

## **Van integraal management tot overheidsmanagement**

*Een moderne invulling van de termen integraal management, integrale bedrijfsvoering en integrale beleidsvorming in de publieke sector.*

Peter Noordhoek

### **1. Integraal werken? Pas op!**

Als iemand in uw omgeving het woord ‘integraal’ laat vallen, pas dan op. Laat u niet gek maken. Het woord integraal is voor zoveel interpretatie open, dat het maar al te eenvoudig is om op een dwaalspoor te komen. De term duidt op een streven naar het samenbrengen of zelfs versmelten van een aantal elementen tot een geheel. Een geheel dat beter afgewogen kan worden dan als de elementen apart worden gehouden. Integraal werken veronderstelt beter werken; niets wordt vergeten en de balans in de argumenten is beter. Echter; de veronderstelling kan wel juist zijn, de praktijk is vaak weerbarstig. Daarom wordt in deze tekst scherp gekeken naar de manier waarop met de term ‘integraal’ wordt omgegaan als het om management, bedrijfsvoering en beleidsontwikkeling gaat. Het is een waardevolle term, maar een waarde die het alleen onder specifieke omstandigheden kan krijgen. Die omstandigheden worden hier verkend. Deze tekst komt daarmee in de plaats van een tekst die deze auteur zo’n tien jaar eerder voor deze uitgave heeft geschreven. Er is in die tijd veel veranderd. Tijd dus voor een frisse blik op een al wat ouder fenomeen.

Begonnen wordt met een schets van de manier waarop de term zich heeft ontwikkeld. Direct daarop komt de kritiek op de term aan de orde. Deze kritiek leidt vervolgens tot een scherpe beschrijving van de verschillende vormen van de term. Organisaties veranderen en de term verandert mee. Die veranderingen worden fasegewijs in beeld gebracht. Daarmee worden ook handvaten gegeven voor de manier waarop anno nu nog met de term kan worden omgegaan. Een beschrijving van het krachtenveld waarin de term ‘integraal’ moet worden toegepast besluit de tekst. Dit laatste is passend, omdat er op voorhand geen recept valt te geven voor het werken met de term integraal. Zeker in de publieke sector lopen we het risico te verdrinken in de complexiteit. Via de term ‘integraal’ wordt al snel die complexiteit in huis gehaald. Er zijn absoluut grenzen aan de mate waarin die complexiteit in het werk moet worden gehaald. Alleen die grenzen worden door de situatie en door u bepaald, niet door de theorie. Met deze tekst helpen wij u die grenzen te verkennen.

### **2. Een uitdijende term**

De term ‘integraal management’ vormt de start voor deze tekst. In de loop van de tachtiger jaren vond het overal ingang binnen de overheid, om nooit meer te verdwijnen. De introductie van de term was in de eerste plaats een logische reactie op de te grote taakgerichtheid en verkokering van de klassieke overheidsorganisatie. Daarnaast betekende de komst van de term ook de introductie van bedrijfsmatig werken. Je zou zelfs kunnen zeggen dat met de term integraal management tegelijk ook de term ‘manager’ de overheid binnensloep.

#### *De integraal manager*

In praktische termen betekende de introductie van integraal management niet eens zo veel. Het betekende vooral dat de leidinggevenden in de lijn (die prompt ‘lijnmanagers’ werden genoemd) er personeelstaken bij kregen. Opeens werd van ze verwacht dat ze serieus functionerings- en zelfs beoordelingsgesprekken gingen houden en dat ze zelf de werving en selectie zouden gaan doen. Sommigen zaten hier al lang op te wachten, anderen vonden het een ramp. Het werd nog erger toen ze in het kader van integraal management serieus met budgetten aan de gang moesten gaan. Hoe kom je

in hemelsnaam aan die nodige informatie? En nog voordat de nieuwe integraal managers hersteld zijn van de schrik, bleken ze opeens een nieuwe afkorting aan hun broek te hebben hangen. Het is even wennen, maar iedereen had het plots over de 'piofah-functies'. Sommigen weten nog steeds niet waar het voor staat: personeel, informatie, organisatie, financiën, administratie (of automatisering) en huisvesting. Er zijn lijnmanagers die terecht vermoeden dat achter deze afkorting een succesvolle slag schuilgaat van de verschillende staffunctionarissen om hun eigen letter in de afkorting te krijgen. Het lijkt wel of je ook als staffunctionaris niet meetelt als je niet met een eigen letter wordt meegenomen in de taken van de integraal manager.

Het wordt al snel duidelijk dat de komst van de integraal manager veel meer is dan alleen een ingreep in de functiebenaming. Er mag rustig van een revolutie worden gesproken. Eerst langzaam, maar dan gestaag doet de integraal manager overal intrede. Overal luidt het een stoelendans in van mensen die het naar zich toe trekken of afstoten. De lijnmanager die altijd al greep wilde hebben op de hele organisatie verwelkomt de term. De lijnmanager die er niets mee heeft, noemt zich steeds vaker een specialist of professional en probeert zo de autonome positie te beschermen.

Voor de staffunctionarissen is de verandering minstens zo groot. Zeker als de staffunctionaris meer denkt te weten, beter is opgeleid dan de lijnmanager zelf, vergt het veel aanpassingsvermogen om opeens in een dienende rol te treden. Voor anderen is het eerlijk gezegd een welkome mogelijkheid om de eindverantwoordelijkheid van zich af te houden. Langzaam komt men er achter dat de introductie van de integraal manager ook de introductie van een nieuwe manier van werken is, inclusief een andere houding, een andere vorm van samenwerken en een andere taakverdeling tussen staf en lijn.

### *Naar integrale beleidsvorming*

Met dit alles blijft de term 'integraal manager' een term die erg gaat over 'interne' zaken. De omgeving en de klant zijn niet zichtbaar in de eerste golf van aandacht voor de integraal manager. Het lijkt eerder bedoeld om de beheerstaken een opwaardering te geven, dan om de blik van de manager meer naar buiten te richten. Toch ontstaat er wel degelijk een aansporing binnen de publieke sector om allerlei elementen in de omgeving bij elkaar te brengen. Dat gebeurt dan wel via de invalshoek van het beleid: de integrale beleidsvorming. Tijdens de economische crisis van de jaren tachtig, als de kaasschaaf wel erg bot is geworden, wordt de slag gemaakt naar echte integrale beleidsvorming. Waren er daarvoor al veel experimenten geweest, nu krijgt het beest een naam en worden overal 'kaders' ontwikkeld waar binnen partijen in een beleidsveld tot een gezamenlijk product moeten komen. Vooral als minister Winsemius zijn 'beleidslevencyclus' lanceert, komt de beleidsvorming op een hoger plan te staan en wordt al snel geconstateerd dat alleen integrale beleidsvorming kans op succes biedt.

Een paar jaar lang is integrale beleidsvorming het toverwoord bij uitstek, maar het verdwijnt dan weer onder een aantal invloeden. De belangrijkste invloed is wellicht de verschuiving van beleid naar uitvoering en daarmee de verschuiving van richting naar een meer klantgerichte aanpak. Klantgericht? Burgergericht natuurlijk, een betere term in beleidskringen. Er is nog iets dat opvalt. Al snel wordt de term 'integrale beleidsvorming' vervangen door 'interactieve beleidsvorming'. Of wellicht beter gezegd; interactieve beleidsvorming versmalt zich tot de communicatie met de burger en wordt interactief.

### *Versies van integrale bedrijfsvoering*

Ondertussen – we spreken over een vloeiend spel van krachten en tegenkrachten – staan de ontwikkelingen rondom integraal management niet stil. In veel organisaties komt men er achter dat de invoering van integraal management in eerste instantie meer vragen opwerpt dan beantwoordt. Het blijkt niet mogelijk te zijn om integraal management in te voeren zonder te spreken over de manier waarop de gehele organisatie – integraal – wordt bestuurd. En dus komt de volgende term op: integrale bedrijfsvoering. Toch slaat die term binnen de publieke sector nauwelijks aan of raakt al snel vermengd met allerlei instrumenten en benaderingen die gericht zijn op 'organisatie-ontwikkeling'.

Organisatie-ontwikkeling is eigenlijk een oude term en in de ogen van oudgediende een door de grijze wollen sokken cultuur van de jaren zestig besmette term. Toch spreekt men vooral daarover als de vele aspecten van de bedrijfsvoering moeten worden geïntegreerd en tegelijk worden gericht op de omgeving, c.q. de klant. Benaderingen als de Balanced Score Card en het INK-model voorzien in de enorme behoefte om greep te krijgen op de organisatie. De integraal manager moet in dit alles vanzelfsprekend meedoen. Hij of zij is zelf de focus van veel organisatie-ontwikkeling, waarbij de kerstboom aan gewenste eigenschappen al snel hoger en hoger wordt. Voorbij de piofah-afkorting worden competenties toegekend, moet actief worden meegedaan in de planning en control cyclus en wordt men ook geacht een perfecte projectmanager te zijn. De term dreigt aan het eigen succes ten onder te gaan. De wildgroei leidt tot de onvermijdelijke reactie.

### **3. Kritiek op de term**

In de tachtiger en negentiger jaren is er veel nadruk gelegd op het woord 'integraal'. Van 'integraal management' tot 'integrale bedrijfsvoering', overal werd het woord voor gezet. Dat was een logische reactie op een overheid waarin teveel vanuit een enge taakopvatting werd gewerkt en waar 'ontschotting' inderdaad hard nodig was. De laatste jaren zijn er echter steeds meer vraagtekens gezet bij het integraal werken in de overheid. Vooral de kritiek op de term 'integraal management' is niet mals. Kort door de bocht: het wordt gezien als een term om de overbelasting van het middenkader mee te legitimeren. De betrokken 'managers' worden met de term in een rol gebracht die ze lang niet altijd aankunnen, waarmee een vicieuze cirkel ontstaat. Daardoor komt noch de normale taakuitoefening noch de managementtaken uit de verf. Veel van die kritiek is terecht.

Er is een heuse reactie op gang gekomen. Een reactie die ruwweg twee vormen aanneemt. Aan de ene kant wordt er terug verlangd naar de helderheid van een goede taakverdeling. Weg met alle extra taken! Die besteden we uit of we huren er extra capaciteit voor in. Zijn in de voorgaande jaren veel staffuncties tot het uiterste weggesneden, nu komen ze weer terug, met de nadrukkelijke taak om die dingen te gaan doen waar de lijnmanagers zelf niet aan toe komen.

De andere reactie is meer complex. In die reactie schuilt een afwijzing van alle rationele modellen van management; in feite een afkeer tegen de term 'manager' zelf en alles wat lijkt op een bedrijfsmatige aanpak. Dat heeft te maken met een (poging tot) herstel van trots in het eigene van de publieke sector. Meer nog is het een onderkenning van de gigantische complexiteit van de samenleving. Hoe gek het ook klinkt, maar in de term integraal management zit een verraderlijk soort simpelheid. Alsof het mogelijk zou zijn alle taken binnen één persoon te vangen. In een samenleving die aan elkaar hangt van ketens, netwerken en onderhandelingsarena's is het niet zo slim om je op te zadelen met 'niet productief gedoe'.

Beide benaderingen hebben met elkaar gemeen dat duidelijk is wat men niet wil. Minder duidelijk is het wat men wel wil. De vraag is dus wat het alternatief is. Terug naar de klassieke ambtelijke taakopvatting is nauwelijks meer mogelijk. Alles wat eenduidig is, wat routine is, wordt al snel het doel van een automatiseringsactie. Het zijn juist de complexe taken die reesteren. Organisaties zijn zelf ook al lang niet meer de piramidale hiërarchieën van vroeger. In deze tekst wordt er van uitgegaan dat integraal werken hoort bij een moderne rolopvatting van degenen die werken binnen de publieke sector. Het is echter geen tovermiddel. Steeds moet goed worden afgewogen welk soort integraal werken eigenlijk verlangd wordt. Mede omdat er in de laatste jaren nieuwe varianten en instrumenten zijn ontwikkeld voor integraal werken, is er nog perspectief genoeg voor degenen die binnen de publieke sector werken met het woord 'integraal' in de functieomschrijving. De verliefdheid op de term is terecht ten einde gekomen, maar het is nog veel te vroeg om de term te dumpen.

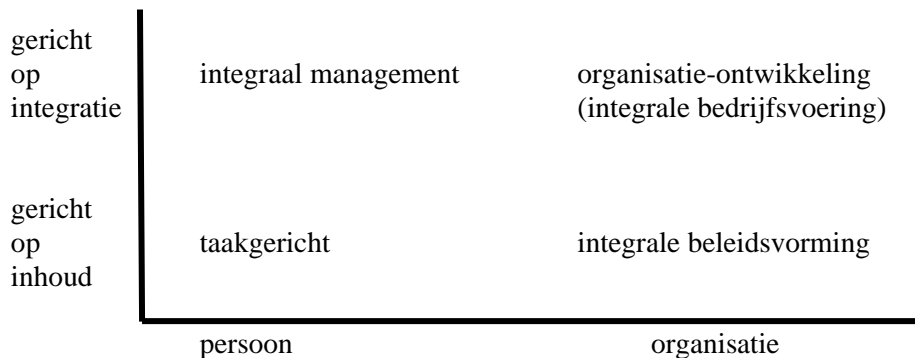
### **4. Moderne vormen van integraal werken**

Als we er van uit gaan dat integraal werken onverbreekelijk is verbonden met het werken in de publieke sector, dan dient zich vervolgens de vraag aan hoe dat op moderne manier vorm kan krijgen.

Hieronder wordt op meerdere niveaus naar vormen van integraal werken gekeken. Twee dimensies

## CONCEPT

zijn daarbij leidend. Enerzijds kijken we op persoonsniveau en op het niveau van de organisatie. Anderzijds maken we een onderscheid tussen de personen en organisaties die zich vooral laten kennen door een sterke inhoudelijke oriëntatie en degenen die echt een integrale taakuitoefening hebben.



Hier werken we de verschillende vormen verder uit, waarbij we in eerste instantie voorbijgaan aan het taakgericht werken (wel interessant overigens; kan het nog wel om alleen taakgericht bezig te zijn?). Het werkelijke schema is ingewikkelder dan wat hier wordt getoond. Integrale beleidsvorming is, het woord zegt het al, niet alleen op de inhoud maar ook op integratie gericht. De motor achter de term plaatsen we echter bij de inhoud, vandaar. Het is in ieder geval belangrijk om voor ogen te houden dat de ene benadering niet los kan worden gezien van de andere. We kunnen onderscheiden, niet scheiden.

### 4.1 Integraal management: voor en na de kanteling

Wat maakt iets modern? Als het om integraal management gaat, wordt de invulling ervan tegenwoordig in sterke mate bepaald door de fase van organisatie-ontwikkeling waarin men verkeert (zie het onderdeel 'moderne integrale bedrijfsvoering'). Meer precies: de invulling van integraal management wordt bepaald door de mate waarin de organisatie is gekanteld. Onder deze kanteling wordt de mate verstaan waarin een organisatie zich rond de eigen processen heeft ingericht. Een niet-gekantelde organisatie kent een redelijk klassieke organisatievorm, met een verticale hiërarchie en een redelijk klassieke verdeling tussen lijn- en staftaken. Een organisatie die zich midden in de kanteling bevindt, wordt gekenmerkt door een hybride structuur, waarbij de klassieke hiërarchie naast meer klantgerichte processen komt te staan. Dit soort organisaties kenmerken zich vaak door een overvloed aan verbeterprojecten. Een gekantelde organisatie organiseert zich om de processen heen. De term integraal management keert zich binnenstebuiten. Lees door als u nieuwsgierig bent hoe dat werkt, maar sta even stil bij uw oude jas voordat u een nieuwe gaat proberen.

#### 4.1.1 Integraal management voor de kanteling

In de klassieke overheidsorganisatie, in het bijzonder die met een uitvoerende taak, zal er altijd sprake blijven van een sterke mate van sturing via de hiërarchie en van een rond taken georganiseerde structuur van afdelingen en diensten. Integraal management blijft in deze organisaties een toevoeging van ondersteunende taken aan de kerntaak. Deze toevoegingen zijn nog altijd te herleiden tot de bekende piofah-afkorting, maar er zijn wel verschillen. Dit lijken de belangrijkste:

- *Opkomst planning en control.*

Het oude vertrouwde afdelingsplan is veel en veel meer aan het worden. Alle elementen van de bedrijfsvoering moeten er in en niet alleen kwalitatief, ook kwantitatief. Een optelsom van plannen en uren is al lang niet meer voldoende. Daarbij komt ook nog eens dat de cijfers steeds meer richting output, zo niet outcome gaan. Kortom; wil je een beetje werkend afdelingsplan hebben, dan moet je verstand hebben van alle aspecten van je eigen afdeling – en er voorbij kunnen zien richting de afnemers. Dat geldt extra als de afdelings- of dienstmanager ook wordt geacht mee te denken in de plannen van de totale organisatie. Als je dan nog geen integraal manager bent, dan wordt je het wel. In

## CONCEPT

ernst; de vormgeving van de moderne planning en controlfunctie garandeert een opvoeding in integraal denken. Degenen die daar niet goed mee om kunnen gaan, zijn degenen die langzaam maar zeker buiten de managementfuncties gaan vallen.

### - *Compleetheit van het personeelsinstrumentarium*

In de afgelopen jaren is een indrukwekkend aantal instrumenten ontwikkeld voor de personeelsfunctie. Het lijkt erop dat deze instrumenten ook steeds meer gaan werken en steeds meer samenhang vertonen. Was in het verleden het jaarlijkse functioneringsgesprek een verplichting waar soms nog maar net een gaatje voor kon worden gevonden, nu is dat anders. Zelfevaluaties en audits laten zien dat het overgrote deel van de managers trouw de gesprekken voert en dat deze gesprekken steeds meer inhoud krijgen. POP's en PAP's zijn de wat malle afkortingen waarachter allerlei ontwikkelingsgesprekken schuilgaan, maar de vrijblijvendheid daarachter gaat wel steeds meer weg. Ook op teamniveau gaan de ontwikkelingen snel. Mede door het regelmatig beschikbaar komen van uitkomsten uit medewerkerstevredenheidsonderzoeken en het beschikbaar zijn van meerjarige ziekteverzuim- en verloopcijfers is er eigenlijk geen ontkomen meer aan.

Een bijzondere ontwikkeling is die van het competentie management. In dezelfde tijd dat deze auteur voor deze uitgave een tekst aan het schrijven was over integrale bedrijfsvoering bij de overheid, woedde tegelijkertijd een heftige discussie of het wel mocht om iets als competentie management breed via opleidingen te verspreiden. Competenties bepalen was tot dan toe een zaak voor erkende specialisten, c.q. psychologen. Het ging tenslotte over personen. Nu gaat het nog steeds om personen, maar de breedte waarin competentie management tegenwoordig wordt toegepast laat zien dat de koudwatervrees wel over is. De terughoudendheid is helemaal weg, misschien wel teveel. Het werken aan competenties is voor veel organisaties nog een hele klus, maar voor iedere organisatie die er nog aan moet beginnen staat er een andere voor wie het een geaccepteerde realiteit is. En in een goed uitgevoerd competentie management programma (waarom zijn woorden in de HRM-sfeer al snel zo lang?), kan het niet anders of er is aandacht voor competenties die te maken hebben met de werkzaamheden van een lijnmanager. Met andere woorden: door middel van competentie management is er een min of meer geobjectiveerde manier beschikbaar gekomen om het profiel van de integraal manager scherper te krijgen. Daar kan dan weer op worden geselecteerd en gecoacht. In feite valt te zien dat integraal management en competentie management gelijk opgaan. Organisaties die succesvol in het ene zijn, zijn ook succesvol (competent) in het andere, en andersom. Gesteld voor de keuze, komt integraal management wel voor competentie management. Het is de bereidheid en het vermogen om met complexiteit om te gaan die het ook mogelijk maakt om met verschillende competenties te werken.

Er is nog één interessant aspect aan het parallel ontwikkelen van integraal management en competentie management – en dat is het feit dat het lang niet alleen over managers gaat. Puur taakgerichte medewerkers hebben geen begrip voor de integrale taken van een manager. Integrale managers gedijen pas in een omgeving met integraal werkende medewerkers. Dat is een nuttige doordenker, ook voor de volgende slag van integraal management.

### - *Kwaliteit van de informatievoorziening, ook als het om processen gaat*

De informatie zoals die nu beschikbaar komt uit de geautomatiseerde systemen – van binnen en van buiten de organisatie – maakt dat discussies op een andere manier worden gevoerd. Hoewel in de meeste organisaties product- en procesbeschrijvingen (AO-beschrijvingen) nog steeds niet compleet of actueel blijken te zijn, is er onmiskenbaar sprake van meer informatie. Informatie die zich opdringt in het werk. De huidige discussie over prestatie-indicatoren is daar in niet geringe mate het gevolg van. Daarmee wordt de integraal manager een informatiemanager. Het probleem is niet het gebrek aan informatie, maar wel het gebrek aan kwaliteit in die informatie. In de toekomst wordt de klassieke integraal manager wellicht herkend aan de manier waarop hij of zij in de informatieselectie nadrukkelijk pofah-gerelateerde informatie meeweegt om de primaire taak te kunnen doen.

Er zijn meer ontwikkelingen die een nieuwe invulling aan de oude vorm van integraal management geven. Zelfs de 'h' van de piofah-afkorting (er pas later bijgevoegd) heeft een nieuwe invulling gekregen. Denk maar aan de impact die de nieuwe flexibele werkplekken hebben voor de stijl van leidinggeven. Zo is er op elk traditioneel aspect veel aan de hand. Per saldo kunnen we waarschijnlijk het beste spreken over integrale aansturing van integrale managers richting integrale medewerkers. Wat een vak!

### **4.1.2 Integraal management tijdens de kanteling**

Een verticale hiërarchische manier van sturen verdraagt zich uiteindelijk slecht met een meer horizontale, op processen gerichte manier van werken. Onder invloed van de ideologie van klantgerichtheid wordt daarom 'gekanteld' richting de klant. Binnen overheidsorganisaties betekent dit altijd een discussie over wie nu eigenlijk de klant is. Bij uitvoerende organisaties is dat doorgaans de burger, in diens hoedanigheid als klant. Bij organisaties die meer in een beleidsomgeving werkzaam zijn wordt vaak een gecombineerd klantbegrip gehanteerd. De klant is dan soms de bestuurder en soms de burger. Nagenoeg alle organisaties zeggen dat ze 'responsief' willen zijn, c.q. dat ze willen kunnen reageren op hun omgeving. Daarmee willen ze op de een of andere wijze allemaal wel kantelen. Helaas, in de praktijk betekent dat eerder 'wankelen' dan kantelen, maar hoe het ook gaat; de integraal manager mag het doen.

Tijdens de kanteling wordt er welhaast onvermijdelijk veel gesproken over procesbeheersing en klantgerichtheid. Processen worden beschreven en proceseigenaren benoemd (in feite is een proceseigenaar al snel een integraal manager). Het werken aan klantgerichtheid veroorzaakt als het goed is een extern gerichte oriëntatie. Daardoor zal de behoefte aan afstemming en integratie toenemen. Toch is dat alles zelden de motor achter de kanteling. Die motor wordt doorgaans gevormd door een duizelingwekkend aantal projecten. Daarbij hebben we het over projecten gericht op verandering, bijvoorbeeld door de invoering van nieuwe automatiseringsvormen en niet over de uitvoering van bijvoorbeeld aannemings'projecten'. Deze auteur vraagt regelmatig aan deelnemers van een organisatie hoeveel projecten er lopen. De eerste reactie is om te houden op een stuk of tien. Na enige aanmoediging wordt dit aantal al snel overschreden en eindigt men met 'enige tientallen'. Is er een probleem? Gooi er een project tegen aan. Tegen de tijd dat wordt ontdekt hoeveel projecten er zijn, is er doorgaans ook al sprake van een reactie tegen de overmaat. Dan wordt gezegd 'dat de projecten beter gemanaged moeten worden'. Vaak leidt dit tot de inrichting van een projectbureau en / of een reeks opleidingen projectmatig werken. Zeker dit laatste leidt een overgang in richting 'programmasturing'. Dit betekent dat projecten worden gebundeld tot programma's en dat er eisen aan de projecten worden gesteld. Deze eisen worden leidend voor de betrokken programma-eigenaren en de daaronder hangende projectmanagers. Zeker de programmamanagers vertonen alle karakteristieken van integrale managers: een specifieke taak, aangevuld door een aantal ondersteunende taken, waaronder budget- en personeelsverantwoordelijkheid. Het verschil schuilt in de aard van de taak – niet product, maar verbetergericht – en in de (tijdelijke) aard van de projecten onder het programma. Natuurlijk kan er spanning ontstaan tussen de (integraal) manager die in de lijn opereert en de programmamanager. Wie heeft het gezag als er spanningen ontstaan? Hoe werkt de hiërarchie als er in feite binnen een matrix wordt geopereerd? Dat zijn spannende vragen, maar voor de vraag wat een moderne integraal manager moet doen maakt het in feite niet zoveel uit. Of er nu in de lijn wordt geopereerd of op projectbasis; de combinatie van kerntaak en ondersteunende taken kan dezelfde blijven. Hoogstens kan worden gesproken van een extra lading als het gaat om de competentie 'kunnen omgaan met onzekerheden'.

### **4.1.3 Integraal management na de kanteling**

Nog niet zo opgemerkt, maar wel degelijk voorbij het stadium van de tekentafel, is de situatie waarbij de organisatie echt aan het kantelen is of al gekanteld is en de integraal manager een geheel nieuwe rol krijgt. We hebben het over het spiegelbeeld van de traditionele integraal manager. De integraal manager (doorgaans het afdelingshoofd) heeft nu alleen nog maar de piofah-functies en werkt in feite ondersteunend aan de programma- / projectleiders. Programmaleiders die hun opdrachten krijgen van de (leden van de) directie, die de inhoudelijke aansturing doet. Zijn de afdelingshoofden vanwege hun ondersteunende taken daarmee in feite staffunctionarissen geworden? Nee, niet echt, al lopen ze wel dat risico. De lijnverantwoordelijkheid komt tot uiting in het feit dat het de afdelingshoofden zijn die de functioneringsgesprekken doen en de budgetten van de verschillende programma's beheren. Op basis van het voorbeeld van een beleidsdirectie ziet het er, op een iets andere manier geschetst, als volgt uit. De directie onderhoudt het contact met de primaire klant, de bestuurlijke opdrachtgever (bewindspersoon, Tweede Kamer). Op basis van dit contact worden opdrachten geformuleerd voor de inhoudelijk medewerkers. Deze medewerkers accepteren de rol van opdrachtnemer voor een project en leiden het projectteam. Dit projectteam kan en zal vaak gevuld worden met projectleden die van buiten de organisatie komen, uit de keten (waarmee de verbinding met integrale beleidsvorming kan worden gemaakt, zie daar). De directeur geeft in principe geen opdracht, tenzij het past in de totale planning zoals afgesproken met het afdelingshoofd. De budgetten zijn hierop afgestemd. De projectleider rapporteert aan een directielid over de *resultaten* van het project. De *proceskant* van het project wordt afgestemd met het afdelingshoofd. Het afdelingshoofd kan daarbij beschikken over diverse ondersteunende mogelijkheden, zo nodig betrokken van een centrale stafafdeling.

We kunnen hier rustig over een doordacht concept spreken. De consequenties van het projectmatig en ketengericht werken zijn hier duidelijk getrokken. De directieleden rekenen af op resultaat, de afdelingshoofden ondersteunen het proces. Dit past bij uitstek bij een professionele manier van werken. Toch is de praktijk nog weerbarstig. In de organisatie waar het voorbeeld aan is ontleend, bleek de praktijk in ieder geval weerbarstig. Daar was de kern van het probleem dat de medewerkers niet mee konden in het concept. Het concept was op een prachtige manier bedacht door de betrokken directie en afdelingshoofden, maar de meeste medewerkers konden niet mee in het nieuwe spel. Velen van hen hadden een technische oriëntatie en konden in feite niet uit de voeten met de ruimte die ze kregen. Voor de kanteling klaagden ze veel over de planning van de werkzaamheden, nu klaagden ze over een gebrek aan planning. Ze vroegen bovenal van de afdelingshoofden een heldere weekplanning, zodat ze niet gek werden van de door elkaar heen lopende activiteiten.

Behalve de gebruikelijke weerstand tegen verandering, schuilt in deze reactie een reëel probleem van een gekantelde vorm van integraal management. Door het afstaan van de lijntaak verloren de afdelingshoofden aan gezag. De piofah-taken blijken niet voldoende autoriteit op te leveren om in te kunnen grijpen als het mis gaat. Daarom begon de gehele organisatie zich te richten op de leden van de directie. Zo bekwaam als ze ook waren; onder die druk bezweek het hele gebouw.

Met andere woorden: een kanteling van integraal management kan alleen als de medewerker direct mee wil kantelen. Anders is het teveel gevraagd. En dan nog. Het is namelijk niet alleen de medewerkers die mee moeten kantelen, maar in feite ook de omliggende organisaties. Als de contactpersonen in de keten het spel niet mee willen spelen valt het spel in duigen. Daarom blijft een gekantelde vorm van integraal management voorlopig nog een aanlokkelijk maar niet erg realistisch perspectief. Maar wie weet. Tien jaar geleden werd er ook heel anders over integraal management gesproken dan nu.

#### **4.2 Integrale bedrijfsvoering: organisatie-ontwikkeling in fasen**

Integrale bedrijfsvoering is als term nooit aangeslagen. Het heeft ook iets van een tautologie, zeker in een overheidsomgeving. Het tegendeel bestaat namelijk niet. Enkelvoudige bedrijfsvoering is een fenomeen dat je wellicht in een winkelstraat kan tegenkomen, maar niet in de grootschaligheid en complexiteit van de overheid. Integrale bedrijfsvoering gaat binnen de overheid vooral om het streven

## CONCEPT

naar 'zicht op samenhang'. Hoe komen alle elementen bij elkaar? Hoe houden we zicht op al die ontwikkelingen om ons heen?

Om die reden werd in de tijd dat de term integraal management opkwam ook bijzonder veel gebruik gemaakt van het 7-S model van McKinsey. Dat model wordt nog steeds regelmatig gebruikt, maar het is in een aantal opzichten achterhaald door meer dynamische modellen. In de sfeer van accountancy en control is er de balanced score card (BSC) voor in de plaats gekomen. Dit model is in feite een heel mooie samenvatting van het streven van de integraal manager om bepaalde effecten te bereiken en dynamischer dan het 7-S-model. Met één belangrijke uitzondering: het personeelsperspectief ontbreekt in de BSC. Wellicht mede daardoor is het, zeker binnen de Nederlandse overheid, niet het dominante model geworden. Die plaats is onmiskenbaar ingenomen door het INK-model<sup>1</sup>. Dit model combineert inzet en resultaat en gaat er vanuit dat als dat op de goede manier gebeurt de organisatie lerend wordt. Of beter nog: volwassen wordt. Dit principe vormt de kern van het model, maar in de praktijk is het vooral bekend vanwege de negen velden. Vijf organisatiegebieden en vier resultaatgebieden combineren zich en worden met elkaar verbonden door het principe (het tiende veld) van verbeteren en vernieuwen.

De complementariteit van integraal management en het model dringt zich onmiddellijk op. Het leidinggeven zelf krijgt alle aandacht en de pofah-functies zijn er met groot gemak uit te halen. Zeker de organisatiegebieden laten zich lezen als een wegwijzer in de wereld van het integraal management. In de praktijk scheidt dat ook de bokken van de schapen. Deze auteur ziet het gebeuren. Bij het werken met het model zie je degenen enthousiast worden die naar samenhang en integraliteit zoeken en zie je ook de vermoeide blikken ontstaan bij degenen die er niets mee hebben. Conclusie: als integrale bedrijfsvoering samenvalt met organisatie-ontwikkeling op basis van het INK-model dan valt dit ook voor een belangrijk deel samen met het ontwikkelen van de integraal managementfunctie.

Maar mag je het ook omdraaien? Leidt integraal management tot integrale bedrijfsvoering? Niet noodzakelijk en niet naar de letter van het INK-model. Het hierna volgende is wat technisch, maar daarom wel belangrijk. Binnen het INK-model wordt integraal management namelijk al snel een leeg begrip.

Dit heeft te maken met de zgn. fase-indeling in het model. Er worden een vijftal fasen onderscheiden in de organisatie-ontwikkeling. In de praktijk zijn vooral de eerste twee en in wat mindere mate de derde van belang voor overheidsorganisaties. De eerste fase is activiteitgericht. Dit wil zeggen dat "iedereen er in zijn werksituatie naar streeft het werk zo goed mogelijk uit te voeren. Vakmanschap wordt hoog gewaardeerd. (...) Als er klachten zijn, probeert men deze te verhelpen." In de kern is dit een fase waarin op motivatie en energie wordt gestuurd en de houding ten opzichte van de omgeving reactief is. In de tweede fase worden de primaire processen beheerst. Die fase heet dan ook 'procesgericht'. Zoals de handleiding het zegt: "De afzonderlijke processtappen zijn geïdentificeerd en taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden liggen vast. Prestatie-indicatoren fungeren als stuurmiddel". De fase kenmerkt zich door een overgang van reactief naar pro-actief sturen op elementen van de bedrijfsvoering. In de derde fase is de integratie geslaagd: er wordt op alle niveaus systematisch gewerkt aan de verbetering van de organisatie in haar geheel.

De lezer zal ondertussen begrepen hebben dat de beschrijving van de tweede fase goeddeels overeenkomt met de functiebeschrijving van een integraal management. Achteraf gezien valt uit de komst van de term integraal manager de komst te halen van het streven naar een procesgerichte organisatie.

Daarmee zeggen we tegelijk dat de term integraal management in de eerste fase problematisch is, in de tweede fase vanzelfsprekend is en in de derde fase achterhaald is. Nog scherper: de term integrale manager speelt alleen een rol als deze controversieel is, als deze moet passen in het streven om zich te

---

<sup>1</sup> De lezer wordt verondersteld enigszins bekend te zijn met het model. Voor meer informatie: [www.ink.nl](http://www.ink.nl). In de tekst is gebruik gemaakt van de versie van het model van najaar 2003. De auteur heeft diverse artikelen geschreven over het gebruik van het model in een (beleids)omgeving. Zie: [www.northedge.nl](http://www.northedge.nl)  
Art.03.integraal werken



ontworstelen aan de vak- (lees: taak)gerichte eerste fase. Wordt bij u de term integraal management gebruikt?

#### **4.3 Integrale beleidsontwikkeling**

De kern van integrale beleidsontwikkeling is eenvoudig genoeg. Beleidsontwikkeling binnen één kolom (departement, branche, gemeentelijke dienst) werkt niet voldoende. Hetzelfde geldt voor een monodisciplinaire aanpak. Een door een socioloog opgestelde beleidsnota kan gruwelijk de plank mislaan als het voorbij gaat aan juridische spelregels en andersom. Dus moet er worden afgestemd. De uitkomst van deze afstemming is een beleidsnota waarin de verschillende belangen en disciplines keurig worden afgewogen en tot een geheel worden geschreven. Zie daar: integrale beleidsvorming. Beleidsontwikkeling is een vak. Geen eenvoudig vak. Het is een toegepaste vorm van kennismangement. De basis van het vak veronderstelt een open en analytische geest en het vermogen om complexe materie op een rationele manier te vertalen naar concrete voorstellen en wetten. Het vak wordt echter toegepast voor een politiek-bestuurlijke opdrachtgever die in een eigen realiteit opereert en wiens rationaliteit lang niet altijd hoeft te passen binnen de rationaliteit van de beleidsafweging. Zoals mijn tante het zou zeggen: "hoe krijgen ze het verzonnen?" Beleidsontwikkeling is dus zelden zo rationeel als de basis van het vak veronderstelt. Of beter: veronderstelde. Het vak is ook in een stroomversnelling geraakt. Naast de analytisch-rationele manier van beleidsontwikkeling wordt steeds meer ruimte gemaakt voor minder, of anders rationele overwegingen. Overwegingen die te maken hebben met macht of juist met onmacht. Met dit laatste wordt bedoeld op een belangrijke stroming die zegt dat het in deze complexe maatschappij noch mogelijk noch wenselijk is om van een paradigma uit te gaan, waarbij die samenleving beheerst zou kunnen worden via beleidsnota's en regelingen. Dat maakt het allemaal knap ingewikkeld. Beleidsmakers vallen daarom niet zelden terug op meer pragmatische overwegingen: wat moet hier geregeld worden en voor wie? Integraliteit is de veronderstelde uitkomst van het proces van beleidsontwikkeling, niet het uitgesproken startpunt. Daarmee is de term al snel leeggelopen – om te worden gevuld door het woord 'interactief'. Het woord interactieve beleidsvorming suggereert wel iets anders. Het gaat om het bereiken en betrekken van doelgroepen die eerder niet op die manier werden bereikt. Voor de goede orde: belangenvertegenwoordigers hebben altijd wel de weg naar de beleidsmolens weten te vinden. Bij interactieve beleidsvorming is het echter de bedoeling om een stap verder te gaan. Met voorbijgaan aan de belangenvertegenwoordigers moet contact worden gemaakt met de direct betrokkenen: buurtbewoners, getroffen, opstandelingen. Dat soort contacten verloopt niet altijd, zullen we maar zeggen, langs lijnen van geleidelijkheid. Dus moet een beleidsambtenaar zich veel beter wapenen voor interactieve beleidsvorming dan voor integrale beleidsvorming. Dat laatste zit eigenlijk al in het beestje. Overigens geldt ook voor interactieve beleidsvorming dat het spel de laatste jaren steeds beter beheerst wordt en dat het gewoon een specialisme wordt tussen andere vormen van beleidsontwikkeling. Waarmee de aandacht voor interactieve beleidsvorming over het hoogtepunt heen is, net als voor integrale beleidsvorming.

#### **5. Nieuwe relevantie voor de term?**

Kijken we naar het patroon in de ontwikkeling van de termen integraal management, integrale bedrijfsvoering en integrale beleidsontwikkeling, dan zien we dat de term gemakkelijk leeg kan lopen in de logica van integraal werken op een bepaald niveau van ontwikkeling. Om die reden wordt er waarschijnlijk weinig aandacht meer aan de term besteed door de denkers in overheidsland, of het nu om wetenschappers, bestuurders of consultants gaat. Zij veronderstellen waarschijnlijk dat de term al leeg gelopen is. Toch kan die conclusie te snel getrokken worden. In die niveau-indicatie zit tegelijk het voorbehoud dat moet worden gemaakt bij de aanname dat het een lege term is. De term blijft namelijk haar nut houden in die situaties dat overwegingen van integraliteit worden weggedrukt door de worsteling met de taak en de waan van alle dag. En waar vindt dat niet plaats. De werkelijkheid is dat, om het in INK-termen uit te drukken, er een voortdurende terugval is naar activiteitgericht (fase I)

## CONCEPT

werken binnen de overheid. Integraal werken is allesbehalve vanzelfsprekend. De afstemming van taakgericht werken en de ondersteunende functies blijft een worsteling. Zeker nu de bezuinigingshamer weer tevoorschijn wordt gehaald is de verleiding groot om de integraliteit te laten schieten. Onder het mom van een kleine kerntakendiscussie ('ik heb nu even geen tijd voor iets anders') wordt de integraliteit en daarmee ook de verbinding met de ondersteunende taken onder druk gezet. De grote vraag is daarom of er wat geleerd is van de ontwikkeling van de term integraal management tot nu toe. Er zijn veel zaken veranderd. Er wordt wezenlijk anders omgegaan met de planning en controlfunctie, het personeelsinstrumentarium is nagenoeg compleet, de selectie van informatie vervangt het zoeken naar informatie als centrale opgave. Dat zou het mogelijk moeten maken om ook in tijden van krapte de integraliteit boven tafel te houden. Er hoeft gewoon minder moeite voor te worden gedaan. Maar gaat dat ook gebeuren?

Het grote verschil tussen de overheid en het bedrijfsleven schuilt in het omgaan met complexiteit. In het bedrijfsleven wordt de complexiteit zo veel als mogelijk gereduceerd tot de vraag of er een winstprikkel te ontdekken valt. In de overheid wordt die reductie verhinderd doordat er nooit overeenstemming zal of kan bestaan over de leidende prikkel, of die nu marktgericht, sociaal of wat dan ook zal zijn. Over goede dienstverlening aan burgers valt nog de meeste consensus te krijgen en die prikkel zal dan daarom het beste werken, maar met alleen die prikkel kom je er ook niet in een overheidswereld die beheerst wordt door rechtsbeginselen, precedentwerking e.d. Complexiteit is dus nog meer een gegeven dan binnen het bedrijfsleven. Complexiteit die een gebrek aan samenhang veroorzaakt. Het omgaan met complexiteit en het zoeken naar samenhang bepaalt de kwaliteit van de leidinggevende. Samenvattend zou je daarom kunnen stellen dat de term 'integraal' management / bedrijfsvoering / beleidsvorming altijd de kop op zal steken als het omgaan met complexiteit niet meer vanzelfsprekend is. Met die term wordt de selectie gemaakt tussen degenen zich als specialist willen concentreren op de taak die binnen hun competenties valt en degenen die, zullen we maar zeggen, de ambitie hebben om overheidsmanager te worden.

*Drs. D.P. (Peter) Noordhoek (1957) is directeur van Northedge B.V. en o.a. voorzitter van het Gilde Kwaliteit Publieke Sector.*