

Integraal management: meer dan een hype

Met een zekere regelmaat worden bij de overheid nieuwe managementtechnieken geïntroduceerd. Veel aandacht gaat daarbij uit naar instrumenten; er is nauwelijks aandacht voor de noodzakelijke gedragsveranderingen bij het management. Welke lessen voor succesvolle implementatie van integraal management kunnen er uit praktijkgericht onderzoek bij gemeenten en provincies worden getrokken?

Eind jaren '80 begon de provincie Gelderland met de invoering van integraal management via structuurverandering, decentralisatie van middelenfuncties, planning en control en cultuurverandering. Maar enkele jaren later bleek dat alle aandacht uitging naar het instrumentarium van zelfbeheer/contractmanagement en er weinig werd gedaan aan gedragsaspecten, *in casu* managementontwikkeling. Er waren signalen te over dat op deze manier werken aan integraal management niet het gewenste resultaat opleverde.

Deze constatering is de directe aanleiding voor ons onderzoek naar de praktijk van integraal management bij provincies en gemeenten geweest. Centraal stond de vraag hoe de relatie tussen de drie begrippen integraal management, zelfbeheer en managementontwikkeling in elkaar zat. Maar daarnaast wilden we weten welke factoren ook een rol spelen bij de implementatie van integraal management bij provinciale en gemeentelijke overheden.¹

Het onderzoek bestond uit een beschrijving van de provincie Gelderland over 25 jaar, literatuuronderzoek naar de begrippen integraal management, zelfbeheer en managementontwikkeling, een survey en case studies en ten slotte werd het ontwikkelde model bij een aantal deskundigen getoetst.

Definities

Integraal management is in de smalle definitie de totale verantwoordelijkheid van een organisatorische eenheid voor beleidsuitvoering en aanwending van middelen bij het realiseren van een product of dienst. Deze omschrijving is breder gemaakt door twee elementen toe te voegen: de verantwoordelijkheid voor beleidsontwikkeling en politieke advisering.²

Onder *zelfbeheer* wordt een vorm van management verstaan waarbij door delegatie en mandaat een aantal beheerstaken aan de lijnmanager wordt toegewezen, om op die manier vooraf afgesproken

producten en prestaties te behalen.

Contractmanagement is bijna synoniem aan zelfbeheer. In contracten zijn de afspraken tussen bestuur en management vastgelegd.³ *Managementontwikkeling* is een beleidsmatige en structurele inspanning van de organisatie en haar leden met als doel te allen tijde over een kwalitatief en kwantitatief adequaat bestand van getalenteerde en gemotiveerde managers te kunnen beschikken.⁴

Beïnvloedende factoren

Ons onderzoek naar de praktijk van integraal management toont aan dat organisaties die tegelijk met de instrumentele kant in de vorm van zelfbeheer, ook de managementontwikkeling aanpakken, beter scoren op integraal management. Bovendien is er een aantal clusters van beïnvloedende factoren geïdentificeerd: extern, macht en beïnvloeding, draagvlak, ontwerp en cultuur. In *figuur 1* zijn de relaties en de clusters van factoren zichtbaar gemaakt.

In de binnenste cirkel van *figuur 1* is zichtbaar dat zelfbeheer of contractmanagement en managementontwikkeling invloed op integraal management en op elkaar hebben. Daarnaast zijn in de buitenste cirkel van het model de van invloed zijnde (clusters van) factoren opgenomen. Elk van de factoren in de clusters is van invloed op de drie variabelen in de binnenste cirkel, maar tegelijkertijd hebben de factoren in de buitenste cirkel ook invloed op elkaar. Het verschil in de mate van invloed en de wijze waarop deze invloed tot uitdrukking komt, is aangegeven door bijvoorbeeld een cluster visueel verder van de buitenste cirkel te plaatsen. Dit geldt voor het cluster ontwerp en het cluster cultuur, die in de toetsende gesprekken met de deskundigen als minder invloedrijk werden gezien, ondanks het belang dat de literatuur daaraan toekent. De onderlinge relaties tussen de clusters en tussen de individuele factoren zijn niet expliciet onderwerp van dit onderzoek geweest. Deze relaties verdienen wel verder onderzocht te worden.

[1] Marjo Dubbeldam & Wilfred Goedmakers, *Integraal management, instrument van verandering? Een onderzoek bij provincies en gemeenten*, Assen: Van Gorcum 2003.

[2] H.W.M. Wesseling & M.M. Otto, *Rationaliteiten van politiek bestuur. De case Zwijndrecht. Een zoektocht naar democratie, strategie en organisatie*, Assen: Van Gorcum 1997.

[3] H. Buurma, *De Zakelijke ambtenaar*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1988.

[4] Daniel Vloeberghs, *Human Resource Management. Visie, Strategieën en Toepassingen*, Leuven/Amersfoort: Acco 1989; G.R.A. de Jong, *Personeelsmanagement: zorg voor maatwerk in de praktijk*, Deventer: Kluwer 1992.

Belangrijke conclusies

Bij zelfbeheer of contractmanagement en managementontwikkeling scoren vragen op het terrein van structuur, systemen en strategie positief. Zo heeft bijvoorbeeld driekwart van de organisaties in het onderzoek de structuur en de systemen aangepast als gevolg van zelfbeheer of contractmanagement. Bij managementontwikkeling is dit het geval bij iets meer dan de helft van de organisaties.

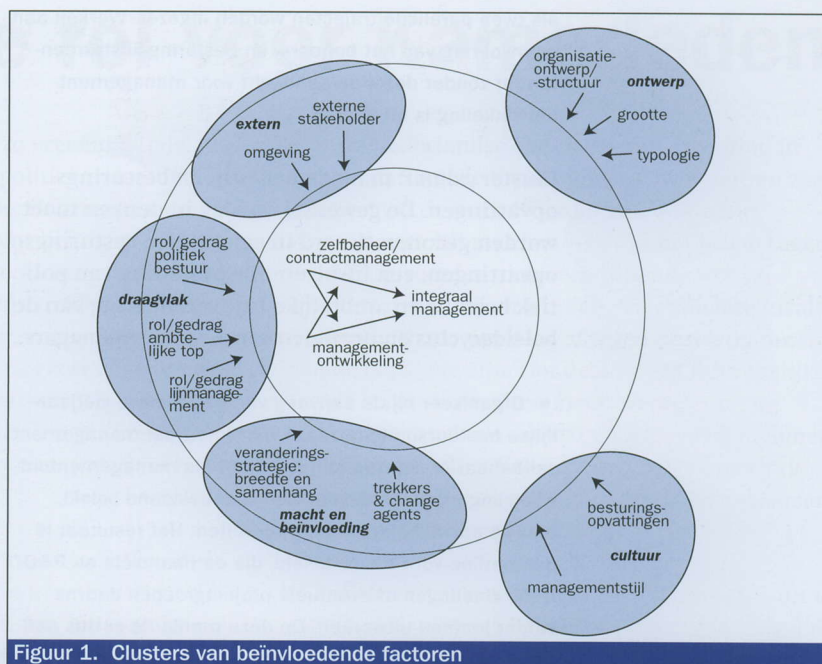
De minder meetbare en zachtere kant van organisaties is niet zo sterk ontwikkeld als de harde, meetbare kant. Het is opvallend dat de doorvertaling van zelfbeheer of contractmanagement in een resultaatgerichte manier van leidinggeven slechts in minder dan de helft van de organisaties is gebeurd. Toch is driekwart van de organisaties van mening dat een overheidsorganisatie geschikt is voor resultaatgericht werken. Ook andere 'zachte' aspecten als het belonen van goede prestaties, de norm afspraak is afspraak en het rekening houden bij de selectie van medewerkers met het loopbaanperspectief scoren minder hoog. Hoewel in een groot aantal organisaties managers de doorstroming van medewerkers aanmoedigen, zijn er tegelijkertijd in bijna de helft van de organisaties onvoldoende doorgroeimogelijkheden.

De meeste gemeenten en provincies beschikken over een deel van de instrumenten van zelfbeheer of contractmanagement en van managementontwikkeling, maar de nadruk ligt daarbij op de klassieke instrumenten. De ontwikkeling van het moderne instrumentarium blijft achter. Klassieke instrumenten op het terrein van de financiën zijn bijvoorbeeld de begroting, de meerjarenbegroting, de voorjaarsnota en de jaarrekening. Het gaat vooral om instrumenten die voor allocatie en financiële verantwoording nodig zijn. Moderne instrumenten, zoals afrekenmechanismen, doelmatigheidsonderzoek, prestatie-indicatoren en managementrapportages, worden ten behoeve van de inhoudelijke verantwoording en effectiviteit ingezet.

Op het terrein van managementontwikkeling zijn functiebeschrijving, functionerings- en beoordelingsgesprekken en opleiding de klassiekere instrumenten, gericht op het takenpakket en de beloningsstructuur. Moderne instrumenten, zoals loopbaanplanning, coaching en potentieelbeoordeling, zijn toekomstgericht en op de ontwikkeling van medewerkers en organisatie toegespitst.

Aanbevelingen

Een van de belangrijke aanbevelingen uit het onderzoek is om bij de implementatie van integraal



Figuur 1. Clusters van beïnvloedende factoren

management de ontwikkeling van (beheers-)instrumenten en de ontwikkeling van het management te combineren. Daarnaast heeft het onderzoek voor elk van de clusters van beïnvloedende factoren een aantal aanbevelingen opgeleverd. Per cluster wordt er één uitgelicht.

Cluster *extern*: de inventarisatie, de toegevoegde waarde en de speciale rol van *stakeholders*. Bij het inrichten van de verbinding met de samenleving hebben bestaande beleidsnetwerken en de meer gebruikelijke instrumenten zoals klantenpanels, burgerfora en interactieve beleidsontwikkeling hun diensten al bewezen.

- Geef aan wat de specifieke waarde is van elk van de *externe stakeholders* voor de organisatie. Zet voor elk een apart en gericht communicatietraject uit. Beschouw individuele stakeholders als partners in de beleidsontwikkeling en benader ze niet als concurrenten op een krimpende markt. Kies waar mogelijk voor het sluiten van allianties. Doe dit zonder de interne klanten tekort te doen of voor het hoofd te stoten.

Cluster *macht en beïnvloeding*: de *change agent* die zich profileert in de politieke of ambtelijke top benadrukt de toegevoegde waarde van integraal management en heeft een heldere visie op de organisatie van de toekomst.

- Voor de veranderingsstrategie moet de implementatie van integraal management te allen tijde via twee sporen verlopen. Het is essentieel dat zelfbeheer of contractmanagement en managementontwikkeling

als twee parallelle trajecten worden ingezet. Werken aan de invoering van het beheers- en besturingsinstrumentarium zonder dezelfde aandacht voor managementontwikkeling is ineffectief.

Cluster cultuur: managementstijl en besturingsopvattingen. De gewenste omslag in denken moet worden geconcretiseerd in eenduidige besturingsopvattingen, een inspirerende opstelling van politiek bestuur en ambtelijke top, verankering van de beleidscyclus en profielen van verandermanagers.

- Organiseer bij de aanvang van een nieuwe vierjarige bestuursperiode zowel voor integraal management, zelfbeheer of contractmanagement als managementontwikkeling een serie gesprekken over bestaand beleid, nieuwe ontwikkelingen en prioriteiten. Het resultaat is een outline voor nieuw beleid, die de financiële en P&O/HRM afdelingen of eventuele projectgroepen daarna verder kunnen uitwerken. Op deze manier is er dus aan het begin van een nieuwe bestuursperiode, naast de standaard financiële verkenning, ook een strategisch meerjarenplan voor managementontwikkeling beschikbaar dat in nauwe samenwerking met alle betrokken partijen tot stand is gekomen en een geïntegreerd onderdeel van het algemene strategische beleid is.

- Stel verandermanagers aan met een volwaardig, bijna ideaal, profiel en die over een bepaalde combinatie van competenties beschikken. In dit profiel heeft de verandermanager bovenal visie en kan die overdragen, heeft een grote mate van flexibiliteit, is daarbij doel-, resultaat- en effectgericht, excelleert in een politieke, arena-achtige omgeving, is minimaal in staat tot reflectie op het eigen gedrag, stelt zich op als coach, investeert met overgave in de ontwikkeling van anderen, heeft een duidelijke drive om bij de overheid te werken en is een regisseur pur sang op alle gebieden.

Cluster draagvlak: rol en gedrag van de politiek, de ambtelijke top en het lijnmanagement. Blijvende aandacht voor een continu beïnvloedings- en lobbyproces. Dit geldt niet alleen ten aanzien van het gedachtegoed van integraal management, maar evenzeer voor zelfbeheer of contractmanagement en managementontwikkeling.

- Er moet een bewustwordingsproces op gang worden gebracht van de waarde van managementontwikkeling, de rol van managementontwikkeling als bindmiddel en de strategische noodzaak van managementontwikkeling voor de overheidsorganisatie van de toekomst. Pas dan is van het politiek bestuur en het ambtelijk management een voorbeeldfunctie en blijvende steun te verwachten. **Cluster ontwerp:** organisatieontwerp en -structuur, grootte en typologie. Structureel overleg en een

nieuwe sturingsfilosofie voor de financieel-economische en de voor P&O/HRM verantwoordelijke afdelingen zijn noodzakelijk.

- Belangrijk is het vanuit het streven naar integraliteit niet te kiezen voor pilots, proeftuinen, experimenten of andere tijdelijke constructies. Daarnaast moeten de beleidsafdelingen op centraal en decentraal niveau structureel gezamenlijk overleg invoeren, waarin integraal management, zelfbeheer of contractmanagement, managementontwikkeling of daarvan afgeleide of verwante onderwerpen op de agenda staan. De balans tussen centraal en decentraal is continu in beweging, afhankelijk van onder andere de politieke prioriteit van het moment. Nieuw in te richten personele systemen behoeven vanaf de start afstemming met bestaande financieel-administratieve systemen. Beide systemen zullen in gelijke mate op een evenwichtige manier ingezet moeten worden, neven- en niet ondergeschikt aan elkaar. Het financieel-administratieve instrumentarium mag niet de overhand hebben of krijgen. Een personeel systeem kan geen positie hebben die aan het financiële systeem ondergeschikt is.

Tot slot

Op veel terreinen van management en organisatie is er een voortdurende opkomst en ondergang van uiteenlopende theorieën, instrumenten en modellen. Een kleine greep uit de oogst van de laatste jaren: de lerende organisatie, kennismanagement, autonome taakgroepen, zelfsturende teams, competentie management, de virtuele organisatie. Het merendeel van dit alles, evenals integraal management, is afkomstig uit het bedrijfsleven of daar ontwikkeld. Zij worden in het algemeen zonder enige terughoudendheid ten aanzien van het afwijkende karakter van een overheidsorganisatie geïmplementeerd. Veel van deze vernieuwingen blijken dan ook niet meer dan een hype te zijn. Op basis van empirisch onderzoek is het begrip integraal management in een model gezet, specifiek voor de overheid. Daarbij zijn uiteenlopende disciplines als bestuurskunde, veranderkunde en organisatiekunde gecombineerd. Maar ook zijn de meer 'instrumentele' aspecten van zelfbeheer/contractmanagement en de meer 'mensgerichte' van managementontwikkeling samengebracht. Het model is op meerdere manieren te gebruiken, bijvoorbeeld als diagnose-instrument om een organisatie in kaart te brengen, maar ook om in beeld te brengen op welk terrein en in welk cluster de pijn het hevigst is en waar de grootste prioriteit ligt bij de implementatie van integraal management.