

De rol van traceerbaarheid voor regelbeheersing bij uitvoeringsorganisaties

Matthijs van Kempen

Knowbility
Leeuwarden, Nederland

10 november 2017

Samenvatting

Dit artikel is het derde van een [drieluik](#), waarin de inhoud, werking en het belang van traceerbaarheid voor regelbeheersing bij uitvoeringsorganisaties worden beschreven.

Naast traceerbaarheid van besluiten is traceerbaarheid van communicatie- en handhavingsactiviteiten nodig voor uitvoeringsorganisaties die regelgebaseerd werken. Bij regelgebaseerd werken fungeren bedrijfsregels als centrale borging van de authentieke interpretatie van wet- en regelgeving voor alle aspecten van uitvoering. Traceerbaarheid maakt de borging van deze authentieke interpretatie analyseerbaar en controleerbaar. Uitvoeringsorganisaties kunnen met traceerbaarheid efficiënt de rechtmatigheid van uitvoering aantonen.

Naast een instrument voor verantwoording is traceerbaarheid een middel om de doelmatigheid van uitvoering te bevorderen. Strakkere allocatie en inhuur van kennis, vermindert rework, tijdbesparing bij het analyseren en toelichten van besluiten en doelmatiger audit trajecten zijn typische baten van traceerbaarheid.

Voor de wendbaarheid van uitvoering heeft traceerbaarheid meerwaarde door een versnelde impactanalyse bij wijzigingen, verbeterde beschikbaarheid van materiedeskundigen op het kritieke pad, accurater planning, werkvoorraad en inhuur.

Traceerbaarheid zorgt, in combinatie met regelgebaseerd werken, voor effectievere sturing op de inhoud. Tot slot levert traceerbaarheid een belangrijke bijdrage aan de ontwikkeling van uitvoeringsorganisaties van opdrachtnemer tot sparring partner.

1 Inleiding

1.1 Traceerbaarheid: Een definitie

In de voorgaande delen van het drieluik is traceerbaarheid op verschillende manieren belicht, zonder dat een definitie van traceerbaarheid het licht heeft gezien. Voor toekomstig onderzoek en bij wijze van samenvatting, alsnog een definitie van traceerbaarheid:

Traceren in de context van regelbeheersing is het herleidbaar maken van een *activiteit* van een organisatie naar de juridische en feitelijke bronnen waarop de activiteit gebaseerd is.

Met het begrip 'activiteit' wordt bedoeld: een handeling van de organisatie in de categorie beslissen, communiceren of handhaven. Deze vrij open omschrijving van de te traceren handelingen is bewust niet beperkt tot rechtshandelingen, omdat een organisatie haar standaarden ook moet kunnen opleggen bij uitingen die geen rechtshandelingen zijn.

Wat betreft het herleiden naar de bron, nog dit: wanneer afgeweken is van een bron en bij die afwijking een van te voren vastgestelde procedure is gevolgd, wordt deze afwijking, mits gedocumenteerd, ook een bron. Zowel in de regels als in de gegevens kan op deze manier legitiem van bronnen afgeweken worden¹.

1.2 Traceerbaarheid en de doelen van regelbeheersing

Regelbeheersing is het geheel van alle beheermaatregelen om beslissen, communiceren en handhaven van de organisatie te baseren op de authentieke interpretatie van normen. Genoemd 'baseren op' wordt mogelijk gemaakt door traceerbaarheidsrelaties.

Vanuit deze –letterlijk fundamentele– betekenis van traceerbaarheid voor regelbeheersing kijken we naar de mate waarin traceerbaarheid van belang is voor achtereenvolgens de doelen rechtmatigheid, doelmatigheid en wendbaarheid.

2 Het belang van traceerbaarheid voor rechtmatigheid

In de vorige delen is veel aandacht uitgegaan naar rechtmatigheid. In dit deel wordt dit aspect dus korter belicht. Als definitie van rechtmatige wetsuitvoering hanteerden we in deel 1:

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 kanaal².

Het begrip authentieke interpretatie is gebruikt om de het karakter van bedrijfsregels als –voor de uitvoeringsorganisatie– gezaghebbende vertaling mee aan te duiden³. Met normen wordt in het hele drieluik bedoeld: de verzameling van wet- en regelgeving, jurisprudentie en uitvoeringsbeleid.

De afbakening van normen naar relevantie en tijd is beschreven bij de analyse van volledigheid⁴. Dat normen ongeacht het kanaal op dezelfde manier moeten worden toegepast of uitgelegd, is de consequentie van regelgebaseerd werken⁵.

De scope van regelgebaseerd werken –alleen beslissen of ook communiceren en handhaven– is leidend voor de omvang van regelbeheersing. In de definitie en in alle delen van dit drieluik is

¹Met dank aan diverse collega's bij de BRPN presentatie op 28 september 2017 over traceerbaarheid.

²Zie deel 1, pagina 5 onderaan.

³Zie deel 1, op pagina 5.

⁴Zie deel 1, op pagina 9.

⁵Visueel verduidelijkt op pagina 14 van deel 1

uitgegaan van een brede scope en dus van regelbeheersing in ruime zin; Voor zowel beslissen, communiceren als handhaven.

In deel 2 is de aandacht gericht op de volledigheid en geldigheid van regelbeheersingsobjecten. Volledigheid en geldigheid zijn in de definitie opgenomen met de woorden ‘alle’ en ‘geldig’. Regelbeheersingsobjecten zijn alle artefacten die gebaseerd zijn of zouden moeten zijn op normen.

Traceerbaarheid draagt weliswaar bij aan inzicht in en grip op de volledigheid en geldigheid van de artefacten die bij regelgebaseerd werken worden gebruikt, maar traceerbaarheid leidt niet dwingend tot het gebruik van deze artefacten bij uitvoering.

Wanneer een ambtenaar bij uitvoering beschikt over een werkinstructie, maar besluit deze instructie niet te gebruiken en naar willekeur een besluit neemt, is er volgens de definities hierboven geen sprake van rechtmatige uitvoering, noch van traceerbaarheid.

Eerder is gezegd dat regelbeheersing ophoudt waar uitvoering begint. Regelbeheersing en traceerbaarheid zorgen voor verankering van de *inrichting en voorbereiding* van uitvoering in de juridische bronnen. Het doel daarvan is om ook alle activiteiten van de organisatie te laten stroken met de authentieke interpretatie van de juridische bronnen, maar een willekeurig terzijde schuiven valt niet te voorkomen.

2.1 Hoe draagt traceerbaarheid bij aan rechtmatige wetsuitvoering?

2.1.1 Controleerbaarheid

Met de net geplaatste kanttekening in gedachten: Traceerbaarheid draagt bij aan rechtmatige wetsuitvoering door de compleetheid en geldigheid van inrichting van uitvoering controleerbaar te maken. Ook de gebruikte gegevens en de herkomst daarvan is door traceerbaarheid expliciet.

Bij automatisch beslissen en het gebruik van een rule engine is de kans op interpretatieverschillen in de keten zodanig verkleind dat traceerbaarheid in dat geval ook de uitvoering zelf controleerbaar maakt.

2.2 Geldigheidsbeheer

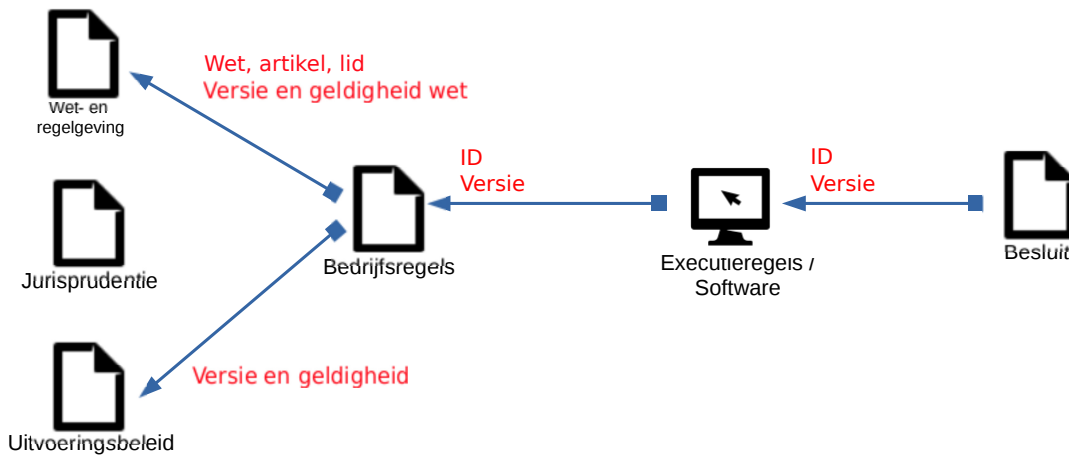
Door de geldigheid van de bronnen onderdeel te maken van traceerbaarheid, is geen apart werk meer nodig om de geldigheid van implementaties te bewaken. Zie deel 2 op pagina 17 voor de details.

2.2.1 Lacunes en achterstanden bekend

Een tweede aspect is het inzicht in de lacunes van volledigheid en geldigheid gedurende het voortbrengingsproces van bedrijfsregels en de implementaties daarvan⁶.

In onderstaande figuur zijn vier overdrachtsmomenten weergegeven:

⁶Zie met name deel 2 waarin computerondersteunde rechtmatigheidsanalyse is uitgediept.

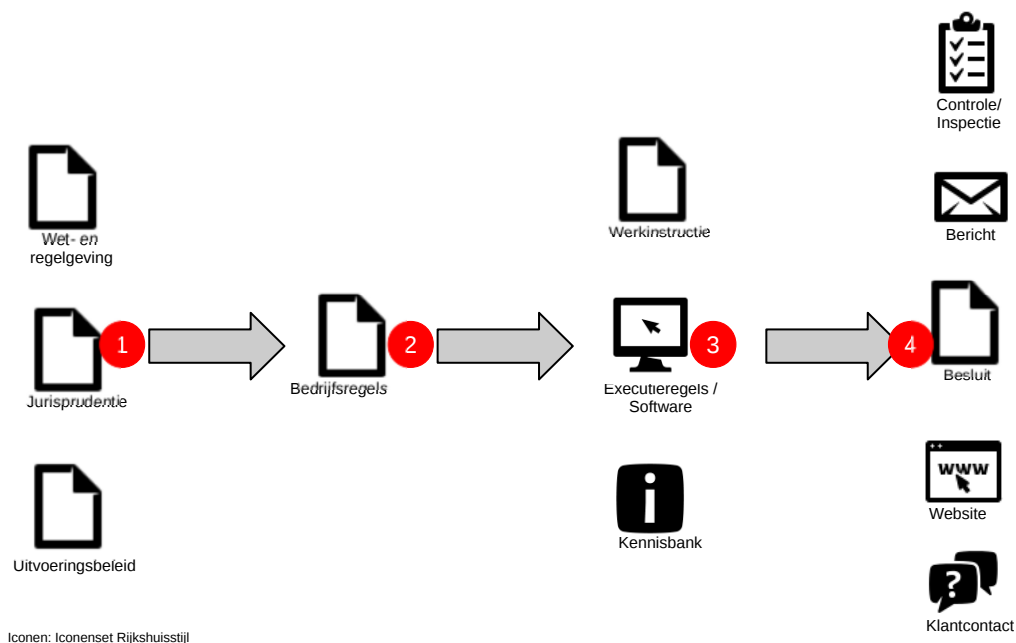


Figuur 1: Regelbeheersingsobjecten herleiden naar hun juridische bron

1. Bepalen scope
2. Opleveren gevalideerde bedrijfsregels;
3. Opleveren implementatie van bedrijfsregels (i.c. software, kennisbank, werkinstructie);
4. Toepassing in daadwerkelijk beslissen, communiceren en handhaven

Wanneer de status van geldigheid en volledigheid tijdens het voortbrengingsproces wordt vastgesteld op de overdrachtsmomenten, kan voorkomen worden dat gedurende de inrichting van uitvoering achterstanden of lacunes ontstaan, die later tot rechtmatigheidsproblemen leiden.

In dat geval is er bovendien op het moment van *décharge* een sluitend beeld van de mate waarin de inrichting van uitvoering voldoet aan de normen in wet, jurisprudentie of uitvoeringsbeleid.



Iconen: Iconenset Rijkshuisstijl

Figuur 2: Overdrachtsmomenten

2.2.2 Consistentie van uitvoering

In deel één zagen we dat regelbeheersing bij uitvoeringsorganisaties gericht zou moeten zijn op de hoofdactiviteiten beslissen, communiceren en handhaven, samengevat in de begrippen: toepassen en uitleggen.

De toepassing en uitleg van relevante normen wordt consistentier doordat van alle activiteiten bekend is of er verschillen zijn ten opzichte van de authentieke interpretatie. Verwacht mag worden dat het aantal schriftelijke en mondelinge verzoeken om informatie, herzieningen, bezwaar- en beroepszaken daardoor afneemt.

2.2.3 Legitimatie en reputatie

Sluitsteen in de bijdrage van traceerbaarheid aan rechtmatigheid is dat de verankering van wetsuitvoering in haar juridische en feitelijke bronnen het bestaan van de organisatie zelf legitimeert.

Een toegankelijke, sluitende en goed gedocumenteerde traceerbaarheid is tevens een toonbeeld van professionaliteit, waarmee de organisatie haar reputatie verstevigt.

3 Het belang van traceerbaarheid voor doelmatigheid

De facto wordt voor doelmatigheid maar één factor gehanteerd: het percentage transacties dat geheel automatisch wordt afgehandeld. De gedachte is dat een transactie die middels dit zogenaamde *straight through processing* (hierna: STP) wordt verwerkt, het meest doelmatig is.

Hierbij is een aantal kritische kanttekeningen te plaatsen:

1. Deze zienswijze past slecht bij de realiteit van wetsuitvoering omdat communicatie en handhaving ook tot het takenpakket van de uitvoeringsorganisatie horen;
2. Buiten beeld blijft de inspanning die nodig was in het change proces of het 'inrichten'; Afhankelijk van de complexiteit en het te verwachten aantal transacties is een bewuste keuze voor wel of niet automatiseren van een beslissing doelmatiger dan de afhandeling van zo veel mogelijk transacties te automatiseren, ook als dat eigenlijk (nog) niet kan.
3. De inspanning voor exploitatie en beheer van de automatische verwerking is onderdeel van de doelmatigheid van uitvoering, maar deze inspanning blijft buiten beeld;
4. De efficiëntie van het straight through proces zelf wordt niet kritisch beschouwd; Het inrichten en automatiseren van een inefficiënt proces maakt het proces niet doelmatiger, alleen sneller.
5. Inefficiënties na de geheel automatische verwerking worden niet meegenomen; Een goed voorbeeld is: onnodige bezwaar- en beroepszaken, door het gebruik van niet-actuele gegevens.

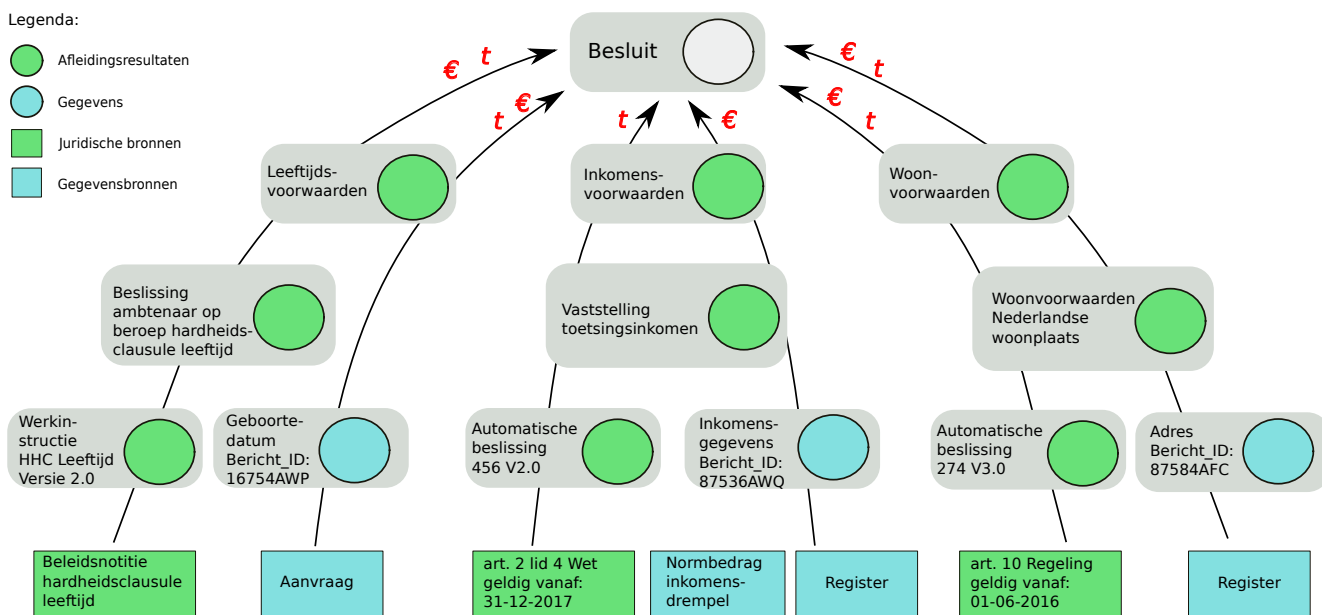
6. Doelmatigheid van uitvoering omvat ook doelmatigheid van handmatige verwerking; Handmatig genomen beslissingen en afwijkingen in individuele gevallen zullen nooit geheel verdwijnen. Teveel focus op geautomatiseerd beslissen laat kansen liggen voor doelmatiger uitvoering.

Bovenstaande opmerkingen maken het percentage transacties dat via STP wordt afgehandeld tot een te beperkte maat voor doelmatigheid van uitvoering.

Doelmatigheid moet m.i. recht doen aan zowel de ketensamenwerking van wet tot en met uitvoering, als het totaalpakket aan activiteiten dat nodig is om een wet uit te voeren.

Met de traceerbaarheidsbril op, is het mogelijk doelmatigheid te herleiden tot de hoeveelheid tijd en geld die besteed is aan een concrete beslissing. Dat heeft als voordeel dat daarin de inspanning en de investering gedurende zowel het run als het change proces kan worden meegewogen.

Een voorbeeld: Een geautomatiseerd besluit is genomen op basis van drie afleidingsresultaten. De afleidingsresultaten zijn gebaseerd op gegevens uit gegevensbronnen en op afleidingen uit juridische bronnen. Wanneer aan de gegevens en de afleidingen 'prijskaartjes' gekoppeld worden, kan de doelmatigheid van genoemd besluit worden uitgedrukt in de kosten per beslissing, uitgedrukt in eenheden van tijd en geld.



Figuur 3: Doelmatigheid uitgedrukt in tijd en geld besteed aan een beslissing

Dit perspectief op doelmatigheid hanteert weliswaar een objectieve maat voor doelmatigheid, maar het toerekenen van tijd en geld aan beslissingen is bewerkelijk. Gezien mijn ervaring met de gemiddelde projectadministratie en het lot van activity based costing, beschouw ik deze aanpak niet als haalbaar.

Daarom hanteer ik een definitie waarin de efficiëntie van het run proces wordt uitgedrukt in het totaal van de personele kosten en de systeemkosten die nodig zijn voor beslissen, communiceren en handhaven voor één wettelijke taak. De efficiëntie van het change proces wordt op eenzelfde manier benaderd.

Er is sprake van doelmatige wetsuitvoering van een wettelijke taak indien de totale personele kosten voor alle subtaken van beslissen, communiceren en handhaven, inclusief de inrichting daarvan, plus de kosten voor de aanschaf, inrichting en beheer van de ondersteunende systemen, gedeeld door het aantal beschikkingen⁷ in een kalenderjaar voor de doelgroep lager is dan het gemiddelde⁸.

Toegegeven, ook dit is een aanzienlijk schematische weergave van de werkelijkheid, maar in ieder geval wordt doelmatigheid zo ketenbreed bekeken, waardoor lokale optimalisaties die leiden tot extra belasting verderop in de keten wél worden gemeten, en zijn de factoren eenvoudig beschikbaar.

3.1 Hoe draagt traceerbaarheid bij aan doelmatige wetsuitvoering?

3.1.1 Grotere consistentie

Op pagina 5 kwam consistentie al aan de orde. Een consistentere uitleg en toepassing betekent minder verwarring en daardoor minder verzoeken om informatie, bezwaar en beroep. Traceerbaarheid verhoogt deze consistentie.

3.1.2 Tijdige en juiste allocatie van mensen aan changes

Traceerbaarheid brengt de impact van een wijziging vooraf goed in beeld, waardoor een change door de juiste persoon met de juiste kennis worden doorgevoerd. Vooraf is ook bekend welke kennis nodig is, waardoor inefficiënties bij de inhuur kunnen worden vermeden.

3.1.3 Efficiëntie vergroten in toelichten van besluit

Op al die plekken waar een nadere toelichting moet worden gegeven op besluiten van de organisatie, kan een aanzienlijke tijdsbesparing worden gerealiseerd door de beslisboom van dat besluit open te vouwen en aan de hand daarvan toe te lichten wat de uitgangspunten waren van het besluit. Een schematische weergave van een dergelijke beslisboom is te zien in figuur 6 op pagina 17. Een dergelijke beslisboom kan ook worden gebruikt om de schriftelijke communicatie meer te personaliseren, met de intentie zo het begrip bij de burger te vergroten en het aantal telefoons en e-mails te doen dalen.

Ook bij bezwaar kan de burger met een beslisboom nauwkeurig aangeven waar hij of zij het niet mee eens is, hetgeen weer veel gezocht en langs-elkaar-heen-communiceren scheelt. Psychologisch lijkt me dit een voordeel: Een burger heeft inzage in de beslissingen over zijn dossier, waardoor hij of zij zich wellicht beter gehoord en begrepen voelt. Een interessante richting voor vervolgonderzoek.

⁷Ik ben uitgegaan van de organisatie als beslisfabriek. Wanneer het zwaartepunt in de dienstverlening niet bij beslissen ligt, maar bijvoorbeeld bij inspecties, dan kunnen de kosten beter verdeeld worden over die inspecties. Daaruit ontstaat dan een representatiever beeld van de doelmatigheid voor de eigen organisatie.

⁸Het gemiddelde dat de organisatie als benchmark kiest. Idealiter zijn dit gemiddelden van vergelijkbare organisaties. Bij gebrek daaraan kan met historische cijfers van de eigen organisatie worden gewerkt.

3.1.4 Soepeler samenwerking door betere werkverdeling tussen specialisten

Een mooie bijkomstigheid van traceerbaarheid is dat het eisen stelt aan het content management van alle regelbeheerobjecten. Alle artefacten die onder regelbeheer staan zijn voorzien van een toekomstvaste URL, een versienummer en een eigenaar. Eigenaarschap betekent een werkverdeling. De duidelijkheid die dat brengt, is de smeerolie van samenwerking in de keten. Een voorbeeld van de soepele samenwerking die hiervan het gevolg is:

Bij een wetswijziging is snel bekend welke beslissingen geraakt worden. De aanpassingen van de beslissingen zelf worden belegd bij bedrijfsregelauteurs, die de bedrijfsregels aanpassen en valideren. De business analist concentreert zich op de andere COMPAFITH aspecten. Het juridische aspect hoeft hij of zij alleen marginaal te volgen. De beleidsmedewerker kan sneller werken doordat de bedrijfsegels kunnen worden gecontroleerd tegen de bronnen.

Verderop in de keten krijgt de software ontwikkelaar uitgekristalliseerde logica op het bureau, die alleen nog moet worden omgezet in executeerbare vorm. De functioneel beheerder krijgt een nieuwe versie van een geautomatiseerde beslissing aangereikt, die hij of zij met ingang van een bepaalde datum in bedrijf moet brengen. De ketenregisseur weet precies wat wel en wat niet onderdeel is van de nieuwe beslissing en kan daarmee tijdig de release planning bijsturen of extra mensen inhuren voor tijdelijke handmatige verwerking van aanvragen.

Bovenstaande succesvolle werkverdeling is overigens mede te danken aan validatie-sessie waar alle betrokken disciplines aan deelnemen. Iedere rol heeft dus de kans om zijn of haar zegje te doen.

3.1.5 Minder rework door minder ruis in de communicatie

Hernieuwde aandacht voor configuratiemanagement voorkomt kostbare en tijdrovende misverstanden. Wanneer door een misverstand een verouderde versie van een specificatie wordt gebruikt bij bouw, test of zelfs in productie gaat, kost dit veel uitzoek- en herstelwerk onder hoge druk. Met traceerbaarheid kunnen deze missers eerder geconstateerd en zelfs voorkomen worden.

3.1.6 Voorkomen in plaats van herstellen

Het voorkomen van bovenstaande misverstanden kan door relatief goedkope krachten gebeuren, het oplossen van problemen ligt meestal bij duurdere krachten.

Over de gehele keten van beleidsvorming tot en met uitvoering geldt bovendien dat het vroegtijdig oplossen van een onduidelijkheid, fout of omissie een veelvoud aan kosten verderop in de keten voorkomt.

Wanneer een organisatie op de overdrachtsmomenten steeds controleert of voor elke bron een artefact is gemaakt of gewijzigd, worden omissies al vroeg afgevangen. Door de traceerbaarheidsrelaties te gebruiken, worden onduidelijkheden in alle vertaalslagen en interpretaties eerder opgehelderd en fouten eerder ontdekt.

3.1.7 Beter feedback voor effectief bijsturen

Door vroegtijdig en beter dekkende feedback te krijgen over uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van een wijziging, kan werk voorkomen worden dat niets bijdraagt aan of zelfs schadelijk is voor uitvoering. Een voorbeeld: De politiek lanceert een gedetailleerd plan voor schuldenlastvermindering, uit te voeren door een uitvoeringsorganisatie. Helaas worden in het plan drie bij de organisatie geleerde lessen niet in acht genomen, waardoor de meerwaarde grotendeels dreigt te verdampen. Wanneer de feedback onderdeel wordt van een politieke strijd, is de kans op effectief bijsturen marginaal. Wanneer deze feedback eerder en gericht was gegeven, wordt bijsturen succesvoller.

Traceerbaarheid draagt hieraan bij door historische wijzigingen te koppelen aan de gevolgen voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Deze relaties zijn expliciet en goed analyseerbaar waardoor de uitvoeringsorganisatie in staat is geleerde lessen al tijdens de vorming van nieuw beleid te verwerken in haar feedback.

3.1.8 Doelmatigheid audit omhoog

Een audit vergt veel capaciteit van management en specialisten in de uitvoeringsorganisatie. Goed ingerichte traceerbaarheid verlaagt de druk van een audit aanzienlijk.

Bijkomend voordeel is dat het vertrouwen van auditors in de organisatie toeneemt, waardoor een lichter regime voor een volgende audit bespreekbaar wordt.

4 Het belang van traceerbaarheid voor wendbaarheid

Wendbaarheid is een veel gebruikt, maar slecht afgebakend, begrip. Bij de workshop over traceerbaarheid tijdens de 7e mini-conferentie van de Expertisegroep BRM bleek een meerderheid van de aanwezigen wendbaarheid te zien in termen van doorlooptijd. De *wisdom of the crowd* dicteert dus de volgende definitie van wendbare wetsuitvoering:

Er is sprake van wendbare uitvoering van een wettelijke taak indien de tijd tussen het moment waarop een opdracht tot wijziging wordt verstrekt [t0] en het moment [t1] waarop alle activiteiten, inhoudelijk geraakt door die wijziging, uitgevoerd kunnen worden, korter is dan de gemiddelde doorlooptijd tussen momenten t0 en t1.

De definitie van wendbaarheid bakent de doorlooptijd af van het inrichten van uitvoering. Noot: Dit betekent dat t1 pas begint wanneer bezwaar en beroep is ingericht, dus moet dat niet een eerder moment zijn?

4.1 Hoe draagt traceerbaarheid bij aan wendbare wetsuitvoering?

4.1.1 Snellere impactbepaling

Traceerbaarheid verkort de bepaling van de impact van wetswijzigingen, doordat de traceerbaarheidsrelaties in omgekeerde richting gevolgd kunnen worden naar de bedrijfsregels en de

implementaties van de bedrijfsregels. Door de vastlegging van traceerbaarheid hoeft een afdeling waarvan bekend is dat zij geen implementaties heeft van een bepaalde regel, dus ook niet om de impact gevraagd te worden.

4.1.2 Accurater inschatten werkvoorraad

Bij planning (traditioneel) of bij het inschatten van user stories (agile) is er sneller een accuraat beeld van de totale inspanning, waardoor eerder opgeschaald kan worden en er mogelijkheden ontstaan om de totale doorlooptijd te verkorten.

Wijzigingen in de wetsfamilie van het eigen departement bereiken de uitvoeringsorganisatie meestal snel. Bij wijzigingen in algemene of annexe wet- en regelgeving is dat echter veel minder vanzelfsprekend. Met traceerbaarheidsrelaties en de juiste voorzieningen op wetten.nl (wordt aan gewerkt), is het mogelijk een **wijzigingsradar** te realiseren. Daarmee krijgt de uitvoeringsorganisatie een *early warning* bij wijzigingen in alle relevante regelgeving. Gevolg: Een beter beeld van de totale werkvoorraad, minder paniekvoetbal en minder rework.

4.1.3 Minder rework

Omdat traceerbaarheid hogere eisen stelt aan het beheer van specificaties, wordt de vindbaarheid van bestaande ontwerpen vergroot, waardoor de kans daalt, dat een bestaand wiel opnieuw wordt uitgevonden. De verbeterde vindbaarheid van bestaande specificaties zorgt dus voor minder rework.

Ook in de realisatie fase wordt onnodig rework vermeden door meteen de juiste versie van specificaties te hanteren.

4.1.4 Minder lacunes in inhuur specialisten

De verbeterde informatie huishouding als gevolg van traceerbaarheid zorgt voor meer grip op de scope en een beter zicht op de werkvoorraad.

Door meer grip op de scope van de wettelijke taak gedurende het voortbrengingsproces neemt het risico af dat er nog resterend werk wordt 'gevonden' zonder dat daarvoor expertise in huis is. Hiermee kan de organisatie vertragingen bij inhuur vermijden. Ook de nauwkeuriger inschatting van de werkvoorraad verbetert de aansluiting tussen vraag naar expertise en inhuur.

4.1.5 Beschikbaarheid materiedeskundigen verbetert

Door de traceerbaarheidsrelaties te volgen, kunnen mensen in alle geledingen van de organisatie terugredeneren naar de juridische en feitelijke bronnen. In deel 2 is er voor gepleit traceerbaarheidsrelaties vorm te geven als hyperlinks. Wanneer dit is gebeurd, kan men vanuit bijvoorbeeld een concreet besluit doorklikken naar de toegepaste bedrijfsregels en van daar naar de normen in wet, jurisprudentie of uitvoeringsbeleid.

Bij DUO is een portaal gerealiseerd⁹, waarop bedrijfsregels, termen met definities en normbepalingen in de context van beslisvragen worden getoond. Het portaal wordt gebruikt als naslag, maar ook als centraal punt waar implementaties naartoe wijzen.

Iemand die vragen heeft over de toepassing van een concrete bedrijfsregel of een term niet begrijpt, kan eenvoudig de traceerbaarheidsrelatie volgen naar dit portaal en daar zijn of haar vraag zelf beantwoorden.

Te verwachten is dat hierdoor het aantal vragen aan materiespecialisten zal dalen. De doorlooptijd van change processen daalt hierdoor in die gevallen dat materiespecialisten op het kritieke pad liggen. Mijn ervaring is dat dit in de analyse- en ontwerpfase regelmatig het geval is.

5 Kosten van traceerbaarheid

De kosten van traceerbaarheid worden grotendeels door de volgende factoren bepaald:

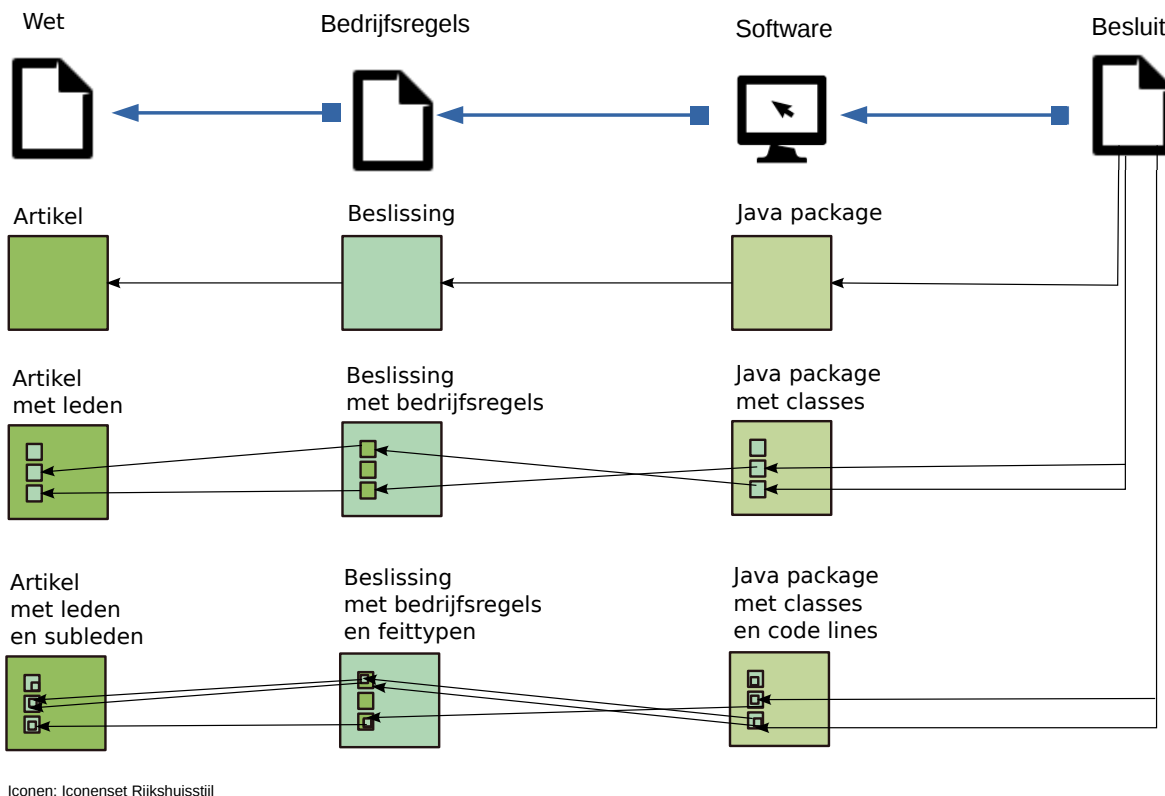
1. De scope en doelen van regelbeheersing
Gaat het alleen om het traceren van implementaties voor beslissen of ook om implementaties voor communiceren en handhaven?
2. Het detailniveau waarop getraceerd moet worden
Het aantal te leggen en te onderhouden traceerbaarheidsrelaties bepaalt de administratieve last.
3. De kwaliteit van content management
Traceerbaarheid drijft op het uniek identificeren, versioneren en toegankelijk maken van alle regelbeheerobjecten (artefacten) nodig voor de (inrichting van) uitvoering. Als dit goed is geregeld, is traceerbaarheid aanzienlijk goedkoper dan als dat niet goed is geregeld.¹⁰
4. Het volwassenheidsniveau van regelbeheersing in de organisatie
Hoe minder mensen zich bewust zijn van de bijdrage van traceerbaarheid, hoe meer zendingswerk er gedaan moet worden.
5. Frequentie van wijziging
6. Kosten voor ondersteunende tooling

Bij 1: Scope en doelen

De baten, maar dus ook de kosten van traceerbaarheid hangen af van de scope van regelbeheersing. Wanneer regelbeheersing voor de uitvoering van een wettelijke taak beperkt wordt tot beslissen, zijn de kosten lager dan bij regelbeheersing in ruime zin. Als de nadruk van alle activiteiten ligt op beslissen, is dit een doelmatige afweging.

⁹Vooralsnog alleen voor DUO medewerkers toegankelijk.

¹⁰Overigens is traceerbaarheid niet de enige motivatie om het content management op orde te hebben. De toegevoegde waarde van configuratie management is daar ook afhankelijk van.



Figuur 4: Drie detailniveaus van traceerbaarheidsrelaties

Ook de doelen van regelbeheersing bepalen de kosten van traceerbaarheid. *Out of the box* is een traceerbaarheidsrelatie geschikt om de rechtmatigheid te analyseren. Voor doelmatigheid en wendbaarheid moeten additionele metingen worden gedaan. De pragmatische definities van doelmatigheid en wendbaarheid hierboven¹¹, maken de kosten daarvoor wel te overzien, maar ze verdwijnen niet.

Bij 2: Detailniveau

Het detailniveau van de objecten aan het begin en aan het eind van de traceerbaarheidsrelaties bepaalt in sterke mate het aantal en de bewerkelijkheid van de traceerbaarheidsrelaties.

Wanneer men per sublid van een artikel wil kunnen nagaan in welke regel Java code dat sublid is geïmplementeerd, zijn er veel meer traceerbaarheidsrelaties nodig, dan bij traceerbaarheid van een artikel naar een Java package (een module), zoals in figuur 4 is te zien.

Voor de oplettende lezer: Traceerbaarheid van een norm naar een implementatie bestaat niet, omdat het in dat geval niet gaat om een is-gebaseerd-op relatie, maar om het omgekeerde: een is-geïmplementeerd-in relatie. Door collega's is dit ook wel voorwaartse traceerbaarheid genoemd¹².

Bij 3: Kwaliteit van content management

Het beheer van alle artefacten die bij regelbeheersing komen kijken is belegd bij vele disciplines. Communicatie deskundigen, testers, enterprise architecten, gegevensspecialisten, software engineers, bedrijfsregel auteurs, beleidsmedewerkers, functioneel en technisch be-

¹¹Zie pagina's 7 en 9.

¹²Zie [Traceerbaarheid en Business Rules](#), Martijn Zoet, Eline de Haan en Koen Smit, 8 oktober 2015

heerders etc. Om wijzigingen te traceren naar hun oorsprong is het nodig in al de beheeromgevingen van al deze specialisten te kijken. Dat is voor veel projecten een grote uitdaging.

Goed content management van regelbeheerobjecten kost geld. De tooling geldt inmiddels als commodity, dus dat is een meevaller. De kosten voor inrichten en training kunnen echter oplopen, zeker wanneer men te veel vrijheid heeft bij de toolkeuze. Elke afdeling of project zal dan zijn eigen favoriete tool kiezen. Managers die 'niet van de inhoud zijn' stellen ook geen aanvullende eisen aan de deliverables of de tooling, waardoor het beheerlandschap al snel bezaaid is met verschillende tools en deliverables.

Eenmaal in die situatie, kost het erg veel moeite om overzicht te krijgen en te houden. De kans is groot dat men alleen periodiek (bijvoorbeeld voor een audit) de tijd en energie kan investeren om dit overzicht te krijgen. Deze situatie is een serieuze bedreiging niet alleen voor traceerbaarheid maar voor de totale beheerkosten. Het kost simpelweg teveel tijd om inzicht te krijgen in de werking van systemen.

Bij 4: Volwassenheidsniveau

Het volwassenheidsniveau komt verderop nog aan de orde (zie pagina 15). Hier relevant: Afhankelijk van het niveau, verschilt het belang dat aan een goede registratie van traceerbaarheidsrelatie wordt gehecht. Als er achterstanden ontstaan, is het herstel daarvan ongeveer 2 x zo duur dan wanneer wijzigingen meteen worden doorgevoerd in de traceerbaarheidsrelaties. Bij achterstanden is de kans op fouten bovendien groter omdat de kennis van de mensen die de wijziging oorspronkelijk doorvoerden wellicht niet meer aanwezig is.

Bij 5: Frequentie van wijziging

De frequentie van wijziging bepaalt het werk dat men zal hebben bij het verwerken en administreren van wijzigingen. Een punt van aandacht is de scope van de wettelijke taak, afgebakend met de de relevantiebepaling en tijdafbakening uit deel 1. Hoe groter deze scope, hoe groter de kans dat er wijzigingen zullen optreden.

Vergeet vooral niet de (periodieke) wijzigingen van normbedragen mee te tellen.

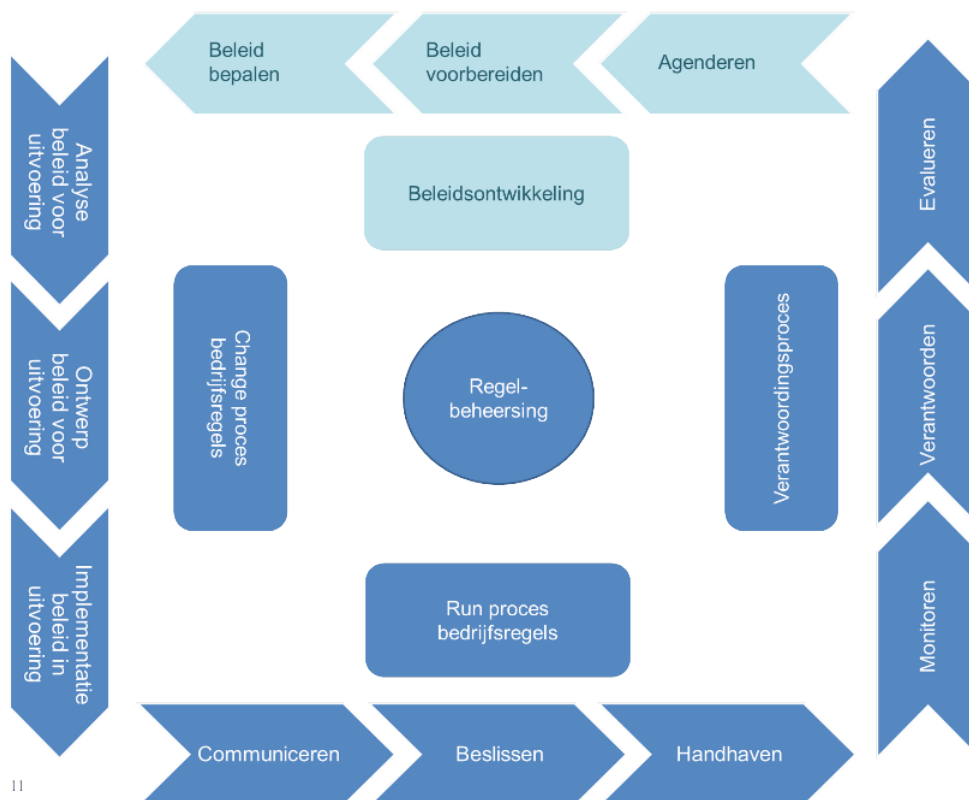
Bij 6: Ondersteunende tooling

In deel twee zijn de functionele bouwblokken beschreven die ondersteunende tooling voor rechtmatigheidsanalyse moet bieden¹³. Voor de analyse van doelmatigheid en wendbaarheid kan een eenvoudige *add on* op die tool volstaan, wanneer de metingen de definities uit dit artikel volgen.

Daar komt bij dat men voor de impactanalyse op basis van traceerbaarheidsrelaties een investering zal moeten doen om ervoor te zorgen dat de wijzigingen snel kunnen worden afgezet tegen de impact in de bedrijfsregels en de impact verder 'stroomafwaarts'. Het bevragen, analyseren en samenvoegen van impact is niet een vreselijk kostbare aangelegenheid: een database met een spartaanse user interface is voldoende¹⁴. De hoofdmoot van de kosten om dit mogelijk te maken zit in het kunnen ophalen van traceerbaarheidsinformatie uit de vele verschillende tools die in het voortbrengingsproces worden gebruikt (zie bij 3).

¹³Zie deel 2 op pagina 16

¹⁴Zie voor de functionele ondersteuning van impactanalyse mijn eerdere artikel: 'Het proces van impact analyse bij beheer van bedrijfsregels' op www.knowbility.nl/pub



Figuur 5: Terugkoppeling vanuit uitvoering naar beleidsvorming

6 Toekomstige kansen en uitdagingen

De rol van uitvoeringsorganisaties is die van brug tussen wetgever en werkelijkheid.

In de dagelijkse praktijk worden hier lessen geleerd over de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en de effecten van beleid op de doelgroep. Uitvoeringsorganisaties hebben hierdoor een structurele kennisvoorsprong op de wetgever die zich met meer abstracte en verouderde kennis moet behelpen.

De terugkoppeling van deze geleerde lessen naar interventies in de processen, gegevenshuishouding en het uitvoeringsbeleid van uitvoeringsorganisaties verbetert de rechtmatigheid, doelmatigheid en wendbaarheid van uitvoering. Dat is niet nieuw.

Wél nieuw is de mogelijkheid om elke wijziging door deze cyclus heen te blijven volgen. Daarmee komen ook alle onbedoelde bijwerkingen –gunstig en ongunstig– in beeld, resulterend in veel structureler, rationeler besturingsmogelijkheden voor uitvoeringsorganisaties. Met deze nieuwe mogelijkheden is er ook een kans op een mentaliteitsverandering: Weg van incidenten en *fixes* naar een planmatige en nuchtere verbetercyclus. Organisaties die dit plateau bereiken, komen zelden voor verrassingen te staan.

De associatie met het vier-jaarlijkse verrassingspakket voor uitvoeringsorganisaties ligt erg voor de hand: De politieke wens uit het regeerakkoord is een gegeven. Dat is juist, maar de te volgen weg *naar* politieke doelen staat daarmee niet vast. De effecten van beleidswijzigingen op de doelgroep zijn door de cyclus van beleidsvorming, uitvoering en terug naar beleidsvorming te volgen, op dezelfde wijze als de verbetercyclus binnen uitvoeringsorganisaties.

Beide verbetercycli kunnen veel meer effect sorteren als vaker en vooral veel sneller wordt teruggekoppeld wat een wetwijziging concreet betekent in termen van impact (op uitvoering) en effect (op het gedrag van de doelgroep). In beide cycli speelt traceerbaarheid een onmisbare rol. Een investering in traceerbaarheid rendeert zo door snellere en effectievere *feedback loop* zowel naar uitvoering als naar wetgeving.

Dat gezegd hebbende, dit stuk staat niet voor niets onder het kopje 'Toekomstige kansen'. Handreikingen van beide kanten in de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie en veel zendingswerk zullen nodig zijn om dit te bereiken.

6.1 Volwassenheidsmodel voor regelbeheersing

In een volwassenheidsmodel voor regelbeheersing heb ik de stapsgewijze ontwikkeling van regelbeheersing van uitvoeringsorganisaties in deze richting geschetst¹⁵. Een samenvatting van het model:

1. Beheer op orde
2. Change en run op orde
3. Bijsturen uitvoering op basis van impact
Evaluatie effecten beleid op doelgroep
4. Bijsturen uitvoering en beleid op basis van evaluatie
5. Voorspellen impact op organisatie en effect op doelgroep bij nieuw beleid

Bij beheer op orde moet u denken aan het beheer van alle zaken die nodig zijn om een wettelijke taak uit te voeren: projectmanagement, procesmanagement, content management, configuratiemanagement, data management, regelbeheersing, traceerbaarheid etc.

Het tweede niveau gaat om de professionalisering van de processen waarmee de niet aflatende stroom wijzigingen en verbeteringen in goede banen moet worden geleid. Wendbaarheid is een belangrijk kernwoord van dit niveau.

Een uitvoeringsorganisatie op niveau 3 is in staat om –achteraf– de impact van een beleidswijziging op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid vast te stellen en op basis daarvan bij te sturen. Op dit niveau kan de organisatie het financiële effect van de beleidswijziging op de doelgroep in kaart brengen.

Op niveau 4 zijn de feedback loops zodanig verkort dat de uitvoering nog sneller kan worden bijgestuurd op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. De evaluatie van de effecten op de doelgroep wordt zowel verbreed als versneld.

Op het hoogste niveau zit de uitvoeringsorganisatie aan de tekentafel bij het Ministerie, waar ze zowel de impact op de organisatie en het effect op doelgroep kan voorspellen. Op niveau 5 is de uitvoeringsorganisatie co-creator van wetgeving, waarmee de relatie officieel een symbiotische is.

¹⁵Publicatie van het volwassenheidsmodel is in voorbereiding.

Het leeuwendeel van de uitdagingen voor de toekomst heb ik hiermee wel gevangen. Uitvoeringsorganisaties die die uitdaging aan willen gaan, kunnen gebruik maken van drie kansen:

1. Kennismanagement
2. Analyse van besluiten
3. Communicatie met de doelgroep

6.2 Kennismanagement

De weg van regelgebaseerd werken leidt naar kennismanagement: Mensen op vele plaatsen in de organisaties moeten kunnen beschikken over actuele kennis in een vorm die past bij hun taken. Om dat te bereiken is een overkoepelende visie nodig op de levenscyclus, de prioriteiten, het eigenaarschap en onderhoud van uitvoeringskennis.

Bedrijfsregels zijn daarin weliswaar waardevol, maar ze vormen slechts een vertrekpunt doordat ze niet rechtstreeks niet kunnen worden toegepast in een specifieke taak. Kennismanagement is dus de *missing link* tussen bedrijfsregels en regelgebaseerd werken. Anders dan aan het begin van dit millennium gaat het hier niet om een wollig, ongrijpbaar soort kennis, maar om goed gedocumenteerde en gestructureerde bedrijfsregels die operationeel ingezet moeten worden. Er zijn dus ruim voldoende concrete aangrijpingspunten om aan de slag te gaan.

Om twee bijkomende redenen is dit een goede vervolgstap voor uitvoeringsorganisaties: kennismanagement vergt goed functionerend content management en kennis is een organisch fenomeen, dat alleen door feedback levensvatbaar blijft. Die open houding, gericht op leren en verbeteren, is belangrijk voor alle stappen in het volwassenheidsmodel.

6.3 Data-analyse van besluiten

Bij veel collega's zie ik grote toewijding aan het belang van de burger en aan kwalitatief goede dienstverlening. Er zijn echter maar weinigen onder ons die goed kunnen inschatten wat het belang is van de regels die zij modelleren. Aan de ontwerptafel is vaak niet bekend hoe vaak een bepaalde situatie zich voordoet.

Wanneer dit in de organisatie wel bekend is, maar deze gegevens de ontwerptafel niet bereiken, is er een ongebruikt potentieel. Ook de vraag 'automatiseren of niet?' krijgt een ander antwoord wanneer het toekomstig gebruik van een beslisboom bekend is.

Data analytics, *customer journey mining* en *decision mining* zorgen voor een steeds ruimer en laagdrempeliger aanbod aan gegevens. Wanneer deze gegevens door veel meer mensen gebruikt worden om het eigen handelen te evalueren en bij te sturen, groeit de organisatie als geheel naar een lerende organisatie.

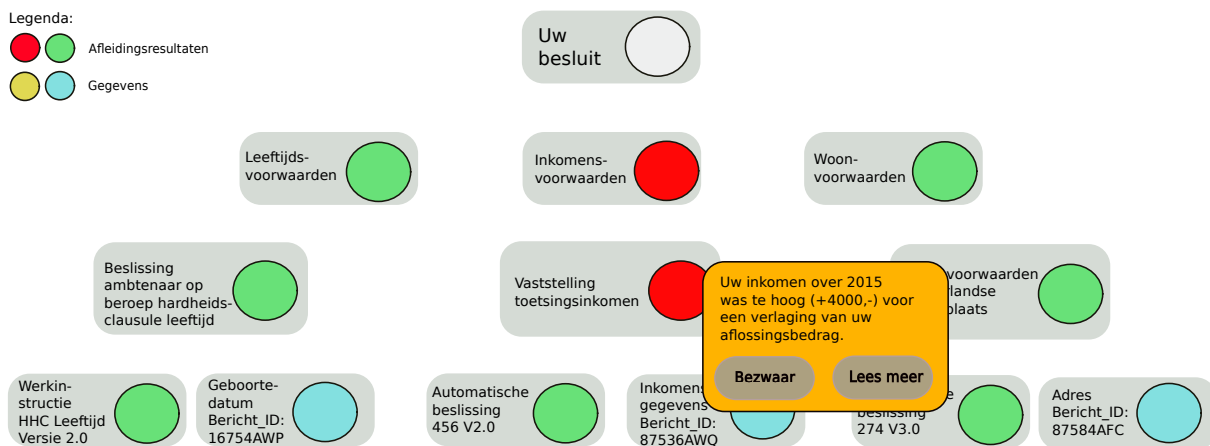
Omdat de impact van bedrijfsregels op de doelmatigheid van uitvoering groot is, ligt hier een kans om vanuit gerichte analyses van besluiten betere afwegingen voor de inrichting van uitvoering te maken. Zo komt bijvoorbeeld regelgeving die nooit wordt toegepast aan het licht, waardoor de exploitatiekosten van de ondersteunde systemen omlaag worden gebracht.

6.4 Communicatie met de doelgroep

Lange wachttijden aan de telefoon en hoge werkdruk bij bezwaar en beroep zijn geen uitzondering voor uitvoeringsorganisaties. Het is dus de moeite waard om te onderzoeken of de gestructureerde vastlegging van besluiten helpt bij het communiceren daarvan.

Een eenvoudig voorbeeld: Een debiteur maakt bezwaar tegen een besluit. Hij zal aan de uitvoeringsorganisatie duidelijk moeten maken waartegen hij bezwaar maakt. De uitvoeringsorganisatie zal uit zijn woorden op moeten maken of het om gaat om gegevens, interpretatie van regels of een apert onredelijke uitkomst. Ik geef het u te doen dit op te maken uit het gemiddelde bezwaarschrift.

Een alternatief scenario zou kunnen zijn dat de debiteur online het besluit 'openvouwt' en die zaken aanklikt waar hij het niet mee eens is, vergezeld van een korte toelichting.



Figuur 6: Open vouwen besluit bij bezwaar

Deze gedetailleerde manier van communiceren zou ook haar vruchten kunnen afwerpen bij de toelichting van een besluit, met bezwaar als een aparte stap. Een burger zou dan over een deelbeslissing bijvoorbeeld een vraag kunnen stellen. De ambtenaar hoeft dan geen tijd meer te besteden aan het determineren van de vraag. Wellicht overschat ik hiermee de capaciteiten van de burger, maar de potentie lijkt te bestaan, dus een beperkt experiment kan uitwijzen hoe groot de baten en lasten zijn.

7 Conclusies

De aanleiding voor het schrijven van dit drieluik was de workshop over dit onderwerp op de 7e mini-conferentie van de Expertisegroep in november 2016. Toen was de conclusie van de deelnemers dat traceerbaarheid essentieel is voor regelbeheersing. Bijna één jaar later blijkt die conclusie een onderwaardering van het potentieel van traceerbaarheid.

Goed nieuws natuurlijk, maar ook de hindernissen bij het tot wasdom brengen van het traceerbaarheidsinstrument waren toen onvoldoende in beeld. Deze hindernissen bestaan *grosso modo* uit twee zaken: cultuur en gewenning en versnipperd beheer van kennis en uitvoeringsartefacten.

Bij cultuur en gewenning een eerder genoemd voorbeeld: Een *software engineer* noemt een verwijzing naar een bedrijfsregel 'documentatie' en hecht daar vanuit zijn SCRUM methodiek minder belang aan. Voor de bedrijfsregelauteur die de regel opstelde is de verwijzing echter de borging van de implementatie in de wet. Het vergt volharding om traceerbaarheid tot intrinsiek onderdeel van de voortbrengingsketen te maken. Gewenning kan een handje worden geholpen door steeds weer aandacht te vragen voor de betekenis van regelgebaseerd werken in het algemeen en traceerbaarheid in het bijzonder.

Software ontwikkeling en regelbeheersing zijn multi-disciplinair. Specialisten wordt daarin vrijheid gegund bij het kiezen van tools en het vaststellen van deliverables. Het voor traceerbaarheid noodzakelijke overzicht wordt door deze keuzevrijheid echter wel bemoeilijkt. De inrichtingskosten voor traceerbaarheid stijgen door dergelijke versnippering. Technische faciliteiten voor het verzamelen van traceerbaarheidsrelaties in combinatie met een gedragen standaard zouden hier een groot verschil kunnen maken.

Het schrijven van dit drieluik heeft naast genoemde hindernissen echter ook veel boven tafel gebracht aan de pluskant van traceerbaarheid.

Met traceerbaarheidsrelaties, zoals beschreven in deel 2, heeft elke uitvoeringsorganisatie een mechanisme in handen waarmee à la minute de scope van een gehele wettelijke taak op volledigheid en geldigheid kan worden getoetst. Ditzelfde mechanisme is tevens een toekomstvaste ontsluiting van uitvoeringskennis (indien gewenst ook voor de buitenwereld) en sluit naadloos aan op linked open data initiatieven van de overheid.

Er ontstaan nieuwe of verbeterde mogelijkheden voor sturing gedurende zowel het inrichten van uitvoering als het uitvoeren zelf:

- snellere impactbepaling,
- betere werkverdeling,
- accurater schatting van werkvoorraden,
- minder ruis in communicatie,
- minder rework,
- betere allocatie van mensen.

Door de combinatie van regelgebaseerd werken en traceerbaarheid wordt ook de sturing op de inhoud effectiever.

Een niet te onderschatten voordeel is dat er meer begrip van het management voor de uitvoering ontstaat. Zonder alle inhoudelijke finesses te kennen, kunnen managers afwegingen maken over urgentie en impact van wijzigingen, die voor de inhoudelijk specialisten ook goed onderbouwd zijn.

In dit laatste deel zijn drie ontwikkelingskansen gesignaleerd, alle voortbouwend op traceerbaarheid: kennismanagement voor uitvoeringskennis, data-analyse van besluiten en de communicatie met de doelgroep. De organisatie die haar rol van opdrachtnemer uit wil bouwen tot

co-creator van wetgeving, zal ontdekken dat traceerbaarheid en evaluatie een gouden combinatie is.

Traceerbaarheid is daarmee een onmisbaar instrument in de gereedschapskist van elke professionele uitvoeringsorganisatie.

Organisaties in andere sectoren dan de overheid moeten ervoor waken dat productontwikkeling niet wordt afgeremd door *compliance* en tegelijkertijd laten zien dat ze maatschappelijk en ethisch verantwoord bezig zijn. Ook daar is structurele aandacht voor de bijdrage van traceerbaarheid aan rechtmatigheid, doelmatigheid en wendbaarheid een vereiste.



mr. Matthijs van Kempen is rechtsinformaticus. Hij heeft bij diverse overheidsorganisaties ervaring opgedaan met regelbeheersing.

www.knowbility.nl

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