



Wilfred Goedmakers is werkzaam als senior adviseur bij Boertien Consulting.

Integraal management werkt

door Wilfred Goedmakers

Nieuwe besturingsconcepten, methodieken en instrumenten vragen om gedragsveranderingen bij bestuurders, managers en medewerkers. Onderzoek toont aan dat juist de zachte waarden, die samenhangen met cultuur en gedrag, onderbelicht blijven en opleidingstrajecten tekortschieten. In het onderzoek van Wilfred Goedmakers, samen met Marjo Dubbeldam, wordt een aantal succesfactoren voor de invoering van integraal management bij provincies en gemeenten benoemd.

Onder de noemer integraal management is de laatste jaren bij provinciale en gemeentelijke overheden een, door de normen en waarden van het bedrijfsleven geïnspireerd, besturingsconcept geïntroduceerd. Veel organisaties definiëren integraal management als een manier van sturen, waarbij de manager verantwoordelijk is voor de producten en het beheer van de middelen. Dat is echter niet alles: in een bredere definitie betekent integraal management ook dat de manager verantwoordelijk is voor de politieke advisering en de beleidsvoorbereiding. Hoewel maar weinig organisaties deze brede definitie hanteren, is zeker het politiek bestuur bij deze elementen gebaat.

Een veelgenoemde reden om integraal management in te voeren, is dat de organisatie afstand wil nemen van een 'bureaucratische grondhouding'. Men wil komen tot 'sturing op output' en 'politiek bestuur op hoofdlijnen'. Daarbij wordt een bestuurlijke en ambtelijke top verondersteld die haar besturingopvattingen op inspirerende wijze uitdraagt en een lijnmanagement dat daadwerkelijk verantwoordelijkheid voor de middelenfuncties neemt en bijdraagt aan de strategievoorbereiding.

Helaas is de praktijk van het openbaar bestuur doorgaans minder ideaal. Een constatering die de directe aanleiding vormde voor een dissertatie over de betekenis van integraal management bij provincies en gemeenten.

Bestuurs- en beheersinstrumentarium en managementontwikkeling samen!

Bij de invoering van integraal management wordt vaak een vrij technocratische, financieel-economische benadering gevolgd. In het onderzoek is deze benadering samengevat onder de noemer zelfbeheer¹⁾/contractmanagement. Deze wijze van invoering kenmerkt zich onder andere door een structuurverandering, nieuwe delegatie- en mandaatbesluiten en bijpassende instrumenten rond planning en control. De gedachte daarachter is dat de manager zich vervolgens in de gewenste richting gaat ontwikkelen. Geef een manager een hamer en hij of zij wordt vanzelf een timmerman!

Niets is echter minder waar. Na verloop van tijd erkennen managers alleen verbaal de waarde van het concept, maar vertonen feitelijk ander gedrag. Aanvankelijk enthousiasme slaat om in neutrale bejegening.

Nieuwe instrumenten worden niet meer bekeken als hulpmiddelen, maar als controlemiddelen van de centrale toezichthouder.

Blijkbaar moet er dus meer gebeuren dan alleen invoering van nieuwe instrumenten, om managers te ontwikkelen richting het gewenste profiel. Uit het onderzoek blijkt dat managementontwikkeling²⁾ een sterk bevorderende factor is: provincies en gemeenten die parallel aan de meer technocratische strategie een proces van managementontwikkeling inzetten, komen verder met integraal management.

Het is de bevestiging van een open deur: je moet meer doen dan de hokken verbouwen, om het gedrag van konijnen te veranderen. Toch zijn er weinig provincies en gemeenten die tegelijk met het bestuurs- en beheersinstrumentarium sterk op de gedragskant inzetten.

Andere succesfactoren

Uit het onderzoek is gebleken dat er, naast zelfbeheer en managementontwikkeling, nog meer factoren van invloed zijn op de invoering van integraal management. De beïnvloedende factoren zijn in vijf groepen geclusterd, waarbij voor elk cluster aanbevelingen zijn geformuleerd³⁾.

De aanbevelingen voor het cluster **draagvlak**, met rol en gedrag van de politiek, de ambtelijke top en het lijnmanagement, gaan over de blijvende aandacht voor een continu beïnvloedings- en lobbyproces. Ook politieke bestuurders hebben een belangrijke rol bij het actief bewaken van het gedachtegoed van integraal management en van zelfbeheer/contractmanagement en managementontwikkeling.

Voor **cultuur** beperken de aanbevelingen zich tot de besturingopvattingen en de managementstijl. Hier is het zaak de gewenste omslag in denken, te concretiseren in doen. Dat vereist veel. Het betekent eenduidige besturingopvattingen, een inspirerende opstelling van het politieke bestuur en de ambtelijke top, een nieuwe verankering van de beleidscyclus, andere sturingsmechanismen en profielen van verandermanagers.

De aanbevelingen voor **macht** en beïnvloeding benadrukken het belang van de trekker/'change agent', het liefst in het politiek bestuur met een pendant in de ambtelijke organisatie. Deze trekker profileert zich in de politieke (en de ambtelijke) top en draagt de toegevoegde waarde van integraal management uit

en heeft een heldere visie op de organisatie van de toekomst. Voor de veranderingsstrategie geldt, dat de implementatie van integraal management te allen tijde via de twee sporen van zelfbeheer/ contract-management en management-ontwikkeling moet verlopen.

In het cluster **extern** zijn de aanbevelingen toegespitst op de inventarisatie, de toegevoegde waarde en de speciale rol van 'stakeholders'. Bij het inrichten van de verbinding met de samenleving gaat het om het gebruik van bestaande beleidsnetwerken en de bekende instrumenten zoals klantenpanels, burgerfora en interactieve beleidsontwikkeling.

Bij het cluster **ontwerp**, waar organisatieontwerp en -structuur, grootte en typologie zijn ondergebracht, wordt gepleit voor structurele samenwerking tussen de financieel-economische (instrumenten en zelfbeheer) en P&O/HRM (managementontwikkeling) afdelingen. Dit kan bijvoorbeeld tot uitdrukking komen in, naast de financiële, een HRM-paragraaf in het collegeprogramma. Deze aanbevelingen vormen een samenhangend plan voor de succesvolle introductie van integraal management.

Samenvatting: het model

De resultante van het onderzoek bij provincies en gemeenten is een contingentiemodel.

In dit model is zowel de relatie tussen integraal management enerzijds en zelfbeheer en managementontwikkeling anderzijds, als de invloed van de clusters van factoren weergegeven. Op basis van het model zijn aanbevelingen geformuleerd.

Het ontwikkelde model kan op verschillende manieren worden gebruikt, bijvoorbeeld om vooraf de strategie van een veranderingsproces te bepalen, maar ook als spiegel om achteraf te reflecteren en lessen te leren. Een analyse van de specifieke situatie van een provincie of gemeente zal bijvoorbeeld uitwijzen welke factoren belemmerend werken op de invoering van integraal management. Maar ook kan het model leiden tot inzicht vooraf in de factoren die juist kunnen dienen als aangrijpingspunt voor een succesvolle invoering.

Het onderzoek is in de tweede helft van de jaren negentig uitgevoerd bij alle provincies en alle provinciehoofdsteden. Het merendeel van de organisaties, tachtig procent, scoorde daarbij hoog op integraal management. In die periode waren, blijkens het onderzoek, met name de provincies Utrecht en Zuid-Holland en de gemeenten Den Bosch en Maastricht ver met integraal management.

- 1) zelfbeheer is een vorm van management waarbij door delegatie en mandaat een aantal beheerstaken aan de lijnmanager wordt toegewezen, om op die manier vooraf afgesproken producten en prestaties te behalen (en deze vast te leggen in een contract).
- 2) managementontwikkeling is een beleidsmatige en structurele inspanning van de organisatie en haar leden met als doel om te allen tijde te kunnen beschikken over een kwalitatief en kwantitatief adequaat bestand van getalenteerde en gemotiveerde managers.
- 3) op deze plaats wordt volstaan met een korte samenvatting van de aanbevelingen. Voor een volledig overzicht van de aanbevelingen wordt verwezen naar de onderzoekspublicatie.

Integraal management; instrument van verandering?

Een onderzoek bij provincies en gemeenten, Van Gorcum Assen, ISBN 90-232-3773-0.

