

19 Integraal management: van intern naar extern, van beheer naar beleid

Marjo Dubbeldam en Wilfred Goedmakers

19.1 INLEIDING

In een ketenbenadering worden verbanden aangebracht tussen organisatieonderdelen en processen met als doel de effectiviteit en efficiëntie van het beleid en de beleidsuitvoering te vergroten. Waar traditioneel bij overheidsorganisaties veel aandacht is uitgegaan naar het maken van beleid, is er vanaf halverwege de jaren tachtig ook meer aandacht ontstaan voor de uitvoering van beleid en voor het beheer van de uitvoeringsprocessen. De integratie van de beleidsvorming en de beleidsuitvoering is daar een voorbeeld van, maar ook de integratie van primaire en ondersteunende processen. Een van de middelen daarvoor, dat in het afgelopen decennium door overheidsorganisaties is ingezet, is integraal management – ook wel integratiemanagement genoemd.¹

Integraal management wordt door overheidsorganisaties in eerste instantie gebruikt als middel om de beleidsuitvoering te verbeteren en is daarmee sterk gericht op het beheer van de organisatie. Pas in later instantie wordt ingezien dat integraal management niet alleen bedoeld is om meer integratie te bewerkstelligen in interne processen, maar ook een middel is om beleidsinhoudelijk tot meer integratie te komen.

In dit hoofdstuk wordt, op basis van een door ons verricht promotieonderzoek, beschreven hoe integraal management zich kan ontwikkelen van een intern integratie-instrument tot een instrument waarin ook extern het beleid op verschillende terreinen geïntegreerd wordt.²

Allereerst wordt in paragraaf 19.2 en 19.3 enige achtergrond gegeven over de opkomst van het begrip integraal management alsmede de aanpak en opzet van ons onderzoek. Vanuit een paar theoretische concepten van integraal management wordt vervolgens in paragraaf 19.4 het onderscheid tussen de interne, beheersmatige benadering en de externe, beleidsinhoudelijke benadering aangegeven. Aan de hand van een aantal praktijkvoorbeelden wordt de ontwikkeling naar de beleidsinhoudelijke integratie geïllustreerd – met speciale aandacht voor de hierbij nodige veranderingen in de stijl van het management (paragraaf 19.5 en 19.6). Tot slot wordt als conclusie in paragraaf 19.7 een aantal leerervaringen geformuleerd ten aanzien van de verdere ontwikkeling van het begrip integraal management.

19.2 ACHTERGROND VAN INTEGRAAL MANAGEMENT

Opkomst van integraal management

Halverwege de jaren tachtig is er bij de overheid – zowel de rijksoverheid als de lagere overheden – meer aandacht gekomen voor de uitvoering van beleid. Steeds vaker werden door de politiek vragen gesteld over de effectiviteit, maar ook over de efficiëntie van het beleid en de beleidsuitvoering. Onder andere de opbloei van het fenomeen parlementaire enquête, de toegenomen belangstelling voor de rapporten van de Algemene Rekenkamer en de instelling van lokale rekenkamers, illustreren deze toegenomen belangstelling. De stijgende aandacht voor effectiviteit en efficiëntie heeft zich ook vertaald in de interne sturing van overheidsorganisaties. In veel gevallen is dit gepaard gegaan met een decentralisatieslag: vanuit de gedachte dat laag in de organisatie de meeste kennis aanwezig is over de uitvoering, worden daar ook de bevoegdheden gelegd om de uitvoering (voor een deel) naar beste inzicht in te richten. Voorheen bestond de situatie waarin de managementverantwoordelijkheden strikt gescheiden waren: de lijnmanager hield zich bezig met de inhoudelijke uitvoering, het beleid werd door beleidsafdelingen gemaakt en de financiële en personele zaken werden behartigd door respectievelijk de centrale afdeling financiën en de afdeling personeel. Met de decentralisatieslag werd de lijnmanager een integrale manager: een manager die niet langer alleen verantwoordelijk is voor de inhoudelijke uitvoering, maar bijvoorbeeld ook voor de eigen personele en financiële aangelegenheden.³ Met de invoering van integraal management met bevoegdheden en verantwoordelijkheden lager in de organisatie, hebben de meeste organisaties ook hun planning- en controlcyclus aangepast en versterkt – bijvoorbeeld onder de noemers zelfbeheer en contractmanagement.

19.3 ONDERZOEK NAAR INTEGRAAL MANAGEMENT

Aanleiding tot onderzoek

Vanaf begin jaren negentig zijn in vrijwel elke Nederlandse provinciale en gemeentelijke organisatie pogingen ondernomen om een integrale werkwijze te implementeren.⁴ De invoering van integraal management betekent dat er bewust gekozen wordt voor een decentrale besturing. Een dergelijke keuze impliceert een wijziging van het bestaande besturingsconcept. Het vraagt om een ontwerp voor een andere structuur en er ontstaat behoefte aan andere systemen en nieuwe competenties. De implementatie van integraal management brengt dus een gecompliceerd veranderingsproces mee. Er zijn niet alleen wijzigingen in de bestaande werkmethodeken nodig, maar ook veranderingen in de besturing, de managementstijl en de cultuur. Om inzicht te krijgen in dit onvoorspelbaar verloopende veranderingsproces zijn we met gericht onderzoek begonnen. De ervaringen die we met de invoering van integraal management hebben opgedaan in de praktijk van een provincie, vormden de concrete aanleiding tot dit onderzoek.

In de periode 1989-1991 voltrekken zich – onder de noemer van integraal management – in de bewuste provincie drie grote veranderingsprocessen: (1) de provinciale hoofdstructuur ondergaat een forse gedaanteverandering, (2) het financiële instrumentarium moet worden aangepast als gevolg van de introductie van contractmanagement en zelfbeheer en (3) er start een provinciebreed cultuurveranderingsproces. Kort samengevat hebben deze drie veranderingsprocessen het volgende opgeleverd. Als uitwerking van het gedachtegoed van contractmanagement en de reorganisatie van de hoofdstructuur zijn de middelenfuncties en de inhoudelijke verantwoordelijkheden gedecentraliseerd en/of gemandateerd. Het cultuurveranderingsproces heeft, naast veel discussie over zaken als de meetbaarheid van cultuur, ook concrete projecten opgeleverd, zoals onderzoek naar telefonische bereikbaarheid en het vormgeven en uitbrengen van een beeldkrant. De eerste algemene indruk is dat de reorganisatie en de invoering van contractmanagement en vooral de introductie van het nieuwe financiële instrumentarium succesvol verlopen zijn (Dolmans & Dubbeldam, 1992). Na een tot twee jaar verandert de situatie echter merkbaar: leidinggevend beginnende opeens dubbele signalen uit te zenden en ze nemen bewust afstand van het concept van integraal management (Dubbeldam & Goedmakers, 1993). Er wordt soms stevig geklaagd over de grote hoeveelheid informatie die de middelenfuncties op centraal niveau stelselmatig 'opeisen'. Er zijn managers die positie kiezen als trekker van het veranderingsproces, maar anderen zijn niet van plan om van hun plaats te komen en blijven vervolgens in de luwte toekijken.

Opzet van het onderzoek

De probleemstelling van het onderzoek luidt: wanneer in een overheidsorganisatie met zelfbeheer tegelijkertijd managementontwikkeling in strategisch perspectief wordt gezet, neemt de kans toe dat op alle niveaus in de organisatie sprake is van integraal management. Met andere woorden: we proberen een verband te leggen tussen de variabelen zelfbeheer en contractmanagement, managementontwikkeling en integraal management.⁵ Op basis van een verkennende casestudy in een provincie (over een periode van ongeveer 25 jaar) en literatuuronderzoek op de terreinen integraal management, zelfbeheer en contractmanagement en managementontwikkeling is een model gebouwd. Dit model is met behulp van een schriftelijke enquête onder griffiers en gemeentesecretarissen (integraal management), hoofden financiën (zelfbeheer) en hoofden personeel (managementontwikkeling) getoetst bij elf provincies en twaalf provinciehoofdsteden. De uitkomsten zijn gebruikt om deze 23 organisaties te ordenen op de variabelen van het conceptueel model. Uit die 23 organisaties zijn weer drie provincies en drie gemeenten geselecteerd voor nader onderzoek, dat bestond uit interviews met operationele managers en een uitgebreide documentenanalyse.

19.4 INTEGRAAL MANAGEMENT: THEORETISCH KADER

Een opvallend verschijnsel in provinciale en gemeentelijke nota's die als voorbode van reorganisaties plegen te verschijnen, is dat zelden sprake is van een toelichting op of defi-

niëring van het begrip integraal management. Dat betekent dat er vrijwel nooit wordt aangegeven wat er nu precies geïntegreerd moet worden: is er sprake van integratie van inhoud of van processen, van organisaties of van organisatieonderdelen, of wellicht van nog iets heel anders?

In de regel wordt er vrijelijk gesproken over een nieuw managementconcept, het sturen op hoofdlijnen en het principe van bedrijfsmatig en tegelijkertijd toch klantgericht (blijven) werken. Ook de instrumenten die bij de introductie van zelfbeheer en contractmanagement worden ingezet krijgen veel aandacht, evenals de vergroting van de verantwoordelijkheden op operationeel niveau en de decentralisatie van de middelenfuncties – vooral die van de personele en financiële functie. Vaak lijkt het er op dat integraal management, decentralisatie en zelfbeheer en contractmanagement onderling uitwisselbaar zijn en onder een en dezelfde noemer worden geplaatst. De ervaring leert dat niemand behoefte schijnt te hebben aan verduidelijking of concretisering van het begrip integraal management. Zo wordt bijvoorbeeld zelden vermeld dat dit besturingsconcept uit het bedrijfsleven afkomstig is en dus een volstrekt eigen karakter heeft. Daarnaast is ons geen empirisch onderzoek naar de effecten van integraal management bekend – zeker niet dat provincies of gemeenten betreft. Derhalve zijn we gestart met een rondgang door de literatuur om te bezien welke aspecten van integraal management aan een werkbare definitie van het begrip integraal management kunnen bijdragen. Onderstaand volgt een verkorte weergave van deze rondgang.

Integraal management als interne integratie

Allereerst zijn er auteurs die integraal management met name zien als een middel om meer integratie in de beleidsuitvoering en in de beheersfeer te krijgen. Zij concentreren zich op integraal management als een instrument om intern de integratie van de uitvoering en de zeggenschap over de productiemiddelen (zoals geld en personeel) te regelen. Het beleid is een gegeven, maar alle zaken rond de uitvoering moeten door de integrale manager geïntegreerd worden behartigd. Zo wordt door Buurma (1996: 14-15) integraal management als ideaaltype gedefinieerd als:

- integratie van outputsturing met het beheer van de daarvoor benodigde productiemiddelen (personeel, materieel en financieel);
- gericht op het realiseren van het strategisch beleid;
- op grond van verantwoordelijkheden en bevoegdheden die zo laag mogelijk in de organisatie zijn gedelegeerd;
- op de resultaten daarvan worden aangesproken volgens gemaakte managementafspraken;
- volgens de geldende regels;
- en binnen de grenzen van de formatie en het budget.

Een andere definitie van integraal management luidt: 'het leidinggeven door integraal aan te sturen op output en de daaraan verbonden productiemiddelen, op grond van een strategisch beleid en daarop kunnen worden afgerekend' (Buurma e.a., 1991: 15). De Ruijter e.a. (1992: 27) betitelen integraal management als containerbegrip en vertalen het in

‘integrerend leiding geven’. Integrerend leiding geven betekent voor hen: ‘een samenbundeling van de verantwoordelijkheid voor één, enkele of alle primaire functies en alle ondersteunende functies, met als doel het bewerkstelligen van een synergie tussen deze functies teneinde organisatiedoelstellingen en organisatieresultaat te optimaliseren.’ Pauka en De Groot (1993: 3) gaan expliciet in op de rol van de overheidsmanager: ‘Steeds meer managers vinden het vanzelfsprekend om verantwoordelijk te zijn voor het bereiken van de strategische doelen en dus ook verantwoordelijkheid te dragen voor de inzet van de middelen. Daarbij betreft het niet alleen financiële, communicatieve en personele middelen, maar gaat het ook om organisatieontwikkeling als instrument.’

Integraal management (ook) als externe integratie

Een tweede stroming van auteurs hanteert een bredere definitie van integraal management, door zich niet alleen te richten op de integratie van beheersfuncties, maar ook op de integratie van beheer en uitvoering met beleid, beleidsontwikkeling en beleidsvorming. Zij gaan ervan uit dat de integrale manager ook een beleidsinhoudelijke rol heeft. Het begrip integraal management is daarmee mede extern gericht van aard: gericht op het beleid dat een organisatie ‘voor de samenleving’ maakt. Zo schetst Schrijvers (1991: 8) het beeld van een integraal manager die ‘(...) in alle opzichten verantwoordelijk [is] voor de bedrijfsvoering van zijn dienst, binnen de vastgestelde bevoegdheden, verantwoordelijkheden en vrijheidsgraden. Hij is verantwoordelijk voor voorbereiding en uitvoering van alle bedrijfsfuncties: dat wil zeggen voor de inhoudelijke beleidsvoorbereiding en uitvoering van het beleid (strategisch beleid, productie, dienstverlening en marketing) [en] voor het eigen middelenbeleid (financiën, personeel, organisatie, informatie, automatisering en huisvesting).’

Een omschrijving die specifiek van toepassing is op de rijksoverheid is die waarin integraal management moet leiden tot ‘overbrugging van de kloven tussen de afzonderlijke werelden der beleidsmakers, tot afstemming tussen verbandhoudende sectoren, tot intra- en interdepartementale coördinatie’ (Kickert, 1993: 132). In *Koers naar de Algemene Bestuursdienst* (1994: 6) krijgt integraal management wat betreft het aspect samenwerking een invulling die tendeert naar interactieve beleidsontwikkeling: ‘Integraal management is sterk in opkomst. Het oogmerk daarbij is om de beleidsvraagstukken te benaderen vanuit een brede invalshoek en daarbij verder te kijken dan een specifiek deelbelang. Belangrijk in dit kader is dat de manager een (intern en extern) netwerk van relaties opbouwt en onderhoudt. Het werken in samenwerkingsverbanden komt steeds meer centraal te staan.’ Daarna volgt de meer gebruikelijke invulling: ‘Tevens is de integraal manager verantwoordelijk voor de gehele bedrijfsvoering van het desbetreffende organisatieonderdeel en dat betreft alle beheersaspecten, van financiële tot organisatie- en personele kwesties.’ Een laatste voorbeeld komt van Noordegraaf e.a. (1995: 253) die integraal management samen met zelfstandigheid zien als een essentieel kenmerk van publiek ondernemerschap: ‘Allereerst is integraal management een conditio sine qua non voor publiek ondernemen. Ondernemen in het openbaar bestuur veronderstelt beslissings- en handelingsruimte in beleidsmatige en beheersmatige zin.’

Integraal management als interne én externe integratie

Hiervoor genoemde rondgang door de literatuur geeft aan dat een breed scala aan onderwerpen de revue passeert wanneer het begrip integraal management aan de orde komt: de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering én de inhoudelijke beleidsvoorbereiding; sturing op output; beheer van de middelenfuncties en elkaar aanspreken op resultaten en afspraken. Een enkele keer wordt aandacht gevraagd voor cultuur. Naar onze mening wordt optimaal integraal management pas bereikt als er niet alleen gesproken wordt over het beheer en de uitvoering, maar als ook nadrukkelijk de beleidsinhoud erbij wordt betrokken. We kiezen daarom voor een zo breed mogelijke definitie van integraal management. Deze wordt verwoord door Wesseling en Otto (1997: 75): '... een integrale verantwoordelijkheid van een organisatorische eenheid voor het realiseren van een bepaald product. Integraal wil zeggen: met verantwoordelijkheid voor de beleidsontwikkeling, politieke advisering, beleidsuitvoering en aanwending van de toegewezen financiële, personele en facilitaire middelen.' In deze definitie wordt – naast de uitvoering en het beheer – expliciet aandacht besteed aan de beleidsontwikkeling, inclusief de politieke advisering. In deze benadering bestaat ruimte voor de integratie van zo veel mogelijk aspecten, waarbij integraal management niet alleen intern, maar ook extern gericht wordt.

19.5 DE PRAKTIJK: INTERNE EN EXTERNE INTEGRATIE

Integraal management binnen provincies en gemeenten

Een overheidsorganisatie die niet met integraal management werkt, lijkt in de hedendaagse bestuurs- en managementcultuur niet mee te tellen. Vrijwel alle provinciale en gemeentelijke organisaties geven dan ook aan 'iets' te doen met integraal management. Dat geldt niet alleen voor het ambtelijk apparaat; in de meerderheid van de gevallen is ook het politieke bestuur voorstander van de invoering van integraal management.

Veel provincies en gemeenten hebben integraal management als interne integratie opgepakt. In dat kader krijgen vooral de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van individuele managers aandacht. Een leidinggevende moet in dat kader zodanige zeggenschap hebben over de beschikbare productiemiddelen dat hij daadwerkelijk in staat is de gevraagde producten of prestaties te leveren. De betreffende manager is daarbij zelf verantwoordelijk voor alle aspecten van de beleidsproductie: output, input (mensen en middelen), coördinatie en procesgang. Deze vorm van integraal management wordt binnen gemeenten mede van belang geacht omdat het ambtenaren zo min mogelijk gelegenheid biedt om verantwoordelijkheden naar een ander af te schuiven.

Provincies

In de provincies heeft een aantal ontwikkelingen bijgedragen aan een verbreding van het begrip integraal management van alleen een interne focus (beheer en uitvoering) naar ook een externe focus (beleidsinhoud). De eerste discussienota's over provinciale kerntaken en de toegevoegde waarde van de provincie op het maatschappelijk middenveld verschijnen rond 1993.⁶ Een belangrijke aanzet voor verandering is het preadvies van Toonen e.a.

(1994) in opdracht van het InterProvinciaal Overleg (IPO) voor het project 'De provincie van de toekomst'. Er worden de provincie vier onderling samenhangende, bestuurlijke functies toegekend: autonome taakbehartiging, democratische legitimering, bestuurlijke integratie en medebewind. Het preadvies noemt de dingen bij de naam en signaleert een weinig pro-actieve houding en een sterk naar binnen gerichte oriëntatie. Volgens het preadvies uit deze instelling zich onder meer in de volgende punten (Toonen e.a., 1994: 59):

- 1 Het is buitengewoon lastig de organisatie in beweging te krijgen.
- 2 Het vernieuwingspotentieel bij provinciale ambtenaren ziet er geschakeerd uit:
 - defensieve vernieuwers;
 - vernieuwers die de maatschappelijke problematiek als uitgangspunt nemen;
 - managers die aanzienlijk minder animo vertonen dan ondergeschikten.
- 3 Bewust aansturen van de vernieuwing door Gedeputeerde Staten is geboden, maar gebeurt nog te weinig.
- 4 Te veel ambtenaren kijken niet naar hetgeen zich buiten de poort van het provinciehuis afspeelt: 'Er is veel aan ze voorbijgegaan'.
- 5 Er is groot gebrek aan ervaring in het omgaan met de wereld 'die op de provincie schiet'.
- 6 Er ligt geen druk op de ambtenaren om betere prestaties te leveren.
- 7 Bestuurders en ambtenaren hebben de bedreigingen voor de provincie niet op het netvlies.

Toonen e.a. zien voor de provincie van de toekomst de volgende rollen: regionaal probleemoplosser, bestuurlijk kwaliteitsbewaker, scheppend coördinator, regisseur en bestuurlijke partner. Na het preadvies volgt het rapport van Hopman 'Dichterbij de toekomst' (1996), waarin ingegaan wordt op thema's als strategie, functietypologie en rolopvatting, politiek draagvlak, de rol van Provinciale Staten, communicatie en de bestuurlijke en ambtelijke top. In dit rapport wordt expliciet aanbevolen zowel op politiek als ambtelijk niveau onconventionele wegen te zoeken om de integraliteit van het gezamenlijk resultaat te verzekeren.

Gemeenten

Bij de gemeenten is geen sprake van een heldere en eenduidige programmalijn. Vanaf het begin van de jaren negentig is bij gemeenten sprake van een fors aantal gelijktijdig spelende ontwikkelingen. Voor veel gemeenten is schaalvergroting een belangrijk onderwerp; kerntakendiscussies worden volop gevoerd (onder andere Wesseling e.a., 1997; Van Kerkhoff e.a., 1998); vrijwel overal wordt gewerkt aan de verbetering van het beleids- en beheersinstrumentarium (onder andere Van der Krogt & Spijker 1989; Van Helden, 1992, 1998); concern- en sectormodellen worden ingevoerd, waarbij uitvoerende diensten gescheiden worden van de centrale organisatie en het thema organisatieontwikkeling staat sterk in de belangstelling (Van Kerkhoff, Grootelaar & Wielinga, 1998). In al deze ontwikkelingen wordt de burger in toenemende mate gezien als klant met een centrale rol in de beleidsontwikkeling en de besluitvorming.⁷ Zo krijgen bedrijven en burgers bijvoorbeeld de beschikking over speciale loketten, die een geïntegreerd aanbod van producten en diensten aanbieden (onder andere Tops & Van Vugt, 1998; Hiemstra, 1999).

Integratie van de beleidsinhoud

De ontwikkelingen bij zowel provincies als gemeenten geven blijk van een integraal management dat zich niet beperkt tot de beleidsuitvoering en het beheer van productiemiddelen. Immers, parallel aan de gehanteerde werkdefinitie gaat het mede om integrale beleidsontwikkeling en politieke advisering. Integratie, onderlinge afstemming, betere afstemming op de vraag van de samenleving en bedrijfsmatig werken zijn daarbij belangrijke begrippen, die door veel van de onderzochte organisaties worden gebezigd.

Interorganisationele samenwerking

In ons onderzoek zijn diverse pogingen zichtbaar om ook de inhoud van beleid integraal te benaderen. Het tegengaan van verkokering is hierbij een geliefd thema. Zo wordt bijvoorbeeld binnen een van de gemeenten gesteld dat diensten zich rond bepaalde velden organiseren en dat er binnen deze diensten kernen (blokken) zijn van specifieke deskundigheid die op verschillende manieren aan elkaar verbonden kunnen worden – afhankelijk van het onderwerp en de gewenste benadering. In een andere gemeente is bij de oprichting van een nieuwe dienst specifiek vastgelegd dat deze dienst een grotere integratie moet bewerkstelligen van de verschillende diensten, die met elkaar invulling moeten geven aan de sociale infrastructuur van de betreffende stad. Maar ook dat deze dienst moet stimuleren dat het beleid meer vanuit de maatschappelijke vraag ontwikkeld wordt, in plaats van uit het aanwezige aanbod.

Naast de samenwerking tussen gemeentelijke en provinciale diensten onderling, is de samenwerking met andere partners van belang. Steeds meer wordt beleid gezien als een coproductie van de overheid met maatschappelijke organisaties, vertegenwoordigers van burgers, maar ook met private partners in publiek-private samenwerkingsverbanden. Ook met deze bredere samenwerking wordt meer inhoud gegeven aan integrale benaderingen als de (integrale) gebiedsgerichte aanpak. De integratie van verschillende sectoren is voor sommige organisaties zó belangrijk dat belangrijke nadelen ervan worden geaccepteerd. Zo geeft een gemeente aan dat zij de totstandkoming van enerzijds geïntegreerde beleidsontwikkeling en anderzijds geïntegreerd beheer zo wezenlijk vindt, dat de nadelen van het niet in één sector coördineren van ontwikkeling en beheer minder zwaar wegen.

Klantgerichte samenwerking

In de dienstverlening van gemeenten en provincies aan de burgers is de integrale aanpak zichtbaar in de een-loketgedachte, bijvoorbeeld Overheidsloket 2000 en bedrijvenloketten. Integrale dienstverlening moet het voor de burger overzichtelijker maken. Ook de ontwikkelingen in de sociale zekerheid rond de Centra voor Werk en Inkomen, met een gezamenlijke 'frontoffice' van sociale diensten, arbeidsvoorziening en uitvoeringsinstellingen en gescheiden 'backoffices', passen in de meer integrale benadering.

Het moge duidelijk zijn dat in de verdergaande samenwerking met verschillende partijen ook het uitwisselen van gegevens, ervaring, informatie en kennis steeds belangrijker wordt. Kennismanagement waarin de expertise van diverse partners beschikbaar komt, wordt essentieel voor een daadwerkelijk verbeterde dienstverlening.

Door het verbeteren van het contact met de burger proberen gemeenten en provincies de kwaliteit van het beleid te verbeteren. Meer vraaggericht werken, meer rekening houden met de wensen van klanten, meer betrekken van burgers en maatschappelijke organisaties bij de beleidsvorming zijn veelgehoorde uitspraken. Een gemeente zegt bijvoorbeeld over zichzelf dat zij van oudsher gewoon is om zelf te bedenken wat nodig is voor de samenleving, maar dat ze moet oppassen om alleen maar aanbodgericht te werken. De gemeente moet meer inspelen op vragen van burgers, door naar hen te luisteren en met hen te praten. Deze klantgerichtheid wordt door de meeste organisaties als belangrijk gezien; zij zien klantgerichtheid als een manier om effectiever, meer resultaatgericht te werken. Dit gebeurt in grote lijnen op twee manieren.

Allereerst bestaan er al geruime tijd initiatieven om de wensen en de tevredenheid van de klanten, de burgers, de samenleving te meten. Instrumenten daarvoor zijn bijvoorbeeld stads- en wijkpanels, omnibusonderzoeken en bewonersenquêtees. Opvallend is dat uit ons onderzoek blijkt dat het merendeel van de organisaties deze instrumenten (nog) niet gebruikt. Als deze instrumenten al gebruikt worden, komen ze in velerlei vormen voor: structurele klantenonderzoeken, panels, incidentele metingen, enzovoort. Een bijzonder initiatief in dit verband komt uit een provincie die werkt met een zogenoemde audit commissie. Hierin kunnen (relatieve) buitenstaanders samen met leden van het politieke bestuur en ambtenaren een oordeel geven over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en over voorstellen ter verbetering.

Ten tweede zoeken provincies en gemeenten naar manieren om de burgers, de klanten, de organisaties, actiever te betrekken bij het bestuur en met name bij de beleidsvorming. De opkomst van interactieve beleidsvorming, met gebruikmaking van moderne interactieve media, is daar een duidelijke expressie van.

19.6 INTEGRATIE ALS MANAGEMENTSTIJL

De vraag is of integraal management op alle niveaus van management in een overheidsorganisatie voor kan komen en dus of integrale beleidsontwikkeling en politieke advisering op alle niveaus voorkomen. Hierna maken we op basis van voorbeelden uit de praktijk van ons onderzoek de balans op aangaande de ontwikkeling van integraal management als *managementstijl*.

Stijl van hoger management

Bij veel organisaties is de politieke advisering voorbehouden aan het hoger management; ook is de invloed van met name het lager management op het strategisch beleid in het algemeen beperkt. Dat betekent dat aan belangrijke elementen van integraal management, namelijk de integrale beleidsontwikkeling en de integrale politieke advisering alleen op het hoger managementniveau invulling wordt gegeven. Een gemeente merkt hierover op dat in ieder geval de directeur en daarvan afgeleid de hoofden van de kernen als integraal manager worden gezien; over de managementlagen daaronder worden geen uitspraken gedaan.

Integraal management wordt door veel organisaties gezien als een resultaatgerichte manier van leiding geven: de directie stuurt op basis van integrale resultaten.

Resultaatgericht werken

Het merendeel van de organisaties vindt overigens de publieke sector (versus de private sector) ook geschikt voor resultaatgericht werken.⁸ Integraliteit moet daarbij verstaan worden, aldus een gemeente, in de zin van te bereiken inhoudelijke (intersectorale) effecten en ook in de zin van de verhouding tussen bedrijfsvoering en inhoud. Integraal management betekent dat managers aanspreekbaar en verantwoordelijk zijn voor alle aspecten van het functioneren (inhoud en bedrijfsvoering).

Integraal werken is het tussen beleidsvelden (en hiermee dus afdelingen) afstemmen van beleidsvoorbereiding, beleidsvaststelling en beleidsuitvoering (en dus het tegengaan van verkokering), aldus een provinciale organisatie.

Stijl van lager management

De verantwoordelijkheid voor het functioneren en het resultaat wordt ook lager in de organisatie gevoeld door managers. Operationele (integrale) managers zeggen dat zij zelf verantwoordelijk zijn voor hun producten. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in een visie op een afdelingsplan: dit is niet alleen een papieren iets, wat zonodig moet, maar een plan dat draagvlak heeft en leeft: het plan maken we primair voor ons zelf en niet voor onze baas. Managers vinden dat zij inhoudelijk verantwoordelijkheid zijn voor producten in termen van efficiency en effectiviteit. Zij zijn integraal verantwoordelijk voor de kwaliteit van de producten, op basis van afspraken met de directeur, vastgelegd in een planning op productbasis. Maar ook wordt in organisaties expliciet vastgelegd dat de verantwoordelijkheid van het afdelingshoofd ook de zorg omvat voor een tijdige en adequate horizontale afstemming.

Culturele dimensie

Door de meeste organisaties wordt terecht opgemerkt dat de invoering van integraal management een wezenlijke verandering voor de cultuur betekent. Meer in het algemeen wordt gemeld dat van medewerkers zelf wordt verwacht dat zij voldoende zicht hebben op en begrip voor de veranderde positie van de overheid in de samenleving en de gevolgen daarvan voor de organisatie. Dat wil overigens niet zeggen dat integraal management overal even goed is ingeburgerd. Door diverse organisaties worden vraagtekens gezet bij de mate waarin er daadwerkelijk integraal gewerkt wordt en bij de mate van externe gerichtheid van de managers. Een provincie geeft ook zelf aan dat de consequenties van integraal werken nog onvoldoende zijn uitgewerkt voor de ambtenaren zelf, voor de verhouding tussen de verschillende sectoren en met het bestuur. De gewenste rol moet daarom regelmatig in het overleg tussen bestuur en management aan de orde worden gesteld.

Managers, met name lager in de organisatie, stellen zelf dat integraal werken zijn grenzen heeft. Zo wordt bij een provincie weliswaar aangegeven dat de herkenbaarheid wordt vergroot door een probleemgerichte aanpak, gericht op een specifieke regio, waarbij activiteiten op een integrale wijze met elkaar in verband worden gebracht. Maar tegelijkertijd

wordt gezegd dat niet alle sectorale activiteiten zich lenen voor integraal management; niet alles hoeft met elkaar te worden verweven.

Ook bij de gewenste managementstijl zelf worden nog veel vraagtekens gezet. Het ontbreken van een verantwoordings- en afrekencultuur, het niet nakomen van gemaakte afspraken en de geringe aandacht voor managementontwikkeling (en breder: ontwikkeling van medewerkers) zijn daar voorbeelden van. Ook de zorg voor medewerkers – die bij integraal management bij managers laag in de organisatie wordt gelegd – komt onvoldoende uit de verf. Een gemeente merkt hierover op dat managers dit onvoldoende oppakken en in de praktijk nog te veel op de afdeling Personeel en Organisatie leunen.

Veranderingsmanagement

Voor het versterken van de integraliteit, zo geeft een gemeente aan, is het nodig om de sectorale lijnen te doorbreken, gedrags- en cultuurpatronen om te buigen, inhoud en strategie meer gemeenschappelijk te maken in plaats van een optelsom van sectorale wensen, nieuwe structuren en instrumenten te ontwikkelen (waarmee meer op effect en resultaat wordt gestuurd dan op input en budget) en externe partners te mobiliseren. Als middelen om dit te bereiken, noemt een provincie bijvoorbeeld als belangrijke onderwerpen voor de langetermijn: project- en programmamanagement, maatschappelijke oriëntatie, strategie, toedeling van managementverantwoordelijkheden, visie op gebiedsoriëntatie en visie op ondersteuning. Zij constateert daarbij dat aan het inhoudelijk en organisatorisch vormgeven van deze onderwerpen, inclusief aandacht voor de sturing, besluitvorming en facilitaire ondersteuning, prioriteit moet worden gegeven boven het op voorhand aanpassen van de organisatiestructuur.

In een van de provincies wordt de nieuwe managementstijl samengevat als: korte lijnen, sturing op resultaten en op basis van een planning in termen van producten. De planning wordt tot en met het niveau van de medewerker geconcretiseerd in termen van taakstellingen op producten, maar ook op houdingskenmerken en functioneringsgesprekken. De planning geldt voor alle medewerkers, zelfs voor de griffier.

De noodzakelijke organisatieverandering, en de verandering in managementstijl, stelt zware en nieuwe eisen aan leidinggevend. Om die reden start een van de onderzochte gemeenten een management-ontwikkelingsprogramma, bestaande uit het opstellen van profielen voor alle niveaus van leidinggevend, een assessmenttest en vervolgens het eigenlijke ontwikkelingsprogramma. Een provincie formuleert dat de essentie is dat er een geobjectiveerde beoordeling van zittende en potentiële managers plaatsvindt, die wordt gevolgd door een daarop afgestemd advies.

Een consequentie van de veranderingen is bijvoorbeeld dat de manier van verantwoording wijzigt. Niet alleen de input op het gebied van opdrachten en middelen is belangrijk, ook de resultaattoetsing op basis van output, kwaliteit en doorlooptijd is van wezenlijk belang, aldus een gemeente. Ook het afleggen van verantwoording voor bereikte resultaten is een aspect dat zeker enige betekenis voor het management zal hebben.

Als voorbeeld wordt door een provincie bij de verantwoording van het management ook

de mening van de medewerkers betrokken. De medewerkers kunnen aangeven hoe zij denken over de besturingsfilosofie, over de kwaliteit van het management en over de producten. Medewerkers kunnen daarnaast suggesties doen tot bijvoorbeeld verbetering van de klantgerichtheid, afbraak van verkokering en verbetering van de kwaliteit van het management. Maar ook wordt geconstateerd dat met de invoering van integraal management de leidinggevenden verantwoordelijk zijn voor het hanteren van de personeelsinstrumenten en de invulling van het personeelsbeleid. Het management moet de nieuwe instrumenten van personeelsbeleid oppakken: onder andere functioneringsgesprekken, personeelsbeoordelingssysteem, functiewisseling, opleidingsbeleid per dienst, flexibele beloning, loopbaanbeleid en een positief actieplan. Een voorbeeld van nieuw personeelsbeleid geeft een aantal organisaties dat met medewerkers in algemene dienst gaat werken. Deze medewerkers komen drie tot vijf jaar na hun aanstelling voor de keuze te staan welke volgende stap zij in hun loopbaan gaan zetten. Erkend wordt dat dit ambitieus is, maar het wordt vooral gezien als een eerste stap om leidinggevenden en medewerkers met elkaar te laten praten over loopbaanwensen en loopbaanmogelijkheden en om daarover afspraken te maken.

19.7 CONCLUSIES

Integratie is een belangrijk onderwerp bij provincies en gemeenten; met integraal management wordt zowel interne als externe integratie een topic. Interne integratie heeft hierbij betrekking op de beleidsuitvoering en het beheer; externe integratie op de beleidsinhoud (inclusief de politieke advisering).

Integratie, en dus integraal management, vraagt speciale aandacht van het management. Van integrale managers wordt verwacht dat zij niet alleen operationeel en tactisch, maar ook inhoudelijk een integrale kijk op de materie kunnen ontwikkelen. Dat betekent dat hun aandacht zich niet beperkt tot het eigen sectorale koninkrijk, maar zich uitstrekt tot buiten de grenzen van de organisatie: naar klanten, naar partners en naar collega-beleidsmakers. Provinciale en gemeentelijke overheden geven zelf (al) aan dat er op dat terrein nog een lange weg te gaan is.

Mensen maken het verschil, zo leert ons onderzoek naar de invoering van integraal management bij provincies en gemeenten. Een veranderingsproces als de introductie van integraal management is niet mogelijk zonder trekkers, koplopers en *lone rangers* – ‘drijfveren’ met een specifieke missie tot verandering. Werken aan integraal management heeft meer dan ieder ander veranderingstraject behoefte aan mensen met veel inzet, een hoge graad van stressbestendigheid en een dito hoeveelheid geduld.

Wanneer bij de eerste oriënterende besprekingen over doelen, opzet, planning, enzovoort, niet duidelijk is of de sleutelfiguren van de belanghebbende organisaties aan tafel zitten, is een pas op de plaats nodig. Niet doorrennen en denken dat komt later wel als het project eenmaal draait, maar *eerst* nadenken over draagvlak. Er zijn immers al meer dan genoeg mooi uitgewerkte plannen in diepe laden in stadskantoren en provinciehuizen verdwenen.

Van belang is vooraf in elk geval een korte inventariserende scan uit te voeren, zodat iedereen in de organisatie, zowel de politieke als de ambtelijke top, weet waaraan begonnen wordt. Op welke manier steunt het politieke bestuur het introductieproces van integraal management? Belijdt de ambtelijke top de doelen van integraal werken alleen met de mond of liggen er besluiten vast die ook daadwerkelijk worden uitgevoerd? Wie heeft er eigenlijk een probleem en is er wellicht al eerder nagedacht over beleid? Zodra de belang- en probleemhebbers bekend zijn en de koers duidelijk is, biedt een integrale start de meeste kans op succes. Niet beginnen met proeftuinen of experimenten, want die hebben de neiging snel te verzanden en/of verwikkeld te raken in moeizame evaluaties.

Wellicht dat de ontwikkeling van nieuwe technieken, methoden en instrumenten een bijdrage kunnen leveren aan de verdere ontwikkeling van integraal management. Daarbij is te denken aan een systeem om de beheersinformatie integraal te benaderen, bijvoorbeeld integratie van personele, financiële, procesmatige en outputgegevens. Maar ook tools die op de inhoudelijke integratie zijn gericht, kunnen een belangrijke bijdrage leveren. Bijvoorbeeld interactieve internettoepassingen, kennismanagement en virtuele loketten.

Voor vrijwel elk organisatieveranderingsproject geldt dat structuur en cultuur parallelle trajecten zijn. Voor integraal management geldt dat in het bijzonder. Werken aan de integraliteit van beleid leidt tot nieuw gedrag, tot het uitproberen van andere managementstijlen, tot interactieve beleidsontwikkeling en tot een verruimende visie op de interne en externe werkelijkheid.

NOTEN

- 1 In het vervolg van dit hoofdstuk wordt het begrip 'integraal management' gebruikt; begrippen als integratiemanagement en integratief management kunnen als synoniemen worden opgevat.
- 2 Ons promotieonderzoek naar vormen van integraal management heeft zich gericht op provincies en gemeenten.
- 3 In een aantal gevallen heeft de integrale manager zelfs (aanvullende) verantwoordelijkheden voor de beleidsvorming – later in dit hoofdstuk komen we daarop terug.
- 4 Integraal management wordt hierbij soms onder de noemer van het streven naar een meer doelmatige bedrijfsvoering geïntroduceerd – vaak als resultaat van discussies over de kerntaken van de organisatie.
- 5 De twee onafhankelijke variabelen zelfbeheer en contractmanagement enerzijds en managementontwikkeling anderzijds worden in dit hoofdstuk niet nader uitgewerkt; de afhankelijke variabele integraal management uiteraard wel.
- 6 De titels spreken voor zich: 'De meerwaarde van de provincie; strategienota', Provincie Noord-Holland, Haarlem juli 1993; 'Koers zetten; eindrapport van het onderzoek naar de huidige provinciale (kern)taken', Provinciaal bestuur van Gelderland, september 1993; 'Het bestuurlijk profiel van de provincie Groningen. Discussienota over de provinciale kerntaken', Provincie Groningen, september 1993.

- 7 Zie bijvoorbeeld Edelenbos en Monnikhof (1998) en Pröpper en Kessens (2000), die aangeven dat de eerste resultaten van onderzoek naar interactieve beleidsvorming positief zijn.
- 8 Het concept van integraal management, bedrijfsmatig en resultaatgericht werken, is overgewaaid uit het bedrijfsleven naar de overheid. Dat betekent niet dat het concept klakkeloos kan worden gekopieerd en toegepast bij de overheid. Het eigen karakter van de overheid stelt andere eisen. In ons onderzoek geeft een gemeente dit helder aan: als de overheid een andere opvatting heeft over bedrijfsmatig werken dan de particuliere sector, dan is dat geen reden voor een gevoel van minderwaardigheid of onvolkomenheid. De gemeente is geen particuliere onderneming; wel anders, maar niet minder.

KETENMANAGEMENT

IN DE

PUBLIEKE SECTOR

HEIN VAN DUIVENBODEN
MARK VAN TWIST
MAARTEN VELDHIJZEN
ROEL IN 'T VELD
(REDACTIE)

LEMMA