

Dynamiek in wet- en regelgeving vergt flexibele procesmodellering

Niets zo veranderlijk als wetten en regels

Nederland is een landje van wet- en regelgeving. En van veranderingen in die wet- en regelgeving. Ga maar na: de WAO is tussen 1992 en 2002 maar liefst 72 keer gewijzigd. Deze enorme wijzigingsdrift houdt niet alleen de overheid bezig, ook de uitvoerende instanties hebben er hun handen vol aan. Immers, alle veranderende wetten en regels vragen ook om een herijking van processen, diensten, systemen, takenpakketten en bijbehorende handboeken, instructies, handleidingen en communicatiemiddelen. In dit artikel aandacht voor een aanpak die organisaties kan helpen de wijzigingen in wet- en regelgeving en de gevolgen daarvan op deze aandachtsgebieden systematisch in te passen.

Wet- en regelgeving is één van de belangrijkste sturingsmechanismen voor de overheid. Jaarlijks worden er in Nederland honderden wetsvoorstellen aangenomen. Soms gaat het hierbij om (grotendeels) nieuwe wetgeving, zoals de Vreemdelingenwet 2000 of de Inkomstenbelasting 2001. Vaker heeft een wetsvoorstel een wijziging op de bestaande wetgeving tot gevolg. Maar, of het nu gaat om nieuwe of gewijzigde wetgeving, de wijzigingsfrequentie van wet- en regelgeving mag enorm worden genoemd. Dit stelt organisaties die de wet- en regelgeving uitvoeren voor grote uitdagingen. Het leidt immers niet alleen tot een wijziging van de inhoud van juridische beslissingen, maar vraagt zoals gezegd ook om een herijking van processen, diensten, systemen, takenpakketten en bijbehorende handboeken, instruc-

ties, handleidingen en communicatiemiddelen. De dynamiek van wet- en regelgeving vraagt van uitvoeringsorganisaties al met al nogal wat aanpassingsvermogen en flexibiliteit.

Analogie met procesmanagement

In dit artikel gaan we eerst in op de vraagstukken waarmee uitvoeringsorganisaties bij de inpassing van nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving in hun organisatie te maken krijgen. Daarna schetsen we een aanpak die deze organisaties concreet verder kan helpen. De aanpak is ontwikkeld in een samenwerkingsverband van het bedrijf Rulewise en de Belastingdienst en kent diverse analogieën met procesmanagement. De nadruk van de voorgestelde aanpak ligt echter op een ander punt. Niet de bedrijfsprocessen worden systematisch en met gebruik van modellen

beschreven, doorgelicht en waar nodig (her)ontworpen, maar de wet- en regelgeving zelf.

Inpassing in uitvoeringsprocessen

De problemen waarmee uitvoeringsorganisaties te maken krijgen bij de inpassing van wet- en regelgeving zijn onder te verdelen in drie categorieën. Het eerste probleem heeft te maken met de noodzaak nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving concreet in te passen in bestaande uitvoeringsprocessen. De tweede categorie heeft betrekking op de noodzaak van kennisoverdracht bij nieuwe wet- en regelgeving. De laatste categorie hangt samen met de intrinsieke eigenschappen van het regelgevingsproces. Op elk van deze drie categorieën gaan we hierna kort in.

Een eerste activiteit die men moet uitvoeren bij de inpassing van nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving in de uitvoeringsorganisatie is het maken van een inschatting van de impact die de invoering heeft op de bestaande processen. Het maken van deze inschatting wordt door een aantal factoren bemoeilijkt. Vaak raakt de in te passen wet- en regelgeving bijvoorbeeld niet slechts één uitvoeringsproces binnen de uitvoeringsorganisatie, maar verschillende processen en onderliggende producten. De omgekeerde situatie komt ook voor: verschillende domeinen van wet- en regelgeving komen uiteindelijk tot uitvoering binnen één uitvoeringsproces. Dat de projectie van wet- en regelgeving op de uitvoeringspro-

cessen niet één op één verloopt, is niet vreemd als we bedenken dat uitvoeringsorganisaties - meer nog dan wetsontwerpers - rekening moeten houden met efficiëntie en dus tot andere dwarsdoorsneden in de wet- en regelgeving komen. Door deze complexe situatie is het lastig om het overzicht te behouden en te bepalen of alle relevante aspecten en factoren wel zijn meegenomen. Van de juridische materie kennis die verwerkt is in processen, systemen, handboeken en dergelijke houdt men bovendien vaak niet systematisch bij wat de oorspronkelijke bron is. Zou dit wel gebeuren, dan zou zowel de impactbepaling van nieuwe wet- en regelgeving als de aanpassing van bestaande uitvoeringsprocessen een stuk eenvoudiger kunnen verlopen.

Als eenmaal de impact van een wijziging is bepaald, lopen uitvoeringsorganisaties nog tegen een ander vraagstuk op. Juridische voorschriften zijn in de uitvoeringsprocessen vaak vervlochten geraakt met de beleidsvoorschriften van de organisatie. Dit maakt het uitermate lastig om bij wijziging van wet- en regelgeving de juridische voorschriften waarop de wijziging invloed heeft te isoleren van de proceskennis. Met name bij geautomatiseerde systemen betekent een wetswijziging niet zelden dat men een groter deel van het systeem herbouwt dan strikt genomen nodig was geweest.

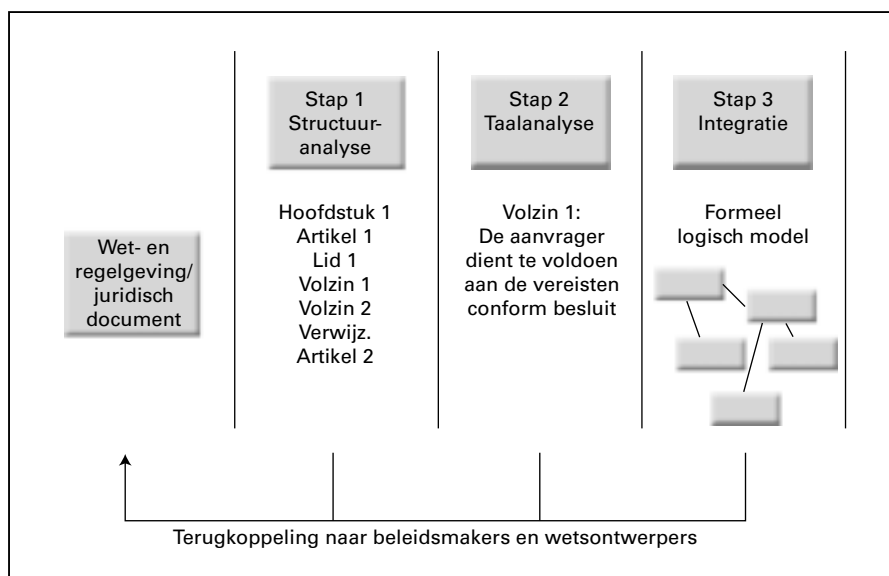
Overdracht van kennis

Bij het inpassen van wet- en regelgeving in een organisatie dient een combinatie van juridische materie kennis en kennis van de uitvoeringsprocessen beschikbaar te zijn. Er zijn echter maar weinig mensen die over deze combinatie van kennis beschikken. Deze experts zijn bovendien druk bezet, aangezien zij voor vele processen en producten de vertaalslag van wet- en regelgeving naar uitvoering

moeten maken. Het aantal experts dat bij de inpassing van specifieke wet- en regelgeving kan worden ingezet is dan ook vaak beperkt. Het tijdig kunnen beschikken over de benodigde expertise wordt in de literatuur over kennismangement genoemd als een belangrijk organisatorisch probleem. Lastig is ook dat de kennis van dit soort experts in het algemeen niet expliciet is gemaakt, maar zich 'in de hoofden' van de experts zelf bevindt. Aangezien de experts kunnen verschillen in hun interpretatie van de wet- en regelgeving, kan dit impliciet blijven van kennis leiden tot onopgemerkte rechtsongelijkheid in de uitvoering. Al met al maakt dit organisaties erg afhankelijk van haar experts. Bij het verdwijnen van experts door mobiliteit of pensioen verdwijnt immers ook de kennis. Naast juridische kennis en uitvoeringskennis spelen bij de organisatiebrede implementatie van wet- en regelgeving automatiseringskennis en communicatieve kennis een belangrijke rol. Dit betekent dat men allerlei jargonproblemen tussen de betrokken disciplines moet overwinnen en het bedrijf multi-disciplinaire besluitvorming moet organiseren.

Eigenschappen van regelgevingsproces

De tijd die men in het regelgevingsproces reserveert voor het inrichten en implementeren van de uitvoeringsprocessen is doorgaans beperkt. Tijd om één en ander goed uit te zoeken en te doordenken is er zelden. Dit leidt ertoe dat mensen tijdens de uitvoering zelf vaak nog beslissingen moeten nemen over de inrichting van het proces. Dat gaat steevast ten koste van de beoogde doelmatigheid en doelgerichtheid van de organisatie. Dit is te voorkomen door uitvoeringsorganisaties in een vroeg stadium te betrekken bij de inhoud en vormgeving van de nieuwe wet- en regelgeving. Echter, dit is nog geen standaard werkwijze, zodat uitvoeringsorganisaties onvoldoende kunnen anticiperen op wat er op hen af komt. Daar komt bij dat wetsontwerpers zich in hun wet- en regelgeving niet beperken tot het regelen van het 'wat', maar op bepaalde punten ook uitspraken doen over het 'hoe'. Of dat altijd bewust gebeurt is de vraag. Gevolg is echter wel dat de regelgeving ook procesontwerpcriteria bevat. In een tijd dat ook van publieke organisaties steeds meer marktdenken en



Afbeelding 1. Analyse van een wetsvoorstel volgens de drie verschillende stappen uit de methode.

zelfstandigheid wordt gevraagd, betekent dit juist een verdere inperking van hun bewegingsvrijheid. Dat is jammer. Immers, met de opmars van het bedrijfsmatig denken binnen overheidsorganisaties en de toenemende verzakelijking van hun taakstelling zijn uitvoeringsorganisaties veel beter dan wetsontwerpers in staat adequate procesontwerpcriteria te formuleren. Daar waar de afstand tot de dagelijkse uitvoeringspraktijk voor wetsontwerpers in het algemeen erg groot is, zijn de uitvoeringsorganisaties in de positie direct en continu (bij) te leren van een niet efficiënte of weinig effectieve inrichting van de uitvoeringsprocessen. De ontwerpcriteria in de wet- en regelgeving staan daardoor vaak haaks op de vanuit maatschappelijk oogpunt gevraagde stroomlijning van de procesketen.

Procesmanagement als hulpmiddel

Steeds meer uitvoeringsorganisaties realiseren zich dat zij in de geschetste dynamiek meer en bewuster aandacht moeten gaan besteden aan procesmanagement. De toenemende mate waarin uitvoeringsorganisaties met nieuwe wet- en regelgeving te maken krijgen en de dynamiek die dat teweegbrengt in de bedrijfsprocessen, doet managers beseffen dat ze vaak maar zeer weinig grip hebben op de aansturing van die processen. De processen zijn weinig transparant, de verantwoordelijkheden zeer diffuus en de omgeving is grillig en veeleisend. In zo'n context is het niet vreemd dat de roep om professionalisering van procesmanagement steeds duidelijker begint door te klinken.

Het vakgebied procesmanagement reikt principes en hulpmiddelen aan die organisaties in staat stellen systematisch toe te werken naar een grotere mate van proces-, resultaat- en klantgerichtheid. In de kern gaat het daarbij om het stroomlijnen van de bedrijfsprocessen en het vergroten

van de stuurbaarheid van die processen. Bedrijfsprocessen omvatten alle activiteiten die gericht zijn op het totstandkomen en leveren van een product of dienst voor een specifieke klant of klantgroep. De bedrijfsprocessen zijn daarmee bepalend voor de toegevoegde waarde en de feitelijke prestaties van de organisatie. Kenmerkend voor uitvoeringsorganisaties is dat de aard van de te leveren producten en diensten wordt ontleend aan wet- en regelgeving. De wetgever bepaalt welke producten

***Managers realiseren zich
dat ze maar weinig
grip hebben op de
aansturing van processen***

en diensten geleverd moeten worden. Voor de wijze waarop deze producten en diensten moeten worden uitgevoerd, kan de uitvoeringsorganisatie een beroep doen op de methoden en technieken van procesmanagement.

Softwaretools

Procesmanagement wordt in veel organisaties geprofessionaliseerd rond het gebruik van softwarepakketten voor het beschrijven, analyseren en (her)ontwerpen van processen. Voorbeelden van dergelijke pakketten zijn Aris, Bwise, Mavim, Protos en Testbed. Door bedrijfsprocessen met een dergelijk tool vast te leggen in procesmodellen en dus te visualiseren, kan men analyses aanscherpen. Bovendien wordt het gemakkelijker de communicatie over de procesinrichting naar management en medewerkers vroegtijdig vorm te geven en deze doelgroepen rechtstreeks bij het (her)ontwerp van de processen te

betrekken. Zeker in de weinig tastbare productieprocessen bij overheidsorganisaties, maar ook bij banken, verzekeringsbedrijven, utiliteitsbedrijven et cetera is dat erg prettig.

Minstens zo belangrijk, naast de ondersteuning met tools, is de methodische ontwikkeling die het vakgebied van procesmanagement heeft doorgebracht. Deze methoden zijn grotendeels ontleend aan andere vakdisciplines, zoals accountancy, administratieve organisatie, logistiek en kwaliteitszorg, en zijn opgebouwd uit 'best practices' (aanpakken die zich in de praktijk hebben bewezen). Ze zijn primair bedoeld om organisaties in staat te stellen in verschillende fasen van ontwerp- en verandertrajecten (zoals inventarisatie uitgangssituatie, verschillenanalyse tussen oude en nieuwe bedrijfssituatie, inrichting nieuwe of vernieuwde bedrijfsprocessen) gestructureerd, systematisch en verantwoord te kunnen blijven werken.

Professionaliteit

Naarmate uitvoeringsorganisaties op het terrein van procesmanagement verder zijn geprofessionaliseerd, zullen zij beter in staat zijn adequaat om te gaan met de stroom van nieuwe wet- en regelgeving en de veranderende procesinrichtingseisen.

Professionaliteit in termen van de drie genoemde vraagstukken betekent:

1. de organisatie is beter en sneller in staat om procesveranderingen die voortkomen uit nieuwe wet- en regelgeving te initiëren, aan te sturen en te borgen;
2. met procesontwerpmethoden en procesmodelleringstechnieken is het mogelijk om vanaf het eerste tot het laatste moment in het verandertraject kennisoverdracht te organiseren en daarmee betrokkenheid te realiseren van de besluitvormers en belangrijke (ervarings-)deskundigen;

3. via methoden voor procesanalyse is de organisatie in staat te beoordelen wat de betekenis is van de procesontwerpcriteria in het regelgevingsproces voor de toekomstige bedrijfsinrichting.

Hiermee zijn echter niet alle vraagstukken rond nieuwe wet- en regelgeving opgelost. De hierna geschetste aanpak (de 'Rulewise-methode') is wat dat betreft een waardevolle aanvulling.

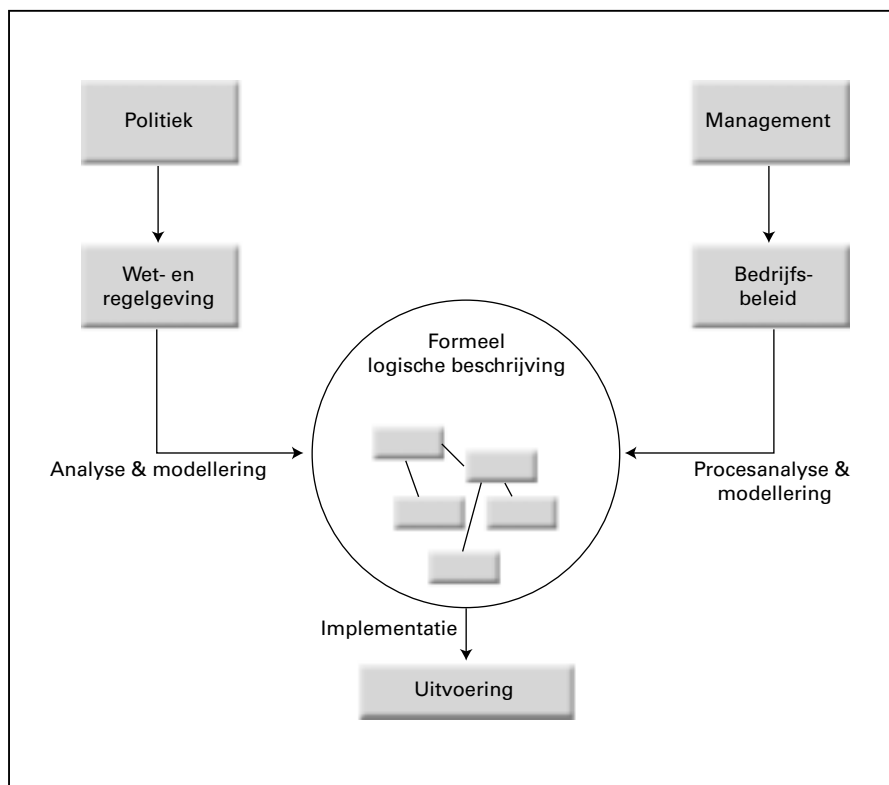
Een nieuwe aanpak

Kern van de aanpak is de analyse en vertaling van juridische teksten naar een formeel logisch model. Dit model bevat een eenduidige interpretatie van wet- en regelgeving. De aanpak biedt concrete aangrijpingspunten vanaf het moment dat een redelijk uitgekristalliseerd wetsvoorstel is ontstaan. De analyse van een wetsvoorstel verloopt volgens de methode in drie stappen: structuuranalyse, taalanalyse en ten slotte integratie (zie afbeelding 1).

Tijdens de structuuranalyse wordt de structuur van de wet- en regelgeving (hoofdstukken, artikelen, leden, volzinnen, verwijzingen) blootgelegd. Deze structuur wordt allereerst op structuurfouten gecontroleerd. Vervolgens functioneert de structuur als een kapstok waaraan de inhoud van de wet- en regelgeving wordt 'opgehangen'.

Bij de taalanalyse ontleedt men de inhoud van de regelgeving volzin voor volzin. Begrippen, kenmerken van begrippen, relaties tussen begrippen en beperkingen die voor die begrippen gelden ('constraints') worden onderscheiden en in deelmodellen neergelegd. Elk deelmodel bevat nu een eenduidige en afgebakende interpretatie van één volzin.

Tijdens de integratie worden de deelmodellen voor een bepaald domein (bijvoorbeeld voor de WAO of voor



Afbeelding 2. Uitvoering, een combinatie van wet- en regelgeving en bedrijfsbeleid.

de hoogte van de Inkomstenbelasting) gecombineerd tot één formeel logisch model. Deze combinatie vindt plaats door op zoek te gaan naar overeenkomstige begrippen in de modellen en door gebruik te maken van verwijzingen in de wet- en regelgeving. Het formeel logische model bevat nu voor een bepaald domein de kennis over de wet- en regelgeving. Het formeel logische model is vervolgens voor verschillende doeleinden te gebruiken. Zo legt het de basis voor de vormgeving van processen, bijbehorende materiehandoeken en instructies. Het is ook in te zetten als specificatie voor geautomatiseerde systemen en communicatiemiddelen (brochures). Bij het ontwikkelen van het formeel logische model worden inhoudelijke experts nauw betrokken. Het analyseren van de wet- en regelgeving brengt allerlei vragen omtrent de precieze betekenis van de wet- en regelgeving boven tafel. Experts nemen dan beslissingen over zaken als dubbelzinnigheden, tegenstrijdighe-

den, onvolledigheden en onduidelijkheden. Deze beslissingen houdt men bij, zodat het interpretatieproces altijd is te reconstrueren. Belangrijk hulpmiddel daarbij is de koppeling tussen het formeel logische model en de structuur van de oorspronkelijke regelgeving. Deze wordt gedurende het gehele proces bijgehouden. De toepassing van de methode wordt ondersteund door een toolset die onderdelen van stappen automatiseert en zorgt voor een goede beheers- en visualisatieomgeving.

Impact op de uitvoering

Wanneer nu de aanpak wordt geplaatst in het licht van de hiervoor beschreven vraagstukken, blijkt dat de methode uitvoeringsorganisaties een aantal voordelen kan bieden.

Allereerst wordt door de aanpak het maken van een impactanalyse bij wijziging van de regelgeving vergemakkelijkt. In de modellen houdt men voor elk stukje kennis bij wat de

regelgevingsbron van deze kennis is. De directe impact van een wijziging in de regelgeving op de uitvoering is dan eenvoudig vast te stellen door op de juiste plaats in het model in te prikken. De indirecte impact wordt zichtbaar door de samenhang tussen de modelementen af te lopen. Op deze manier is er meer zekerheid dat bij de impactanalyse geen zaken over het hoofd worden gezien. Door de regelgevingskennis met bronvermelding in de modellen neer te leggen is deze kennis onderhoudbaar en herleidbaar geworden.

Expertkennis

De aanpak kan er ook voor zorgen dat organisaties efficiënter omgaan met de schaarse expertkennis. Experts worden 'eenmalig' nauw betrokken bij het opstellen van de modellen, die vervolgens voor diverse doeleinden herbruikbaar zijn. De kennis van de expert wordt als het ware geëxpliciteerd in de modellen. Dit kan op het eerste gezicht bedreigend overkomen op de experts. Maar de ervaring leert dat als ze eenmaal met de aanpak werken, zij zeer positief reageren. Dit komt met name doordat de aanpak routinematige werkzaamheden voorkomt. De wet- en regelgeving hoeft immers niet steeds weer opnieuw te worden geïnterpreteerd voor de verschillende processen en producten. Hierdoor blijft er voor de expert meer tijd over voor het echte werk: het behandelen van de moeilijke gevallen en het nemen van beslissingen daar waar wet- en regelgeving onduidelijk zijn. Ook zorgt de modelmatige werkwijze ervoor dat de gehele organisatie een zelfde interpretatie hanteert.

De modellen kunnen op verschillende manieren worden gerepresenteerd. Zo kan een tekstuele weergave met definities van begrippen en relaties tussen die diverse begrippen een communicatie-expert helpen om voor-

lichtingsbrochures te ontwikkelen. Daarnaast zijn de modellen voldoende formeel om eenvoudig te kunnen worden omgezet naar een programmeertaal. Een ideaal uitgangspunt voor automatiseerders dus. De diverse representatiewijzen kunnen ondersteuning bieden bij het oplossen van jargonproblemen.

Regelgevingsproces

Het ontwikkelen van de modellen betekent in eerste instantie dat organisaties tijd en menskracht dienen te investeren. Bij nieuwe wijzigingen in de wet- en regelgeving zal deze investering zich weer terugverdienen. Door de modulaire opzet van de modellen hoeft men alleen dat onderdeel aan te passen dat door de wijziging wordt geraakt, niet meer en niet minder. De modulaire aanpak stimuleert bovendien het gescheiden houden van materie- en proceskennis, wat ook het doorvoeren van een regelgevingswijziging vergemakkelijkt. Al met al leidt het toepassen van de methode ertoe dat men efficiënt kan omgaan met de toch al beperkt beschikbare tijd. De methode dwingt bovendien af dat de wet- en regelgeving volledig duidelijk en expliciet wordt gemaakt. Problemen in de regelgeving komen onherroepelijk aan het licht. Wordt de methode vroeg in de beleidscyclus toegepast, dan fungeert de methode als een soort uitvoerbaarheidstoets. Problemen met de uitvoerbaarheid die worden onderkend kunnen aanleiding zijn tot wijziging in de regelgeving. Als het moment waarop men nog wijzigingen kan aanbrengen reeds is gepasseerd, kan een uitvoerbaarheidstoets toch nog nuttig zijn. Uitvoeringsorganisaties weten dan in ieder geval waar ze problemen kunnen verwachten en kunnen hierop bij de inrichting van de uitvoeringsprocessen anticiperen.

Blik op de toekomst

In dit artikel is een methode gepresenteerd die uitvoeringsorganisaties kan

helpen de veelvuldige wijzigingen in wet- en regelgeving doelgericht en beheersbaar in te passen. Deze 'Rule-wise-methode' kent weliswaar analogieën met procesmanagement, maar heeft een duidelijk andere oriëntatie: de inhoudelijke aspecten van de wet- en regelgeving staan centraal. Procesmanagement en de hiervoor beschreven methode leveren afzonderlijk de nodige voordelen op. Een combinatie zou echter verdergaande voordelen kunnen bieden. Dan hoeft een impactanalyse zich bijvoorbeeld niet langer te beperken tot de juridische uitvoerbaarheid, maar kunnen ook aspecten van het uitvoeringsproces worden meegewogen. En andersom is dan veel beter en sneller te bepalen of een aanpassing van het bedrijfsbeleid binnen de wettelijke kaders valt. Daarom worden op dit moment de eerste stappen gezet in de richting van een aanpak waarbij regelgevingsmodellen en procesmodellen in samenhang met elkaar kunnen worden gezien. Doel is uiteindelijk te komen tot een integrale benadering die uitvoeringsorganisaties de mogelijkheid biedt processen en regelgeving echt te beheersen.



Patries Kordelaar en Gerard van der Zaal
Dr. Patries Kordelaar is senior adviseur bij Rulewise en dr. Gerard van der Zaal is senior adviseur bij O&I management partners.
E-mail: patrieskordelaar@rulewise.com en gvdzaam@oimp.nl.