

DE PROEVE

Integraal management geldt als de toverformule waarmee bureaucratisch en ambtelijk gestuurde overheden veranderd kunnen worden in prestatiegedreven organisaties. Marjo Dubbeldam en Wilfred Goedmakers laten in hun promotieonderzoek zien dat de werkelijkheid minder rooskleurig is. En doen aanbevelingen hoe het wél moet.

‘Je krijgt geen andere managers door ze nieuw voer te geven’

Tekst: Michiel Haighton / Fotografie: APA

Acht jaar lang hebben Marjo Dubbeldam en Wilfred Goedmakers aan hun promotie gewerkt. In de avonden, week-einden en vakanties zijn duizenden vrije uren opgeofferd aan wat bijna een levenswerk genoemd mag worden: het eerste empirische onderzoek naar de praktijk van integraal management in het openbaar bestuur.

Het resultaat mag er dan ook wezen, vinden ze zelf. Een kloek boekwerk van 520 bladzijden dat volgens Dubbeldam ‘door geen manager of bestuurder in het openbaar bestuur met interesse in een lerende overheid, ongelezen mag blijven’. Het is begin jaren negentig als Dubbeldam en Goedmakers voor het eerst in de praktijk kennis-

maken met integraal management. Beiden werken ze dan bij de provincie Gelderland en zijn ze nauw betrokken bij zowel de beleidsvoorbereiding als de implementatie van integraal management. Gelderland rondt in 1991 als eerste provincie de invoering af van zelfbeheer of contractmanagement, zoals het daar bij voorkeur wordt genoemd.

Het uiteindelijke doel van integraal management is een organisatie te ontwikkelen, die effectief, efficiënt en vooral bedrijfsmatig werkt.

Aanvankelijk optimisme

Het geloof in integraal management is aanvankelijk nog groot bij Dubbeldam en Goedmakers. 'Ons eerste idee was dat integraal management een krachtig en effectief middel zou zijn om de stoffige, bureaucratische grondhouding flink op te schudden. Dankzij integraal management konden de ramen en deuren wijd open en was de gedachte dat de traditionele ambtelijke cultuur als vanzelf op achterstand gezet kon worden,' zegt Goedmakers. Maar het optimisme maakte al vrij snel plaats voor een meer kritische bejegening van het fenomeen integraal management, vult Dubbeldam aan. 'Toen we na enige tijd onze praktijk- en advieservaring goed tegen het licht hielden en reflectie pleegden op wat onze activiteiten als adviseur en beleidsmaker hadden opgeleverd, leek dat aanvankelijke optimisme wat misplaatst. De werkelijkheid leek minder rooskleurig en er waren vragen niet te beantwoorden.' Dubbeldam en Goedmakers raken bij de invoering van integraal management bij de provincie Gelderland 'verwonderd over het verschil tussen de verbale erkenning van de waarde van het concept van integraal management en het feitelijk vertoonde gedrag van het management van de organisatie.'

Oftewel: managers hebben de mond vol van dure verhalen over integraal management, maar in de praktijk brengen ze er weinig van terecht. Hoe komt dat toch, vragen Goedmakers en Dubbeldam zich af. Heeft het te maken met de typologie van de organisatie, namelijk het openbaar bestuur? Of is het management van de provincie Gelderland gewoon incompetent? (Dat laatste is overigens niet het geval, zo blijkt uit het onderzoek) Het zijn vragen die in 1994 de directe aanleiding vormen om te beginnen met het promotie-onderzoek. De centrale vragen in

het onderzoek van Dubbeldam en Goedmakers zijn op welke manier dit op het bedrijfsleven geënte besturingsconcept bij provinciale en gemeentelijke overheden wordt ingezet. En hoe integraal management wordt beïnvloed door zelfbeheer/contractmanagement en managementontwikkeling.

Gelderland

De onderzoeksaanpak voor hun promotie ligt er niet om. En verklaart waarom hun promotie zo lang duurde. In een zogenaamde historische case onderzoeken Dubbeldam en Goedmakers welke ontwikkelingen de afgelopen 25 jaar bij de provincie Gelderland hebben plaats-



'Dankzij integraal management konden de ramen en deuren wijd open en was de gedachte dat de traditionele ambtelijke cultuur als vanzelf op achterstand gezet kon worden. Dat bleek zeker niet altijd het geval'

gevonden rondom zelfbeheer, contractmanagement, managementontwikkeling en integraal management. Alle beschikbare dossiers vanaf 1972 worden daarvoor bestudeerd. Vervolgens voeren de onderzoekers literatuurstudies uit naar de begrippen integraal management, zelfbeheer/contractmanagement en managementontwikkeling, aangevuld met onder andere literatuur op het terrein van bestuurs- en organisatiekunde, organisatieontwikkeling, en cultuur- en organisatieverandering. Het derde onderdeel is een *survey* onder elf provincies en twaalf provinciehoofdsteden waarin vragenlijsten worden

uitgezet bij griffiers, gemeentesecretarissen, hoofden P&O en hoofden Financiën. Om het beeld nóg verder te verdiepen zijn drie provincies en drie gemeenten geselecteerd voor een nadere *case study* waarin diepte-interviews worden gehouden met operationele managers.

De resultante van het onderzoek is een contingentiemodel en een aantal aanbevelingen voor de praktijk. Vooral dat laatste is natuurlijk interessant. In tien bladzijden geven de auteurs aanbevelingen met een hoog praktisch gehalte. Heel belangrijk volgens de promovendi is dat een veranderproces zonder een specifieke veranderaar geen bestaansrecht heeft. Zij pleiten daarom

voor het aanstellen dan wel inhuren van een *change agent*. Het is iemand die zich profileert in de politieke en ambtelijke top en de toegevoegde waarde van integraal management benadrukt en uitdraagt. Ook is het volgens Dubbeldam en Goedmakers zaak zoveel mogelijk niveaus bij beleids- en strategieontwikkelingsprocessen te betrekken. 'Integraal management houdt niet op bij directeuren, sector- of afdelingshoofden.'

Gereedschapskist

Daarnaast vereist integraal management een diepingrijpende cultuuromslag in de ambtelijke organisatie en het politieke

bestuur. 'Deze cultuurverandering ontstaat niet autonoom en behoeft duidelijk sturing aan de top. Het is zaak dat een organisatie die de omslag wil maken naar een overheidsorganisatie waarin verantwoorde mensen bedrijfsmatig, efficiënt en resultaatgericht willen werken, dat eenduidig markeert, haar besturingsopvattingen expliciteert en zich consequent ook als zodanig positioneert.' Volgens Goedmakers en Dubbeldam wordt dikwijls te gemakkelijk gedacht over de invoering van integraal management. 'De redenering is als volgt: geef iemand een gereedschapskist en hij of zij kan er een heel huis mee bouwen. Dat is onzin. Je moet die mijnheer of mevrouw ook nog een beetje opleiden om een fatsoenlijk huis te bouwen.' Ze raden aan bij aanvang van een nieuwe vierjaarlijkse bestuursperiode zowel voor integraal management als voor managementontwikkeling een serie gesprekken over bestaand beleid, nieuwe ontwikkelingen en prioriteiten te organiseren.

Tot slot menen Dubbeldam en Goedmakers dat integraal management alleen kans van slagen heeft in een politieke organisatie als met de invoering van nieuw gereedschap als zelfbeheer/contractmanagement tegelijkertijd aan managementontwikkeling wordt gewerkt. 'Want het invoeren van integraal management vraagt ook om een andere besturingswijze. Er moet een voor alle partijen duidelijke koppeling worden gelegd tussen strategische doelen van de organisatie en managementontwikkeling. Visieontwikkeling, missie en strategie van managementontwikkeling behoren een vaste plaats op de politieke en ambtelijke agenda's te hebben. Je krijgt immers geen andere managers door ze alleen nieuw voer te geven.'

ISBN 90-232-3773-0

*Integraal management:
instrument van verandering!*
Marjo Dubbeldam, Wilfred
Goedmakers