

De meeste veren met het minste gesis
Draagvlakmanagement in veranderingsprocessen

De meeste veren met het minste gesis

Ontleend aan een uitspraak van Jean-Baptiste Colbert (1619-1683), econoom en minister van financiën onder Lodewijk XIV. Hij zou hebben gezegd: de kunst van het belasting heffen bestaat erin dat men de gans zo plukt dat men de meeste veren verkrijgt met het minste gesis. In mijn optiek geldt dat ook voor veranderingsprocessen. Daarin staat het management van een organisatie voor de taak de veranderingen met een optimaal resultaat door te voeren en tegelijkertijd de medewerkers mee te krijgen.

Doctoraalscriptie avondopleiding bestuurskunde
mr. J. Hoekman
Studentnummer 261667

Voorwoord	1
1. <u>Inleiding en probleemstelling</u>	3
2. <u>Draagvlak en het belang ervan</u>	7
2.1 Draagvlak	7
2.1.1 Draagvlak voor veranderingen	7
2.1.2 Wiens draagvlak?	8
2.1.3 Begripsomschrijving	9
2.1.4 Draagvlak volgens de respondenten	9
2.2 Waarom is draagvlak van belang?	9
3. <u>Draagvlakmanagement</u>	11
3.1 Inleiding	11
3.2 Inhoud	11
3.3 Communicatie	12
3.4 Inspraak	13
3.5 Sturing	13
3.6 Veranderingsstrategieën en benaderingen van typen draagvlakmanagement	13
3.6.1 Structuurbenadering	14
3.6.2 Cultuurbenadering	15
3.6.3 Procesbenadering	16
3.6.4 Conflictbenadering	17
3.7 “Optimaal” draagvlakmanagement	19
3.8 Samenvattend	19
4. <u>Beperkingen aan het creëren van draagvlak</u>	20
4.1 Inleiding	20
4.2 Institutionalisme	20
4.3 Garbagecan model	22
4.4 Consequenties voor draagvlakmanagement	22
4.5 Samenvattend	23
5. <u>De aanleiding voor de veranderingen binnen het openbaar ministerie</u>	26
5.1 Inleiding	26
5.2 De houtskoolschets	26
5.3 De rapporten	27
5.3.1 DHV over de OM milieustrategie	27
5.3.2 De evaluatie van het project financieel rechercheren	28
5.3.3 Onderzoeksbureau Faber over de sturing van de aanpak van mensensmokkel	29
5.3.4 Het veiligheidsprogramma	30
5.4 Samenvattend	30
6. <u>De nieuwe organisatie van het openbaar ministerie</u>	31
6.1 Inleiding	31
6.2 Het nieuwe openbaar ministerie	32
6.3 Uitgangspunten	32
6.4 De contouren	33
6.4.1 Volume organisatie	33
6.4.2 Regionale indeling	33

6.4.3	Specialismen	34
6.4.4	Ressortsparketten	35
6.4.5	Overige ontwikkelingen	35
6.4.6	Sturing	35
6.5	Samenvattend	36
7.	<u>Van oud naar nieuw: veranderorganisatie en draagvlakstrategie</u>	38
7.1	Veranderorganisatie	38
7.1.1	Programmaopzet	38
7.1.2	Het project GGE	39
7.2	Het scheppen van draagvlak voor Het OM verandert	39
7.2.1	Inhoud	40
7.2.2	Communicatie	42
7.2.3	Inspraak	44
7.2.4	Sturing	46
7.3	Samenvattend	47
8.	<u>Meningen over de veranderingen</u>	48
8.1	Inleiding	48
8.2	De vraag naar het waarom van de veranderingen	50
8.3	Het ontbreken van een probleemanalyse	51
8.4	De oplossingsrichting centrale verwerkingseenheid en regioparketten	53
8.5	Belang hogere middenkader en moeilijke positie	54
8.6	Kijken door een lokale bril	56
8.7	Beperkte interesse tot het dichterbij komt	57
8.8	Samenvattend	58
9.	<u>Taak, plaats, functie regiokantoren; het IZA op de helling</u>	59
9.1	Inleiding	59
9.2	Zorgverzekeraar IZA	59
9.2.1	Veranderingen bij IZA	60
9.2.2	Draagvlak voor het veranderingsproces?	61
9.3	Samenvattend	62
10.	<u>Samenvatting en conclusies</u>	64
10.1	Samenvatting	64
10.2	Conclusies	65
10.2.1	Over de inhoud	66
10.2.2	Over de communicatie	67
10.2.3	Over de inspraak	68
10.2.4	Over de sturing	68
10.3	De algemene conclusie	68
10.4	Verdere theorievorming	69
10.5	Tenslotte	70
	Bijlage: methodologische verantwoording	72
	Literatuurlijst	74

Voorwoord

Sinds 1997 ben ik werkzaam bij het openbaar ministerie. Een organisatie die steeds in het brandpunt van de belangstelling staat en misschien wel daarom continu in beweging lijkt te zijn. Steeds worden nieuwe wegen gezocht om beter te functioneren. Daarbij wordt benadrukt dat, hoewel de media soms anders lijken te suggereren, het openbaar ministerie wel degelijk goed werk verricht. Maar een vervolgingsinstantie moet altijd beter willen, moet feilloos willen zijn.

In een interview met het personeelsmagazine van het openbaar ministerie *Opportuun* verwoordt de programmamanager van *Het OM verandert*, R.D.E. Daverschot het zo:

Als OM moeten we adequaat antwoorden op de vraag van de maatschappij om voldoende – zowel in kwalitatief als kwantitatief opzicht – strafrechtelijke interventies. Willen we die vraag geloofwaardig kunnen blijven beantwoorden, dan moeten we de organisatie daartoe steeds weer op peil brengen en houden. Als we niet meer voldoende geloofwaardige strafrechtelijke interventies leveren, gaan anderen dat overnemen. Het is een kwestie van vraag en aanbod. Als de overheid niet goed voorziet in de vraag van burgers, dan springen anderen in dat gat. Tot en met de burgers zelf, door bijvoorbeeld eigenrichting.

Ik onderschrijf de wenselijkheid om steeds beter te willen. Immers, het werk van het openbaar ministerie doet er toe. Sla de krant open en zie de aandacht voor justitie. Lees over de grote strafzaken, de kleine ellende (verkeersboetes) en het grote ongeluk (verkeersdoden). Mensen worden in hun dagelijks leven geraakt door de “interventies” van het openbaar ministerie. Daarbij komt dat het openbaar ministerie een ongekeerde macht heeft. Het kan mensen opsluiten, beboeten, onbetaald laten werken, hun rijbewijs afpakken, in huizen rondstruinen en telefoonlijnen afluisteren. Een machtige organisatie, die diep in het leven van mensen in kan grijpen en dat ook veel doet, die moet zichzelf dwingen steeds het beste uit zichzelf te halen. Die moet steeds bereid zijn te veranderen, als dat de prestaties ten goede komt.

Maar een dergelijke positieve grondhouding zal niet bij iedere medewerker in een organisatie te vinden zijn, en waar dat al wel het geval is, zal geregeld een bezwaar rijzen tegen het gesignaleerde probleem of tegen de gekozen oplossingen. De vraag die mij intrigeert is: hoe doe je dat nou, als top van een organisatie? Hoe zorg je nou dat een verandering een succes wordt? Hoe zorg je voor voldoende draagvlak?

In mijn dagelijkse werk als officier van justitie is dat een vrijwel irrelevante vraag. Zolang er boeven blijven, blijven er strafzaken die ik voor de rechter kan brengen. Of het openbaar ministerie nu verandert of niet, het werk blijft wel bestaan. Daarom heb ik al enkele jaren mijn horizon verbreed door in de Medezeggenschapsraad van het openbaar ministerie (MROM) te participeren. Eerst drie jaar als lid van het dagelijks bestuur en thans als lid van de voorbereidingscommissie in de zin van de Wet op de Ondernemingsraden, die de MROM adviseert over het veranderingstraject *Het OM verandert*.

Deze scriptie, die gewijd zal zijn aan de vraag hoe draagvlak kan worden gecreëerd voor veranderingen, is voor mezelf een logisch besluit van mijn studie bestuurskunde. Weliswaar studeer ik af in de richting *beleid en politiek* en zou het onderwerp van de scriptie wellicht beter te plaatsen zijn binnen de andere afstudeerrichting, maar niettemin kan ik op deze manier mijn werk, interesse in de organisatie van het openbaar ministerie en mijn studie ineen laten vloeien.

Er zijn vele mensen aan wie ik dank verschuldigd ben. In de eerste plaats mijn vrouw en dochter. Hoewel ik meen mijn gezinsleven steeds zo veel mogelijk ontzien te hebben, heb ik wel regelmatig de kreet moeten horen "Oh, papa moet zeker weer studeren!" Dat is nu voorgoed verleden tijd. Verder dank ik Frans-Bauke van der Meer voor zijn begeleiding. Dato Steenhuis dank ik voor zijn kritische, maar waardevolle aanwijzingen. Ook de medewerkers van het openbaar ministerie, die in gesprekken met mij hun visie over *Het OM verandert* hebben ontvouwd, bedank ik voor hun tijd en moeite, maar vooral ook voor het in mij gestelde vertrouwen.

Nog één persoonlijke noot. Ik heb jarenlang in de nabijheid van het College van procureurs-generaal gewerkt. Ik ken drie leden van dat College persoonlijk. Dat werpt op voorhand een smet op mijn onafhankelijkheid. Dat wordt alleen maar versterkt omdat ik nog steeds en met liefde bij het openbaar ministerie werk. Bovendien: ik zie wel brood in de veranderingen die in gang zijn gezet.

Om al die redenen heb ik ook vooral geen stoorzender willen zijn in het proces. Verwacht daarom van mij geen eindcijfer voor de inspanningen van het College om draagvlak te scheppen. Wat ik heb willen doen is beschrijven welke elementen van belang zijn bij het creëren van draagvlak en aan welke beperkingen de mogelijkheden daartoe onderhevig zijn. Ik heb mijn doel bereikt indien de meest betrokkenen in dit proces mijn scriptie met aandacht lezen en bereid zijn zich op onderdelen niet af te vragen of het draagvlakmanagement goed is, maar of het nog beter zou kunnen.

Het hierna volgende veranderingsverhaal is, het moge duidelijk zijn, geschreven door een participierend observant. Ik heb niet de pretentie dat ik de rollen van observant en lid van het openbaar ministerie heb kunnen scheiden.

Deventer, 15 september 2004
Jan Hoekman

1.

Inleiding en probleemstelling¹

Het OM verandert. Onder deze noemer voert het openbaar ministerie op dit moment een grote reorganisatie uit. Een reorganisatie die is ingegeven door de noodzaak om de kwaliteit van het werk van het openbaar ministerie te verhogen.

Het openbaar ministerie staat onder druk, constateert het College van procureurs-generaal bij herhaling in haar visiedocument de houtskoolschets *Het OM verandert*. Die druk komt vanuit de omgeving – lees politie, bestuur, politie, media en burgers – die steeds hogere eisen stellen aan wat het College “de interventies” van het openbaar ministerie noemt. Oftewel: het openbaar ministerie moet zijn strafzaakjes beter voor elkaar hebben. Misdrijven moeten allemaal worden opgelost én door het openbaar ministerie met succes worden vervolgd en dat binnen de soms strakke kaders die met name de politiek stelt. Dat leidt niet zelden tot moeilijke keuzes: moet de bedreiger van een officier van justitie worden opgepakt, ook wanneer daarvoor vereist is dat er een door de politiek verboden opsporingsmethode (een deal met een crimineel) wordt gebruikt?

Maar het moet niet alleen allemaal beter, het moet ook goedkoper. Want er moeten meer “interventies” worden gepleegd, zonder dat daar een verhoging van het budget tegenover staat. Bij voorkeur moet er zelfs worden bezuinigd. Op de OM-conferentie (de bijeenkomst van wat inmiddels wel de “top 50” van het openbaar ministerie is gaan heten) in Noordwijkerhout van 2002 stelt de voorzitter van het College, mr. J.L. de Wijkerslooth vast dat de bezuinigingen van het kabinet (toen nog Balkenende I) een gegeven zijn waar het openbaar ministerie niet omheen kan. Hij geeft aan dat de minister van justitie een beroep doet op (onder anderen) het openbaar ministerie om met creatieve oplossingen te komen, om “onconventioneel te denken”.

Beter met minder, dat is de boodschap voor het openbaar ministerie. In een dergelijke situatie moet een organisatie, die wil veranderen om aan die eisen tegemoet te komen diep in de eigen processen, werkwijzen en organisatiestructuren duiken, zo schrijft het College in juni 2003 in de houtskoolschets. En dat doet het dan ook. In het verloop van deze scriptie zal duidelijk worden gemaakt welke veranderingen het College doorvoert en op welke wijze veel mensen uit alle geledingen bij het proces worden betrokken, hoe ze geïnformeerd worden en hoe de inspraak is georganiseerd. Er is zelfs een programmabureau opgericht, bemenst met medewerkers uit de organisatie die zijn vrijgesteld van hun normale werkzaamheden om zich helemaal aan de veranderingen te wijden.

Maar als de veranderingsdruk van buiten komt, wordt het veranderingsbesef dan ook in de organisatie gevoeld? Gesteld dat draagvlak in de organisatie wezenlijk is voor het welslagen van een reorganisatie, is het de vraag hoe de top van een organisatie probeert dat draagvlak te creëren. Daarbij wordt ook ruimte ingeruimd voor de vraag of het type organisatie waarbinnen draagvlak gecreëerd moet worden daarop van invloed is. Dat is de vraag die in deze scriptie centraal staat:

Kan de top van een organisatie als het openbaar ministerie of een vergelijkbare organisatie draagvlak creëren voor veranderingen en zo ja, op welke wijze?

¹ Dit hoofdstuk laat zich ook lezen als een leeswijzer, of een korte samenvatting van hetgeen zal volgen.

Die vraag wordt in deze scriptie in drie delen beantwoord. Eerst is er ruimte gemaakt voor een voornamelijk theoretisch deel (deel I).

Daarin wordt in het tweede hoofdstuk een begripsomschrijving gegeven van draagvlak: de mate waarin binnen een organisatie onder verschillende groepen acceptatie bestaat voor een verandering van een bepaalde omvang en reikwijdte. Tevens wordt aangegeven waarom draagvlak van belang is. Dit blijkt zowel betrekking te hebben op de voortgang van het veranderingsproces als op de uiteindelijke uitvoering van de werkzaamheden in de nieuwe organisatie en op de kwaliteit van het product.

In het derde hoofdstuk staat het begrip draagvlakmanagement centraal. Aan de hand van voornamelijk literaire inzichten wordt dat begrip omschreven als de activiteiten die het management ontplooit om draagvlak te scheppen op vier velden: de inhoud van de veranderingen, de communicatie, de mogelijkheden van inspraak en de sturing van het veranderingsproces. Tevens worden vier benaderingen van draagvlakmanagement geschetst: de structuur-, cultuur-, proces- en conflictbenadering. In dit hoofdstuk wordt ook aangegeven waaraan “goed” draagvlakmanagement vanuit theoretisch oogpunt zou moeten voldoen.

Omdat uit het derde hoofdstuk naar voren komt dat de inhoud van de veranderingen, waaronder de begrippen probleemstelling en oplossingsrichtingen worden gevat, een belangrijke indicator is voor draagvlak, wordt bij het onderwerp problemen en oplossingen in het vierde hoofdstuk langer stil gestaan. De vraag kan namelijk worden gesteld of uit de institutionele identiteit van een organisatie en de wijze waarop in complexe organisaties besluiten worden genomen beperkingen voortvloeien ten aanzien van het managen van draagvlak. Het antwoord op die vraag is bevestigend. De geschiedenis, omgeving en (informele) cultuur van een organisatie bepalen mede de keuzes die in een organisatie worden gemaakt en beperken dus de speelruimte van het management om draagvlak te creëren. Daarnaast blijkt dat het rationele model van besluitvorming in veranderingsprocessen maar een geringe waarde heeft. Dat betekent dat sommige problemen en oplossingen niet eens in beeld komen bij besluitvormers. Ook in die zin is de ruimte van het management beperkt.

In het tweede deel van de scriptie komt vervolgens de vraag aan de orde hoe die theorie vertaald zou kunnen worden naar een bepaald type organisatie, te weten het openbaar ministerie. Dat is een organisatie die van oudsher een gedecentraliseerd karakter heeft, waarin de verschillende onderdelen een vrij grote autonomie hadden en waarin een centrale leiding een relatief nieuw fenomeen is. Het doel hiervan is uiteindelijk om de theorievorming rondom draagvlak voor organisatieveranderingen toe te spitsen op dit bepaalde type organisatie. Het tweede deel heeft een meer praktisch karakter (deel II).

In de eerste plaats wordt in drie hoofdstukken (5,6 en 7) de case van *Het OM verandert* beschreven. In de hoofdstukken 5 en 6 staan de aanleidingen voor de veranderingen centraal en de contouren van de nieuwe organisatie. Daarbij wordt gebruikt gemaakt van de houtskoolschets, de programmaopzet *Het OM verandert* en de rapporten van DHV en Faber organisatievernieuwing over milieuhandhaving, mensensmokkel en financieel rechercheren.

In het zevende hoofdstuk staan de veranderorganisatie en de draagvlakstrategie centraal. De vraag is of in de strategie die het College van procureurs-generaal hanteert voor het creëren van draagvlak de eerder genoemde vier velden te herkennen zijn. Dat blijkt inderdaad het geval. Op elk van de gebieden inhoud, communicatie, inspraak en sturing kunnen inspanningen van het College worden onderkend.

Als dan uit de literatuur en de strategie van het College een duidelijke bevestiging voortvloeit van de gedachte dat draagvlakmanagement het verrichten van activiteiten op de betreffende velden inhoudt is nog de vraag of dat ook blijkt als de opvattingen van medewerkers van het openbaar ministerie over wat zij belangrijk vinden in een veranderingsproces gepeild worden. Kunnen ook dan die velden

onderscheiden worden? Dat blijkt het geval, met de kanttekening dat het onderwerp sturing relatief duidelijk de minste opmerkingen los maakt.

In het achtste hoofdstuk komt de vraag aan de orde of de case van het van het openbaar ministerie “uniek” is, zodat eventuele conclusies ten aanzien van de theorie rondom draagvlak voor veranderingen binnen een bepaald type organisatie alleen aan die case kunnen worden opgehangen. Om dat te bezien wordt een tweede veranderingsproces bekeken. Dit veranderingsproces betreft een reorganisatie bij ziektekostenverzekeraar IZA, een organisatie die op essentiële onderdelen overeenkomsten met het openbaar ministerie blijkt te vertonen. Wederom blijkt dan dat de velden inhoud, communicatie, inspraak en sturing van belang zijn voor wie draagvlak wil creëren. Uiteindelijk blijkt dan dat het proces binnen het openbaar ministerie kennelijk niet geheel uniek is.

Dat leidt tot het derde deel van de scriptie: de samenvatting en conclusies (deel III).

De conclusie is gericht op de vraag: wat kan er gezegd worden over draagvlakmanagement binnen een organisatie als het openbaar ministerie of het IZA? In hoeverre is de theorievorming rondom draagvlakmanagement toegespitst op dit type organisatie? Welke aanbevelingen voor verder onderzoek kunnen worden gedaan?

Daarna volgt nog een bijlage waarin de methodologische verantwoording is opgenomen en een literatuurlijst.

Deel 1: theorie met een vleugje praktijk

2.

Draagvlak en het belang ervan

2.1 Draagvlak

Deze scriptie behandelt het thema draagvlak voor een organisatieverandering. Volgens de gangbare taalkundige betekenis is het draagvlak “de groep die iets ondersteunt of nastreeft”. Wanneer het begrip echter betrekking heeft op een organisatieverandering vind ik die betekenis wat ongelukkig, zeker als het gaat om de vraag hoe creëer je draagvlak?

Als de betekenis wordt gekozen van het draagvlak als een groep die iets *nastreeft*, in casu een organisatieverandering, dan kun je immers in de eerste plaats denken aan het management dat de verandering voorstelt en door wil voeren, oftewel de groep die het draagvlak wil creëren. De focus van de scriptie is er nu juist op gericht na te gaan hoe die groep *andere groepen* “mee wil krijgen” en dat element wordt in deze definitie van het begrip draagvlak onderbelicht.

De betekenis van het draagvlak als de groep die iets *ondersteunt* ziet wel op andere groepen dan de groepen binnen de organisatie die de verandering actief willen doorvoeren, maar dekt de lading toch ook niet voldoende. Wanneer draagvlak wordt opgevat als ondersteunen, dan gaat dat begrip in mijn optiek voorbij aan een grote groep mensen binnen een organisatie, die mensen namelijk die zich bij een verandering (slechts) neerleggen. In sommige situaties echter, zal het voor een verandermanager het hoogst haalbare zijn ervoor te zorgen dat mensen zich bij een verandering neerleggen.

Gerelateerd aan organisatieveranderingen meen ik dat draagvlak het best opgevat kan worden als een vorm van acceptatie. Dit maakt wel duidelijk dat het begrip draagvlak niet zonder een context bestaat. Naar mijn overtuiging is de context dat het gaat om een organisatieverandering, zoals gezegd, een belangrijke reden om af te wijken van het gangbare spraakgebruik.

Naast het feit dat draagvlak als begrip aan een bepaald onderwerp gerelateerd moet worden, merk ik op dat het begrip gradaties kent. Er is altijd sprake van meer of minder draagvlak, een bepaalde mate van acceptatie. Tegen het licht van een voorgestelde organisatieverandering is er sprake van een continuüm, dat loopt van de minimumvariant “erbij neerleggen” tot de hoogst haalbare vorm van acceptatie: volledige instemming².

Draagvlak voor organisatieveranderingen is dan de mate waarin een groep binnen een organisatie³ een verandering accepteert.

2.1.1 Draagvlak voor veranderingen

Vastgesteld werd dat het hier gaat om draagvlak voor een organisatieverandering. Maar de ene verandering is uiteraard de andere niet. Voor een geringe aanpassing in een deelproces van een

² Uiteraard zal er in een organisatie ook een groep mensen zijn die de verandering niet accepteert. Als die groep groot is, levert dat een aanzienlijk probleem op voor het veranderingsproces. Maar bij die groep is er geen sprake van enige mate van draagvlak, bij hen ontbreekt het draagvlak geheel.

³ Weliswaar kan geconstateerd worden dat voor een organisatie als het openbaar ministerie, die in een complexe omgeving werkt, ook buiten de organisatie draagvlak gezocht moet worden (bijvoorbeeld bij politie en openbaar bestuur), maar dit onderwerp valt buiten het bestek van deze scriptie.

onderneming zullen doorgaans de handen van de medewerkers eenvoudiger op elkaar te krijgen zijn, dan voor een geheel nieuw design van het hele bedrijf.

Cozijnsen en Vrakking beschrijven een op Cummings georiënteerde typologie van veranderingen. In deze typologie wordt een verandering op twee dimensies gezien: de mate van verandering en de reikwijdte van de verandering. Door die dimensies te combineren ontstaan vier typen veranderingen:

1. *Grootschalig*: een groei van een onderneming heeft vaak tot gevolg dat er noodzakelijke veranderingen aangebracht moeten worden in de structuur, het beloningssysteem, de controlesystemen en produktiemethoden. Dergelijke veranderingen vereisen tegelijkertijd meer coördinatie tussen de afdelingen.
2. *Aanpassing*: bijvoorbeeld het invoeren van een nieuw werk-ontwerp of het verbeteren van een specifieke afdeling.
3. *Fundamenteel*: als een organisatie zich door de tijd verder ontwikkelt, of als er componenten van de omgeving van de organisatie veranderen, dan vereist dat vaak fundamentele veranderingen in afdelingen of subsystemen.
4. *Heroriëntatie*: dit is de meest drastische vorm van verandering en brengt essentiële veranderingen in de organisatie teweeg. Dikwijls als antwoord op vrij grote wijzigingen in de omgeving, zoals deregulering, wereldwijde competitie, en technologische innovaties⁴.

Cummings maakt in *Organizational development and change* (1998) het onderscheid tussen verschillende gradaties van “planned change”:

Planned change efforts can be characterized as falling along a continuum, ranging from *incremental* changes that involve fine-tuning the organization to *strategic* changes that entail fundamentally altering how it operates. Incremental changes tend to involve limited dimensions and levels of the organization, such as the decision-making processes of work groups. They occur within the context of the organization’s existing business strategy, structure and culture and are aimed at improving the status quo. Strategic changes, on the other hand, are directed at significantly altering how the organization operates. They tend to involve several organizational dimensions, including structure, culture, reward systems, information processes and work design. They also involve multiple levels of the organization, from top-level management through departments and work groups to individual jobs⁵.

In hoofdstuk 4 worden de contouren van het nieuw openbaar ministerie geschetst. Zonder daarop al te zeer te willen vooruitlopen, kan op basis van bovenstaande begripsomschrijvingen van “heroriëntatie” en “strategic change”, wel al worden gesteld dat het openbaar ministerie niet slechts incrementeel verandert. Op voorhand mag dan vastgesteld worden dat degene die draagvlak voor *Het OM verandert* moet bewerkstelligen zich voor een zware taak geplaatst ziet.

2.1.2 Wiens draagvlak?

Maar het is niet alleen de vraag waarvoor draagvlak gezocht wordt, ook is belangrijk wiens acceptatie eigenlijk nagestreefd wordt. Want binnen een organisatie bestaan verschillende groepen en het is slecht voorstelbaar dat het draagvlak onder elk van die groepen hetzelfde zal zijn.

Van Dam, Berveling, Neelen en Wille⁶ tonen dat aan in hun artikel “Draagvlak gezocht”. Aan de hand van de casus van de stadsprovincie Amsterdam maken zij duidelijk dat er in die casus drie

⁴ Cozijnsen, A.J. & Vrakking, W.J., *Ontwerp en Invoering, strategieën voor organisatieverandering*, Samsom, Alphen aan den Rijn/Diegem, 1999, p. 114 en 115.

⁵ Cummings, T.G. & Huse, E.F., *The Nature of planned change*, hoofdstuk 3 uit *Organizational Development and change*, West Publishing Company, 1989, p. 56.

⁶ Dam, M.J.E.M. van, Berveling, J, Neelen, G.H.J.M. & Wille, A.C., *Draagvlak Gezocht, beslissen over veranderingen in het binnenlands bestuur*, Bestuurskunde, jrg. 5, nr. 7.

verschillende groepen onderscheiden konden worden, die ook verschillend stonden tegenover de vorming van een stadsprovincie: burgers, politiek en bestuur. Het gros van de besturen van de betrokken gemeenten stond positief tegenover de stadsprovincie, de gemeenteraden waren aanzienlijk verdeelder (enkele positief, enkele negatief en enkelen neutraal), terwijl vrijwel de gehele burgerij van alle gemeenten onverschillig stond tegenover de stadsprovincie. En wanneer de burgers wel een duidelijk mening hadden, luidde die negatief.

In het geval van *Het OM verandert* helpt de onderverdeling in maatschappelijk, bestuurlijk en politiek draagvlak ons niet veel verder. Hiervoor werd immers al aangegeven dat het externe draagvlak buiten het bereik van de scriptie valt. Toch is het artikel van belang, want ook binnen een organisatie kunnen verschillende groepen worden onderscheiden. Deze groepen zullen op verschillende manieren wel of niet door de veranderingen worden geraakt en degene die draagvlak wil creëren doet er dus goed aan zich te realiseren dat hij zich tot verschillende groepen op verschillende manieren zal moeten richten⁷.

2.1.3 Begripsomschrijving

Uiteindelijk kan het begrip draagvlak dan als volgt worden omschreven:

de mate waarin verschillende groepen binnen de organisatie (een) organisatieverandering(en) van een bepaalde omvang en reikwijdte accepteren.

2.1.4 Draagvlak volgens de respondenten

Als toets op bovenstaande begripsomschrijving heb ik diverse mensen gevraagd hun begrip van draagvlak te verwoorden. In de gesprekken komt dan naar voren dat draagvlak een tamelijk abstract begrip is, waar ieder een eigen invulling aan geeft. Maar uit die veelheid van meningen wordt wel duidelijk dat het zo gek niet is te spreken over een mate van draagvlak en draagvlak dus als een glijdende schaal op te vatten. Een enkeling maakt dat ook expliciet:

Draagvlak is een abstract begrip, ik zie het in een schaal van nul tot honderd procent. Bij honderd procent draagvlak is iedereen er glad voor en moet de verandering liever nog gisteren dan vandaag worden doorgevoerd. Er zal ook een groep zijn die zegt: “het hoeft van mij niet, maar het mag wel.” Is dat ook draagvlak? En kun je draagvlak ook opvatten als de afwezigheid van staking en sabotage, of is een zekere mate van enthousiasme vereist?

Anderen hebben het over minimale en maximale varianten van draagvlak (waarbij “minimaal” wordt opgevat als de afwezigheid van sabotage), of spreken van “instemmen met veranderingen”, dan wel “zonder tegenzin in de veranderde organisatie kunnen werken”. Op basis van de gesprekken durf ik dan ook wel te stellen dat de in deze scriptie gehanteerde definitie van draagvlak strookt met opvattingen die uit de literatuur naar voren komen en in de praktijk leven. Een vervolgvraag is natuurlijk wel: maar is het belangrijk dat er draagvlak is, of kunnen veranderingen ook zonder?

2.2 Waarom is draagvlak van belang?

“Ingrijpende interne transformatie lukt zelden als niet heel veel mensen meewerken.” Kotter⁸ verwoordt het kort en krachtig. Een organisatie bestaat uit mensen met eigen belangen en wensen. Een organisatie kan niet zomaar een andere koers gaan varen, alleen maar omdat het management dat wil;

⁷ In het kader van deze scriptie laat ik het bij de vaststelling dat er onderscheid kan zijn in de mate van draagvlak onder verschillende groepen binnen een organisatie. De mensen die ik heb gesproken waren weliswaar uit verschillende lagen afkomstig, maar de steekproef was te klein om daaraan conclusies te verbinden.

⁸ Kotter, J.P., *Leiderschap bij Verandering*, (Nederlandse vertaling 1997), Harvard Business School Press, Boston, p. 125.

de galei gaat niet voorwaarts als de slaven niet roeien. Wie een verandering door wil voeren, moet de mensen mee krijgen, oftewel: draagvlak creëren. Belangrijk daarbij is dat een organisatieverandering ook in de praktijk, dat wil zeggen op uitvoeringsniveau, gestalte moet krijgen. In dat verband is het aardig om een vergelijking te maken met de literatuur over beleidsuitvoering.

Rosenthal et al⁹ verwoorden wat zij de politieke visie op beleidsuitvoering noemen. Kern van die benadering is dat de strijd om de inhoud van het overheidsbeleid niet alleen tijdens de beleidsvorming plaatsheeft, maar volop doorgaat in de uitvoeringsfase. De actoren die bij de uitvoering van het beleid betrokken zijn, trachten dan soms alsnog hun gelijk te halen. Nog pregnanter komt dit punt naar voren in Lipsky's Street-level bureaucracy (Lipsky, 1980). Lipsky stelt dat de uitvoeringsambtenaar – degene die rechtstreeks in contact staat met de burger die door een bepaald beleid beïnvloed wordt – bij de uitvoering van het beleid een grote discretionaire ruimte heeft. Vanwege die ruimte zal de wijze waarop hij het beleid uitvoert niet altijd overeenkomen met de wijze waarop het beleid volgens de top gestalte zou moeten krijgen. De top is daarbij niet steeds in staat om dergelijk “non-conformistisch” gedrag te corrigeren. Street-level bureaucrats vormen mede vanwege hun rechtspositie namelijk een krachtige hindermacht¹⁰.

Draagvlak is dus belangrijk, in de eerste plaats om de organisatie in de gewenste richting te veranderen en bovendien vervolgens in de uitvoering ook op die koers te houden. Controverses in de ontwerp- en implementatiefase (de fase waarin de vernieuwingen worden ingevoerd) zijn een risicofactor in de uitvoeringsfase (de fase waarin daadwerkelijk volgens de nieuwe werkwijze gewerkt wordt). Overigens kan draagvlak niet alleen begrepen worden als “bereidheid tot uitvoering van de vernieuwingen”, maar kan draagvlak ook bestaan in begrip van de beleidsdoelen en de vertaling van het beleid. Het succesvol doorvoeren van veranderingen zal eenvoudiger zijn, als onder de medewerkers begrip bestaat voor de doelen van het veranderingsproces en de vertaling van die doelen in concrete verandervoorstellen.

De respondenten zijn eensluidend in hun oordeel: draagvlak is van belang. De bewoordingen die zij kiezen verschillen van de negatieve benadering (als er geen draagvlak is, loop je aan tegen stille sabotage, lukt het niet) tot meer positieve benaderingen die de nadruk leggen op de kwaliteit van het werk die verbetert als de veranderingen op een breed draagvlak kunnen rekenen:

Als je gevoelsmatig over kan brengen dat de veranderingen goed zijn, dan heeft dat zoveel meer waarde dan wanneer mensen alleen maar rennen omdat de top dat nu eenmaal vraagt. Als er draagvlak is, leveren de mensen meer kwaliteit.

Zeker, het is het fundament van je organisatie. Als je geen draagvlak hebt, zul je zien dat de machine vastloopt. Anders is er weerzin en weerstand, dat gaat altijd ten koste van de kwaliteit.

Er wordt verder gewezen op het belang van voortgang van het *proces* (en niet alleen het uiteindelijke *resultaat* van de veranderingen), dat ook gebaat is bij draagvlak.

Draagvlak is dus van belang, maar is er een recept voor het verkrijgen ervan? Daarover gaat het derde hoofdstuk.

⁹ Rosenthal, U., Ringeling, A.B., Bovens, M.A.P., Hart, P. 't & Twist, M.J.W. van, Openbaar bestuur, beleid organisatie en politiek, Samsom HD Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1996, p. 91.

¹⁰ Lipsky, M., Street-Level Bureaucracy, dilemmas of the individual in public services, Russel Sage Foundation, 1996, p. 23.

3.

Draagvlakmanagement

3.1 Inleiding

Nu duidelijk is hoe draagvlak in het kader van deze scriptie gedefinieerd is en wat het belang is van draagvlak, is het de vraag: hoe schep je nu als manager een dergelijk draagvlak. Dat is tenslotte de hoofdvraag die hier aan de orde is; de vraag naar het draagvlakmanagement. Draagvlakmanagement wordt hier opgevat als de manier waarop de top van een organisatie probeert draagvlak te krijgen voor een veranderingsproces.

Volgens Otto en De Leeuw vereist het regisseren van veranderingsprocessen het doordenken en plannen van drie middelen tot beïnvloeding:

1. inhoud: wat zijn de problemen en wat moet hieraan gebeuren?
2. procesrichting: wie moet op welk moment en in welke volgorde wat doen en met welke bevoegdheden? Beslissen, adviseren, consulteren of informeren?
3. informatievoorziening: wie moet op welk tijdstip van wat op de hoogte zijn¹¹?

Naast deze elementen is ook de wijze waarop het management sturing geeft aan de verandering van invloed op de effectiviteit van de veranderingsstrategie. Met name Mastenbroek¹² laat zien dat de goede balans tussen sturing van bovenaf en zelfsturing (de gedachte dat vanuit de onderdelen van de organisatie problemen worden onderkend en opgelost, zonder dat daarvoor sturing vanuit de top van het bedrijf vereist is) van belang is voor het welslagen van een veranderingsproces.

Draagvlakmanagement kent in mijn optiek dan ook vier hoofdelementen: inhoud, communicatie, inspraak en sturing.

3.2 Inhoud

In de eerste plaats is al vastgesteld dat de omvang en reikwijdte van de veranderingen van invloed zijn op de mate van acceptatie ervan. Maar de inhoud van de veranderingen is op een tweede manier van belang. Wanneer namelijk de definitie van het probleem en de oplossingsrichting die vervolgens wordt gekozen, door groepen binnen de organisatie onderkend en gedeeld worden, dan zal ook een verandering van grote omvang die de gehele organisatie betreft eenvoudiger worden geaccepteerd. Wie draagvlak wil creëren, is dus gebaat bij een gedeelde probleemdefinitie en oplossingsrichting.

Er is overigens nog een derde een inhoudelijk element dat weliswaar niet specifiek is voor veranderingsprocessen, maar daarin wel een rol speelt. In de gesprekken is de volgende opmerking geplaatst:

¹¹ Otto, M.M. & Leeuw, A.C.J. de, Kijken, Denken, Doen, organisatieverandering: manoeuvreren met weerbaarheid, Van Gorcum, 2000, p. 171.

¹² Mastenbroek, W., Verandermanagement, Holland Business Publication, 1997.

Het is heel belangrijk om een gemeenschappelijk gevoel te creëren van een missie van de organisatie. Een aanhanger van aanvullend voetbal en een aanhanger van hard verdedigen worden het nooit eens over wat een mooie wedstrijd is.

Die opvatting wordt in de literatuur over verandermanagement overigens van harte ondersteund:

Visie heeft betrekking op een toekomstbeeld en bevat enig impliciet of expliciet commentaar op de reden waarom mensen ernaar zouden moeten streven die toekomst te creëren. In een veranderingsproces dient een goede visie drie belangrijke doelen. Ten eerste, door de algemene richting voor verandering te verduidelijken, door het organisatie-equivalent te geven van “we moeten ons in een paar jaar ten zuiden hiervan bevinden in plaats van waar we nu zijn”, vereenvoudigt zij honderden of duizenden meer gedetailleerde beslissingen. Ten tweede, zij motiveert mensen tot het ondernemen van actie in de juiste richting, ook al heeft iemand er in het begin persoonlijk moeite mee. Ten derde, met behulp van de visie kunnen de acties van verschillende mensen – zelfs van duizenden en duizenden individuen – gecoördineerd worden, op opmerkelijk snelle en efficiënte wijze¹³.

Dit betekent dat voorafgaand aan een veranderingsproces de vraag moet worden beantwoord: waar staat deze organisatie voor, welke resultaten moeten wanneer bereikt worden en hoe gaan we dat bewerkstelligen.

3.3 Communicatie

Bij een organisatieverandering is van belang dat degenen die het betreft, de medewerkers, degenen ook wiens draagvlak gezocht wordt, op de hoogte zijn van de voorgenomen veranderingen en het proces dat daartoe moet leiden. Communicatie is dus een wezenlijk element van een veranderingstrategie. Kotter grijpt terug op het eerder door hem gesignaleerde belang van een gemeenschappelijke visie om vervolgens aan te geven dat de communicatie daarover van groot belang is:

Een sterke visie kan een nuttig doel dienen, zelfs als zij slechts door een paar belangrijke mensen begrepen wordt. Maar de werkelijke kracht van een visie wordt pas ontketend wanneer de meeste betrokken bij een onderneming of activiteit een zelfde opvatting van haar doelen en richtingen delen. Dat gedeelde gevoel van een wenselijke toekomst kan een bijdrage leveren aan het motiveren en coördineren van het soort handelingen dat transformaties tot stand brengen. (...) Managers communiceren (echter, JH) onvoldoende en vaak niet zo weinig ook. Of ze versturen onbedoeld tegenstrijdige boodschappen. In beide gevallen is het eindresultaat hetzelfde: een vastgelopen transformatie¹⁴.

Kotter¹⁵ geeft na zijn uiteenzetting over het belang van communicatie zeven criteria voor een effectieve communicatie van de veranderingsvisie. De boodschap moet eenvoudig zijn, er moet gebruik gemaakt worden van metaforen en voorbeelden, de boodschap moet tegenover verschillende fora (groot en klein) en door middel van diverse middelen overgebracht worden, de visie moet steeds weer herhaald worden, belangrijke personen in de organisatie moeten het goede voorbeeld geven, eventuele (schijnbare) tegenstellingen in de visie moeten expliciet gemaakt worden en er moet uitleg over worden gegeven en tenslotte moet communicatie tweerichtingsverkeer zijn.

Ook Mastenbroek¹⁶ wijst op het belang van communicatie:

¹³ Kotter, J.P., a.w. p. 88 en 89.

¹⁴ Kotter, J.P., a.w. p. 107.

¹⁵ Kotter, J.P., a.w. p. 111.

¹⁶ Mastenbroek, W., a.w. p. 126.

Resultaten blijken vaak afhankelijk van de *kwaliteit van de communicatie*. Dit betekent een informele communicatiestijl en aandacht voor acceptatie en vertrouwen.

Overigens geeft Mastenbroek ook aan dat woorden als aandacht en betrokkenheid niet meer dan kreten zijn, als uit het concrete gedrag daarvan niet blijkt.

3.4 Inspraak

De mate waarin mensen deelgenoot gemaakt kunnen worden van het veranderingsproces en daaraan mee kunnen werken is ook van invloed op hun acceptatie van die verandering. Het gevoel een bijdrage te kunnen leveren of tenminste inbreng te kunnen hebben en gehoord te worden is belangrijk voor het welslagen van een verandering:

De mate waarin leden van de organisatie kunnen participeren in het veranderingsproces bepaalt ook de mate waarin men zich met de conclusies en consequenties zal 'committeren'¹⁷.

Ook Cozijnsen en Vrakking maken duidelijk hoezeer participatie van belang is, als zij Werther en Davis aanhalen:

Hun verklaring is dat medewerkers bij participatie minder reden hebben om weerstand te vertonen. Doordat hun behoeften en verlangens serieus worden genomen, voelen ze zich veilig in een veranderende situatie. Participatie appelleert aan de menselijke hang naar veiligheid, samenwerking en het gevoel persoonlijk gewaardeerd te worden¹⁸.

3.5 Sturing

Tenslotte is het element sturing van belang. De manier waarop het management richting geeft aan de gewenste verandering beïnvloedt de mate van acceptatie ervan eveneens. Er kunnen diverse vormen van sturing worden onderscheiden, die ieder voor zich van invloed zijn op de vraag of hetgeen gestuurd wordt (de verandering) ook wordt geaccepteerd.

Zo onderscheiden Cozijnsen en Vrakking op basis van Kotter en Schlesinger zes verschillende vormen van sturing¹⁹: opleiding en communicatie, participatie en betrokkenheid, begeleiding en ondersteuning, onderhandelen, manipulatie en coöptatie en tenslotte expliciete en impliciete dwang. Ze geven daarbij aan dat elk van de methoden geschikt is voor bepaalde situaties. Zo is sturing op basis van participatie geschikt wanneer de leiding niet over alle informatie beschikt en wil dwang nog wel eens helpen in een situatie van grote tijdsdruk en overmacht van het management. Ook maken de auteurs duidelijk dat elk van de methoden zo zijn voor- en nadelen kent.

3.6 Veranderingsstrategieën en benaderingen van typen draagvlakmanagement

Kan, mede op grond van het bovenstaande, wellicht gekomen worden tot een aantal benaderingen waarin de verschillende elementen van draagvlak en draagvlakmanagement geïntegreerd worden tot een geheel? Dergelijke benaderingen van typen draagvlakmanagement zouden immers, bij de beoordelingen van de inspanningen van het management om draagvlak te creëren voor veranderingen een aardig toetsingskader bieden. In mijn optiek is dat mogelijk en kunnen vier typen worden beschreven: de structuurbenadering, de cultuurbenadering, de procesbenadering en de conflictbenadering.

¹⁷ Otto, M.M. & Leeuw, A.C.J. de, a.w. p. 172 en 173.

¹⁸ Cozijnsen, A.J. & Vrakking, W.J., a.w. p. 150.

¹⁹ Cozijnsen, A.J. & Vrakking, W.J., a.w. p. 153.

3.6.1 Structuurbenadering

Mintzberg onderscheidt een drietal wijzen van strategiebepaling. Hij richt zich daarbij op besluitvormingsprocessen, maar zijn gedachten zijn ook van waarde met betrekking tot veranderingsprocessen. Eén van de door hem genoemde manieren van strategiebepaling is “the planning mode”. De hoofdkarakteristieken daarvan zijn:

1. In the planning mode, the analyst plays a major role in strategy-making.
2. The planning mode focuses on systematic analysis, particularly in the assessment of the costs and benefits of competing proposals.
3. The planning mode is characterized above all by the integration of decisions and strategies²⁰.

Mintzberg legt de nadruk dus op analyse, afweging van kosten en baten en het integreren van beslissingen en strategieën. Deze begrippen zijn ook bekend in het concept van rationele besluitvorming. De door mij beschreven structuurbenadering komt nauw overeen met dat model.

Door Allison worden de kernbegrippen van dat model weergegeven. Ik vat deze hieronder kort samen:

1. Goals and objectives. The interests and values of the agent are translated into a “payoff” or “utility” or “preference” function, which represents the desirability or utility of alternative sets of consequences.
2. Alternatives. The rational agent must choose among a set of alternatives displayed before her or him in a particular situation.
3. Consequences. To each alternative is attached a set of consequences or outcomes of choice that will ensue if that particular alternative is chosen.
4. Choice. Rational choice consists simply of selecting that alternative whose consequences rank highest in the decision maker’s payoff function²¹.

Op dit nogal rigide model zijn diverse aanpassingen gedaan, die vooral zien op de mate waarin de beslisser over alle relevante informatie kan beschikken²². Allison heeft fundamentele kritiek, waar het gaat om de veronderstelling in dit model dat er sprake is van een “unified, centrally coordinated actor” die de beslissingen neemt. Het voert in het kader van deze scriptie te ver daarop uitgebreid in te gaan. Verwezen zij naar Allison’s *Essence of decision*²³.

De waarde van dit model voor het creëren van draagvlak voor een verandering is de volgende. Wanneer de veranderaar (dat is de top van de organisatie) op een rationele wijze – dat wil zeggen nadat alle alternatieven op hun verschillende consequenties zijn afgewogen tegen het doel dat de veranderaar zich heeft gesteld en het “beste” alternatief is gekozen – tot zijn keuze voor een bepaalde verandering is gekomen, dan zal het draagvlak (onder de medewerkers) voor die verandering als vanzelf volgen.

Immers, de gekozen nieuwe organisatiestructuur is op basis van een rationele afweging gekozen als de structuur die het beste beantwoordt aan het doel dat de organisatie zich heeft gesteld. Uiteraard is daarbij wel een vereiste dat het gestelde doel door de betrokkenen als juist wordt ervaren. In dit model is een gedeelte probleemdefinitie dus van wezenlijk belang. De oplossingsrichting is door het rationele proces (uiteraard) gegeven. De rol van de inspraak is beperkt tot de mogelijkheid om in de keuzefase

²⁰ Mintzberg, H., *Strategy-making in three modes*, uit Quinn, J.B. et al., *The strategy process*, Prentice Hall, 1988, p. 85/86.

²¹ Allison, G.T. & Zelikow, Ph. D., *Essence of Decision: explaining the Cuba Missile Crisis*, 2nd edition, Addison-Wesley Educational Publishers, 1999, p. 18.

²² Zie bijvoorbeeld Simon, H.A., (1973), *Models of Bounded Rationality*, Volume 3, *Empirically Grounded Economic Reasoning*, Cambridge, Ma.: MIT press, hoofdstukken 3 en 4.

²³ Zie noot 21.

alternatieven aan te dragen. Communicatie dient er (slechts) op gericht te zijn aan te geven dat er sprake is geweest van een rationele keuze en hoe die tot stand is gekomen. De sturing kan vervolgens top-down zijn: de rationele keuze is gemaakt, zo gaan we het doen. Participatie kenmerkt zich door het uitvoerende karakter, mensen die participeren in dit model zorgen ervoor dat de rationele keuze werkelijkheid wordt.

3.6.2 Cultuurbenadering

De cultuurbenadering zoals mij die voor ogen staat, is gebaseerd op inzichten rond met name het klassieke institutionalisme, waarvan Philip Selznick de belangrijkste vertegenwoordiger is. Selznick²⁴ stelt dat het gedrag van een organisatie niet begrepen kan worden door een eenzijdige nadruk op formele doelstellingen. Het functioneren van een organisatie kan beter worden opgevat als het product van de wisselwerking tussen externe eisen aan de organisatie en de interne interactie tussen individuen. Begrip van organisationeel gedrag vereist studie van het karakter van een organisatie:

The formal or official design for living never completely accounts for what the participants do. It is always supplemented by what is called the “informal structure”, which arises as the individual brings into play his own personality, his special problems and interests²⁵.

Selznick maakt daarbij onderscheid tussen organisaties en instituties:

The term “organization” thus suggests a certain bareness, a lean, no-nonsense system of consciously co-ordinated activities. It refers to an expendable tool, a rational instrument engineered to do a job. An “institution”, on the other hand, is more nearly a natural product of social needs and pressures – a responsive, adaptive organism²⁶.

Dit inzicht is hier vooral van belang omdat het restricties stelt aan het vermogen van het management van een organisatie om deze naar believen te veranderen:

Een organisatie kan echter uitgroeien tot een institutie. Een dergelijk organisationeel verband kan niet meer worden beschouwd als een instrument of een stuk gereedschap in handen van de eigenaar, beleidsmaker of machthebber. (...) Een institutie kan dan ook niet eenvoudig opgeheven of vervangen worden, zoals dat met een organisatie wel mogelijk is²⁷.

Selznick maakt vervolgens heel duidelijk dat leidinggevendenden binnen een organisatie heel goed rekening moeten houden met het institutionele gehalte wanneer zij iets in de organisatie willen veranderen:

As human beings and not mere tools they have their own needs for self-protection and self-fulfillment – needs that may either sustain the formal system or undermine it. These human relations are a great reservoir of energy. *They may be directed in constructive ways toward desired ends or they may become recalcitrant sources of frustration* (cursief, JH)²⁸.

In vergelijkbare zin wijzen March en Olsen op het belang van vaste patronen en routines (“rules”) in organisaties (deze rules kunnen als elementen van het institutionele karakter van de organisatie worden beschouwd):

²⁴ Selznick, Ph., *Leadership in Administration: a sociological interpretation*, Berkely, Los Angeles, London: University of California Press, 1983.

²⁵ Selznick, Ph., a.w., p. 8.

²⁶ Selznick, Ph., a.w., p. 5.

²⁷ Boin, R.A., *De Recalcitrante Organisatie: ‘Leadership in administration’ van Philip Selznick*, Bestuurskunde, jrg. 5, nr. 3, p. 147.

²⁸ Selznick, Ph., a.w., p. 8.

The proposition that organizations follow rules, that much of the behaviour in an organization is specified by standard operating procedures, is a common one in bureaucratic and organizational literature²⁹.

Rule-following is in hun optiek overigens niet steeds verkeerd. Regels kunnen de lessen van het verleden in zich dragen en aldus organisaties behoeden voor (herhaalde) fouten. Wie een organisatie wil veranderen, zal dus met deze regels rekening moeten houden. De vraag of een verandering succesvol kan worden doorgevoerd, is volgens March en Olsen de vraag naar de “appropriateness” van die verandering. Oftewel: in welke mate past de voorgestelde wijziging binnen de heersende regels (of: cultuur) van de organisatie?

In deze cultuurbenadering van draagvlakmanagement staat dus voorop dat rekening gehouden moet worden met de in een organisatie heersende cultuur, de normen en waarden en bestaande gebruiken³⁰. Niet het rationele karakter van de verandering is van doorslaggevend belang, maar wel de vraag in hoeverre de verandering aansluit bij de heersende ideologie van de organisatie, met name de oplossingsrichting dient niet te ver verwijderd te liggen van de huidige praktijk. Selznick geeft dat overigens ook al aan:

(...) institutional studies emphasize the adaptive change and evolution of organizational forms and practices. In these studies the story is told of new patterns emerging and old ones declining, not as a result of conscious designing but as natural and largely unplanned adaptations to new situations³¹.

Ook ten aanzien van de wijze van communicatie, inspraak en sturing geldt dat deze zo veel mogelijk aan dienen te sluiten bij de wijze waarop die in de huidige organisatie gestalte krijgen. Eigenlijk is dit model het meest conservatieve van de te bespreken modellen, omdat grote veranderingen van meet af aan als kansloos beoordeeld moeten worden. Wie een grote verandering door wil voeren, zal in strijd komen met de cultuurbenadering. In die zin komt deze benadering overeen met wat in de beleidswetenschappen het incrementalisme wordt genoemd. Zie bijvoorbeeld Rosenthal et al:

Beleidsvorming in het openbaar bestuur levert meestal resultaten op die niet erg sterk afwijken van de bestaande situatie. De Amerikaanse econoom en politicoloog Lindblom vond veel steun voor zijn stelling dat het overheidsbeleid zich in democratische stelsels meestal incrementeel ontwikkelt. (...) Misschien zijn daarom grote projecten als de Hoge Snelheidslijn of het Haagse stadhuis wel zo problematisch³².

Hoewel deze benadering dus problemen oplevert ten aanzien van een grootschalige verandering, kan niettemin uiteraard wel geprobeerd worden om zo veel mogelijk aansluiting te zoeken bij bepaalde elementen van de heersende cultuur.

3.6.3 Procesbenadering

Een derde benadering benadrukt de waarde van mee mogen doen en mee mogen denken, oftewel: participeren in het veranderingsproces. Waarom dat van belang is, is hiervoor al uiteengezet. Nu gaat het erom op welke manier een verandering doorgevoerd moet worden, om draagvlak te krijgen.

In een procesbenadering gaat het erom dat zo veel mogelijk mensen de planning, het ontwerpen en het implementeren van de nieuwe organisatiestructuur betrokken worden. Vergelijk ook de in Cozijnsen

²⁹ March, J. & Olsen, J., *Rediscovering Institutions*, Free Press New York, 1989, p. 21.

³⁰ Als het doel van de veranderingen nu juist is de cultuur te veranderen, dan is de les van deze benadering dat het niet eenvoudig is een cultuurverandering te bewerkstelligen. Een management dat de cultuur wil wijzigen, doet er goed aan dit stapsgewijs te doen.

³¹ Selznick, Ph., a.w., p. 12.

³² Rosenthal, U., Ringeling, A.B., Bovens, M.A.P., Hart, P. 't & Twist, M.J.W. van, a.w. p. 90.

en Vrakking aangehaalde normatief-reëducatieve benadering van Chin en Benne³³. In die benadering wordt nadruk gelegd op de betrokkenheid van de cliënt bij het uitwerken van het veranderingsprogramma.

Concreet betekent dit dat medewerkers betrokken worden (formeel via medezeggenschapsstructuren, maar ook informeel) bij het bepalen van de probleemdefinitie en oplossingsrichting. Communicatie moet erop gericht zijn te informeren en uit te nodigen tot meepraten en meedoen. Inspraak moet door het management hoog in het vaandel worden gevoerd en serieus worden genomen. De sturing is eigenlijk een vorm van zelfsturing door de organisatie.

De redenering in deze benadering is dan: als het proces deugt, zal het draagvlak volgen.

Een kenmerkend element van deze benaderingen (en een belangrijk onderscheid met de beide vorige genoemde benaderingen), is dat in de zuivere vorm in de procesbenadering doelen en oplossingsrichtingen eigenlijk niet van tevoren duidelijk zijn, die moeten in de loop van het proces geformuleerd worden (door alle mensen die bij het proces betrokken worden). Het proces is hier meer doelzoekend dan doelgericht³⁴. Een verschil overigens dat ook (in sterke mate) bestaat met de vierde benadering: de conflictbenadering.

Rosenthal et al. maken dat ook duidelijk en geven daarbij ook aan dat een zeker incrementalisme aan deze benadering ook niet vreemd is:

Kenmerkend voor de procesbenadering is allereerst dat niet het eindresultaat – in de vorm van een nieuwe structuur – voorop staat, maar het traject waarlangs resultaten moeten worden geboekt. In een procesbenadering van organisatieverandering kiest men niet voor radicale veranderingen ineens, maar voor een stapsgewijze ontwikkeling.

3.6.4 Conflictbenadering

In de conflictbenadering staat eigenlijk voorop dat het management het nu eenmaal voor het zeggen heeft. Het is een benadering die uit gaat van dwang en macht. Chin en Benne (als aangehaald in Cozijnsen en Vrakking) noemen dit de machts-dwangstrategie. De kern van die strategie voor verandering is:

(...) het gebruik van met name politieke en economische macht, dat wil zeggen mensen veranderen als ze gevolg (moeten) geven aan de plannen van diegenen die meer macht hebben, bijvoorbeeld hun leider, chef of baas. Leaders beschikken over sancties die bruikbaar zijn in een veranderingsproces. Conflict- en/of onderhandelingstechnieken kunnen onderdeel uitmaken van een machts-dwangstrategie³⁵.

Nu is dit model gevoelsmatig verwerpelijk, op eenzelfde manier als Machiavelliaanse theorieën verwerpelijk lijken. Het komt in strijd met basale gevoelens van rechtvaardigheid. Maar Cozijnsen en Vrakking maken duidelijk dat deze benadering zijn vruchten af kan werpen, met name wanneer er sprake is van een grote tijdsdruk en/of een crisissituatie rondom de betreffende organisatie. Zij stellen dat snelheid onder omstandigheden weerstand kan voorkomen³⁶. Vanuit het gezichtspunt van het management kan het gebruik maken van impliciete of expliciete dwang dus soms zinvol zijn om een gesteld doel te bereiken.

³³ Cozijnsen, A.J. & Vrakking, W.J., a.w. p. 160.

³⁴ Het moge duidelijk zijn dat deze zuivere vorm zich in de praktijk vaak niet voordoet, omdat bij het management wel enig idee zal zijn over de richting van de veranderingen. Dat hoeft overigens niet problematisch te zijn. Sterker nog, vaak zullen medewerkers enige daadkracht van het management verwachten als het gaat om het formuleren van de richting van een veranderingsproces. Zie hierover ook paragraaf 10.4 (aanbevelingen).

³⁵ Cozijnsen, A.J. & Vrakking, W.J., a.w. p. 160.

³⁶ Cozijnsen, A.J. & Vrakking, W.J., a.w. p. 153.

Toegepast op draagvlakmanagement is de kern van deze benadering eigenlijk dat draagvlak er niet toe doet. Daarop past wel een nuance. Het management zal in deze benadering geen optimaal draagvlak nastreven, omdat wel duidelijk is dat het enkele feit dat mensen gedwongen worden te volgen al betekent dat zij niet volmondig met de veranderingen in zullen stemmen. Maar een zekere mate van draagvlak – als was het maar het geringste – is ook in deze benadering wel van belang. Een andere opvatting zou leiden tot een revolte in de organisatie die met de ter beschikking staande machtsmiddelen door het management niet meer gecorrigeerd zou kunnen worden. Het zou het einde van de organisatie in kunnen luiden om met voorbijgaan aan zelfs de meest basale belangen van en wensen van de medewerkers een verandering gewoon door te voeren.

In deze benadering geeft het management aan wat het probleem is en hoe dat opgelost gaat worden. De communicatie zal dat ook keer op keer duidelijk maken. Inspraak is nihil en de sturing top-down. Als mensen al bereid zijn om in de aldus ontstane nieuwe organisatie te werken, zal dat zijn omdat ze zich uiteindelijk bij de verandering wel neerleggen.

3.7 “Optimaal” draagvlakmanagement

Op basis van het vorenstaande kan worden geconcludeerd dat draagvlakmanagement van een aantal factoren afhankelijk lijkt:

- visie op de organisatie;
- omvang en reikwijdte van de veranderingen;
- tijdsdruk op het veranderingsproces;
- omgeving van de organisatie;
- externe (bijvoorbeeld politieke) druk op het proces;
- geschiedenis van de organisatie;
- de organisatiestructuur (in een complexe organisatie zonder duidelijke top werkt een top-down benadering niet, in een strakke hiërarchische organisatie als het leger mogelijk wel).

Deze elementen leiden mijns inziens tot het inzicht dat de draagvlakmanagementstrategie situatieafhankelijk is.

De structuurbenadering kan zowel voor grotere als kleinere reorganisaties (in termen van omvang en reikwijdte) worden gebruikt, maar vooral in relatief eenvoudige organisaties, die hiërarchisch georganiseerd zijn. De omgeving van de organisatie dient daarbij eenvoudig en weinig invloedrijk te zijn.

De cultuurbenadering werkt in complexere organisaties die minder hiërarchisch georganiseerd zijn, maar vooral ten aanzien van veranderingen die qua omvang en reikwijdte beperkt zijn. Er mag daarbij wel sprake zijn van enige invloed van de omgeving, maar slechts voor zover deze in de interne organisatie weerspiegeld wordt. Die interne organisatie is in deze benadering immers leidend.

De procesbenadering past bij een complexe organisatie die manoeuvreert in een ingewikkelde en invloedrijke omgeving. De benadering kan zowel bij grote als kleine reorganisaties gebruikt worden en dan vooral in situaties waarin een probleem wordt ervaren of voorzien, maar waarin de aard en omvang van dat probleem nog niet geheel duidelijk zijn.

De conflictbenadering past in een hiërarchische organisatie en is vooral geschikt wanneer er grote druk op de veranderingen staat, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van tijdsdruk, politieke inmenging of wanneer de veranderingen gewoon een kwestie van overleven zijn. Het kan eventueel bij vrij omvangrijke veranderingen worden gebruikt, maar past vanwege het risico op uitvoeringsproblematiek beter bij geringere reorganisaties. Aangezien het vrijwel onmogelijk is te veranderen in weerwil van een invloedrijke omgeving, past deze benadering alleen wanneer de omgeving voor de betreffende organisatie controleerbaar is.

Mijn conclusie is dat voor een vrij omvangrijke verandering de structuur- en procesbenadering het meest in aanmerking komen. Ik heb daarbij weliswaar een voorkeur voor de procesbenadering, aangezien die het meest rekening lijkt te houden met de elementen die voor draagvlakmanagement van belang lijken: communicatie, inspraak, participatie en omdat die benadering ook gebruikt kan worden bij een ingewikkelde omgeving. Maar ik heb wat moeite met het doelzoekende karakter ervan. Ik vind het weinig invoelbaar dat een organisatie wel een probleem ervaart of verwacht, en vervolgens zonder een idee over hoe dat probleem opgelost moet worden een veranderingsproces in gaat. Ik zou daarom willen pleiten voor een procesbenadering, waarin de hoofdlijnen van de veranderingsrichting op voorhand duidelijk zijn, oftewel het speelveld waarbinnen geparticipeerd, gecommuniceerd en ingesproken kan worden is afgebakend. Hoewel het doelzoekende karakter een wezenlijk element vormt van de procesbenadering denk ik dat ook in mijn interpretatie daarvan nog steeds van een in wezen procesmatige aanpak van het veranderingsproces kan worden gekomen.

3.8 Samenvattend

Op basis van de theorie en enkele gesprekken kan over draagvlak, het belang ervan en de vraag hoe je het zou kunnen creëren het volgende worden gezegd.

Draagvlak is de mate waarin verschillende groepen binnen de organisatie (een) organisatieverandering(en) van een bepaalde omvang en reikwijdte accepteren. Bij het creëren van draagvlak is het van belang rekening te houden met verschillende groepen in de organisatie, die verschillende belangen kunnen hebben.

Draagvlak is belangrijk om de organisatie in de gewenste richting te veranderen en bovendien vervolgens in de uitvoering ook op die koers te houden.

Draagvlakmanagement is de wijze waarop het management van een organisatie probeert draagvlak te creëren. Daarbij zijn vier velden van belang: de inhoud van de verandering, communicatie, inspraak en sturing van de verandering. Dit zijn in deze scriptie dan ook terugkerende thema's.

Er kunnen vier benaderingen van draagvlakmanagement worden onderscheiden: een structuurbenadering, cultuurbenadering, procesbenadering en conflictbenadering. Uiteraard zijn deze benaderingen vereenvoudigingen van de werkelijkheid. In de werkelijkheid zal het draagvlakmanagement van bijvoorbeeld het College van procureurs-generaal in het kader van *Het OM verandert* elementen van de verschillende benaderingen kennen. Niettemin kan het behulpzaam zijn bij het ordenen van de gedachten over het type draagvlakmanagement dat gehanteerd wordt.

Zowel de mensen met wie ik in het kader van deze scriptie heb gesproken als ook enkele auteurs geven aan dat draagvlak *tot op zekere hoogte* te creëren valt. Maar is draagvlak een onderwerp waarmee de top naar harte lust kan spelen en dat het management altijd in de door haar gewenste richting kan sturen? Dat is maar de vraag. Met name waar het gaat om de inhoud van de veranderingen (de probleemstelling en oplossingsrichtingen) kunnen reeds vanuit de literatuur over het institutionalisme (waarin de geschiedenis, cultuur en omgeving van een organisatie centraal staan) en de beperkte waarde van het rationele beslissingsmodel een aantal beperkingen aan de mogelijkheden van het management worden gesteld. Alvorens het praktijkvoorbeeld van *Het OM verandert* onder de loep te nemen, wil ik in het volgende hoofdstuk nader stilstaan bij die beperkingen.

4.

Beperkingen aan het creëren van draagvlak

4.1 Inleiding

Draagvlak is niet iets wat door het management van een organisatie naar believen kan worden gemanipuleerd. Dat geldt vooral ten aanzien van de problemen waar de organisatie mee worstelt en de oplossingen die daarvoor worden gekozen. Het is namelijk de vraag of de keuzes van een organisatie voor “zijn” problemen en oplossingen wellicht verklaard kunnen worden vanuit de geschiedenis, omgeving en cultuur van die organisatie. Voorstelbaar is dat, vanwege de genoemde factoren, niet alle oplossingen in beeld komen. Ook kan worden gedacht dat in de probleemstelling en oplossingsrichtingen bepaalde vaste waarden besloten liggen, waaraan in de organisatie niet met goed fatsoen getornd kan worden. Ik wil dat aan de hand van de literatuur omtrent het institutionalisme hierna verder onder de loep nemen.

De vraag kan ook gesteld worden of een veranderingsproces eigenlijk wel begrepen kan worden als een min of meer rationeel proces, waarbij eerst een probleem is onderkend, vervolgens een aantal alternatieve oplossingen is bedacht en, na weging van de consequenties van die alternatieven, het beste alternatief is gekozen. James March³⁷ stelt in zijn garbagecan model dat problemen en oplossingen onafhankelijk van elkaar bestaan, de oplossing vrijwel steeds aan het probleem vooraf gaat en er sprake moet zijn van een window of opportunity, wil er een beslissing komen. Zou daarvan in een veranderingsproces ook sprake kunnen zijn?

De antwoorden op deze vragen zijn van belang, omdat ze de mogelijkheden om in termen van een gedeelde probleemdefinitie en oplossingen aan draagvlak te werken beïnvloeden. Als vanuit de geschiedenis, cultuur en omgeving van de organisatie bepaalde waarden gegeven zijn en oplossingen voorgeschreven, dan is de ruimte voor het management om draagvlak te creëren door met het probleem en de oplossingsrichting “te spelen” beperkt.

Als de voorgestelde verandering niet de resultante is van een rationele afweging, dan geldt hetzelfde. Immers, in het garbagecan model is een window of opportunity vereist, waarin bepaalde problemen en oplossingen op een zeker moment min of meer toevallig bijeenkomen. In zo’n situatie valt de beslissing als een bepaald probleem aan een bepaalde oplossing gelinkt kan worden en dat moet ook wel, anders zou immers nooit een beslissing tot stand komen. De window sluit zich namelijk op enig moment weer. Kritiek in termen van het onvoldoende blijkt geven van onderzoek naar alternatieven en consequenties van die alternatieven is in die theorie niet altijd reëel.

4.2 Institutionalisme

In hun overzichtshoofdstuk over ontwikkelingen in de organisatiesociologie beschrijven Lammers, Mijs en van Noort onder meer de opvattingen van diverse auteurs over institutionalisme. Daaruit blijkt dat in de klassieke variant van Selznick institutionalisme als positief werd beschouwd, terwijl door neo-institutionalisten als DiMaggio en Powell en Zucker, gewezen is op de disfunctionele uitkomsten van institutionalisme³⁸. De gemene deler in het werk van institutionalistische auteurs blijft echter dat

³⁷ March, J.G., A Primer on Decision Making, how decisions happen, The Free Press, New York, London, Toronto, Sydney, Tokio, Singapore, 1994.

³⁸ Lammers, C., Mijs, A., Noort, W. van, Organisaties Vergelijkenderwijs, Utrecht, Spectrum, p. 398-421.

organisaties een product zijn van hun geschiedenis, omgeving en interne sociale wereld. Ik neem hier verder het werk van Selznick als uitgangspunt, met name zijn Leadership in administration.

Institutionalisering is een proces, zo geeft Selznick nadrukkelijk aan: het gaat om de *evolutie* van nieuwe organisatievormen onder invloed van omgevingsfactoren en interne krachten. Deze veranderingen komen steeds tot stand omdat de organisatie zich aanpast aan veranderingen in die factoren. De interne sociale wereld van een organisatie komt tot stand door de invulling die mensen moeten geven aan de formele structuur en doelen van een organisatie. Want de formele blauwdruk kan niet alles verklaren wat door de leden van een organisatie wordt gedaan. Er is bijna altijd sprake van een aanvulling door een informele structuur, die aan het licht komt als individuen hun eigen persoonlijkheid, hun eigen problemen en belangen inbrengen³⁹. Selznick stelt op basis van studies naar natural communities dat de informele (sociale) structuur van een organisatie wordt gevormd door de afhankelijkheid van institutionele waarden, het vormen en behouden van elites in de organisatie (die, zo geeft Selznick later aan, verantwoordelijk zijn voor de promotie en bescherming van die waarden) en door interne conflicten die een uiting vormen van de verschillende groepsbelangen die in een organisatie een rol spelen⁴⁰.

Ondanks hun verscheidenheid leiden de verschillende elementen die een sociale structuur opbouwen toch tot eenheid in een organisatie:

In their operation we see the way group values are formed, for together they define the commitments of the organization and give it a distinctive identity. In other words, to the extent that they are natural communities, organizations have a history: and this history is compounded of discernable and repetitive modes of responding to internal and external pressures. As these responses crystalize into definite patterns, a social structure emerges. The more fully developed its social structure, the more will the organization become valued for itself, not as a tool but as a institutional fulfillment of group integrity and aspiration⁴¹.

Volgens Selznick kent een institutie (aldus) een kracht die het systeem kan ondermijnen of versterken. Die krachten kunnen in de gewenste richting, kennelijk gezien vanuit de formele doelen van de organisatie, worden gestuurd, maar ze kunnen ook een bron van frustratie worden en tot recalcitrant gedrag aanleiding geven. Met recalcitrant doelt Selznick mijns inziens op de potentieel voor het voortbestaan van de organisatie negatieve effecten van institutionalisering. Want, het mag dan zo zijn dat de organisatie baat heeft bij een informele structuur die de organisatie stabiliteit geeft, maar dat gaat uiteindelijk ten koste van flexibiliteit en overlevingskansen bij (plotseling) sterk veranderende factoren in de omgeving:

To mold the minds of individuals according to a definite pattern creates a homogeneous organization and this is an enormous aid to communication. Similarly, emotional identification with the organization creates resources of energy that may increase day-to-day effort and, especially, be summoned in times of crisis or threat. But these commitments are costly. They bind the organization to specific aims and procedures, often greatly limiting the freedom of the leadership to deploy its resources, and reducing the capacity of the organization to survive under new conditions⁴².

Hoe dan ook, de informele structuur van een institutie speelt een belangrijke rol bij het welbevinden van de werknemers (hetgeen overigens natuurlijk wel afhangt van het type werknemer). Zij hechten waarde aan die structuur, een structuur die per se gewaardeerd wordt en niet omdat het noodzakelijk is voor een goede vervulling van de taak van de organisatie. Naarmate een organisatie meer een institutie wordt, of in andere woorden er sprake is van een grotere "infusion with values", is er een sterkere

³⁹ Selznick, Ph., a.w., p. 8.

⁴⁰ Selznick, Ph., a.w., p. 15 en 16.

⁴¹ Selznick, Ph., a.w., p. 16.

⁴² Selznick, Ph., a.w., p. 18.

behoefte aan wat Selznick "self-maintenance" noemt: de behoefte het karakter, de identiteit, van de organisatie te behouden.

Met andere woorden: in een institutie is het niet eenvoudig radicale veranderingen door te voeren, omdat deze ingaan tegen de waarde die medewerkers hechten aan de bestaande informele structuur, oftewel de behoefte die zij voelen om de identiteit van de organisatie te bewaren.

Overigens is eenzelfde redenering op te zetten vanuit de literatuur omtrent het incrementalisme. Zie bijvoorbeeld Rosenthal et al., eerder aangehaald in hoofdstuk 2. Het is in dit verband wel aardig om te constateren dat Rosenthal et al. vervolgt met de constatering dat de druk die verschillende belanghebbenden uitoefenen op de beleidsvorming ertoe leidt dat er oplossingen uit de bus komen waarover niemand echt enthousiast is, maar waartegen ook niemand zich meer durft te verzetten⁴³.

Samenvattend: de omgeving en interne sociale wereld bepalen de identiteit van de organisatie. Die identiteit wordt gekoesterd en kan een bron van inspiratie zijn voor veranderingen, maar ook een bron van weerstand. Welke van de twee het wordt, hangt in sterke mate af van de oplossingsrichting die wordt gekozen en de mate waarin die overeenkomt met de bestaande identiteit. De vraag of alle oplossingen dus wel in beeld komen, wanneer er een probleem wordt ontwaard, moet vanuit het institutionalistische gedachtegoed dus beantwoord worden met: nee, als de leiding verstandig is worden slechts die oplossingen in de overweging betrokken die niet te zeer strijdig zijn met de bestaande identiteit van de organisatie.

4.3 Garbagecan model

In zijn "A primer on decision making" verwoordt March de theorie van het garbagecan model. Rainey beschrijft de essentie van dit model:

It holds that in organizational decision-making processes, participation, preferences and technology (...) are ambiguous, uncertain and rapidly changing. The members and units have loose control and communication with one another. It is often unclear who has the authority to decide what and for whom. In addition, people may loosely engage even with important issues, because other matters preoccupy them. People come and go into the organization and in decision-making settings, such as committees. Problems and potential solutions come and go as well, as conditions change. Choice opportunities also come up – a committee may look for decisions to make, or a manager may look for work to do. A solution may go looking for a problem: a promising alternative may become available that virtually begs for some type of application, or a person or group may have a pet technique that they want to find a way to use. Thus, problems, decision-making participants, solutions and choice opportunities flow along in time relatively independent of one another. Decision-making occurs when these elements come together in a way that is conducive to making a decision – the right problem arises when the right decision-making participants are receptive to an available solution, all coming together in a choice opportunity. The model emphasizes that the linkages between these elements are more temporal than consequential; that is, they result as much from coincidence as from rational calculation⁴⁴.

In dit model is dus sprake van onafhankelijk van elkaar bestaande problemen, oplossingen, beslissers en "kansen", die op een bepaald moment bij elkaar kunnen komen en dan tot een beslissing leiden. Er kan zelfs sprake zijn van oplossingen die op zoek gaan naar bepaalde problemen. Dat klinkt bij nadere beschouwing ook niet zo vreemd. In elke organisatie vind je leidinggevendenden terug met een bepaalde visie op organiseren. Die visie gaat gepaard met typen oplossingen, die relatief onafhankelijk van de aard van de organisatie lijken te bestaan. Ook in de consultancy zie je dat terug. Bepaalde consultants

⁴³ Rosenthal et al., a.w., p. 90.

⁴⁴ Rainey, H.G., Understanding & managing public organizations, 2nd edition, Jossey-Bass Publishers, San Fransisco, 1997, p. 158 en 159.

staan bekend om hun voorliefde voor bepaalde soorten oplossingen. Gekscherend wordt daarbij wel gezegd: als je die consultant inhuurt, krijg je die bepaalde oplossing, ongeacht het probleem dat hij ontwaart. Oftewel: de gedachte dat er bepaalde oplossingen bestaan, die op zoek zijn naar problemen is zo vreemd nog niet.

4.4 Consequenties voor draagvlakmanagement

Hiervoor zijn enkele opmerkingen gemaakt over hoe institutionalisme en beslissingsmodellen beperkingen stellen aan veranderingen in het algemeen. Maar hoe werkt dat nu door op de mogelijkheden om draagvlak te scheppen voor die veranderingen? Mijns inziens als volgt.

De inhoud van de veranderingen is mede bepalend voor de acceptatie ervan. Het bepaalt immers hoe mensen in de toekomst hun werkzame leven door moeten gaan brengen. Wanneer probleemdefinitie en oplossingsrichting door velen worden gedeeld is het eenvoudiger draagvlak voor de veranderingen te krijgen. Hoe nu zorg je ervoor dat probleem en oplossing “gedeeld” worden? Door velen bij de formulering ervan te betrekken, want dat past bij de behoefte het eigen lot mede te kunnen bepalen. Dat suggereert dat er alle ruimte is om oplossingen aan te dragen. Maar die ruimte is er in de praktijk vaak niet of nauwelijks, zo blijkt uit de voorgaande opmerkingen over institutionalisme (die met name bepaalde oplossingen uitsluit) en besluitvormingsprocessen (die ook invloed hebben op de vraag welke problemen en oplossingen al dan niet in beeld komen)⁴⁵. Op die wijze beperken institutionalisme en besluitvormingsprocessen de mogelijkheid voor het management om door als het ware te spelen met problemen en oplossingen draagvlak te krijgen.

4.5 Samenvattend

Er is, zo blijkt ook uit de houtskoolschets, binnen het openbaar ministerie sprake van een aantal vaste waarden. Twee belangrijke waarden zijn de lokale gebondenheid en de generalistische instelling van de medewerkers op lokaal niveau (op dat niveau moeten alle typen zaken door dezelfde mensen gedaan kunnen worden). Enerzijds beperken die waarden het College in de keuze voor een bepaalde oplossing van een gesignaleerd probleem. Een te radicale breuk met het beginsel van lokale gebondenheid zou zo veel weerstand oproepen dat de verandering gedoemd is te mislukken. Tegelijkertijd zijn die vaste waarden geen echte heilige huisjes, want het College is wel bereid te tornen aan het beginsel van generalisme. Niet elk specialisme zal nog op elk parket huizen, als *Het OM verandert* eenmaal zijn beslag heeft gekregen.

Geredeneerd vanuit het garbagecan-beslissingsmodel kan betoogd worden dat de houtskoolschets niet de uitkomst van een volkomen rationeel proces is geweest. Een bestaande oplossing heeft een probleem gevonden om bij aan te haken op een juist moment in de geschiedenis. Vanuit die optiek geredeneerd zijn de bezwaren die door de MROM steeds zijn geuit (er is onduidelijkheid over de probleemstelling, de oplossingsrichtingen en de alternatieven en hun consequenties) niet reëel. Aldus komen beslissingen volgens dit model namelijk helemaal niet tot stand. Het veronderstelt een misplaatst beeld van besluitvorming om strak in het rationele model te blijven denken.

In het voorgaande zijn aan de hand van de literatuur en de meningen van een aantal medewerkers van het openbaar ministerie de begrippen draagvlak, het belang van draagvlak en draagvlak management aan de orde geweest. Er zijn vier velden benoemd die een rol spelen bij het creëren van draagvlak (inhoud, communicatie, inspraak en sturing) en eveneens vier mogelijke benaderingen geschetst van draagvlakmanagement (structuur-, cultuur-, proces- en conflictbenadering). In dit hoofdstuk zijn

⁴⁵ Het is aardig om een vergelijking te maken met ervaringen uit interactieve beleidsprocessen. Zie bijvoorbeeld Abma, T., Narratieve infrastructuur en fixaties in beleidsdialogen, de Schiphol-discussie als casus, in *Beleid en Maatschappij*, jrg. 28 (2001), pp. 66 - 79. Uit haar studie naar de georganiseerde nut- en noodzaakdiscussie over de Toekomst van de Nederlandse Luchtvaart Infrastructuur blijkt dat een van de kritiekpunten op het proces was dat bepaalde oplossingen op voorhand uitgesloten leken (p. 73).

voorts enkele mogelijke beperkingen aan het vermogen van het management om draagvlak te managen behandeld.

Wanneer nu een praktijkvoorbeeld wordt onderzocht, kunnen daarin dan dezelfde thema's worden onderscheiden? Om dat te bezien wordt in de volgende twee hoofdstukken eerst een schets gegeven van *Het OM verandert* (de aanleidingen voor het veranderingsproces en de contouren van de nieuwe organisatie). Deze hoofdstukken zijn minder van belang voor de bij het veranderingsproces actief betrokkenen, aangezien het voornamelijk een weergave betreft van de houtskoolschets, de programma-opzet, rapporten van DHV en Faber Organisatievernieuwing.

Deel 2: praktijk overgoten met wat theorie

5.

De aanleiding voor de veranderingen binnen het openbaar ministerie

5.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is uiteengezet wat draagvlak is, is de vraag naar het belang ervan aan de orde gekomen evenals de vraag op welke manieren draagvlak eventueel te managen is. Die laatste vraag is daar natuurlijk niet afdoende beantwoord. Het is het doel van deze scriptie om een diepgaander antwoord op die vraag te formuleren.

Zoals gezegd wil ik dat doen aan de hand van een praktijkvoorbeeld van een veranderingsproces: *Het OM verandert*. Om dat te kunnen doen, is het van belang die case nader te schetsen. Daartoe dienen de hoofdstukken die nu volgen. Deze behandelen achtereenvolgens de aanleidingen voor de veranderingen, de voorgestelde oplossingsrichting en de draagvlakstrategie.

5.2 De houtskoolschets

Op 26 juni 2003 ziet de houtskoolschets *Het OM verandert* het daglicht. Volgens de landelijke leiding van het openbaar ministerie, het College van procureurs-generaal, is de schets

(...) een visiedocument met ruwe schetsen en oplossingen. Net zoals in een echte houtskoolschets, zal op grond van de bevindingen de tekening steeds meer aan detail winnen. In dit document verwoordt het College de geconstateerde problemen, alsmede de randvoorwaarden en contouren van de voorgenomen organisatieverandering⁴⁶.

In de introductie van de houtskoolschets constateert het College dat het openbaar ministerie permanent in ontwikkeling is. Het startpunt van de ontwikkelingen die tot de voorgenomen organisatieverandering in het kader van *Het OM verandert* hebben geleid, wordt daarbij in 1997 gelegd. In dat jaar beviel het ontwikkelteam *Horizontale samenwerking op het beleidsveld milieu* van haar eindrapport, gevolgd door soortgelijke rapportages op het terrein van economische delicten en fraude. Parketten, met name de parketten Breda en Middelburg, zochten daarna al snel samenwerking. In 2002 waren die ontwikkelingen het leidende thema op de OM conferentie in Noordwijkerhout. Tijdens die conferentie werd geconstateerd dat

(...) de betekenis van een parket als centrale eenheid waarbinnen vele functies samenkomen verder zal worden gerelativeerd. Enerzijds is er een deconcentratietendens om dichterbij burgers, politie en bestuur te zitten en anderzijds een concentratietendens voor wat betreft specifieke schaarse deskundigheid⁴⁷.

In het laatste jaar zijn de ontwikkelingen die al langer gaande waren in een stroomversnelling terechtgekomen. De oorzaak daarvan is dat de omgeving steeds hogere eisen stelt aan de kwaliteit van het werk van het openbaar ministerie, terwijl vanuit de politiek in deze tijd van economische neergang van het openbaar ministerie wordt verwacht dat het meer interventies pleegt met evenveel of zelfs minder geld. Die druk heeft geleid tot een intensieve studie naar de langetermijnontwikkeling van het

⁴⁶ Houtskoolschets, verantwoording.

⁴⁷ Houtskoolschets, p. 3.

openbaar ministerie. De problemen die het College in de houtskoolschets verwoord zijn in die zin *toekomstige* problemen. De redenering is dat het openbaar ministerie het nu wel redt en vaak ook wel goed, maar dat er desondanks nu veranderingen plaats moeten vinden om toekomstige problemen voor te zijn.

Het College van procureurs-generaal ziet twee gedachten als leidend bij de inrichting van de werkprocessen en organisatie van het openbaar ministerie:

Allereerst is er de verwachting dat de prestaties van het OM als geheel worden verhoogd door een nadrukkelijker onderscheid te maken tussen de behandeling van zaken die maatwerk vereisen en standaardzaken. Voorts kan het OM beter presteren door de kwetsbaarheid van de kleinere parketten te verminderen door schaalvergroting⁴⁸.

Deze gedachten leiden in het vervolg van de houtskoolschets tot de contouren van een nieuwe organisatie. De oorsprong van deze gedachten ligt mede in een aantal rapporten: het door het onderzoeksbureau DHV milieu en infrastructuur BV (in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum WODC) uitgevoerde onderzoek naar de “OM-strategie milieuhandhaving” en de door het bureau Faber Organisatievernieuwing uitgebrachte rapporten over financieel rechercheren en mensenhandel.

5.3 De rapporten

5.3.1 DHV over de OM milieustrategie

Op verzoek van het openbaar ministerie vraagt het WODC het onderzoeksbureau DHV milieu en infrastructuur BV “de feitelijke en potentiële stuurkracht van het OM als het gaat om de aard van de milieu-PV’s die worden aangedragen” te beoordelen, alsmede een tactiek te ontwikkelen om deze stuurkracht te versterken⁴⁹. Het bureau scheidt in 2002 het eindrapport *OM strategie milieuhandhaving* af. Uit de opdracht alleen blijkt al voldoende waar het volgens de opdrachtgever aan schort: stuurkracht. DHV concludeert vervolgens:

Bij het OM ontbreekt het vooral aan een goede organisatiestructuur voor de OM milieutaak, waarin voldoende capaciteit, kwaliteit en continuïteit is geborgd. De beleidsmatige kant van de milieutaken is daarbij ernstig onderbelicht. Daarnaast kan de wisselwerking met de politie, BOA’s (Bijzondere Opsporingsambtenaren, JH) en bestuur verbeterd worden⁵⁰.

Volgens DHV betekent dit dat niet voldaan is aan de randvoorwaarden die het mogelijk zouden maken de kwantiteit en kwaliteit van de aangedragen milieu-pv’s te beïnvloeden en om het handelen van handhavingorganisaties te sturen. In de nabeschouwing stelt DHV het nog maar eens duidelijk vast:

Naar de mening van de onderzoekers is de meest opvallende conclusie van het onderzoek dat de sturingskracht van het OM in de opsporing en vervolging van milieudelicten *zeer gering* (cursivering JH) is⁵¹.

Het College van procureurs-generaal biedt het rapport van DHV op 29 januari 2003 aan aan de minister van justitie. Volgens het College bevestigen de resultaten het reeds bestaande vermoeden dat het slecht is gesteld met de uitvoering van de milieutaak op het niveau van de arrondissementsparketten. Dat is echter geen specifiek “milieuprobleem” zo meent het College in een brief aan de minister van justitie van januari 2003:

⁴⁸ Houtskoolschets, p. 3.

⁴⁹ DHV Milieu en infrastructuur, Eindrapport OM Strategie Milieuhandhaving, een onderzoek naar de oorzaken en achtergronden van fluctuaties in het aantal verdachten van milieudelicten, November 2002, p. 5.

⁵⁰ DHV Milieu en infrastructuur, a.w., p. 34.

⁵¹ DHV Milieu en infrastructuur, a.w., p. 40.

Zoals bekend, is immers de afgelopen jaren bij diverse onderzoeken meermalen en ten aanzien van allerlei vormen van criminaliteit vastgesteld dat het OM onvoldoende in staat is tot sturing van de opsporingsdiensten. Er is kennelijk sprake van een structureel probleem (...).

In die brief maakt het College ook expliciet gewag van de complexiteit van de bestuurlijke omgeving waarin de milieu-officieren en hun medewerkers moeten opereren. De oplossing van het probleem wil het College beschouwen in het kader van de bredere horizontale samenwerkingsdiscussie en de vraag hoe om te gaan met expertises binnen het OM. Deze discussie (samenwerking ter opheffing van kwetsbaarheden en omgang met specialismen) maken inmiddels inderdaad een belangrijk deel uit van het veranderingsproces, zoals we hierna zullen zien.

5.3.2 De evaluatie van het project financieel rechercheren

In 2002 verschijnt ook het rapport *Het ei van Columbo? Evaluatie van het project financieel rechercheren*⁵². Daarin wordt beschreven dat het openbaar ministerie waar het gaat om strafrechtelijk financieel onderzoek door middel van samenwerking met onder meer banken en verzekeraars en de inrichting van expertisecentra heeft geprobeerd de complexiteit van de omgeving waarin het opereert te bevatten. Waar samenwerking van de grond is gekomen, heeft dit zeker tot bevredigende resultaten geleid⁵³, maar over de expertisecentra wordt een harde noot gekraakt:

De keuze voor taken van expertisecentra en hoe die vervolgens in de praktijk zijn ingevuld, verraden een verschil in klantoriëntatie. De een richt zich vooral op het College van PG's en op de beleidsvoorbereidende taak die daarvoor wordt verricht. De ander ziet de parketpartij vooral als klant en probeert te illustreren dat politie en OM wel degelijk een betrouwbare partner kunnen zijn. Weer een ander ziet de politieregio als klant en probeert zoveel mogelijk te demonstreren dat het er op nahouden van een IFT [Interregionaal Fraude Team, JH] ten goede komt aan de deskundigheidsontwikkeling in de regio. Het staat de expertisecentra vrij om daarin eigen keuzes te maken. Er wordt niet op gestuurd. Pogingen tot afstemming zijn gebaseerd op het principe het met elkaar eens te moeten worden. Er is een tekort aan sturing op basis van noties over wat er in de praktijk fout gaat en de consequenties die dat heeft voor 'de burger'⁵⁴.

Faber en Van Nunen onderkennen dat dit probleem mogelijk mede voortvloeit uit de generalistische en re-actieve inslag van het openbaar ministerie:

De expertisetaak is in een in de kern re-actieve organisatie als de politie en het OM een vreemde eend in de bijt. Expertise eenheden moeten steeds opnieuw uitleggen wat hun toegevoegde waarde is ten aanzien van het primaire proces dat wordt gedefinieerd als 'boeven vangen c.q. vervolgen'⁵⁵.

Expertiseontwikkeling is een vorm van specialisatie terwijl binnen politie, OM en ZM (zittende magistratuur, JH) de generale taakinvulling nog steeds het denken beheerst⁵⁶.

Ook de vraag hoe omgegaan moet worden met specialismen, opdat op dat terrein betere kwaliteit geleverd kan worden, is een belangrijk onderdeel van het veranderingsproces *Het OM verandert*.

⁵² Faber, W. & Nunen, A.A.A. van, *Het ei van Columbo? Evaluatie van het project Financieel Rechercheren*, Faber Organisatievernieuwing B.V., 2002.

⁵³ Faber, W. & Nunen, A.A.A. van, a.w., p. 366.

⁵⁴ Faber, W. & Nunen, A.A.A. van, a.w., p. 410.

⁵⁵ Faber, W. & Nunen, A.A.A. van, a.w., p. 410.

⁵⁶ Faber, W. & Nunen, A.A.A. van, a.w., p. 486.

5.3.3 Onderzoeksbureau Faber over de sturing van de aanpak van mensensmokkel

Het bureau Faber Organisatievernieuwing brengt in opdracht van de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken in 2002 nog een tweede rapport uit, dat het denken van het College over organisatieverandering binnen het openbaar ministerie heeft beïnvloed. Dit betreft het rapport *De macht over het stuur. Onderzoek besturingssysteem aanpak mensensmokkel*⁵⁷. Het rapport richt zich op de vraag hoe organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van mensensmokkel worden aangestuurd. Besturing is daarbij gedefinieerd als “gerichte beïnvloeding”⁵⁸.

Faber valt in het rapport eigenlijk meteen maar met de deur in huis. Hij definieert⁵⁹ vijf voorwaarden voor effectieve besturing. Een bestuurder dient te beschikken over besturingsdoelen en daaraan gekoppeld evaluatiemechanismen, een beeld van het besturingssysteem en de wijze waarop dat werkt, informatie over de omgeving, een toereikend aantal sturingsmechanismen en voldoende capaciteit voor het verwerken van besturingsinformatie. Faber onderscheidt twee besturende organen inzake de aanpak van mensensmokkel te weten het Opdrachtgeversoverleg mensensmokkel (OGO) en het Afstemmingsoverleg mensensmokkel (AOM) en beide scoren volgens Faber op alle vijf de voorwaarden negatief. Een aantal van de conclusies van Faber:

De deelnemers aan het OGO en AOM hebben hun beelden over de doorwerking van belangen en machtsconfiguraties op de aanpak van mensensmokkel en de consequenties daarvan voor een effectieve besturing van de aanpak van die mensensmokkel te weinig geëxpliciteerd en gedeeld⁶⁰.

Het OGO (en ook het AOM) beschikten over geen andere sturingsmogelijkheden dan het door middel van overleg uitnodigen tot, al dan niet gezamenlijke, actie⁶¹.

Wanneer de vertegenwoordigers van de regiopolitie en de arrondissementsparketten die in dit onderzoek zijn betrokken representatief mogen worden geacht voor het veld, dan heeft men daar weinig gemerkt van de invloed van besturende organen binnen de Taskforce (te weten OGO en AOM, JH)⁶².

Ook in het vervolg van zijn aanbevelingen maakt Faber duidelijk dat sturing het probleem is bij de aanpak van mensensmokkel. Overigens blijkt ook hier dat die sturing plaats dient te vinden in een complexe omgeving van vele betrokken instanties (onder meer de Unit Mensensmokkel, de Immigratie en Naturalisatie Dienst, politieregio's, openbaar ministerie, de Koninklijke Marechaussee)⁶³.

Het rapport van Faber wordt op 3 juni 2003 aan de Tweede Kamer aangeboden. De Ministers van Justitie, Vreemdelingenzaken en Binnenlandse Zaken nemen in een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 3 juni 2003 de conclusie van Faber vrijwel onverkort over door aan te geven dat de coördinatiestructuur (OGO en AOM) niet effectief heeft kunnen sturen en trekken ook een forse consequentie: die structuur wordt zonder verder omhaal opgeheven. Voor zover de aanbevelingen van Faber het openbaar ministerie betreffen, stellen de ministers dat die aanbevelingen moeten worden bezien in de context van het Veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving*. Daarin is voorzien in een extra inspanning op het gebied van opsporing waarbij “aan migratie gerelateerde criminaliteit zeker aandacht zal krijgen”. Verder is in het veiligheidsprogramma de oprichting van de nationale en

⁵⁷ Faber, W., *De macht over het stuur, Onderzoek besturingssysteem aanpak mensensmokkel*, Faber Organisatievernieuwing B.V., 2002.

⁵⁸ Faber, W., a.w., p. 11.

⁵⁹ Faber, W., a.w., p. 13.

⁶⁰ Faber, W., a.w., p. 14 en 15.

⁶¹ Faber, W., a.w., p. 17.

⁶² Faber, W., a.w., p. 17.

⁶³ Faber, W., a.w., p. 11.

bovenregionale recherche aangekondigd. Binnen die systematiek dienen ook vormen van regio-overschrijdende migratiecriminaliteit een plaats te krijgen.

5.3.4 *Het Veiligheidsprogramma*

Naast genoemde rapporten kan het niet anders dan dat er ook invloed op het veranderingsproces is uitgegaan van het Veiligheidsprogramma van het kabinet. Uit de houtskoolschets blijkt impliciet ook wel van het belang van dit programma. Immers, het College maakt duidelijk dat “men” voor evenveel, of zelfs minder geld meer interventies wil. Dat vraagt om grotere efficiency, aldus het College⁶⁴. Op de speciaal voor het veranderingstraject ontworpen intranetsite *Het OM Verandert* is het College daarover explicieter:

In het veiligheidsplan van het kabinet is opgenomen dat het OM veel meer zaken moet gaan verwerken, terwijl de middelen (in het optimistische scenario) niet toe zullen nemen of zelfs minder zullen worden.

Geld is dus ook een probleem en dat vraagt om grotere efficiency, die volgens het College bereikt kan worden door meer te profiteren van de schaalvoordelen bij de verwerking van standaardzaken. Om dat te kunnen moet het openbaar ministerie veranderen en dus de eigen werkwijzen en organisatiestructuren grondig onder de loep nemen.

5.4 Samenvattend

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat de kwaliteit van de sturing door het openbaar ministerie op de door DHV en Faber onderzochte gebieden tekortschiet. Met name op basis van het rapport van Faber en Van Nunen (2002) kan worden vastgesteld dat dit probleem in ieder geval ten dele verklaard kan worden vanuit de omstandigheid dat sturing geregeld een specialistische organisatie veronderstelt, terwijl het openbaar ministerie van oudsher gewend is te denken in generalistische termen. Officieren van justitie zijn, zo is ook mijn persoonlijke ervaring, professionals die van alle markten thuis zijn en ook willen zijn. Uit de genoemde rapporten komt verder naar voren dat het openbaar ministerie zijn taak dient uit te voeren in een complexe omgeving. Naast de rapporten is het Veiligheidsprogramma van invloed geweest op het denken over de reorganisatie. In dat programma is het credo “meer met minder” opgedoken, wat voor het openbaar ministerie als consequentie moet hebben dat er efficiencywinst wordt behaald.

Op welke wijze nu, wil het openbaar ministerie het hoofd bieden aan de vraag naar betere kwaliteit en grotere efficiency? Daarover gaat het zesde hoofdstuk, dat de contouren van de nieuwe organisatie van het openbaar ministerie in kaart brengt.

⁶⁴ Houtskoolschets, p. 3.

6.

De nieuwe organisatie van het openbaar ministerie

6.1 Inleiding

Van oudsher bestaat het openbaar ministerie uit negentien arrondissementsparketten. Deze parketten zijn verbonden met de rechtbanken in de arrondissementen. Tevens zijn er vijf ressortsparketten, die verbonden zijn met de Gerechtshoven. Deze indeling van het openbaar ministerie vloeit rechtstreeks voort uit de Wet op de rechterlijke organisatie en is lang volkomen ongewijzigd gebleven.

In de loop van de laatste vijftien jaar is het aantal parketten echter flink uitgebreid met een aantal "landelijke" parketten en diensten. Zo zijn er bijvoorbeeld het Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie (BOOM), het Bureau Verkeershandhaving Openbaar Ministerie (BVOM), het Landelijk Parket het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en de jongste loot aan de stam van het openbaar ministerie: het Functioneel Parket (opgericht voor de aanpak van milieu, economie en fraude).

Naar aanleiding het rapport *Het functioneren van het openbaar ministerie binnen de rechtshandhaving* van de Commissie Openbaar Ministerie (de Commissie Donner) uit 1994⁶⁵ is bovendien een landelijke leiding van het openbaar ministerie in het leven geroepen: het College van procureurs-generaal met het eigen (ondersteunende) parket-generaal. Omdat bij de reorganisatie die thans gaande is veel en vaak de nadruk wordt gelegd op het feit dat het openbaar ministerie één organisatie is en die vaststelling eigenlijk pas manifest is geworden door de bevindingen van de Commissie Donner, is het zinvol iets langer stil te staan bij de instelling van het College en de omvorming van het openbaar ministerie tot één geheel.

Donner onderscheidt twee redenen voor de instelling van het College. In de eerste plaats wordt aangegeven dat de ontwikkeling van de rechtshandhaving niet alleen een toename van de werklust en werkdruk tot gevolg heeft gehad, maar vooral ook een toename van het aantal heterogene functies en rollen. Het openbaar ministerie is een administratieve fabriek bij kleine, eenvoudige strafzaken, een professionele organisatie waar het om ingewikkelde zaken gaat. Het is tevens "rechter" in die zaken die het zelf afdoet (door middel van transacties), leider van opsporingsonderzoeken, beleidsvoerder over de inzet van de capaciteit en uitvoerder van beleidsprioriteiten die door anderen worden gesteld⁶⁶. Een dergelijke organisatie, aldus Donner, dient een landelijke leiding te hebben om (toch) als eenheid op te kunnen treden.

Daarnaast vindt Donner echter ook dat de speciale positie van het openbaar ministerie en de relatie van het openbaar ministerie tot de minister van justitie de instelling van een landelijke leiding rechtvaardigen. Het is van belang dat er geen al te directe politieke invloed is op het functioneren van het openbaar ministerie:

Het College en de voorzitter (van dat College, JH) dienen echter evenmin een onderdeel van het departement te vormen; zij vertegenwoordigen ook het OM naar de regering toe en behartigen de integriteit en normativiteit van de rechtshandhaving⁶⁷.

⁶⁵ Het functioneren van het openbaar ministerie binnen de rechtshandhaving (rapport van de Commissie openbaar ministerie onder voorzitterschap van J.P.H. Donner), Den Haag, 1994.

⁶⁶ Commissie openbaar ministerie, p. 55.

⁶⁷ Commissie openbaar ministerie, p. VI (samenvatting).

Het is van belang om hier een aantal kenmerken van de organisatie van het openbaar ministerie te benoemen. De vraagstelling van deze scriptie is immers: kan de top van een organisatie *als het openbaar ministerie of een vergelijkbare organisatie* draagvlak creëren voor veranderingen en zo ja, op welke wijze? Het is dan van belang duidelijk te benoemen of welk type organisatie het gaat als over het openbaar ministerie wordt gesproken.

Volgens mij zijn de essentiële karakteristieken van het openbaar ministerie in dit verband dat het gaat om een van oudsher gedecentraliseerde organisatie, met een sterke lokale binding, met grote autonomie voor de onderdelen, die een ontwikkeling naar een centrale leiding heeft doorgemaakt, welke leiding recentelijk ook een feit is geworden.

Het is derhalve draagvlakmanagement in dit type organisatie dat in de scriptie centraal staat.

6.2 Het nieuwe openbaar ministerie

Aldus is de stand van zaken in 1997. Horizontale samenwerking wordt vervolgens een begrip binnen het openbaar ministerie. Het begint met Breda en Middelburg, maar al gauw volgen de parketten Dordrecht en Rotterdam, de drie noordelijke parketten en ook de parketten Almelo, Zutphen en Zwolle/Lelystad die hun eigen traject hebben ingeslagen op weg naar het “OM-Oost”. Door deze samenwerkingsvormen proberen parketten de nadelen van een relatief kleine schaal op te vangen. Administratieve verwerking van verkeerszaken kan bijvoorbeeld best op één plek worden gedaan ten behoeve van verschillende parketten en ook op het gebied van personeelszaken wordt met graagte samenwerking gezocht. Uit de houtskoolschets blijkt dat het College deze ontwikkelingen als het startpunt ziet voor het inmiddels in gang gezette veranderingsproces *Het OM verandert*. Het openbaar ministerie steekt zich in het nieuw, maar welke kleren maken volgens het College de man?

6.3 Uitgangspunten

In de houtskoolschets geeft het College een aantal uitgangspunten weer in het denken over de nieuwe organisatie. Het begint met de vaststelling dat de primaire processen leidend blijven.

Zowel het streven om de behandeling van standaardzaken apart te organiseren, als het streven de kwetsbaarheid van kleine parketten te ondervangen, houdt in dat werk opnieuw moet worden toebedeeld. Bij het nadenken over de vorming van OM eenheden geldt als uitgangspunt dat deze maximaal geconcentreerd moeten zijn op de inhoud van het werk (het primaire proces, JH) en minimaal belast met bedrijfsvoeringskwesties (...). De vraag hoe de ondersteuning moet worden georganiseerd is volgend op de inrichting van de primaire processen⁶⁸.

Vervolgens wordt geconstateerd dat het gebiedsgebonden werken “onverminderd” belangrijk blijft:

Evident is dat de aanwezigheid en betrokkenheid van het OM bij het lokale veiligheidsbeleid behouden moet blijven. Het OM blijft daarmee primair territoriaal georganiseerd. De huidige 19 parketvestigingen zullen deel blijven uitmaken van de nieuwe OM organisatie⁶⁹.

Er wordt in de derde plaats nadruk gelegd op kwaliteit en continuïteit. Duidelijk is, aldus het College, dat niet iedere medewerker alles moet kunnen. In het licht van de sterk uiteenlopende taken van het openbaar ministerie kan dat niet worden gevegd en is (dus) specialisatie nodig. Maar uit oogpunt van kosteneffectiviteit zullen werkzaamheden van specialistische aard wel moeten worden gebundeld, opdat kwaliteit en continuïteit kunnen worden gegarandeerd. Dat betekent dat sommige functies op parketten gehandhaafd kunnen blijven, maar sommige (meer specialistische) taken wellicht niet.

⁶⁸ Houtskoolschets, p. 4.

⁶⁹ Houtskoolschets, p. 4.

Het College neemt verder als uitgangspunt dat niet alle processtappen op het parket hoeven te worden verricht. Vanuit de gedachte dat het openbaar ministerie één geheel vormt, is het mogelijk om bepaalde taken “uit te besteden”. Op het gebied van de executie (grotendeels opgedragen aan het CJIB) is daarmee reeds ervaring opgedaan.

Aanpassingen van de organisatie mogen voorts niet leiden tot nieuwe managementlagen. Het openbaar ministerie is een professionele organisatie en dus naar zijn aard beperkt in omvang. Bovendien moeten er, “als het erop aan komt”, weinig stappen zitten tussen de hoofdofficier van justitie en het College of de minister.

Standaardisatie van werkprocessen is een verder uitgangspunt, noodzakelijk volgens het College om de schaalvoordelen te kunnen benutten.

Verder is het streven om de grenzen van organisatieonderdelen zo te kiezen dat de toename van bestuurlijke complexiteit beperkt blijft. Een teveel aan overleg en afstemming kan de prestaties van het openbaar ministerie schaden, zo stelt het College en daarom moet in de eerste plaats “interactie zo veel mogelijk binnen een organisatieonderdeel en daarmee binnen de directe invloed en verantwoordelijkheid van de lijnmanager” worden georganiseerd. Daarnaast kan dat worden bewerkstelligd door “(...) hard in twee lagen te organiseren: een OM eenheid maakt deel uit van of een regionale of landelijke organisatie.”

Tenslotte moeten de veranderingen zo veel mogelijk aansluiten bij reeds bestaande samenwerkingsverbanden en mogen deze niet leiden tot stelsel- of wetswijzigingen:

Uitgangspunt is een interne heroriëntatie op de werkprocessen en de daarbij behorende organisatie die onder de huidige condities kan worden doorgevoerd.

6.4 De contouren

De eerste contouren van de nieuwe organisatie worden in de houtskoolschets onder vijf noemers geschetst: volume organisatie, regionale indeling, landelijke specialismen, ressortsparketten en overige ontwikkelingen.

6.4.1 Volume organisatie

Onder het kopje *volume organisatie* geeft het College aan dat er ruimte is om (delen van) zaakstromen uit te besteden aan daartoe gespecialiseerde eenheden binnen het openbaar ministerie. Geanalyseerd moet worden welke zaakstromen daarvoor in aanmerking komen en die analyse zal zich richten op zaakstromen met een groot volume, waarin bij de behandeling (op het oog) weinig vergaande juridische kwaliteit nodig is.

Het College neemt als voorbeeld de verwerking van de zogenaamde Mulderzaken (te hard rijden, fout parkeren). De afdoening van dergelijke zaken vergt weinig juridische kwaliteit en kan bijvoorbeeld worden opgedragen aan het (landelijke) Bureau Verkeershandhaving Openbaar Ministerie. Wat het College hier voor ogen staat, is om het afdoen van strafzaken (of onderdelen uit dat proces, zoals bijvoorbeeld executie) aan bestaande of nieuw op te richten centrale verwerkingseenheden op te dragen. Een eerste contour van de nieuwe organisatie is daarmee dat de bulkzaken door bulkbedrijven worden afgedaan. Dit betekent dat in de toekomst niet alle thans wel bestaande functies nog op het niveau van het lokale parket terug gevonden zullen worden.

6.4.2 Regionale indeling

Ten aanzien van de regionale indeling is het doel parketten te vormen die voldoende groot zijn om de resterende, niet landelijk belegde zaakstromen efficiënt te kunnen organiseren. Want:

Kleine parketten zijn te kwetsbaar. Deze kwetsbaarheid schuilt in het moeten organiseren van talloze bijzondere operationele- en beleidstaken. (...) talloze functies die op een wat hogere schaal steviger zijn te organiseren. Concentratie van dit soort taken binnen een groter verband kan de continuïteit en kwaliteit verbeteren⁷⁰.

Tegelijkertijd wil het College ook weer geen te grote regioparketten vormen. Om de goede keuzes in opsporing en vervolging te maken moeten de parketten namelijk voldoende rekening kunnen houden met de geografische problematiek en de omgeving. Hierin zien we duidelijk het uitgangspunt terug dat gebiedsgebonden werken belangrijk blijft. Het College geeft vervolgens aan dat op basis van verschillende criteria (waaronder geografische nabijheid, overeenkomsten in cultuur, overeenkomsten in criminaliteitsbeeld en bestuurlijke omgeving) tot een indeling in tien parketten⁷¹ is gekomen. Dat wil zeggen, vanwege het uitgangspunt dat er geen sprake mag zijn van een wetswijziging, blijven alle negentien parketten bestaan. Immers, een andersluidend standpunt zou wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie vergen.

Dat roept wel een vraag op naar de aard van de samenvoeging. Die is op dit moment (augustus 2004) nog niet volledig uitgekristalliseerd. Zoals ik in hoofdstuk 7 laat zien is er een projectorganisatie in het leven geroepen, waarvan de projectgroep “geografisch georiënteerde eenheden” deel uitmaakt. Die projectgroep houdt zich onder meer bezig met de vraag welke functies op welk niveau (regionaal of lokaal) belegd moeten worden. Daartoe wordt een impactanalyse uitgevoerd, waarin de consequenties van de “samenvoegingen” tot op detail duidelijk gemaakt worden. Welke taken exact waar belegd worden is daarvan mede afhankelijk. De impactanalyse zou aan kunnen tonen dat het uit oogpunt van efficiency wenselijk is een bepaalde maatregel te treffen, terwijl er andere en doorslaggevendere redenen zijn om dat toch niet te doen. In die zin is het nog afwachten.

6.4.3 Specialismen

Bij de keuze voor de regio-indeling heeft meegewogen in hoeverre de nieuwe regio's voldoende omvang hebben om de meeste specialismen te kunnen aanbieden. Van een specialisme is sprake wanneer er op een regulier taakgebied van het openbaar ministerie van het personeel bijzondere competenties worden verlangd voor een adequate taakuitoefening. Die competenties, zo stelt het College, zijn “haast per definitie schaars”. De vraag wordt dan: hoe zijn die specialismen organisatorisch te beleggen?

Volgens het College zijn twee factoren dominant bij de beantwoording van die vraag: (1) is het taakgebied sterk gebiedsgebonden en (2) is er sprake van een beperkt werkaanbod:

Aan de hand van deze twee vragen laat zich de richting bepalen van de organisatorische oplossing. Indien een taakgebied *niet* gebiedsgebonden is dan staat het vrij om op grond van uiteenlopende interne overwegingen een organisatorische oplossing te kiezen. Eerst als er duidelijk sprake is van een gebiedsgebondenheid kan er een spanning ontstaan tussen de wens om op die locaties aanwezig te willen zijn enerzijds en de noodzaak om specialismen op te schalen anderzijds. De omvang van het werkaanbod geeft dan richting. Als het werkaanbod van een specialisme fors is, zoals bij jeugdzaken, dan kan dit taakgebied zelfs op voorposten worden verzorgd. Als het werkaanbod niet toereikend is wordt allereerst aan opschaling gedacht binnen de nieuwe regio al dan niet met gebruik van hulpconstructies. Eerst als ook de nieuwe regio's nog te klein in omvang zijn, wordt in beginsel gekozen voor landelijke onderbrenging (...)⁷²

⁷⁰ Houtskoolschets, p. 7.

⁷¹ Deze indeling is: Amsterdam, Alkmaar/Haarlem, Assen/Groningen/Leeuwarden, Almelo/Zutphen/Zwolle, Arnhem/Utrecht, Den Haag, Den Bosch, Roermond/Maastricht, Rotterdam/Dordrecht en Breda/Middelburg.

⁷² Houtskoolschets, p. 10.

Op basis van die uitgangspunten komt het College tot het oordeel dat de specialismen milieu- en financieel-economische criminaliteit landelijk georganiseerd dienen te worden (waarbij gedeconcentreerde afdoening van die zaken wel tot de mogelijkheid behoort). De voornaamste overweging daarbij is dat dit type strafzaken een te geringe omvang kent om op alle tien regioparketten te organiseren. Voor alle overige specialismen is elk van de nieuwe regioparketten voldoende groot om de kwaliteit en continuïteit ervan te kunnen waarborgen, zo stelt het College.

6.4.4 Ressortsparketten

De kwetsbaarheid op het punt van specialismen is ook van toepassing op de ressortsparketten, zo geeft het College vervolgens aan. Dit is overigens ook wel logisch. De parketten die de zaken in hoger beroep doen zijn stuk voor stuk kleiner dan de arrondissementsparketten. Het werkaanbod van die parketten is ook navenant kleiner. Maar ook specialistische strafzaken (of misschien wel juist die zaken) leiden vaak tot een hoger beroep. Dat betekent dat op het ressortsparket wel de nodige kennis en vaardigheden zouden moeten bestaan om ook in hoger beroep kwaliteit te leveren. Het College ziet twee mogelijkheden om dat te realiseren: óf het ressortsparket wordt onderdeel van de regioparketten (de “afdeling hoger beroep”), óf de vijf ressortsparketten worden omgevormd tot één gedeconcentreerde organisatie. Het College kiest vervolgens voor het tweede model. Belangrijk bij die keuze is dat “de politiek” heeft aangegeven dat hoger beroep ook binnen het openbaar ministerie een echte onafhankelijke toets moet zijn (hetgeen bij inbedding in één en dezelfde organisatie in gevaar zou komen).

6.4.5 Overige ontwikkelingen

Het College geeft aan dat twee overige “ontwikkelingen” een rol spelen bij het vormgeven van de contouren van de organisatie. De eerste ervan betreft de instelling van de bovenregionale recherche. De belangrijkste constatering ten aanzien daarvan is dat het openbaar ministerie niet in volstrekte autonomie reorganiseert, maar dat veranderingen in de omgeving van invloed kunnen zijn. Immers, de instelling van zes bovenregionale researcheteams betekent de facto dat er zes hoofdofficieren van justitie zullen zijn die gezag en beheer over deze teams hebben. Maar de strafzaken die uit onderzoeken door die teams voortvloeien, worden wel door de negentien parketten gedaan. Dat betekent dat er een uitzondering gemaakt moet worden op het uitgangspunt dat er geen extra lagen in de organisatie worden gecreëerd.

Tenslotte wijst het College erop dat de PIOFAH⁷³-taken zo dicht mogelijk bij de (lijn?)manager moeten worden belegd. Dit versterkt de band en komt de kwaliteit van de dienstverlening ten goede, aldus het College.

6.4.6 Sturing

Wanneer verschillende parketten bedrijfsmatig worden samengevoegd tot één geheel (de regioparketten) met verschillende vestigingen (de huidige arrondissementsparketten) dan ontstaat als vanzelf de vraag naar de sturingsrelatie tussen de hoofdofficier van het regioparket en de hoofdofficier van één van de vestigingen enerzijds en tussen het College en de hoofdofficieren anderzijds. Het College ziet ook hier twee mogelijke denkrichtingen. In de ene krijgt elke hoofdofficier van justitie een zelfstandige taak waarover het rechtstreeks verantwoording aflegt aan het College. Dat zou betekenen dat de regiohoofdofficier van justitie dus geen verantwoordelijkheid draagt voor het geheel en dat er dus binnen de regio een harde scheiding moet worden gemaakt tussen taken en verantwoordelijkheden. Omdat de regiohoofdofficier wel bedrijfsmatig verantwoordelijk zal zijn, is dat niet altijd goed mogelijk.

Het alternatief is dat expliciet als uitgangspunt wordt genomen dat de regiohoofdofficier van justitie eindverantwoordelijk is voor het geheel. De reguliere besturingslijnen lopen dan van College naar

⁷³ Personeel, Informatievoorziening, Opleiding, Financiën, Automatisering en Huisvesting.

regiohoofdofficier en van regiohoofdofficier naar de arrondissementshoofdofficiëren in diens regio. Het is dan wel noodzakelijk dat de hoofdofficiëren in de arrondissementen voldoende handelingsruimte hebben om hun positie tegenover bestuur en politie te kunnen waarborgen.

In het eerste alternatief onderhoudt het College nog steeds vele bestuurlijke relaties met hoofdofficiëren van justitie (en verandert er dus relatief weinig ten opzichte van de huidige situatie), terwijl in het tweede alternatief die relaties (slechts) nog bestaan met de regiohoofdofficiëren. Het College spreekt een voorkeur uit voor de tweede optie, maar laat de uitwerking over aan een in te stellen projectgroep besturingsrelaties. Deze is inmiddels (augustus 2004) wel van een eerste voorstel bevallen, maar de besluitvorming erover zal later plaatsvinden.

Maar niet alleen de relaties binnen de “regionale lijn” veranderen, er is ook sprake van uitbreiding van het aantal landelijke onderdelen van het openbaar ministerie. De regiohoofdofficiëren en hoofdofficiëren in de arrondissementen zullen ook een sturingsrelatie met die diensten dienen op te bouwen. Het wordt er uit oogpunt van sturing allemaal niet makkelijker op, geeft het College toe:

Zowel de bundeling van parketten in een regio, als de uitbreiding van landelijke diensten brengt mee dat de één op één relatie tussen Hoofdofficier, Korpschef en president van de Rechtbank wordt gerelativeerd. Onderkend moet worden dat de coördinatieproblemen daarmee een stuk complexer worden. Belangrijk is dat de regio-Hoofdofficier ten behoeve van zijn collega van het landelijke organisatieonderdeel zittingscapaciteit en soms politiecapaciteit (bijv. milieu) regelt. De Hoofdofficier van de regio mag er voorts op rekenen dat de collega van de landelijke eenheid de zorg voor een zaakstroom (Mulder of milieu) verder geheel uit handen neemt. Dat levert geen waterdichte schotten op.

Dit vraagt wederzijds om loyale zaakwaarneming. Er bestaat geen hiërarchie tussen de regio-Hoofdofficier en de Hoofdofficier van een landelijke eenheid. Bij frictie beslist het eerst hogere niveau, het college⁷⁴.

6.5 Samenvattend

Op basis van een aantal uitgangspunten (primaire processen zijn leidend, belang van gebiedsgebonden werken, kwaliteit en continuïteit, het openbaar ministerie is één organisatie, het openbaar ministerie is een professionele organisatie, standaardisatie van de werkprocessen, beperking van de bestuurlijke complexiteit, aansluiting bij bestaande samenwerkingsverbanden en geen stelsel- of wetswijzigingen ten gevolge van de verandering) komt het College in de houtskoolschets tot de eerste contouren van het nieuwe openbaar ministerie.

Deze organisatie bestaat uit tien regioparketten, negen arrondissementsparketten en een nog niet te overzien scala aan landelijke diensten (met name centrale verwerkingseenheden). De landelijke diensten verzorgen die werkprocessen die indachtig de uitgangspunten (met name standaardisatie, kwaliteit en continuïteit en één organisatie) niet door elk parket uitgevoerd hoeven te worden. Specialismen worden in beginsel bij de regioparketten belegd, tenzij die gezien de omvang van het aanbod per regio nog te klein zijn om de kwaliteit en continuïteit van het specialisme te waarborgen. In dat geval zal het specialisme landelijk worden belegd. Vooralsnog voorziet het College dat dit zal gelden voor de specialismen milieu en financieel-economische criminaliteit. De parketten die het hoger beroep verzorgen zullen, in de voorlopige visie van het College, vanwege het belang van een onafhankelijke toets in de tweede lijn organisatorisch worden samengevoegd tot één geheel met gedeconcentreerde eenheden.

Teruggrijpend op paragraaf 2.1.1 kan volgens mij op basis van de beschrijving hiervoor worden geconstateerd dat het openbaar ministerie in de termen van Cummings⁷⁵ bezig is met een fundamentele

⁷⁴ Houtskoolschets, p. 14.

⁷⁵ Zie noot 4.

reorganisatie. Het openbaar ministerie komt, door een ontwikkeling van de organisatie in met name de laatste jaren en door veranderingen in de omgeving, tot een fundamenteel andere werkwijze van onderdelen van de organisatie. Er is sprake van een *strategic change*, een verandering namelijk die gericht is op “significantly altering how the organisation operates”⁷⁶

Nu de vraag aan de orde is geweest wat de aanleidingen voor de reorganisatie waren (hoofdstuk 5) en hoe de nieuwe organisatie eruit zou moeten zien, is de logische vervolgvraag: hoe komen we daar dan? Dat is de vraag naar de veranderorganisatie en strategie, die in hoofdstuk 7 behandeld wordt.

⁷⁶ Zie noot 5.

7.

Van oud naar nieuw: veranderorganisatie en draagvlakstrategie

7.1 Veranderorganisatie

De houtskoolschets van 26 juni 2003 is het startdocument van de reorganisatie *Het OM verandert*. De aanleidingen voor de reorganisatie en de contouren van de nieuwe organisatie zijn hiervoor in de hoofdstukken 5 en 6 geschetst. In dit korte hoofdstuk komen de veranderorganisatie en de draagvlakstrategie aan de orde.

De veranderorganisatie is beschreven in *Het OM verandert, programmaopzet*. Ten aanzien van de draagvlakstrategie geldt dat ik deze op basis van de manier waarop programmabureau (zie hierna) en College uit in de praktijk gestalte geven beschrijf⁷⁷.

7.1.1 Programmaopzet

Het OM verandert is een intern veranderingsproces. Het mag niet leiden tot stelselwijzigingen (dat wil zeggen veranderingen in de organisatie en werkwijze van de partners van het openbaar ministerie, zoals de politie), noch tot wetwijzigingen. Omdat het een (formeel) zuiver interne aangelegenheid betreft⁷⁸, kan worden gesteld dat de hoogste “opdrachtgever” voor de reorganisatie het College zelf is.

In de eerste plaats heeft het College van procureurs-generaal een programmamanager (de heer R.D.E. Daverschot) aangesteld, die de beschikking heeft over een eigen programmabureau. Daarin zijn drie tot vijf organisatieadviseurs vertegenwoordigd, evenals een controller, een communicatieadviseur en een secretaresse. Het programmamanagement heeft een drieledige taak:

Het programmamanagement bewaakt de voortgang in tijd (planning), qua niveau van de aangedragen oplossingsvoorstellen (inhoudelijk), alsook voor wat betreft de beheersing van de inzet van mensen en middelen⁷⁹.

Onder dit programmamanagement zijn zeven projectgroepen opgetuigd:

- onderzoek en opzet centrale verwerkingseenheden;
- onderzoek en opzet specialistische taken;
- onderzoek en opzet piofah-ondersteuning;
- onderzoek en opzet geografisch (regionaal) georiënteerde eenheden;
- onderzoek en opzet organisatie tweede lijn;
- ontwikkelen en beschrijven besturingsrelaties en interfaces en
- ontwikkelen sociaal beleidskader.

⁷⁷ Mij is namelijk geen document bekend waarin deze strategie (op voorhand) is beschreven.

⁷⁸ Overigens worden externe partners als openbaar bestuur en politie wel degelijk geïnformeerd over en betrokken bij de veranderingen. Maar, nogmaals, dit onderwerp valt buiten het bestek van de scriptie.

⁷⁹ Programmaopzet *Het OM verandert*, p. 4.

In elk van die projecten moeten een aantal stappen worden ondernomen: het maken van een projectopdracht, van een plan van aanpak, van een inrichtingsplan en een implementatieplan en vervolgens ook de feitelijke implementatie van het inrichtingsplan.

Daartoe is per projectgroep een projectleider aangesteld. Deze is verantwoordelijk voor de inrichting van het project, de uitvoering van het project “van detaillering tot en met de implementatie”⁸⁰, de afstemming met de overige projecten, de bewaking van de voortgang van het project en de afstemming daaromtrent met het programmamanagement. De projectleider kan zijn eigen projectteam samenstellen, met dien verstande dat in dat team meerdere parketten vertegenwoordigd moeten zijn, er aansluiting is met andere grote projecten (zoals het gelijktijdig lopende project GPS waarbij het openbaar ministerie van een geheel nieuw automatiseringssysteem wordt voorzien) en dat er in het team zowel inhoudelijke, als project- en verandermanagementkennis aanwezig moet zijn.

Zolang binnen die kaders wordt gewerkt, kan de projectleider zelf een bepaalde werkwijze kiezen. Zelf ben ik als waarnemer van de MROM betrokken bij het project geografisch georiënteerde eenheden (GGE). Om die reden geef ik hier als voorbeeld van zo’n nadere uitwerking de wijze waarop projectleider H. Schuth zijn project runt. Nadrukkelijk zij vermeld dat dit een voorbeeld is, andere projecten hebben voor een andere opzet gekozen.

7.1.2 Het project GGE

Schuth heeft ervoor gekozen zijn projectteam klein te houden. Het bestaat uit een projectleider, twee projectleden en twee projectsecretarissen. Deze groep is fulltime bezig met het uitwerken van de projectopdracht geografisch georiënteerde eenheden. Deze “inner circle” vergadert eens per week.

Omdat er belangrijke relaties liggen tussen deze projectgroep en de projectgroep Centrale verwerkingseenheden – wat er regionaal “overblijft” hangt immers mede af van wat er landelijk in zo’n centrale eenheid ondergebracht wordt – is een van de projectleden tevens lid van de projectgroep Centrale verwerkingseenheden.

Naast de kleine kern heeft Schuth een groep medewerkers rondom het team verzameld, die de producten en ideeën van de groep kritisch tegen het licht houden. In feite betreft het een soort klankbordgroep. Deze groep is de “projectgroep +” gedoopt en vergadert samen met het team eens in de twee weken. Nadat het landelijke inrichtingsplan gereed is, zal de organisatie uitgebreid worden met projectleiders op regionaal niveau die de regionale inrichtingsplannen zullen moeten maken.

Met deze veranderorganisatie wil het College de veranderingen van oud naar nieuw doorvoeren. Maar hoe gebeurt dat, met andere woorden: wat is de veranderstrategie? Duidelijk zal zijn dat in het kader van deze scriptie die vraag nader toegespitst dient te worden tot: op welke wijze gaat het College te werk om draagvlak te krijgen voor de veranderingen?

7.2 Het scheppen van draagvlak voor Het OM Verandert

In hoofdstuk 2 is een onderverdeling in thema’s gemaakt, die van belang zijn voor het genereren van draagvlak. Dat zijn de inhoud van de veranderingen, de communicatie rondom die veranderingen, de inspraakmogelijkheden en de wijze van sturing van de veranderingen. Deze indeling wordt hieronder ook gebruikt. Aan de hand ervan wordt bezien of in dit veranderingsproces aandacht wordt gegeven aan de onderwerpen, waarvan je vanuit de eerder behandelde literatuur zou mogen verwachten dat ze een rol spelen bij het draagvlakmanagement voor *Het OM verandert*.

⁸⁰ Programmaopzet *Het OM verandert*, p. 2.

7.2.1 Inhoud

Visie

Het openbaar ministerie heeft vrij recent een taakopvatting vastgesteld. Dit document kan worden beschouwd als een visie op de (ontwikkeling van) de organisatie. De taakopvatting bestaat uit een drietal stellingen, die ieder voor zich worden uitgewerkt.

De eerste stelling is dat het openbaar ministerie *het strafrecht inzet om de burger en de samenleving te beschermen, in het bijzonder als er sprake is van ernstige en stelselmatige bedreigingen en als strafrechtelijke actie onmisbaar is.*

Dit betekent dat het strafrecht bij voorrang wordt ingezet als de burger en de samenleving zwaar bedreigd of gekwetst (dreigen te) worden en minder snel bij lichtere en meer incidenteel voorkomende feiten. Bij de afdoening van strafbare feiten wordt gekozen voor de mogelijkheid die het meeste recht doet aan het strafbare feit, de betrokkenen (daders, slachtoffers, nabestaanden) en het beslag op de strafrechtelijke keten. Deze procesefficiëntie vloeit voort uit de beperkte capaciteit. Het openbaar ministerie staat niet alleen voor de belangen van individuele burgers maar ook voor de bescherming van collectieve waarden, zoals die bijvoorbeeld zijn verbonden aan de rechtsstaat, ecologische belangen en de integriteit van maatschappelijke sectoren. Het openbaar ministerie concentreert zich op strafrechtelijke inspanningen als daarvan een evident nuttige werking mag worden verwacht en als er geen goede of betere alternatieven zijn. Het strafrecht is richtsnoer. Het openbaar ministerie stemt zijn handelen af op wat anderen doen, maar is niet verantwoordelijk voor andere dan strafrechtelijke maatregelen, zoals bijvoorbeeld preventie of bestuurlijke maatregelen.

De tweede hoofdgedachte van de taakopvatting is dat het openbaar ministerie *wil dat recht wordt gedaan aan dader en benadeelde. Daartoe streeft het naar normbevestiging, naar rechtsherstel en naar bescherming van de samenleving.*

De uitwerking van die gedachte is als volgt. Ook bij het ter verantwoording roepen van degenen die worden verdacht van het plegen van strafbare feiten en het beschermen van de burger tegen overheidsmacht is het strafrecht richtsnoer. Het OM past het strafrecht onbevangen toe namens de samenleving en kan daarom geen hulpverlener, raadsman, conflictbemiddelaar of zaakswaarnemer zijn voor dader of benadeelde. In de strafrechtelijke reactie wil het OM allereerst tot uitdrukking brengen dat maatschappelijke grenzen zijn overschreden. De zwaarte van de reactie dient consistent te zijn (rechtsgelijkheid) en de mate van maatschappelijke afkeuring (proportionaliteit) tot uitdrukking brengen. Het OM wil met sancties bereiken dat, waar mogelijk, de gevolgen van het begane delict worden weggenomen. Daarbij kan worden gedacht aan schadeherstel en ontneming. En daar waar dat nodig is, moet de samenleving worden beschermd tegen voortzetting van normoverschrijding door de dader. Dat kan via het werken aan gedragsverandering of het buiten de samenleving plaatsen van de dader.

De derde hoofdlijn is dat de taak van het openbaar ministerie *wordt gedicteerd door de regels van het recht. Deze dienen altijd kritisch te worden toegepast omdat het altijd om mensen gaat.*

De verankering in het recht vergt voortdurende aandacht voor de juridische kwaliteit van het handelen, aldus de taakopvatting. Onderdeel van het recht doen is dat maatwerk wordt geleverd: dat veronderstelt een zodanig kritische beoordeling dat (te) zeer sjabloonmatig werken moet worden vermeden. Bij de vertaling van wet- en regelgeving naar individuele beslissingen mag de menselijke maat nooit uit het oog worden verloren. Het OM moet op basis van het recht en zijn taakopvatting steeds in staat en bereid zijn beslissingen te verantwoorden, zowel aan de rechter als aan de samenleving.

De taakopvatting van het openbaar ministerie is daarmee in essentie een uitwerking van de taak die in de Wet op de rechterlijke organisatie is verwoord: het openbaar ministerie is verantwoordelijk voor de

strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. In termen van het geven van richting aan een veranderingsproces is deze visie niet op alle punten behulpzaam, maar in de nadruk op kwaliteit van strafrechtelijke interventies die erin wordt gelegd, is wel een duidelijke link met het veranderingsproces te vinden. Verhoging van de kwaliteit is immers een element dat ook in *Het OM verandert* duidelijk aanwezig is. De redenering daar is dat de kwaliteit verhoogd kan worden door efficiënter te werken en de kwetsbaarheid van kleine parketten op te heffen.

Gedeelde problemen en oplossingen

Hiervoor heb ik aangegeven dat één van de aspecten die van belang is voor het creëren van draagvlak de inhoud van de verandering is. Het gaat er dan om dat, naarmate de probleemdefinitie en oplossingsrichting meer gedeeld worden in de organisatie, het creëren van draagvlak eenvoudiger zal zijn. Daarbij is de vraag van belang hoe de probleemdefinitie en oplossingsrichting zijn gekozen en wie daarbij zijn betrokken.

De houtskoolschets geeft het (toekomstige) probleem van het openbaar ministerie aan:

Het OM staat onder druk. Vanuit de omgeving, omdat die steeds hogere eisen stelt aan de kwaliteit van de interventies van het OM. Ook in kwantitatieve zin neemt de druk op het OM toe. Voor evenveel, of zelfs minder geld wil men meer interventies en dat vraagt om grotere efficiency⁸¹.

Met andere woorden: de externe druk op het openbaar ministerie om beter te presteren neemt toe en daarbij geldt dat van het openbaar ministerie wordt verwacht dat er meer strafzaken worden behandeld, zonder dat daar financiële compensatie tegenover staat. Meer, beter en met minder.

De oplossingsrichting blijkt ook uit die schets:

Allereerst is de verwachting dat de prestaties van het OM als geheel worden verhoogd door nadrukkelijker onderscheid te maken tussen de behandeling van zaken die maatwerk vereisen en standaardzaken. Voorts kan het OM beter presteren door de kwetsbaarheid van de kleinere parketten te verminderen door schaalvergroting⁸².

Volgens het College van procureurs-generaal kan “meer, beter en met minder” dus worden behaald door een onderscheid te maken tussen bulkzaken en maatzaken en door van relatief kleine organisatie-eenheden grotere te maken. Onder die schets staat de handtekening van het College. Maar als de stelling geldt dat het College draagvlak voor *Het OM verandert* wil genereren en draagvlak meer in het algemeen baat heeft bij een gedeelde probleemanalyse en oplossingsrichting, dan zou de schets (dus) tot stand moeten zijn gekomen na consultatie van (vele) medewerkers van het openbaar ministerie. De houtskoolschets zelf schetst geen expliciet beeld van haar totstandkoming. Toch kunnen wel enkele elementen onderkend worden, die duidelijk maken dat de schets niet “zomaar” een verzinsel van het management is.

Ten aanzien van het onderscheid tussen bulkzaken en maatzaken geldt dat het gemeengoed is binnen het openbaar ministerie om te stellen dat bulkzaken minder (juridische) kwaliteit en aandacht nodig hebben en de toegestane foutmarge bij die zaken hoger is. De redenering is dat samenleving en bijvoorbeeld politiek het openbaar ministerie uiteindelijk niet afrekenen op de bulk van de zaken zoals verkeersovertredingen, winkeldiefstallen of eenvoudige mishandeling, maar wel op de moeilijkere, grote zaken als moord, verkrachting of overvallen.

Waar voor bulkzaken vooral de hoeveelheid en snelheid van de afdoening van belang is, geldt voor maatzaken dat de inhoudelijke kwaliteit voorop staat. Ten aanzien van die laatste categorie zaken is de

⁸¹ Houtskoolschets, p. 3.

⁸² Houtskoolschets, p. 3.

geaccepteerde foutmarge eigenlijk gewoon nul. De organisatie van de verschillende parketten is ook reeds op dit onderscheid ingericht. Kijk ik bijvoorbeeld naar het parket waar ik zelf werk (Zutphen) dan is het al geruime tijd gebruik om in kantonzaken (bij uitstek bulkzaken) slechts één aanvullend proces-verbaal te vragen als een ingezonden proces-verbaal niet voldoet. Levert dat aanvullende proces-verbaal vervolgens nog niet genoeg duidelijkheid op, dan gaat de zaak onherroepelijk de prullenbak in, oftewel volgt een sepotbeslissing. Een dergelijke werkwijze zou in een moordzaak natuurlijk ondenkbaar zijn.

De discussie over samenvoegen van verschillende organisatie-eenheden tot grotere is ook al langer gaande. De nieuwe procureur-generaal Brouwer gaf dat bijvoorbeeld aan in zijn introductie-interview in Opportuuin. Op de vraag wat hij van *Het OM verandert* vond, was zijn antwoord:

Een bijna vanzelfsprekende ontwikkeling, in aansluiting op de eerste reorganisatie. Het opschalen van de capaciteit rond werkstromen langs de lijnen van standaardzaken en bijzondere zaken naar regionaal of landelijk niveau had overigens al drie jaar geleden ingezet kunnen worden. En in feite zijn die al deels ingezet; niet voor niets zijn er allerlei samenwerkingsverbanden ontstaan⁸³.

Weliswaar ging het, zoals Brouwer terecht stelt, tot nu toe om vormen van (soms verregaande) samenwerking, maar op de keper beschouwd staat ook nu niet ter discussie dat alle negentien arrondissementsparketten blijven bestaan. Dat blijkt uit de houtskoolschets, waar die stelt dat de organisatieverandering geen wetwijziging tot gevolg mag hebben (die wel vereist zou zijn voor het opheffen van een parket, omdat de Wet op de rechterlijke organisatie alle huidige parketten noemt), maar wordt ook steeds herhaald door het College van procureurs-generaal. De nadruk lijkt te liggen op de omstandigheid dat het gaat om een natuurlijk proces. Mintzberg zou dit een vorm van de “adaptive mode of strategy-making” noemen. Die manier van veranderen namelijk, waarin

the strategy-making process is characterized by the “reactive” solution to existing problems rather than the “proactive” search for new opportunities⁸⁴.

Niettemin blijft de constatering dat de houtskoolschets geen paragraaf over de totstandkoming ervan kent. Het had het draagvlak voor het document echter kunnen vergroten als dat wel zo was geweest, temeer daar de schets voor veel mensen binnen de organisatie de eerste confrontatie met de veranderingen is. Het had, met andere woorden, het gevoel in de organisatie kunnen vergroten dat het om een *gedeelde* probleemdefinitie en oplossingsrichting gaat, indien medewerkers hadden kunnen zien wie er allemaal op welk moment bij het proces betrokken waren⁸⁵. Daarmee zou het draagvlak ook vergroot zijn. Aan de andere kant is de richting van de veranderingen niet geheel verrassend, gezien de recente ontwikkelingen binnen het openbaar ministerie. Er kan worden gesteld dat uit de omstandigheid dat in die richting wordt voortgedacht blijkt dat rekening is gehouden met in de organisatie levende opvattingen die in bijvoorbeeld samenwerkingsverbanden ook tot uiting waren gekomen.

7.2.2 Communicatie

Communicatie is van belang bij het genereren van draagvlak. In de communicatie rondom *Het OM verandert* zou moeten worden aangegeven waarom het openbaar ministerie met een (toekomstig) probleem kampt en waarom de oplossingen van de houtskoolschets een goede manier zijn om aan dat probleem het hoofd te bieden. Duidelijke communicatie, waarin argumenten worden gegeven voor bepaalde keuzes, vergroten het draagvlak. Ik wil hier overigens niet uitgebreid stilstaan bij de theorie

⁸³ Opportuuin, maart 2004, jrg. 10, nr. 7, p. 16 e.v. Overigens is het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) een duidelijk voorbeeld van het opschalen van capaciteit rond werkstromen langs de lijnen van standaardzaken en is de beschreven ontwikkeling op een bepaald terrein derhalve al ingezet.

⁸⁴ Mintzberg, H., a.w., p. 84.

⁸⁵ Dit is wat Otto en de Leeuw “procesopenheid” noemen. Zie hoofdstuk 7.

van de communicatiewetenschappen. Wat betreft de thematiek van deze scriptie kan volgens mij volstaan worden met de constatering dat communicatie twee hoofdelementen heeft: de inhoud (boodschap) en de vorm.

Inhoud (boodschap)

Ten aanzien van de boodschap kan het volgende worden geconstateerd. Het College benadrukt dat de externe druk op het openbaar ministerie zo is toegenomen, dat de kwaliteit verbeterd moet worden, er tegelijk meer zaken moeten worden afgehandeld en dat met in elk geval niet méér geld. Ook wordt benadrukt dat de voorgestelde oplossingen een logisch vervolg vormen op een reeds eerder in gang gezette ontwikkeling. Ik heb hiervoor de tekst uit de houtskoolschets al aangehaald, maar er zijn vele documenten waaruit die boodschap naar voren komt. Ik volsta hier met een selectie.

De geloofwaardigheid van het OM is in het geding. Onze maatschappelijke omgeving vraagt zich voortdurend af of het OM over de volle breedte wel voldoende deskundig is. Het OM staat in kwalitatieve zin onder druk. Er worden steeds hogere eisen gesteld aan de kwaliteit van het werk van het OM. Bovendien neemt de druk op het OM in kwantitatieve zin toe. In het veiligheidsplan van het kabinet, is opgenomen dat het OM veel meer zaken moet gaan verwerken, terwijl de groei van de middelen niet toeneemt⁸⁶.

Iedereen binnen het OM kent het probleem. Sommige zaken vereisen maatwerk, en slurpen tijd. Tijd die ook moet worden besteed aan de afhandeling van standaardzaken. Waardoor er weer minder tijd overblijft voor het maatwerk. Kan het OM geen schaalvoordelen boeken door standaardzaken ergens apart onder te brengen en aparte eenheden te creëren met homogene taakopdrachten?⁸⁷

Een ding is zeker. Er zijn nu negentien parketten die alle functies uitvoeren. Dat houd je niet vol. De kleinere parketten ervaren dat het werkaanbod vaak te gering is om alle functies volwaardig in huis te kunnen hebben. Niet voor niets zijn er in de afgelopen tijd al allemaal samenwerkingsvormen ontstaan om de kwetsbaarheid te verminderen⁸⁸.

De noodzaak voor de veranderingen is evident. (...) Bij een ieder moet duidelijk zijn dat het voor het OM van levensbelang is dat de kwaliteit en de efficiency van onze taakuitoefening wordt verbeterd. (...) Wel gaan we kritisch kijken naar alle werkzaamheden die op een parket worden verricht. En dan is het dus de vraag of in de toekomst op een parket alle functies verricht zullen worden die er thans zijn. Dat is ongetwijfeld niet het geval. (...)⁸⁹

Het doel van het herhalen van deze boodschap is de medewerkers in de organisatie duidelijk te maken dat er noodzaak tot verandering is, om de veranderingsbereidheid te vergroten. Hoe meer de noodzaak tot verandering gedeeld wordt en hoe groter de veranderingsbereidheid, hoe groter ook het draagvlak onder de medewerkers. Vers twee is dan wel of de veranderingsbereidheid ook bestaat ten aanzien van de voorgestelde oplossingen. Daarvoor zou kunnen gelden dat de communicatie er ook op gericht moet zijn steeds duidelijk te maken dat de voorgestelde oplossingen goed zijn en waarom.

Naast de vraag naar de inhoud van de boodschap, is ook de vorm waarin die boodschap overgebracht wordt van belang. Voorstelbaar is immers dat de inhoud van de boodschap op alle fronten volkomen duidelijk is, maar dat deze op een zodanig onvoldoende wijze wordt gecommuniceerd dat bijna niemand in de organisatie kennis van die boodschap heeft. Daarom zijn ook de communicatiemiddelen van belang.

⁸⁶ Frequently asked questions, omtranet.

⁸⁷ Opportuun, interview met J. Steenbrink,

⁸⁸ Opportuun, interview met H.J. Schuth,

⁸⁹ Inleiding J.L.de Wijkerslooth, OM conferentie, 24 en 25 september 2003.

Vorm (communicatiemiddelen)

Mijn indruk is dat het College van procureurs-generaal werkelijk alles uit de kast haalt om medewerkers te informeren. Niet alleen schrijft de voorzitter van het College regelmatig een column in het tijdschrift *Opportuun*, waarin hij elementen van de reorganisatie belicht, ook verschijnen in dat blad steeds weer interviews met betrokkenen, zoals een serie gesprekken met de projectleiders.

Daarnaast is er een intranetsite opgericht die geheel is gewijd aan *Het OM verandert*. Daarop is een lijst “frequently asked questions” te vinden, de verschillende documenten zoals houtskoolschets, projectplannen en diverse andere stukken. Ook staat daarop een agenda met “spreekbeurten” van medewerkers van het programmabureau *OM Verandert*. Dat is een ander aspect van de communicatie: de medewerkers van het bureau gaan de werkvloer op en de discussie aan. Maar zij dragen daarbij vooral ook de boodschap uit die verandering heet.

Tenslotte is er een belangrijke rol weggelegd voor de managers op regionaal niveau, de hoofdofficieren van justitie en hoofdadvocaten-generaal. In de woorden van De Wijkerslooth:

Het geïnformeerd houden van onze medewerkers is een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Van U als parkethoofden en van ons als College en Parket-Generaal. Wij zullen vanuit het Parket-Generaal ons best doen om U de informatie aan te reiken die U nodig heeft om Uw medewerkers op de hoogte te houden van de ontwikkelingen en wij zullen Omtranet zo goed mogelijk inzetten. Het is echter aan U om ervoor te zorgen dat U creatieve en aansprekende manieren vindt om de boodschap op het eigen parket over te brengen. Op zo'n manier dat 'Het OM Verandert' gaat leven bij de medewerkers⁹⁰.

Uit eigen ervaring kan ik melden dat er natuurlijk steeds te twisten valt over de vraag of een boodschap creatief en aansprekend wordt overgebracht, maar dat de hoofdofficier van justitie van Zutphen zich wel moeite getroost om over *Het OM verandert* te berichten. Dat gebeurt met name tijdens de maandelijkse koffiebijeenkomsten waar het gehele parket bij elkaar zit. *Het OM verandert* is op die bijeenkomsten stevast onderwerp van gesprek.

Kortom: er wordt schriftelijk en mondeling op grote schaal en vaak gecommuniceerd over *Het OM verandert*. Er is echter wel een maar: veel van die communicatie is “het geven van informatie door de veranderorganisatie”. Hoe zit het met de andere kant van de tweezijdige relatie die communicatie hoort te zijn, het krijgen van informatie? Ik wil in het kader van deze scriptie die kant van de communicatiemedaille belichten aan de hand van het thema inspraak. Inspraak wordt daarbij dan niet alleen opgevat als een manier om invloed uit te oefenen, maar ook als een manier van het doorgeven van relevante informatie naar de top. Dat is overigens ook de manier waarop inspraak binnen het openbaar ministerie door de overkoepelende ondernemingsraad wordt gevoerd. Het gaat er bij inspraak ook om het gevoel van de werkvloer over te brengen.

7.2.3 Inspraak

Inspraak kent een formele en informele component. De formele betreft dan de inspraak van medezeggenschapsorganen. In het geval van het openbaar ministerie gaat het om de MROM, die beschouwd kan worden als de groepsondernemingsraad van de ondernemingsraden van de verschillende parketten en dienstonderdelen. Omdat *Het OM verandert* een operatie is die het gehele openbaar ministerie betreft, is het logisch de inspraak via de MROM te regelen. De andere kant van inspraak is de informele kant. Dan is de vraag of de medewerkers zelf voldoende kansen hebben zich te laten horen en op welke manier. Beide onderwerpen komen hier aan de orde. Ten aanzien van de vraag naar het genereren van draagvlak is inspraak van belang, omdat mensen die het gevoel hebben inbreng te hebben ten aanzien van een bepaalde verandering (hetzij doordat er naar hen geluisterd

⁹⁰ Inleiding J.L.de Wijkerslooth, OM conferentie, 24 en 25 september 2003.

wordt, hetzij doordat zij het idee hebben het proces op één of andere manier te kunnen beïnvloeden) eerder genegen zullen zijn de uitkomsten van dat proces te accepteren.

De formele inspraak via de ondernemingsraad

De Wet op de Ondernemingsraden schrijft voor dat in het kader van een reorganisatie diverse beslissingen als zogenaamde voorgenomen besluiten aan de ondernemingsraad ter advisering moeten worden voorgelegd. Dit zou de minimum-inspraakvariant genoemd kunnen worden, maar daar is het in het kader van *Het OM verandert* niet gebleven.

De MROM heeft een voorbereidingscommissie in de zin van de Wet op de Ondernemingsraden ingesteld. Deze commissie bestaat uit vier leden van de MROM en drie adviesleden uit de organisatie van het openbaar ministerie. Ik ben daar een van. Het aantal commissieleden komt daarmee overeen met het aantal projectgroepen in het kader van *Het OM verandert*. Elk van de commissieleden is gekoppeld aan een van de projectgroepen en vervult daar de rol van waarnemer. Hoewel duidelijk is dat die leden in de vergaderingen van de projectgroepen geen formele standpunten in kunnen nemen (dat kan alleen de MROM als voltallige vergadering), staat het de leden onder die restrictie vrij te participeren. De waarnemers krijgen ook de beschikking over de stukken van de betreffende projectgroep, zoals projectplan (inclusief alle voorbereidende versies daarvan), contourennota's en formatie- en organisatieplannen.

Dit betekent dat de MROM in termen van ondernemingsraadstrategieën een actieve participerende rol heeft gekozen en het College de MROM in die rol ook faciliteert. Er wordt meegedacht in het proces, de verschillende stappen worden op de voet gevolgd en al gedurende de rit worden waar nodig gevraagde en ongevraagde adviezen gegeven.

Voor de projectgroepen heeft de door de MROM gekozen strategie ook voordelen. Het biedt een kans op de hoogte te blijven van de ontwikkelingen en meningsvorming binnen de ondernemingsraad. Daarnaast heeft de ondernemingsraad doorgaans betere feeling met de werkvloer en kan de projectgroep dus via de waarnemers proberen te horen hoe bepaalde gedachten en plannen in de organisatie vallen. De projectleider van de groep waaraan ik als waarnemer ben gekoppeld laat niet na mij van dat laatste te doordringen. Hij wil bijvoorbeeld graag steeds na een vergadering van de voorbereidingscommissie horen wat daar besproken is, zoals ik ook van hem hoor wat er voorvalt binnen de projectgroep. In zijn interview in *Opportuun* laat hij dan ook optekenen:

De medezeggenschapsraad heeft bij alle projecten een waarnemer afgevaardigd. Deze inbreng wordt zeer gewaardeerd!⁹¹

De informele inspraak

Informele inspraak wordt hier opgevat als de mogelijkheid voor medewerkers om (buiten de wettelijke kanalen van de medezeggenschap om) invloed uit te oefenen op de inhoud van de organisatieverandering en het verloop van het veranderingsproces. Volgens het College van procureurs-generaal is de inbreng van veel medewerkers een must voor het welslagen van de veranderingen en de deelname van die medewerkers in de verschillende projectgroepen wordt dan ook van harte toegejuicht:

In dat verband kan ik, tot mijn grote vreugde, melden dat een groot aantal mensen zich vanuit de parketten heeft aangemeld om deel te participeren (sic) in één van de projectgroepen. Dit enthousiasme mag wat mij betreft aanstekelijk werken⁹².

⁹¹ *Opportuun*, interview met H.J. Schuth,

⁹² Inleiding J.L. de Wijkerslooth, OM conferentie, 24 en 25 september 2003.

Het College ziet de mogelijkheid om inspraak uit te oefenen (anders dan via de MROM) dus vooral in de mogelijkheid te participeren in één of meerdere projectgroep(en). Maar bovendien gaan de verschillende projectgroepen ook de boer op, naar de parketten toe. Naar zeggen van de projectleider van de projectgroep geografisch georiënteerde eenheden is dat vooral om informatie te halen, te luisteren naar de meningen van de werkvloer. Nu inspraak hier ook wordt opgevat als de mogelijkheid om relevante informatie door te spelen naar de top van de organisatie, is daarmee dus ook een mogelijkheid geschapen om als individuele medewerker inspraak te hebben.

Over de gekozen strategie ten aanzien van de inspraak kan mijns inziens worden gezegd dat het een vorm van werken is die tot voordeel van alle betrokkenen kan strekken.

7.2.4 Sturing

Het begrip sturing komt in diverse documenten aan de orde als een van de problemen waar het openbaar ministerie bij het uitvoeren van zijn taak (de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde) tegenaan loopt. Dat begrip van sturing is hier nu niet aan de orde. Het gaat er hier om hoe de top van het openbaar ministerie het veranderingsproces zegt te willen sturen. Dit is het vierde door mij in hoofdstuk 3 beschreven element van draagvlakmanagement.

De manier waarop de top richting geeft, of in zekere zin laat geven, aan het veranderingsproces beïnvloedt de mate van acceptatie van de veranderingen. Het is alleen niet zo eenvoudig aan te geven hoe die relatie precies is. Vanuit de medewerker geredeneerd meen ik echter wel te kunnen stellen dat de mate waarin de veranderingen top-down worden gestuurd het gevoel zal vergroten dat de veranderingen “er doorgedrukt” worden en daarmee het draagvlak voor die veranderingen zal verkleinen. Daarmee is niet gezegd dat deze wijze van sturing onder omstandigheden niet toch juist kan zijn. Dat zal afhangen van factoren als tijdsdruk, omgevingsdruk en cultuur van de organisatie. In elk geval lijkt het College mijn inschatting wel te delen, want, zo de voorzitter van dat College:

Het kan en mag niet zo zijn dat ‘Het OM Verandert’ wordt gezien als een prestigeobject van de top van het OM⁹³.

Geconstateerd kan worden dat er volgens het College in termen van Mastenbroek sprake lijkt te zijn geweest van enige mate van zelfsturing door teams, of betere gezegd, de arrondissementsparketten. Ook de houtskoolschets lijkt aan te geven dat daarvan sprake is geweest. De twee hoofdgedachten van de schets zijn eigenlijk voortgevloeid uit de historische ontwikkelingen sinds 1997:

De OM organisatie is permanent in ontwikkeling. Midden 1997 lag het eindrapport van het ontwikkelteam horizontale samenwerking op het beleidsveld milieu op tafel. Snel volgden soortgelijke rapportages over economie en fraude. In de jaren daarna ontstonden op deze terreinen samenwerkingsverbanden en expertisecentra. Begin 1998 verscheen de toekomstvisie parket 2010. Kort daarop ontstonden plannen voor een front-office Eindhoven. Ook waren de parketten Middelburg en Breda in 1999 al intensief met elkaar in gesprek over samenwerking. Thans kennen we meer vormen van samenwerking tussen parketten, zoals op het terrein van PIOFAH. (...) Op de OM conferentie van april 2002 in Noordwijkerhout is over deze uiteenlopende ontwikkelingen gesproken en een aanzet gegeven tot een lange termijn visie. De conclusie luidde dat de organisatie van het OM er over 10 jaar heel anders uit zou zien. De betekenis van een parket als centrale eenheid waarbinnen vele functies samenkomen zal (verder) worden gerelativeerd⁹⁴.

Het staat er niet letterlijk, maar het blijkt wel uit deze woorden dat de houtskoolschets een logische volgende stap is in ontwikkelingen die onderin de organisatie hebben plaatsgevonden. Daarbij kan wel worden opgemerkt dat het College uiteraard wel zelf ideeën heeft over mogelijke problemen en

⁹³ Inleiding J.L. de Wijkerslooth, OM conferentie, 24 en 25 september 2003.

⁹⁴ Houtskoolschets, p. 3.

oplossingen daarvoor. De houtskoolschets trekt in mijn optiek een gedachtelijk door, waar bijvoorbeeld wordt gesteld dat er een centrale verwerkingseenheid moet komen voor eenvoudige werkprocessen. De gedachte is namelijk in het veld al geweest dat dergelijke processen inderdaad efficiënter kunnen worden georganiseerd op een hogere schaal (de samenwerking Breda-Middelburg ten aanzien van verkeerszaken is een case in point), maar nu wordt die gedachte doorgetrokken naar een nog grotere (want landelijke) schaal. Natuurlijk is bij die ontwikkeling wel sprake van sturing vanuit de top van de organisatie.

7.3 Samenvattend

Er is een uitgebreide veranderorganisatie op touw gezet, bestaande uit een programmabureau en verschillende projectgroepen. Met die organisatie moet van oud naar nieuw worden gereisd. Toegespitst op het creëren van draagvlak, leidt de weg naar de vernieuwing inderdaad langs de vier velden van inhoud, communicatie, inspraak en sturing. Op elk van die terreinen probeert het College van procureurs-generaal een inspanning te verrichten die bij zou kunnen dragen aan het scheppen van draagvlak.

Zien we die thema's ook terugkeren in de opvattingen van medewerkers van het openbaar ministerie? Om dat te toetsen heb ik met diverse medewerkers gesprekken gevoerd. De essentie van hun opvattingen staan in het volgende hoofdstuk centraal.

8.

Meningen over de veranderingen

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt aan de orde hoe medewerkers binnen het openbaar ministerie tegen de veranderingen aankijken.

Om dat te peilen heb ik diverse mensen binnen het openbaar ministerie gesproken. Het betrof een hoofdadvocaat-generaal, twee hoofdofficieren van justitie, twee officieren van justitie, drie parketsecretarissen, een medewerker slachtofferzorg, de voorzitter van de MROM, de programmamanager, een organisatieadviseur van het programmabureau en een projectleider. Ze waren afkomstig uit Almelo, Amersfoort, Amsterdam, Den Bosch, Den Haag, Groningen, Leeuwarden, Zutphen en Zwolle.

Op basis van zo'n kleine steekproef is het niet goed mogelijk te generaliseren. De groep gesprekspartners was ook niet groot genoeg om te kunnen zeggen dat meningen onder bepaalde functiegroepen uiteenlopen. Toch wil ik me aan enige generalisatie en onderscheid tussen groepen (of beter groepjes) geïnterviewden "bezondigen" om een gecompriemd beeld van de meningen te schetsen. Deze inleidende schets wordt gevolgd door een aantal paragrafen waarin ik wat meer op de geuite opvattingen in zal gaan en daarbij waar mogelijk ook enkele verklaringen zal proberen te geven.

Een aantal respondenten bleek eigenlijk nauwelijks op de hoogte van de veranderingsplannen. Deze respondenten wisten wel dat er iets gaande was, maar hadden in elk geval tot dan toe geen interesse aan de dag gelegd om beter van de veranderingen op de hoogte te raken. Het zal niet verbazen dat geen van de leidinggevendenden die ik heb gesproken in deze categorie thuis hoort. De leidinggevendenden waren steeds goed op de hoogte van de plannen en onderschreven deze *tenminste* tot op zekere hoogte. Niet altijd was het waarom van een bepaalde gedachtegang binnen het veranderingsproces hen even duidelijk, maar dat nam niet weg dat ze het met de geconstateerde problemen en oplossingsrichtingen in hoofdlijnen wel eens waren. Anderen, die wel voldoende van de inhoud van de veranderingen op de hoogte waren, stelden veelal ook de vraag naar het waarom van de plannen, maar in dat geval ook ten aanzien van de hoofdlijnen ervan. Zij verbonden aan hun vraagtekens ook de consequentie dat de veranderingen niet goed zouden zijn. Zij vonden de omstandigheid dat er *in hun optiek* geen afdoende redeneving voor de plannen bestond voldoende reden om die plannen niet te onderschrijven.

De meeste de geïnterviewden, voor zover zij tenminste enigszins op de hoogte waren van de inhoud van de veranderplannen, gaven aan dat zij wel inspanningen van de top van de organisatie onderkenden om hen op de hoogte te houden. De speciaal opgezette omtranetsite en de koffiebijeenkomsten op parketten waarin de hoofdofficier van justitie de medewerkers informeert, werden daarbij het meest aangehaald. Er werd ook duidelijk inspraak onderkend (vooral via de ondernemingsraden en voor wat betreft de leidinggevendenden ook in "het circuit", waarin men elkaar en de top van de organisatie tegenkomt). Daarbij kwam echter wel de aloude vraag aan de orde: in hoeverre heb je eigenlijk inspraak, als jouw suggesties uiteindelijk toch niet gevolgd worden. Ik heb in niet de indruk gekregen dat het algemeen gevoelen was dat de veranderingen gewoonweg over de organisatie werden uitgestort onder het motto: u redt zich er maar mee. Daarbij past wel een belangrijke nuance: als namelijk de groep "ongeïnteresseerden" in de organisatie groot genoeg is, dan zou op termijn (wanneer ook die groep belangstelling krijgt, omdat de veranderingen concrete gevolgen blijken te hebben) wel eens het effect kunnen ontstaan dat alsnog een aanzienlijk deel van de

organisatie alsnog het idee krijgt dat “de top weer eens wat heeft bedacht, dat er nu weer er van alles moet en dat de medewerkers niks is gevraagd”. In die zin is het gevaarlijk, zo komt me voor, om in veranderingsprocessen desinteresse te laten sluimeren.

Ik heb niet duidelijk gekregen of de inspanningen van de top van de organisatie om het veranderingsproces zo soepel mogelijk te laten verlopen door de respondenten ook als een bewust “draagvlakmanagement” werden onderkend. Mijn indruk is van niet. Het is een persoonlijke inschatting, maar ik meen dat de inspanningen van het College als niet meer dan normaal en fatsoenlijk is in het kader van een groot veranderingsproces worden beschouwd. Het krijgen van informatie en het mee mogen praten werden, denk ik, doorgaans niet beschouwd als min of meer bewuste pogingen van de top van het openbaar ministerie om de mensen ook mee te krijgen in een bepaalde (veranderings)richting. Het is dus nauwelijks te zeggen welk effect het draagvlakmanagement in die zin op de geïnterviewden heeft gehad.

Op basis van de gesprekken denk ik te kunnen stellen dat het draagvlak onder de medewerkers varieert van geen, via enigszins aanwezig tot vrijwel volledig. Omdat van de medewerkers die niet weten wat de veranderingen inhouden moeilijk verwacht kan worden dat zij het met die veranderingen eens of oneens zijn, denk ik dat bij dat deel van de medewerkers geen draagvlak aanwezig is. Nogmaals, dit is een risicogroep, als de groep tenminste groot is. Die groep zal namelijk wel geïnteresseerd raken op het moment dat de plannen concrete gevolgen krijgen en vormt dan dus een aanzienlijk deel van het uiteindelijk benodigde draagvlak⁹⁵. Bij medewerkers die de plannen wel kennen, maar vraagtekens bij de redenen ervan plaatsten en om die reden de plannen ook niet wensten te onderschrijven, ontbrak het draagvlak toch niet helemaal. Want ook die mensen zagen wel in dat het openbaar ministerie met problemen kampte of zou komen te kampen. Ook zij erkenden wel dat er efficiënter en kwalitatief beter gewerkt zou kunnen worden door zaken op een andere manier te organiseren. Er was bij hen wel een zekere veranderingsbereidheid, zij het niet per sé in de door de top voorgestane richting. Een derde groep onderschreef eigenlijk zowel de geconstateerde problemen als ook de oplossingsrichtingen en was het dus zozeer met de veranderingen eens (op misschien een enkel detail na) dat bij hen het draagvlak gewoon aanwezig was.

De volgende paragrafen vormen een uitwerking van de geuite meningen. Daarbij heb ik ervoor gekozen die meningen niet letterlijk weer te geven, maar te groeperen in enkele in het oog springende punten. Verder zijn de opvattingen niet slechts weergegeven, maar waar mogelijk ook voorzien van enig commentaar.

In het oog springend in de gesprekken (en mijns inziens mogelijke knelpunten bij het krijgen van draagvlak) waren de al eerder aan de orde zijnde vraag naar het waarom van de veranderingen, het ontbreken van een probleemanalyse, de gekozen oplossingsrichting van centrale verwerking en regioparketten, de positie van het hogere middenkader (de hoofden van de dienstonderdelen), de focus op het eigen parket en de bestaande desinteresse van mensen zolang de veranderingen nog relatief ver weg lijken (ook al eerder aangehaald). De gepeilde meningen lijken (dus) vooral te wijzen op het belang van de inhoud van de veranderingen en de communicatie.

Het doel van de volgende paragrafen is om de opvattingen van medewerkers weer te geven met als focus welke les het management daaruit zou kunnen trekken als het gaat om het creëren van draagvlak.

⁹⁵ Ik zou haast de parallel willen trekken met de peilingen in het kader van de verkiezingen, die bijvoorbeeld aangeven dat – van de mensen die al een mening hebben – 60% een voorkeur heeft voor kandidaat A. Echter, slechts 30 % van de mensen heeft al een mening, zodat die peiling eigenlijk nietszeggend is. Zo zou je draagvlak ook kunnen bekijken: het lijkt er wel te zijn, maar er is een groot deel van de organisatie dat helemaal nog niet op de hoogte is en nog een mening moet vormen. Dat deel zal, als het groot genoeg is, uiteindelijk wel bepalen of er sprake is van voldoende draagvlak.

8.2 De vraag naar het waarom van de veranderingen

In de gesprekken met medewerkers van het openbaar ministerie valt het meeste op dat de vraag naar het waarom van de veranderingen hardnekkig is. Die vraag is van meet af aan gesteld, maar ook nu de houtskoolschets ruim een jaar oud is en er een aanzienlijke veranderorganisatie is opgezet en aan het werk gegaan, komt nog steeds de vraag naar voren: “waarom doen we dit eigenlijk”?

Is dat opvallend? Afgezien van de omstandigheid dat er in elke organisatie altijd een groep mensen zal zijn, die zich blijft afvragen wat het nut van een reorganisatie is, kan om vier redenen betoogd worden dat het misschien wel logisch is dat die vraag hardnekkig wordt gesteld.

Ten eerste is het veranderingsproces van *Het OM Verandert* gericht op toekomstige problemen. Dergelijke toekomstige problemen zijn natuurlijk inherent slecht invoelbaar. Voor het openbaar ministerie komt daarbij dat de parketten in de afgelopen jaren juist steeds beter zijn gaan presteren. Medewerkers krijgen dat ook regelmatig van hun leidinggevendenden te horen. Daarmee is gevoelsmatig in tegenspraak dat er nu aanzienlijke veranderingen moeten worden doorgevoerd op landelijk niveau. Waarom, zo kan worden geredeneerd, zou het voortgaan op de ingeslagen weg van verbeteringen op lokaal parketniveau niet ook tot resultaten leiden die het openbaar ministerie klaar stomen voor de toekomst? Ik wijs in dit verband naar Otto en De Leeuw, die aangeven dat weerstand tegen verandering zich uit in termen als:

... Het ging toch goed, alles verliep toch in een prettige sfeer, we werkten er toch allemaal hard aan en nu moeten we opeens van alles gaan veranderen⁹⁶.

Een andere reden voor het stellen van de vraag naar het waarom van de reorganisatie hangt hiermee samen. Het openbaar ministerie verandert in dit proces namelijk geheel op eigen initiatief, vanuit een wens om beter te gaan presteren. Er is geen enorm, acuut probleem dat hoe dan ook opgelost moet worden omdat de onderneming anders niet zal overleven. Ware dat wel het geval, dan zou de vraag “waarom doen we dit” naar alle waarschijnlijkheid niet aan de orde zijn. Vergelijkbaar daarmee is de situatie dat er een aanwijsbare externe druk is, die de organisatie tot veranderen noopt, zoals bijvoorbeeld het rapport Donner in de negentiger jaren. De veranderingen binnen het openbaar ministerie, met name het bouwen van een landelijke organisatie met aan het hoofd het College van procureurs-generaal, waren destijds politiek gedicteerd. Ook onder die omstandigheden zal de vraag naar het waarom minder sterk opgeld doen.

Verder kan opgemerkt worden dat het veranderingsproces *Het OM Verandert* past in de ontwikkeling naar een landelijke eenheidsorganisatie. Die ontwikkeling is tamelijk recent, zeker afgezet tegen de historische ontwikkeling van het openbaar ministerie. Van oudsher was het openbaar ministerie lokaal georganiseerd (en nauw verbonden met het lokale bestuur). Pas na het rapport Donner volgde de omslag naar een landelijke organisatie. In die constellatie is het niet verwonderlijk dat de medewerkers, inclusief ook het hogere kader, nog moeten wennen aan veranderingen die op landelijk niveau worden ingezet. Gevoelsmatig raken mensen op de parketten een deel van “hun” autonomie kwijt, waarbij nadrukkelijk de vraag mag worden gesteld of er wel sprake kan zijn van “lokale autonomie”. Het is in elk geval nog geen vanzelfsprekendheid dat bij verbeteringen gedacht wordt in termen van verbeteringen voor het openbaar ministerie als geheel. In combinatie met de eerder genoemde omstandigheid dat individuele parketten in de afgelopen tijd steeds beter zijn gaan presteren, maakt ook deze onwennigheid ten aanzien van de landelijke eenheidsorganisatie die het openbaar ministerie op papier is, dat de vraag naar het waarom van de veranderingen verklaarbaar is. Cozijnsen en Vrakking wijzen ook op “angst voor het onbekende” en een “veiligheidsbehoefte, wens tot status quo” als factoren die veranderingen kunnen belemmeren. Hier laat zich overigens ook zien hoe belangrijk de historie van een organisatie is⁹⁷, als onderdeel van de institutionele identiteit van die organisatie. Ingrepen in de bestaande “lokale” identiteit komen hard aan en zullen minder begrepen

⁹⁶ Otto, M.M. en Leeuw, A.C.J. de, a.w., p. 116.

⁹⁷ Zie hoofdstuk 3.

worden dan meer marginale veranderingen die het karakter van de organisatie ongemoeid laten en dus eerder leiden tot de vraag naar het waarom van veranderingen.

In meer algemene zin kan wellicht ook nog een vierde verklaring voor het stellen van de waarom-vraag worden gevonden. Is het in reorganisatieprocessen niet vaak het geval dat mensen aanvankelijk niet duidelijk inzien wat de eventuele consequenties van de veranderingen zijn en die veranderingen daarom maar wat op hun beloop laten? Steenhuis noemt dit het “waait wel over effect”. Als dan de gevolgen duidelijker worden en mensen merken dat er echt veranderingen op gaan treden, ontstaat er mogelijk een “inhaaleffect”. Mensen die in het vroege stadium van het proces hun kans vraagtekens te plaatsen niet hebben aangegrepen, doen dat vervolgens alsnog. Zij stellen dan bijvoorbeeld de vraag: “waarom moet dit, wat lossen we hiermee op?”

In de literatuur zijn daarvoor wel aanwijzingen te vinden, in die zin dat een aantal door Cozijnsen en Vrakking aangehaalde en uitgevoerde onderzoeken⁹⁸ bijvoorbeeld laten zien dat de weerstand tegen veranderingen in de loop van het proces de neiging hebben toe te nemen. Weliswaar was er in die studies ook aan het begin van het proces weerstand (en niet zozeer apathie bij gebrek aan duidelijke consequenties), maar wanneer de vraag naar het waarom opgevat wordt als een vorm van verzet wordt wel duidelijk dat het stellen van die vraag aan het einde van het veranderingsproces steeds vaker gesteld kan gaan worden. Ik denk overigens dat de vraag naar het waarom van veranderingen in het algemeen inderdaad als een vorm van verzet opgevat kan worden, omdat het een geringe bereidheid tot veranderen impliceert: “als mij niet uitgelegd kan worden (of is) waarom ik dit moet doen, dan wil ik het niet.” De toename van de vraag naar het waarom, kan dan worden opgevat als een toename van de weerstand. Logischerwijs neemt de weerstand toe, naarmate de consequenties voor de eigen positie toenemen.

Concluderend

De conclusie zou kunnen zijn dat de vraag naar het waarom van een reorganisatie niet geheel te vermijden valt.

In algemene zin kunnen daarvoor twee redenen worden aangevoerd. Ten eerste de omstandigheid dat er geen externe druk op de veranderingen staat, zoals bijvoorbeeld acute financiële nood of politieke besluitvorming. Daarnaast is van belang dat met het toenemen van de duidelijkheid van de consequenties van een veranderingsproces, ook de zorg bij mensen toeneemt. Die mensen zullen dan alsnog de vragen gaan stellen, die zij aan het begin van het proces hebben laten liggen.

Meer organisatiespecifiek is de omstandigheid dat het openbaar ministerie historisch gezien een organisatie van zelfstandige “eilandjes” is, die pas recent tot een eenheid is gesmeed. Veranderingen die de eenheid van het openbaar ministerie betreffen zijn daarom onwennig en leiden alleen daarom al tot de vraag naar het waarom. Dat effect wordt zeker versterkt door het feit dat die “eilandjes” in de laatste jaren steeds beter zijn gaan presteren.

8.3 Het ontbreken van een probleemanalyse

Met name van de zijde van de MROM is gesteld dat er een duidelijke probleemanalyse ontbreekt. Er zou te weinig duidelijk zijn wat het probleem van het openbaar ministerie is, welke alternatieve oplossingen daarvoor denkbaar zouden zijn en welke oplossing vervolgens, alle consequenties ervan overziende, de beste zou zijn. Een dergelijke redenering volgt de lijnen van een rationeel beslissingsmodel.

Daaruit kan worden afgeleid dat het in termen van draagvlak kennelijk van belang is dat er inzicht wordt gegeven in de redenen voor de veranderingen en de wijze waarop de mogelijkheden zijn geïnventariseerd en keuzes zijn gemaakt. Van de top van de organisatie wordt kennelijk rekenschap

⁹⁸ Cozijnsen, A.J. en Vrakking, W.J., a.w., p. 144 e.v.

gevraagd in rationele termen, vanuit de gedachte dat mensen alleen mee zullen willen gaan in een reorganisatie als hen volkomen duidelijk is hoe de top daartoe gekomen is.

De vraag is of een dergelijk model wel het beste verklaringsmodel voor een reorganisatie als *Het OM Verandert* is. Ik ben daarop in het voorgaande hoofdstuk al uitgebreid ingegaan, maar wil mijn opmerkingen hier nog aanvullen met de opvatting van Lindblom, Peters en Mintzberg.

Lindblom⁹⁹ maakt in zijn science of muddling through duidelijk dat de rational comprehensive method van beleidsformulering (door hem de “root” methode genoemd) wel aantrekkelijk is, maar bij de beoordeling van complexe sociale situaties van weinig waarde. Hij bepleit een successive limited comparisons method, of “branch” method. Deze methode onderscheidt op een aantal punten van het rationele model. Een belangrijk element is dat de analyse van het probleem wordt beperkt omdat mogelijke uitkomsten, belangrijke alternatieven en belangrijke in het geding zijnde waarden worden genegeerd. De behoefte aan informatie wordt daardoor drastisch gereduceerd en de vermogens van de beslisser worden niet overvraagd.

Peters verzet zich in zijn oeuvre tegen het wetenschappelijk denken ten aanzien van management. In zijn “In search of excellence” geeft hij drie argumenten tegen het rationalisme in het managementdenken¹⁰⁰:

First, the model puts too much emphasis on financial analysis and too little on motivating workers or satisfying customers. Second, the rationalist model encouraged bureaucratic conformity at the expense of entrepreneurial innovation. Third, the rationalist model rests on an misunderstanding of human nature. The central problem with the rationalist view of organizing people is that people are not very rational.

Mintzberg, aangehaald door Kennedy, stelt het nog wat pregnanter:

Indeed, Mintzberg concluded in a memorable finding, the executives I was studying, all very competent by any standard, were fundamentally indistinguishable from their counterparts of 100 years ago (or 1,000 years ago, for that matter). The information they need differs, but they seek it in the same way; by word of mouth. Their decisions concern modern technology, but the procedures they use are still the same as the procedures of the nineteenth-century manager¹⁰¹.

Wat Mintzberg hier feitelijk verwoord is dat managers hun beslissingen niet nemen op basis van een uitgebreide analyse van problemen, maar op basis van “soft information, especially gossip, hearsay and speculation.”

Nog een stap verder gaat de vraag óf er wel altijd sprake moet zijn van een probleem, wil een organisatie veranderen. Veranderen organisaties alleen als ze een probleem ervaren? Er zijn bedrijven bekend die om de paar jaar hun structuur wijzigen, zonder dat daaraan een duidelijk aanwijsbaar probleem ten grondslag ligt. In feite is het werk van management goeroes als Peters er nu juist op gericht om bedrijven aanwijzingen te geven over hoe ze zich zouden kunnen verbeteren, hoe ze *excellent* kunnen worden. Daarbij is niet van belang of ze slechts waren, middelmatig of goed. Door lessen te trekken uit de organisatie van excellente bedrijven, kunnen alle anderen beter worden. Er hoeft daarbij geen sprake te zijn van een probleem (tenzij je het steeds als een probleem wilt zien dat iemand anders beter is, een probleem dat de monopolist openbaar ministerie overigens niet kent).

⁹⁹ Lindblom, C.E., (1959) The science of “muddling through”, *Public Administration Review*, nr. 19, p. 239-248.

¹⁰⁰ Peters, T., *Management as Performance Art*, hoofdstuk 4 in Micklethwait, J. en Wooldridge, A. (red.), *The Witch Doctors*, Random House, New York, 1996, p. 89 en 90.

¹⁰¹ Mintzberg H., in Kennedy, C., *Guide to management gurus: shortcuts to the ideas of leading management thinkers*, Random Century Business cop., London, 1998, p. 148.

De praktijk van veranderen is dus anders dan de aanhangers van het rationele model zouden wensen. Daarmee is trouwens weinig nieuws gezegd. De literatuur is vergeven van de gedachte dat het rationele beslissingsmodel, hoe aantrekkelijk ook, in de praktijk niet altijd gehanteerd kan worden. Ik verwijs wat dat betreft, naast het al aangehaalde werk van March en Olsen, Lindblom, Peters en Mintzberg naar het werk van Simon over bounded of limited rationality¹⁰².

Maar dat neemt niet weg dat van de top van een organisatie gevraagd mag worden inzicht te geven in de beweegredenen voor veranderingsprocessen, ook wanneer dat niet kán betekenen dat aangetoond wordt dat alle denkbare alternatieven over tafel zijn gegaan en dat daaruit een beredeneerde keuze is gemaakt voor het beste alternatief (gezien het doel dat is gesteld).

De top van een organisatie moet in ieder geval ook niet suggereren dat de keuze zuiver rationeel (in termen van een besluitvormingsmodel) is geweest, wanneer duidelijk is dat zulks niet het geval was en ook niet kon zijn. Het is belangrijk eerlijk te zijn over de redenen voor de veranderingen en de oplossingen die daarbij in beeld zijn gekomen. Ten aanzien van *Het OM verandert* wijst het College op drie rapporten die aan de veranderingen ten grondslag liggen. Dit zijn redelijk diepgaande studies naar oorzaken van problemen op bepaalde opsporingsterreinen en mogelijke oplossingen daarvoor. Dit suggereert een voornamelijk rationele afweging. Het is niet gezegd dat die ontbroken heeft, maar de bestaande praktijk van bepaalde problemen en daarvoor gekozen oplossingen binnen het openbaar ministerie (zoals in de houtskoolschets beschreven) heeft ongetwijfeld ook een belangrijke invloed gehad op de gekozen veranderingsrichting. Het is goed dit ook uit te dragen. Mijn indruk is overigens dat dat ook gebeurt.

Concluderend

Een veranderingsproces is, evenals andere beslissingen in organisaties, niet altijd te vatten in een rationeel model. Bij de beoordeling van de probleemstelling en de oplossingsrichtingen mogen historische institutionele omstandigheden, bestaande oplossingen en externe druk niet buiten beschouwing worden gelaten. De steeds terugkerende vraag naar een duidelijke probleemanalyse lijkt daaraan wat voorbij te gaan, maar aan de andere kant mag binnen de beperkingen van institutionaliteit en “limited rationality” wel gevraagd worden naar een heldere gedachtegang van het management. Het management dient die vraag ook adequaat te beantwoorden, wil het draagvlak creëren. Daarbij is van belang dat duidelijk wordt dat niet alleen rationele beginselen een rol spelen bij het denken over organisatieveranderingen, maar ook bepaalde institutionele kenmerken van een organisatie en in die organisatie reeds in zwang zijnde oplossingen.

8.4 De oplossingsrichting centrale verwerking en regioparketten

Draagvlak is hiervoor uitgelegd als een glijdende schaal; er is binnen een organisatie meer of minder draagvlak (en niet: wel of geen). Als organisatie kun je blijven streven naar een groter draagvlak. Dat is tot op zekere hoogte een nobel streven, maar kent wel een keerzijde. In feite is die keerzijde wel bekend uit het poldermodel, waar het verregaande streven naar consensus kan leiden tot suboptimale oplossingen. Dat gevaar ligt ook bij het zoeken naar draagvlak op de loer. Wanneer draagvlak wordt vergroot door te zoeken naar een oplossing die de instemming van de meeste medewerkers draagt, dan kan dat leiden tot een oplossing waar niemand echt tevreden over is¹⁰³.

In de gesprekken met medewerkers wordt her en der een zekere voorkeur voor het doorgaan op de ingeslagen weg van horizontale samenwerking uitgesproken. Daarmee zouden dan dezelfde verbeteringen kunnen worden gehaald als nu bereikt moeten worden door wat dan een “structuurverandering” heet. Een dergelijke gedachte is ook in de correspondentie vanuit de MROM wel terug te vinden. Een dergelijke structuurverandering is ingrijpender, of “meer revolutionair” dan

¹⁰² Simon, H.A., *Models of bounded rationality*, Volume 3, Empirically Grounded Economic Reasoning, Cambridge, Ma.: MIT press.

¹⁰³ Zie het eerder aangehaalde werk van Rosenthal.

het stapsgewijs uitbouwen van de huidige vormen van samenwerking. Dat laatste kan als een incrementele verandering worden beschouwd, of in andere woorden “meer evolutionair”. Vanuit de literatuur is bekend dat incrementele wijzigingen makkelijker door te voeren zijn, dan “grand designs”. Wellicht omdat het eenvoudiger is draagvlak te krijgen voor dergelijke relatief kleine veranderingen?

Hiervoor gaf ik al aan dat bestaande oplossingsrichtingen (horizontale samenwerking, maar ook front offices) waarschijnlijk een rol hebben gespeeld bij de inrichting van het veranderingsproces. Toch is er in de opvattingen van enkele medewerkers van het openbaar ministerie kennelijk meer aan de hand dan het eenvoudigweg voortborduren op de ingeslagen weg. Ik denk dat dat ook wel het geval is, want de vorming van regioparketten (die bepaalde nieuwe vorming van sturing op regionaal en lokaal niveau met zich meebrengen) en vooral het ontstaan van centrale verwerkingseenheden voor eenvoudige zaakstromen, zoals Mulderafdoeningen en onverzekerd rijden (artikel 30 WAM) vormen een breuk met de bestaande situatie.

Voor de top die uit is op draagvlak betekent dit nogal wat. Er lijkt overdreven gesteld bijna sprake te zijn van communicerende vaten als het gaat om draagvlak en resultaat van het veranderingsproces. Draagvlak is (kennelijk) niet inherent goed. Draagvlakmanagement moet ertoe leiden dat draagvlak wordt gecreëerd voor de gewenste veranderingen en het daarmee beoogde resultaat. Er moet dus niet oneindig worden doorgepraat tot iedereen het er wel mee eens is (het draagvlak dus optimaal), maar er een verandering op touw staat die niets oplevert. Het management dient dit ook duidelijk te maken. Het moet aan kunnen geven waarom bepaalde andere oplossingen die worden gesuggereerd uit oogpunt van rendement van het veranderingsproces onwenselijk zijn en dit ook daadwerkelijk doen. Die communicatie zal het draagvlak vergroten, ook wanneer een gesuggereerde oplossing niet wordt overgenomen.

Concluderend

Incrementele wijzigingen zijn eenvoudiger van het nodige draagvlak te voorzien dan ingrijpende veranderingen. Maar kleine stapjes voorwaarts lossen niet altijd een probleem op en kunnen leiden tot suboptimale resultaten. Bij de vraag van het kiezen voor een bepaalde vorm van veranderen, moet dus het belang van draagvlak afgewogen worden tegen het belang van resultaat. Wanneer vergroting van het draagvlak ten koste gaat van het rendement van de veranderingen dient het management dit te kunnen beredeneren en moet het dat ook doen.

8.5 Belang hogere middenkader en moeilijke positie

In een inleiding op de OM-conferentie in het najaar van 2003 heeft de voorzitter van het College van procureurs-generaal aangegeven dat er in het veranderingsproces een belangrijke rol is weggelegd voor de managers op regionaal niveau, de hoofdofficieren van justitie en hoofdadvocaten-generaal. In de woorden van De Wijkerslooth:

Het geïnformeerd houden van onze medewerkers is een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Van U als parkethoofden en van ons als College en Parket-Generaal. Wij zullen vanuit het Parket-Generaal ons best doen om U de informatie aan te reiken die U nodig heeft om Uw medewerkers op de hoogte te houden van de ontwikkelingen en wij zullen Omtranet zo goed mogelijk inzetten. Het is echter aan U om ervoor te zorgen dat U creatieve en aansprekende manieren vindt om de boodschap op het eigen parket over te brengen. Op zo'n manier dat ‘Het OM Verandert’ gaat leven bij de medewerkers¹⁰⁴.

Dat wordt in de gesprekken ook beaamd. Er is gezegd dat je draagvlak krijgt, zoals je de oorlog wint: “met goede onderofficieren”. Ook Kotter wijst op het belang van wat hij de “leidende coalitie” noemt, de groep mensen die het veranderingsproces kan aanvoeren. Eén van de wezenlijke elementen daarbij is:

¹⁰⁴ Inleiding J.L.de Wijkerslooth, OM conferentie, 24 en 25 september 2003.

... zijn er genoeg belangrijke figuren aan boord, vooral de voornaamste lijnmanagers, zodat de vooruitgang niet al gauw wordt geblokkeerd door degenen die er niet bij horen?¹⁰⁵

Maar ook de groep lijnmanagers binnen het openbaar ministerie is divers. Er kunnen eenvoudig dertig hoofden van eenheden worden onderscheiden. Die groep is te groot om te mogen verwachten dat alle leden ervan altijd op één lijn zitten ten aanzien van alle elementen van de veranderingen. Dat blijkt ook wel uit de gesprekken, waar op onderdelen van het veranderingsproces kritiek wordt geuit, zonder overigens de hoofdlijnen van de veranderingen (efficiencywinst en kwaliteitsverhoging) te verloochenen.

Onderwijl betekent dat een lastige positie voor zowel het hogere middenkader als ook de veranderingsgezinde top van de organisatie. Kotter wijdt een hoofdstuk van zijn boek aan wat hij noemt “omgaan met lastige bazen”¹⁰⁶. Die term zou ik hier niet willen gebruiken, vanwege de negatieve lading ervan. In mijn optiek zijn mensen met kritiek en vragen niet steeds “lastig”. Illustratief is zijn voorbeeld over ene Frank echter wel. Lijnmanager Frank verzet zich op alle mogelijke manieren tegen de veranderingen in zijn bedrijf. Dat frustrereert die veranderingen hevig. Kotter meent dat die houding niet bestreden moet worden door te

... proberen de Franks in een hoek te manipuleren waar ze in toom gehouden kunnen worden of onschadelijk gemaakt. Het probleem van een dergelijke aanpak is dat het vaak lang duurt, en het daglicht niet goed kan verdragen: het is groezelig, wreed en oneerlijk.

Kotter bepleit de open en eerlijke dialoog, waarin volgens hem al gauw duidelijk wordt of de betrokkene vervangen dient te worden of dat er veeleer sprake is van een lijnmanager die zich om wat voor reden ook geremd voelt aan de veranderingen mee te werken, hoewel hij dat wel zou willen.

Ook in mijn optiek verdient een dergelijke aanpak de voorkeur, omdat het recht doet aan de spagaat waarin lijnmanagers zich soms bevinden. Zij worden geacht de vlag uit te steken (en voelen zich daartoe vanuit hun loyaliteitsgevoel jegens de organisatie en de bewustheid van hun verantwoordelijkheid in het veranderingsproces ook verplicht), maar worstelen soms ook nog met vragen, waardoor ze de boodschap wellicht minder enthousiast overbrengen dan gewenst is. Degenen die zich in de gesprekken over dit thema hebben uitgelaten zijn het er overigens roerend over eens dat zelfs het kleinste signaal van twijfel bij de lijnmanager voldoende kan zijn om bij de medewerkers het gevoel op te roepen: “zie je wel, mijn baas is het er ook niet mee eens.”

Voor de top van de organisatie betekent dit dat de lijnmanagers nauw betrokken dienen te worden bij het veranderingsproces. Er moet een klimaat worden geschapen waarin die managers vrij zijn hun kritiek te uiten, waarin daarop serieus wordt ingegaan, maar waarin tegelijkertijd wel duidelijk is dat uiteindelijk de top wel beslist. Tevens moeten de lijnmanagers goed toegerust worden op de belangrijke taak die hen is toegemeten, zij moeten steeds van recente informatie voorzien te worden en moeten in staat zijn vragen vanuit hun organisatie te beantwoorden of die vragen voor te leggen aan de top. Wanneer de top van een organisatie van de lijnmanager vraagt een belangrijk deel van het draagvlakmanagement op zich te nemen, dan dient die top de betreffende managers in die taak goed te faciliteren.

Kijk ik naar *Het OM verandert*, dan komt het mij voor dat de parkethoofden (niet in de laatste plaats door deelname van aan aanzienlijk aantal van hen in de projectgroepen en de daaropvolgende onderlinge uitwisseling van informatie) goed van de laatste ontwikkelingen op de hoogte (kunnen) zijn. Dat wordt versterkt door regelmatige presentaties van “mijlpalen” aan de gezamenlijke parkethoofden door leden van het programmabureau en de projectleiders. Zij worde dus terdege en

¹⁰⁵ Kotter, J.P., a.w., p. 74. Voor Kotter is de aanwezigheid van lijnmanagers overigens niet een voldoende voorwaarde. Hij wijst ook op het belang van deskundigheid, geloofwaardigheid en leiderschap.

¹⁰⁶ Kotter, J.P., a.w., p. 137 e.v.

nauw betrokken bij het proces. Er is in de gesprekken ook expliciet aangegeven dat lijnmanagers (althans de parkethoofden die ik heb gesproken) zich eenvoudigweg tot het College of een lid daarvan wenden, wanneer zij toch nog vragen hebben.

Toch wordt door enkelen wel opgemerkt dat ze er soms moeite mee hebben de boodschap enthousiast uit de te dragen. Dat vloeit denk ik niet voort uit een gebrekkige mate van “bij de veranderingen betrokken worden” of karige informatiepositie. Het lijkt erop dat enthousiasme soms wat ontbreekt omdat de lijnmanagers zelf niet over alle onderdelen van de reorganisatie even enthousiast zijn. Het lijkt mij echter inherent aan uitgebreide verandervoorstellen dat niet iedere leidinggevende over elk onderdeel van een veranderplan de loftrumpet zal steken. Van belang is dat de lijnmanagers zich tenminste kunnen vinden in de grote lijn van de plannen. In de gesprekken is mij van het tegendeel niet gebleken.

Concluderend

Lijnmanagers bevinden zich in een ingewikkeld krachtenveld van verwachtingen van de top aan de ene kant en de medewerkers aan de andere kant. Zij hebben bovendien hun eigen opvattingen, die op de veranderingen van invloed kunnen zijn. Terecht wordt van hen gevraagd om draagvlak te genereren binnen de verschillende diensteenheden. Maar het moet ook duidelijk zijn dat dit niet altijd eenvoudig is voor die lijnmanagers. De top van de organisatie dient hen in die moeilijke taak goed te ondersteunen.

8.6 Kijken door een lokale bril

Mastenbroek maakt in zijn *Conflicthantering en organisatieontwikkeling* duidelijk dat er een spanningsveld bestaat tussen de eenheid van de organisatie en de autonomie van de onderdelen van die organisatie:

Onderdelen van een organisatie hebben eigen belangen. Onderdelen zijn gericht op het consolideren en verstevigen van de eigen strategische positie ten opzichte van de andere onderdelen. Zij streven doorgaans naar meer autoriteit en verantwoordelijkheid. Op zijn minst proberen zij de eigen positie te behouden. Tegelijk zijn eenheden wederzijds afhankelijk. Ze maken deel uit van een groter geheel. Zonder dat geheel zouden ze in het luchtledige komen te hangen. Vaak ook hebben zij de kracht van de totaliteit nodig¹⁰⁷.

Het fenomeen dat onderdelen van een organisatie in het openbaar bestuur op enig moment vooral begaan zijn met eigen belangen en voortbestaan kent meerdere voorbeelden in de literatuur. Zo schrijft Ringeling:

Het pluralistische model (van bureaucratie, JH) is een politiek model pur-sang. De taken van overheidsorganisaties worden niet gedefinieerd door situaties, normen, ervaringen of opdrachten, maar vormen de neerslag van belangen. De macht in die organisaties is verdeeld en verspreid. (...) Het maakt duidelijk dat de organisatie van het openbaar bestuur een grote mate van diversiteit kent. Het model biedt de mogelijkheid meer aandacht te besteden aan de *onderdelen* van de overheid, naast aandacht voor de organisatie *als geheel* (mijn cursiveringen, JH)¹⁰⁸.

Ook binnen het openbaar ministerie zie je dat terug. In een aantal gesprekken is aan de orde gekomen dat het voor mensen niet altijd eenvoudig is om veranderingen op een landelijke schaal te bekijken. Tot dusver hebben verbeteringen van de prestaties van het openbaar ministerie het karakter gehad van verbeteringen op elk individueel parket. *Het OM verandert* breekt met die traditie door meer op onderlinge afhankelijkheden te wijzen en minder op autonomie. Dat is voor mensen niet altijd even

¹⁰⁷ Mastenbroek, W., *Conflicthantering en organisatieontwikkeling*, Samsom, 1996 (4^e ed.), p. 40.

¹⁰⁸ Ringeling, A., *Het imago van de overheid*, VUGA uitgeverij B.V. 's-Gravenhage, 1993, p. 157 en 158.

eenvoudig in te voelen. Gezien de al meerdere keren aangehaalde historie van het openbaar ministerie, die een sterke lokale georiënteerdheid laat zien, is dat ook goed verklaarbaar.

Voor de top van de organisatie betekent dit dat geïnvesteerd moet worden op de waarde van het “nieuwe landelijke karakter” van in casu het openbaar ministerie. Er zal duidelijk gemaakt moeten worden waarom het van belang is zaken op een landelijke schaal te bezien, waarom dat “winst” oplevert voor elk van de onderdelen. Ook hier is communicatie dus weer van wezenlijk belang als het gaat om het scheppen van draagvlak. Het volstaat niet aan te geven dat een verandering goed is voor het openbaar ministerie als landelijke eenheidsorganisatie, maar ook moet duidelijk worden gemaakt waarom het feit dat het openbaar ministerie een dergelijke organisatie is profijtelijk is voor elk van de onderdelen.

Concluderend

Eerder is al de onwennigheid die mensen kunnen ervaren omdat het openbaar ministerie vrij recent van een lokaal georganiseerde organisatie in een landelijke eenheidsorganisatie is veranderd. Dit kan ten dele verklaren waarom mensen vooral met een lokale bril naar hun werk kijken. Een andere verklaring is echter dat het gewoonweg inherent is aan een overheidsorganisatie die bestaat uit diverse dienstonderdelen, dat de verschillende onderdelen opkomen voor hun eigen belangen. Ook vanuit die optiek is verklaarbaar waarom mensen niet altijd in staat zijn verbeteringen voor het geheel van de organisatie te onderkennen of accepteren. Hoe dan ook is het aan de top om duidelijk te maken waarom de veranderingen goed zijn voor het openbaar ministerie als geheel én waarom dat weer winst oplevert voor elk van de onderdelen van de organisatie.

8.7 Beperkte interesse tot het dichtbij komt

Mensen willen in een organisatie graag geïnformeerd worden, maar tegelijkertijd komt uit de gesprekken naar voren dat de beschikbare informatie lang niet altijd wordt opgezocht. Een enkeling was bijvoorbeeld helemaal onbekend met het bestaan van de omtranetsite van *Het OM verandert*. Valt er een verklaring te geven voor deze schijnbaar beperkte interesse in organisatieontwikkelingen die voor vrijwel iedereen in het openbaar ministerie consequenties zullen hebben? In één van de gesprekken is het antwoord al wel gegeven: “het is allemaal nog zo abstract, het is me niet duidelijk wat er nu echt gaat veranderen.”

Het OM verandert is voor sommigen kennelijk eenvoudigweg nog te ver van hun bed, maar dat behoeft in een veranderingsproces geen verwondering te wekken. In het kader van dat proces wordt namelijk, bijvoorbeeld door het uitvoeren van impactanalyses bij de projectgroep geografisch georiënteerde eenheden en het gebruik maken van businesscases bij de projectgroep centrale verwerking, nog berekend en bekeken wat die consequenties op parket- en individueel niveau zullen zijn. De duidelijkheid die voor sommigen nodig lijkt te zijn om zich echt te gaan interesseren, kan dus nog niet gegeven worden.

Otto en de Leeuw geven aan dat het voor de mensen die niet actief bij het veranderingproces zijn betrokken, maar wel de consequenties ervan zullen ervaren belangrijk is dat ze geïnformeerd worden. Alleen, zo is hun opvatting, kan die informatie niet gaan over de exacte consequenties, want “inhoudelijke zekerheid is nog niet te bieden”¹⁰⁹. Het fenomeen dat een reorganisatie een proces is, waarin consequenties gaandeweg duidelijker worden, is in de literatuur dus geen onbekend fenomeen.

De top van een organisatie moet dit fenomeen kunnen onderkennen en daarop inspelen door informatie te verschaffen die de loop van het proces duidelijk maakt.

¹⁰⁹ Otto, M.M. en Leeuw, A.C.J. de, a.w., p. 172.

Concluderend

In een veranderingsproces zal naar verloop van tijd pas duidelijkheid kunnen worden gegeven over de echte consequenties voor de medewerkers. Tegelijkertijd is de interesse van de medewerkers vaak wel afhankelijk van de vraag: wat gaat het voor mij betekenen. In een dergelijke situatie kunnen medewerkers mogelijk het best betrokken worden bij het proces door hen proceszekerheid te bieden.

8.8 Samenvattend

Uit de gesprekken blijkt dat de beïnvloeding van draagvlak door het management dient te lopen langs de lijnen van met name twee van de genoemde vier velden, te weten inhoud en communicatie. Dat de inhoud van belang is, uit zich in geuite meningen over het waarom, het ontbreken van een probleemanalyse, de oplossingsrichting en de lokale oriëntatie. Het belang van communicatie komt vooral naar voren in de opvattingen over de positie van het hogere middenkader en de geringe interesse voor het proces zolang het nog ver weg lijkt.

Ook het element inspraak is wel terug te vinden, vooral in de rol van de MROM. Sturing maakt duidelijk de minste reacties los.

Maar dat de inhoud van de veranderingen en de communicatie rondom de reorganisatie in de beleving van medewerkers op de voorgrond staan, wil niet noodzakelijkerwijs zeggen dat die onderwerpen in termen van draagvlakmanagement ook van belang zijn. Een (wat extreem) voorbeeld kan dit verduidelijken. Stel dat in een organisatie waarin veranderd wordt door medewerkers wordt gezegd dat het management incompetent is. Is de oplossing dan eenvoudigweg: vervang het management? Neen, want er kunnen uiteraard diverse oorzaken zijn waardoor een geheel competent management incompetent over kan komen.

Toch kan op basis van de literatuur die hiervoor uitgebreid aan de orde is geweest wel worden gesteld dat de onderwerpen “inhoud” en “communicatie” in veranderingsprocessen van belang zijn. Ik wil hier volstaan met een verwijzing naar de paragrafen 3.2 en 3.3, waarin die literatuur is besproken.

Nu is het doel van deze scriptie (mede) om een bijdrage te leveren aan de theorievorming over draagvlakmanagement door dit onderwerp toe te spitsen op een bepaald in paragraaf 6.1 omschreven organisatie: een van oudsher gedecentraliseerde organisatie, met een sterke lokale binding, met grote autonomie voor de onderdelen, die een ontwikkeling naar een centrale leiding heeft doorgemaakt, welke leiding recentelijk ook een feit is geworden.

Het openbaar ministerie is een dergelijke organisatie, maar is het daarin wellicht uniek? Moeten met andere woorden eventuele bijdragen aan de theorievorming gebaseerd worden op één unieke organisatie, of kunnen er vergelijkbare organisaties worden benoemd die de bevindingen vanuit het openbaar ministerie ondersteund? Mijns inziens is dat laatste het geval. Ik wil dat in het volgende hoofdstuk illustreren aan de hand van een veranderingsproces dat zich heeft voltrokken binnen ziektekostenverzekeraar IZA.

9.

Taak, plaats, functie regiokantoren; het IZA op de helling

9.1 Inleiding

Zoals gezegd is het de vraag of het openbaar ministerie in de door mij als essentieel benoemde kenmerken zozeer op zichzelf staat dat het uniek is te noemen. Ik meen van niet en baseer me daarbij op een reorganisatie die zich enkele jaren geleden heeft voltrokken bij verzekeringsmaatschappij IZA. In de volgende paragraaf worden heel kort de contouren van dat veranderingsproces beschreven, maar de hoofdmoot van dit hoofdstuk bestaat erin dat ik een voormalig regionaal directeur van IZA Groningen-Drenthe heb laten vertellen over het veranderingsproces en hem heb geconfronteerd met mijn bevindingen vanuit *Het OM verandert*.

9.2. Zorgverzekeraar IZA

IZA is een ziektekostenverzekeraar voor met name ambtenaren. Van oudsher bestond de verzekeraar uit diverse zelfstandige regiokantoren, die waren opgericht door verschillende gemeenten in een provincie. Ambtenaren die voor die gemeenten werkten, waren verplicht verzekerd bij IZA, er was met andere woorden sprake van een zogenaamde gedwongen verzekering. De kantoren stonden formeel onder leiding van besturen en een regiodirecteur.

Onder invloed van een automatiseringsproces ontstonden in de jaren '70 de eerste samenwerkingsverbanden. Met name de kantoren Noord-Holland en Groningen/Drenthe (in die provincies heeft altijd maar één IZA kantoor bestaan) gingen daarin voorop, waarschijnlijk omdat de initiator van dat proces de toenmalige regiodirecteur Groningen/Drenthe betrof. Later sloten alle andere kantoren bij dit proces aan. Het gevolg was dat er, naast de regionale kantoren en besturen, een landelijk kantoor werd gevormd. Uiteindelijk leidde dit tot een fusie van de regiokantoren in IZA-Nederland, met een officiële centrale directie en een landelijk bestuur, samengesteld uit de verschillende regiobesturen.

Afgezien van de automatisering behielden alle kantoren, die inmiddels waren omgedoopt in regiokantoren, niettemin overigens geheel hun eigen werkwijze. Dat is de stand van zaken als er zo rond 2002 een reorganisatie plaatsvindt.

Uit deze korte schets wordt duidelijk dat het openbaar ministerie en het IZA op de door mij benoemde essentiële kenmerken overeenkomen. Ook het IZA is een van oudsher gedecentraliseerde organisatie, met een duidelijke lokale binding, met grote autonomie voor de onderdelen, die een ontwikkeling naar een centrale leiding heeft doorgemaakt, welke leiding recentelijk ook een feit is geworden¹¹⁰. In die zin is het IZA ook een exponent van het type organisatie waarop de vraagstelling van deze scriptie zich richt.

¹¹⁰ Wellicht ten overvloede: uiteraard verschillen IZA en openbaar ministerie aanzienlijk in de aard van de werkzaamheden die zij uitvoeren. Tegelijkertijd kan worden opgemerkt dat ook bij andere dan de genoemde karakteristieken sprake is van overeenkomst. Zo zijn beide instelling non-profit instellingen in de overheidsfeer.

9.2.1 Veranderingen bij IZA

Het doel van deze reorganisatie was om door een uniform werkproces voor alle kantoren in te voeren de kwaliteit van de dienstverlening aan de verzekerde te verbeteren. Dat betekende dat aanvragen voor verzekeringen en machtigingen¹¹¹ en ook de nota's sneller en efficiënter moesten worden verwerkt. Voor een verzekerde bestaat de kwaliteit van de dienstverlening van een verzekeraar immers voor een aanzienlijk deel uit de snelheid waarmee zaken behandeld worden. Om dat te bereiken werden normen gesteld ten aanzien van de maximale verwerkingsduur, die afhankelijk van de aard van de werkzaamheden op dagen of enkele weken werd gesteld.

Dit veranderingsproces kreeg de naam "Taak, Plaats, Functie Regiokantoren" mee (TPFR). In TPFR werden de werkprocessen van een IZA-kantoor beschreven en aangegeven door hoeveel en welke mensen de taken moesten worden verricht. Voorts was het de bedoeling dat het takenpakket van de medewerkers meer divers moest worden. Verschillende afdelingen (zoals de afdelingen medisch secretariaat, verzekerdenadministratie en notaverwerking) werden daarom samengevoegd tot één grote afdeling zorgkosten en verzekerden. Binnen die afdeling moesten de medewerkers alle daarin voorkomende taken verrichten. Bepaalde functies verdwenen daardoor. De andere kant van de medaille was dat er ook nieuwe functies, zoals accountmanagers en zorgmanagers, in het leven werden geroepen.

Dat laatste hing nauw samen met één van de redenen voor het veranderingsproces. De verzekeraar diende volgens de centrale directie namelijk slagvaardiger te worden in de *te verwachten* concurrentiestrijd. Door de aanstaande komst van een zogenaamde volksverzekering zou immers het gedwongen karakter van de IZA verzekering voor ambtenaren verdwijnen. De verzekerden van IZA zouden dan de keuze krijgen om hun ziektekosten elders te laten verzekeren. Het IZA is in verzekeringenland maar een kleine speler en liep dus het risico dat verzekerden weg zouden lopen omdat een grote maatschappij tegen lagere kosten dezelfde kwaliteit zou kunnen bieden. Om dat risico het hoofd te bieden, moest IZA de kwaliteit van de dienstverlening nog verder¹¹² opschroeven en bovendien de samenwerking zoeken met een andere zorgverzekeraar. De keuze viel daarbij op VGZ.

Een tweede reden voor de veranderingen was het feit dat de centrale directie het eufemistisch uitgedrukt "ongewenst" vond dat de kantoren die deel uitmaakten van één landelijke organisatie er verschillende werkwijzen op nahielden en ook een verschillende bezetting kenden. In de ogen van de directie waren sommige afdelingen van de kantoren ook *overbezet*. Voor de regiokantoren was dit een nieuw fenomeen. Voordat er een centrale directie was, was er namelijk weinig vergelijkingsmateriaal. De verschillende kantoren hadden wel zo hun eigen manier van doen en wisten door onderlinge contacten ook wel in enige mate van elkaar hoe er gewerkt werd, maar tegelijkertijd was er nauwelijks noodzaak om de werkwijzen ook op elkaar aan te passen. Omdat het een non-profit organisatie was (en nog is, overigens) was er ook geen aanleiding om al te zeer op de financiën te letten en in die zin van elkaar te leren.

Beide redenen vormden wel de aanleiding om te veranderen, maar daartoe geen acute noodzaak. Het was vooral inspelen op toekomstige verwachtingen en het klaarstomen van de organisatie voor die toekomst¹¹³.

¹¹¹ Voor sommige medische verrichten, zoals fysiotherapie, was vooraf de toestemming van de verzekeraar nodig. Alleen met een dergelijke toestemming (machtiging) werden die verrichtingen vergoed.

¹¹² IZA scoorde op het onderdeel kwaliteit in tevredenheidsenquêtes overigens van oudsher al hoog.

¹¹³ De volksverzekering, die de katalysator voor het proces vormde, is in augustus 2004 nog steeds geen feit. IZA is nog steeds een publiekrechtelijke instelling, die nog steeds kan draaien op een vast bestand van gedwongen verzekerden.

9.2.2 Draagvlak voor het veranderingsproces?

Was er nu bij het IZA voldoende draagvlak voor dit veranderingsproces? Wat was opvallend aan de opvattingen van medewerkers over TPFR? Die vragen heb ik voorgelegd aan de voormalig regiodirecteur van IZA Groningen/Drenthe, die kort voor het einde van het veranderingsproces vervroegd is uitgetreden. Niet overigens, zoals voor twee andere directeuren en een adjunct-directeur wel gold¹¹⁴, omdat hij zich met de veranderingen niet kon verenigen. Hij omschrijft zichzelf namelijk als “één van de weinigen die de aantrekkelijkheid van het geheel inzagen.” In zijn optiek was het “onverkoopbaar” dat al die kantoren allemaal op een andere manier werkten. Deze paragraaf is zijn relaas van opvallende elementen in het veranderingsproces.

Mensen op de regiokantoren zagen de noodzaak van de veranderingen nauwelijks in. Het algemene gevoel was: we doen het toch goed, de verzekerden zijn toch tevreden? Dit gold voor het merendeel van de mensen, van het regionale directieniveau tot de werkvloermedewerkers. Dat uitte zich onder meer in verschillende pogingen om de status quo te handhaven. Hij herinnert zich een vergadering van regiodirecteuren waar het gif echter over tafel ging en het onbegrip overheerste. Alleen: de centrale directie maakte duidelijk dat er geen keuze was: deze veranderingen moesten plaatsvinden en het was aan de regiodirecteuren dat ook aan de medewerkers op de kantoren duidelijk te maken. Aan het einde van die vergadering verklaarden de directeuren zich uiteindelijk wel loyaal; ze zouden meewerken aan de uitvoering van de plannen.

Alleen bleek in de praktijk dat “loyaal meewerken” voor velerlei uitleg vatbaar was. Zo werd daaronder zowel de situatie verstaan dat de veranderingen niet voor de zittende medewerkers zouden gelden, maar slechts voor mensen die nieuw binnen zouden komen (verandering door verloop), als de situatie dat het samenvoegen van afdelingen wel plaats diende te vinden, maar dat er geen taakverbreding doorgevoerd behoefde te worden. Dat er in het land verschillend met de plannen werd omgegaan was door onderlinge contacten van medewerkers van verschillende kantoren ook bekend. Op de kantoren waar daadwerkelijk uitvoering werd gegeven aan TPFR leidde dat tot ontevredenheid van de medewerkers, die de betreffende regiodirecteur erop wezen dat in andere vestigingen geen sprake was van een dergelijke aanpak. Het gevoel bij mijn respondent was dat verschillende directeuren te weinig in staat zijn geweest weerstand te bieden aan de wens van de medewerkers alles bij het oude te laten. Bovendien zijn zij waarschijnlijk toch “in hun onderhuidse protest blijven steken”, zo meent hij: “van echte acceptatie is geen sprake geweest, mensen hebben zich hoogstens geschikt in hun lot. Het gewenningsproces zal het nu moeten doen”. De centrale directie schoot in die constellatie volgens hem ook tekort door niet resoluut alle verschillende signalen die vanuit het land kwamen de kop in te drukken. Daarmee wordt duidelijk dat sturing van het veranderingsproces een wezenlijk onderdeel vormt van het creëren van draagvlak. Hij onderschrijft dat er derhalve aanzienlijke problemen in een veranderingsproces kunnen ontstaan als directeuren ook maar het geringste signaal afgeven dat zij het met de veranderingen ook niet helemaal eens zijn.

Mijn bevindingen ten aanzien van *Het OM verandert* blijken voor de voormalig directeur een feest van herkenning. De vraag naar het waarom klonk ook in het veranderingsproces TPFR steeds opnieuw, tot ver nadat het proces daadwerkelijk van start was gegaan. Hij wijt dat aan daadwerkelijk onbegrip: mensen konden maar niet inzien hoe de nieuwe werkwijze de verzekerden zou baten. Bovendien waren de mensen het niet eens met het opheffen van kleine afdelingen en functies en weigerden verschillende medewerkers te accepteren dat ze in hun ogen “minderwaardig werk” moesten gaan doen (want zo werd met name het verwerken van nota's gezien). Volgens hem was de vraag naar het waarom een uiting van blijvend verzet.

Ook het gebrek aan interesse bij medewerkers komt de directeur heel bekend voor. Deels verklaart hij dat vanuit de geringe betrokkenheid die mensen überhaupt hadden bij hun werk. Een groot deel had

¹¹⁴ In het overplaatsen (overigens in goed onderling overleg) van deze hoge functionarissen kan dus een praktijkvoorbeeld worden ontwaard van Kotter's stelling dat als de situatie echt hopeloos is, de persoon in kwestie moet worden vervangen. Kotter, J.P., a.w., p. 139.

weinig gevoel bij een gedachte als “verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening”. De interesse nam toe toen er eenmaal functiebeschrijvingen waren gemaakt en het voor mensen duidelijk werd wat er van hen in de nieuwe organisatie verwacht werd. Een deel van hen zag mogelijkheden om door te stromen in leidinggevende functies, anderen waren wel tevreden met het idee dat hun eentonige takenpakket uitgebreid zou kunnen worden. Maar er was natuurlijk ook een groep die begon te begrijpen dat er ander werk op hun af kwam, werk dat ze eigenlijk niet wilden doen. Toen groeiden de bezwaren en lieten mensen zich wel horen.

Tenslotte was ook het element dat er van oudsher sprake was van regiodirecteuren die in de woorden van respondent “koning in hun eigen rijk” waren: “het regionale bestuur gaf de directeuren een grote vrijheid van handelen en er was nauwelijks noodzaak tot onderlinge vergelijking”. Van die status was al het één en ander verdwenen tijdens de fusie, maar nu dreigden de directeuren zelfs hun titel kwijt te raken, het zouden managers worden. Voor vele directeuren dreigde het beeld dat de “koning nu echt lakei zou worden”.

9.3 Samenvattend

Er is een duidelijke overeenkomst tussen de ontwikkeling van het IZA en het openbaar ministerie, hoewel beide organisaties natuurlijk op geheel verschillende gebieden opereren. Beide bestaan van oudsher uit lokale eenheden, die ook sterk lokaal gericht zijn. Beide ook kennen pas vrij recent een centrale leiding, beide zijn pas kort een eenheidsorganisatie.

Ten aanzien van het veranderingsproces zien we dat beide organisaties streven naar efficiencywinst en verhoging van de kwaliteit van het werk. Bij het IZA lag de nadruk vooral op het laatste, bij het openbaar ministerie is het mijns inziens wat evenwichtiger verdeeld; zowel de efficiency als de kwaliteit worden benadrukt.

Bovendien zien we in het veranderingsproces veel van dezelfde problemen opdoemen: de vraag naar het waarom, de moeilijke positie van het hogere middenkader, desinteresse, de wens tot behoud van de status quo (wat bij het openbaar ministerie vertaald zou kunnen worden als: doorgaan op de ingeslagen weg van horizontale samenwerking) en de gerichtheid op de behoud van de eigen eenheid (die bij het IZA vooral tot uiting kwam in de houding van de regionale directeuren en hun angst van koning tot lakei te verworden).

Naast de zeer verschillende taakuitoefening van beide organisaties is er nog een in het oog springend verschil. Waar het openbaar ministerie een deel van de winst lijkt te willen halen door taken enger te definiëren en functies van elkaar te scheiden (bijvoorbeeld door het instellen van centrale verwerkingseenheden voor de veel voorkomende en eenvoudige zaken), zocht het IZA in 2002 haar heil in een verbreding van het takenpakket.

Niettegenstaande deze verschillen meen ik toch te kunnen zeggen dat zowel de organisatieontwikkeling als de geconstateerde problemen in beide organisaties overeenkomsten vertonen. Ook hierin zie ik een bevestiging van de gedachte dat de bevindingen ten aanzien van *Het OM verandert* niet uniek zijn.

Wat zijn de consequenties van deze bevindingen voor de theorievorming rondom draagvlakmanagement? Kan de top van een organisatie als het openbaar ministerie of een vergelijkbare organisatie draagvlak creëren voor veranderingen en zo ja, op welke wijze? Daarover gaat het tiende en laatste hoofdstuk, dat gewijd is aan een samenvatting en conclusies.

Deel 3: samenvatting en conclusies

10.

Samenvatting en conclusies

10.1 Samenvatting

De vraag die in deze scriptie centraal staat is: kan draagvlak voor veranderingen in een bepaald type organisatie worden “gemanaged” en zo ja, op welke wijze?

Om die vraag te beantwoorden is eerst een definitie gegeven van het begrip draagvlak: de mate waarin verschillende groepen binnen de organisatie (een) organisatieverandering(en) van een bepaalde omvang en reikwijdte accepteren. Aan de hand van de literatuur en opvattingen van enkele medewerkers binnen het openbaar ministerie is vervolgens vastgesteld dat draagvlak van belang is, wanneer veranderingen moeten worden doorgevoerd. Kort gezegd komt het erop neer dat als er geen draagvlak is, het veranderingsproces vertraagd zal worden en uiteindelijk wellicht tegen sabotage aan zal lopen. Is het draagvlak er wel dan leidt dat tot een prettiger nieuwe werkomgeving en een betere kwaliteit van het uiteindelijke product. In de derde plaats is beschreven dat draagvlakmanagement, het creëren van draagvlak, een aantal elementen omvat: de inhoud van de veranderingen (inclusief de visie van de organisatie in het algemeen), de communicatie rondom de veranderingen, de inspraak en de sturing van het proces. Geprobeerd is om die elementen te groeperen in een aantal typen benaderingen van draagvlakmanagement. Onderscheiden zijn een structuurbenadering, de cultuurbenadering, de procesbenadering en de conflictbenadering. Ook is aangegeven welke benadering onder welke omstandigheden kan werken en is een voorkeur uitgesproken voor een variant van de procesbenadering als meest wenselijke benadering van draagvlakmanagement.

Op basis van de literatuur kan worden vastgesteld dat het scheppen van draagvlak eenvoudiger is, naarmate er meer overeenstemming is over de visie van de organisatie, de ervaren problemen van de organisatie en de gekozen oplossingsrichtingen. Daarbij is van belang dat met name de literatuur over institutionalisme en “problem solving” laat zien dat elke organisatie in enige mate beperkt is in de problemen en oplossingen die bij veranderingsprocessen in aanmerking komen. Met name het werk van Selznick maakt duidelijk dat de historische ontwikkeling van een organisatie van belang is. Een organisatie kan zich in de loop van haar bestaan namelijk hebben ontwikkeld tot een institutie met een eigen identiteit. Die identiteit bepaalt mede welke oplossingen voor problemen wel en niet aanvaard worden. Op basis van het werk van March is geconstateerd dat daarnaast het gevoelsmatig aantrekkelijk rationele model om problemen op te lossen in complexe organisaties vaak niet opgaat. Aangegeven is hoe deze inzichten omtrent veranderingen in het algemeen doorwerken op draagvlakmanagement. Voorts leidt een goede informatievoorziening eveneens tot een vergroting van draagvlak, evenals de mogelijkheid te participeren. Inspraak is dus van belang, maar ook de sturing van het veranderingsproces kan het gevoel van mensen in de organisatie dat zij het heft in eigen hand kunnen nemen versterken of verzwakken en aldus van invloed zijn op draagvlak.

Wanneer de top van een organisatie draagvlak wil creëren, doet hij er dus goed aan in samenwerking met zoveel mogelijk mensen uit de organisatie een duidelijke visie op de organisatie te ontwikkelen, het probleem en de oplossingsrichtingen binnen die visie gestalte te geven. Verder dient er sprake te zijn van een goede, duidelijke en open communicatie. Ook moeten er mogelijkheden zijn voor inspraak en moet de sturing niet zozeer top-down zijn, dat mensen het idee krijgen dat de veranderingen er van hogerhand doorgedrukt worden.

Om te zien hoe die beginselen in de praktijk uitwerken is een case behandeld, namelijk het veranderingsproces dat binnen het openbaar ministerie gaande is: *Het OM verandert*. Als wezenlijke kenmerken van die organisatie zijn benoemd dat het gaat om een van oudsher gedecentraliseerde organisatie, met een sterke lokale binding, met grote autonomie voor de onderdelen, die een ontwikkeling naar een centrale leiding heeft doorgemaakt, welke leiding recentelijk ook een feit is geworden.

Er is een schets gegeven van de aanleidingen voor dat veranderingsproces en van de contouren van de nieuwe organisatie. Ook is aangegeven hoe de veranderstrategie ten aanzien van het scheppen van draagvlak is. Daarbij is steeds gekeken naar de eerder genoemde elementen: inhoud, communicatie, inspraak en sturing. Op elk van die terreinen levert het College van procureurs-generaal een herkenbare inspanning.

Uit diverse bronnen (zowel de secundaire bronnen als bijvoorbeeld briefwisselingen en Opportuun, als uit gesprekken met enkele medewerkers van het openbaar ministerie) komt echter naar voren dat die inspanningen niet steeds het gewenste resultaat hebben gehad. In een perfecte wereld zou immers de vraag naar het waarom van veranderingen in de fase van het proces waarin het openbaar ministerie zich bevindt niet meer gesteld worden, maar die vraag blijkt hardnekkig. Daarvoor is een aantal mogelijke verklaringen gegeven, waaruit blijkt dat het op zichzelf niet verontrustend hoeft te zijn dat de vraag naar het waarom van veranderingen gedurende het proces steeds de kop op blijft steken. Ook is er aandacht geschonken aan het ontbreken van een duidelijke probleemanalyse. Aangegeven is dat op basis van de inzichten van diverse auteurs de vraag gesteld moet worden of er in organisaties wel sprake kan zijn van een volgens het rationele verklaringsmodel verlopend besluitvormingsproces. Verder is de vraag aan de orde gekomen of de kwetsbaarheid van kleine parketten niet opgelost zou kunnen worden door voort te gaan op de in de organisatie reeds ingeslagen weg van horizontale samenwerking en of op die manier niet ook de gehoopte efficiencywinst behaald kan worden. Die vraag is hier niet definitief beantwoord. Het zal afhangen van de uitkomsten van de impactanalyse die wordt uitgevoerd en waaruit in enige mate zal moeten blijken wat de extra winst is van *Het OM verandert* ten opzichte van het gewoon doorgaan op de ingeslagen weg. Wel is gewezen op een zeker risico van suboptimale resultaten van die laatste keuze. Tenslotte is de kwetsbare positie van het hogere middenkader (lees de hoofden van de parketten) aan de orde geweest. Zij hebben moeite met enkele details van het proces, wat vanwege de grootte en heterogeniteit van de groep in het geheel niet verwonderlijk is, maar moeten tegelijkertijd wel het boegbeeld van het proces op hun parket zijn.

Vervolgens is de vraag aan de orde gekomen of het openbaar ministerie, gezien de benoemde wezenlijke kenmerken, uniek is zodat eventuele bevindingen op één organisatie gebaseerd moeten worden. Gesteld is dat dit niet het geval is. Daarbij is gebruik gemaakt van een tweede case, te weten een veranderingsproces bij ziektekostenverzekeraar IZA. Het IZA blijkt op de essentiële kenmerken overeen te komen met het openbaar ministerie. Het verhaal van de betreffende veranderingen die de naam TPFER hebben meegekregen maakt mijns inziens ook duidelijk dat zich in de veranderingsprocessen *Het OM verandert* en TPFER veel vergelijkbare fenomenen hebben voorgedaan. In het oog springend zijn de voortdurende vraag “waarom moet dit eigenlijk?”, de moeilijke positie van het hogere middenkader en de afhankelijkheid van deze mensen voor het welslagen van het proces, de desinteresse onder medewerkers totdat de individuele consequenties van het proces duidelijk worden, de wens tot behoud van de status quo en ook de gerichtheid op de eigen lokale eenheid. Geconcludeerd is dat het openbaar ministerie in die zin dus niet uniek is. De aanbevelingen in de richting van verdere theorievorming over draagvlakmanagement in dit type organisatie behoeven dus niet op een unieke case gebaseerd te worden.

10.2 Conclusies

Draagvlak moet worden gezien als een glijdende schaal. In een organisatie zal nooit volledig draagvlak bestaan voor een veranderingsproces, noch zal dat draagvlak geheel ontbreken. Het is steeds een kwestie van minder of meer draagvlak. In elke organisatie zullen mensen te vinden zijn die van meet af aan enthousiast zijn (in *Het OM verandert* participeren bijvoorbeeld honderden mensen),

terwijl er ook een groep is die zich hoe dan ook af zal blijven zetten tegen veranderingen. Voor het management van een organisatie geldt dan dat zij niet moeten streven naar volledig draagvlak, omdat dit eenvoudigweg niet mogelijk is. Het is daarom aanbevelenswaardig om een ambitieniveau van draagvlak vast te stellen: hoeveel draagvlak vind ik nodig om met mijn veranderingen door te gaan.

Daarbij is van belang dat draagvlak een divers begrip is. Verschillende mensen hebben een verschillend beeld bij draagvlak. Dat varieert van “het ontbreken van sabotage” tot “instemmen met de voorstellen”. Voor de top van een organisatie zou het goed zijn, wanneer ook in die zin een ambitieniveau wordt vastgesteld: streef ik naar instemming of ben ik tevreden met de afwezigheid van manifeste weerstand (is het minste gesis voldoende of moet de gans applaudiseren)?

Wanneer duidelijk is welke mate van “welk soort” draagvlak door de top van de organisatie wenselijk wordt geacht, kan dat management een beredeneerde keuze maken over de inspanningen die het wil leveren om dat niveau ook te halen. Daarbij kan in het verdere traject rekening gehouden worden, wanneer vragen naar de intensivering van de communicatie of vergroten van de mogelijkheden tot inspraak beantwoord moeten worden. Dit vergt overigens wel controle en meting. De top van de organisatie zal zich moeten afvragen of die inspanning het resultaat (meer draagvlak) steeds waard is.

Een vergelijkbare keuze is die tussen draagvlak en eindresultaat. Bij het voortdurend streven naar een maximaal niveau van draagvlak (zowel in termen van aantallen mensen als in termen van “instemming” in plaats van afwezigheid van sabotage) bestaat het gevaar van suboptimale oplossingen. Zoals Rosenthal heeft beschreven: wanneer voortdurend naar de instemming van veel mensen wordt gestreefd, zal waarschijnlijk leiden tot een oplossing waar niemand echt warm voor loopt, maar waartegen niemand zich redelijkerwijs nog kan verzetten. Een dergelijke oplossing is in termen van resultaat van het veranderingsproces natuurlijk verwerpelijk, omdat er meer te halen zou zijn geweest. De top van een organisatie zal dus de afweging moeten maken tussen gewenst draagvlak voor en eindresultaat van het proces.

Draagvlakmanagement is mogelijk, maar de mogelijkheid voor het management om draagvlak te creëren wordt wel beperkt door de rol van de institutionele identiteit¹¹⁵ van de organisatie en de geringe waarde die in veranderingsprocessen moet worden toegekend aan het rationele beslissingsmodel. Deze beperkingen houden in dat keuzes van de top van de organisatie mee bepaald worden door de geschiedenis, cultuur en omgeving van de organisatie en verder niet (steeds) tot stand (kunnen) komen op basis van een logisch rationele afweging. Daardoor is het mogelijk dat sommige problemen en/of oplossingen buiten beschouwing blijven.

Rekening houdend met die beperkingen echter kan draagvlak worden beïnvloed door inspanningen te leveren op vier verschillende, met elkaar samenhangende terreinen. Dit betreft de inhoud van de veranderingen, de communicatie, de inspraak en de sturing van het veranderingsproces. Dit blijkt zowel uit de literatuur als uit de cases die, de één uitgebreider dan de ander, in de scriptie aan de orde zijn geweest.

10.2.1 Over de inhoud

In de eerste plaats kan worden gesteld dat er niet noodzakelijkerwijs een acuut probleem hoeft te zijn om veranderingen door te voeren. Waar dat wel het geval is, is draagvlak makkelijker te scheppen, maar desalniettemin kan een organisatie die goed is ook willen veranderen. Gewoon, om béter te worden. Waar er wel een, al dan niet toekomstig probleem onderkend kan worden (dat zal ook wel geregeld het geval zijn, zo blijkt in elk geval uit de voorbeelden van *Het OM verandert* en TPF^R) geldt het volgende.

¹¹⁵ Samengevat zijn dat: de lokale oriëntatie, de generalistische inslag, de omstandigheid dat de organisatie bestaat uit verschillende onderdelen (die geneigd zullen zijn hun autonomie te behouden of vergroten) en de recente datum van het besef dat het openbaar ministerie een landelijke eenheidsorganisatie is (en aldus ook is vormgegeven).

Een gedeelde probleemdefinitie en oplossingsrichting vergroten het draagvlak. Om dat te kunnen bereiken is het belangrijk dat een organisatie beschikt over een duidelijke visie. Deze visie dient breed gedragen te zijn, wat betekent dat zoveel mogelijk medewerkers de mogelijkheid moeten hebben gehad om inbreng te leveren ten aanzien van die visie. Wanneer een dergelijke visie bestaat, dienen voorgestelde veranderingen een bijdrage te leveren aan het daarin omschreven doel. In dat geval zal binnen de organisatie eerder overeenstemming bestaan over de weg die in het kader van de reorganisatie ingeslagen wordt. De vraag naar het waarom van de veranderingen zal daardoor niet geheel verstommen, maar naar verwachting wel aanzienlijk minder vaak gesteld worden.

Ook aan het veranderingsproces zelf dient een visie ten grondslag te liggen, waarin aangegeven wordt wat er om welke reden moet gebeuren. Het verdient aanbeveling in de verandervisie ook expliciet op te nemen waarom deze veranderingen een bijdrage leveren aan het bereiken van de missie van de organisatie. Deze visie dient kenbaar te zijn voor de medewerkers en daarom vastgelegd te worden in een startdocument. Het wekt vertrouwen ten aanzien van het veranderingsproces als medewerkers menen dat het document in samenwerking met mensen uit hun midden tot stand is gekomen. Een visiedocument van veranderingen zou in mijn optiek dan ook een hoofdstuk moeten hebben waarin aangegeven wordt wie op welke wijze aan de totstandkoming ervan meegewerkt hebben. Het gros van de mensen in een bedrijf neemt immers voor het eerst kennis van dat document als het al klaar is. Zij hebben de totstandkoming ervan niet meegemaakt en kunnen dus niet vanuit die ervaring bepalen of er naar hun smaak voldoende input vanuit de organisatie is geweest.

In feite vloeit de wens van mensen om te kunnen zien dat “hun gelijken” uit de organisatie mee hebben gedacht over de visie van de organisatie en het veranderingsproces, voort uit de menselijke behoefte invloed te kunnen uitoefenen op zaken die hen aangaan. Dat geldt ook ten aanzien van de communicatie, die in de volgende paragraaf aan de orde is. Mensen willen serieus genomen worden en dus van informatie worden voorzien over wat zij als hun belangen zijn.

10.2.2 Over de communicatie

Informatie is belangrijk. Medewerkers hebben in de eerste plaats behoefte om te weten welke gevolgen de veranderingen voor hun eigen positie hebben, ze willen duidelijkheid over hun kamer in het nieuwe huis. Maar soms zal die duidelijkheid niet kunnen worden gegeven, omdat die eenvoudigweg ook bij de top van de organisatie nog niet bestaat. In dat geval is het van belang open te zijn over het proces van de veranderingen en dus zogenaamde procesopenheid te betrachten.

Moderne communicatiemiddelen hebben het nadeel dat ze meer “meedelen” dan communiceren. De inzet ervan vergemakkelijkt het om veel mensen tegelijkertijd te bereiken, maar het belang van interactie mag niet worden onderschat. Om die reden dient er veel te worden geïnvesteerd in het rechtstreekse contact met medewerkers, die dan niet alleen kunnen vernemen hoe de vlag erbij hangt, maar bovendien de ruimte hebben hun vragen te stellen of eventuele opmerkingen kenbaar te maken.

Mondelinge interactie is derhalve van belang en daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor het hogere middenkader. Deze hoofden van dienstonderdelen zijn uit hoofde van hun functie aan de ene kant steeds goed op de hoogte van de ontwikkelingen binnen het veranderingsproces en anderzijds bij uitstek degenen om hun mensen daarover te informeren. De lijnmanagers vervullen een schakelfunctie tussen de top van de organisatie en de mensen die erin werkzaam zijn. De loyaliteit die lijnmanagers hebben ligt dus noodzakelijkerwijs op twee plekken: bij de top van de organisatie en bij “hun” mensen. Dat maakt hun positie wel ingewikkeld.

De keerzijde van informatie is in mijn optiek de inspraak. Dat het belangrijk is inspraak uit te kunnen oefenen, hangt uiteraard ook weer samen met de behoefte van mensen om invloed te hebben op het veranderingsproces.

10.2.3 Over de inspraak

De mogelijkheid zelf bij te dragen aan het veranderingsproces voorziet in de menselijke behoefte om invloed op het eigen (werkzame) bestaan uit te oefenen. Die mogelijkheid is daarom van groot belang bij het creëren van draagvlak. Naarmate mensen meer mee kunnen denken en doen, zullen zij eerder geneigd zijn de uitkomsten van het veranderingsproces te accepteren. Daarbij is het op zichzelf niet zo van belang op welke wijze die deelname gestalte krijgt (via de MROM, als deelnemer aan uitgebreide projectgroepen, door te merken dat het diensthoofd jouw opmerkingen aan het programmabureau heeft doorgegeven, etc.).

10.2.4 Over de sturing

De sturing van het veranderingsproces moet niet het karakter krijgen van zuiver top-down sturing, omdat daardoor bij medewerkers licht het idee kan ontstaan dat de veranderingen er van bovenaf “doorgedrukt” worden (en dus dat zij daarop geen invloed hebben). Dat hangt nauw samen met de vorige conclusie. Mensen willen namelijk graag zelf hun leven bepalen. Inmenging van anderen is daarbij moeilijk te accepteren. Wanneer bij mensen (al dan niet terecht) het gevoel ontstaat dat zij van bovenaf een nieuwe werkwijze door hun strot geduwd krijgen, valt te verwachten dat dit weerstand oproept.

10.3 De algemene conclusie

Kan de top van een bepaald type organisatie draagvlak creëren voor veranderingen en zo ja, op welke wijze?

Die vraag stond in het voorgaande centraal. Het antwoord daarop is gematigd positief. Gematigd, want in de eerste plaats is draagvlak een rekbaar begrip en zal de vraag of je draagvlak hebt weten te creëren afhangen van de mate van draagvlak die is gezocht (afwezigheid van sabotage is eenvoudiger te bereiken dan instemming). Bovendien is het in de tweede plaats onmogelijk om alle mensen in een organisatie mee te krijgen, temeer als je rekening houdt met diverse groepen medewerkers die je zou kunnen onderscheiden. Verder kunnen keuzes van de top van een organisatie verklaard worden vanuit van de geschiedenis, cultuur en omgeving van een organisatie (die daarmee een beperkende werking op de mogelijkheid om draagvlak te creëren hebben) en kan worden geconstateerd dat de gemaakte keuzes lang niet altijd uit een rationeel proces voort (kunnen) vloeien.

Hierin komt ook tot uitdrukking dat het type organisatie waarbinnen draagvlak gecreëerd moet worden van belang is. Niet elke organisatie kan op dezelfde manier te werk gaan. Voor het openbaar ministerie en het IZA geldt dat het van oudsher gedecentraliseerde karakter van de organisatie, waarin de onderdelen een grote autonomie kenden en de ontwikkeling van die organisatie naar een landelijke eenheid die kort geleden ook een feit is geworden van belang zijn bij de wijze waarop draagvlak wordt gecreëerd voor nieuwe reorganisaties.

Als het dan kan, hoe? Kort gezegd door op alle fronten aandacht te hebben voor de menselijke behoefte om invloed uit te kunnen oefenen op, of tenminste geïnformeerd te zijn over zaken die hun (werkzame) leven beïnvloeden. Als je om je heen hoort dat er veel voor je gaat veranderen, dat functies verdwijnen, taken elders uitgeoefende gaan worden, dan weet je dat die ontwikkelingen jou kunnen raken. Daarover wil je iets te zeggen hebben.

De inhoud van de veranderingen, de visie van de organisatie, de totstandkoming van het visiedocument van de veranderingen, de probleemstelling en de oplossingsrichtingen, voor al die thema's geldt dat het voor het scheppen van draagvlak van belang is dat medewerkers er aantoonbaar bij betrokken zijn geweest; ze moeten in de waarste zin van het woord “gedeeld” worden.

De communicatie moet erop gericht zijn mensen duidelijkheid te verschaffen, waar mogelijk al over

de concrete consequenties, maar anders tenminste over de loop en inhoud van het proces. Inspraak, als keerzijde van communicatie, moet mogelijk zijn. Mensen moeten een luisterend oor vinden voor hun opmerkingen. Dat kan via de formele weg van de medezeggenschap, maar zeker zo belangrijk is de mogelijkheid om met de direct leidinggevende van gedachten te kunnen wisselen of om de leden van een veranderorganisatie van input te kunnen voorzien.

De sturing tenslotte kan zuiver top-down zijn en directief, maar alleen als daarvoor redenen bestaan, bijvoorbeeld een acuut overlevingsprobleem dat slechts door razendsnelle veranderingen te boven gekomen kan worden. In alle andere gevallen wekt top-down sturing eer de indruk dat veranderingen erdoor gedrukt moeten worden. Voor wie naar draagvlak streeft is dat uiteraard ongewenst.

10.4 Verdere theorievorming

De theorievorming over draagvlakmanagement is tamelijk generalistisch. Gestreefd wordt naar het geven van algemene inzichten, toepasbaar op om het even welke organisatie. Op zichzelf is dat nog niet eens zo gek. Wanneer een praktijkgerichte theorie moet worden geformuleerd zal het soms nodig zijn nuances weg te nemen. Kijk ik dan naar een organisatie als het openbaar ministerie of het IZA dan valt op dat een aantal van die algemene inzichten ook heel goed toepasbaar zijn op dergelijke organisaties. Ook in die organisaties staan inhoud, communicatie, inspraak en sturing centraal als het gaat om het creëren van draagvlak.

Maar in mijn optiek gaat die algemene theorie voorbij aan een wezenlijk kenmerk van zowel het openbaar ministerie als het IZA. Het gaat namelijk in beide gevallen om organisaties die recentelijk van een gedecentraliseerde organisatie waarin de onderdelen grote autonomie hadden, zijn omgevormd in landelijke organisaties.

Dat heeft duidelijk invloed gehad op een aantal gevoelens dat binnen die organisaties is ontstaan op een volgende reorganisatie, die tot doel had om de organisatie als landelijk geheel beter te laten functioneren. Het inzicht echter dat het om landelijke organisaties ging was niet overal in beide organisaties al voldoende ingedaald. Dat heeft de mogelijkheid om draagvlak te creëren bemoeilijkt, zo is mijn overtuiging. Er moet in een dergelijke situatie immers een extra activiteit worden verricht. Niet alleen moet duidelijk worden gemaakt waarom veranderingen goed zijn voor de organisatie als geheel, maar bovendien waarom dat weer goed is voor elk van de onderdelen. In feite betekent dat dat in de nieuwe reorganisatie nog weer uitgelegd moest worden waarom de vorige reorganisatie ook al weer nuttig was geweest.

Organisaties zijn steeds in beweging, zo wil de theorie over organisatieveranderingen. Maar wanneer zich recentelijk een bepaalde verandering heeft voltrokken kan die verandering van sterke invloed zijn op het krijgen van draagvlak voor de volgende wijziging. Aan dat element besteedt de theorie rondom draagvlakmanagement volgens mij ten onrechte te weinig aandacht.

Het zou aardig zijn om te bezien of er meer karakteristieken aan te wijzen zijn die draagvlakmanagement beïnvloeden dan de door mij gesignaleerde recente overgang van gedecentraliseerd en autonoom naar landelijke eenheid en hiërarchie. Het lijkt me wenselijk dat de theorievorming wordt uitgebreid met studies die zich richten op de aard van de betreffende organisatie en de wijzigingen die recentelijk eerder binnen dergelijke organisaties plaatsgevonden hebben als determinanten voor de (on)mogelijkheid voor draagvlakmanagement bij volgende reorganisaties.

Een eerste aanbeveling voor verdere theorievorming is dat er studie zou moeten worden gedaan naar de aard van de betreffende organisatie en eerdere wijzigingen in die organisatie. Daarbij moet de vraag aan de orde komen welke invloed het type organisatie en eerdere veranderingen daarin hebben op de mogelijkheid om draagvlak te creëren voor een volgende reorganisatie.

Aan de andere kant zou in studies over draagvlakmanagement niet zozeer de organisatie, maar de menselijke maat meer centraal kunnen staan. In het voorgaande heb ik meerdere keren gewezen op de omstandigheid dat mensen de behoefte hebben om zelf hun lot in handen te hebben. Die behoefte is van alle tijden en plaatsen, niet specifiek voor mensen die werkzaam zijn in organisaties, en vergt haast een psychologische kijk op draagvlakmanagement. Deze benadering past weer wel in een meer generalistische kijk op draagvlakmanagement omdat de mens als het ware geabstraheerd wordt van zijn werk(omgeving) en gezien wordt als een individu, van wie wordt aangenomen dat dit individu de behoefte heeft de eigen leef- en werkomstandigheden te kunnen bepalen.

Wanneer draagvlak aldus in termen van menselijke behoefte wordt weergegeven, zou de stelling kunnen luiden dat het creëren van draagvlak betekent dat de top van een organisatie mensen het gevoel geeft dat zij mede bepalend zijn geweest voor de inhoud van hun toekomstige nieuwe werk.

Ik merk daarbij wel op dat een studie waarin draagvlak op die manier wordt gezien ook aandacht zal moeten besteden aan de vraag hoe dat zich verhoudt tot de verwachting die mensen ook van het management hebben, namelijk dat de top een idee heeft over de richting waarin de organisatie zich dient te ontwikkelen. Die spanning (mensen het gevoel geven dat zij bepalen en tegelijkertijd feitelijk zelf richtinggevend zijn) levert denk ik aardig denkstof op.

Een tweede aanbeveling voor verdere studie is dat draagvlakmanagement gezien kan worden vanuit de (veronderstelde) primaire menselijke behoefte om het eigen lot te kunnen bepalen en dat draagvlakmanagement in feite inhoudt dat aan die behoefte tegemoet moet worden gekomen. In een onderzoek dat daarvan uitgaat moet wel ook de vraag aan de orde komen hoe dit zich verhoudt tot de (veronderstelde) wens van werknemers in een organisatie om van de top te horen welke koers de organisatie zal gaan varen.

Voortbordurend op de vorige aanbeveling zou het interessant kunnen zijn draagvlak te beschouwen vanuit het gedachtegoed over macht en invloed. Want als het bij draagvlak inderdaad gaat om een behoefte van mensen om zélf te kunnen bepalen wat goed voor ze is, maar die behoefte wordt geuit in een min of meer hiërarchische organisatie dan komt de vraag aan de orde of draagvlakmanagement niet gewoon een kwestie van macht wordt. Het gaat er dan om dat de top zijn wil doorzet, maar de medewerkers toch het gevoel geeft dat dit niet het geval is. In de meest verregaande vorm is er dan sprake van manipulatie, maar subtielere vormen zijn ook denkbaar.

Natuurlijk is over macht en invloed in de politicologie al een rijk scala aan boeken en artikelen verschenen, waaruit bij een studie naar macht bij het creëren van draagvlak voor veranderingsprocessen geput kan worden, maar interessant zou zijn om het machtsvraagstuk concreet te koppelen aan het creëren van draagvlak. Wel moeten in dergelijke studies met name ook de risico's van het uitoefenen van macht en dwang in het betreffende veranderingsproces (denk aan mogelijke weerstand bij de uiteindelijke uitvoering), maar ook voor toekomstige veranderingsprocessen aan de orde komen. Wanneer een machtsstrategie immers blootgelegd kan worden, dan valt de illusie in het water dat mensen zelf (mee) bepaald hebben en dat zal invloed hebben op het vertrouwen in de top.

Een derde mogelijkheid voor verdere theorievorming is het onderwerp draagvlakmanagement te koppelen aan (politicologische) inzichten over macht en invloed. Daarbij moeten ook de risico's van machtsdenken in veranderingsprocessen bestudeerd worden.

10.5 Tenslotte

Aan het begin van deze scriptie, in hoofdstuk 3, is een viertal benaderingen van draagvlakmanagement geschetst. Daarbij is al gezegd dat draagvlakmanagement in een concreet geval waarschijnlijk elementen van verschillende benaderingen in zich verenigt. Kan die vooronderstelling gestaafd worden door de praktijk van *Het OM verandert?* Of, om de vraag iets anders te formuleren, in welke benadering past de werkwijze van het College van procureurs-generaal?

Het OM verandert draagt, mede door de veranderorganisatie van programmabureau en projecten, duidelijke sporen in zich van de procesbenadering. Mensen worden uitgenodigd om mee te denken in projectgroepen, de MROM wordt in het proces betrokken en geaccepteerd als een deelnemer in het proces die niet slechts lijdelijk de eindproducten aan een toets onderwerpt en op de parketten worden mensen gevraagd toch vooral hun ervaringen en opvattingen te spuien.

Maar daarop past een nuance, want het proces is niet geheel doelzoekend, wat je in die benadering wel zou verwachten. De houtskoolschets geeft immers een aantal doelen tamelijk expliciet weer, met de vorming van regioparketten en een centrale verwerkingseenheid als blikvangers. Dat zou weer wijzen op een structuurbenadering. Overigens is het ook alleen dat element dat op een structuraanpak wijst, want met name de mogelijkheid te participeren in het proces is te pregnant aanwezig om het draagvlakmanagement van het College inderdaad in die benadering onder te brengen. Temeer daar in het proces geen nadruk is gelegd op een rationeel beslissingsmodel, wat in de structuurbenadering mijns inziens wel wezenlijk is.

Bij bestudering van de houtskoolschets valt wel op dat daarin rekening wordt gehouden met een aantal bestaande factoren. Primaire processen *blijven* leidend, gebiedsgebonden werken is *onverminderd* belangrijk, er *blijven* negentien parketten, er mag *geen* sprake zijn van wets- of stelselwijzigingen en ga maar door. Dit wijst erop dat er ook elementen van de cultuurbenadering terug te vinden zijn in de aanpak van het College. Tegen de opvatting dat er van een cultuurbenadering sprake is, spreekt overigens dat de veranderingen niet als slechts incrementeel beschouwd kunnen worden. Misschien is er geen revolutie gaande binnen het openbaar ministerie, maar elementen als regioparketten, centrale verwerkingseenheid en shared services, vormen wel degelijk een breuk met de bestaande cultuur van parketten die alles zelf kunnen en willen doen. In die zin is het veranderingsproces dat gaande is niet conservatief genoeg om van een cultuurbenadering te spreken.

Er is maar één element dat met wat slechte wil als een uiting van de conflictbenadering gezien zou kunnen worden, namelijk de wijze waarop in de communicatie herhaald wordt wat het probleem is en hoe dat opgelost gaat worden. Haast alsof er geen ruimte zou zijn voor andersluidende opvattingen. Maar de wijze waarop de veranderorganisatie is opgezet is daarmee weer volkomen in tegenspraak en suggereert dat er wel ruimte is voor inspraak. Ik heb zelf niet het idee dat het College een conflictbenadering hanteert. Er zijn eenvoudigweg teveel aanwijzingen voor het tegendeel en het herhalen van de boodschap van verandering kan ook positief worden uitgelegd, namelijk als de continue bereidheid uitleg te verschaffen over het waarom van de veranderingen.

Ik denk dat gesteld kan worden dat er sprake is van een mengeling van de cultuur- en procesbenadering. De rol van de cultuurbenadering is dat er wel enige richting wordt gegeven aan het proces, zodat de procesbenadering van een wel heel wezenlijk element beroofd is, namelijk van het doelzoekende karakter ervan. Overigens wijzen de verrichtingen in het kader van *Het OM verandert* veelal in de richting van een procesbenadering.

Bijlage: methodologische verantwoording

Literatuur

Bij het schrijven van deze scriptie is gebruik gemaakt van literatuur over veranderingen en management in organisaties, over institutionalisme en problemen en oplossingen. Deze literatuur is gebruikt om de begrippen draagvlak en draagvlakmanagement zo goed mogelijk te definiëren en om aan te geven in hoeverre draagvlak bij veranderingen van belang is en waarom. Daarnaast is de literatuur gebruikt om een theoretisch kader te verschaffen voor de case die in de scriptie centraal staat: *Het OM verandert*, het veranderingsproces binnen het openbaar ministerie. Met behulp van dat theoretisch kader zijn opvattingen, brieven en beleidsdocumenten over *Het OM verandert* in perspectief geplaatst.

Secundaire bronnen

De case is vooral beschreven op basis van de houtskoolschets *Het OM verandert*, wat gezien kan worden als het visiedocument van het veranderingsproces. Daarin staan de voornaamste problemen waar het openbaar ministerie zich voor geplaatst ziet of zal zien, met de hoofdlijnen van de oplossingen daarvoor. Bovendien komt uit dat document naar voren hoe de organisatie eruit zal gaan zien. Verder is gebruik gemaakt van de programmaopzet *Het OM verandert*, waarin de veranderorganisatie is beschreven.

Voorts heb ik gebruik gemaakt van mij bekende briefwisselingen over dit onderwerp, met name die tussen de MROM en College van procureurs-generaal. Ook het tijdschrift van het openbaar ministerie, *Opportuun* en de speciaal voor het veranderingsproces ingerichte intranetsite zijn bronnen van veel informatie geweest. Zo waren op de site bijvoorbeeld weergaven van voordrachten over *Het OM verandert* te vinden en verslagen van OM-conferenties. Deze bronnen hebben enig inzicht verschaft in wat ik de draagvlakstrategie van het College van procureurs-generaal en het programmabureau *Het OM verandert* zou willen noemen. Verder is er informatie uit naar voren gekomen over hoe het veranderingproces wordt ervaren.

Gesprekken

Voor het schrijven van de scriptie heb ik gesprekken gevoerd met dertien medewerkers van het openbaar ministerie, uit diverse geledingen, van verschillende parketten en al dan niet actief betrokken bij het veranderingsproces. Het betrof een hoofdadvocaat-generaal, twee hoofdofficieren van justitie, twee officieren van justitie, drie parketsecretarissen, een medewerker slachtofferzorg, de voorzitter van de MROM, de programmamanager, een organisatieadviseur van het programmabureau en een projectleider. Ze waren afkomstig uit Almelo, Amersfoort, Amsterdam, Den Bosch, Den Haag, Groningen, Leeuwarden, Zutphen en Zwolle.

Ik heb geenszins de illusie dat dit gezelschap een representatieve steekproef vormt van alle medewerkers van het openbaar ministerie. Hoewel ik me her en der in de scriptie wel aan een kleine generalisatie zal hebben bezondigd, betekent voorgaande constatering dat generaliseren op basis van de interviews niet mogelijk is. Wel hebben de interviews kwalitatieve gegevens opgeleverd, verhalen zagezegd over hoe het veranderingsproces ervaren wordt. Dat was ook op voorhand de bedoeling.

Aan de gesprekspartners is toegezegd dat zij niet op naam geciteerd zullen worden. Hen is voorafgaand aan het gesprek aangegeven dat zij slechts als functionaris genoemd zullen worden. Dit ligt alleen wel anders voor de voorzitter van de MROM, de programmamanager (vanwege de

omstandigheid dat er van die functionarissen binnen het openbaar ministerie nu eenmaal maar één te vinden is, kón anonimiteit natuurlijk niet worden verleend), de organisatieadviseur en de projectleider. Voor de laatste twee geldt dat ik hen heb gesproken nadat ik op verzoek van de programmamanager aan hem had aangegeven met wie ik zou gaan praten. Hen is dat ook voorafgaand aan het gesprek meegedeeld.

Ik heb slechts mondjesmaat daadwerkelijk uit de interviews geciteerd en dan met name in hoofdstuk 2, waar draagvlak, het belang ervan en draagvlakmanagement aan de orde waren. Overigens heb ik uit de verkregen informatie een aantal opvallende elementen gehaald, die in algemene zin verwoord en waar mogelijk ook in een verklarend theoretisch kader geplaatst.

De gesprekken zijn door mij zo los mogelijk gestructureerd. Geen strakke vragenlijsten met standaardantwoorden derhalve. Een dergelijke opzet zou methodologisch immers ook beter passen bij een kwantitatief onderzoek. Het vraag-antwoord spel is door mij zoveel mogelijk vermeden, zij het dat ik uiteraard naar elk gesprek wel een lijst met aandachtspunten en enkele vragen heb meegenomen. Deze vragen zijn gerangschikt aan de hand van thema's die ook door de scriptie heen een duidelijke rol spelen en die op voorhand ook al uit mijn literatuuronderzoek waren gebleken: het begrip draagvlak, het belang van draagvlak bij veranderingen, de inhoud van de veranderingen (probleem en oplossingen), de communicatie, de inspraak en de sturing van het veranderingsproces.

In hoofdstuk 9 is de case van het IZA behandeld. Ik heb de informatie over die reorganisatie verkregen door een gesprek met een voormalig regionaal directeur van één van de vestigingen van de verzekeraar (te weten IZA Groningen-Drenthe). Vervolgens heb ik hem de bevindingen uit met name hoofdstuk 8 voorgehouden en daarbij steeds de vraag gesteld: komt een dergelijke ontwikkeling bekend voor?

Literatuurlijst

Abma, T., Narratieve infrastructuur en fixaties in beleidsdialogen, de Schiphol-discussie als casus, *Beleid en Maatschappij*, 28

Allison, G.T. & Zelikow, Ph. D., *Essence of Decision: explaining the Cuba Missile Crisis*, (2nd ed.), Addison-Wesley Educational Publishers, 1999

Boin, R.A., De Recalcitrante Organisatie: 'Leadership in administration' van Philip Selznick, *Bestuurskunde*, 5 (3)

Cozijnsen, A.J. & Vrakking, W.J., *Ontwerp en Invoering, strategieën voor organisatieverandering*, Samsom, Alphen aan den Rijn/Diegem, 1999

Cummings, T.G. & Huse, E.F., *The Nature of planned change*, hoofdstuk 3 uit *Organizational Development and change*, West Publishing Company, 1989

Dam, M.J.E.M. van, Berveling, J, Neelen, G.H.J.M. & Wille, A.C., Draagvlak Gezocht, beslissen over veranderingen in het binnenlands bestuur, *Bestuurskunde*, 5 (7)

DHV Milieu en infrastructuur, *Eindrapport OM Strategie Milieuhandhaving, een onderzoek naar de oorzaken en achtergronden van fluctuaties in het aantal verdachten van milieudelicten*, 2002

Donner, J.P.H. e.a., *Het functioneren van het openbaar ministerie binnen de rechtshandhaving* (rapport van de Commissie openbaar ministerie onder voorzitterschap van J.P.H. Donner), Den Haag, 1994

Faber, W., *De macht over het stuur, Onderzoek besturingssysteem aanpak mensensmokkel*, Faber Organisatievernieuwing B.V., 2002

Faber, W. & Nunen, A.A.A. van, *Het ei van Columbo? Evaluatie van het project Financieel Rechercheren*, Faber Organisatievernieuwing B.V., 2002

Kennedy, C., *Guide to management gurus: shortcuts to the ideas of leading management thinkers*, Random Century Business cop., London, 1998

Kotter, J.P., *Leiderschap bij Verandering*, (Nederlandse vertaling 1997), Harvard Business School Press, Boston

Lammers, C., Mijs, A., Noort, W. van, *Organisaties Vergelijkenderwijs*, Utrecht, Spectrum

Lindblom, C.E., (1959), The science of "muddling through", *Public Administration Review*, 19

Lipsky, M., *Street-Level Bureaucracy, dilemmas of the individual in public services*, Russel Sage Foundation, 1996

March, J.G., *A Primer on Decision Making, how decisions happen*, The Free Press, New York, London, Toronto, Sydney, Tokio, Singapore, 1994

March, J. & Olsen, J., *Rediscovering Institutions*, Free Press New York, 1989

- Mastenbroek, W., *Verandermanagement*, Holland Business Publication, 1997
- Mastenbroek, W., *Conflicthantering en organisatieontwikkeling*, Samsom, 1996 (4^e ed.),
- Mintzberg, H., *Strategy-making in three modes*, uit Quinn, J.B. et al., *The strategy process*, Prentice Hall, 1988
- Otto, M.M. & Leeuw, A.C.J. de, *Kijken, Denken, Doen, organisatieverandering: manoeuvreren met weerbaarheid*, Van Gorcum, 2000
- Peters, T., *Management as Performance Art*, hoofdstuk 4 in Micklethwait, J. en Wooldridge, A. (red.), *The Witch Doctors*, Random House, New York, 1996
- Rainey, H.G., *Understanding & managing public organizations*, (2nd ed.), Jossey-Bass Publishers, San Fransisco, 1997
- Ringeling, A., *Het imago van de overheid*, VUGA uitgeverij B.V. 's-Gravenhage, 1993
- Rosenthal, U., Ringeling, A.B., Bovens, M.A.P., Hart, P. 't & Twist, M.J.W. van, *Openbaar bestuur, beleid organisatie en politiek*, Samsom HD Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1996
- Selznick, Ph., *Leadership in Administration: a sociological interpretation*, Berkely, Los Angeles, London: University of California Press, 1983
- Simon, H.A., (1973), *Models of Bounded Rationality*, Volume 3, *Empirically Grounded Economic Reasoning*, Cambridge, Ma.: MIT press