

# Traceerbaarheid voor regelbeheersing bij uitvoeringsorganisaties

Matthijs van Kempen

*Knowbility*  
*Leeuwarden, Nederland*

16 maart 2017

## Samenvatting

Traceerbaarheid van beslissingen naar hun basis in de wetgeving is één van de voordelen van *business rule management* (BRM). Met deze traceerbaarheid kunnen organisaties niet alleen aantonen dat een beslissing rechtmatig was maar zij kunnen ermee ook snel een impactanalyse uitvoeren.

In een driedelig artikel wordt onderzocht wat traceerbaarheid bijdraagt aan aantoonbaar rechtmatige, doelmatige en wendbare wetsuitvoering door uitvoeringsorganisaties. De toenemende eisen aan *regulatory compliance* maken dit artikel ook voor organisaties in andere bedrijfstakken relevant.

In dit deel wordt eerst aandacht besteed aan de processen waarmee uitvoeringsorganisaties wetgeving implementeren in uitvoering. Vervolgens worden de analyses beschreven die nodig zijn om aan te tonen dat de uitvoering rechtmatig is.

Het tweede deel beschrijft hoe de analyses uit het eerste deel mogelijk gemaakt worden en welke eisen er aan de techniek moeten worden gesteld. Het derde en laatste deel bestaat uit een analyse van de bijdrage van traceerbaarheid aan doelmatigheid en wendbaarheid. Het artikel eindigt met een integraal beeld van de huidige waarde van traceerbaarheid voor uitvoeringsorganisaties en een vooruitblik naar toekomstige kansen en uitdagingen.

## Inleiding

Organisaties moeten aan vele wettelijke voorschriften voldoen. In rapportages en op ad-hoc basis moeten organisaties aantonen welke maatregelen zij hebben getroffen om overeenkomstig de wet te handelen. Bij organisaties die wetgeving uitvoeren gaat deze verantwoordingsplicht een stuk verder. Zij moeten van elke beslissing kunnen aantonen dat zij inhoudelijk overeenstemt met de wet. Degene die belanghebbende is bij de beslissing kan bij de rechter immers steeds om toetsing van de beslissing vragen. Bovendien kijkt de opdrachtgever van de uitvoeringsorganisatie –meestal de wetgever– kritischer mee dan een waakhond voor een niet-wetsuitvoerder.

Naast maatregelen om in processen rekening te houden met toepasselijke normen, waar alle organisaties zich mee geconfronteerd zien, moet de uitvoeringsorganisatie dus zorgen voor

een verregaande mate van grip op de manier waarop wetgeving wordt geïnterpreteerd en toegepast. Voor die grip zijn zowel stringente processen nodig als een betrouwbare traceerbaarheid. De geleerde lessen van ruim twee jaar regelbeheersing bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) zijn verwerkt in dit artikel.

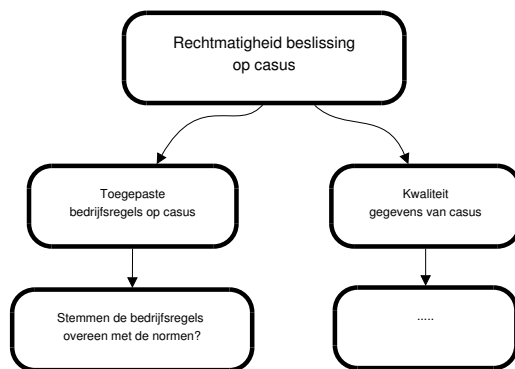
Het woord traceren betekent 'nagaan'. Het Latijnse woord 'tractus' (spoor) is er in terug te vinden. Aan de hand van de traceerbaarheidsrelaties kan men nagaan of de inhoud van een beslissing overeenstemt met de artikelen in de wet waarop de beslissing is gebaseerd (de bronnen). Een traceerbaarheidsrelatie is een verwijzing naar deze **bronnen**.

De verzameling van 'wet- en regelgeving', jurisprudentie en uitvoeringsbeleid wordt in het vervolg steeds met het begrip **normen** aangeduid, als term voor het geheel van externe en interne normen waar de (uitvoerings-)organisatie aan moet voldoen.

Het geheel van activiteiten dat gericht is op het in de greep houden van interpretatie en toepassing van normen heet in het vervolg **regelbeheersing**<sup>1</sup>.

In figuur 1 is te zien hoe traceren werkt. Het doel is de rechtmatigheid van een concrete beslissing<sup>2</sup> over een casus (=dossier of aanvraag) aan te tonen. De pijlen zijn er dankzij de traceerbaarheidsrelaties die de verbanden tussen bedrijfsregels en normen aangeven.

De traceerbaarheidsrelaties worden vanuit de beslissing gevolgd naar de toegepaste bedrijfsregels en vandaar naar de normen waarop de bedrijfsregels zijn gebaseerd. Gecombineerd met een voldoende kwaliteit van de gebruikte gegevens kan de wetsuitvoerder zo aantonen dat de beslissing op de wettelijke normen in gebaseerd en dus rechtmatig is.



Figuur 1: Traceren van beslissing naar normen

In bovenstaande figuur is als uitgangspunt gehanteerd dat de organisatie haar beslissing uitsluitend baseert op bedrijfsregels; het zogenaamde regelgebaseerd werken. **Regelgebaseerd werken** betekent dat bedrijfsregels als fundament dienen voor alle activiteiten die onder 'werken' vallen. Daaruit volgt dat er een wisselwerking is tussen het proces waarin bedrijfsregels ontstaan –het voortbrengingsproces– en de activiteiten die bij regelgebaseerd werken horen.

<sup>1</sup>Business rule management is de tot nu toe gangbare term. Een eenduidige definitie ontbreekt echter, zodat zich de gelegenheid voordoet om een leenwoord weer in te leveren.

<sup>2</sup>Bewust wordt hier niet de term 'besluit' in de betekenis van de Algemene Wet Bestuursrecht gebruikt, maar het meer gangbare 'beslissing'.

## Regelbeheersing in enge zin

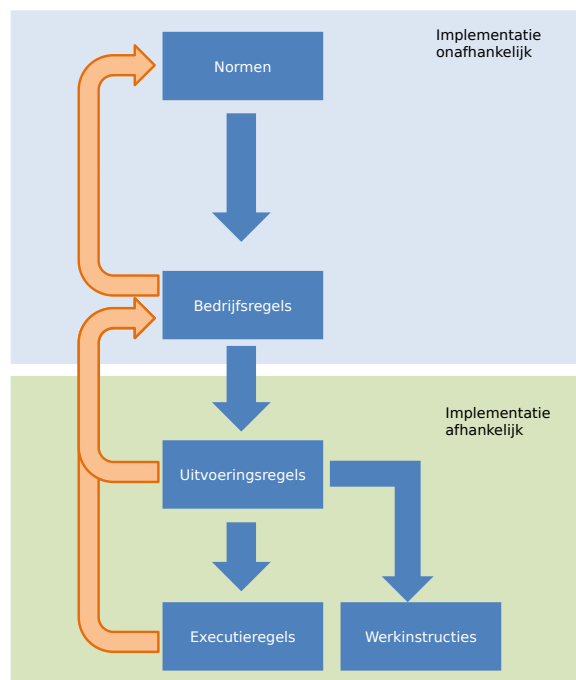
Het voortbrengingsproces van bedrijfsregels bestaat uit het analyseren en annoteren van normen, het vertalen van die normen in bedrijfsregels en het verifiëren, valideren en opleveren van de bedrijfsregels.

Bedrijfsregels zijn declaratief opgesteld. Alleen het ‘wat’ en niet het ‘hoe’ wordt beschreven, waardoor de regels implementatie-onafhankelijk zijn (zie figuur 2 bovenste deel). De implementatie-onafhankelijkheid van bedrijfsregels is een groot goed: door technische details te vermijden, wordt het begrip van de bedrijfsregels door een groot publiek mogelijk<sup>3</sup>. Een belangrijk voordeel van bedrijfsregels is dat stelselmatig dezelfde begrippen worden gehanteerd met expliciete definities.

Opgeleverde bedrijfsregels worden opnieuw vertaald voor toepassing in de praktijk. Daarvoor moeten wél details over systemen, processen, mensen en gebeurtenissen worden ingevuld en dat maakt deze opvolgende vertaalslagen implementatie-afhankelijk.

Een bedrijfsregel die gebruikt wordt voor geautomatiseerde toepassing wordt als uitvoeringsregel aangevuld met kenmerken over te gebruiken fysieke gegevens en zodanig gestructureerd en dat ze voor automatische toepassing geschikt is. Vervolgens wordt de uitvoeringsregel vertaald in machine-uitvoerbare vorm. In die vorm wordt ze aangeduid met de term ‘executieregel’.

Bedrijfsregels die gebruikt worden in een handmatige beslissing, worden vertaald in werkinstructies voor medewerkers (zie figuur 2 rechtsonder). Zowel de executieregel als de werkinstructie is een **implementatie** van de norm.



Figuur 2: Voortbrengingsproces voor automatisch en handmatig beslist

<sup>3</sup>Nog afgezien van de werkelijk dramatische gevolgen van teveel oplossingsgerichtheid: tunnelvisie, groupthink, onvoldoende zicht op alternatieven en een algeheel verminderd vermogen om probleem-analyses uit te voeren.

Het lineair afgebeelde voortbrengingsproces van norm naar executieregel is maar één helft van regelbeheersing. De andere helft is het vergaren en verwerken van feedback op de inhoud en structuur van de producten in het voortbrengingsproces (hier aangegeven met oranje pijlen). In figuur 2 loopt ook een pijl van bedrijfsregels terug naar wet- en regelgeving. Alle organisaties zullen de wetgever van feedback willen voorzien, maar bij uitvoeringsorganisaties is deze feedback luss een vast onderdeel van de relatie met de wetgever. Overigens is de feedback van bedrijfsregels naar het uitvoeringsbeleid hier om esthetische redenen weggelaten.

Met dit voortbrengingsproces borgen bedrijfsregels de interpretatie van de normen en dienen ze tegelijk als specificatie voor de implementatie ervan. Wanneer een beslissing zowel in handmatige als in automatische vorm is geïmplementeerd, mogen de uitkomsten voor één geval niet verschillen, omdat de specificaties (de bedrijfsregels) identiek zijn.

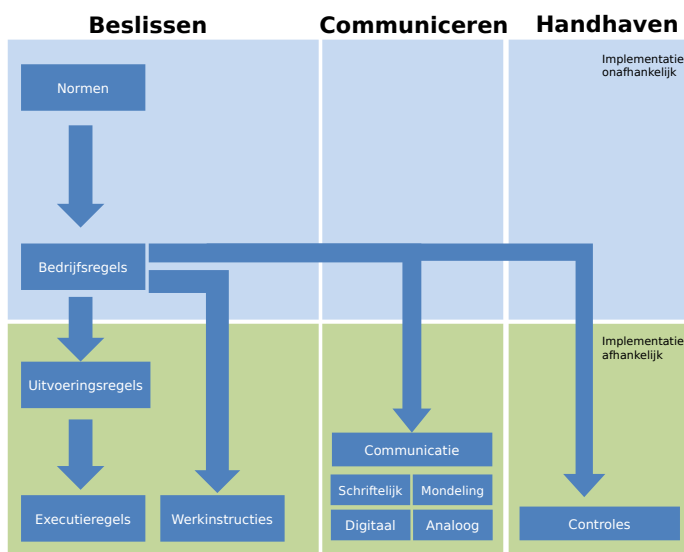
De vertaalslagen van norm naar implementatie vormen de kern van het begrip 'business rule management'. Business rule management beperkt zich tot het voortbrengen en beheren van logica voor beslissen en wordt hier aangeduid met 'regelbeheersing in enge zin',

### Regelbeheersing in ruime zin: meer dan alleen beslissen

Uitvoeringsorganisaties moeten verder gaan dan beslissen alleen. Ook communicatie over en handhaving van normen horen immers bij hun taken.

Communicatie met een doelgroep kent vele verschillende vormen en gebeurt via meerdere kanalen. De communicatie dient in overeenstemming te zijn met de inhoud van de externe en interne normen, onafhankelijk van vorm of kanaal. Zo worden misverstanden voorkomen, blijft het aantal bezwaar- en beroepszaken beheersbaar en voorkomt de organisatie reputatieschade.

In de communicatie met doelgroepen moet dezelfde interpretatie van de normen gehanteerd worden zoals vastgelegd is in de bedrijfsregels, mits de organisatie regelgebaseerd werkt.



Figuur 3: Voortbrengingsproces van bedrijfsregels bij regelbeheersing in ruime zin

Naast beslissen en communiceren, hebben uitvoeringsorganisaties vaak een controlerende taak: misbruik en oneigenlijk gebruik moeten worden opgespoord en rechtgezet middels handhaving.

Ook bij de handhaving van normen moet de uitvoeringsorganisatie deze normen op dezelfde manier interpreteren als bij een toekenningsbeslissing.

Zo maakt regelgebaseerd werken dat het niet alleen logisch, maar ook noodzakelijk is om bedrijfsregels centraal te beheren en meervoudig te gebruiken.

De inhoud van de bedrijfsregels beschrijft een interpretatie van de normen. Omdat bedrijfsregels volgens een stringent proces zijn opgesteld<sup>4</sup>, geverifieerd en gevalideerd, en omdat ze als centraal vertrekpunt dienen, kan gesteld worden dat in bedrijfsregels de **authentieke interpretatie** van de normen is vastgelegd.

## Regelbeheersing en de doelen van de uitvoeringsorganisatie

Regelbeheersing is onderdeel van een grotere organisatorische context, waarin de uitvoeringsorganisatie een aantal verschillende rollen vervult. In de eerste plaats is de organisatie opdrachtnemer van een opdracht om een wettelijke taak uit te voeren. Als opdrachtnemer moet de uitvoeringsorganisatie voldoen aan eisen van rechtmatigheid, doelmatigheid en wendbaarheid. Doelmatigheid en wendbaarheid komen in het derde deel aan de orde. In dit deel beperken we ons tot rechtmatigheid.

In de tweede plaats kan een uitvoeringsorganisatie nog een andere rol spelen: die van sparringpartner of zelfs co-creator. Als het gaat om het beoordelen van de effecten van een wet of regeling op een doelgroep, heeft de uitvoeringsorganisatie een grote informatievoorsprong op de wetgever. In de feedback die de opdrachtnemer/uitvoerder geeft zitten inhoudelijke, regeltechnische, praktische en beleidsmatige lessen, waarmee zowel de aansluiting tussen beleid en uitvoering als de aansluiting tussen beleid en beleidsresultaat verbeterd kunnen worden.

De uitvoeringsorganisatie moet de **rechtmatigheid** van één beslissing aan kunnen tonen voor degenen die geraakt worden door de beslissing (de doelgroep) én moet de rechtmatigheid van de gehele wetsuitvoering aan kunnen tonen voor haar opdrachtgever. Als definitie voor rechtmatigheid hanteren we:

Er is sprake van rechtmatige wetsuitvoering indien alle voor de wettelijke taak gedurende een afgebakende periode relevante normen volgens een authentieke interpretatie op het peilmoment geldig worden toegepast en uitgelegd, ongeacht het gebruikte kanaal.

---

<sup>4</sup>Een dergelijk stringent proces vergt een langdurig commitment van de organisatie om te investeren in bewustwording, kennis, methoden en technieken en kwaliteitseisen voor analyse van normen en validatie van bedrijfsregels.

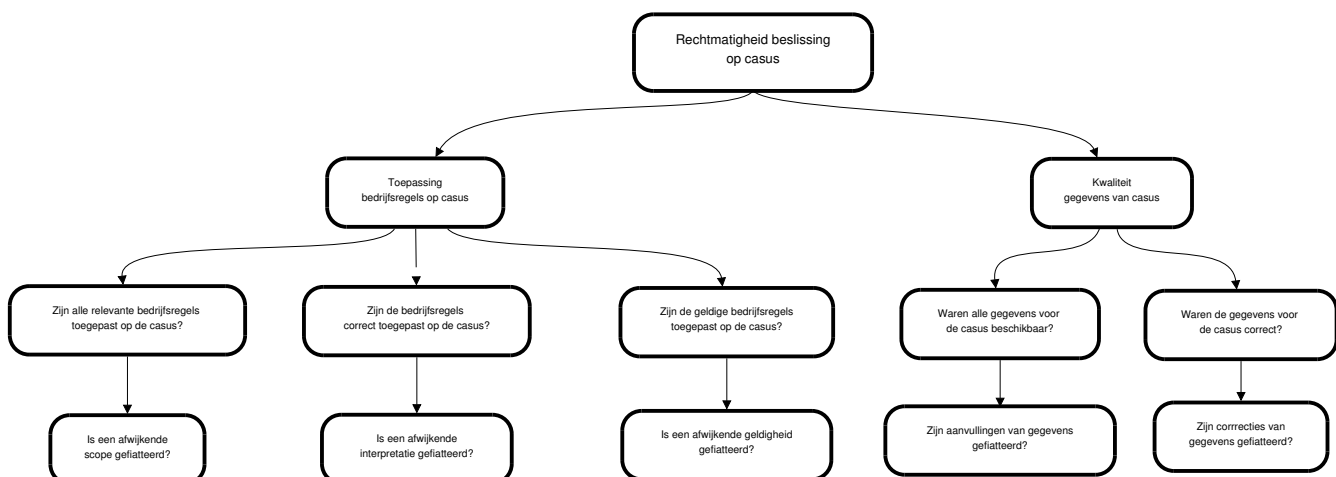
De belangrijkste elementen in deze definitie stippen we hier even aan:

- Relevante normen in een afgebakende periode  
*Relevantie en periode zijn bepalend voor de verzameling normen die tot de wettelijke taak horen.*
- Authentieke interpretatie  
*De interpretatie van de normen is authentiek als ze aan de kwaliteitseisen van het voortbrengingsproces voldoet.*
- Op het peilmoment geldig  
*De periode waarop de bedrijfsregels worden toegepast, moet passen bij het op dat moment geldende regime van normen.*
- Ongeacht het gebruikte kanaal  
*Regelgebaseerd werken betekent dat het geen verschil mag maken of een burger belt, schrijft, mailt of inlogt.*

## Rechtmatigheid van beslissen, communiceren of handhaven bij één casus

In de inleiding staat in kort bestek uitgelegd hoe traceerbaarheidsrelaties kunnen worden gevolgd om de rechtmatigheid van een individuele casus aan te tonen. Hoog tijd om dat verder uit te werken, maar nog één opmerking: Regelgebaseerd werken impliceert dat in alle activiteiten die de doelgroep raken de bedrijfsregels gevolgd moeten worden, dus wanneer hieronder 'beslissen' of 'beslissing' staat, lees dan ook 'communiceren' en 'handhaven'.

Het is belangrijk te beseffen dat naast regels de kwaliteit van gegevens van grote invloed is op rechtmatigheid. Daarom is dit in figuur 4 afgebeeld. De uitwerking daarvan is echter beperkt tot aanvullingen van ontbrekende en correcties van foutieve gegevens. Er zit meer in deze hoek, maar onze focus is gericht op de bedrijfsregels.



Figuur 4: Rechtmatigheid van een beslissing over een casus aantonen

Waar in de inleiding alleen nog sprake was van op de casus toegepaste bedrijfsregels die met de normen overeen moesten stemmen, valt de analyse nu uiteen in drie delen:

1. Zijn alle relevante bedrijfsregels toegepast op de casus?

*Een deel van de –voor de casus relevante– bedrijfsregels buiten toepassing laten is niet rechtmatig.*

2. Zijn de bedrijfsregels correct toegepast op de casus?

*Dit komt vrijwel overeen met de notie van authentieke interpretatie, maar denk ook aan situaties waarin de bedrijfsregels weliswaar correct waren, maar niet gevolgd zijn bij de beslissing van deze casus.*

3. Zijn de geldige bedrijfsregels toegepast op de casus?

*De periode waarover werd beslist, kan in het verleden liggen of er kan sprake zijn van overgangsrecht dat toegepast moet worden. Wanneer er bedrijfsregels werden gebruikt, die in de periode waarover werd beslist, niet meer of nog niet geldig waren, is de beslissing onrechtmatig.*

In figuur 4 is te zien dat afwijkingen zijn toegestaan mits gefiatteerd. De flexibiliteit om in individuele gevallen af te wijken, heeft een uitvoeringsorganisatie doorgaans hard nodig.

Voor de rechtmatigheidsanalyse van één beslissing is een registratie van de gebruikte bedrijfsregels nodig. In deel twee van het drieluik meer daarover, maar voor nu de constatering dat een dergelijke registratie nodig is en er verschillend uit zal zien bij handmatig of automatisch beslissen of een combinatie van beide. Vanuit de registratie van de gebruikte bedrijfsregels is te traceren op welke normen deze regels zijn gebaseerd en daarmee zijn antwoorden te geven op de vragen naar relevantie, correctheid en geldigheid van de toegepaste bedrijfsregels.

Traceerbaarheid van één beslissing is haalbaar, namelijk wanneer de technische en administratieve voorwaarden zijn ingevuld, maar hoe kan de uitvoeringsorganisatie aantonen dat haar gehele uitvoering rechtmatig is?

## Rechtmatigheid van uitvoering

Om de rechtmatigheid van uitvoering van een wettelijke taak aan te tonen schaalte de rechtmatigheidsanalyse van individuele casus onvoldoende. Het is niet nodig per individueel geval de rechtmatigheid aan te tonen, wanneer aangetoond kan worden dat:

1. alle aanvragen tijdig zijn afgehandeld

*Een niet geheel of niet tijdige afhandeling is voor een uitvoeringsorganisatie onrechtmatig, omdat zij daarmee in strijd handelt met de wet<sup>5</sup>. Achterstanden bij de behandeling van verzoeken om informatie e.d. zijn niet onrechtmatig, maar kunnen wel strijdig zijn met de afspraken die de uitvoeringsorganisatie heeft met de opdrachtgever;*

<sup>5</sup>Zie artikel 4:17 Algemene wet bestuursrecht.

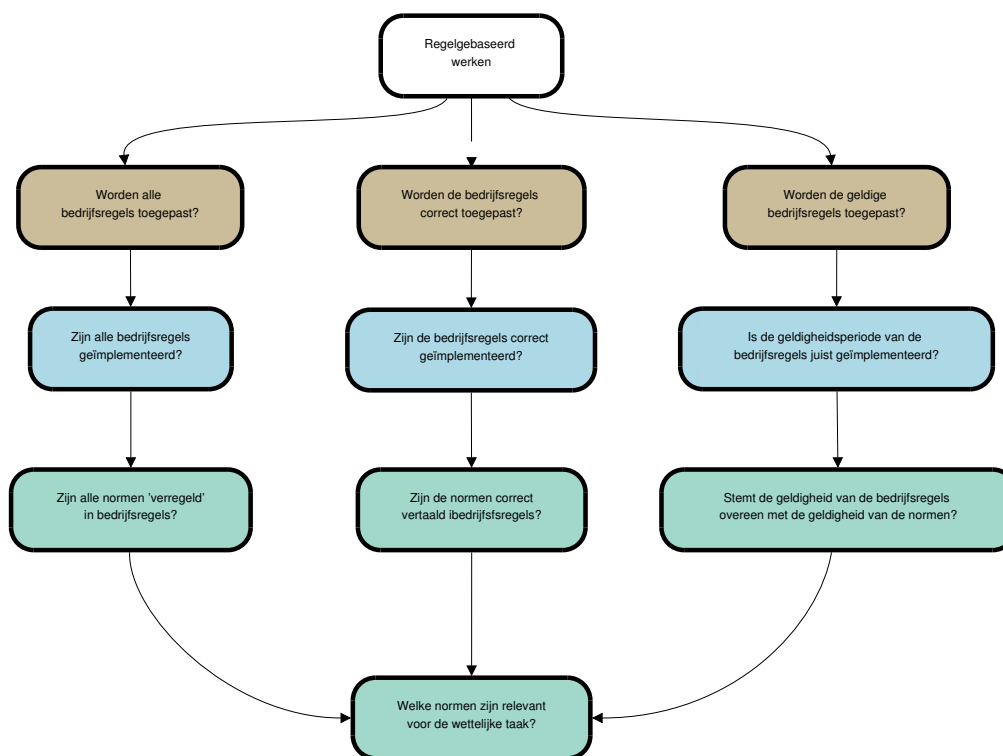
2. er in alle gevallen regelgebaseerd wordt gewerkt

*Aan regelgebaseerd werken zitten twee kanten: de toepassing van regels in de uitvoeringspraktijk (het verrichten) en de implementatie van bedrijfsregels in de organisatie (het inrichten);*

3. De gebruikte gegevens van voldoende kwaliteit zijn.

Hoe interessant ook, de punten 1 en 3 zijn niet het onderwerp van dit artikel. We richten onze aandacht dus eerst op het regelgebaseerd werken uit punt 2.

Zoals gezegd zijn er twee kanten aan regelgebaseerd werken: het verrichten en het inrichten. De in bruin weergegeven vragen in figuur 5 hebben betrekking op het verrichten. De blauw gekleurde vragen gaan over het inrichten. Het verrichten is aan de uitvoeringsspecialisten en medewerkers die in contact met burger en overheid beslissen, communiceren en handhaven. Het inrichten is het implementeren van software, werkinstructies en andere hulpmiddelen die de authentieke interpretatie van de normen tot uitvoering brengen. Regelbeheersing vindt haar grens waar inrichten eindigt en verrichten begint<sup>6</sup>. Alleen de blauw gekleurde vragen uit figuur 5 zijn daarom uitgewerkt in dit artikel.



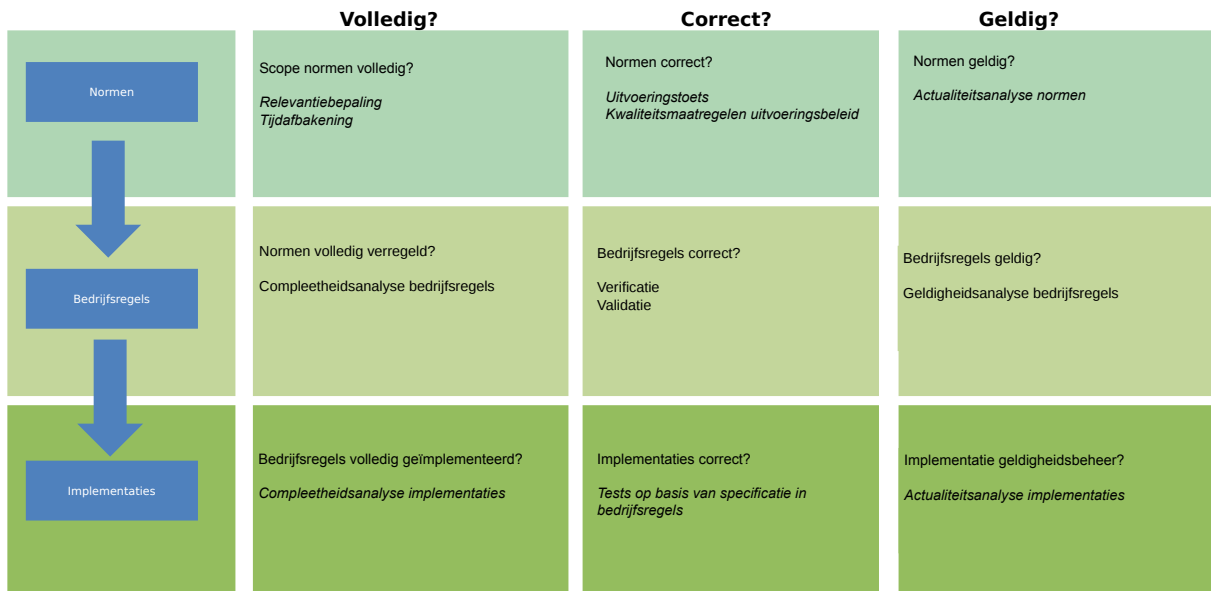
Figuur 5: Aantonen dat regelgebaseerd werken rechtmatig is

De vragenboom zit als volgt in elkaar (we volgen de linker tak): De organisatie die aan wil tonen dat ze regelgebaseerd werkt, moet aantonen dat alle relevante bedrijfsregels worden toegepast. Daarvoor moet ze aantonen dat alle bedrijfsregels zijn geïmplementeerd, waarvoor ze moet aantonen dat alle normen zijn 'verregeld'. Als laatste moet aangetoond worden welke normen relevant zijn voor de wettelijke taak.

<sup>6</sup>Behalve voor het vergaren van feedback uit uitvoering.



De hoofdvragen naar de volledigheid, correctheid en geldigheid komen uit de definitie van rechtmatigheid (zie paragraaf Regelbeheersing en de doelen van de uitvoeringsorganisatie hierboven). Voor de beantwoording van deze vragen draaien we het perspectief om: in plaats van top-down vanuit de uitvoering, kijken we bottom-up vanuit de normen. We volgen daarmee het voortbrengingsproces van bedrijfsregels, dat in de linker kolom staat afgebeeld.



Figuur 6: Analyses van volledigheid, correctheid en geldigheid

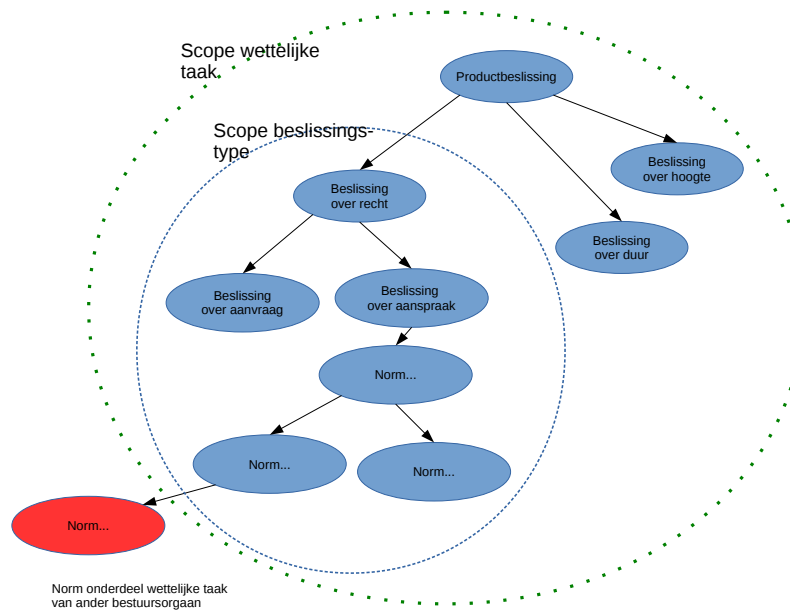
In bovenstaande figuur is goed te zien dat de kwaliteit van zaken op één rij wordt bepaald door de rij erboven. Een relevante norm die niet is vertaald in een bedrijfsregel, betekent een ontbrekende bedrijfsregel, een hiaat in de implementaties en uiteindelijk een onvolledige beslissing. Het is dit verticale verband tussen de implementaties, bedrijfsregels en normen dat met traceerbaarheidsrelaties in kaart is gebracht.

De in de figuur genoemde analyses voor volledigheid, correctheid en geldigheid worden in het onderstaande één voor één uitgewerkt volgens een functioneel perspectief (wat levert het op voor rechtmatigheid?). Informatiehuishouding en techniek, die nodig zijn voor deze analyses worden in het tweede deel verder onder de loep genomen.

### **Volledigheid van normen: Relevantiebepaling en afbakening periode**

In dit stuk wordt de relevantiebepaling<sup>7</sup> opgehangen aan het begrip 'wettelijke taak'. Logische decompositie van beslissingen en sub-beslissingen is dé manier om alle normen, die de organisatie in het kader van haar wettelijke taak uit moet voeren, boven tafel te krijgen.

<sup>7</sup>Deze methode is bedacht bij collega's van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Ze wordt bij DUO helaas nog niet in toegepast.



Figuur 7: Logische decompositie van een beslissingstype

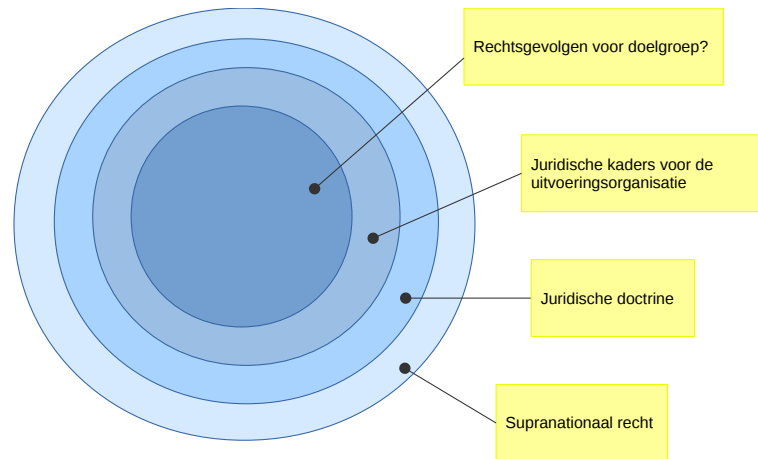
In bovenstaande figuur is de logische decompositie van één beslissing binnen de scope van de wettelijke taak weergegeven. Let wel: dit is niet een concrete beslissing in een casus, maar een beslissingstype: één van de hoofdvragen die beantwoord moeten worden bij uitvoering. In het voorbeeld is gebruikt gemaakt van het archetypische trio beslistypen: recht, duur en hoogte.

Het beslissingstype dat het recht op een product bepaalt is uitgewerkt. Door een beslissing in haar samenstellende subbeslissingen te ontrafelen en die weer verder uit te pluizen, worden de normen zichtbaar die een beslissing onderbouwen.

In dit voorbeeld leidt de decompositie uiteindelijk naar een norm die hoort bij de wettelijke taak van een ander bestuursorgaan (in rood). Dat komt regelmatig voor: het gaat dan vaak om een gegeven dat die andere organisatie als ketenpartner levert (bijv. het toetsinginkomen van de Belastingdienst of een verblijfsstatus van de IND). De beslissing is niet logisch afhankelijk van die norm maar alleen van het gegeven. De rode norm is dus niet relevant.

Door de logische afhankelijkheden in kaart te brengen, is de verzameling van normen die relevant is voor de uitvoering echter nog niet compleet. Ook normen die gelden voor alle overheidsorganisaties of alle rechtsbetrekkingen tussen burger en overheid moeten in ogenschouw worden genomen. Voorbeelden hiervan zijn: normen voor privacy, archivering, arbeidsrecht, uitspraken van de Ombudsman, uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en convenanten met 'het veld'.

Voor deze, meer generieke, normen kan men met behulp van een model beslissen of ze tot de scope van de wettelijke taak behoren. In onderstaande figuur is een voorbeeld van een dergelijk model opgenomen.



Figuur 8: Model voor scope-bepaling normen bij wettelijke taak

Met een dergelijk model kan gestructureerd worden geanalyseerd welke normen tot de wettelijke taak behoren. De assistentie van een breed georiënteerde jurist is daarin absoluut noodzakelijk.

Aan de set van relevante normen moet in ieder geval een afbakening in de tijd worden toegevoegd, omdat niet alleen actueel geldige normen (inclusief overgangsrecht) maar ook vervalLEN normen moeten worden toegepast en uitgelegd in bezwaar en beroepszaken en bij herzieningen.

Door de vaststelling van de relevante normen en de tijdsafbakening heeft de uitvoeringsorganisatie een sluitend beeld van de totale omvang van de normen die zij in uitvoering moet brengen. De scope van het regelbeheersingsproject kan gelijk zijn aan de scope van de wettelijke taak, maar vaak is de scope van een regelbeheersingsproject beperkter. Een nuttige beperking van de projectscope is bijvoorbeeld: de normen die rechtstreeks rechtsgevolgen hebben voor de doelgroep.

Overigens is het niet zo dat de scope zich van te voren in één keer laat vaststellen: dat hangt af van de ontwikkelmethode en de scopewijzigingen die in het project optreden. Bij gebruik van een agile ontwikkelmethode worden in elke sprint beslissingen worden genomen over de relevante normen voor een user story, waardoor de projectscope zich langzaam uitbreidt<sup>8</sup>.

### **Volledigheid van bedrijfsregels: Compleetheidsanalyse bedrijfsregels**

De verzameling bedrijfsregels is pas volledig, als er in ieder geval voor elke relevante norm één bedrijfsregel is. Teruggrijpend op de definitie van het begrip normen<sup>9</sup>, betekent dit dat er voor elke norm in wet- en regelgeving, jurisprudentie en intern beleid een bedrijfsregel is, die deze norm als bron gebruikt. De relevantiebepaling van normen maakt het dus mogelijk uitspraken over de compleetheid van bedrijfsregels te doen.

Een aparte categorie zijn de normbedragen. Denk bijvoorbeeld aan het jaarlijks vastgestelde

<sup>8</sup>Bij gebruik van een agile ontwikkelmethode is het verstandig om regelmatig een analyse te doen van de normen die nog ontbreken om logisch compleet te zijn ten opzichte van de scope van de wettelijke taak.

<sup>9</sup>zie de Inleiding

wettelijk minimumloon. De normbedragen die binnen de scope van de wettelijke taak vallen, moet allemaal hun pendant hebben in tabellen of regels in de verzameling bedrijfsregels.

### **Volledigheid van implementaties: Compleetheidsanalyse implementaties**

Net zoals er tegenover elke norm een vertaling in een bedrijfsregel moet staan, moet elke bedrijfsregel minstens op één plaats geïmplementeerd zijn. Afhankelijk van de inhoud van de regel kan daarbij ook nog specifiek bepaald worden of de implementatie in beslissen, communiceren of handhaven moet plaatsvinden.

Een vertaling van een bedrijfsregel naar een werkinstructie telt mee als implementatie net zo goed als een vertaling van een bedrijfsregel naar software. Het aantal mogelijke soorten implementaties is groot bij regelgebaseerd werken. Implementaties variëren van pagina's in een kennisbank tot brieven en gedrukte folders.

### **Correctheid aantonen**

Merk op dat het bij correctheid altijd gaat om een subjectieve maatstaf: de authentieke interpretatie van de normen is precies dat: een interpretatie. Ook bij de implementaties is er sprake van interpretatie.

Regelbeheersing is er op gericht om ambiguïteiten bloot te leggen en zo ruis in menselijke communicatie te minimaliseren, maar zij kan deze ruis nooit geheel voorkomen of wegnemen.

Tests voor de correctheid van software, verificatie en validatie voor de correctheid van bedrijfsregels en de uitvoeringstoets voor de correctheid van normen vormen samen een goede fuik om fouten en misverstanden in te vangen.

Vanuit ervaring kunnen daaraan nog twee elementen worden toegevoegd:

1. het hanteren van één gedeelde taal in het regelbeheersingsproject;
2. een goed georganiseerde feedback lus van uitvoering naar bedrijfsregels en normen.

Beide zijn in de praktijk echter lastig realiseerbaar. De laatste omdat er vele schakels zijn tussen wetgever en een geïmplementeerde bedrijfsregel, de eerste vanwege de menselijke neiging om iets te begrijpen met eigen begrippen en de pragmatische, flexibele stijl van de gemiddelde Nederlander.

### **Geldigheid van normen: actualiteitsanalyse van normen**

Er zit een spanne tijd tussen het moment dat de relevantiebepaling en tijdafbakening<sup>10</sup> van normen plaatsvonden en het moment dat er bedrijfsregels op gebaseerd worden. Normen die nog niet zijn vertaald in bedrijfsregels, kunnen zijn vervallen of gewijzigd. Het is zelfs mogelijk dat normen die destijds relevant waren voor de wettelijke taak dat nu niet meer zijn. Bijvoorbeeld door een wijziging of doordat er alleen normen voor de afgelopen vijf jaar moeten worden 'verregeld', waardoor deze normen uit de tijdafbakening vallen.

---

<sup>10</sup>zie Volledigheid van normen: Relevantiebepaling en afbakening periode op pagina 9

Uit de actualiteitsanalyse van normen komt een lijst van:

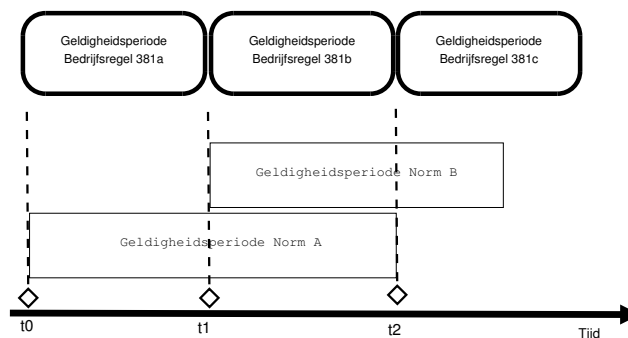
- normen die niet meer relevant zijn;
- normen die niet meer geldig zijn;
- normen die zijn gewijzigd

sinds de initiële relevantiebepaling.

### Geldigheid van bedrijfsregels: geldigheidsanalyse van bedrijfsregels

Vanaf het moment dat een bedrijfsregel is gemaakt, moet de geldigheid ervan overeenstemmen met de geldigheid van de normen waarop de regel is gebaseerd.

Een bedrijfsregel die gebaseerd is op twee normen, A en B, is geldig in de periode dat de geldigheidsperiodes van beide normen overlappen. In het geval dat norm A vervalt met ingang van tijdstip  $t_2$ , eindigt de geldigheidsperiode van de bedrijfsregel, maar de bedrijfsregel blijft bestaan, nu alleen gebaseerd op norm B.



Figuur 9: Geldigheidsanalyse van een bedrijfsregel

Het vervallen van norm A heeft inhoudelijke gevolgen voor de bedrijfsregel, maar de regel is nog steeds verwant aan zijn oudere *variant*. Bij DUO worden volglletters gebruikt om de varianten aan te duiden. De letters staan voor de verschillende tijdsbeelden van bedrijfsregel 381 in figuur 9.

In de geldigheidsanalyse wordt gecontroleerd of:

- de tijdsbeelden<sup>11</sup> in de normen nog overeenstemmen met de tijdsbeelden van de bedrijfsregels;
- inhoudelijke wijzigingen in de normen zijn verwerkt in de bedrijfsregels
- vernummeringen en verplaatsing van normen zijn verwerkt in de bedrijfsregels.

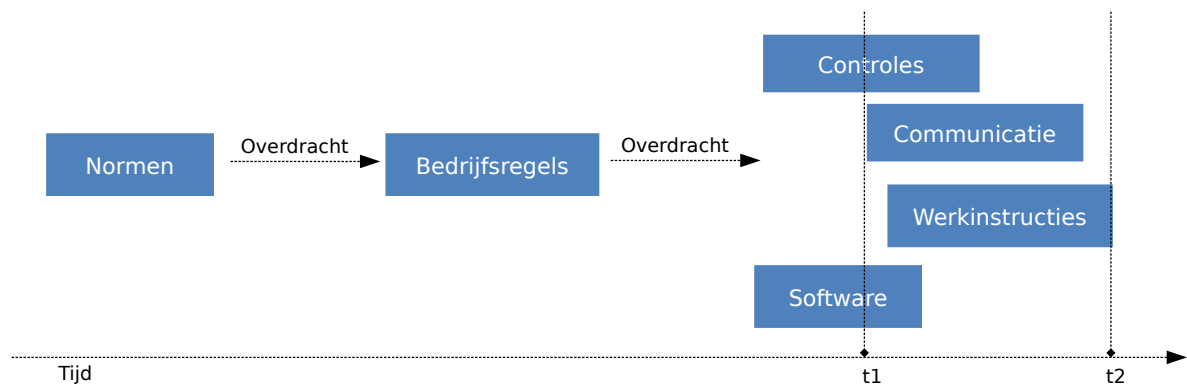
Uit deze analyse komt een lijst van bedrijfsregels die bijgewerkt moeten worden.

<sup>11</sup>Een begrip afkomstig van collega's bij de Rule Management Group

## Geldigheid van implementaties: Actualiteitsanalyse implementaties

In het voortbrengingsproces van bedrijfsregels<sup>12</sup> kunnen achterstanden ontstaan door een lange doorlooptijd van norm tot implementatie. Daardoor kan het gebeuren dat wijzigingen in normen of bedrijfsregels niet tijdig worden verwerkt in implementatie of dat deze wijzigingen niet synchroon lopen, waardoor de implementaties ten opzichte van elkaar niet consistent zijn.

In figuur 10 zijn nieuwe en gewijzigde normen overgedragen en vertaald naar nieuwe bedrijfsregels en nieuwe versies of varianten van bestaande bedrijfsregels. Op moment t1 is de implementatie van de bedrijfsregels in communicatie en werkinstructies nog niet begonnen. Pas vanaf moment t2 kan er via alle kanalen consistent regelgebaseerd worden gewerkt (beslist, gecommuniceerd en gehandhaafd).



Figuur 10: Analyse actualiteit en consistentie van implementaties

De actualiteitsanalyse levert een lijst op van alle implementaties:

- waarin overgedragen bedrijfsregels nog niet geïmplementeerd zijn;
- waarin nog een eerdere versie van een overgedragen bedrijfsregel is geïmplementeerd;
- waarvan nog een eerdere variant van een overgedragen bedrijfsregel is geïmplementeerd.

## Conclusie eerste deel

Regelgebaseerd werken stelt hoge eisen aan regelbeheersing. Regelbeheersing moet de rechtmatigheid borgen van het beslissen, communiceren en handhaven dat bij wetsuitvoering hoort. Een beperking tot alleen de legitimatie van beslissen helpt uitvoeringsorganisaties niet aan grip op het geheel van alle activiteiten die tot hun wettelijke taak behoren.

Traceerbaarheidsrelaties staan aan de wieg van een nieuwe generatie analyse-instrumenten waarmee gedetailleerd in kaart wordt gebracht hoe het staat met de volledigheid, correctheid

<sup>12</sup>Zie figuur 3 op pagina 4.

en geldigheid van bedrijfsregels en de daarop gebaseerde implementaties. Daarmee worden systeemgerichte controles mogelijk van de inrichting van regelgebaseerd werken.

De organisatie die daarnaast ook de logistiek en de gegevenskwaliteit<sup>13</sup> op orde heeft, kan met reden zeggen dat ze grip op de uitvoering heeft.

Met traceerbaarheidsrelaties is een informatiebasis beschikbaar, die naast rechtmatigheid, ook de meesters doelmatigheid en wendbaarheid kan dienen. Denk bijvoorbeeld aan het drastisch verkorten van de tijd die besteed moet worden aan een toelichting op een concrete beslissing of een analyse van de doorlooptijd van een norm tot een geïmplementeerde beslissing.

Maar we lopen op de zaken vooruit. In het laatste deel van het drieluik maken we de balans op van kansen en uitdagingen voor het boeiende instrument dat traceerbaarheid lijkt te zijn.

---



Matthijs van Kempen is rechtsinformaticus.

Matthijs is werkzaam als bedrijfsregelmanalist bij DUO, waar hij zich inzet voor kwaliteitsverhoging en kennisopbouw van bedrijfsregels en decision management. Daarnaast bouwt en denkt hij mee aan regelbeheersing voor heel DUO, variërend van visievorming tot requirementanalyse.

Matthijs werkte in het verleden voor onder andere de Belastingdienst, VWS en de Raad van State, maar is nu zelfstandig. Zie: [www.knowbility.nl](http://www.knowbility.nl)

Met dank aan Jean Weijers (DUO), Cees-Jan Visser (DUO), Carolus Martens (DUO), Robbert Jan van Meenen (Belastingdienst) en Martijn Tromm (Oracle) voor feedback en ondersteuning.

Dit artikel is mogelijk gemaakt door open source software. Mijn dank gaat uit naar LyX, Dia, LibreOffice, Inkscape en Elementary OS.

---

<sup>13</sup>Zie Rechtmatigheid van uitvoering op pagina 7.