



Notitie

Voor : College van B&W gemeente Utrecht
Van : Ben Koopman, Igor Wladimiroff, Marcel Benard (Lysias Advies B.V.)
Datum : 17 januari 2010
Betreft : Rapportage bevindingen concernsamenwerking: verkenningsfase

Geacht College,

Via de Commissie Personeelszorg Directeuren (CPD) heeft u ons op 3 december 2009 de opdracht gegeven om een begeleidende rol te spelen bij de samenwerking tussen de topmanagers (concerndirectie) in de aansturing van het concern van de gemeente.

Aanleiding voor de opdracht vormt de constatering dat er problemen zijn in het functioneren van de concerndirectie. Kernvraag voor de begeleiding is: zijn deze problemen uitsluitend te wijten aan de samenwerking tussen de betrokken personen of is er sprake van een meer structureel probleem in de organisatorische voorwaarden? En zou daarmee de begeleiding zich niet moeten richten op twee dimensies?

Namelijk op:

- Versterking van de samenwerking door verbetering van de onderlinge persoonlijke verhoudingen.
- Versterking van de samenwerking door het verbeteren van condities in organisatie, structuur, bevoegdheden en taakverdeling.

Gezien de ernst van de problemen en de ontstane situatie was dringend behoefte aan start van de opdracht voor de Kerst. Hierbij werkten we in de situatie dat de algemeen directeur ziek thuis is en een waarnemend algemeen directeur voor een beperkte periode is aangesteld.

De opdracht kent een aantal fasen. Er is vooralsnog opdracht verleend voor de eerste fase.

Fase 1

De eerste fase is de verkenningsfase. In deze fase voerden we gesprekken met de leden van uw commissie, van de concerndirectie en met enkele sleutelpersonen die u voor dit doel hebt aangewezen. Een overzicht van de gesprekspartners is te vinden in bijlage 1. Daar vindt u ook de documenten die we bestudeerd hebben. Uitkomst van deze fase is een eerste diagnose van de situatie. U heeft ons tevens gevraagd in deze opdracht te verkennen wat kernelementen van het profiel van de nieuwe gemeentesecretaris zouden moeten zijn. Onze bevindingen leggen we vast in een korte notitie die we bespreken met de Commissie Personeelszorg Diensthoofden (CPD), die als begeleidingscommissie optreedt voor deze opdracht. Vervolgens bespreken we de uitkomsten van deze fase met het college van B&W en met de Concerndirectie.

Fase 2

De tweede fase (met een looptijd tot eind januari) bestaat eruit een plan van aanpak te vervaardigen op basis van de uitkomst van fase 1. Hierin komen voorstellen met het oog op beide sporen terug. De eisen aan de functie van algemeen directeur/

gemeentesecretaris worden geconcretiseerd in een competentieprofiel. Dit plan van aanpak zou de uitkomst van een goed voorbereide bijeenkomst van college en concerndirectie kunnen zijn, waarin de relevante thema's met elkaar worden doorgesproken.

De vervolgfase van uitwerking en uitvoering van het plan van aanpak is uiteraard nog niet ingevuld.

Deze notitie bevat de rapportage van onze diagnose op basis van deze verkenningsfase en aanknopingspunten voor vervolgstappen. We hebben op basis van de gesprekken een eerste beeld opgebouwd van de problematiek in Utrecht. Een handicap vormde het feit dat we niet met de algemeen directeur hebben kunnen spreken. Ons beeld willen we graag toetsen en aanscherpen in de gesprekken met uw Commissie, het College van B&W en de Concerndirectie.

De notitie kent de volgende indeling:

1. Wat valt ons op in Utrecht?
2. Onze visie op de kern van de problematiek
3. Conclusies
4. Aanknopingspunten voor het vervolg

1. Wat valt ons op in Utrecht?

De afgelopen weken hebben we ons een eerste beeld kunnen vormen van hoe het er in Utrecht aan toegaat. We noemen de zaken die ons daarbij zijn opgevallen. Zonder ambitie om volledig te zijn; meer als schets en typering.

Het gaat de stad Utrecht behoorlijk voor de wind. In veel opzichten scoort de stad binnen de Randstad en nationaal goed. De centrale ligging en de vele voorzieningen maken de stad aantrekkelijk. In sommige opzichten komt het Utrecht wel aanwaaien, lijkt het. Deze positie leidt tot een zekere welvaartsbeleving. In de stad, maar ook binnen de gemeentelijke organisatie. In Utrecht komt het wel goed, zo lijkt de heersende overtuiging. Opvallend genoeg zonder dat dit tot een sterk zelfbewustzijn en trots leidt. We zijn weinig patriotten tegengekomen. In Utrecht zijn ze niet zo uitgesproken. De stad lijkt ook niet een scherp profiel te hebben binnen de nationale en Randstedelijke krachtsverhoudingen. De schaa sprong van Utrecht bijvoorbeeld is vergelijkbaar met die van Almere, maar lijkt veel minder impact te hebben in het nationale beleid.

Een gevoel van urgentie zijn we niet echt tegengekomen. Er waren momenten dat we de indruk kregen dat Utrecht eerder een groot dorp is, dan een van de vier grootste steden van Nederland; eerder wat pragmatisch, introvert, voorzichtig en behoudend, dan professioneel, extrovert en baanbrekend.

Ook in de organisatie komen we dit gebrek aan uitgesprokenheid tegen. Op zeer veel terreinen lijkt de communicatie tussen personen diffuus. Elkaar aanspreken op gedrag lijkt *not done*. [...] Er is consensus over het feit dat de basis niet op orde is. Maar tot heel veel actie leidt dat nog niet. De ontwikkeling van de organisatie dreigt daarom wat inert te worden.

We constateren dat er veel en ook goed werk verricht is en wordt vanuit de verschillende onderdelen van de gemeentelijke organisatie. De oriëntatie op het geheel van de gemeentelijke organisatie is echter zeer beperkt – ondanks enkele jaren intensieve aandacht voor het fenomeen van concernsturing. De houding die het college daarin inneemt is wat ambivalent. Enerzijds treedt dit college volgens betrokkenen meer collegiaal op dan zijn voorgangers, anderzijds zijn sectorale oriëntaties en divergerende routines waarneembaar. Deze ambivalentie is overigens in zekere zin inherent aan het besturen van een (grote) gemeente, maar wordt in dit geval niet gecompenseerd (samenspel en tegenspel) door een sterk collectief in het topmanagement.

Een belangrijk punt bij de oriëntatie op het geheel is de ontwikkeling van het Koersdocument. Dit document – waarvan we een concept hebben ingezien – bevat een goede taxatie van de huidige stand van zaken in concernsturing. En ambities die naar onze mening een bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling van de organisatie. Zowel de inhoudelijke samenwerking (met name tussen DSO en DMO) op 'Utrecht: stad van kennis en cultuur', als de organisatorische ambities op publieksdienstverlening, het nieuwe werken en de basis op orde dragen bij aan een versterking van de concernoriëntatie.

Bovenstaande roept bij ons wel de vraag op of de condities die nodig zijn voor de aansturing van het concern gemeente Utrecht in voldoende mate aanwezig zijn. In het bijzonder waar het gaat om de positie van de algemeen directeur/gemeentesecretaris en de concerndirectie. We beantwoorden deze vraag in de volgende paragraaf.

2. Onze visie op de kern van de problematiek

We kiezen er in deze paragraaf voor om ons te beperken. Behalve dat het quick scan karakter van het onderzoek vraagt om enige terughoudendheid is er nog een andere reden. Het is gezien de aard en veelomvattendheid van de problematiek zeer relevant om tot de kern te komen. In onze ogen is er een aantal kernproblemen rond drie hoofdthema's te benoemen. In de gesprekken hebben we bij herhaling kunnen constateren dat veel zaken met deze kernproblemen verbonden worden. Dit is op zichzelf vaak terecht. Maar om nu een stap vooruit te kunnen zetten in de ontwikkeling van de organisatie is vereist, dat een heldere prioritering wordt aangebracht tussen datgene wat nu primair de aandacht vraagt en datgene wat van secundair belang is.

Voordat wij ingaan op de kern van de problematiek, beantwoorden wij de hoofdvraag: hoe erg is het?

Zonder twijfel kennen we nog niet alle feiten in detail, maar we hebben naar onze mening voldoende informatie om te constateren *dat er veel indicaties zijn van een ernstig tekortschieten van de voorwaarden en instrumenten voor de concernsturing.*

Naar onze mening bestaan op de volgende drie niveaus kernproblemen die verband houden met onze opdracht:

1. Algemeen directeur
2. De concerndirectie en het samenspel met het college
3. De ontwikkeling van de organisatie

We werken deze bevindingen hieronder uit.

1. Algemeen directeur

De positie van de algemeen directeur/gemeentesecretaris is in Utrecht mager geïnstrumenteerd. De positie kent veel verantwoordelijkheden en taken zonder daarbij de passende formele mogelijkheden tot beïnvloeding¹. Die zijn we op papier niet tegen gekomen. Dit (wel verantwoordelijk, niet bevoegd) is in de literatuur de definitie van stress. Hij/zij heeft weliswaar blijkens de organisatieregeling de formele bevoegdheid² om in te grijpen in het management van een afzonderlijke dienst bij (grote) problemen in de bedrijfsvoering, het functioneren, of het management van een dienst, maar heeft in de praktijk onvoldoende mogelijkheden en instrumenten om deze bevoegdheid toe te passen. Dat blijkt uit een aantal voorbeelden:

- De algemeen directeur is niet de baas, coach en beoordelaar van de directeuren. Hij heeft slechts een informerende rol bij de beoordeling en aanstelling van directeuren. We hebben de indruk dat hij in het kader van het functioneren van de diensten met de directeuren in de afgelopen periode geen afspraken maakte over de prestaties van de diensten in de vorm van managementcontracten of inzicht heeft of krijgt in het functioneren van de diensten aan de hand van de audits, accountantsrapporten en dergelijke.
- Er lijken ook geen voorzieningen gecreëerd die nodig zijn voor de taak van de algemeen directeur/gemeentesecretaris om de samenhang, integraliteit en kwaliteit van de ambtelijke voorstellen in de richting van het college te borgen. Er is ons ook niet gebleken dat de concerndirectie daar een rol in speelt.
- Ambtelijke voorstellen worden door zijn tussenkomst ingediend bij het college. We horen dat die taak slechts een procedureel karakter heeft en geen inhoudelijke toets. In dat verband lijkt bijvoorbeeld de afdeling F&P van de Bestuurs- en Concerndienst meer als adviseur van de wethouder Financiën te opereren dan als onderdeel van de ambtelijke voorbereiding, waarvoor de gemeentesecretaris eindverantwoordelijk is.

Deze omstandigheden maken de positie van algemeen directeur/gemeentesecretaris in Utrecht lastig. Meer dan dat; de titel algemeen directeur is een vlag die de lading niet geheel dekt. Hij lijkt een beetje een koning zonder land. In de afgelopen jaren heeft de huidige gemeentesecretaris binnen deze omstandigheden concernsturing nagestreefd. Wij stellen vast dat hierbij onvoldoende aandacht is geweest voor een veranderproces dat rekening houdt met de (on)mogelijkheden binnen het bestaande systeem. Een jarenlange cultuur van sterke diensten ("de diensten doen het") vergt tijd en een samenhangende veranderkundige aanpak.

Bij de introductie van concernsturing als norm heeft het ontbroken aan een proces van concernvorming. We hebben geen agenda of een programma of een strategie aangetroffen voor een dergelijk proces dat een stelsel creëert waarin concernsturing tot ontwikkeling kan komen. Concernsturing regel je niet alleen op papier in een organisatiereglement dat dan ook nog eens beperkt is aangekleed. We krijgen uit de gesprekken de indruk dat voor zover er sprake is van een proces, dat proces nogal instrumenteel en enigszins solistisch is opgepakt, zonder dat de topmanagers van de organisatie elkaar hebben gevonden op een bovenliggende visie en gedragen en gedeelde doelen.

¹ Bijvoorbeeld: is eindverantwoordelijk voor bedrijfsvoering en legt verantwoording af voor functioneren van ambtelijke organisatie en kwaliteit van management

² Organisatieregeling Utrecht, versie 3.1

De vraag is ook of de keuze voor de onderwerpen in termen van prioriteit en timing achteraf altijd even verstandig is geweest. Dit komt klemmend naar voren in de timing en aanpak van de vorming van de Dienst Ondersteuning, waarbij kennelijk onvoldoende oog is geweest voor het achterstallig onderhoud dat op bedrijfsvoering al aanwezig was (bijvoorbeeld ICT-systemen en op onderdelen bij diensten) en voor de specifieke eisen die de werkzaamheden in verschillende diensten stellen aan centrale processen.

Onze ervaring is dat er in een proces van concernvorming heel veel aspecten zijn die relevant kunnen zijn om een samenhangende beweging op gang te krijgen. Daarbij kun je denken aan de gedeelde visie op de ontwikkeling van de organisatie, een faciliterende structuur van de organisatie, de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden over sleutelspelers, de (consequente!) rolopvatting en -invulling van bestuurders en managers, systemen en processen die samenhang stimuleren. Leiderschap en voorbeeldgedrag bij het topmanagement zijn ten slotte vitale sleutels voor succes voor het bereiken van een cultuur van samenwerking en oriëntatie op het geheel in plaats van oriëntatie op de eigen dienst en op eigen deelbelangen.

Zo'n proces vraagt dus om een gedragen agenda van het topmanagement en de eerstverantwoordelijke om tot zo'n gezamenlijke agenda te komen is de algemeen directeur, zeker ook in zijn rol van voorzitter van de concerndirectie.

En dat kost veel tijd en inspanningen, soms meer dan je wilt. Maar als een dergelijke beweging een keer op gang komt en zichtbaar wordt, dan kan dat de organisatie en het management ongelofelijk veel energie geven en tot verdere versnelling leiden. Omdat de geloofwaardigheid van de verandering en het vertrouwen dat de beweging slaagt, gaandeweg toeneemt. Er ontstaat dan langzamerhand een cultuur van openheid, veiligheid en vertrouwen. De samenwerking tussen de leiders van de organisatie kan daardoor een geweldige impuls krijgen.

In Utrecht lijkt er in dit opzicht de afgelopen periode juist sprake te zijn geweest van het tegendeel. In een periode van twee jaar is duidelijk sprake van een neerwaartse spiraal, waarin er steeds minder de voorwaarden aanwezig waren om met elkaar succes te hebben in het werken aan een krachtige ontwikkeling van de organisatie. We constateren ten slotte dat de condities waaronder de algemeen directeur heeft moeten werken vanaf het begin niet optimaal zijn geweest. [...]

2. De concerndirectie en het samenspel met het college

Concernsturing krijgt in Utrecht onvoldoende vorm. De concerndirectie treedt niet op als collectief instituut met een heldere eigen verantwoordelijkheid, maar kennelijk meer als arena waarin dienstbelangen worden uitgevochten. Dat is de indruk die we overhouden uit de gesprekken. Dat heeft te maken met onhelderheid over en gebrekkige invulling van de rol van de concerndirectie.

De concerndirectie lijkt in de organisatie onvoldoende gepositioneerd te zijn als zelfstandig orgaan met een heldere taakopdracht, bevoegdheden en heldere samenstelling en gezag.

Het ontbreekt aan duidelijke afspraken en aan een agenda over de terreinen waarop de concerndirectie kaderstellend wil optreden. Dat leidt ertoe dat operationele zaken voortdurend terug blijven komen. De verhouding tussen staf en diensten komt daardoor

onder druk te staan. De vraag is of de stafdiensten voldoende ondersteunend zijn aan de hoofdwerkprocessen in de diensten.

De concerndirectie heeft het zichzelf niet gemakkelijk gemaakt om de eigen rol goed te kunnen spelen. Het lijkt te ontbreken aan een hoogwaardige secretariële ondersteuning (agendavorming, sturing op de agenda, stroomlijnen van informatie, langetermijnplanning) op niveau van de concerndirectie.

Ten slotte moet worden geconstateerd dat de gebrekkige onderlinge samenwerking binnen de concerndirectie geleidelijk geleid heeft tot verstoring van de verhoudingen. We krijgen heel sterk het beeld terug dat de stijl van functioneren van de voorzitter niet heeft bijgedragen aan het ontstaan van een team waarin constructief debat en besluitvorming over cruciale visies of heikele kwesties op concernniveau tot de beste kwaliteiten gerekend kan worden. Tegelijk constateren wij dat ook de leden van het team niet in staat zijn gebleken om zodanig tegenwicht te leveren dat de neergaande spiraal kon worden doorbroken.

Daarbij past de kanttekening dat wij de voorzitter er zelf niet over hebben kunnen horen.

Bij de instelling van een concerndirectie is de vormgeving van de relatie met het bestuur een belangrijk aandachtspunt. De relatie met het college van B&W lijkt zich niet op een natuurlijke wijze te hebben ontwikkeld. Er was geen intensief contact over strategische zaken tussen college en concerndirectie. We hebben niet begrepen dat de concerndirectie zich met de inhoud (beleid en strategie) heeft beziggehouden, hoewel dat wel een taak is van de concerndirectie³.

De concerndirectie was er kennelijk alleen voor de bedrijfsvoering (binnen de kaders gesteld door het college). Ook daar lijkt zich niet een soepel samenspel tussen ambtelijke directieverantwoordelijkheid en bestuurlijke en politieke verantwoordelijkheid te hebben ontwikkeld. Periodieke afstemmingsoverleggen tussen de relevante portefeuillehouders (personeel en organisatie, concernfinanciën, informatiebeleid) en concerndirectie of aangewezen verantwoordelijke directieleden vanuit de concerndirectie lijken er niet te zijn.

Al met al ontbreekt naar ons oordeel een bedding in de vorm van een gedragen en toegepast bestuurs- en managementconcept.

3. De ontwikkeling van de organisatie

We hebben geen onderzoek gedaan naar de organisatie. Toch zijn er een paar zaken opgevallen betreffende het functioneren van de organisatie die relevant zijn binnen het bestek van de opdracht. Deze zaken vormen een zeer relevante context om de ernst van de problematiek en de complexiteit van de opgave te duiden. We beschrijven ze hier als observaties en indrukken, omdat méér niet verantwoord is.

We hebben de indruk dat de ontwikkeling van de organisatie fors te lijden heeft onder het gebrek aan concernsturing. Op een aantal punten lijkt de organisatie wat achter te blijven. Het maakt hier en daar een nog wat ouderwetse indruk. Toch kan dat natuurlijk

³ De concerndirectie vervult onder leiding van de gemeentesecretaris/algemeen directeur initiërende, coördinerende en regisserende taken op het gebied van beleidsontwikkeling (artikel 1.3, lid 6 Organisatieregeling).

niet louter worden toe geschreven aan het management van de laatste twee/drie jaar. Er zal verder terug moeten worden gekeken om daar wat meer over te kunnen zeggen. In de gesprekken is ons gebleken dat het zelfkritisch vermogen op de staat van de organisatie er wel is, zij het dat men overwegend nog wel meer kritisch is op andere onderdelen dan op het eigen onderdeel. En we hebben gemiddeld genomen nog onvoldoende urgentie voor daadwerkelijke verandering geproefd.

We noemen hier het (concept) Koersdocument van 14 december 2009 als bewijs en voorbeeld dat Utrecht voor grote opgaven staat op het punt van de ontwikkeling van de organisatie, het op orde krijgen van de basis en de modernisering van de dienstverlening. De opstellers zijn kritisch over de staat van de organisatie: "Gezien het feit dat talloze problemen in de stad niet op te lossen zijn vanuit één invalshoek of alleen door de gemeentelijke organisatie past het niet meer als er een verkokerde gemeentelijke organisatie is, waar de verschillende onderdelen niet samenhangend samenwerken....Dit samenwerken gaat op sommige plaatsen in de organisatie voorbeeldig, maar op dit vlak is nog veel verbetering mogelijk." Het nieuwe stadskantoor is een belangrijke katalysator voor die ontwikkeling maar lijkt ons geen panacee voor alle problemen. Uit het document wordt duidelijk dat er heel veel moet gebeuren en gepaard gaat met grote investeringen.

Het kan niet anders of daar is volwaardige steun van het bestuur voor nodig en een strakke sturing en samenwerking van het topmanagement.

We noemen hier kort nog een aantal overige relevante punten:

Basis echt niet op orde

We benadrukken dit punt, omdat we hier grote (financiële) risico's zien als dit punt niet snel wordt opgelost. Het ontbreekt de gemeente Utrecht voor een groot deel aan de basale managementinformatie op het niveau van het concern. Er bestaat bijvoorbeeld geen zicht op de financiële verplichtingen die de gemeente aangaat en op de omvang van het personeelsbestand. Breed leeft de opvatting dat de organisatie niet *in control* is. Er zijn kennelijk grote investeringen nodig om achterstallig onderhoud in ICT-systemen weg te werken. Hiervoor is inmiddels een extra budget gereserveerd van € 5,8 miljoen in de begroting, maar dit bedrag is nog niet structureel gedekt. Het is wel een eerste erkenning dat er op dit terrein investeringen noodzakelijk zijn. Deze onderkenning leidt echter nog niet tot een groot gevoel van urgentie en snelle verbeteringslagen, voorzover wij hebben kunnen zien.

Visie op ontwikkeling organisatie en uitwerking bestuurs- en managementconcept hard nodig

We constateerden eerder al dat concerndirectie zich niet heeft gevonden op een bovenliggende visie en doelen voor de ontwikkeling van de organisatie, waarin concernsturing als concept wordt uitgewerkt.

Zolang dat er niet is, is er geen heldere bedding om het samenspel tussen de onderdelen en het geheel uit te lijnen, om het samenspel tussen college en concerndirectie te ordenen en om samen te werken aan de professionalisering van mens en organisatie.

Om de hybride/dubbele rollen die de directeuren hebben (zowel verantwoordelijkheid voor het gehele concern als voor de eigen dienst) goed te kunnen spelen is een dergelijke visie hard nodig. Dat geeft houvast en richting aan hun handelen.

Sturing op en soepel samenspel tussen staf en diensten en tussen centraal en decentraal vraagt aandacht

We hebben de indruk dat hier nog veel te winnen is, zowel in de ambtelijke advisering aan het college van (beleids)voorstellen als in het samenspel bij bedrijfsvoeringszaken. Bij de verdere ontwikkeling van concernsturing worden hoge eisen gesteld en verschillende rollen gevraagd aan de centrale stafdiensten (adviescollege en concerndirectie, kaders ontwikkelen, leveren van diensten en ondersteuning aan het primaire proces). We hebben beslist niet uit de gesprekken overgehouden dat de diensten daar op dit moment goed voor zijn geëquipeerd. Heel snel zal ook de kwaliteit van de Dienst Ondersteuning op niveau moeten worden gebracht. De gezamenlijke opdrachtgevers van die dienst (de directeuren van de overige diensten) moeten daar verantwoordelijkheid voor nemen.

Programmasturing als voorziening voor creëren van samenhang en integraliteit lijkt niet erg tot wasdom te komen.

Tot nu toe hebben we weinig gezegd over het primaire proces. Dat is in de gesprekken niet primair aan de orde geweest. We horen wel dat Utrecht niet een diepgewortelde cultuur kent van de samenwerking tussen de diensten op het externe beleid. Onze gesprekspartners zijn wel optimistisch over de vorderingen die daar worden gemaakt, vooral tussen DMO en DSO. Wat verder opvalt is dat de lijnsturing nog dominant is in Utrecht. Programmasturing en eerder wijkgericht werken zijn als aanvullende vormen van sturing ontwikkeld. We krijgen de indruk dat beide vormen van sturing in de vormen van sectoren als aparte kokers zijn vormgegeven in plaats van als voorzieningen die samenhang binnen de organisatie (tussen en over de diensten) creëren om de complexe problemen van buiten integraal te lijf te gaan. Het roept de vraag op of de lichte aversie tegen matrixachtige vormen van sturing waar we in de gesprekken van hoorden, erg doordacht is vanuit de inhoudelijke opgaven waar de stad voor staat.

3. Conclusie

We begonnen deze rapportage met de kernvraag: zijn de problemen in de concerndirectie uitsluitend te wijten aan de betrokken personen of is er sprake van een meer structureel probleem? Gaat het alleen om samenwerking en onderlinge verhoudingen of gaat het om meer? Het antwoord is eenvoudig en evident. Het ligt niet alleen aan de onderlinge verhoudingen, het gaat ook over het systeem waarbinnen de leden en de voorzitter van de concerndirectie hebben moeten opereren.

Een systeem dat bij de start niet de juiste voorwaarden bood voor concernsturing. Functioneren in een dergelijk systeem stelt hoge eisen aan competenties van personen en aan het vermogen om het systeem naar de hand te zetten, te veranderen en verder te ontwikkelen. Ook stelt het hoge eisen aan de kwaliteit van het samenspel van de bestuurlijke en ambtelijke leiders. We concluderen dat het in het functioneren van de concerndirectie niet gelukt is om aan deze hoge eisen te voldoen.

Uit de schets van de kernproblemen wordt duidelijk dat het systeem waarbinnen managers en bestuurders moesten opereren en moeten streven naar resultaat voor de burgers van Utrecht niet alleen buitengewoon ingewikkeld is maar ook op essentiële aspecten hapert en zelfs disfunctioneert. Het eerste is overigens typisch voor dit soort functies in grote gemeenten, namelijk het kunnen omgaan met hybride organisatieprocessen, de noodzaak van integraliteit versus de divergerende belangen, het verschil in macht, tempo, ambitie en cultuur. Het tweede is niet typisch en leidt tot inefficiëntie en soleren en tot wegzakken van elan en teamgeest in de top van de organisatie.

4. Aanknopingspunten voor het vervolg

De vraag is waar de sleutel tot oplossing ligt voor de huidige situatie. Zijn de voorwaarden voor het goed functioneren van het huidige team in de komende periode wel aanwezig? Op welke punten dient actie te worden ondernomen? En wat is er nodig om krachtig leiding te geven aan de ontwikkeling van de organisatie in een economische situatie die daar meer dan ooit om vraagt?

Wij stellen dat het zonder adequate concernsturing niet mogelijk is om de grote organisatieontwikkelingsopgaven (en bezuinigingsopgaven) te klaren waarvoor de gemeente staat. Voor goede concernsturing is nodig dat de positionering van de gemeentesecretaris als algemeen directeur helder en onbetwist is. Dit wil zeggen dat er een goed evenwicht is in taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en dat de rolinvulling klopt (persoonlijke effectiviteit, competenties, etc.). Daarnaast is het van belang dat de formele verhoudingen en de rolinvulling in de concerndirectie kloppen, ook in relatie tot het bestuur. Dat geeft een bedding in de vorm van een Bestuurs- en Management Concept. Van daaruit moet deze directie krachtig het proces van verdere professionalisering van de organisatie sturen.

Er zal ook moeten worden gewerkt aan het onderlinge teamfunctioneren in een sfeer van collegialiteit, openheid en vertrouwen en een gezamenlijke heldere opdracht. Niet in de laatste plaats om werkelijk op concernniveau visies te vormen en sturing te geven aan de realisatie daarvan. We begrijpen dat de sfeer [...] snel verbetert en dat de condities voor succes verder kunnen worden ingevuld en onderzocht.

We hebben op basis van het voorgaande een eerste agenda opgesteld van onderwerpen en thema's die van belang zijn voor de verdere ontwikkeling van de condities voor concernsturing en voor verbetering van de samenwerking in de concerndirectie. Op basis van de komende besprekingen kunnen we deze verder aanscherpen.

1. *Concernsturing als concept en concernvorming als proces*
 - Concerndirectie en (ook het nieuwe) college van B&W herbevestigen de keuze voor concernsturing expliciet.
 - Thema's en agenda voor uitwerking concernvorming benoemen: uitgangspunten bestuurs- en managementconcept, visie op ontwikkeling van organisatie als geheel, relatie staf en diensten, etc.
2. *Samenwerking college en concerndirectie*
 - Bestuurlijk-ambtelijk samenspel organiseren en vorm geven.
 - Rol en taakverdeling.
3. *Positionering, taak en samenstelling van concerndirectie verhelderen*
 - Positie van concerndirectie in relatie naar organisatie en diensten.
 - Taken en verantwoordelijkheden.
 - Rol concerndirectie in bevorderen samenhang in beleid.
4. *Werken aan onderlinge relaties, teamvorming en samenstelling*

5. *De algemeen directeur*

Als de punten 1 en 2 helder zijn dan is het mogelijk om de rol, positie en bevoegdheden van de algemeen directeur/gemeentesecretaris verder in te vullen. Wel is het noodzakelijk dat eerst het concept van concernsturing wordt herbevestigd en dat het profiel van de gemeentesecretaris daarop wordt geënt. Daarom dient het profiel te bestaan uit méér dan alleen de persoonskenmerken. De beelden over de persoon die daarbij naar voren komen zijn wel behoorlijk congruent, namelijk:

- verbinder
- teamspeler: niet zelf hoeven te scoren
- dienend leider
- inspirator
- ervaren bestuursadviseur; politiek sensitief
- persoonlijke ambitie

Zoals gezegd zijn er nog andere aspecten van belang voor het profiel:

- Wordt hij ook de baas van de organisatie en daarmee de hiërarchische baas van de directeuren?
- Waar ligt de nadruk in de komende periode in zijn functie? Waar ligt zijn opgave de komende jaren?

Het lijkt ons van belang dat college en concerndirectie daarover het gesprek met elkaar voeren.

De vraag of in de huidige omstandigheden tijdelijk een interim-gemeentesecretaris moet worden aangetrokken laat zich nog niet te beantwoorden. Er zijn argumenten pro en contra. Bij de leden van de concerndirectie zelf lijkt er niet veel draagvlak voor te zijn. Dit lijkt ons ook een onderwerp van gesprek tussen college en concerndirectie de komende weken.

6. *Quick wins*

Op korte termijn op zoek gaan naar en aantal snelle successen. We noemen enkele voorbeelden:

- Ondersteuning van de concerndirectie kwalitatief hoogwaardig invullen en werken aan de gezamenlijke agenda.
- Snel samenspel met collegeleden op bedrijfsvoering verder vormgeven.
- Bevorderen gezamenlijk eigenaarschap van DO, door bijvoorbeeld inrichten van een opdrachtgeversberaad voor de Dienst Ondersteuning.

7. *Samen werken aan verandering*

We bespreken en toetsen onze bevindingen met het college van B&W en de concerndirectie apart. Het lijkt ons van belang dat op korte termijn in een goed voorbereide werkconferentie college en concerndirectie met elkaar in gesprek gaan over onze bevindingen aan de hand van een aantal thema's van deze agenda. De uitkomsten kunnen worden vertaald in een plan van aanpak in de vorm van een ontwikkelprogramma voor concernvorming, waarbij ook rekening wordt gehouden met de verkiezingen en de komst van een nieuw college.

Bijlage 1: Bronnen

Geïnterviewde personen:

- Leden Concerndirectie
 - Jan Bakker, waarnemend algemeen directeur
 - Reindert Hoek, directeur dienst StadsOntwikkeling
 - Jose Manshanden directeur dienst Maatschappelijke Ontwikkeling
 - Goof de Wit, directeur dienst Stadswerken
 - Ton van Vlimmeren, directeur dienst Wijken
 - Tony Nijenkamp, directeur sector Middelen (adviserend lid)
- Leden CPD
 - Aleid Wolfsen, burgemeester
 - Piet van der Sluijs, wethouder P&O
 - Harm Janssen, loco-burgemeester
 - Harry Schaap, secretaris
- Overige sleutelpersonen:
 - Marja van der Braak, directeur dienst Ondersteuning
 - Loeke Vissers, directeur dienst Burgerzaken en Gemeentebelastingen
 - Els Stasse, bestuursassistent John Schuilenburg

Geraadpleegde documenten:

- Organisatieregeling gemeente Utrecht versie 3.1, Intranet 199083
- Voorstel tot wijziging van de Organisatieregeling versie 26 november 2007, bijlage bij B&W-advies nr 07.102580
- Organisatiekader 2008 Versie 1.0, 3 december 2009
- Gemeente Utrecht werkgroep concernsturing, Rapportage werkgroepen concernsturing en bundeling & concentratie, november 2007
- Eerste schets van het Utrechtse Koersdocument Organisatieontwikkeling: werk-in-uitvoering, 6 augustus 2009
- Hoofdpijnen koersdocument Utrecht op weg...: Ondernemend, doelmatig en geïnspireerd, 14 december 2009, versie Directeurenoverleg
- Overwegingen en noodzakelijke besluiten met betrekking tot de positionering van programmadiirecteuren, John Schuilenburg, 2 september 2008
- Van jaarplannen naar managementcontracten voor 2010, 2009
- Herziening financiële spelregels, Bestuurs- en Concerndienst Financiële coördinatie, versie 5 november 2009