

## **Integraal management: de winst van verandering**

Marjo Dubbeldam en Wilfred Goedmakers

Dr. M.F. (Marjo) Dubbeldam is zelfstandig adviseur en verbonden aan de Radboud Universiteit, Nijmegen School of Management.

Dr. G.W. (Wilfred) Goedmakers is senior adviseur bij Boertien Consulting in Baarn (onderdeel van de Boertien Groep).

Het leek alsof alles tegelijkertijd in beweging was, toen we eind 1988 in dienst kwamen bij de provincie Gelderland. Er was een grote ombuigingsoperatie van tien naar vijf diensten gepland. De decentralisatie van de middelenfuncties was aan de orde, zelfbeheer werd geïntroduceerd inclusief een volledig nieuw instrumentarium en er stond een provinciebreed cultuurveranderingstraject op de rol.

Opvallend is dat het begrip integraal management niet in de beleidsstukken van die tijd voorkomt, maar wel door iedereen in de praktijk werd gehanteerd. Het overkoepelende motto was: structuur en cultuur zijn parallelle trajecten. De ambtelijke bureaucratie voorbij. De sfeer was hectisch en ondernemend; er waren deadlines te halen en er werd in vergaderingen zelfs over afrekenen gesproken.

Voor iedereen was duidelijk: de politiek stuurt op hoofdlijnen, de ambtelijke top vertoont voorbeeldgedrag en het lijnmanagement neemt alle verantwoordelijkheid die integraal management biedt. In onze rollen als intern adviseur/beleidsmaker waren wij verantwoordelijk voor grote delen van deze organisatieverandering die met het introductieproces van integraal management werd beoogd. Uitdagingen te over, turbulentie en ruimte alom.

Maar eind 1993 leek de situatie gekeerd. Leidinggevend en gaven dubbele signalen, bijvoorbeeld over de introductie van nieuwe instrumenten als een tijdschrijfsysteem en een managementrapportage. Bij de ontwikkeling en de voorbereiding van nieuw beleid voor managementontwikkeling maakte het management de indruk afstand te nemen van het concept van integraal management. In de wandelgangen en tijdens overleggen was nog maar weinig te merken van de enthousiaste benadering van de periode daarvoor, waarin veel bespreekbaar en alles maakbaar leek te zijn. Het operationele management deed alsof het bij zelfbeheer/contractmanagement en beleidsontwikkeling op het terrein van managementontwikkeling om niets anders ging dan controle uitoefenen en vanuit het centrale niveau dwingend voorschrijven. Sommige managers positioneerden zich als trekker van veranderingsprocessen, maar bleven desondanks vanaf de zijlijn en in een enkel geval zelfs vanaf de tribune toekijken.

Dit was achteraf gezien een duidelijk signaal, dat op deze manier werken aan integraal management niet het gewenste resultaat opleverde. De ambtelijke top maar ook het politiek bestuur leek de vernieuwing te gedogen. Alle aandacht ging uit naar het instrumentarium van zelfbeheer/contractmanagement en weinig werd gedaan aan gedragsaspecten in casu managementontwikkeling.

Deze constatering is de directe aanleiding voor ons onderzoek geweest<sup>1</sup>. In onze dagelijkse praktijk werden we geconfronteerd met het voortdurend schakelen tussen de verbale erkenning van de waarde van het concept van integraal management en het feitelijk vertoonde gedrag van leidinggevend en. Onze verbazing groeide over deze reacties op besturingsideeën als integraal management, die voordien als rationeel erkend werden.

---

<sup>1</sup> Integraal management; instrument van verandering? Een onderzoek bij provincies en gemeenten, Marjo Dubbeldam en Wilfred Goedmakers, Van Gorcum Assen, 2003, ISBN 90-232-3773-0

## *Opzet van het onderzoek*

Het onderzoek had in de eerste plaats als doelstelling om de veronderstelde samenhang tussen zelfbeheer/contractmanagement en managementontwikkeling enerzijds en integraal management anderzijds aan te tonen. Daarnaast wilde het onderzoek inzicht geven in andere factoren die een rol spelen bij de implementatie van integraal management bij provinciale en gemeentelijke overheden. Als uitkomst van dit onderzoek stond de onderzoekers een contingentie-model voor ogen waarin plaats is voor zowel de samenhang tussen zelfbeheer/contractmanagement, managementontwikkeling en integraal management als de overige van invloed zijnde factoren.

De probleemstelling luidt dat, wanneer in een overheidsorganisatie met zelfbeheer tegelijkertijd managementontwikkeling wordt ingezet, de kans toeneemt dat op alle niveaus in de organisatie sprake is van integraal management.

Dit leidde tot de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat wordt met integraal management bedoeld en in welke vorm is integraal management bij de overheid mogelijk?
2. Kunnen gemeentelijke en provinciale overheidsorganisaties die streven naar integraal management geordend worden naar de mate waarin zij dit bereikt hebben?
3. Kunnen gemeentelijke en provinciale organisaties die streven naar integraal management geordend worden naar de mate waarin zij zelfbeheer/contractmanagement en managementontwikkeling hanteren?
4. Bestaat er een samenhang tussen het hanteren van zelfbeheer/contractmanagement en managementontwikkeling en de mate waarin integraal management bereikt is en kan deze samenhang worden verklaard?
5. Zijn er kenmerkende onderdelen van het te ontwikkelen model die van invloed zijn op een effectieve implementatie van integraal management?

Om een antwoord te vinden op de geformuleerde probleemstelling en de bijbehorende onderzoeksvragen is zowel een uitgebreide theoretische verkenning als een praktijkonderzoek uitgevoerd. Daarbij zijn de volgende stappen te onderscheiden.

### Historische case

De historische case van de provincie Gelderland is in het onderzoek gebruikt om de binnenste cirkel van het te ontwikkelen contingentie-model te verkennen en een eerste beeld te krijgen van de invloed van de buitenste cirkel.

In de case staat beschreven welke ontwikkelingen er hebben plaatsgevonden rond zelfbeheer/contractmanagement, managementontwikkeling en integraal management. Maar ook zijn de gevolgde veranderingsstrategieën geanalyseerd en is de case op kritische momenten geëvalueerd, waarbij veranderkundige literatuur is gebruikt als illustratie van de aangetroffen ontwikkelingen. In het historische onderzoek van de provincie Gelderland zijn alle beschikbare dossiers vanaf 1972 bestudeerd om daarmee een zo volledig mogelijk beeld van de ontwikkelingen te schetsen.

### Literatuuronderzoek naar de begrippen uit de probleemstelling

Om het op basis van de historische case en de praktijkervaring van de onderzoekers ontwikkelde contingentie-model theoretisch te kunnen onderbouwen is een literatuurstudie uitgevoerd.

De literatuurstudie is toegespitst op de drie variabelen integraal management<sup>2</sup>, zelfbeheer/contractmanagement<sup>3</sup> en managementontwikkeling<sup>4</sup>. Daarbij is gekeken naar de voorgeschiedenis, de lopende ontwikkelingen, definities en modellen en succes- en faalfactoren of 'do's en don't's' bij de implementatie van integraal management, zelfbeheer/contractmanagement en manage-

---

<sup>2</sup> Integraal management is gedefinieerd als de integrale verantwoordelijkheid van een organisatorische eenheid voor beleidsontwikkeling, politieke advisering, beleidsuitvoering en aanwending van de beschikbare middelen bij het realiseren van een product.

<sup>3</sup> Zelfbeheer is een vorm van management waarbij door delegatie en mandaatverlening een aantal beheersa-ken aan de lijnmanager wordt toegewezen. Bij contractmanagement zijn de doelen, de beschikbare middelen, de vrijheid en de grenzen vastgelegd in een contract.

<sup>4</sup> 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.

mentontwikkeling. Hiervoor is zowel gebruik gemaakt van algemene literatuur als van literatuur die specifiek in gaat op toepassingen in het openbaar bestuur.

Ten behoeve van de theoretische onderbouwing van de andere factoren in het model is literatuur bestudeerd op het terrein van de bestuurskunde en het openbaar bestuur, de organisatiekunde, organisatieontwikkeling, cultuur- en organisatieverandering en contingentietheorie.

#### Survey bij 23 organisaties

In de derde fase van het onderzoek is het contingentiemodel, dat op basis van de eerdere stappen in het onderzoek is opgesteld, getoetst bij andere provincies en bij gemeenten. Hiervoor is een survey gebruikt, waarbij met een schriftelijke enquête informatie is verzameld bij 23 organisaties: 11 provincies en 12 provinciehoofdsteden.

In het survey zijn de gegevens verkregen met behulp van drie vragenlijsten per organisatie. Vragen over integraal management zijn voorgelegd aan de griffier/gemeentesecretaris, vragen over zelfbeheer/contractmanagement aan het hoofd Financiën en over managementontwikkeling aan het hoofd P&O.

Met de informatie uit het survey zijn de 23 organisaties gerangschikt op de variabelen in de binnenste cirkel van het contingentiemodel: integraal management, zelfbeheer/contractmanagement en managementontwikkeling. Daarnaast is de informatie uit het survey gebruikt om meer informatie over de factoren uit de buitenste cirkel van het contingentiemodel te vergaren.

#### Verdiepende case studies bij zes organisaties

Om na het survey met name een extra toets op de van invloed zijnde factoren uit de buitenste cirkel te leggen en om meer verdieping in deze factoren aan te brengen, zijn aanvullend zes case studies uitgevoerd bij drie provincies en drie provinciehoofdsteden die deel uitmaakten van de onderzoekspopulatie.

Het doel van de case studies was een nadere analyse te maken en verklaringen te zoeken in termen van factoren in de buitenste cirkel en vast te stellen wat de aard van de invloed op elkaar is en op de binnenste cirkel van het contingentiemodel. Daarnaast leverden de case studies extra informatie op over de causale relaties tussen de variabelen integraal management, zelfbeheer/contractmanagement en managementontwikkeling, vooral als het gaat om inzicht in wat het uitvoerende, operationele management beweegt.

#### Aanvullend literatuuronderzoek naar contingentiefactoren en toetsing van het model

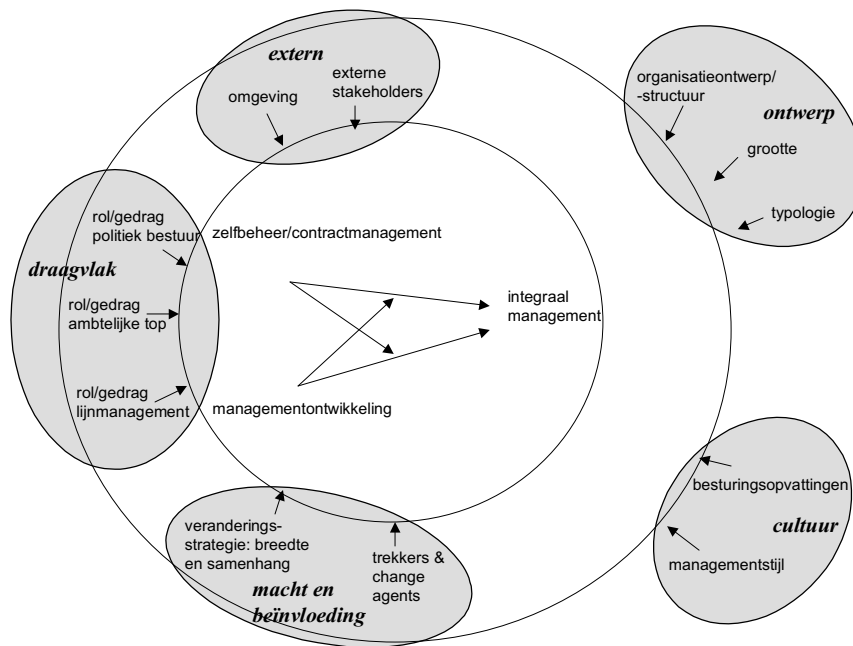
Na het survey en de verdiepende case studies bij zes organisaties bleef een aantal vragen nog onbeantwoord. Deze overblijvende vragen hadden vooral betrekking op de buitenste cirkel van het contingentiemodel. Om een nadere onderbouwing van de factoren in deze buitenste cirkel te vinden en daarmee het model verder uit te werken, zijn opnieuw twee theoretische verkenningen uitgevoerd. Bovendien is het model getoetst bij een aantal deskundigen in de praktijk.

In de eerste nadere verkenning is opnieuw naar de literatuur over zelfbeheer/contractmanagement en managementontwikkeling gekeken. Het doel van deze hernieuwde beschouwing was om aanwijzingen te vinden voor de contingentiefactoren in buitenste cirkel van het model. Aansluitend is in de gevestigde contingentietheorie en de verschillende stromingen daarin verder gezocht naar factoren die voor het model van dit onderzoek van belang zijn.

Het op basis van het nadere onderzoek verder uitgewerkte model is vervolgens aan een aantal deskundigen op het gebied van integraal management voorgelegd ter toetsing. Het doel van deze toetsing was om enerzijds nadere inkleuring van de aard van de invloed van de diverse factoren te krijgen. Anderzijds was het doel om met de deskundigen hypotheses voor nader onderzoek te formuleren.

#### *Het model als resultaat van het onderzoek*

Met de relaties tussen de variabelen integraal management, zelfbeheer/contractmanagement en managementontwikkeling in de binnenste cirkel en de clusters van beïnvloedende factoren in de buitenste cirkel ziet het ontwikkelde contingentiemodel er als volgt uit:



In de binnenste cirkel van het model is zichtbaar, dat zowel zelfbeheer/contractmanagement als managementontwikkeling invloed hebben op integraal management én op elkaar. De vijf clusters van beïnvloedende factoren zijn in de buitenste cirkel geplaatst, waarbij elk van deze factoren uitwerkt op de drie variabelen in de binnenste cirkel.

Maar ook geldt dat de factoren in de buitenste cirkel elkaar beïnvloeden. Zo zal de cultuur in de vorm van managementstijl en besturingsopvattingen rechtstreeks invloed hebben op de variabelen uit de binnenste cirkel, maar zeker ook op organisatieontwerp/-structuur en de veranderingsstrategie. De omgeving en de typologie van de overheidsorganisatie zijn uiteraard van invloed op de binnenste cirkel, maar hebben ook weer invloed op elkaar en op de factoren cultuur, veranderingsstrategie en organisatieontwerp/-structuur. De onderlinge relaties tussen de clusters en tussen de individuele factoren zijn niet expliciet onderwerp van dit onderzoek geweest, maar behoeven wel nader onderzoek.

In het onderzoek is wel aandacht besteed aan het verschil per cluster in de mate van invloed en de wijze waarop deze invloed tot uitdrukking komt. Dit is expliciet aan de orde gesteld in de toetsing van het model bij een aantal deskundigen. Er is dan ook voor gekozen deze verschillen in invloed slechts zichtbaar te maken door een cluster visueel verder van de buitenste cirkel te plaatsen. De toetsende gesprekken met de deskundigen hebben ertoe geleid, dat de clusters ontwerp en cultuur als minder invloedrijk worden gezien, ondanks het belang dat de literatuur daaraan toekent.

### *De binnenste cirkel van het model*

In de binnenste cirkel zijn de relaties tussen de variabelen integraal management, zelfbeheer/contractmanagement en managementontwikkeling weergegeven.

In de literatuur is gezocht naar de relaties tussen de variabelen in het praktijkmodel: integraal management, zelfbeheer/contractmanagement en managementontwikkeling. Over deze relaties is weinig te melden.

In de eerste plaats is er geen empirisch materiaal beschikbaar over het implementatieproces van integraal management. Ten tweede wordt in de literatuur nergens rechtstreeks verband gelegd tussen het succesvol implementeren van integraal management en een geïntegreerde benadering van zelfbeheer/contractmanagement en managementontwikkeling. Als er al aandacht besteed wordt aan de implementatie, beperken de aanbevelingen zich tot het eigen specifieke terrein en zijn daarmee disciplinegebonden. Er wordt niet over de eigen grenzen gekeken. Bovendien blijkt dat in de theorie over integraal management en zelfbeheer/contractmanagement vooral belangstelling bestaat voor de meetbare elementen van de organisatie. Uitgaande van een onlosmakelijke samenhang tussen de

harde en de zachte kanten, is het voor succesvol invoeren juist nodig om ook aan de minder tastbare kant aandacht te besteden. Die minder concrete kant wordt daarom als een succesfactor gezien. Ook in het (weinig) beschikbare empirisch onderzoek wordt dit bevestigd.

Voor managementontwikkeling is het net andersom: er is vooral aandacht voor de zachte kant, waardoor het meetbare tot succesfactor wordt.

Dit verschil in aandacht voor de harde en de zachte kanten van de organisatie wijst er op, wederom vanuit de gedachte dat hard en zacht niet los van elkaar te zien zijn, dat integraal management en zelfbeheer/contractmanagement enerzijds en managementontwikkeling anderzijds complementair kunnen zijn.

Na de uitgebreide literatuurverkenning is in de managementpraktijk van twaalf gemeenten en elf provincies gekeken of daar aanwijzingen zijn te vinden voor de relaties tussen de variabelen uit het model.

Er blijkt een directe relatie te bestaan tussen zelfbeheer/contractmanagement en integraal management: organisaties die hoger scoren op zelfbeheer/contractmanagement scoren ook hoger op integraal management. Deze relatie tussen zelfbeheer/contractmanagement en integraal management wordt positief beïnvloed door de aanwezigheid van managementontwikkeling. Wanneer organisaties zelfbeheer/contractmanagement hanteren en tegelijkertijd werken aan managementontwikkeling, scoren zij hoger op integraal management.

In dit onderzoek is bovendien aangetoond, dat er een zelfde rechtstreekse relatie bestaat tussen managementontwikkeling en integraal management: organisaties die hoger scoren op managementontwikkeling scoren ook hoger op integraal management. Ook wordt de relatie tussen managementontwikkeling en integraal management positief beïnvloed door de aanwezigheid van zelfbeheer/contractmanagement. Als organisaties aan managementontwikkeling doen en tegelijkertijd zelfbeheer/contractmanagement inzetten, scoren zij hoger op integraal management.

De conclusie is, dat er een positieve relatie bestaat tussen zowel zelfbeheer/contractmanagement en integraal management als tussen managementontwikkeling en integraal management. Maar ook, dat de beide variabelen zelfbeheer/contractmanagement en managementontwikkeling elkaar lijken te versterken als het gaat om de relatie met integraal management.

### *De buitenste cirkel van het model*

De geïdentificeerde factoren, die van invloed zijn op de implementatie van integraal management, zijn in de buitenste cirkel van het model weergegeven. Op deze manier wordt het geschetste conceptuele model uitgewerkt tot een contingentiemodel, waarbij de kenmerkende eigenschappen die van invloed zijn op een effectieve implementatie van integraal management in de buitenste cirkel van het contingentiemodel zijn opgenomen.

Bij de uiteindelijke invulling van het model zijn vijf clusters of configuraties gevormd: draagvlak, ontwerp, extern, macht en beïnvloeding en cultuur. Daarbinnen zijn twaalf factoren gepositioneerd die de drie variabelen in de binnenste cirkel rechtstreeks of meer indirect beïnvloeden.

In het *cluster draagvlak* zijn de factoren ondergebracht die te maken hebben met het verkrijgen van steun en commitment van betrokkenen voor de invoering van integraal management. In dit cluster is onderscheid gemaakt in draagvlak als de rol en het gedrag van het lijnmanagement, van het politiek bestuur en van het topmanagement.

De rol en het gedrag van het lijnmanagement is belangrijk in de zin van het daadwerkelijk ondersteunen en uitdragen van de veranderingsgedachte.

Voor de ambtelijke top geldt dat veranderingen gedragen en gesteund worden, maar ook dat er feitelijk en aantoonbaar sprake moet zijn van sterke betrokkenheid en een actieve rol.

De houding van het politiek bestuur betekent het uitdragen en hanteren van de veranderingen van integraal management, bijvoorbeeld waar het gaat om sturen op hoofdlijnen. Inhoudelijke betrokkenheid en het oppakken van de regiefunctie kunnen eveneens leiden tot ondersteuning en stimulering van de veranderingen.

In het *cluster ontwerp* zijn de factoren opgenomen die te maken hebben met de inrichting van de organisatie: organisatieontwerp en -structuur, typologie van de overheidsorganisatie en grootte en omvang van de organisatie.

Organisatieontwerp en -structuur heeft betrekking op de veranderingsorganisatie: een gestructureerde aanpak, een duidelijke ontwerpbenadering en een projectmatig werkende veranderingsorganisatie. Maar ook structuuringsrepen als de decentralisatie van de middenfuncties en de inrichting van de planning- en controlocycli, spelen een belangrijke rol.

Bij de provincies en gemeenten in dit onderzoek is een andere invulling van organisatieontwerp, in de zin van systemen, vooral toegepast op het terrein van de financiële functie. Daar is een vrijwel geheel nieuw financieel instrumentarium gerealiseerd. Bij managementontwikkeling is op een enkele uitzondering na geen sprake van een dergelijke grootscheepse ommezwaai in de vorm van het introduceren van nieuwe systemen zoals een loopbaanplanningssysteem.

Typologie van de overheidsorganisatie gaat over de specifieke kenmerken van de overheidsorganisatie zoals het politieke bestel met de diverse (dwars) verbindingen tussen de politieke bestuurder en de mensen die deel uitmaken van de ambtelijke organisatie. Ook de leeftijdsopbouw van de ambtelijke organisatie en de (relatief) lage mobiliteitscijfers zijn kenmerkend voor de overheidsorganisatie.

Grootte of omvang van de organisatie heeft te maken met aantallen formatieplaatsen en medewerkers, financiële budgetten en te besturen oppervlakte.

In het *cluster extern* zijn factoren geplaatst die buiten de organisatie staan, maar wel degelijk invloed uitoefenen. Het gaat daarbij om de factoren omgeving en 'stakeholders'.

De omgeving is belangrijk als het gaat om onder andere snel veranderende omgevingen, om demografische ontwikkelingen en toenemende schaarste en dynamiek op de arbeidsmarkt. De dynamiek voor gemeenten en provincies wordt bepaald door bijvoorbeeld gemeentelijke herindelingen, zelfstandiging van diensten en het centraal stellen van de vraag van de klant, bijvoorbeeld door het hanteren van interactieve beleidsvorming.

De ontwikkelingen in de omgeving zijn voor de invoering van integraal management nadrukkelijk van invloed geweest: het concept is geïnspireerd door normen en waarden uit het bedrijfsleven.

Met externe 'stakeholders' worden bedoeld: non-gouvernementele organisaties (ngo's), groepen burgers, instanties, instellingen en koepelorganisaties, al dan niet behorend tot de overheid en/of de non-profit sector. Organisaties die zich rond een maatschappelijk thema positioneren en proberen de activiteiten, het beleid en de besluitvorming te beïnvloeden. Provincies en gemeenten hebben ieder specifieke 'stakeholders' zoals de belangenbehartiger van de provincies, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). 'Stakeholders' van een provincie zijn vaak koepelorganisaties zoals een federatie van zorginstellingen, terwijl daarvan afgeleide grootheden zoals een universiteit of een ziekenhuis weer als 'stakeholder' in de gemeentelijke omgeving opereren.

Het *cluster macht/beïnvloeding* gaat over de mogelijkheid om een organisatie en haar medewerkers in een gewenste richting te sturen. In dit onderzoek is macht/beïnvloeding verbijzonderd in de factoren trekkers/'change agents' en veranderingsstrategie.

De trekker/'change agent' is de veranderaar die op basis van een volledig uitgewerkte veranderingstheorie rechtstreeks intervenueert in het cliëntsysteem (individu, groep, organisatie of een groter geheel). De trekker/'change agent' kan verschillende rollen vervullen als onderzoeker, (proces)consultant, trainer of therapeut, waarbij de focus steeds ligt op de normen en waarden, op gedragsbeïnvloeding en op het aanzetten van mensen tot beweging. Een belangrijke rol van de trekker/'change agent' is ook om voorwaarden te scheppen voor verandering: het promoten van een nieuw systeem, middelen voor de implementatie vrijmaken, ruimte creëren voor reflectie en het verwerven en delen van nieuwe inzichten.

De veranderaar kan zowel van binnen als van buiten komen. Van buiten wordt vaak gekozen voor de externe adviseur, van binnen kunnen ook gedeputeerden, interne projectleiders, commissies van Provinciale Staten of Gemeenteraad, griffiers en gemeentesecretarissen als trekker/'change agent' optreden.

Externe adviseurs hebben alleen in de eerste fase van de case historie van de provincie Gelderland (de reorganisatie van de griffiedienstenstructuur naar het sectorenmodel van 1971 - 1982) een bepalende rol gespeeld bij het vormgeven van het veranderingsproces.

Uit de resultaten van het survey is geen concrete informatie af te leiden over de inzet van extern advies bij de betrokken organisaties, maar onze praktijkervaring wijst uit dat die beperkt is voorzover het de ontwikkeling van een veranderingsstrategie betreft.

Bij de verdiepende case studies is in drie van de zes gevallen sprake van extern advies.

Onder de veranderingsstrategie wordt in dit onderzoek een weloverwogen keuze voor en een doelbewuste besturing van het veranderproces verstaan. De nadruk ligt daarbij op de samenhang en de breedte van het veranderproces: een stappenplan, een gefaseerde aanpak, een systematische aanpak, een lange termijnvisie of een geïntegreerde organisatiebrede toepassing van het HRM-instrumentarium en het BBI-instrumentarium.

Bovendien is het in de veranderingsstrategie van belang een evenwicht te vinden tussen de wensen en verlangens van het individu en de mogelijkheden die de organisatie biedt en het afstemmen van de wensen van de mensen in de organisatie op de doelstellingen van de organisatie. De laatste jaren is meer aandacht en ruimte ontstaan voor het aangaan van de dialoog in de zin van interactieve beleidsontwikkeling, maar ook concreet in gesprekken met medewerkers, management, het politieke bestuur en de actoren in de maatschappelijke omgeving. Soms wordt ook in de overheid bewust gekozen voor de derde weg tussen ontwikkelen en ontwerpen. Het belang van strategievorming van onderop en de ontwikkeling van missie, visie en doelstellingen wordt steeds vaker onderkend.

Bij de introductie van integraal management blijkt een tweesporenstrategie het meest effectief te zijn: politieke steun mobiliseren én uitnodigen tot voorbeeldgedrag van ambtelijke top en tweede echelon. Wanneer die veranderingsstrategie bovendien aansluit op de geformuleerde missie van de organisatie of bedoeld is om bij te dragen aan het missie-ontwikkelings- en strategievormingstraject neemt de slaagkans voor de implementatie van integraal management toe.

Het belang van het *cluster cultuur* is op veel plaatsen in dit onderzoek aan bod gekomen, maar een eenduidige begripsomschrijving is lastig. Is cultuur te beschrijven met behulp van een aantal van tevoren benoemde dimensies of is het beter uit te gaan van een bepaalde typologie? In de context van dit onderzoek is het cluster cultuur geconcretiseerd en tegelijkertijd beperkt in de factoren besturingsopvattingen en managementstijl.

Besturingsopvattingen zijn uitingen van de dominante cultuur in de organisatie. Deze opvattingen hebben te maken met het uitzetten van strategische doelstellingen, het vasthouden daaraan, het werken met bestuursopdrachten, het sturen op hoofdlijnen of het sterk sturen op inhoud. Besturingsopvattingen kunnen wijzigen wanneer bijvoorbeeld het programmacollege begint te knellen, de intensiteit van het verkeer in de politieke arena toeneemt en er spanning ontstaat tussen coördinatie en fragmentatie.

Managementstijl heeft te maken met leiderschap en management en wordt direct beïnvloed door het culturele klimaat van de organisatie en de heersende bestuursopvattingen. Leiderschap heeft betrekking op het teweeg brengen van constructieve of adaptieve verandering, management op het aanbrengen van consistentie en ordening. Bij leiderschap staan termen centraal als charismatisch, visionair, transformationeel en inspirerend. Bij de overheid zijn verbinden, relaties leggen, belangtegenstellingen overbruggen en resultaatgericht worden kenmerkende begrippen voor de managementstijl.

De provincies en gemeenten in dit onderzoek hechten veel belang aan een resultaatgerichte stijl van leidinggeven. In veel gevallen is het belang van deze waarden echter niet terug te vinden in bijvoorbeeld een afrekencultuur, waarin goede prestaties worden beloond.

### *Aanbevelingen in vogelvucht*

Deze aanbevelingen vormen een samenhangend plan voor de introductie van integraal management en daarmee van zelfbeheer/contractmanagement en managementontwikkeling.

Uitvoering vergroot de kans op een succesvolle implementatie van integraal management. De aanbevelingen zijn gekoppeld aan de clusters.

De aanbevelingen voor het cluster extern (omgeving en 'stakeholders') zijn toegespitst op de inventarisatie, de toegevoegde waarde en de speciale rol van 'stakeholders'.

Bij het inrichten van de verbinding met de samenleving hebben bestaande beleidsnetwerken en de meer gebruikelijke instrumenten zoals klantenpanels, burgerfora en interactieve beleidsontwikkeling hun diensten al bewezen.

De aanbevelingen voor macht en beïnvloeding (trekkers/'change agents' en veranderingsstrategie: breedte en samenhang) benadrukken het belang van de trekker / 'change agent', die zich profileert in de politieke en/of ambtelijke top, de toegevoegde waarde van integraal management benadrukt en uitdraagt, met een heldere visie op de organisatie van de toekomst.

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

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

Aanbevelingen voor het cluster draagvlak, met rol en gedrag van de politiek, de ambtelijke top en het lijnmanagement, hebben als eerste betrekking op blijvende aandacht voor een continu beïnvloedings- en lobbyproces. Dit geldt niet alleen ten aanzien van het gedachtegoed van integraal management, maar evenzeer voor zelfbeheer/contractmanagement en managementontwikkeling.

Bij het cluster ontwerp, waar organisatieontwerp en -structuur, grootte en typologie zijn ondergebracht, wordt gepleit voor structureel overleg en een nieuwe sturingsfilosofie voor de financieel-economische en de voor P&O/HRM verantwoordelijke afdelingen.

#### *Aanbevelingen voor verder onderzoek en hypothesen*

Er zijn twee aanbevelingen voor verder onderzoek. De eerste pleit voor het uitbannen van verkoking en het voorkomen van disciplinedominantie. De tweede sluit daar op aan en vraagt aandacht voor een eenduidige begripsvorming.

Een aantal van de aanbevelingen voor de praktijk zijn nader uitgewerkt in hypothesen voor verder onderzoek.

In het onderzoek is gebleken, dat er bij zelfbeheer/contractmanagement en managementontwikkeling een verschil bestaat tussen het hebben en gebruiken van instrumenten en de daadwerkelijke toepassing ervan. Bovendien is geconstateerd, dat gemeenten en provincies vooral de klassieke instrumenten gebruiken en dat het meer moderne instrumentarium nog weinig ontwikkeld is.

In een nader onderzoek, waarbij de doelgroep van het onderzoek uitbreiding behoeft, moet gezocht worden naar condities waaronder de meer moderne instrumenten toegepast worden. Condities hebben betrekking op bijvoorbeeld de consistentie van beleid, maar ook op de strategische verankering van dat beleid bij de top van de organisatie.

Het uitgangspunt bij deze hypothese is, dat bij zelfbeheer/contractmanagement en managementontwikkeling een breed scala van zowel klassieke als moderne instrumenten hoort. Bovendien is de veronderstelling dat andere sectoren, zoals die van de zakelijke dienstverlening, die nieuwere instrumenten wel succesvol toepassen.

De vertaling van die voorwaarden scheppende voorzieningen naar de situatie bij de provinciale en gemeentelijke overheid kan leiden tot het ook daar succesvol inzetten van de nieuwe instrumenten en daarmee tot een hogere score op integraal management.

De hypothese voor dit onderzoek luidt dan als volgt:



*in de sector zakelijke dienstverlening slaagt integraal management over het algemeen redelijk tot goed, omdat daar uitgebreid aandacht wordt besteed aan voorwaarden en de voorzieningen rondom het gebruik van het moderne instrumentarium.*

Bij het cluster ontwerp kan bovendien in een nader onderzoek worden ingegaan op de factor grootte van de organisatie, gecombineerd met de factor organisatiestructuur. In gediversifieerde overheidsorganisaties, zoals grotere gemeenten met meerdere diensten, sectoren, afdelingen en teams, bestaat eerder de noodzaak om aan de top van de organisatie te sturen op hoofdlijnen. Immers niet alle details zijn voor het topmanagement nog te overzien. Omdat er sprake is van grotere decentrale eenheden, krijgt ook het lager in de organisatie leggen van verantwoordelijkheden meer inhoud. In kleinere organisaties, bijvoorbeeld gemeenten met een beperkt aantal hiërarchische lagen, minder complexe beleidsvraagstukken en ook minder leidinggevenden, is de noodzaak, maar ook de mogelijkheid tot mandatering kleiner.

Bovendien hebben kleinere organisaties minder financiële middelen beschikbaar voor een invoeringstraject van integraal management, waarbij zelfbeheer/contractmanagement en managementontwikkeling worden gecombineerd. Vaak zullen er wel mogelijkheden zijn voor de invoering van een aantal instrumenten van zelfbeheer/contractmanagement, maar zijn niet voldoende financiële middelen voor handen voor een bijbehorend stevig traject van managementontwikkeling.

De hypothese voor een dergelijk onderzoek kan op basis van het bovenstaande als volgt worden geformuleerd:

*naarmate een organisatie groter wordt en meer gediversifieerd in structuur, zijn er meer mogelijkheden om zelfbeheer/contractmanagement en managementontwikkeling te combineren en neemt de kans op een succesvolle invoering van integraal management toe.*

Het cluster draagvlak is van invloed op integraal management, vooral als het gaat om de rol en het gedrag van het politiek bestuur, de ambtelijke top en het lijnmanagement. Deze drie groepen hebben elk invloed op de invoering van integraal management, maar hebben zeker ook invloed op elkaar. Hoewel er in diverse onderzoeken al veel gezegd is over het nut en de noodzaak van draagvlak bij deze groepen, is op één aspect een hypothese voor nader onderzoek geformuleerd:

*als in een organisatie het politieke bestuur de regierol heeft bij de invoering van integraal management, scoort de organisatie hoger op integraal management.*

De gedachte achter deze probleemstelling is, dat de rol van het politiek bestuur van wezenlijk belang is voor de invoering van integraal management. In overheidsorganisaties is sprake van een grote invloed van het bestuur op de inhoud van het werk, maar ook op de werkwijze en de cultuur. Sterke sturing en beïnvloeding van het proces vanuit de top van de organisatie, vanuit de noodzaak tot integraal management die door het politieke bestuur wordt ervaren en uitgedragen, zal daarom tot een betere invoering leiden.

Nieuw onderzoek zal zich vooral moeten richten op de specifieke invloed van de rol en het gedrag van het politieke bestuur op de ambtelijke top en op het lijnmanagement, maar ook op de onderlinge verhouding tussen deze groepen. Welke rollen en gedragingen van welke groepen versterken elkaar en welke werken elkaar juist tegen? Zijn de rol en het gedrag van het politiek bestuur van meer invloed dan die van het lijnmanagement, en onder welke omstandigheden? Onder welke condities kan het politieke bestuur de regierol op zich nemen in een veranderingstraject? Spelen specifieke organisatorische of beleidsmatige onderwerpen een rol bij het verkrijgen van draagvlak van de verschillende groepen?

Vergelijkbaar met het onderzoek in het cluster cultuur kan analyse van de rollen en de gedragingen van deze groepen vooraf, tijdens en na een aantal verandertrajecten hierover meer duidelijkheid geven.

Uit het onderzoek kan een "volwaardig" managementprofiel afgeleid worden, met essentiële kenmerken voor de veranderaar/'change agent' als: zelfsturing, een sterke gerichtheid op doel, resultaat en effect, in staat tot 'reflection on action', de keus voor de regierol en een coachende managementstijl.

In de context van de overheid luidt de hypothese voor nader onderzoek als volgt:

*hoe hoger een veranderaar/ 'change agent' bij de overheid scoort op het profiel van "volwaardig management" hoe effectiever wordt ingespeeld op het heersende krachtenveld en*

*hoe groter de slaagkans van een succesvolle en duurzame invoering van integraal management.*

Bij de invoering van integraal management spelen diverse partijen een rol, die elk het proces van invoering beïnvloeden vanuit de perceptie van de eigen belangen. In overheidsorganisaties is dit samenspel van actoren, belangen en beïnvloeding zo specifiek, dat ook een aparte veranderingsstrategie noodzakelijk is. In deze strategie moet rekening worden gehouden met politieke invloeden, het effect van de "vierde macht" en de eigenheid van de processen bij de overheid.

Het onderzoek met de bovenstaande hypothese moet ook antwoord geven op vragen als heeft het krachtenveld in de overheid een andere lading en zijn er speciale veranderingsstrategieën? Moeten trekkers/'change agents' juist bij de overheid over andere competenties beschikken dan bij organisaties uit de non profit of het bedrijfsleven? Of is de fase waarin het veranderingsproces verkeert belangrijk?

Onderzoek bij de overheid naar de kenmerkende profielen voor veranderaars, projectleiders, programmamanagers, et cetera kan hier meer zicht op geven. Bij het herhalen van een dergelijke studie naar de profielen en daarmee naar de eisen waaraan 'trekkers/'change agents' moeten voldoen, kan ook worden geconstateerd of deze profielen en eisen in de loop van de tijd aan verandering onderhevig zijn en of er sprake is van een bepaalde ontwikkelingslijn.

*Tot slot*

De ervaring van de onderzoekers is dat er veelvuldig wordt gesproken en geschreven over integraal management. In de literatuur blijkt vrijwel alles betrekking te hebben op praktijkervaringen, er is veel herhaling en er is weinig empirisch onderzoek bekend. Vaak is er niet tot nauwelijks sprake van kennis van de overheid.

Wat betreft de variabelen zelfbeheer/contractmanagement en managementontwikkeling is op dit vlak enige nuancering noodzakelijk. Op het terrein zelfbeheer/contractmanagement is onderzoek beschikbaar, dat zich specifiek op lagere overheden richt. Voor managementontwikkeling is de oogst minder. Hier is weinig onderzoek bekend, dat volledig is toegesneden op de. Wel is recent in grootschalig onderzoek aandacht besteed aan de groei van managementontwikkeling in de overheidssector<sup>5</sup>.

In de weinig beschikbare literatuur valt op dat deze veelal vanuit slechts één specifieke discipline is geschreven. De meerwaarde van dit onderzoek is dat er uiteenlopende disciplines worden gecombineerd om naar de implementatie van integraal management te kijken. In dit onderzoek zijn zowel bestuurskundige, veranderekundige als organisatiekundige invalshoeken aan de orde. Daarnaast brengen de beide onderzoekers verschillende achtergronden en ervaringen in: de meer 'instrumentele' kant van zelfbeheer/contractmanagement en de meer 'mensgerichte' kant van managementontwikkeling.

---

<sup>5</sup> Voor een volledige literatuurverwijzing zie het onderzoek van Dubbeldam en Goedmakers. Op deze plek vóórstaan wij met te verwijzen voor zelfbeheer/contractmanagement naar Bogt, H.J. ter, G.J. van Helden, Nieuwe managementinstrumenten bij gemeenten, Tijdschrift Financieel Management, 1993/2, en Helden, G.J. van, BBI in de praktijk. Een vergelijkend onderzoek naar de planning en control bij acht middelgrote gemeenten, Shaker Publishing, Maastricht 1998.

Voor managementontwikkeling bij de rijksoverheid verwijzen wij naar Luchters, Drs. J.H.M., projectleider, projectmedewerkers mw. B.C.W.M. Helming, mw. drs. A.C. Reichardt, RPD Advies Den Haag, Management Development in de rijksdienst. Een inventarisatie van de actuele stand van zaken rond management development in de rijksdienst en een blik vooruit, Directie Personeelsmanagement, Directoraat-generaal Management en Personeelsbeleid, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag, januari 1992. Verder naar Loo, Richard van de, Tien jaar Management Development. In: Hans van de Burgt, dr. Richard van de Loo, mr. Frans Meijer, mr. drs. Marie-Jose Velenturf, Beweging tot competentie. Visies en praktijk rond Management Development, Uitgeverij LEMMA BV., Utrecht 1998, en Jansen, Prof. P.G.W., mw. dr. E.G. van der Velde, W.C.M. Mul, MD in Nederland: een typologie. In: prof. dr. Jaap Paauwe (red.), Management development. Grensoverschrijdende perspectieven, Kluwer/NVP, Deventer 1999.

Daarnaast is er in de buitenwereld op alle terreinen voortdurend sprake van opkomst en ondergang van uiteenlopende theorieën, instrumenten en modellen. Een greep uit de oogst van de laatste jaren: Business Process Redesign/Reengineering, de lerende organisatie, 'fuzzy structure', hypertext organisation, INK, TQM en EQM, kennismanagement, chaordische systemen, autonome taakgroepen en zelfsturende teams, competentie management, de virtuele organisatie, de Business Balanced Scorecard. Enzovoort, enzovoort.

Een ding is duidelijk: het merendeel van dit alles is evenals integraal management afkomstig uit het bedrijfsleven of daar ontwikkeld. En het wordt in het algemeen zonder enige terughoudendheid ten aanzien van het afwijkende karakter van een overheidsorganisatie geïmplementeerd.

Voor zover bekend zijn tot op heden dergelijke veranderingstrajecten bij de overheid niet geëvalueerd. Er zijn geen gegevens beschikbaar over de opbrengsten.

De aanleiding voor dit onderzoek is de worsteling tussen onze ruim vijftien jaar praktijkervaring in overheidsland en datgene wat in de theorie wordt aangedragen en aangeboden.

Het model is op meerdere manieren te gebruiken, zo blijkt uit contacten met diverse gesprekspartners. Bestuurders en managers brengen aan de hand van het model in beeld op welk terrein en in welk cluster de pijn het hevigst is en waar de grootste prioriteit ligt bij de implementatie van integraal management. Voorbeelden hiervan zijn een manager die met name de factor extern als aangrijpingspunt hanteert voor het naar buiten richten van zijn organisatie en een bestuurder die vooral de noodzaak van draagvlak van het politiek bestuur en het topmanagement benadrukt bij de invoering van gebiedsgericht werken. Adviseurs krijgen een beter beeld van het specifieke cliëntsysteem van het openbaar bestuur, waarbij zij vanuit de aard van hun vak vooral gefocust zijn op de factor macht en beïnvloeding. Wetenschappers kunnen met dit onderzoek meer zicht krijgen op de relatie tussen theorie en praktijk en op de meerwaarde van interdisciplinair onderzoek. Tot slot gebruiken studenten het model als een diagnose-instrument om een organisatie in kaart te brengen.