

De changemanager

## “Harmonisatie van arbeidsvoorwaarden is een gevoelig veranderproces”

Zeventienhonderd pagina's aan regelgeving terugbrengen tot een heldere paar honderd pagina's is een lastige opdracht. En dan gaat het ook nog eens om de sanering van de arbeidsvoorwaarden van alle ambtenaren van het Rijk. Genoeg uitdaging dus om dit project in goede banen te leiden. Dat vond ook René Kiebert. Kiebert is bij het ministerie van Binnenlandse Zaken aangewezen als manager van dit programma. Hij moet ervoor zorgen dat de nieuwe regels helder, leesbaar en acceptabel zijn voor iedereen.

Het programma Harmonisatie Arbeidsvoorwaarden Rijkspersoneel, afgekort Harp, startte in de herfst van 2003. Eerder was al het besluit genomen dat de grote hoeveelheid regels op het gebied van arbeidsvoorwaarden moest worden gesaneerd. Het rijkspersoneel kent weliswaar één CAO, maar deze is per departement uitgewerkt. Daardoor zijn er behoorlijk wat verschillen tussen de ministeries, onder meer in kinderopvang en vakantieregelingen. Kiebert: “Het verschil kon oplopen tot 350 euro per maand. Dat vonden de directeurs P&O onacceptabel.” Het had onder meer als effect dat de departementen met elkaar concurreerden, terwijl het Rijk er juist naar streeft dat ministeries gemakkelijk ambtenaren kunnen uitwisselen. Daarbij kwam dat de bonden het overzicht in het woud van arbeidsvoorwaarden kwijt waren. Ook zij wensten een opschoning. “En

toen besloot het kabinet tot de oprichting van één shared services center personeelszaken voor de centrale overheid, uitgezonderd Defensie. Dat besluit was een extra impuls om de regels te vereenvoudigen.” Het in oprichting zijnde shared services center, dat inmiddels de naam P-Direkt heeft gekregen, kan alleen efficiënt werken als voor elk departement dezelfde regels gelden. Bovendien is het de bedoeling dat de medewerkers straks, via een HR-portaal, zelf de nodige handelingen kunnen verrichten en snel informatie over arbeidsvoorwaarden kunnen vinden. Ook daarvoor is een duidelijke en overzichtelijke set regels nodig.

### Adoptieouders

De harmonisatie van arbeidsvoorwaarden is dus absoluut noodzakelijk. Het is echter wel een gevoelige taak, want het gaat om arbeidsvoor-

waarden waar medewerkers aan gewend zijn en waar vaak per departement over is onderhandeld. Het programma Harp heeft een aantal manieren gevonden om eventuele weerstand weg te nemen, vertelt Kiebert. Zo zijn na de inventarisatie van bijna alle bestaande regels door het programma ‘best-practices’ uitgekozen, die de departementen nu zelf verder uitwerken. Deze regels zullen straks gelden voor alle departementen. Dit systeem van ‘adoptieouders’ werkt goed. “We hebben de best-practices redelijk over de departementen verdeeld, zodat elk ministerie betrokken is. Men vindt het leuk om de regels verder uit te werken en als expert op dat gebied serieus genomen te worden.” Regelmatig worden er Harp-conferenties georganiseerd, waarbij de adoptieouders uitleg geven over ‘hun’ regel en waar de diverse betrokkenen op de hoogte worden gehouden van de voortgang van het programma.

Het krijgen van steun van de bonden is een ander heikel punt bij de harmonisatie van de arbeidsvoorwaarden. “We wilden de bonden in een vroeg stadium bij de vormgeving van de nieuwe regels betrekken, maar dat wezen ze af. Wel informeren wij ze tussentijds én hebben we ze nu bereid gevonden om plaats te nemen in een commissie van deskundigen, die de herziene regels aan een kwaliteitstoets onderwerpt.”

## Juridische teksten vertalen in model

De inventarisatie van de bestaande regelgeving, de eerste fase van het programma, zou onuitvoerbaar zijn zonder geautomatiseerde ondersteuning. Daarom ging het team van Kiebert op zoek naar een methode voor de inventarisatie en analyse van de regelgeving, die bovendien aanwijzingen zou moeten geven hoe de regels konden worden herschreven. Ze vonden deze methode in Rulewise, een methodiek en tegelijk de naam van een dochterbedrijf van O&I Management Partners. "De Belastingdienst heeft ooit zelf, in samenwerking met de Vrije Universiteit van Amsterdam, een programma ontwikkeld voor de analyse van fiscale regelgeving. Dit wordt onder meer gebruikt bij de IB-aangifte. Rulewise heeft dit programma verfijnd en maakte het geschikt voor andere organisaties." Het programma Harp gebruikt het om alle regelgeving te analyseren en er een structuur in aan te brengen, zodat het verband tussen regels helder wordt. Daardoor wordt het eenvoudiger om de regels te herschrijven en bovendien worden de effecten van veranderingen in regels zichtbaar, omdat de afhankelijkheden duidelijk zijn. Kort gezegd is het een methode om op een gestructureerde manier juridische tekst te vertalen in een logische beschrijving, een conceptueel model. De methode kent drie stappen: een structuuranalyse, waarin de opbouw van de wet- en regelgeving wordt doorgrond. De tweede stap is een taalkundige analyse, waarin de (vrije) taal wordt omgezet in een strikte, formele taal. Een zin uit een wetsartikel wordt dan weergegeven als type (een begrip), attributen (kenmerken van een begrip), associaties en rollen (verbanden tussen begrippen) en 'invarianten' (bependingen). Hierdoor komt de interpretatie van een tekst veel strikter vast te liggen dan bij een

'gewone' tekst. De derde stap is de integratie van de diverse modellen, waarin de modellen die per zin zijn gemaakt met elkaar worden verbonden. Ze worden als het ware gekanteld en gegroepeerd rond kernbegrippen, zoals recht op verlof. Zo worden overeenkomsten, verschillen en inconsistenties tussen de regels duidelijk. Deze laatste stap levert een helder overzicht op voor de juristen, die de regelgeving vervolgens herschrijven tot vereenvoudigde, voor alle departementen geldende arbeidsvoorwaarden.

Voor het programma Harp betekent dit dat de zeventienhonderd pagina's regelgeving werden gescand en daar-

na door Rulewise werden geanalyseerd en in modellen vertaald. Vervolgens werden er zeventien onderwerpen vastgesteld waarvoor regelgeving moet worden ontwikkeld. Zoals verlof, werktijden en onkostenvergoedingen. Arbeidsjuristen van de diverse departementen zijn momenteel bezig deze regelingen te schrijven.

## Koffiedik kijken

Het programma heeft inmiddels diverse mijlpalen bereikt en ligt op schema. Kiebert: "We hebben alle regelgeving sinds september 2003 verzameld. In januari was dit rond. Begin februari hebben we ons overzicht van de regelgeving door alle



René Kiebert: "Het programma Harp heeft een aantal manieren gevonden om eventuele weerstand tegen de harmonisatie van arbeidsvoorwaarden weg te nemen. Zo zijn na de inventarisatie van bijna alle bestaande regels 'best-practices' uitgekozen, die de departementen nu zelf verder uitwerken."

departementen laten valueren. Dat is nu onze basis, die regels moeten we vereenvoudigen en herzien. Daarnaast werken we aan het bereiken van overeenstemming met de bonden over vijf belangrijke nieuwe regelingen, zoals kinderopvang, studiefaciliteiten en de vergoeding voor de bedrijfshulpverlening. Of dat gaat lukken, dat weet ik niet. Dat is koffiedik kijken."

Kiebert bevindt zich in zijn functie tussen IT-ers en arbeidsjuristen, twee van nature tegengestelde specialisten. IT-ers denken in oplossingen, terwijl juristen juist in risico's denken en hoe zij deze risico's in alle gevallen kunnen uitsluiten. "IT-ers denken in nullen en enen, juristen zijn juist zeer genuanceerd. Niets ten nadele van een van beide beroepsgroepen, maar ik moet die twee wel bij elkaar zien te brengen. Dat is wel eens een uitdaging." Wat vindt hij het moeilijkste in het programma? "De vaart erin houden. Er zijn veel obstakels die we moeten omzeilen. De bonden hebben veel invloed, departementen houden soms vast aan hun eigen uitvoering en het is lastig om de nieuwe regels wetgevingstechnisch kwalitatief op orde te krijgen. Er zijn vele uitzonderingen die we moeten beschrijven, terwijl we het toch eenvoudig willen houden."

### Effecten CAO-onderhandelingen meten

Als alle regelgeving is herzien, dan ligt er een nieuw reglement voor rijksambtenaren, die de naam R3 krijgt: Rechtspositie Regeling Rijksambtenaar. Die vervangt het huidige ARAR, plus de vele ministeriële regelingen die nu de arbeidsvoorwaarden per departement verfraaien. "Die nieuwe regeling is een mooi perspectief, daar doen we dit allemaal voor. Dat straks elke werknemer snel helder heeft wat zijn rechten en plichten



"Het moeilijkste aan het programma is om er de vaart in te houden. Er zijn veel obstakels die we moeten omzeilen. De bonden hebben veel invloed, departementen houden soms vast aan hun eigen uitvoering en het is lastig om de nieuwe regels wetgevingstechnisch kwalitatief op orde te krijgen."

zijn..." Dit moet in 2006 werkelijkheid zijn. Tot die tijd heeft het programma nog het nodige te doen, ook met betrekking tot de gebruikte methode. Want de modellen die van de regelgeving zijn gemaakt, kunnen ook op andere manieren worden gebruikt. Zo kan met het verkregen inzicht in de verbanden tussen regelgeving snel worden gezien welke effecten een verandering in de CAO heeft. "Nu zit er soms anderhalf jaar tussen het sluiten van de CAO en de uitvoering ervan. Dan pas worden de ongewenste effecten zichtbaar en kun je er weinig meer aan doen. Mijn opdrachtgever lijkt het wel wat om hierbij de Rulewise-methode in te zetten, zodat je de effecten veel eerder zichtbaar hebt."

Een werkgroep van P-Direkt beoordeelt de voorgestelde nieuwe regelge-

ving op uitvoering in het administratieve proces en doet voorstellen voor een eenduidige interpretatie en een standaardverwerking door P-Direkt. De taken zijn verdeeld tussen Harp en P-Direkt: Harp doet het juridisch kader, P-Direct de uitvoering. Maar om te voorkomen dat regelgeving en uitvoering opnieuw te ver uit elkaar gaan lopen, is nauwe samenwerking tussen beide instanties noodzakelijk. Zodat het nieuwe reglement, R3, echt een heldere set regels wordt met een eenduidige interpretatie in de uitvoering die voor elke rijksambtenaar geldt.

**Marieke Vos**

*Marieke Vos is freelance journaliste.*