

# Integrale bedrijfsvoering

Een logische stap in het denken over management binnen het openbaar bestuur

Drs. D. P. Noordhoek

*De term „integrale bedrijfsvoering” doet voorzichtig haar intrede in overheidsland. Samen met de nauw verwante term „integraal management” wordt het genoemd in speeches van hoge ambtenaren en in brochures van seminarorganisaties.*

*„Wat bedoelen ze daar nu weer mee?”, klinkt het vermoeid uit de mond van een ambtenaar. „Gewoon een nieuwe modeterm. Het betekent dat we weer gaan bezuinigen”, is het cynische antwoord van een collega die geïnteresseerd is in het gebruik en misbruik van fraaie termen en kreten.*

*Is dat zo? Is „integrale bedrijfsvoering” niets meer dan het zoveelste woord dat bedacht wordt om de weerbarstige overheid in beweging te krijgen?*

*De auteur van dit artikel verwacht dat integrale bedrijfsvoering zal aanslaan binnen de overheidsorganisatie juist en vooral omdat het door diegenen die binnen het overheidsapparaat een managementpositie bekleden ervaren wordt als de term die de uitdaging waar zij voor staan het beste weet te vangen.*

## 1. Integrale bedrijfsvoering: waar hebben we het over?

*Vooraf*

Dit artikel beoogt een beter beeld te geven van de mogelijkheden en onmogelijkheden bij het invoeren van integrale bedrijfsvoering. Het wil dat doen door middel van een zo scherp mogelijke omschrijving van de term „integrale bedrijfsvoering”. Een omschrijving die tegelijk kan dienen om integrale bedrijfsvoering te plaatsen binnen het geheel van veranderingsoperaties waar managers binnen het openbaar bestuur mee geconfronteerd worden.

Daarbij geldt een beperking en een waarschuwing. Het benoemen of definiëren van een term kan een dwaaldiscussie opleveren. Strijd over de exacte inhoud van een bepaalde term is niet altijd vruchtbaar

en kan soms contraproductief werken. Met andere woorden: definiëring van de term integrale bedrijfsvoering is geen doel op zich. Met deze poging tot omschrijving wordt alleen getracht een term die nu nog inhoudsloos door het overheidsapparaat zweeft wat meer grond onder de voeten te geven.

Als in dit artikel over de overheid wordt gesproken, dan wordt daarmee primair op de wereld van de rijksoverheid gedoeld. Het is waarschijnlijk dat de term voor de lagere overheid ten minste zoveel relevantie heeft, maar de auteur van dit artikel baseert zijn inzichten vooral op de activiteiten die hij heeft ondernomen in het kader van een opleiding „Integrale Bedrijfsvoering” zoals die door Stichting de Baak, in samenwerking met de Stichting Servicepunt Zelfbeheer, voor ambtenaren binnen de (rijks)overheid is georganiseerd.

### *Een omschrijving*

Bij integrale bedrijfsvoering beoogt de manager van een overheidsorganisatie zijn of haar beleids- en beheersprioriteiten dusdanig op elkaar af te stemmen dat de doelstellingen van de organisatie-eenheid waar hij of zij voor verantwoordelijk is in het verlengde komen te liggen van de doelstellingen van de overheidsorganisatie in haar geheel.

De manager van een overheidsorganisatie beschikt daarbij over de attitude en instrumenten die het hem of haar mogelijk maken om naar buiten, boven en binnen de organisatie effectief en efficiënt om te gaan met de opdracht die de manager heeft meegekregen en daarin een eigen verantwoordelijkheid te dragen.

## **2. Termen en trends**

### *De „Grote Operaties” en integrale bedrijfsvoering*

*Een management-concept.*

Binnen de bovenstaande omschrijving staat niet de overheidsorganisatie maar de persoon van de manager binnen die overheidsorganisatie centraal. Het is dus niet zozeer een organisatieconcept als wel een managementconcept.

Tegelijk past de term uitstekend bij een reeks van termen die in het afgelopen decennium de discussie over veranderingen binnen de overheid hebben bepaald. Diegenen die beweren dat de termen die zij op zich af krijgen gevuurd alleen maar „oude wijn in nieuwe zakken” is, hebben wel recht van spreken maar daarom nog geen gelijk.

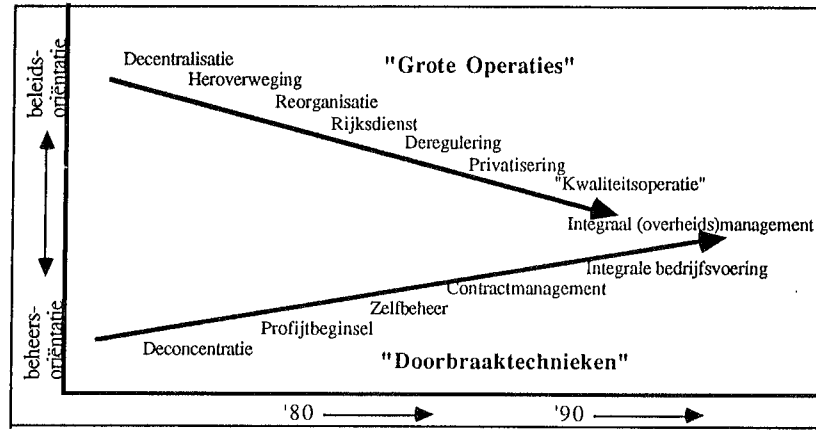
*Grote operaties en doorbraak-technieken.*

In schema 1 staat de term integrale bedrijfsvoering temidden van een reeks van termen die de discussie over de overheid hebben bepaald en voor een groot deel nog steeds bepalen. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen de termen die gevangen kunnen worden onder de noemer „Grote Operaties” (zoals de Heroverwegingsrondes, deregulering en privatisering)(Van Nispen en Noordhoek, 1986) en de termen die hier zijn gevangen onder de noemer „Doorbraaktechnieken” (o.a. zelfbeheer, contractmanagement)(Stichting Servicepunt Zelfbeheer, Stand van zaken en Literatuuroverzicht, 1990). Het verschil tussen beide is dat de „Operaties” altijd een duidelijk politiek doel hebben gediend en de „Technieken” primair zijn gepresenteerd binnen de context van het intern beter laten functioneren van het overheidsapparaat. Waarom hier van „doorbraaktechnieken” wordt gesproken is, omdat achter de vaak instrumentele benaming en een doorgaans zeer (juridisch-)technische benadering altijd een soort „doorbraakgedachte” schuil is gegaan: de nieuwe techniek moest de vermeende verstarring in het overheidsapparaat doorbreken en een nieuw perspectief bieden op een beter beheersbare organisatie. De Grote Operaties zijn opdrachten aan de overheidsorganisatie in haar geheel, de Doorbraaktechnieken zijn zwaar beladen instrumenten die de overheid voor zichzelf zou moeten gaan gebruiken. Sterk versimpeld gezegd: de Grote Operaties zijn geformuleerd vanuit beleidsprioriteiten, de Doorbraaktechnieken vanuit beheersprioriteiten. En omdat een dergelijke scheiding niet werkbaar blijkt, groeien de trends, en dus de termen, meer en meer naar elkaar toe.

#### *Gemiste termen en gemiste kansen*

In schema 1 zal de kenner van de overheid nog een aantal termen missen, maar het zal geen probleem zijn ontbrekende termen er tussen te plaatsen.

In ieder geval ontbreekt de zogenaamde „Grote efficiency-operatie”. Gelet op de wijze waarop het politiek inderdaad als een „operatie” is gepresenteerd, zou het op de as van de Grote Operaties geplaatst dienen te worden. In de wijze waarop er – waarschijnlijk terecht – tot nu toe wordt gesproken over de invulling ervan, is er eerder sprake van een techniek die zeer op de „doorbraak” is gericht. In feite lijkt er voor de beoogde efficiencyverbeteringen om een vorm van integrale bedrijfsvoering te worden gevraagd. En dat in een mate en op een wijze waarbij sterk getwijfeld kan worden of men binnen de overheid over de vaardigheden beschikt om er een succes van te maken.



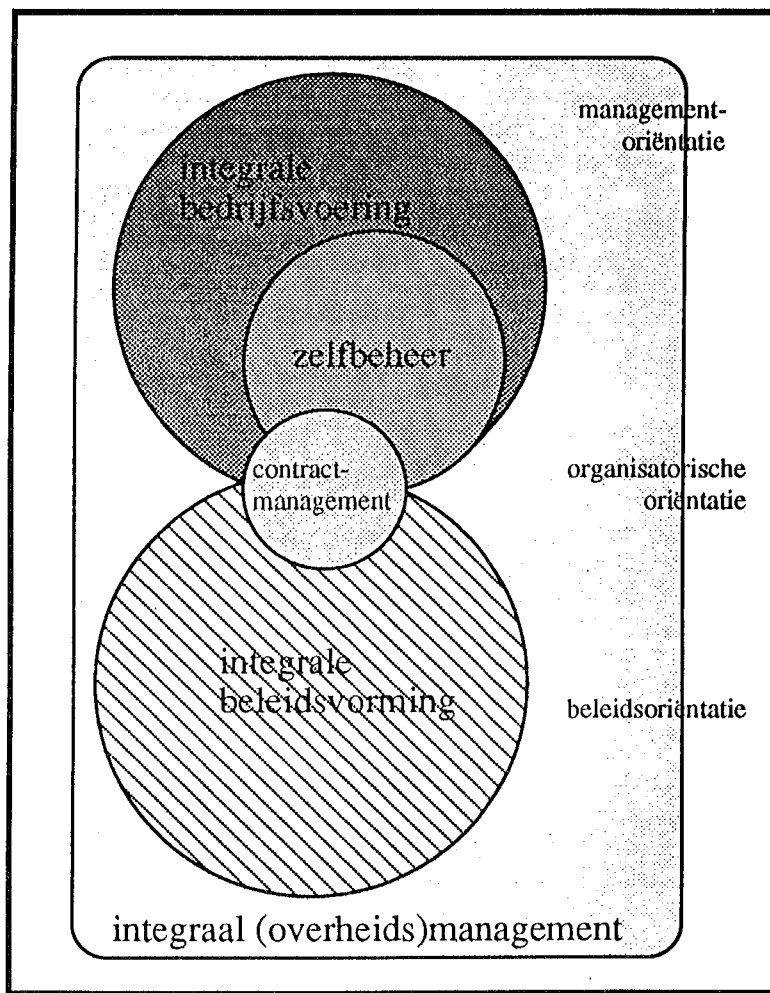
Schema 1. Trends en termen voor de overheidsorganisatie.

In het schema is tussen aanhalingstekens een term toegevoegd die een grote operatie zou moeten zijn maar het nog niet is: de „Kwaliteitsoperatie”. Het gaat hierbij om het vanuit de politiek definiëren van de kwaliteitseisen die aan de gehele overheid mogen worden gesteld en het toerusten van die overheid voor het invoeren van een dergelijk kwaliteitsprogramma. (Vanuit het Ministerie van Binnenlandse zaken zijn er diverse initiatieven ondernomen om de kwaliteitsdiscussie binnen de rijksoverheid aan te slingeren. Helaas lijkt dit nog niet erg aan te slaan. Zie m.n. Wolffensperger en Geraerds-Mol, 1987/1988)

#### *Integrale bedrijfsvoering en zelfbeheer*

De term „integrale bedrijfsvoering” en de term „zelfbeheer” worden nogal eens met elkaar in verband gebracht. Het is daarom goed hier even apart bij stil te staan. Tegelijk geef ik het verband aan met de termen „contractmanagement” en „integraal management”. (Zie schema 2.)

Zelfbeheer is in essentie een manier om een organisatie op basis van onderlinge afspraken zo in te richten dat de autonomie van handelen voor een deelorganisatie kan worden gemaximaliseerd. Afspraken waarbij als instrument contracten worden gebruikt. Integrale bedrijfsvoering is, wederom in essentie, een managementbenadering.



Schema 2. Vijf termen.

Een benadering die natuurlijk gevolgen kan hebben voor de inrichting van de organisatie, maar in eerste instantie draait om de wijze waarop een manager van een organisatie op een afgewogen wijze rekening houdt met alle aspecten die de bedrijfsvoering van een organisatie(onderdeel) kunnen raken.

Integrale bedrijfsvoering stelt dus de overheidsmanager centraal, zelfbeheer de overheidsorganisatie. Dat beiden met elkaar verbonden horen te worden moege duidelijk zijn. Het instrument contract-management kan daar een middel voor zijn, maar niet meer dan dat.

*Geen splitsing  
van beleid en  
beheer.*

Achter de term „integrale bedrijfsvoering” schuilt het idee dat er een splitsing zou bestaan tussen beleid en beheer. Integrale bedrijfsvoering zou dan vooral betrekking hebben op dit laatste. Dat is een misvatting; een goede bedrijfsvoering kan niet zonder integratie van beleid en beheer. Vanuit de „emancipatiegedachte”, dat er tot op heden te weinig aandacht is geweest voor beheersvraagstukken binnen de overheid, is die opvatting echter wel begrijpelijk. In dat geval zou er dan ook de term „integrale beleidsvorming” moeten worden gehanteerd, waarbij het accent primair op beleid i.p.v. beheer wordt gelegd. De term „integraal (overheids)management” zou dan de integratie van die beide termen kunnen zijn.

#### *Trends in de trends*

Terug naar de trends zoals ze beschreven worden in schema 1. Helaas gaat het in het kader van dit artikel te ver om de verschillende trends allemaal exact te omschrijven en verklaren. Waar het hier echter wel om gaat is het onderkennen van de algehele trend die er in het gebruik van de verschillende termen schuilt. Een trend die er op neer lijkt te komen dat er niet zozeer termen verdwijnen als wel dat er nieuwe bijkomen en met elkaar geïntegreerd worden:

- waarbij Grote Operaties steeds sterker gekoppeld worden aan Doorbraaktechnieken;
- waarbij de noodzaak voor koppeling van beleid en beheer steeds duidelijker wordt;
- waarbij de impuls voor verandering minder vanuit de politiek komt en meer vanuit de overheidsorganisatie zelf;
- waarbij de technische benadering de overhand krijgt boven de grootschalige operatie benadering;
- waarbij het voorlopige eindpunt voor de overheidsorganisatie wordt gevormd door de term integrale bedrijfsvoering, uit te voeren door de integrale manager;
- waarbij uiteindelijk de persoon van de manager binnen de overheid steeds meer centraal komt te staan;
- en in feite de overheidsmanager als persoon wordt geboren.

### 3. De overheidsmanager: opereren in een krachtenveld

#### *De overheidsmanager*

Het is een logische ontwikkeling dat de persoon van de overheidsmanager steeds vaker centraal wordt gesteld in de activiteiten die het functioneren van de overheidsorganisatie moeten verbeteren. Logisch, maar niet vanzelfsprekend. Het primaat van de politiek en de ambtelijke cultuur zoals die in Nederland bestaat, lijkt zich nog altijd te verzetten tegen het benoemen en beoordelen van overheidsfunctionarissen als „managers”. De overheid is geen bedrijf en het maken van beleid kan en mag niet gelijk worden gesteld met het maken van een produkt, zo luidt de redenering.

Toch lijkt de opkomst van de overheidsmanager niet te stuiten. Dat is niet zozeer een ontwikkeling waarop van buiten is aangedrongen, alswel een natuurlijke ontwikkeling van binnenuit; een door het overheidsapparaat zelf gewenste ontwikkeling als antwoord op problemen van beheersaard die door de ambtenaren zelf als niet langer te verantwoorden worden beschouwd.

*Koppelen van verantwoordelijkheden.*

Op dit laatste, het „niet te verantwoorden”, sluit de term integrale bedrijfsvoering aan. Niet alleen het beleid, maar ook de wijze waarop het beheer binnen een overheidsorganisatie wordt gevoerd, moet verantwoord kunnen worden. De overheidsmanager is degene die verantwoording heeft en aflegt over de bedrijfsvoering binnen de organisatie-eenheid waar hij of zij voor verantwoordelijk is. De uitdaging waar die overheidsmanager zich vervolgens voor gesteld ziet, is het koppelen van de blijvende verantwoordelijkheid voor het beleid aan de verantwoordelijkheid over het beheer. Integrale bedrijfsvoering betekent dus niet het vervangen van een verantwoordelijkheid voor het beleid door die voor het beheer, maar betekent juist het koppelen van beide verantwoordelijkheden. In die zin is het een belangrijke verrijking van de functie en stelt het navenante eisen aan de kennis, inzichten en attitudes van die overheidsmanager. Het betekent tevens dat de overheidsmanager niet alleen te vinden zal zijn binnen de van oudsher uitvoerende afdelingen, maar evenzeer binnen de traditionele beleidsafdelingen.

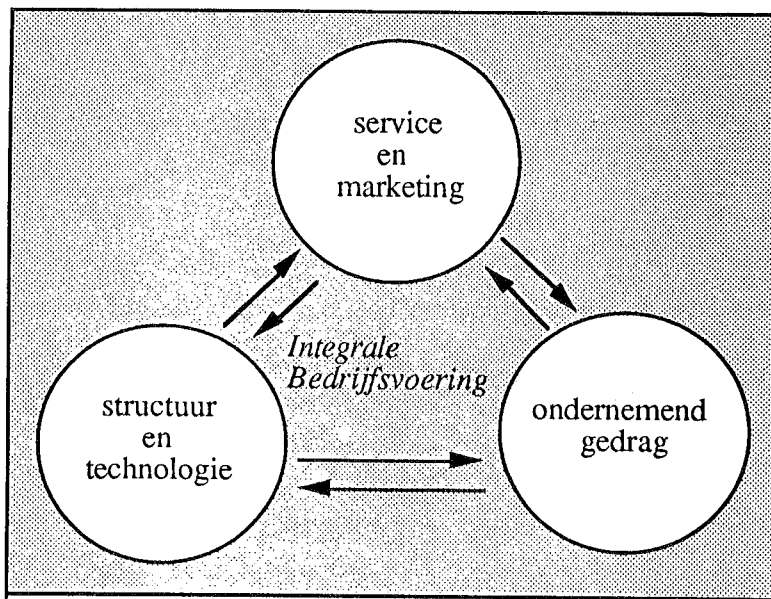
#### *Opereren in een krachtenveld*

*Drie krachtenvelden.*

De overheidsmanager moet zijn activiteiten ontplooiën binnen een gecompliceerd krachtenveld. Behalve via de hierboven geschetste trends in overheidsland, dient er nog op een andere manier een beeld

te worden geschetst van de bewegingen en dimensies waarop de overheidsmanager in het kader van integrale bedrijfsvoering moet reageren en anticiperen.

In schema 3 treft u de drie krachtenvelden aan waarbinnen integrale bedrijfsvoering gestalte dient te krijgen (bewerking van een schema ontwikkeld door drs W.C. Verbaan).



Schema 3. Krachtenveld rondom Integrale Bedrijfsvoering.

Dat krachtenveld wordt met name bepaald door:

- de verwachting dat een intensief gebruik zal worden gemaakt van de *technologisch bepaalde infrastructuur* voor alle PIOFAH-functies (Personeel - Informatie - Organisatie - Financiën - Automatisering - Huisvesting). Van managers in de overheid wordt verwacht dat zij voldoende vertrouwd zijn met alle functies en deze kunnen integreren wanneer dat noodzakelijk is;
- een toenemende druk om meer *klant- en marktgericht* te opereren. Overheidsorganisaties zijn, meer nog dan bedrijven, „zichtbare” organisaties. De eisen die aan de dienstverlening worden gesteld worden steeds scherper geformuleerd. Van de overheidsmanager wordt daarom zowel verwacht dat het tot marketing „out” als tot marketing „in” in staat is;
- de verwachting dat managers binnen de overheid zullen tonen



dat ze de durf hebben om risico te lopen en de wil om voornemens te vertalen in concrete acties: *ondernemend gedrag*. Het spook van de „luie ambtenaar” mag geen kans meer krijgen. De enige manier waarop de druk vanuit de omgeving kan worden weerstaan is door vanuit de eigen overtuiging vorm te geven aan beleid en beheer: „Putting beliefs into action”.

Deze drie krachten c.q. verwachtingen vormen de drijvende kracht achter de term integrale bedrijfsvoering. Of een overheidsmanager er in slaagt om tot een succesvolle integrale bedrijfsvoering over te gaan hangt af van de wijze waarop hij of zij met deze drie krachten omgaat en daarin verantwoordelijkheid wil dragen.

*Aanpassen om te overleven.* Meer op de achtergrond moet hier nog worden genoemd de trend van een toenemende autonomisering en individualisering. Het vormen van eenheden binnen eenheden en het steeds platter worden van die eenheden vergt ook van de overheid een groot aanpassingsvermogen. Dit is overigens meer dan alleen een organisatievraagstuk; het heeft wezenlijke consequenties voor de vraag welke taken de overheid nog op zich kan nemen en welke niet. Gaan wij niet goed met deze veranderingen om dan kan heel terecht worden gesproken over een „versplinterde staat” (Frissen, 1991). In die zin is het vermogen van ambtenaren om tot integrale bedrijfsvoering over te gaan voor de overheid gewoon een kwestie van overleven.

#### *Attituden en instrumenten*

*Welke kenmerken heeft een overheidsmanager nodig?* In de bovenstaande beschrijving van het krachtenveld waarbinnen de overheidsmanager dient te opereren, heeft alleen de eerste van de drie krachten een duidelijk instrumenteel karakter. Als het om klanten marktgericht opereren gaat zijn basisattituden minstens zo belangrijk als de benodigde kennis of technieken. Als er over ondernemend gedrag wordt gesproken is dat natuurlijk eerder gericht op houding dan op kennis. Een goede marktgerichtheid vergt veel kennis van die markt, maar de juiste houding om die markt te benaderen is meestal doorslaggevend.

Dit geeft aan dat het ook bij integrale bedrijfsvoering de attitude of motivatie van de betrokken manager minstens zo belangrijk zijn als het beheersen van bepaalde instrumenten. Voor zover er tot nu toe over integrale bedrijfsvoering wordt gesproken en geschreven, overheerst de instrumentele benadering sterk. Het meest duidelijk blijkt dit bij de realisering van contractmanagement waar de juridische invulling van het contract buiten proporties veel aandacht krijgt in verhouding tot de managementtechnische aspecten (Verbaan, 1986).

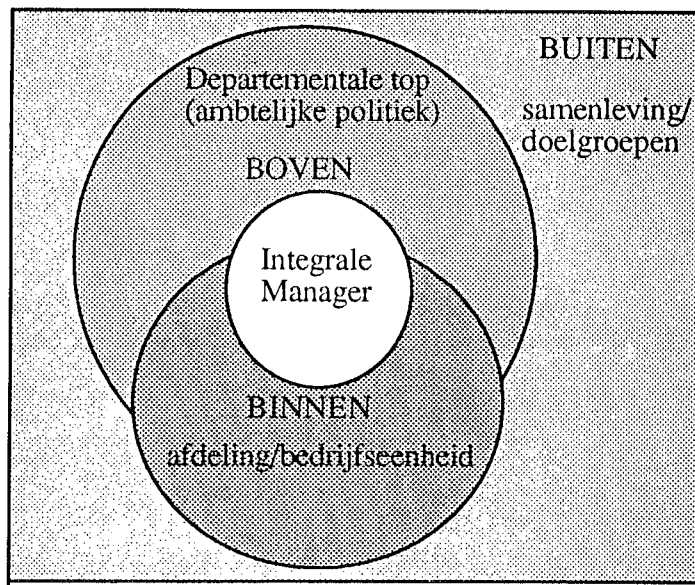
Voor de kansen op een succesvolle invoering van integrale bedrijfsvoering zou dat wel eens fataal kunnen zijn. Instrumentele kennis en vaardigheden vormen maar een (klein) deel van de bagage die een overheidsmanager nodig heeft om integrale bedrijfsvoering tot een succes te kunnen maken. Schema 4 bevat een niet-limitatieve opsomming van de instrumenten en attitudes waarover de overheidsmanager dient te beschikken. (schema's 4 en 5 ontwikkeld door Ing. Drs P.J. Tack, 1990)

relaties:	benadering:	
	Instrumenteel	Attitude
naar BUITEN	beleid strategie marketing kwaliteit macht prioriteiten	ondernemend gedrag identiteit mentaliteit extrovertie contact(stoornissen) PR politieke sturing managementstijl
naar BOVEN	contract rapportage delegeren onderhandelen budgetteren outputsturing	vrijheid verantwoordelijkheid risico zelfvertrouwen
naar BINNEN	deelcontract werkplannen kostenraming beloning informatie- voorziening	samenwerken zelfstandigheid motivatie satisfactie implementatie- vermogen

Schema 4. Benaderingen en relaties.

Bij de invoering van integrale bedrijfsvoering ervaart de overheidsmanager invloed van drie dimensies: naar *buiten* toe (richting samenleving, richting maatschappelijke belangengroeperingen of zelfs rivaliserende departementen), naar *boven* toe (naar de baas en diens – politieke – baas) en naar *binnen* toe (naar de eigen medewerkers toe).

In schema 5 zijn de drie dimensies of relatievormen nader met elkaar in verband gebracht.



Schema 5. Relaties naar buiten, boven en binnen.

### Relaties en interventies

*Relaties binnen een doelstelling.* De persoon van de overheidsmanager staat dus centraal bij het invoeren van integrale bedrijfsvoering. Dat gebeurt vanzelfsprekend niet in het luchtledige. Iedere overheidsmanager weet zichzelf onderdeel van een groot en gecompliceerd relatiernetwerk. Het is binnen dit relatiernetwerk dat hij of zij vorm moet geven aan al die activiteiten die gezamenlijk gevangen kunnen worden onder de noemer integrale bedrijfsvoering. Daarbij is het geheel meer dan de som der delen. Vanzelfsprekend moet de overheidsmanager binnen iedere relatie in staat zijn adequaat te reageren, maar er is pas van integratie sprake als al die contacten en activiteiten geplaatst kunnen worden binnen een duidelijke doelstelling. Zowel de doelstelling die

de overheidsmanager voor zijn eigen eenheid heeft geformuleerd als de doelstelling welke voor het grotere geheel van de organisatie is geformuleerd.

En daarin ligt een groot deel van het probleem bij de term integrale bedrijfsvoering. Wellicht is de overheidsmanager nog in staat om voor de eigen eenheid een heldere doelstelling te formuleren, maar in de praktijk zal hij lang niet zeker zijn van wat de doelstelling van de totale organisatie is. De ambiguïteit, complexiteit en niet zelden regelrechte tegenstrijdigheid van de standpunten die binnen de overheidsorganisatie worden ingenomen kan hem of haar zwaar parten gaan spelen. Daarbij zullen veel van de werkzaamheden die voor andere delen van de organisatie moeten worden verricht ervaren worden als incidenten. Het bekendste voorbeeld daarvan zijn de Kamervragen: „Hoe kan ik ooit een normale bedrijfsvoering plannen als ik mijn werk steeds weer moet platleggen voor zo'n kamerlid die zichzelf weer in de krant wil zien?” Hoe kan je sturen op incidenten? Hoe kan ooit tot integrale bedrijfsvoering worden overgegaan als de „manager” tot niets anders in staat lijkt dan achter de ontwikkelingen aan te hollen en de schade beperkt te houden? Hoe kan het gevoel behouden blijven dat zelf leiding wordt gegeven aan de organisatie en daarbij niet alleen maar wordt gehinderd door „zij daar boven” of voortdurend lastig wordt gevallen door „die mensen onder me”?

*Wie is een manager en wie is het niet?*

*Een zaak van lange adem.*

Laat het niet mooier worden voorgesteld dan het is. Integrale bedrijfsvoering is moeilijk, soms zeer moeilijk. Het zal „de schapen van de bokken scheiden”: wie wel en wie geen overheidsmanager is. Maar ook dan zijn de vooruitzichten niet slecht. Degenen die in de wereld van het openbaar bestuur werken zijn, meer dan veelal in de buitenwereld wordt aangenomen, gewend om met een complexe werkelijkheid om te gaan. Zij zijn minstens zo zeer gewend om in netwerken – meestal „coalities” genoemd – te denken als hun collega's in het bedrijfsleven en voelen zich minstens zo zeer bij dat soort relaties op hun gemak. En natuurlijk zijn er incidenten, maar binnen de meeste organisatie-eenheden wordt wel degelijk een manier gevonden om daar mee om te gaan. Zolang de betrokken ambtenaar zich niet de gevangene van de eigen situatie maakt, maar voldoende afstand kan nemen om de positie waar hij of zij zich in bevindt te overzien en de relaties en ontwikkelingen met elkaar te verbinden; te integreren. Een korte cursus kan daarbij helpen, met name als het gaat om het verkrijgen van dat overzicht, die noodzake-

lijke distantie. Maar wie werkelijk tot integrale bedrijfsvoering wil overgaan en zich wil committeren aan een aantal concrete stappen in de richting van integrale bedrijfsvoering, zal zich ook managementvaardigheden moeten eigen maken die verder gaan dan het volgen van de aanwijzingen uit een standaard stappenplan. De omslag van specialist naar generalist kunnen maken, het leren motiveren en leiden van medewerkers, zijn managementvaardigheden die alleen door ervaring en gedegen training kunnen worden verworven. Alleen daarom al is de invoering van integrale bedrijfsvoering door de gehele overheid heen een zaak van lange adem; de adem van een lange-afstandsløper en niet die van een sprinter. Topambtenaren die van hun medewerkers verwachten dat ze zich ontwikkelen tot overheidsmanagers die alle facetten van integrale bedrijfsvoering beheersen zullen daar rekening mee moeten houden.

#### 4. Invoering van Integrale bedrijfsvoering

##### *Integrale bedrijfsvoering nu?*

*Toekomstige  
uitdagingen.*

Binnen de overheid moet worden gepresteerd, moet worden „gescoord”. Veranderingen hadden gisteren al moeten plaatsvinden en niet vandaag. Als met integrale bedrijfsvoering alleen op de langere termijn resultaten kunnen worden geboekt, heeft het dan wel zin om er aan te beginnen?

Een voor de hand liggende, maar misleidende vraag. Het suggereert namelijk dat integrale bedrijfsvoering nog geheel moet worden opgezet. In het begin van dit artikel werden diverse termen uit het overheidsjargon op een tijdsfad uitgezet. Daarbij is integrale bedrijfsvoering een logisch eindpunt in een bestaande ontwikkeling. De elementen zijn er al maar moeten, inderdaad, worden geïntegreerd.

Is het werkelijk een eindpunt? Ja, wel binnen de bestaande, typisch Nederlandse, ontwikkelingslijn. Er is zich echter een nieuwe ontwikkelingslijn aan het vormen welke een Europees karakter draagt. De eisen die aan de overheidsmanager binnen Europees verband worden gesteld gaan weer een stap verder en vormen de werkelijke toekomstige uitdaging voor de overheidsmanager.

Daarnaast kunnen ook binnen de benadering van integrale bedrijfsvoering diverse ontwikkelstadia worden onderscheiden. Deze hangen samen met de verschillende managementbenaderingen die kunnen worden gehanteerd bij het vormgeven aan integrale bedrijfsvoering.

### *Managementbenaderingen*

*Diverse fasen in de invoering.* In het laatste schema, schema 6, zijn deze managementbenaderingen op een rij gezet (schema ontwikkeld door Mr H. Buurma, 1991).

Zoals ze hier door H. Buurma zijn geformuleerd, vormen ze verschillende stadia of ontwikkelingsfasen op de weg naar een succesvolle invoering van integrale bedrijfsvoering. Daarbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen de „management-aspecten” en de „culturele aspecten”. Onder dit laatste wordt met name de houding verstaan zoals het management die inneemt tegenover de ondergeschikten, of liever – en beter – gezegd: de naaste medewerkers.

In het kader van een algemeen streven naar decentralisatie wordt op veel plekken binnen de overheid de manager al voor een groot deel verantwoordelijk gesteld voor het beheer van de eigen PIOFAH-middelen (fase 1). Na het overwinnen van de eerste barrières worden de managers daarin doorgaans een behoorlijke eigen ruimte gegund; wij willen onze managers immers niet meer als kleuters behandelen! Als dat redelijk blijkt te werken, wordt in een volgende fase de manager geheel losgelaten, want „dan kan ik me met de echt belangrijke zaken bezighouden”. Wel wordt regelmatig in de gaten gehouden of er nog voldoende output wordt gegenereerd en of de producten, hoe ook gedefinieerd, de toets der incidentele kritiek kunnen weerstaan.

In de daarop volgende derde fase wordt dit door de top zelf als te passief ervaren. Zonder de principes van decentralisatie en sturen op output los te laten, wordt een meer actieve houding verwacht om op de veranderingen in de omgeving goed te kunnen inspringen. Daar vloeit een meer intensieve communicatie uit voort, waarbij iedereen wordt aangesproken op de behaalde prestaties.

Vaak worden deze prestaties nog teveel gemeten aan de hand van interne normen en waarden; hoe beoordeelt mijn baas, mijn collega mij? In de laatste fase is er sprake van een sterke koppeling tussen hoe de prestaties extern worden gewaardeerd en hoe ze intern worden beoordeeld. De overheidsmanager die extern succesvol is, is dat vaak ook intern. Want iedereen is een klant en de klant is koning. In die laatste fase kunnen wij spreken over nieuwe termen als „overheidsmarketing” (Buurma, 1990) en „intrapreneurship”. Een zakelijke benadering kenmerkt de overheidsmanager, zonder dat de aard van de overheidorganisatie zal worden verloochend. Zie schema 6.

Ontwikkelingsfase integrale bedrijfsvoering	Management-aspecten	Culturele aspecten
Fase 1: Overdracht van apparaats-bevoegdheden aan lijn (PIOFAH)	Zorgen voor produktiemiddelen; budgettering	Lijnmanagers worden door centrale staf voor vol aangezien; staf wordt ondersteunend
Fase 2: Sturen op output en efficiëncy	Zorgen voor kwaliteit en kwantiteit van produkten in relatie tot kosten en tijdbesteding; bedrijfsplanning	Integraal management in de lijn, meer outputgericht dan gericht op activiteiten; ontwikkeling zakelijke attitude
Fase 3: Interne delegatie	Leidinggevend en sleutelfunctionarissen zijn aanspreekbaar op het bijdragen aan de resultaten van de gehele organisatie; afgeleide afdelingsplanning	Delegerend leidinggeven: resultaten behalen door capaciteiten van medewerkers optimaal te gebruiken; ieder draagt aan het totaal bij vanuit een eigen verantwoordelijkheid
Fase 4: Externe en interne marketing, gericht op externe effectiviteit	Overheidsmarketing ten opzichte van externe en interne klanten; marketingstrategie en marketingplanning	Elke medewerker is intrapreneur

Schema 6. Ontwikkeling integrale bedrijfsvoering.

### *Invoering van integrale bedrijfsvoering*

*Integrale bedrijfsvoering vereist „commitment“.* In deze schematische beschrijving van de moderne eisen die aan een overheidsmanager en diens organisatie kunnen worden gesteld, zullen de meeste personen die binnen de overheid werkzaam zijn wel bekende elementen herkennen. Wellicht zal men kunnen constateren dat men binnen de eigen organisatie al in de tweede of derde fase terecht is gekomen. Het gaat in ieder geval om meer dan alleen maar „ideaaltermen“; op de één of andere manier is men er al mee bezig. Dit geeft aan dat men ook met integrale bedrijfsvoering bezig is. De stap van de ene fase naar de andere fase kan niet worden gezet als er geen overheidsmanager is die hard bezig is de eigen organisatie naar een nieuwe fase te sturen.

Overal worden dus stappen op de weg naar integrale bedrijfsvoering gezet. Daarbij zijn er legio hindernissen op de weg, komen er randvoorwaarden dwars over die weg te liggen en zijn er altijd mensen die al dan niet terecht vanuit een deelbelang de weg versperren. Lastig, maar niet onoverkomelijk.

Waar het om gaat, is het persoonlijke commitment van een overheidsmanager om een veranderingstraject in te gaan dat tot een vorm van integrale bedrijfsvoering kan leiden. Invoering van integrale bedrijfsvoering is een proces van vorming voor de betrokken manager en diens medewerkers waar de eigen en uiteindelijk de gehele overheidsorganisatie baat bij heeft. Daarmee wordt de overheidsorganisatie een „lerende organisatie“. Alleen een organisatie die leert van eigen fouten en ervaringen is in staat vooruitgang te boeken in de wijze waarop zij functioneert en kan met name de overheid loskomen van een klimaat waarin de vermoeide en de cynische ambtenaar uit het begin van dit artikel elke keer hun gelijk krijgen.

### **5. Samenvatting en conclusie**

In dit artikel zijn de trends beschreven die tot de invoering van de term integrale bedrijfsvoering binnen het openbaar bestuur hebben geleid. In de omschrijving van de term is de persoon van de overheidsmanager centraal gesteld. Het gaat om zijn of haar benadering van een complexe werkelijkheid, waarin met de beschikbare instrumenten structureel vorm moet worden gegeven aan relaties naar buiten, naar boven en naar binnen toe in de organisatie. Daarbij moet de doelstelling van de organisatie-eenheid waar de overheidsmanager voor staat in het verlengde worden gebracht van



die van de overheidsorganisatie in haar geheel en uiteindelijk met die van onze maatschappij. Dat zal veel van de betrokken persoon vergen en in die zin is de invoering van integrale bedrijfsvoering geen eenvoudige opgave. De invoering van integrale bedrijfsvoering is echter geen proces dat op zichzelf staat, maar past binnen een al langer bestaande trend. De elementen voor een succesvolle integrale bedrijfsvoering zijn voor een groot deel al aanwezig. Integrale bedrijfsvoering is een belangrijke opdracht die de overheid aan zichzelf moet stellen, te beginnen bij iedere ambtenaar die zich tevens manager weet van een deel van die totale overheid.

#### Literatuurverwijzingen:

Er is nog geen sprake van een „body of knowledge” rondom de term integrale bedrijfsvoering, zeker niet binnen de context van het openbaar bestuur. Onder meer uit een voor de cursus „Integrale Bedrijfsvoering” samengestelde reader wordt hier de voor dit artikel meest relevante literatuur vermeld.

Bekke, A. J. G. M., *De betrouwbare bureaucratie*, Oratie RU Leiden, 1990.

Buurma, H., *De zakelijke ambtenaar*, Samsom, Alphen a/d Rijn, 1988.

Buurma, H., *Overheidsmarketing*, Lemma, Utrecht, 1990.

Ezerman, G. C. en W. F. G. Mastenbroek, *Kwaliteits-verbetering in de dienstverlening*, Kluwer Bedrijfswetenschappen, Deventer, 1989.

Frissen, P., *De versplinterde Staat*, Over informatisering, bureaucratie en technocratie voorbij de politiek, Oratie KU Brabant, Samsom H. D. Tjeenk Willink, 1991.

Hegeman, J., *De nieuwe ridders in hun blinkend gewaad: een beschouwing over het door de overheid gewenste management* (1), *Filosofie in bedrijf*, 2 (1990), nr. 2 (juli), blz. 32-37.

Nispen, F. K. M. van en D. P. Noordhoek, *De grote operaties*, De overheid onder het mes of snijden in eigen vlees, Kluwer, 1986.

Noordhoek, D. P., *Verzelfstandiging: het managen van een proces*, Syllabus gelijknamige cursus, PAO Bedrijfs- en Bestuurswetenschappen, Utrecht, 1989.

Noordhoek, D. P., *Leren flexibiliseren*. Artikel in het kader van het onderzoek „Kunnen concerns dansen?” Een vergelijkend onderzoek onder 20 Nederlandse concerns, uitgevoerd door ADSTRAD i.s.m. FEM en Stichting de Baak, *FEM-bijlage* 1 december 1990, nr. 25. blz. 24-26.

- Schrijvers, A. P. M., Contractmanagement: een bedrijfskundig en bedrijfseconomisch sturingsmodel, *Openbaar bestuur* 1991, nr. 1, 1e jrg., blz. 7-12.
- Stichting Servicepunt Zelfbeheer, *Stand van zaken zelfbeheer*, 1990, Uitgave van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, februari 1991.
- Stichting Servicepunt Zelfbeheer, *Literatuuroverzicht zelfbeheer* 1990, Uitgave van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, februari 1991.
- Verbaan, W. C., Zelfbeheer begint bij jezelf. *TvO* 1986, jrg. 14, nr. 12.
- Vinkenburg, H. *Dienen en verdienen. Hoe dertien bedrijven hun dienstverlening verbeteren*, Kluwer Bedrijfswetenschappen, Deventer, 1988.
- Wolffensperger, J. C. en I. H. Geraerds-Mol, *Overheid en kwaliteitsverbetering*. Deel 1: Projecten en initiatieven. Deel 2: Van beleid naar praktijk, VUGA, Haarlem, 1987/1988.
- In belangrijke mate is dit artikel gebaseerd op discussies die zijn gevoerd in het kader van de voorbereiding van de cursus „Integrale Bedrijfsvoering in het Openbaar Bestuur”.*
- Namens de Stichting Servicepunt Zelfbeheer hebben hierin geparticipeerd: Mr H. Buurma (Buurma B.V.), Ing. Drs P. J. Tack (Intervisie) en Drs W. C. Verbaan (INB Consultants B.V.). Namens de Baak participeerden Mr P. G. H. Westerhof en Drs J. Muller.*

**Over de auteur:**

Drs D. P. Noordhoek is projectleider bij Stichting de Baak te Noordwijk.