

[2]

Mariette Lokin, *Wendbaar wetgeven. De wetgever als systeembeheerder*. Informatief nr. 91, maart 2019. Zij geeft een introductie voor haar voordracht

op het symposium van 23 april 2019 aansluitend aan de jaarvergadering van de Vereniging van Hogere ambtenaren bij het Ministerie van Financiën.

[3]

M.H.A.F. Lokin, *Wendbaar wetgeven*, 2018, p. 281.

[4]

Lokin, t.a.p., par. 1.1.

[5]

R.L.G. van den Heuvel, *Duidelijkheid van fiscale wetgeving. Een onderzoek naar een nadere invulling van de kwaliteitseis van eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid voor fiscale wetgeving*, Den Haag; Sdu Uitgevers bv 2018, par. 8.

[6]

Deze eisen zijn ontleend aan de algemene kwaliteitseisen voor wetgeving, opgenomen in de nota *Zicht op wetgeving (Kamerstukken II 1990/91, 22008, 1-2)*. Deze vormen de basis voor het wetgevingskwaliteitsbeleid.

[7]

Lokin, t.a.p., hoofdstukken 3 en 4.

[8]

In de praktijk lijken voor de gewenste duidelijkheid op korte termijn de door de Staatssecretaris van Financiën uit te brengen wetsinterpreterende besluiten daarvoor de beste oplossing te bieden, waarbij Van den Heuvel aangeeft dat de bewindspersoon zich ervan moet onthouden de fiscale regeling in het voordeel van de Belastingdienst uit te leggen (par. 3.4.3.4).

[9]

Zie bijvoorbeeld de kabinetsreactie op het advise van de Raad van State over de gevolgen van digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen, over de versterking van de ICT-aspecten in het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) en de Aanwijzingen voor de regelgeving (*Kamerstukken II 2018/19, 26643, 578, p. 6-7*).

[10]

Een belangrijke complicerende factor bij wetgeving is dat niet alleen de beoogde ordening moet worden beschreven, maar tegelijkertijd ook niet-bedoelde ontwijkmanoeuvres moeten worden geblokkeerd.

[11]

Zie [www.belastingdienst.nl/kennisnetwerk](http://www.belastingdienst.nl/kennisnetwerk).

[12]

Leo Stevens, *Vertrouwen in de toekomst; vertrouwen in elkaar. Persoonlijke reflecties op belastingheffing in turbulente tijden*, Den Haag; VHM 2018, hoofdstuk 6.

[13]

Rémy Baurichter vermeldt in *Het Financieele Dagblad* van 27 augustus 2019 in zijn bijdrage 'Rechtssysteem Nederland slecht voorbereid op big-datatijdperk' de bevindingen van Bart van der Sloot en Sascha van Schendel in hun WODC-onderzoek 'De Modernisering van het Nederlands Procesrecht in het licht van Big Data: Procedurele waarborgen en een goede toegang tot het recht als randvoorwaarden voor een data-gedreven samenleving' (2019) dat leidt tot de conclusie dat het Nederlandse rechtssysteem nog onvoldoende is voorbereid op de aanwendingsmogelijkheden van big data.

[14]

John Bulles, Hennie Bouwmeester & Anouschka Ausems, *A Best Practice for the Analysis of Legal Documents*.

[15]

Lokin, t.a.p., p. 286.

[16]

Kees Schuyt, 'De bindingskracht van de democratische rechtsstaat', opgenomen in *Rechtsorde en Bestuur, liber amicorum aangeboden aan Piet Hein Donner*, Den Haag: Boom Juridisch 2018, p.19.

[17]

Raad van State, Ongevraagd advies over de effecten van de digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen, Advies W04.18.0230/I, 31 augustus 2018. Ook kan gewezen worden op het risico dat grote techbedrijven invloed kunnen hebben op de democratische verhoudingen, omdat zij via sociale platforms in staat zijn politieke voorkeuren te sturen. Hella Hueck wijst in *Het Financieele Dagblad* van 21 augustus 2019 in dat verband op het risico van "perceptiecontrole".

[18]

L.G.M. Stevens, 'Behoeft aan fiscale rechtsbescherming zal alleen maar groter worden', *WFR* 2018/236.

[19]

De Blauwe Kamer is een samenwerkingsverband van de Belastingdienst, de IND, de UvA en de PNA-groep om een best practice op te stellen die aangeeft hoe wetsanalyse en -interpretatie op een persoonsonafhankelijke manier kan worden uitgevoerd.

