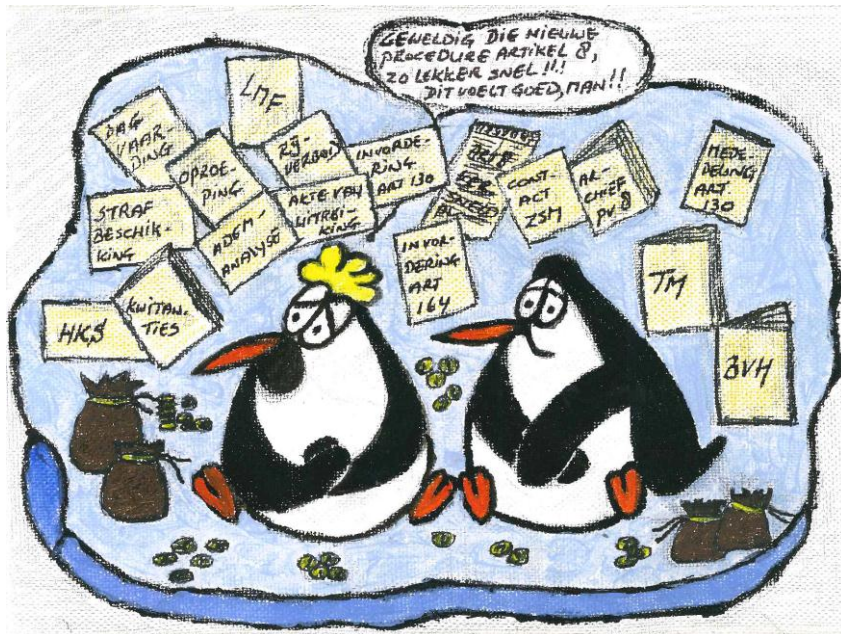


# De veranderingsbereidheid van politieprofessionals

Een casestudy binnen de politie-eenheid Rotterdam



Bron: Y Talman

## Masterscriptie

Dick van den Kerkhoff (376397)



Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Avondopleiding Bestuurskunde

Eerste begeleider : Dr. F.B. van der Meer  
Tweede begeleider : Dr. A. van Sluis  
Datum : Juni 2015

## Voorwoord

Voor u ligt de scriptie: De veranderingsbereidheid van politieprofessionals: een casestudy binnen de politie-eenheid Rotterdam. Deze scriptie vormt de afsluiting van mijn masteropleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. In 1980 startte ik mijn loopbaan als wachtmeester bij de Rijkspolitie. Na 26 jaar operationele ervaring maakte ik bij diezelfde politieorganisatie de overstap naar een managementfunctie op ICT-gebied. Na een tweejarige opleiding leidinggeven behaalde ik 3 jaar geleden mijn HBO opleiding Bedrijfskundige Informatica, waarna ik besloot om door te studeren aan de universiteit. Een echte laatbloeier dus! Omdat mijn hart altijd heeft gelegen bij de problematiek van de diender op straat, leek het me interessant om een praktisch verandervraagstuk op te lossen. Bestuurskunde leent zich tenslotte voor een breed scala aan vraagstukken op het gebied van publiek management. Een topmanager van de politie attendeerde mij op de weerbarstige invoering van de pilot ZSM artikel 8 (de vereenvoudigde afhandeling van alcoholdelicten) in de politie-eenheid Rotterdam, waarbij de projectleider stuitte op veel weerstand. Dat is maatschappelijk gezien een interessant onderwerp omdat de keten (OM-Politie) al jaren kampt met te lange doorlooptijden, uitstroom bij de politie en executieverjaring waardoor veroordeelden de opgelegde straf niet ondergaan. Het betreft bovendien een onderwerp dat voor het eerst onder landelijke regie van de Nationale Politie is opgepakt. Na een aantal meters boekenplank in de universiteitsbibliotheek te hebben afgestruind werd het onderzoeksvraagstuk steeds duidelijker. Ook het onderzoek in de politiepraktijk leverde nuttige informatie op. Na vele uurtjes ploeteren heb ik vervolgens met veel passie en discipline aan dit onderzoek gewerkt en de resultaten opgeleverd. Dat is echt een proces geweest van denken en doen en van vallen en opstaan. Door veel te discussiëren en de scriptievoortgang te bespreken met medestudenten leerden we van elkaar. Hiervoor wil ik mijn medestudenten Paul Jonker, Veronique Schwiebbe, Marieke Wijsman en docent Peter Hupe graag bedanken. Verder wil ik de respondenten bedanken die hebben meegewerkt aan het kwalitatieve praktijkonderzoek. Zonder hen was ik nooit achter de "echte" oorzaken van de ZSM-problematiek gekomen. Mijn vrouw en twee kinderen wil ik bedanken voor hun luisterend oor en het geduld dat zij hebben opgebracht wanneer ik voor de zoveelste keer totaal gefocust aan de eettafel zat te studeren. In het bijzonder wil ik mijn beide scriptiebegeleiders Frans-Bauke van der Meer en Arie van Sluis, van de Erasmus Universiteit Rotterdam, bedanken voor hun zeer professionele inhoudelijke begeleiding en ondersteuning bij het schrijven van mijn scriptie.

Ik wens u veel leesplezier!

Dick van den Kerkhoff  
Rotterdam, juni 2015

## **Samenvatting**

In dit onderzoek staat de veranderbereidheid van politieprofessionals in de politie-eenheid Rotterdam centraal. Veranderbereidheid wordt bepaald door de mate waarin men "wil" veranderen (motivatie), de mate waarin men "móet" veranderen (noodzaak) en de mate waarin men ook daadwerkelijk "kan" veranderen (mogelijkheden). Door de veranderbereidheid en de condities en mechanismen die veranderbereidheid beïnvloeden in kaart te brengen, kan gedrag worden verklaard en kunnen interventies worden ontwikkeld waarmee de veranderbereidheid kan worden vergroot. Op deze wijze kan verder worden geprofessionaliseerd. Interventies kunnen namelijk op zwakke plekken in de organisatie worden gericht waardoor de kans op succesvolle invoering van de verandering wordt vergroot, terwijl sterke punten kunnen worden gebruikt om mensen extra te motiveren.

Mensen die veranderbereid zijn ondersteunen het veranderproces op positieve wijze, terwijl mensen die weerstand vertonen de hakken in het zand zetten en het veranderproces vertragen. De behoefte van mensen om positief of negatief gedrag te vertonen komt voort uit de omstandigheden die tijdens het veranderproces invloed op hen uitoefenen en de continue afwegingen die zij daarbij maken vanuit hun overtuiging en emotie.

In deze samenvatting wordt een korte beschrijving gegeven van de aanleiding, de opzet van het onderzoek, de resultaten en de aanbevelingen.

### Aanleiding

In 2010 bestaat maatschappelijk behoefte aan een snellere en betere afdoening van (eenvoudige) strafzaken. Van deze aanpak gaat een preventieve werking uit, het draagt bij aan de geloofwaardigheid van het Strafrecht en normoverschrijdend gedrag wordt gecompenseerd met genoegdoening. Daarom start het Kabinet in 2011 met een ketenaanpak om de doorlooptijden in de strafrechtketen te verkorten.

Zo ontstaat het traject ZSM als onderdeel van het actieprogramma "minder regels, meer op straat."

ZSM staat voor: "Zo Selectief, Snel, Simpel, Slim, Samen mogelijk". Het betreft een ketengerichte aanpak waarbij politie en Openbaar Ministerie (OM) nauw samenwerken om de doelmatigheid van de strafrechtketen te vergroten. De afhandeling van eenvoudige alcoholdelicten (overtreding van artikel 8 Wetenverkeerswet 1994), is hiervan een onderdeel dat in dit onderzoek centraal staat.

Om de ZSM-artikel 8-verandering vorm te geven start het politiekorps Rotterdam in september 2011 met een pilot "ZSM artikel 8." De voorbereidingen voor de vorming van de Nationale Politie zijn dan al in volle gang. Het betreft de eerste pilot die onder landelijke regie wordt ingevoerd, ook al is van landelijke politie dan formeel nog geen sprake. De invoering van de pilot in Rotterdam blijkt weerbarstiger dan gedacht. De projectleider stuit al snel na de start op weerstand. In 2013 wordt daarom met dit onderzoek gestart zodat inzichtelijk kan worden gemaakt hoe het met de factoren van veranderbereidheid in

Rotterdam is gesteld en welke kans bestaat om een succesvolle invoering te vergroten.

### Onderzoeksopzet

ZSM bevat eigenlijk een veel bredere aanpak van eenvoudige veelvoorkomende strafzaken in de strafketen, maar uit het oogpunt van afbakening is gekozen voor onderzoek naar de veranderbereidheid van politieprofessionals die betrokken zijn bij de pilot ZSM-artikel 8 in de politie-eenheid Rotterdam. Het betreft een kwalitatief onderzoek, waarvan de centrale vraag als volgt luidt:

**“waardoor wordt veranderbereidheid in de politie-eenheid Rotterdam bepaald en op welke manier kan die veranderbereidheid worden vergroot?”**

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is allereerst literatuuronderzoek verricht zodat kan worden bepaald welke factoren eigenlijk veranderbereidheid beïnvloeden en welke van die factoren vervolgens kunnen worden gebruikt om veranderbereidheid te vergroten. Daarna is aan de hand van het DINAMO-model van Metselaar et al., (2011) bepaald hoe het met die factoren in de praktijk is gesteld. Om de praktijksituatie te onderzoeken zijn interviews gehouden met behulp van een topiclijst. Om de situatie nog verder te duiden is de inhoud van relevante documenten geanalyseerd. Vervolgens is het theoretisch onderzoek aan het praktijkonderzoek gekoppeld om de veranderbereidheid van politieprofessionals in de politie-eenheid Rotterdam te verklaren. Aan de hand hiervan zijn ten slotte interventiestrategieën beredeneerd met behulp van het 8-stappenmodel van Kotter (1996), de kleuren van De Caluwé en Vermaak (2006) en de DINAMO-interventiematrix van Metselaar et al., (2011).

### **Onderzoeksresultaten**

Uit analyse blijkt dat de motivationele krachten uit het DINAMO-model vooral bij verkeersexperts in de DROS-organisatie negatief van invloed zijn op de veranderbereidheid, terwijl de motivationele krachten bij medewerkers in het “blauwe” proces in de districten opvallend genoeg positief van invloed zijn op de veranderbereidheid. Daarom is voor beide doelgroepen een apart DINAMO-profiel opgesteld waarin de verschillen in veranderbereidheid zichtbaar zijn gemaakt. Hieruit blijkt dat vooral de emoties, de betrokkenheid en de meerwaarde om te “willen veranderen” bepalend zijn voor de lage veranderbereidheid van verkeersexperts.

### Veranderbereidheid van verkeersexperts

De verkeersexperts zien nut en noodzaak in, maar ervaren negatieve emoties wanneer zij niet tijdig bij het veranderidee worden betrokken en er niet naar hun advies wordt geluisterd. Verder maken zij zich uit betrokkenheid oprecht zorgen over de praktische en wettelijke gevolgen voor hun werk, waarbij ze in hun ogen worden geconfronteerd met een onafgewerkt ZSM-product, een manager die overal overheen walst, een projectleider die hen op gebrekkige wijze informeert en een hoge interne druk om in een zeer korte tijd te zorgen voor overdracht richting het “blauwe” proces. Ook zijn ze niet blij met de valse verwachtingen die zijn gewekt over de realisatie van een spoedige automatisering en de lange

afhandelduur van het ZSM-werkproces aan de kant van de politie. Ook zien ze de ZSM-meerwaarde niet in van de complexere afhandeling in de alcoholbus waarin verdachten aan de lopende band ("treintje") worden afgehandeld. Ten slotte wachten ze al 4 jaar op ICT-middelen waarmee ze veilig mobiel kunnen communiceren met het CVOM.

### Veranderbereidheid van "blauwe" medewerkers

De veranderbereidheid in het "blauwe" proces is een stuk hoger, maar ook daar worden negatieve emoties ervaren. Medewerkers worden voorzien van voldoende digitale informatie, maar die informatie is volgens hen niet altijd even goed terug te vinden door een veelheid aan informatie over andere pilots. Ook ervaren zij een gebrek aan kennis en ervaring op het gebied van de alcoholwetgeving waardoor ze problemen ondervinden bij het invullen van het ZSM-formulier. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat de meeste dienders gewend zijn geraakt aan het oude procesgestuurde geautomatiseerde systeem dat hen door het alcoholproces leidde. Tevens worden negatieve emoties ervaren door de verandering in werkwijze, het feit dat randvoorwaardelijke bescheiden (zoals een rijverbod, een invordering van het rijbewijs et cetera) niet meer automatisch in de systemen worden geregistreerd, het invullen van een handgeschreven PV veel langer duurt (waardoor ze van de straat zijn), het verplichte contact met het CVOM, het feit dat het CVOM (vooral aan het begin van de pilot) nauwelijks bereikbaar is, de correctie van PV's (cultuur: verbalisanten laten zich niet graag door een administratieve kracht corrigeren) en de afhandeling van complexere zaken (waardoor ze ook weer van de straat zijn). Sommige verbalisanten verklaren nooit meer een "achtje" te zullen pakken. Ondanks het feit dat de meeste verbalisanten liever naar hun eigen winst in de keten kijken en ze een hekel hebben aan papierwerk (cultuur), voeren ze de ZSM-werkwijze gewoon uit. Ze zien duidelijk nut en noodzaak in van de nieuwe werkwijze.

Over het geheel genomen bestaat de ervaring dat de winst in de keten vooral aan de kant van het OM wordt gemaakt, maar dat het proces voor de politie veel langer duurt (voorheen 1 uur, nu 2,5 uur). Bovendien moeten veel bescheiden handmatig worden verwerkt waardoor het geheel complexer wordt. Het "tegeltje" op het voorblad van dit onderzoek staat hiervoor symbool. De vorming van de Nationale Politie eist z'n slachtoffers. De (landelijke) structuur is nog onduidelijk, sleutelfiguren verplaatsen en mensen verkeren langdurig in onzekerheid over hun functie en positie, er bestaan overvolle agenda's, een gedegen projectorganisatie ontbreekt, van effectieve aansturing en inspirerend leiderschap is nauwe sprake en in extra capaciteit voor de inrichting van een centrale backoffice wordt niet voorzien. De keuze voor de decentrale backoffice in Rotterdam draagt niet bij aan effectiviteit en de meeste respondenten ervaren de timing voor de invoering van de ZSM-verandering als slecht.

### Aanbevelingen

Om de veranderbereidheid van politiemedewerkers in de nabije toekomst te kunnen beïnvloeden bestaan aanbevelingen met bijbehorende veranderstrategieën. In de samenvatting hieronder wordt volstaan met de opsomming van motivationele krachten en de daarbij behorende activiteit.

<b>Aanbevelingen</b>	
<b>Motivationale kracht</b>	<b>Activiteiten</b>
<u>Gevolgen voor het werk</u>	Bespreek gevolgen voor het werk in een workshop.
<u>Emoties</u>	ga een open gesprek aan, organiseer teambuilding, teamcoaching en rollenspellen.
<u>Betrokkenheid</u>	Betrek medewerkers op positieve wijze bij de verandering, koppel resultaten terug, zorg op inspirerende wijze voor tegenargumentatie en neem advies van deskundigen ter harte.
<u>Meerwaarde</u>	Benadruk de meerwaarde in een persoonlijk gesprek of workshop en blijf herhalen, breng samen met stakeholders en medewerkers de noodzaak, dilemma's en verbeterscenario's in beeld, betrek het middenkader in een aparte sessie.
<u>Interne druk</u>	Organiseer interne druk op inspirerende en gemotiveerde wijze, breng gebeurtenissen in beeld en geef hieraan richting, ondersteun en positioneer medewerkers.
<u>Externe noodzaak</u>	Hierover bestaat algehele consensus.
<u>Kennis en ervaring</u>	Vul de leerbehoefte van medewerkers en projectleiders in.
<u>Aansturing</u>	Verschaft vooral aan de start duidelijk informatie over taken en verantwoordelijkheden, vorm een leidende coalitie, zorg voor een helder stappenplan (Kotter) of een gedegen projectstructuur, selecteer doelgerichte projectleiders, stuur zowel op kwantiteit als op kwaliteit, focus op beïnvloeding en creëer draagvlak.
<u>Informatie</u>	Zorg voor transparante duidelijke eerlijke interne communicatie, breng de boodschap geloofwaardig, consistent, eenvoudig en herhaaldelijk, op basis van tweerichtingsverkeer en gebruik voorbeelden, metaforen en analogieën. Betrek het middenkader, zorg ervoor dat (digitale) informatie eenvoudig is terug te vinden, bepaal het juiste communicatiekanaal, bespreek frustraties één op één, maak onderscheid tussen formeel en informeel overleg, maak een communicatieplan en een plan van aanpak.
<u>Verandervermogen</u>	Zorg tijdens het verandertraject voor constante druk, doorbreek negatieve cultuur, zorg ervoor dat medewerkers de verandering als bemoedigend ervaren, speel flexibel in op omgevingseisen, pas het HRM beleid aan en selecteer medewerkers die meer ruimte bieden voor flexibiliteit en het vermogen hebben om met onzekerheden om te gaan. Selecteer de juiste projectleider op basis van competentieniveau.
<u>Beheersbaarheid</u>	Zorg voor een heldere visie en een gedegen (project)structuur, fasering, en beheersing van het verandertraject, richt een sterke topstructuur in met strategische borging, denk vooraf na over verandermogelijkheden, benader veranderactiviteiten op integrale wijze in de context van de organisatie, houd

	<p>rekening met timing, presentatie en begeleiding en beïnvloeding van gedrag van individuele groepen, gebruik heldere methoden en technieken, kies in het begin voor een beperkte uitrol, zorg tijdig voor commitment over schaarstemiddelen, biedt voldoende ondersteuning in middelen, richt een centrale backoffice in en zorg voor kennis en kunde bij medewerkers.</p>
<u>Timing</u>	<p>Denk vooraf na over het moment van invoering, geef het project hoge prioriteit of niet, begin er desnoods niet aan, laat oprecht blijken dat je prijs stelt op een succesvolle invoering, start niet te snel, zorg dat medewerkers niet achter de feiten aanlopen, stel eventueel doelen en taken bij, zorg voor voldoende capaciteit en huur desnoods extra mankracht in of verplaats medewerkers, onderzoek een lage veranderbereidheid en verschuif hiervoor desnoods tijdelijk deadlines.</p>
<u>Complexiteit</u>	<p>Vraag je af of iedere doelgroep moet meeveranderen, sluit die doelgroep (bijvoorbeeld het VHT) anders uit, zorg voor actuele documentatie en ondersteuning bij complexe pv's, realiseer zo snel mogelijk een landelijk procesgestuurd geautomatiseerd systeem voor de afhandeling van alle soorten alcoholdelicten.</p>

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1	Aanleiding	1
1.2	Probleemstelling	2
1.3	Afbakening	3
1.4	Bestuurskundige relevantie	4
1.5	Maatschappelijke relevantie	4
1.6	Methodologische verantwoording	4
1.7	Leeswijzer	5
<b>2</b>	<b>Theoretisch kader</b>	<b>6</b>
2.1	Inleiding	6
2.2	Deel I: Inzicht in veranderbereidheid	6
2.3	Van weerstand naar veranderingsbereidheid	8
2.4	De motivationele krachten (variabelen) van het DINAMO-model	13
2.5	Deel II: Inzicht in verandermanagement	20
2.6	Strategieën en interventies	22
2.7	De interventiematrix	26
2.8	De benadering van veranderbereidheid	26
2.9	Conceptueel model	28
<b>3</b>	<b>Methodologische verantwoording</b>	<b>29</b>
3.1	Onderzoeksstrategie, -methoden en -technieken	29
3.2	Operationalisering	32
3.3	Validiteit, betrouwbaarheid en nauwkeurigheid	33
<b>4</b>	<b>De organisatiebeschrijving</b>	<b>35</b>
4.1	De Nationale Politie	35
4.2	De organisatiecontext	38
4.3	Verbetering prestaties strafrechtketen	39
4.4	Het ZSM artikel 8-initiatief	40
4.5	De ontwikkeling van regionale ZSM-pilots	40
4.6	De ZSM artikel 8-ontwikkeling in Rotterdam	42
<b>5</b>	<b>Bevindingen</b>	<b>45</b>
5.1	Deel I: Veranderbereidheid in de praktijk	45
5.2	Het DINAMO-profiel	59
5.3	Deel II: Strategieën en interventies	60
<b>6</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>70</b>
6.1	Beantwoording van de onderzoeksvragen	70
6.2	Reflectie op het onderzoek	76
	<b>Literatuur</b>	<b>78</b>



## Afkortingenlijst

Afkorting	Uitleg
Achtje	Overtreding alcoholdelict artikel 8 Wettenverkeerswet 1994
ALV	Administratieve Lastenverlichting
ARCT	Afdeling Regionale Coördinatie Taken
AVP	Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie
BAVP	Bijgeteld Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie
Blauw	werkprocessen (Noodhulp, wijkzorg en opsporing)
BOHICA	Bent over here it comes again
BVH	Basisvoorziening Handhaving
CBR	Centraal Bureau Rijbewijzen
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
Complexe 8	Complex alcoholdelict artikel 8 (bloedafname, urineafname, weigering, aanrijding)
CVE	Centrale Verwerkingseenheid
CVOM	Centrale Verwerking Openbaar Ministerie
DCO	Districtschefsoverleg
DHV	Directe Hulpverlening
DINAMO	Diagnostic INventory for the Assessment of willingness to change among Managers in Organizations
DMT	Districtsmanagementteam
DROS	Dienst Regionale Operationele Samenwerking
EVB	Evidence Based Verandermanagement
EXO	Executieve Ondersteunende Eenheid
Fase 2	Digitalisering van de ZSM-werkwijze
FTE	Fulltime-equivalent
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
ISO	Intake Service Ondersteuning
Kale 8	Eenvoudig alcoholdelict artikel 8
NP	Nationale Politie
OM	Openbaar Ministerie
ORKA	Procesgestuurde geautomatiseerde alcoholmodule in BVH
PV	Proces-verbaal
SBO	Strategische Beleidsplan Operaties
SMART	Specifiek Meetbaar Acceptabel Realistisch Tijdgebonden
TGBA	Team Buitengerechtigde Afdoening
TM	TransactieModule
Treintje	Geplande mobiele alcoholcontrole in een alcoholbus
V&J	Veiligheid & Justitie
VHT	Verkeershandhavingsteam
VP	Verkeerspolitie
VPVP	Verhogen Presterend Vermogen Politie
WvW	Wegenverkeerswet 1994
ZSM	Zo Selectief, Snel, Simpel, Slim, Samen mogelijk

# 1 Inleiding

“Vernieuwing, verbetering, aanpassing, verandering en innovatie zijn slagwoorden van vandaag die organisatieverandering en verandermanagement een hypeachtig karakter geven”(Steijn en Groeneveld, 2009). De belangstelling voor veranderkundig denken en interveniëren lijkt een gegeven.

Maar zijn die interventies nu wel zo vanzelfsprekend? Worden mensen betrokken? Zo ja, hoe dan? Wordt rekening gehouden met hun emoties en de weerstand die vroeg of laat in een veranderproces ontstaat? En als dat zo is, welke factoren leveren dan een effectieve bijdrage aan hun veranderingsbereidheid? Vanuit dit perspectief richt dit onderzoek op de vraag: waardoor wordt veranderbereidheid in de politie-eenheid Rotterdam bepaald en op welke manier kan die veranderbereidheid worden vergroot?

## 1.1 Aanleiding

Veranderen blijkt voor veel organisaties een moeizaam proces dat veelal niet leidt tot verbetering. Ondanks het feit dat veel kennis en ervaring over de aanpak van organisatieveranderingen voorhanden is, slaagt ongeveer 70 procent van de organisaties er niet in om de oorspronkelijke doelstellingen te realiseren (Pettigrew, 1997, Beer en Nohria, 2000; Boonstra, 2000 in Steijn en Groeneveld, 2009).

Als gevolg van deze mislukte veranderingen zal de organisatie kampen met een beperkt vermogen om veranderingen duurzaam in te voeren en te implementeren. Kenmerken van de organisatie (bedrijfscultuur), van het personeel en het veranderproces, liggen hieraan ten grondslag (Steijn en Groeneveld, 2009).

Maar liefst 80 procent van de mislukte veranderprojecten wordt verklaard door gedragsfactoren (Cozijnsen & Vrakking, 2008).

Wanneer een gewenst veranderresultaat niet wordt bereikt ontstaan: ergernis, conflict, vertraging en frustratie, waar de werksfeer onder lijdt (Steijn en Groeneveld, 2009).

Mislukte veranderprojecten krijgen vroeg of laat te maken met weerstand of angst. Weerstand uit zich in gedrag en kan zowel negatief als positief worden benaderd. Omdat weerstand veelvuldig negatief geïdentificeerd wordt, gebruik ik in dit onderzoek liever de term veranderingsbereidheid als positief tegenovergestelde van weerstand (Steijn en Groeneveld, 2009).

Organisatieverandering vraagt om een totaalproces waarin inhoudelijke, gedrags- en interventieaspecten met elkaar zijn verweven (Cozijnsen & Vrakking, 2008).

Afstemming van houding en gedrag is van groot belang voor het kunnen bepalen van de juiste organisatiestrategie aan de ene kant en de organisatieprestaties

aan de andere kant. Aan de kant van de strategie vormen ze de uitkomst van genomen beslissingen, terwijl ze aan de kant van organisatieprestaties een bepalende factor zijn voor organisatiesucces en vergroting van verandervermogen. Het is daarbij de kunst om deze factoren zodanig met instrumenten te beïnvloeden dat individuele prestaties worden geoptimaliseerd en zich laten vertalen in succesvollere afronding van veranderprocessen en organisatieprestaties (Steijn en Groeneveld, 2009).

De focus in dit onderzoek ligt in verband hiermee op de veranderbereidheid van medewerkers.

## 1.2 Probleemstelling

Ten behoeve van dit onderzoek richt ik me specifiek op de organisatie van de Politie-eenheid Rotterdam als onderdeel van de Nationale Politie. Deze eenheid is in 2010 van start gegaan met een landelijk voorgenomen verandering van ZSM-artikel 8 waarbij het gaat om versnelde aanpak van verdachten van rijden onder invloed van alcohol.

ZSM staat voor: "Zo Selectief, Snel, Simpel, Slim, Samen mogelijk". Het betreft een ketengerichte verandering waarbij politie en Openbaar Ministerie (OM) nauw samenwerken om de doelmatigheid van de strafrechtketen te vergroten door verbetering van de afdoening van eenvoudige strafzaken, waarbij de alcoholzaken slechts een onderdeel zijn van het grotere ZSM-traject.

Voorafgaand aan dit onderzoek vonden oriënterende gesprekken plaats. Hieruit blijkt dat de eenheidsleiding tegen het probleem aanloopt dat de betrokkenen in het veranderingsproces weerstand vertonen en afwijken van het landelijk voorgenomen ZSM-inrichting.

Overeenkomstig dit voornemen had ZSM namelijk op één plek in de organisatie een fysiek organisatieonderdeel als aanspreekpunt voor politie en OM ingericht moeten worden. In plaats hiervan is besloten om een al bestaand organisatieonderdeel te gebruiken. Uit de dossiers die zich opstapelen en de klachten die hierover binnenkomen, blijkt dat dit onderdeel niet is berekend op de extra taken, waarbij ook de vereiste expertise ontbreekt. Als gevolg hiervan wordt niet overeenkomstig de voorgenomen verandering gewerkt en ontstaan opeenhoping, terugval, langere doorlooptijd van zaken, een gebrekkig aanspreekpunt voor het OM en extra administratieve lasten in de keten. Hierdoor wordt een succesvolle invoering van het ZSM-veranderproces in de politie-eenheid Rotterdam belemmerd.

Uit dit vooronderzoek blijkt tevens dat medewerkers van de politie-eenheid Rotterdam negatief tegenover de nieuwe werkwijze staan. Zij maken nauwelijks gebruik van de nieuwe werkwijze en vallen geregeld terug op de oude werkwijze. Uit een gehouden enquête (enquêteonderzoek ZSM art.8 WVV, 2012) blijkt dat de veranderbereidheid in Rotterdam laag is ondanks de herhaalde verbeterpogingen van het (verander)management. Doordat de backoffice niet centraal is ingericht, ontstaan administratieve lasten en vertragingen in het proces, waardoor het verandervermogen van de ZSM-organisatie wordt gefrustreerd.

Door de recente vorming van de Nationale Politie zullen nog veel veranderingen volgen. De korpsleiding wil weerstand in veranderprocessen voorkomen omdat hierdoor de beoogde doelstellingen niet worden behaald, onnodig veel geld, tijd en capaciteit verloren gaat en ergernis, conflict, vertraging en frustratie ontstaat. Teneinde belemmering en vertraging in komende verandertrajecten te voorkomen zoekt het (verander)management naar aanknopingspunten die leiden tot verbetering. Het Strategisch Beleidsplan Operatiën van de Nationale Politie beschrijft in dit kader het belang van het doorleven en aanleren van nieuwe werkprocessen, het in werking brengen van de eenheden en het harmoniseren van werkprocessen die nodig zijn om te functioneren als één korps (SBO, 2013: 15).

In verband hiermee richt ik mij in dit onderzoek op de vraag waardoor veranderbereidheid wordt bepaald en hoe veranderbereidheid kan worden vergroot.

### 1.2.1 Doelstelling

Dit onderzoek heeft tot doel inzicht te krijgen in factoren die veranderbereidheid van medewerkers in van de politie-eenheid Rotterdam bepalen, zodat op basis hiervan aan het (verander)management kan worden geadviseerd hoe veranderbereidheid kan worden vergroot.

Voor het behalen van deze doelstelling zal in het onderzoek antwoord worden gegeven op de volgende centrale vraag:

### 1.2.2 Centrale vraag

Gegeven het voorgenomen besluit van de landelijke politieleiding om ZSM artikel 8 in te voeren in de politie-eenheid Rotterdam:

**“waardoor wordt veranderbereidheid in de politie-eenheid Rotterdam bepaald en op welke manier kan die veranderbereidheid worden vergroot?”**

### 1.2.3 Deelvragen

Deze hoofdvraag opgedeeld in de volgende vier deelvragen:

1. Wat zijn in de literatuur inzichten over factoren die veranderbereidheid bepalen?
2. Welke van die factoren zijn te beïnvloeden door het management van de politie-eenheid Rotterdam?
3. Hoe is met die factoren gesteld in de politie-eenheid Rotterdam?
4. Welke verandermogelijkheden zijn er en welke veranderstrategieën passen daarbij?

## 1.3 Afbakening

De landelijke ZSM-werkwijze bevat de afhandeling van alle veelvoorkomende strafzaken in de strafketen. Hierbij gaat het om diefstal van een fiets,

winkeldiefstal, alcoholmisdriven et cetera. In die keten wordt samengewerkt met politie, OM, Reclassering, Slachtofferhulp Nederland en de Raad voor de Kinderbescherming. Dit onderzoek heeft slechts betrekking op één enkel aspect van alle strafzaken, namelijk de afhandeling van alcoholstrafzaken (artikel 8 van de Wegenverkeerswet 1994) waarbij de politie en de Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM) nauw samenwerken. Alle politie-eenheden in Nederland handelen inmiddels alcoholstrafzaken via ZSM af. In Rotterdam loopt men hierbij tegen weerstand aan. In verband hiermee ligt de focus op onderzoek in deze politie-eenheid.

#### **1.4 Bestuurskundige relevantie**

Er zullen in de nabije toekomst nog veel veranderingen bij de Nationale Politie worden doorgevoerd. Daarom is het voor (verander)managers en leidinggevendenden van belang hierop voorbereid te zijn. Dit onderzoek draagt bij aan het inzichtelijk maken van factoren die veranderbereidheid bepalen en die veranderbereidheid kunnen vergroten. De maatschappelijke relevantie hierbij gaat vooral om het bereiken van de gewenste uitkomsten van veranderingen en het voorkomen van verspilling van onnodig veel geld van burgers! Gebeurt dat niet dan zullen voorgenomen veranderingen hun doel missen, ten koste van bezuinigingen, veiligheid en professionaliteit.

#### **1.5 Maatschappelijke relevantie**

Omdat bij 70 procent van de organisatieveranderingen de gewenste doelstellingen niet worden behaald is het van belang kennis te vergaren over de afstemming van houding en gedrag op de gekozen strategie, zodat de toekomstige organisatiestrategie en organisatieprestaties op elkaar kunnen worden afgestemd. Op basis van kennis over de cruciale factoren kunnen instrumenten worden ingezet waarmee individuele prestaties kunnen worden geoptimaliseerd. Deze zullen zich laten vertalen in succesvollere afronding van veranderprocessen en organisatieprestaties. Het verandervermogen van organisaties zal erdoor worden vergroot (Steijn en Groeneveld, 2009). Bovendien is dit onderzoek interessant omdat de keten (OM-Politie) al jaren kampt met te lange doorlooptijden, uitstroom bij de politie en executieverjaring waardoor veroordeelden de opgelegde straf niet ondergaan.

#### **1.6 Methodologische verantwoording**

Op basis van de centrale vraag is gekozen voor een theorie toepassend onderzoek. Hiervoor heb ik gekozen omdat deze manier van onderzoek zich goed leent voor de casuïstiek.

Ten behoeve van de analyse van het veranderproces wordt gebruik gemaakt van de ZSM casestudy, die zich afspeelt in de Politie-eenheid Rotterdam. De casestudy leent zich goed als onderzoeksobject. Inzichten uit de literatuur, interviews en bestaand materiaal in de empirie, gecombineerd met een gedegen inhoudsanalyse leiden tot een representatief beeld van veranderbereidheid en de wijze waarop veranderbereidheid kan worden vergroot.

In het onderzoek wordt gebruik gemaakt van een topiclijst waarin open vragen zijn geformuleerd. Om veranderbereidheid te bepalen is gebruik gemaakt van

het DINAMO-model van Metselaar et al., (2011). Het 8-stappenmodel van Kotter (1996), de kleuren van De Caluwé en Vermaak (2006) en de interventiematrix van het DINAMO-model zijn gebruikt voor het bepalen van interventiestrategieën.

Met behulp van de vragen uit de topiclijst is onderzocht hoe het met de veranderbereidheid van politiemedewerkers is gesteld en welke factoren bijdragen aan het vergroten van die veranderbereidheid. De onderzoeksinformatie is geïnterpreteerd en geanalyseerd. Op basis hiervan zijn verbeterpunten en aanbevelingen beredeneerd.

## **1.7 Leeswijzer**

Dit onderzoeksverslag bevat de volgende hoofdstukindeling:

In hoofdstuk 1 wordt de problematiek van de voorgenomen organisatieverandering geschetst, inclusief doelstelling, vraagstelling, afbakening, relevantie en methodiek van het onderzoek.

Hoofdstuk 2 bevat het theoretisch kader waarin de inzichten over veranderbereidheid worden besproken. Dit hoofdstuk sluit af met een conceptueel model.

Hoofdstuk 3 bevat de methodologische verantwoording van het onderzoek.

In Hoofdstuk 4 wordt een beschrijving gegeven van de politieorganisatie.

In hoofdstuk 5 worden de bevindingen van het onderzoek uiteen gezet.

In Hoofdstuk 6 worden de onderzoeksvragen beantwoord, waarbij wordt gereflecteerd op het onderzoek.

## 2 Theoretisch kader

### 2.1 Inleiding

Dit theoretische hoofdstuk bestaat uit de volgende twee delen.

Deel 1 gaat over inzicht in veranderbereidheid. Hierin wordt uitgelegd wat onder weerstand en veranderbereidheid wordt verstaan en waarom de term veranderbereidheid in dit onderzoek wordt gehanteerd. Daarna worden de motivationele krachten van veranderbereidheid in het DINAMO-model besproken.

Deel 2 verschaft inzicht in verandermanagement, waarbij uitleg wordt gegeven over strategieën en interventies. Vervolgens wordt de interventiematrix besproken. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conceptueel model.

### 2.2 Deel I: Inzicht in veranderbereidheid

#### **Weerstand**

Vroeg of laat krijgt een organisatie in termen van houding van betrokkenen bij een organisatieverandering te maken met weerstand, verandercynisme of angst (Kuipers et al., 2013: 16 in Steijn en Groeneveld, 2009).

Gedurende het hele veranderingstraject blijft weerstand (negatieve connotatie) of anders gezegd veranderbereidheid (positieve connotatie) een belangrijk aandachtspunt (Cozijnsen & Vrakking, 2008: 113).

Omdat dit onderzoek gaat over de vraag hoe weerstand kan worden doorbroken en veranderbereidheid kan worden vergroot, is het van belang om weerstand beter te begrijpen en te weten welke mechanismen hierbij een rol spelen. Daarom is enig inzicht in de theorieën over weerstand van belang (Cozijnsen & Vrakking, 2008: 115).

In de literatuur bestaan de volgende relevante perspectieven over weerstand die aanknopingspunten bieden voor het managen van interventies.

#### **Weerstand vanuit irrationeel perspectief**

Vanuit dit perspectief wordt een medewerker die weerstand vertoont, gezien als iemand die uit onzekerheid angstvallig vasthoudt aan het oude, een irrationeel handelend mens. Hierbij gaat het om de benadering van psycholoog Kurt Lewin (1948) die tegenwoordig, vanwege de negatieve insteek, niet meer gehanteerd wordt. Hij zag gedrag van mensen als een aantal acties om veranderingen tegen te gaan, waarbij kleine schommelingen in veranderingen nog wel werden geaccepteerd, maar grotere schommelingen leidden tot verzet (Metselaar et al., 2011: 28).

De benaderingen die hierna volgen bieden meer ruimte en kennen een rationelere invalshoek die handvatten biedt voor de ontwikkeling van interventies op het managen van weerstand.

## **Weerstand vanuit politiek perspectief**

Vanuit deze invalshoek bestaan in een organisatie partijen (ondernemingsraad, directie, staf, werkvloer) met tegenovergestelde belangen. Een organisatieverandering beïnvloedt machtsverhoudingen en de realisering van hun belangen en stelt die ter discussie. Het is dus niet vreemd dat hierdoor weerstand ontstaat. Er gaat immers strijd vooraf aan de nieuwe verdeling van macht, waarbij betrokkenen vanuit hun persoonlijke waarden en ambities hun eigen doelen verdedigen. Machtsverhoudingen tussen groepen vormen hierbij de oorzaak van weerstand. Conflicten tussen partijen en machts spelen zijn hiervoor een verklaring (Metselaar et al., 2011: 29-31).

## **Weerstand vanuit sociaal perspectief**

Vanuit dit perspectief ontstaat weerstand wanneer in een samenwerkingsverband tussen groepen de normen en waarden niet met elkaar overeenstemmen. Zo kan het zijn dat topmanagers geen aandacht schenken aan personele gevolgen voor medewerkers op de werkvloer en andersom geen aandacht bestaat voor het effect van een organisatieverandering. Hierdoor ontstaat al snel een "wij/zij-effect" waarbij partijen weinig begrip opbrengen voor elkaars standpunten. Er ontstaan barrières en de hiërarchische afstand wordt alleen maar groter. Hierdoor hebben presentaties van plannen geen schijn van kans. Strijd en verlies van veranderenergie zijn het gevolg. Groepsprocessen binnen groepen en normen en waarden van groepen vormen hierbij de oorzaak van weerstand. Het feit dat een verandering botst met normen en waarden van de groep is een verklaring voor weerstand. Weerstand wordt verminderd wanneer win-winsituaties worden gecreëerd (Metselaar et al., 2011: 31-37).

## **Weerstand vanuit psychologisch perspectief**

Vanuit de psychologische invalshoek van weerstand streven mensen naar een soort balans tussen stabiliteit en veranderen. Te veel veranderen leidt tot onzekerheid en onrust en te weinig veranderen tot verveling. Overigens verschilt de manier waarop mensen hiermee omgaan per persoon. Wanneer in het verleden succes is geboekt, dan leidt dit tot zelfvertrouwen en wordt risiconemend gedrag gestimuleerd. Andersom wordt het zelfvertrouwen geschaad, wat leidt tot risicomijdend gedrag. De behoefte aan routine, de emotionele reactie op veranderen, de kortetermijnblik en de cognitieve rigiditeit zijn bepalend voor de weerstand die mensen vertonen. Ook leeftijd en ervaring spelen hierbij een rol. Van oudere werknemers wordt verondersteld dat zij moeilijker met veranderingen omgaan. Bovendien zijn werknemers moeilijker te overtuigen wanneer zij in het verleden negatieve ervaringen hebben opgedaan met veranderingen (Metselaar et al., 2011: 34-37).

## **Van oorzaken tot gevolgen van weerstand**

Symptomen (bijvoorbeeld koorts) kunnen de echte oorzaken (een genetische afwijking of leefomstandigheden van de patiënt) achter weerstand verhullen. Het gevaar bestaat dat acties op de verkeerde aspecten worden gericht, waardoor de oorzaak van de ziekte niet wordt opgelost. Zonder voldoende aandacht voor de daadwerkelijke oorzaken keert de ziekte mogelijk terug. De gevolgen zijn niet altijd duidelijk zichtbaar en vallen soms later pas op.



Voor het kunnen bepalen van de juiste interventie is het ook in het veranderproces van groot belang dat de daadwerkelijke oorzaken worden achterhaald. Bij een verandering zijn de oorzaken voor problemen vaak terug te leiden tot de volgende bronnen:

De organisatieverandering: kan een bedreigend karakter hebben.

Het veranderproces: de wijze waarop dit wordt aangestuurd.

De betrokkenen: de mate waarin zij openstaan voor de komende verandering.

De volgende factoren kunnen hierbij een rol spelen: leeftijd, de ervaring met vorige veranderingen en de beschikbare tijd voor de verandering.

### **Vormen van weerstand**

Hierbij gaat het om uitingen van weerstand die wel direct zijn terug te leiden tot de organisatieverandering. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om:

- Brandbrieven van het middenkader aan de leiding;
- Protestbrieven op het mededelingenbord;
- Kletspraat en roddels over de organisatieverandering;
- Demonstratieve vergaderingen van een bepaalde afdeling;
- Overdreven "becomentariëring" van nota's die met de verandering te maken hebben;
- Spontaan met een aantal mensen van het middenkader naar de leiding gaan om beklag te doen en zelfs te dreigen met het nemen van ontslag;
- De reacties: " laten we met beide benen op de grond blijven staan;"
- De reactie: " daar hebben we het veel te druk voor;"
- De reactie: " we hebben het altijd al op deze manier gedaan."

### **2.3 Van weerstand naar veranderingsbereidheid**

Weerstand is hiervoor beschreven als een vervelend obstakel en als remmer van ontwikkelingen in de organisatie. Vanuit deze visie zou weerstand kunnen worden doorbroken door extra druk uit te oefenen op onwillige medewerkers. Er wordt dan echter voorbij gegaan aan het feit dat weerstand ook een voorteken kan zijn van betrokkenheid omdat medewerkers zich zorgen maken over de toekomst. Er kan gewoon iets mis zijn met de verandering. Verandermanagers zullen zich moeten afvragen of zij gedrag (bijvoorbeeld de kritiek op een veranderplan) willen zien als weerstand of juist als waardevolle feedback (Metselaar et al., 2011: 53-54).

Fiorelli & Margolis (1993) vullen hierbij aan dat het ontbreken van weerstand juist kan duiden op desinteresse en blind conformisme (Metselaar et al., 2011: 53).

Merron (1993) stelt dat het begrip weerstand eigenlijk maar beter kan worden vergeten omdat de term zelf al tegenkrachten oproept die de voortgang van de verandering belemmeren. In plaats hiervoor zouden aanmoediging van eigen initiatief, wensen en verlangens centraal moeten staan. De wil, noodzaak en veranderenergie zijn meestal wel aanwezig (Metselaar et al., 2011: 52).

Volgens Goldstein (1988) worden gebruikers door de term weerstand op voorhand al bestempeld als opstandig, rebellerend en eigenwijs. Druk op vermindering leidt dan juist tot meer groei van weerstand. Verandermanagers die weerstand ondervinden leggen de verandering vaak van bovenaf op en ontnemen betrokkenen hun medezeggenschap. Dit leidt vervolgens tot een groeiend wantrouwen en tot onwil. Feitelijk zouden verander(managers) respect moeten afdwingen met tegenargumentatie. Ook zouden zij een meer positief model van weerstand moeten hanteren waardoor de nadruk komt te liggen op constructieve en gezonde aspecten (Metselaar et al., 2011: 53).

## **De dimensies van veranderbereidheid**

Veranderbereidheid is een begrip waarmee het gedrag van mensen in een organisatie kan worden verklaard. Volgens Lines (2005) worden de gedachten (cognitief - denken) en de emoties (affectief - voelen) van een betrokken persoon bepaald door de inhoud van de verandering en de manier waarop de verandering wordt aangepakt. Tussen deze gedachten en emoties vindt een

Waarnemen => denken => voelen => gedragsintentie (bereidheid) => handelen

constante wisselwerking plaats van voor- en nadelen die de verandering voor de persoon heeft. Het resultaat hiervan is een positieve of negatieve attitude (de manier waarop iemand zich gedraagt) tegenover het veranderingsproces. De emoties die hierbij worden ervaren, verwijzen naar de behoefte die hieruit voortvloeit (intentionele veranderbereidheid) om overtuiging en gevoelens om te zetten in gedrag. In de context van het veranderingsproces zal de betrokkene vanuit die houding passief of actief, remmen of stimulerend, open of verborgen, handelen.

Deze indeling in dimensies is van belang omdat medewerkers niet specifiek voor of tegen een verandering hoeven te zijn. Er kunnen meerdere afwegingen tegelijkertijd van invloed zijn op hun standpunten (rationeel en emotioneel) en dat meerdere emoties en gedachten tegelijk kunnen worden ervaren (ambivalentie). Vergelijk het met bungee jumpen. Aan de ene kant wordt dit gevaarlijk en angstig gevonden. Door die gedachten weg te redeneren wordt de sprong vervolgens als een uitdaging ervaren, waardoor positieve emoties en gedachten de overhand krijgen. Afhankelijk van de aspecten waar we naar kijken kunnen we tegelijkertijd voor en tegen een verandering zijn. Dit proces van meningsvorming speelt zich af in een groep waarin de betrokkenen elkaar beïnvloeden. Een mening kan daarom het resultaat zijn van de interactie met anderen om je heen. In deze sociale omgeving waarin de verandering zich afspeelt kan de druk van een groep dermate groot zijn dat een betrokkene besluit om niet te veranderen. Naast aandacht voor allerlei veranderaspecten is het dus zaak dat een verandermanager rekening houdt met eigen en andermans emoties (Metselaar et al., 2011: 57-61).

## **Ajzen's model van gepland gedrag**

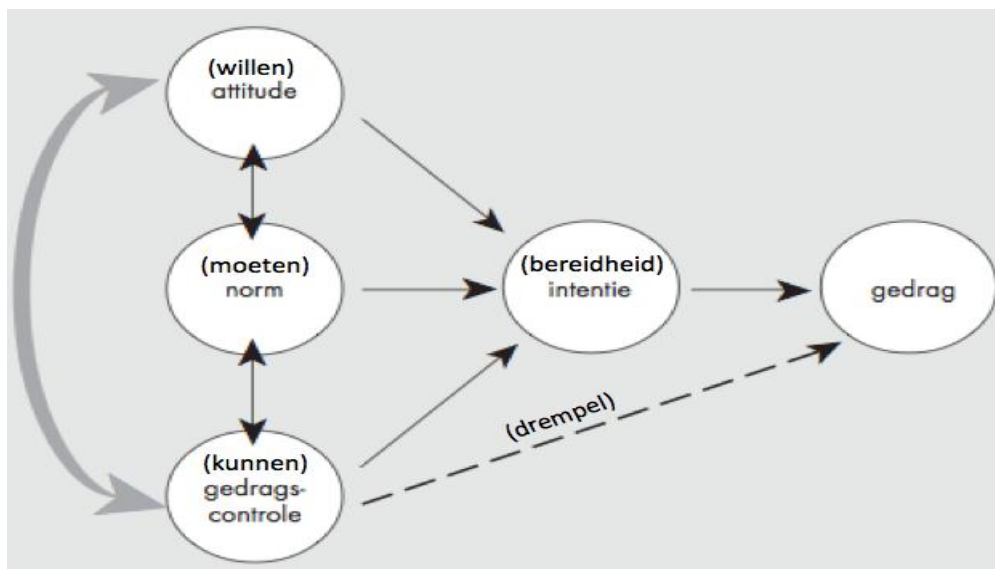
Erwin Metselaar voerde tussen 1992 en 1997 een promotieonderzoek uit waarbij hij als resultaat een DINAMO-model opleverde. De DINAMO is een wetenschappelijk onderbouwd diagnostisch instrument voor het meten van veranderbereidheid. DINAMO staat voor "Diagnostic INventory for the Assessment of willingness to change among Managers in Organizations." Het is

gebaseerd op het idee dat aan de bedoeling (intentie) van een persoon, om bepaald gedrag te vertonen, een aantal motivationele krachten ten grondslag liggen.

Metselaar heeft het DINAMO-model ontleent aan de theory of planned behavior van Azjen (1991) waarin drie determinanten: attitude, norm en gedragscontrole centraal staan. Dit Evidence Based Model van Azjen vormt de basis voor Metselaar's visie op Evidence Based Verandermanagement (EBV).

Om te komen tot een meer werkbaar inhoud heeft Metselaar de determinanten van Azjens model vervangen voor de driedeling willen (attitude), moeten (subjectieve norm) en kunnen (gedragscontrole), waardoor het model beter aansluit op de praktijk (Metselaar et al., 2011).

Het model hieronder is het enige model voor veranderingsbereidheid dat op deze wijze naar de praktijk is vertaald en systematisch en empirisch zijn nut heeft bewezen en gebruikt kan worden.



Figuur 2.1: Ajzens model van gepland gedrag naar de praktijk van verandermanagement vertaald (Metselaar et al., 2011).

**De attitude (willen veranderen).** Hierbij gaat het om de uitkomsten die de medewerker verwacht van het veranderingsproces. Deze variabele verwijst naar de mate waarin een persoon positieve of negatieve uitkomsten van het gedrag verwacht.

**De subjectieve (moeten veranderen).** Hierbij gaat het om de houding van collega's en leidinggevendens tegenover het veranderingsproces. Deze variabele hangt samen met de druk vanuit de omgeving om gedrag al dan niet te vertonen. Groepsdruk kan een grote rol spelen. Op groepsniveau bestaan eveneens verwachtingen over de uitkomst van de verandering, waarbij een het gaat om het ervaren van kansen en bedreigingen, of het veranderklimaat bemoedigend is en of de doelen haalbaar worden geacht.

**Gedragscontrole (kunnen veranderen).** Hierbij gaat het om de hoeveelheid controle die de medewerker over het veranderingsproces ervaart. Hier gaat het om verandercapaciteit waarmee het volgende wordt bedoeld: de mogelijkheid om het gewenste gedrag te vertonen en de overtuiging van de haalbaarheid van het doelgedrag.

Het doelgedrag kan worden belemmerd door drempels. Ondanks de intentie (bereidheid) kan een dergelijke drempel ervoor zorgen dat bepaald gedrag niet wordt vertoond (Metselaar et al., 2011: 63).

Aan de hand van het praktijkvoorbeeld hieronder wordt mogelijk duidelijk hoe het model werkt.

### **De uitkomsten van de verandering**

**Willen:** stel dat u van plan bent (intentie) om een sportwagen te kopen (doelgedrag). U verwacht dat de auto comfortabel rijdt, goedkoop is in onderhoud en weinig verbruikt. U verwacht dus aantrekkelijke uitkomsten van deze aankoop. Uw attitude is als positief te beschouwen. Dit draagt bij aan de intentie om deze sportwagen te kopen.

**Moeten:** (de houding van collega's en leidinggevenden tegenover het veranderingsproces). Uw collega reageert echter niet zo positief op uw plannen. Hij vindt dat dergelijke auto's veel verbruiken, duur in onderhoud zijn en veel lawaai maken. U ervaart druk van deze collega om de sportauto niet te kopen. Hierdoor kan de subjectieve norm als negatief worden beschouwd. Dit draagt niet bij aan de intentie om de sportauto te kopen.

**Kunnen:** (de hoeveelheid controle die de medewerker over het veranderingsproces ervaart). Achteraf blijkt er nog een probleem te bestaan. De financiële middelen ontbreken. Geld vormt hiermee een negatieve controlefactor (drempel) om de auto te kopen. Ondanks uw positieve intenties ziet u af van de koop (gedrag).

Uit dit voorbeeld blijkt dat Ajzens model een goed uitgangspunt vormt voor het verklaren van veranderbereidheid. Resumerend wordt veranderbereidheid bepaald door:

Attitude (willen)	:	de positieve of negatieve uitkomst die de medewerker verwacht van het veranderproces.
Subjectieve norm (moeten)	:	de ervaren druk vanuit de sociale omgeving om gedrag als dan niet te vertonen.
Gedragscontrole (kunnen)	:	de mate waarin iemand overtuigd is van de haalbaarheid van het doelgedrag.

(Metselaar et al.,2011: 63).

Uitgaande van Ajzen's model kan veranderbereidheid als volgt worden gedefinieerd, waarbij veranderbereidheid kan worden opgevat als een gedragsintentie:

" een positieve gedragsintentie (veranderbereidheid) van een medewerker ten aanzien van de invoering van veranderingen in de structuur, cultuur of werkwijze van een organisatie of afdeling, resulterend in een inspanning van de kant van de medewerker om het veranderproces actief of passief te ondersteunen."

Weerstand kan op basis van Ajzen's model als volgt worden beschreven:

"een negatieve gedragsintentie (veranderbereidheid) van een medewerker ten aanzien van de invoering van veranderingen in de structuur, cultuur of werkwijze van een organisatie of afdeling, resulterend in een inspanning van de kant van de medewerker om het veranderproces te vertragen."

Uitgaande van Ajzen's model leidt een positieve gedragsintentie (veranderbereidheid) in het veranderproces tot actieve of passieve ondersteuning en een negatieve gedragsintentie (veranderbereidheid) tot vertraging. De houding van een persoon ten aanzien van de gebeurtenis wordt bepaald aan de hand van cognitieve- en affectieve reacties. Afhankelijk van de aanpak kan een topdown of bottom-up aanpak bijvoorbeeld leiden tot minder of meer gevoel van betrokkenheid. Deze kennis kan worden gebruikt om gedrag van medewerkers tijdens een veranderproces te verklaren (Metselaar et al., 2011:69).

Gebeurtenis => reactie (positief of negatief) => gedragsintentie => gedrag.

Metselaar refereert in de context van kwalitatief veranderen aan de veelgebruikte formule  $S = K \times A$  [Succes = Kwaliteit x Acceptatie]. Wanneer één van beide voorwaarden ontbreekt, staat dit het succes in de weg. Hij stelt dat een analoge formule kan worden opgesteld voor willen, moeten en kunnen, waarbij het ontbreken van één van de voorwaarden een succesvolle verandering in de weg kan staan (Metselaar et al., 2011: 67).

Succes (vol veranderen) = Willen (motivatie) + moeten (noodzaak) + kunnen (mogelijkheden) =>  $(S = W + M + K)$ .

Omdat de indeling nog steeds niet aangeeft welke uitkomsten bij "willen" van belang zijn, wie onderdeel uitmaakt van het "moeten" en welke factoren het "kunnen" bepalen, zijn een aantal bouwstenen voor motivationele krachten gedefinieerd. Deze bouwstenen hebben geleid tot een diagnosemodel en het instrument (de DINAMO). In het DIMAMO-model zijn volgende bouwstenen van veranderingsbereidheid ondergebracht:

Motivationale variabelen	Bouwstenen
Attitude (willen)	De verwachte gevolgen van de verandering voor het werk. De emoties die de verandering oproept bij de medewerker. De meerwaarde van de verandering voor de organisatie. De betrokkenheid van de medewerker bij het veranderingsproces.
Subjectieve norm (moeten)	De interne druk die collega's, leidinggevenden en directie uitoefenen. De externe noodzaak of de noodzaak om te veranderen.
Gedragcontrole (kunnen)	De mate waarin iemand de beschikking heeft over kennis en ervaring. De kwaliteit van het aansturingproces. De kwaliteit van de informatievoorziening. De mate waarin verandervermogen bestaat. De beheersbaarheid van het veranderproces. De timing van het veranderproces. De complexiteit van de verandering.

Tabel 2.1: bouwstenen van het diagnosemodel voor veranderbereidheid (Metselaar et al.,2011).

## 2.4 De motivationale krachten (variabelen) van het DINAMO-model

Hieronder volgt een beschrijving van de factoren in het DINAMO-model die behoren bij de motivationale variabelen willen, moeten en kunnen.

Met de getallen 1 t/m 13 wordt aangegeven welk gewicht moet worden toegekend aan de variabelen in het model, waarbij 1 staat voor lichtste gewicht (kleine invloed op veranderbereidheid) en 13 staat voor zwaarste gewicht (grote invloed op veranderbereidheid). Wat opvalt is dat vooral emoties (13), betrokkenheid (12) en meerwaarde (11) bepalend zijn voor de vraag of medewerkers willen veranderen. Samen met timing 10, externe noodzaak (9) en verandervermogen (8), die over kunnen gaan, werken deze factoren positief of negatief uit op veranderbereidheid.

Volgens het DINAMO-model is veranderbereidheid veel meer afhankelijk van motieven en persoonlijke ervaringen (emoties) dan van randvoorwaardelijke zaken in de veranderomgeving (beheersbaarheid, interne druk en informatievoorziening) (Metselaar et al.,2011).

### **Willen veranderen**

#### **Gevolgen voor het werk (7)**

Hierbij gaat het om de mate waarin de verandering gevolgen heeft voor het werk (functie of taak wordt uitgedeed) en de loopbaan van de medewerker of de manager.

Veranderen kan impact hebben op het dagelijkse werk. Hierbij kan het gaan om de inhoud van het werk (wat is de kwaliteit?, hoe hoog wordt de werkdruk?),

maar ook om een verandering voor de loopbaan van de medewerker (wat wordt mijn verantwoordelijkheid?, worden er loopbaankansen gecreëerd?). Bij een verandering op inhoud kan het gaan om een wijziging in de functiebeschrijving van een medewerker. Deze wijziging kan negatief van invloed zijn op de inhoud van het werk wanneer de functie of taak door de verandering dreigt te worden uitgekleeft. Een verzwaring kan daarentegen leiden tot positieve impulsen en herwaardering van het salaris. Het kan ook zijn dat de loopbaan van een medewerkers niet strookt met de doelen van een verandering. De uitkomst hiervan kan zowel op individueel als op groepsniveau leiden tot mobiliteit in de vorm van overplaatsing, outplacement of job rotation van medewerkers of managers (Metselaar et al., 2011).

### **Emoties (13)**

Hierbij gaat het om de mate van bevrijding of angst (wel of niet durven veranderen), twijfel (niet willen veranderen), verdriet of een benauwend gevoel (afscheid nemen van het oude), boosheid (niet accepteren van veranderingen), verlamming (niet kunnen veranderen), uitdaging (als zodanig ervaren) vertrouwen (als zodanig ervaren) en verfrissing (als zodanig ervaren).

Emoties die de verandering bij de medewerkers oproept kunnen positief of negatief van aard zijn, waarbij positieve emoties meestal leiden tot veranderbereidheid en negatieve emoties tot weerstand. De gevoeligheid voor weerstand komt voort uit de volgende psychologische motieven en uitspraken:

Psychologische motieven	Psychologische uitspraken
Angsten	"ik weet niet of ik er in de praktijk mee om kan gaan";
Benauwend gevoel	"ik moet nog zien of dit systeem beter werkt dan het oude"
Boosheid	"ik begin er niet aan"
Schuld	"ik kan het tegenover mijn collega's niet maken om er aan mee te doen"
Verlamming	"ik kan het gewoon niet opbrengen"
Vervreemding	"de vernieuwing kan mij nooit vervangen"
Persoonlijk nadeel	"ik zal er financieel alleen maar op achteruit gaan"
Behoeft	"wat komt overeen met wat ik leuk of prettig vond"
Bedreiging	"als het doorgaat, dan zal mijn positie verzwakt worden"
Twijfel	"ik weet niet welke risico's eraan vast zitten"
Uitdaging	"ik ga hier mijn schouders onder zetten"
Vertrouwen	"ik zie die nieuwe werkwijze wel zitten"
Verfrissend	"eindelijk weer eens wat nieuws"

Tabel 2.3: psychologische uitspraken (Metselaar et al., 2011).

### **Meerwaarde (11)**

Hierbij gaat het om de mate waarin medewerkers nut en noodzaak zien om te veranderen door de gevolgen die de verandering in z'n totaliteit voor de organisatie heeft. Verder gaat het om de mate waarin betrokkenen, afhankelijk van de functie en rol, na een verandering volgens protocollen moeten werken, de meerwaarde voor hen duidelijk is, ze het als vertrouwd, verfrissend en positief zien en de effectiviteit van de organisatie ermee wordt vergroot. Op basis

hiervan ontstaat bij medewerkers een perceptie die hun motivatie en inzet beïnvloedt en in het gunstigste geval leidt tot een positieve uitkomst. (Metselaar et al., 2011).

### Nut en noodzaak

Er komt geen verandering op gang indien nut en noodzaak of het ervaren urgentiebesef niet aanwezig zijn. Een verandering houdt namelijk in dat gedrag van medewerkers in relatie tot anderen moet worden veranderd (Witte & Jonker 2014: 43).

### **Betrokkenheid (12)**

Hierbij gaat het om de mate waarin een persoon bij het veranderproces wordt betrokken, zich betrokken voelen, het proces leeft, dichtbij staat en een belangrijke plaats inneemt tijdens het werk.

Betrokkenheid op alle organisatieniveau is van belang om voldoende veranderenergie vrij te maken. Weerstand uit betrokkenheid dient hierbij in ogenschouw te worden genomen. Een organisatie ontwikkelt zich doordat individuele medewerkers zich ontwikkelen en veranderen gaat per medewerker en niet per organisatie. Met een groep van betrokken medewerkers wordt de kans op participatie en een succesvolle invoering groter (Metselaar et al., 2011).

### Moeten veranderen

#### **Interne druk (1)**

Hierbij gaat het om de mate waarin de directie bij het mobiliseren van de veranderstrategie (in staat van paraatheid brengen) interne druk uitoefent op collega's en hen aanspoort tot het leveren van een constructieve bijdrage. De manier waarop dit gebeurt (staat het management onvoorwaardelijk achter de ZSM-verandering?, uit het management zich hierover op positieve wijze?, worden duidelijk lijnen uitgezet waar veel waarde aan wordt gehecht?) is een bepalende factor voor succes, maar ook de houding van medewerkers ten opzichte van de verandering (staan ze erachter?, gaat het merendeel mee?, beïnvloeden ze elkaar op positieve wijze en wordt daar waarde aan gehecht?, staat de leiding er positief tegenover en wordt daar waarde aan gehecht?), is hierbij van groot belang (Metselaar et al., 2011).

#### **Externe noodzaak (9)**

Hierbij gaat het om de mate waarin voor een organisatie de noodzaak bestaat om van strategie te veranderen door externe omstandigheden (moeten veranderen om de organisatie gezond te houden) en collega's het urgentiebesef van de verandering inzien én voelen wat er aan de hand is (als de verandering mislukt zijn grote problemen te voorzien). De wereld verandert en perioden van groei en crisis wisselen elkaar af. Hierbij valt te denken aan externe omstandigheden zoals bezuinigingen, concurrentie, nieuwe opkomende markten, efficiënter werken (ketensamenwerking politie/OM) (Metselaar et al., 2011).



## **Kunnen veranderen**

### **Kennis en ervaring (6)**

Hierbij gaat het om de mate waarin bij medewerkers beschikken over voldoende kennis en (werk)ervaring om de verandering tot een succes te maken, waarbij de vraag bestaat of competentieprofielen (sociale, technische, en leiderschapscompetenties) aansluiten op de verwachte werkzaamheden (invoering ZSM-artikel 8-werkwijze, invoering nieuwe ICT-systeem) en in hoeverre ervaring met veranderingen in het verleden en vakinhoudelijke kennis bijdragen aan het slagen van de verandering. Indien deze ervaringen positief zijn geweest leidt dat tot zelfvertrouwen en wordt risiconemen gedrag gestimuleerd. Indien het zelfvertrouwen geschaad is zal dit kunnen leiden tot risico mijndend gedrag. Bij dergelijke negatieve ervaringen wordt het lastiger om de werknemer te overtuigen van nut en noodzaak (Metselaar et al., 2011).

### **Aansturing (5)**

Hierbij gaat het om de kwaliteit waarmee het veranderproces doelgericht en gefaseerd of vrijblijvend en ad-hoc wordt aangestuurd omdat dit de controle bepaalt die betrokkenen ervaren. Met betrekking tot de verandering geldt: wordt iedereen tijdig geïnformeerd?, wordt er doelgericht aangestuurd?, bestaat een fasering?, beschikken degenen die aansturen over de benodigde kennis en ervaring? en ligt aan de basis een helder plan.

### **Informatievoorziening (2)**

Hierbij gaat het om de mate waarin medewerkers op een positieve manier worden betrokken op basis van een transparant overlegmodel dat functioneel is ingebed in het verandertraject en waarin communicatie, op strategisch-, tactisch-, operationeel- en persoonlijk niveau, zowel topdown als bottom-up is ingericht. Met betrekking tot informatie geldt: zijn de gevolgen voor medewerkers voor hun eigen positie te overzien?, zijn medewerkers in staat om hun collega's goed te informeren over de gevolgen van de verandering?, in hoeverre heerst bij betrokkenen onzekerheid over personele-, financiële-, organisatorische- of werkgerelateerde gevolgen (Metselaar et al., 2011)?

### **Verandervermogen (8)**

Hierbij gaat het om de mate waarin de organisatie over de capaciteit beschikt om flexibel gebruik te kunnen maken van gehanteerde systemen, processen en structuren, zodat op het juiste moment, met verlies van relatief weinig energie, succesvol veranderingen kunnen worden doorgevoerd. Succesvol veranderen wordt hierbij bepaald door: de vormgeving (structuur) van de organisatie, de specifieke context waarin de organisatie verkeert, de manier waarop processen zijn georganiseerd, de systemen waarmee wordt gewerkt, de aanwezige cultuur, de strategische visie van het topmanagement die de verandering ondersteunt, de bijdrage die het management levert, de stijl van leidinggeven, de mate waarin ondersteunende afdelingen kunnen meeveranderen, de ervaring van het team, de betekenisverlening en veranderbereidheid van betrokken medewerkers en hun competenties, houding, normen en waarden, de juiste inschatting wat een organisatie en haar medewerkers aankunnen en de juiste keuze en het

vermogen om de veranderaanpak vorm, inhoud en begeleiding te geven (Metselaar et al., 2011) en (Steijn & Groeneveld, 2009).

### Structuur

De organisatiestructuur bevat de inrichting van primaire, ondersteunende, en bestuurlijke processen van een organisatie. Een dergelijke structuur is nodig voor de realisatie van producten en diensten, maar voorziet ook in het structureren, coördineren en uitvoeren van de handelingen die hiervoor nodig zijn. De handelingen of activiteiten worden volgordelijk gebundeld tot functies en vormen zo een verzameling van werkzaamheden. De diverse functies kunnen op verschillende manieren georganiseerd worden. Functies kunnen geclusterd worden in functionele afdelingen, maar kunnen ook gebundeld worden in parallelle processen of onderdeel uitmaken van een projectorganisatie. Structuur omvat feitelijk de inrichting, het werk van de organisatie en de besluitvorming hierover. Bij structuur gaat het niet alleen om de overeengekomen machts- en gezagsverhoudingen. In de structuur wordt ook aangegeven hoe deze verhoudingen tot stand komen en wat hiervoor in het samenhangende geheel van processen georganiseerd moet worden door medewerkers die hierin een toegevoegde waarde leveren (De Witte & Jonker, 2014:33).

Een starre structuur wordt vaak geassocieerd met een bureaucratie die, door de vele niveaus tussen top en uitvoering, leidt tot ambtelijke molens, een moeizaam verloop van veranderingsprocessen en weerstand.

De ver doorgevoerde hiërarchie en taakdeling zorgt ervoor dat klanten van de ene naar de andere afdeling worden verwezen, waardoor het gemeenschappelijke perspectief van een verandering wordt belemmerd. Veranderingen stranden uit onbegrip voor de situatie en vanwege het feit dat mensen zich gaan richten op het eigen werk van de afdeling (Boonstra, 2008).

### Organisatiecontext

De omgeving waarin wordt geopereerd stelt bepaalde eisen aan de organisatie, zoals aanpassing aan wet- en regelgeving, maatschappelijk verantwoord ondernemen, beperking van overlast of het zorgen voor bezuinigingsmaatregelen. Externe partijen en belanghebbenden maken geregeld deel uit van de context waarin een organisatie actief is. Organisaties opereren soms in continue interactie met hun stakeholders en veranderen omdat elementen in hun omgeving dit van hen eisen. Soms hangt zelfs het bestaansrecht van de organisatie hiervan af. De ontwikkelingen in de omgeving zijn de bron van waaruit de noodzaak tot veranderen ontstaat (Brouwer et al., 2009).

### Technologie

Technologie is van belang om de veranderingen te ondersteunen. Bij technologie gaat het over het algemeen om middelen van materiele en immateriële aard die ons ondersteunen om de omgeving te kunnen beheersen (Bax, 1991). Bij materiele technologie gaat het bijvoorbeeld om ICT en archivering, bedoeld om processen zo efficiënt mogelijk te laten verlopen. Bij immateriële middelen gaat het om kennis over de besturing van de organisatie of over papieren technologie

waarbij een deel van de verandering is vastgelegd in boeken, handleidingen, rapporten, bedrijfsprocessensystemen en procedures (De Witte & Jonker, 2014: 65).

### Cultuur

De manier waarop medewerkers binnen de structuur met elkaar omgaan kan worden gekenmerkt als de organisatiecultuur. Een dergelijke cultuur kan het makkelijkste worden omschreven als: "zo zijn onze manieren", waarbij het met name gaat over patroonmatig groepsgedrag (Straathof & Van Dijk, 2003: 32).

Bij cultuur komt een bepaald soort gewenst gedrag voort uit de innerlijke overtuiging van individuele medewerkers in de organisatie. Hierdoor zijn bepaalde gedragingen als het ware verankerd in de hoofden van medewerkers en leidinggevendenden, waarbij zij hun eigen werkelijkheid creëren (Straathof & Van Dijk, 2003: 36).

Cultuur bestaat als zodanig uit een gemeenschappelijk patroon van waarden en normen die zich uiten in gedrag. Dit patroon wordt dagelijks bijgesteld en vormt zo het "onzichtbare" middel dat mensen bindt.

Bij een organisatie kan het voorkomen dat medewerkers en leidinggevendenden vasthouden aan bestaande cultuurpatronen, waarbij zij zich vastklampen aan de oude waarden, normen en succesvolle denkbeelden. Dit kan in het veranderproces voor een lagere veranderbereidheid en belemmeringen zorgen waarbij een interne gerichtheid ontstaat. Door het vanzelfsprekende karakter en de innerlijke overtuigingen dat iets zo hoort zijn (collectieve) cultuurveranderingen lastig te veranderen en moeilijk te doorbreken (Witte & Jonker, 2014: 67).

### Strategische visie

In relatie tot veranderbereidheid zullen barrières ontstaan wanneer de visie van de organisatie onduidelijk en niet motiverend is. Een visie kan ook op gespannen voet staan met de dagelijkse praktijk waardoor deze niet uitvoerbaar is (Boonstra, 2008).

De visie schept een betekenisvol kader waarbinnen mensen zich kunnen oriënteren, zodat ze begrijpen wat er om hen heen gebeurt. Visie is gebaseerd op een ambitieus streefdoel dat fungeert als een soort kompas voor al het doen en laten. Een visie zorgt voor gemeenschappelijke waarden en verbindt mensen, waarbij een gevoel van verbondenheid zorgt voor de nodige integratie en inspiratie. Een visie stuurt de activiteiten en geeft richting, waardoor het maken van keuzes makkelijker wordt. Ten slotte kunnen de activiteiten en het gedrag worden beoordeeld op basis van de aangereikte criteria (De Witte & Jonker, 2014: 48).

Door een heldere visie op de koers en de aanpak van de verandering kan individuele onzekerheid worden verminderd (Boonstra, 2008).

### De verandermanager

Verandermanagers begeven zich in een cyclisch proces van toepasbare oplossingen en gefaseerde en gestructureerde veranderactiviteiten op organisatieniveau (het reilen en zeilen van de organisatie) en individueel niveau (het denken en doen van mensen). Het cyclische proces bestaat uit een grondige integrale diagnose van de organisatie en werkprocessen, aanpassing van het ontwerp en implementatie, opgevolgd door evaluatie en bijsturing, waarbij tegelijkertijd begrip en aandacht wordt gevraagd voor organisatiedynamiek, organisatiepsychologie en een objectieve kijk op veranderen.

### De aanpak van de verandering

Aan de kant van de aanpak van het veranderproces gaat het om de wijze waarop de inhoud van de verandering vorm krijgt, de implementatie van het veranderidee. De veranderstrategie die hierbij gekozen wordt bevat een verzameling van theoretische overwegingen en beleidspunten. Deze beleidspunten vormen de leidraad voor het veranderproces en de interventies die nodig zijn om te komen tot een verandering (Brouwer et al., 2009).

### De inhoud van de verandering

Aan de inhoudskant van het veranderproces gaat het om het nemen van de juiste inhoudelijke veranderstappen van het implementatieproces. Het klinkt misschien vreemd maar het verzinnen van de inhoud van een verandering is niet de grootste uitdaging. Daar komt een verandermanager achter de ontwerptafel wel uit. Het in de praktijk brengen van het idee is een veel grotere uitdaging omdat betekenis moet worden gegeven aan nieuw gedrag en andere vormen van samenwerking. Omdat betekenisverlening nauw samenhangt met veranderbereidheid is de aanpak van de verandering van groter belang (Steijn & Groeneveld, 2009).

### **Beheersbaarheid (4)**

Hierbij gaat het om de vraag of externe moeilijk voorspelbare factoren bestaan, die het succes van de verandering in de weg staan. Hierbij kan het gaan om complexiteit, de afhankelijkheid van externe factoren die moeilijk zijn te managen, de inspanning die nodig is om medewerkers op het gewenste competentieniveau te krijgen, schaarstemiddelen (tijd, geld, kennis) en de actuele ontwikkelingen die de verandering bemoeilijken (Metselaar et al., 2011).

### **Timing (10)**

Hierbij gaat het om de mate waarin betrokkenen kunnen voldoen aan de eisen die het veranderproces aan hen stelt: of medewerkers aan de verandering toe zijn, of er genoeg tijd en mankracht is, of het past binnen de gestelde planning, of de verandering op het goede moment komt, of de verandering goed is bij te houden, of de verandering zich niet te snel voltrekt en of medewerkers niet het gevoel krijgen achter de feiten aan te lopen (Metselaar et al., 2011).

### **Complexiteit (3)**

Hierbij gaat het om centrale aspecten zoals bijvoorbeeld de structuur en de cultuur van de organisatie en de mate waarin deze de verandering raken, waardoor betrokkenen het overzicht kwijtraken en doelen van de verandering uit het oog verliezen. De complexiteit van veranderingen kan soms veel onderdelen van de organisatie raken. Dit kan een succesvolle invoering van de verandering in de weg staan. De belemmering kan ontstaan wanneer geen heldere fasering aan de verandering ten grondslag ligt, een doelgerichte aansturing ontbreekt (doelen uit het oog worden verloren), het tijdschema waarbinnen de verandering gepland is niet realistisch is of medewerkers niet op tijd geïnformeerd worden over de nieuwe ontwikkelingen en wanneer medewerkers het overzicht kwijtraken (Metselaar et al., 2011).

### **Veranderbereidheid**

Hierbij gaat het om de mate waarin medewerkers veranderbereid zijn. Dit betekent dat medewerkers bereidheid tonen door: tijd vrij te maken om zich in te zetten voor de verandering, weerstand ertegen weten te overwinnen, anderen weten te overtuigen van de meerwaarde en anderen enthousiasmeren om een bijdrage te leveren. Succesvolle bereidheid vertaalt zich zo in de gewenste resultaten van het veranderproces (Metselaar et al., 2011).

Volgens (Connor, 1995 in Werkman et al., 2001) staan mensen positief tegenover de verandering wanneer geen schade wordt aangericht aan hun persoonlijke belangen.

## **2.5 Deel II: Inzicht in verandermanagement**

### **Veranderkunde**

Organisaties zijn al jaren geïnteresseerd in de dynamiek van veranderen en in de diverse invalshoeken van waaruit een verandering kan worden benaderd. Die interesse komt voort uit het belang om veranderprocessen beter te laten verlopen.

Relatief weinig onderzoek is verricht naar de verschillen tussen organisatorische verandering in private en publieke organisatie. De onderzoekers (Robertson & Seveniratne (1995) kwamen tot de conclusie dat er geen sprake is van verschil. Onderzoek van Fernandez & Rainey (2006) wijst echter uit dat voorwaarden voor succesvolle veranderingen in publieke organisaties in sommige opzichten verschillen ten opzichte van de algemeen aanvaarde succesvoorwaarden van Kotter (1996) die voor private organisaties gelden. Volgens Rusaw (2007) spelen factoren als geschiedenis, context en processen in publieke organisaties een andere rol. Armenakis & Bedeian (1999) en (Kuipers et al. (2013) komen op basis van uitgebreid literatuurreview tot de conclusie dat de problematiek van verandering vooral toegespitst zou moeten worden op context, inhoud, proces en resultaat, aangevuld met leiderschap (Kickert, 2013).

Ondanks alle kennis en ervaring en redeneringen slagen veel organisaties er niet in om de uitkomsten te behalen die zij zich hebben voorgenomen De

veranderdynamiek is weerbaarstig. Zo'n 70% van de veranderprojecten mislukt of haalt het vooropgezette doel niet. Dit wordt met name verklaard door menselijk gedrag. Veranderen is nu eenmaal mensenwerk! Attitudes en oud gedrag van medewerkers en managers vormen maar al te vaak het grootste struikelblok (Cozijnsen & Vrakking, 2008: 113).

Na een mislukte veranderingen proberen managers het uit teleurstelling veelal nog eens. Ze gooien het dan over een andere boeg. Als de verandering dan wederom mislukt ontstaat verandermoeheid, ook wel het verandersyndroom of Bohica "Bent over here it comes again!" genoemd. Dat zorgt niet bepaald voor een goede start van een nieuw veranderingsproces (De Witte et al.,2012: 23).

Iedere organisatiecontext is anders en betrokkenen bekijken de verandering vaak vanuit verschillende perspectieven. De aanpak van organisatieveranderingen vraagt om specifieke kennis en vaardigheden van (verander)managers en adviseurs (Cozijnsen & Vrakking, 2008: 12).

Maar weinig mensen zullen bereid zijn te veranderen als het veranderklimaat al jaren slecht is en de veranderhistorie de nodige littekens heeft achtergelaten (Cozijnsen & Vrakking, 2008: 16).

Ook kan er sprake zijn van een slechte aanpak van het veranderingsproces (Metselaar et al.,2011: 26-30).

Vooraf (interne) communicatie tijdens organisatieveranderingen en de manier waarop hiermee om wordt gegaan blijkt grote invloed te hebben op het mislukken van organisatieveranderingen. Slechte communicatie leidt tot geruchten en tot weerstand tegen veranderingen waarbij negatieve aspecten worden uitgelicht. Negatieve effecten van de verandering worden hierbij vaak overdreven (Brouwer et al.,2009).

### **Verandervermogen en de mogelijkheid tot interventie**

Het vermogen om een organisatie te veranderen hangt nauw samen met de mate waarin het mogelijk is om te interveniëren. Het is daarom goed om te weten met welk soort verandering je te maken hebt. Bij het interveniëren wordt in de breedte onderscheid gemaakt tussen eerste orde (aanpassen van het bestaande op teamniveau), tweede orde (vernieuwen van het bestaande op organisatieniveau) en derde orde (transitie op ketenniveau) veranderingen. In de diepte wordt onderscheid gemaakt tussen eerste orde (structuur, technologie), tweede orde (medewerkers) en derde orde (cultuur), waarbij cultuurveranderingen het moeilijkste zijn. Bij derde-ordeveranderingen gaat het namelijk om een veranderingen in de haarvaten van de organisatie. Dergelijke veranderingen zijn interorganisationeel (organiseren tussen organisaties) en vragen meer tijd, middelen, energie, attentie en verandervermogen om de verandering tot stand te brengen (Hofman, 2005 in De Witte & Jonker, 2014: 265). Naarmate het niveau van de verandering dieper is wordt het moeilijker om een verandering daadwerkelijk door te voeren (Cozijnsen & Vrakking, 2008: 98-100) en (De Witte & Jonker 2014: 150-158).

## Structuur

Herontwerp van de structuur kan de weer zorgen voor optimalisering en stroomlijning van bedrijfsprocessen. Hierbij is het van belang om hierbij de verandermanager en medewerkers te betrekken (Boonstra, 2008).

## Technologie

Om processen zo optimaal mogelijk te laten verlopen is kennis en kunde van medewerkers hierbij van groot belang. Deze kennis en kunde kan in techniek worden vastgelegd maar kan ook gewoon bestaan uit parate kennis in hoofden van mensen (De Witte & Jonker, 2014: 65).

## Cultuur

Identiteitsvorming en waardecreatie is de uitdaging voor het realiseren van duurzame en diepgaande veranderingen. Deze nieuwe aanpak stelt eisen aan verandermanagers en leidinggevendenden. In veranderprocessen gaat het hierbij vooral om het bieden van ruimte, het in contact brengen van mensen en het op interactieve wijze betekenis geven aan bepaalde gebeurtenissen, waarbij beelden op de werkelijkheid worden gevormd. Dergelijke werkelijkheidsbeelden geven richting aan gedrag van medewerkers. Ook al berusten die beelden niet op de waarheid, ze zijn wel degelijk waar in hun consequenties. Het gaat er dus om dat leiders gebeurtenissen bewust duiden en hieraan betekenis geven. Als zodanig vormen ze hiermee de cultuur, waarbij ze bijdragen aan betekenis en zorgen voor richtinggevend gedrag van medewerkers. Een dergelijke aanpak vraagt om kennis van werkprocessen, voorbeeldgedrag, steun en een gezamenlijke inspanning van medewerkers die bereid zijn om dergelijke veranderingen te realiseren (Boonstra, 2013).

## **2.6 Strategieën en interventies**

Een veranderstrategie beschrijft de manier waarop veranderd wordt. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om een formele projectaanpak of een top-down of bottom-up-aanpak. Omdat dit onderzoek gaat over veranderbereidheid en dus over de manier waarop mensen veranderen, is gekozen voor een uitwerking van strategieën volgens het 8-stappenmodel van Kotter (1996) en de kleuren van De Caluwé en Vermaak (2006). De overtuiging van de verandermanager is bepalend voor de keuze voor de strategie of mix van strategieën, rekening houdend met de veranderomstandigheden. Interventies bestaan uit een aantal geplande gefaseerde activiteiten die op individueel-, groeps- of organisatieniveau worden ingezet om veranderbereidheid te vergroten. Veranderingen hebben betrekking op organisatiefactoren zoals structuur, cultuur en techniek, maar bij het tot stand brengen van een mentaliteitsverandering gaat het echter vooral om de mensen die de organisatie vertegenwoordigen en kunnen zorgen voor succes. Bij interventies kan het bijvoorbeeld gaan om de inzet van het HR-instrument prestatiebeloning, bedoeld om gewenst gedrag te stimuleren. Uitgangspunt is dat een interventie past bij de gekozen veranderstrategie en overeenstemt met de "nieuwe manier van werken." Feitelijk gaat het om het managen van de verandering en het toepassen van de juiste strategieën en interventies, waardoor veranderbereidheid wordt vergroot (Metselaar et al., 2011: 140-142).

### 2.6.1 Het 8-stappenmodel van Kotter

Kotter (1996) ordent zijn stappenplan naar fasering van het veranderingsproces. Hij analyseerde tientallen veranderprocessen en constateerde dat daarin vaak acht fouten worden gemaakt, waardoor de uitvoering van strategieën niet goed van de grond komt. Deze acht fouten zijn door Kotter omgezet tot acht stappen die hij nodig acht om ingrijpende veranderingen succesvol te realiseren. Ontwerpprocessen zijn volgens hem vaak te kostbaar omdat ze veel te lang duren kwaliteitsprogramma's leveren niet altijd de gewenste resultaten op (Kotter, 1996: 16-22).

In combinatie met de motivationele krachten uit het Diagnose-model (DINAMO) is het stappenplan geschikt voor het ontvlechten van de planmatige organisatieveranderingen (Metselaar et al., 2011).

De stapsgewijze veranderaanpak van (Kotter, 1996) bestaat uit de volgende stappen:

#### **1. Stel een gevoel voor urgentie vast**

Het creëren van urgentiebesef is randvoorwaardelijk om verandertransformaties door te kunnen voeren. Hierbij is het tevens van belang om een enthousiaste groep medewerkers te formeren die de transformatie van het veranderproces met energie en overtuigingskracht weet te leiden en anderen weet te overtuigen van nut en noodzaak om een verandering te ontwikkelen en hierover te communiceren.

#### **2. Creëer een leidende coalitie**

In deze tijd van globalisering en een snel veranderende omgeving is het onmogelijk om te allen tijde over de vereiste informatie te beschikken. Hiervoor ontbreekt gewoonweg de tijd. Dit zorgt ervoor dat het lastig wordt om met alle personen te communiceren of hen te overtuigen. Daarom is het van belang om zorg te besteden aan de samenstelling van een team dat vertrouwen heeft bij medewerkers en kans ziet om verandertransformaties succesvol door te voeren. Bij het samenstellen van een dergelijk team zal ook rekening moeten worden gehouden met geloofwaardigheid, leiderschap, deskundigheid en positie van de teamleden.

#### **3. Ontwikkel een visie en strategie**

Volgens Kotter geeft visie een toekomstbeeld van de organisatie. Een dergelijke visie beschrijft de gewenste situatie: waarom medewerkers het creëren van die toekomst moeten nastreven. Zo'n visie streeft de volgens drie doelen na:

1. De algemene richting verduidelijken.
2. Gemotiveerd in de juiste richting bewegen.
3. Activiteiten van medewerkers met behulp van deze visie coördineren.

Een logische strategie formuleren is volgens Kotter van belang om de visie tot uitvoering te brengen.



#### **4. Communiceer de visie op de verandering**

Een dergelijke visie zal pas effectief zijn wanneer het overgrote deel van de medewerkers de richting en de doelen van de organisatie deelt. Hierdoor wordt het motiveren van medewerkers simpeler. Dat geldt ook voor de coördinatie van de veranderactiviteiten. Bij het formuleren en bespreken van de visie dienen de volgens zaken in de gaten te worden gehouden:

1. Houd de boodschap eenvoudig.
2. Gebruik voorbeelden, metaforen en analogieën.
3. Benut nieuwsgroepen en forums.
4. Blijf de boodschap herhalen.
5. Geef zelf het goede voorbeeld.
6. Kom geloofwaardig en consistent over.
7. Communiceer effectief op basis van tweerichtingsverkeer.

#### **5. Zorg voor breed draagvlak bij mensen om actie te ondernemen**

Voor het realisatie van veranderingen is het noodzakelijk om aan medewerkers "empowerment" te verlenen. Hierbij is het van belang om een zinvolle visie te communiceren waarbij de structuur aansluit bij de visie. Training kan hierbij helpen. Verder is het van belang dat informatiesystemen en personeelssystemen bij deze visie aansluiten. Ten slotte dienen leidinggevenden die de verandering traineren te worden aangepakt.

#### **6. Genereer kortetermijnsuccessen**

Kortetermijnsuccessen moeten met elkaar worden gedeeld. Dergelijke ervaringen leiden ertoe dat medewerkers nut en noodzaak gaan inzien. Ze zullen daarna sneller bereid zijn om hun schouders onder de verandering te zetten. De leden van het veranderteam hebben ook een schone taak. Zij zullen af en toe een complimentje moeten uitdelen aan de medewerkers. Er bestaan vier andere katalysatoren om te profiteren van kortetermijnsuccessen. Hierbij gaat het om het volgende:

1. Scherp de visie en strategie aan.
2. Biedt tegenwicht aan medewerkers die dwars liggen.
3. Zorg dat leidinggevenden bij de verandering betrokken blijven.
4. Versterk de inzet van medewerkers.

#### **7. Consolideer de winst en zorg voor nog meer veranderingen**

Tot het einde van de verandertransformatie dient het urgentiebesef te worden vastgehouden. Deze laatste fase kenmerkt zich door de volgende belangrijke elementen:

1. Er zullen steeds meer- in plaats van minder veranderingen plaatsvinden.
2. Er zullen extra mensen worden aangenomen.
3. Er zal top-down leiderschap worden getoond.
4. Leiderschap en projectmanagement vinden bottom-up plaats.

## 8. Creëer een nieuwe cultuur

Deze laatste fase is typerend voor de volgende vijf cultuuraspecten:

1. intensieve communicatie met medewerkers is noodzakelijk om de ingezette verandering te laten werken.
2. Normen en waarden zullen in deze laatste wijze moeten worden aangepast.
3. Het moet voor medewerkers helder zijn dat zij met de nieuwe werkwijze aan de slag gaan en de oude werkwijze niet meer gebruiken.
4. Om een cultuur succesvol te kunnen veranderen zullen bepaalde sleutelfiguren mogelijk moeten worden vervangen.
5. In relatie tot promotie dienen de daarvoor geldende procedures aan te sluiten op de nieuwe cultuur. Gebeurt dat niet, dan zal de cultuur niet wijzigen.

### 2.6.2 De kleuren van De Caluwé

Volgens De Caluwé en Vermaak (2006) bestaan er vijf manieren waarop mensen in een organisatie kunnen veranderen. Zij typeren deze manieren aan de hand van de volgende vijf kleuren: geel, blauw, groen, rood en wit. Deze kleuren vertegenwoordigen vijf manieren van denken. Afhankelijk van de strategie en de persoonlijke overtuiging kiest de verandermanager een bepaalde kleur, waarna op basis van een plan een bijpassende interventie in een bepaalde fase van het verandertraject wordt ingezet.

De gele strategie veronderstelt dat veranderingen plaatsvinden als rekening wordt gehouden met eigen belang, waarbij veranderingen plaatsvinden op basis van macht, dwang en verleiding.

De blauwe strategie veronderstelt dat veranderingen plaatsvinden op basis van vooraf gespecificeerde en vastgelegde resultaten die minutieus worden gepland. Een voorbeeld hiervan is een projectaanpak. De verandering vindt plaats via een continu doelgericht en cyclisch proces.

De rode strategie veronderstelt dat veranderingen plaatsvinden wanneer de juiste HR-instrumenten worden ingezet en mensen positief of juist negatief worden geprikkeld. De verandering vindt plaats door de gewenste instroom, doorstroom en uitstroom waarbij de focus ligt op de juiste man of vrouw op de juiste plek.

De groene strategie veronderstelt dat veranderingen plaatsvinden wanneer mensen gemotiveerd zijn om te leren. De verandering vindt plaats als hen middelen worden aangereikt om te kunnen leren. Het opdoen van kennis en ervaring staat centraal.

De witte strategie veronderstelt dat alles als vanzelf verandert, als er maar energie in zit. Complexiteit is niet van belang. Het gaat om het zoeken naar mogelijkheden. Veranderingen vinden plaats op basis van geleidelijkheid en zonder druk vanuit de omgeving. Sturing is niet noodzakelijk (Metselaar et al., 2011: 140 -141).

## 2.7 De interventiematrix

Als slaagfactor voor veranderingen geeft Kotter de volgende belangrijke interventieboodschap:

**“niet analyseren, diagnosticeren en rationaliseren maar de emotie raken is de belangrijkste slaagfactor van een verandertraject.”**

Om te investeren in de motivatie (willen), in de noodzaak (moeten) en in de mogelijkheden (kunnen) is het daarom van groot belang dat een goede fit bestaat tussen ratio (denken), emotie (voelen) en handelen (doen). Dit betekent dat een verandermanager niet alleen aandacht moet schenken aan organisatie- en veranderaspecten, maar ook aan zijn eigen emoties en die van anderen. Een interventie komt dan in gemeende oprechtheid tot uitdrukking in het handelen van de verandermanager en wordt als zodanig ervaren door de medewerker.

Ook moet een interventie passen bij een strategie. Bij een blauwe strategie met een top-down verloop is het bijvoorbeeld onlogisch om te kiezen voor zelfsturende teams. Een witte strategie die gebaseerd is op spontane ontwikkeling en autonomie zou daar beter bij passen. Voor dit “lastige” keuzeproces bestaat echter het volgende schema waarin een koppeling is gemaakt tussen de 13 factoren in het DINAMO-model en interventiestrategieën die gebaseerd zijn op de kleuren van De Caluwé (Metselaar et al., 2011: 145).

	DINAMO-factor	Interventiestrategie	Denken, voelen, doen
<b>Willen</b>	Gevolgen voor het werk	Onderhandelen	Denken
	Emoties	Coachen	Voelen
	Meerwaarde	Overtuigen	Denken
	Betrokkenheid	Participeren	Voelen
<b>Moeten</b>	Interne druk	Mobiliseren	Doen
	Externe noodzaak	Aantonen	Denken
<b>Kunnen</b>	Kennis en ervaring	Opleiden	Doen
	Aansturing	Plannen	Doen
	Informatie	Informereren	Doen
	Verandervermogen	Ontwikkelen	Denken
	Beheersbaarheid	Verbinden	Denken
	Timing	Ondersteunen	Doen
	Complexiteit	Vereenvoudigen	Denken

Tabel 2.4: koppeling tussen DINAMO-factoren en interventiestrategieën (Metselaar et al., 2011).

## 2.8 De benadering van veranderbereidheid

### Medewerkers

Bij een organisatieanalyse voorafgaand aan een verandering is het de moeite waard om je het volgende af te vragen. Welke talenten en competenties (waar zijn mensen goed in en wat kunnen ze) zijn nodig en welke daarvan zijn aanwezig bij de beschikbare medewerkers of kunnen die eventueel nog worden ontwikkeld? Het kan mogelijk zijn dat hiervoor mensen van elders moeten

worden betrokken. Om ervoor te zorgen dat de rek er bij mensen niet uit gaat, is het van belang dat de beschikbare (verander)ruimte met zorgvuldigheid wordt gepakt (De Witte & Jonker, 2014: 65).

## **De verandermanager**

Het cyclische proces van veranderen vraagt om grote verantwoordelijkheden van verandermanagers en adviseurs. Om het veranderproces goed te diagnosticeren en regisseren dienen ze te beschikken over specialistische: kennis over veranderkunde en organisatiekunde, vaardigheden en competenties.

Voor verandermanagers staan de volgende cruciale vragen centraal:

- structuur,
- hoe stuur je op (complexe) veranderingen in organisaties?
- hoe wordt een veranderproces gestructureerd?
- welke fasen moeten in dat vervolgproces worden onderscheiden?
- welke gedragsproblemen kunnen per fase worden verwacht als het gaat om weerstand tegen bij verandering in een bestaande cultuur?
- hoe kunnen die gedragsproblemen worden opgepakt en opgelost?
- hoe krijg je zicht op verandermogelijkheden van de organisatie en succescondities voor het doorvoeren van (ingewikkelde) veranderingen zonder onnodig tijd en middelen te verspillen aan gefragmenteerde en onsamenhangende (verander)activiteiten.

Een (complexe) verandering bestaat uit een geschikte organisatieontwerp, een geschikte sturingstechniek en een geschikte procesmethode.

Voor wat betreft het organisatieontwerp (sleutelen aan: technisch adequaat ontwerp, inhoud en strategie) is het van belang dat de verandermanager het veranderproces integraal benadert en in het licht van de context van de organisatie heel precies de belemmeringen van psychologische effecten van een ontwerp op het gedrag van mensen (actorbenadering) aan de sturingskant betreft. Iedere organisatie kent namelijk haar specifieke eigenschappen op het gebied van cultuur en de geschiedenis van verandertrajecten. Ook de inzet en het gebruik van de juiste sturingsinstrumenten, strategieën en interventies zijn hierbij van belang. Aan de kant van de procesmethodiek heeft goed regisseren van het veranderproces te maken met timing, presentatie en begeleiding van de verandering en beïnvloeding van gedrag van individuele groepen.

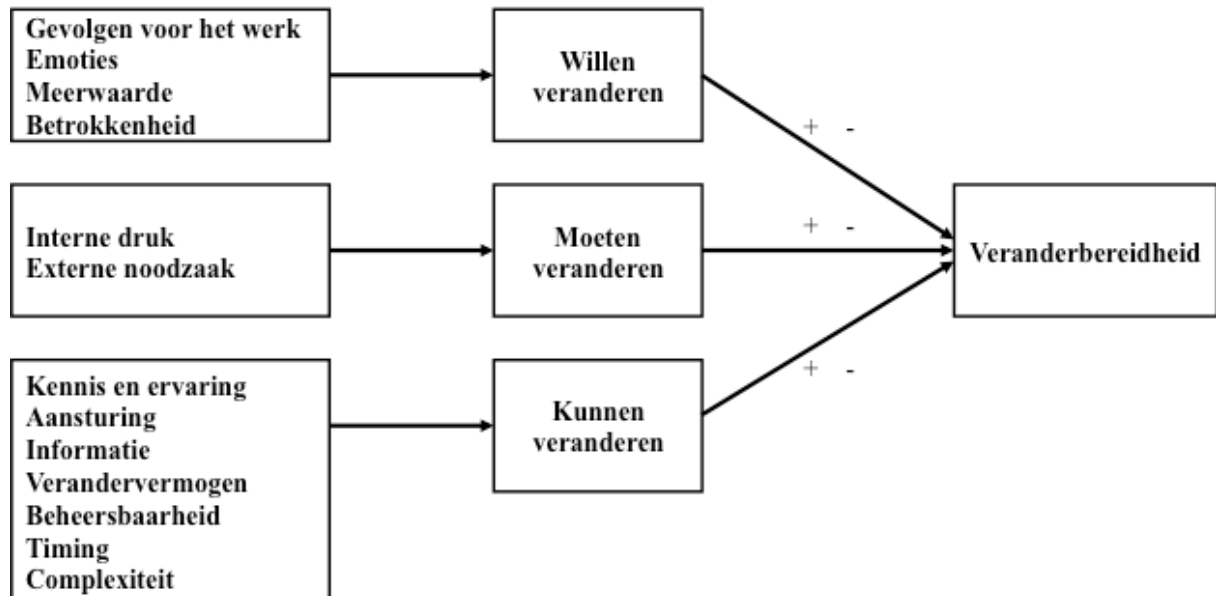
Bij het opstellen van een technisch adequaat ontwerp zal de verandermanager of adviseur door meerdere brillen tegelijkertijd moeten kunnen kijken: de bril van de organisatiekundige (zit het ontwerp goed in elkaar?), de psycholoog (wat is het psychologisch effect op gedrag en welke rol speelt betekenisverlening hierin?) en de veranderkundige (kan effectief worden gestuurd op veranderactiviteiten?). Per fase zal moeten worden bekeken hoe eventuele gedragsproblemen tijdig kunnen worden herkend en opgelost, waarbij de focus op attitude steeds cruciaal blijft.

Een verandermanager kan veranderingen pas goed starten en regisseren als de noodzaak om te veranderen helder vastgesteld en gelegitimeerd is. Daarna wordt een nieuwe visie bepaald en een nieuwe koers ingezet die zich vertaalt in nieuwe heldere veranderstrategieën waarmee doelstellingen kunnen worden gerealiseerd (Cozijnsen en Vrakking, 2008).

Kotter (1996) spreekt in dit verband over het "verankeren" en "verduurzamen" van de verandering.

## 2.9 Conceptueel model

Aan de hand van het theoretisch kader is het volgende conceptuele model opgesteld.



Figuur 2.4: conceptueel model

### **3 Methodologische verantwoording**

In dit hoofdstuk wordt op methodologische wijze onderbouwd en verantwoord hoe het onderzoek is opgezet en uitgevoerd. Allereerst worden de onderzoeksstrategie, -methoden en -technieken behandeld. Vervolgens wordt de operationalisering besproken, waarna wordt afgesloten met een beschrijving van de validiteit, betrouwbaarheid en nauwkeurigheid van het onderzoek.

#### **3.1 Onderzoeksstrategie, -methoden en -technieken**

##### **Onderzoeksstrategie**

Om de centrale vraag in dit onderzoek te kunnen beantwoorden heb ik als overkoepelende opzet gekozen voor kwalitatief onderzoek, waarbij sprake is van een gevalstudie (ook wel casestudy genoemd).

Hierbij wordt slechts één casus van het onderzoeksonderwerp in zijn natuurlijke situatie onderzocht, namelijk de invoering van de pilot ZSM artikel 8 (de vereenvoudigde afhandeling van alcoholdelicten) in de politie-eenheid Rotterdam geselecteerd (Van Thiel, 2007: 99).

Ondanks het feit dat ZSM artikel 8 in alle politiekorpsen in Nederland is geïmplementeerd heb ik bewust niet gekozen voor vergelijkend onderzoek, omdat het politiekorps Rotterdam qua werkwijze en aantallen processen-verbaal sterk afwijkt van andere korpsen. Het gaat om een unieke situatie waarvan de opdrachtgever heeft bepaald dat Rotterdam als geval moet worden onderzocht.

Ik heb voor deze strategie gekozen omdat veranderprocessen niet altijd rationeel verlopen, maar juist chaotisch, cyclisch en irrationeel (Thiel, 2010:39).

Het is daarom mijn persoonlijke overtuiging dat in dit praktijkgerichte onderzoek een interpretatieve kwalitatieve aanpak het beste past. Hiermee kan dieper worden ingezoomd op de fases van het verandertraject, de factoren van veranderbereidheid en het succes van de verandering.

Het onderzoek richt zich op het begrijpen en beschrijven van de empirische werkelijkheid, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke context waarin fenomenen zich voordoen en waarin de betrokkenen zich in het veranderproces bevinden (Baarda et al.,2001 in Van Thiel, 2010:157).

Het betreft een theorie toepassend onderzoek dat in opdracht van de politie-eenheidsleiding Rotterdam wordt uitgevoerd.

##### **Onderzoeksmethoden en -technieken**

Binnen de hiervoor besproken strategie worden methoden gebruikt om gegevens te verzamelen of te analyseren. In dit onderzoek gaat het hierbij om interviews en een inhoudsanalyse.

In dit onderzoek is uit het oogpunt van triangulatie gekozen voor een combinatie van twee onderzoeksmethoden, namelijk: het houden van semigestructureerde interviews en het analyseren en interpreteren van de inhoud van documenten.

Door het verzamelen en verwerken van informatie op meer dan één manier wordt duidelijk hoe betrouwbaar en geldig de verzamelde informatie is (Van Thiel, 2007: 104)

## **Interviews**

Het houden van interviews is in dit kwalitatieve onderzoek van toegevoegde waarde omdat hiermee makkelijker kan worden ingespeeld op de verschillende fases in het veranderingsproces. Bovendien kan hiermee de oorzaak van een variabele of de relatie ertussen goed zichtbaar worden gemaakt. Verder biedt deze methode in relatie tot factoren die veranderbereidheid bepalen de mogelijkheid om informatie over meningen, relaties en percepties van de respondent te verkrijgen. Een belangrijk deel van de informatie zit namelijk in de hoofden van mensen. Mensen schrijven niet alles systematisch op, maar de informatie zit wel in hun hoofd.

Daarom zijn ter beantwoording van de vooraf gedefinieerde probleemstelling diverse gesprekken gevoerd met personen (respondenten). Tijdens die gesprekken heb ik vragen gesteld en informatie verzamelt over het de case ZSM artikel 8. De interview zijn gestructureerd verlopen (Van Thiel, 2010: 108)

Ten behoeve van de interviews is als vorm van steekproeftrekking bij de selectie van respondenten gebruik gemaakt van de sneeuwbal methode waarbij op basis van de bevindingen uit de eerste gesprekken volgende medewerkers voor een interview zijn geselecteerd op basis van hun kenmerken. Het gaat hierbij om een dwarsdoorsnede door de hele organisatie waarbij gekozen is voor doelgroepen vanuit primaire, ondersteunende, en bestuurlijke organisatieonderdelen (Van Thiel, 2010: 55).

Aan het onderzoek hebben 16 respondenten meegewerkt. Hierbij gaat hierbij om sleutelpersonen uit operationele, tactische en strategische lagen van de organisatie, werkzaam in de volgende processen: Executieve ondersteunende eenheid (EXO), Verkeerspolitie (VP), Centrale Verwerkingseenheid (EXO-CVE), Directe Hulpverlening (DHV) en Wijk (Van Thiel, 2010: 111).

Voor deze selectie is gekozen omdat strategische keuzes voor de invoering en aanpak van ZSM op bestuurlijk niveau plaatsvinden, de DHV, wijk en VP alcoholcontroles uitvoeren en de afhandeling in de backoffice plaatsvindt bij de CVE. Zo kunnen managers aangeven welke keuzes ten grondslag liggen aan besluitvorming, terwijl het middenkader informatie kan geven hoe het ZSM in de organisatie geland is in het uitvoerende proces. De uitvoerende medewerkers en de medewerkers in de backoffice kunnen aangeven hoe zij de introductie en de nieuwe werkwijze hebben ervaren. Op deze manier wordt het gehele proces belicht en transparant gemaakt. Factoren van veranderbereidheid worden zo vanuit verschillende perspectieven belicht en genuanceerd.

Er is geen empirisch onderzoek verricht naar de vraag wat er aan veranderstrategieën moet worden gedaan. Wel is onderzoek verricht naar de vraag hoe het staat met de veranderbereidheid en wat de factoren zijn die daar het meest negatief op inwerken. Op deze manier wordt helder waar knelpunten bestaan zodat hier vervolgens met een bepaalde strategie op kan worden aangesloten. Vervolgens is puur op basis van theoretische gronden en inzichten

uit de literatuur (Kotter, Caluwé, Metselaar en anderen) een beredeneerd ontwerp gemaakt over hoe de strategie er uit moet komen te zien. Het empirisch onderzoek is er in dat geval op gericht om vast te stellen hoe het staat met de veranderbereidheid en de drie componenten (willen, moeten, kunnen) en wat daarin de belangrijkste positieve of negatieve determinanten zijn.

De interviews zijn gehouden aan de hand van een topiclijst die bestaat uit de introductie, een klein aantal kernvragen, checkpunten en een afsluiting (Van Thiel, 2007: 109).

De gesprekken zijn met toestemming van de respondent opgenomen. Dit kan weliswaar een remmende werking hebben maar zorgt voor meer nauwkeurigheid. De gesprekken zijn nadien uitgewerkt en ter controle aangeboden aan de respondent omdat dit de nauwkeurigheid verhoogt (Van Thiel, 2010: 111 - 113).

De volgorde van het interview is tijdens het gesprek met de respondent bepaald. Er zijn zowel open als gesloten vragen gesteld. Alleen het begin en einde stond tijdens de interviews vast.

Om de anonimiteit van de 16 geïnterviewde respondenten te waarborgen wordt volstaan met het benoemen van hun posities. Het respondentenoverzicht is als bijlage 1 bij dit onderzoek gevoegd.

## **Inhoudsanalyse**

Als methode voor het verzamelen en analyseren van bestaand materiaal is een inhoudsanalyse uitgevoerd. Hierbij zijn relevante teksten en onderzoeksinformatie over ZSM artikel 8 geselecteerd. Er is naar informatie gezocht die zo goed mogelijk aansluit bij de onderzoeksbehoefte. De informatie is zodanig aangewend dat de inhoud aansluit bij het onderzoeksonderwerp. De reconstructie is chronologisch en per actor geordend.

Bij de analyse van de inhoud van dit materiaal gaat het om schriftelijke digitale documenten (notities beleidsnota's, businesscases, verslagen van discussies, adviezen, e-mails en evaluaties et cetera ) die in het kader van het veranderproces ZSM artikel 8 door anderen zijn geproduceerd of verzameld.

Vooraf bestond de verwachting dat uit deze documenten informatie was te vinden over de politieorganisatie, de ZSM-werkwijze, kosten, baten, risico's, momenten van gebeurtenissen, de alcoholprocedure, de CVOM-procedure, aantallen PV's, correcties en uitval, de seponeringstermijnen, beleidsprioriteiten en besluitvorming.

Dit materiaal is op mijn verzoek tijdens het onderzoek door de geïnterviewde respondenten digitaal beschikbaar gesteld.

De toegevoegde waarde van het analyseren en interpreteren van de inhoud van deze documenten bestaat uit het feit dat ze gebruikt worden voor het vaststellen van feiten en het reconstrueren van gebruikte argumentatie en opvattingen van relevante actoren, voor zover die in de documenten zijn verwoord. Bovendien is gereconstrueerd hoe ZSM tot stand is gekomen en welke rol de uitvoeringsorganisatie hierbij heeft gespeeld.



Door informatie uit verschillende bronnen te selecteren wordt zo als tegenmaatregel voor de eventuele aantasting van validiteit en betrouwbaarheid triangulatie toegepast. Via de geïnterviewde experts is bovendien achterhaald welke bronnen belangrijk zijn voor analyse en welke achtergrondinformatie relevante inzichten verschaft (Van Thiel, 2010: 123).

## **Technieken**

Binnen de hiervoor besproken strategie zijn technieken gebruikt om de kwalitatieve data te analyseren. Dit is gebeurd op basis van de volgende drie stappen: verzamelen, ordenen en analyseren.

In dit onderzoek zijn allereerst de niet-numerieke eenheden van de ongestructureerde informatie uit interviews en tekstfragmenten uit bestaand materiaal zoveel mogelijk afgebakend. Vervolgens zijn ze geïnterpreteerd en gestructureerd om daarna geordend en gebruikt te worden voor het verkrijgen van inzicht in al dan niet relevante data voor het onderzoek.

Met behulp van deze data is getracht patronen en thema's te onderkennen die met elkaar kunnen worden vergeleken. Theorie en antwoorden zijn vervolgens gegenereerd op basis van de onderzoeksvragen door clustering van personen, gebeurtenissen en kenmerken. Voor dit hele proces is gebruik gemaakt van het programma MaxQDA (Van Thiel, 2010: 159 - 166).

## **3.2 Operationalisering**

Bij operationalisering gaat het om het proces van het kiezen en nauwkeurig omschrijven van indicatoren voor abstracte begrippen (Verschuren en Doorewaard, 2008: 143).

In dit onderzoek bestaat de operationalisering uit het beantwoorden van de algemene vraag of medewerkers willen, moeten en kunnen veranderen. Deze abstracte begrippen zijn zo nauwkeurig mogelijk omschreven, waardoor ze waarneembaar en meetbaar zijn gemaakt (Swanborn, 1981: 92 in Thiel, 2010: 52).

Omdat ik in dit onderzoek ook de waaromvraag stel, maak ik gebruik van de eerder beschreven topiclijst die als bijlage 2 bij dit onderzoek is gevoegd. In de topiclijst staan de volgende open hoofdvragen centraal:

1. Hoe kijk u tegen de nieuwe ZSM werkwijze aan en vindt u het een goed idee? Waarom en in welke opzichten wel/niet?
2. Heeft u het gevoel dat er energie en moeite is gedaan om de ZSM werkwijze tot een succes te maken (Sence of urgency)? Waar blijkt dat uit?
3. Ben u met uw collega's in staat om de nieuwe ZSM werkwijze naar behoren uit te voeren (middelen, informatie, ondersteuning)? Wat mist u?
4. Is er genoeg informatie over de nieuwe ZSM werkwijze verstrekt (aantrekkelijke krachtige visie) om het werk naar behoren uit te kunnen voeren (kortetermijnsucces)? Wat mist u?

5. Wordt de ZSM werkwijze breed gedragen (cultuur / verankering) en is deze succesvol (consolideren)? Waarom?

De topiclijst wordt tijdens de interviews gebruikt als leidraad voor het interview waarbij de factoren van veranderbereidheid fungeren als checklist. Op deze manier van interviewen zijn respondenten uitgedaagd om hun verhaal te houden.

### 3.3 Validiteit, betrouwbaarheid en nauwkeurigheid

Validiteit en betrouwbaarheid vormen belangrijke criteria waarmee de geldigheid van dit onderzoek wordt gedomd. Op basis hiervan worden conclusies getrokken. Nauwkeurigheid en de consistentie waarmee de variabelen worden gemeten bepalen samen de betrouwbaarheid (Van Thiel, 2007: 56).

In dit onderzoek heeft validiteit betrekking op de inhoud van de analyse waarbij het gaat om de vraag of daadwerkelijk wordt gemeten wat ook beoogd te worden gemeten: "meet ik wat ik wil meten?" Wanneer wordt aangegeven dat met een bepaald instrument veranderbereidheid wordt gemeten, dan zullen de belangrijkste factoren die veranderbereidheid bepalen ook onderdeel moeten uitmaken van het onderzoek. De interviews en de inhoudsanalyse zijn hiervan een voorbeeld. Deze instrumenten zorgen voor een goede dekking van het begrip veranderbereidheid. Van een hoge validiteit is sprake wanneer toekomstige resultaten met succes kunnen worden voorspeld (Metselaar et al., 2011 18).

Betrouwbaarheid daarentegen heeft te maken met de stabiliteit van de onderzoeksresultaten, waarbij de volgende vraag bestaat: "als het onderzoek wordt herhaald, worden dan dezelfde resultaten behaald?"

Omdat in dit onderzoek sprake is van een geringe hoeveelheid onderzoekseenheden is triangulatie toegepast waarbij documenten, opnamen en uitgewerkte interviews bevindingen bevatten en als zodanig op juistheid gecontroleerd kunnen worden. Voor de gevalstudie ZSM is gekozen omdat de onderzoeker daarbinnen geen contact heeft met het onderzoeksonderwerp. Hiermee worden risico's van subjectiviteit en selectiviteit zoveel mogelijk uitgesloten (Van Thiel, 2010: 107).

Voor wat betreft de betrouwbaarheid en validiteit in relatie tot het afnemen van interviews, realiseer ik me dat dit een specialistische aangelegenheid is waarbij de onderzoeker zelf het belangrijkste meetinstrument is; hij bedenkt en stelt de vragen, waarna hij de antwoorden noteert en interpreteert. Dat stelt hoge eisen aan de kwaliteit van de onderzoeker voor wat betreft zijn kennis, vaardigheden, technieken en contactuele eigenschappen (Van Thiel, 2007: 108).

Verder is in het kader van betrouwbaarheid en validiteit rekening gehouden met de wijze waarop gegevens zijn achterhaald en in welke context gegevens tot stand zijn gekomen (tijd- en plaatsgebondenheid). Verder is stilgestaan bij de kwaliteit van het materiaal. Dit is zorgvuldig gearchiveerd en bijgehouden om te voorkomen dat gegevens worden aangetast (Hakvoort, 1996: 146 in Van Thiel, 2010: 120).

Nauwkeurigheid gaat over de gedetailleerdheid van de meting. Als in meters wordt gemeten en iedereen in de populatie blijkt een lengte te hebben van twee meter, dan is de meting niet nauwkeurig genoeg als gemeten worden met een maatlat waarmee alleen in meters (0, 1,2 en 3 meter) gemeten kan worden. De meting is wel betrouwbaar omdat hij steeds hetzelfde resultaat oplevert. Een meetlat met centimeters zou dan zorgen voor een veel nauwkeurigere meting.

In dit onderzoek is vooral bij het samenstellen van de kwalitatieve vragen rekening gehouden met nauwkeurigheid omdat die vragen een belangrijk meetinstrument vormen.

De vragen moeten zo nauwkeurig mogelijk de bedoelde variabelen meten en onderscheid kunnen maken tussen verschillende waarden (Van Thiel, 2010: 57).

De betrouwbaarheid en nauwkeurigheid van een onderzoek hangen sterk samen, waarbij een nauwkeurige, maar weinig betrouwbare voorspelling bestaat wanneer in het kader van dit onderzoek als volgt wordt gesproken: een medewerker zal bij een volgend veranderingsproces in 30 % van de gevallen bereid zijn om te veranderen. Andersom kan ook de situatie bestaan van een betrouwbare, maar weinig nauwkeurige voorspelling. Er wordt dan als volgt gesproken: een medewerker die eerder een veranderingstraject heeft meegemaakt zal bij een volgende verandering tussen de 15% en 45% bereid zijn om te veranderen.

Inzichten uit de literatuur, interviews en bestaand materiaal in de empirie, gecombineerd met een gedegen inhoudsanalyse zullen leiden tot een evenredig representatief beeld van veranderbereidheid en de wijze waarop veranderbereidheid kan worden vergroot.

## 4 De organisatiebeschrijving

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de politieorganisatie en de context waarin de bevindingen met betrekking tot veranderbereidheid, de aspecten van het verandervermogen en de ZSM artikel 8-verandering aan de orde komen.

### 4.1 De Nationale Politie

Maatschappelijke ontwikkelingen vragen de politie om bezuinigingen en meer veiligheid en professionaliteit.

Het Kabinet-Rutte I neemt naar aanleiding hiervan in 2010 maatregelen en kondigt aan dat er met het oog op efficiencywinst een Nationale Politie (NP) komt met het doel te komen tot verbetering van de bedrijfsvoering en kostenbeheersing. De politie moet een meer professionele en doelmatige organisatie worden met minder bureaucratie en effectievere opsporing die leidt tot een veiligere leefomgeving (Vrijheid en Verantwoordelijkheid, regeerakkoord kabinet Rutte I, 30 september 2010: 41).

Met de invoering van de Politiewet 2012 wordt op 1 januari 2013 formeel vorm gegeven aan de Nationale Politie. De 26 regionale politiekorpsen verdwijnen en er wordt geleidelijk aan gewerkt aan één landelijke organisatie met tien regionale eenheden, een landelijke eenheid en een Politiedienstencentrum (PDC) onder één nationale korpschef (Inrichtingsplan Nationale Politie, 2012).

#### **Organisatiestructuur**

Door de vorming van de Nationale Politie verandert het gehele politiebestedel. De Minister van Veiligheid en Justitie is politiek eindverantwoordelijk voor het politiebestedel als geheel, de kwaliteit van de taakuitvoering van de politie, het beheer van de politie en een continue en gezonde bedrijfsvoering.

De korpschef is verantwoordelijk voor de leiding, het beheer en het interne beleid van de politieorganisatie. Hij legt over zijn taken en bevoegdheden verantwoording af aan de minister. Hij volgt alle aanwijzingen van de minister van Veiligheid en Justitie op. De minister is politiek eindverantwoordelijk voor de politie en het beheer. Hij heeft zeggenschap over de leiding, het beheer en de uitvoering van alle bevoegdheden van de politie (Politiewet, 2012).

#### **Missie, visie en doel**

De missie en visie van het korps blijven onveranderd. Het doel van de nationale Politie is: "Het leveren van een bijdrage aan een veiliger Nederland." (Inrichtingsplan Nationale Politie, 2012).

#### **Ontwerp, inrichting en realisatie**

Het Ontwerpplan, het Inrichtingsplan en het Realisatieplan vormen een drieluik waarlangs de veranderstrategie de komende vijf jaar zal plaatsvinden. Het

ontwerpplan geeft een globale beschrijving van het ontwerp van de organisatie. het Inrichtingsplan beschrijft de inrichting en werking van het politiekorps. Het Realisatieplan beschrijft de landelijke kaders van de realisatie van de inrichting.

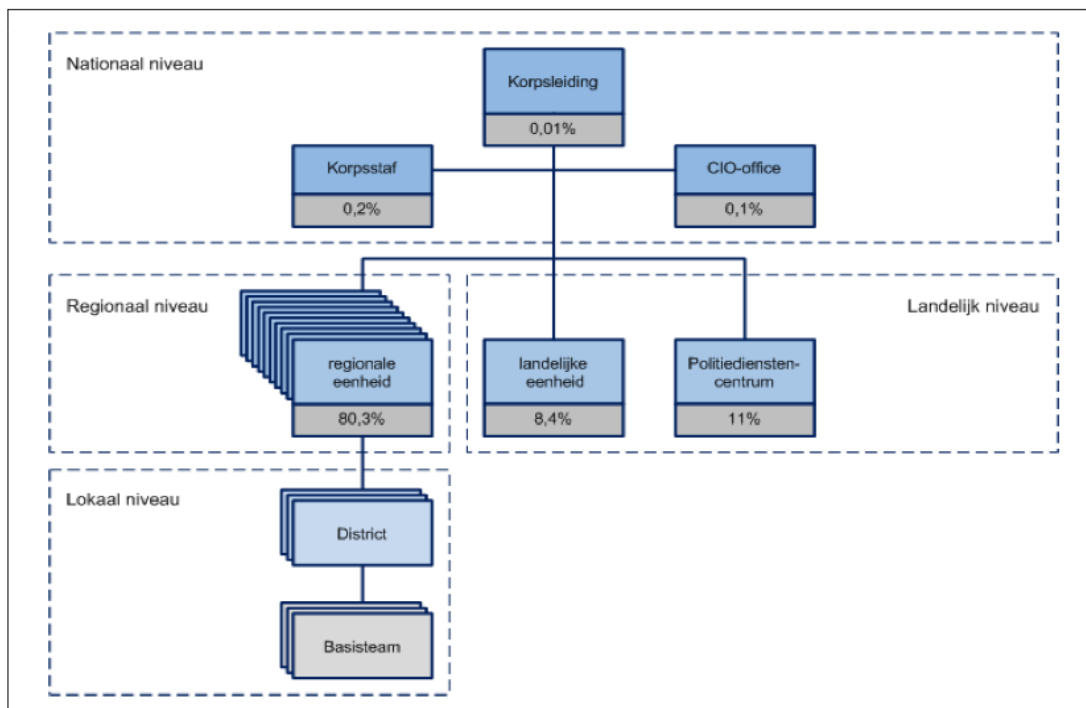
### Strategische Beleidsplan Operatiën

In het Strategisch Beleidsplan Operatiën (SBO) zijn de landelijke beleidsprioriteiten van de politie opgenomen. Hierin wordt de noodzaak of aanleiding voor beleid verwoord. Veel beleidsvoornemens zijn afkomstig van de minister en maatschappelijk van belang. Dit geldt ook voor het thema ZSM. ZSM wordt in opdracht van de minister uitgevoerd en door de korpsleiding via de politiechefs in de eenheden vertaald naar de operatiën (SBO-NP, 2013).

### Veranderstrategie

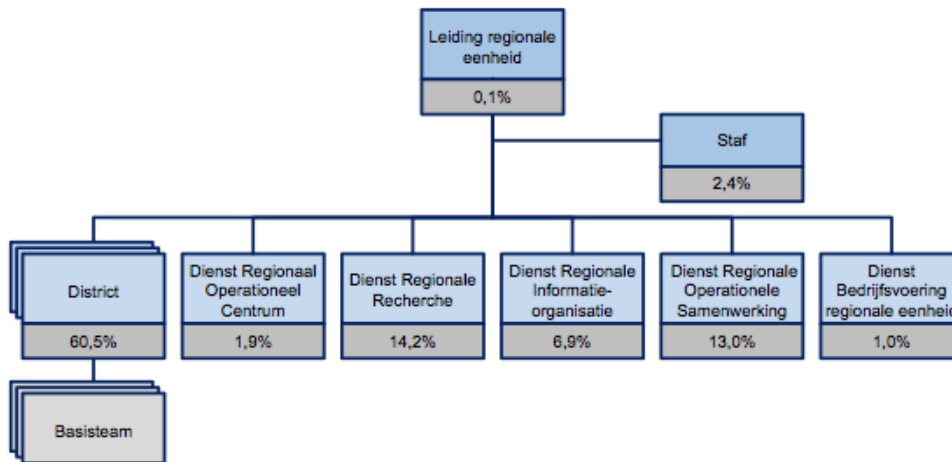
In het kader van de Nationale Politie start een verandering in de lijn waarbij wordt geaccordeerd door de korpsleiding. In relatie tot het ZSM-traject Rotterdam ligt de verantwoording voor de uitvoering bij de politiechef van de eenheid Rotterdam. De politiechef heeft ZSM als gedelegeerd opdrachtgever verder gedelegeerd aan een districtschef die als projectmanager opdrachtnemer is voor de uitvoering van het ZSM-project. De projectmanager heeft vervolgens een projectleider aangesteld om het ZSM-project in de eenheid Rotterdam te implementeren. De opdrachtgever legt over projectresultaten verantwoording af aan de korpsleiding, levert het project landelijk op en verleent na besluitvorming en afsluiting decharge aan de projectmanager (Realisatieplan NP, 2012).

Hieronder is een totaaloverzicht opgenomen van de opbouw van een regionale eenheid, de landelijke eenheid en het politiedienstencentrum.



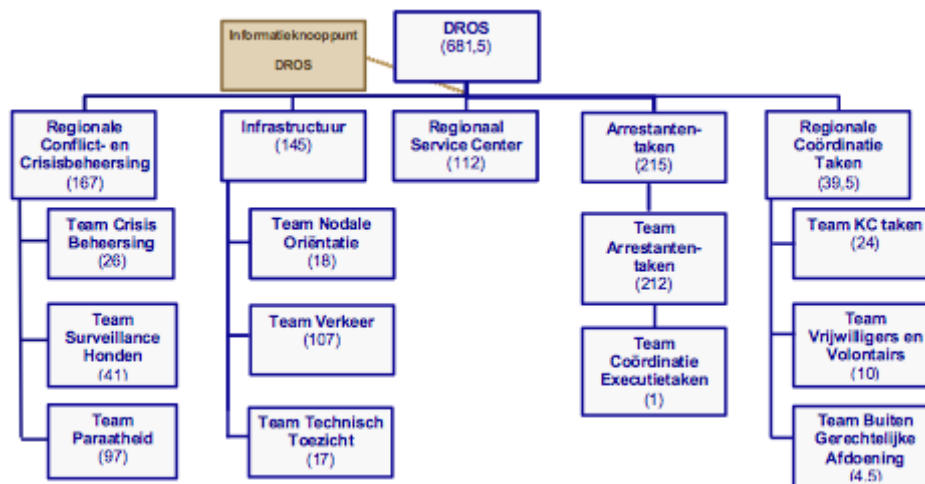
Figuur 4.1: organogram Opbouw Nationale Politie (Inrichtingsplan NP, 2012).

Hieronder is een totaaloverzicht opgenomen van de opbouw van een regionale eenheid.



Figuur 4.2: organogram Regionale Eenheid Nationale Politie (Inrichtingsplan NP, 2012).

In relatie tot ZSM artikel 8 zijn de Dienst Regionale Operationele Samenwerking (DROS), districten en de Basisteams van belang. De DROS is hieronder als volgt afgebeeld.



Figuur 4.3: organogram DROS - Dienst Regionale Operationele Samenwerking (Werkingsdocument DROS, 2014)

### Districten en basisteams

Districten en basisteams zijn in relatie tot ZSM artikel 8 van belang omdat de medewerkers alcoholcontroles houden. Algemeen verkeerstoezicht en handhaving is namelijk bij de basisteams belegd. Overeenkomstig het inrichtingsplan NP (2012) bestaat in elke politie-eenheid een onderverdeling van regionale eenheden in districten met gescheiden "blauwe" werkprocessen (Noodhulp, wijkzorg en opsporing). In de nieuwe verdeling bestaat een district uit robuuste basisteams waarbinnen de basispolitietoek gestalte krijgt.

Een districtschef is verantwoordelijk voor de dagelijkse leiding en de openbare orde en veiligheid in zijn gebied. Hij is eindverantwoordelijk voor de operationele resultaten en het inzetten van medewerkersparticipatie en legt verantwoording af aan een referent van de eenheidsleiding. Het districtsmanagementteam (DMT) bestaat uit de districtschef, een operationeel specialist, de teamchefs van de basisteams en de districtsrecherche. De dagelijkse leiding vindt per onderdeel plaats. Sturing vindt plaats op beleidsniveau en op operationeel niveau (Inrichtingsplan NP, 2012).

## **DROS**

Momenteel (2014) worden districten en basisteams nog ondersteund door de Dienst Executieve Ondersteuning (EXO). EXO gaat overeenkomstig het inrichtingsplan NP (2012) op in de Dienst Regionale Operationele Samenwerking (DROS). De DROS kent specialistische en coördinerende taken waarvan districten en basisteams gebruik maken om operationele doelstellingen te realiseren.

### **DROS – Team Verkeer**

Het team Verkeer van de Afdeling Infrastructuur is in relatie tot ZSM artikel 8 van belang omdat het Verkeershandhavingsteam (VHT) van dit team vanuit deskundigheid samenwerkt met de basisteams en al dan niet geplande alcoholcontroles op locatie houdt.

### **DROS – Team Buiten Gerechtelijke Afdoening**

Het team Buitengerechtelijke afdoening (TBGA) van de Afdeling Regionale Coördinatie Taken (ARCT) vervult een 1-loketfunctie voor medewerkers en netwerkpartners. Het team heeft, naast diverse andere taken, ZSM artikel 8 als kerntaak en draagt vanuit de backoffice zorg voor de complete administratieve afhandeling, verwerking, kwaliteitsbewaking en afboeking van processen-verbaal art 8 en art 130 (Inrichtingsplan NP, 2012 en werkingsdocument DROS, 2014).

## **Organisatiecultuur**

De politie is zich bewust van het feit dat organisatieveranderingen niet zullen slagen zonder aanpassing en samenspel op het gebied van cultuur, gedrag en leiderschap. Zij heeft daarom in haar Realisatieplan NP de volgende vijf landelijke cultuurinterventies benoemd: het functioneren als eenheid, het creëren van meer ruimte voor de politieprofessional, het uitgaan van vertrouwen als basis in plaats van de huidige sterke verantwoordingscultuur, het creëren van een grotere focus op de operatie door leidinggevend en het verbeteren van de verbinding tussen Bedrijfsvoering en Operatiën.

## **4.2 De organisatiecontext**

De reorganisatie en veranderingen binnen het bestuurlijke bestel van de Nationale Politie zorgen voor veel onrust en brengen reuring met zich mee. De politie wordt overstelpt met beleidsdoelstellingen en veel mensen weten door de reorganisatie niet waar zij aan toe zijn omdat hun positie onduidelijk is waardoor zij langdurig in onzekerheid verkeren. Ondertussen gaat het politiewerk gewoon

door en moeten politiemensen wennen aan de nieuwe situatie (Aalders et al., 2014).

Naast de vorming van de Nationale Politie en de reorganisatie kampt de politie met hardnekkige knelpunten in de informatievoorziening en ICT en een technische infrastructuur die achterstallig onderhoud vertoont. Hierdoor kan de politie niet adequaat inspelen op nieuwe veiligheidsvraagstukken. De periode tot 2017 staat daarom in het teken van standaardisatie, aanpassing van de ICT-infrastructuur en vervanging van basisvoorzieningen die het politiewerk ondersteunen (AVP-IV, 2011).

Op het gebied van innovatie en vernieuwing bestaat een innovatieparadox. De politie wil aan de ene kant innoveren en vernieuwen om met meer armslag in te kunnen spelen op maatschappelijke ontwikkelingen, terwijl zij aan de andere kant wordt beperkt in geld en snelheid. Inmiddels is het aanvalsplan bijgesteld en er is behoorlijk geprioriteerd. Ondanks prioritering gaat het ICT-budget op aan herstel van het achterstallige onderhoud en vervanging van basisvoorzieningen (BAVP-IV, 2012).

Deze prioritering heeft ook zijn weerslag op de slagvaardigheid van het ZSM-traject. De beoogde digitalisering aan de voorkant van het ZSM-proces wordt naar achteren geschoven waardoor bepaalde benefits vooralsnog niet kunnen worden gerealiseerd.

### **4.3 Verbetering prestaties strafrechterketen**

In 2010 houdt het kabinet de doorlooptijden in de strafrechterketen tegen het licht en komt zij tot de conclusie dat het aanpakken hiervan leidt tot een snellere en betere afdoening van (eenvoudige) strafzaken. Het Kabinet vindt dat burgers van de overheid mogen verwachten dat een verdachte effectief wordt bestraft en snel weet waar hij aan toe is (Kamerstukken II, 2010/12, 29 628, nr. 231).

De basis voor de aanpak van het kabinet wordt gelegd in de "Strategie Aanpak Criminaliteit" van de Raad van Korpschefs (2011) en "Perspectief 2015" van het OM (2011). De Raad van Korpschefs stuurt aan op een versnelde aanpak en afhandeling en het OM spreekt de ambitie uit om te sturen op de instroom van zaken om zo de selectiviteit van het strafrecht te vergroten (Schagen et al., 2013).

Om te komen tot een fundamentele verandering confronteert de minister de Raad van Korpschefs van de regiopolitiekorpsen in 2011 met het actieprogramma "Minder regels, meer op straat" waarin een aantal maatregelen zijn opgesteld om administratieve lasten en bureaucratie te verminderen. Met deze acties wil de minister aansturen op een snellere en betere afdoening van strafzaken (Kamerstukken II, 2011/12, 29 628, nr. 285).

Zo ontstaat het traject ZSM. Met ZSM wil de minister in nauwe samenwerking met politie en OM komen tot een effectieve en doelmatige aanpak van doorlooptijden bij de afhandeling van strafzaken en een directere afhandeling van veelvoorkomende criminaliteit (Kamerstukken II, 2011/12, 29 628, nr. 285).



#### 4.4 Het ZSM artikel 8-initiatief

ZSM is een gezamenlijk initiatief om eenvoudige strafzaken, zoals het alcoholdelict artikel 8 WvW zonder tussenkomst van de rechter, aan de voorkant van het strafproces, op snelle wijze mogelijk te maken. Het gaat hierbij om een werkwijze waarbij veel voorkomende criminaliteit daadkrachtig, snel, passend en efficiënt wordt aangepakt. ZSM staat voor: Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk.

De aanpak komt neer op het verzamelen van alle relevante informatie waarbij het OM zo snel mogelijk komt tot een afdoeningsbeslissing en het opleggen van een zichtbare en effectieve sanctie.

Het ZSM artikel 8-traject gaat specifiek in op de afhandeling van verdachten van rijden onder invloed (artikel 8 van de Wegenverkeerswet 1994) waarbij jaarlijks zo'n 35.000 zaken bij het OM binnenstromen. Hierbij werkt de politie samen met de CVOM die hiervoor speciaal een locatie in Utrecht heeft ingericht en haar werktijden tot 7 x 16 uur heeft verruimd. Een verruiming naar 7 x 24 uur wordt overwogen. Recidive-checks bij alcoholzaken onder de invorderingsgrens zorgen dat recidivisten (probleemgevallen) eerder tegen de lamp lopen.

Normaal gesproken bestaat een proces-verbaal artikel 8 WvW uit 9 x A4, waarbij gemiddeld 144 dagen verstrijken voordat een verdachte zijn vonnis te horen krijgt. Dit heeft te maken met invoer in het Politiesysteem BVH en de voorgeschreven procedure. ZSM werkt met een verkort proces-verbaal (2 x A4) dat als dossier door de politie digitaal naar het OM wordt gezonden. De verklaring van de bestuurder die onder invloed rijdt wordt hierin op vereenvoudigde wijze opgenomen. Recidive-checks bij alcoholzaken onder de invorderingsgrens zorgen dat recidivisten (probleemgevallen) eerder tegen de lamp lopen. De verdachte kan zijn vonnis nu binnen 24 uur te horen krijgen. Verdachten worden dus sneller veroordeeld en er hoeft geen strafkorting meer te worden gegeven bij te lange doorlooptijden (Kamerstukken II, 2011/10, 29 279, nr. 126).

#### 4.5 De ontwikkeling van regionale ZSM-pilots

Om het ZSM-artikel 8-traject vorm te geven stellen politie en OM beide een programmamanager aan die in juni 2011 de ZSM-werkwijze uittesten. Deze ketenaanpak tussen CVOM en politie vindt in eerste instantie plaats in samenhang met de politiekorpsen Hollands Midden, Kennemerland, Zaanstreek-Waterland en Noord Holland Noord. Andere politiekorpsen volgen. Het politiekorps Rotterdam sluit eind september 2011 aan. Omdat de korpsen qua historische achtergrond en werkwijze sterk verschillen mag tot eind januari 2012 worden gedivergeerd. Daarna wordt geëvalueerd. Op basis van de evaluatie komt men tot een definitief landelijk ZSM-model (Kamerstukken II, 2011/12, 29 628, nr. 285).

De eerste resultaten zijn positief. Doorlooptijden zijn korter en het aantal dagvaardingen is verminderd. Uit de eerste zaken blijkt dat de ketensamenwerking werkt. Verdachten worden veel sneller veroordeeld en er hoeft geen strafkorting meer te worden gegeven bij te lange doorlooptijden (Kamerstukken II, 2011/10, 29 279, nr. 126).

## **Van controle tot afhandeling**

Een alcoholcontrole kan grofweg op twee manieren worden uitgevoerd, gepland in een "treintje" of niet gepland tijdens de surveillance. Ten behoeve van geplande controles wordt gebruik gemaakt van een mobiele inrichting in de vorm van een alcoholbus. De verdachte gaan er aan de voorkant in en loopt er aan de achterkant weer uit met een schikking, oproeping of dagvaarding. De verbalisanten blijven hierbij op straat. Niet geplande alcoholcontroles vinden op ad hoc basis plaats tijdens de surveillance. De verdachte voert op straat een indicatieve blaastest uit waarna de verdere afhandeling op het politiebureau plaatsvindt. Hierdoor zijn de verbalisanten enige tijd van straat. De ZSM-alcoholprocedure wordt doorlopen, waarbij een scheiding wordt gemaakt tussen een alcoholpercentage onder en boven de invorderingsgrens van het rijbewijs.

## **Onder de invorderingsgrens**

Wanneer het alcoholpercentage onder de invorderingsgrens van het rijbewijs ligt en er geen sprake van recidive dan wordt de zaak als volgt afgehandeld. De verbalisant belt voor een recidivecheck en het boetebedrag naar de hotline van het CVOM in Utrecht. De verbalisant deelt de verdachte het boetebedrag mede en reikt een strafbeschikking en een rijverbod uit. Betaalt de verdachte dan wordt de zaak onherroepelijk. Als de verdachte niet betaald dan wordt de strafbeschikking door een afdeling in de backoffice van de politie ingevoerd in een Transactie Module (TM) en verstuurd naar het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB). Tevens wordt de gebeurtenis geregistreerd in het bedrijfsprocessensysteem (BVH) van de politie. Het CJIB stuurt de strafbeschikking naar de verdachte waarna executie volgt.

## **Boven de invorderingsgrens of recidive**

Indien sprake is van recidive of het alcoholpercentage ligt boven de invorderingsgrens van het rijbewijs dan handelt de rechter de zaak af. De verbalisant doorloopt de alcoholprocedure, vult een vereenvoudigd proces-verbaal in, scant dit en stuurt het per e-mail naar de CVOM die binnen dertig minuten een beslissing neemt. De verbalisant reikt namens het CVOM een strafbeschikking (boete), oproeping of dagvaarding aan de verdachte uit en informeert de verdachte over een eventuele gedragsmaatregel (art. 130 WvW), neemt eventueel het rijbewijs in en reikt een rijverbod en eventueel een ontvangstbewijs uit. De backoffice van de politie registreert de gebeurtenis in BVH, maakt afhankelijk van de situatie een proces-verbaal van invordering, een kennisgeving van inbeslagname, een formulier gedragsmaatregel en stuurt de vereiste documenten naar het OM. Na invordering dient het rijbewijs binnen 5 dagen bij het CVOM of het Centraal Bureau Rijbewijzen (CBR) te liggen. Het OM zorgt voor executie.

Deze situaties gaan uit van het feit dat de CVOM geopend is. Als de CVOM gesloten is dan vult de verbalisant slechts het verkorte PV in en wordt de alcoholprocedure doorlopen. De afhandeling en het contact met het CVOM vinden pas de volgende dag plaats in de backoffice. Feitelijk is deze situatie ongewenst omdat de doorlooptijd van het strafproces wordt vertraagd: de backoffice van de politie wordt onnodig belast, het OM maakt pas later een dagvaarding en de verdachte krijgt pas later zijn straf.

## 4.6 De ZSM artikel 8-ontwikkeling in Rotterdam

Het concept veranderbereidheid wordt in dit onderzoek aan de concrete ZSM artikel 8-verandering in Rotterdam gekoppeld. Hieronder volgt een beschrijving hoe deze ZSM-artikel 8-verandering in Rotterdam tot stand is gekomen.

### Het Rotterdamse ORKA-systeem

In 2010 maakt de politie Rotterdam voor de afhandeling van alcoholzaken als één van de weinige politiekorpsen in Nederland, gebruik van een geautomatiseerd ORKA-systeem. ORKA is gekoppeld aan het bedrijfsprocessensysteem BVH en voorziet in registratie van bescheiden en formaliteiten (rijverbod, invordering van het rijbewijs, brief voor de verdachte, auto in bewaring et cetera).

ORKA vertoont nukken en loopt soms vast en dat leidt tot ergernis. Door landelijke prioritering op ICT-gebied worden echter nog nauwelijks wijzigingen doorgevoerd en issues opgelost. Bovendien bestaat ORKA uit een veelheid aan pagina's die procesgewijs doorlopen moeten worden. Het systeem aan een administratieve opknopbeurt toe is. Dat is aanleiding om na te denken over een alternatief.

### Het ZSM-alternatief

In Rotterdam wordt daarom nagedacht over een ZSM-alternatief dat onder verantwoording van een landelijke regiegroep Verhogen Presterend Vermogen Politie (VPVP) in opdracht van de minister van V&J verder wordt ontwikkeld. In deze groep zijn politie, justitie en departement vertegenwoordigd. De groep heeft tot taak om Administratie Lasten te Verlichten (ALV) en deze in de periode van 2010 – 2014 met 25% te verbeteren. De regiegroep wordt ondersteund door een werkgroep VPVP waarin Rotterdam vertegenwoordigd is (Bijlage 2c Opdrachtformulering werkgroep 14/01/2011).

### De ZSM-businesscase

Dit resulteert in de reeds beschreven ZSM-werkwijze en een businesscase die ter besluitvorming wordt voorgelegd aan de Rotterdamse korpsleiding. De ambities bestaan om een artikel 8 ("achtje") binnen een half uur af te handelen, terwijl daar normaal gesproken 1 uur voor staat. Het doel hierbij is het vereenvoudigen en efficiënter inrichten van werkproces in de keten. De winst voor de politie is een nieuw versneld PV. Daarbij bestaat in Rotterdam de verwachting dat de nieuwe werkwijze aan de kant van de politie zorgt voor een aanzienlijke verlichting van administratieve lasten en een veel snellere afhandeling. Fasegewijs zal steeds meer winst worden behaald. De capaciteitswinst (fase 1) geldt in eerste instantie voor het "blauw op straat." Die winst wordt grotere naarmate fase 2 en 3 worden gerealiseerd (20110902 businesscase art 8 wvw zsm – september 2011).

De berekeningen zijn deels gebaseerd op verwachting. Feitelijk gemeten effecten in andere korpsen hebben volgens hen aangetoond dat het record van aanhouden tot overhandigen van de dagvaarding (fase 1) staat op 1 uur en 44 minuten (20110902 intakeformulier communicatie – september 2011).

### **Fase 1**

Er wordt gebruik gemaakt van een versneld PV. Het PV wordt nadien door de backoffice ingevoerd. Dit PV wordt direct gemaild naar de CVOM en er wordt telefonische afgestemd. Vervolgens volgt direct een strafbeschikking of de verdachte krijgt een oproeping voor een OM-hoorzitting of een dagvaarding. Dit levert een besparing op van 30 minuten per zaak, waarbij de politie landelijk 17.500 uren extra zichtbaar op straat aanwezig is. Het levert een besparing op van 13 fte's.

### **Baten:**

Administratieve lastenverlichting: van 9 A4'tjes naar 1 A4'tje.

Waakzaamheid & Heterdaadkracht: blauw is meer en sneller op straat voor andere zaken. Dit kan de aanrijtijden positief beïnvloeden.

Dienstbaarheid: De burger weet direct waar hij aan toe is door de directe CVOM afdoening.

Werkplezier: Van de fouten in het ORKA-systeem hebben de verbalisanten minder weerstand, waardoor ze eerder "achtje" zullen pakken.

### **Fase 2**

De handmatige ZSM-werkproces wordt geautomatiseerd. Dit levert een besparing op van 1 uur per zaak, 35.000 uur, 25 FTE. (Rotterdam verwerkt per jaar ongeveer 6500 artikel 8-zaken).

### **Fase 3**

Het ademanalyse-apparaat wordt en wetgeving worden aangepast waardoor de wettelijke wachttijd van 20 minuten tussen blazen op straat en bureau komt te vervallen. De afhandeling op straat zal dan nog maar 15 minuten bedragen. Dit betekent een besparing van 43.750 uur, een besparing van ongeveer 32 FTE.

Tabel 4.1 (20110902 businesscase art 8 wwv zsm – september 2011).

De regiegroep VPVP gaat in april 2011 akkoord met een projectplan voor de nieuwe ZSM artikel 8-werkwijze, maar waarschuwt voor de vele maatregelen in het actieprogramma die te maken hebben met ICT. Niet alle ideeën kunnen worden waargemaakt (Verslag regiegroep VPVP - 29 april 2011).

### **Pilot ZSM artikel 8 Rotterdam**

Vier andere politiekorpsen starten in juni 2011 met een pilot ZSM artikel 8. Rotterdam sluit hier op 12 september 2011 als vijfde politiekorps bij aan.

### **De keuze voor een decentrale backoffice**

Omdat het inrichtingsplan Nationale Politie niet voorziet in capaciteit voor ZSM wordt besloten om een decentrale backoffice in te richten. ISO en TGBA voeren deze taken al uit. Door deze keuze wordt de administratieve afhandeling van ZSM-zaken over de gehele regio verspreid. Alle zaken onder de invorderingsgrens en alle artikel 8-zaken binnen EXO, nu DROS (die nu al de PV's voor het Verkeershandhavingsteam van de Verkeerspolitie verwerkt), zullen

door de Centrale Verwerkingseenheid CVE, nu team TGBA, worden verwerkt. Artikel 8-zaken boven de invorderingsgrens en zaken waarbij sprake is van samenloop met een ander verkeersmisdrijf worden door de administratieve unit ISO bij de districten (die deze taken feitelijk al uitvoert) afgehandeld (DCO: 18/8/2011).

### **Projectstructuur**

Er bestaat op dat moment al een landelijke projectstructuur onder aansturing van een stuurgroep, maar van een strategische aansluiting is nauwelijks sprake. Pas bij de vorming van de Nationale Politie (1/1/2013) wordt hierin voorzien. De landelijke plannen (van één van de andere vier pilotkorpsen) worden in Rotterdam gebruikt als format voor de inrichting van de pilot. Later blijkt dat het landelijke model niet past op de Rotterdamse situatie (aantallen medewerkers aantallen PV's, inrichting backoffice et cetera). Bij het Rotterdamse management bestaat echter de verwachting dat de pilot in zeer korte tijd, zonder al te veel belemmeringen succesvol zal verlopen. Dit is ook bij andere pilots gelukt! Er wordt een projectleider aangesteld die verantwoordelijk is voor de realisatie van fase 1 van ZSM artikel 8. Ze is wijkteamchef en aan het re-integreren. Ze ziet het ZSM-project als een leuke tijdelijke en niet al te ingewikkelde opdracht om er weer in te komen.

### **De start van de pilot**

De pilot start feitelijk op 3 oktober 2011 zal op 31 december 2011 worden geëvalueerd. De eerste twee maanden worden gebruik om de pilot in heel Rotterdam uit te rollen, eerst bij de Verkeerspolitie en daarna in alle districten (20110902 intakeformulier communicatie – september 2011).

## 5 Bevindingen

In dit hoofdstuk staat de analyse van het onderzoek in de empirie centraal. Dit hoofdstuk gaat over de vraag: "hoe komt het en wat kan ik eraan doen?"

In deel I wordt aan de hand van de factoren in het DINAMO-model beschreven hoe het met het willen, moeten en kunnen veranderen in de politie-eenheid Rotterdam is gesteld. Om een verklaring te kunnen geven voor de uitkomsten, wordt verbinding gezocht met de begrippen in het theoretisch kader.

In deel II wordt met behulp van een tabel aangegeven op welke factoren van veranderbereidheid invloed kan worden uitgeoefend door het management. Met behulp van theoretische inzichten uit de literatuur van Kotter (1996), De Caluwé en Vermaak (2006) en Metselaar et al., (2011) wordt vervolgens beredeneerd welke interventiestrategieën kunnen worden toegepast om de veranderbereidheid te vergroten.

### 5.1 Deel I: Veranderbereidheid in de praktijk

#### 5.1.1 Willen veranderen

##### **Gevolgen voor het werk**

Twee respondenten van de verkeersdienst verklaren dat ze worden verrast door de voorgenomen ZSM-implementatie. Ze vinden dat praktisch en wettelijk niet goed is nagedacht over de consequenties. In hun ogen is ZSM-artikel 8 op dat moment nog een ondoordacht en onafgewerkt product. Zij ervaren de manier waarop de districtschef ZSM introduceert als zeer negatief omdat hij de ZSM-werkwijze als een stoomwals invoert, geen ruimte biedt voor feedback, geen negatieve dingen wil horen en niet voor rede vatbaar is. Bovendien wordt het in Rotterdam zwaar ingesleten systeem ORKA voor hun gevoel zomaar weggegooid, juist op een moment dat experts landelijke bezig zijn om de ORKA-module weer op te bouwen. Onbegrip en boosheid gaan hierbij samen met bezorgdheid over de gevolgen voor het werk.

##### Aanpassing Handboek Alcohol

De projectleider verklaart dat zij tijdens haar voorbereidingen weerstand ervaart wanneer voor de uitrol van de ZSM-werkwijze verzoekt om de procedure ZSM artikel 8 in het "Handboek Alcohol" op te nemen. Betreffende respondent van de verkeersdienst verklaart hierover dat zij dit weigert omdat ze haar goede naam en faam niet wil verbinden aan een ondoordachte procedure ZSM artikel 8 in het door haar opgestelde "Handboek Alcohol." Ze is hiervoor aanspreekpunt in de gehele regio en trots op haar product.

##### Tijdswinst in de keten!

Meerdere respondenten verklaren dat hen tijdens de 1<sup>e</sup> bijeenkomst is verteld dat ORKA verdwijnt, dat de nieuwe ZSM-werkwijze tijdswinst voor de politie oplevert en dat het ZSM-formulier als tussenvorm gedigitaliseerd zal worden in afwachting van een complete digitalisering van de ZSM-werkwijze. "het is ZSM voor de politie, oppakken, afhandelen weg, oppakken afhandelen weg!!!, volgende." Zij ervaren de tijdswinst echter vooral aan de kant van het OM. Aan

de kant van de politie duurt de volledige afhandeling van een "achtje" nu 2,5 uur en eerst 1 uur. De weerstand en frustratie wordt volgens hen veroorzaakt door de teruggang van een procesgestuurd geautomatiseerd systeem naar een handgeschreven PV, de valse belofte over een snellere afhandeling voor de politie en het uitblijven van de beloofde digitalisering (fase 2), waardoor de "echte" baten uitblijven. Hierdoor zijn collega's veel lastiger te overtuigen van nut en noodzaak.

#### Een "achtje" pakken

Meerdere respondenten verklaren dat verbalisanten een simpel "achtje" zonder probleem afhandelen. Bij een aantal verbalisanten ontbreekt echter de interesse om nog een "achtje" te pakken. Ze vertonen weerstand door alle hobbels en bobbel in het ZSM-proces en het feit dat hun ideaalbeeld (een digitaal proces) niet correspondeert met de praktijk (een handgeschreven formulier). Soms wordt zelfs een situatie ontlopen. De oorzaken lopen uiteen van angst (om een tegen een complex "achtje" aan te lopen), weerstand tot een gebrek aan interesse en tijd. Tijd is vooral nodig wanneer een complexer "achtje" wordt gepakt. ZSM is namelijk alleen geschikt voor de afhandeling van een "kale 8". Uit documentatie blijkt dat de versnelde ZSM-procedure niet kan worden gevolgd bij bloedafname, urineafname, weigering en rijden onder invloed in combinatie met andere overtredingen (ongeveer 10% van alle alcoholzaken). Die zaken konden eerst met de ORKA-module worden afgehandeld. De verbalisant valt dan terug op handmatige verwerking. Dit wordt als lastig en vervelend ervaren. Soms ontbreekt de kennis, er moet veel meer nagedacht worden en de verbalisant is langer van straat. Twee respondenten verklaren dat sommige collega's hebben laten weten nooit meer een "achtje" te zullen pakken zolang het invulformulier met de pen ingevuld moet worden. Uit documentatie blijkt dat het aantal "achtjes" in het begin is gedaald, maar inmiddels weer op orde is.

#### Formaliteiten in BVH

Bijna alle respondenten verklaren dat bij collega's weerstand is ontstaan door het feit dat het rijverbod niet meer in BVH geregistreerd wordt. Daardoor is het niet meer mogelijk om te checken of iemand ondanks het rijverbod weer dronken in zijn auto stapt. Bovendien is het lastig dat andere formaliteiten zoals de invordering van het rijbewijs en een brief voor de verdachte nu handmatig moeten worden opgemaakt.

#### Het invullen van een formulier

Vijf respondenten verklaren dat het ZSM-formulier in het begin veel fouten bevatte. Later zijn die fouten er landelijk uitgehaald. Voordat het zover was leidde dit tot veel ergernis en pasten verbalisanten zelf het formulier aan totdat het CVOM hier een stokje voor stak. Zeven respondenten verklaren dat het invullen van het ZSM-formulier een groot obstakel is dat tot weerstand leidt. Volgens hen is er bij de voorlichting nauwelijks ingegaan op de inhoud van het formulier omdat de begeleiding hiervoor ontbreekt. Verder leidt het invullen van formulieren vaak tot ergernis. Door haast, slordigheid of gebrek aan kennis en ervaring wordt namelijk vaak genoeg een handtekening, kruisje of rang vergeten of een kruisje wordt verkeerd ingevuld. Uit documentatie blijkt dat de backoffice hierdoor extra wordt belast en dat de doorlooptijden langer worden.

### Correctie en consequenties

Vier respondenten verklaren dat het corrigeren van een fout ingevuld ZSM-formulier weerstand oplevert. Verbalisanten vullen het formulier in en krijgen het later via allerlei omwegen weer terug om te corrigeren. Ze balen ervan.

Corrigeren is omslachtig, kost veel tijd en je kunt de straat niet op. Soms blijft een te corrigeren PV dagen of weken in een kastje liggen. Uit de verklaring van 2 respondenten en documentatie blijkt dat een doorlooptijd van 10 dagen bestaat, waarna het pv bij het OM moet liggen. Daarna wordt het PV niet meer als ZSM-zaak geaccepteerd. Na 3 maanden wordt een zaak niet meer behandeld. Ongeveer 30% van alle PV's haalt hierdoor de eindstreep niet.

### CVOM bellen of niet?

Uit de verklaring van diverse respondenten blijkt dat verbalisanten, ondanks openingstijden van het CVOM, het ZSM-formulier, tegen de afspraken in inleveren bij de administratie. Dat kost minder tijd en je kunt de straat weer op. Hierdoor wordt de backoffice onnodig belast en de recidivecheck en strafoplegging volgen de volgende dag pas wanneer het TGBA contact legt met het CVOM.

### Voorlopige conclusie

Hieruit kan worden afgeleid dat experts voor hun gevoel op onbehoorlijke wijze worden geconfronteerd met een ruw en onafgewerkt ZSM-product, waarbij ORKA in hun ogen wordt weggegooid. Ze vinden dat praktisch en wettelijk niet goed is nagedacht over de consequenties van ZSM artikel 8 en maken zich zorgen over de consequenties voor het werk. Eén en ander gaat gepaard met emotie, mede omdat afstand wordt gedaan van een procesgestuurd geautomatiseerd systeem dat zwaar ingesleten is, er veel onduidelijkheid bestaat over de nieuwe werkwijze (het formulier, vastlegging van bescheiden, openingstijden CVOM, de beloofde digitalisering van het werkproces), die aan de kant van de politie veel meer tijd kost dan beloofd, alleen een "kale 8" met ZSM kan worden afgehandeld en door omslachtigheid (slordig ingevulde formulieren, PV's die in kastjes blijven liggen) meer seponeringen volgen en medewerkers "achtje" gaan ontwijken. In het "blauwe" proces vinden veel medewerkers de wachttijden bij het CVOM te lang. Hierdoor kunnen ze de straat niet op. Dit gaat gepaard met emotie. Als gevolg hiervan leveren ze het formulier in zonder contact te hebben gelegd met het CVOM, met als gevolg dat de backoffice extra wordt belast. Hiermee wordt bovendien afgeweken van het afgesproken protocol.

### **Emoties**

In het ZSM-veranderproces ontstaan vooral negatieve emoties over de gevolgen voor het werk, over het feit dat medewerkers niet worden betrokken, suggesties in de la verdwijnen en geen ruimte bestaat voor feedback, over het ontbreken van kennis en vaardigheden bij het invullen van een formulier, over het feit dat de ZSM-verandering in zeer korte tijd tijdens een reorganisatie wordt doorgevoerd, waarbij de verandermanager als een stoomwals overal overheen loopt en over de onkunde van de projectleider. Deze emoties versterken elkaar met een lagere veranderbereidheid als gevolg.



## Voorlopige conclusie

In het ZSM-veranderproces ontstaan emoties wanneer medewerkers niet worden betrokken, hun suggesties ter verbetering in de la verdwijnen, gebrek aan ruimte voor feedback bestaat, kennis en vaardigheden ontbreken, sprake is van een zeer korte implementatietijd, het feit dat de verandering tijdens een reorganisatie worden doorgevoerd, een verandermanager die als een stoomwals overal overheen loopt en een onkundige projectleider.

Uit de theorie blijkt dat emoties sterker zijn naarmate de kloof tussen plan en praktijk groter is. Ze worden bepaald door de inhoud van de verandering en de manier waarop de verandering wordt aangepakt. Het resultaat hiervan is positief of negatief gedrag tegenover het veranderingsproces. Medewerkers handelen in de context van het veranderingsproces passief of actief, remmen of stimulerend, open of verborgen.

Emoties die de verandering bij de medewerkers oproept, kunnen positief of negatief van aard zijn, waarbij positieve emoties meestal leiden tot veranderbereidheid en negatieve emoties tot weerstand. Deze weerstandgevoeligheid komt voort uit de volgende psychologische motieven en uitspraken.

Psychologische motieven	Psychologische uitspraken
Angsten	"ik weet niet of ik er in de praktijk mee om kan gaan";
Benauwend gevoel	"ik moet nog zien of dit systeem beter werkt dan het oude"
Boosheid	"ik begin er niet aan"
Schuld	"ik kan het tegenover mijn collega's niet maken om er aan mee te doen"
Verlamming	"ik kan het gewoon niet opbrengen"
Vervreemding	"de vernieuwing kan mij nooit vervangen"
Persoonlijk nadeel	"ik zal er financieel alleen maar op achteruit gaan"
Behoefte	"wat komt overeen met wat ik leuk of prettig vond"
Bedreiging	"als het doorgaat, dan zal mijn positie verzwakt worden"
Twijfel	"ik weet niet welke risico's eraan vast zitten"
Uitdaging	"ik ga hier mijn schouders onder zetten"
Vertrouwen	"ik zie die nieuwe werkwijze wel zitten"
Verfrissend	"eindelijk weer eens wat nieuws"

Tabel 5.1: psychologische uitspraken (Metselaar et al.,2011).

Rationele en emotionele afwegingen liggen hieraan ten grondslag. Een mening kan daarom het resultaat zijn van de interactie met anderen om je heen. In deze sociale omgeving waarin de verandering zich afspeelt, kan de druk van een groep dermate groot zijn dat een betrokkene besluit om niet te veranderen.

## **Betrokkenheid**

### Landelijk afstemmingsoverleg en suggesties ter verbetering

Uit documentatie en de verklaring van twee respondenten blijkt het volgende. Voordat de Regiegroep VPVP een besluit neemt over het landelijke ZSM-werkwijze belegt de districtschef, die ZSM introduceert, een vergadering met

verschillende partners om af te stemmen over de nieuwe ZSM-artikel 8-werkwijze. De verkeerspolitie Rotterdam, die dedicated is op het gebied van alcoholdelicten, wordt hier niet voor uitgenodigd. Een respondent van de verkeerspolitie verschijnt echter alsnog onaangekondigd op de vergadering en stelt uit betrokkenheid diverse (on)mogelijkheden (wettelijk en praktisch) aan de kaak. Door de manier waarop zij wordt behandeld krijgt ze het gevoel dat haar mond wordt gesnoerd en dat niet naar haar argumenten wordt geluisterd. Hierdoor voelt ze zich buitengesloten. Na de landelijke vergadering krijgen twee respondenten van de verkeerspolitie van de districtschef alsnog het verzoek om binnen 4 dagen suggesties aan de leveren. De suggesties worden aangeleverd, maar er wordt nooit meer op gereageerd. Voor hun gevoel verdwijnen de suggesties in een la. Het voorval gaat gepaard met boosheid en frustratie.

#### Voorlopige conclusie

Hieruit kan worden afgeleid dat de verkeerspolitie niet in het voortraject van ZSM artikel 8 wordt betrokken. Bovendien wordt niet naar hun argumenten geluisterd en ze krijgen het gevoel genegeerd te worden.

Uit de theorie kan worden afgeleid dat nauwelijks ruimte wordt geboden voor samenwerking en inspiratie en dat wordt als benauwend ervaren. Het ontnemen van medezeggenschap leidt tot een groeiend wantrouwen en tot onwil, waarbij voorbijgegaan wordt aan het feit dat weerstand een uiting van betrokkenheid kan zijn. Van het creëren van het randvoorwaardelijke draagvlak is dan ook geen sprake. De verandering lijkt op macht te zijn gebaseerd. Hierdoor gaan de hakken in het zand. De ingreep is niet bepaald constructief, maar er staat veel op het spel. Het "eerste" landelijke project moet lukken. Weerstand is niet bruikbaar en medezeggenschap wordt niet geduld. De persoonlijke ambities van de manager lijken te zorgen voor spanning. De kans bestaat dat deze medewerkers in de interactie met anderen in hun sociale omgeving besluiten om onder druk niet te veranderen of te vertragen.

### **Meerwaarde**

#### Ketensamenwerking

Uit verklaringen van meerdere respondenten blijkt dat medewerkers in het "blauwe" en ondersteunende processen de meerwaarde inzien van de ZSM-werkwijze. Ze vinden dat met ZSM artikel 8 een product, een PV en een proces is opgeleverd waarbij de focus vooral ligt op de afdoening in de keten en de backofficeverwerking. De verdachte wordt sneller veroordeeld, de doorlooptijd in de keten is korter en het proces is eenvoudiger. Uit verklaringen van enkele respondenten van de verkeerspolitie blijkt dat medewerkers van het VHT de meerwaarde alleen zien voor de "normale" afhandeling van een artikel 8, maar niet voor het VHT. Het VHT voert geplande alcoholcontroles uit in een "treintje." Hierbij wordt gebruik gemaakt van een alcoholbus (ook wijkteams maken hier soms gebruik van). De gehele afhandeling van verdachten vindt plaats op locatie. De verkeerspolitie gebruikt hiervoor het ZSM-formulier, maar ziet geen meerwaarde in contact met het CVOM. Dit vertraagt het proces waardoor veel minder verdachten kunnen worden opgepakt. Bovendien ontbreken de technische middelen om mobiel met het CVOM te kunnen communiceren.

### Voorlopige conclusie

Hieruit kan worden afgeleid dat de meerwaarde voor een ieder duidelijk is, maar dat bij het VHT de meerwaarde wordt gereduceerd door beperkte middelen en vertraging in het proces (contact CVOM). Hierdoor werken zij slechts deels overeenkomstig de ZSM-procedure.

### **5.1.2 Moeten veranderen**

#### **Interne druk**

##### Opdracht korpsleiding Rotterdam

Uit documentatie en de verklaring van één respondent blijkt dat de korpsleiding van de politie Rotterdam opdracht geeft tot het uitvoeren van de implementatie van de landelijke pilot ZSM artikel 8 in Rotterdam. De pilot start op 3 oktober 2011 en wordt op 31 december 2011 geëvalueerd. Het is de eerste pilot die volgens de districtschef onder landelijke regie wordt doorgevoerd en waar niemand van kan zeggen: "dit wil ik niet" of "dat gaan we niet doen." Volgens meerdere respondenten wordt de ZSM-werkwijze in zeer korte tijd top-down ingevoerd.

##### Voorlopige conclusie

Hieruit kan worden afgeleid dat de ZSM-verandering in zeer korte tijd in staat van paraatheid wordt gebracht, als eerste pilot onder landelijke regie plaatsvindt en top-down wordt ingevoerd.

#### **Externe noodzaak**

##### Opdracht Minister V&J

Uit documentatie blijkt dat de ZSM-verandering in opdracht van de minister van Veiligheid & Justitie wordt uitgevoerd om administratieve lasten (ALV) en bureaucratie in het opsporingsproces terug te dringen. In verband hiermee wordt een landelijke regiegroep VPVP in het leven geroepen die tot taak heeft deze ALV en in de periode van 2010 – 2014 met 25% te verbeteren. Eén van de zaken die voor verbetering in aanmerking komt is de afhandeling van het verkeersdelict artikel 8 van de Wettenverkeerswet (rijden onder invloed). Door vertraging en prioritering loopt de doorlooptijd bij het Openbaar Ministerie op. Hierdoor blijven PV's liggen en wordt een verdachte pas na een jaar veroordeeld. Het is de bedoeling dat hiermee de doorlooptijd in het hele ketenproces wordt verkort. Uit de verklaringen circa 90% van de respondenten blijkt dat consensus bestaat om te veranderen.

##### Voorlopige conclusie

Over de externe noodzaak om de ZSM-verandering in te voeren bestaat voldoende consensus.

### 5.1.3 Kunnen veranderen

#### **Kennis en ervaring**

##### De ervaren projectleider

Vier respondenten (experts) verklaren dat zij de presentatie van de 1<sup>e</sup> bijeenkomst hebben meegemaakt. Tijdens deze presentatie bleek de projectleider niet in staat om praktische vragen over de nieuwe ZSM artikel 8-werkwijze adequaat te kunnen beantwoorden (voorbeeld: hoe om te gaan met het rijverbod, met doorlooptijden, met invordering van het rijbewijs, waarom het voor de politie meer tijd kost, waarom met zo'n onafgewerkt product gewerkt moet gaan worden, of de ZSM-procedure wel op Rotterdam past omdat daar 6000 PV's per jaar worden verwerkt en dit toch niet kan worden vergeleken met een regio waar maar 400 PV's per jaar worden verwerkt et cetera). Bovendien werd veel ruimte weggegeven aan negatief gestemde experts waardoor een vervelende sfeer ontstond. Hierdoor ervaren de respondenten een gebrek aan kennis, ervaring en voorbereiding bij de projectleider.

##### Parate kennis van verbalisanten

Meerdere respondenten verklaren dat politiemensen in Rotterdam gewend geraakt zijn geraakt aan het procesgestuurde ORKA-systeem. Nu ze moeten werken met ZSM missen ze inhoudelijke wettelijke kennis van artikel 8 WvW 1994, waardoor het lastiger is om een PV op te maken.

##### Voorlopige conclusie

Hieruit kan worden afgeleid dat de projectleider zich niet goed genoeg heeft voorbereid en over onvoldoende specifieke kennis en kunde beschikt om het ZSM-veranderproces effectief aan te kunnen sturen, te beheersen en te realiseren. Hierdoor wordt de ZSM-verandering in gevaar gebracht omdat de experts deze informatie weer moeten overbrengen aan anderen. De bereidheid van experts om het veranderproces te ondersteunen, een gezamenlijke inspanning te leveren en de verandering te realiseren komt hierdoor onder druk te staan. Verder blijkt dat verbalisanten over onvoldoende inhoudelijke kennis van de alcoholwetgeving beschikken omdat het ORKA-proces hen daarin voorheen ondersteunde.

#### **Aansturing**

##### Projectsturing

Uit de verklaring van één respondent blijkt dat het management in Rotterdam besluit om geen stuurteam in te richten omdat de verwachting bestaat dat de pilot in zeer korte tijd, zonder al te veel belemmeringen, succesvol zal verlopen. Dit is ook bij andere pilots gelukt! De verantwoordelijkheden zijn daarom niet zo strak geregeld, de opdrachtgever volgt de pilot op afstand en beantwoordt zo af en toe wat vragen.

##### De 1e informatieoverdracht

Op basis van de eerste presentatie over de nieuwe ZSM-werkwijze bestaat bij enkele respondenten de beleving dat de projectleider niet in staat is om de ZSM-verandering doelgericht aan te sturen. De overtuiging ontbreekt, van een helder plan van aanpak is geen sprake, de presentatie staat niet als een huis en er

wordt veel ruimte weggegeven aan negatief gestemde verkeersspecialisten. Hierdoor is het project al afgeschoten voordat het goed en wel is ingevoerd.

#### Kwantiteit boven kwaliteit

Vijf respondenten ervaren dat leidinggevendens slechts sturen op kwantiteit en niet op kwaliteit. Jaarlijks wordt volstaan met het inplannen van een aantal mobiele controles om te voorkomen dat aantallen dalen. Omdat geen aandacht wordt besteed aan kwaliteit blijft het effect van een doelgerichte aansturing uit. Uit documentatie blijkt dat de eenheidsleiding Rotterdam via de districtscheffs inmiddels steeds meer op kwaliteit stuurt.

#### Voorlopige conclusie

Hieruit valt af te leiden dat de (pilot)verantwoordelijkheden niet helder zijn geregeld omdat geen belemmeringen werden verwacht. Van een strakke aansturing door een stuurteam en de projectleider is daarom geen sprake. Het ZSM-veranderproces blijkt achteraf moeilijker is dan gedacht. De projectleider lijkt niet in staat om een groep verkeersspecialisten in voldoende mate doelgericht aan te sturen en weet hen niet te overtuigen. Hierdoor komt de ZSM-verandering in gevaar. De leiding stuurt vooral op kwantiteit en niet op kwaliteit. Hierdoor wordt afgeweken van de landelijke visie. Dit gaat ten koste van de motivatie. Hierdoor is het niet verwonderlijk dat het aantal seponeringen en te corrigeren PV's stijgt.

### **Informatie**

#### De 1e bijeenkomst

Uit verklaringen van vier respondenten blijkt dat de informatie tijdens de presentatie op de 1<sup>e</sup> bijeenkomst voor de nieuwe ZSM-werkwijze niet goed wordt overgebracht en dat praktische vragen niet worden beantwoord. Hierdoor blijft onduidelijk hoe het ZSM artikel 8-proces precies in elkaar zit. De respondenten ervaren dat de informatieverschaffing onduidelijk, tegenstrijdig en op dwingend wijze plaatsvindt. De dwingende manier van overdracht wordt volgens hen ingegeven door het korte tijdsbestek waarin de verandering moet worden doorgevoerd. Deze onvolledigheid en de manier waarop de informatie wordt gegeven vallen, niet in goede aarde omdat van de verkeersexperts (kerninstructeurs in de districten, vertegenwoordigers vanuit ISO en regionaal vertegenwoordigers van het verkeeroverleg) wordt verwacht dat zij deze informatie overdragen aan medewerkers van 8 districten en de Zeehavenpolitie (ZHP).

#### Informatievoorziening

De meeste respondenten verklaren dat de informatie die wordt gegeven goed op orde is en zowel digitaal als in persoon wordt verstrekt via het werkoverleg of de briefing in alle processen. Bij de overdracht wordt gebruik gemaakt van een handleiding (Handboek Alcohol), een PowerPointpresentaties met instructies en heldere stroomschema's. Op basis hiervan zijn de zakelijke gevolgen goed te overzien. De inhoud van het formulieren wordt nauwelijks besproken. Respondenten ervaren dat digitale informatie lastiger terug te vinden is tussen de overige hoeveelheden informatie.

### Voorlopige conclusie

Hieruit valt af te leiden dat tijdens de eerste bijeenkomst met verkeersexperts voldoende informatie wordt verschaft, maar dat deze informatie niet goed en in een zeer kort tijdsbestek wordt overgebracht. Hierdoor blijven onduidelijkheden bestaan. Door de dwingende manier van overdracht ontstaat bovendien weerstand. Het overdragen van onvolledige informatie kan nadelige gevolgen hebben voor de overdracht richting andere processen. Omdat de inhoud van de formulieren niet wordt besproken ontstaat onduidelijkheid over het invullen van het formulier.

## **Verandervermogen**

### Digitalisering tijdens een organisatieverandering

Diverse respondenten verklaren dat zij het verandervermogen van de politie aan de lage kant inschatten, met name door de vorming van de Nationale Politie. Taken en verantwoordelijkheden verschuiven en er vindt een complete stoelendans plaats van managers die daarna weer aan hun nieuwe rol moeten wennen. Veel medewerkers worden verplaatst of verkeren in onzekerheid over hun positie en functie. Door deze structuurverandering bestaat veel onduidelijkheid en dat draagt niet bij aan het slagen van de ZSM-verandering. Uit documentatie blijkt bovendien dat korpsen niet meer gaan over de werkwijze van ZSM. Ze zijn slechts verantwoordelijk voor de implementatie. Bovendien vindt prioritering plaats van de ICT-portefeuille en verdeling van schaarstemiddelen. De regiegroep VPVP waarschuwt de korpsen ( en Kamer) voor de gevolgen van de vele maatregelen in het actieprogramma die te maken hebben met ICT. Er worden veel verwachtingen gewekt en dat is een zorgpunt. Ondanks deze waarschuwing verklaren twee respondenten dat zij vanuit Rotterdam opdracht krijgen om het ZSM-proces te automatiseren en te versnellen. Zij ervaren vervolgens dat Rotterdam er niet meer over gaat, dat het absorptievermogen van de politieorganisatie te kort schiet en dat het juiste moment om het ZSM-werkproces te digitalisering nog niet is aangebroken. Na diverse Rotterdamse pogingen blijft het digitaliseringsproces in de landelijke besluitvorming hangen. De organisatieverandering blijkt niet het juiste moment om te vernieuwen. Hierdoor kan fase 2 van de ZSM-verandering niet succesvol worden doorgevoerd waardoor het beoogde doel van de ZSM-verandering beperkt blijft, de "echte" baten uitblijven en het werkproces in veel mindere mate kan worden ondersteund.

### De versnipperde backoffice

Uit verklaringen van drie respondenten en uit documentatie blijkt dat het Inrichtingsplan Nationale Politie niet voorziet in capaciteit om het ZSM-proces middels een centrale backoffice te ondersteunen. Hierdoor is in Rotterdam mede gekozen voor een decentrale backoffice. Door deze keuze wordt administratieve ondersteuning over het TGBA en de secretariaten in de districten verdeeld. Dit betekent dat versnippering van zaken over de gehele regio plaatsvindt, dat het TGBA in boventalligheid het ZSM-artikel 8-werkproces moet ondersteunen en dat van een eenduidig aanspreekpunt, coördinatie en kwaliteitscontrole van PV's nauwelijks sprake is. Hierdoor kan het TGBA niet succesvol meeveranderen.

### Cultuurverschijnselen

Uit verklaringen van enkele respondenten blijkt dat veel dienders een hekel hebben aan papierwerk en niet bereid zijn om naar winst in de keten te kijken.

Verder laten ze zich niet graag door een administratieve kracht corrigeren. Deze cultuurverschijnselen vertragen het ZSM-proces en dragen niet bij aan het slagen van de ZSM-verandering.

#### Stijl van leidinggeven

Diverse respondenten verklaren dat zij ervaren dat in Rotterdam alleen leiding aan het ZSM-werkproces wordt gegeven wanneer het aantal "achtjes" onder het gewenst niveau daalt. Zij ervaren dat de kwaliteit kennelijk minder belangrijk is. Dit draagt niet bij aan een succesvolle ZSM-verandering.

#### De keuze voor de juiste projectleider

Uit verschillende verklaringen blijkt dat respondenten ervaren dat de projectleider niet geheel thuis is in de wereld van de alcoholwetgeving, waardoor het draagvlak al bij de start van de ZSM-verandering tot een nulpunt daalt. Zij mist volgens hen de ervaring om de verandering tot een succes te maken.

#### Voorlopige conclusie

Hieruit kan worden afgeleid dat de vorming van de Nationale Politie voor een grote verandering en onduidelijkheid in de structuur zorgt. Daarbij bestaan veel landelijke initiatieven die een groot beroep doen op het absorptievermogen van de politie. Door landelijke prioritering kan de politieorganisatie voorlopig geen gebruik maken van de beoogde gedigitaliseerde ZSM-werkwijze (fase 2) waardoor het echte succes van de ZSM-verandering uitblijft. Ook de vormgeving van de decentrale backofficestructuur, de culturele normen en waarden van verbalisanten, de stijl van leidinggeven en de keuze voor de juiste projectleider dragen niet bij aan het slagen van de ZSM-verandering.

### **Beheersbaarheid**

#### Complexiteit van de ZSM-verandering

Uit verklaringen van meerdere respondenten en documentatie blijkt dat de ZSM-verandering complexer is dan gedacht, waarbij de landelijke ontwikkelingen een succesvolle verandering bemoeilijken. ZSM is namelijk het eerste project dat onder landelijke regie wordt uitgevoerd in alle korpsen. De vorming van de landelijke politie is pas veel later een feit en van landelijke eenheden is bij de start van de implementatie in Rotterdam nog geen sprake. Er bestaat weliswaar een landelijke stuurgroep en een projectorganisatie, maar van een duidelijke structuur, heldere taken en verantwoordelijkheden en een strategische aansluiting is op dat moment nog geen sprake. Er vinden nog veel verschuivingen plaats en de korpsen kunnen nog steeds divergeren. Op basis van evaluaties zal pas later een definitief ZSM-model worden opgesteld. Van een heldere visie is dus nog geen sprake. Aan Rotterdam wordt een landelijke ZSM-procedure beschikbaar gesteld die al door andere (kleinere) korpsen wordt gebruikt. Die procedure blijkt, vanwege de verwerking van veel grotere aantallen pv's, niet schaalbaar te zijn op de Rotterdamse situatie, terwijl landelijk wel de verwachting bestaat dat ZSM artikel 8 het eerste project is dat landelijk eenduidig wordt ingevoerd (met een centrale backoffice en een eenduidig aanspreekpunt). Doordat Rotterdam besluit om een decentrale backoffice in te richten moeten backofficeprocessen anders worden ingericht, hetgeen veel meer vraagt van de afstemming tussen de diverse onderdelen in de backoffice. Omdat

het Inrichtingsplan Nationale Politie niet voorziet in capaciteit moet het TGBA (een deel van de backoffice) in boventalligheid haar werkzaamheden verrichten. Het CVOM is in het begin alleen overdag open, terwijl de meeste "achtjes" 's avonds en 's nachts worden gepakt. Dan is het lastig om dienders te vertellen dat ze van werkwijze moeten veranderen en het CVOM moeten bellen. Het wordt nog lastiger als dienders geconfronteerd worden met een complex formulier dat vooral in het begin veel fouten bevat. Verder wordt de pilot gedurende de pilotfase in één keer in de gehele regio wordt uitgerold, terwijl veel initiatieven tegelijkertijd lopen. Procedures moeten worden aangepast en in technische middelen (computer, printer en scanner) om mobiel te kunnen communiceren met het CVOM wordt niet tijdig voorzien. De gehele interne organisatie moet zich schikken naar de nieuwe ZSM-werkwijze, terwijl langdurig naar tevredenheid is gewerkt met het oude systeem. De voorbereidingstijd voor de implementatie in Rotterdam is erg kort. Er is slechts sprake van een businesscase, waarbij de impact op de processen nauwelijks is bepaald. Van een gedegen plan van aanpak of communicatieplan is geen sprake.

### Competentieniveau medewerkers

Volgens meerdere respondenten zijn veel dienders in Rotterdam de afgelopen jaren gewend geraakt aan een procesgestuurd geautomatiseerd systeem dat gekoppeld is aan het bedrijfsprocessensysteem BVH en alle soorten PV's en vereiste bescheiden (rijverbod, invordering rijbewijs, bewaarplaats auto et cetera) registreert en uitprint. De verandering van werkwijze heeft hierdoor een zodanig impact dat hiermee terdege rekening moet worden gehouden. Veel dienders beschikken niet over de wettelijke kennis om een alcohol-PV naar behoren in te kunnen vullen. Omdat ZSM-artikel 8 alleen voorziet in de werkwijze voor de "kale" artikel 8 en niet voor de complexere "achtjes," gaat Rotterdam er qua systematiek op achteruit en is veel inspanning nodig om medewerkers op het gewenste competentieniveau te krijgen. Van de verkeersexperts wordt verwacht dat zij de verbalisanten voorlichten over de nieuwe ZSM-werkwijze. De gebrekkige kennisoverdracht die zij tijdens de 1<sup>e</sup> bijeenkomst ervaren draagt hier niet aan bij.

### Voorlopige conclusie

Hieruit kan worden afgeleid dat de ZSM-verandering in Rotterdam complexer is dan gedacht, waarbij het succes afhangt van diverse (keten)ontwikkelingen (vorming Nationale Politie, beperkte openingstijden CVOM, heldere plannen, impactanalyses en een zeer korte voorbereidingstijd waarbij nog veel onduidelijk is en een complex ZSM-formulier met fouten) die vooral in het begin moeilijk zijn te managen. Ondanks de formele inrichting van een project bestaat in het begin nog geen heldere visie over het definitieve ZSM-model. Wanneer Rotterdam de ZSM artikel 8-werkwijze implementeert, bestaat een landelijk ZSM-procedure waarvan de impact op Rotterdam onbekend is. Verder bepalen korpsen nog steeds zelf hun inrichting. Ondanks landelijk advies voor een centrale backoffice en een eenduidig aanspreekpunt, richt Rotterdam een decentrale backoffice in met een versnippering in aanspreekpunten. De landelijke (project)structuur is wat dat betreft onduidelijk. Omdat het inrichtingsplan niet voorzien in ZSM-formatie wordt de ondersteuning in de backoffice op basis van boventalligheid ingericht. Rotterdam voert de pilot in zeer korte tijd in de gehele regio in, waarbij betrokkenen moeten wennen aan de nieuwe ZSM-werkwijze. Waar voorheen alles geautomatiseerd verliep, wordt men nu geconfronteerd met een



handmatige ZSM-werkwijze en beperkte openingstijden van het CVOM. Een gedegen (project)aanpak in Rotterdam ontbreekt. Door de vele andere initiatieven, gebrek aan kennis over de alcoholwetgeving, mobiele communicatiemiddelen die niet worden verstrekt, de onafgewerkte ZSM-werkwijze en ervaringen (van een geautomatiseerd systeem) vanuit het verleden zijn dienders lastig te overtuigen, waardoor veel inspanning nodig is om hen op het juiste competentieniveau te krijgen.

## **Timing**

### Vanuit managementperspectief

Enkele respondenten verklaren dat het vanuit managementperspectief niet handig geweest om de pilot ZSM-artikel 8 op te starten. Dit gaat gepaard met negatieve emoties. Zij ervaren dat de vorming van de Nationale Politie en de personele reorganisatie veel vragen van het absorptievermogen van de organisatie. Er speelt veel en er moet veel geregeld worden. Hierbij gaat het allereerst om het in werking brengen van de basisorganisatie met z'n werkzaamheden en verantwoordelijkheden, taken en afstemmingsstructuur. Het hele werkproces moet zich settelen. Er bestaat zorg om alle mensen op een goed plek te krijgen en bij wie je op zo'n moment zijn voor vragen? Het absorptievermogen van mensen is beperkt, met name waar het gaat om processen en systemen waar mensen mee moeten werken. De organisatie kan maar een beperkte verandering tegelijk aan. De dynamiek is enorm en het tempo waarin wordt veranderd is hoog. De hele tent staat in hun beleving op z'n kop en er is minstens 5 jaar voor nodig om zaken te institutionaliseren. Ook de beoogde digitalisering van het ZSM-werkproces is hierdoor naar achteren geschoven. De zittende Raad van Korpschefs (2011) wilde daar met het oog op de komst van de korpsleiding Nationale Politie (2012/2013) niet over beslissen. De ZSM-verandering bleek absoluut niet geborgd in de bestaande- en nieuwe organisatievorm en met benodigde capaciteit in de backoffice is in het Inrichtingsplan geen rekening gehouden. ZSM is volgens hen zwaar onderschat.

### Vanuit operationeel perspectief

Diverse respondenten verklaren dat verbalisanten het vanuit operationeel perspectief niet handig vinden dat de ZSM artikel 8-werkwijze in Rotterdam is ingevoerd met een grote organisatieverandering in het verschieft. Mensen denken aan hun baan en vinden een "achtje" niet interessant meer. In het begin was ZSM artikel 8 een onafgewerkt product en het CVOM beperkt geopend. Hierdoor bestond veel weerstand, met als gevolg dat de verandering niet soepel kon worden ingevoerd. Alleen het TGBA was blij. Met de verwachting van verregaande digitalisering moest dit onderdeel inkrimpen. Omdat de digitalisering is uitgebleven is hun bestaansrecht geborgd. Met ZSM kregen ze er weer werk bij.

### Voorlopige conclusie

Hieruit kan worden afgeleid dat het invoeren van de ZSM-verandering tijdens de vorming van de Nationale Politie en de personele reorganisatie niet handig is. Op zo'n moment is het lastig om ZSM artikel 8 succesvol te implementeren, te borgen en ICT-wijzigingen door te voeren. Het absorptievermogen is beperkt, extra capaciteit wordt gevraagd (terwijl het Inrichtingsplan NP daar niet in voorziet), prioritering is noodzakelijk, de organisatiestructuur is nog niet duidelijk, veel medewerkers worden verplaatst of verkeren in onzekerheid over hun positie

en functie, waarbij de dynamiek en het tempo waarin dingen veranderen enorm is. Vele medewerkers zijn een geautomatiseerd systeem gewend, moeten van werkwijze veranderen, worden geconfronteerd met een onafgewerkt ZSM-product, een handmatige werkwijze en beperkte openingstijden van het CVOM. Hierdoor lopen medewerkers en leidinggevende voor hun gevoel achter de feiten aan en liggen negatieve emoties dicht aan de oppervlakte. Dit zorgt voor een lage veranderbereidheid.

## **Complexiteit**

### VHT moet mee

Enkele respondenten van de verkeersdienst verklaren dat de afhandeling in het "treintje" door het VHT veel langer duurt en minder "achtjes" oplevert, wanneer tijdens openingstijden contact wordt opgenomen met het CVOM. De verdachte moet langer worden opgehouden met als gevolg dat extra ruimte nodig is in het arrestantenbusje. Voor de administratieve afhandeling zal een administratieve kracht moeten worden ingehuurd. Verder zijn technische communicatiemiddelen nodig om documenten heen en weer te kunnen sturen naar het CVOM. Het huidige proces wordt hierdoor volgens hen een stuk complexer.

### Het tegeltje

Meerdere respondenten verklaren dat de zij de ervaring hebben dat de oude ORKA-module alle formulieren via het bedrijfsprocessensysteem (BVH) automatisch genereert: het rijverbod, invordering van het rijbewijs, een brief voor de verdachte, een brief voor de bestuurder dat z'n auto in bewaring is genomen et cetera. De nieuwe ZSM-werkwijze voorziet hier niet in waardoor alles handmatig geregistreerd moet worden. Hierdoor worden zij overstelpt worden met informatie waar ze eerst niet over na hoefden te denken. Dit maakt het proces een stuk complexer

### Afhandeling andere "achtjes"

Enkele respondenten verklaren dat de afhandeling van de nieuwe ZSM-werkwijze alleen geldt voor een "kale 8." Dit betekent dat de afhandeling van uitzonderlijke "achtjes" zoals: bloedafname, urineafname, weigering en rijden onder invloed in combinatie met andere overtredingen, handmatig moeten worden afgehandeld. Ondanks het feit dat 11 stroomschema's en een instructie in het Handboek Alcohol bestaan, blijft de afhandeling hiervan complex.

### Frontaal of digitaal

Een drietal respondenten verklaren dat op het moment dat de ZSM-werkwijze wordt geïmplementeerd er tegelijkertijd veel andere pilots draaien. Zij ervaren dat hierdoor een veelheid aan "digitale" informatie wordt verspreid. Het absorptievermogen van verbalisanten schiet hierdoor geregeld tekort. Bovendien is informatie moeilijker terug te vinden. Veel verbalisanten zoeken er niet meer naar. Verder wordt de briefing volgens hen gebruikt voor operationele zaken waardoor nauwelijks tijd bestaat om inhoudelijk uitleg te geven over ZSM artikel 8. Er wordt slechts gewezen op veel gemaakte fouten in het ZSM-formulier. Eén respondent van de verkeerspolitie verklaart dat bij hen wel inhoudelijk is ingegaan op het invullen van het formulier omdat ze kleinschaliger van opzet zijn. Verbalisanten in de districten geven aan dat behoefte bestaat aan meer frontale overdracht van informatie.

### Voorlopige conclusie

Hieruit kan worden afgeleid dat de ZSM-werkwijze zowel bij de verkeerspolitie als in het "blauwe" proces zorgt voor complexiteit. Bij het VHT kan met de huidige middelen en mankracht na 4 jaar nog steeds niet overeenkomstig de ZSM-werkwijze worden gewerkt. Er wordt geen contact met het CVOM opgenomen omdat de technische middelen ontbreken om veilig met het CVOM te kunnen communiceren. De afhandeling vraagt bovendien om een extra administratieve kracht. Door het contact met het CVOM vertraagt het proces. Hierdoor moet de verdachte langer worden opgehouden. Dit betekent dat extra ruimte nodig is in het arrestantenbusje. Als het proces langer wordt daalt het aantal "achtjes" en dat is niet wenselijk. In het "blauwe" proces zijn dienders gewend dat alle vereiste gegevens automatisch in BVH geregistreerd worden en dat de benodigde bescheiden aan het eind van het proces automatisch worden opgeleverd. De ZSM-werkwijze voorziet hier niet in. Bovendien is ZSM beperkt tot de handmatige verwerking van een "kale 8". Voor het opmaken van een uitgebreide PV moet de verbalisant over de nodige kennis en ervaring beschikken of documentatie en richtlijnen raadplegen. Dat leidt geregeld tot negatieve emoties. De werkwijze kan echter met de huidige mankracht en middelen worden uitgevoerd. Ondanks schema's, instructies en handleidingen blijft het invullen van het formulier en het opstellen van overige bescheiden een obstakel die leidt tot een lagere veranderbereidheid (zie ter inspiratie het "tegeltje" op het voorblad).

### **Bereidheid**

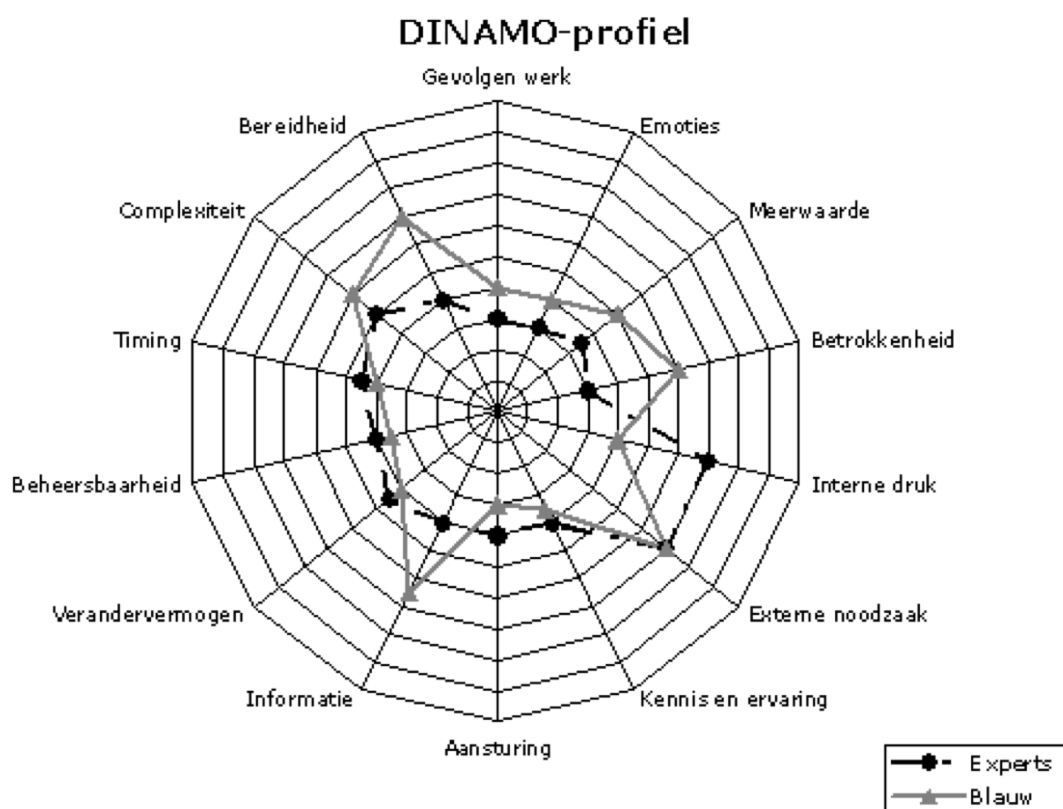
Respondenten vanuit de DROS-organisatie (verkeersspecialisten, management en ondersteuning verklaren dat zij niet overtuigd zijn van nut en noodzaak van de ZSM-verandering. Ze vinden de ZSM-verandering over het algemeen een slecht idee (1 goed, 1 goed/slecht, 5 slecht) en zijn alleen gemotiveerd om zich in te zetten voor de doelstelling van de ZSM-verandering als dat moet. Desondanks ervaren zij de volgende positieve factoren van veranderbereidheid: de snellere doorlooptijd en de afhandeling van simpele artikel 8-zaken in de keten, een snellere veroordeling van de verdachte die onmiddellijk weet waar hij aan toe is, het feit dat de verbalisant direct ziet wat er met zijn zaak gebeurt. Zij ervaren de volgende negatieve factoren van veranderbereidheid: de achteruitgang van een procesgestuurd geautomatiseerd systeem naar een handgeschreven formulier waardoor de kans op fouten veel groter is, het feit dat het ZSM-proces onder grote druk is ingevoerd door een projectleider die nauwelijks kennis van zaken heeft en nog aan het re-integreren is, met als gevolg dat veel onduidelijkheid bestaat over een ruw onafgewerkt ZSM-product, dat van het ene op het andere moment van werkwijze worden veranderd terwijl de meeste dienders in Rotterdam gewend zijn aan een zwaar ingesleten systeem als ORKA, het feit dat geen meerwaarde bestaat voor de afhandeling in een "treintje," dat de afhandeling voor de politie een lastenverzwaring oplevert terwijl het tegenovergestelde toegezegd is, dat de beloofde digitalisering van het ZSM-proces uitblijft, dat het CVOM al met andere eenvoudige zaken wil uitbreiden terwijl verbeteringen aan de kant van de politie na 3 jaar nog steeds uitblijven en dat de afhandeling in de backoffice veel tijd kost.

Respondenten vanuit het "blauwe" proces in de districten verklaren dat zij allen overtuigd zijn van het nut en noodzaak van de ZSM-verandering. Zij vinden het een redelijk tot goed idee, zijn bereid om zich in te zetten voor de doelstellingen

van de ZSM-verandering, schromen niet om eventuele weerstand bij collega's weg te nemen en hen te overtuigen van het nut en noodzaak van de ZSM-verandering. Naast de positieve aspecten die de medewerkers van de DROS-organisatie aandragen vinden ze dat er een preventieve werking van ZSM uitgaat, het is een lik-op-stukbeleid, het kost in de keten minder geld en tijd, er bestaan kortere lijnen met het CVOM en er kan direct zaken met het CVOM worden gedaan, met zo min mogelijk obstakels kunnen veel "achtjes" binnen worden gehaald die makkelijk, prettig en overzichtelijk kunnen worden afgehandeld. Ondanks de positieve beleving vinden ze het volgende vervelend: het formulier is niet goed in te vullen, de wachttijd bij het CVOM en de algehele afhandeltijd zijn te lang. Er zijn verbalisanten die nooit meer een "achtje" pakken totdat het werkproces geautomatiseerd is, tenzij intern druk wordt uitgeoefend.

## 5.2 Het DINAMO-profiel

Wat opvalt aan de resultaten, is dat medewerkers van de DROS-organisatie en verkeersspecialisten over het algemeen negatiever tegenover de ingezette ZSM-verandering staan dan medewerkers van het "blauwe" proces. Het profiel van beide processen laat grote verschillen zien in de veranderbereidheid van betrokken medewerkers. Daarom is gekozen om beide profielen afzonderlijk te behandelen. Om de problematiek samen te vatten en de knelpunten scherper in beeld te brengen is aan de hand van de verklaringen van respondenten, bij benadering, het volgende DINAMO-profiel opgesteld.



Figuur 5.1: DINAMO-profiel

De resultaten laten zien dat grote verschillen bestaan tussen de experts (experts) van de DROS-organisatie en de medewerkers in het "blauwe" proces (blauw) en dat meerdere oorzaken zijn aan te wijzen voor een beperkte veranderbereidheid.

### **Willen**

Over de verwachte gevolgen voor het werk zijn experts negatiever dan blauw. Dit gaat gepaard met negatieve emoties. In het blauw zijn de meningen verdeeld. Het meeste blauw is positief, maar een deel is negatief. Hierdoor variëren ook de emoties. Experts vinden dat de verandering meerwaarde heeft ten opzicht van de oude situatie, maar niet wanneer in een "treintje" wordt gewerkt. Blauw vindt dat de verandering meerwaarde heeft ten opzichte van de oude situatie. Blauw voelt zich duidelijk meer betrokken dan de experts. Bij experts gaat dit gepaard met negatieve emoties.

### **Moeten**

De experts ervaren de interne druk erg hoog, terwijl blauw deze juist als erg laag ervaart. Zowel experts als blauw zien de externe noodzaak

### **Kunnen**

Zowel experts als blauw vinden hun kennis en ervaring over de ZSM-verandering laag. Dit gaat bij beiden gepaard met negatieve emoties.

Zowel de experts als het blauw ervaren de aansturing als weinig doelgericht. Experts vinden dat de informatievoorziening kan worden verbeterd, terwijl blauw daarover tevreden is. Zowel experts als blauw schatten het verandervermogen laag in. Ook bij de beheersbaarheid zetten experts en blauw vraagtekens door het ontbreken van een gedegen voorbereiding en een heldere projectmatige aanpak. Experts en blauw vinden dat het ZSM-verandertraject slecht is getimed. Het ZSM-verandertraject wordt door de experts complex ingeschat, terwijl blauw het iets minder complex inschat. De resulterende bereidheid van experts is zeer beperkt, terwijl blauw over het algemeen bereid is zich voor de doelstellingen van de ZSM-verandering in te zetten.

## **5.3 Deel II: Strategieën en interventies**

Uit Deel I zijn factoren van veranderbereidheid afgeleid waar het management van de politie Rotterdam invloed op kan uitoefenen. Deze factoren zijn in de tabel hieronder als volgt schematisch weergegeven.

<b>Samenvatting factoren van veranderbereidheid</b>		
<b>Willen</b>	Gevolgen voor het werk	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Implementatie van een ondoordacht onafgewerkte ZSM-werkwijze (wettelijke- en praktische consequenties – vb: alleen afhandeling kale 8 mogelijk, formulier bevat fouten en is onoverzichtelijk, belemmeringen werkproces VHT-treintje).</li> <li>-Van een zwaar ingesloten procesgestuurd geautomatiseerd systeem terug naar een handgeschreven werkwijze (weg van het ideaalbeeld).</li> <li>-de verandermanager en projectleider nemen het niet zo nauw met de waarheid</li> </ul>

		<p>(niet sneller voor de politie en geen realisatie van een digitaal werkproces).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-collega's in het "blauwe" proces" zijn door de wijziging en gebreken in de werkwijze en de valse belofte lastiger te overtuigen van nut en noodzaak. Sommige collega's pakken geen "achtje" mee of vertonen ontwijkingsgedrag.</li> <li>-formaliteiten worden niet tijdig geregistreerd (rijverbod, rijbewijs, bewaarplaats auto)</li> <li>-extra correctie van PV's en afwijken van de procedure leidt tot overbelasting van backoffice (PV in bakje administratie gooien zonder het CVOM te bellen tijdens openingstijden).</li> </ul>
	Emoties	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Boosheid en frustratie over de gevolgen voor het werk.</li> <li>-Het feit dat de het VHT niet betrokken wordt.</li> <li>-over gebrek aan kennis en vaardigheden om formulier in te vullen en "complex achtje" af te handelen.</li> <li>-over de manier verandermanager die: in zeer korte tijd een verandering invoert met een zeer korte doorlooptijd, niet of niet tijdig dedicated experts betreft, suggesties ter verbetering in de la legt, geen ruimte biedt voor feedback, geen negatieve dingen wil horen en als een stoomwals overal overheen loopt.</li> <li>-de timing met het oog op de reorganisatie en beschikbare capaciteit.</li> <li>-over de kwaliteit van de projectleider.</li> </ul>
	Betrokkenheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>-verandermanager die dedicated experts niet betreft, hen negeert en niet serieus neemt.</li> </ul>
	Meerwaarde	<ul style="list-style-type: none"> <li>-voor werkproces VHT-treintje een verdragende factor (daarom geen contact met CVOM tijdens openingstijden).</li> </ul>
<b>Moeten</b>	Interne druk	<ul style="list-style-type: none"> <li>-een verandermanager die top-down, in zeer korte tijd, met een zeer korte doorlooptijd, een verandering invoert.</li> <li>-invoering terwijl gelijktijdig een aantal andere pilots lopen.</li> </ul>
<b>Kunnen</b>	Kennis en ervaring	<ul style="list-style-type: none"> <li>-projectleider beschikt niet over voldoende competenties, kennis en ervaring.</li> <li>-geen kwalitatief PV op kunnen leveren door gebrek aan wettelijke kennis alcoholwetgeving.</li> </ul>
	Aansturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>-geen stuurteam, waardoor (pilot) verantwoordelijkheden niet duidelijk zijn geregeld.</li> <li>-projectleider stuurt experts niet doelgericht aan en weet hen niet te overtuigen.</li> <li>-helder projectplan ontbreekt.</li> <li>-competenties aansturing ontbreken (presentatie onduidelijk, veel ruimte weggeven aan negatievelingen).</li> <li>-leidinggevendenden sturen alleen op aantallen.</li> </ul>

	Informatie	-informatie wordt niet goed en in een zeer korte tijd overbracht: soms strijdig, praktische vragen kunnen niet worden beantwoord en het blijft onduidelijk hoe formulieren ingevuld moeten worden.
	Verander- vermogen	-gebrek aan een duidelijke structuur (landelijk en regionaal). -verschuiving van verantwoordelijke managers. -de afhankelijkheid van landelijke prioritering gecombineerd met het onvermogen om tijdig een geautomatiseerd systeem (fase 2) op te leveren. -de versnippering in de decentrale regionale backoffice. -de beperkte aansturing van leidinggevenden (stijl: alleen op aantallen). -de cultuuraspecten onder dienders. -de keuze voor de juiste projectleider.
	Beheers- baarheid	-ontbreken van een gedegen gefaseerde (projectmatige) aanpak in de eenheid of een 8-stappenplan volgens Kotter. -het ontbreken van de vereiste visie over het ZSM-model. -het landelijke ZSM-model dat niet op het regionale situatie in Rotterdam past. -de energie die nodig is om dienders op het gewenste competentieniveau te krijgen. -de korte voorbereidingstijd waarbij nog veel onduidelijk is. -de beperkte openingstijden van het CVOM. -de algehele uitrol van de ZSM-werkwijze. -de mobiele communicatiemiddelen die niet voor het VHT worden opgeleverd. -de complexiteit en de fouten in het formulier. -de versnippering door de decentrale backoffice.
	Timing	-een ogenschijnlijk eenvoudige ZSM-verandering doorvoeren tijdens een grote organisatieverandering (de ZSM implementatie blijkt achteraf lastig, het product is onafgewerkt en niet geborgd, de werkwijze verandert, het CVOM is er nog niet klaar voor, er bestaat nauwelijks absorptievermogen en prioriteit, het Inrichtingsplan NP voorzien niet in capaciteit, de organisatiestructuur is onduidelijk, mensen hebben emoties, verkeren langdurig in onzekerheid en lopen achter de feiten aan.
	Complexiteit	-de afhandeling door het VHT in het "treintje" wordt lastiger (extra administratie, technische communicatiemiddelen, langere ophoudduur verdachten, extra ruimte arrestantenbus). -vereiste bescheiden moeten handmatig worden geregistreerd. -ZSM-werkwijze voorziet alleen in afhandeling "kale 8", niet in "complexe 8."

Tabel 5.2: samenvatting factoren van veranderbereidheid.

## **Interventiestrategieën**

Met behulp van theoretische inzichten uit de literatuur van Kotter (1996), De Caluwé en Vermaak (2006) en Metselaar et al. (2011) is beredeneerd welke interventiestrategieën door het management kunnen worden toegepast om de veranderbereidheid in Rotterdam te vergroten.

### **Willen**

#### **Gevolgen voor het werk (veranderstrategie: onderhandelen)**

De nieuwe ZSM-artikel 8-werkwijze heeft in een aantal opzichten een negatieve invloed op de inhoud van het werk. Om de negatieve invloed op de veranderbereidheid in te perken ligt het accent op onderhandelen. Daarom ligt het voor de hand om de voor- en nadelen van eventuele alternatieven op groepsniveau in een workshop te bespreken en deze tegen elkaar af te wegen. Door de negatieve gevolgen op eerlijke en transparante wijze te bespreken en eventueel aan te passen of te beperken kan een bevredigende oplossing worden gekozen voor meningsverschillen. Gebeurt dat niet dan volgt een "wij/zij-effect" waarbij weinig begrip bestaat voor elkaars standpunten. Hierdoor worden barrières en een grotere hiërarchische afstand gecreëerd, met als gevolg dat presentaties en plannen geen schijn van kans hebben. De situatie leidt tot strijd en verlies van veranderenergie. Het groepsproces en de normen en waarden van de groep vormen de oorzaak van weerstand. Weerstand wordt verminderd wanneer een win-winsituatie wordt gecreëerd.

#### **Emoties (veranderstrategie: coachen)**

De ZSM-verandering roept vooral negatieve emoties op over de gevolgen voor het werk, de manier waarop de verandermanager medewerkers benadert en behandelt en gebrek aan kwaliteit bij de projectleider tijdens de eerste presentatie. Om de negatieve invloed op veranderbereidheid in te perken ligt het accent op coachen. Negatieve gevoelens moeten niet gebagatelliseerd of onder de tafel gepraat worden. In deze situatie ontstaan gevoelens doordat de verandering als bedreigend voor het werk wordt ervaren. Medewerkers willen hun emoties kwijt! Het is daarom van belang om in een open gesprek de bedreigingen en kansen voor de mensen zelf tegenover elkaar te zetten, waarbij de tijd wordt genomen voor zelfreflectie. Gevoelige thema's kunnen eventueel worden verduidelijkt met behulp van een treffende metafoor, bijvoorbeeld een reis, zodat medewerkers zich met de voorbeelden gaan identificeren en later elementen kunnen worden gebruikt voor communicatiedoelstellingen. Ten behoeve van de ontwikkeling van het veranderteam kan eventueel gekozen worden voor interventies als teambuilding (accent: verbeteren van de onderlinge vertrouwensrelatie) en teamcoaching (accent: verbeteren van de kwaliteit van de teamwerkzaamheden). Een rollenspel of simulatie kan helpen om met een bredere blik naar de problematiek te kijken. Door op ontspannen wijze af te sluiten met een etentje of een andere sociale activiteit wordt de sfeer in het team versterkt.



### **Meerwaarde (veranderstrategie: overtuigen)**

Het feit dat het VHT zich niet conformeert aan de ZSM-werkwijze betekent dat de meerwaarde niet wordt ingezien. Het accent ligt op overtuigen. De meerwaarde kan in een persoonlijk gesprek of workshop worden benadrukt, waarbij het zaak is om nog eens extra na te gaan wat het doel is van de verandering. Hierbij is het van belang dat een leidend persoon (met status en hoog geplaatst) op duidelijke wijze de boodschap overbrengt en bijvoorbeeld helderheid verschaft over de vraag of het aantal "achtjes" nu prefereert of de beoogde winst in de keten? Is de meerwaarde dan nog steeds niet duidelijk dan verdient het de aanbeveling om de ZSM-werkwijze voor het VHT tijdelijk stop te zetten en met managers en betrokkenen de uitgangspunten nog eens tegen het licht te houden. Een stakeholder (officier van justitie, referent eenheidsleiding of landelijk projectleider) kan helpen om de meerwaarde van de ZSM-verandering nog duidelijker in beeld te brengen. Door samen in gesprek te gaan over nut en noodzaak, dilemma's waar tegenaan wordt gelopen en mogelijke verbeterscenario's, wordt intussen gewerkt aan draagvlak en een (verbeter)plan. Ook het middenkader (brigadiers en leidinggevend) speelt hierbij een belangrijke rol. Bij de invoering van de bedachte ZSM-verandering zorgen zij namelijk voor handjes, voetjes en draagvlak. Daarom is het raadzaam om met hen aanvullende sessies te organiseren.

### **Betrokkenheid (veranderstrategie: participeren)**

Uit het onderzoek blijkt dat de verkeerspolitie Rotterdam niet bij de ideevorming wordt betrokken, niet serieus wordt genomen en in die fase genegeerd wordt op een landelijk afstemmingsoverleg over de ZSM-verandering. Om de negatieve invloed op de veranderbereidheid in te perken ligt het accent op participeren. Met de juiste tegenargumentatie zou waarschijnlijk respect zijn afgedwongen. Een inspirerende, op samenwerking gerichte stijl van leidinggeven zou eerder tot een gevoel van gelijkwaardigheid en een enthousiaste houding en veranderbereidheid hebben geleid. Bovendien leidt transparante communicatie over de visie voor positieve betrokkenheid en draagvlak, waardoor medewerkers eerder de richting en het doel met elkaar zullen delen. De intentie van de deskundigen om te participeren lijkt voort te komen uit betrokkenheid en zorg over de praktische- en wettelijke gevolgen voor het werk. Betrokkenheid en terugkoppeling van resultaten is daarbij van groot belang, zodat op alle niveaus voldoende veranderenergie wordt vrijgemaakt. Een organisatie ontwikkelt zich door de ontwikkeling van medewerkers en een verandering gaat per medewerker en niet per organisatie. Afhankelijk van het toegestane participatieniveau (informereren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen) kan een medewerker invloed uitoefenen op het besluitvormingsproces.

### **Moeten**

### **Interne druk (veranderstrategie: mobiliseren)**

De manier waarop in het begin van de pilot intern druk is uitgeoefend om de nieuwe ZSM-werkwijze in te voeren, heeft vooral bij de medewerkers van de verkeerspolitie gezorgd voor een negatieve ervaring. Om de negatieve invloed op veranderbereidheid in te perken ligt het accent op mobiliseren, maar dan wel met een inspirerende en op samenwerking gerichte stijl van leidinggeven,

bedoeld om op basis van gelijkwaardigheid te komen tot een enthousiaste houding en veranderbereidheid. Hierdoor wordt de verandering als bemoedigend ervaren en zullen anderen op enthousiaste wijze worden geïnformeerd, overtuigd en beïnvloedt. Hierdoor neemt de groepsdruk toe en worden negatief gestemde medewerkers mogelijk alsnog gemotiveerd.

Weerstand wordt verminderd en de aansporing wordt als prettig ervaren wanneer tegenstrijdige belangen en persoonlijke waarden en ambities worden gemanaged. Door ruimte te bieden, mensen met elkaar in contact te brengen en op interactieve wijze betekenis te geven aan bepaalde gebeurtenissen worden beelden op de werkelijkheid gevormd. Leaders die deze gebeurtenissen en beelden bewust duiden en hieraan betekenis geven zorgen voor richtinggevend gedrag van medewerkers. Ook de zichtbaarheid van het management, de mate waarin medewerkers worden ondersteund en de mate waarin zij worden gepositioneerd is van invloed op een positief verloop van het veranderproces. Een inspirerende, op samenwerking gerichte stijl van leidinggeven is wenselijk en leidt eerder tot een gevoel van gelijkwaardigheid een enthousiaste houding en veranderbereidheid.

### **Externe noodzaak (veranderstrategie: aantonen)**

Over de externe noodzaak bestaat algehele consensus.

### **Kunnen**

### **Kennis en ervaring (veranderstrategie: opleiden)**

Gebrek aan ervaring om het nieuwe ZSM-formulier in te vullen blijkt te worden veroorzaakt door een gebrek aan wettelijke kennis over de alcoholwetgeving. Een gebrek aan competenties om een project te leiden kan echter worden veroorzaakt door verschillende aspecten (gebrek aan kennis en werkervaring, gebrek aan zelfvertrouwen of eerdere onsuccesvolle veranderingen). Om de negatieve invloed op de veranderbereidheid in te perken ligt het accent op aantonen. Uit deze gebreken blijkt een leerbehoefte. Alleen praten is dan niet voldoende. Er zal (eventueel organisatiebreed) een training of opleiding moeten worden gevolgd. Ook begeleiding kan uitkomst bieden. Voor de "blauwe" medewerkers een training in de alcoholwetgeving, een stapsgewijze begeleiding bij het invullen van een ZSM-formulier of een minder ingrijpende manier van ondersteun zoals 360-graden feedback. Bij deze laatste vorm beoordelen medewerkers in de (werk)omgeving de betrokkene op een hun competenties. Door beelden van beoordelaars te vergelijken omstaat inzicht in de sterke punten en ontwikkelpunten.

Voor de projectleider lijkt een training in de alcoholwetgeving, ontwerp en invoering van veranderingen, hanteren van onzekerheid, communicatie en stress- en projectmanagement van belang. Deze trainingen voorzien in kennis over het voorbereiden en opstellen van een projectplan, projectsturing, helder presenteren, overtuigen, omgaan met negatief gestemde medewerkers en de alcoholwetgeving.

## **Aansturing (veranderstrategie: plannen)**

Bij aansturing ligt de focus op het accent plannen. Het vooral bij de start van het veranderproces van belang dat tijdig informatie wordt verschaft over ieders taken en verantwoordelijkheden. Verder is het van belang om een enthousiaste groep medewerkers te formeren die de transformatie van het veranderproces met energie en overtuigingskracht weet te leiden en anderen weet te overtuigen van nut en noodzaak. Een helder stappenplan met gefaseerde doelen is van belang om houvast te bieden wanneer het veranderproces onverhoopt dreigt te ontsporen of wordt vertraagd. Een doelgerichte leiderschapsstijl, een gedegen projectstructuur en een stuurgroep die stuurt op tijd, geld, middelen en kwaliteit is op zo'n moment randvoorwaardelijk. Doelgerichte en gefaseerde aansturing leidt tot gewenste resultaten, terwijl ad-hoc management en vrijblijvendheid leidt tot laissez-faire gedrag. Tenslotte is het handig om belemmeringen van psychologische effecten van de verandering op het gedrag van mensen aan te sturingskant te betrekken. Leidinggevende behoren niet alleen te sturen op basis van kwantiteit (het behalen van aantallen "achtjes"), maar ook op basis van kwaliteit (CVOM gebeld, een PV goed opgeleverd en tijdig gecorrigeerd et cetera). Als dat niet gebeurt dan dreigt het veranderproces te ontsporen of wordt het vertraagd. Een projectleider moet een echte doener zijn die doelgericht stuurt. Als dat niet gebeurt leidt dit tot onzekerheid en een afwachtende houding van medewerkers tegenover de ZSM-verandering. Een projectmatige aanpak met een gedegen structuur, heldere SMART-doelen, duidelijke mijlpalen en een realistische planning of een aanpak volgens het 8-stappenmodel van Kotter, biedt houvast. De focus hoort op zo'n moment te liggen op het beïnvloeden van actoren, het bereiken van doelen en het creëren van draagvlak.

## **Informatievoorziening (veranderstrategie: informeren)**

Transparante en duidelijke interne communicatie is van groot belang. Om de negatieve invloed op de veranderbereidheid in te perken ligt het accent op informeren. Door medewerkers op een positieve manier te betrekken bij de ZSM-verandering wordt voorkomen dat geruchten ontstaan en weerstand wordt uitgelicht. De 1e bijeenkomst met verkeersexperts heeft daarom een negatieve invloed op de veranderbereidheid. Gedegen communicatie zorgt voor draagvlak en betrokkenheid en daarmee voor gemotiveerde medewerkers en vereenvoudiging van de coördinatie van de veranderactiviteiten. De manier waarop dit gebeurt is bepalend voor het resultaat. De boodschap zal op basis van tweerichtingsverkeer, met behulp van voorbeelden, metaforen en analogieën, eenvoudig moeten worden gebracht. Voor de effectiviteit van de communicatie is herhaling, consistentie en geloofwaardigheid van groot belang. Het middenkader speelt hierbij een belangrijke rol. Daarnaast zal de informatie eenvoudig teruggevonden moeten kunnen worden via mediaplatformen. Het veranderproces zal hierdoor een belangrijke plek voor het werk van de werknemer innemen, waardoor hij eerder in staat zal zijn tot ondersteuning, inzet en versnelling van het veranderproces. Een informatiebijeenkomst is redelijk formeel en biedt minder ruimte voor interactie. Door een communicatiediagnose kan het effect van het juiste communicatiekanaal worden bepaald. Zo biedt een informeel overleg meer ruimte om mislukkingen uit te leggen en ideeën uit te wisselen, terwijl persoonlijke doelen, ambities en frustraties beter één op één kunnen worden besproken. Verder bestaat geen eenduidig communicatieplan omdat iedere situatie anders is. Een dergelijk plan biedt echter wel houvast om de

uitgangssituatie, de knelpunten en de te verwachte onrust beter te kunnen hendelen. In een plan van aanpak wordt vastgelegd hoe en wanneer doelgroepen worden benaderd en welke boodschap wordt afgegeven met welk communicatiemiddel.

### **Verandervermogen (veranderstrategie: ontwikkelen)**

Door het realiseren van een heldere niet te starre structuur, die aansluit bij de visie, een flexibele positieve cultuur en het versterken van de veranderattitude van medewerkers, het veranderklimaat, de kwaliteit van teams, de stijl van leidinggeven et cetera, wordt het verandervermogen vergroot. Het accent ligt hierbij op ontwikkelen. De aspecten die de landelijke context bepalen (onduidelijke structuur, verschuivingen, ICT prioritering) zijn lastig te beïnvloeden. Daar is tijd, geduld en geld voor nodig. Het is echter van groot belang om de boog op regionaal niveau gespannen te houden. Daar is de constante druk van een aanspreekbare, inspirerende en op samengewerkte gerichte manager of leidinggevende gedurende het verandertraject van groot belang. De keuze voor een centrale backoffice kan worden herzien door capaciteit vanuit de districten af te romen. Cultuurpatronen zijn mogelijk te doorbreken wanneer vragen worden geteld die anderen niet durven te stellen. Als veel medewerkers de verandering als bemoedigend ervaren zullen zij op enthousiaste wijze anderen informeren, overtuigen en beïnvloeden. Hierdoor neemt de groepsdruk toe en zullen minder enthousiaste medewerkers mogelijk alsnog worden gemotiveerd. Om flexibel in te kunnen spelen om omgevingseisen is het van belang dat medewerkers leren hoe zij zelf werkprocessen kunnen verbeteren (single loop) en kunnen bepalen of aan de juiste processen aandacht wordt besteed (double learning). Hier moet dan wel ruimte voor worden geboden en middelen beschikbaar worden gesteld. Op de langere termijn kan eventueel worden geselecteerd op medewerkers die qua karakter meer ruimte bieden voor flexibiliteit en het vermogen hebben om met onzekerheden om te gaan. De keuze voor de juiste projectleider kan het beste worden bepaald door vooraf te selecteren op competenties (kennis, vaardigheden, capaciteiten, persoonlijkheid en drijfveren).

### **Beheersbaarheid (veranderstrategie: verbinden)**

Veel veranderprojecten stranden door een slechte aansturing en beheersing van het verandertraject. Dit vraagt om specifieke kunde van betrokken managers. Het accent ligt hierbij op verbinden. Een verandertraject kan effectief worden aangepakt, beheerst en gerealiseerd door te zorgen voor een heldere visie, structuur aan te brengen, te faseren, vooraf te bedenken hoe om te gaan met gedragsproblemen en cultuur, zicht te krijgen op verandermogelijkheden, succescondities door te voeren, veranderactiviteiten integraal te benaderen in de context van de organisatie en belemmeringen van psychologische effecten van het ontwerp op het gedrag van mensen aan te sturingskant te betrekken. Een goed geregisseerd veranderproces heeft te maken met timing, presentatie en begeleiding van de verandering en beïnvloeding van gedrag van individuele groepen. Projectmatig werken (met helder beschreven methoden en technieken) of werken volgens het 8-stappenplan van Kotter onder regie van een sterke topstructuur met heldere taken en verantwoordelijkheden ligt hier het meest voor de hand. Om de werkwijze uit te proberen en het project beheersbaar te houden kan in het begin worden gekozen voor een beperkte pilot of proeftuin.

Voorafgaand aan de verandering dient commitment te bestaan over tijd, geld, middelen, kwaliteit, informatie en organisatie van de verandering. Dit betekent dat vooraf helderheid bestaat over middelen van materiele (ICT) en immateriële aard (boeken, handleidingen) die helderheid verschaffen over de impact op het veranderproces en ondersteuning bieden bij het beheersen van de omgeving. Het inrichten van een centrale backoffice met een eenduidig aanspreekpunt ligt hierbij voor de hand. Kennis en kunde van medewerkers is van belang om processen zo optimaal mogelijk te laten verlopen.

### **Timing (veranderstrategie: ondersteunen)**

Een overvolle planning, verandering van werkwijze, een ZSM-product dat nog aan de Rotterdamse situatie moet worden aangepast, medewerkers met andere belangen en prioriteiten, een tekort aan tijd en mankracht, betekent dat de ZSM-verandering, rekening houdend met de agenda's van betrokkenen, op een slecht moment wordt ingevoerd. Om de negatieve invloed op de veranderbereidheid in te perken ligt het accent op ondersteunen. Met de snelle start worden snelle resultaten beoogd, maar dit leidt bij medewerkers ook tot een gevoel dat ze achter de feiten aanlopen. Dit hangt samen met een gebrek aan informatie over de beoogde digitalisering, de snelheid van afhandelen aan de kant van de politie en de verruiming van openingstijden bij het CVOM. Door de slechte timing en een lage prioritering van het ZSM-veranderproces verslapt de aandacht voor het veranderproces. Als de politietop en ketenpartners "echt" waarde hechten aan een succesvolle invoering van de ZSM-verandering zullen (overige) doelen of taken bijgesteld moeten worden. Daarbij moet worden gedacht aan het tijdelijk ondergeschikt maken van productiviteit "aantallen", het aanpassen van de taken van het middenkader (brigadiers en leidinggevendenden) zodat zij meer tijd hebben voor begeleiding, sturing en coaching en (tijdelijk) contact met het CVOM (tijdens openingstijden) uitstellen tot de volgende dag. Waar capaciteit ontbreekt kan eventueel (tijdelijk) extra mankracht worden ingehuurd of verplaatst. Bij een gebrek aan veranderbereidheid is het verstandig om te onderzoeken wat de dieper gelegen oorzaken zijn. Een tijdelijke verschuiving van deadlines is daarbij denkbaar.

### **Complexiteit (veranderstrategie: vereenvoudigen)**

De complexiteit van veranderingen kan soms veel onderdelen van de organisatie raken. Dit kan een succesvolle invoering van de verandering in de weg staan. De belemmering kan ontstaan wanneer doelen uit het oog worden verloren of wanneer medewerkers het overzicht kwijtraken. Complexiteit belemmert daarom een succesvolle invoering van het ZSM-veranderproces. Het VHT verplichten tot de ZSM-werkwijze heeft een negatieve invloed op de veranderbereidheid. Om de negatieve invloed op de veranderbereidheid in te perken ligt het accent op informeren. De vraag die daarom bestaat is of het VHT ook mee moet veranderen. Dit maakt het veranderproces alleen maar complexer. De geplande alcoholcontroles in het "treintje" worden al 4 jaar met succes uitgevoerd en er worden behoorlijk "aantallen" gehaald. Niemand klaagt over het feit dat de ZSM-werkwijze niet wordt gevolgd. Bovendien wordt een verdachte relatief snel na een controle geconfronteerd met zijn straf. De huidige werkwijze is hanteerbaar. Voor de afhandeling van complexere "achtjes" in het "blauwe" proces ligt dat anders. Door de nieuwe ZSM-werkwijze vormt deze afhandeling is de afhandeling daarvan een stuk complexer geworden. Op langere termijn kan

dit proces mogelijk weer procesgestuurd en geautomatiseerd in het bedrijfsprocessensysteem worden opgenomen. Een actuele handleiding of instructie zorgt intussen voor een betere hantering.

## 6 Conclusies en aanbevelingen

Dit onderzoek is gestart met het doel inzicht te krijgen in factoren die veranderbereidheid van medewerkers in van de politie-eenheid Rotterdam bepalen, zodat op basis hiervan aan het (verander)management kan worden geadviseerd hoe veranderbereidheid kan worden vergroot.

Daarom is gekeken naar de wijze waarop betrokken medewerkers het veranderproces hebben ervaren en wat de invloed daarvan is op hun veranderbereidheid. Om de doelstelling te kunnen behalen is aan het begin van dit onderzoek een hoofdvraag met bijbehorende deelvragen geformuleerd. Aan de hand van de informatie uit dit onderzoek wordt hierop in de analyse (hoofdstuk 5) al antwoord gegeven. Dit betekent dat de conclusies en aanbevelingen in dit laatste hoofdstuk per deelvraag zullen worden samengevat. Tot slot zal worden gereflecteerd op het onderzoek.

### 6.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen

De centrale vraag luidt:

**“waardoor wordt veranderbereidheid in de politie-eenheid Rotterdam bepaald en op welke manier kan die veranderbereidheid worden vergroot”?**

De centrale vraag is opgesplitst in vier deelvragen die samen antwoord geven op de centrale vraag. Deze vragen zijn hieronder uitgewerkt. Omdat de aanbevelingen de facto al in hoofdstuk 5 zijn beschreven volgt hier per deelvraag een samenvatting van de uitkomsten van de analyse en de theoretische verklaring.

#### 6.1.1 Beantwoording deelvraag 1

Wat zijn in de literatuur inzichten over factoren die veranderbereidheid bepalen?

Om de eerste deelvraag te kunnen beantwoorden is gebruik gemaakt van theoretisch inzichten over veranderbereidheid.

Naast de motivationele variabelen in het DINAMO-model gaat het hierbij om de context van de organisatie, de visie en strategie, de organisatiestructuur, de cultuur, de technologie, inzichten over betekenisverlening en juiste kennis en ervaring, talenten, houding en gedrag van medewerkers, de aspecten van ontwerp en implementatie die door de verandermanager worden bepaald, de inhoud- en aanpak van de verandering, de factoren die samenhangen met de specifieke onderdelen in het 8-stappenmodel van Kotter (1996), factoren die verband houden met manier waarop mensen veranderen in relatie tot de strategieën van de Caluwé en Vermaak (2006) en ten slotte de volgorde waarin interventiestrategieën zich qua aanlooptijd en piek richten op het willen, moeten en kunnen. Rekening dient te worden gehouden met de impact op de motivatie van betrokken, waarbij de emoties, de betrokkenheid en de meerwaarde bepalend zijn voor de vraag of medewerkers willen veranderen.

### 6.1.2 Beantwoording deelvraag 2

Welke van die factoren zijn te beïnvloeden door het management van de politie-eenheid Rotterdam?

De hiervoor genoemde factoren zijn bijna allemaal te beïnvloeden door het management van de politie-eenheid Rotterdam. Hierop bestaan echter enkele uitzonderingen. Zo is de context van de organisatie lastig te veranderen en zal heel veel moeite moeten worden ondernomen om invloed uit te oefenen op negatieve cultuuraspecten. Ook verschilt de wijze waarop mensen betekenis verlenen aan bepaalde gebeurtenissen. Verder is het van belang dat onderscheid wordt gemaakt tussen in factoren die op korte- en langere termijn beïnvloed kunnen worden. Zo zullen sommige technologische middelen pas kunnen worden gerealiseerd als voldoende financiële middelen en capaciteit beschikbaar worden gesteld. Ook de realisatie van een backoffice zonder beschikbare capaciteit is niet op korte termijn te realiseren. Tenslotte beschikken medewerkers en projectmanagers niet van het ene op het andere moment over de nodige kennis en ervaring en is HRM-beleid dat voorziet in specifiek personeel niet zomaar doorgevoerd.

### 6.1.3 Beantwoording deelvraag 3

Hoe is met die factoren gesteld in de politie-eenheid Rotterdam?

De ZSM artikel 8-pilot in de politie-eenheid Rotterdam wordt tussen 3 oktober 2011 en 31 december 2011 uitgevoerd. In 2012 wordt de pilot geëvalueerd en formeel geïmplementeerd. Eigenlijk vindt de volledige implementatie al plaats tijdens de pilot en is van een volledige afronding tot op heden geen sprake. Uit het onderzoek kan worden geconcludeerd dat de medewerkers van de DROS-organisatie de ZSM-verandering nog steeds een slecht idee vinden. Hun bereidheid is laag te noemen, terwijl "blauwe" medewerkers in de districten bijna allemaal overtuigd zijn van nut en noodzaak en naar redelijke tevredenheid met het ZSM-product werken. Hun bereidheid kan hoog genoemd worden. In verband hiermee is voor beide doelgroepen een apart DINAMO-profiel opgesteld waaruit hun verschil in veranderbereidheid blijkt.

#### De verkeersexperts

De verkeerspolitie ervaart vooral negatieve emoties omdat ze bij start van de pilot niet tijdig bij het veranderidee zijn betrokken. Die emoties stralen zij uit op hun directe omgeving. Ze worden versterkt door de confrontatie met een onafgewerkte ZSM-product. Verkeersexperts maken zich oprecht zorgen uit betrokkenheid over de gevolgen voor hun werk, mede omdat er niet naar hun advies wordt geluisterd en de nieuwe werkwijze op een niet al te inspirerende en motiverende wijze wordt gebracht. De negatieve emoties worden versterkt door de wijze waarop het management interne druk uitoefent, het korte tijdstip waarin de pilot wordt ingevoerd, het feit dat afstand moet worden gedaan van een procesgestuurde geautomatiseerde systeem en een gebrekkige presentatie van de projectleider voorafgaand aan de start van de pilot, waardoor verkeersexperts niet beslagen ten eis informatie moeten overdragen aan het "blauwe" proces in de districten. Ze zien echter wel de externe noodzaak en werken mee omdat het eenvoudigweg gewoon moet. Wel balen ze van het feit dat hen aan het begin van de pilot is voorgelogen dat het ZSM-werkproces



spoedig geautomatiseerd wordt en dat ZSM voor de politie een administratieve lastenverlichting betekent. Achteraf blijkt de realisatie van de digitalisering ver naar achter te worden geschoven en duurt de ZSM-afhandeling veel langer dan verwacht. Het VHT-onderdeel van de verkeerspolitie volgt de ZSM-werkwijze uit praktische overwegingen helemaal niet op. Zij zien hier de meerwaarde niet van. Het wordt complexer en bovendien beschikt het VHT niet over de benodigde mobiele communicatiemiddelen om met het CVOM af te stemmen over de strafmaat van de verdachte. De ICT-organisatie schiet hierin al 4 jaar tekort.

#### Het "blauwe" proces

Ondanks de gebrekkige overdracht van informatie wordt het "blauwe" proces in de districten, door de verkeersexperts voorzien van voldoende (digitale) informatie over de ZSM-werkwijze. Die informatie is echter niet altijd even goed terug te vinden door een veelheid aan andere informatie over lopende pilots. Veel dienders komen kennis en ervaring tekort omdat ze een procesgestuurd geautomatiseerd systeem gewend zijn. Bovendien balen ze van de verandering van werkwijze, mede doordat randvoorwaardelijke bescheiden zoals een rijverbod niet meer automatisch in de systemen wordt geregistreerd. Verbalisanten ervaren verder negatieve emoties bij het invullen van het handgeschreven PV. Die emoties worden versterkt wanneer ze nog langer van de straat af zijn door het verplichte contact met het CVOM. Omdat het CVOM vooral aan het begin van de pilot nauwelijks bereikbaar is daalt het draagvlak voor de verandering. De meeste verbalisanten zijn erg intern gericht en niet bereid om naar winst in de keten te kijken (cultuur). Sommige verbalisanten pakken nooit meer een "achtje". De meeste verbalisanten voeren de ZSM-werkwijze echter gewoon uit. Ze zien duidelijk het nut en de noodzaak in van de nieuwe werkwijze. Omdat alleen gestuurd wordt op aantallen verwatert de ZSM-verandering en verslapt de houding. Veel verbalisanten gooien het PV zo in het bakje van de administratie waardoor de backoffice extra wordt belast en de verdachte pas later wordt geconfronteerd met zijn straf. Verbalisanten ervaren nauwelijks interne druk, alleen als wordt gestuurd op "aantallen." Ook hierdoor verslapt de motivatie. Omdat ze nauwelijks worden aangestuurd nemen ze het ook niet zo nauw met de correctie van foute PV's. Correctie levert negatieve emoties op omdat verbalisant zich niet laten corrigeren door een administratieve kracht. (cultuur). Dat gevoel wordt versterkt doordat ze de straat niet op kunnen. Ondertussen loopt het aantal seponeringen op. Doordat de ZSM-werkwijze alleen voorziet in de afhandeling van een eenvoudig "achtje" moeten complexere "achtjes met de hand worden afgehandeld terwijl dat eerst systematisch gebeurde. Verbalisanten ervaren ook hierbij negatieve emoties die met name worden veroorzaakt door het vele uitzoekwerk, de benodigde tijd en het feit dat ze wederom van de straat af zijn. Het "tegeltje" op het voorblad van dit onderzoek staat symbool voor de complexiteit van het alcoholproces.

Medewerkers van beide processen ervaren de timing van de ZSM-verandering over het algemeen als slecht. Menigeen wordt geleefd door overvolle agenda's en als gevolg van de vorming van de Nationale Politie vinden veel verschuivingen plaats waardoor stakeholders slecht zijn te vinden. Van een heldere visie, strategische borging en een gedegen projectorganisatie is nauwelijks sprake. Verder is de vorming van de Nationale Politie in volle gang en bestaat veel onzekerheid over functies en posities. Ook draaien veel verschillende pilots tegelijkertijd. Vooral het management ervaart hierbij negatieve emoties. Die emoties worden versterkt doordat het Inrichtingsplan Nationale niet voorziet in

extra capaciteit voor de afhandeling van alcoholzaken in de backoffice en het uitblijven van de verwachte digitalisering. Door uitstel van een centrale inrichting van de backoffice bestaat geen eenduidig aanspreekpunt. Bovendien raken bescheiden kwijt, waarbij sommige verbalisanten zich verschuilen in de anonimiteit. Ook het verandervermogen wordt laag ingeschat. Mensen moeten weer wennen aan de nieuwe structuur en hun rol daarin. Om de organisatie weer op orde te krijgen wordt geprioriteerd en bestaat schaarste. Hierdoor wordt de beloofde digitalisering (fase 2) naar achteren geschoven waardoor de "echte" baten van het ZSM-werkproces uitblijven.

#### **6.1.4 Beantwoording deelvraag 4**

Welke verandermogelijkheden zijn er en welke veranderstrategieën passen daarbij?

Om de veranderbereidheid van politiemedewerkers in de nabije toekomst te kunnen beïnvloeden volgen een aantal concrete aanbevelingen met bijbehorende veranderstrategieën. Hierbij zijn de factoren in het DINAMO-model gebruikt als leidraad om te beschrijven hoe veranderbereidheid van medewerkers in de politie-eenheid Rotterdam kan worden vergroot.

#### **Willen**

##### **Gevolgen voor het werk (veranderstrategie: onderhandelen)**

Bespreek de voor- en nadelen voor het werk en bedenk in een workshop de alternatieven. Weeg de alternatieven tegen elkaar af. Bespreek negatieve gevolgen op eerlijke en transparante wijze. Pas ze eventueel aan of beperk ze. Kies in ieder geval voor een bevredigende oplossing voor meningsverschillen.

##### **Emotie (veranderstrategie: coachen)**

Zet in een open gesprek de bedreigingen en kansen voor medewerkers tegenover elkaar en neem de tijd voor zelfreflectie. Verduidelijk gevoelige thema's met behulp van een treffende metafoor. Kies ten behoeve van teamontwikkeling voor interventies als teambuilding (accent: verbeteren van de onderlinge vertrouwensrelatie) en teamcoaching (accent: verbeteren van de kwaliteit van de teamwerkzaamheden). Organiseer rollenspel of simulaties om met een bredere blik te kijken naar de problematiek. Sluit ontspannen af met een sociale activiteit, bijvoorbeeld een etentje.

##### **Meerwaarde (veranderstrategie: overtuigen)**

Benadruk de meerwaarde in een persoonlijk gesprek of workshop en blijf het doel van de verandering herhalen. Laat een hooggeplaatst en leidend persoon met status de boodschap brengen en verschaft helderheid over de gewenste richting. Is de meerwaarde nog niet duidelijk dan de ZSM-werkwijze tijdelijk stopzetten en met managers en betrokkenen de uitgangspunten nog eens tegen het licht houden. Samen met stakeholders en middenkader de meerwaarde van de ZSM-verandering nog duidelijker in beeld brengen en in gesprek gaan over nut, noodzaak, dilemma's en mogelijke verbeterscenario's. Met het middenkader aanvullende sessies organiseren.

### **Betrokkenheid (veranderstrategie: participeren)**

Betrek medewerkers (tijdig) en koppel resultaten terug op alle betrokken niveaus. Laat medewerkers, afhankelijk van het toegestane participatieniveau (informereren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen) invloed uitoefenen op het besluitvormingsproces. Dwing enthousiaste en inspirerende wijze met tegenargumenten respect af en neem advies van deskundigen ter harte.

### **Moeten**

#### **Interne druk (veranderstrategie: mobiliseren)**

Manage tegenstrijdige belangen en persoonlijke waarden en ambities met een op inspirerende en op samenwerking gerichte stijl van leidinggeven. Verander op basis van gelijkwaardigheid. Bied ruimte aan medewerkers. Laat gebeurtenissen en beelden door leiders bewust duiden en geef hieraan richting en betekenis. Ondersteun en positioneer medewerkers.

### **Kunnen**

#### **Kennis en ervaring (veranderstrategie: opleiden)**

Vul de leerbehoefte van medewerkers in door (organisatiebreed) een training of opleiding te verzorgen. Voor de "blauwe" medewerkers een training in de alcoholwetgeving, een stapsgewijze begeleiding bij het invullen van een ZSM-formulier of ondersteun met 360-graden feedback. Laat de projectleider een training volgen over de alcoholwetgeving, ontwerp en invoering van veranderingen, hanteren van onzekerheid, communicatie en stress- en projectmanagement.

#### **Aansturing (veranderstrategie: plannen)**

Verschaf vooral bij de start van het veranderproces tijdig informatie over ieders taken en verantwoordelijkheden. Vorm een leidende coalitie met een enthousiaste groep medewerkers. Zorg voor een helder stappenplan met gefaseerde doelen, een gedegen projectstructuur, heldere SMART-doelen, duidelijke mijlpalen en een realistische planning of een aanpak volgens het 8-stappenmodel van Kotter. Selecteer doelgerichte (project)leiders die de belemmeringen van psychologische effecten van de verandering op het gedrag van mensen aan te sturingskant betrekken. Stuur zowel op kwantiteit als op kwaliteit. Leg de focus op het beïnvloeden van actoren, het bereiken van doelen en het creëren van draagvlak.

#### **Informatievoorziening (veranderstrategie: informeren)**

Betreekt medewerkers op positieve wijze bij de verandering en zorg voor transparante duidelijke interne communicatie. Breng de boodschap geloofwaardig, consistent, eenvoudig en herhaaldelijk op basis van tweerichtingsverkeer en maak gebruik maken van voorbeelden, metaforen en analogieën. Betreft het middenkader hierbij. Zorg dat de informatie eenvoudig is terug te vinden. Bepaal het juiste communicatiekanaal door het uitvoeren van een communicatiediagnose en houd daarbij rekening met persoonlijke doelen,

ambities en eventuele frustraties. Bespreek frustraties eventueel één op één. Maak onderscheid tussen formeel en informeel overleg. Een informeel overleg biedt meer ruimte voor uitleg en uitwisseling van ideeën dan een formeel overleg. (de 1<sup>e</sup> bijeenkomst had beter informeel georganiseerd kunnen worden). Maak een communicatieplan dat houvast biedt bij het hielden van de uitgangssituatie, de knelpunten en de te verwachte onrust. Maak ook een plan van aanpak en leg hierin vast hoe en wanneer doelgroepen worden benaderd en welke boodschap wordt afgegeven met welk communicatiemiddel.

### **Verandervermogen (veranderstrategie: ontwikkelen)**

Houdt de boog gespannen en zorg gedurende het verandertraject voor constante druk van een inspirerende en op samengewerkte gerichte manager of leidinggevende. Realiseer een heldere niet al te starre structuur, die aansluit bij de visie. Probeer negatieve cultuurpatronen te doorbreken door vragen te stellen die anderen niet durven te stellen. Zorg ervoor dat de medewerkers de verandering als bemoedigend ervaren zodat ze op enthousiaste wijze anderen informeren, overtuigen, beïnvloeden en minder gemotiveerden onder de druk van de groep alsnog over de streep trekken. Speel flexibel in om de omgevingseisen door medewerkers te leren hoe zij zelf werkprocessen kunnen verbeteren (single loop) en kunnen bepalen of aan de juiste processen aandacht wordt besteed (double learning). Bied hiervoor ruimte en stel middelen beschikbaar. Pas eventueel het HRM-beleid aan door op langere termijn medewerkers te selecteren die qua karakter meer ruimte bieden voor flexibiliteit en het vermogen hebben om met onzekerheden om te gaan. Selecteer bij de keuze voor de juiste projectleider op vereiste competenties.

### **Beheersbaarheid (veranderstrategie: verbinden)**

Zorg voor een heldere visie en een duidelijke projectstructuur, bepaal vooraf de impact op het veranderproces en reduceer complexiteit. Richt een sterke topstructuur in met een strategische borging en denk vooraf na over verandermogelijkheden, succescondities en commitment over tijd, geld, (ICT) middelen, kwaliteit, informatie en organisatie van de ZSM-verandering. Gebruik bij projectmatig werken helder beschreven methoden en technieken. Houd het project beheersbaar door in het begin te kiezen voor een beperkte pilot of proeftuin (niet voor een algehele uitrol in alle districten). Selecteer een projectleider met voldoende competenties zodat voldoende specifieke kennis en kunde bestaat voor het managen, aansturing en beheersing van het verandertraject. Benader veranderactiviteiten op integrale wijze in de context van de organisatie. Houd bij het regisseren rekening met timing, presentatie en begeleiding van de verandering en beïnvloeding van gedrag van individuele groepen. Richt een centrale backoffice in met een eenduidig aanspreekpunt. Zorg voor voldoende kennis en kunde bij medewerkers om het proces zo optimaal mogelijk te laten verlopen.

### **Timing (veranderstrategie: ondersteunen)**

Denk vooraf na over het moment waarop de verandering wordt ingevoerd. Geef het project als politietop en ketenpartners een hoge prioriteit en laat oprecht blijken dat prijs wordt gesteld op een succesvolle invoering. Start anders niet. Start niet te snel en zorg dat medewerkers niet het gevoel krijgen dat ze achter

de feiten aanlopen. Stel eventueel overige doelen of taken bij. Zorg voor voldoende capaciteit. Huur desnoods (tijdelijk) extra mankracht in of verplaats medewerkers. Onderzoek bij een lage veranderbereidheid de dieper gelegen oorzaken. Verschuif hiervoor desnoods tijdelijk deadlines.

### **Complexiteit (veranderstrategie: vereenvoudigen)**

Vraag je met het oog op complexiteit en hanteerbaarheid van het werkproces af of bepaalde doelgroepen zoals het VHT ook mee moet veranderen. Zo niet, sluit die doelgroep dan uit. Zorg op korte termijn, bij het hanteren van complexere alcoholdelicten, voor actuele documentatie, handleidingen en eventuele ondersteuning. Oefen zoveel mogelijk invloed uit op de ontwikkeling en realisatie van een procesgestuurd geautomatiseerd systeem dat geïntegreerd is in het bedrijfsprocessensysteem van de Nationale Politie en waarmee op termijn alle soorten alcoholdelicten kunnen worden afgehandeld.

## **6.2 Reflectie op het onderzoek**

Na een onderzoek is het een logisch gevolg dat kritisch wordt terugblijkt op het verloop van het onderzoek, zodat kan worden bepaald wat er tijdens het onderzoek minder naar wens is verlopen of wat achteraf gezien, met de inzichten die uit het onderzoek zijn verkregen, beter had gekund.

Het is een goede keuze geweest om gebruik te maken van het Evidence Based DINAMO-model van Metselaar et al., (2011) en de vertaling hiervan naar veranderstrategieën. In het model heb ik alle gewenste factoren van veranderbereidheid redelijk eenvoudig kunnen onderbrengen bij de variabelen willen, moeten en kunnen. De veranderstrategieën die gebaseerd zijn op de Kleuren van De Caluwé sluiten hier op passende wijze bij aan. Op basis hiervan heb ik een goed beeld kunnen schetsen van de veranderbereidheid van medewerkers in de politie-eenheid Rotterdam en nuttige aanbevelingen kunnen geven over verbeteringen. Achteraf gezien had ik kwalitatief onderzoek graag gecombineerd met kwantitatief onderzoek. Met behulp van de wetenschappelijk bewezen DINAMO-vragenlijst had vrij snel de status van de veranderbereidheid kunnen worden bepaald. Bovendien zou dat de betrouwbaarheid van het onderzoek hebben bevorderd en met aansluitende interviews had dan de waaromvraag achterhaald kunnen worden. Ik heb het gevoel dat dit mij veel tijd zou hebben bespaard, omdat ik nu zelf de vragen in de topiclijst heb moeten bedenken en de factoren van veranderbereidheid heb moeten afleiden uit de letterlijke interviewverslagen. Alleen kwantitatief onderzoek had mij echter geen bevredigend gevoel gegeven omdat hiermee nauwelijks kan worden bepaald wat er zich in de hoofden van mensen afspeelt.

Verder geeft het een goed gevoel dat onder invloed van dit onderzoek door de eenheidsleiding actie is ondernomen om in Rotterdam te komen tot de inrichting van een centrale backoffice en betere sturing op de kwaliteit van PV's.

Ik heb geluk gehad dat alle respondenten bereid waren om bij te dragen aan het interview. Vooral bij managers vond ik het lastig om de regie te houden omdat zij graag aan het woord zijn.

Ten slotte realiseer ik me dat nog een onbegrensd aantal factoren van veranderbereidheid bestaat waar ik in dit onderzoek niet op ben gekomen en waar nader onderzoek naar kan worden ingesteld. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht aan factoren die gaan over macht, specifieke onderlinge verhoudingen en psychologische eigenschappen.

## Literatuur

### Literatuur

Ajzen, I. (1991). The theory of planned behaviour. *Organizational Behaviour and Human decision processes*, 50, 179-211.

Aalders, H., Kurvers, B., Mos, M., & Veurink, G. (2012 – 2014). Nationale Politie(k). De uniformering en disciplineren van één korps: kansrijke verbindingen tussen beleid en uitvoering voor de Nationale Politie: NSOB.

Boeijs, H. (2014). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*, Den Haag: Boom Lemma (2de druk).

Boonstra, J.J. (2000). *Lopen over water*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Boonstra, J. (2008). *Succesvol veranderen van organisaties*. Schiedam: MainPress BV.

Boonstra, J.J. & W.J.L. Elving (2009) *Veranderen als kunstje, kunde of kunst*. In: Brouwer e.a. (red.) *Veranderkunst. Communicatiemanagement in praktisch perspectief*. Assen: Van Gorcum. Blz. 195-216.

Caluwé, L. de, *Veranderen moet je leren. Over de opzet en effecten van een grootschalige cultuurinterventie met behulp van een spelsimulatie*. Delwel, Den Haag, 1997.

Cozijnsen, A.J., Vrakking, W.J. (2008). *Handboek verandermanagement: Theorieën en strategieën voor organisatieverandering*. Deventer: Kluwer

Frijda, N., (2005). *De emoties: een overzicht van onderzoek en theorie*. Bert Bakker, Amsterdam (6de druk)

Kickert, 2013

Kotter, J. P. (1996). *Leading change: John P. Kotter*. Boston, MA: Harvard Business School Press.

Metselaar, E. E., Cozijnsen, A. J. & Delft, P. (2011). *Van weerstand naar veranderingsbereidheid: Over willen, moeten en kunnen veranderen*. Heemstede: Holland Business Publications.

Schagen, J., Renes, J., & Duijneveldt, I. van. De impact van ZSM voor de ketensamenwerking, in: *Tijdschrift voor de Politie*, jrg.75, nr.5, p.14-18.

Steijn, B. & Groeneveld, S. (2009). *Strategisch HRM in de publieke sector*. Assen, Van Gorcum.

(Kuipers, Witte en Voet, 2013) in Steijn, B. & Groeneveld, S. (2009). *Strategisch HRM in de publieke sector*. Assen, Van Gorcum.

Thiel, S. van (2007). Bestuurskundig Onderzoek, een methodologische inleiding. Bussum, Uitgeverij Coutinho.

Verschuren, P. J. M., Doorewaard, P. (2008). Het ontwerpen van een onderzoek: Piet Verschuren en hans Doorewaard. Den Haag: LEMMA.

Werkman, R.A., Boonstra, J.J. & Bennebroek Gravenhorst, K.M. (2001). Het Veranderingsvermogen van Organisaties: Interpretatie van vijf configuraties en implicaties voor de praktijk. M&O, tijdschrift voor Management en Organisatie. 55(2), 7-27.

Witte, M. C. de, Jonker, J. & Vink, M.J (2012). Essenties van verandermanagement: Laveren tussen dilemma's in de praktijk. Deventer: Kluwer.

Witte, M. C. de, & Jonker, J. (2014). De kunst van veranderen: Bewegen naar de kern. Deventer: Kluwer.

### **Kamerstukken (opgevraagd via officiële bekendmakingen.nl)**

Tweede Kamer, Nationale Politie, brief van de minister van Veiligheid & Justitie, vergaderjaar 2010 – 2011, nr. 231

Tweede Kamer, actieprogramma sneller recht doen, sneller straffen, brief van de minister van Veiligheid & Justitie, vergaderjaar 2011 – 2012, nr. 126

Tweede Kamer, De aanval op de bureaucratie en de vorming van de nationale politie Nationale Politie, brief van de minister van Veiligheid & Justitie, vergaderjaar 2011 – 2012, nr. 285

Vrijheid en Verantwoordelijkheid, regeerakkoord kabinet Rutte i, 30 september 2010

### **Beleidsdocumenten**

Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie, 2011

Bijgesteld Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie, 2012

Businesscase art 8 WvW ZSM Politie Rotterdam-Rijnmond, september 2011

Enquêteonderzoek ZSM art.8 WW, 2012

Factsheet ZSM, Politie en Openbaar Ministerie, 2012

Intakeformulier communicatie Politie Rotterdam-Rijnmond, september 2011

Inrichtingsplan Nationale Politie, 2012



Opdrachtformulering werkgroep ZSM Politie Rotterdam-Rijnmond, januari 2011

Politiewet, 2012.

Realisatieplan Nationale Politie, 2012)

Strategisch Beleidsplan Operatiën Nationale Politie, 2013.

Verslag districtscheefsoverleg Politie Rotterdam-Rijnmond, augustus 2011

Verslag regiegroep Verhogen Presterend Vermogen, 29 april 2011

Werkingsdocument DROS Nationale Politie, 2014

**Bijlage 1: respondententabel**

<b>Respondentenoverzicht</b>					
	<b>Onder deel</b>	<b>Hiërarchisch onderdeel</b>	<b>Functie</b>	<b>Leeftijd</b>	<b>Niveau</b>
1	DHV	Middenkader	Hoofdagent Landelijk projectleider ZSM	31	HBO
2	VP	Middenkader	Verkeers-deskundige	55	HBO
3	DHV	Middenkader	Brigadier	52	MBO
4	DHV	Medewerker	Hoofdagent	52	HBO
5	DHV	Medewerker	Agent	25	MBO
6	Wijk	Medewerker	Wijkagent	56	MBO
7	Wijk	Medewerker	Hoofdagent	31	HBO
8	DHV	Middenkader	Brigadier	56	MBO
9	EXO	Manager	Hoofd	43	WO
10	CVE	Manager	Hoofd	44	HBO
11	EXO	Manager	Districtschef	51	HBO
12	VP	Middenkader	Inspecteur,	34	HBO
13	Wijk	Manager	Districtschef	51	WO
14	Wijk	Middenkader	Inspecteur,	56	MBO
15	VP	Middenkader	Inspecteur	58	MBO
16	CVE	Middenkader	Hoofdmedewerker AT	52	MBO

## **Bijlage 2: topiclijst**

### **Topiclijst interview**

#### **Inleiding**

- Welkom;
- Aard gesprek is open/vertrouwelijk;
- De gegevens worden anoniem verwerkt;
- Rol van het interview: geïnteresseerd hoe je tegen de verandering aankijkt en op basis hiervan aanknopingspunten vinden voor verbetering van het veranderproces.
- Controlevariabelen: leeftijd, geslacht, opleiding (lager, voortgezet, middelbaar, hoger, wetenschappelijk), aantal dienstjaren, hiërarchisch niveau: (verander)manager, leidinggevende, medewerker), discipline, werklocatie.
- Tijdsduur (maximaal 1 en ruimte om ergens op terug te komen);
- Geluidsopname;
- Doel: Jouw ervaringen met de invoering van ZSM (art 8 WWV) in Rotterdam in kaart brengen.
- Acties na het interview (ontvangst letterlijke citaat: check of ik het goed begrepen: op naam of geanonimiseerd.

#### **Kernvragen**

1. Hoe kijk je tegen de nieuwe ZSM werkwijze aan en vind je het een goed idee? Waarom en in welke opzichten wel/niet?
2. Heb je het gevoel dat er energie en moeite is gedaan om de ZSM werkwijze tot een succes te maken (Sense of urgency)? Waar blijkt dat uit?
3. Ben jij met je collega's in staat om de nieuwe ZSM werkwijze naar behoren uit te voeren (middelen, informatie, ondersteuning)? Wat mis je?
4. Is er genoeg informatie over de nieuwe ZSM werkwijze verstrekt (aantrekkelijke krachtige visie) om het werk naar behoren uit te kunnen voeren (kortetermijnsucces)? Wat mis je?
5. Wordt de ZSM werkwijze breed gedragen (cultuur / verankering) en is deze succesvol (consolideren)? Waarom?

#### **Checkpunten**

- Inhoud
  - Welke gevolgen heeft de verandering voor de politieorganisatie en medewerkers?
- Proces
  - Interventies (visie, strategie, opleiding, structuur, cultuur, professionaliteit, inhoud verandering et cetera.);
  - Willen veranderen – attitude (gevolgen voor het werk, emoties, meerwaarde, betrokkenheid);
  - Moeten veranderen – subjectieve norm (interne – en externe druk);
  - Kunnen veranderen – gedragscontrole (Kennis en ervaring, aansturing, informatie, verandervermogen, beheersbaarheid (vragen Kotter), timing, complexiteit);
  - Rol in het veranderproces;
  - Beïnvloedbare factoren;
  - Verbeteringen op korte resp. lange termijn.

- Beleving
  - Wat betekent deze verandering voor jou?;
  - Gevoel (geborgenheid, trots, meerwaarde, verfrissend, energie, frustratie, weerstand).
- Veranderbereidheid
  - In hoeverre dragen jij en je collega's bij aan de verandering? Kun je hier concrete voorbeelden van geven;
  - Waarom wel / niet bereid.

### **Afsluiting**

- Dank;
- Welke indruk heb je van het interview gekregen? Zijn er nog aanvullingen of opmerkingen?