

Integraal management is niet integraal

Proefschrift: gedragsveronderstellingen niet houdbaar

Integraal management *moet*. Nagenoeg iedere zichzelf respecterende (overheids)organisatie doet aan integraal management, althans volgens de eigen, veelal fraai op schrift gestelde besturingsfilosofie. In de praktijk blijkt het echter lastig om deze ambitie feitelijk waar te maken. Uit empirisch onderzoek bij gemeenten blijkt dat integraal management als gedragsveronderstelling niet houdbaar moet worden geacht. Het is te veel, het is meerduidelijk en het wordt onvoldoende gecontroleerd.

Mr. dr. H. Aardema

Harrie Aardema promoveerde 21 november 2002 aan de Rijksuniversiteit Groningen op het bestuurskundige proefschrift 'Doorwerking van BBI'. Hij is werkzaam als manager en senioradviseur bij Bestuur & Management Consultants. Dit artikel is gebaseerd op een onderdeel van het promotieonderzoek.¹

De uitdrukking integraal management wordt geassocieerd met omvattende verantwoordelijkheid van het management voor sturing en beheersing van de organisatie als geheel. In klassieke zin betreft integraal management echter vooral de koppeling van product- en middelenverantwoordelijkheid bij decentrale managers (sector- en afdelingshoofden), dus niet het management van de organisatie als geheel maar dat van organisatieonderdelen. In verband met de hierdoor opgetreden verschijnselen van verkokering op centraal niveau bestaat momenteel de neiging om integraal management meer te definiëren op centraal niveau. Trefwoorden in deze verruimde benadering zijn: concernverantwoordelijkheid, projectmanagement, samenwerken, 'webben'.

Veelomvattende norm

Naast verantwoordelijkheid voor de productie en de middelen impliceert integraal management ook verantwoordelijkheid voor de processen die met die productie samenhangen en (gedeeltelijk) de effecten die de producten teweegbrachten. De praktijk van invoering van integraal management levert – samengevat – de volgende belangrijke aandachtspunten op (ontleend aan Verdijn, 1995).

- Integraal management vereist van lijnmanagers dat ze naast de 'inhoud' ('hun' vakgebied, 'hun' product) de 'middelen erbij nemen' (PIOFAH: mensen, budgetten, informatie enzovoort), met inbegrip

van de processen en alles wat daarbij hoort aan personeelsvoorzieningen, functioneringsgesprekken, administratie, advisering en dergelijke. Sommige managers gruwen daarvan, anderen zien het als wenkend perspectief van 'baas in eigen huis' en geen doorkruising van verantwoordelijkheden meer.

- Het eerste punt brengt met zich mee dat extra eisen aan managers worden gesteld. Naast vakkennis gaat het in toenemende mate om vaardigheden in het omgaan met mensen en middelen, in het organiseren, in het voorwaardenscheppend bezig zijn. Dat leidt tot extra selectie-eisen, tot noodzaak van scholing en bijscholing, waarbij evenwicht wordt nagestreefd tussen inhoudelijke vakkennis en algemene managementvaardigheden.
- De integraal manager zal een ander soort ondersteuning behoeven, gericht op zijn verbrede verantwoordelijkheid. De spelregels voor zijn bevoegdheden en verantwoordelijkheden moeten hem worden aangereikt, informatie zal verzameld en voor hem geanalyseerd moeten worden. Kortom, de integraal manager behoeft ondersteuning vanuit een op planning en beheersing gerichte functie: de controlfunctie.
- Zorgvuldig zal bepaald dienen te worden op welke niveaus in de organisatie – gelet op de daaraan te stellen eisen – verantwoordelijkheid in de vorm van integraal management zal worden neergelegd. De schaal van de organisatie en de aard van de activiteiten (veel of weinig soortgelijke producten en dergelijke) spelen hierin een rol. Er zijn gemeenten die afdelingen van vijftien tot twintig medewerkers een goede schaal vinden om integraal management toe te passen, maar er zijn ook gemeenten waar met grotere afdelingen wordt gewerkt.
- Integraal management op meerdere niveaus binnen de organisatie vereist een goede regeling van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen die niveaus (bijvoorbeeld tussen de sectordirecteur als

integraal manager en de onder hem ressorterende afdelingshoofden als integrale managers).

- Invoering van integraal management vereist ook buiten de desbetreffende sector de nodige regeling. Functie en taken van bijvoorbeeld de gemeentesecretaris en met name de centrale middeleneenheden komen in een nieuw perspectief te staan.

Projectmatig werken

Integraal management omvat mede het managen van projectmatig werken. Het belang hiervan is sterk toegenomen. Projectmatig werken kan worden gezien als randvoorwaarde voor integrale beleidsadvisering en het uitvoeren van beleidsterreinoverstijgende opdrachten.

De manager wordt verondersteld een rationele actor te zijn

Een project kan worden omschreven als een tijdelijk samenwerkingsverband van personen uit verschillende organisatieonderdelen ter bereiking van een bepaald (veelal relatief breed) doel. Het managen van projecten vereist horizontale coördinatie, dwars door de verticaal-hiërarchische begrenzingen van de interne structuur en de daarop gebaseerde planning & control heen. In termen van planning & control zijn projectorganisaties te beschouwen als tijdelijke productverantwoordelijke eenheden, waaraan dan grotendeels dezelfde voorwaarden kunnen worden gesteld als aan de staande organisatieonderdelen (Geleijns, 1992). Vooraf zou sprake moeten zijn van een bestuursopdracht, waarin contractueel vastgelegd wordt 'wat het doel en eind-

product van het project zijn en welke beschikbare middelen (geld en tijd) daarvoor beschikbaar zijn en wanneer, op welke wijze verantwoording wordt afgelegd'. Over het probleem van de dubbele loyaliteit van de projectgroepen (zowel aan de eigen hiërarchische chef als aan de projectleider) dienen goede afspraken te worden gemaakt: hoeveel tijd wordt wanneer besteed en aan wie is daarvoor verantwoording verschuldigd?

Empirisch onderzoek

Integraal management wordt volgens empirisch onderzoek bij gemeenten veel toegepast en het wordt als zeer ingrijpend instrument aangemerkt. Het management heeft op decentraal niveau doorgaans meer integrale bevoegdheden ten aanzien van uitvoering en middelen gekregen en het weet deze bevoegdheden te gebruiken en te waarderen. Voor de moderne manager worden aansprekende kenmerken geformuleerd: gerichtheid op waarden en missie, dienstbaarheid aan klanten en burgers, gedeeld leiderschap, pragmatisch incrementalisme als veranderingsstrategie en toewijding aan de publieke zaak. Blijkens onderzoek willen publieke managers zich in dit profiel graag herkennen.

Tegenover de aantrekkelijkheden van deze normatieve retoriek laat empirisch onderzoek een minder rooskleurige feitelijke werkelijkheid zien. Daarbij zijn in hoofdlijn ten minste vier probleemgebieden te onderkennen.

Probleem 1: verkokering

Een eerste probleemgebied is dat van de verkokering. Decentrale managers blijken de handen vol te hebben aan de eigen dienst of afdeling, zodat ze onvoldoende toekomen aan substantiële bijdragen aan het managementteam. De managers zijn primair gericht op de eigen sectoren. De begrenzingen hiervan staan in de weg. Zaken worden afgeschermd. Soms gaan sectoren elkaar zelfs beconcurreren. Het blijkt dat veel managementteams zich in de eerste plaats met de afstemming van het middelenbeleid bezighouden. Werkafspraken tussen sectoren en

onderlinge afstemming van beleid komen minder aan de orde. Het bewaken van de samenhang van strategische ontwikkelingen nog het minst. Soms gaat de aandacht van het management voornamelijk uit naar het leveren van een inhoudelijke bijdrage aan de beleidsontwikkeling en het uitzetten van de koers in samenspel met de omgeving. Het motiveren, enthousiasmeren en coachen van de medewerkers scoort beduidend minder.

Probleem 2: projectmatig werken

Een tweede probleemgebied is dat van het projectmatig werken. Sectoroverstijgende werkzaamheden, zoals wijkgerichte aanpak of projectmatig werken, geven bij integraal management echter problemen. Niet duidelijk is hoe de complexiteit van bestuursopdrachten en projecten zou moeten aansluiten op de interne planning & control. De omstandigheden zijn bij projectmatig werken vaak onzeker en instabiel, hetgeen beperkingen oplegt aan de beïnvloedingsmogelijkheden van gemeenten. Dit wordt versterkt door situaties waarin ook externe partijen zoals private ondernemingen of woningbouwcorporaties een dominante rol spelen (Van Helden, 1998).

Probleem 3: planning & control

Een derde probleemgebied is dat van de planning & control. Uit empirisch onderzoek komt naar voren dat het managementteam bij gemeenten relatief minder belang hecht aan het afleggen van verantwoording over het realiseren van plannings dan het college en de raad. Dit is opvallend, omdat het coördineren van de uitvoering en het bewaken van de planning toch een hoofdtaak van het managementteam zou moeten zijn. Een hinderlijk verschijnsel in het kader van de beheersingsambities is dat van de 'een-twee-tjes' (het rechtstreeks zakendoen) tussen portefeuillehouders en ambtelijke organisatie. Zelfs is in dit verband gesproken van een 'bypass van de directeur' (Hiemstra, 1999).

Probleem 4: omvattendheid en onbepaaldheid

Een vierde probleemgebied is dat van de omvattendheid en onbepaaldheid van het begrip integraal management. Het begrip is in normatieve zin dusdanig omvattend dat managers in de dagelijkse praktijk de moed soms in de schoenen zinkt. Temeer daar van concrete (gedrags)keuzes en invullingen meestal geen sprake is. Daardoor kan integraal management in feite heel verschillende vormen aannemen. Sommige managers weten niet goed invulling te geven aan hun functie. Ze ‘zweven’ tussen politiek en werkvloer of ze

Managers praten veel en onderhouden veel contacten

maken eigen gedragskeuzes die op gespannen voet staan met het normatieve profiel van de horizontaal in projectverbanden ‘webbende’ proces- en peoplemanager (Aardema, 2000). Ze zitten bijvoorbeeld ‘als een broedse kip op hun eieren’ (eilandgedrag). Of ze duiken in beleidsinhoudelijk werk. Of juist in middelendiscussies. Of ze proberen zo echt mogelijk ondernemer te zijn. Of ze laten zich verleiden tot machtsmisbruik, omdat feedback- en controlemechanismen als gevolg van al te letterlijk ‘besturen op hoofdlijnen’ tekortschieten. Ongeveer de helft van de gemeenten besteedt veel aandacht aan de voor integraal management benodigde competenties. Een brede verwachting is dat dit in de toekomst nog toeneemt. Vooral in grote gemeenten lopen management development-trajecten. Over de hele linie zijn veel gemeenten bereid daaraan tijd, geld en energie te besteden.

Het gemiddelde empirische beeld is dat

integraal management in de gemeentelijke praktijk een breed ondersteund, welhaast utopisch streven is geworden. Het wordt soms gezien als synoniem aan de aangehangen besturingsfilosofie (‘de principes van integraal management’). Daarbij nemen ambtelijke managers intern in belangrijke mate de leidende rol van de op hoofdlijnen c.q. op afstand geraakte politieke bestuurders over. De invulling van integraal management is echter vooral geschied op decentraal niveau: verantwoordelijkheid voor zowel productie als middelen binnen de eigen unit. Deze invulling heeft geleid tot een verlaagde integraliteit c.q. verkokering op centraal niveau (weinig inhoudelijke afstemming van unitoverstijgende projecten).

Klassieke theorieën

Bij integraal management wordt de manager verondersteld een rationele actor te zijn. In het begrip integraal management zit de gedachte dat managers bereid en in staat zijn om alles te overzien: zowel de productie (output) als de middelen (input) en de procesgang daartussen (throughput). Op basis van P&C-informatie op maat neemt hij steeds de voor de publieke zaak en de totale organisatie beste beslissingen. Hij werkt effectief en efficiënt, met gebruikmaking van rationele principes en hulpmiddelen. Deze benadering vertoont verwantschap met de klassieke ‘scholen’ van het *scientific management* en de *science of administration* die in het begin van de vorige eeuw furor maakten. Wat dat betreft kan worden gesproken van een ‘neo-orthodoxe revival’ (Bovens e.a., 2000). Gulick en Urwick benoemen zeven managementfuncties waarvoor algemeen geldende principes ontwikkeld moesten worden, samengevat in de bekende afkorting POSD-CORB: Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting. Fayol onderscheidt veertien van dergelijke principes: arbeidsdeling/specialisatie, bevoegdheidsverlening door managers, discipline, eenheid van bevel (elke werknemer mag van slechts één manager instructies ontvangen), eenheid van leiding, indi-

viduele belangen zijn ondergeschikt aan het gemeenschappelijk belang, rechtvaardige beloning, centralisatie, hiërarchie, orde, rechtvaardigheid, stabiel personeelsbestand, initiatief, eensgezindheid.

In *human relations*-concepten wordt tegenover formele structuren het belang van feitelijke en informele aspecten benadrukt. Succesvolle organisatieontwikkeling hangt in belangrijke mate af van het persoonlijk welbevinden van werknemers, hun mogelijkheden tot participatie en zelfverwerkelijking en de daarop gerichte stijlen van leiderschap. Volgens de motivatietheorie van Maslow zijn menselijke aspiraties gebaseerd op hun behoeften en bestaat hierin een vaste hiërarchie (Maslow, 1954). Voldoende bevrediging van een lagere behoefte is voorwaarde voor het kunnen steken van energie in een hogere behoefte. In deze hiërarchie komen fysiologische behoeften (eten, drinken, onderdak) op de eerste plaats, vervolgens komen achtereen volgens de behoefte aan veiligheid en zekerheid, sociale behoeften (affectie), de behoefte aan (zelf)respect en de behoefte aan zelfverwerkelijking.

Gedragsveronderstellingen

De op feitelijk gedragsgerichte managementbenaderingen hebben, sinds Simon, een vaste plek verworven in opvattingen over publiek management (Simon, 1947). In Nederland kreeg deze trend vooral gestalte vanaf begin jaren tachtig, toen vele casestudies met aandacht voor machtsrelationele aspecten het licht zagen. In de jaren negentig verkreeg het mensgerichte publiekmanagement een flinke populariteit, zowel in de theorie als in de gemeentelijke praktijk en onder gemeentelijke adviseurs. Daarbij genoot het kunnen omgaan met gevoel en emoties een warme belangstelling. Dit kan worden beschouwd als een reactie op de beschreven doelrationalistische en bedrijfsmatige management-tendensen. Wellicht is er ook verband met de gemiddeld genomen stijging van het opleidingspeil in onze samenleving, de mede daardoor toegenomen mondigheid en de daarmee samenhan-

gende aandacht voor individualisering en zelfontplooiing.

Empirische *managerial behavior*-studies wijzen uit dat publieke managers zich in de feitelijke praktijk betrekkelijk weinig gelegen laten liggen aan planning & control. Noordegraaf observeerde twaalf managers gedurende hun werkweek en concludeert: *dat de retoriek afwijkt van de realiteit; in weerwil van contractuele relaties praat iedereen met iedereen; in weerwil van strakke planning & control-systemen blijkt de planning een chaotische zaak en de control toch vooral een zaak van face-to-face interactie waarbij 'facts en figures' niet voor zich blijken te spreken; in weerwil van een prestatie-logica blijken vergaderingen een voortdurende zoektocht naar de betekenis van prestaties* (Noordegraaf, 2000).

Noordegraafs onderzoek bevestigt de klassieke bevindingen van Mintzberg: managers opereren niet reflectief en planmatig, maar reactief en chaotisch-sociaal (Mintzberg, 1973). Managers praten veel en onderhouden veel contacten binnen en buiten de organisatie. Ze hebben een hekel aan stukken. Ze wisselen roddels en nieuwtjes uit. Veronderstelde rationele leiderschapstaken als planning, coördinatie en controle zijn 'veeleer nevenproducten dan dagelijks werk' (Noordegraaf, 2000). Management blijkt evenzeer als politiek in hoge mate te worden beheerst door nieuwe ontwikkelingen, plotselinge omstandigheden en vooral tal van onvoorziene (inter)menselijke factoren. Putters komt tot soortgelijke conclusies in zijn studie naar het management van de Nederlandse ziekenhuiszorg. Het door de overheid 'inbouwen' van prikkels om ondernemend te gaan werken leidde ook daar niet tot het gewenste resultaat:

het ondernemen in de zorg is qua inhoud en vorm het product van geïnstitutionaliseerde machtsposities, tradities, denkbeelden, belangen, beperkingen van het zorgproduct en van opvattingen en vaardigheden van het management van de instellingen (Putters, 2002).

Tegen deze achtergrond hebben planmatige, rationele managementindicatoren een betrekkelijke waarde. Systemen, regels, plannings en afspraken lijken opeens niet meer dan kwetsbare vertrek- en ijkpunten, die door managers niet als eigen worden beschouwd (ze zijn meer iets van centraal of van financiën). De feitelijke werkelijkheid van het integraal management is dat wat zich in dagelijkse managementroutines politiek gelegitimeerd voltrekt. Uit het voorgaande bleek dat deze routines plaatse-lijk zeer verschillende vormen kunnen aannemen. Hoe dan ook is de feitelijke werkelijkheid van de *managerial state* (Clarke en Newman, 1997) in de meeste gevallen een aanzienlijke (complexiteits)reductie c.q. afwijking van wat normatief-theoretisch allemaal tot integraal management wordt gerekend. Evenals sturing op hoofdlijnen op politiek niveau is integraal management een meerduidig begrip. Integraal management moet daarom als gedragsveronderstelling niet houdbaar worden geacht.

De feiten

Samengevat is het ontstane beeld als volgt. In het begrip integraal management wordt de manager verondersteld een rationele actor te zijn. Op basis van P&C-informatie op maat zou hij steeds de voor de publieke zaak en de totale organisatie beste beslissingen nemen. In de praktijk blijken managers echter niet zozeer met P&C-informatie bezig te zijn, maar meer met elkaar en met politieke en andere actualiteit. Dit is niet negatief bedoeld, maar een feitelijke realiteit, die zich niet zo goed verdraagt met de normatieve pretenties van integraal management en P&C. De vergrote ambtelijke macht op decentraal niveau heeft uiteenlopende taakinvullingen doen ontstaan. Integraal management moet als gedragsveronderstelling empirisch niet houdbaar worden geacht. Het is te veel, het is meerduidig en het wordt onvoldoende gecontroleerd. De norm is integraal, maar de feiten zijn het niet.

De vraag rijst: als integraal management niet werkt, wat dan wel? Het ant-

woord is met name te zoeken in een minder op retoriek en normatieve ideaaltypes gerichte managementstijl, met meer aandacht voor competenties tot feitelijke (gedrags)interventies in de 'waan van de dag' (Aardema, 2000).

Noot

1. Waar bij beweringen in dit artikel geen bron staat vermeld, gelden het proefschrift (Aardema, 2002) en de daaraan ten grondslag liggende empirische onderzoeken als referentie.

Literatuur

- Aardema, 2000: Harrie Aardema, *Contextmanagement – Een nieuw Bestuurs- en Management Concept*, Den Haag, 2000.
- Aardema, 2002: Harrie Aardema, *Doorwerking van BBI – Evaluatie van een veranderingsbeweging bij de Nederlandse gemeenten*, Leusden, 2002.
- Bovens e.a., 2001: M.A.P. Bovens, P. in 't Hart, M.J.W. van Twist en U. Rosenthal, *Openbaar bestuur – Beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn, 2001 (6e druk).
- Clarke en Newman, 1997: J. Clarke en J. Newman, *The managerial state*, London, 1997.
- Geleijns, 1992: P.J.M.G. Geleijns, *BBI en de organisatie*, Leusden, 1992.
- Hiemstra, 1999: Jaring Hiemstra, *Het besturen van grote gemeenten*, Alphen aan den Rijn, 1999.
- Maslow, 1954: A.H. Maslow, *Motivatie en persoonlijkheid*, Rotterdam, 1976 (Ned. vertaling).
- Mintzberg, 1973: Henry Mintzberg, *The nature of managerial work*, New York, 1973.
- Noordegraaf, 2000: Mirko Noordegraaf, *Attention! Work and Behavior of Public Managers Amidst Ambiguity*, Delft, 2000.
- Putters, 2002: K. Putters, *Geboeid ondernemen – Een studie naar het management in de Nederlandse ziekenhuiszorg*, Rotterdam, 2002.
- Simon, 1947: Herbert A. Simon, *De besluitvorming in de organisatie*, Amsterdam, 1967 (Ned. vertaling).
- Verduijn, 1995: J.M. Verduijn, *BBI en planning en control*, Leusden, 1995.