

# **Netwerksecretaris**

## **een ambachtelijke manier van zijn.**

Marcel Meijs, januari 2021

*“...mijn vader vervulde de plaats van gemeentesecretaris, een woord dat wij moeilijk konden uitspreken. Zozeer waren wij destijds van zijn hoge positie en onmisbaarheid doordrongen, dat, toen hij een keer met verkoudheid in bed lag, wij verbaasd waren het verkeer op straat gewoon te zien doorgaan...”*

Dit welbekende citaat uit Pieter Bas, het boek waarin Godfried Bomans de handel en wandel van politici in de jaren dertig van de vorige eeuw beschreef, geeft een belangrijke aspect van de beeldvorming over de gemeentesecretaris weer: onbekend, maar van het hoogste belang.

### **Gemeentesecretaris als karikatuur**

Een ander beeld doemt op uit het “Lied voor de gemeentesecretaris” van conferencier Pieter Derks. Een beeld van iemand die letterlijk alles weet, ook de dingen waarvan jij hoopt dat niemand die weet. “Hoed je voor de gemeentesecretaris, die kan je maken of breken”. De gemeentesecretaris zwijgt in de raad, fluistert in het college en buldert in de organisatie.

Nog weer een ander beeld: de eeuwige saaiheid van de functie. Al 170 jaar lang doet deze brave borst hetzelfde en brengt hij de schare tot kalmte. In de gemeentewet uit 1851 werd zijn hoofdtaak beschreven met woorden als dienstbaar en ter zijde staan en met toezien op -in die tijd nog- de klerken. Ook de modelinstructie voor de gemeentesecretaris van de VNG uit 2019 begint met het woord ‘ondersteunen’; iemand die met potlood in de hand de collegestukken corrigeert en notuleert.

Welke bevlogen civil servant wil, met deze beeldvorming in zijn achterhoofd, gemeentesecretaris worden? Wie wil gepassioneerd voor het openbaar bestuur, gedreven door betere dienstverlening en gemotiveerd voor een betere samenleving, secretaris van het college van B&W en algemeen directeur van de ambtelijke organisatie worden?

Nou ja, ik dus. Ik verricht dit ambt inmiddels 20 jaar en doe dit met hart en ziel. Ik ben gemeentesecretaris! Zo voel ik dat. En eerlijk gezegd heb ik mij altijd gestoord aan bovenstaande bloedeloze omschrijving van de gemeentesecretaris, maar ben er nooit toegekomen om dit beeld te corrigeren. Tot op dit moment. Mijn laatste kans dit te doen in het uniform.

Hierbij past een waarschuwing. Gemeentesecretaris is een vrij beroep. Iedereen kan het en iedereen doet het op haar of zijn manier. Er zijn grote verschillen in de wijze waarop dit ambt uitgeoefend wordt. Dat heeft uiteraard te maken met de grootteklasse en karakteristiek van de betreffende gemeente, maar evenzeer met de persoonlijkheid van de betreffende secretaris. In het navolgende wordt een beeld geschetst van het ambt zoals ik dit geleefd heb. Zoals ik daaraan invulling heb gegeven.

## **Meetlat**

De gemeentesecretaris bezet een spil-positie in het lokale en regionale bestuur. Het openbaar bestuur is in de afgelopen 2 decennia waarin ik dit ambt mocht vervullen gigantisch veranderd. Zonder hier uitgebreid op in te gaan benoem ik in steekwoorden een tiental veranderingen, die elk de rol en verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris wezenlijk beïnvloed hebben. En die al die jaren mijn agenda bepaald hebben.

- Allereerst het *dualisme* waardoor de secretaris 1 van zijn twee bazen verloor. Er kwam een griffier die een rechtstreekse gezagsverbinding kent met de Raad. De gemeentesecretaris is enkel nog van het college. Omdat ik mijn eerste secretarisfunctie in de fusiegemeente Sittard-Geleen bekleedde, ben ik nog benoemd door de Raad en heb nog onder het monisme gediend. Hierover valt veel te zeggen, ik beperk mij tot de opmerking dat het dualisme de besluitvormingscyclus in de gemeente complexer en tijdrovender heeft gemaakt.
- Op de tweede plaats de *decentralisaties in het sociaal domein* waardoor sinds 2015 gemeenten een stevige uitbreiding van taken hebben op terrein van zorg, jeugd en participatie. Taken die met minder middelen en beperkte eigen afwegingsruimte uitgevoerd moeten worden. Deze decentralisaties hebben de bedrijfsvoering maar zeker ook de wijze waarop de gemeente 'binnen de gemeenschap staat' wezenlijk veranderd. De kerntaak van de gemeentesecretaris, de begroting op orde hebben, heeft sindsdien heel wat meer politieke, bestuurlijke en ambtelijke voeten in de aarde.
- Op de derde plaats noem ik het toegenomen belang van de *regio*. Steeds meer taken worden binnen regionaal verband, in samenwerking met regiogemeenten uitgeoefend, waardoor centrumgemeenten voor hun uitvoeringskracht mede afhankelijk zijn van veelal kleinere regiogemeenten. Regionale afstemming en samenwerking tussen de organisaties van de regiogemeenten is sindsdien standing practice. Hierdoor ontstaan ketens van samenhangende werkprocessen dwars door de grenzen van de ambtelijke organisaties heen. Netwerksturing dus.
- Op de vierde plaats noem ik de *netwerksamenleving* waardoor gemeenten steeds meer, niet enkel met andere gemeenten, maar ook met marktpartijen, kennis- en onderwijsinstellingen en instellingen in o.a. de zorg en woningbouwcoöperaties beleid ontwikkelen en uitvoering realiseren. Dit vraagt om een andere rol en competentie van zowel het bestuur als de professionals. De gemeente is nog 'slechts' één van de actoren binnen het netwerk. De

gemeentesecretaris heeft hierdoor nog een extra reden om gekend te zijn en actief te zijn in de relevante netwerken.

- Op de vijfde plaats *inwonerparticipatie en burgerinitiatieven* (right to challenge) waardoor bestuurders en professionals in de goede betekenis van het woord moeten leren om op hun handen te zitten, om los te laten. Hierbij hoort dat de gemeentesecretaris zijn collega's afremt en voorkomt dat de gemeente belemmeringen op de weg zet.
- Op de zesde plaats benoem ik de revival van de *ambtelijke professional* die zich in tegenstelling tot de Weberiaanse invulling, heeft ontwikkeld tot een persoonlijkheid die op basis van zijn informele gezag het verschil kan uitmaken. Die waarde toevoegt op basis van de wijze waarop hij maatwerk toepast en coalities smeedt in wijken en regio. Het is aan de gemeentesecretaris om deze professionals zonnodig te steunen en te zorgen dat deze frontlinie van persoonlijkheden met groot informeel gezag goed gefaciliteerd wordt.
- Op de zevende plaats zie ik dat de *verhoudingen binnen het huis van Thorbecke* gewijzigd zijn en de verbindingen, m.n. die tussen rijk en gemeente, op scherp staan en gepolariseerd raken. Dit vraagt om een assertieve opstelling van de gemeente binnen de overheidskolom. En ook de gemeentesecretaris zal zijn eigen landelijk netwerk van deze boodschap dienen te doordringen.
- Op de achtste plaats wijs ik er op dat de ideeën over *overheidssturing in de netwerksamenleving* sterk veranderd zijn. Martijn van der Steen onderscheidt 4 verschillende perspectieven op overheidssturing. Naast de meer traditionele rol als rechtmatige en efficiënt presterende gemeente, wordt door inwoners en stakeholders steeds meer verwacht dat de gemeente reageert op trends en initiatieven in de samenleving, *de responsieve gemeente*, en dat de gemeente zich opstelt als slechts één van de netwerkpartners, *als een samenwerkende gemeente*, die samen met andere betrokken actoren maatschappelijke opgaven ter hand neemt. Beide laatst genoemde verantwoordelijkheden (responsieve en samenwerkende gemeente) vragen om niet minder dan een paradigma-shift in handelen en rolneming van de gemeente. De flexibiliteit van de ambtelijke organisatie wordt hiermee zwaar beproefd. Niet enkel meer lijnsturing, maar steeds meer wijkgericht, opgave- en casusgerichte sturing; m.n. op de thema's die vragen om grote bestuurlijke betrokkenheid en veelal hoog staan op de prioriteitenlijst van de politiek.
- Op de negende plaats noem ik de verschuiving binnen de *crisisbestrijding en rampenbeheersing* van de traditionele fysieke crisis naar steeds vaker crises met een grote maatschappelijke impact in een wijk of stadsdeel. Covid-19 en de veelsoortige wijzen van bestrijden van de verspreiding hiervan vormt het perfecte voorbeeld. Hierbij gaat het niet meer op blussen van branden, maar om beïnvloeden van gedragspatronen van inwoners. Dit vraagt om anders inrichten van de crisisorganisatie en om een andere aanwezigheid van gemeentelijke professionals in de wijk.
- Last but not least noem ik het, als gevolg van de toenemende fragmentatie en polarisatie in de samenleving, *toegenomen afbreukrisico* van niet enkel politiek gezagdragers, maar ook van de ambtelijke spilpositie, van de gemeentesecretaris. Ik ben geneigd om dit te beschouwen als

een fact of life, maar verwacht in dat geval wel een professionele handling van het bestuur zodat geen imagoschade optreedt.

## **De Netwerksecretaris**

Ik hoop dat bovenstaande overtuigend en definitief de karikaturale beelden en de typeringen als 'ondersteunen' en 'ter zijde staan' naar het rijk der fabelen verwezen heeft. En daarvoor nieuwe beelden in de plaats zijn gekomen.

Ik zou één woord willen munten dat in mijn ogen de kern van het ambacht beschrijft, nl. *netwerksecretaris*. Een gezaghebbende civil servant die over een gedragsrepertoire beschikt waardoor de gemeente ook daadwerkelijk gaat functioneren als 'slechts' één van de betrokken actoren in de netwerksamenleving, als een gemeente die bereid is om gezamenlijk maatschappelijke vraagstukken ter hand nemen. Een gedragsrepertoire en competenties die bevorderen dat de gemeente daadwerkelijk functioneert als een samenwerkende en een responsieve partner. De gemeentesecretaris komt steeds meer de rol toe om zichzelf, maar ook de gemeentelijke organisatie, in een zodanig handelingsperspectief te brengen dat maatschappelijke actoren en stakeholders in de netwerken de gemeente daadwerkelijk ervaren als een gelijkwaardige partner die bereid is om gezamenlijk te werken aan oplossen van maatschappelijke vraagstukken. En daarbij onderkent dat partners in deze netwerken wederzijds van elkaar afhankelijk zijn, maar wel verschillende belangen kunnen hebben.

Om een indruk te krijgen over welke competenties de gemeentesecretaris van de 21e eeuw dient te beschikken geef ik enkele voorbeelden. Zowel van de rol die de netwerksecretaris intern binnen de gemeentelijke organisatie oppakt, als van de rol die de *netwerksecretaris* 'buiten' in de netwerksamenleving, toekomt.

De gemeentesecretaris zal uiteraard in staat moeten zijn om te bevorderen dat gedragspatronen van ambtelijke professionals gericht zijn op samenwerken en op interactie. En daarom moet hij ook bereid zijn om stevig te interveniëren als dit niet het geval is; als de ambtelijke inzet toch teveel gericht is op realiseren van de 'gemeentelijke agenda'. Ook dient hij in staat te zijn om te voorkomen dat binnen de gemeentelijke organisatie sprake is van verschillende geluiden, van deelbelangen die zich manifesteren, of zelfs van onderlinge tegenwerking. Verder is van belang dat de gemeentesecretaris bewaakt dat de gemeente als één van de netwerkpartners zich houdt aan de afgesproken spelregels en niet opeens 'buiten' het netwerk gaat staan en via bijv. een Raadsbesluit een andere richting opgaat. Om dit laatste te voorkomen moet voorafgaand aan de netwerksamenwerking ook binnen Raad en College van B&W volstrekt helder zijn en bereidheid zijn om de uitkomsten van de samenwerking in de netwerken af te wachten en om vervolgens die uitkomst 'ongewijzigd' te vertalen in een gemeentelijk besluit.

Uiteraard dient de gemeentesecretaris gekend te zijn bij de belangrijkste stakeholders in de stad (kennisinstellingen, zorgaanbieders, marktpartijen, woningbouwcorporaties, cultuur tempels etc.).

Alleen dan is hij instaat daar ook een betekenisvolle rol te spelen. Bijvoorbeeld door stakeholders die elkaar niet vanzelfsprekend ontmoeten bij elkaar te brengen. Om verrassende ontmoetingen in het netwerk te organiseren met nieuwe ideeën of een andere kijk op het vraagstuk. Hij moet met andere woorden in staat zijn om zijn verbindende kwaliteiten ook in te zetten in de maatschappelijke netwerken. Op een ander moment is wellicht aan de orde om niet te verbinden, maar om te laten botsen. Soms is het nodig dat standpunten stevig met elkaar geconfronteerd worden, zodat duidelijkheid ontstaat en voortgang mogelijk is. Ook dat is een wenselijke competentie. Kortom, de competenties die de gemeentesecretaris in de afgelopen jaren verworven heeft bij de omgang binnen de gemeentelijke organisatie, zijn ook heel erg nodig voor de omgang met stakeholders in de maatschappelijke netwerken.

## **Pleidooi voor een School voor Gemeentesecretaris**

Bovengenoemde ontwikkelingen in het openbaar bestuur bepalen in grote mate het functieprofiel van de gemeentesecretaris van de 21e eeuw. Zij vormen een aanscherping, maar zeker ook een uitbreiding van de meer traditionele taken (die van de 20e eeuw), zoals die onlangs nog op zeer overzichtelijke en toegankelijke wijze beschreven zijn door Irma Woestenberg, in de *‘Wegwijzer voor de Gemeentesecretaris. Honderd facetten van een mooi en moeilijk vak’* (KoKxDeVoogd, 2020).

Deze veranderingen vragen om, zoals ik boven met enkele voorbeelden geïllustreerd heb, andere competenties en andere vormen van leiderschap. De wijze waarop de gemeentesecretaris zich actief verhoudt tot deze veranderingen in het openbaar bestuur, bepaalt wat mij betreft de meetlat waaraan het functioneren van deze ambachtsman dient te worden afgelezen. Deze bepalen de agenda en het gedragspatroon van de netwerksecretaris, van de gemeentesecretaris in de 21e eeuw.

Ik gebruik bewust het epitheton *ambacht* omdat gemeentesecretaris in mijn beleving een manier van zijn is: een houding ten opzichte van de gemeente en gemeenschap van permanent nieuwsgierig zijn naar wat er leeft en permanent onderzoeken hoe de gemeente zich tot de maatschappelijke vraagstukken verhoudt. Voortdurend gemotiveerd zijn om de ambities van de stad en de ambities van de gemeentelijke organisatie aan elkaar te verknopen. Een houding waarin de facto niet het college van b&w, maar de stad en haar inwoners bepalen waar de prioriteiten van de gemeentesecretaris liggen.

Natuurlijk dient een dergelijke houding latent aanwezig te zijn bij elke potentiële kandidaat-gemeentesecretaris. Maar laten we eerlijk zijn. Talent alleen is niet voldoende. Hierbij past ook scholing en training. Het ambacht gemeentesecretaris dient onderwezen te worden.

Ik sluit daarom af met een pleidooi. Een hartstochtelijke oproep aan onze beroepsvereniging, aan de VGS om het initiatief te nemen tot oprichting van een ‘School voor Gemeentesecretaris’. Waar

je opgeleid word tot vakman. Gebruikmakend van het meester en gezel principe. Een opleidingsschool derhalve voor de gemeentesecretaris als de ambachtelijke spil binnen het lokale en regionale bestuur. Die als een ware *netwerksecretaris* leiderschap toont binnen de gemeentelijke organisatie maar ook binnen de netwerken van betrokken actoren waarmee de gemeente maatschappelijke vraagstukken oppakt.

.