

Grootschalig en diepgaand veranderen bij een ministerie

Lessen voor theorie en praktijk

Jacqueline Kuyvenhoven, Siebe Riedstra en Jaap Boonstra

Dit artikel beschrijft een grootschalig en diepgaand veranderproces bij het ministerie van Justitie en Veiligheid en laat zien wat in de aanpak wel en niet werkt. Het veranderproces vindt plaats op drie niveaus: de externe betekenis en samenwerking met partners, de manier van werken en werkcultuur, en de ondersteunende bedrijfsprocessen en systemen. Voor de beschrijving van het veranderproces is gebruikgemaakt van de theorie over veranderen als samenspel en het spelmodel voor organisatieverandering. In dit artikel worden vijf onderzoeksvragen over diepgaand veranderen beantwoord. Met deze beschrijving kunnen andere omvangrijke en politieke organisaties hun voordeel doen. De ervaringen en beantwoording van de onderzoeksvragen leiden tot nieuwe inzichten over de aanpak van dit type veranderingen.

Inleiding

In deze inleiding beschrijven we het ministerie van Justitie en Veiligheid als onderzoeksveld. We presenteren de centrale probleemstelling met een uitwerking in vijf onderzoeksvragen. Ook geven we een beschrijving van de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. Tot slot wordt de opbouw van het artikel toegelicht.

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) staat voor een goed werkende rechtsstaat, een veilig Nederland en een rechtvaardig migratiebeleid. Samen met partners als gemeenten, universiteiten, bedrijven, inspecties en andere ministeries zoekt JenV naar werkbare en effectieve oplossingen voor problemen in de samenleving. In 2015 zetten incidenten een vergrootglas op het functioneren van JenV. Stevige kritiek op de manier van werken was voor de toenmalige minister aanleiding om een veranderprogramma op

te starten met als doel: ‘JenV is een open en transparante organisatie: een betrouwbare partner voor burger, bedrijf, bestuur en media, die resultaat levert in een veranderende samenleving.’

Bij het bestuursdepartement van JenV werken circa tweeduizend mensen. Daarnaast werken ruim honderdduizend mensen in taakorganisaties zoals de Dienst Justitiële Inrichtingen, de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de Politie en het Openbaar Ministerie. Samen vormen zij het ministerie van JenV. Ter versterking van de JenV-brede verandering hebben al deze organisaties ook een eigen ontwikkelopgave die aansluit bij de gezamenlijke doelstelling.

Probleemstelling

In de veranderkundige theorie wordt gesteld dat diepgaand en grootschalig veranderen niet goed samengaan (Vermaak, 2009; Vermaak & Boonstra, 2017). Omvangrijke veranderingen blijven te vaak oppervlakkig en zijn vooral geschikt voor het verbeteren van structuren en systemen. Diepgaande veranderingen in samenwerking, cultuur en gedrag ontstaan meestal door lokale initiatieven, waarbij betrokkenen worden uitgenodigd te experimenteren met nieuw gedrag. Tegenover deze opvatting staat de praktijk van grootschalige interventies, waarbij grote groepen belanghebbenden worden uitgenodigd om samen te werken aan visievorming, strategieontwikkeling, samenwerkingsprocessen en verandering van werkwijzen (Van der Zouwen, 2011). Dit roept de vraag op of diepgaand en grootschalig veranderen mogelijk is in een omvangrijke en politieke organisatie, waar de belangen al snel uiteenlopen.

Onderzoeksvragen

Dit artikel geeft antwoord op vijf onderzoeksvragen die voortkomen uit de probleemstelling en een confrontatie tussen theorie en praktijk.

- *Diepgaand en grootschalig veranderen.* In de theorie van organisatieverandering wordt gesteld dat diepgaand en grootschalig veranderen niet goed samengaan (Vermaak & Boonstra, 2017). Dit roept de vraag op welke aanpak je kiest en hoe ver je daarmee kunt komen, als je toch diepgaand wilt veranderen in een omvangrijke organisatie van duizenden mensen.
- *Combineren van drie veranderniveaus.* In de veranderkundige theorie wordt onderscheid gemaakt tussen eerste-, tweede- en derde-ordeveranderingen (Boonstra, 2000, 2020a). Eerste-ordeveranderingen betreffen structuren en systemen, tweede-ordeveranderingen gaan over samenwerkingsprocessen, cultuur en gedrag. Derde-ordeveranderingen richten zich op vernieuwing in relaties met de buitenwereld. Het combineren van deze drie niveaus van veranderen compliceert een veranderproces. Tegelijkertijd kunnen ze elkaar versterken. Hoe kunnen deze drie niveaus van veranderen worden gekoppeld?
- *Politiek aangrijpingspunt voor verandering.* De meeste veranderingen in organisaties ontstaan vanuit een contrast (Vermaak & Boonstra, 2017). In het veranderproces bij het ministerie van Justitie en Veiligheid vormt druk vanuit politici en media

de aanleiding voor verandering. Wat betekent het voor een veranderproces als het aangrijpingspunt bij politieke spelers ligt en hoe wordt omgegaan met de spanning tussen het laten zien van resultaat en de lange adem die diepgaande verandering vergt?

- *Leidinggevend en als cultuurdragers en dragers van verandering.* Leidinggevend zijn niet vanzelfsprekend voorvechters van een verandering. Ze treden vaak op als beschermers van de bestaande cultuur van een organisatie (Boonstra, 2014). In een ministerie als JenV laten professionals zich in hun handelen beïnvloeden door wat de leiding uitdraagt (ADR, 2018). Dit roept de vraag op hoe leidinggevend een rol kunnen spelen in een verandering die raakt aan hun eigen gedrag.
- *Programmasturing en lokaal eigenaarschap.* Grootschalige veranderprocessen worden vaak georganiseerd vanuit een veranderteam. Dit compliceert het verspreiden en verankeren van een verandering naar alle niveaus van een organisatie. De laatste vraag is daarom hoe kan worden omgegaan met processturing vanuit een veranderteam en lokaal eigenaarschap (Boonstra & Vermaak, 2017).

Uitvoering veldonderzoek

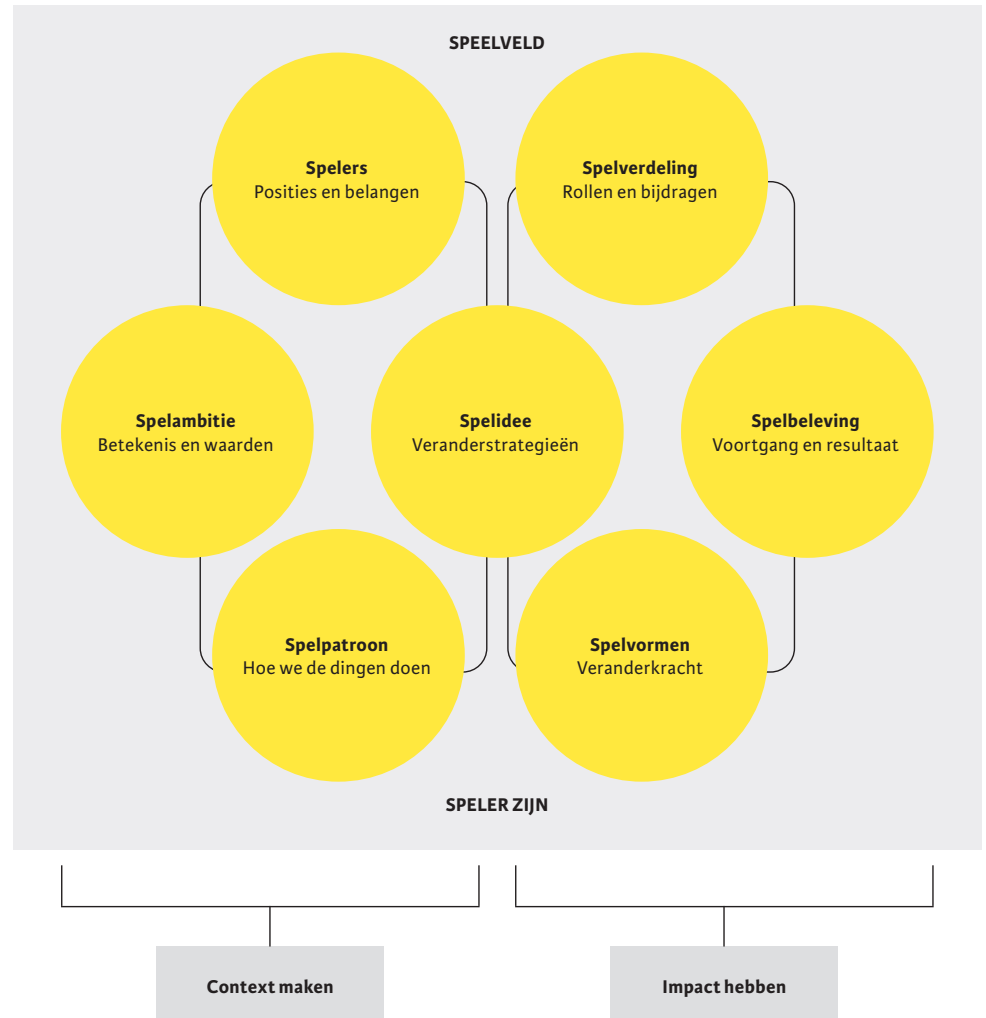
In dit artikel reflecteren de auteurs op een vijfjarig veranderingsproces bij het ministerie van Justitie en Veiligheid. De auteurs zijn de programmadirecteur van het veranderproces die leiding geeft aan een veranderteam, de secretaris-generaal (SG) van het ministerie als opdrachtgever van de verandering en een lid van een adviesteam van drie externe deskundigen. Het adviesteam heeft meegekeken met de opdrachtgever en de programmadirecteur. Over de voortgang van het veranderproces is twee keer per jaar aan de Tweede Kamer gerapporteerd. Dit artikel is gebaseerd op de reflecties van het veranderteam, het adviesteam en de rapportages aan de Tweede Kamer.

Opbouw artikel

Deze bijdrage vervolgt met een uitwerking van de theoretische uitgangspunten over veranderen als samenspel en grootschalig veranderen. De daaropvolgende beschrijving van het veranderproces volgt het spelmodel voor organisatieverandering. Het artikel besluit met een discussie, waarbij de vijf onderzoeksvragen de revue passeren, en een conclusie waarin wordt teruggekeken op de probleemstelling.

Theoretische uitgangspunten

In het veldonderzoek is gebruikgemaakt van de theorie over veranderen als samenspel (Boonstra, 2020a, 2020b). Er zijn uiteenlopende werk- en spelvormen ingezet om de verandering tot wasdom te laten komen. Een deel van deze werkvormen is gebaseerd op grootschalige interventies met als doel om zoveel mogelijk mensen in de verandering te betrekken (Van der Zouwen, 2011). Het spelmodel voor veranderen kent negen invalshoeken (zie figuur 1).

Figuur 1. **Spelmodel voor organisatieverandering.**

Speels veranderen

In het spelmodel wordt veranderen gezien als een doorgaand proces, waarbij elementen uit het spelmodel elkaar beïnvloeden en kunnen versterken. Er is geen vast aangrijpingspunt om een verandering op te starten. De meeste veranderprocessen gaan van start vanuit een spanning tussen elementen uit het spelmodel, zoals een spanning tussen ontwikkelingen op het speelveld en de spelambitie of tussen de spelambitie en de spelpatronen in de organisatie. De linkerkant van het spelmodel betreft context maken, waarbij spelers samen onderkennen wat er speelt en wat dit betekent voor de toekomst van de organisatie. Deze invalshoek sluit aan bij organiseren als proces van betekenisgeving (Weick, 2003). De rechterkant van het spelmodel gaat over impact hebben. In de interac-

tie tussen spelers komt de verandering tot leven. Spelers kiezen een veranderaanpak en geven daar vorm en inhoud aan, waarbij ze voortgang boeken en samen leren. Dit sluit aan bij veranderen als dynamisch proces (Weick & Quinn, 2004).

Bij JenV begon de verandering bij externe spelers. Politici en media eisten openheid en transparantie, en bewindspersonen stelden eisen aan de manier van werken. Om te begrijpen waarom het externe en interne functioneren tekortschoot, is eerst aandacht gegeven aan het achter-

halen van spelpatronen binnen het ministerie.

Hiermee is bij de leiding van het ministerie ruimte gecreëerd voor een diepgaand verander-

proces. Daarna is een spelambitie geformuleerd als toekomstvisie. Vervolgens zijn met interne en externe spelers de ontwikkelingen op het speelveld in kaart gebracht om tot aanscherping van de spelambitie te komen. Daarna is de aanpak van de verandering als spelconcept uitgewerkt.

Met de spelambitie en het spelconcept kon de minister de Tweede Kamer informeren over de focus en aanpak van het veranderproces. In het spelconcept is onderscheid gemaakt tussen het verbeteren van structuren en systemen, het veranderen van werkwijzen en werkcultuur, en het vernieuwen van betekenis en externe samenwerking. Bij de spelverdeling zijn steeds meer mensen betrokken en hebben leidinggevendenden een verantwoordelijke rol gekregen. Er zijn talloze spelvormen ingezet om de verandering tot leven te brengen en voortgang te behouden. De spelbeleving is gemonitord om een beeld te krijgen van voortgang en resultaten.

Met deze aanpak kan een omvangrijke verandering tegelijkertijd diepgaand zijn

Grootschalig en diepgaand veranderen

Omvang en diepgang staan volgens Vermaak haaks op elkaar (2017). Bij omvang gaat het om het veranderen van de gehele organisatie. Hoe meer mensen er meedoen, hoe groter de verandering. Diepgaand veranderen kent meerdere niveaus (Boonstra, 2000a). Bij eerste-ordeverbeteringen gaat het om 'meer van hetzelfde'. Dat kun je grootschalig aanpakken met bekende opvattingen en methoden, zeker als het gaat om systemen en structuren. Bij tweede-ordeveranderingen gaat het om anders samenwerken op basis van andersoortige ideeën en benaderingen. Dan is het belangrijk om rekening te houden met ingesleten patronen en lokale verschillen. Bij derde-ordevernieuwingen gaan betrokkenen zelf op zoek naar nieuwe ideeën en werkwijzen, waarbij ze reflecteren en leren om zo vernieuwingen te realiseren in de omgang met nieuwe vraagstukken.

De methode voor grootschalig veranderen richt zich op het realiseren van duurzame veranderingen, met actieve deelname van belanghebbenden uit de organisatie en haar omgeving (Jacobs, 2018). Het idee is dat alle belanghebbenden (op zijn minst in tegenwoordiging) betrokken zijn bij de veranderopgave, met een focus op de toekomst in relatie tot de kracht en sterkten uit het verleden en heden (Van der Zouwen, 2011). De

deelnemers zijn, over rangen en standen heen, met elkaar in gesprek en zoeken voortdurend naar een gemeenschappelijke basis voor vernieuwing (Fry & Kaplan, 2006). Deze methode is gebaseerd op werkconferenties, waarbij de omvang kan variëren van enkele tientallen tot meer dan duizend deelnemers (Weisbord & Janoff, 2000). Er zijn speciale methoden ontwikkeld om interactief met grote groepen te kunnen werken (Nistelrooij, De Wilde & Bakker, 2002; Boonstra & De Caluwé, 2006). De vraag is of zulke werkconferenties verder gaan dan het ontwikkelen van een gedeelde toekomstvisie en in welke mate deze grootschalige interventies kunnen bijdragen aan duurzame verandering in het dagelijks handelen in omvangrijke en politieke organisaties.

Context maken

In deze paragraaf beschrijven we het veranderproces van het ministerie aan de hand van het spelmodel en beschrijven we hoe invulling is gegeven aan de wens tot verandering.

Spelers: wie geeft de aanzet tot verandering?

In 2015 zetten incidenten een vergrootglas op de manier van werken bij het ministerie. Uit onderzoeksrapporten (Oosting, Hoekstra, Algemene Rekenkamer, 2015), berichten in de media en debatten komt een beeld naar voren van een ministerie dat informatie binnenskamers houdt en onvoldoende samenwerkt met externe partners. Het is een beeld dat de professionals diep raakt. Media en samenleving spreken de politiek vervolgens aan op hun verantwoordelijkheid om de problemen op te lossen. De minister geeft die opdracht aan een nieuw aangetreden SG, de hoogste ambtenaar van het ministerie.

Spelpatronen achterhalen: wat speelt bij JenV?

De SG neemt de opdracht aan vanuit een sterke motivatie om de kwaliteit en reputatie van het ministerie te verbeteren. Hij start in de zomer van 2015, vlak nadat de voormalige minister en staatssecretaris zijn afgetreden, zijn voorganger zijn vertrek heeft aangekondigd en de Tweede Kamer een onderzoek is begonnen naar een schikking met een topcrimineel (Oosting, 2015, 2016). Ook blijken de begroting en bedrijfsvoering niet op orde (Algemene Rekenkamer, 2015) en verschijnen er kritische berichten over de omvang van het ministerie. Het werk van JenV staat vol in de wind.

De SG nodigt professionals, de medezeggenschapsraad en het management uit een beeld te geven van wat er in de organisatie speelt en hoe het werk van JenV beter kan. Dit geeft een eerste analyse van wat er aan de hand is in de organisatie en biedt een aantal oplossingsrichtingen. Er komen drie typen vraagstukken naar boven die ertoe leiden dat JenV niet als betrouwbare partner wordt ervaren.

- De externe betekenis van JenV op langere termijn is niet helder, de samenwerking met externe partners heeft onvoldoende aandacht en de bewindspersonen voelen zich inadequaat geholpen.

- De samenwerking tussen directies is ontoereikend en de werkwijzen en werkcultuur veranderen niet snel genoeg mee met nieuwe maatschappelijke vraagstukken.
- De bestaande bedrijfsprocessen zijn niet op orde en de structuur past niet goed bij nieuwe manieren van werken en de maatschappelijke opgaven.

Spelambitie formuleren: waar doen we het voor?

De minister informeert de Tweede Kamer over de analyse en aanpak van het veranderproces (Tweede Kamer, 2 maart 2016). In de brief is het doel van het veranderprogramma uitgewerkt in zes ambities die laten zien wat nodig is om een open en transparante organisatie te zijn. Ze gaan over open en transparante communicatie, continu leren, investeren in mensen en gedrag, een langetermijnvisie en -strategie, een sterk intern netwerk en een nauwere samenwerking met externen.

Op basis van deze ambities maakt een nieuw gevormde, brede bestuursraad begin 2016 het 'verhaal van JenV'. Daarin staat wat voor organisatie het ministerie wil zijn. Dat klinkt gemakkelijk, maar is dat niet. Topmanagers zijn integraal verantwoordelijk voor hun eigen personeel en begroting. Ze worden afgerekend op het halen van hun eigen organisatiedoelen. De spanningen tussen de verschillende onderdelen van JenV liggen op tafel bij het bespreken 'wat voor organisatie je samen wilt zijn'. Er komt een verhaal waarin iedereen een plek krijgt. Dit is een startpunt om de dialoog te kunnen voeren over de betekenis van het ministerie.

Speelveld: wat gebeurt er om ons heen?

Ondertussen gaat het werk gewoon door. De aanpak van ondermijnende criminaliteit, modernisering van het Wetboek van Strafvordering, de opvang van migranten en vluchtelingen in Europa, de vorming van de nationale politie en tal van andere complexe vragen houden de druk op prestaties van het ministerie hoog. Wat opvalt is dat er geen langetermijnagenda voor JenV is, terwijl grote maatschappelijke transities wel houvast vragen. Wat ook opvalt is dat met externe spelers weinig gesproken wordt over welke belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen zij op het ministerie af zien komen. Ieder doet het eigen werk zo goed mogelijk, maar in de optelsom werken de spelers niet als team en ze delen te weinig informatie (Tweede Kamer, 2 maart 2016).

Spelidee beredeneren: hoe pakken we het aan?

Nu het doel, de ambitie en de context van de verandering helder zijn, is het tijd om het spelidee te gaan ontwikkelen en keuzes te maken voor de aanpak. Hiertoe worden eerste-, tweede- en derde-ordestrategieën gecombineerd.

- *Betekenis en externe samenwerking (derde-orde vernieuwing)*. Ten eerste wil JenV zijn externe betekenis versterken door snel in te spelen op ontwikkelingen in de samenleving. Daarvoor is het van belang te weten wat er speelt en wat dat op langere termijn van het ministerie vraagt. Maar de oriëntatie van JenV is vooral op het hier en nu, reagerend op actualiteiten. Om verder vooruit te kunnen kijken, zijn open gesprekken nodig met de wetenschap en externe partners, nog voordat er een

vraagstuk ligt dat opgelost moet worden. De dialoogstrategie wordt hiervoor ingezet. Er worden afspraken vastgelegd met wetenschappelijke partners en investeringen gedaan in toegepast onderzoek.

- *Werkwijzen en werkcultuur (tweede-ordeverandering).* Ten tweede wil JenV impact houden in de samenleving, maar de manier van werken sluit daar niet altijd meer op aan. De overheid is steeds efficiënter en effectiever gaan werken. Waar het accent lag op het borgen van rechten en plichten en het sturen op vooraf afgesproken resultaten, kunnen overheidsdoelen nu vaak alleen worden bereikt in samenspraak met burgers en externe partners (Van der Steen, 2015). Dat vraagt om een opgavegerichte aanpak en een andere attitude: met stakeholders en klanten doelen bepalen en stappen zetten, herhaaldelijk vaststellen of je nog op de goede weg zit, uitproberen en bijstellen. Dialoog en motivatie- en leerstrategieën worden ingezet om elkaar en elkaars werk beter te leren kennen, innovatiekracht te benutten en leiderschap te ontwikkelen.
- *Structuren en systemen (eerste-ordeverbetering).* Ten derde wil JenV de kwaliteit van de bedrijfsprocessen verbeteren en (waar nodig) structuren en systemen aanpassen om het werk goed te doen en de omslag te maken naar opgavegericht werken. Daartoe is een rationele, planmatige strategie het meest passend.

Impact hebben

In deze paragraaf laten we zien hoe de verandering tot leven is gekomen en hoe spelers samen de verandering hebben aangepakt.

Spelverdeling organiseren: wie doen er mee?

De minister is politiek opdrachtgever en de SG is ambtelijk opdrachtgever voor het veranderproces bij het ministerie. Heel JenV is nodig om de spelambitie te bereiken: departement en taakorganisaties, professionals en leidinggevenden. Topmanagers van het departement en de vier grootste taakorganisaties vormen samen de stuurgroep voor het veranderproces. In 2015 worden zij bestuurlijk gelijkwaardig gepositioneerd in een brede bestuursraad. Die bestond tot dan toe alleen uit directeuren-generaal van het departement. Hiermee wordt recht gedaan aan hun onderlinge afhankelijkheden en ontstaat een basis voor een gezamenlijke begroting en strategie.

Professionals weten wat er in hun werk goed gaat en waar het beter kan. Met professionals die de manier van werken bij JenV in beweging willen krijgen, wordt onderzocht welke ingesloten patronen zij zien bij JenV. Zij zijn de koplopers in het veranderproces. Binnen JenV wordt scherp gekeken naar wat leidinggevenden zeggen en wat zij doen op de momenten dat het er echt toe doet, en of zij achter het veranderdoel staan en dat in hun gedrag laten zien. Er komt een leiderschapsprogramma waarin zij hier aandacht aan schenken.

Een programmadirecteur organiseert het veranderproces, met een klein verander-team en een netwerk uit alle organisatieonderdelen van JenV. Zij weten wat er speelt en zijn gemotiveerd om de manier van werken te vernieuwen en kennis met elkaar te delen. Er wordt een grote groep getrainde collega's gevormd, die teams en professionals faciliteert bij het veranderen van hun manier van werken.

Spelvormen inbrengen: hoe gaan we effect ressorteren?

Met de ambities is niemand het oneens, maar het is onduidelijk wat ze voor het eigen werk betekenen. Om dat helder te krijgen, wordt voortdurend bekeken welke spelvormen het best passen.

Voor de strategische dialoog wordt gebruikgemaakt van grootschalige interventies, zoals zoek- en toekomstconferenties. De dialoog wordt zowel binnen als buiten de organisatie gevoerd; ook met onbekende partners met soms andere invalshoeken, belangen en doelen. Ze praten over wat er in de samenleving speelt en wat er op het ministerie af komt. Het resultaat komt terecht in een langetermijnagenda (JenV Werken aan recht en veiligheid 2018), een technologiescan en een strategische omgevingsanalyse (JenV Strategisch omgevingsbeeld 2019/2020). Opgavegericht werken wordt als werkwijze geïntroduceerd en verschillende politiek relevante dossiers worden opgavegericht aangepakt. Departement en taakorganisaties overleggen voortaan in een vroeg stadium met externe partners over wat er speelt en zetten signalen om in een gezamenlijke agenda en ieders taken daarin. Niet de logica van de eigen organisatie, maar de maatschappelijke

Met de onderzoeksvragen kunnen andere omvangrijke en politieke organisaties hun voordeel doen

opgaven komen centraal te staan in het organiseren van het werk. Er komen trainingen ter ondersteuning van de werkwijze en de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur evalueert de praktijk en geeft tips voor verbetering (Van der Steen, 2019).

Het verbeteren van de werkwijzen krijgt vorm in werkateliers waarin professionals ervaringen delen, aan de hand van eigen casuïstiek. Deelname is vrijwillig en trekt een vaste kern van ruim duizend professionals. Ze leveren concrete ideeën op die snel in praktijk worden gebracht. Zo komt er samenwerking op thema's als 'agile' werken en moreel beraad. Door de spontaniteit van het moment zit er echter weinig lijn in de initiatieven en lopen ze nogal eens spaak in de hectiek van het dagelijkse werk en de focus op de eigen taak. Ook ontbreekt het aan een gesprek met leidinggevendenden over de koers van de organisatie en wat je daar in je eigen werkpraktijk aan kunt doen. Daardoor is er geen gemeenschappelijke basis om uitvoering te geven aan de ideeën en nieuwe benaderingen die professionals ontdekken.

In september 2016 komt voor het eerst de top 300 van leidinggevendenden bij elkaar. Dit is het startschot voor een leiderschapsprogramma over de essentie van publiek leiderschap in een veranderende samenleving. Het leiderschapsprogramma krijgt vorm

in kleine, divers samengestelde groepen en in masterclasses over thema's als technologische ontwikkeling, risicoleiderschap en dilemmalogica. Bovendien wordt er tweemaal per jaar een managementconferentie georganiseerd; leidinggevendenden vullen het programma met elkaar in. Door over de inhoud van het werk te praten en te zien wat er in andere organisatieonderdelen gebeurt, groeit het vertrouwen om ook dilemma's te bespreken. Veranderende verwachtingen en kwetsbaarheden komen op tafel en er wordt van elkaar geleerd hoe je daarmee om kunt gaan. Leidinggevendenden wordt gevraagd samen met hun teams betekenis te geven aan de ambities uit het veranderprogramma. Of ze daarmee aan de slag gaan en hoe ze dat doen, verschilt.

Gelijktijdig worden ondersteunende systemen en processen ingericht. Het integriteitsbeleid wordt versterkt. Risicotaxatie en risicoleiderschap worden versterkt, en procedures voor het openbaar maken van beleidsdocumenten worden aangepast. Ook het begrotingsproces wordt op orde gebracht. De begrotingsvoorbereiding gebeurt niet meer per organisatieonderdeel maar integraal, want investeringen of bezuinigingen bij een dienst of directie hebben direct gevolg voor een andere dienst. Binnen drie jaar zijn de bedrijfsprocessen zo ingericht, dat ze helpen in plaats van in de weg te zitten (Tweede Kamer, 2019, 2020). De Algemene Rekenkamer constateert dat verbeteringen in de financiële control planmatig zijn doorgevoerd (AR, 2018).

Voortgang en resultaat

In deze paragraaf bespreken we de voortgang en het resultaat van het veranderproces als programma. Ook reflecteren we op de rol van de auteurs als spelers in het veranderproces.

Spelbeleving: voortgang en resultaat

De voortgang in het veranderproces wordt gemonitord met een mix van instrumenten en methodieken. Naast het evalueren van de planmatige veranderingen in de bedrijfsprocessen wordt ook onderzocht hoe de verandering wordt beleefd en wat de deelname aan de professionele ontmoetingen mensen oplevert. Dit leidt tot bijsturing in het veranderproces en bovendien wordt tweemaal per jaar gerapporteerd aan de Tweede Kamer.

In 2020 zijn de resultaten van de verandering steeds meer zichtbaar. De blik is meer gericht op de buitenwereld en op de toekomst. JenV leert het werk voorbij de grenzen van de eigen organisatieonderdelen te organiseren (Anderson, Elfers & Felix, 2020). De kwaliteit van de bedrijfsvoering is verbeterd en ook op het gebied van openheid en transparantie zijn flinke stappen gezet (ADR, 2017, 2018, 2019). De manier van werken past steeds beter bij wat de samenleving van het ministerie vraagt.

Tegelijkertijd kijken professionals en leidinggevendenden nog verschillend naar de ontwikkelingen bij JenV, blijven ongeschreven regels in de weg zitten, kan de samenwerking met externe partners nog beter, heeft JenV het vertrouwen van de samenleving en de politiek nog niet volledig teruggewonnen, zit de waan van de dag een langetermijnvisie

in de weg en blijft sociale onveiligheid de kop opsteken. Denken dat het klaar is, is te optimistisch. Een veranderende samenleving verdient een overheid die zich voortdurend ontwikkelt en die meebeweegt.

Het programma wordt conform de planning na vijf jaar beëindigd. Op de basis die is gelegd, wordt JenV verder ontwikkeld door leidinggevenden en professionals in het ministerie zelf.

Speler zijn: reflectie op de rol van de auteurs in het veranderproces

De programmadirecteur van de verandering heeft zich vijf jaar intensief ingezet om van de verandering een succes te maken. Het veranderen van ingesleten patronen is taai, vraagt tijd, en de richting die daarvoor nodig is werd gaandeweg ontwikkeld. Dat is ongemakkelijk in een organisatie die gewend is aan controle en sturing en waar de druk op het leveren van resultaat hoog is. Hoe je tijd en ruimte maakt om lerend te ontwikkelen in een dergelijke context, vergt volgens haar ook in de komende jaren aandacht.

De opdrachtgever is in het veranderproces voortdurend zichtbaar geweest, ook als zich spanningen voordeden in de organisatie. Het voorleven van het gedrag dat hij wilde zien, leidde tot meer draagvlak en steun. Procesmatig heeft de opdrachtgever sterker gestuurd op eerste- en derde-ordeveranderingen dan op tweede-ordeveranderingen. Op de werkvloer was niet meteen herkenbaar naar welke cultuur gestreefd werd en welk gedrag daar bij paste. Hoe je daar herkenbaar op stuurt, verdient volgens hem de komende jaren aandacht.

De externe adviseur en de andere twee leden van het adviesteam hebben de opdrachtgever en programmadirecteur ondersteund in de veranderdynamiek. Juist als het spannend was, boden ze een luisterend oor en konden ze helpen bij het duiden van gebeurtenissen. Daarnaast hielpen de adviseurs bij het zoeken naar spelvormen om de verandering gaande te houden. De overdracht van het veranderproces naar de bestaande organisatie is volgens hen nodig voor het verankeren van de verandering.

Reflectie en discussie

In deze paragraaf reflecteren we op de onderzoeksvragen die in de inleiding zijn geformuleerd. Daarbij wordt ook beschreven wat de praktische implicaties zijn voor mensen die een rol willen spelen bij een omvangrijke en tegelijkertijd diepgaande verandering.

Grootschalig en diepgaand veranderen

Grootschalig en diepgaand veranderen kan samengaan, maar vergt extra inspanningen. In de aanpak is gekozen voor eigenheid van de verandering voor organisatieonderdelen. Hierdoor was het mogelijk aan te sluiten bij lokale ambities en problemen en kwam de samenwerking met externe partners en het veranderen van werkwijzen tot leven. Het opdelen van meerdere veranderprocessen binnen een groter geheel is een manier om

met de diversiteit en variëteit om te gaan die onmiskenbaar spelen binnen een grote organisatie met diverse activiteiten.

In een grootschalige en tegelijkertijd diepgaande verandering werkt de ‘water-valmethode’ goed om beweging te organiseren, maar deze blijkt onvoldoende om een robuuste verandering te bewerkstelligen. Bij een diepgaande verandering is het een voortdurende zoektocht hoe je leidinggevend en professionals kunt ondersteunen om het werk daadwerkelijk anders te doen en welke hulpmiddelen je daarbij kunt inzetten.

Combineren van veranderniveaus

Een veranderproces bij een ministerie is complex door de maatschappelijke opgave, de omvang van de organisatie en de variatie in taken. Verbeteractiviteiten gaan het meest soepel – zeker als die in een apart veranderproces worden ingericht – met een rationele en planmatige aanpak. Vernieuwing in de samenwerking met externe partners vergt tijd maar komt relatief gemakkelijk van de grond, doordat ze aansluit bij de drijfveren van de mensen die aan de maatschappelijke opgave werken. Grootschalige interventies kunnen hierbij behulpzaam zijn. Verandering van werkwijze en werkcultuur is het meest weerbarstig, omdat dit raakt aan ingesleten spelpatronen. De combinatie van veranderniveaus draagt eraan bij dat de verandering tot leven komt.

Politiek aangrijpingspunt voor verandering

Politici en media hebben invloed gehad op het verloop van veranderingen. De druk van buiten heeft de urgentie tot veranderen vergroot. Dat zorgde voor een vliegende start van het veranderproces in 2015. Tweemaal per jaar over de voortgang rapporteren aan de Tweede Kamer hield het traject ook als urgent op de bestuurlijke agenda. Dat helpt een veranderproces.

Druk vanuit de politiek en media heeft het veranderproces ook bemoeilijkt. Politieke en media-aandacht leidden tot terughoudendheid bij mensen om zich open op te stellen, vooral binnen het departement. Dat fouten maken niet zo erg is zolang je daarvan kunt leren, is ingewikkeld in een politieke context. Het is nodig dat de top van de organisatie een buffer vormt en dat een manier gevonden wordt in het samenspel tussen Kamerleden, journalisten en ambtenaren die wel de scherpste behoudt in het gesprek over het functioneren van de organisatie, maar niet leidt tot beschadiging van mensen. Dit is helaas niet altijd gelukt.

Leidinggevend als wachters en vernieuwers

Het leiderschapsprogramma is een stimulans gebleken om in gesprek en in beweging te komen over alle organisatieonderdelen van JenV heen. Leidinggevend hebben zelf, met eigen casuïstiek, vorm en inhoud gegeven aan het programma. De combinatie van grote conferenties, kleine intervisiegroepen en specifieke masterclasses bood voldoende ruimte voor verbreding en verdieping. Dit heeft leidinggevend geïnspireerd hun werk anders aan te pakken. De hectiek en structuur waarmee zij elke dag te maken hebben, maakt het echter lastig gebruikelijke werkwijzen los te kunnen en durven laten. Er is

aandacht nodig voor ongeschreven regels die de manier van werken sturen en die gedrag soms doen afwijken van je intenties. Het heeft te lang geduurd voordat de aanpak van de verandering zich richtte op de interactie tussen leidinggevend en hun teams in de werkpraktijk.

Verspreiden en verankeren van verandering

Het veranderproces is georganiseerd vanuit een veranderteam dat aanvankelijk goed werkte. Een veranderteam kan alle energie in het veranderproces stoppen en ervoor zorgen dat het op de agenda blijft. De schaduwkant is dat er een 'adres' is voor alle vragen over organisatieontwikkeling en dat het niet vanzelfsprekend tot de staande organisatie behoort om hiermee aan de slag te gaan.

Het heeft extra inspanning gekost om het veranderproces te laten beklijven. Om het risico te verkleinen dat de ontwikkeling zou stoppen bij het beëindigen van het programma, is elke activiteit uitgevoerd samen met mensen uit het primaire proces en de stafafdelingen. Door samen op te trekken, heeft de staande organisatie een ontwikkeling doorgemaakt die voor een blijvend andere aanpak zorgt. Het veranderteam is opgeheven en de verandering is als doorgaand proces belegd bij leidinggevend en de professionals die het dagelijks werk uitvoeren.

Tot besluit

Een omvangrijke verandering kan tegelijkertijd diepgaand zijn, als voldoende tijd wordt genomen voor de verandering en aandacht wordt gegeven aan de betekenis van de verandering voor het dagelijkse werk van leidinggevend en professionals. Dan zijn wel overkoepelende activiteiten nodig, zoals het opbouwen en in stand houden van een netwerk voor uitwisseling van ervaringen en het inzetten van werk- en spelvormen die breed beschikbaar zijn en naar keuze ingezet kunnen worden, zoals leiderschapsprogramma's, workshops en grootschalige interventies, om zoveel mogelijk mensen bij de verandering te betrekken.

Om een grootschalige en diepgaande verandering te verankeren, is het nodig dat leerervaringen worden gedeeld en nieuwe werkwijzen geworteld raken in het gedrag van leidinggevend en professionals. Hier is tijd voor nodig; een tijdshorizon van vijf jaar lijkt het minimum.

Binnen het ministerie van Justitie en Veiligheid zijn betekenisvolle stappen gezet om van het ministerie een open en transparante organisatie te maken die als betrouwbare partner resultaat levert in een veranderende samenleving. Diepgaande verandering van werkwijzen en werkculturen zal door blijven gaan, waarbij de rol van bestuurders, leidinggevend en professionals steeds belangrijker wordt. ■

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2015). *Verantwoordingsonderzoek 2014 ministerie van VenJ*. Den Haag: AR.
- Algemene Rekenkamer (2018). *Verantwoordingsonderzoek 2017 ministerie van VenJ*. Den Haag: AR.
- Andersson Elffers Felix (2020). *Evaluatie sturingsmodel ministerie van JenV*. Utrecht: AEF.
- Auditdienst Rijk (2018). *Rapport onderzoek ongeschreven regels samenwerking beleidskolommen bestuursdepartement JenV*. Den Haag: ADR.
- Auditdienst Rijk (2017). *Auditrapport 2016 ministerie van Justitie en Veiligheid (VI)*. Den Haag: ADR.
- Auditdienst Rijk (2018). *Auditrapport 2017 ministerie van Justitie en Veiligheid (VI)*. Den Haag: ADR.
- Auditdienst Rijk (2019). *Auditrapport 2018 ministerie van Justitie en Veiligheid (VI)*. Den Haag: ADR.
- Baas, J.H. de (2017). *Voorbij de eeuw van bureaucratie. Van regelorganisatie naar casusorganisatie*. Amsterdam: Boom.
- Boonstra, J. (2020a). *Veranderen als samenspel. Een positieve kijk op het veranderen en vernieuwen van organisaties*. 2e dr. Amsterdam: Boom.
- Boonstra, J.J. (2020b). Spel, speelsheid en verandering. *M&O, Tijdschrift voor Management en Organisatie*, 75 (1), 23-38.
- Boonstra, J.J. & Vermaak, H. (2017). Maatschappelijke organisaties veranderen: impact hebben. In J.J. Boonstra (red.), *Veranderen van maatschappelijke organisaties. Praktische concepten en inspirerende praktijkverhalen* (pp. 210-251). Amsterdam: Business Contact.
- Boonstra, J.J. & Caluwé, L.I.A. de (red.) (2006). Intervenieren en veranderen. Zoeken naar betekenis in interacties. *M&O, Tijdschrift voor Management en Organisatie*, 61 (3/4), 5-33.
- Boonstra, J.J. (2000). *Lopen over water. Over dynamiek van organiseren, veranderen en leren*. Amsterdam: Vossiuspers.
- Es, R. van (2020). *Emotionele integriteit. De onderstroom van professionele ethiek*. Amsterdam: Boom.
- Fry, R.E. & Kaplan, S. (2006). Bringing the whole system into the center of strategy. *Develop*, 2 (1), 24-35.
- Hoekstra, R.J., Hoorn, E. van, Wit, L. de & Zuidershoudt, R. (2015). *Rapport van de Onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen Openbaar Ministerie naar aanleiding van de zaak-Bart van U. Steenwijk: Bariet*.
- Jacobs, W.J. (2018). *Real time strategic change. How to involve an entire organization in fast and far-reaching change*. 2e dr. San Francisco: Berrett-Koehler.
- Centrale Eenheid Strategie (2018). *Werken aan recht en veiligheid*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Centrale Eenheid Strategie (2019). *Strategisch omgevingsbeeld*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Kamerbrieven TK 34300-VI-83, TK 34550VI-nr.2-bijlage 6, TK 34725VI-nr.1-bijlage 4, TK 34775VI-nr.2-bijlage 6, TK 34950VI-nr.1-bijlage 4, TK 35000VI-nr.1-bijlage 8.6, TK 35200VI-nr.1-bijlage 4, TK 35300-nr.1-bijlage 6, TK 35470VI-nr.1, bijlage 4, TK 35570-nr. 1-bijlage 6.
- Moore, M.H. (1997). *Creating public value. Strategic management in government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Nistelrooij, A.T.M., Wilde, R. de & Bakker, M. (2002). Large scale intervention. Enkele onderzoeksbevindingen naar de toepassing van real time strategic change. *M&O, Tijdschrift voor Management en Organisatie*, 56 (1), 25-39.
- Oosting (2015 en 2016). *Rapport 1 en 2 onderzoekscommissie ontnemingsschikking*. Den Haag: Onderzoekscommissie Ontnemingsschikking.
- Spectrum (2016). *Recht en veiligheid in de 21e eeuw, white paper VenJ*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Steen, M. van der, Scherpenisse, J. & Twist, M. van (2015). *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: NSOB.

- Steen, M. van der (2019). *De opgave aan tafel. De praktijk van werken vanuit maatschappelijke opgaven*. Den Haag: NSOB.
- Stienstra, J. (2015). *Beeldvorming van het ministerie van Veiligheid en Justitie*. Amsterdam: Ferro Explore.
- Vermaak, H. (2017). *Iedereen verandert. Nu wij nog*. Deventer: Management Impact.
- Vermaak, H. (2009). *Plezier beleven aan taaiere vraagstukken. Werkingsmechanismen van vernieuwing en weerbaarheid*. Deventer: Kluwer.
- Weisbord, M. & Janoff, S. (2000). *Future search: an action guide to finding common ground in organizations and communities*. San Francisco: Berrett-Koehler.
- Weick, K. (2003). *Making sense of the organization*. Oxford: Blackwell.
- Weick, K. & Quinn, R. (2004). Organizational change and development. Episodic and continuous changing. In J.J. Boonstra (Ed.), *Dynamics of organizational change and learning* (pp. 177-195). Chichester: Wiley.
- Zouwen, T. van der (2011). *Building an evidence based practical guide to large scale interventions. Towards sustainable organisational change with the whole system*. Delft: Eburon.

Drs. J. Kuyvenhoven was programmadirecteur van het veranderproces JenV Verandert. Daarvoor vervulde zij diverse management-, advies- en inspectiefuncties binnen de brede JenV-organisatie.
E-mail: j.kuyvenhoven@minjenv.nl.



Auteurs

Drs. S. Riedstra was ten tijde van het veranderproces secretaris-generaal bij het ministerie van Justitie en Veiligheid. Inmiddels werkt hij als consultant en directeur bij ABD TOPConsult voor het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties.



Prof. dr. J.J. Boonstra was lid van de adviesgroep voor het veranderproces JenV. Hij is hoogleraar aan de ESADE Business School en de Vienna University of Economics and Business en docent bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Als zelfstandig adviseur begeleidt hij organisaties in veranderprocessen.

