

VAN INTEGRAAL NAAR CONTEXTMANAGEMENT

Duale managers, nieuwe accenten

Bij de invoering van het dualisme voor de lagere overheden wordt vooral gedacht aan rolveranderingen bij politici en bestuurders. Minder aandacht is er voor de organisatie die de politieke ambities moet effectueren. Uit onderzoek blijkt dat de beheersing van werkprocessen binnen deze organisaties vaak tegenvalt. Resultaten zijn niet (altijd) zoals gepland. Managers laten zich leiden door de waan van de dag. De werkvloer klaagt over te hoge werkdruk. Meer programmatisch werken en interne of externe verzelfstandiging van de uitvoering stellen nieuwe eisen aan het overheidsmanagement. Hoe kunnen duale managers schakelen tussen 'droom en daad'?¹

Dualisme is te beschouwen als uitdrukking van een maatschappelijke behoefte aan democratische legitimiteit en politiek leiderschap. Overheden proberen hierop in te haken door imponeren de activiteiten uit te stralen. Het vaststellen van ambities en het specifiek, meetbaar, aanvaardbaar, realistisch en tijdgebonden vertalen daarvan in ideale begrotingen, planningsinstrumenten, projecten en doelen genieten maatschappelijke en politieke waardering. Iedere overheidsorganisatie beschikt dan ook over een veelheid van voornemens, beleidsplannen, projecten en werkplannen.

Beoogde maatschappelijke effecten

De vraag of dat wel allemaal tegelijk kan worden gerealiseerd spreekt minder tot de verbeelding, evenals het organiseren en monitoren van het daaruit voortvloeiende werk. Dat was al zo in de tijd van BBI en dat is nu weer zo in de tijd van VBTB en *Finfun-duaal*.² Bij deze vernieuwingsoperaties staat het perfectioneren en vullen van de planningsinstrumenten voorop, vooral de begroting. Daarmee kunnen overheidsorganisaties laten zien dat ze van goede wil, bij de tijd en doortastend zijn.

Toch bepaalt vooral de kwaliteit van de uitvoering uiteindelijk de begeerde democratische legitimiteit. Wat merkt de burger ervan? Betere besluiten? Betere informatievoorziening? Betere dienstverlening? Lagere kosten? Het is de dagelijkse uitvoeringspraktijk in relatie tot de gewekte verwachtingen die volgens onderzoek een punt van zorg is. Het is niet vanzelfsprekend dat politieke programma's daadwerkelijk leiden tot de beoogde maatschappelijke effecten. Ter verklaring zijn onder meer de volgende vier relevante factoren aan te wijzen.

- Veel medewerkers en met name ook managers binnen overheidsorganisaties voelen zich in hoge mate 'geleefd door het systeem'.
- Vaak wordt onvoldoende gecommuniceerd over de vraag wie binnen of buiten dat systeem feitelijk welke taken ter hand neemt, waardoor de verantwoordelijkheid voor de uitvoering op de verkeerde schouders kan komen te liggen.
- Gedurende het laatste decennium is sprake van een relatief toegenomen interne en externe verzelfstandiging van de uitvoering, waardoor de communicatie extra wordt bemoeilijkt.
- Het alom gehuldigde principe van integraal management blijkt in de praktijk juist niet te leiden tot integraal werken, maar tot verkokering.

Deze vier factoren worden in het hierna volgende besproken. Het beeld is voor de duidelijkheid wat scherp, mogelijk zelfs wat karikaturaal neergezet. Niet alle overheidsorganisaties zullen er zich helemaal in kunnen herkennen. Niettemin gaan de geschetste patronen in essentie op voor veel overheidsorganisaties. De conclusie is dat het overheidsmanagement in het duale tijdperk voor de uitdaging van een andere managementstijl staat dan waarin het gevleugelde integraal management voorziet. Er zal effectief moeten worden geschakeld tussen extern en intern, politiek en werkvloer, lijn en staf, 'hard' en 'zacht'.

Geleefd door het systeem

In zijn analyse van de machinebureaucratie beschreef MINTZBERG twintig jaar geleden al op treffende wijze de patronen die wij momenteel in onze overheidsorganisaties kunnen waarnemen.³ Om zo goed mogelijk aan externe eisen te kunnen beantwoorden wordt een overdaad aan regels en

[1] De bevindingen in dit artikel zijn mede gebaseerd op de empirische verkenning in H. Aardema, *Doorwerking van BBI – Evaluatie van een veranderingsbeweging bij de Nederlandse gemeenten*, Leusden 2002.

[2] BBI = beleids- en beheersinstrumentarium. VBTB = van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording. *Finfun-duaal* = de versterking van de financiële functie in het kader van de invoering van het dualisme. Zie o.m. ook de websites www.minfin.nl en www.vernieuwingsimpuls.nl.

[3] Henry Mintzberg, *Organisatiestructuren*, Schoonhoven 1999 (vertaling van: *Structure in fives: designing effective organizations*, 1983).

voorschriften geproduceerd. Hieraan moeten alle organisatieleden zich houden, ook de managers. Hun leidende werk is aldus in belangrijke mate overgenomen door het systeem dat interne stafmensen creëren en in stand houden. Er zijn in feite twee circuits ontstaan: een *extern* gericht circuit dat bezig is met politiek, externe beleidsvorming en dienstverlening ('de lijn'), en een *intern* gericht circuit dat zich toelegt op het systeem, de instrumenten en de onderlinge spelregels ('de staf').

Dit interne circuit loopt het gevaar tot op zekere hoogte een doel op zichzelf te worden. Het heeft de neiging groter te worden dan voor ondersteuning van de lijn nodig is. Sterker nog, de lijn ondervindt er extra werkdruk van, omdat het hele jaar door gegevens moeten worden aangeleverd voor het vullen van de vele plannen en rapportages. Lijnfunctionarissen werken hier loyaal aan mee – want dat hoort nu eenmaal bij de gevestigde bedrijfsmatige cultuur – maar wel minimaal. Het eigen, extern gerichte werk wordt belangrijker geacht.

Intussen speelt dat extern gerichte werk zich vooral af langs informele kanalen, zoals in de directe een-tweetjes tussen bestuurders en personen binnen de organisatie en in de vorm van andere informele contacten. Evenals het interne systeemwerk gaat ook het extern gerichte werk voor het grootste deel buiten de managers om. Vergaderingen van managementteams, zeker die op centraal niveau, gaan dan ook soms 'nergens over'. Men heeft een vrij machteloos gevoel over de beheersing van de organisatie als geheel. Dit straalt ook uit naar de werkvloer. Het gaat zoals het gaat, het systeem heeft zijn eigen wetmatigheden. Alle organisatieleden zijn deel van het probleem.

De paradox is dat we tegelijk de suggestie van het *integraal management* hoog in het vaandel dragen. Integraal management houdt in: managers die zowel verantwoordelijk zijn voor de output van hun eenheid als voor de daartoe in te zetten middelen (geld, personeel) en de wegen waarlangs de afgesproken resultaten moeten worden bereikt. Voor 'alles' dus, althans voor zover het hun eigen eenheid betreft. Over dit alles worden 'harde' afspraken gemaakt, waarover verantwoording moet worden afgelegd: *contractmanagement*. De manager wordt in dit verband verondersteld een rationele actor te zijn, die bereid en in staat is alles te overzien. Het systeem dient hem informatie op maat te leveren op basis waarvan hij steeds de voor de publieke zaak juiste afwegingen maakt en de best mogelijke beslissingen neemt.

Vergaderingen van managementteams gaan soms 'nergens over'. Men heeft een vrij machteloos gevoel over de beheersing van de organisatie

De feitelijke werkelijkheid is echter een andere. Empirische *managerial behavior*-studies wijzen uit dat publieke managers zich in de dagelijkse praktijk betrekkelijk weinig gelegen laten liggen aan planning & control. Ook op dit punt heeft MINTZBERG baanbrekend werk verricht, in Nederland onder meer bevestigd door onderzoek van NOORDEGRAAF.⁴ Hieruit blijkt dat managers niet reflectief en planmatig opereren, maar reactief en chaotisch-sociaal. Managers praten veel en onderhouden veel contacten binnen en buiten de organisatie. Ze hebben een hekel aan stukken. Ze wisselen roddels en nieuwtjes uit. Hun agenda wordt meer bepaald door dagelijkse hectiek en problematiek dan door gemaakte plannings. Beslissingen worden vooral genomen op basis van informele consultaties. Kortom, naast het interne systeem – of, zo men wil, daar bovenop – regeert het dynamische systeem, dat veelal als waan van de dag wordt gekarakteriseerd.

Verantwoordelijkheid op verkeerde schouders

Als dit het beeld van de managementwerkelijkheid is, hoeft het geen verbazing te wekken dat er ergens in de lijn tussen politieke ambities en uitvoeringswerkvloer iets mis kan gaan. Zo is er het veel voorkomende symptoom van het klagen over een te hoge werkdruk. Dit verschijnsel wordt veroorzaakt door de kans op een (drie)dubbele *workload*.

Ten eerste wordt in de planningsdrang meestal meer gepland dan kan worden waargemaakt. Ten tweede moet veel energie in het interne systeem worden gestoken (invullen van formulieren, halen van deadlines, vergaderen). Ten derde komt daar de waan van de dag bij.

Deze situatie plaatst functionarissen op de werkvloer voor een dilemma: alles tegelijk kan niet, wat zullen we daadwerkelijk ter hand nemen? De te maken keuzes worden niet altijd met het management gecommuniceerd, want dat is in beginsel meer integraal met andere dingen bezig. Doorgaans worden deze keuzes in principe ook niet met de politieke opdrachtgever besproken, want die is te hoog en te ver weg.

Daardoor bestaat de kans dat de werkelijke verantwoordelijkheid voor het wat, hoe en wanneer van

[4] Henry Mintzberg, *The nature of managerial work*, New York 1973; Mirko Noordegraaf, *Attention! – Work and Behavior of Public Managers Amidst Ambiguity*, Delft: Eburon 2000.

de uitvoering op de verkeerde schouders ligt, die van de mensen op de laagste organisatorische niveaus. Het resultaat is dat de in de planningen gewekte verwachtingen per definitie niet kunnen uitkomen, althans niet op het moment en met de resultaten die daarin waren vastgelegd. De politiek moet maar afwachten wat er komt.

Empirisch onderzoek laat zien dat meer verzelfstandiging over het algemeen niet leidt tot effectiever en efficiënter functioneren

De personen op de werkvloer voelen zich uiteraard niet behaaglijk in deze situatie. Men neemt dit zowel de politiek als het management kwalijk. De politiek, omdat die steeds maar met nieuwe dingen komt boven op alles wat er al gepland was, het management omdat het dit maar laat gebeuren en niet ingrijpt. Zo kan het 'zeurderig negativisme' ontstaan dat in de wandelgangen van veel overheidsorganisaties bestaat. De onlustgevoelens kunnen gepaard gaan met: instrumentmoedigheid, ongelooft in het positieve effect van gepredikte veranderingen en reorganisaties, cynisme over de op elkaar gestapelde beleidsaspiraties. De paradox van deze situatie is dat, in strijd met de bedoelingen, averechtse gedragspatronen eerder worden versterkt dan uitgebannen: demotivatie, gelatenheid, gezapigheid, een weinig betrokken en bureaucratisch gedrag.

Uitvoering intern en extern verzelfstandigd

Een bijkomende paradox is dat de invoering van bedrijfsmatige instrumenten en integraal management gepaard is gegaan met het principe van 'decentraal, tenzij': uitvoerende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden bewust zo laag mogelijk in de organisatie neergelegd (interne verzelfstandiging) of zo mogelijk zelfs buiten de organisatie (externe verzelfstandiging). De veronderstelling is dat dit de motivatie van de betrokken uitvoerders en daarmee de kwaliteit van het uitvoerende werk ten goede komt. Externe verzelfstandiging biedt dan nog extra voordelen, zoals het niet (meer) hoeven betalen van personeel dat niet (meer) nodig is.

Empirisch onderzoek laat echter zien dat meer verzelfstandiging over het algemeen niet leidt tot een aantoonbaar effectiever en efficiënter functioneren.⁵ De politiek-bestuurlijke zeggenschap en controle nemen af, waar anderzijds bij de uitvoeringsorganisatie de geneigdheid toeneemt eigen

inzichten en belangen zwaarder te laten wegen dan die van het 'bestuur op afstand'. Daar waar, bijvoorbeeld in de vorm van waterdichte contractarrangementen en onafhankelijke toezichtinstanties, het topdown controlemechanisme weer wordt aangescherpt, blijkt *bottom-up* in vele varianten een geraffineerd ontwijkmechanisme welig te kunnen tieren: het mechanisme van de performance paradox, door DE BRUIJN verwoordt als: 'hoe meer sturingsprenties, des te minder effectief'.⁶

Het ontwijkmechanisme werkt ook door in de kwaliteit van de planning & controldocumenten. De plannen en rapportages die stafmedewerkers hebben opgesteld zijn niet altijd even toegankelijk, en soms erg cijfermatig van aard. In beleidsmatige zin vormen ze niet alleen, zoals in het voorgaande aangegeven, een minimaal aftreksel van waar betrokkenen werkelijk mee bezig zijn, maar ademen ze bovendien een compromisachtig, geruststellend karakter. De verschillende betrokkenen hebben vooraf, waar de toekomst of de waarheid vervelende gevolgen deed vrezen, de vast te leggen informatie op de achtereenvolgende treden van de hiërarchische ladder ontdaan van ongunstige aspecten en gevoeligheden. Goed nieuws is wat aangedikt, slecht nieuws is wat achtergehouden, althans de al te scherpe kanten ervan. Officiële planning- en controlinformatie is zo voor iedereen veilige maar betrekkelijk weinigzeggende informatie. Dit is meestal niet de informatie waarop de voor het besturen en managen soms noodzakelijke pijnlijke keuzes en beslissingen kunnen worden gebaseerd. Die informatie is voor al te halen uit persoonlijke consultaties en directe confrontaties, veelal achter gesloten deuren.

Verkokering

In het voorgaande werd integraal management omschreven als de omvattende managementverantwoordelijkheid voor de eigen eenheid. Dit werkt uiteraard het gesignaleerde machteloze karakter van het management op centraal niveau in de hand. Het verschijnsel staat algemeen bekend onder de naam verkokering. De strekking van integraal management is dat juist geen sprake is van integraal werken. Het is ieder voor zich en juist niet samen. Non-interventie is de onuitsproken norm. Eilandgedrag, statusbescherming, hiërarchie en moeizame onderhandeling bepalen de gezamenlijke cultuur. Integrale adviezen vragen veel geregeld, overleg en gedoe. Organisatiebrede projecten komen moeizaam van de grond en worden, eenmaal in het

[5] Joyce Sylvester, *De praktijk van privatisering – Een verkenning*, Den Haag 1999.

[6] Hans de Bruijn, *Prestatiemeting in de publieke sector – Tussen professie en verantwoording*, Utrecht: Lemma 2001, pag. 133.

leven geroepen, nog moeizamer beheerst. En ook hier speelt het werkdrukprobleem. Het zijn altijd dezelfde kanjers die voor de moeilijkste dingen worden gevraagd. Wat heeft bij hen dan voorrang: het projectwerk of het lijnwerk waarin zij ook al zwaar zijn belast? Wie spreekt hen aan op de moeilijke keuzes die zij moeten maken? Al met al heeft het woord integraal intussen een heel dubbelzinnige en verwarrende betekenis in ons openbaar bestuur gekregen.

Ander soort management nodig

Het dualisme en de leidende functie van programabegrotingen maken het nodig dat meer *programmatisch* wordt gewerkt. Er moeten (nog) meer projecten worden opgestart. Hier zijn meestal mensen uit verschillende disciplines en uit verschillende kokers voor nodig. Om de juiste mensen in de juiste teams of taakgroepen te krijgen, moet er op een andere manier worden gemanaged dan wat het klassieke integraal management meebrengt.

Er moeten beslissingen worden genomen die dwars door verticale kokers en al vaststaande plannen heen snijden. Er moet niet te veel worden onderhandeld en gekissebist, maar juist worden geïnspireerd, opgepept en aangepakt. Er is gevoel voor externe noden en een politieke antenne nodig: adequaat meedenken en ondersteunen bij externe interactie.

Bovenal is, om te voorkomen dat de te verwachten nieuwe dualistische projectgolf de hele organisatie vleugellam maakt, een *actief schakelen* nodig tussen ambities en haalbaarheden. Er moet worden afgewogen, gecommuniceerd en waar nodig bijgesteld. Er kan niet worden volstaan met – naar *good governance*-gebruik – het opstellen van een meerjarige bestuurlijke agenda, bestuursopdrachten, programma's van eisen en bijbehorende bindende uitvoeringscontracten, compleet met verantwoordelijkheidsverdelingen en rapportageverplichtingen.

Er is ook oog nodig voor de mate van relatieve zelfstandigheid van de uitvoering: intern (het bestaande integraal management) en extern (de *quango-organisaties*⁷). Uitvoerders benutten hun eigen speelruimte en hebben een eigen geldingsdrang. Daarnaast zijn er nieuwe ontwikkelingen en onvoorziene problemen. Dit alles levert spanning op met de zeggenschapswaarde, het primaat van de politiek. Daaruit ontstaan dan weer verantwoordingsrelaties, toezichtconstructies (onafhankelijk, niet alleen de accountant), controles en *audits*. Maar ook dat is niet genoeg. Het strategisch niveau heeft *policy driven* procesregie nodig, met

trefwoorden als: nakomen van afspraken, handhaven van regels, passende en tijdige externe en interne interventies, sluitende ketens, actief netwerken, adequate verticale en horizontale communicatie, service-level-agreements, public-private partnership.

Het klassieke integraal management en de bijbehorende verticale planning & control à la BBI en VBTB zijn als het ware meer naar beneden geschoven, naar het niveau van de gestandaardiseerde uitvoering. Daar past nog het interne, financiële, verticale productdenken. Daarboven (of, zo men

Er moet niet te veel worden onderhandeld en gekissebist, maar juist worden geïnspireerd, opgepept en aangepakt

wil, daarnaast en deels buiten de traditionele organisatiegrenzen) ontstaat een steeds substantiële, flexibele projectlaag.

Deze meer innovatieve laag heeft erkenning, status en expliciete managementaandacht nodig om tot wasdom te kunnen komen.⁸ De ontwikkelingen zullen intussen zeker in de grotere overheidsorganisaties herkenbaar zijn. Maar ook de middelgrote en kleinere organisaties ontsnappen niet aan de noodzaak de bakens te verzetten.

Schakelen

Wat houden de benodigde nieuwe accenten in het overheidsmanagement in? Hoe kan worden ingespeeld op de geschetste diagnoses en ontwikkelingen?

In algemene zin ligt het voor de hand dat het centrale management weg moet van 'de zijlijn', die machteloze plek waar het door de wetmatigheden van de door Mintzberg beschreven machinebureaucratie blijkbaar is terechtgekomen. Dat kan langzamerhand ook wel, want overheidsorganisaties krijgen steeds meer 'adhocratische' trekken. Er gloren nieuwe, perspectiefrijke uitdagingen voor managers. Maar daarvoor is wel een herijking van het verwarrende en ontoereikende begrip integraal management noodzakelijk. De volgende drie punten lijken daarvoor in aanmerking te komen:

- niet alleen decentraal, maar ook centraal
- niet alleen intern, maar ook extern
- niet alleen 'hard', maar ook 'zacht'.

In de eerste plaats moet integraal management niet alleen op decentraal niveau worden gedefinieerd, maar vooral ook op centraal niveau. Orga-

[7] Sandra van Thiel, *Quangocratization: trends, causes and consequences*, Utrecht: Lemma 2000.

[8] Aldus Ikujiro Nonaka en Hirotaka Takeuchi, *De kenniscreërende onderneming – Hoe Japanse bedrijven innovatieprocessen in gang zetten*, Schiedam: Scriptum Books 1997 (vertaling van The Knowledge-Creating Company, 1995).

nisatiebrede belangen van beheersmatige efficiency en afstemming, alsmede de vele complexe, dienst- en sectoroverstijgende maatschappelijk-politieke vraagstellingen en de daarmee samenhangende noodzaak om meer programmatisch en projectmatig te werken, vereisen nieuwe werkvormen. Centraal managementoverleg kan weer zin krijgen door een beleids- en procesmatige

Instrumentaties en reorganisaties hebben de afgelopen jaren al te veel geleid tot intern navelstaren

agenda-inrichting; procesregie, voortgangsbewaking, competentie management, afspraken over communicatie en monitoring.

De macht van het systeem moet worden teruggedrongen. Alle planning & control-papier dat niet aantoonbaar (= feitelijk gebruik) voorziet in een bestaande behoefte aan bestuurs- en managementinformatie kan beter worden afgeschaft. Daarmee is dan tegelijk een bijdrage geleverd aan de weer steeds manifestere bezuinigingstaakstellingen, omdat in de meeste gevallen zal blijken dat met aanzienlijk minder interne staffunctionarissen kan worden volstaan.

In de tweede plaats moet integraal management niet alleen worden gezien als een interne, maar vooral ook als een externe verantwoordelijkheid. Instrumentaties en reorganisaties hebben de afgelopen jaren al te veel geleid tot intern navelstaren. Interne systemen en structuurplaatjes zijn niet echt meer van belang. Het organiseren van de noodzakelijke interactie dwars door structuren en systemen heen is veel belangrijker, niet in de laatste plaats de interactie met de buitenwereld. Strategie- en beleidsvorming, publieke rekenschap en adequate maatschappelijke informatievoorziening vragen zowel om externe als interne procesregie. Politiek en bestuur kunnen hierbij niet zonder de professionele ondersteuning van de ambtelijke

organisatie. Managers kunnen ervoor zorgen dat deze rol goed wordt vervuld.

In de derde plaats moet integraal management niet alleen worden gezien als iets dat vooral met zogenaamde 'harde' bedrijfsmatigheid te maken heeft, maar vooral ook als het vermogen tot *human resource management* (HRM). Het klassieke bedrijfsmatig werken is het karikatuurale beeld van de afstandelijke manager die eens per jaar zorg draagt voor nieuwe plannings en afreken op de plannings van het voorafgaande jaar. In de tussentijd kan hij wel op vakantie. Het werkproces zelf is immers zo laag mogelijk in de organisatie gelegd.

Maar zo kan het natuurlijk niet gaan. Managers moeten elke dag weer zorgen voor de juiste mensen op de juiste plekken, voor creatieve inspiratie en stimulering, probleeminterventies, afwegingen wat wel en wat niet, communicatie naar boven en naar beneden en van links naar rechts. Managers moeten zorgen dat verwachtingen en beeldvorming van de politiek-bestuurlijke top en de werkvloer goed op elkaar afgestemd blijven. Ze hebben door hun voorbeeldfunctie een grote cultuur- en gedragsbepalende invloed, waardoor spirit, zin en elan kunnen ontstaan. Managers moeten top-down schijnbeheersing en de daarmee gepaard gaande retoriek vermijden. Onuitvoerbare visies, missies, plannen, doelen, normen en bevelen werken demotiverend.

Slot

Het is van belang in dit verband professionele (HRM-)ondersteuning in te schakelen. Human resource management lukt alleen als managers daadwerkelijk contact met de menselijke bron maken: de beelden, opvattingen, waarden, problemen, gevoelens en drijfveren van de mensen in de politiek, aan de loketten en achter de computers. Vooral hun zingeving en betrokkenheid vertegenwoordigen de uitstraling van de overheid naar de burger.

SIGNALEMENTEN

Europa

De Nederlandse regering distantieert zich van de voorstellen van de grote lidstaten om een permanente president aan de top van de Europese Unie aan te stellen, als voorzitter van de Europese Raad. Nederland wil

het huidige roulatiesysteem handhaven, zodat regelmatig een nieuwe politieke impuls kan worden gegeven en er geen blijvende gebondenheid aan een benoemde president bestaat. Een president zou de Unie minder democratisch maken, omdat

hij geen verantwoording schuldig is aan een parlement, leidt met de voorzitter van de Europese Commissie tot competentiestrijd, extra bureaucratie veroorzaken en de invloed van de kleine lidstaten verminderen.