

Zes gouden regels voor effectieve concernsturing in gemeenten

In de jaren '90 werden bij gemeenten verantwoordelijkheden en bevoegdheden gedecentraliseerd. Hierdoor ontstonden zelfstandige eenheden in de gemeentelijke organisatie. 'De diensten doen het', was het parool. De laatste tijd is er echter steeds meer belangstelling voor 'concernsturing'. Een overzicht van de ontwikkelingen dienaangaande bij gemeenten, gebaseerd op de uitkomsten van een eerder dit jaar gehouden rondetafelconferentie.¹

Er blijkt nog veel onduidelijkheid te bestaan over de praktische betekenis van het begrip concern. Het vindt zijn oorsprong in de bedrijfskundige literatuur, waar een klassieke discussie wordt gevoerd over de vraag welke taken in grote ondernemingen door de divisies moeten worden uitgevoerd en welke door de *holding*. Evenals gemeenten die een sterk decentraal besturingsmodel kennen met relatief sterk autonome eenheden, speelt bij grote bedrijven ook het vraagstuk hoe in gedecentraliseerde organisaties synergie moet worden gerealiseerd. Het centrale uitgangspunt is dat het hoofdkantoor toegevoegde waarde moet leveren. Maar ook hier komt dan vanzelfsprekend de vraag naar voren hoe 'smal' of 'breed' de *holding* moet worden opgezet.² Zorgt zij slechts voor de financiële consolidatie of heeft zij ook een bredere (coördinerende en kaderstellende) functie?

Concerntaken worden in dit artikel gedefinieerd als die verantwoordelijkheden en bevoegdheden die de gemeente buiten het niveau van de individuele eenheden (diensten/sectoren) belegt.³ Concerntaken kunnen zich daarbij richten op:

- **Concernstrategie:** verantwoordelijkheden en bevoegdheden die betrekking hebben op het bepalen van de lange termijn koers van de gemeente en het vertalen van die koers naar te realiseren maatschappelijke prestaties door de gemeente en de te onderscheiden eenheden.
- **Concerncontrolling:** verantwoordelijkheden en bevoegdheden die betrekking hebben op de planning en control op de verschillende interne bedrijfsvoeringsaspecten (middelenfuncties) zoals onder andere financiën, personeel en organisatie, communicatie en juridische zaken. Wij spreken van 'brede of integrale control' indien ook beleidscontrol hier-

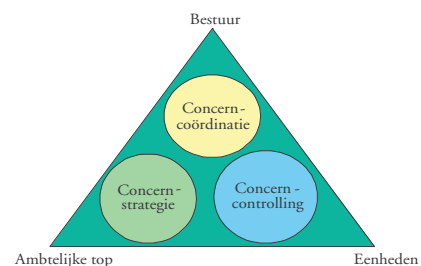
van onderdeel uitmaakt.

- **Concerncoördinatie:** hiermee wordt bedoeld op het vormgeven van de coördinatie die tussen diensten/sectoren plaatsvindt. Zowel het periodieke overleg van dienst- of sectordirecteuren met de gemeentesecretaris alsook de zgn. overlegorganen voor de verschillende middelenfuncties maken hier deel van uit.

Discussie ontstaat soms over de aard van taken die als concernondersteuning kunnen worden aangeduid. Hierbij gaat het om de interne facilitaire ondersteuning aan eenheden zoals het voeren van de personeelsadministratie. Wij rekenen deze taken niet tot de concerntaken in relatie tot het onderwerp concernsturing. Concernsturing heeft betrekking op het sturen op (strategie en planning) en beheersen (control) van die taken en verantwoordelijkheden die de gemeente heeft gedefinieerd als een verantwoordelijkheid die boven de taakopdracht van de individuele eenheden uitstijgt.

In *onderstaand figuur* zijn de concerntaken weergegeven. Een belangrijke succesfactor is de samenhang tussen de verschillende concerntaken. Effectieve concernsturing ontstaat wanneer de bedrijfsvoeringsmiddelen in relatie worden gebracht met de te realiseren maatschappelijke doelen.

De drie concerntaken moeten worden vormgegeven door het bestuur, de ambtelijke top en de eenheden



JARING HIEMSTRA en
JOHANNES BOELEN

Senior manager gemeenten, resp. director
adviesgroep Public Sector bij KPMG

De diensten, sectoren en afdelingen brengen de producten van een gemeente voort, zoals het inzamelen van huisvuil, het uitgeven van vergunningen, het ontwikkelen en uitvoeren van het welzijnsbeleid en het beheren van de openbare ruimte. Concerntaken hebben niet direct betrekking op het primaire proces van een gemeente. In onze visie dienen concerntaken ertoe bij te dragen dat:

- Een effectieve en efficiënte besluitvorming kan plaatsvinden op het niveau van het college en het ambtelijk topmanagement.
- Op een systematische manier management- en bestuursinformatie samenbrengen, zodat analyse, sturing en verantwoording plaats kan vinden op concernniveau.
- Dominante maatschappelijke ontwikkelingen worden geanalyseerd en omgezet naar de betekenis die ontwikkelingen hebben voor de gemeente.
- Er tussen de onderscheiden eenheden zorg wordt gedragen voor een harmonieuze en constructieve samenwerking, waarbij onnodige overlap wordt bestreden en eventuele competentiegeschillen – waar eenheden onderling niet uitkomen – worden beslecht.
- Het presteren van de eenheden transparant wordt gemaakt, zodat zij uitgedaagd en beoordeeld kunnen worden op grond van de feitelijke prestatie.

Het is opvallend dat de laatste twee doelen in gemeenten relatief weinig aandacht krijgen. Gemeenten hebben vaak grote ervaring met processen als consolidatie en het genereren van informatie op concernniveau. Het zicht van het bestuur en de ambtelijke top op het feitelijk presteren van eenheden is door de zwakke ontwikkeling van de laatste twee concernfuncties vaak vooral gebaseerd op de eigen indruk/-perceptie.⁴

Behoeft aan concernsturing neemt toe

In nagenoeg alle Nederlandse gemeenten zien we momenteel een ontwikkeling die leidt tot een versterking van de concerntaken. Begin jaren '90, toen de gemeente in de heersende visie moest worden gerund als een bedrijf, werd in brede gemeentelijke kring de opvatting gehuldigd, dat sectoren/diensten vooral moesten worden gezien als *business*

centers. De resultaatverantwoordelijkheid en de autonomie van de sectoren/diensten werd hiermee sterk benadrukt. Menig directeur en afdelingshoofd hield bemoedigen van bovenaf buiten de deur, onder het mom 'ik ben toch integraal verantwoordelijk?'

Verskillende interne en externe ontwikkelingen die zich de afgelopen jaren hebben voltrokken, noodzaakten gemeenten tot herbezinning op de centrale en decentrale rolverdeling. Enkele van deze belangrijke externe ontwikkelingen zijn:

- Voor de aanpak van complexe maatschappelijke vraagstukken op wijk en stedelijk niveau (veiligheid, GSB programma's) is de inzet van meer onderdelen van de gemeente én externen (o.a. corporaties, politie) nodig, hetgeen een goede interne coördinatie en processturing vereist in plaats van een verkokerde (sectorale) visie. Een hulpmiddel hierbij is de programmabegroting die gewenste effecten in kaart brengt.
- Om de dienstverlening van de gemeente op een daadwerkelijk hoger niveau te brengen, zal de organisatie de dienstverlening vanuit één visie en aanpak moeten verbeteren. De vraag die daarbij moet worden beantwoord is welke informatie en producten via loket, telefoon en internet worden aangeboden.
- De roep om een sterker collegiaal en herkenbaar bestuur – één van de expliciete doelstellingen van de Wet dualisering gemeentebestuur – vereist een betere ondersteuning om de gemeenschappelijkheid daadwerkelijk waar te maken.

Daarnaast zien wij de volgende drie interne ontwikkelingen:

- Professionalisering van de bedrijfsvoering vraagt om een geïntegreerde aanpak. Denk hierbij aan het ontwikkelen en implementeren van HRM-beleid, verbeteren van het inkoopmanagement, slim benutten van ICT-mogelijkheden, adequaat risicomangement en invoering van kwaliteitsmanagement.
- Bezuinigingstaakstellingen vragen om een goede regie van het proces dat tot kostenreductie moet leiden. Met de keuze voor de aanpak en het proces moet worden voorkomen dat in het proces ondoorzichtig en te strategisch wordt gehandeld door eenheden.
- De roep om meer daadkracht en resultaat van overheden dient gepaard te gaan met stimulering en uitda-

ging van decentrale eenheden om prestaties te definiëren en te realiseren. De Wet dualisering gemeentebestuur speelt daarbij een stimulerende rol omdat het college verantwoording af moet leggen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de ambtelijke organisatie.

Vorengenoemde ontwikkelingen noodzaken tot een meer samenhangend optreden tussen de eenheden (horizontale sturing) en aansturing van de eenheden zelf op presteren en functioneren (verticale sturing). In Utrecht is deze toenemende noodzaak bijvoorbeeld als volgt verwoord: 'Wijkoverstijgende projecten, projecten met landelijke uitstraling, tevredenheid van de burger ... Er wordt in toenemende mate een beroep gedaan op de gemeente als geheel, onder het motto: 'de diensten doen het', dat jaren volstaan heeft, redden we het niet meer. Sterker nog, de verkokering kost ons nu veel tijd, geld en bovendien kwaliteit. Wat willen we in 2006 hebben bereikt? Waar mogen college en ambtelijke top op worden afgerekend? Als we onze beloftes gestand willen doen, moet er meer worden samengewerkt'.⁵

Concernsturing en besturingswijze hangen met elkaar samen

Organisatorische eenheden als een concernstaf of een bestuursdienst kunnen alleen een afgeleide rol spelen. Bij concernsturing staat de vervulling van de functie van het topmanagement en de leden van het college centraal. Cruciaal is de vraag in welke mate zij de integratie- en sturingsnoodzaak ervaren en dit daadwerkelijk vertalen naar individueel gedrag en onderlinge rolverdeling. Concernsturing krijgt dan ook vorm in de dagelijkse praktijk, waarbij wethouders, de burgemeester, de secretaris en de directeuren inhoud geven aan hun positie. Uit het onderzoek Besturen van grote gemeenten (1999) bleek er een viertal groepen van gemeenten zijn te onderscheiden:

- De eerste groep betreft die gemeenten waar zowel het college als het managementteam meer dan gemiddeld collegiaal en sturend optreden, de zgn. collegiale-variant.
- De tweede groep bestaat uit gemeenten waar zowel het college als het managementteam minder dan gemiddeld collegiaal en sturend optreden, de zgn. wethoudersvariant,

vanwege de dominantie van de individuele sturing van wethouders.

- De derde groep is de bestuurdersvariant. In deze gemeenten treedt het college meer dan gemiddeld collegiaal sturend op, maar slagen de directeuren en de secretaris er niet in om dit collegiale optreden ook op ambtelijk niveau te bewerkstelligen.
- De secretarisvariant wordt gekenmerkt door een minder dan gemiddeld collegiaal sturend optreden van het college en een relatief sterke positie van de gemeentesecretaris, die met een meer dan gemiddeld collegiaal sturend optreden van het managementteam de ambtelijke integratie verzorgt.

De keuze van het besturingsmodel moet maatgevend zijn voor de inrichting van de concernfuncties. Het moge duidelijk zijn dat in gemeenten met een wethoudersvariant, de bereidheid om de concerntaken breed op te gaan tuigen, een stuk geringer zal zijn dan in gemeenten met een collegiale variant.

In gemeenten met een wethoudersvariant sturen wethouders primair op de eigen portefeuille en vrij diep in de ambtelijke organisatie. De behoefte om in sterke mate als college ondersteund te worden op bijvoorbeeld het gebied van beleid, zal beperkt zijn. Ook de gemeentesecretaris heeft in dit model in zijn positie als *primus inter pares* onvoldoende macht en gezag om een integrerende rol te vervullen ten behoeve van de horizontale en verticale sturing.

In de gemeente Almere leidde het wethoudersmodel in het vorige college dan ook tot een discussie bij de medewerkers van de afdeling Bestuursadvies over de vraag wat nu primair hun functie was richting het college: was het doel het ondersteunen van de individuele wethouder of het college als collectief?

De beschreven ontwikkelingen in gemeenten hebben ertoe geleid dat wethouders en topambtenaren in toenemende mate wensen te sturen in lijn met de collegiale variant. In de gemeente Alphen aan den Rijn heeft het college samen met de ambtelijke top bijvoorbeeld een intensieve discussie gevoerd over de vraag hoe de overstap naar een meer collegiaal model zou kunnen worden gemaakt en welke veranderingen ten aanzien van functies en gedrag dit voor de collegeleden en de leden van het directieoverleg moet betekenen. Ook in gemeenten als

Leidschendam-Voorburg, Tilburg en bijvoorbeeld Groningen zien we dat door een toenemende intentie van het college om sterker collegiaal te sturen, de discussie over de taak, positie en inrichting van de bestuursdienst en de concerntaken wordt aangewakkerd.

Ambtelijk topmanagement achilleshiel bij realiseren van concernsturing

In veel gemeenten hebben de eerder geschetste ontwikkelingen geleid tot een herijking van de functie van het topmanagement en de functie en positie van het gemeentelijk managementteam. Typierend ook voor andere gemeenten is de overgang die het (gemeentelijk) managementoverleg in Tilburg heeft doorgemaakt de afgelopen jaren. Tijdens dit overleg werd in het verleden primair informatie uitgewisseld door de dienstdirecteuren, en vond afstemming plaats. Van interventie en concernsturing was evenwel onvoldoende sprake. De recent doorgevoerde structuurwijziging heeft tevens geleid tot een veel steviger sturend orgaan op gemeentelijk niveau, met een daarbij passende naamgeving (Centraal management team). Ook in gemeenten als Utrecht en Den Haag hebben zich soortgelijke ontwikkelingen voorgedaan.

In andere landen was in de afgelopen jaren reeds een tendens waarneembaar om de dienstdirecteuren een expliciete concernverantwoordelijkheid te geven. Zo hebben de unitmanagers in Christchurch (Nieuw Zeeland) voor 20% van hun tijd één of meer concerntaken, bijvoorbeeld in de vorm van een gemeentebreed project of programma.

Een herbezinning op de functie van de ambtelijke top heeft in verschillende gemeenten geleid tot het afscheid van het dienstdirecteurenmodel, dat zich kenmerkt door het feit dat directeuren één op één gekoppeld zijn aan één van de ambtelijke diensten. Het managementteam bestaat uit de directeuren van de verschillende diensten en de secretaris. Een sterk punt van deze variant is de binding van de directeuren met de diensten. Dit is tevens een belangrijk zwak punt van deze variant, want ondanks de goede voornemens, blijven directeuren sterk gericht op de 'eigen' dienst, waardoor de concernfunctie een relatief zwakke invulling krijgt.

Om de collegialiteit op directie-

niveau te versterken, stapten enkele gemeenten zoals Rheden, Den Helder en Zwolle over op een zogenoemd directiemodel. Ook een aantal provincies kent inmiddels dit managementmodel. Naast een versterking van de positie van de gemeentesecretaris, zoals we onder meer in Groningen en Tilburg zien, geven deze gemeenten de voorkeur om analoog aan de situatie op rijksniveau te kiezen voor een model waarin de directeuren niet langer dienstdirecteur zijn maar de verantwoordelijkheid dragen voor een portefeuille. Sterk punt van het directiemodel is de potentieel sterke concernsturing, doordat directeuren zich volledig kunnen wijden aan concernzaken en daarmee een volwaardige sparringpartner worden voor het college. Aan het directiemodel kleeft echter een groot risico. Door bypasssturing van wethouders kan de directie een 'zwevend' orgaan worden. Op rijksniveau heeft deze ervaring bij enkele ministeries ertoe geleid dat afscheid is genomen van de bestuursraden.⁶ Evenals bij andere structuurwijzigingen, missen wij nogal eens de analyse die de stap naar een directiemodel rechtvaardigt (met andere woorden: is dat de oplossing voor het werkelijke probleem of de ambitie die men wil realiseren?).

Daarnaast is de mate van succes van het directiemodel sterk afhankelijk van een aantal factoren. Zo zal het directiemodel moeten passen in de wijze van bestuurlijk-ambtelijke aansturing. Ook de wijze van verdeling van de portefeuilles is, zoals wij hebben ervaren, een succesfactor, evenals de zogenoemde chemie en, niet te vergeten, energie tussen de directieleden.

Verschillen in taken van de Concerneenheden

In grote gemeenten hebben zich de afgelopen jaren als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen interessante organisatorische veranderingen voorgedaan.⁷ Daar waar het de positionering van de concerntaken betreft, is één van de centrale vragen de mate waarin de concernondersteunende functies (zoals personeelsadministratie) in dezelfde eenheid zijn ondergebracht als de concernbeleids- en bedrijfsvoeringsfuncties.

Zo worden in Haarlemmermeer de concerntaken uitgevoerd in de bestuursdienst, waar naast verschillende dienstverlenende taken ook de andere

drie concerttaken zijn belegd. Belangrijk aandachtspunt in deze organisatorische opzet is het feit dat de bestuursdienst zelf ook een dienst is waarvan de gemeentesecretaris soms ook de directeur is. Dit is een potentiële bron voor een rolconflict. Treden de medewerkers die zich bezighouden met de concernsturing en de gemeentesecretaris wel voldoende onafhankelijk op ten opzichte van de bestuursdienst?

Mede om vorengenoemde redenen hebben verschillende gemeenten een kleine concerneenheid (circa 45 fte.) opgericht die zich richt op de strategische beleidstaken en de bedrijfsvoeringstaken. Voorbeelden hiervan zijn de gemeenten Enschede (149.000 inwoners) en Tilburg (200.000 inwoners). De professioneel ondersteunende taken, zoals het voeren van de personeelsadministratie en financiële administratie, zijn hier uit de concernstaf gehaald en gepositioneerd bij de dienst bedrijven (Tilburg) of bij de dienst Burger en middelen (Enschede).

Een belangrijk aandachtspunt bij deze organisatorische inbedding is de kruisbestuiving tussen de concernstaf en medewerkers die elders worden gepositioneerd. De knip tussen medewerkers die zich met HRM bezighouden bij de concernstaf en de medewerkers die werken bij bijvoorbeeld de dienst Bedrijven is altijd enigszins arbitrair. Afstemming en onderlinge inspiratie blijft van belang.

In Amsterdam en Rotterdam zien we dat de Bestuursdienst zich concentreert op de strategische beleidstaken en de bedrijfsvoeringstaken, en tegelijkertijd nog over een aanzienlijke inhoudelijke beleids capaciteit beschikt. Zo kent Amsterdam in de bestuursdienst een onderdeel Ruimtelijke ontwikkeling, infrastructuur en beheer en een onderdeel Maatschappelijke, economische en culturele ontwikkeling met elk een eigen directeur. Men zou mogen verwachten dat de grote potentiële integratiekracht, door de aanwezigheid van de grote beleids capaciteit en capaciteit op het gebied van de bedrijfsvoeringstaken, leidt tot een sterk integraal sturend concern. In de praktijk blijkt dat door de grote omvang van het 'concern' er juist nieuwe eilanden ontstaan.

Ook ten aanzien van de aansturing van de concerttaken zijn er verschillen met elk eigen voor- en nadelen. In veel gevallen is de gemeentesecretaris in formele zin de leidinggevende, maar wordt de dagelijkse leiding overgedra-

gen aan de directeur van de concernstaf (Leeuwarden) of een adjunct-gemeentesecretaris (Apeldoorn). Naast het aansturingsvraagstuk, speelt hierbij tevens de taak en de positie van de concerncontroller en de breedte van het verantwoordelijkheidssterrein van de concerncontroller. Welke concerttaken vallen onder zijn verantwoordelijkheid? In beginsel zijn dit dezelfde (concern-)functies als hiervoor benoemd. Het voert in het kader van dit artikel te ver om bij dit onderwerp uitgebreid stil te staan, maar ook hier is van toepassing het feit dat een heldere verdeling van verantwoordelijkheden in lijn met het gekozen besturingsmodel een voorwaarde is voor een eenduidige aansturing. (Zie *onderstaand figuur*.)

In een aantal gemeenten zijn de taken van de concernstaf direct afgeleid van de taken van de gemeentesecretaris, zoals in Arnhem. In Tilburg en Groningen vervult de Concernstaf dan wel de Bestuursdienst een ondersteunende rol ten aanzien van de taken van het CMT.

Voorkomen van luchtflitseriej door de concerneenheid

In de praktijk doet zich nogal eens het probleem voor dat een concerneenheid haar eigen werk verzint. Ook bestaat het gevaar dat medewerkers van een concernunit zelf de inhoud gaan bepalen, danwel het werk van de diensten/sectoren opnieuw doen. In dat geval dreigt een secretarie-nieuwe-stijl te ontstaan. Om dit te voorkomen, hanteert bijvoorbeeld de gemeente Amersfoort als uitgangspunt, dat de concernstaf complementair werkt aan de diensten. Daarmee is ook antwoord gegeven op een vaak terugkerend strijd-

punt, namelijk de vraag of een concerneenheid nevenschikt of bovengeschikt is aan de diensten/sectoren.

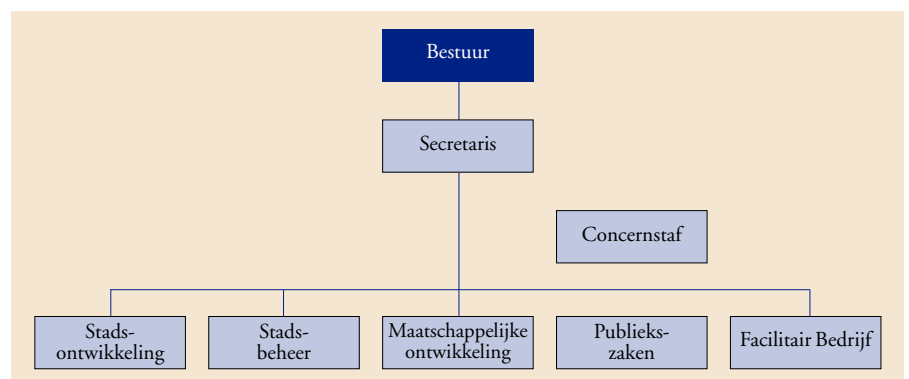
Om luchtflitseriej en hobbyisme te voorkomen, is het van belang dat een concerneenheid duidelijke opdrachten krijgt (van het CMT, Directie of de gemeentesecretaris), en zonder expliciete opdracht niet zelf aan de slag gaat. Eén van de permanente opdrachten is overigens de signaleringsfunctie en de taak die een concerneenheid heeft om het top-management scherp te houden. In Tilburg heeft men reeds een aantal jaren goede ervaringen met de concernprogrammering, waarin samen met de diensten jaarlijks de concernbedrijfsvoeringsprojecten zijn vastgelegd. Elk project wordt vervolgens geleid door een competente projectleider, die overal uit de organisatie vandaan kan komen.

Tijdens de eerder genoemde rondetafelconferentie is gesproken over het belang van het bieden van meerwaarde door een concerneenheid. Die toegevoegde waarde wordt bepaald door het topmanagement en het college. Overigens kan de behoefte in de loop van de tijd veranderen. De basis voor een goede samenwerking tussen concern en diensten/sectoren wordt gevormd door heldere afspraken over wie waarvoor verantwoordelijk is en het consequent daarop sturen. Zeker bij het realiseren van afspraken, vervult de concerneenheid een voorbeeldfunctie.

Een laatste aspect betreft het opzetten van overlegvormen, die de coördinatie en samenwerking ten aanzien van concernmiddelenfuncties faciliteren.

Voorbeelden van dergelijke platforms zijn in Tilburg te vinden bijvoorbeeld het dienstcontrollersoverleg, het overleg van dienstcoördinatoren informatisering, het periodiek overleg

De concernstaf heeft altijd een afgeleide verantwoordelijkheid van de secretaris, managementteam of het college en is daarom een staforgaan. In deze figuur is de concernstaf geprojecteerd in het aangepaste concern-dienstenmodel



communicatie-adviseurs en het overleg van adviseurs personeel en organisatie.

Natuurlijke spanning

Tussen medewerkers die zich bezighouden met concerttaken en eenheden doet zich een spanningsveld voor. Mintzberg heeft aangegeven dat dit een natuurlijke spanning is die ontstaat door de verschillende verantwoordelijkheden die centrale stafeenheden en eenheden, zoals diensten en sectoren, hebben.⁸ In de *onderstaande tabel* is een aantal stereotype beelden gepresenteerd, zoals deze gepercipieerd kunnen worden door een 'concernbril' en de bril van eenheden.

De perceptie van diensten en het concern is vaak verschillend

'Concernbril'

- Concerttaken verder uitbouwen om synergie te versterken.
- Wij geven veel vrijheid aan diensten/sectoren.
- Wij oordelen onafhankelijk en ondersteunen het bestuur en het managementteam.
- Eenheden hoeven slechts te rapporteren op hoofdlijnen.
- Wij volgen de afspraken die met diensten zijn gemaakt 'controlling'.

'Dienstbril'

- Uitbouwen concerttaken is recentralisatie en nieuwe 'secretarie'.
- De concernstaf onttrekt ons vooral vrijheden.
- De concernmedewerkers denken te abstract en begrijpen de diensten onvoldoende; het ritme van het bestuur is te maatgevend.
- De rapportages worden op een te gedetailleerd niveau voorgeschreven.
- Controlling staat te veel synoniem met controle.

Het is de kunst om deze natuurlijke spanning tussen het concern en de eenheden te gebruiken om goede discussies te voeren die bijdragen aan betere prestaties van de gemeente. In deze context is het motto van de concernstaf van Zaanstad interessant: 'Niet met *macht*, maar met *kennis van zaken* en gezag'. Met dit motto wordt benadrukt op welke gronden de positie van de concernstaf moet zijn gebaseerd.

Zo speelt de bestuursdienst in Groningen een belangrijke rol in de voorbereiding van de gesprekken tussen de diensten en het college en de secretaris. Door de discussie te voeden met de juiste informatie ontstaat bij de secretaris en het college niet alleen een verdiepend inzicht in de dynamiek van de dienst, ook de directeur krijgt een scherper inzicht in de prestaties die van hem en de dienst worden verwacht.

Complicerend is het gegeven dat medewerkers in een concernstaf verschillende verantwoordelijkheden kunnen hebben. Zo kunnen ze een ondersteunende, beoordelende of adviesfunctie hebben. Medewerkers in een concernstaf vervullen soms deze verschillende functies tegelijkertijd. Dit hoeft niet tot complicaties te leiden indien de medewerkers in staat zijn die verschillende verantwoordelijkheden strikt gescheiden te houden en helder te communiceren. Dit is ontegenzeggelijk een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle taakuitoefening van een concernmedewerker.

Noten

- 1 De deelnemers aan de rondetafelconferentie op 2 april 2003 waren: Dirk Willems (Gemeentesecretaris Lelystad), Riny Hoogedoorn, (Concerncontroller Tilburg), Sander Gerritsen (Gemeentesecretaris Arnhem), Kees Hoogervorst (Concernstaf Arnhem), Leo Bosdijk (bestuursdienst Groningen), Frank van der Leeuw (Teamcoördinator Informatie en Ontwikkeling Amersfoort), Arno Thijsen (gemeentesecretaris Leidschendam-Voorburg).
- 2 Zie bijvoorbeeld: Wijers G.J (Hans), *Horizontale synergie*, Van Gorcum 1994 of van recentere datum Hans van London, *De waarde en waarden van concerns*, Van Gorcum, 1998.
- 3 Zie voor meer informatie over concerttaken onder andere J.B. Boelens en H.H. Huizendveld, *De ontwikkeling van het besturingsmodel voor gemeenten*, Salland, 1996.
- 4 De discussie over concernsturing past hierdoor ook in de discussie over de presterende gemeente. Zie: Jaring Hiemstra, *Presterende gemeenten; hoe gemeenten beter kunnen presteren*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2003.
- 5 Uit: Gemeente Utrecht, *Programma Bestuurlijke Vernieuwing en Organisatie Ontwikkeling; vervolg tenaite GMT geeft aanzet voor nieuwe vormen van concernsturing*, juli 2002.
- 6 Zie: Bekke A., Bekker R., Verhoeven A., *Haagse bazen; een verkenning van de topstructuur van de ministeries*, Samsom H. D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1996.
- 7 Zie voor een overzicht van de structuurveranderingen: Hiemstra J.H. (Jaring), Boelens J.B. (Johannes), 'Nieuwe organisatiestructuren in gemeenten', in: *Openbaar Bestuur*, januari 2002.
- 8 Zie: Mintzberg H. (Henry), *Power in and Around Organizations*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1983.

De zes gouden regels voor concernsturing

Op grond van de ronde tafelconferentie en onze advieservaring zijn de volgende gouden regels te definiëren:

- 1 De besturingswijze en inrichting concerttaken moet eenduidig zijn. De inrichting van de concerttaken moet afgeleid zijn van de gekozen besturingswijze.
- 2 Houdt de concerneenheid zuiver. Een bestuursdienst of een concernstaf mag geen vuilnisvat worden voor lastige problemen, ook niet als bestuurders bepaalde taken die eigenlijk in de diensten thuishoren dichtbij willen organiseren.
- 3 Focus evenwichtig op instrumenten en rollen en gedrag. Product- en programmabegrotingen kunnen bijvoorbeeld een buitengewoon nuttig hulpmiddel zijn bij het vormgeven van concernsturing maar er moet een balans zijn met het daarbij horende gedrag en de effectiviteit van het spel tussen het concern en de onderscheiden eenheden.
- 4 Koester de spanning tussen het belang van het concern en de diensten maar blaas het niet onnodig op. Spanning tussen de eenheden en het concern is nuttig en noodzakelijk. Koester daarom de spanning maar ga er op een professionele wijze mee om.
- 5 Communiceer consequent over de rol van het concern. Concernmedewerkers hebben verschillende rollen. Ze kunnen zowel in een ondersteunende-, analyserende- of beoordelende rol zitten. Deze diversiteit aan rollen kan leiden tot rolverwarring. Heldere communicatie over de rol voorkomt dit.
- 6 Rouleer continu de concernmedewerkers. Om een goed begrip tussen eenheden en het concern te blijven houden is het van belang om te blijven rouleren tussen medewerkers van diensten en van die van het concern.