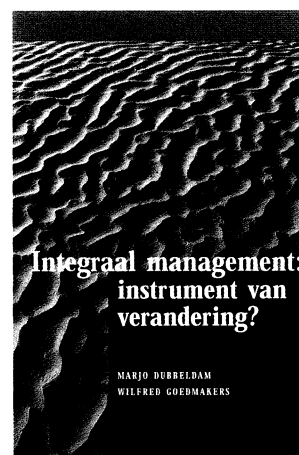


**Integraal management:**

# Instrument van verandering?



Hoezeer Macchiavelli gelijk had met zijn inmiddels klassiek geworden betoog 'dat niets qua voorbereiding moeilijker, qua succes twijfelachtiger en qua uitwerking gevaarlijker is dan zich opwerpen als iemand die vernieuwingen wil doorvoeren' realiseerden Marjo Dubbeldam en Wilfred Goedmakers zich niet toen ze vlak voor het begin van de tweede grote reorganisatie gingen werken bij de provincie Gelderland. Op het invoeren van integraal management, waarbij ze nauw betrokken waren, zijn ze inmiddels gepromoveerd.

**I**ntegraal management wordt gekenmerkt als een bestuursconcept voor provinciale en gemeentelijke overheden, geïnspireerd door de normen en waarden van het bedrijfsleven. Er bestaan ruwweg twee definities.

De 'smalle' definitie gaat over de verantwoordelijkheid van een organisatorische eenheid voor de beleidsuitvoering en de aanwending van de beschikbare middelen bij het realiseren van producten en diensten.

De tweede definitie is uitgebreider en voegt de verantwoordelijkheid voor de beleidsontwikkeling en de politieke advisering aan de eerste toe. Deze 'brede' definitie wordt in dit artikel gehanteerd.

Het begrip integraal management is bij de introductie gekarakteriseerd als een hype. Toch hebben ook nu nog, ruim twintig jaar na de introductie, veel overheidsorganisaties integraal management als bestuursfilosofie hoog in het vaandel. Ook worden er kanttekeningen geplaatst bij de haalbaarheid van integraal management. Belangrijkste bezwaar is dat dit concept een 'manager met vijf poten' vereist. Een manager die op vele terreinen (inhoud, processen, middelen, politieke advisering, et cetera) kennis en vaardigheden bezit. Dat wordt als een illusie gezien.

Hierbij zijn twee opmerkingen te maken. In de eerste

plaats is de vraag of de ontwikkelde alternatieven op integraal management werkelijk alternatieven zijn of slechts (kleine) variaties op het thema. In de tweede plaats wordt er voorbijgegaan aan het feit dat de integrale manager al deze kwaliteiten niet per definitie zelf moet beheersen, maar dat hij of zij in staat moet zijn ze allemaal rond zich te organiseren. Immers, zoals één van onze gesprekspartners het destijds formuleerde: 'De beste integrale manager is Sinterklaas, want die leunt volledig op zijn staf.'

## Provincie

Eind 1988 leek bij de provincie Gelderland alles maakbaar en in beweging. Er was een grote ombuigingsoperatie van tien naar vijf diensten gepland. Het verbeteren van de externe resultaatgerichtheid, bedrijfsmatig werken, effectiviteit en efficiëntie waren als overkoepelende doelstellingen geformuleerd.

Om dit te bereiken was de decentralisatie van de middenfuncties aan de orde, werd zelfbeheer geïntroduceerd inclusief een volledig nieuw financieel-administratief instrumentarium, en stond er een meerjarig provinciebreed cultuurveranderingstraject op de rol. Zelfbeheer werd daarbij gezien als een vorm van management waarbij door delega-

tie en mandaat een aantal beheerstaken aan de lijnmanager wordt toegewezen. Een teken aan de wand had moeten zijn dat het begrip integraal management niet in de beleidsstukken voorkwam, maar in de praktijk als synoniem voor zelfbeheer werd gehanteerd.

Het overkoepelende motto van het veranderingsproces was: structuur en cultuur zijn parallelle trajecten; de ambtelijke bureaucratie voorbij. De sfeer was energiek en ondernemend: er waren deadlines te halen en we spraken zelfs over afrekenen. Volgens ons was het voor iedereen duidelijk: de politiek stuurt op hoofdlijnen, de ambtelijke top toont aanstekelijk voorbeeldgedrag, het lijnmanagement draagt bij aan strategievoorbereiding en -ontwikkeling en neemt alle verantwoordelijkheid die integraal management biedt. In nauwe samenspraak met politiek en management hadden we voor dit veranderingsproces een strak tijdsplan uitgestippeld. De weerstand was minimaal; uitdagingen te over, turbulentie en ruimte alom.

### Diffuse signalen

En wat was eind 1993 over van al die zinvolle besturingsideeën? Al maanden zagen en hoorden we in de praktijk vooral het management diffuse signalen uitzenden. Over zelfbeheer waren de reacties op bijvoorbeeld de introductie van nieuwe instrumenten als een tijdschrijfsysteem en een managementrapportage opvallend neutraal en hier en daar zelfs afhoudend. Bij de voorbereidingen rond de nieuwe start met managementontwikkeling leken leidinggevendenden vooral pas op de plaats te willen maken en afstand te nemen van wat integraal management te bieden heeft. In de wandelingen en in overleg was nog maar weinig te merken van de enthousiaste benadering van de periode daarvoor, waarin vrijwel alles maakbaar en dus te organiseren leek. Er werd een groeiende kloof zichtbaar tussen de verbale erkenning van integraal management en het vertoonde gedrag. Zowel de ambtelijke top als het politiek bestuur maakten voortdurend de indruk de vernieuwing alleen nog maar te gedogen. Alle aandacht ging alleen nog maar uit naar het financieel-economische, naar de instrumenten van zelfbeheer.

### Onderzoek

Hoe had het zover kunnen komen? Wat hadden we fout gedaan? Was deze stagnatie te voorkomen geweest met een andere interventiestrategie? Dit soort vragen zijn de directe aanleiding geweest voor ons promotieonderzoek, met als probleemstelling: wanneer in een overheidsorganisatie met zelfbeheer tegelijkertijd managementontwikkeling wordt ingezet, neemt de kans toe dat op alle niveaus in de organisatie sprake is van integraal management.

De centrale vragen waren: wat is integraal management? Op welke manier wordt dit op het bedrijfsleven geënte besturingsconcept bij provinciale en gemeentelijke overheden ingezet? Hoe wordt integraal management beïnvloed door zelfbeheer/contractmanagement en managementontwikkeling? Welke andere factoren spelen een rol in dit veranderingsproces?

## 'Externe oriëntatie als basis voor beleidsvoorbereiding'

'De provincie Flevoland heeft een organisatieontwikkeling achter de rug, maar dat wil niet zeggen dat we er nu zijn. Er is bewust gekozen om eerst de binnenkant op orde te brengen, en nu is er ruimte voor de buitenkant, voor de externe oriëntatie.' De conclusie dat de ontwikkeling van het financiële instrumentarium en managementontwikkeling parallelle trajecten zijn, onderschrijft hij, maar het hoeft niet gelijktijdig te gebeuren. 'We hebben bewust gewacht met trainingen van het management om eerst de kwaliteit van de instrumenten op een basisniveau te krijgen.'

'Je mag het model voor de helft op orde brengen, de rest moet de politiek doen. Belangrijk is om te bepalen welke 20 procent voor de politiek relevant is, de rest regelen we op 'stroomniveau'. Daarbij moeten we wel aangeven welke redenen we hebben om aan te nemen dat het doelmatig is.' Maar: 'Als we de baas willen zijn in het magazijn, dan moeten we als een nar door de etalage gaan.'

'Het ontwerp van een organisatie is op zich minder belangrijk, maar wel te gebruiken om urgentie te creëren. Het 'middle' management draagt de organisatie. Maar als de hoofdstructuur verandert en niet de bureaustructuur, wat is er dan eigenlijk bereikt? Op dat niveau liggen wel sterke aanknopingspunten voor verdere verbetering van de organisatie: het weghalen van het 'meewerken' op dat niveau, het afschaffen van het automatisme in de doorstroming. Dit is met name het niveau dat moet schakelen van het operationele naar het tactisch-strategische.'

'Nu is er ruimte voor de externe oriëntatie als dé basis van goede beleidsvoorbereiding. Om de externe oriëntatie te combineren met beïnvloeding is het nodig om bijvoorbeeld de adviesvaardigheden van senior beleidsmedewerkers te versterken en elke gelegenheid met externe partijen te gebruiken om ergens ideeën neer te leggen. Immers: hoe kun je ooit het gevoel hebben wat een samenleving is, als je alleen op deze gang blijft zitten?'

**De heer T. van de Wal is algemeen directeur/secretaris van de provincie Flevoland.**

Het onderzoek is als volgt opgebouwd:

- een casebeschrijving van de provincie Gelderland over ruim 25 jaar;
- literatuuronderzoek op de terreinen integraal management, zelfbeheer/contractmanagement en managementontwikkeling, aangevuld met materiaal uit onder andere de bestuurs- en organisatiekunde;
- een survey bij elf provincies en twaalf gemeenten, met aparte vragenlijsten voor griffiers/ gemeentesecretarissen, hoofden P&O en hoofden Financiën;
- om het beeld aan te scherpen, zijn casestudies (diepte-interviews met operationele managers en een documentenanalyse) bij drie provincies en drie gemeenten uitgevoerd;

## ‘Complexe invoering van programmamanagement’

‘In de gemeente Venlo hebben we programmamanagement ingevoerd: sleutelwoorden zijn integraal, ketengericht, samenhang en synergie. Dat betekent een hele omslag, zowel voor de organisatie als voor de omgeving. Men is gewend om in termen van de traditionele lijnstructuur te denken. Programmamanagement wordt dan ook als een lichte hulpstructuur gezien, naast de normale hiërarchie.’ ‘Met name de organisatieomgeving biedt flexibiliteit en ontwikkelingskansen. Er is sprake van een sterke, netwerkachtige vervlechting tussen gemeente en omgeving. Misschien is het wel typisch voor de Limburgse cultuur, maar het informele biedt ook veel openingen. Ook bestuurlijk is er ruimte om te zoeken naar nieuwe dingen, zowel bij het college als bij de gemeenteraad. ‘Dualisering betekent natuurlijk

dat ook het college zoekt in het duale stelsel naar de invulling van haar kaderstellende rol. Zij doet dat via pilots en de programmabegroting.’ ‘Voor de veranderingsstrategie betekent dit vooral het zoeken van supporters. En die zijn er ook: als we ermee aan de slag zijn, zie je zowel het ambtelijk apparaat als de bestuurders de ideeën gebruiken. Maar het gaat nog voorzichtig: het lijkt af en toe meer op gedogen dan op het enthousiast omarmen. Het tempo is sterk afhankelijk van wat de organisatie aankan en wil. Innovatie lijkt van buiten te moeten komen. Je kunt natuurlijk niet verwachten dat de organisatie zichzelf à la Munchhausen aan de haren omhoog trekt’

De heer J. Hinssen is hoofd afdeling stedelijke ontwikkeling gemeente Venlo.

- aanvullend literatuuronderzoek naar contingentiefactoren en toetsing van het ontwikkelde contingentiemodel bij experts.

De uitkomst van het onderzoek is een model waarin de samenhang tussen de drie begrippen integraal management, zelfbeheer en managementontwikkeling is weergegeven. Tegelijkertijd is zichtbaar dat er een onlosmakelijke verbinding is met en invloed is van factoren uit onder andere de omgeving, de specifieke aard (typologie) van de overheid en de aard (rol, gedrag) van het politiek bestuur.

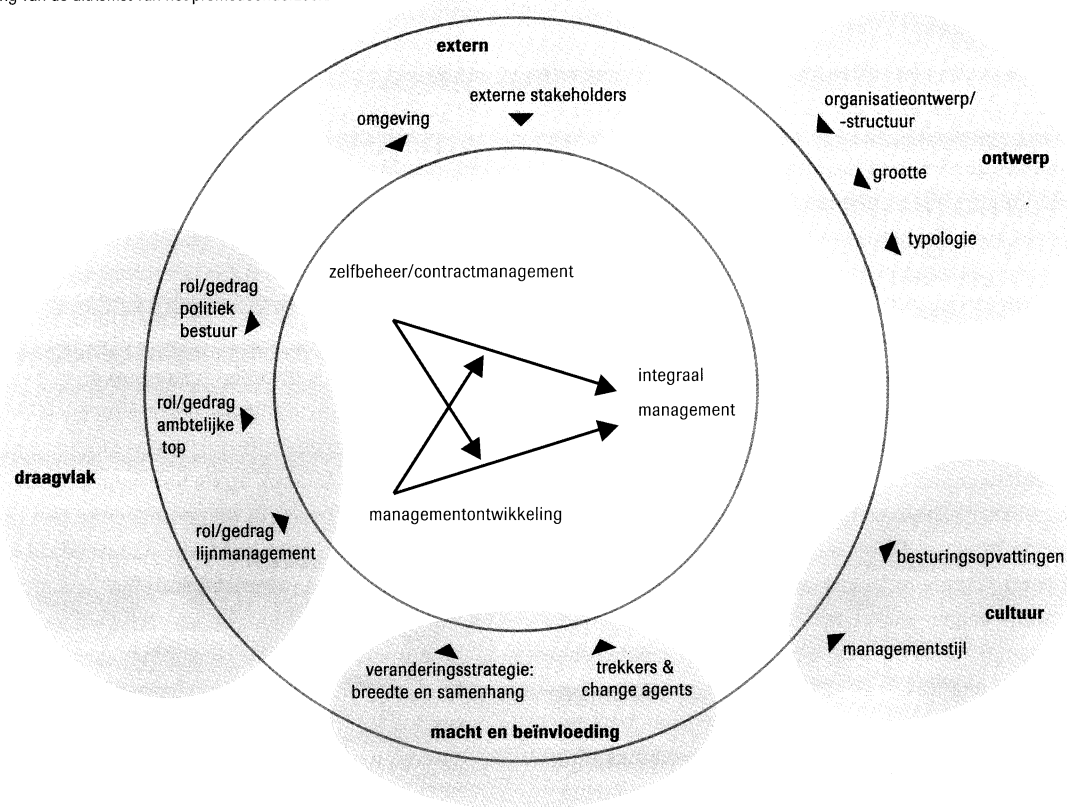
Ter illustratie een korte samenvatting van de aanbevelingen uit het onderzoek voor het cluster ‘macht en beïnvloeding’

vloeding’, met daarin de factoren ‘trekkers/change agents’ en ‘veranderingsstrategie’.

Een veranderproces zonder een specifieke veranderaar heeft geen bestaansrecht. De invoering van integraal management is ondenkbaar zonder de trekker/change agent, die zich profileert in de politieke en/of ambtelijke top en de toegevoegde waarde van integraal management uitdraagt.

Het is belangrijk dat de ambtelijke en/of politieke trekker een helder onderscheid maakt in de rol die voor de duur van het veranderproces wordt gekozen, zich bewust is van de mogelijkheden en consequenties van rolwisseling en in staat is een visie op de organisatie van de toekomst te formuleren.

Een samenvatting van de uitkomst van het promotieonderzoek.



Ook voordat de veranderingsstrategie is ingezet, is het zaak zoveel mogelijk niveaus bij beleids- en strategieontwikkelingsprocessen te betrekken.

Implementatie van integraal management moet te allen tijde via twee sporen verlopen. Het is essentieel dat zelfbeheer en managementontwikkeling als twee parallelle trajecten worden ingezet. Werken aan de invoering van het beheers- en besturingsinstrumentarium zonder aandacht voor managementontwikkeling is ineffectief en niet succesvol.

Als eerste moet bij de invoering van zelfbeheer worden vastgesteld wat het doel is en wat ermee bereikt moet worden. Ook hier geldt dat een goed onderscheid in de rollen belangrijk is. Zelfbeheer vereist een strategische verankering in de organisatie. Zelfbeheer in relatie tot de besturingsfilosofie heeft effect op de manier waarop en de weg waarlangs een organisatie haar doelen probeert te bereiken. De instrumenten van zelfbeheer moeten de realisering van doelen en het verloop van de strategie weergeven, bijvoorbeeld in de formulering van de in te zetten producten en de te bereiken en gerealiseerde effecten. Bovendien leveren bijvoorbeeld doelmatigheidsonderzoeken een bijdrage aan het ontwikkelen en voortdurend bijstellen van de strategie. Het breed en openlijk onderschrijven van de waarden van zelfbeheer is een vereiste. Het is zaak deze waarden concreet handen en voeten te geven.

Ook voor managementontwikkeling moet een voor alle partijen duidelijke koppeling worden gelegd tussen de strategische doelen van de organisatie en managementontwikkeling. Visieontwikkeling, missie en strategie van managementontwikkeling behoren een reguliere plaats op de politieke en ambtelijke agenda's te hebben.

Managementontwikkeling wordt een vast onderwerp van de managementrapportage en gaat dus deel uitmaken van de

controlcyclus. Op deze manier wordt de belangrijke positie van managementontwikkeling gemarkeerd en krijgt het structureel aandacht.

## Reflectie

Wij hebben onze reflectie op de invoering van integraal management neergelegd in het boek 'Integraal management: instrument van verandering?'. Dit promotieonderzoek heeft het nodige materiaal opgeleverd over de samenhang tussen integraal management, zelfbeheer en managementontwikkeling (in de binnenste cirkel van het ontwikkelde model) en over de beïnvloedende factoren (de buitenste cirkel).

Voor dit artikel is nog eens extra gekeken naar de buitenste cirkel van het model. Verder is het aan drie mensen uit de praktijk voorgelegd. Daarbij hebben we hun de volgende vragen gesteld: is dit model herkenbaar, en: als je iets aanpakt, waar stuur je dan op en welke accenten kies je?

Uit hun bevindingen (zie kaders) blijkt dat het model herkenbaar is. Dat geldt voor zowel de samenhang tussen de factoren in de binnenste cirkel, als voor de beïnvloedende factoren in de buitenste cirkel. Waar het deze laatste betreft, zijn er verschillen zichtbaar. Waar de één zich als bestuurder meer richt op het draagvlak van het bestuur en het topmanagement, kijken de anderen als managers meer naar de externe kant en naar de veranderingsstrategie. Hoewel de herkenbaarheid ook hier de boventoon voert, worden, afhankelijk van de positie en de situatie van de personen, verschillende invalshoeken gekozen. ■

**Marjo Dubbeldam (MFD Effect b.v./Nijmegen School of Management en Wilfred Goedmakers (Boertien Consulting) schreven 'Integraal management: instrument van verandering?' Koninklijke Van Gorcum b.v. Assen 2003. In de rollen van intern adviseur/beleidsmaker waren zij verantwoordelijk voor grote delen van het introductieproces van integraal management bij de provincie Gelderland.**

## 'Voorbeeldgedrag bij gebiedsgericht werken'

'In het onderhandelingsakkoord van de provincie Overijssel is het gebiedsgericht werken prominent neergezet. Dat is meer dan integraal beleid. Integraal beleid is vooral intern gericht en wordt vaak uitgelegd als 'alles moet met iedereen besproken worden'. Nu gaat het vooral om het beleid van 'buiten naar buiten' te brengen (via binnen). Twee gedeputeerden zijn contactgedeputeerden en agendering van gebiedsgericht werken vindt in de collegevergadering van Gedeputeerde Staten plaats. De portefeuillehouders blijven verantwoordelijk en zijn dus de belangrijkste stuurders van gebiedsgericht werken. Overigens bepalen de elementaire kenmerken van een gebied welke portefeuille annex is.'

'Met Provinciale Staten is nog een zoekproces aan de gang. Met het onderhandelingsakkoord zijn de kadervragen aan Provinciale Staten gesteld. Nu gaat het om monitoren en interveniëren, bijsturen. De grote vraag is, hoe dat moet, waarbij nog regelmatig verarring ontstaat over het onderscheid tussen middel en doel.'

'In de organisatie (sectorenmodel) zijn de hoofden van eenheden de contacten van de portefeuillehouders voor het gebiedsgericht werken. Zij zijn dan ook verantwoordelijk voor de beleidsvoorbereiding en politieke advisering in de zin van de brede definitie van integraal management. Als gedeputeerden moeten we wel voorbeeldgedrag vertonen, maar niet in de rol van manager kruipen. Afstand houden en monitoren en bijsturen.' 'Ik houd wel van een dynamische omgeving. Een beetje chaos in de organisatie is niet erg: ik geloof niet in structuren, wel in hiërarchie. Belangrijk is dat in Overijssel het politiek bestuur en het topmanagement op één lijn zitten. Daarbij zijn ook afspraken over roulatie gemaakt: we hebben net het certificaat 'Investors in people' ontvangen!'

**Mevrouw C. Abbenhues was burgemeester van Hattem voordat zij in juni 2003 lid werd van Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel, met de portefeuille Economie en Innovatie.**