

Invoeren van integraal management

lastig en onontkoombaar

Integraal management is een besturingsconcept dat door organisaties gebruikt wordt om een nieuwe managementstructuur en een bij deze tijd passende managementstijl te introduceren. Invoeringsprocessen leren dat de omslag die daarbij wordt gemaakt, zijn uitwerking heeft op alle onderdelen van de organisatie. De verhoudingen tussen managementlagen veranderen ingrijpend, maar ook die tussen de onderdelen waar het primaire proces wordt uitgevoerd en de ondersteunende eenheden, stafdiensten en facilitaire diensten.

Vanuit onze ervaringen met dergelijke processen richten we ons in dit artikel op de valkuilen en uitwegen bij dat invoeringsproces.

Voor de goede orde, het gaat om een functie onder de Raad van Bestuur of directie, waar alle verantwoordelijkheid voor de operationele processen is samengebracht.

Inmiddels is breed ervaring opgedaan met de valkuilen en de uitwegen bij het invoeren van inte-

graal management. De scepsis over het besturingsprincipe neemt ook toe. Soms heeft die betrekking op de hardnekkige problemen die zich voordoen bij het invoeringsproces; in andere artikelen (Ardon, 1998) wordt het model principieel afgewezen. Daarin wordt gewezen op de grote nadruk op samenhang die in de discussies over integraal management naar voren komt, terwijl juist de dynamiek van tegenstellingen tussen vakinhoud en beheer gekoesterd moet worden. Een ander bezwaar is dat integraal management een beheerscultuur kan oproepen die te weinig ruimte geeft aan individuele creativiteit en toptalent.

Verkokering van organisatieonderdelen en het verzwakken van de strategische koers van de organisatie als totaal, zijn andere aangehaalde tekorten van het concept (zie literatuur).

Onze ervaring met invoeringsprocessen bevestigt de weerbarstigheid van het concept. Organisaties die het al jaren in hun vaandel meevoeren, blijken in de praktijk grote moeite te hebben om de basisvoorwaarden te regelen. In andere organisaties zijn manage-

mentlagen en matrixmodellen ingevoerd die strijdig zijn met het principe, zonder dat die inconsistentie is opgemerkt, of hebben de ondersteuners hun centrale rol als 'stafffunctionaris voor het strategisch management' en hoeders van de kwaliteit van een bepaald vakgebied gecontinueerd.

Tegenover de bezwaren staat onze ervaring dat het toedelen van integrale managementverantwoordelijkheid aan leidinggevenden een bijdrage kan leveren aan het introduceren van een nieuwe managementstijl. Bij 'kantelingsprocessen', waarbij een naar functies geordende organisatie wordt omgebouwd naar een ordening naar markt- of klantengroepen, heeft deze besturingsfilosofie een belangrijke brekijzerfunctie. Sterker nog dan onze positieve ervaringen met het besturingsprincipe is onze visie dat integraal management past bij een aantal dominante maatschappelijke trends, die nog lange tijd haar invloed op organisaties zal uitoefenen. In dit opzicht zijn de volgende trends relevant:

- *individualisering en zelfsturing* mensen nemen en krijgen meer ruimte en eigen verantwoordelijkheid
- *professionalisering* de vakinhoudelijke expertise van specialisten neemt toe en vraagt om meer regelruimte

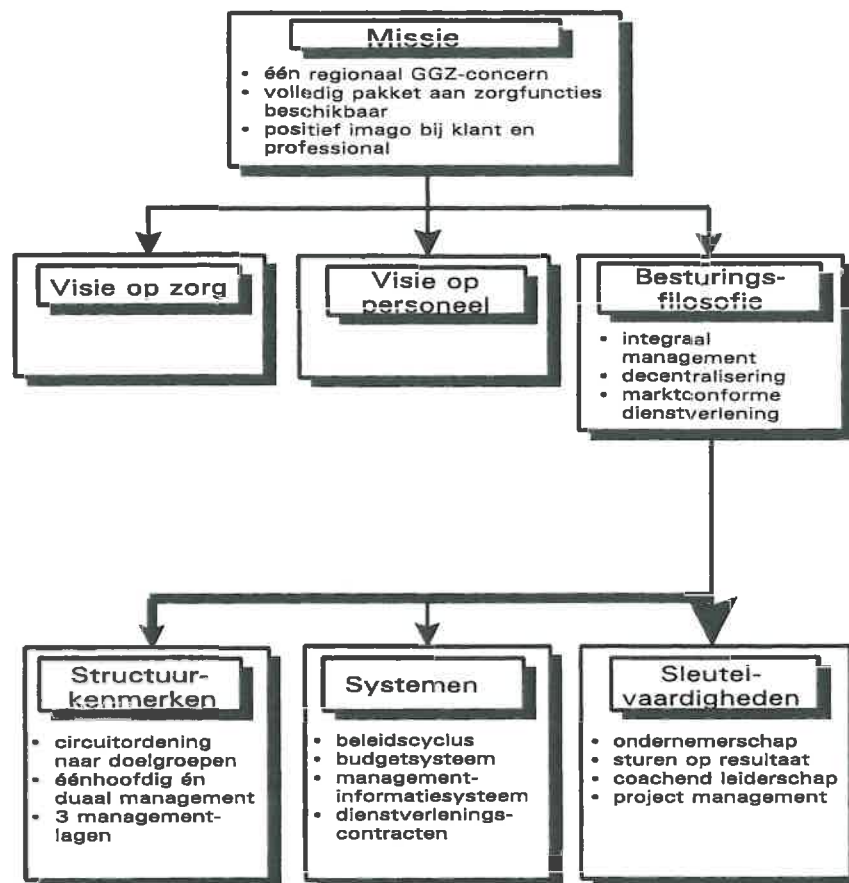


Kees Verschure en Guus de Vries zijn beide partners van DamhuisElshoutVerschure, organisatieadviseurs, te 's-Hertogenbosch. Guus de Vries is daarnaast deeltijds hoogleraar Bedrijfskunde in de Gezondheidszorg aan de TU Eindhoven, faculteit Technologie Management.

Definitie Integraal Management

- de volle verantwoordelijkheid dragen
- voor de realisering van de overeengekomen doelen
- op het terrein van het primaire proces (kwaliteit en volume), de personeelszorg en het middeledenbeheer
- binnen de vastgestelde kaders
- met behulp van de beschikbaar gestelde middelen
- in goede afstemming met anderen in en buiten de organisatie

Figuur 1.
Besturingsmodel
GGZ-instelling



- *informatisering*
nieuwe informatie- en communicatietechnologieën introduceren nieuwe coördinatiesystemen die gelaagde structuren gaan vervangen
- *complexiteitstoename* als gevolg van:
 - *schaalvergroting* met de bestuurbaarheid als manifest probleem
 - *versnippering door specialisatie, deconcentratie en differentiatie* waarbij de samenhang een besturingsprobleem is
 - *dominantie van de individuele klant*, met als vraagstuk hoe nog maatwerk kan worden geleverd.

Deze vier trends doen een appèl op organisaties om veel regelruimte te delegeren en tegelijkertijd leidinggevend en medewerkers de verantwoordelijkheid te geven om daarbij de samenhang te bewaken met verantwoordelijkheden van anderen. Die samenhang kan alleen gerealiseerd worden wanneer integraal management als besturingsprincipe op een logische manier is afgestemd op andere elementen uit het besturingsmodel.

Een integraal besturingsmodel

De keuze voor een besturingsprincipe vraagt niet alleen om interne consistentie (geen tegenstrijdigheid tussen verschillende principes), maar ook om een logische samenhang met de missie van een organisatie, de visie op het primaire proces en de visie op het 'human capital'. Als die niet helder geformuleerd zijn, niet bekend zijn binnen de organisatie en niet gedeeld worden, is ook de 'visie op organiseren en sturen' (de besturingsfilosofie) op drijfzand gebouwd. Als wel aan die voorwaarden is voldaan, dan dient de besturingsfilosofie vertaald te worden naar de structuur, de systemen en de sleutelvaardigheden die nodig zijn om de besturingsfilosofie operationeel te maken.

In figuur 1 is het besturingsmodel weergegeven van een instelling op het terrein van de geestelijke gezondheidszorg. In feite is het een samenvatting van het besturingsmodel zoals dat in een fusiedocument werd omschreven.

Het invoeren van integraal management vraagt dus om een integrale aanpak. Dat doen organisaties niet zonder goede reden.

Hoop en vrees

Er kunnen diverse aanleidingen zijn, zowel externe als interne, om integraal management in te voeren. Externe aanleidingen kunnen te maken hebben met schaalvergroting van de organisatie door fusie, daardoor toename van complexiteit en de noodzaak om de organisatie te structureren naar resultaatverantwoordelijke eenheden. Een andere aanleiding is de toenemende intensiteit van externe netwerkrelaties waarmee de verschillende managementniveaus te maken krijgen. In die netwerkrelaties moet helder zijn wie welke bijdrage levert en daarop kan worden aangesproken. Bestaande praktijken van een inadequate interne besturing kunnen een interne aanleiding vormen. In organisaties die 'rijp' zijn voor integraal management zien wij nogal eens de volgende kenmerken:

- omhoog delegeren is een favoriete bezigheid; de managers leunen graag op de directie en de directie houdt dat in stand door overal bij

- betrokken te willen worden
- er zijn grijze gebieden en leemtes in de verantwoordelijkheden, met name voor processen die door afdelingen/diensten heen lopen, is diffuus waar het proceseigenaarschap ligt
- er is een routine van beleidsplannen maken, maar de plannen blijven nogal eens steken in de goede bedoelingen, er is onvoldoende toetsing op voortgang en resultaten
- er is een flinke dosis tolerantie voor het niet nakomen van afspraken of het overschrijden van budgetten; er is altijd wel een aannemelijk verhaal hoe dat gekomen is en een centrale pot waaruit het tekort kan worden aangevuld
- de organisatie is doorgaans wel oplossingsgericht maar niet erg lerend ingesteld: "als er een knelpunt is, lossen we het wel op"
- de relaties tussen de primaire bedrijfsprocessen en de ondersteunende functies zijn sterk historisch gekleurd en niet altijd consistent; de centrale diensten als financiën en personeelszaken hebben vaak een wisselende reputatie, variërend van sterk sturend op basis van deskundigheidsmacht tot sterk controlerend en bureaucratisch of juist weinig zichtbaar vanuit een afgeschermde positie.

Werken aan structuur, systemen en sleutelvaardigheden

De eerste stap bij het ontwerpen van een consistente, bij de missie en besturingsfilosofie passende *structuur*, is het ordenen van functies en mensen binnen resultaatverantwoordelijke eenheden. Daarbij dient een eenduidig ordeningscriterium te worden gekozen. Matrixstructuren, waarbij van dubbele aansturing sprake is, passen niet bij het beginsel van integrale managementverantwoordelijkheid. Vervolgens dienen de verantwoordelijkheden te worden toebedeeld. De verticale verdeling van lijnverantwoordelijkheden vraagt de nodige zorg, omdat verantwoordelijkheden ('net als een dubbeltje') maar één keer uitgegeven kunnen worden. Het aantal managementlagen in de structuuropzet dient

beperkt te worden. Vier lagen integrale managers, zoals een recent voorbeeld in de zorgsector liet zien, geeft te veel versnippering en overlapping. Dwars door de lijnverantwoordelijkheid loopt soms de verantwoordelijkheid voor bepaalde processen. Het samenspel tussen de lijn- en de procesverantwoordelijken vraagt heldere uitgangspunten. Datzelfde geldt voor de verhouding tussen de primaire functies en 'voorwaardenscheppende' functies. Om te voorkomen dat hier domeindiscussies ontstaan, geldt als belangrijk uitgangspunt dat integrale managers ook verantwoordelijkheid dragen om het grensverkeer met andere managers goed te regelen. Dat betreft zowel interne collega's als collega's bij externe partners, waarmee functionele samenwerking bestaat. Integrale managers zijn interne en externe netwerkers.

Het introduceren van nieuwe besturingsprincipes betekent dat de *systemen* in een organisatie daarop dienen te worden aangepast. Een traditionele begrotingscyclus die top-down wordt aangestuurd, en waarbij geen samenhang bestaat met de beleidsprioriteiten voor het primaire proces, past niet bij het principe van integrale managementverantwoordelijkheid. Daarbij dient de integrale manager juist zelf een jaarplan en begrotingsvoorstel in, nadat die vooraf met collega's en controller zijn doorgesproken. Om integrale managementverantwoordelijkheid goed te laten functioneren zijn vier systemen nodig, waarvan het ontwerp geënt dient te zijn op het gekozen besturingsprincipe. Hieronder worden die vier systemen genoemd.

De beleids- en controlecyclus

Dit is de vaste procedure om te komen tot zowel een meerjarenbeleidsplan als jaarwerkplannen met heldere doelen, gekoppeld aan een begroting en formatie. Het interactief ontwikkelen van beleid, waaraan de verschillende geledingen een bijdrage leveren, is een belangrijk instrument om de cultuuromslag te realiseren van verkokerd denken en afzetgedrag

tegen 'boven' naar resultaatverantwoordelijkheid en eigen ondernemerschap.

Het budgetsysteem

Duidelijk dient te zijn welke budgetten decentraal worden beheerd, welke spelregels daarbij gelden, over welke budgetten centraal wordt beslist en wat daarbij de inbreng van het middenkader is. Indien veel centrale budgetten blijven bestaan, roept dat in het algemeen afschuifgedrag op. Problemen worden naar boven gedelegeerd waar immers 'nog wel potjes zijn'. Een passend budgetstelsel vraagt in de regel een nieuwe opzet van kostenposten en toerekeningsregels.

Managementinformatiesysteem

Het leveren van tijdige en door de (interne) klanten leesbare en relevante sturingsinformatie, blijkt voor de meeste financiële afdelingen een hele opgave. Terwijl de aandacht in de startfase vaak sterk is gericht op het invoeren van nieuwe automatiseringssystemen, is vaak meer winst te boeken bij het toegankelijk maken en snel beschikbaar stellen van aanwezige informatie. Desnoods leggen integrale managers tijdelijk een eigen boekhouding aan om bijzondere uitgaven in het spoor te houden van de beïnvloedbare begrotingsposten.

Interne contractering

Contractering is het sluitstuk van de afspraken die gemaakt worden tussen de verschillende managementniveaus (verticaal: managementcontracten) en tussen de primaire en ondersteunende functies (horizontaal: dienstverleningscontracten). Contracten hoeven niet ingewikkeld of uitgebreid te zijn. Wederzijdse resultaatverplichtingen en communicatieafspraken vormen het hart ervan.

Werken aan de *sleutelvaardigheden* die nodig zijn om de structuur en de systemen (en daarmee het besturingsmodel) operationeel te maken betekent in feite: werken aan de gewenste cultuur. Daarvoor is op de eerste plaats een aantal vaardigheden nodig. Vaardigheden

om de managementinstrumenten (de systemen) naar behoren te laten functioneren. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om skills als:

- een beleidsplan kunnen maken en, in het verlengde daarvan, beleidsdiscussies binnen het eigen team goed kunnen leiden. Zonder een gerichte training ontstaat in de praktijk te weinig samenhang in de beleidsactiviteiten en wordt veel energie verspild aan het schrijven en bespreken van omvangrijke en vage beleidsnota's die nauwelijks evalueerbaar zijn en meer als ritueel dan als richtinggevend kader fungeren
- een coachende managementstijl hanteren, waarbij verantwoordelijkheden van de medewerkers niet overgenomen maar juist versterkt worden
- leren sturen met budgetten en managementinformatie
- het managen van projecten die een uitvloeisel zijn van de beleidsprioriteiten.

De cultuur die met behulp van de structuur, de systemen en de sleutelvaardigheden wordt gevestigd, is te typeren met trefwoorden als: resultaatgericht, ondernemend, zelfsturend en transparant.

Het spel in de driehoek

Leren werken volgens het principe van integraal management vraagt een ander samenspel tussen de drie partijen: Raad van Bestuur/directie, de integrale managers en de ondersteuners. Waar vroeger directie en ondersteuners dicht tegen elkaar aan kropen om samen (met behulp van kengetallen en centrale beleidslijnen) het middenkader aan te sturen, ligt het accent van de operationele sturing nu bij het middenkader dat daarin wordt gefaciliteerd en getoetst door de directie en ondersteund door stafdiensten. Deze driehoek kantelt dus.

De ervaring met invoeringsprocessen leert dat 'het spel in de driehoek' de nodige tijd en energie kost. Zowel de directie als integrale managers op middenkader-niveau en de ondersteuners staan voor de opgave zich een nieuwe professionele stijl eigen te maken

in een proces waarin de randvoorwaarden (zoals goed functionerende systemen) nog onvoldoende aanwezig zijn.

In het ontwikkelings- en invoeringsproces naar integraal management doen zich drie stadia voor die door verschillende partijen heel anders worden beleefd: de soevereiniteitsfase, de slachtofferfase en de ondernemerschapsfase. Hun benaming ontleen we aan de beleving bij de integrale managers.

In de *soevereiniteitsfase* overheerst bij de integrale manager de euforie van de nieuwe mogelijkheden. Eindelijk verantwoordelijkheid, erkenning en regelruimte, zo is de hoofdgedachte. Soverein in eigen kring.

De directie is in die eerste fase wat gematigder. Die ziet het nieuwe besturingsprincipe als een noodzakelijke stap, maar vraagt zich tegelijkertijd af of het middenkader wel de kwaliteit heeft om die verantwoordelijkheid te dragen.

Ondersteuners starten doorgaans met nog meer scepsis. Het middenkader was immers nooit zo scherp in het hanteren van budgetten en het goed toepassen van de CAO en andere regelingen.

Bovendien ervaren staffunctionarissen de nieuwe positie als meer vanaf de zijlijn, waar men vroeger via het gezag van de directie centrale beleidslijnen kon 'afdwingen'.

De *slachtofferfase* voor de integrale manager breekt aan als hij of zij merkt dat de besluitvorming nog complexer wordt omdat niet de domeinverantwoordelijkheid (de eigen autonomie) benadrukt wordt, maar vooral de afstemmingsverantwoordelijkheid. De regelruimte blijkt beperkt te zijn. De ondersteunende systemen werken nog niet. Wat is mijn budget, vraag hij of zij zich af. Hoe kan ik sturen zonder managementinformatie? Wat is de eigen regelruimte? Men constateert dat doelstellingen worden opgeschroefd en aangescherpt, terwijl het instrumentarium structureel tekort schiet.

Ook de directie ervaart die dip. Iedereen vraagt om en meer regel-

ruimte, en meer duidelijkheid en klaagt over het ontbreken van systemen en het feit dat wel de problemen gedelegeerd worden, maar niet het instrumentarium om die op te lossen. De directie voelt dat de samenhang losser wordt, nu ieder eerst zijn eigen zaakjes probeert te regelen. De behoefte groeit om de samenhang zelf te bewaken en te controleren in plaats van het middenkader daarvoor verantwoordelijk te maken. De verandering van sturend naar coachend leiderschap vraagt meer elasticiteit dan directies in die gevoelige fase vaak op kunnen en willen brengen. In deze fase liggen stafdiensten vaak zwaar onder vuur, omdat ze niet de diensten kunnen leveren die gevraagd worden. Men is immers zelf net bezig met het herontwerpen van diensten en processen op basis van de nieuwe besturingsfilosofie. Daardoor hapert de normale dienstverlening. Laat staan dat men de eigen organisatie al als een service-apparaat heeft ingericht en zich de adviesvaardigheden heeft eigen gemaakt die bij de nieuwe besturingsfilosofie passen. Men voelt zich eerder aan de kant gezet dan dat men op de eigen professionele kwaliteiten wordt aangesproken.

De *ondernemerschapsfase* breekt aan wanneer het middenmanagement zich bewust wordt van het feit dat binnen kleine marges ondernemerschap getoond moet en kan worden. Dat men daarbij op alle niveaus moet afstemmen omdat verantwoordelijkheden en bevoegdheden in een ingewikkeld netwerk zijn verdeeld. Dat men niet meer de vroegere beheerder is, maar interne netwerker is geworden. Dat wordt voelbaar als men de lol van het spel gaat inzien en op alle facetten van het operationele management aanspreekbaar durft te zijn, ook al is men daarbij mede afhankelijk van de inbreng van anderen.

Directies maken doorgaans niet zo'n scherpe dip door als het middenmanagement, maar zullen ook nooit zo enthousiast worden over het model. Bij hen speelt altijd de vraag of het wel zo (goed) loopt als middle managers voorstellen.

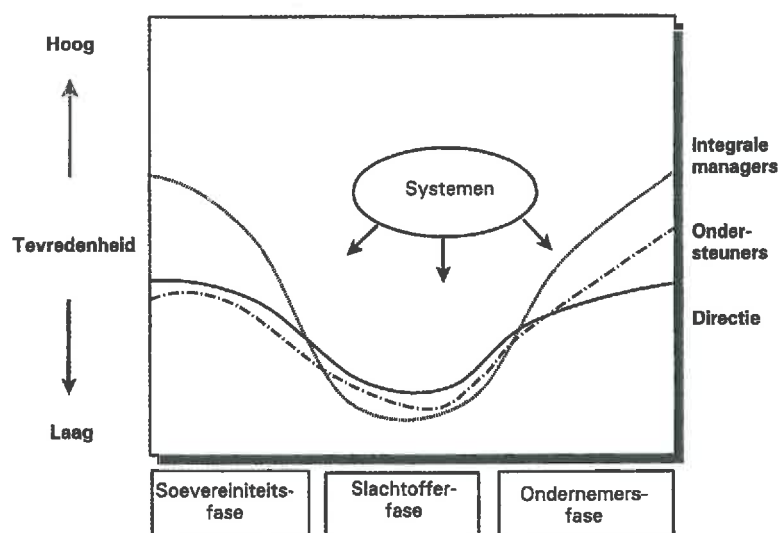
Verliezen ze niet te veel het zicht op de kwaliteit van de uitgevoerde processen? Zij zullen aan vertrouwen winnen als ze vertrouwen durven te geven. Wanneer ze een goede mix gevonden hebben in het geven van ruimte en het toetsen van resultaten zonder direct in te grijpen als het fout dreigt te gaan. Wanneer ze een coachende en bewakende rol vervullen op de koers die gevolgd wordt en de resultaten die zijn afgesproken. Managen 'met de handen op de rug', waarbij vooral gestuurd wordt op samenhang (heb je afgestemd met..., heb je gedacht aan...).

Staffunctionarissen, en met name de personeelsconsulenten, zijn doorgaans het eerst uit de dip. De adviserende functie waarin ze al aan het groeien waren, krijgt een scherper profiel en meer status. Ze merken dat ze in het spel tussen de weerbarstige systemen en de praktische toepassing daarvan, een zinvolle en weldra gewaardeerde functie vervullen voor het middenkader. Daardoor sluiten ze snel aan bij de veranderde rolopvattingen. Deze ontwikkeling is gevisualiseerd in het schema in figuur 2.

Duidelijk is dat alle drie de partijen door een dal heengaan en dat die dalen wel voor een deel maar niet geheel synchroon lopen. Het onderkennen van deze stadia is van belang. De beschreven dip is eerder een onvermijdelijke tussenstap dan het bewijs dat het veranderingsproces dreigt te mislukken. Je kunt deze dip dus niet overslaan. Het ontbreken van systemen kan de dip verbreden (duurt langer) en verdiepen (meer frustratie). Conferenties waarin de partijen deze dip bespraken, leverden niet alleen veel wederzijdse herkenning op maar ook de handvatten om het proces opnieuw te vitaliseren.

Om de dip tijdens het invoeringsproces te bekorten zijn de volgende randvoorwaarden essentieel:

- gelijktijdig werken aan structuur, systemen en sleutelvaardigheden (cultuur)
- permanent bewust zijn van het gezamenlijke leerproces en reflecteren op 'het spel in de drie-



Figuur 2. Ontwikkelingsdynamiek bij integraal management

hoek' en het samenwerkingsverband

- het eigen aandeel in het proces benadrukken in plaats van de tekorten elders en daarbij voorkomen dat partijen in de slachtofferrol kruipen of 'tribunege-drag' gaan vertonen.

De spelregels kennen

In de startfase van het invoeringsproces doen zich in de praktijk tal van tegenstellingen voor die te maken hebben met de interpretatie van het begrip integraal management. Dat proces is onvermijdelijk en vruchtbaar als het goed gestuurd wordt. Het frustrert zowel de drie partijen als de onderlinge verhoudingen wanneer interpretatieverschillen onvolgende worden uitgesproken en de spelregels niet duidelijker worden. In enkele projecten werd juist daardoor een regressief beeld zichtbaar. Terwijl de terminologie van het nieuwe besturingsconcept officieel bleef bestaan, werd de oude directieve manier van werken hersteld onder het motto: 'zolang het niet duidelijk is, regelen wij het hierboven'. Uit de vele discussiepunten waarbij zich interpretatieverschillen voordeden, hebben we een bloemlezing gemaakt. Het gaat daarbij steeds om kwesties waarbij de partijen zochten naar de spelregels om 'het spel in de driehoek' te spelen.

Kwesties bij integraal management

- Zijn centrale beleidslijnen echt

dwingend? Ook als ze nadelig zijn voor mijn output-kwaliteit?

- Verdraagt budgetverantwoordelijkheid zich met gedwongen winkelnering (van de facilitaire diensten)?
- Hoe kan ik verantwoordelijk zijn, als ik te weinig middelen heb?
- Hoe kan ik integraal verantwoordelijk zijn, terwijl bepaalde professionals op onderdelen inhoudelijk verantwoordelijk zijn?
- Als ik budget overhoud, is dat helemaal voor mijzelf?
- Als ik buiten mijn schuld mijn budget overschrijd, hoe word ik dan 'afgerekend'?
- Kunnen anderen mij als ondersteuner dwingen om bepaalde diensten aan te leveren?
- Hoe ver kan ik gaan in de samenwerking met derden? Ben ik vrij om extern in te kopen?
- Hoe kan ik een interne dienstverlener bijsturen die geen goed werk levert?
- Kan ik integrale verantwoordelijkheid dragen als de ondersteunende systemen nog niet werken?
- Past integraal management wel bij externe ontwikkelingen als netwerkvorming?
- Past integraal management bij zelfsturing van teams?

Het voert te ver om in dit bestek de redeneringen weer te geven die in de discussies werden geformuleerd. In de projecten deden we dat overigens wel en werden die verslagen breed verspreid om de ach-

terliggende principes voor ieder helder te maken. Ter illustratie volstaan we hier met het noemen van spelregels die al doende werden geformuleerd.

Toon ondernemerschap

Kom met oplossingen. Neem je eigen verantwoordelijkheid. Vluchten helpt niet meer. Vertoon geen tribune- of slachtoffergedrag.

Don't surprise

Stem tijdig af. Voel je verantwoordelijk voor de effecten van besluiten bij anderen. Confronteer anderen niet met de gevolgen van je besluit.

Voel je verantwoordelijk

Wees aanspreekbaar voor iedereen en alles wat zich in jouw eenheid afspeelt. Laat je niet overrulen of by-passen. Voel je ook verantwoordelijk voor het totaal.

Communiceer veel en direct

Realiseer je dat je in een complexe structuur vooral de functie hebt verbindingen te leggen en processen te faciliteren. Vervul die communicatierol op een opgewekte manier.

Ken de kaders

Je bent zelf verantwoordelijk voor de bekendheid met en de toepassing van de kaders en de regels en het afleggen van verantwoording daarover. Doe dat actief.

Integraal management gewaardeerd

Integraal management als bestuursprincipe heeft dus een aantal 'toeters en bellen' in de vorm van systeemeisen en spelregels. Het is een kapstok geworden bij verandingsprocessen die om een integrale benadering vragen van veranderingen in de missie, de structuur,

de systemen en de cultuur. Als onderdeel van een geïntegreerd bestuursmodel heeft het, mits zorgvuldig ingevoerd, nog niets aan waarde ingeboet.

Literatuur

- **Ardon, A.** (1998), Integraal management: maar al te vaak een wassen neus, *Consultancy monitor*, nummer 1.
- **Dubbeldam, M. en W. Goedmakers** (1998), Vormen van integraal management bij provinciale en gemeentelijke overheden, *M&O*, nummer 3.
- **Weggeman, M.** (1997), Kennismanagement, Scriptum, Schiedam.
- **Wissema, J.** (1987), Unitmanagement, Van Gorcum, Assen.