

Integraal management voorbij

Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording, oftewel VBTB. Onder deze noemer werd eind jaren negentig het 'bedrijfsmatig werken' ingevoerd binnen het Rijk. Een vernieuwingsoperatie waarbij het per-

fectioneren van met name het stelsel van planning en control voorop staat. Integraal management vormt onderdeel van deze hervormingen. Harrie Aardema, senior adviseur bij Bestuur & Management Consultants (BMC), waarschuwt echter voor de valkuilen.

'De overheid moet bedrijfsmatiger functioneren'. Dat is sinds de jaren tachtig een wijd verbreide gedachte. In zijn proefschrift 'Doorwerking van BBI' (beleids- en beheersinstrumentarium) evalueert Harrie Aardema de invoering van het bedrijfsmatig werken door de Nederlandse gemeenten. Daarbij heeft hij de negatieve bijverschijnselen geïnventariseerd van integraal management en een te rigide en cijfermatige manier van werken. Zijn conclusies laten zich gemakkelijk doorvertalen naar de praktijk binnen het Rijk.

Schijnbewegingen Wie het proefschrift van Aardema leest, vraagt zich af of de overheid wel op de goede weg is. Aardema noemt een deel van de maatregelen die bij de gemeenten zijn doorgevoerd schijnbewegingen. Op het eerste gezicht lijkt er sprake van een bedrijfsmatige aanpak, maar de resultaten zijn teleurstellend. Harde conclusies. Toch ziet Aardema ook een positieve kant: 'BBI was een instrumentele *succes story*. Het invoeren van de nieuwe systematiek ging ook gepaard met iets als een collectief normbesef, een soort collectieve rationaliteit. Bijna iedereen schaarde zich achter de principes. De praktijk

wees echter uit dat de gedragsroutines niet veranderden. Men kan wel vinden dat er iets moet gebeuren, maar het dan ook daadwerkelijk doen, is een heel ander verhaal.' Er bestaat een merkwaardige kloof tussen hoe het echt gaat en wat we elkaar wijsmaken. De veranderingen die zijn doorgevoerd zijn daarom vooral symbolisch.

Werkbelasting Bij bedrijfsmatig werken past integraal management. Dat betekent dat managers niet alleen verantwoordelijk zijn voor de output van hun afdeling, maar ook voor het geld en het personeelsbeleid. Een logisch verhaal, maar feitelijk komt daar vaak weinig van terecht, aldus Aardema. Hij somt een aantal symptomen op: 'Medewerkers en managers binnen overheidsorganisaties hebben het idee te worden 'geleefd door het systeem'. Ambtenaren hebben een driedubbele werkbelasting. Er wordt teveel gepland, het interne systeem eist veel aandacht op en ondertussen regeert de waan van de dag. Zaken die worden uitgevoerd worden vaak niet gecommuniceerd naar de manager omdat deze te druk is met de eigen agenda. Dat betekent dat de verantwoordelijkheid voor wat er wel of niet gebeurt bij de mensen op de werk-

vloer komt te liggen. De communicatie wordt nog eens extra bemoeilijkt door het principe van 'decentraal tenzij'. Mensen zijn vooral bezig met de eigen toko, maar centraal schieten de onderlinge afstemming en de beleidsstrategische samenwerking tekort. De cultuur in het topmanagement wordt vaak gekenmerkt door wederzijdse non-interventie. Vandaar dat het alom gehuldigde principe van integraal management in de praktijk juist niet leidt tot integraal werken, maar tot verkokering.'

Macht van het systeem De ingeslagen weg is niet verkeerd, maar vereist wel de nodige aanpassingen. Aardema: 'Integraal management is gemodelleerd naar een ideaalbeeld. De realiteit is anders. Onderzoek heeft uitgewezen dat managers vooral reactief en chaotisch-sociaal opereren en zich in de praktijk weinig gelegen laten liggen aan planning en control. Bedrijfsmatig werken baseert zich juist op een interne systematiek van planning en control. Maar 'hoe we het moeten doen', gaat ten koste van 'wat we moeten doen'. De macht van het systeem is te groot en daarmee zijn doel voorbij geschoten. Het managen van verschillen tussen mensen in hun kwaliteiten en hun werkbeleving werkt inspirerender dan het managen van onbereikbare collectieve normen. Een herijking van het verwarrende en ontoereikende begrip integraal management lijkt mij daarom noodzakelijk. Daarbij moet vooral worden gezocht naar een betere balans tussen decentraal en centraal, intern en extern en 'hard' en 'zacht'. De manager die deze context weet aan te brengen, heeft de toekomst.' ■

