

Veranderen van beleid en management in een criminologische context

JEROEN MAESSCHALCK*

ABSTRACT

Deze bijdrage is het inleidend artikel van een themanummer waarin vier gevalstudies van een min of meer succesvolle beleids- of organisatieverandering in criminologisch relevante sectoren worden gepresenteerd. Het gaat respectievelijk om de introductie van herstellbemiddeling in België, de invoering van een werklustmeetsysteem in de Belgische parketten, de lancering van een integraal veiligheidsbeleid in de stad Mechelen, en de introductie van de filosofie van intelligence-led policing in een Nederlands politiekorps. De bedoeling van het themanummer is om niet enkel deze markante cases te beschrijven, maar om ook te komen tot enkele algemenere conclusies die de bouwstenen zouden kunnen vormen voor een toekomstig theoretisch kader over organisatie- en beleidsverandering. In deze inleidende bijdrage worden inderdaad enkele gemeenschappelijke lijnen geïdentificeerd over de verschillende cases heen. Ten eerste blijkt dat een duidelijke toekomstvisie de kans op een succesvolle verandering weliswaar vergroot, maar dat toch ook enige ambiguïteit in die visie bewaard moet blijven. Dit is niet alleen nodig om pragmatische effectiviteitsredenen, maar ook om meer fundamentele filosofisch-ethische redenen. In de tweede plaats bevestigen de cases de in de literatuur vaak terugkerende vaststelling dat, naast structuren en (groeps)processen, ook individuen (hier "veranderingsvoorvechters" genoemd) een belangrijk verschil kunnen maken. Ook de aanwezigheid van een duidelijk identificeerbare projectgroep met een duidelijk mandaat blijkt een belangrijke impact gehad te hebben. Tot slot wordt ook het belang van participatie in het veranderingstraject en van successen op korte termijn bevestigd.

De inleidende bijdrage rondt af met de aanbeveling om af te stappen van de gewoonte, typisch voor de oppervlakkige managementliteratuur, om zogenaamd universeel toepasbare "administratieve doctrines" te formuleren en te propageren. In de plaats daarvan wordt gepleit voor het cumulatief uitvoeren van empirisch gefundeerde en tegelijkertijd theoriegestuurde gevalstudies. De assumptie is dat deze niet alleen tot wetenschappelijk interessante inzichten zullen leiden, maar ook tot nuttige adviezen voor de praktijk van veranderingsprocessen in criminologisch relevante organisaties.

Kernwoorden: Veranderingsmanagement – beleidsanalyse – beleidsverandering – gevalstudies – ambiguïteit

1. INLEIDING

De brede moderniseringstendens die zich de jongste twee decennia verspreidde in zowat alle overheden in de Westerse wereld dringt steeds meer door tot in de Belgische criminologische sector. De politiehervorming is hier uiteraard een heel uitgesproken

* Jeroen Maesschalck is docent aan de rechtsfaculteit van de K.U.Leuven, waar hij directeur is van het Leuvens Instituut voor Criminologie (LINC). Hij verricht onderzoek naar ambtelijke integriteit en naar strafrechtelijk beleid en management.

voorbeeld van, maar ook bijvoorbeeld in de sfeer van justitie, het gevangeniswezen en het welzijnswerk worden pogingen ondernomen om, via allerlei interventies, het beleid en de organisatie aan te passen aan de veranderende eisen uit de samenleving. In dit themanummer worden vier dergelijke concrete veranderingstrajecten in de criminologische sector geanalyseerd (drie in België en één in Nederland). Eerder dan een exhaustieve inventaris van recente reorganisaties in de sector, zal het dus gaan om een beperkt aantal diepere gevalstudies. De doelstelling van het themanummer is aldus tweevoudig.

Het eerste en belangrijkste doel is om enkele opvallende en belangrijke veranderingstrajecten te beschrijven. De drie Belgische cases zijn stuk voor stuk markante verhalen waarvan de plot wel vrij breed bekend is in de criminologische sector, maar die nog niet of slechts in beperkte vorm zijn uitgeschreven. Voor elk van de drie cases werden één of meerdere trekkers van het veranderingstraject uitgenodigd om als “reflexive practitioners” met enige afstand, maar toch maximaal gebruik makend van het perspectief van bevoorrechte getuigen het verhaal te vertellen. Van Garsse vertelt het frappante verhaal van de herstelbemiddeling in België: van het eerste actieonderzoek en een experimentele praktijk in het begin van de jaren ‘90 tot de breed aanvaarde en wettelijk verankerde praktijk die het nu geworden is. De vzw Sugnomè speelde in dat proces een belangrijke en, vanuit bestuurskundig perspectief, bijzonder fascinerende rol. Franssen en Plessers, van hun kant, focussen op de invoering van een systeem van werklustmeting in de parketten. Het traject dat ze beschrijven is dat van de invoering van een typisch managementinstrument met een potentieel grote impact in een organisatie waarvan gezegd wordt dat deze moeilijk te veranderen is. In de derde gevalstudie gaat Christiaensen in op de concrete invoering van het populaire, maar vaak abstract ingevulde, concept van “integraal veiligheidsbeleid” in de stad Mechelen.

De vierde case biedt om verschillende redenen een interessant contrapunt tegenover de andere cases. Het verhaal speelt zich af in Nederland, is meer gefocust op een interne organisatieverandering (daar waar de drie Belgische cases bewust de organisatiegrenzen overschrijden) en wordt beschreven door onderzoekers die de verandering wel grondig bestudeerd hebben, maar er zelf geen belangrijke actor in waren. De case focust m.n. op de invoering van de filosofie en het concreet instrumentarium van intelligence-led policing in een Nederlands politiekorps.

Samengevat gaat het dus om vier cases die zo markant of interessant zijn dat ze het verdienen om vrij gedetailleerd besproken te worden. Dit is een voordeel, maar ook een belangrijke beperking. Het feit dat het om vier cases gaat die in zekere mate als succesverhalen kunnen beschouwd worden, impliceert ook een belangrijke selectiebias.

Naast de beschrijving van de veranderingstrajecten beoogt dit themanummer ook, als tweede doelstelling, enkele eerste algemene conclusies. Hoewel de gevalstudies niet zijn uitgewerkt tegen de achtergrond van één gedeeld theoretisch kader, toont een analyse van de vier verhalen wel enkele interessante gelijkenissen en verschillen die de bouwstenen zouden kunnen vormen voor een dergelijk theoretisch kader dat dan als uitgangspunt zou kunnen dienen voor toekomstig onderzoek. In voorliggend inleidend artikel worden enkele van die bouwstenen opgesomd. Daarbij wordt geput uit de management- en beleidswetenschappelijke literatuur. De achterliggende assumptie is dat inzichten uit deze niet domeinspecifieke wetenschappen zinvol kunnen zijn in een onderzoeksdomein als de criminologie dat zich wel focust op één specifieke sector. Om de zoektocht naar zinvolle inzichten uit de management- en beleidswetenschappelijke

literatuur beheersbaar te maken, wordt in het bijzonder gefocust op twee onderzoeks-tradities. Wat de managementliteratuur betreft doen we vooral beroep op de recent erg populaire stroom aan publicaties rond veranderingsmanagement in de particuliere sector (Pettigrew, Ferlie, & McKee, 1992; Kotter, 1996) en in de overheid (Hondegheem & Depré, 2005). Wat de beleidswetenschappelijke literatuur betreft, maken we vooral gebruik van inzichten uit de literatuur rond drastische beleidsveranderingen. Vooral het agendasettingmodel van Kingdon (1984; 1995) biedt een nuttig kader om patronen te identificeren in de schijnbaar irrationele en chaotische processen die vaak gepaard gaan met belangrijke beleidsveranderingen.

Ter voorbereiding van dit stuk werd een workshop georganiseerd waaraan, naast de auteurs, ook de onderzoeksters Evy De Caluwé, Evi Devis en Kim Loyens, allen werkzaam aan het Leuven Instituut voor Criminologie (LINC) aan de K.U.Leuven, deelnamen als discussant van de ontwerpbijdragen. De auteur van deze bijdrage wil alle deelnemers aan deze workshop hartelijk danken voor de vele suggesties. Het enthousiasme en de creativiteit van de interacties smaakt naar meer en creëert hoge verwachtingen naar de mogelijkheden van toekomstig onderzoek naar veranderingsmanagement. Tot slot danken we ook de acht anonieme reviewers voor hun nuttige suggesties.

Zoals reeds gezegd werd er uitdrukkelijk voor gekozen om geen uitgewerkt theoretisch kader met hypothesen op te leggen aan de auteurs. Dit gebeurde om drie redenen: het verkennend karakter van het themanummer, de diversiteit van de cases en de ambitie om voldoende ruimte te laten voor inductieve suggesties van de auteurs zelf. Aan de auteurs werd wel uitdrukkelijk gevraagd om te focussen op het verloop van het veranderingsproces, eerder dan op substantiële vragen over het doel van de verandering. Bovendien werd aan alle auteurs gevraagd om, met het oog op een zekere vergelijkbaarheid tussen de cases, het analytisch onderscheid van Pettigrew et al. (1992) te volgen tussen (1) de inhoud van de verandering, (2) het veranderingsproces en (3) de context van de verandering. Met "inhoud" wordt dan verwezen naar het object van verandering: wat wordt veranderd, met welke (impliciete of expliciete) doelstellingen en wie is het doelpubliek van de veranderingsinterventies? Een veranderingstraject is daarnaast ook een proces, bestaande uit "the actions, reactions and interactions of the various interested parties as they negotiate around proposals of change" (Pettigrew et al., 1992: 7). Om succes en falen van een verandering te begrijpen is het essentieel zicht te hebben op deze acties en hun concrete volgorde in de praktijk van het veranderingstraject. In de gevalstudies wordt dan ook toegelicht hoe de verandering voorbereid, geïmplementeerd en geconsolideerd werd, en wat er de resultaten van waren. Hierbij wordt bijzondere aandacht besteed aan communicatie en de mate van betrokkenheid van de medewerkers bij het veranderingstraject, omdat de literatuur rond veranderingsmanagement suggereert dat dit twee cruciale variabelen zijn om succes of falen van veranderingen te verklaren (Kotter, 1996). Om een veranderingstraject ten volle te begrijpen is tot slot ook een zekere mate van inzicht in de context noodzakelijk, o.m. om de aanleiding voor de verandering te kennen, maar ook om de impact van concrete interventies te begrijpen. Pettigrew et al. maken hierbij een nuttig onderscheid tussen de 'inner-context' en de 'outer-context'. De inner-context verwijst naar factoren binnen de organisatie, zoals de heersende organisatiestructuur en -cultuur, de interne strategieën of de politieke processen binnen de organisatie. De outer-context verwijst naar de economische, sociale, culturele en politieke achtergrond waartegen het veranderingsproces zich voltrekt.

Behalve die eenvoudige driedeling werden de auteurs vrijgelaten in de keuze van een theoretisch kader. De meeste auteurs kozen voor een inductieve benadering waarbij ze dicht blijven bij de bevindingen uit de case zelf, maar op het eind wel enkele algemene conclusies trekken.¹ Het is merkwaardig vast te stellen dat ondanks die diversiteit aan invalshoeken (en de diversiteit in kenmerken van de cases zelf), er toch enkele opvallende gemeenschappelijke lijnen te identificeren zijn. Het feit dat die lijnen in elk van de verschillende cases terugkomen laat vermoeden dat ze de casussen overstijgen en aldus kunnen beschouwd worden als de eerste bouwstenen voor een algemener theoretisch kader. Toch blijft grote voorzichtigheid hier geboden. Er is immers geen enkele garantie dat deze cases representatief zouden zijn voor veranderingsprocessen in criminologisch relevante sectoren in het algemeen. Integendeel, de cases zijn net gekozen omdat ze, stuk voor stuk, min of meer een succesverhaal betreffen en een wat markant, uitzonderlijk karakter hebben. Met die belangrijke nuance in het achterhoofd kunnen we ons nu echt focussen op die gemeenschappelijke vaststellingen.

2. DUIDELIJKE VISIE ...

In de literatuur rond veranderingsmanagement wordt vaak het belang van een toekomstvisie benadrukt (e.g. Kotter (1996); Hondeghem et al. (2005)). Hondeghem et al. (2005) wijzen erop dat het essentieel is om van bij de beginfase van de verandering een duidelijke toekomstvisie voor ogen te hebben. Zonder een globale veranderingsvisie dreigt een veranderingspoging immers te verworden tot een verzameling verwarrende en op zichzelf staande projecten die de organisatie niet ten goede komen, meent ook Kotter (1998). In de vier cases bleek die visie tot op zekere hoogte aanwezig en bleek deze bijgedragen te hebben tot het (relatieve) succes van de verandering. Wat daarbij in het bijzonder opvalt, is dat de visie typisch op twee niveaus werd ontwikkeld. Enerzijds is er de specifieke visie rond het concrete instrument dat men wil invoeren (respectievelijk herstelbemiddeling, werklastmeting, het integraal veiligheidsplan en technieken van intelligence-led policing). Voor de auteurs (doorgaans ook de veranderingsvoerders) is dat echter onvoldoende. De invoering van het concrete instrument wordt als een hefboom gezien voor een meer fundamentele, ingrijpende verandering. In de gevalstudie rond herstelbemiddeling is dit het meest uitgesproken. Van Garsse benadrukt dat het niet alleen de bedoeling was concrete praktijken in te voeren, maar dat men een totaal nieuwe visie op strafrechtelijk beleid wou invoeren. Van in het begin van het veranderingstraject werd trouwens sterk geïnvesteerd in het uitwerken van die visie, m.n. in het kader van een actiegericht wetenschappelijk onderzoek in samenwerking met de K.U.Leuven. Ook Franssen en Plessers beschouwen de invoering van het concrete instrument van werklastmeting in de parketten als een hefboom voor een veel bredere, ambitieuzere cultuurwijziging. Zij hopen dat het gebruik van het instrument zal bijdragen tot een managementcultuur, waarin men meer aandacht heeft voor efficiëntie en effectiviteit en meer open staat voor nieuwe instrumenten van beleid en beheer om die doelstellingen te bereiken. Ook voor Christiaensen is het integraal veiligheidsplan op zich slechts een instrument om tot een cultuur te komen van samenwerking en coördinatie. Van Calster en Vis pleiten tot slot voor een cultuurverandering in de richting van intelligence-led policing, eerder dan de loutere invoering van (elektronische) instrumenten voor informatie-uitwisseling.

¹ Enkel Franssen en Plessers schoven expliciet een analytisch kader naar voor: het achtstappenmodel van Kotter (1996), een invloedrijke expert in veranderingsmanagement.

3. ... MAAR OOK EEN ZEKERE MATE VAN AMBIGUÏTEIT

Het hebben van een visie betekent echter niet noodzakelijk dat deze visie eenduidig zou zijn. In alle cases is ook sprake van een zekere ambiguïteit. In twee van de vier cases (Van Garsse en Christiaensen) wordt die zelfs expliciet en bewust ingebouwd en als een succesfactor beschouwd. In de andere cases wordt ambiguïteit eerder als een faalfactor gezien: zowel Franssen en Plessers als Van Calster en Vis beklagen zich over het gebrek aan een eenduidige definitie van het centrale concept in hun veranderingsverhaal (respectievelijk “werklastmeting” en “intelligence-led policing”). Of ambiguïteit een succes- dan wel een faalfactor zal zijn hangt o.i. uiteindelijk af van de mate en aard van ambiguïteit in combinatie met de concrete inhoud en context van het veranderingstraject. Uit de cases blijkt dat die ambiguïteit in minstens drie fasen een impact kan hebben op het veranderingstraject, respectievelijk agenda-setting, bepaling en implementatie.

Ten eerste kan ambiguïteit van een centraal concept een handige manier zijn om vele en diverse actoren te verzamelen rond één bepaald concept en zo verandering op de agenda te plaatsen. Concepten als “nieuwe politieke cultuur”, “goed bestuur” of “administratieve vereenvoudiging” hebben mede door hun ambiguïteit een hoge plaats op de politieke agenda verworven. Dergelijke begrippen hebben een positieve connotatie en iedereen interpreteert ze vanuit zijn perspectief en zijn belangen. Franssen en Plessers vermelden bijvoorbeeld hoe de ambigue definitie van het begrip “werklastmeting” heeft geholpen om het thema op de agenda te plaatsen als een oplossing voor een veelheid aan problemen in justitie.

Ten tweede, daar waar ambiguïteit kan helpen om steun te vergaren en aldus een issue hoog op de agenda te plaatsen, wordt het vaak een nadeel op het moment dat het abstracte, ambigue concept moet vertaald worden in een concrete beslissing. De beleidsliteratuur schuift een aantal condities naar voor waaraan moet voldaan zijn opdat een ambigu containerbegrip ook echt aanleiding kan geven tot feitelijke beleidsveranderingen (Kingdon, 1995). We lichten deze toe aan de hand van de case van de herstelbemiddeling. Ten eerste moeten er concrete en goed uitgewerkte voorstellen op tafel liggen die op een geloofwaardige manier kunnen gekoppeld worden aan dat containerbegrip (in Kingdons termen “een gefocuste beleidsstroom”). Van Garsse toont bijvoorbeeld hoe een abstract concept als “herstelrecht” geoperationaliseerd wordt in concrete technieken van herstelbemiddeling die in nauwe samenwerking met de universiteit werden ontwikkeld. Dit vergroot inderdaad de kans dat herstelrecht meer wordt dan een abstract ideaal. Ten tweede moet het containerbegrip als “oplossing” gekoppeld worden aan een probleem, dat ook liefst wordt omschreven met een populair begrip. Van Garsse beschrijft bijvoorbeeld hoe de herstelbemiddeling succesvol werd gepresenteerd als een manier om de vertrouwenscrisis rond justitie in het midden van de jaren '90 aan te pakken. Ten derde moeten ook de politieke omstandigheden een vruchtbare omgeving creëren. Ook dat was het geval in de casus. De brede vertrouwenscrisis creëerde een klimaat waarin de politiek vertwijfeld op zoek was naar nieuwe benaderingen die het vertrouwen opnieuw zouden kunnen herstellen.

Naast deze drie fundamentele voorwaarden, zijn er doorgaans nog twee bijkomende elementen die de waarschijnlijkheid van een beleidsverandering vergroten. Vaak dienen zich één of meerdere “focusing events” aan die het issue vooruit kunnen duwen op

de publieke agenda.² Tot slot zijn vaak ook één of meerdere “veranderingsvoorvechters” nodig die het issue begeleiden naar een definitieve beslissing. Op dit laatste wordt verder nog ingegaan.

Ten derde, ook nadat de beslissing genomen is en concrete maatregelen zijn goedgekeurd, blijft de mate van ambiguïteit een belangrijke impact hebben op de succeskanalen van de innovatie. Zowel Franssen en Plessers als Van Calster en Vis beschrijven hoe de ambiguïteit rond het centrale concept van hun veranderingstraject, resp. “werklastmeting” en “intelligence-led policing”, voor problemen zorgde bij de concrete implementatie. Bij die invulling spelen zowel verschillende belangen als verschillende visies een rol. Christiaensen beschrijft dit voor het concept “integrale veiligheid”. De verschillende actoren die betrokken worden bij het concreet vormgeven van een lokaal integraal veiligheidsbeleid vullen dit begrip in vanuit welbegrepen eigenbelang maar ook vanuit een bepaalde inhoudelijke oriëntatie. Ook toeval en de bepalende invloed van vroeger gemaakte keuzes (“path dependency”) spelen een belangrijke rol bij het invullen van het centrale begrip. Zo werden verkeersveiligheid en “civiele veiligheid” (voorkomen en reageren bij ongevallen, rampen, brandbestrijding) maar in beperkte mate tot het “veiligheidsbeleid” gerekend om pragmatische, historische redenen. Christiaensen contrasteert deze concrete “real-life” invulling met wat hij een “academische invulling” van het concept integrale veiligheid noemt.

Ambiguïteit is echter meer dan een faal- of succesfactor in een veranderingstraject. Verschillende auteurs in dit themanummer wijzen op de intrinsieke normatieve waarde van ambiguïteit, onafhankelijk van de impact ervan op een concreet veranderingstraject. In minstens twee van de vier bijdragen wordt heel expliciet en op normatieve gronden gepleit voor een systematische ambiguïteit, een structureel ingebouwde spanning tussen de verschillende visies op het centrale concept. Deze boodschap is het meest uitgesproken in de bijdrage van Van Garsse. Dit wordt ook structureel vertaald in de vertegenwoordiging van verschillende justitiële en parajustitiële actoren in Suggnomè zelf en ook in de arrondissementele stuurgroepen. Aldus wordt een voortdurende spanning ingebouwd, met een zekere ambiguïteit rond de centrale concepten van het beleid als gevolg. Die behoefte aan een structurele tegenspraak en een zekere mate van ambiguïteit blijkt ook uit de bezorgdheid over een te sterke “instrumentalisering” van de herstelbemiddeling. Die zou immers impliceren dat de hervorming wordt gereduceerd tot de invoering van een concreet instrument met een eenduidige, wettelijk vastgelegde invulling. De ambitie is echter veel hoger. Herstelbemiddeling is eigenlijk maar een eerste stap, een directe aanleiding om een dialoog op gang te brengen die tot veel fundamentele veranderingen zou kunnen leiden in het justitiële landschap. Christiaensen formuleert het minder radicaal, maar ook voor hem lijken er belangrijke normatieve argumenten te zijn voor een zekere mate van ambiguïteit in de invulling van het concept “integrale veiligheid”. Dit is des te opvallender vermits het label “integraal veiligheidsbeleid” en de concrete techniek van het “integraal veiligheidsplan” laten vermoeden dat men juist eenduidigheid en voorspelbaarheid nastreeft en ambiguïteit zoveel mogelijk wil reduceren. Christiaensen erkent die behoefte en pleit ook voor voldoende onderlinge afstemming en coherentie, maar tegen het eind van zijn analyse komt er nog een uitdrukkelijk pleidooi tegen “routine” en “verbureaucratise-

² Een schoolvoorbeeld hiervan is de ontsnapping van Dutroux die de directe aanleiding vormde voor het Octopusoverleg dat op een maand tijd leidde tot een politiehervorming waarover al 150 jaar gesproken werd.

ring” en voor “creativiteit” (wat een zekere onvoorspelbaarheid suggereert) en “evenwicht” (wat suggereert dat er verschillende visies zijn die met elkaar in evenwicht worden gebracht).

Deze expliciete, normatieve pleidooien voor het organiseren van de tegenspraak zijn uiteraard geen toeval. Ze passen binnen een lange intellectuele traditie van “samenhang en tegenhang” (Foqué 2001) in de rechtsfilosofie in het algemeen en de strafrechtstheorie in het bijzonder. Volgens deze traditie is vrijheid slechts mogelijk als de macht verdeeld is over verschillende actoren die elkaar in evenwicht houden. De diversiteit en voortdurende spanning die Van Garsse bepleit voor de herstelbemiddeling is een concrete vertaling van dat algemene beginsel. De arrondissementale stuurgroepen voor herstelbemiddeling vormen dan een lokaal forum waarin de spanning tussen de verschillende actoren in het strafrecht naar boven komt en waarbinnen gezocht moet worden naar werkbare evenwichten. Mochten die stuurgroepen tot een perfect eenduidige, niet-ambigue invulling van herstelrecht komen, dan zou dit, vanuit deze visie, een ethisch erg zorgwekkende ontwikkeling zijn. Het zou dan onvermijdelijk gaan om een “pseudo-samenhang” (Focqué 2001: 129, verwijzend naar Von Iherings kritische analyse van de 19de eeuwse Begriffsjurisprudenz) met mogelijk totalitaire trekken, omdat de diversiteit en ambiguïteit van de werkelijkheid wordt ontkend. Ook Christiaensens pleidooi lijkt minstens gedeeltelijk geïnspireerd te zijn door deze fundamentele, normatieve bezorgdheid. Dit blijkt bijvoorbeeld uit zijn pleidooi voor een voldoende diverse vertegenwoordiging in de gremia waarin over het veiligheidsbeleid moet worden beslist en uit zijn pleidooi voor een “evenwichtig veiligheidsbeleid”.

Dat deze fundamentele, filosofische bezorgdheid veel minder aanwezig is in de bijdragen van Franssen en Plessers enerzijds en Van Calster en Vis anderzijds, heeft wellicht deels te maken met het analytisch niveau van de verandering. Daar waar het bij herstelrecht en integraal veiligheidsbeleid om heel brede concepten gaat die een groot deel van het strafrechtelijk systeem bestrijken, gaat het bij intelligence-led policing en werklasmeting om meer concrete, domeinspecifieke innovaties, waarbij een al te eenduidige invulling van het begrip nog steeds kan gecompenseerd worden door de tegenspraak van andere begrippen.

Die prescriptieve voorkeur voor het structureel inbouwen van diversiteit vinden we trouwens niet alleen terug in de filosofische literatuur over recht en strafrecht, maar ook steeds meer in de literatuur over veranderingsmanagement en organisatiekunde. Daar waar oppervlakkige managementboeken vaak wel pleiten voor eenduidigheid, groeit in de meer wetenschappelijke, empirisch gefundeerde literatuur het besef dat organisaties of beleidssystemen vaak veel succesvoller en kwaliteitsvoller zijn als ze een zekere vorm van tegenspraak hebben ingebouwd. Dit inzicht gaat terug op het werk van de socioloog Emile Durkheim en de onlangs overleden antropologe Mary Douglas. In vroegere literatuur wordt dit omschreven als “requisite variety” en recenter wordt dit, met enige ironie, omschreven als “clumsiness” (Verweij & Thompson, 2006). Met enige poëtische vrijheid zou men dit in het Nederlands kunnen vertalen als een pleidooi voor “wankel management”. Aan deze benadering liggen minstens twee hypothesen ten grondslag. Ten eerste, zo veronderstelt men, draagt elke interventie, naast de gewenste positieve effecten, ook het risico op specifieke ongewenste effecten in zich. Meestal zijn die negatieve effecten het gevolg van de excessen van iets wat intrinsiek wenselijk is. Ten tweede veronderstelt men dat die excessen kunnen voorkomen of gecompenseerd worden door de benadering te combineren met een andere, tegenge-

stelde benadering. Een kort voorbeeld kan dit illustreren. Een gestuurde top-down planningsbenadering in een organisatie biedt het voordeel van duidelijkheid en eenduidigheid, maar kan, als deze te sterk wordt doorgedreven, leiden tot rigiditeit en blindheid voor opduikende opportuniteiten of risico's. Omgekeerd kan een bottom-up benadering in een organisatie, die vertrekt van de creativiteit van de medewerkers heel flexibel en open zijn, maar, indien te sterk doorgedreven, leiden tot besluiteloosheid en chaos. Als men beide benaderingen combineert in een uitgebalanceerde en op de concrete omstandigheden afgestemde mix, dan kunnen de voordelen van de ene benadering de excessen van de andere benadering compenseren. De rigiditeit die eigen is aan een sterke top-down planning wordt dan deels voorkomen doordat ook bottom-up communicatie en flexibiliteit mogelijk wordt, terwijl de excessen van die laatste worden verzacht doordat er een zekere mate van planning is.

Als deze redenering klopt en beide hypothesen bevestigd worden in empirisch onderzoek dan kan dit, mits explicitering van een duidelijk normatief kader, de basis vormen voor een normatief pleidooi voor pluralisme en voor het zoeken naar een evenwicht tussen verschillende, tegengestelde visies binnen organisaties of beleidssystemen (eerder dan het proberen wegrationaliseren van die verschillen in één geforceerd eenduidige visie). Het organiseren van de tegenspraak zou dan niet alleen nodig zijn op het niveau van de rechtstaat of het strafrechtelijk systeem, maar ook bijvoorbeeld binnen een organisatie. Ook op dit niveau zou ambiguïteit dan niet alleen een nadeel zijn, maar ook, tot op zekere hoogte, iets wenselijks.

4. CRUCIALE ACTOREN BIJ AGENDASETTING: VERANDERINGSVOORVECHTERS

In de literatuur over veranderingen in beleid en organisatie wordt vaak de nadruk gelegd op processen, structuren en andere zaken die het individu overstijgen. Toch komt men in empirische studies ook vaak terecht bij specifieke individuen die een belangrijke rol hebben gespeeld in het veranderingstraject: "beleidsentrepreneurs", "change agents", "veranderingsvoorvechters" etc. De concrete omschrijving van hun rol varieert afhankelijk van de concrete cases en van de gekozen theoretische invalshoek, maar meestal zijn het figuren met een zekere (morele) autoriteit, die zich profileren als grote voorstanders van de innovatie en die erin slagen om die innovatie te koppelen aan een probleem waarrond veel bezorgdheid bestaat om ze aldus te kunnen "verkopen". Ook in de gevalstudies uit dit themanummer waren dergelijke individuen te identificeren. Meer nog, in drie van de vier bijdragen waren de auteurs zelf voor een belangrijk deel entrepreneur. Dat biedt het grote voordeel dat zij bevoorrechte getuigen zijn, maar kan natuurlijk ook tot een zekere bias of overschatting van de eigen rol leiden. De auteurs erkennen dit risico en hebben dit zoveel mogelijk proberen te vermijden, maar het is natuurlijk belangrijk dit voor ogen te houden.

Uit de gevalstudies blijkt bovendien dat het begrip "veranderingsvoorvechter" niet eenduidig is. Er bestaan verschillende types veranderingsvoorvechters die elk een belangrijke rol spelen in het veranderingsproces, maar op verschillende manieren en om verschillende redenen. Het lijkt aangewezen om eerder te streven naar een typologie van veranderingsvoorvechters dan naar een eenduidige definitie van het begrip "veranderingsvoorvechter" zelf. De gevalstudies suggereren enkele dimensies waardoor die types van veranderingsvoorvechters kunnen gedefinieerd worden. Een eerste dimensie is die van de formele macht. De hoogste leidinggevende van de organisatie of de minister kan, omwille van zijn/haar formele beslissingsmacht uiteraard een belangrijke rol spelen in het veranderingstraject. Uit de gevalstudies blijkt echter dat ook acto-

ren met weinig of geen formele macht toch een zeer belangrijke invloed kunnen hebben, door hun enthousiasme, inhoudelijke expertise en overtuigingskracht. In een domein met een moeizaam en delicaat evenwicht kan het zelfs een voordeel zijn dat men formeel gezien geen sterke positie heeft in het klassieke spanningsveld tussen de cruciale actoren. Van Garsse beschrijft hoe hijzelf en, op het niveau van de arrondissementen, de bemiddelaars vanuit hun weinig bedreigende positie toch een belangrijke invloed konden uitoefenen.³ Er blijken dus minstens twee bijkomende dimensies te bestaan, respectievelijk moreel gezag en inhoudelijke expertise. Vaak vallen deze samen, maar dat hoeft niet automatisch zo te zijn. Beide dimensies kunnen ook samenvallen met formele macht.

5. CRUCIALE ACTOREN BIJ DE IMPLEMENTATIE: PROJECTGROEP

Een klassieker uit de managementboeken is de aanbeveling om een veranderingsproces te beschouwen als een project, aangestuurd door een projectgroep. In drie van de vier cases wordt expliciet verwezen naar zo een groep die de implementatie van het veranderingstraject aanstuurde. De vorm van die groep (of combinatie van groepen) varieert van case tot case maar gemeenschappelijk aan de drie Belgische cases was dat deze groep een formeel statuut kreeg en ook werkelijk een impact had op de implementatie, dat cruciale actoren erin waren vertegenwoordigd, dat de deelname op grond van vrijwilligheid was en dat er een gangmaker was die de groep inhoudelijk ondersteunde en stimuleerde (respectievelijk de implementator en bemiddelaars binnen Suggnomè, het Vast Bureau Werklastmeting en de coördinator integraal veiligheidsplan). Ook al was er vaak enige diversiteit en ambiguïteit binnen die groep, het feit dat men elkaar geregeld ontmoette en dat de groep ook formeel was ingebed in het veranderingstraject lijkt de ongewenste effecten van die diversiteit te compenseren. Meer nog, het lijkt wel alsof de formele aanstelling van zo een groep en het geven van de verantwoordelijkheid om tot beslissingen te komen, net de context creëert die een zekere ambiguïteit en diversiteit toelaat, zonder dat hierdoor de implementatie van het veranderingstraject in het gedrang komt. In elk geval blijft het een opvallende vaststelling dat deze constructie een succesvolle invloed heeft gehad in drie heel diverse cases.

6. VOORZIEN VAN VOLDOENDE PARTICIPATIE MET HET OOG OP EEN VOLDOENDE GROOT DRAAGVLAK

Een terugkerende aanbeveling in de literatuur rond veranderingen handelt over het draagvlak voor de verandering (e.g. Hondeghem et al., 2005). De hypothese is dat succesvolle verandering vereist dat de werknemers zich betrokken voelen bij het veranderingsproces. Die betrokkenheid wordt op zijn beurt, zo veronderstelt men, het best bereikt door voldoende en open te communiceren over het veranderingstraject (Paton en McCelman 2000) en, idealiter, de medewerkers ook substantieel te laten participeren en ze het veranderingstraject mee vorm te laten geven. Deze aanbeveling leidt tot een vaak terugkerende paradox in het veranderingsmanagement. Aan de ene kant pleit men voor een duidelijke visie die ook open wordt gecommuniceerd, maar aan de andere kant wil men ook betrokkenheid en participatie in het veranderingstraject, wat dan weer een zekere onduidelijkheid en risico op vertragingen en besluiteloosheid

³ Hij wijst ook op de rol van wetenschappers. Zij hebben doorgaans geen formele machtspositie in het beleidsdomein zelf, maar kunnen wel gebruik maken van de legitimiteit van hun universiteit of wetenschappelijke instelling om vanuit een "neutrale" positie het beleid te beïnvloeden.

impliceert. Alle auteurs van dit themanummer erkennen de nood aan participatie maar beschrijven verschillende strategieën om met deze paradox om te gaan. In de casus van Van Calster en Vis wordt een klassiek veranderingstraject binnen een organisatie geschreven, waarbij de top van de organisatie (onder impuls van hogere overheden) beslist om de verandering door te voeren, waarna deze grotendeels top-down geïmplementeerd wordt. De andere casussen zijn op dit vlak complexer, aangezien de verandering niet één organisatie betrof, maar een volledig beleidsdomein (Van Garsse), sector (Franssen en Plessers) of bestuur (Christiaensen). Participatie van verschillende actoren op voet van gelijkheid is in zo een context essentieel. De manier waarop dit gebeurt is sterk verschillend, maar er zijn twee opvallende gemeenschappelijke elementen in die drie cases, die beide een belangrijke invloed op het succes lijken te hebben gehad. Het eerste werd hoger omschreven: er werd, in een of andere vorm, een “projectgroep” gecreëerd waarin de verschillende actoren aanwezig waren en die een daadwerkelijke (vaak beslissende) invloed had op het veranderingstraject. Dit liet toe om participatie mogelijk te maken, zonder dat dit tot eindeloze besluiteloosheid hoefde te leiden. Het tweede gemeenschappelijke element is de strategie om een hoger, abstracter doel te realiseren door de verschillende actoren samen te brengen rond een heel concreet instrument of project, dat kan gelden als een eerste stap in de richting van dat abstractere doel. Dankzij dat concrete instrument worden de actoren gestimuleerd om met elkaar in dialoog te gaan en een gemeenschappelijk discours te ontwikkelen dat past bij die algemene doelstelling en deze zo dichterbij brengt. Aldus kan men participatie en overleg verzoenen met concrete doelgerichtheid. Van Garsse meldt bijvoorbeeld expliciet hoe de lancering en implementatie van herstelbemiddeling slechts als een eerste stap gelden in de richting van een veel ambitieuzere herstelrechtelijke hervorming van het strafrecht. Hij hoopt dat, n.a.v. de concrete discussies over herstelbemiddeling in de verschillende fora (de arrondissementale stuurgroepen op lokaal niveau en een nieuw te creëren structuur op Vlaams of nationaal niveau), een dialoog en discours zullen ontstaan die de uiteindelijke lange termijn doelstelling dichterbij zullen brengen. Ook Franssen en Plessers stellen dat werklastmeting voor hen maar een manier is om cultuurverandering te stimuleren binnen het openbaar ministerie in de richting van een “meetcultuur” en meer openheid voor maatregelen ter verbetering van efficiëntie en effectiviteit. Ook voor Christiaensen is het concrete instrument, het integraal veiligheidsplan, slechts een middel om tot het algemenere doel van een lokaal integraal veiligheidsbeleid te komen. Van Calster en Vis, tot slot, pleiten ervoor om het uitwisselen van digitale informatie als een stap te beschouwen op weg naar de eigenlijke doelstelling om de kwaliteit van het politiewerk te verbeteren. In de praktijk van hun casus is dit echter niet het geval, zo stellen ze vast. De nadruk ligt op het top-down implementeren van concrete technieken van informatie-uitwisseling.

7. VOORZIEN VAN SUCCESSEN OP KORTE TERMIJN (“QUICK WINS”)

Deze laatste vaststelling sluit nauw aan bij de vorige. In de vier casussen werd niet alleen bewust gekozen voor een beheersbaar instrument als eerste stap op weg naar een ambitieuzer algemeen doel. Vaak werd ook eerst nog gestreefd naar snelle successen bij het implementeren van dat instrument. Ook hiermee sluit men aan bij algemene inzichten uit de literatuur rond veranderingsmanagement. O.m. Kotter (1996) stelde vast dat het uitblijven van dergelijke successen een bijzonder negatieve impact heeft op de slaagkansen van het veranderingstraject. Snelle successen creëren immers een positieve dynamiek en kunnen het enthousiasme versterken (of desgevallend creëren).

Mensen zien dat de geleverde inspanningen iets opleveren. Van Garsse beschrijft bijvoorbeeld hoe sprekende voorbeelden van succesvolle herstelbemiddeling een belangrijke rol speelden in het overtuigen van de verschillende actoren om een project mee op te starten en vervolgens de dynamiek in de eerste fase van de implementatie ondersteunden. Franssen en Plessers beschrijven hoe een aanvankelijk ambitieus werklustmeetsysteem werd gereduceerd tot een meer beheersbare “light-versie” om zo enkele korte termijn successen te genereren die de nodige dynamiek op gang konden brengen voor meer ambitieuze versies van het systeem. Van Calster en Vis roepen het gebrek aan “quick wins” dan weer juist in als een belangrijke reden voor het feit dat het veranderingstraject dat zij beschrijven maar in beperkte mate succesvol was.

8. BESLUIT

Met dit themanummer wilden we het verhaal van enkele markante veranderingsprocessen vertellen en daaruit enkele meer algemene conclusies trekken. Aan de auteurs van dit themanummer werd niet gevraagd om één bepaald theoretisch kader te volgen, maar wel om de nadruk te leggen op het veranderingstraject en, voor zover wenselijk, inzichten uit de literatuur rond organisatie- en beleidsverandering toe te passen. Dankzij die gemeenschappelijke oriëntatie op verandering konden aldus enkele gemeenschappelijke lijnen geïdentificeerd worden die hoger werden geschetst. Daarbij vielen twee zaken op. Ten eerste is het duidelijk dat inzichten uit de literatuur over veranderingsmanagement en beleidsverandering weliswaar nuttig kunnen zijn in criminologisch relevante sectoren, maar vaak niet zomaar toepasbaar zijn. Zeker de simplistische recepten of “doctrines” (Hood & Jackson, 1991) uit de commerciële managementhandboeken lijken moeilijk vertaalbaar naar de sectoren die ons interesseren. Meer genuanceerde, sociaalwetenschappelijke theorieën zoals het agenda-setting model van Kingdon (1995) lijken een stuk nuttiger. Ten tweede is het duidelijk dat de criminologische sector bijzonder divers is en dat generalisering altijd tot op zekere hoogte problematisch zal zijn. Verdere gevalstudies zullen moeten uitwijzen of de gemeenschappelijke bevindingen die hoger werden toegelicht specifiek zijn voor deze, eerder uitzonderlijke, cases, dan wel of de cases een bredere representativiteit hebben.

Ter afronding van dit inleidend artikel is het nuttig even naar de toekomst te kijken. O.i. toont dit themanummer dat er toekomst zit in een onderzoeksagenda waarbij men inzichten uit de literatuur rond veranderingsmanagement en beleidsverandering gebruikt om veranderingstrajecten in criminologisch relevante organisaties beter te begrijpen. De vraag is dan hoe die onderzoeksagenda er zou kunnen uitzien. Wat deze gevalstudies in elk geval leren is dat de eenvoudige recepten, de “administratieve doctrines” (Hood & Jackson, 1991) doorgaans weinig soelaas bieden. In zijn klassiek artikel “proverbs of administration” beklaagde Nobelprijswinnaar Herbert Simon (1946) zich er al over dat deze doctrines of “proverbs” zoals hij ze noemde ons doorgaans weinig vooruit helpen. Simon stelde vast dat voor elke doctrine die hij aantrof in de managementliteratuur (bv. “er moet een eenheid van bevelvoering zijn”), hij binnen de kortste keren elders net het tegenovergestelde advies vond (bv. “medewerkers moeten niet alleen de richtlijnen van hun chef, maar ook die van ondersteunende diensten volgen”). Een belangrijke achterliggende reden hiervoor is natuurlijk de grote variatie in context: dezelfde interventie kan totaal tegengestelde effecten hebben, afhankelijk van de context. Een meer succesvolle weg dan het eenvoudig accumuleren van dergelijke doctrines, bestaat er dan ook in om de bestaande doctrines te vertalen naar hypo-

thesen (idealiter ingebed in een breder theoretisch kader) en vervolgens via empirisch onderzoek op zoek te gaan naar de context (de condities) waaronder de hypothesen bevestigd, respectievelijk gefalsifieerd worden. Er zijn natuurlijk verschillende methodologieën denkbaar om dit te realiseren, maar een erg veelbelovende methodologie voor het realiseren van deze agenda is o.i. die van de gevalstudies. Opdat ze op een zinvolle manier zouden kunnen bijdragen aan deze onderzoeksagenda moeten die gevalstudies o.i. aan een aantal voorwaarden voldoen.

Ten eerste zouden we ervoor pleiten om bij die gevalstudies heel sterk de nadruk te leggen op het concrete verhaal dat het veranderingsproces constitueert en in het bijzonder op de volgorde van de gebeurtenissen, de synchroniciteit e.d.m. Dergelijke gedetailleerde empirische informatie laat toe om aan "process tracing" (George & Bennet, 2005) te doen en aldus op zoek te gaan naar de diepere causale mechanismen die het resultaat van het veranderingstraject (succes, falen of iets ertussen) helpen verklaren. Het is vaak door te focussen op triviaal geachte wendingen en anekdotes dat men op het spoor komt van dieperliggende mechanismen en patronen.

Naast die grondige empirische analyse, pleiten we ten tweede ook voor voldoende theoretische sturing. Het theoretisch kader biedt de taal waarin de verschillende cases met elkaar kunnen vergeleken worden en het is uiteindelijk op basis van het theoretisch kader (als aggregaat van de inzichten uit de individuele gevalstudies) dat men ook praktijkrelevante conclusies zal kunnen trekken. De gemeenschappelijke lijnen die in deze bijdrage werden besproken kunnen de eerste bouwstenen vormen van zo een theoretisch kader, maar uiteraard kan nog veel meer geput worden uit bestaande literatuur rond veranderingsprocessen in organisaties en beleid, in combinatie met inzichten uit de criminologische literatuur. Vooral modellen die expliciet aandacht besteden aan de ambiguïteit en de (schijnbare) onvoorspelbaarheid van besluitvormingsprocessen lijken in dit verband veelbelovend.

Ten derde is het belangrijk om, naast sociaalwetenschappelijke theorievorming, ook expliciet in te gaan op normatieve vragen en op de verhouding tussen de empirische vaststellingen en de normatieve conclusies. Het is bijvoorbeeld belangrijk kritisch te blijven tegenover de wijdverspreide assumptie uit de managementliteratuur dat de verandering die het snelst het beoogde resultaat bereikt ook de meest wenselijke is. Men kan bijvoorbeeld om normatieve redenen bewust voor een minder effectieve aanpak kiezen als deze meer tegenspraak en diversiteit toelaat.⁴ Een andere normatieve overweging die aandacht verdient bij die gevalstudies is de vraag naar de wenselijkheid van de verandering zelf. Deze vraag wordt prangend in een tijd waarin iedereen voortdurend lijkt te veranderen en waarin dogma's als "stilstaan is achteruitgaan" breed verspreid zijn. Verandering lijkt in een dergelijke context een doel op zich te worden en men kan zich afvragen of dit een wenselijke ontwikkeling is. Veranderingsprocessen hebben immers vaak een hoge kost, niet alleen in financiële en personele middelen, maar vaak ook in termen van kwaliteit van dienstverlening. Daarom rust een belangrijke bewijslast op diegene die een veranderingsproces wil bepleiten. Het lijkt belangrijk om ook in de sociaalwetenschappelijke literatuur waarin die veranderingen worden bestudeerd steeds deze kritische vraag te blijven stellen.

Samengevat, empirisch goed ondersteunde en theoretisch gestuurde casestudies, uitgewerkt met een kritisch-normatieve attitude, zullen o.i. toelaten om op termijn aan

⁴ Uit de bespreking bleek trouwens dat zelfs vanuit een puur effectiviteitsdenken een zekere ambiguïteit en tegenspraak wenselijk kan zijn.

kennisopbouw te doen die niet alleen wetenschappelijk relevant is, maar ook concrete adviezen kan genereren voor de praktijk van veranderingsprocessen in criminologisch relevante organisaties.

BIBLIOGRAFIE

- George, A. L., & Bennet, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Hondeghem, A., & Depré, R. (2005). *De Copernicushervorming in perspectief. Veranderingsmanagement in de federale overheid*. Brugge: Vanden Broele.
- Hood, C., & Jackson, M. (1991). *Administrative argument*. Aldershot: Dartmouth.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives and public policies (1st ed.)*. Boston: Little Brown.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives and public policies (2nd ed.)*. New York: HarperCollins.
- Kotter, J. P. (1996). *Leading change*. Boston: Harvard Business School.
- Pettigrew, A., Ferlie, E., & McKee, L. (1992). *Shaping strategic change : making change in large organizations : the case of the National Health Service*. London: Sage.
- Simon, H. (1946). The proverbs of administration. *Public Administration Review*, 6(1).
- Verweij, M., & Thompson, M. (2006). *Clumsy solutions for a complex world*. Palgrave Macmillan.