

LEGIS

*Architectuur voor wetgeving en wetgevingsproces
Programmaplan*

Managementsamenvatting

Eerst een paar vragen...

- Wie snapt er nu een wijzigingswet? Waarom is niet altijd (ook) een doorlopende wetstekst beschikbaar?
- Waarom moeten we nog drukproeven van het Staatsblad corrigeren, zelfs nu dit elektronisch verschijnt?
- Waarom weten we niet waar wetgeving vandaan komt (Brussel, een verdrag, nationaal beleid)?
- Waarom kunnen we op verschillende plekken in dezelfde wet wijzigen, zonder dat van elkaar te weten?
- Hoe kan 't dat je een wet kunt intrekken zonder door te hebben dat daarmee de grondslag voor een lagere regeling vervalt?
- Waarom kunnen we regels niet standaard 'op maat' aan de gebruikers tonen (bijvoorbeeld op object, activiteit, life event of locatie) of aanleveren in de vorm van gegevensmodellen die compatibel zijn met hun bedrijfssystemen?
- Waarom kunnen we niet tijdens het wetgevingsproces 'proefdraaien' met nieuwe regels, zodat we nog kunnen bijsturen?

En een paar antwoorden...

- Omdat iedereen (ministeries, parlement etc.) zijn eigen gang gaat.
- Omdat producten worden gedigitaliseerd (Kamerstukken op overheid.nl, wetten.nl, elektronisch Staatsblad en Staatscourant), maar niet de onderliggende processen.
- Omdat waardevolle informatie in product en proces niet wordt bewaard, ontsloten en hergebruikt; de standaard is WAWF.*
- Omdat we wetgeving nog te veel zien als tekst, niet als service.
- Omdat beleid, wetgeving en uitvoering fysiek en technisch nog vaak gescheiden werelden zijn.

* Weer een ander Word format.

Aanleiding

Het verminderen van regeldruk voor burgers en bedrijven en het verhogen van de efficiency van de overheid zijn belangrijke doelstellingen van het kabinet Balkenende IV. Eigenlijk zijn het twee kanten van dezelfde medaille. Waar we erin slagen de complexiteit voor de buitenwereld te verminderen, kan ook onze eigen werkwijze eenvoudiger en gestroomlijnder worden, en dat geldt ook andersom.

Wetgeving¹ vormt het fundament van de democratische rechtsstaat. Het legaliteitsbeginsel vereist dat alle overheidsoptreden op de wet berust. Ook het handelen van burgers is vaak aan wettelijke regels gebonden. Goede wetgeving is dus een essentiële voorwaarde voor het bereiken van de twee genoemde kabinetsdoelstellingen. Justitie voert een wetgevingsbeleid om goede wetgeving te bevorderen.

¹ Het gaat hier om wetgeving in formele zin (de 'wet' zoals vastgesteld door regering en parlement) en in materiële zin (door de wet gedelegeerde regels in amvb's en ministeriële regelingen).

‘Goed’ betekent dat bijvoorbeeld wordt voldaan aan kwaliteitseisen als effectiviteit en doelmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid: het ‘gemak’ waarmee regels uit te voeren en na te leven zijn, bepaalt het effect ervan. Daarnaast is legitimiteit een belangrijk aspect: regels die ‘gedragen’ worden, zowel binnen de overheidsorganisatie als bij de burger, zullen meer effect sorteren. De mate van transparantie en participatiemogelijkheden in het wetgevingsproces bepalen mede de legitimiteit.

Een tweede essentiële voorwaarde voor het bereiken van de kabinetsdoelstellingen is een goede verbinding tussen beleid, wetgeving en uitvoering. Onder uitvoering worden hier niet alleen uitvoeringsorganisaties binnen de overheid verstaan, maar alle gebruikers van wetgeving. De wet in wording en de wet in werking moeten in feite steeds met elkaar geconfronteerd worden via de actoren die daar een rol in spelen. Dat vergt goede organisatorische voorzieningen die de ‘fysieke’ afstemming tussen alle actoren bevorderen; beleidsmakers, wetgevers en uitvoerders moeten meer dan nu het geval is, met elkaar om tafel. Maar dat alleen is niet voldoende.

Toepassing van moderne technologieën – met name open standaarden voor gegevens en processen – in wetgeving en wetgevingsproces bieden de mogelijkheid om beleid, wetgeving en uitvoering ook in technische zin met elkaar te verbinden en de nodige participatie en transparantie in proces en product te bewerkstelligen.

Wetgeving wordt daarvan op verschillende manieren beter:

- De maatschappelijke werking van wetgeving en de aansluiting op de uitvoering worden beter door het creëren en realiseren van faciliteiten die ex ante evaluaties en simulaties tijdens het wetgevingsproces ondersteunen. Daarmee kunnen de effecten (en defecten) van wetgeving tijdig worden onderkend en bij voortdurend worden gemonitord en (ook ex post) geëvalueerd. Dat maakt bijsturing tijdens het totstandkomingsproces mogelijk, maar ook stelselmatige terugkoppeling van ervaringen met de wet in werking naar beleidsmaker en wetgever. Bovendien stelt het de wetgever in staat zich beter te verantwoorden.
- Het wetgevingsproces en de producten daarvan worden transparanter zodat iedereen deze producten en hun totstandkoming kan volgen en verifiëren. Dat verhoogt de democratische legitimiteit van de regels en van het overheidsoptreden dat daarop is gebaseerd.
- Wetgeving kan gemakkelijker op maat worden ontsloten voor alle gebruikers: (interactieve) informatieportalen en e-formulieren voor burgers en bedrijven, kennis- en datamodellen voor uitvoeringsorganisaties. Dat bevordert de effectiviteit (naleving van verplichtingen, geldend kunnen maken van aanspraken) en de efficiëntie in uitvoering.
- Verbetering van de mogelijkheden voor stakeholders om te participeren in de verschillende stadia van het wetgevingsproces (bv. door een centrale voorziening voor internetconsultatie) en om feedback te geven op wetgeving in werking.
- Verbetering van de kwaliteit van wetgeving door toepassing van de kwaliteitseisen als het ware ‘in te bakken’ in het wetgevingsproces, door de operationalisering daarvan (aanwijzingen, modellen, standaardbegrippen) in te bouwen in een rijksbreed toepasbare wetgevingseditor, en door voor wetgevers essentiële informatie beter te ontsluiten (jurisprudentie, parlementaire geschiedenis).
- Het wetgevingsproces wordt efficiënter en goedkoper doordat de actoren in de wetgevingsketen gegevens gaan uitwisselen volgens gezamenlijk vastgestelde open standaarden, in plaats van allemaal een eigen ‘gesloten’ formaat te gebruiken, dat (foutengevoelige) conversies nodig maakt.
- Vermindering van administratieve lasten die voortvloeien uit wettelijke informatieverplichtingen doordat zowel het aantal uit te vragen elementen (harmonisatie) als de aanlevering daarvan wordt gestroomlijnd.

Met name vanuit de uitvoering wordt de roep om standaardisatie in wetgeving en wetgevingproces steeds luider, omdat kennismodellen ten behoeve van ICT-toepassingen – zeker in het inmiddels veel toegepaste concept van Service Oriented Architecture – zich alleen goed laten bouwen en onderhouden indien de aansluiting met de onderliggende regels (inhoudelijk en technisch) goed is ingericht, en dus ook sprake is van een regelgebaseerde architectuur. Als voorbeeld kan de IND worden genoemd, die in het kader van de algehele vernieuwing van de informatievoorziening en ICT-systemen (IND bij de Tijd), een regelgeoriënteerde architectuur nastreeft en uitdrukkelijk de ‘hulp’ van de wetgever vraagt (in de zin van harmonisatie en standaardisatie) om deze te kunnen realiseren.

Een ander voorbeeld is het Nederlandse Taxonomie Project (NTP), dat door standaardisatie in gegevens en processen in het financiële domein een grote harmonisatieslag tussen jaarrekening (Boek 2 BW) en fiscale winstaangifte (Wet Vpb) heeft bewerkstelligd. Om de lastenverlichting die daarmee voor ondernemers wordt gerealiseerd te bestendigen en uit te bouwen, zijn voorzieningen nodig in proces en product die de bereikte harmonisatie borgen en verdere slagen ondersteunen.

Een en ander maakt duidelijk dat het tijd is om deze innovaties een plaats te geven in het wetgevingsbeleid en te komen tot ontwikkeling van een architectuur voor wetgeving en wetgevingproces die het proces en product optimaliseert ten behoeve van betere uitvoerbaarheid, transparantie en participatie. Justitie neemt hiertoe – vanuit de verantwoordelijkheid voor het wetgevingsbeleid en de kwaliteit van wetgeving – het initiatief met het programma LEGIS.

Hiermee wordt tevens invulling gegeven aan een fundamenteel principe van de overheid dat tot nu toe in overheidsarchitecturen als NORA en MARIJ nog ontbrak, namelijk rechtmatigheid.

LEGIS wil zoveel mogelijk profiteren van ervaringen in de uitvoering bij het ontwikkelen en realiseren van de wetgevingsarchitectuur. Daarom zal – behalve met de IND – nauw worden samengewerkt met de programma's Slim geregeld, goed verbonden en Standard Business Reporting (voorzetting van het NTP), die gericht zijn op het optimaliseren van ketens van informatie-uitwisseling tussen overheid en bedrijfsleven en overheden onderling. De stroomlijning van gegevens en processen in die programma's kan waardevolle informatie opleveren voor harmonisatieslagen in wetgeving en de wijze waarop deze voor de toekomst geborgd kunnen worden.

Doel

Het doel van LEGIS is de verbetering van de kwaliteit van wetgeving en wetgevingproces ten behoeve van vermindering van regeldruk en een kleinere en betere overheid. LEGIS werkt stapsgewijs toe naar het realiseren van de visie die aan het programma ten grondslag ligt en aan het materialiseren van de beoogde baten.

Het programma levert daartoe – in samenwerking met alle actoren in het wetgevingproces – een wetgevingsarchitectuur op: een samenhangend stelsel van principes, standaarden², diensten en (specificaties voor) applicaties ter ondersteuning van de wet in wording (het beleids- en wetgevingproces) en de wet in werking (uitvoering, naleving, toezicht, handhaving

² Het gaat hierbij niet alleen om technische standaarden, maar ook om inhoudelijke (regels en afspraken waaraan alle actoren in het wetgevingproces zich houden om de kwaliteit van proces en product te borgen).

etc.) en streeft de realisatie van deze architectuur na door zo breed mogelijke implementatie bij alle actoren in het wetgevingsproces.

Aanpak

Op basis van de huidige kennis en ervaring kan al een globale schets van de beoogde wetgevingsarchitectuur (de SOLL) worden gegeven. Het ontwerp paradigma (ofwel de fundamentele principes) van deze architectuur vormen de kwaliteitseisen voor wetgeving:

- rechtmatigheid en verwerkelijking van rechtsbeginselen
- subsidiariteit en proportionaliteit
- doelmatigheid en doeltreffendheid
- uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid
- onderlinge afstemming
- eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid

Dit paradigma is uitgewerkt in verschillende afgeleide principes die leidend zijn voor wetgeving, wetgevingsproces en de ondersteuning daarvan.

De architectuurschets (ook wel blauwdruk) vormt het uitgangspunt van het programma. In een iteratief proces en in samenwerking met alle betrokken actoren wordt de schets letterlijk stap voor stap geoperationaliseerd, waarbij zowel op basis van inductie (van specifiek naar algemeen) als deductie (van algemeen naar specifiek) wordt gewerkt.

Eerste stap is het in kaart brengen van huidige situatie in wetgeving, wetgevingsproces en ondersteuning (de IST). Elementen uit de huidige situatie die al aansluiten bij de schets krijgen ook in de wetgevingsarchitectuur een plaats. Dit geldt ook voor de elementen die niet (op korte termijn) voor verandering in aanmerking komen (bv. onderdelen die Grondwettelijk of staatsrechtelijk gegeven zijn).

Andere onderdelen van de schets zullen door middel van (wetenschappelijk) onderzoek worden geoperationaliseerd. De resultaten uit dergelijk onderzoek worden steeds getoetst in een praktijkproject voordat zij definitief opgenomen worden in de wetgevingsarchitectuur. De praktijkprojecten kunnen de vorm aannemen van *real life cases* (bijvoorbeeld toepassing in een concreet wetgevingstraject) of *proofs of concept* (toepassing in een laboratoriumsetting). De praktijkprojecten geven op hun beurt weer inzicht in aanvulling of aanpassing van de architectuurschets (nieuwe principes of andere standaarden). Deze aanpak is gebaseerd op de Deming-cirkel: Plan-Do-Check-Act (PDCA).

Naast het op deze wijze invullen van de architectuurschets, zal LEGIS voor bepaalde functionaliteiten ook werkende toepassingen opleveren. Gedacht kan worden aan het Integraal afwegingskader beleid en wetgeving en een voorziening voor Internetconsultatie. Ook daarbij geldt echter de PDCA-aanpak; ervaringen in het gebruik kunnen inzicht geven in aanpassingen om de toepassing beter op het werkproces of de architectuur te laten aansluiten.

Met het uitwerken van een wetgevingsarchitectuur alleen is het doel van LEGIS nog niet bereikt. De voordelen worden pas in volle omvang behaald, wanneer de wetgevingsarchitectuur daadwerkelijk rijksbreed wordt toegepast in wetgeving en wetgevingsproces. Op basis van het huidige wetgevingsproces (IST), de wetgevingsarchitectuur (SOLL) en de *best practices* uit praktijkprojecten kunnen actoren (ministeries, maar ook het parlement) plannen voor implementatie opstellen en uitvoeren. Zij worden hierbij ondersteund vanuit LEGIS. Communicatie, opleiding (veranderingsvaardigheid en – bereidheid) en een gerichte implementatiestrategie zijn daarbij onontbeerlijk; het programma voorziet hierin.

Het programma is onderverdeeld in vijf tranches, waarvan de eerste twee in detail zijn uitgewerkt. Aan het einde van tranche 2 volgt een integrale en onafhankelijke programmareview, op basis waarvan wordt besloten over de scope en reikwijdte van voortzetting ervan.

Producten en resultaten die de eerste twee tranches in elk geval zullen opleveren zijn:

- Een gedetailleerde en gestructureerde beschrijving van de IST: de huidige situatie in wetgeving, wetgevingsproces en ondersteuning en de standaarden die daarbij gelden (IST) zijn in een kader geplaatst dat zich laat vergelijken met de architectuurschets (SOLL).
- Een voorziening voor Rijksbrede internetconsultatie van voorgenomen regelgeving.
- Een applicatie voor toepassing van het Integraal afwegingskader beleid en wetgeving.
- Een eerste versie van een algemene wetstaxonomie (begrippencatalogus), op basis van analyse van de begrippen uit vreemdelingenwetgeving en het financiële domein.
- Standaarden en specificaties voor een interdepartementaal wetgevingsvoortgangssysteem.
- Standaarden voor het metadateren van de Europese herkomst van regelgeving in het basiswettenbestand.
- Een werkend prototype voor een wetgevingseditor en – op basis van de SOLL – een plan voor verder doorontwikkeling van de editor naar andere functionaliteiten (bv. het aanreiken van begrippen uit de algemene wetstaxonomie).
- Een uitgewerkte communicatie- en implementatiestrategie, inclusief voorzieningen voor kennisdeling, toegankelijk maken van de architectuur, realiseren van veranderingsvaardigheid en –bereidheid bij alle actoren (opleiding, seminars, symposia).
- Inzicht in alignmentvraagstukken.
- Toetskaders en methodiek voor meten van doelbereiking van het programma en voor kosten-batenanalyse van de producten van LEGIS.
- Versie 1.0 van de wetgevingsarchitectuur.

Dat LEGIS baten zal genereren die de kosten overtreffen is meer dan aannemelijk. Niettemin is het niet mogelijk om hiervan op dit moment een reële schatting te geven. De kosten en baten van alle resultaten en producten die LEGIS oplevert, zullen echter gedurende het programma continu gemonitord worden, mede ten behoeve van besluitvorming over de voortzetting.

Organisatie

LEGIS is een ambitieus programma in een omgeving die zich kenmerkt door diversiteit: wetgeving raakt vele actoren met een eigen positie, belang, structuur, cultuur, omvang, etc. Daarnaast hebben wetgeving en de omgeving waarin deze tot stand komt enige bijzondere karakteristieken:

- Het wetgevingsproces is historisch en grondwettelijk verankerd. Dit maakt dat dit proces zich niet gemakkelijk laat veranderen.
- Gedurende het programma moeten de bestaande activiteiten rondom wetgeving gewoon doorgang vinden. De winkel blijft open tijdens de verbouwing.
- Wetgeving raakt alle fasen van de beleidscyclus en alle lagen van de betrokken organisaties. Dit maakt dat de overgang naar een nieuwe manier van wetgeven waarschijnlijk meer tijd in beslag zal nemen dan de doorlooptijd van het programma.

Verder zijn de belangen groot: als het kabinet écht resultaat wil boeken in vermindering van regeldruk en een kleinere en betere rijksdienst, is een fundamentele aanpak, over organisatiegrenzen heen, nodig.



De diversiteit aan actoren en de veelzijdigheid in belangen die met LEGIS gemeoid zijn, weerspiegelen zich in de programma-organisatie.

Het opdrachtgeverschap berust bij Justitie vanuit de verantwoordelijkheid voor het wetgevingsbeleid. Voorzien is in een regiegroep op hoog ambtelijk niveau, welke rol vervuld zal worden door het SG-Overleg Regeldruk (SGOR). Daarin zijn alle ministeries vertegenwoordigd die belangen of verantwoordelijkheden hebben die raken aan LEGIS. De regiegroep beslist over de producten en resultaten van LEGIS, en met name over de opportuniteit van voortzetting van het programma, gelet op de gerealiseerde baten. De regie zal zich ook uitstrekken tot de samenwerking en samenhang met de programma's Slim geregeld en SBR.

De inhoudelijke beoordeling van de producten van LEGIS en het behouden en versterken van draagvlak bij de achterban is belegd bij een Programmaraad waarin wetgeving (zowel vanuit regering als parlement), beleid, uitvoering en wetenschap zitting hebben. Een consultatiegroep met experts op verschillende deelterreinen van het programma zorgt voor inhoudelijke kwaliteitsborging.

Het dagelijkse werk wordt verricht door een programmateam en –staf. Kwaliteit (doeltreffendheid, doelmatigheid en governance) van programma wordt geborgd door een uitgewerkt kwaliteitsmanagement, bestuurlijke informatievoorziening en interne controle.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	2
1 Inleiding	10
1.1 Aanleiding	10
1.2 Doel en reikwijdte van dit document	10
2 Visie en doel	12
2.1 Visie	12
2.2 Mandaat	14
2.3 Doel	15
2.4 Initiële business case	15
2.5 Samenhang met andere programma's in het kader van Vernieuwing Rijksdienst	17
3 Architectuurschets	20
3.1 LEGIS in de context van andere overheidsarchitecturen	20
3.2 Ontwerpraamwerk	21
3.3 Architectuurschets	23
3.4 Bouwstenen voor de wetgevingsarchitectuur	29
4 Stakeholderanalyse	32
4.1 Inleiding	32
4.2 Identificatie en positionering stakeholders	32
5 Aanpak	35
5.1 Van architectuurschets naar wetgevingsarchitectuur	35
5.2 Planning en fasering	36
6 Programmaorganisatie	44
6.1 Regiegroep	45
6.2 Programmaraad	46
6.3 Programmaleider	47
6.4 Teamlid architectuur	47
6.5 Teamlid praktijkprojecten	48
6.6 Teamlid afstemming en realisatie	48
6.7 Programmastaf	49
6.8 Consultatiegroep	49
6.9 Externe ondersteuning	50
7 Kwaliteitsmanagement	51
7.1 Doelmatigheid	51
7.2 Doeltreffendheid	52
7.3 Governance/Compliance	57



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In oktober 2007 heeft Justitie bij de SG Vernieuwing Rijksdienst een plan van aanpak ingediend voor een programma onder de werktitel 'ICT voor wetgeving', gericht op verbetering van de kwaliteit van wetgeving en wetgevingsproces door standaardisatie en inzet van ICT-ondersteuning. Inmiddels heeft het programma de definitieve naam LEGIS meegekregen. De in het plan van aanpak beschreven visie en doelstelling van het programma³ zijn door het kabinet onderschreven: in de ministerraad van 23 mei 2008 heeft het kabinet in beginsel positief besloten over een financiële claim voor dit programma uit de voor vernieuwing van de rijksdienst beschikbare middelen, onder de voorwaarde dat het verder zou worden uitgewerkt in een 'concreet en gedegen projectplan'.

1.2 Doel en reikwijdte van dit document

Dit document bevat een uitgewerkt programmaplan voor LEGIS. Het doel van dit programmaplan is drieledig:

- De stuurgroep die door de SG Vernieuwing Rijksdienst is ingesteld voor finale beoordeling van ingediende claims, kan op basis van dit document beoordelen of de inrichting van LEGIS voldoende solide is voor het bereiken van de doelstellingen van het programma en daarmee voor het toekennen van de benodigde financiële middelen.
- Het plan geeft alle betrokkenen bij het programma inzicht in hun rol en taken en in de resultaten die zij van het programma mogen verwachten.
- Het plan geldt na vaststelling als opdrachtverstrekking aan de programmaleider voor het inrichten en starten van het programma.

Uitgangspunt bij het uitwerken van het plan is geweest dat het programmamanagement goed moet aansluiten op de omgeving waarop het programma betrekking heeft. LEGIS is een ambitieus programma in een omgeving die zich kenmerkt door diversiteit: wetgeving raakt vele actoren met een eigen positie, belang, structuur, cultuur, omvang, etc. Daarnaast hebben wetgeving en de omgeving waar deze in tot stand komt enige bijzondere karakteristieken:

- Het wetgevingsproces is historisch en grondwettelijk verankerd. Dit maakt dat dit proces zich niet gemakkelijk laat veranderen.
- Gedurende het programma moeten de bestaande activiteiten rondom wetgeving gewoon doorgang vinden. De winkel blijft open tijdens de verbouwing.
- Wetgeving raakt alle fasen van de beleidscyclus en alle lagen van de betrokken organisaties. Dit maakt dat de overgang naar een nieuwe manier van wetgeven waarschijnlijk meer tijd in beslag zal nemen dan de doorlooptijd van het programma.

Gelet hierop is bij de vormgeving van het programma geput uit erkende methodieken voor programmamanagement gericht op strategische en innovatieve organisatieveranderingen⁴. Dit is terug te vinden in dit programmaplan, dat de visie, de architectuurschets (ook wel blauwdruk),

³ In hoofdstuk 2 worden deze kort samengevat.

⁴ Onder meer de programmamethodiek MSP, zie

http://www.ogc.gov.uk/delivery_lifecycle_overview_of_managing_successful_programmes_msp.asp



fasering, projectportfolio en taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van alle betrokkenen beschrijft.

Omdat het programma een sterk innovatief karakter heeft, kan het niet van de eerste tot de laatste stap worden uitgewerkt. Gaandeweg zal de architectuurschets die aan de basis van het programma ligt worden ingevuld en zal duidelijk worden waar deze bijstelling of aanvulling behoeft. Daarom zijn in dit plan alleen de eerste twee tranches van het programma in detail uitgewerkt.

Aan het eind van de tweede tranche zal een strategische beslissing volgen voor het vervolg van het programma, nl. opschalen, handhaven of beperken. Aan de hand van die beslissing zullen de tranches 3, 4 en 5 verder worden ingevuld.

2 Visie en doel

2.1 Visie

Het verminderen van regeldruk voor burgers en bedrijven en het verhogen van de efficiency van de overheid zijn belangrijke doelstellingen van het kabinet Balkenende IV. Eigenlijk zijn het twee kanten van dezelfde medaille. Waar we erin slagen de complexiteit voor de buitenwereld te verminderen, kan ook onze eigen werkwijze eenvoudiger en gestroomlijnder worden, en dat geldt ook andersom.

Wetgeving⁵ vormt het fundament van de democratische rechtsstaat. Het legaliteitsbeginsel vereist dat alle overheidsoptreden op de wet berust. Ook het handelen van burgers is vaak aan wettelijke regels gebonden. Goede wetgeving is dus een essentiële voorwaarde voor het bereiken van de twee genoemde kabinetsdoelstellingen. Justitie voert een wetgevingsbeleid om goede wetgeving te bevorderen.

'Goed' betekent in deze context dat met name wordt voldaan aan kwaliteitseisen als effectiviteit en doelmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid: het 'gemak' waarmee regels uit te voeren en na te leven zijn, bepaalt het effect ervan. Daarnaast is legitimiteit een belangrijk aspect: regels die 'gedragen' worden, zowel binnen de overheidsorganisatie als bij de burger, zullen meer effect sorteren. De mate van transparantie en participatiemogelijkheden in het wetgevingsproces bepalen mede de legitimiteit.

Een tweede essentiële voorwaarde voor het bereiken van de kabinetsdoelstellingen is een goede verbinding tussen beleid, wetgeving en uitvoering. Onder uitvoering worden hier niet alleen uitvoeringsorganisaties binnen de overheid verstaan, maar alle gebruikers van de wetgeving. De wet in wording en de wet in werking moeten in feite steeds met elkaar geconfronteerd worden via de actoren die daar een rol in spelen. Dat vergt goede organisatorische voorzieningen die de 'fysieke' afstemming tussen alle actoren bevorderen; beleidsmakers, wetgevers en uitvoerders moeten meer dan nu het geval is, met elkaar om tafel. Maar dat alleen is niet voldoende.

Bij het vervullen van beide voorwaarden speelt de toepassing van ICT een steeds belangrijkere rol. Met behulp van nieuwe technologieën kan een constante wisselwerking tussen wet in wording en wet in werking tegen relatief beperkte kosten geëffectueerd worden. Kennis en ervaring bij de makers van de wet en bij de gebruikers van de wet, kan met behulp van ICT gemakkelijker worden opgeslagen, ontsloten en toegepast. Bovendien kan ICT in wetgeving en wetgevingsproces worden ingezet voor het vergroten van de transparantie voor en participatie door de burger.

In dit licht is het vreemd dat in de architectuur van de e-overheid de relatie tussen overheidsoptreden en regelgeving nog een witte vlek is. In de fundamentele principes voor de inrichting van de Rijksdienst, zoals neergelegd in de Modelarchitectuur voor de Rijksdienst (MARIJ)⁶ wordt rechtmatigheid niet genoemd, wat gelet op het legaliteitsbeginsel zeer

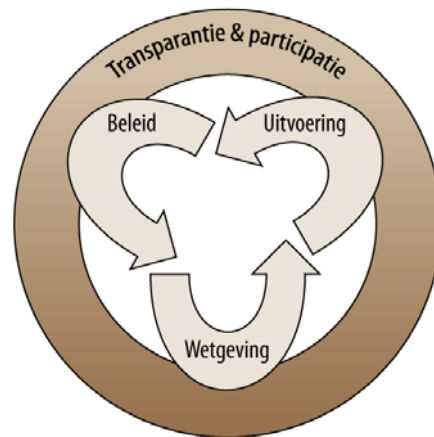
⁵ Het gaat hier om wetgeving in formele zin (de 'wet' zoals vastgesteld door regering en parlement) en in materiële zin (door de wet gedelegeerde regels in amvb's en ministeriële regelingen).

⁶ Deze fundamentele principes zijn: het Rijk is een eenheid, het Rijks doeltreffend, het Rijk is doelmatig en het Rijk is transparant.

opmerkelijk is. Gesteld kan worden dat wetgeving de ontbrekende schakel is in de architectuur van de e-overheid.

Voor een goed functionerende (e-)overheid is invulling van deze schakel onontbeerlijk en het ligt voor de hand dat deze invulling plaatsvindt in het kader van het wetgevingsbeleid.

De drie genoemde lijnen – ondersteuning van het wetgevingsproces, transparantie en participatie en toepassing van wetgeving – vormen de basis van LEGIS. Realisatie daarvan legt de basis voor vermindering van regeldruk en een kleinere en beter overheid. In figuur 1 zijn deze gevisualiseerd.



Figuur 1 Samenhang tussen wetgevingsproces, toepassing van wetgeving en transparantie en participatie

Toepassing van wetgeving

Bij wetgeving en e-overheid denken we al gauw aan de juridische aspecten van de overheid, bijvoorbeeld de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de elektronische handtekening etc. LEGIS bekijkt deze relatie vanuit een ander perspectief. De overheid is bij de uitvoering van haar publieke taken gebonden aan de wet. Als ze daarbij gebruik maakt van ICT – zoals het geval is bij de meeste grote uitvoeringsorganisaties – dan staat ze voor een dubbele uitdaging: hoe vertaal je de regels naar een informatiesysteem én hoe doe je dat zo dat flexibel kan worden gereageerd op wijziging van de regels?

De oplossing is, kort gezegd, dat de inhoud van de wet niet wordt vastgelegd in de informatiesystemen zelf, maar in gegevens- en procesmodellen en beslisregels waarvan die systemen gebruik kunnen maken. Door de kennis buiten de systemen te houden en het scheiden van de *know* en de *flow*, kan deze gemakkelijker worden onderhouden en worden de systemen flexibeler en minder complex. Dit vormt ook de basisgedachte achter het inmiddels in ICT veel toegepaste principe van Service Oriented Architecture.

Dat vergt echter wat van de wetgever: wetgeving zal technisch en inhoudelijk gemakkelijk te modelleren moeten zijn. Harmonisatie en vereenvoudiging, maar ook metadatering helpen daarbij.

Transparantie en participatie

Om draagvlak voor regels te creëren is essentieel dat stakeholders adequaat worden geïnformeerd over bestaande en nieuwe wetgeving. Bovendien moeten ze kunnen participeren

bij de totstandkoming ervan, bijvoorbeeld door via een website inbreng te leveren bij nieuwe wetgeving, maar ook door het geven van feedback op bestaande wetgeving via wetten.nl. Vanuit oogpunt van controle op democratische processen en de uitleg van wetgeving is minimaal vereist dat alle beschikbare informatie over wetgeving (Kamerstukken, jurisprudentie, onderliggende EU-regels) in onderlinge samenhang voorhanden is. En omdat niet van iedereen even veel juridische kennis kan worden verwacht, moet ook worden gezorgd voor webapplicaties die de burger op een gebruiksvriendelijke manier naar en door de voor hem geldende regels leiden, zodat hij⁷ weet waar hij toe verplicht is of waar hij aanspraak op kan maken.

Ook hier geldt dat een andere manier van inrichten van wetgeving en wetgevingsproces nodig is om deze transparantie en participatie te realiseren.

Ondersteuning van het wetgevingsproces

Ondersteuning van het wetgevingsproces zelf is misschien niet het meest spannende onderdeel van LEGIS, maar wel essentieel. In de eerste plaats stelt het de wetgever in staat om met minder inspanning betere producten te leveren. Daarnaast is het de basis om de hiervoor beschreven zaken mogelijk te maken.

Het huidige wetgevingsproces kenmerkt zich echter door eilandvorming en door een analoge manier van denken, ook waar wel al gebruik wordt gemaakt van ICT. Ieder heeft zijn eigen formats, sjablonen, applicaties etc., waardoor bijvoorbeeld nog steeds iets triviaals als het corrigeren van drukproeven nodig is en het consolideren van wetgeving in wetten.nl grotendeels handmatig moet gebeuren. Rijksbreed inzicht in welke wetgeving in voorbereiding is, waar samenloop optreedt of waar voorstellen elkaar doorkruisen, bestaat vreemd genoeg niet. LEGIS wil het proces verbeteren door een architectuur te creëren die het hele wetgevingsproces ondersteunt, van eerste concept tot consolidatie, inclusief de mogelijkheid van 'export' van de regels naar uitvoerders en doelgroep.

2.2 Mandaat

Belangrijke drijfveren voor LEGIS zijn het Nederlandse Taxonomie Project en het project Elektronische Bekendmaking geweest. Dit laatste is de aanleiding geweest voor onderzoek door het Kenniscentrum Wetgeving naar de mogelijkheden van standaardisatie in wetgeving en wetgevingsproces om de kwaliteit daarvan te verbeteren.⁸ Deze projecten en het onderzoek tonen de noodzaak aan van standaardisatie in wetgeving en wetgevingsproces voor het verbeteren van de wetgevingskwaliteit (en daarmee vermindering van regeldruk), het dichten van de kloof tussen beleid en uitvoering (en daarmee een effectievere en dienstbaardere overheid) en goede én betaalbare ICT-ondersteuning (en daarmee een transparantere en efficiëntere overheid).

Intussen wordt met name vanuit de uitvoering de roep om standaardisatie in wetgeving en wetgevingproces steeds luider, omdat kennismodellen ten behoeve van ICT-toepassingen – zeker in het concept van Service Oriented Architecture – zich alleen goed laten bouwen en onderhouden indien de aansluiting met de onderliggende regels (inhoudelijk en technisch) goed is ingericht, en dus ook sprake is van een regelgebaseerde architectuur.⁹ Als voorbeeld kan de

⁷ Voor de leesbaarheid beperkt dit stuk zich tot de mannelijke vorm; overal waar 'hij' of 'hem' staat kan ook 'zij' of 'haar' gelezen worden.

⁸ S.W. Mul, ICT voor wetgeving, Kenniscentrum Wetgeving, Ministerie van Justitie, Den Haag 2007.

⁹ Dit sluit aan bij het ketendenken en de noodzaak van een architecturale benadering om ketens goed te kunnen managen. Zie Jaap Schekkerman, Ketenintegratie en architecturen, in Hein van Duivenboden, Mark van Twist e.a., Ketenmanagement in de publieke sector, Utrecht 2000, p. 185 e.v.

IND worden genoemd, die in het kader van de algehele vernieuwing van de informatievoorziening en ICT-systemen (IND bij de Tijd), al vooruitlopend op de officiële start van LEGIS, de samenwerking met het programma heeft gezocht.

Ook in de nota Vernieuwing Rijksdienst is het belang van standaardisatie in wetgeving en wetgevingsproces ten behoeve van de versterking van de band tussen wetgeving en uitvoering, en daarmee voor de vermindering van regeldruk en een kleinere en betere overheid, onderstreept.¹⁰

De Raad van State wees in zijn advies over het kabinetsstandpunt bij het rapport van de Visitatiecommissie Juridische functie en wetgeving 'Met recht verbonden' al op de toenemende invloed van informatie- en communicatietechnologie op wetgeving en het wetgevingsproces en op het belang om hiermee in alle fasen van het wetgevingsproces rekening te houden en daaraan structureel aandacht te besteden.¹¹

Het kabinet heeft het programma aangekondigd in de nota over de vernieuwing van het wetgevingsbeleid 'Vertrouwen in wetgeving'.¹² Speerpunten in deze nota zijn de integraliteit van het wetgevingsbeleid – dat wil zeggen gericht op de gehele beleidscyclus, van probleemstelling en instrumentkeuze tot uitvoering en evaluatie – en het creëren van wetgeving die vertrouwen geeft door te regelen waar het moet en door transparantie en participatie in het proces, maar ook vertrouwen schenkt aan burgers door hen ruimte te laten waar het kan. LEGIS levert een belangrijke bijdrage aan de verwezenlijking van deze speerpunten.

2.3 Doel

Het doel van LEGIS is de verbetering van de kwaliteit van wetgeving en wetgevingsproces ten behoeve van vermindering van regeldruk en een kleinere en betere overheid. LEGIS werkt stapsgewijs toe naar het realiseren van de visie die aan het programma ten grondslag ligt en aan het materialiseren van de beoogde baten.

Het programma levert daartoe – in samenwerking met alle actoren in het wetgevingsproces – een wetgevingsarchitectuur op: een samenhangend stelsel van principes, standaarden¹³, diensten en (specificaties voor) applicaties ter ondersteuning van de wet in wording (het beleids- en wetgevingsproces) en de wet in werking (uitvoering, naleving, toezicht, handhaving etc.) en streeft de realisatie van deze architectuur na door zo breed mogelijke implementatie bij alle actoren in het wetgevingsproces.

2.4 Initiële business case

Dat LEGIS baten zal genereren die de kosten ruim overschrijden is meer dan aannemelijk. Als voorbeelden van baten – in kwalitatieve termen – kunnen worden genoemd:

- Verbetering van de maatschappelijke werking van wetgeving en de aansluiting op de uitvoering door het creëren en realiseren van faciliteiten die ex ante evaluaties en simulaties tijdens het wetgevingsproces ondersteunen. Daarmee kunnen de effecten (en defecten) van wetgeving tijdig worden onderkend en bij voortduring worden gemonitord en (ook ex

¹⁰ Kamerstukken II 2007/08, 31 201, nr. 3 en 31 490, nr. 1.

¹¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 201, nr. 32.

¹² Concepttekst is te vinden op www.kc-wetgeving.nl.

¹³ Het gaat hierbij niet alleen om technische standaarden, maar ook om inhoudelijke (regels en afspraken waaraan alle actoren in het wetgevingproces zich houden om de kwaliteit van proces en product te borgen).

post) geëvalueerd. Dat maakt bijsturing tijdens het totstandkomingsproces mogelijk, maar ook stelselmatige terugkoppeling van ervaringen met de wet in werking naar beleidsmaker en wetgever. Bovendien stelt het de wetgever in staat zich beter te verantwoorden.¹⁴

- Het wetgevingsproces en de producten daarvan worden transparanter zodat iedereen deze producten en hun totstandkoming kan volgen en verifiëren. Dat verhoogt de democratische legitimiteit van de regels en van het overheidsoptreden dat daarop is gebaseerd.¹⁵
- Wetgeving kan veel gemakkelijker op maat worden ontsloten voor en aangeboden aan alle gebruikers: (interactieve) informatieportalen en e-formulieren voor burgers en bedrijven, kennis- en datamodellen voor bedrijven¹⁶ en uitvoeringsorganisaties. Dat bevordert de effectiviteit (naleving van verplichtingen, geldend kunnen maken van aanspraken) en de efficiëntie in uitvoering.
- Verbetering van de mogelijkheden voor stakeholders om te participeren in de verschillende stadia van het wetgevingsproces (bv. door een centrale voorziening voor internetconsultatie) en om feedback te geven op wetgeving in werking.
- Verbetering van de kwaliteit van wetgeving door toepassing van de kwaliteitseisen als het ware 'in te bakken' in het wetgevingsproces, door de operationalisering daarvan (aanwijzingen, modellen, standaardbegrippen) in te bouwen in een rijksbreed toepasbare wetgevingseditor, en door voor wetgevers essentiële informatie beter te ontsluiten (jurisprudentie, parlementaire geschiedenis).
- Het wetgevingsproces wordt efficiënter en goedkoper doordat de actoren in de wetgevingsketen gegevens gaan uitwisselen volgens gezamenlijk vastgestelde open standaarden, in plaats van allemaal een eigen 'gesloten' formaat te gebruiken, dat (foutengevoelige) conversies nodig maakt.
- Vermindering van administratieve lasten die voortvloeien uit wettelijke informatieverplichtingen doordat zowel het aantal uit te vragen elementen (harmonisatie) als de aanlevering daarvan wordt gestroomlijnd.¹⁷

Het is niet mogelijk de baten in deze fase zo te kwantificeren dat deze tot een verantwoorde schatting leiden. Dat komt ook omdat het programma een 'meta'-karakter heeft: LEGIS creëert door optimalisering van wetgeving en wetgevingsproces de randvoorwaarden voor een daadwerkelijk betere verbinding tussen beleid en uitvoering.¹⁸ Natuurlijk zijn er – zoals de

¹⁴ Al in 2002 wijdde het tijdschrift RegelMaat een themanummer aan 'VBTB voor de wetgever', waarin in verschillende bijdragen werd geconstateerd dat rekenschap en verantwoording over kosten en baten van wetgeving nog ver onder de maat was (RegelMaat 2002, 6).

¹⁵ LEGIS draagt daarmee bij aan het wegnemen van de beperkingen die de Vice-President van de Raad van State in het jaarverslag 2007 signaleerde in de legitimiteit van beleid en wetgeving.

¹⁶ VNO-NCW wijst in zijn reactie op het Plan van aanpak regeldruk bedrijven van het kabinet, d.d. 2 juni 2008 op het belang van aansluiting tussen bedrijfsvoeringssystemen en ICT-systemen bij de overheid om lasten van informatie-uitwisseling beperkt te houden (<http://www.vno-ncw.nl/web/servlet/nl.gx.vno.client.http.StreamDbContent?code=1910>, pag. 6). De wijze waarop wetgeving wordt ingericht is hierbij cruciaal.

¹⁷ Zie ook M.H.A.F. Lokin, Taxonomie als schakel tussen wetgeving en uitvoering, Nederlandse Taxonomie Evenement, 7 mei 2008 (www.sbrconference.nl) en Harmonisatie in de 21e eeuw: de Aanwijzingen voorbij, RegelMaat 2007, 6.

¹⁸ LEGIS staat hierin overigens niet alleen: in de rijksbreed vastgestelde architecturen NORA en MARIJ ontbreekt een business case, wellicht vanwege van de evidentie van nut en noodzaak van een informatiearchitectuur voor het realiseren van (e-)overheidsdoelstellingen.

voorbeelden laten zien – ook baten in wetgeving en wetgevingsproces als zodanig, maar de echte meerwaarde zit hem in de vergroting van de effectiviteit en de efficiencywinst die dit voor beleid en uitvoering met zich brengt. Het is mede aan de ministeries om deze baten te verzilveren door toepassing van de resultaten van LEGIS, waarbij het programma een sterke ondersteunende en coördinerende rol wil spelen.

Niettemin is het van belang om goed zicht te krijgen en houden op de kosten en baten van het programma, alleen al ten behoeve van verantwoording over de bestede middelen. Een belangrijk onderdeel van de eerste tranche van LEGIS is het in kaart brengen van de huidige situatie van wetgeving en wetgevingsproces (de IST), inclusief de intrinsieke kosten en baten daarvan. De IST kan fungeren als een *baseline* voor het monitoren van de kosten en baten van alle resultaten die LEGIS zal opleveren.¹⁹ In de eerste tranche zullen toetskaders en een methodiek voor kosten-batenanalyse worden ontwikkeld waarmee de doelbereiking en baten van LEGIS kunnen worden gemeten en afgezet tegen de *baseline*. De strategische beslissing over het vervolg van het programma aan het einde van tranche 2 zal mede daarop worden gebaseerd.²⁰

2.5 Samenhang met andere programma's in het kader van Vernieuwing Rijksdienst

LEGIS heeft een samenhang met twee andere programma's die gericht zijn op vermindering van regeldruk en een bijdrage aan vernieuwing van de rijksdienst, te weten het SBR-programma en het programma Slim geregeld, goed verbonden.

SBR-programma

Het SBR-programma heeft tot doel de standaardisatie van gegevens en processen van financiële verantwoording met behulp van de open standaard XBRL, zowel tussen overheid en bedrijfsleven, als tussen overheidsorganisaties onderling (bv. scholen en zorginstellingen aan het rijk, gemeenten aan het rijk). Het programma is gericht op het bestendigen en verdiepen van de lastenverlichting die het Nederlandse Taxonomie Project heeft opgeleverd in het domein van jaarrekening, fiscale aangiftes en statistiekopgaven, en op verbreding van de toepassing van dit concept om additionele lastenverlichtingen in het commerciële en publieke domein te realiseren. Het programma ondersteunt private en publieke sectoren actief bij het aansluiten op de Nederlandse XBRL-taxononomie. In het najaar van 2008 worden met de Ministeries van OCW en VWS deelprojecten gestart. Er is een gereede kans dat ook met BZK aanschuift. De focus van SBR ligt primair op het standaardiseren en harmoniseren van de gegevenshuishouding en de inrichting van processen van gegevensuitwisseling.

Slim geregeld, goed verbonden

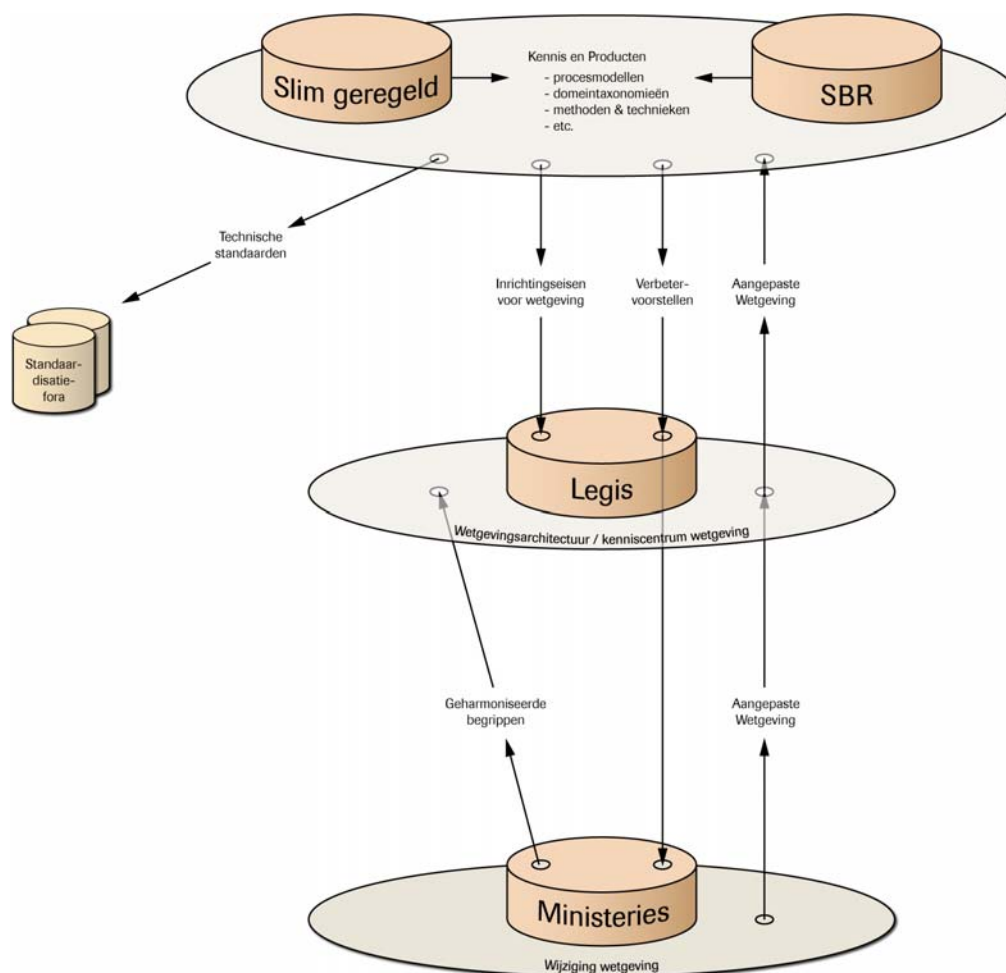
Het programma Slim geregeld, goed verbonden wil een substantiële bijdrage leveren aan de verlaging van regeldruk en een kleinere en betere overheid door de optimalisatie van de informatieketens tussen overheid en bedrijfsleven in andere domeinen dan het financiële. De focus van het programma is gericht op processtandaardisatie, daar waar nodig aangevuld met gegevensstandaardisatie.

¹⁹ In analogie met (het meten van) het rendement van (andere) business process management-initiatieven, zie J. Tolsma en D. de Wit, *Effectief procesmanagement*, Delft 2005, p. 116-117.

²⁰ Met deze aanpak gaat LEGIS een stap verder dan NORA en MARIJ, waar doorontwikkeling (vooralsnog) niet afhankelijk is gesteld van implementatieresultaten.

Het programma kent een casusgerichte aanpak: in samenwerking met bedrijven en overheden worden domeinen geselecteerd waar ketenoptimalisatie winst oplevert. In totaal worden vijftien tot twintig informatieketens aangepakt. Daarnaast wil het programma kennis over de aanpak van ketenoptimalisatie bundelen en verspreiden, zodat anderen hiermee aan de slag kunnen. Het programma bouwt voort op de ervaring die opgedaan is met vijf cases (gestart onder het programma Ketenherinrichting), te weten import veterinaire containers, export van zuivel, volgsysteem voor asbestverwijdering, verbetering aanvraagproces bouwvergunningen en efficiëntere rapportering over en handhaving van milieuvergunningen in rubber- en kunststofindustrie.

LEGIS enerzijds en de programma's Slim geregeld en SBR anderzijds hebben een complementair karakter. In figuur 2 wordt dit verbeeld.



Figuur 2 Samenhang LEGIS, SBR en Slim geregeld. goed verbonden

SBR en Slim geregeld zien primair op de 'wet in werking': de wijze waarop deze neerslaat in gegevens en processen binnen de overheid en tussen overheid en samenleving (met name

ondernemingen). Om wetgeving werkbaar te maken is een constante wisselwerking tussen wet in wording en wet in werking nodig. Daar toont zich de samenhang tussen de programma's. Ervaringen uit SBR en Slim geregeld met meerduidigheid in gegevens en processen, voortvloeiend uit de onderliggende regels, leiden tot inrichtingseisen voor wetgeving die een plaats moeten krijgen de wetgevingsarchitectuur. Daarnaast geven ze inzicht in de inhoudelijke verbeteringen die in de wetgeving zelf nodig zijn, bijvoorbeeld in de vorm van harmonisatie van begrippen.

LEGIS heeft het voortouw om deze verbeterlagen in de 'wet in wording' te realiseren. Ten aanzien van de invulling van de wetgevingsarchitectuur neemt zij het initiatief. Ten aanzien van harmonisatietrajecten heeft zij – gelet op het feit dat de ministeries primair verantwoordelijk zijn voor de wetgeving in hun eigen beleidsdomein – een modererende en aanjagende rol en zorgt zij voor opnemng van de uitkomsten van harmonisatietrajecten als standaard in onderdelen van de architectuur (bv. in een algemene wetstaxonomie).

Samenwerking en kennisdeling tussen de programma's is van essentieel belang om het rendement van alle drie te optimaliseren en de producten en resultaten aan het eind van de programma's op een goed wijze te kunnen onderbrengen in de lijnorganisatie. Met het oog hierop is voorzien in regie op de samenwerking tussen de drie programma's en in de vorming van een kennisfunctie tussen SBR en Slim geregeld, waarin nauw zal worden samengewerkt met het Kenniscentrum Wetgeving van Justitie, dat deze functie binnen LEGIS vervult. In hoofdstuk 6 (programmaorganisatie) wordt hierop nader ingegaan.

De samenhang tussen de programma's zit hem niet alleen in de inhoud, maar ook in de ambitie.

Kort samengevat hebben alle drie de programma's de ambitie om regels en de uitvoering daarvan voor overheid en samenleving zo eenvoudig mogelijk te maken. Dat leidt tot minder last en tot meer effect. Daartoe wordt een inmiddels beproefd concept toegepast – standaardisatie in gegevens en processen – in de hele keten van wet in wording tot wet in werking. Doel is om dit concept rijksbreed als 'standaard' bij het inrichten van (informatie)ketens – en daarmee als fundamenteel principe in de overheidsarchitectuur – ingevoerd te krijgen.

Overigens is de complementariteit van LEGIS met de programma's SBR en Slim geregeld niet exclusief. Voor LEGIS zijn ook ervaringen in andere programma's en domeinen met meerduidigheid in gegevens en processen van belang. Zo zal de samenwerking met IND inzicht kunnen opleveren voor verbeteringen naar aanleiding van uitvoering van de vreemdelingenwetgeving, en levert het gebruik van authentieke gegevens in de uitvoering nieuwe input op voor verbeterlagen in de wetgeving mtrent basisregistraties.

3 Architectuurschets

3.1 LEGIS in de context van andere overheidsarchitecturen

Voor het in samenhang en context ontwerpen van organisaties in al hun aspecten is de Nederlandse Overheidsreferentiearchitectuur (NORA) ontwikkeld. NORA richt zich sterk op de dienstverlening door de overheid. Inmiddels is hiervan een 'concernarchitectuur' afgeleid voor het Rijk, de Modelarchitectuur Rijksdienst (MARIJ).²¹

MARIJ biedt een overkoepelend kader voor de Rijksdienst en dient daarnaast als ijkpunt voor afgeleide architecturen. MARIJ richt zich op de (samenwerking tussen) de ministeries en de daarvoor benodigde bedrijfs-, informatie- en technische architectuur.

De wetgevingsarchitectuur van LEGIS zal aansluiten op NORA en MARIJ en die nader invullen voor de drie dimensies die in wetgeving te onderkennen zijn – wetgevingsproducten, wetgevingsproces en de ondersteuning daarvan – zodat de noodzakelijke randvoorwaarden voor een efficiënte wetgevingsorganisatie, optimale transparantie en participatie en een goede toepassing van de wetgeving kunnen worden vervuld.

In de visie van MARIJ worden maatschappelijke vragen via politieke triggers omgezet in opdrachten voor de bedrijfsfuncties en vervolgens via de functies in de beleidscyclus of het bestuurlijk toezicht omgezet naar uitvoering. Daarover wordt verantwoording afgelegd, waarmee de cirkel weer rond is. MARIJ onderscheidt primaire en ondersteunende bedrijfsfuncties.

De voor LEGIS relevante bedrijfsfuncties uit MARIJ zijn de primaire functies:

- Beleidsvorming
- Integrale beleidsontwikkeling en beleidsimplementatie: het omzetten van beleidsdoelen naar een aanpak. Deelfuncties: wet- en regelgeving en externe voorlichting.
- Beleidsevaluatie: ex ante of ex post onderzoek beoordelen van beleid op actualiteit, effectiviteit en doelmatigheid.

Van de ondersteunende functies zijn voor LEGIS relevant:

- Personeel
- Informatie en ICT

De relevantie van MARIJ is voor LEGIS is met name gelegen in het feit dat alle ministeries producenten van wetgeving zijn. LEGIS is echter niet alleen een invulling van MARIJ. Het programma heeft op een aantal punten een andere scope. In de eerste plaats bestaat het wetgevingsproces uit meer actoren dan de kerndepartementen. Te noemen zijn: de Staten-Generaal, de Raad van State en andere adviesorganen, maar ook marktpartijen, zoals Sdu als uitgever van de Officiële Publicaties en aanbieder van het basiswettenbestand. In de tweede plaats richt LEGIS zich met name op nadere invulling van MARIJ op het vlak van 'wat' (product) en 'hoe' (proces en ondersteuning), en minder op 'wie' (actoren, organisatie). Dit omdat de bij wetgeving betrokken actoren een vrij grote staatsrechtelijk ingegeven en historisch gegroeide autonomie kennen die zich niet op korte termijn voor verandering leent. Daarbij komt dat wetgeving en wetgevingsproces een keten vormen en geen concern. De wetgevingsarchitectuur biedt ruimte aan de betrokken actoren om deze in te passen in hun organisaties en daarbij dus aan te sluiten op hun 'wie'.

In de derde plaats legt LEGIS, anders dan MARIJ, een directe verbinding tussen wetgeving en uitvoering.

²¹ Zie www.e-overheid.nl.

3.2 Ontwerpraamwerk

Voor uitwerking van de architectuur van LEGIS is een ontwerpraamwerk²² nodig. Het ontwerpraamwerk dat in LEGIS wordt gehanteerd kent de volgende kernelementen.²³

1. Ontwerp Paradigma
2. Ontwerp Principe
3. Best Practices
4. Ontwerp Standaarden
5. Ontwerp Karakteristieken

Deze begrippen worden hieronder toegelicht. Vervolgens worden ze in figuur 2 in onderlinge samenhang getoond.

Ontwerp Paradigma

De leidende uitgangspunten die gelden bij de inrichting van de wetgeving. Het Ontwerp Paradigma bestaat uit complementaire clusters van Ontwerp Principes.

Ontwerp Principe

Een generiek en algemeen geaccepteerd uitgangspunt dat bij de inrichting van wetgeving kan worden toegepast om een specifiek doel te bereiken.

Best Practice

Een algemeen geaccepteerde methode of techniek die het vergemakkelijkt of mogelijk maakt het Ontwerp Paradigma, een Ontwerp Principe of Ontwerp Standaard toe te passen in de praktijk.

Ontwerp Standaard

Een vastgestelde standaard die geldt bij de inrichting van wetgeving. Belangrijk verschil met een Ontwerp Principe is dat een Ontwerp Standaard een dwingend karakter heeft. Een Ontwerp Standaard schrijft vaak een specifieke operationalisatie of invulling van een Ontwerp Principe voor. Wanneer bijvoorbeeld een Ontwerp Principe het gebruik van een open gegevensstandaard voorschrijft, kan een Ontwerp Standaard aan dit Ontwerp Principe invulling geven door voor te schrijven welke open gegevensstandaard gebruikt moet worden. Het kan voorkomen dat een Ontwerp Standaard een maatregel voorschrijft die niet logisch past binnen het Ontwerp Paradigma.²⁴ In dit geval is de Ontwerp Standaard niet gerelateerd aan een Ontwerp Principe. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om een geldend voorschrift in wetgeving, dat niet aansluit bij het heersende Ontwerp Paradigma.

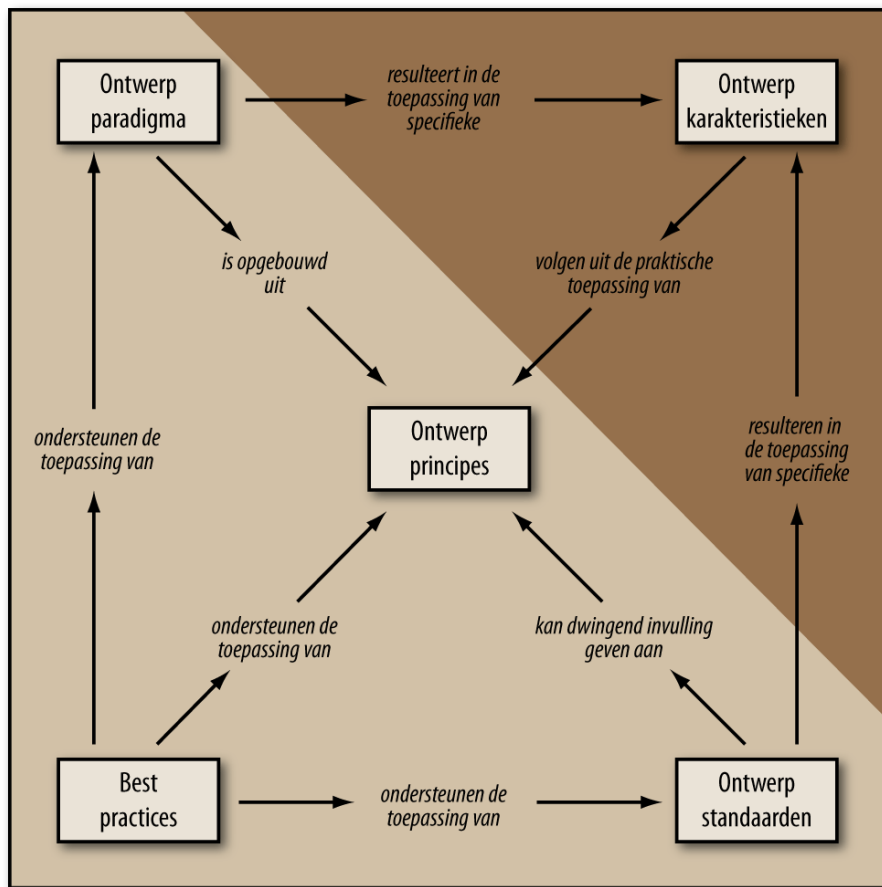
Ontwerp Karakteristiek

Een eigenschap van een specifiek onderdeel van de wetgeving.

²² Vrije interpretatie naar ERL, SOA, Principles of service design.

²³ Deze sluiten direct aan op de architectuurcomponenten die in NORA en MARIJ worden genoemd.

²⁴ Het heeft over het algemeen wel de voorkeur dat een standaard wel binnen het Ontwerp Paradigma past, maar er kan sprake zijn van 'legacy'.



Figuur 3 Samenhang van kernbegrippen in het ontwerpraamwerk

Hoewel niet vanuit dit raamwerk opgezet, kunnen bestaande elementen en instrumenten uit het wetgevingsbeleid op het ontwerpraamwerk worden geprojecteerd. Een voorbeeld hiervan is uitgewerkt in tekstkader 1.

In Zicht op Wetgeving worden zes (paren van) kwaliteitseisen voor wetgeving geformuleerd. Deze vormen het Ontwerp Paradigma voor wetgeving. Een van deze eisen stelt dat een regeling toegankelijk moet zijn. De toegankelijkheid van wetgeving wordt gewaarborgd door een aantal Ontwerp Principes. Eén van die Ontwerp Principes luidt dat wetgeving logisch en eenvormig wordt ingedeeld.

Aanwijzing 97 van de Aanwijzingen voor de regelgeving is een Ontwerp Standaard die bij het ontwerpen van regelingen concreet en dwingend invulling geeft aan dit Ontwerp Principe.

Aanwijzing 97

1. Indien dit voor de toegankelijkheid van een regeling van belang is, wordt deze systematisch in Arabisch genummerde onderdelen verdeeld.
2. Bij een verdeling op één niveau worden de onderdelen <<hoofdstuk>> of <<paragraaf>> genoemd.
3. Bij een verdeling op twee niveaus worden de onderdelen van het eerste niveau <<hoofdstuk>> en de onderdelen van het tweede niveau <<paragraaf>> genoemd.
4. Bij een verdeling op meer dan twee niveaus worden de onderdelen in volgorde van omvang <<deel>>, <<hoofdstuk>>, <<titel>>, <<afdeling>> en <<paragraaf>> genoemd, met dien verstande dat in ieder geval de aanduidingen <<hoofdstuk>> en <<paragraaf>> worden gebruikt.

De Ontwerp Karakteristieken zijn in de Wet van 28 september 2006, houdende regels met betrekking tot de financiële markten en het toezicht daarop (Wet op het financieel toezicht), waarin deze standaard is toegepast, terug te vinden in een onderverdeling in: deel, hoofdstuk, afdeling en paragraaf.

Bij de toepassing van de Ontwerp Standaard is er dus voor gekozen geen onderverdeling in titels te maken.

Tekstkader 1 Toepassing raamwerk op een onderdeel van het wetgevingsbeleid

Aan de inrichting van 'het wetgevingsproces' en aan 'de producten uit dit proces' is in wet- en regelgeving (Grondwet, Wet op de Raad van State, Bekendmakingswet, Reglementen van Orde van TK en EK, Aanwijzingen voor de regelgeving ed.) en in richtlijnen en procedurebeschrijvingen (oa. Draaiboek voor de wetgeving) al in hoge mate invulling gegeven. De dimensie 'ondersteuning' is minder ver ingevuld. Dat houdt in dat LEGIS ten aanzien van de processen en de producten waarschijnlijk anders zal moeten sturen dan ten aanzien van de ondersteuning. De aanpak moet dat ondersteunen.

3.3 Architectuurschets

Visie en doel van LEGIS kunnen op basis van de huidige kennis, inzichten en ervaringen worden vertaald in een eerste schets voor de wetgevingsarchitectuur²⁵. Deze schets bevat alleen nog principes. Het verder ontwikkelen van de principes, het selecteren of ontwikkelen

²⁵ In de programmamethodiek MSP wordt de schets die de basis vormt voor organisatieveranderingen aangeduid als 'blauwdruk'. De blauwdruk is een dynamisch document, dat gedurende het programma verder wordt ingevuld en aangepast aan ontwikkelingen en actuele inzichten.

van de standaarden en best practices om deze verder te concretiseren is het wezen van het programma. Daarnaast streeft LEGIS brede implementatie van de architectuur na. We hoeven overigens niet bij nul te beginnen, want er is een grote hoeveelheid 'basismateriaal' beschikbaar in de vorm van 'analoge' en 'digitale' standaarden en tools, die onderdeel kunnen of zullen gaan uitmaken van de architectuur. In paragraaf 3.4 wordt daarvan een overzicht gegeven.

3.3.1 Ontwerpparadigma

Wetgeving is het belangrijkste instrument dat de overheid in een democratische rechtsstaat ter beschikking staat om beleidsdoelen te bereiken. De kwaliteit van wetgeving is essentieel voor de kwaliteit van het beleid en het optreden van de overheid.

Goede wetgeving voldoet aan de volgende kwaliteitseisen:

- rechtmatigheid en verwerking van rechtsbeginselen
- subsidiariteit en proportionaliteit
- doelmatigheid en doeltreffendheid
- uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid
- onderlinge afstemming
- eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid

Deze kwaliteitseisen kunnen alleen tot gelding worden gebracht indien wetgeving wordt gezien als een onderdeel van de gehele beleidscyclus (van agendavorming tot evaluatie)²⁶ en het wetgevingsbeleid aanhaakt op alle fasen in deze cyclus.²⁷

Dat vergt dat zowel de wetgeving zelf, het wetgevingsproces als de ondersteuning daarvan adequaat zijn ingericht.

De ministeries zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van hun eigen (beleid en) wetgeving en hun eigen processen. Justitie heeft de verantwoordelijkheid voor het wetgevingsbeleid en daarmee voor het creëren van de randvoorwaarden – waaronder een wetgevingsarchitectuur – die hen in staat stellen deze kwaliteit te borgen.

Justitie is niet de 'eigenaar' van ondersteunende instrumenten in wetgeving en wetgevingsproces, maar stelt in samenspraak met alle betrokkenen de functionaliteit, standaarden en specificaties vast die het realiseren van deze instrumenten mogelijk maken en ondersteunt de implementatie daarvan.

Het begrip wetgeving heeft drie dimensies:

1. De producten uit het wetgevingsproces (wetten, amvb's, ministeriële regelingen, beleidsregels (afzonderlijk of geconsolideerd), Kamerstukken etc.).
2. De processen die leiden tot deze producten (het wetgevingsproces zelf)
3. De ondersteuning die gebruikt wordt in deze processen.

Deze drie dimensies moeten zo worden ingericht dat zij transparantie en participatie, een goede toepassing van wetgeving en een efficiënte en effectieve wetgevingsorganisatie verzekeren.

Vertaling van de kwaliteitseisen naar de drie genoemde dimensies van wetgeving leidt – op basis van de huidige inzichten – tot de ontwerpprincipes die in de volgende paragraaf zijn

²⁶ Hoogerwerf en Herweijer, 2003, p. 26

²⁷ De nota Vertrouwen in wetgeving presenteert daarom ook een programma voor een 'integraal wetgevingsbeleid', waarvan LEGIS een belangrijk onderdeel uitmaakt.

beschreven. In deze principes komen de lijnen transparantie en participatie, toepassing van wetgeving en een efficiënte wetgevingsorganisatie steeds terug.

3.3.2 Ontwerpprincipes

3.3.2.1 Producten

De genoemde kwaliteitseisen leiden tot de volgende eisen aan de producten van het wetgevingsproces.

- 1) Een regeling bevat geen bepalingen die in strijd zijn met hogere regelingen.
 - a) Een regeling geeft de relaties met nationale hogere regelingen op standaard wijze weer.
 - b) Een regeling geeft de relaties met EU-regelgeving, internationale verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties op standaard wijze weer.
- 2) Een regeling is het juiste instrument voor het bereiken van het doel.
 - a) Een regeling bevat een standaard verwijzing naar de documenten die het doel van de regeling beschrijven.
 - b) Een regeling bevat een standaard verwijzing naar de documenten die de motivering van de regeling beschrijven.
 - c) Een regeling bevat een verwijzing naar de documenten die de afwegingen voor het gekozen reguleringsinstrument onderbouwen.
- 3) Een regeling staat in verhouding met het doel.
 - a) Een regeling bevat een standaard verwijzing naar de documenten die het doel van de regeling beschrijven.
 - b) Een regeling bevat een standaard verwijzing naar de resultaten van ex ante analyses.
 - c) Een regeling bevat een standaard verwijzing naar de resultaten van ex post evaluaties.
- 4) Een regeling is doeltreffend.
 - a) Een regeling bevat een standaard verwijzing naar de documenten die het doel van de regeling beschrijven
 - b) Een regeling bevat een standaard verwijzing naar de resultaten van ex ante analyses.
 - c) Een regeling bevat een standaard verwijzing naar de resultaten van ex post evaluaties.
- 5) Een regeling is doelmatig.
 - a) Een regeling bevat een standaard verwijzing naar de documenten die het doel van de regeling beschrijven
 - b) Een regeling bevat een standaard verwijzing naar de resultaten van ex ante analyses.
 - c) Een regeling bevat een standaard verwijzing naar de resultaten van ex post evaluaties.
- 6) Een regeling is uitvoerbaar.
 - a) Een regeling biedt de basis voor gestandaardiseerde en gestructureerde gegevens-, beslis- en procesmodellen voor de uitvoeringorganisatie.
 - b) Een regeling biedt de basis voor gestandaardiseerde en gestructureerde informatieverstrekking aan een toepassing door de doelgroep.
- 7) Een regeling is handhaafbaar.
 - a) Een regeling bevat een standaard verwijzing naar de documenten die de keuze voor het sanctiestelsel verantwoorden.

- b) Een regeling bevat een standaard verwijzing naar de resultaten van ex ante analyses.
 - c) Een regeling bevat een standaard verwijzing naar de resultaten van ex post evaluaties.
 - d) Een regeling bevat een koppeling naar de handavingsplannen van betrokken handhavers.
 - e) Een regeling bevat een koppeling naar de resultaten van de handhaving.
- 8) Een regeling is consistent met andere regelingen.
- a) Een regeling geeft de relaties met andere regelingen op standaard wijze weer.
 - b) In een regeling gebruikte begrippen zijn eenduidig vastgelegd in een wetgevingstaxonomie.
 - c) Standaard elementen in een regeling worden geformuleerd volgens vastgestelde modellen.
 - d) Een regeling bevat een verwijzing naar een openbaar platform voor het melden van inconsistenties.
- 9) Een regeling is eenvoudig geconstrueerd.
- a) Een regeling kent een standaard indeling.
- 10) Een regeling is begrijpelijk.
- a) Een regeling maakt gebruik van eenvoudige taal.
 - b) Een regeling kent een standaard verwijzing naar de relevante passages uit de toelichting en parlementaire geschiedenis.
 - c) Een regeling kent een standaard verwijzing naar het procesverloop.
 - d) Een regeling kent een verwijzing naar een openbaar platform voor vraag en antwoord.
- 11) Een regeling is toegankelijk.
- a) Een regeling is vindbaar op basis van:
 - i) Object en subject
 - ii) Type bepaling
 - iii) Context (activiteit, life event, geografische aanduiding)
 - b) Een regeling bevat metadatering om het zoeken op object en subject, type bepaling en context mogelijk te maken.
 - c) Van een regeling is in elke fase van het proces een actuele wijzigingstekst beschikbaar.
 - d) Van een regeling is in elke fase van het proces in geconsolideerde vorm beschikbaar, al dan niet met markeringen die de wijzigingen ten opzichte van een lopende of een nader te bepalen eerdere wijziging aangeven.
- 12) Een regeling bevat een standaard verwijzing naar de karakteristieken van de doorlopen processtappen.
- a) Een regeling bevat een koppeling naar uitgebrachte adviezen en reacties in consultaties
 - b) Een regeling bevat een standaard verwijzing naar de stemkarakteristieken van de Tweede Kamer en Eerste Kamer.
 - c) Een regeling bevat een standaard verwijzing naar data van essentiële processtappen (zoals vaststelling in kabinet, advies Raad van State, indiening TK, aanneming TK, aanneming EK, bekrachtiging, inwerkingtreding).

3.3.2.2 Proces

De genoemde kwaliteitseisen leiden tot de volgende eisen aan het wetgevingsproces.

- 1) Alle erkende (deel)processen bij het tot stand brengen van wetgeving zijn bekend onder een unieke procesnaam.
- 2) Alle (deel)processen zijn zodanig ingericht dat alle (wettelijk) verplichte processtappen op de juiste wijze doorlopen worden.
- 3) Alle (deel)processen bevatten alleen de noodzakelijke processtappen.
- 4) Voor activiteiten die eenzelfde doel dienen, zijn de (deel)processen eenduidig.
- 5) Alle (deel)processen worden ingericht volgens een transparant vastgelegd procesmodel waarin:
 - a) het doel van het proces eenduidig is vastgelegd.
 - b) de verschillende stappen zijn beschreven.
 - c) het startpunt en het eindpunt van het proces is weergegeven.
 - d) het proces is ingedeeld in afgebakende stappen die elke een eigen processtatus kennen.
 - e) bij iedere processtap de informatie-input en -output is beschreven volgens vooraf vastgestelde standaarden, die openbaarmaking ondersteunen.
 - f) de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van actoren zijn beschreven.
- 6) De (deel)processen faciliteren op efficiënte en effectieve wijze de inbreng van kennis en opinies van normadressaten, belanghebbenden en deskundigen.
 - a) Er is een voorziening
 - i) via welke een ieder zijn inbreng kan leveren bij de voorbereiding van een regeling.
 - ii) die stelselmatig terugkoppeling verzorgt op het ingebrachte commentaar.
 - iii) die de belanghebbende op de hoogte houdt van het verdere verloop van het proces.
 - b) Er is een voorziening die een ieder in staat stelt feedback te geven op bestaande regelingen (fouten, omissies, praktijkervaringen).
- 7) De (deel)processen kennen activiteiten die zien op een gestandaardiseerde ex ante analyse van de effecten van de wet in werking.
 - a) Analyse van regeldruk (administratieve lasten, nalevingskosten, toezichtslasten).
 - b) Analyse van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.
 - c) Analyse van verwachte maatschappelijke effecten (oa. milieu).
 - d) Analyse van effecten op andere regelingen.
- 8) In de (deel)processen zijn analyseactiviteiten geïntegreerd die de juiste relaties met andere wetgeving waarborgen.
- 9) In de (deel)processen zijn activiteiten geïntegreerd die zien op de toetsing van:
 - a) Het juist gebruik van de vastgestelde standaard verwijzingen.
 - b) Het juist gebruik van standaard procesbeschrijvingen.
 - c) Het juist gebruik van de vastgestelde metadatering
 - d) Het juist gebruik van de vastgestelde taxonomieën.
- 10) Elke processtap levert de juiste verantwoordingsinformatie op.
 - a) De status van het proces wordt vastgelegd.
 - b) De kosten van de processtappen worden vastgelegd.
 - c) De duur van processtappen worden vastgelegd worden vastgelegd en openbaar gemaakt.

- d) De betrokken actoren van de processtap worden vastgelegd en openbaar gemaakt.
- 11) De processen worden zo snel als mogelijk met voldoende kwaliteit uitgevoerd.

3.3.2.3 Ondersteuning

De genoemde kwaliteitseisen stellen de volgende eisen aan ondersteuning van het wetgevingproces.

- 1) Alle kennis in en op basis van wetgeving en wetgevingsproces staat ter beschikking aan alle actoren in het wetgevingsproces.
 - a) Er is een platform beschikbaar dat voor alle actoren op overzichtelijke wijze de wetgevingsarchitectuur beschrijft en onderliggende documenten openbaar maakt over producten, processen en ondersteuning.
 - b) Er is een platform beschikbaar dat alle actoren in staat stelt best practices openbaar te maken.
 - c) Er is voor alle actoren een forum beschikbaar voor vraag en antwoord.
- 2) Alle handelingen in het wetgevingsproces die geautomatiseerd kunnen worden afgehandeld, worden daartoe adequaat ondersteund.
- 3) De kennis en informatie die nodig is voor het redigeren, consolideren en publiceren van regelingen wordt zoveel mogelijk uit het proces gehaald en hergebruikt.
- 4) Er zijn applicaties die een actief workflow- en documentmanagement in het wetgevingsproces ondersteunen.
- 5) Er is een applicatie die is toegesneden op het redigeren van regelingen en die in elk geval:
 - a) standaardbegrippen uit een wetgevingstaxonomie beschikbaar stelt.
 - b) standaardelementen voor regelingen beschikbaar stelt.
 - c) een wijzigingsregeling in elke stand van het proces op verschillende manieren kan tonen:
 - i) doorlopende tekst voor wijziging
 - ii) doorlopende tekst na wijziging
 - iii) doorlopende tekst van revisiemarkeringen
 - iv) klassieke wijzigingstekst
 - d) import van doorlopende teksten uit het basiswettensbestand ondersteunt.
 - e) het automatisch genereren van wijzigingsregelingen op basis van twee doorlopende teksten ondersteunt.
 - f) doorlopende (semi-)automatische controle ondersteunt op samenloop tussen regelingen die in procedure zijn.
 - g) automatische consolidatie van wijzigingenregelingen in elke stand van het proces ondersteunt.
 - h) door metadatering de omzetting van regelingsteksten naar gegevens- en procesmodellen voor de uitvoering ondersteunt.
- 6) Er zijn regels en een applicatie die een gemeenschappelijk beheer van de wetgevingstaxonomie en standaardelementen ondersteunen.
- 7) Er zijn voorzieningen die actoren ondersteunen bij het instrumenteren van beleid en wetgeving en daartoe:

- a) hulp bieden bij de keuze van het geschikte (regulerings)instrument voor het beoogde doel;
 - b) hulp bieden bij het uitvoeren van de relevante ex ante analyses en het verantwoorden en transparant maken van de resultaten daarvan.
- 8) Er is een webruimte aanwezig waarin voor ieder lopend proces:
- a) De status van het proces en het product af te lezen is.
 - b) De opgeleverde procesinformatie te vinden is.
 - c) Actoren input kunnen leveren voor de regeling.
- 9) Voor iedere actieve regeling is een webruimte aanwezig waarop voor de regeling:
- a) De gerelateerde regeling te vinden zijn.
 - b) De doeldocumenten zijn weergegeven.
 - c) De proceskarakteristieken zijn weergegeven.
 - d) De toetsresultaten zijn weergegeven.
 - e) Inconsistenties met andere regelingen aangegeven kunnen worden.
 - f) Een applicatie voor vraag en antwoord over de regeling beschikbaar is.
- 10) Er is een platform beschikbaar waar regelingen te zoeken zijn op (combinaties van) normadressaten, type bepalingen en context.

3.4 Bouwstenen voor de wetgevingsarchitectuur

Zoals gezegd hoeven we bij het ontwerpen van de wetgevingsarchitectuur niet bij nul te beginnen. Er zijn al 'analoge' (dat wil zeggen tekstgedreven) en 'digitale' standaarden en tools beschikbaar die zien op wetgevingsproducten, wetgevingsproces en de ondersteuning daarvan, en die in de architectuur een plaats kunnen of zullen krijgen. Verder zijn er applicaties en initiatieven die baat hebben bij wetgeving die zich gemakkelijk(er) laat vertalen naar gegevens-, beslis- en procesmodellen.

In het onderstaande wordt hiervan een – overigens niet uitputtend – overzicht gegeven.

3.4.1 'Analoge' standaarden en tools

- Over wetgeving en wetgevingsproces zijn regels gesteld in onder meer de Grondwet, Wet op de Raad van State en Bekendmakingswet en in de Reglementen van Orde van de Tweede en Eerste Kamer en ministerraad.
- Voor de redactie van regelingsteksten en de te volgen procedures bestaan bindende voorschriften in de Aanwijzingen voor de regelgeving. Deze regels gaan, kort gezegd, van het gebruik van hoofdletters tot de wijze waarop een EU-richtlijn geïmplementeerd moet worden, en alles wat men zich daartussen kan voorstellen.
- In het Draaiboek voor de wetgeving zijn (op basis van de daarvoor geldende regels) de procedures voor alle typen regelingen (van wetten in formele zin tot ministeriële regelingen) en alle stadia van het wetgevingsproces beschreven.
- Daarnaast bestaan vele beleidskaders, toetsen en instrumenten die wetgevers en beleidsmakers beogen te ondersteunen bij de keuze voor het juiste

reguleringsinstrument en het in kaart brengen van effecten van voorgenomen regelgeving.²⁸

- In de wetboeken en verschillende algemene wetten zijn algemene begrippen, bevoegdheden en processtappen vastgelegd, zoals in het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering op strafrechtelijk terrein, in het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering op privaatrechtelijk terrein, en in de Algemene wet bestuursrecht op bestuursrechtelijk terrein.
- Inmiddels zijn verschillende wetten tot stand gebracht die regels stellen omtrent basisregistraties en de daarin opgenomen authentieke gegevens.
- De fiscale en sociale zekerheidswetgeving bieden belangrijke algemene begrippenkaders.

3.4.2 'Digitale' standaarden en tools

Het Leibniz Centre for Law van de Universiteit van Amsterdam heeft een open source wetgevingseditor ontwikkeld op basis van de CEN/MetaLex-standaard²⁹. Deze editor bevat (mede op basis van recent onderzoek in opdracht van Justitie) onder meer de volgende functionaliteiten:

- Automatisch genereren van wijzigingsregelingen.
- Automatisch consolideren van (opeenvolgende) wijzigingsregelingen.
- Controle op samenloop.
- Automatische vernummering.
- Zichtbaar maken van inkomende en uitgaande verwijzingen.
- Uitvoer van regelgeving naar verschillende formaten (XML, HTML, PDF, RTF).

De Tweede Kamer heeft in 2007 een experiment gedaan met een eerdere versie van de wetgevingseditor, in het kader van het SEAL-project.³⁰

In het Estrella-project³¹ is een basisontologie³² voor wetgeving ontwikkeld, die bedoeld is om de uitwisseling van juridische kennis tussen verschillende systemen mogelijk te maken (interoperabiliteit).

Zeer belangrijk bouwsteen voor LEGIS is het elektronische basiswettenbestand (www.wetten.nl), waarin alle regelgeving in XML beschikbaar is.

Daarnaast vormen ook de Officiële publicaties een belangrijke bron (www.overheid.nl/op) waarin onder meer alle gedrukte Kamerstukken en Handelingen van Tweede en Eerste Kamer

²⁸ Voor een overzicht zie www.kc-wetgeving.nl. Deze instrumenten worden op dit moment bijeengebracht in het zogenoemde Integraal afwegingskader beleid en wetgeving, dat in het kader van LEGIS verder ontwikkeld zal worden (zie hoofdstuk 5).

²⁹ Zie www.metalex.eu.

³⁰ SEAL staat voor Smart Environment for Legislative Drafting. Het project maakt deel uit van het Europese eParticipation framework. In dit project wordt een op MetaLex gebaseerde werkomgeving gerealiseerd die het wetgevend proces zowel in de parlementen als bij de wetgevende directies ondersteunt. Zie www.eu-participation.eu/seal/.

³¹ Zie www.estrellaproject.org.

³² Een ontologie is een hiërarchische datastructuur die alle relevante entiteiten en hun onderlinge relaties en regels binnen een bepaald domein bevat.

zijn opgenomen. Dit naast het Parlando-systeem³³, waarin (ook) alle niet-gepubliceerde parlementaire stukken digitaal beschikbaar zijn gemaakt.

In opdracht van BZK, Justitie en Buitenlandse Zaken wordt thans het loket voor de Elektronische Bekendmaking van wet- en regelgeving gebouwd, dat per 1 januari 2009 van start zal gaan. Vanaf dat moment verdwijnen de papieren uitgave van het Staatsblad en de Staatscourant als officieel medium voor de bekendmaking van wet- en regelgeving. Naast een publiekswebsite zal er ook een service in het leven worden geroepen voor de bulkafname van de aangeboden documenten.

Andere relevante applicaties en initiatieven zijn:

- Rechterlijke uitspraken op www.rechtspraak.nl.
- Diverse decentrale regelgevingsbestanden (provincies, gemeenten etc.).
- Website Antwoord voor bedrijven ((wetgevings)informatie voor bedrijven).
- Website Postbus 51 (algemene publieksvoorlichting over wetgeving).
- Verschillende organisaties in de Manifestgroep werken aan realisatie van gezamenlijke klantportalen (operationeel is al New to Holland voor migranten).
- Wetgevingskalenders op verschillende departementale websites.
- Wetgevingsvoortgangsystemen bij verschillende ministeries.
- De verdragenbank van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (www.minbuza.nl/verdragen/)
- Een database bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken met informatie over de voortgang van implementatie van Europese regelgeving (iTimer).
- Justitie ontwikkelt een voorziening die monitoring van de toe- en afname van regels in het wettenbestand mogelijk maakt.

Op het gebied van architectuur zijn relevant:

- The Hague Core, een op Dublin Core gebaseerde standaard voor de metadatering van overheidsinformatie.³⁴
- De CEN/MetaLex standaard voor wetgeving (zie voetnoot 24).
- De BWB-standaard voor (geconsolideerde) wetgeving.
- De OP-standaard voor de bekendmaking van (onder meer) wetgeving.
- De ID's (identifiers) voor wetgeving (BWB-ID) en rechtspraak (LJN-nummer).
- De referentiearchitecturen NORA en MARIJ, waarin ook uitspraken worden gedaan over semantische modellen (zie ook paragraaf 3.1).

Verder kan geput worden uit en geleerd van ontwikkelingen en toepassingen in andere landen. In Tasmanië wordt de levenscyclus van regelgeving integraal ondersteund met het EnAct systeem, dat gebaseerd is op het automatisch genereren en consolideren van wijzigingsregelingen. Ook in Oostenrijk, Italië en Afrika worden dergelijke functionaliteiten ontwikkeld of zijn deze in gebruik.³⁵

Via IND en NTP zijn met DIAC en Treasury/Tax Office in Australië contacten gelegd om kennis te delen omtrent het bouwen en beheren van gegevensmodellen en het realiseren van regelgebaseerde architecturen in de uitvoering.

³³ <http://parlando.sdu.nl/cgi/login/anonymous>.

³⁴ Zie <http://stijlgids.overheid.nl/stijlgids/standaarden/#metadata>.

³⁵ Zie onder meer <http://www.thelaw.tas.gov.au/about/index.w3p>, <http://www.akomantoso.org/>, www.normeinrete.it, www.lri.jur.uva.nl/standards2003/NIRJurix2003.pdf.

4 Stakeholderanalyse

4.1 Inleiding

LEGIS richt zich op het fundament van de rechtsstaat: wetgeving. Iedereen in Nederland heeft op een of andere manier, bewust of onbewust, met wetgeving te maken. Dat maakt de kring van betrokkenen en belanghebbenden bij het programma ook groot. Daarnaast worden veel mensen en organisaties potentieel geraakt door het programma, direct of indirect.

Het programma heeft niet alleen gevolgen voor de werkwijze bij afzonderlijke actoren, maar ook voor de manier waarop zij samenwerken, hun informatierelaties en daarmee potentieel voor de grenzen tussen betrokken organisaties. Daarmee moet en zal bij de inrichting en uitvoering van het programma terdege rekening worden gehouden.³⁶

Stakeholders van het programma zijn te onderscheiden in degenen die:

1. het programma sponsoren;
2. belangen hebben in het programma;
3. worden geraakt door de activiteiten en/of uitkomsten van het programma;
4. direct betrokken zijn bij het programma (medewerkers in programma en praktijkprojecten);
5. goederen of diensten leveren voor het programma.

LEGIS zal goed moeten communiceren over resultaten uit de praktijkprojecten om de meerwaarde van de herinrichting van wetgeving en wetgevingsproces aan te tonen. Communicatie is essentieel om het doel te bereiken. Daarnaast moet gezorgd worden voor kennisdeling, herbruikbare best practices en een goede coördinatie tussen projecten om de inspanningen voor actoren minimaal en het rendement optimaal te houden.

Het doel van LEGIS is niet alleen het ontwikkelen van de wetgevingsarchitectuur, maar ook brede implementatie daarvan bij alle actoren in het wetgevingsproces. De houding van stakeholders is van belang voor de mate waarin deze implementatie gerealiseerd kan worden en voor de werkwijze die hierbij gevolgd wordt. De identificatie en positionering van stakeholders in dit hoofdstuk is daarom niet alleen de basis voor uitwerking van de communicatiestrategie van LEGIS, maar ook voor de te volgen implementatiestrategie. De communicatiestrategie wordt uitgewerkt in tranche 1. Een aanzet voor de implementatiestrategie is beschreven in hoofdstuk 7.

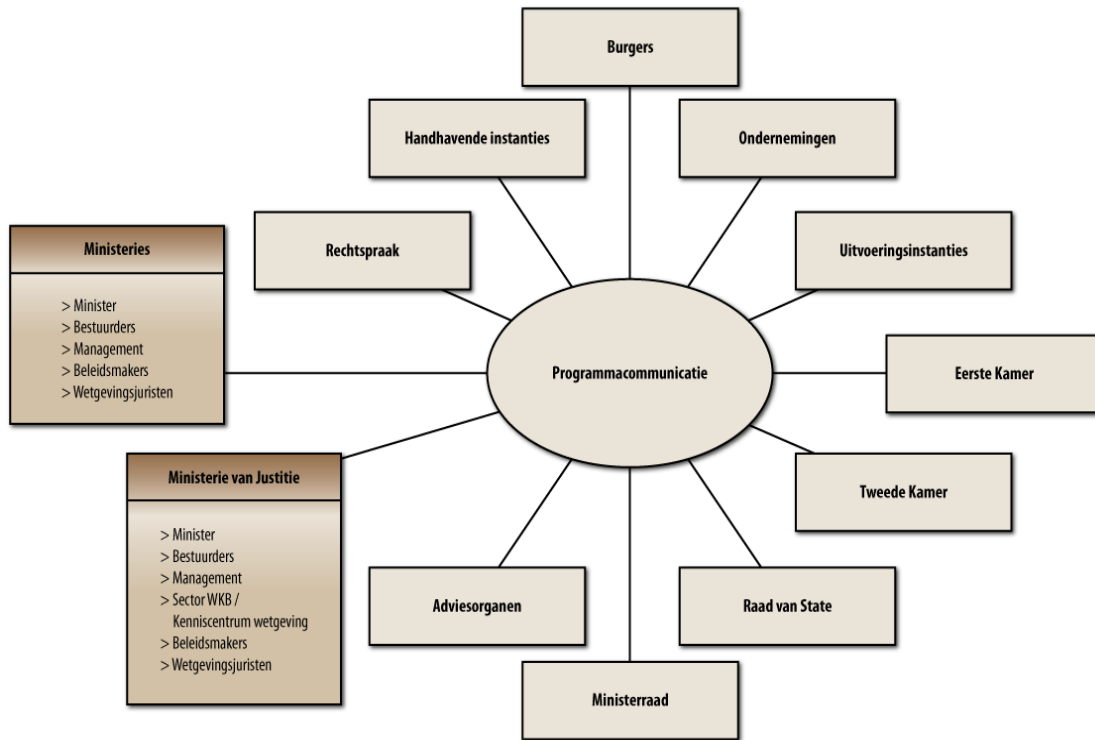
4.2 Identificatie en positionering stakeholders

4.2.1 Identificatie

De actoren in wetgeving en wetgevingsproces zijn op zich helder te identificeren, maar hun posities, rollen en belangen zijn divers. Soms beïnvloeden deze elkaar ook, waardoor tegenstrijdigheden kunnen ontstaan in rollen, posities en belangen, en complexe relaties tussen actoren.

³⁶ Zie ook Victor Bekkers, Keteninformatisering en het management van organisatiegrenzen, in Hein van Duivenboden, Mark van Twist e.a., Ketenmanagement in de publieke sector, Utrecht 2000, p. 147 ev.

In figuur 3 zijn de belangrijkste actoren in kaart gebracht.



Figuur 4 Overzicht stakeholders LEGIS

4.2.2 Positionering

De informatiebehoefte van stakeholders verschilt. Er zijn stakeholders die een duidelijk voordeel van het programma zullen verwachten en stakeholders die zich bedreigd zullen voelen door het programma. De tegenstanders van een programma zijn over het algemeen geïnteresseerd in gedetailleerde informatie. De communicatie dient er op gericht te zijn de voorstanders te mobiliseren en tegenstanders te neutraliseren of mee te krijgen. Ook ambivalente en twijfelende stakeholders moeten overtuigd worden van het nut van het programma.

De houding van stakeholders ten aanzien van het programma is geen gegeven, maar wordt mede bepaald door tijdsverloop en andere ontwikkelingen die voor hen relevant zijn. Verder zal de houding ten aanzien van afzonderlijke onderdelen van het programma kunnen verschillen. Tabel 1 geeft een overzicht van de verhouding tussen voordelen en concurrerende belangen van stakeholders die bepalend zijn voor hun houding. In het integrale programmaplan is deze score voor elke afzonderlijke stakeholder uitgewerkt.

	Voordeel		Concurrereert met andere belangen
1	Laag	1	Laag

2	Middel	2	Middel
3	Hoog	3	Hoog

Score	Houding
3/1	Steunt onvoorwaardelijk
3/2	Steunt op basis van argumenten
3/3	Controleert
2/2	Wacht af, gevoelig voor de reactie van de groep
2/1	Vindt het wel best
1/1	Heeft geen interesse
1/2	Is sceptisch, werkt niet uit zichzelf mee
2/3	Stribbelt mee
1/3	Biedt onvoorwaardelijke tegenstand

Tabel 1 Houding van stakeholders op basis van verhouding tussen voordeel en belang

5 Aanpak

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe in LEGIS de architectuurschets aan de hand van het ontwerpraamwerk wordt uitgewerkt tot een volwaardige wetgevingsarchitectuur en hoe deze wordt geïmplementeerd. De aanpak wordt op hoofdlijnen beschreven, waarna de tranches van het programma globaal worden uitgewerkt. In het integrale programmaplan is een gedetailleerde beschrijving en planning van de eerste en tweede tranche opgenomen.

5.1 Van architectuurschets naar wetgevingsarchitectuur

De architectuurschets staat nog ver af van een volledig ingerichte en toepasbare wetgevingsarchitectuur. De overgang van schets naar wetgevingsarchitectuur vindt plaats in een iteratief proces. De schets wordt letterlijk stap voor stap geoperationaliseerd, waarbij zowel op basis van inductie (van specifiek naar algemeen) als deductie (van algemeen naar specifiek) wordt gewerkt.

Eerst wordt de huidige inrichting van wetgeving (proces, product en ondersteuning) gestructureerd en in detail in kaart gebracht (IST). Elementen uit de huidige situatie die al aansluiten bij visie en schets krijgen ook in de wetgevingsarchitectuur een plaats. Dit geldt ook voor de elementen die niet (op korte termijn) voor verandering in aanmerking komen (bv. onderdelen die Grondwettelijk of staatsrechtelijk gegeven zijn). Andere onderdelen van de schets zullen door middel van (wetenschappelijk) onderzoek worden geoperationaliseerd. De resultaten uit dergelijk onderzoek worden steeds getoetst in een praktijkproject voordat zij definitief opgenomen worden in de wetgevingsarchitectuur. De praktijkprojecten kunnen de vorm aannemen van *real life cases* (bijvoorbeeld toepassing in een concreet wetgevingstraject) of *proofs of concept* (toepassing in een laboratoriumsetting). De praktijkprojecten geven op hun beurt weer inzicht in aanvulling of aanpassing van de architectuurschets (nieuwe principes of andere standaarden). Deze aanpak is gebaseerd op de Deming-cirkel: Plan-Do-Check-Act (PDCA). In hoofdstuk 7 is deze aan de hand van een voorbeeld uitgewerkt.

Naast het op deze wijze invullen van de architectuurschets, zal LEGIS voor bepaalde functionaliteiten ook werkende toepassingen opleveren. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan het Integraal afwegingskader beleid en wetgeving³⁷ of een voorziening voor Internetconsultatie.³⁸ Ook daarvoor geldt echter de PDCA-aanpak; ervaringen in het gebruik kunnen inzicht geven in aanpassingen om de toepassing beter op het werkproces of de architectuur te laten aansluiten.

Met het uitwerken van een wetgevingsarchitectuur alleen is het doel van LEGIS nog niet bereikt. De voordelen worden pas in volle omvang behaald, wanneer de wetgevingsarchitectuur daadwerkelijk rijksbreed wordt toegepast in wetgeving en wetgevingsproces. Op basis van het huidige wetgevingsproces (IST), de wetgevingsarchitectuur (SOLL) en de *best practices* uit praktijkprojecten kunnen actoren (ministeries, maar ook het parlement) plannen voor implementatie opstellen en uitvoeren. Zij worden hierbij ondersteund vanuit LEGIS.

³⁷ Zie hierover onder meer Kamerstukken II 2006/07, 29 515, nr. 202 (herdruk).

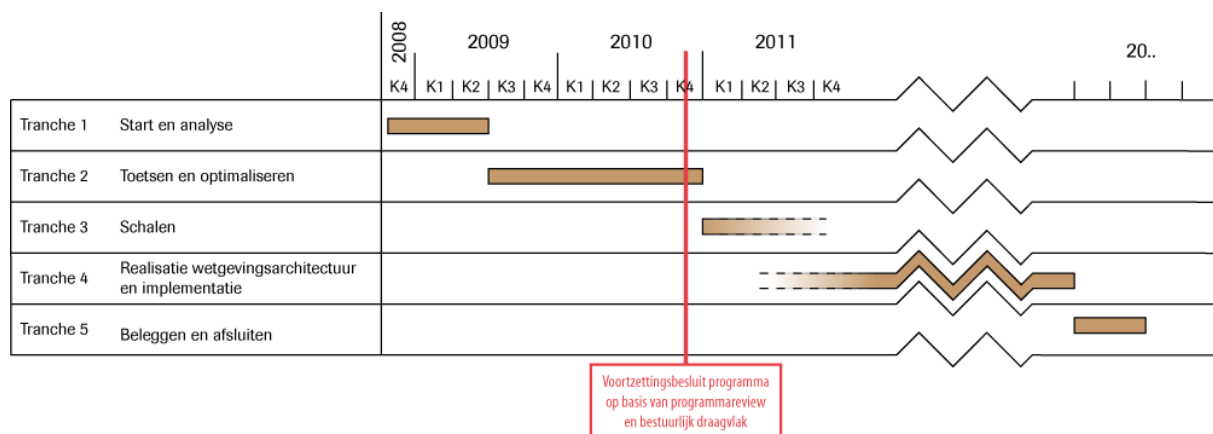
³⁸ Zie Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 62.

5.2 Planning en fasering

LEGIS start met ingang van 1 januari 2009 en loopt door tot en met 31 december 2012.

Het programma wordt uitgevoerd in vijf tranches:

1. Start en analyse (8 maanden)
2. Toetsen en operationaliseren (18 maanden)
3. Schalen (opschalen, handhaven of beperken) (2-6 maanden)
4. Realisatie wetgevingsarchitectuur en brede implementatie (6 maanden tot een jaar of langer dan 2 jaar)
5. Beleggen en afsluiten (ca. 6 maanden)



Figuur 4 Tranches weergegeven in de loop van de tijd

De tranches zijn zo opgezet dat in elke tranche concrete resultaten worden behaald die bijdragen aan het doel van het programma. Aan het einde van tranche 2 vindt een externe review plaats van het programma, op basis waarvan wordt besloten of het programma wordt voortgezet, en zo ja, op welke schaal. Gelet hierop kan voor de eerste drie tranches een concrete inschatting van de duur worden gegeven. Voor de tranches 4 en 5 is dit afhankelijk van de beslissing over schaling naar aanleiding van de review.

De tranches worden in deze paragraaf op hoofdlijnen beschreven.

5.2.1 Tranche 1: start en analyse

Tranche 1 heeft een doorlooptijd van 8 maanden. LEGIS start met de inrichting van de programmaorganisatie. Dit betreft zowel het samenstellen van het team, als de inrichting van de besluitvormende gremia (zie hoofdstuk 6). Daarnaast worden ondersteunende voorzieningen ingericht, zoals een platform voor communicatie en kennisdeling (interactieve website), gericht op het informeren van alle betrokkenen (ook binnen het programma) en het bieden van gelegenheid voor het leveren van inbreng op de wetgevingschets.

Een belangrijke inhoudelijke activiteit is het in kaart brengen van de huidige situatie in wetgeving en wetgevingsproces (IST) volgens het ontwerpraamwerk.

Communicatie

Op basis van de stakeholderanalyse wordt een communicatiestrategie uitgewerkt. In deze strategie zal rekening worden gehouden met de verschillende lijnen (transparantie, participatie

en toepassing van wetgeving) en dimensies (product, proces en ondersteuning) in het programma, die de desbetreffende actoren op verschillende wijze raken en die al in meer of mindere mate zijn ingevuld. Deze factoren zijn bepalend voor de wijze en intensiteit van communiceren.

Zodra het programmateam is ingevuld, wordt een startsymposium voorbereid. Op het symposium worden doel en aanpak van het programma gepresenteerd, worden de Regiegroep en programmaraad geïnstalleerd en kunnen betrokkenen bij het programma met elkaar en de programmaorganisatie kennismaken.

Lopende initiatieven

Vijf lopende initiatieven worden in het programma opgenomen en uitgevoerd. Het gaat om de pilot Internetconsultatie, de realisatie van het Integraal afwegingskader beleid en wetgeving, de ontwikkeling van een interdepartementaal wetgevingsvoortgangssysteem, de doorontwikkeling van een wetgevingseditor en het vaststellen van standaarden voor het metadateren van de Europese herkomst van regelgeving in het basiswettenbestand, het leggen van een basis voor een algemene wetstaxonomie in het samenwerkingsverband met de IND, DUPLIS genaamd. Deze projecten sluiten aan op de architectuurschets.

Initiëren nieuwe praktijkprojecten tranche 2

Daarnaast worden op basis van een vergelijking tussen de IST en de architectuurschets Ontwerp Principes geselecteerd die zich lenen voor uitwerking op korte termijn in een praktijkproject. Hierbij kan gedacht worden aan:

- Veranderen van de werkwijze binnen een departement volgens een Ontwerp Principe dat betrekking heeft op de dimensie proces.
- Uitwerken van een Ontwerp Principe dat betrekking heeft op de dimensie product.
- Realiseren van een proof of concept volgens een Ontwerp Principe dat betrekking heeft op de dimensie ondersteuning.
- Het realiseren, implementeren en gebruiken van een type verwijzing in een regeling (bv. EU-herkomst). Een dergelijk praktijkproject heeft betrekking op alle drie de dimensies.
- Toetsen van het gebruik van bestaande instrumenten voor wetgeving, met het oog op verbetering. Ook dit heeft betrekking op alle dimensies.

De Ontwerp Principes worden geselecteerd aan de hand van de volgende criteria:

- Betrekking op afgebakend domein.
- Relevantie is erkend bij de verantwoordelijke lijnorganisaties.
- Toepasbaar binnen 1 jaar.
- Betrekking op een dimensie van wetgeving en beperkte invloed op overige dimensies.
- Conflicteert niet met heersende dwingende standaarden.
- Beperkte invloed op staatsrechtelijke constellatie.
- Concreet vertaalbaar in Ontwerp Karakteristieken.

Voor ieder praktijkproject wordt in tranche 1 een plan van aanpak geschreven en een projectorganisatie ingericht. Tevens wordt een overeenkomst tussen LEGIS en zo'n project gesloten. Hiervoor worden vaste sjablonen ontwikkeld (zie paragraaf 7.3.3). De praktijkprojecten vormen het belangrijkste deel van de projectportfolio van LEGIS in tranche 2. Om in tranche 2 de voortgang van de praktijkprojecten te bewaken, de resultaten te beoordelen op conformiteit met de architectuurschets en de kosten en baten in beeld te brengen, worden in tranche 1 een generiek toetskader en een methodiek voor kosten/batenanalyse ontwikkeld die hiervoor gebruikt worden.

Aanbesteding

Voorafgaand aan tranche 1 is vastgesteld voor welke diensten en producten die in het programma worden afgenomen een aanbesteding zal moeten plaatsvinden en hoe deze zal plaatsvinden. Dit is neergelegd in een plan van aanpak aanbesteding. De aanbesteding zal zo snel mogelijk worden gestart.

Aan het einde van tranche 1 stelt de Programmaraad LEGIS vast of de beoogde producten van tranche 1 zijn opgeleverd en of zij van voldoende kwaliteit zijn. De programmaleider legt de resultaten van tranche 1, vergezeld van het oordeel van de programmaraad, voor aan de Regiegroep LEGIS. Deze beslist of en wanneer tranche 2 van LEGIS van start kan gaan.

Tranche 1 levert de volgende concrete resultaten en producten op.

Inhoudelijke resultaten en producten

- Onderzoeksrapport IST. De huidige situatie in wetgeving, wetgevingsproces en ondersteuning en de standaarden die daarbij gelden (IST) zijn in een kader geplaatst dat zich laat vergelijken met de architectuurschets (SOLL). Hiermee kan een IST-SOLL roadmap worden uitgezet (selectie en proritering van de uit te werken Ontwerp Principes), aan de hand waarvan de SOLL gedurende het programma steeds verder wordt ingevuld.
- Eerste inzicht in de kwalitatieve en kwantitatieve baten die te behalen zijn met de ontwikkeling en toepassing van een eenduidige wetgevingsarchitectuur.
- Een platform voor communicatie met en kennisdeling tussen bij ontwikkeling van de wetgevingsarchitectuur betrokken actoren.
- Een voorziening voor het uitvoeren van een praktijkproject met Rijksbrede internetconsultatie van voorgenomen regelgeving.
- Een applicatie voor toepassing van het Integraal afwegingskader beleid en wetgeving.
- Een eerste versie van een algemene wetstaxonomie (begrippencatalogus), op basis van analyse van de begrippen uit vreemdelingenwetgeving en het financiële domein.
- Standaarden voor een wetgevingsvoortgangssysteem, zodat deze kunnen worden getoetst en doorontwikkeld in praktijkprojecten.
- Standaarden voor het metadateren van de Europese herkomst van regelgeving in het basiswettenbestand, zodat deze kunnen worden getoetst en doorontwikkeld in praktijkprojecten.
- Een op basis van een praktijkproject aangevuld prototype voor de wetgevingseditor en – op basis van de SOLL – een plan voor verder doorontwikkeling van de editor naar andere functionaliteiten (bv. het aanreiken van begrippen uit de algemene wetstaxonomie).
- Een verder ingevulde architectuurschets.
- Rapport selectie Ontwerp Principes en bijbehorende praktijk- en onderzoeksprojecten.
- Plannen van aanpak praktijk en onderzoeksprojecten tranche 2.

Organisatie en communicatie

- Instellingsbesluiten regiegroep en programmaraad.
- Communicatiestrategie.
- Operationeel programmabureau.
- Communicatie- en kennisplatform (website).
- Startsymposium.
- Raamovereenkomst met dienstverlener.
- Sjablonen voor projectorganisatie (verantwoording, plannen van aanpak, overeenkomsten etc.)
- Programmaprocedures (rapportage, verantwoording, issue en risk management, change management)

- Toetskader meting doelbereiking en methodiek kosten-batenanalyse.
- Rapporten resultaten projecten Internetconsultatie, Integraal afwegingskader, wetgevingseditor, wetgevingsvoortgangssysteem, DUPLIS (wetstaxonomie) .
- Plan van aanpak tranche 2.

5.2.2 Tranche 2: toetsen en operationaliseren

Tranche 2 heeft een doorlooptijd van 18 maanden. De kern van tranche 2 wordt gevormd door:

1. Praktijkprojecten in afgebakende domeinen.
2. Verdere uitwerking van Ontwerp Principes.
3. Onderzoeken ten aanzien van alignmentvraagstukken.

Deze activiteiten moeten leiden tot operationalisering van de architectuurschets tot een wetgevingsarchitectuur 1.0.

Daarnaast worden in tranche 2 coördinerende en ondersteunende activiteiten uitgevoerd. Dit betreft communicatie, coördinatie, kennisdeling en het borgen van de continuïteit van het programma. Belangrijk onderdeel van tranche 2 is een review door onafhankelijke deskundigen³⁹.

Praktijkprojecten

De praktijkprojecten worden volgens de in tranche 1 opgeleverde projectplannen uitgevoerd. De voortgang van de projecten wordt bewaakt aan de hand van het toetskader. De resultaten van de praktijkprojecten worden gepresenteerd op het platform. Er kan al een aantal praktijkprojecten genoemd worden dat gedurende tranche 2 onderdeel uitmaakt van de projectportfolio:

- Doorontwikkelen wetgevingseditor op basis van toepassing in concreet wetgevingsproject.
- Doorontwikkelen algemene wetstaxonomie voor begrippen financiële domein, basisregistraties.
- Realiseren verwijzing in regelingen naar gerelateerde Europese regelingen.
- Uitbouw Internetconsultatie (naar alle voorgenomen wetgeving, naar een feedbackmechanisme voor bestaande wetgeving (ommissies, inconsistenties en andere fouten in het wettenbestand).
- Bouwen proof of concept wetgevingsvoortgangssysteem

Uitwerking Ontwerp Principes

In de praktijkprojecten worden die Ontwerp Principes in de praktijk getoetst die zich daarvoor al lenen (die bv. voldoende concreet zijn). De architectuurschets bevat echter ook Ontwerp Principes die eerst nog verdere uitwerking en concretisering (bv. in Ontwerp Standaarden) behoeven. Daarvoor kunnen afzonderlijke projecten worden gestart.

Een Ontwerp Principe dat in tranche 2 verder uitgewerkt kan worden, is de metadatering van regelingen om het zoeken op of de presentatie naar object en subject, type bepalingen en context mogelijk te maken. Daarnaast kan onderzocht worden welke standaarden (zowel inhoudelijk als technisch), het vertalen van wetgeving naar uitvoeringsprocessen kunnen verbeteren en vergemakkelijken.

Op basis van de daarvoor vastgestelde intakeprocedure worden vervolgens praktijkprojecten geselecteerd waarin deze Ontwerp Principes en Ontwerp Standaarden kunnen worden toegepast.

³⁹ Bijvoorbeeld op basis van de Gateway-methodiek, zie http://www.ogc.gov.uk/what_is_ogc_gateway_review.asp

Alignmentvraagstukken

Op basis van de eerste resultaten uit de praktijkprojecten of op basis van de verdere uitwerking van Ontwerp Principes zullen fundamentele vragen rijzen ten aanzien van de alignment van de wetgevingsarchitectuur.

Voor de toepasbaarheid van de wetgevingsarchitectuur is het van belang dat de Ontwerp Principes en Ontwerp Standaarden binnen en over de verschillende dimensies met elkaar in lijn zijn. Zo moet voor een verwijzing die in een regeling (product) wordt opgenomen, worden vastgesteld:

- welke actor verantwoordelijk is voor het aanbrengen van deze verwijzing;
- of deze verwijzing gevalideerd moeten worden en welke actor verantwoordelijk is voor die validatie;
- welke actor de verwijzing beheert.

De genoemde activiteiten zullen in de wetgevingsarchitectuur belegd moeten worden. Dit betekent automatisch dat er ook Ontwerp Standaarden voor instrumenten en afspraken beschikbaar moeten zijn die ondersteunen bij het plaatsen, toetsen, beheren én het gebruik van de verwijzing.

De wetgevingsarchitectuur dient bij toepassing de rechtmatigheid van de wetgeving te borgen. Van nieuwe Ontwerp Standaarden moeten daarom de juridische consequenties worden vastgesteld. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de vraag of een burger er van mag uitgaan dat een verwijzing in een regeling juist is. De uitwerking van dergelijke vragen leveren weer input op voor verdere operationalisering van de architectuurschets.

Communicatie en kennisdeling

In het kader van de communicatie zullen in tranche 2 de volgende activiteiten worden uitgevoerd:

- Symposium waar producten en resultaten van tranche 2 en de wetgevingsarchitectuur 1.0 worden gepresenteerd.
- Seminars en opleidingen voor wetgevers, beleidsmakers en uitvoerders.
- Genereren input op wetgevingsarchitectuur via de website.
- Afstemming met programma's Slim geregeld en SBR.

Programmareview

Aan het einde van tranche 2 wordt een onafhankelijke review uitgevoerd. In de tranches 1 en 2 zijn de input, throughput, output en outcome gemeten aan de hand van toetskaders en kosten/batenmethodiek. Op basis hiervan wordt de effectiviteit en doelmatigheid van het programma tot dan toe bepaald. Daarnaast wordt in de review gekeken naar de mate waarin verantwoordelijke actoren in control zijn over het programma.

Aan het einde van tranche 2 kan de programmaraad met een redelijke mate van zekerheid⁴⁰ vaststellen of de aanpak binnen LEGIS geschikt is voor het bereiken van het doel van het programma. De resultaten van de tot dan toe uitgevoerde praktijkprojecten zijn bekend, de architectuurschets is op basis van de praktijkprojecten en onderzoeken in vergaande mate geoperationaliseerd tot een wetgevingsarchitectuur. De resultaten van de toepassing van de ontwerpstandaarden uit de wetgevingsarchitectuur bieden een basis voor een kwantitatieve kosten- en batenanalyse voor de brede toepassing van bepaalde Ontwerp Standaarden.

LEGIS moet de herinrichting van wetgeving en wetgevingsproces volgens de nieuwe wetgevingsarchitectuur stimuleren. Zonder draagvlak bij de betrokken actoren heeft het echter

⁴⁰ Het is praktisch onmogelijk om bij een programma als dit vooraf een meer dan 'redelijke' mate van zekerheid te hebben over de performance in de toekomst.

geen zin op grote schaal verandertrajecten te starten, omdat zich dan geen gegadigden zullen melden.

Op basis van de resultaten van tranche 2 en de review beslist de programmaraad over voortzetting van het programma.

Bij deze beslissing zijn de volgende aandachtspunten van belang:

1. Bestuurlijk draagvlak voor rijksbrede toepassing wetgevingsarchitectuur – laag of hoog.
2. Verantwoordelijkheid rijksbrede toepassing wetgevingsarchitectuur – centraal of decentraal.

	Laag	Hoog
Centraal	Toepassing wetgeving gericht op quick wins in wetgevingsproces zelf	Grootschalige toepassing van de wetgeving met Justitie als regisseur en kwaliteitsbewaker
Decentraal	Losstaande initiatieven m.b.t. toepassing wetgeving gericht op quick wins in diverse domeinen	Grootschalige toepassing volgens wetgeving met Justitie als ondersteuner en coördinator

Tabel 2 Kenmerken van uiterste positioneringen LEGIS

Indien op basis van de resultaten van LEGIS aan het einde van tranche 2 het bestuurlijk draagvlak voor rijksbrede toepassing van de wetgevingswetgeving hoog is, wordt het programma opgeschaald. In geval het bestuurlijke draagvlak hiervoor laag is, worden omvang en looptijd beperkt.

In geval de toepassing van de wetgevingsarchitectuur als centrale verantwoordelijkheid van het Ministerie van Justitie wordt beschouwd, wordt hier de programmaorganisatie naar ingericht. Verantwoordelijkheid kan niet zonder bevoegdheid. Justitie zal dan een sturende rol moeten krijgen. Wanneer de verantwoordelijkheid voor de toepassing als een decentrale (gezamenlijke) verantwoordelijkheid wordt gezien, zullen de ministeries zelf verantwoordelijk zijn voor implementatie van de wetgeving. Justitie heeft in dat geval een coördinerende en ondersteunende rol.

Producten en resultaten van tranche 2 zijn:

Inhoudelijk

- Resultaten praktijkprojecten.
- Uitwerking alignment vraagstukken (onderzoeksrapporten).
- Uitwerking Ontwerp Principes en Standaarden (documenten).
- Selectie en plannen van aanpak nieuwe praktijkprojecten (plannen, organisatie, overeenkomsten).
- Wetgevingsarchitectuur 1.0 (document met geoperationaliseerde architectuurschets).
- Geactualiseerde website (met programmaresultaten, wetgevingsarchitectuur).

- Kosten- en batenanalyse van de toepassing van de verschillende Ontwerp Principes en Ontwerp Standaarden in wetgeving (rapport).
- Uitkomsten onafhankelijke review (rapport).
- Programmaplan tranche 3 (schaling) en tranche 4.

Organisatie en communicatie

- Verantwoording over bestede middelen, kwaliteitsmanagement (doelmatigheid, doeltreffendheid, governance/compliance).
- Opleidingsmodules, sjablonen voor seminars.
- Symposium.

5.2.3 Tranche 3: Schalen

De doorlooptijd van tranche 3 bedraagt 2 tot 6 maanden, afhankelijk van de besluitvorming in tranche 2 over het vervolg van het programma.

Scenario 1: Opschalen

In dit scenario wordt volgens de aanpak zoals beschreven in paragraaf 4.1 voortgegaan met uitwerking van Ontwerp Principes en ontwikkelingen van Ontwerp Standaarden, met als doel een volledige en optimale invulling van de wetgevingarchitectuur (2.0) en rijksbrede implementatie daarvan.

In dat geval behelzen de activiteiten in tranche 3:

- Uitvoeren communicatiestrategie.
- Onderhouden van de voorzieningen voor kennisdeling; afstemming met oa. Slim geregeld en SBR.
- Selecteren Ontwerp Principes ten behoeve van verdere invulling architectuur (ontwikkeling standaarden in praktijkprojecten en onderzoek) in tranche 4.
- Opstellen van plannen van aanpak voor praktijkprojecten en onderzoeken in tranche 4.
- Neerleggen van de producten en resultaten van tranche 3 in rapportages.
- Beoordeling van de resultaten en producten van tranche 3 door de programmaraad.
- Uitwerken procedure en roadmap voor implementatie.
- Besluitvorming door de regiegroep.
- Sluiten van een convenant met alle actoren over verdere uitwerking en implementatie van de wetgevingsarchitectuur.

Scenario 2: Handhaven

In dit scenario wordt de wetgevingsarchitectuur naar de actuele stand van zaken 'bevroren' en wordt de aandacht gericht op implementatie van de resultaten uit tranche 2.

In dit geval behelzen de activiteiten in tranche 3 globaal:

- Uitvoeren communicatiestrategie.
- Onderhouden van de voorzieningen voor kennisdeling; afstemming met oa. Slim geregeld en SBR.
- Uitwerken procedure en roadmap voor implementatie
- Uitwerken implementatieplannen voor tranche 4
- Beoordelen van de implementatieplannen door de programmaraad.
- Besluitvorming door de regiegroep.

- Sluiten van een convenant met alle actoren over implementatie van de wetgevingsarchitectuur.

Scenario 3: Beperken

In dit scenario wordt de verdere invulling van de wetgevingsarchitectuur eveneens stopgezet en beperkt implementatie van de gerealiseerde voorzieningen zich tot bepaalde wetgevingsdomeinen of actoren waar dit het meeste rendement oplevert.

In dit geval behelzen de activiteiten in tranche 3 globaal:

- Uitvoeren communicatiestrategie.
- Onderhouden van de voorzieningen voor kennisdeling; afstemming met oa. Slim geregeld en SBR.
- Uitwerken procedure en roadmap voor implementatie.
- Selecteren domeinen of actoren voor implementatie wetgevingsarchitectuur in tranche 4.
- Uitwerken implementatieplannen voor tranche 4.
- Beoordelen van de selectie en de implementatieplannen door de programmaraad.
- Besluitvorming door de regiegroep.

5.2.4 Tranche 4: Realisatie wetgevingsarchitectuur en implementatie

De scope van tranche 4 is afhankelijk van de beslissing over schaling van het programma in tranche 3. Indien besloten wordt tot opschalen, en dus volledige realisatie van de wetgevingsarchitectuur, zal de nadruk in deze tranche liggen op onderzoeks- en praktijkprojecten op verdere uitwerking van de architectuur. Daarnaast zal een start worden gemaakt met rijksbrede implementatie daarvan.

Indien besloten wordt tot handhaven of beperken, zal de nadruk liggen implementatie van de resultaten uit de tranches 1 en 2.

De doorlooptijd van deze tranche is eveneens afhankelijk van de schalingsbeslissing.

Bij handhaven of beperken zal deze maximaal 12 maanden bedragen, bij opschalen zal dit langer worden maar zal een geleidelijke overgang van de programma-activiteiten naar de lijnorganisatie worden ingezet.

Alle implementatietrajecten zullen worden ingericht overeenkomstig de in tranche 3 vastgestelde implementatieprocedure (zie paragraaf 7.2.4).

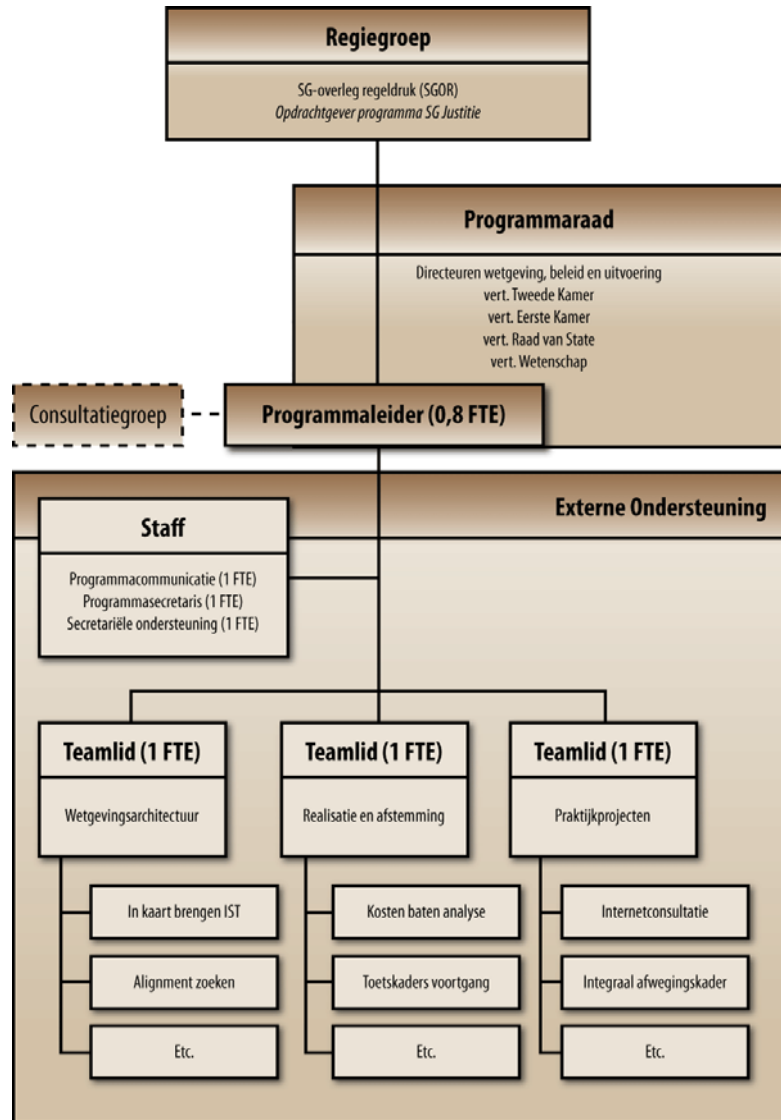
5.2.5 Tranche 5: Beleggen en afsluiten

In deze tranche wordt het beheer van de wetgevingsarchitectuur en daarvan onderdeel uitmakende standaarden, diensten en (specificaties voor) toepassingen overgedragen aan de lijnorganisatie. In het verlengde daarvan wordt de programmaorganisatie ontmanteld. Bepaalde programmaonderdelen krijgen een plaats binnen de lijnorganisatie. Tranche 4 zal, afhankelijk van het gekozen scenario, geleidelijk overgaan in tranche 5.

Het programma wordt afgesloten met een slotsymposium.

6 Programmaorganisatie

De programmaorganisatie van LEGIS is weergegeven in het organigram in figuur 5.



Figuur 5 Programmaorganisatie

Bij de invulling van de programmaorganisatie is met een aantal aandachtspunten en randvoorwaarden rekening gehouden:

- belang van aansluiting tussen programma-activiteiten en lijnactiviteiten en –organisaties;
- breed draagvlak voor het programma op hoog bestuurlijk en politiek niveau binnen de rijksdienst;
- breed draagvlak bij alle actoren in het wetgevingsproces;

- relevantie van het programma voor andere programma's, bijvoorbeeld vermindering van regeldruk (EZ, Fin, BZK), vernieuwing rijksdienst (BZK) en e-overheid (BZK, EZ);
- beschikbare kennis en ervaring in wetenschap en bedrijfsleven.

Het schema betreft de initiële programmaorganisatie. Naar aanleiding van de beslissing over voortzetting van het programma aan het einde van tranche 2 kan het nuttig en nodig zijn de organisatie aan te passen. Bij opschaling van het programma zou de organisatie kunnen worden verbreed, waarbij de bestaande organisatie de kern zou kunnen vormen. Wanneer besloten wordt het programma te beperken, zou bijvoorbeeld de omvang van de regiegroep en de programmaraad kunnen worden gereduceerd.

In dit hoofdstuk wordt de programmaorganisatie kort toegelicht. In het integrale programmaplan is een uitgebreide beschrijving van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van gremia en personen en van de interne informatievoorziening opgenomen.

6.1 Regiegroep

De regiegroep vormt het hoogste sturingsorgaan in LEGIS. Vanwege het algemene belang van het programma voor het bereiken van de kabinetsdoelstellingen op het terrein van regeldruk en vernieuwing van de Rijksdienst, wordt de rol van regiegroep vervuld door het SG-overleg Regeldruk (SGOR). Hierin hebben, naast de SG Vernieuwing Rijksdienst, de SG's van Justitie, BZK, EZ, Financiën en de voorzitter van de Inspectieraad zitting.

Daarnaast hebben de leden van het SGOR specifieke belangen bij het welslagen van LEGIS:

- De SG Justitie is opdrachtgever voor LEGIS en in die hoedanigheid eindverantwoordelijk voor de resultaten en de besteding van de aan het programma toegewezen middelen. Daarnaast is hij aangewezen als supervisor van twee projecten uit het Uitvoeringsprogramma Vernieuwing Rijksdienst, te weten project 8 (wetgeving, waaraan met LEGIS invulling wordt gegeven) en project 16.1 (intensivering uitvoeringstoetsen, te operationaliseren via het Integraal afwegingskader beleid en wetgeving dat binnen LEGIS wordt gerealiseerd).
- De SG's van Justitie en Financiën zijn aangewezen als supervisor van project 18.2 (taxonomie) uit het Uitvoeringsprogramma Vernieuwing Rijksdienst, waaraan invulling wordt gegeven door de programma's Slim geregeld en SBR, waarmee LEGIS nauwe samenhang heeft en nauw zal samenwerken.
- De SG's van Financiën en EZ zijn verantwoordelijk voor realiseren van de kabinetsdoelstellingen voor vermindering van administratieve lasten en regeldruk voor ondernemers, waaraan ook LEGIS bijdraagt.
- De SG BZK is verantwoordelijk voor de architectuur van de e-overheid waar LEGIS bij aansluit, en voor vermindering administratieve lasten en regeldruk voor burgers en voor verbetering van de dienstverlening van de overheid.
- De SG VRD heeft een overall verantwoordelijkheid voor regeldrukvermindering en een kleinere en betere overheid.
- De Inspectieraad heeft belang bij het programma in verband met het verbeteren van de eigen toezichtsprocessen, het verbeteren van de dienstverlening en het terugdringen van toezichtlasten voor burger en bedrijfsleven, hetgeen direct is gerelateerd aan de werkbaarheid van de onderliggende regels.

Het belang van de Inspectieraad geldt evenzeer voor de Manifestgroep ten aanzien van de eigen uitvoeringsprocessen, de dienstverlening aan en het terugdringen van uitvoeringslasten

voor burger en bedrijfsleven. Het ligt daarom voor de hand om het SGOR in de hoedanigheid van regiegroep van LEGIS met een vertegenwoordiger uit de Manifestgroep aan te vullen.

Naast de rol van regiegroep voor LEGIS zal het SGOR deze rol ook vervullen ten aanzien van de samenhang en samenwerking tussen LEGIS en de programma's Slim geregeld en SBR. Dit gelet op de gezamenlijke bijdrage die de programma's moeten leveren aan vermindering regedruk en vernieuwing van de Rijksdienst.

De Regiegroep komt in ieder geval aan het einde van iedere tranche bij elkaar om de programmresultaten te bespreken en om over de voortzetting van het programma te besluiten. Daarbij stelt zij in ieder geval de doelmatigheid en doeltreffendheid van het programma over de afgelopen periode vast. Mogelijke oordelen op basis daarvan zijn:

- Go, met eventueel opmerkingen ten aanzien van aandachtsgebieden.
- Go, mits aan een aantal vastgestelde voorwaarden (kleine aanpassingen) wordt voldaan.
- No Go, tenzij aan een aantal essentiële voorwaarden (grote aanpassingen) wordt voldaan.
- No Go, (beëindiging) met eventueel een aanbeveling voor een herinrichting van het programma of programmaonderdelen.
- Uitstel oordeel tot meer informatie beschikbaar is.

De regiegroep komt voorts eenmaal per jaar bijeen om een gezamenlijke voortgangsrapportage van LEGIS, het programma Slim geregeld en het programma SBR te bespreken waarin is aangegeven hoe de samenwerking en borging van de samenhang en kennisdeling tussen deze programma's loopt.

De Regiegroep legt verantwoording af aan de verantwoordelijke bewindslieden. Hiervoor kan de Ministeriële stuurgroep regedruk worden benut, waarin alle verantwoordelijke bewindslieden zitting hebben. Waar nodig kan besluitvorming in de voltallige ministerraad plaatsvinden.

6.2 Programmaraad

De belangrijkste taken van de programmaraad zijn het inhoudelijk beoordelen van de producten van LEGIS op conformiteit met de wetgevingsarchitectuur en op werkbaarheid voor de actoren in het wetgevingsproces. Daarnaast vervult de programmaraad een belangrijke rol bij het behouden en vergroten van het draagvlak voor de nieuwe manier van wetgeven die LEGIS nastreeft, en dus bij implementatie van de wetgevingsarchitectuur.

De programmaraad bestaat uit vertegenwoordigers van alle actoren die betrokken zijn bij wetgeving of wetgevingproces, op het niveau van directeur. Concreet gaat het om vertegenwoordigers van:

- Wetgevings- en beleidsdirecties van de ministeries
- Adviesorganen
- Raad van State
- Tweede Kamer
- Eerste Kamer
- Uitvoeringsinstanties
- Inspecties/handhavende instanties
- Rechtspraak
- Wetenschap

Daarnaast maken de programmaleider en het teamlid afstemming en realisatie (zie paragraaf 6.8) onderdeel uit van de programmaraad.

Het voorzitterschap van de programmaraad wordt vervuld door een van de wetgevingsdirecteuren van de ministeries. Een van de leden (niet zijnde de programmaleider of het teamlid A&R) treedt op als plaatsvervanger. Het secretariaat wordt gevoerd door de programmasecretaris van LEGIS.

Leden van de programmaraad nemen deel aan de raad vanuit hun lijnverantwoordelijkheid. Omdat niet alle betrokken lijnorganisaties in de programmaraad kunnen deelnemen, vertegenwoordigen zij hun eigen organisatie niet rechtstreeks. Zij zorgen wel voor afstemming met hun achterban.

6.3 Programmaleider

De programmaleider is het gezicht van het programma. Hij is verantwoordelijk voor de dagelijkse besturing van het programma, voor de bestuurlijke contacten en het onderhouden van het netwerk binnen en buiten de overheid.

Bij voorkeur wordt het programmaleiderschap gecombineerd met een lijnverantwoordelijkheid op het gebied van het wetgevingsbeleid, zodat de aansluiting met de wetgevingspraktijk verzekerd wordt. Dat betekent echter dat het programmaleiderschap geen full time functie is. In tranche 1 en tranche 2 is een functieverdeling van 0,8 FTE voor de programmaverantwoordelijkheden en 0,2 FTE voor de lopende lijnverantwoordelijkheden een reële verhouding. Randvoorwaardelijk hierbij is:

1. Een goede en full time procedurele ondersteuning door de programmasecretaris
2. Een goede en full time ondersteuning op het gebied van sturing en projectportfoliomanagement door teamlid afstemming en realisatie.
3. Een goede en full time inhoudelijke ondersteuning door het teamlid architectuur.
4. Een goede en full time ondersteuning bij het management van praktijkprojecten door het teamlid praktijkprojecten.

Afhankelijk van het programmaverloop na tranche 2 kan de tijdbesteding van de programmaleider aangepast worden. Wanneer het programma beperkt wordt, zal de programmaleider gedurende een bepaalde termijn bezig zijn met de afronding van het programma. Hierbij kan gedacht worden aan een tijdbesteding van 0,2 FTE van één jaar. Wanneer het programma in de bestaande vorm gehandhaafd blijft, valt gedurende bijvoorbeeld 2,5 jaar een tijdbesteding van 0,4 tot 0,6 FTE te verwachten. Ingeval besloten wordt tot opschaling van het programma en rijksbrede implementatie van de architectuur, zal voor onbepaalde tijd full time leiding gegeven moeten worden aan het programma. In dat geval zou omzetting van de positie programmaleider naar die van programmadirecteur (1 FTE) een wenselijk kunnen zijn.

De programmaleider wordt inhoudelijk geadviseerd en ondersteund door de consultatiegroep (zie paragraaf 6.8). Hij legt verantwoording af aan de opdrachtgever en de regiegroep, na afstemming met de programmaraad.

6.4 Teamlid architectuur

Het teamlid architectuur is verantwoordelijk voor de totstandkoming van een congruente en toepasbare wetgevingsarchitectuur. Belangrijke taken zijn het initiëren en coördineren van onderzoeken naar de IST en de SOLL van de wetgevingsarchitectuur, het beoordelen van projectvoorstellen (oa. afkomstig van het teamlid praktijkprojecten of via de

programmasecretaris) en uitwerken van onderzoeks- en projectvoorstellen die betrekking hebben op de wetgevingsarchitectuur.

Het teamlid architectuur stelt een architecturenoverleg in. Hierbij zijn alle projectleiders aanwezig van (onderzoeks)projecten ter invulling van de wetgevingsarchitectuur. Zij bespreken gezamenlijk de voortgang en inhoud van de projecten en bewaken zo de samenhang in de wetgevingsarchitectuur.

Indien het teamlid architectuur behoefte heeft aan een deskundigenoordeel over projectvoorstellen of onderzoeks- of projectresultaten kan hij hiervoor een ad hoc klankbordgroep instellen. Het teamlid bepaalt in overleg met de leden duur waarvoor de groep wordt ingesteld en de frequentie van de vergaderingen. Leden van de klankbordgroep nemen deel op basis van onkostenvergoeding.

6.5 Teamlid praktijkprojecten

Het teamlid praktijkprojecten initieert en coördineert praktijkprojecten waarbij onderdelen van de wetgevingsarchitectuur in een afgebakend domein of in een *proof of concept* worden uitgetest. Specifieke taken van het teamlid praktijkprojecten zijn onder meer het beoordelen van projectvoorstellen (afkomstig van het teamlid architectuur of via de programmasecretaris) en het uitwerken van projectvoorstellen die betrekking hebben op de toepassing van de architectuur in afgebakende domeinen, op de ontwikkeling van *proofs of concept* of op de implementatie en werking van onderdelen uit de architectuur. Verder is hij verantwoordelijk voor het interpreteren van evaluatieresultaten van de in praktijkprojecten getoetste onderdelen en de terugkoppeling hiervan aan het teamlid architectuur.

Het teamlid praktijkprojecten stelt een praktijkoverleg in. Hierbij zijn alle projectleiders aanwezig van projecten die gericht zijn op de toepassing van onderdelen van de wetgevingsarchitectuur in de praktijk en het realiseren van proofs of concept. Zij bespreken gezamenlijk de voortgang en inhoud van de projecten en bewaken zo de samenhang.

Indien het teamlid praktijkprojecten behoefte heeft aan een deskundigenoordeel over projectvoorstellen of projectresultaten kan hij hiervoor een ad hoc klankbordgroep instellen. Het teamlid bepaalt in overleg met de leden duur waarvoor de groep wordt ingesteld en de frequentie van de vergaderingen. Leden van de klankbordgroep nemen deel op basis van onkostenvergoeding.

6.6 Teamlid afstemming en realisatie

Het teamlid afstemming en realisatie (teamlid A&R) is de rechterhand van de programmaleider bij besturing van het programma. In de praktijk zullen de meeste van de bestuurlijke taken van de programmaleider aan dit teamlid worden gedelegeerd. Belangrijke taak van het teamlid A&R betreft de operationele afstemming met projecten binnen LEGIS en met relevante andere programma's, waaronder Slim geregeld, goed verbonden en SBR en de afstemming met lijnorganisaties. Het teamlid A&R is verder verantwoordelijk voor kwaliteitsmanagement binnen het programma (issue en riskmanagement en change management) en ten aanzien van de producten en resultaten van het programma (ontwikkelen en toepassen van toetskaders voor het meten van de doelbereiking van projecten en van de methodiek voor kosten- en batenanalyses van projecten). Het teamlid A&R zorgt verder voor de toegankelijkheid en toepasbaarheid van de wetgevingsarchitectuur. In tranche 4 en 5 zal hij een belangrijke rol spelen bij de implementatietrajecten.

6.7 Programmastaf

De programmastaf is verantwoordelijk voor de ondersteuning van het programmateam. De programmastaf bestaat uit de programmasecretaris, het staflid communicatie en secretariële ondersteuning.

De programmasecretaris is op het procedureel gebied de rechterhand van de programmaleider. Specifieke taken liggen op het vlak van inkoop en aanbesteding, contractmanagement, juridisch advies, bewaken van planningen, verslaglegging.

Het staflid communicatie is verantwoordelijk voor alle interne en externe communicatie over het programma. Belangrijke taken hierbij zijn het opstellen van een communicatiestrategie, communicatieplannen per tranche, het verzorgen van publicaties, beheren van de website en het organiseren van evenementen.

Het staflid secretariële ondersteuning verricht alle voorkomende werkzaamheden op dit vlak.

6.8 Consultatiegroep

6.8.1 Rol en samenstelling

De consultatiegroep treedt op als klankbord voor de programmaleider. De consultatiegroep wordt samengesteld door de programmaleider en bestaat uit een vaste kern van specialisten. Deze groep buigt zich over de fundamentele vraagstukken die in het programma aan de orde zijn, zoals:

- de staatsrechtelijke impact van programmaonderdelen;
- inhoudelijke en technische kwesties rond standaardisatie en architectuur;
- de kwaliteit van gehanteerde kosten/baten methoden;
- de kwaliteit van auditvragen en uitgevoerde audits/project- programmareviews;
- eventueel ontstane impasses binnen het programma;
- de bestuurlijke ophanging van programmaonderdelen.

De programmaleider doet voorstellen voor te agenderen vraagstukken, maar de leden kunnen ook zelf onderwerpen aandragen. De programmaleider bepaalt welk vervolg aan de adviezen van de consultatiegroep wordt gegeven, maar stelt de groep daarvan wel in kennis.

De kern van de consultatiegroep bestaat uit:

- Twee leden met autoriteit in de politiek-bestuurlijke omgeving
- Expert staatsrecht/wetgeving
- Expert human resource management
- Expert economie en baten/lasten berekeningen.
- Expert (bestuurlijke) organisatieverandering
- Allround expert (wetgeving, bestuur, organisatie, standaardisatie, techniek, processen, auditing)

De consultatiegroep komt bijeen op verzoek van de programmaleider. Als de omvang of het belang van een onderwerp daartoe aanleiding geeft, kan de groep ook periodiek bijeenkomen. Bij de behandeling van specifieke vraagstukken kunnen experts worden uitgenodigd. Voor deelname aan de consultatiegroep wordt een onkostenvergoeding toegekend.

6.9 Externe ondersteuning

De externe ondersteuning (het vlak in het organigram 'achter' het programmateam) betreft een integrale programmaondersteuning door een (of meer) private partij(en). Voor de continuïteit en de samenhang van het programma is het belangrijk dat door staf- en teamleden flexibel ondersteuning kan worden ingekocht bij een partij die bekend is met het programma en die de verschillende programmaonderdelen in samenhang kan bezien en ondersteunen. Deze partij dient hiertoe te beschikken over advies- ontwerp-, ontwikkel-, realisatie- en uitvoeringscapaciteit op het gebied van bestuur en wetgeving(skwaliteit), gegevensstandaarden, procesontwerp, automatisering en organisatie.

Via een aanbesteding zal een partij worden geselecteerd, eventueel bestaande uit meer specialisten/organisaties verenigd in een consortium, die de ondersteuning op flexibele basis kan leveren. Met dergelijke partij wordt een raamovereenkomst gesloten zonder afnameverplichting. Het is de bedoeling dat deze partij door de te verlenen diensten inhoudelijk en organisatorisch nauw betrokken raakt bij het programma, waardoor samenhang en kwaliteit van de ondersteuning bewaakt en verzekerd worden. Via de raamovereenkomst kan ondersteuning snel ingekocht worden.

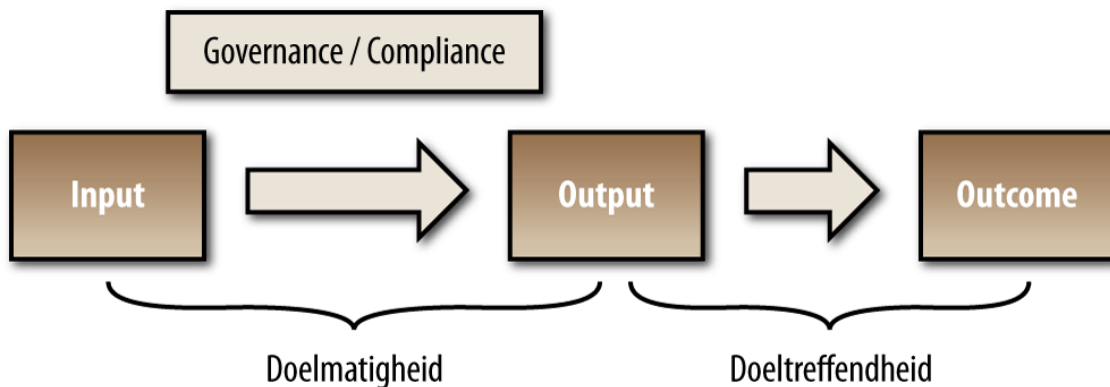
De reikwijdte van de dienstverlening en de te volgen aanbestedingsprocedure worden beschreven in een afzonderlijk plan van aanpak aanbesteden.

7 Kwaliteitsmanagement

De kwaliteit van het programma wordt bepaald door een drietal aspecten:

1. Doelmatigheid
2. Doeltreffendheid
3. Governance/Compliance

In figuur 6 zijn deze begrippen in verband gebracht met het programmaproces.



Figuur 6 Relatie tussen programmaproces en kwaliteit

In het programma zijn verschillende checks and balances opgenomen om de kwaliteit op de drie genoemde aspecten te verzekeren.

7.1 Doelmatigheid

De doelmatigheid van het programma wordt bepaald door de verhouding tussen de input en de output van het programma. De input van het programma bestaat uit mensen en middelen, uit te drukken in geld. De output wordt gevormd door producten die door het programma worden opgeleverd.

Alvorens een tranche van start gaat, levert de programmaleider een plan van aanpak aan met daarin gespecificeerd:

- De resultaten van de aankomende tranche.
- De voor oplevering van de resultaten benodigde middelen (begroting).

In het plan wordt een ex ante analyse opgenomen ten aanzien van de doelmatigheid. Omdat LEGIS een innovatief overheidsprogramma is, is het niet altijd gemakkelijk de doelmatigheid vast te stellen en zal het programma ook niet altijd volledig doelmatig zijn. Innovatie is soms een proces van 'trial and error'. Door nauwkeurig te administreren welke middelen voor welk programmaonderdeel worden aangewend, kan desalniettemin op regelmatige basis een gedetailleerd doelmatigheidsoverzicht worden gepresenteerd. Dit biedt de transparantie die alle betrokkenen in staat stelt een oordeel over de doelmatigheid te geven. Daarbij speelt ook de verhouding tussen werkelijke doelmatigheid en ex ante vastgestelde doelmatigheid een rol.

Ten behoeve van de transparantie zal door de programmamedewerkers een urenregistratie worden bijgehouden. Voor verschillende programmaonderdelen worden verschillende codes

(en subcodes) onderscheiden. Partijen die factureren, zullen bij hun facturen dezelfde codes moeten hanteren. Op deze wijze kan voor ieder programmaonderdeel bepaald worden welke mensen en middelen aangewend zijn.

Het is aan de regiegroep een oordeel te geven over de doelmatigheid. Zij kunnen zich daarbij baseren op externe programma- en projectreviews en audits. Wanneer de regiegroep niet tevreden is over de doelmatigheid, kan zij aanvullende maatregelen eisen. In het uiterste geval leidt dit tot het onthouden van een 'go' voor een volgende tranche.

7.2 Doeltreffendheid

De doeltreffendheid wordt bepaald door vast te stellen in welke mate de output van het programma heeft bijgedragen aan het verwezenlijken van het doel. Vastgesteld moet dus worden in welke mate de toepassing van de wetgevingsarchitectuur leidt de gewenste outcome, nl. tot verbetering van de kwaliteit van wetgeving en wetgevingsproces, ten behoeve van vermindering van regeldruk en een kleinere en betere overheid.

Het teamlid A&R stelt voor iedere tranche (met uitzondering van tranche 1) een ex ante analyse van de doelbereiking op. Dit gebeurt op basis van de toetskaders die in tranche 1 hiertoe zijn opgesteld. Deze toetskaders moeten niet alleen zien op de 'harde' kwantificeerbare baten van het programma, maar ook op de 'zachte' kwalitatieve baten van betere en consistentere wetgeving, een transparanter proces en betere ondersteuning. Hierbij kan gedacht worden aan kwaliteitselementen als:

- Gepercipieerde regeldruk.
- Gebruikersgemak.
- Rechtszekerheid.
- Vertrouwen.
- Toename van kennis en kunde.

De 'harde' kwantificeerbare opbrengsten worden in kaart gebracht met kosten-batenanalyses van het programma of programmaonderdelen. Hiervoor wordt in tranche 1 de methodiek bepaald.

De regiegroep beoordeelt gedurende het programma de resultaten die de programmaleider aanlevert na toepassing van interne toetskaders of externe programma-/projectreviews. Wanneer de regiegroep niet tevreden is over de doelmatigheid, kan zij aanvullende maatregelen eisen. In het uiterste geval betreft dit het onthouden van een 'go' voor een volgende fase.

De baten van LEGIS worden pas bereikt als de wetgevingsarchitectuur daadwerkelijk wordt toegepast. Randvoorwaardelijk hiervoor is:

1. Bestuurlijk draagvlak.
2. Kwaliteit van wetgevingsarchitectuur.
3. Toegankelijkheid en toepasbaarheid van de wetgevingsarchitectuur.
4. Gericht implementatiemanagement.

7.2.1 Bestuurlijk draagvlak

Het bestuurlijk draagvlak wordt verzekerd door de regiegroep en de programmaraad. De regiegroep stelt steeds het belang van de wetgevingswetgeving voor de rijksdienst vast en

draagt dit uit. De leden van de programmaraad enthousiasmeren de achterban voor het programma. De capaciteit die in de lijn wordt vrijgemaakt voor praktijkprojecten en implementaties dient te allen tijde in lijn te zijn met het formele ambitieniveau dat de bestuurders ten aanzien van LEGIS uitdragen.

Na de schalingsbeslissing in tranche 2 wordt het bestuurlijk draagvlak van de betrokken bestuurders expliciet gemaakt en formeel vastgelegd in een convenant, te tekenen door vertegenwoordigers op hoog niveau van alle betrokken actoren. Dit betekent ook dat in de lijn middelen worden vrijgemaakt voor de toepassing van de architectuur. Dit is de eerste stap op weg naar het – in het verlengde van het programma – structureel beleggen van de architectuur.

7.2.2 Kwaliteit van de wetgevingsarchitectuur

De kwaliteit van de wetgevingsarchitectuur wordt binnen het programma gewaarborgd door:

1. De gekozen ontwikkelmethodiek.
2. De beschikbare kennis.

Ad 1 De ontwikkelmethodiek

Het innovatieve karakter van LEGIS noopt ertoe voortschrijdend inzicht voortdurend te verwerken. De ontwikkelmethodiek in LEGIS is daarom gebaseerd op de Demingcirkel. Deze zogenaamde regelkring kent de volgende stappen: *plan, do, check, re-act/pro-act*.⁴¹ Deze regelkring wordt binnen LEGIS integraal en op alle niveaus toegepast. Aan de hand van een voorbeeld – de keuze voor een standaard voor metadatering van wetgeving - wordt dit toegelicht.

Plan

In de plan- of onderhandelingsfase wordt een plan opgesteld waarin opgenomen is welk resultaat bereikt moeten worden (SOLL) en hoe dit bereikt kan worden. *Het beoogde resultaat betreft het bepalen van de open standaard die zich het beste leent voor metadatering van wetgeving.*

Voor elk project wordt in de plan-fase precies het resultaat gedefinieerd aan de hand van 'smart' doel-stellingen en worden prestatie-indicatoren vastgesteld.

In dit geval betreft het resultaat een Ontwerp Standaard binnen de wetgevingsarchitectuur die aangeeft welke open standaard gebruikt wordt voor metadatering van wetgeving.

Do

In de do-fase wordt het plan uitgevoerd. Tijdens de uitvoering vindt permanente meting aan de hand van de prestatie-indicatoren plaats. De activiteiten in de do-fase zijn bij reguliere, operationele processen meestal verspreid over meerdere subprocessen met hun eigen deelresultaten.

In het voorbeeld kunnen deelresultaten bestaan uit: een inventarisatiedocument van alle bestaande standaarden, een programma van eisen voor beoordeling van de standaarden, de daadwerkelijke selectie van de standaard met onderbouwing.

Check

De check- of acceptatiefase vergelijkt werkelijk behaalde resultaten met de resultaten die gepland waren ('gap'). De verschillen worden geëvalueerd en oorzaken van opgetreden verschillen achterhaald.

⁴¹ Vrij naar: http://123management.nl/0/020_structuur/a212_structuur_05_processtructuur_pdca.html

In het voorbeeld wordt in de checkfase onderzocht in welke mate de geselecteerde open standaard bij toepassing voldoet aan de daaraan gestelde eisen. Dit gebeurt in een praktijkproject in een afgebakend domein.

Re-act/Pro-act

De act-fase valt uiteen in twee delen: de re-act- en de pro-actfase. Indien de voortgang daar aanleiding toe geeft wordt in de re-actfase daadwerkelijk bijgestuurd. De verantwoordelijke voor het programmaonderdeel intervenueert en neemt maatregelen om het oorspronkelijk geplande resultaat alsnog te behalen.

Het zou kunnen zijn dat de geselecteerde open standaard op een specifieke wijze moet worden toegepast om het juiste effect te sorteren. In dat geval zal de verantwoordelijke kunnen besluiten de wetgevingsarchitectuur aan te vullen met een toepassingsdocument of -instrument voor deze standaard.

De pro-actfase is een voorbereidende fase. In deze fase gaat het in essentie om onderzoek naar mogelijke nieuwe resultaatgebieden en het ontwerpen van mogelijke interventiestrategieën die het management kan gebruiken in de re-act- of planfase.

Het opnemen van een open standaard voor metadatering in de wetgevingsarchitectuur heeft effect op de architectuur van processen en ondersteuning. Waar binnen het proces wordt de standaard toegepast? Moet binnen het proces een vast controlemoment zijn opgenomen op de juiste toepassing te garanderen? Welke applicatie kan worden gebruikt om de metadata in de regeling te plaatsen en deze te interpreteren?

Voor deze aspecten kan een nieuw proces gestart worden waarbij de Deming-cirkel van vooraf aan opnieuw wordt doorlopen.

Voor ieder programmaonderdeel dient bij aanvang duidelijk te zijn wie er verantwoordelijk is voor het proces, wie de resultaten van een fase beoordeelt en vaststelt of en hoe de volgende fase wordt ingeluid.

Ad 2 Beschikbare kennis

Inhoudelijke kennis wordt in het programma ingebracht en vastgelegd door het programmateam, de programmaraad, de consultatiegroep en de externe ondersteuning. De samenstelling van deze programmaonderdelen heeft grote invloed op de inhoudelijke kwaliteit van het programma. Daarom zijn goede selectieprocedures nodig.

De programmaleider stelt een profiel op van de teamleden, op basis waarvan wordt geworven en geselecteerd. Kennis en ervaring met complexe en multidisciplinaire trajecten speelt bij de selectie een belangrijke rol. Het functioneren van de kandidaten in andere functies of projecten wordt gecheckt aan de hand van referenties.

De programmaleider neemt het initiatief voor het samenstellen van de programmaraad. In een gesprek wordt de houding van potentiële leden ten aanzien van het programma aan de orde gesteld. Gezonde scepsis is geoorloofd en kan waarde toevoegen aan het programma. Van belang is wel dat de leden van de programmaraad:

- bereid zijn op basis van feiten en rationele argumenten te discussiëren;
- in principe open staan voor het doel dat LEGIS nastreeft.

Bovendien worden voor de programmaraad bij voorkeur personen geselecteerd met een ruime ervaring met en kennis van de stakeholders die zij vertegenwoordigen. Een groot netwerk bij de achterban, aanzien en bestuurskracht zijn een pre.

De externe ondersteuning wordt aanbesteed op basis van een duidelijke omschrijving van de dienst en heldere gunningscriteria. Kennis en ervaring van dienstverleners met de materie is een belangrijk aspect. Er wordt een tenderteam ingericht dat in ieder geval bestaat uit de

programmameider, een onafhankelijk aanbestedingsjurist en een inkoper. Dit team keurt het aanbestedingsplan goed. Vervolgens wordt dit plan uitgevoerd, hierbij hoort onder andere het op- en vaststellen van het programma van eisen en het uitvoeren van de selectieprocedure.

Voor de consultatiegroep worden personen gevraagd met specifieke kennis en ervaring. De programmameider is vrij in de selectie van de leden. Personen met een uitgesproken mening en kritische houding worden niet geschuwd. Echter ook hier geldt als uitgangspunt de bereidheid om bij te dragen aan een wetgevingsarchitectuur die toepasbaar is en de kwaliteit van wetgeving vergroot. Een flexibele en opbouwende houding is gewenst.

7.2.3 Toegankelijkheid en toepasbaarheid van de wetgevingsarchitectuur

Het is de taak van het teamlid A&R om de vastgestelde onderdelen van de wetgevingsarchitectuur toegankelijk en toepasbaar te maken voor alle stakeholders. Hierbij wordt nauw afgestemd met het staf lid communicatie.

Uiteindelijk zal de wetgevingsarchitectuur worden belegd bij het Kenniscentrum Wetgeving (KCW). Het is van belang dat de digitale platforms van het KCW en LEGIS direct op elkaar aansluiten. Deze platforms kunnen gebruikt worden voor:

1. Publicatie van onderdelen van de wetgevingsarchitectuur.
2. Publicatie van ondersteunende en verklarende documenten.
3. Forum voor makers en toepassers van wetgeving, waar zij input kunnen leveren op zowel de ontwikkeling van de architectuur als feedback naar aanleiding van de toepassing ervan.

Om de toegankelijkheid van de wetgevingsarchitectuur en de toepassing ervan te bevorderen zullen vanuit het programma vanaf tranche 1 workshops en cursussen georganiseerd worden. Hiervoor zal worden samengewerkt met de Academie voor wetgeving en de beleidsacademies bij de ministeries.

7.2.4 Implementatiemanagement

Om brede toepassing van de wetgevingsarchitectuur te realiseren zal een gericht implementatiemanagement⁴² nodig zijn, dat rekening houdt met de specifieke kenmerken (positie, inrichting, cultuur) van de actor waar implementatie aan de orde is. In deze paragraaf is een algemene lijn voor implementatiemanagement beschreven, die kan worden afgestemd op specifieke onderdelen van de architectuur en de organisatie waar implementatie plaatsvindt.

Implementatievoorstel

De implementatie begint met een implementatievoorstel (projectinitiatiedocument). In dit voorstel beschrijft het teamlid A&R op hoofdlijnen hoe de implementatie van een onderdeel uitgevoerd kan worden. Het implementatievoorstel wordt door de programmameider, na consultatie van de programmaraad aan het de regiegroep voorgelegd. Deze besluit of de implementatie in de voorgestelde vorm kan plaatsvinden. Na een positief besluit wordt een implementatiemanager aangesteld, die onder verantwoordelijkheid van het teamlid afstemming

⁴² In de programmamethodiek MSP wordt dit aangeduid als change management, gericht op de in het met het programma beoogde organisatieveranderingen. Change management ziet echter ook op de wijze waarop veranderingen binnen het programma worden opgevangen (als onderdeel van governance/compliance). In deze zin wordt het begrip in dit plan gebruikt (zie paragraaf 7.3.2).

en realisatie de implementatie gaat aansturen.

Afbakenen implementatiedomein

Het domein waarbinnen de implementatie plaatsvindt hangt sterk af van het onderdeel van de architectuur dat toegepast gaat worden. Bij de afbakening wordt rekening gehouden met het advies van de programmaraad, het convenant en het besluit van de regiegroep.

Actoren die om een legitieme reden nog niet aan de implementatie kunnen deelnemen worden buiten het domein gehouden. De actoren die binnen het domein vallen, worden bijvoorbeeld met behulp van een nieuwsbrief of bijeenkomst, geïnformeerd over de ophanden zijnde implementatie. Daarnaast spelen de betrokken leden van de programmaraad een belangrijke rol in de communicatie met relevante stakeholders. Bij alle betrokken actoren wordt een contactpersoon aangewezen.

In kaart brengen IST

De IST wordt in kaart gebracht ten aanzien van het object van implementatie, dat wil zeggen de wijze waarop actoren tot dan toe werkten. De resultaten uit eerdere praktijkprojecten kunnen bij het in kaart brengen van de IST waardevol zijn.

Vaststellen SOLL (breed)

Bij het in kaart brengen van de SOLL worden de leerpunten en resultaten uit het praktijkproject benut. Het abstractieniveau van de SOLL hangt af van de mate van operationalisering binnen de wetgevingsarchitectuur. Voor ver geoperationaliseerde onderdelen, kan de SOLL voor de verschillende betrokken actoren in detail worden uitgewerkt. Voor ontwerpprincipes die minder ver geoperationaliseerd zijn, wordt de SOLL in deze fase breder uitgewerkt.

In kaart brengen organisatiekenmerken

Bij verandertrajecten is het belangrijk zicht te hebben op de organisatiecultuur, de veranderingsbereidheid en het veranderingsvermogen van betrokken organisaties. Het is aan de implementatiemanager om te bepalen welke methodieken worden gehanteerd bij het in kaart brengen van deze organisatieaspecten.

Vaststellen SOLL (specifiek)

Aan de hand van de verschillende organisatiekenmerken kan de SOLL voor de betrokken organisaties gedetailleerder in beeld worden gebracht.

Plan van aanpak implementatie

Bij het plan van aanpak van implementatie kan onderscheid gemaakt worden tussen verschillende actoren. In het plan van aanpak wordt (per organisatie) een veranderstrategie beschreven. De organisatiekenmerken vormen de basis voor het vaststellen van:

- De rol van communicatie in het veranderingstraject
- Het aangrijpingspunt voor verandering
- De doorlooptijd van verandering
- De voor de verandering benodigde middelen.

De aanpak beschrijft voor de verschillende betrokken organisaties een duidelijke planning, met resultaten. Daarnaast worden de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van deze organisaties beschreven.

Commitment

De verantwoordelijken bij de betrokken organisaties stellen samen met de implementatiemanager het commitment voor de verandering bij de verantwoordelijken binnen de lijnorganisaties vast. Indien dit commitment er op basis van het voorliggende plan niet is, kan

het plan worden aangepast. Het teamlid A&R is verantwoordelijk voor het verzekeren van het commitment.

Uitvoeren aanpak

Vervolgens wordt de aanpak uitgevoerd onder leiding van de implementatiemanager. Op gezette tijden vindt er een terugkoppeling van de voortgang plaats aan het teamlid A&R. Deze controleert het functioneren van de implementatiemanager en informeert de programmaleider en de programmaraad over de voortgang. Het platform voor kennisdeling kan door de betrokken actoren gebruikt worden voor het terugmelden van best practices, leerpunten en bevindingen. Het teamlid architectuur houdt de ontwikkelingen in de gaten in het kader van het verrijken van de wetgevingsarchitectuur. De aanpak is gebaseerd op de Deming-cirkel en kent diverse feedbackmomenten.

Implementatie

De organisaties waarbij de implementatie geslaagd is, beleggen de toepassing in de lijn. De implementatiemanager blijft actief tot de implementatie bij alle organisaties en op alle onderdelen geslaagd is.

7.3 Governance/Compliance

In hoofdstuk 6 is ingegaan op de programmaorganisatie en de bestuurlijke informatievoorziening en interne controle. Binnen het programma worden daarnaast verschillende procedures ingericht en gevolgd om te zorgen dat de verantwoordelijke functionarissen *in control* blijven. Compliance geldt hierbij als baseline.

7.3.1 Issue en risk procedure

De issue en risk procedure omvat de gestructureerde verzameling en verwerking van informatie over kwesties die consequenties kunnen hebben voor de planning van het programma, het behalen van de resultaten en de mate waarin het programma voldoet aan de gestelde randvoorwaarden.

De issue en risk procedure heeft ten doel de kans op het behalen van de resultaten binnen de gestelde termijnen en randvoorwaarden te maximaliseren.

Onder *issues* worden verstaan problemen, wijzigen en ideeën die het bereiken van de doelen en of de wijze waarop dit gebeurt, kunnen beïnvloeden en die niet binnen het project of het programmaonderdeel waar ze zich voordoen, kunnen worden opgelost. Het kan hier gaan om escalaties, wijzigingen bij stakeholders, vertragingen in projecten. De procedure moet er voor zorgen dat issues:

- Worden opgemerkt.
- Worden geregistreerd en beoordeeld.
- Waar nodig leiden tot actie. Acties kunnen liggen op het gebied van communicatie, besluitvorming bij lijnorganisaties, het indienen van een wijzigingsverzoek, wijziging in de programmaorganisatie.

Voorbeelden van issues zijn:

- Niet nakomen verplichtingen door programma
- Tekort aan mensen of middelen
- Niet opleveren door externe dienstverlener
- Geschil over een overeenkomst
- Onjuiste inkoop/aanbesteding

- Ontbreken programmastukken

Een *incident* is issue met een aanzienlijke impact, bijvoorbeeld een vertraging of bespoediging van een resultaat met 10% van de doorlooptijd, of een budgetafwijking van minimaal 10%. Tot slot wordt een issue als incident aangemerkt wanneer dit overtreding van wet- en regelgeving inhoudt.

Risico's zijn de issues die zich mogelijk kunnen voordoen, uitgedrukt in de kans dat zij zich voordoen en de impact die zij hebben. Voor het vaststellen van de kans dat een bepaald issue zich voordoet, is het noodzakelijk de mogelijke oorzaken voor het issue te onderkennen. Het kan hier onder andere gaan om:

- Vertraging gerelateerde programmaonderdelen.
- Mismanagement, onkunde.
- Slechte dienstverlening.
- Ongeoorloofd gedrag.
- Verkeerde ex ante inschatting.
- Menselijke fouten, systeemfalen of technisch falen.
- Bestuurlijke of politieke instabiliteit.

Het teamlid A&R stelt aan het begin van het programma de Issue en Risk procedure op, die wordt geaccordeerd door de programmaleider. De procedure voorziet in ieder geval in:

- Een registratietemplate voor project- en programma-issues.
- Een periodieke monitoring (wekelijks) van geregistreerde programma-issues.
- Toezicht op de adequate registratie van project- en programma-issues.
- Richtlijnen voor de acties die naar aanleiding van issues genomen moeten worden.
- Een aparte procedure voor de melding van issues met aanzienlijke impact (incidenten).
- Een template voor een periodieke programmarisicoanalyse (eens per kwartaal).
- Een voorbeeld voor periodieke projectrisicoanalyses.
- Audit externe deskundige op programma- en projectrisico's.

7.3.2 Change Managementprocedure

Voor het beheersen van het programma is een duidelijke change managementprocedure nodig die het proces en de richtlijnen voor het doorvoeren van programmaveranderingen beschrijft. Het kan hier gaan de introductie van een nieuw programmaonderdeel of de wijziging van een bestaand programmaonderdeel.

Van een nieuw programmaonderdeel is sprake wanneer de activiteiten van dit onderdeel gericht zijn op het behalen van een nog niet benoemd resultaat of wanneer de activiteiten meer dan 2,5% van het jaarbudget betreffen. Een voorstel voor een nieuw programmaonderdeel kan door iedere bij LEGIS betrokken actor worden gedaan; het wordt ingediend bij de programmasecretaris. De programmaleider beoordeelt het voorstel in overleg met het programmateam. De programmaleider besluit of het voorstel wordt doorgevoerd. Op basis van voortschrijdend inzicht of incidenten, kan het zijn dat een programmaonderdeel moet worden aangepast. Van een wijziging is pas sprake wanneer bepaalde geplande activiteiten niet of op geheel andere wijze worden uitgevoerd waarmee een afwijking van de doorlooptijd of het budget van 10% gepaard gaat.

Het teamlid A&R stelt in tranche 1 een change managementprocedure op die wordt geaccordeerd door de programmaleider. De volgende punten zijn hierbij van belang:

- De procedure moet er voor zorgen dat de materieelkundigen over de wijziging worden geconsulteerd.
- De procedure moet er voor zorgen dat de verantwoordelijke functionaris of programmagroep het besluit over de wijziging neemt.
- De procedure moet er voor zorgen dat betrokken functionarissen van de wijziging in kennis worden gesteld.
- De procedure moet verschillende 'snelheden' kennen ten aanzien van urgente en minder urgente wijzigingen.

7.3.3 Intakeprocedure praktijkprojecten

In tranche 1 wordt een intakeprocedure voor praktijkprojecten opgesteld. Deze procedure heeft als doel:

- De samenhang in de projectenportfolio van het programma te waarborgen.
- De kwaliteit en doelbereiking van de praktijkprojecten te waarborgen.
- Een goede capaciteitsverdeling binnen het programma te waarborgen.

In de intakeprocedure staan de richtlijnen opgenomen waar een praktijkproject in verschillende fasen aan moet voldoen. Hierbij kan gedacht worden aan:

- een projectplan met duidelijke mijlpalen en producten;
- een projectplan helder vastgestelde taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen het project;
- een gedetailleerde begroting;
- een aanpak met evaluatiemomenten, toepassing van toetskaders voor monitoring en voortgangsmeting;
- het toepassen van de juiste toetskaders voor de voortgangsmeting en monitoring;
- het opstellen van periodieke verantwoordingsrapportages;
- het leveren van input voor periodieke programmarisicoanalyses;
- gedegen projectadministratie, met voldoende aanknopingspunten voor externe projectreview.

Projecten dienen uitgevoerd worden volgens een heldere projectmethodiek. Prince2⁴³ kan hiervoor als uitgangspunt dienen.

Afhankelijk van het investeringsrisico voor een derde partij en het belang van een project voor het programma zal de rol van LEGIS bij een project verschillen. Wanneer de belangen voor het programma hoog zijn, zal LEGIS een groter aandeel in de financiering op zich nemen, dan wanneer de programmabelangen laag zijn. Bij een groter aandeel in de financiering hoort een sterkere mate van controle. Bij belangrijke projecten met een hoog investeringsrisico, zal LEGIS veel zeggenschap wensen bij het uitvoeren van het project. Het project zal in dit geval 'dicht bij' het programma uitgevoerd worden. Een project met minder belang voor het programma en minder financieringsrisico, zal gebruik maken van LEGIS als facilitator van kennis en kunde en zelfstandiger operen.

Op basis van het projectkenmerken wordt voor de start van het project afspraken gemaakt over de positie ten opzichte van LEGIS en over de financiering.

⁴³ Zie http://www.ogc.gov.uk/methods_prince_2.asp

7.3.4 Inkoopprocedure en aanbesteding

De programmaleider houdt toezicht op de bestedingen van het programma en wordt hierbij ondersteund door de programmasecretaris en het teamlid A&R. Het is belangrijk dat de inkoop in lijn geschiedt met de richtlijnen binnen het programma zelf en de aanbestedingswetgeving. Voor verschillende typen producten worden verschillende inkoopprocedures vastgesteld. De programmasecretaris administreert de stukken die inkoop verantwoorden.

7.3.5 Verantwoordingsprocedure

Volgens bestaande methodieken voor bestuurlijke informatievoorziening en interne controle richt het teamlid A&R in samenwerking met de programmasecretaris de administratieve organisatie van het programma in. Hierbij gedacht worden aan de normen en richtlijnen voor inkoop en communicatie. Daarnaast zijn de verantwoordingsprocessen over doelbereiking en gevolgde werkwijze van belang.