

Verbinders zonder script

*Het topambtelijk vakmanschap
van gemeentesecretarissen*

| Paul 't Hart

| Nicole Braham

| Erik-Jan van Dorp

NSOB

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Dit essay is geschreven in opdracht van vgs en de publicatie is mede mogelijk gemaakt door vom en IKPOB



Paul 't Hart is hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit Utrecht en co-decaan bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Hij is daarnaast voorzitter van de Vereniging voor Bestuurskunde en lid van de commissie Evaluatie Politiewet.

Nicole Braham is afgestudeerd aan het Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap van de Universiteit Utrecht. Werkzaam als trainee organisatieontwikkeling bij gemeente Woerden.

Erik-Jan van Dorp is afgestudeerd aan het Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap van de Universiteit Utrecht in de masteropleiding Research in Public Administration & Organizational Science.



Dit essay is tot stand gekomen in opdracht van de Vereniging voor Gemeentesecretarissen, de Vereniging voor OverheidsManagement en de stichting ИКРОВ, in het kader van de Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager.

Meer weten of reageren? Kijk dan op www.gemeentesecretaris.nl, www.vom-online.nl of www.ikpob.nl.

Of mail ugs@gemeentesecretaris.nl, info@vom-online.nl of info@ikpob.nl

Verbinders zonder script

*Het topambtelijk vakmanschap
van gemeentesecretarissen*

Paul 't Hart

Nicole Braham

Erik-Jan van Dorp

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur &
Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap
Universiteit Utrecht

September 2016

Inhoudsopgave

Voorwoord

pagina 4

Verantwoording

pagina 6

Topambtelijk vakmanschap op het gemeentehuis

pagina 7

Op het snijvlak

pagina 10

Verdeelde aandacht

pagina 20

Contouren van het ambacht

pagina 31

Reflecties

pagina 50

Bronnen

pagina 54

Voorwoord

Geen zoektocht naar het handwerk van de publieke manager is compleet zonder inzicht in wat publieke managers nu eigenlijk precies doen als ze aan het werk zijn. Waar gaat hun aandacht naar uit? Waar besteden zij hun tijd aan, wat krijgt minder prioriteit, wat delegeren ze naar anderen, wat laten ze lopen? Welke keuzes maken zij daarbij – impliciet of expliciet – en welke factoren zijn van invloed op die keuzes? Ondanks het feit dat bestuurskundigen en andere sociale wetenschappers met grote regelmaat onderzoek doen naar ambtenaren, ambtelijke organisaties en publiek management, zijn de bovenstaande vragen in Nederland nog nauwelijks onderzocht.

Met dit essay zetten wij een eerste stap om daar verandering in te brengen. In nauwe samenwerking met de vgs heeft bestuurskundige Paul 't Hart van de Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur en de Universiteit Utrecht twee van zijn Utrechtse masterstudenten dicht op de huid van zeven gemeentesecretarissen gebracht. Vragen naar hun alledaagse werkzaamheden en de manier waarop zij hun aandacht verdelen vormden het centrale aangrijpingspunt in dit onderzoek. Zo poogden de onderzoekers beter zicht te krijgen in de manier waarop eindverantwoordelijke publieke managers invulling geven aan hun rol en hun vakmanschap.

Met de toespitsing op gemeentesecretarissen wordt daarnaast een nieuwe stap gezet in de Zoektocht: die van differentiatie en verfijning van ons inzicht. We kunnen immers niet volhouden dat er sprake is van een uniforme praktijk van ambtelijk vakmanschap. In plaats daarvan moeten we er juist vanuit gaan dat er naast een gemeenschappelijke kern – die onder meer het opereren in een organisatie die worden aangestuurd door politiek verantwoordelijke gezagsdragers omvat – ook belangrijke verschillen bestaan in wat er van publieke managers wordt verwacht en hoe zij geacht worden te opereren. Zo zijn directeuren-generaal lid van de (collectieve) bestuursraad van hun departement, maar werken zij in de praktijk meestal 1-op-1 voor 'hun' bewindspersoon en in de ambtelijke 'koker' die vormgeeft aan diens politieke verantwoordelijkheid. Binnen veel gemeenten zijn organisatieonderdelen juist niet exclusief gekoppeld aan een bepaalde wethouderportefeuille.

Directeuren werken vaak voor verschillende wethouders. DG's en gemeentelijke directeuren hebben met andere woorden te maken met verschillende institutionele prikkels, en dat werkt door in hun rolopvatting en het daarbij behorende vakmanschap.

Dat is althans wat we redelijkerwijs kunnen vermoeden. Zeker weten doen we het niet. Daarvoor is gedifferentieerd en vergelijkend onderzoek nodig. Dit essay vormt daarvan een eerste voorbeeld. Het werpt licht op het vak van gemeentesecretaris, een van de meest complexe en uitdagende ambtelijke functies in Nederland. Het schetst een levendig beeld van het werk dat gemeentesecretarissen doen, en eindigt met een aantal indringende vragen voor de professionele discussie onder gemeentesecretarissen. Wij hopen dat er nog vele van dit soort verdiepingsstudies zullen volgen.

Gabriëlle Haanen

voorzitter *Vereniging van Gemeentesecretarissen (vgs)*

Mark Frequin

voorzitter *Vereniging voor OverheidsManagement (vom)*

Sjaak van der Tak

voorzitter *bestuur Stichting Innovatie, Kwaliteit en Professionaliteit van het Openbaar Bestuur (IKPOB)*

Verantwoording

Dit essay is het produkt van een mooie samenwerking tussen bestuurspraktijk en bestuurswetenschap. Leerambities van studenten en behoefte aan inzicht en reflectie vanuit de beroepsgroep hebben elkaar in dit project op voorbeeldige wijze gevonden.

Twee onderzoeksmasterstudenten bestuurs- en organisatiewetenschap (Nicole Braham en Erik-Jan van Dorp) schaduwden ieder een week lang drie respectievelijk vier gemeentesecretarissen, bestudeerden hun agenda's voor het jaar 2015, en interviewden hen en belangrijke stakeholders. Paul 't Hart begeleidde het onderzoek. De vgs bemiddelde bij de selectie van de te onderzoeken 'cases' en bij het verkrijgen van medewerking. Daarnaast werd afgesproken dat wij een voor een breder publiek toegankelijk essay zouden schrijven en op het vgs-congres 2016 zouden presenteren. Een groep gemeentesecretarissen onder leiding van Gerharda Tamminga keek mee en gaf waardevolle feedback.

Dit essay is het produkt van die afspraak. Het bevat geen gedetailleerd onderzoeksverslag – dat is te vinden in de afstudeerproducten van Braham (2016) en Van Dorp (2016). In plaats daarvan proberen wij op basis van de opgedane inzichten en het werk van onder meer Grotens (2015) een profiel te schetsen van topambtelijk vakmanschap op het gemeentehuis anno 2016. Net als in 't Hart (2014) doen we dat met een nadrukkelijke blik op de 'lange lijnen' in de ontwikkeling van het Nederlandse (gemeente)bestuur. En we plukken cijfers, verhalen en impressies uit de verrichte onderzoeken om onze betooglijn te illustreren. Wij hopen dat het essay herkenning oproept en het professionele debat onder gemeentesecretarissen en andere lokale topambtenaren van bruikbare voeding voorziet.

Wij zijn de vgs (in het bijzonder Gabriëlle Haanen en Gerharda Tamminga), de zeven geobserveerde gemeentesecretarissen, de leden van de meeleesgroep en alle in het kader van dit onderzoek geobserveerde en geïnterviewde bestuurders, ambtenaren en maatschappelijke partners zeer dankbaar voor hun soepele medewerking. Aan hen zal het in ieder geval niet hebben gelegen als dit essay de plank mislaat.

De auteurs, september 2016

Topambtelijk vakmanschap op het gemeentehuis

Ruim twee jaar geleden is het essay *Ambtelijk Vakmanschap 3.0* (’t Hart, 2014a) gepubliceerd, dat mede in opdracht van de vgs werd vervaardigd. De centrale stelling in dat essay was dat veranderingen in samenleving, politiek en technologie die ruwweg sinds de millenniumwisseling zicht- en voelbaar worden en op elkaar inwerken, ingrijpende gevolgen hebben voor het openbaar bestuur en het vakmanschap van mensen op sleutelposities binnen dat bestuur. Er vormt zich als het ware een nieuwe, derde sedimentslaag aan eisen, verwachtingen en rollen van bestuurders, publieke managers en ambtenaren, bovenop de bestaande lagen, die respectievelijk dateren uit het begin van de twintigste eeuw en uit de jaren zeventig tot negentig van die eeuw.

Figuur 1 geeft een overzicht van deze drie lagen in ambtelijk vakmanschap.

<i>Het klassieke Nederlandse model (20e eeuw)</i>	<i>Nieuwe contouren (begin 21e eeuw)</i>
Verzuilde samenleving	Netwerksamenleving
Pacificatiepolitiek	Profileringspolitiek
Overlegbestuur: geduld	Resultaatbestuur: haast
Feitenpolitiek: expertise	Emotiepolitiek: beelden
Vertrouwen als basishouding	Verantwoording als reflex
Instituties als smeerolie	Instituties onder druk
Primaat van de politiek	Primaat van het vraagstuk
Verzorgingsstaat	Gulzig bestuur

Generaties opgaven voor ambtelijk handwerk

Ambacht 1.0: In de bloeitijd van het Nederlandse model (1945-1970)

1. Loyaal en effectief dienen
2. De bestuurlijke achterkamer faciliteren
3. Expertise en realisatievermogen bundelen
4. Weberiaanse deugden cultiveren



Ambacht 2.0: In de reparatieperiode (1970-2000)

5. Blick (ook) naar buiten richten
6. Interne samenhang vergroten
7. Leren omgaan met transparantie en verantwoording
8. Internationaal denken, multi-level opereren
9. De eerste adviseur van het bestuur zien te blijven

Ambacht 3.0 In turbulente netwerksamenleving (2000-heden)

10. Omgaan met agendaturbulentie
11. Omgaan met electorale en partijpolitieke turbulentie
12. Omgaan met gezagsturbulentie
13. Omgaan met temporele turbulentie
14. Balanceren tussen rollen
15. Interactief besturen in een netwerksamenleving

(Bron: 't Hart, 2014a, pp.32-3)

Figuur 1 Uitdagingen voor ambtelijk vakmanschap

Het essay raakte kennelijk een snaar. De belangstelling ervoor overtrof ieders verwachtingen; de herkenning van de geschetste trendanalyse en de karakterisering van de nieuwe eisen aan ambtelijk vakmanschap bleek groot (zie ook Wesseling et al, 2015). Het leidde tot een groot aantal invitaties voor lezingen en andere 'denksessies', vooral op rijks- en gemeentelijk niveau.

Een van de optredens die uit het essay voortkwam was de 100.000+ kring van gemeentesecretarissen. Tijdens die sessie uitte een van de deelnemers een *cri de coeur*, die ongeveer hier op neerkwam: 'U vertelt ons een gegeneraliseerd verhaal over "ambtelijk vakmanschap" en hoe dat in het 3.0-tijdperk vorm zou moeten krijgen, maar waarom besteden U en uw bestuurskundige collega's eigenlijk zo weinig aandacht aan de specifieke omstandigheden, uitdagingen en praktijken van gemeentesecretarissen?' De onderliggende redenering was dat het belang van gemeentesecretarissen alleen maar toeneemt in tijden van decentralisatie, globalisering, en de wereldwijde (her)ontdekking van de stad als oer-polis, economische motor en maatschappelijk brandpunt (Barber, 2013; vgl ook AgendaStad.nl). Tege-

lijktijd is hun functie delicaat en precair: het wethouderschap is niet de enige functie in het lokale bestuur die veel van haar bekleders 'de kop kost'; dat lot treft ook de nodige gemeentesecretarissen. Daarom moeten wij weten hoe het vak van gemeentesecretaris wordt beoefend, beleefd en beoordeeld – en daarnaar is in Nederland maar weinig onderzoek verricht.

De spreker had een punt. Behalve het overigens zeer waardevolle proefschrift van René Grotens (2015), zelf (loco-)gemeentesecretaris, en een КРОВ essay over hun taalgebruik (Van Twist e.a., 2015) was er weinig recent empirisch onderzoek naar het vakmanschap van gemeentesecretarissen voorhanden. In overleg met vgs-voorzitter Gabriëlle Haanen werd daarom besloten de handschoen op te nemen. In plaats van een losse blik door de oogharen of een afstandelijke (survey)studie naar 'meningen' van of over gemeentesecretarissen wilden we proberen de praktijk van hun ambacht zo dicht mogelijk op de huid gaan zitten. Hen letterlijk observeren, greep krijgen op hun routines, hun tijdsbesteding, hun zingeving – en zo dus op het specifieke karakter van hun vakmanschap. Met heel basale vragen als vertrekpunt: wat doen gemeentesecretarissen nu eigenlijk, welke betekenis geven zij aan hun functioneren, hoe ervaren de mensen met wie zij werken dat, en zijn er patronen in dit alles te ontdekken?

Het is tegelijkertijd goed te beseffen dat dit essay beperkingen heeft. We hebben welgeteld zeven van de – momenteel – 390 (interim-)gemeentesecretarissen daadwerkelijk onderzocht. We hebben gestreefd naar enige spreiding qua gemeentegrootte (een G-4, twee G-32 gemeenten, twee middelgrote en twee <35.000 gemeenten), regio (drie noordelijke, twee zuidelijke en twee westelijke gemeenten), gender (vijf mannen, twee vrouwen) en ervaringsjaren als gemeentesecretaris (1-18 jaar) respectievelijk in de huidige functie (0,5-11 jaar). Ook dat kan echter niet voorkomen dat generalisatie van onze bevindingen naar de totale populatie van 390 gemeentesecretarissen wetenschappelijk gezien uit den boze is. De patronen die wij benoemen moeten dus niet als empirisch getoetste 'ijzeren wetten' worden opgevat.

Op het snijvlak

Gemeentesecretarissen opereren vanouds op het snijvlak van bestuur, politiek, organisatie en lokale samenleving. Wie kijkt naar wat er anno 2016 van hen verwacht wordt krachtens hun taken, bevoegdheden en de ronkende teksten van profielschetsen, raakt onder de indruk van de veelzijdigheid van de functie.

Politiek-bestuurlijk dienaar

Gemeentesecretarissen zitten als enige ambtenaar altijd bij de vergaderingen van het college van B&W. Zij staan de burgemeester met raad en daad bij in diens rol als collegevoorzitter en hoeder van de collegiale samenwerking binnen het college. Ze zijn de eerste adviseur voor B&W. Ze helpen plooiën gladstrijken in de persoonlijke en partijpolitieke verhoudingen binnen het college. Ze bewaken de grote lijn in de uitvoering van het college-akkoord, maar zijn vaak ook nauw betrokken bij het alledaagse politiek-bestuurlijke ‘issue management’ en de omgang met media en belangengroepen.

Sinds de dualisering in 2002 zijn zij minder zichtbaar en actief in de gemeenteraad: ze werken exclusief voor het college. Desalniettemin zullen zij de politieke verhoudingen in de raad goed moeten kennen om effectief te kunnen zijn als eerste adviseur van burgemeester en wethouders, en om waar nodig en passend invloed te kunnen uitoefenen op de politieke besluitvorming. Ze hebben bovendien te maken met voorzitters van raadscommissies, waarin een belangrijk deel van de verantwoording over het gevoerde beleid en de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening aan de burger plaats vindt. De driehoek met burgemeester en raadsgriffier (in sommige gemeenten een vierhoek, met ook de voorzitter van het Presidium van de raad erbij) is daarom een vast onderdeel van het werk geworden.

Manager en leider

Gemeentesecretarissen zijn tegelijkertijd algemeen directeur van de gemeentelijke organisatie. In formele zin betekent dit onder meer dat zij het directieteam voorzitten en fungeren als bestuurder in de zin van de Wet op de ondernemingsraden (Wor). Organisatiestructuur, werkwijze,

samenhang ethos en cultuur, financiële gezondheid, personeelsbeleid en de inhoudelijke en persoonlijke disputen die zich erbinnen afspeelen – de gemeentesecretaris is eindverantwoordelijk voor alle aspecten van organiseren op en rond het gemeentehuis. In de praktijk betekent het dat van gemeentesecretarissen ‘management’ wordt verwacht: richting geven aan de manier waarop de organisatie omgaat met de alledaagse complexiteit van haar opgaven, systemen, processen, mensen, prestaties en verantwoordingsverplichtingen.

Maar het blijft niet beperkt tot management. Op gezette tijden – als zij de tijd daarvoor rijp acht of als krachten buiten de organisatie dat onvermijdelijk maken – zal de gemeentesecretaris ook ‘leiderschap’ (moeten) vertonen. Bij leiderschap gaat het om het articuleren, heroverwegen en aanpassen van het DNA van de organisatie. Doen we de goede dingen? Waar zijn we voor, waar zijn we van? Passen onze structuur, waarden en werkwijzen nog op de eisen van de tijd? De gemeentesecretaris kan zulke vragen nooit alleen en vanachter haar bureau oplossen, maar zij is wel degene van wie wordt verwacht dat zij de organisatie een spiegel voorhoudt, het verhaal van de organisatie bewaakt, de reflectie organiseert, en vormgeeft aan eventuele veranderingsoperaties.

Partner en netwerker

We leven in een tijd waarin gemeentegrenzen allengs poreuzer zijn geworden. Grensonverschrijdende vraagstukken doen zich op allerlei beleids-terreinen voor en vragen om nauwe afstemming en resource pooling tussen gemeenten. WGR-verbanden, veiligheidsregio’s en andere regionale structuren vormen de neerslag daarvan, en het besturen en managen daarvan vraagt inzet van burgemeesters, wethouders maar ook van gemeentesecretarissen. De recente golf decentralisaties in het sociale domein heeft omvangrijke verantwoordelijkheden en geldstromen naar de gemeenten gebracht, die met name in kleine gemeenten de bestaande bestuurskracht te boven gaan. Als gevolg daarvan ontstaan inkoopcombinaties en andere vormen van back-office samenwerking en schaalvergroting.

Dat gaat niet zonder slag of stoot. Bij het opbouwen (vaak een zaak van lange adem), besturen en vitaal houden van de vele samenwerkingsarrangementen ligt een belangrijke rol voor de ambtelijke top van de gemeente. Of en hoe gemeentesecretarissen daarin een prominente rol spelen en hoe zij daarin dan opereren, is nauwelijks onderzocht.

Alles bij elkaar is het nogal wat. Daarbovenop komt ook nog eens, dat de bredere politiek-maatschappelijke en bestuurlijk-institutionele contexten waarin gemeenten en gemeentesecretarissen moeten opereren, een weinig eenduidige mix van stabiliteit en soms diepe trendmatige en schoksgewijze veranderingen laten zien. Korsten (2009) vangt de lange lijnen in een helder schema (zie figuur 2), maar 'on the ground' en in 'real time' is het natuurlijk lang niet altijd zo eenduidig wat er verandert, wat dat betekent voor het gemeentelijk bestuur in het algemeen en voor de gemeentesecretaris in het bijzonder.

Indeling	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000- 2010
Burge-meester	Benoemd	Profielschetsen	Profielschetsen en vertrouwenscommissies	Stranden streven naar gekozen burgemeester; meer openbare ordevragestukken	Gekozen en benoemd; roep om sterke burge-meester; vervallen burgemeestersreferendum; verbreding taak; wet Bibob; verbinden belangrijk (lokaal en regionaal)
College	Afspiegelingscollege	Afspiegelingscollege met program	Idem	Opmars informateur; wijkwethouders; sneuvelen wethouders niet minder	Wethouders van buiten; collegialiteit; teamvorming; vertrouwenskwesies
B&W-raad	College sterk bepalend, raad volgend (omgekeerd monisme)	College sterk bepalend; pogingen tot versterking positie raad met fractie-assistenten	Raad bureaucratiseert: meer detail-invloed en dus meer stukken; weinig naar buitengerichtheid	Vooroverleg coalitie ter discussie; meer vragen van raadsleden; gemeenteraden overvraagd	Dualisering: raadsgriffier; raadsfunctie signalering, kaderstelling, meer controle; rekenkamers; wethouders geen raadslid meer
Bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen	Ambtelijke organisatie ondersteunt college; gemeentesecretaris is sluiswachter	Idem, maar toenemende vraag naar ondersteuning van raad	Contractmanagement: decentrale verantwoordelijkheid, meer outputgerichtheid	Afspraken over resultaat- en effectsturing via indicatoren (3W); afdelingsplannen; opkomst integraal management	Overleg rond programma's

Indeling	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000- 2010
Ambtelijke organisatiestructuur	Secretarie-model	Opkomst departementaal model; wethouders krijgen bestuurseenheid; wethouders nemen in grote steden sturing (deels) over van secretaris	Sectorenmodel: vorming beleid en uitvoering samen; secretarie coördineert; reorganisaties vooral in grotere gemeenten; formatievermindering	Ook functioneel model: directeur met taakvelden en budgetten; afstemming in managementteam; aandacht voor samenwerking; opkomst integraal management	Directiemodel als referentiepunt
Ambtenaren en management	Hiërarchie; leiding bij gemeente secretaris	Woord 'management' bestond nog niet	Opkomst sectorale managers en teams; cultuurveranderingstraject Groningen; projectmanagement	Managementteam; één loketgedachte; erkenning discretionaire ruimte ambtenaren; procesmanagement; openbare aanbestedingen	Directieteam; programmanagement; ketenmanagement; kennismanagement
Relatie met burgers en organisaties	Verzuild bestel; middenveld representeert burgers	Bewustwording burgers; openbaarheid, inspraakexperimenten; buurtbeheer	Inspraakverordeningen; communicatie met medewerkers, klantgerichte gemeenten	Bestuurlijke vernieuwing; interactieve beleidsvorming; open planprocessen; opzoomen; agressietrainingen	Wijkmariniers; bestuur door regie; verbinden strategie met stakeholders
Middelen		Beleidsanalyse	BBI: beleids- en beheersinstrumentarium; experimenten met zero base budgeting; meerjarenbegroting	BBI wordt: Bestuurlijke vernieuwing, bedrijfsvoering en informatie (voorziening); veranderd toezicht op begrotingen; kengetallen	BBV: programma-begroting; raad benoemt accountant
Verantwoording	Rekeningcommissies; accountant; rekening verschijnt laat (geen echte functie)	Rekeningcommissies; accountant; rekening laat; weinig aandacht van raad	Idem	Meer controle gemeenteraden gewenst	Waarstaatje-gemeente.nl benchmarking; rekenkamerrapporten; bestuurskrachtmetingen

Figuur 2 Ontwikkelingen in gemeentebesturen en organisaties
(Bron: aangepast uit Korsten, 2009, pp.33-35).

Korsten en Notten (2004) merkten eerder al op dat de gemeentesecretaris 'multiperspectivisch' moet kunnen denken en moet kunnen 'integreren'. Dat is gelet op de omvang en diversiteit van de verantwoordelijkheden van de gemeentesecretaris evenwel gemakkelijker gezegd dan gedaan. Politiek-bestuurlijke en professioneel-ambtelijke logica's liggen bovendien niet automatisch in elkaars verlengde. In de alledaagse bestuurspraktijk kan er spanning ontstaan tussen het politieke 'willen en beloven' en het ambtelijke 'weten en kunnen'; tussen de politieke oriëntatie op het 'hier en nu' en de ambtelijke borging van de langere termijn; en tussen de ambiguïteit van politieke beleidstaal en de ondubbelzinnige keuzes die in de ambtelijke uitvoeringspraktijk moeten worden gemaakt. Illustratief zijn strategische vragen over positionering en gedrag die opborrelen uit de sroo-leergang Lokaal Leiderschap:

- Horen gemeentesecretarissen verstand te hebben van de verschillende inhoudelijke beleidsvelden of gaan zij slechts over de processen en procedures?
- Horen gemeentesecretarissen het politieke spel over te laten aan de politici of kunnen ze niet anders dan meespelen?
- Kunnen gemeentesecretarissen beter hun persoonlijkheid inzetten voor een goede invulling van het vak of is een functionele, afstandelijke en neutrale presentatie beter?
- Mogen gemeentesecretarissen de organisatie en het werk dat wordt geleverd onder de aandacht van het publiek brengen of zijn het slechts de burgemeester en de wethouders die naar buiten horen te treden?

Wie het weet, mag het zeggen. Alle formele taken, profielschetsen en typologieën ten spijt, is het vak van gemeentesecretaris er welbeschouwd een zonder handleiding: de gemeentesecretaris is een acteur zonder script, maar wel een van wie allerlei andere partijen in de voorstelling van alles eisen, hopen en vrezen. Die partijen hebben bovendien allerlei middelen en mogelijkheden om het functioneren van de gemeentesecretaris te beïnvloeden en te beoordelen. Van de kwetsbaarheid die dit voor gemeentesecretarissen met zich meebrengt getuigt het niet geringe aantal 'kwesties' dat tegenwoordig rond het functioneren van gemeentesecretarissen ontstaat. Grotens (2015, p.18) komt direct al in hoofdstuk 1 van zijn proefschrift met een staatje waarin de lezer herinnerd wordt aan het hoge aantal vertrekkende gemeentesecretarissen sinds 2009, waarvan een significant deel ontegenzeggelijk onvrijwillig het veld ruimt. De vgs, nog iets stilliger, 'schat in dat een kwart van de gemeentesecretarissen vertrekt na een probleem' (vgs, z.j., p.7).

Soepel bewegen tussen de verschillende spelen en speelvelden waarin de gemeentesecretaris optreedt, blijkt dus niet eenvoudig. Waarnemers van het ambt nemen niet voor niets vaak hun toevlucht tot metaforen die de omvattendheid, ambiguïteit en het spanningsvolle karakter van de functie moeten adstrueren: ‘spin in het web’, ‘duizendpoot’, ‘evenwichtskunsteenaar’, ‘verkeersregelaar’, ‘simultaanschaker’, enzovoort. Daarin staat het ambt van gemeentesecretaris overigens niet alleen. **Figuur 3** laat bijvoorbeeld zien wat er van moderne burgemeesters wordt verwacht.

	Gemeentebestuur		Lokale samenleving		Externe veld
	Relatie tot raad	Relatie tot college	Positief	Negatief	
Directieve rollen	President	Baas	Richting-gever	Handhaver	Eiser
			Burgervader	Burgerboeman	
Participatieve rollen	Voorzitter	Primus inter pares	Ombudsman	Klachten-manager	Netwerker
	Coach	Teambuilder	Aanmoediger	Leiden zonder gezicht	Verbinder
	Kwaliteitsbewaker	Procesbewaker	Symbool	Zondebok	Facilitator

Figuur 3 Roltypologie burgemeestersambt (Bron: Hendriks et al, 2013).

Voor de met de gemeentesecretaris vergelijkbare functies bij provincie en Rijk – provinciesecretaris en secretaris-generaal – geldt precies hetzelfde: ook zij moeten opereren op het soms preciaire snijvlak van het bestuur, de organisatie en allerlei externe governancenetwerken. Ook zij ontberen een vastomlijnd script voor de vervulling van hun ambt. En net als gemeentesecretarissen maken zij elke dag keuzes die vorm geven aan die vervulling. Waarop richten zij hun aandacht? Waar plaatsen zij dag in dag uit hun lichaam (en waar niet)? Welke relaties achten zij vitaal? Welke doelen stellen zij zich? Hoe geven zij hun leiderschap, dienaarschap en partnerschap vorm in hun alledaagse praktijken? Hoe gaan zij om met de eerder geschetste spanningen en kwetsbaarheden?

Systeem, persoon en rol

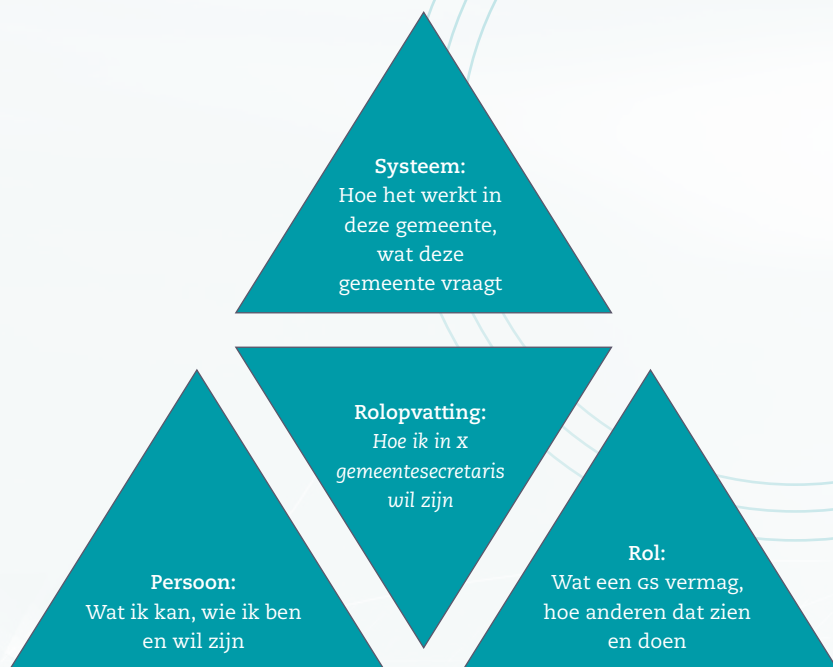
Een manier om deze vragen onderzoekbaar te maken is om het functioneren van de gemeentesecretaris te plaatsen in de driehoek persoon-rol-systeem. De persoon en het systeem worden in dit denkmodel met elkaar verbonden door de rol die de persoon in het systeem speelt. De rol is echter geen objectief gegeven, maar een product van 'role-taking'.

De 'role-taking' van een gemeentesecretaris komt zo bezien tot stand op het snijvlak van:

- de kenmerken en staat van het systeem waarin de rol is gesitueerd ('hoe werkt het hier');
- de beelden en normen over de rol die binnen het systeem bestaan ('wat wordt er verwacht', 'wat kun je bijdragen');
- professionele en persoonlijke kenmerken van de roldrager ('wie ben ik, wat kan ik, hoe werk ik').

Uiteindelijk moet de roldrager (in dit geval de gemeentesecretaris) kiezen wat haar te doen staat en hoe ze dat gaat aanpakken. Kiezen voor een bepaalde rolopvatting betekent onvermijdelijk ook, al is het maar impliciet, kiezen *tegen* andere mogelijke rolopvattingen (en stijlen om die rolopvatting inhoud te geven in de manier waarop de gemeentesecretaris vorm geeft aan het dienen, adviseren, managen, leiden, partneren en netwerken die onlosmakelijk met de rol verbonden zijn).

Een gemeentesecretaris moet 'heel' zien te blijven in haar rolopvatting – authentiek, integer, consistent. De gemeentesecretaris moet daarom haar rolopvatting niet alleen kiezen maar deze ook testen en communiceren binnen het systeem, want zonder (h)erkenning van de rolopvatting bij de belangrijke partijen binnen het systeem dreigen rolverwarring en rolconflict. [Figuur 4](#) illustreert de toepassing van organisationele rolanalyse op de gemeentesecretaris.



Figuur 4 Organisatorische rolanalyse en de gemeentesecretaris

De strategische driehoek

We ontleen een tweede manier om de praktijken van gemeentesecretarissen te duiden aan het werk van de Amerikaanse bestuurskundige Mark Moore. In zijn al in 1995 gepubliceerde maar pas in de laatste paar jaar echt ‘doorgebroken’ raamwerk voor strategisch publiek management staat de individuele publieke manager centraal. Moore (1995, 2013) situeert die op allerlei verschillende niveaus, variërend van CEO (zoals een gemeentesecretaris) tot een eenheids-, regio-, programma- of project- of procesmanager. Net als in de organisatorische rolanalyse neemt Moore’s theorie de vorm aan van een driehoek. En ook bij Moore draait het uiteindelijk om het vermogen van de individuele manager om drie belangrijke maar potentieel conflicterende referentiekaders en prioriteiten met elkaar te verzoenen, of op zijn minst een voor alle betrokkenen draaglijke balans ertussen te vinden.

Een eerste strategische taak is het *articuleren van een publieke waardepropositie*. In wezen is dat niets anders dan het geven van een doordacht en verleidelijk antwoord op de vraag: waarom moet deze organisatie (dit plan, project, programma etc.) er zijn, uitgerust met publieke bevoegdheden en gefinancierd met publieke middelen? Een robuuste waardepropositie

vormt een bron van identiteit, zingeving en richting voor de leden van de organisatie. Extern vormt zij de kern van de ‘handelswaar’ van de organisatie: dit willen we, kunnen we, beloven we – bent u akkoord (opdrachtgevers), doet u mee (partners), werkt u mee (cliënten)? Het interessante van Moore’s denken is dat hij vindt dat publieke managers een actieve en bijna autonome rol moeten vervullen in de totstandkoming van zo’n publieke waardepropositie. Hij verwerpt daarmee het binnen de Europese bestuurspraktijk diepgewortelde idee dat het de politieke bestuurders zijn die gezaghebbend gaan over het ‘wat en waarom’ en dat ambtenaren alleen gaan over het ‘hoe’ als het om het functioneren van de ambtelijke dienst gaat.

Een tweede strategische taak is het *op peil brengen en houden van de operationele capaciteit*: het geheel van systemen, mensen, processen en verbindingen met andere organisaties en systemen dat ervoor zorgt dat de organisatie ‘werkt’ en ‘levert’. Een organisatie met een prachtige waardepropositie, maar onvoldoende leveringscapaciteit stelt de omgeving chronisch teleur en vormt voor de medewerkers een allesbehalve prettige werkomgeving.

Een derde strategische taak is het *creëren en in stand houden van een ‘authorizing environment’*: het geheel van partijen dat steun moet geven aan de waardepropositie en werkwijzen van de organisatie. Ook dit is een opvallende breuk met het in Europa gangbare denken, waarin het ‘primaat van de politiek’ iedereen in de mond bestorven ligt. In ‘Den Haag’ betekent dat: de bewindspersoon – die moet gediend, bediend en in het zadel gehouden worden. In gemeenteland is dat vaak minder sterk één op één gericht op een bepaalde wethouder; zeker de gemeentesecretaris zal eerder ‘het college’ als de centrale bron van autorisatie van zijn handelen zien.

Dan nog stelt zich de vraag: hoe relevant is die exclusieve oriëntatie op de politieke gezagsdrager(s) eigenlijk nog in het huidige tijdsgewricht? Deze ‘gezagsdragers’ genieten niet zelden zelf een precaire gezagspositie. We zijn de tijd voorbij dat een electoraal mandaat van eens in de vier jaar wethouders en raadsleden een vanzelfsprekende gezagspositie verschaft. Het daadwerkelijke, grotendeels informele gezag ligt niet automatisch ergens binnen de muren van het stadhuis; het kan heel goed daarbuiten liggen, bij cliënten, coalities met groepen actieve burgers, bij maatschappelijke organisaties, bij bedrijven, bij toezichthouders, bij de publieke opinie. Een strategische publieke manager bouwt daarom actief en evenwichtig aan zowel verticale als horizontale sturings- en verantwoordingslijnen. Ze graaft daartoe kanalen in zowel de klassieke politiek-bestuurlijke instituties als de nieuwe, deels informele en virtuele, publieke arena’s.

Dat kan natuurlijk spanningen opleveren: als ze niet tactvol en respectvol worden 'meegenomen' in de articulatie van waardeproposities en initiatieven zullen de gezagsdragers insisteren op hun 'politieke primaat', zo stelde een wethouder die in het kader van dit onderzoek werd geïnterviewd, dat hij 'aan de knoppen wil kunnen draaien'. Wethouders en raadsleden kunnen de touwtjes aanhalen in hun omgang met het ambtelijk apparaat: micro-sturing, meer vertrouwen schenken aan de eigen 'bontkraag' dan aan ambtelijke adviezen, intensivering van rapportageverplichtingen, antagonistische verantwoordingsprocessen, politiek 'uitmelken' van incidenten in de uitvoering. Een prudente, politiek sensitieve en creatieve publieke manager voorkomt dat het zover komt door college en Raad niet voor vol-dongen feiten te stellen (of stilletjes gemaakte afspraken niet uit te voeren of 'bij te buigen').

Figuur 5 vat de strategische driehoek van Moore samen en past die toe op de gemeentesecretaris.



Figuur 5 Moore's strategische driehoek en de gemeentesecretaris

In dit essay vragen we ons af hoe gemeentesecretarissen in de keuze van hun rolopvatting een werkbare balans vinden tussen hun persoon, het systeem waarin ze functioneren, en de verwachtingen die er ten aanzien van hun rol bestaan.

Verdeelde aandacht

Laten we eens kijken naar een typische werkdag van een gemeentesecretaris. De box hieronder biedt een amalgaam uit de veldwerknootities van de observatieweken die tezamen een goed beeld geven van een ‘gemiddelde’ werkdag.

“A day in the life”

Ik kom het stadskantoor binnen om **08:15**. Ik heb nog geen bezoekerspas gekregen, maar de beveiligingsbeambte laat me toch binnen. Eenmaal binnen heb ik nogmaals een pasje nodig om de bestuursvleugel – *het gouden laantje* – op te kunnen. Gelukkig ken ik het gebouw inmiddels vrij goed en kan ik met een omweg alsnog op de bestuursvleugel komen. Eenmaal aangekomen wacht ik in de werkkamer van de Gemeentesecretaris (hierna: gs). Om **08:48** komt de gs binnen. In de trein heeft hij zijn email inbox al leeg kunnen maken en is klaar voor de dag. Hij tekent om **08:49** de b&w stukken van gisteren. Dit wordt toepasselijk ‘*corvee*’ genoemd. Als hij mij ziet kijken hoe hij dat doet, geeft hij aan dat hij de stukken normaliter niet blind tekent, maar dat er deze keer geen ‘spannende’ stukken tussen zitten.

Een communicatie-adviseur wandelt binnen om een agendakwestie af te stemmen en het werkbezoek van vanmiddag voor te bereiden. Ze is deel van de informele ‘bontkraag’ rond de gs en gaat vaak mee met werkbezoeken. Ze bespreken kort wat een handige communicatielijn is richting de medewerkers van de afvaldienst. Ze concluderen dat lunchen in de kantine de beste optie is.

We lopen naar een zaaltje. Als we er om **09:00** aankomen zijn er drie directeurs in de ruimte. We schudden handen en stellen ons voor. De gs vertelt verhalen over zijn recente vakantie, terwijl de anderen geïnteresseerd lijken te luisteren. Als een vierde directeur om **09:11** binnenkomt met excuses opent de gs de vergadering van het Directieteam. Hij begint met een



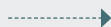
mondelinge terugkoppeling vanuit de B&W-vergadering en somt de belangrijkste besluiten op. De anderen horen het ogenschijnlijk gelaten aan.

De gs loopt vervolgens met een behoorlijke vaart door de agendapunten, waardoor er weinig ruimte is voor andere input. Hij agendeert de kwestie 'Vluchtelingenopvang'. Het is snel duidelijk dat deze kwestie raakvlakken heeft met bijna alle directies. De gs geeft aan dat hij wil dat er één directeur het voortouw neemt. Hij delegeert het vraagstuk met de eenvoudige vraag: 'wie is ervan?'. Eén directeur antwoordt dat hij het zal oppakken en geeft aan met de anderen af te stemmen. De anderen stemmen zwijgzaam toe. Daarna start de gs de rondvraag. De vergadering heeft tot nu toe twintig minuten geduurd.

De vergadering gaat zijn tweede helft in. Om 09:31 komen er twee communicatie-adviseurs binnen. De eerste adviseur geeft een presentatie over de organisatie-ontwikkeling en de uitdagende rol van de overheid in het huidige tijdsgewricht. Ze stottert en lijkt erg nerveus. Ik realiseer me dat deze adviseur hier een presentatie geeft voor haar directeuren. Het verbaast me dus niet. Het valt me op dat de directeuren hun *managerial speak* goed hanteren. Termen als 'scrum', 'lean', 'blauw, geel of rood' passeren veelvuldig de revue.

Om 10:14 begint een nieuwe presentatie voor de directeuren. Een P&O afdelingshoofd bespreekt het nieuwe Management Development programma van de gemeente en raakt daarmee een gevoelige snaar bij de directeuren. Ze zitten op het puntje van hun stoel en lijken erg geïnteresseerd. Ze maken zelfs aantekeningen. De gs probeert het verhaal steeds terug te dringen naar praktische toepassingen. Toch blijft het bij taal en papier.

De vergadering wordt afgerond om 10:43 als de gs vraagt 'nog nabranders?'. De directeuren bespreken onderling een kwestie met betrekking tot de lokale voetbalclub, een personele kwestie en de rol van bestuursadviseurs in het redigeren van B&W-voorstellen. Na de vergadering praat de gs nog even na met een directeur tot 11:00 waarna we samen teruglopen naar zijn kantoor. Een communicatie-adviseur – maar een andere dan vanmorgen – verschijnt in de deuropening waarna we gezamenlijk naar de fietskelder van het stadskantoor lopen. De gs pakt zijn fiets die hij voor zijn dagelijks vervoer tussen het stadskantoor en zijn pied-à-terre. De adviseur



en ik gebruiken een leenfiets van de gemeente. We verlaten de kelder om **11:11** waarna we door de binnenstad fietsen op weg naar een van de uitvoerende diensten.

We arriveren om **11:24**. De gs wordt gebriefd over actuele kwesties rondom de betreffende dienst door het afdelingshoofd vanaf **11:25**. Na de briefing wachten we een kwartiertje waarna de gs wordt opgehaald. We lopen een trap op en lopen een vergaderruimte binnen waar een aantal medewerkers op ons wacht. De gs stelt zich voor. Hij staat erop om te tutoyeren – ‘*behalve als er burgers bij zijn. Dan zijn jij en ik allebei u*’. Hij gebruikt hier eenvoudigere taal, maar *managerial speak* is nooit ver weg. Ik verbaas me over het gemak waarmee hij zijn korte briefing lijkt in te zetten in zijn praatje. Ik denk dat hij goed geïnformeerd overkomt op de aanwezigen.

Het gesprek wordt afgerond omdat om **12:00** de lunch begint. We lopen naar de kantine waar de gs in de rij aansluit om lunch te bestellen. Met zijn bordje loopt hij langs verschillende tafels en knoopt een praatje aan met de mannen in reflecterende overalls. Een fotografe is aanwezig om het werkbezoek vast te leggen voor een berichtje op het intranet.

Na de lunch, om **12:46**, gaat de gs om de tafel zitten met drie medewerkers die gisteren een heftig incident hebben meegemaakt. Hij luistert empatisch naar hun verhaal en drukt hen op het hart om hulp te zoeken wanneer ze die nodig hebben. Om **12:59** fietsen we terug naar het stads-kantoor. Om **13:38** komen we weer aan in de fietskelder van het stads-kantoor. De gs wijst me op de aangesloten fusten die in de kelder staan – ‘*Alleen in het zuiden*’. We lopen terug naar zijn werkkamer. Onderweg groet hij iedereen die we tegenkomen met een glimlach en een joviaal ‘hallo!’. Op de bestuursvleugel duikt hij de pantry in, waar we van de bode een kop kippensoep krijgen. Die nemen we mee naar de werkkamer waar we een interview doen terwijl we onze soep opeten.

De werkkamer van de gs is een rechthoekige ruimte van ongeveer 15 M². Deze wordt voornamelijk gevuld door een ovale tafel met daaromheen acht stoelen. Er is geen bureau. Geen telefoon. Geen computer. Wel is er een laptop op de tafel, maar deze is nog amper aangeraakt sinds ik hier ben. De gs loopt na het interview naar de antichambre waar zijn secretaresse zit. Naast de secretaresse zijn ook de burgemeester en een wethouder aanwezig. De gs introduceert mij aan hen: ‘Dit is mijn schaduw’. De

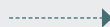


bestuurders maken een grapje over de gs en mijn rol bij zijn mogelijke vertrek. Ik bemerk een afstand tussen de twee bestuurders en ‘mijn’ gemeentesecretaris. Ik realiseer me dat zij me in het team van de gs hebben geplaatst. Dit is onderdeel van het zijn van “part spy, part voyeur, part fan and part member” (Van Maanen, 1978, p. 346).

Om **14:10** realiseert de secretaresse zich dat het gesprek met de brandweercommandant niet doorgaat. De gs gaat daarom weer aan zijn email inbox werken: *‘Vanmorgen in de trein had ik nul emails. Nu zijn het er weer ongeveer 40’*.

Twintig minuten later besluit de gs om zijn ronde te lopen over de eerste verdieping van het stadskantoor. Terwijl we langs de werkkamer van een wethouder lopen wordt de gs’ naam geroepen door de wethouder. Bij het inkomen word ik geïntroduceerd en we schudden elkaar de hand. De wethouder vertelt de gs over problemen die hij ervaart met de email app op zijn iPad. De gs vertrouwt mij met een vette knipoog toe dat je als gemeentesecretaris soms gewoon *‘de butler van het bestuur’* bent. De wethouder heeft ook nog een vraag over follow-up naar aanleiding van het recente college retraite. Zes minuten later, om **14:37** verlaten we de kamer van de wethouder en de gs vervolgt zijn ronde. Tijdens het lopen belt hij zijn secretaresse met de vraag om de iPad-kwestie uit te zetten. Om **14:38** loopt hij bij een directeur binnen. Die stapt naar buiten en op de gang bespreken ze de follow-up van de college retraite. Ze bespreken de rol van een afdelingshoofd met een belangrijke taak. Dit gesprek duurt anderhalve minuut. Daarna wandelt de gs verder en feliciteert een bestuursadviseur met een nieuwe baan. Bij de koffie-automaat maakt hij een praatje. Een p&o afdelingshoofd snelt toe met een voorgenomen ontslagbesluit van een werknemer; of de gs wil tekenen. Hij zet zijn paraaf zonder het besluit te lezen. Hij mompelt in mijn richting: *‘het is slechts een voorgenomen besluit’*. Om **14:51** is hij terug op zijn werkkamer en tekent vervolgens twee b&w stukken. Ook zijn er in de afgelopen twintig minuten negen nieuwe emails binnengekomen.

Precies **15:00**. Een medewerker komt binnen. Ze informeert de gs over een bijeenkomst die hij morgen zal bijwonen en waarin hij nieuwe medewerkers de ambtseed zal afnemen. Ook bespreken ze een aankomend organisatie-event voor medewerkers. De gs stelt verduidelijkende vragen en geeft complimenten. Om **15:15** vertrekt ze weer, waarna de gs weer zijn inbox induikt.



De dag vervolgt als de gs terugkomt van een toiletbezoek en hij belt met een interne strateeg om 15:28. Het gesprek gaat over de follow-up naar aanleiding van de college retraite. Hij nodigt de hem uit om bij een volgend Directieteam overleg aan te schuiven. Het gesprek wordt afgerond om 15:35 als een man de kamer binnenkomt. Ik stel mijzelf voor en hij wisselt enkele informele woorden met de gs. De man – overduidelijk een medewerker uit de organisatie gezien zijn voorkomen en gebruik van voornamen – wil een nieuwe adviesafdeling bespreken die de huidige adviesafdelingen van de organisatie zal vervangen. Eerder deze week heeft de gs een afdelingshoofd benaderd met de vraag of zij kwartiermaker wil zijn van deze nieuwe afdeling. Nu vraagt de gs deze man om hulp bij het vormgeven van deze afdeling. Hij bespreekt het risico dat de gloednieuwe afdeling als ‘Fremdkörper’ gezien kan worden door zowel het College als medewerkers. Ze bespreken een strategie voor het proces en wie wanneer te betrekken. De man stelt een geleidelijk proces voor. De gs lijkt content met het advies en het gesprek eindigt om 15:50. Daarna lopen we naar buiten waar de zwarte dienstauto op ons wacht. De chauffeur helpt ons instappen en we rijden weg naar een regionaal overleg. In de auto leest de gs de stukken voor het overleg door. Om iets voor half vijf arriveren we op het stadhuis van de buurgemeente. De chauffeur draait de auto waardoor de gs precies voor de deur kan uitstappen. We lopen naar binnen en wandelen direct de v&w-kamer in, die aan de centrale hal ligt. In de kamer staat een grote ronde tafel waar twaalf stoelen omheen staan. Op de tafel staan koffiekannen en een koektrommel.

Om 16:30 begint het overleg. Er zijn drie burgemeesters en zes secretarissen aanwezig. De uitnodigende burgemeester zit het gesprek voor. Hij opent anekdotisch met een verhaal over zijn rol als burgervader. Men gebruikt hier zowel iPads, aantekeningenboekjes als laptops om aantekeningen te maken. De thema's die besproken worden zijn onder andere vluchtelingenopvang en agrarische productie in de regio. ‘Mijn’ gs zit er ontspannen bij. Zijn burgemeester is er niet bij, maar tijdens hun wekelijkse bila is het wel voorbesproken. Mijn gs werkt in de grootste stad van dit regionaal overleg. De verschillen in kracht van de gemeenten wordt expliciet besproken. De gs zoekt naar een advies dat hij kan meenemen voor zijn burgemeester. Om 17:07 is het overleg afgelopen en lopen we naar buiten. De auto staat al te wachten en we rijden terug naar het stads-kantoor.



Om **18:55** zit de gs met een wethouder aan zijn vergadertafel. Ze bespreken de raadscommissie van vanavond en stemmen hun strategie af. Bij uitzondering zal de gs, naast de wethouder, vanavond iets vertellen in de commissie omdat het over de organisatie-ontwikkeling gaat. De gs toont zich ongemakkelijk met deze situatie. Hij geeft aan tegen de wethouder; *'We moeten laten zien dat onze tandem begint te lopen'*. Ook bespreken ze de toenemende 'vraagcultuur' in de Raad. De gs adviseert de Wethouder hoe dit aan te pakken. De gs en de wethouder worden opgehaald en lopen samen om **19:11** naar de zaal waar de commissie zal vergaderen. Om **19:15** komen ze aan en drinken ze een kop koffie met de aanwezige raadsleden. Om **19:23** begint de commissie. Naast de wethouder en de gs zijn dertien commissieleden en de griffer aanwezig. De wethouder opent en daarna doet de gs zijn verhaal. Ik heb hun spreeklijn voor me en probeer mee te lezen. Ze putten allebei uit de lijn, maar volgen hem niet.

Om **20:00** eindigt de commissievergadering, waarna er informeel wordt nagepraat. Om **20:15** vertrekt de gs naar huis, waarna er weer dag voorbij is. Thuis wachten er stukken en de inbox.

Elke gemeentesecretaris zal dagen zoals deze beleven. Vele, telkens weer. Maar tegelijkertijd besteedt niet iedere gemeentesecretaris zijn dagen op dezelfde manier. Aandacht is een schaars goed voor topmanagers. Waar besteden zij hun aandacht aan – en waaraan niet? Waarom doen zij dat?

Zes van de zeven geobserveerde gemeentesecretarissen gaven ons inzicht in hun jaargenda's voor 2015. Daaruit bleek allereerst dat gemeentesecretarissen over het algemeen tamelijk 'volgeplande' werkweken hebben (zie [tabel 1](#)). Gemiddeld is ruim 30 uur per week gevuld met afspraken en reistijd. (Dat gemiddelde zou nog hoger uitvallen als we de kleine gemeente van case 5 buiten de haken zouden parkeren). Het lees- en aftekenwerk, de dagelijkse stroom emails, telefoontjes en ongeplande ontmoetingen komen daar nog bovenop. Bijna alle secretarissen gaven aan dat hun effectieve werkweek meer tot zeer veel meer dan 38 uur per week omvatte.

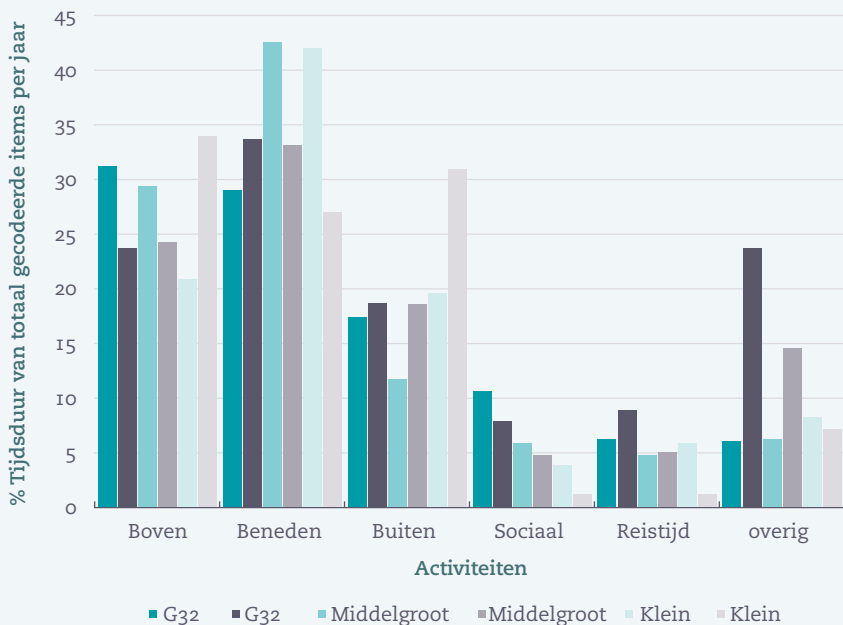
Case 1	35,03
Case 2	30,63
Case 3	31,48
Case 4	34,41
Case 5	32,17
Case 6	20,00
<i>Gemiddeld</i>	30,62

Tabel 1 'Agendadruk' van de onderzochte gemeentesecretarissen

Gemeentesecretarissen hebben het dus relatief druk. Maar waarmee? Om die vraag te kunnen beantwoorden, classificeerden we ieder item met behulp van de volgende typologie:

- 'boven': besprekingen met politieke gezagsdragers (burgemeester, wethouders, raadsleden), deelname aan politieke gremia (College B&W, gemeenteraad), afstemming in 'driehoek' burgemeester-griffier-gemeentesecretaris.
- 'beneden': besprekingen met leden van het ambtelijk apparaat, deelname aan het MT/directieteam, werkbezoeken aan organisatie-onderdelen, deelname aan interne stuur- en werkgroepen.
- 'buiten': deelname aan intergemeentelijke en interbestuurlijke overleggen en gremia op regionaal en bovenregionaal niveau, besprekingen met maatschappelijke instellingen en initiatieven, buurtbezoeken
- 'sociaal': werkgerelateerde recepties, uitjes etc.
- 'reistijd': van en naar 'buiten de deur' plaatsvindende activiteiten (maar exclusief regulier woon-werkverkeer)
- 'overig': niet in bovengenoemde categorieën inpasbare activiteiten (exclusief privé-afspraken)

Dat leidde tot het volgende totaalbeeld. Iedere kleur staat voor een van de zes onderzochte agenda's. De hoogte van de balken drukt uit hoe veel van de totaal ingeplande hoeveelheid agendatijd (die tot op het kwartier nauwkeurig pleegt te worden vastgelegd) in dat jaar wordt besteed aan het desbetreffende type activiteiten.



Figuur 6 Tijdbestedingsoverzicht van zes gemeentesecretarissen (voor 2015)

Hoe moeten wij deze cijfers nu duiden? Een aantal zaken valt direct op. De aandachtsverdeling van de zes onderzochte gemeentesecretarissen varieert tamelijk sterk. Het contrast tussen gemeentesecretaris (vanaf nu: gs) 5 (paars) en 6 (grijs) is pregnanter. gs5 is nauwelijks een vijfde van haar agenda kwijt aan politiek-bestuurlijk management en besteedt bijna 45% aan management van de eigen organisatie. gs6 spendeert daarentegen nauwelijks een kwart van haar tijd aan intern management, en is bijna drie keer zo veel als gs3 bezig met extern management.

De meest saillante bevinding is dat er allerminst sprake is van evenwichtige spreiding van aandacht voor politiek-bestuurlijk, intern en extern management. Alle retoriek over de ‘netwerkgemeente’, alle (vermeende?) bestuurlijke drukte rond intergemeentelijke samenwerking, regiovorming en *back office* fusieprocessen ten spijt, domineert de verticale managementlijn (politieke bazen en medewerkers) de agenda’s van vijf van de zes gemeentesecretarissen. gs6 besteedt als enige bijna een derde van haar tijd aan op ‘de buitenwereld’ gerichte horizontale managementlijn.

Kennelijk is de logica van hiërarchie – de politiek bedienen, de organisatie aansturen – onverminderd krachtig. Of misschien moeten we zeggen ‘gulzig’. In interviews geven sommige gemeentesecretarissen nadrukkelijk aan dat ze meer en meer systematisch tijd zouden willen besteden aan het opbouwen van relaties met maatschappelijke instellingen en bedrijven in de gemeenten, en aan versterking van hun inbreng in regionale en landelijke verbanden, maar dat dit niet eenvoudig is. Er is (of dreigt) altijd wel wat in het college, de raad, de lokale media dat ‘gemanaged’ moet worden. En dat ‘managen’ moet dan door de gs gebeuren: veel burgemeesters en wethouders verwachten dat hun eerste adviseur permanent beschikbaar en betrokken is. Wethouders werken natuurlijk ook veel direct met hun domeindirecteuren en programmamanagers, maar als het om kwesties gaat die de politiek-bestuurlijke en interpersoonlijke verhoudingen in en om het college raken, is de gs aan zet. Die kwesties zijn ambtelijk gezien *Chefsache*.

Evenzo is er de zuigkracht van onderop. Die bestaat uit de soms forse hoeveelheid reguliere overleggen (zoals het meestal wekelijkse en op sommige plekken langdurige directie-/MT-overleg), de verantwoordelijkheden van het werkgeverschap (benoemingen, personeelsmanagement, medezeggenschap), en de interne escalatieladder van complexe, domeinoverstijgende kwesties en programma’s waar de ambtelijke dienst om richting, instemming, en ‘knopen doorhakken’ vraagt. Daarbovenop kiezen gemeentesecretarissen er zelf ook voor om te gaan ‘sleutelen’ aan de structuur, werkwijze, cultuur en identiteit van de organisatie. Ze initiëren strategiediscussies, formuleren veranderambities, zetten in op ‘efficiency-slagen’. Daarvoor worden processen en projecten in het leven geroepen, al dan niet met behulp van externen. Dat moet allemaal worden bestuurd, gecommuniceerd en bemiddeld. Als algemeen directeur is de gs meestal de architect en beschermheer van zulke interventies. Die moeten slagen, en zijn daarom altijd *front of mind*.

De zuigkracht van partijen buiten de gemeente is aantoonbaar minder groot. Wellicht wat gechargeerd kunnen we stellen dat gemeentesecretarissen extern management eerder als *nice to do* dan als *need to do* beschouwen. Vijf van de zes besteedden er in 2015 minder dan 20% van hun tijd aan. Of ze ‘buiten bezig zijn’ inderdaad minder belangrijk vinden dan het werken ‘in de lijn’, of dat ze bewust het management van regionale samenwerkingsverbanden en maatschappelijk verbindingen van de gemeentelijke organisatie overlaten aan domeindirecteuren of gespe-

cialiseerde boundary spanners (project- en programmamanagers), vertelt de agenda-analyse ons natuurlijk niet.

We kunnen wel een aantal vermoedens uitspreken over de geobserveerde verschillen in aandachtsverdeling. Lokale en persoonlijke omstandigheden spelen ontegenzeggelijk een rol in de prioritering:

- Is de gs alleen secretaris/algemeen directeur of is zij ook concern-staf directeur? In gemeente 3 was de gs ook concerndirecteur. Dit hield in dat zij naast haar gs-rol óók domeindirecteur was, van het domein 'concern'. Daarin zaten onder andere de afdelingen Communicatie, pz, en juridica. Zij had voor deze afdelingen dus ook een directieverantwoordelijkheid; benoemingen; parafen; budgetbeheer, bezuinigen, etc. In het MT had zij dus een dubbele pet op: gs maar ook directeur. Dat betekende vooral dat zij veel extra taken binnen de organisatie had. De consequentie was dat zij weinig aandacht meer over had voor taken buiten het stadskantoor. Deze gs is dan ook topscoorder op 'beneden'.
- Levenscyclus van de functievervulling: een gs die relatief kort in dienst is, zal meer geneigd zijn om de organisatie 'op orde te brengen', positie te verwerven in het college en een vertrouwensvolle werkrelatie met de burgemeester op te bouwen (en dus veel aandacht 'naar beneden' en 'naar boven' alloceren). Een gs die dat al achter de rug heeft, gunt zichzelf meer tijd om – zoals een gs het in een interview uitdrukte – 'buiten te spelen'. Maar ook een langjarig zittende gs kan weer worden teruggedrukt op een interne, verticale oriëntatie wanneer het niet botert in of met het college, de zittende burgemeester vertrekt, er na verkiezingen nieuwe colleges aantreden, of andere vormen van bestuurderswisselingen dreigen of zich al voltrokken hebben.
- In welke mate is de gemeentelijke organisatie al nauw verweven met, enthousiast over of acht zij zich 'veroordeeld tot' nauwere samenwerking of zelfs fusies met omliggende gemeenten? In welke fase bevinden samenwerkingsverbanden zich? Bestuurlijke en topambtelijke bemoeienis in de opbouwfase kan tamelijk intensief zijn; wanneer een en ander in de steigers staat, kan het aan de lijn worden overgedragen.

Natuurlijk, er zal veel variatie zijn in aandachtsverdeling in een populatie van 390 configuraties van systeem-persoon-rol(opvatting). Toch blijft bij ons een vraag hangen: waarom zijn in een tijdperk waarin we zijn ver-

schoven van 'government' (hiërarchie) naar 'governance' (netwerken), de onderzochte gemeentesecretarissen zoveel binnen de deur en 'in de lijn' bezig, en zo relatief weinig buiten de deur en 'in de samenwerking'?

Contouren van het ambacht

Het is natuurlijk een een licht belegen term, maar toch is wat gemeentesecretarissen dagelijks doen, zeggen wat ze doen en verklaren waarom ze doen wat ze doen, nog het best te vangen als ‘verbindend leiderschap’. Dat is wat er van hen wordt verwacht door hun ‘authorizing environment’, en dat is ook hoe de zeven die wij onderzochten desgevraagd ook zelf hun rolopvatting duiden (uiteraard met persoonsafhankelijke accenten en nuances). Zie ook de ‘zeven punten voor de agenda van de gemeentesecretaris’ en de in interviews met veertien gemeentesecretarissen vervatte rolopvattingen in een recente bundel van twee adviesbureaus (Lysias en Twynstra Gudde, 2015).

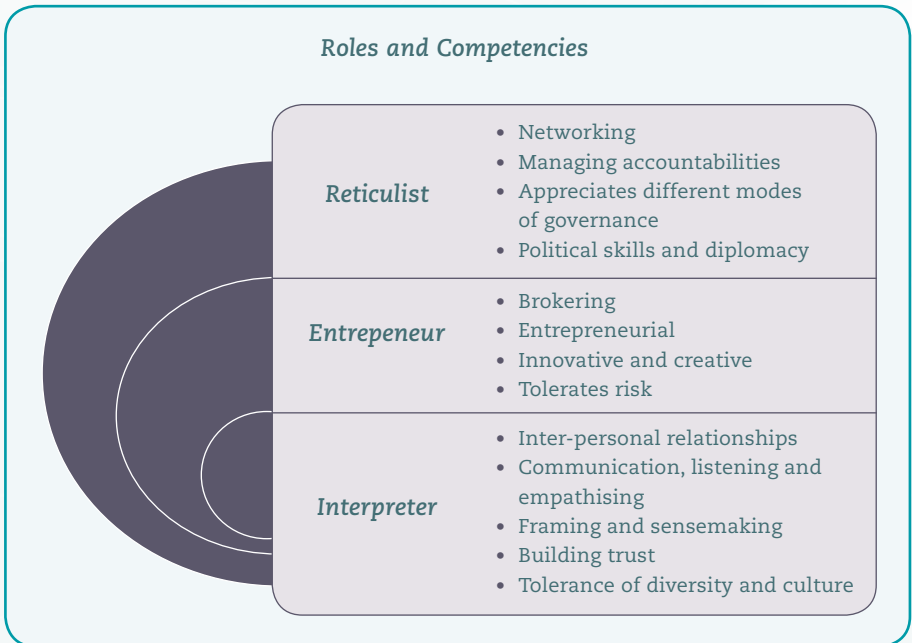
Verbinden moeten ze, willen ze, pogen ze, doen ze. Verbinden van politiek-bestuurlijke met ambtelijk-organisatorische handelingslogica’s. Verbinden van de lange lijnen van de gemeentelijke waardepropositie (stadsvisies, collegeprogramma’s, beleidsplannen) met het ‘hier en nu’ van politiek agenda-, issue- en incidentenmanagement. Verbinden van de interne operationele capaciteit van de gemeentelijke organisatie met die van buurgemeenten, andere bestuurslichamen, maatschappelijke organisaties, initiatiefrijke burgergroepen. In die zin zijn moderne gemeentesecretarissen in belangrijke mate te karakteriseren als *boundary spanners* – ze opereren op de grenzen van deelsystemen, beperken het schuren ertussen en proberen synergieën tot stand te brengen.

Williams (2010) vervat een en ander mooi in een drievoudige taakopdracht voor *boundary spanners*:

- ‘reticulist’: ontwerper en regisseur van governance-arrangementen, zorgend dat de juiste mensen/groepen op juiste moment met juiste dingen aan de slag zijn);
- ‘ondernemer’: uitdager van de status quo, zoekend naar nieuwe werkwijzen, opgaven/kansen, verbindende verhalen en coalities in en om de organisatie;
- ‘duider/vertaler’: bevorderen van productieve communicatie en afstemming tussen groepen, specialismen, lagen, sectoren en culturen.

Bij die drie varianten van boundary spanning horen specifieke sets van competenties (zie figuur 7). Het opmerkelijke van die competenties is dat ze op een aantal punten nogal afwijken van de klassieke leiderschapscompetenties, die meer uitgaan van een leider die visie heeft, anderen daarvan overtuigt, bondjes sluit om die visie erdoorheen te krijgen, obstakels uit de weg ruimt. Kortom leiders die eerst en vooral veranderaars en knopen doorhakers zijn (vergelijk, uit een oceaon van vergelijkbare studies, Kotter, 1996 en zie verder 't Hart, 2014b).

Zo'n visie op leiderschap heeft nooit goed gepast op het ambt van gemeentesecretaris (VNG, 1980), en al helemaal niet in een VUCA-tijdperk, waarin bestuurlijk succes of falen niet meer alleen door de kracht van hiërarchische instituties en verbindingen wordt bepaald, maar in sterke mate afhangt van de kracht van horizontale verbindingen. Een effectieve boundary spanner – *verbindend* leider – is geen 'larger than life', charismatische visionair (vgl Aardema e.a. 2004; Korsten, 2005). Dat betekent: minder 'zendend', meer empathisch; minder afdwingend, meer 'organiserend opdat'; gedreven *maar* diplomatiek; en ondernemend *maar* politiek sensitief.



Figuur 7 Rollen en competenties van boundary spanners (Williams, 2010, p.11)

Dat klinkt mooi en gewichtig. Maar om op deze manieren te kunnen verbinden, moeten gemeentesecretarissen wel ‘in positie’ zijn. Dat gebeurt niet vanzelf, zo leerden we in dit onderzoek. Positie moet je gegund worden. ‘Boven’, ‘beneden’ en ‘buiten’ moeten mensen vertrouwen krijgen in de competenties, de waarden en de integriteit van de gemeentesecretaris. Net als een politiek bestuurder moet de gemeentesecretaris het dus hebben van het leiderschapskapitaal dat zij in de *authorizing environment* geniet – de bereidheid van degenen die jou gezag kunnen verlenen en het aan je kunnen onttrekken om je speelruimte te geven (Bennister e.a, 2017). Een gemeentesecretaris is een ‘hoge boom’ in het gemeentebestuur, en die staat bloot aan grillige windrichtingen en -snelheden. Een raadsgriffier reflecteert:

‘Als het er echt op aankomt sta je alleen. Dat heeft de gemeentesecretaris natuurlijk ook. Je zou ook hier als secretaris in de positie kunnen komen dat het college genoeg van je heeft. Dat het niet meer botert. Natuurlijk moet je ook altijd rekening mee houden dat je in een politiek-bestuurlijke omgeving werkzaam bent en dat andere krachten zich voordoen waar je geen grip op hebt. En dat niet heel rationeel en feitelijk is maar dat er dan een politieke of bestuurlijke emotie gaat spelen. Dan is het lastig om daarin een gesprek of discussie in te gaan... Dan trek je toch altijd aan het kortste eind.’

Wat is daarvoor nodig? Een burgemeester zegt het zo: ‘Het is niet zo dat als iemand gemeentesecretaris is, hij komt binnen en geeft zijn mening, dat alle Collegeleden dan buigen en zeggen “bedankt gemeentesecretaris, zo gaan we het voortaan doen”. Het is wel een positie die verworven en ook wel een klein beetje bevochten moet worden’.

Uit de observatieverslagen

13:08 uur, Collegevergadering. Men bespreekt de portefeuille van wethouder x. Wethouder Y brengt in: "ik krijg net een mailtje" en leest daarna een mailtje voor dat hij zojuist kreeg van een ambtenaar, waarin staat dat er nog ongebruikte reserves zijn, die aan te wenden zijn voor de plannen van x. De laatstgenoemde is onaangenaam verrast en lijkt erg boos om het feit dat hij niet is geïnformeerd over dit geld. Er ontstaat een discussie over deze nieuwe informatie, die heftig wordt bestreden door de gemeentesecretaris en de tevens aanwezige directeur financiën. Ze geven aan dat het niet klopt, dat er geen 'onvoorzien' geld beschikbaar is en dat ze het uit gaan zoeken. Toch blijft x boos en hij maakt er een formeel punt van waarop hij "de gemeentesecretaris" wil aanspreken omdat hij te weinig en te laat hoort vanuit het managementteam. De gs gaat tegen hem in, maar het mag niet deren. De burgemeester besluit met een zacht "Genoeg. [voornaam gs] gaat er achteraan". Korte tijd later sluit de burgemeester de vergadering. Wethouder x beent naar buiten en gaat direct met zijn mobieltje in de weer.

Ik vond dat de gs het moest ontgelden, terwijl deze er niet direct iets mee te maken had. De gs was er volgens de boze wethouder x wél verantwoordelijk voor. De gs reflecteert desgevraagd na afloop dat "dat een beetje terecht was". De gs heeft dus bij wethouder x wat kapitaal verloren.

Naar boven: loyaliteit, prudentie, stevigheid, diplomatie

Een constructieve werkrelatie met burgemeester en wethouders is voor iedere gemeentesecretaris een sine qua non. De politieke gezagsdragers moeten gediend worden – met gedegen beleidsadvies, met het 'leveren' door de organisatie, met politiek inlevingsvermogen, met interpersoonlijke vaardigheden. Goed dienen – responsief zijn zonder te verworden tot een politieke butler of postbode voor de ambtelijke organisatie – is zeker als je zo dicht op het College opereert een vak apart. In het bijzonder wanneer de politieke of persoonlijke verhoudingen in en rond het College te wensen overlaten, vergt dat 'verbindend dienen' van de hoogste kwaliteit.

Een dienend vak – gemeentesecretarissen over ‘naar boven’ managen

Hoe borg je dat als iemand een droom formuleert, dat een uitvoeringsparagraaf erbij zit, en er niet een teleurstelling bij zit? Die verbinding blijft altijd essentieel in het openbaar bestuur. Dat de ambitie en de droom aan elkaar gekoppeld zijn. Daar zit toch de kracht van de gemeentesecretaris. Dat je de ambitie begrijpt, de droom begrijpt van het bestuur én uiteindelijk ook verantwoordelijk bent voor de uitvoering van wat gedroomd wordt... Je moet gevoel hebben voor: wat is realistisch in termen van tijd, menskracht, informatiepositie, wat krijg je daadwerkelijk gedaan? Als dat los gaat zingen -als politici alleen nog maar dromen en niet meer uitvoeren, of als de uitvoering zijn gang gaat los van politieke prioriteiten – zijn de consequenties voor de samenleving desastreus.

De ambtelijke top is het expansievat van bestuurlijke druk. Topambtenaren moeten dus kunnen incasseren en een beetje meebewegen om die druk aan te kunnen en te kunnen ontladen op een manier die constructief is en bijdraagt aan de doelen.

Soms moet je in het college ergens spanning op zetten en zeggen ‘kap met dat gelul; dit is serieus’ en laten zien dat iets echt belangrijk is. Aan de andere kant moet je een gespannen gesprek of overleg soms even ontladen om het weer productief te maken. Door een oneliner of een korte (rook) pauze. De ene interventie kan goed werken, terwijl de andere op datzelfde moment dan soms averechts kan werken. Je moet dus goed inschatten wat voor interventie je moet doen. Dit vereist onderscheidingsvermogen.

Als ons bestuur populistisch is, dan heb je daar ambtelijk maar rekening mee te houden. Zij moeten het dragen.

Niet transparant zijn naar het bestuur toe; verhullen dat het mis is gegaan, dat is een doodzonde. Te lang voor je houden voordat je het meldt. Als er echt iets misgaat, dan moet het snel op de bestuurstafel liggen. Ik heb wel meegemaakt; bijvoorbeeld bij een raming van de begroting. Er was een fout gemaakt met grote financiële implicaties. Op dat moment, als ik dat hoor – en dat hoorde ik – heb ik op hetzelfde moment de wethouder gebeld en gezegd ‘joh; ik heb de wetenschap nu dat er een groot probleem is, ik laat het uitzoeken, ik baal als een stekker, geen idee hoe het is ontstaan,



zodra ik meer weet, zal ik je informeren”. Daar moet je wel een gevoel voor hebben. Soms kun je wel even een paar uur de tijd nemen om iets na te gaan, maar het is echt een doodzonde om grote problemen voor je te houden.

Je dient het bestuur dat er is. Op het moment dat iemand niet goed functioneert, bijvoorbeeld zijn presentatie is niet goed, dan zet je daar coaching op. Op het moment dat je merkt: “jemig, dit wordt politiek heel gevaarlijk,” dan zet je daar strategen op om met iemand na te denken. Ik heb in het verleden wethouders wel coaching aangeboden; ga echt even een zaterdag met een externe – als acteur – aan de slag om gespreksituaties te oefenen, anders ga je het debat niet overleven. Ik heb ook inhoudelijke mensen ingevlogen en gezegd: “lees je in, wees advocaat van de duivel, en zorg ervoor dat de wethouder op inhoud helemaal gebriefd is”. Maar dat is meer naar individuele bestuurders toe. Ongeacht het college, ben je er altijd wel mee bezig dat zulke risico’s gemanaged worden. Als het om het persoonlijk functioneren van mensen gaat, ze te helpen. Punt.

Het politieke bedrijf is gulzig – we zagen dat al in de agenda-analyse. Als je goed ligt, wil iedereen wat van de gs. Wethouders en raadsleden weten dat de gs een sleutelfiguur is in de organisatie en de verhoudingen binnen het college als geen ander kent. Dosering, maatvoering en fair play in het managen van de altijd ambigue relaties met (en tussen) politieke gezagsdragers is een cruciaal aspect van het ambacht. De secretaris is er voor het geheel – voor de institutie ‘college van B&W’. Dat college moet functioneren – liefst als een hecht team, maar minimaal als een groep waarin de onderlinge verschillen en spanningen draaglijk blijven. Dat vraagt om faire, evenwichtige bediening van de collegeleden door de gs. Het vraagt naast betrokkenheid juist ook om een zekere distantie:

‘Bij de rijksoverheid is de relatie naar het bestuur een op een. Ik heb altijd met een college te maken, in dit geval zes wethouders en een burgemeester. Je maakt jezelf ook weer kwetsbaar als gemeentesecretaris als je het met de een beter kan vinden dan met de ander. Dus ik hou een bepaalde afstand tot allemaal eigenlijk... Ik feliciteer ze met hun verjaardag. Ik groet ze vriendelijk en geef ze een hand. Maar ik scherm ook heel veel van mijzelf af, om een bepaalde distantie te houden. Ik ben ook nooit bij een wethouder thuis geweest, op het moment dat hij in functie was. Als hij uit functie is,

dan vind ik het prima om een keer bij iemand thuis te komen. Dat is allemaal om de schijn te voorkomen dat één wethouder jou meer ligt dan de andere wethouder. Maar als we met z'n allen een borrel drinken, dan drink ik gezellig mee. Als we bij de retraite doorzakken tot half twee, dan drink ik op gepaste wijze ook mee maar zorg ik er wel altijd voor dat ik niet de meest aangeschotene ben van het gezelschap.'

Eerst en vooral vraagt het om het versterken van de middelpuntzoekende krachten in het College – de burgemeester voorop. Een secretaris geeft aan op welk kompas hij daarbij vaart:

'Je staat toch voor de eenheid in het college. Uiteindelijk zijn alle wethouders gewoon politici. Hun doel in het leven is om iets te doen wat politiek goed is om te realiseren, en daar denken zij natuurlijk niet altijd allemaal hetzelfde over. En toch is het goed dat je met elkaar let op goede besluitvorming en goede discussie daarover, maar ook op een soort eenheid in het college. Daar staan de burgemeester en secretaris voor op de rol. Hoe zorg je ervoor dat iedereen even goed aan bod komt? Dat niet een bepaalde wethouder altijd het onderspit delft omdat hij wat anders in een discussie zit.'

De meeste onderzochte secretarissen brengen ook ruim meer een-op-een tijd door met de burgemeester dan met welke wethouder dan ook. Zij hebben overlappende taakopvattingen. Ze staan beiden op enige afstand van het politieke krachtenspel. Voor de onderzochte gemeentesecretarissen is de burgemeester daarom de primus inter pares, ook in de verdeling van hun aandacht. Zij beseffen dat de burgemeester, eenling als zij is, ook raad en daad kan gebruiken. Een typerende reflectie:

'De burgemeester is echt de voorzitter van dat team. Bij het directeurenoverleg ben ik de voorzitter; het is mijn team. Daar ben ik ook verantwoordelijk voor de samenstelling en het functioneren. Bij het college is dat de burgemeester. Uiteraard adviseer ik de burgemeester, maar meer buiten de vergadering. Zoals gisteren bijvoorbeeld even in de auto. Dan gaf ik ook aan: even verteld over de organisatieontwikkeling. Ik heb ook nog even gereflecteerd op wat ik zag gebeuren in de collegevergadering. "Goh, geen handige opmerking van die wethouder, om die en die reden". Of "ik vond dat zij wel

heel erg zweeg. Is daar iets aan de hand?”. Dat soort vragen stel ik aan de burgemeester om ook hem te helpen in zijn voorzittersrol. Dat doe ik buiten de vergadering, in de adviesrelatie naar de burgemeester.’

Soms vallen – van beide kanten – termen als ‘tandem’ of ‘partner’ bij het omschrijven van de verhouding burgemeester-secretaris. Tegelijkertijd lijken de meeste secretarissen ervan doordrongen dat ook hier maatvoering geboden is: ‘Als je te dicht op de burgemeester zit qua vertrouwensband of relatie dan krijg je gedoe met de wethouders. De gs is niet gekozen maar benoemd, met eigen verantwoordelijkheden. Hij moet dus ook zijn eigen man/vrouw zijn, met een eigen gezag en positie.’ Niet voor niets is in de vocabulaire van menig gs ‘balanceren’ net zo’n prominente term als ‘verbinden’ (bijvoorbeeld Lysias en Twynstra Gudde, 2015, p.82)

En hoe zit het dan met de Raad, toch ook geen onbelangrijk deel van de ‘authorizing environment’ van de gs? Het beeld onder de zeven onderzochte secretarissen is duidelijk en uniform. De dualisering wordt soms tamelijk categorisch doorvertaald: ‘Ik spreek niet met de Raad. Ik zie hen niet als gesprekspartner. Ik woon hooguit 5-10% van de Raadszittingstijd bij. Raadscommissies zijn vaak overdag en dat is een aanslag op mijn agenda’. Een andere secretaris begint behoedzamer, maar komt eigenlijk op hetzelfde punt uit:

‘De Raad is een hele relevante context voor mij, omdat het het functioneren van b&w raakt, maar ik heb niet het gevoel dat ik daarin moet acteren; ik heb dat ook tegen de Raad gezegd. Ik heb kennis gemaakt met de fractievoorzitters, en toen zeiden ze: “nou, we hopen je veel te zien”, waarop ik zei “nou, denk het niet”. Want jullie hebben met de griffier te maken, en ik werk voor b&w. Ik heb dat ook even goed gemarkeerd, om ook geen verkeerde verwachtingen te laten ontstaan. Ik ben er ook heel voorzichtig mee, want als je dat doet; dan gaan die fracties je ook bellen van “we willen even met je praten over A, B, of C”. En je kan dat totaal niet waarmaken, omdat het altijd onderwerpen zijn waar wethouders over gaan. Dan kom je in idiote situaties terecht waarin een raadslid met jou zit te praten, en dat je aan het einde van de rit moet zeggen: “ik zal het met de wethouder bespreken”. Dat hadden ze dan beter zelf direct kunnen doen. Ik praat dus ook zelden tot nooit met Raadsleden.’

Naar beneden: de organisatie boetseren

Het ambacht van gemeentesecretaris draait in belangrijke mate om het verbinden van *droom* – politieke ambities en ambtelijke waardeproposities – met *daad* – de operationele capaciteit waarover de gemeente kan beschikken. Een van de eerste vragen waarvoor de secretaris dan komt te staan is heel aards: hoe zorg je dat je op beide speelvelden present bent, beide talen spreekt, beide spellogica's snapt, in beide spelen een gezaghebbende positie krijgt? Omdat niet alleen de 'authorizing environment' maar ook de 'operationele capaciteit' (de gemeentelijke organisatie en de samenwerkingsrelaties met externe partners) complex en gulzig is, is aandachtsverdeling opnieuw een kardinale kwestie. De gs kan niet overal tegelijk zijn: 'boven' onbepaald adviseren en faciliteren, en 'beneden' eindeloos sturen en voeden, zeker niet in een gemeente van enige omvang. Toch zijn er gemeentesecretarissen die het proberen, met als risico dat de rol(opvatting) uiteindelijk de persoon opeet. Een ervaren beleidsambtenaar observeert over zijn grenzenloos actieve secretaris:

'Als je geen keuzes maakt over waar je wel of niet bovenop springt, dan loop je het risico dat je het óf niet goed doet, óf dat je het met je energie niet redt. Dat is bij hem een gevaarlijk punt. Hij zet én in op organisatie-ontwikkeling, dat is al een fulltime job. Alles wat rond het College speelt komt daarbij. Onze gs kent alle dossiers van het College. Als gs moet je echter ook terughoudend zijn. Je kent misschien wel de uitspraak: "Een goede gemeentesecretaris zwijgt in de Raad, fluistert in het College en brult in de organisatie". Onze nieuwe gs praat liefst altijd en over alles actief mee. Er zijn dus twee mogelijkheden: óf we gaan een keer op bezoek met een fruitmand vanwege een opgelopen burnout, óf, waarschijnlijker, dat hij een keuze zal gaan maken. Dus hij gaat óf wat meer accent op de directeurs-kant leggen óf hij gaat meer de kant op van het adviseren van het College. Allebei volhouden lijkt mij bijna niet te doen.'

Prioriteren van aandacht is meestal onvermijdelijk: van aandacht voor het politieke bestuur versus voor de ambtelijke organisatie, maar binnen die laatste ook van aandacht voor de inhoud versus voor het proces. Een secretaris die zelf ook directeursverantwoordelijkheden heeft, zal op het eigen terrein ook inhoudelijk aan de maat moeten zijn. Voor secretaris/algemeen directeur is dat niet automatisch het geval. Hoe de balans dan uitvalt, hangt onder meer af van de interpretatie van de behoeften van de politieke bestuurders die hij dient en van het belang en de gevoeligheid

van dossiers die aan de orde zijn, maar natuurlijk ook van de persoon en rolopvatting van de gs.

In de door ons onderzochte casus neigden de gemeentesecretarissen overwegend naar een procesgeïntendeerde rolopvatting. Ze zien het bewaken van de kwaliteit van de ambtelijke werkprocessen als een kerntaak:

‘Ik merk dat ik zelf weinig met inhoud bezig ben. Ik ben meer met proces bezig: Zijn de juiste mensen ermee bezig; stellen mensen wel de juiste vragen bij een dossier; ik ben zelden met inhoud bezig. Ik kan het wel, maar het punt is: er is zoveel inhoud. De complexiteit is zo groot, dat je daar nooit heel snel in je eentje iets kan toevoegen. Ik ben op hoofdlijnen wel op de hoogte van wat er speelt op m’n werk. Ik kan van de meeste dossiers, wel even – bij een borrel – een paar statements maken, maar ik heb absoluut niet de ambitie dat ik inhoudelijk doorgrond waar het over gaat. Soms denk je dan: dan wil je het gesprek aangaan, en dan blijkt het complexer te zijn. Alle inhoud, zeker op mijn niveau, is per definitie complex. Als het eendimensionaal zou zijn, dan zou het wel ergens zijn opgelost. Je kan eigenlijk zelden inhoud toevoegen. Je kan hooguit proces toevoegen. Wat je me net zag doen over het verhaal rondom ‘Werk & Inkomen’. Dan stel ik een paar vragen en dan zie je [naam] met een grote grijns naar een zin wijzen waar precies staat datgene wat ik zei al in stond. Dat geeft dan ook een geweldig vertrouwen. Dat ik denk van: “Okay, je begrijpt het soort dilemma’s.” Dan kan ik het laten gaan. Maar als het in hetzelfde overleg was stilgevallen, dan had ik een andere interventie gedaan. Dan had ik gezegd: “Ik wil toch graag dat er nog even met die en die gesproken wordt”. Ook dan heb ik zelf geen inhoud toegevoegd, maar dan was ik onzeker geworden en had ik op de rem gestaan en gezegd: “Niks nu snel college, niks nu snel ondernemingsraad. Even die en die ernaar laten kijken.”

Uit de observatie- en interviewverslagen

We zijn in een loods, aangekleed met zeilen. Het is namiddag. Er zijn ongeveer 100 mannen. De meeste gekleed in fluoriserende overalls of andere stevige werkkledij. Er staan statafels en de bar is geopend. Drie dames van een cateringbedrijf delen hapjes uit en vullen de Jupilerflesjes aan. De GS staat op twee opgestapelde europallets en spreekt in een microfoon. Het is een vereenvoudigde versie van zijn standaardspeech. De mannen staan hem wat aan te gapen, maar hij krijgt wel applaus. Daarna krijgt de GS een biertje plus glas en gaat hij van tafel naar tafel.

+++++

Onderzoeker: Je loopt rondjes door de organisatie. Je maakt praatjes met iedereen die je ziet.

GS: Ja.

O: Waar zoek je dan naar?

GS: Ik zoek nergens naar. Het is meer dat het goed is, in een organisatie dat men de Algemeen Directeur zien rondlopen. Dat is altijd te weinig. Als ik wegga, zullen mensen alsnog zeggen: "wie het was? Geen idee. Hij heeft hier maar vijf of zes jaar gezeten". Dus dat hou je altijd. Maar het helpt wel. Ik ben ook lang medewerker geweest. Het is gewoon leuk als je de hoogste baas van de organisatie ziet lopen en vrolijk ziet zijn. En uit ziet stralen van dat alles wel de goede kant op gaat. Dat werkt motiverend, denk ik. Ik heb het nooit getoetst, maar mijn eigen ervaring is dat het motiverend werkt. Ik had in [plaatsnaam] een ander kantoorconcept. Veel meer open ruimtes. Daar liep ik constant rond. Ik wist waar de droppotten stonden. Je maakt eens een grapje met wat mensen, of je komt spontaan bij een verjaardag binnenzetten. En dat zingt dan ook meteen rond. "Jemig, wat toegankelijk! We hebben jou in 3 weken meer gezien dan je voorganger in 3 jaar tijd". Dat vinden mensen leuk; ook om thuis te vertellen: "vandaag de gemeentesecretaris gezien. Hij groette me". Of "hij feliciteerde me met mijn verjaardag". Dat is de behoefte die ik wil vervullen. Daar is ook een andere kant bij. Ik zie ook veel. Ik zie wie met wie praat.

+++++



Onderzoeker: Gisteren tijdens het gesprek met die medewerkers na hun ongeluk. Toen ging je voor hen 'staan'. Je vroeg door of er voor hen gezorgd was. Je nodigde ze uit om zich te uiten. Je zei "ga nou niet stoer zitten doen". Dat gaf mij het idee "hier is iemand die zich betrokken voelt bij zijn mensen". In hoeverre ervaar je dat zelf zo?

GS: Het is aangeleerd.

O: Ja? Hoe ga je daar mee om?

GS: Het is echt aangeleerd.

O: Oh? Je kent hen niet.

GS: Nee. Het is aangeleerd. Ik heb een beeld van mijzelf, wat leiderschap moet zijn. Rationeel weten, dat mensen gezien willen worden. Gewaardeerd worden, gekend worden. En aan die verwachting probeer ik te voldoen. Maar ik krijg daar geen energie van, of zo.

Een ding is zeker: niet alleen stoppen de onderzochte secretarissen veel van hun tijd in het managen van hun organisatie, ze hebben er uitgesproken (maar uiteenlopende) opvattingen over. Ze willen er ook goed in zijn. Waarschijnlijk komt het omdat een week schaduwen zo zijn beperkingen heeft, maar in de zeven weken veldwerk zagen wij de meeste secretarissen minder vaak en expliciet dan wij vooraf hadden gedacht bezig zijn met het werken aan strategische vergezichten of ambitieuze verandertrajecten. Sommigen hadden dergelijke operaties al achter de rug, anderen waren nog aan het zoeken wat nodig was, weer anderen hadden er geen behoefte aan. Allemaal waren ze een groot deel van hun 'naar beneden'-tijd bezig met hun MT en de directeurs afzonderlijk. Daarbij ging het vaak over de issues van het moment, over personeelskwesties, de medezeggenschap. Rondkijken, gezien worden, het grotere verhaal van de organisatie vertellen en empathisch overkomen op de werkvloer (zie de box hierboven) behoren bij de meesten ook tot het vaste repertoire. Zo boetseren ze stukje bij beetje aan de operationele capaciteit in eigen huis.

Managementstijlen – over ‘naar beneden’ managen

Een gs: mijn negatieve voorbeeld was de gs in x die zich nergens mee bemoeide en geen positie had in het college. Die ging niet lopen als er eens een probleem was in de organisatie. Je kreeg ontzettend veel ruimte van hem, maar je had er ook niets aan. En ik doe dat dus anders. Ik bemoei me overal mee. Maar, directeuren hebben ook wat aan mij. Als ik een stuk krijg en ik denk ‘hmm’ [kijkt bedenkelijk], dan bel ik op en zeg ik: “volgens mij is dat stuk gewoon niet goed genoeg”. Dat accepteren ze. Ze weten dat als een stuk naar B&W gaat en het wordt moeilijk, dan bellen ze mij: “dat stuk wordt moeilijk. Dat en dat zit erachter, zus en zo vond de wethouder”. En dan ben ik hun steun in B&W.

Een manager over een gs: Ja dat is gewoon [naam]. Zij is een hele snelle denker. Er zijn heel wat mensen die zich onzeker voelen als ze met haar aan tafel zitten doordat zij zo snel denkt en ook verbaal zo sterk is. Ze kletst je heel snel onder de tafel, maar ook gewoon met waarheden en theoretische feiten. Ze weet ook heel snel te interpreteren wat er aan de hand is op dat moment. Ook binnen het college heeft ze daar een hele grote rol in, want ze stelt de juiste vragen en ze vraagt door. En die vragen stelt ze niet voor niks, want dan heeft ze ook vaak al een mening. Ze is ook echt een leider voor de organisatie. Ze staat ervoor en ze is als mens ook heel goed in feedback geven. Ik heb heel veel van haar geleerd en het gebeurt me nog regelmatig dat zij mij feedback geeft op de manier waarop ik opgetreden heb – heel direct. En ze schenkt aandacht aan wat je nodig hebt.

Een gs: Nou, daadkracht. Niet zeuren maar doen. Dat vraag ik ook van mijn teamhoofden. Ik wil geen managers die alles over de schutting leggen. Dat heb ik ook wel een paar keer gehad en die deden gewoon geen barst. Op een gegeven moment liepen de teams vol en dan nog niet het dossier oppakken en dan ben ik er klaar mee. En dan doe ik het zelf hoor. Ik pak ook inhoudelijk dossiers als toegevoegde waarde.

Een directeur over diezelfde gs: [naam gs] is heel sturend. Hij is heel sturend. De andere teamhoofden vragen ook weleens aan mij van doe daar eens wat aan, want die hebben daar last van. Zij voelen zijn directieve houding. Die werpt voor sommige nog weleens een drempel of



om dingen te zeggen en te delen. Ik weet niet hoever je thuis bent in de Jungiaanse 'Management scope' kleurentheorie, maar [naam gs] is echt knal- en knalrood.

Een gs: Hier kun je niet volstaan met één manier van managen. Je kunt niet alleen maar op cijfers sturen, alleen maar op kwaliteit sturen, alleen maar op snelheid sturen. Alleen maar op gevoeligheid sturen. Je hebt heel veel repertoire nodig om een gemeentelijke organisatie aan te sturen. Dat is echt belangrijk. Voor elk vraagstuk eigenlijk. Heel gericht kiezen: hoe ga ik hier op sturen? Een tweede is: ik geloof heel sterk in het belang van goed management. Voor mij is het dan ook cruciaal, echt cruciaal, dat de kwaliteit van de organisatie begint met de kwaliteit van het Algemeen Management Team (AMT). De leden van het AMT. Daar investeer ik heel veel in, het zorgen dat daar de goede mensen zitten en zorgen dat die goed functioneren. En ook dat is heel situationeel. Er zijn AMT-ers waar ik bijna niet naar om hoeft te kijken, maar er zijn ook AMT-ers waar ik best vaak mee praat, mee denk en mee kijk. Een derde is het sturen op de interfaces, het samenwerken tussen de sectoren. Ze hebben allemaal de opdracht om niet alleen naar zichzelf te kijken, maar ook naar de integraliteit. Maar het zijn ook allemaal mensen, die van nature het meest op hun eigen sector georiënteerd zijn. Dus daar let ik ook erg op.

Naar buiten: selectief en strategisch netwerken

Er is geen twijfel mogelijk. Zowel de gemeentesecretarissen zelf als hun politieke opdrachtgevers en hun naaste medewerkers vinden het van belang dat de gs actief is buiten de grenzen van het stadhuis en buiten die van de gemeente. Ze hebben daar (zie onderstaand kader) allemaal zo hun eigen redenen voor. Meestal zijn die van functionele aard:

- als partnerschappen en netwerken buiten de organisatie- en gemeentegrenzen belangrijk zijn om gedeeld ervaren maatschappelijke vraagstukken beter aan te pakken;
- als samenwerking met derden kansen voor de gemeente biedt die ze anders niet zouden hebben
- als regionale samenwerking min of meer wordt afgedwongen door rijksmaatregelen (denk aan de decentralisaties in het sociaal domein of druk tot vergroting van bestuurschaal en –kracht in de regio);
- als er over en weer bestuurlijk ambities zijn geformuleerd om nauwer te gaan samenwerken of zelfs te fuseren;
- als samenwerking kan helpen voorkomen dat de gemeente achterblijft of aan de marge van ontwikkelingen belandt.

In al zulke gevallen moet de ambtelijke top van de gemeente daar een rol in willen spelen. Het is dan aan de gemeentesecretaris en diens MT om te bepalen of en waar de Gs zelf initieert of aanschuift, en waar directeuren, programmamanagers of beleidsmedewerkers dat doen.

We lezen tussen de regels door dat de gevoelde *sense of urgency* nogal uiteenloopt. Is extern management volgens sommigen een strategische noodzaak voor de Gs, anderen stellen het bijna voor als aardig tijdverdrijf voor een Gs die ‘binnen’ de zaken op orde denkt te hebben en een beetje is uitgekeken op het handwerk binnen de lijn. Het gevoelde belang van partners en netwerken is natuurlijk sterk situatie-afhankelijk, evenals de taxatie van de kansen van slagen

Waarom ‘buiten’ bezig zijn?

Een burgemeester: ‘Hebben gemeentesecretarissen door dat wil je integraal veiligheidsbeleid maken je ook als secretaris aan de bak moet? Dat je je directeuren en de brandweer, en de politie, en de GGD, integraal moet aansturen? Daar kan een gemeentesecretaris een heel belangrijke rol in spelen. Als die wegblijft, wordt dat niet zo integraal. Als hij mee gaat doen, wordt het integraler.’

Een burgemeester: ‘Wij doen mee in de regio en daarin is het niet alleen een politiek feestje; secretarissen moeten er ook een rol in krijgen omdat zaken die je afsprekt op regionaal niveau op stadsniveau uitgevoerd moeten worden. Dus niet alleen zeggen “tja, de regio zegt dat” en er dan twee jaar lang niets mee doen. De gemeentesecretarissen hebben daar een coördinerende rol en dan moeten zij ook elkaar daarin opzoeken. Ik vind ook dat als zo’n samenwerking tot stand moet gaan komen dat de Gs daarin moet kijken of wij dat samen willen en samen kunnen. Ik ga mij niet bemoeien of de buurgemeente ambtelijk hetzelfde wil. Dus als wij bestuurlijk hebben besloten dat gaan wij samen doen, ga ik er ook vanuit dat zij met elkaar die dingen gaan uitvoeren. Dan mag de Gs daar ook best de ambtelijke voortrekker in zijn.’

Een directeur: ‘Ik vind sowieso dat je als Gs nooit alleen intern gericht moet zijn. Want je hebt twee functies: de bestuurlijke en de organisato-



rische functie. Als je naar binnen gekeerd blijft, komt het niet goed met je als gemeentesecretaris. Ik vind het echt belangrijk dat het gebeurt, dat de gs naar buiten gaat... Je weet anders ook niet hoe het toegaat bij de partners, terwijl het juist zo belangrijk is dat je ook weet hoe de partners opereren. Anders komt het alleen maar uit collegeleden en die zijn van voorbijgaande aard. Die kunnen zo maar aan de kant worden gezet. Dus die kennis behoud je niet. Daar moet je zelf aan werken.

Een directeur: Ja, de gs is heel nadrukkelijk buiten bezig. En daar heeft de gs ook zelf voor gekozen en afspraken over gemaakt en ik denk dat dat ook goed is. Want eigenlijk had de gs hier niet meer hoeven zitten. Ik bedoel de gs zit hier nu vijf, zes jaar en eigenlijk is de gs [naam gemeente] al ontgroeid. En wil je de gs wat langer houden dan moet ook wat leuks aan bieden, zoals leuke klussen in de regio, in de jeugdzorg bijvoorbeeld. De gs gaat ook af en toe een dagje meelopen met andere instellingen om te kijken hoe daar de directie in elkaar zit.

'Buiten' relaties aangaan is niet vrijblijvend. Enerzijds ontstaat samenwerking als reactie op gevoelde afhankelijkheden; anderzijds scheppen eenmaal aangegane relaties ook verwachtingen en verplichtingen. Netwerken opbouwen en onderhouden kost bovendien schaarse energie. Selectie van partijen en ontwerp van samenwerkingsvormen en -fora worden daarmee belangrijke kwesties. Netwerkmanagement is een lastig ambacht. Je komt voor veel ontwerp-, process- en tactiekvragen te staan. Welke potentiële partners zijn beschikbaar, belangrijk en betrouwbaar, welke minder? Hoe kom je daarachter? Op welk(e) niveau(s) en op welke manieren komen we productief met hen in gesprek? Gaan we erin als trekker, als partner, als toeschouwer, als remmer? Hoe beoordelen we of het ons wat oplevert? Hoe regelen we het intern? Daar liggen belangrijke keuzes. Een raadsgriffier:

'De gs heeft geprobeerd om deze organisatie verder te brengen. Vervolgens ziet hij die herindeling en is er het nodige extern te doen op dat gebied. Hij ziet de drie D's op de gemeente afkomen. Daar moet heel wat gebeuren en dan zie je dat er een knip gezet wordt. Wij kiezen nu voor een model waarbij er een directeur bedrijfsvoering is die veel van het interne management doet. De gs wordt veel meer een extern ambtelijk boegbeeld voor de organisatie.'

Onderzoek naar ‘collaborative governance’ laat zien hoe belangrijk het is om weloverwogen met dergelijke vragen om te gaan (Torfing et al, 2012; Gash, 2016). Het voor interorganisatorische samenwerking absoluut essentiële onderlinge vertrouwen komt – zo leert dat onderzoek – te voet en gaat te paard.

De onderzochte gemeentesecretarissen betrachten misschien daarom tijdens de interviews ook de nodige voorzichtigheid in hun benadering. Zo merkt er een op:

‘Een kernopgave op dit moment is de samenwerking met [buurgemeente]. Hoe gaan we daarmee verder en hoe zitten we daarin? Ik beschouw dat ook als iets dat ik wil doen voordat ik wegga. Dat dat duidelijk is. Ik denk ook wel dat ik daar een belangrijke rol in moet spelen omdat ik de enige ben die daar op een goede manier tegen gas aan kan geven. Want het risico bestaat dat we ons teveel in een fuik laten zwemmen waarbij de samenwerking ons niet genoeg gaat opleveren.’

Een ander lijkt eveneens eerder defensief dan offensief ingesteld. Scherp gezegd, als het aan deze gs ligt is de basishouding dat reciprociteitsclaims moeten worden voorkomen in plaats van gecultiveerd:

‘Ik vind dat je als gs ook wel een beetje je positie vrij moet houden zonder dat je in alle netwerken zit waar ook een soort tegenprestatie van je wordt verwacht. Dus ik probeer met zoveel mogelijk mensen in wat voor soort organisatie dan ook hier in [naam gemeenten] kennis te maken, zo van “wat doe jij en wat doe ik”. En daar kom je overigens heel ver mee, interesse in elkaar en waarom doe je de dingen zoals je ze doet. Maar ik probeer er wel voor te waken dat je niet in een relatie komt dat iemand zegt: ‘We hadden toch afgesproken dat...’”

Dat geldt natuurlijk a fortiori voor gesprekken over ambtelijke fusies en gemeentelijke herindelingen. Dat zijn bijna altijd arena’s waarin deelnemers met gemengde motieven aanschuiven. In zo’n context kan voortgang makkelijk stagneren. Voor zover de gs wil dat er voortgang wordt geboekt, zal dat investeringen vergen – in aandacht, inzet en geduld (zie kader).

Uit de observatieverslagen

Iedereen gaat zitten. We zitten in een ruimte, moderne zaal. Kaal ingericht, alleen wat abstracte kunst (die tevens dient als akoestische demping) aan de muur. Ik heb informeel contact met alle aanwezigen en schud hen de hand. De sfeer lijkt collegiaal. Er zijn zeventien secretarissen, een notulist, een dame die een presentatie geeft en ikzelf. Een gs van een andere gemeente dan de 'mijne' zit voor.

Er moeten hier spanningen zijn, dat kan haast niet anders in een regionaal overleg. 'Mijn' gs zit er ontspannen bij. Later in de auto reflecteert de gs dat de sfeer nu ontspannen is, omdat men diens gemeente inmiddels een en ander gunt. Dat was vroeger wel anders. Ik dacht dat de collega's zich zo coöperatief opstelden omdat mijn gs de grootste gemeente vertegenwoordigde. Volgens mijn gs maakt dat niet veel uit, omdat regionale samenwerking niet verplicht is. Als iemand niet wil, dan hoeven ze niet. De gs en de stad worden inmiddels als betrouwbare partner geaccepteerd. Dat heeft de gs veel inzet gekost. Twintig jaar terug deed de gemeente niets aan regionale samenwerking.

Iemand geeft een presentatie over het 'Veiligheidshuis'. Mijn gs multitastet tijdens het overleg. Email, Whatsapp, twitter, aantekeningen, stukken, periodieke overleggen voorbereiden, alles komt voorbij. Toch blijft ze actief vragen stellen aan de dame die een presentatie geeft.

Er volgt een tweede presentatie, door een directeur uit de gemeente van mijn gs. Het gaat over gezamenlijk inkopen van jeugd- en noodhulp door 18 gemeenten. De directeur weet de betekenis van een afkorting niet: IDO. Mijn gs doet op de bluf een suggestie maar die blijkt niet te kloppen. Het leidt tot vriendelijke hilariteit. Niemand wist het overigens. Niemand is expert hier. Het niveau is abstract, maar het is duidelijk: dit heeft wel fysieke en concrete doorwerking in ieders gemeente. Het is dus belangrijk om wel goed op de hoogte te zijn en op zo'n abstract niveau te kunnen sturen. Anders moet je zelf de problemen oplossen en op de blaren zitten. Een gs stelt de vraag: "gaat het wel goed komen?". Deze mensen zitten hier ook om risico's af te vangen. Mensen willen hier bananenschillen voorkomen.

Nuchter, pragmatisch, zakelijk, licht behoudend – dat is de dominante toonzetting van de onderzochte gemeentesecretarissen. Het is belangrijk, je doet het erbij, soms is het even goed opletten. Onversneden netwerk-zeloten, die ‘governance’ in plaats van ‘government’ als het nieuwe bestuursparadigma hebben omarmd, troffen we niet aan. Gemeentesecretarissen denken vooralsnog eerst en vooral vanuit het referentiekader van het eigen gemeentebestuur, de eigen organisatie, en doseren nauwgezet zowel de omvang van hun inzet naar ‘buiten’ als het niveau van commitment dat daar voor hen en voor de gemeente mee gepaard gaat.

Reflecties

Bij een bescheiden opgezet onderzoek als dit passen geen apodictische conclusies. Het lijkt ons passender te eindigen met een aantal vragen aan en over gemeentesecretarissen die voortkomen uit onze observaties. We hopen dat deze vragen het professionele gesprek tussen gemeentesecretarissen (en andere topambtenaren) over hun vakmanschap prikkelen.

1. Een leider die ‘alles weet’, maakt een organisatie lui; een leider die ‘alles wil weten, en vervolgens beter weet’, maakt haar bang. Gemeentesecretarissen zeggen desgevraagd dat ze hun leiderschap eerder via de weg van ‘het proces’ dan door expertschap op ‘de inhoud’ vorm geven. Van de studie van Van Twist e.a. (2015) leerden we al dat ze daarnaast – bedoeld of onbedoeld – de taal waarin ze processen vangen, framen en ter discussie stellen als een belangrijk instrument inzetten. Tegelijkertijd bleken medewerkers van de door ons geobserveerde gemeentesecretarissen – vooral in de kleinere en middelgrote gemeenten – hen toch ook zeer nadrukkelijk als inhoudelijk geörienteerde ‘superbeleidsmedewerkers’ te ervaren – het naadje van de inhoudelijke kous willen weten, en vanuit eigen kennisbasis ‘de lijn’ indringend bevragend. *Kan het zijn dat het bloed soms kruipt waar het strategisch beschouwd beter niet gaan kan in de verhouding tussen inhoudelijk en procesmatig leiderschap?*

2. Een belangrijk snijvlak waarop de gs opereert is dat van de ‘going concerns’ – het runnen van een organisatie die staand beleid doeltreffend en doelmatig moet zien uit te voeren – en de strategische ambities en veranderingen. Een gs drukte het in correspondentie met ons zo uit: ‘Ik ervaar spanning tussen enerzijds “gewoon dat doen wat altijd moet”, van paspoorten tot uitkeringen tot onderhoud, en anderzijds de grote opgaven van nu en straks. Die laatste krijgen veel bestuurlijke en politieke aandacht, maar 95% van het geld en de mensen zit in de eerste.’ Uit onderzoek op zowel landelijk als lokaal niveau weten we dat bestuurders vooral sneuvelen over politieke bananenschillen die door uitvoeringsproblemen ontstaan (Bovens et al, 2015). *In hoeverre laten gemeentesecretarissen zich vanuit overwegingen van politieke en reputationele risicobeheersing ‘terugdrukken’ op de going concerns, waardoor zij minder dan zij zelf graag willen sturing geven aan opgavegericht werken en aan strategische innovaties voor de gemeentelijke organisatie?*

3. Verbinderschap en ‘boundary spanning’ zijn een nobele, maar ook netelige rolopvatting voor een gemeentesecretaris. Wie bruggen wil slaan tussen ‘beneden’ en ‘boven’, en tussen ‘binnen’ en ‘buiten’ loopt gerede kans te verdwalen in het niemandsland tussen de verschillende pollen. De gs wil graag verbinden. Werkend in de verticale lijn van politiek naar organisatie en vice versa betekent dit dat zij tegelijkertijd dienaar en leider moet zijn. Dat vraagt om vertalend vermogen, en om responsiviteit en stevigheid in beide richtingen. Daarbij draait het minstens zo zeer om effectief gebruik van ‘soft power’ (emotionele intelligentie, communicatieve kwaliteiten) als om ‘hard power’ (bevoegdheden, mandaten, middelen). *Hoe geef je ‘naar boven’ vorm aan een moderne opvatting van ambtelijke dienstbaarheid? Hoe kun je responsief zijn naar het College zonder als zijn butler te worden gezien vanuit de organisatie? En hoe kun je als dat nodig is voor je organisatie gaan staan richting de politieke gezagsdragers zonder daar krediet te verliezen?*

Vergelijkbare evenwichtskunst is aan de orde in de as intern-extern. *Hoe kun je ‘binnen’ zichtbaar zijn en voelbaar het verschil maken, zonder ‘buiten’ onzichtbaar en irrelevant te worden gevonden; en hoe voorkomt de sterk extern gerichte gs dat de organisatie haar eigen gang gaat omdat de leider immers voortdurend aan het ‘buiten spelen’ lijkt te zijn?* Het luistert heel nauw in de maatvoering. Hoe brengt de gs die balans tot stand in de praktische vormgeving van haar leiderschap?

4. *Vanuit welke opvatting van strategisch management geven gemeentesecretarissen invulling aan hun rol? Welke (impliciete) opvattingen over politiek-ambtelijke verhoudingen sturen hun rolopvatting?* Kijkend naar wat ze doen en hoe zij en geïnterviewde stakeholders in hun werkomgeving erover praten, zien we een betrekkelijk klassiek beeld. Strategische invloed op het grote verhaal van de gemeente oefent de gemeentesecretaris toch vooral via subtiele interventies in het College uit. Van het gedachtegoed van Mark Moore – ruimte claimen voor het articuleren en in een bredere ‘authorizing environment’ doen landen van ambtelijke publieke waardepropositie(s) – was in ons onderzoek niet veel te merken.

Dat kan aan het beperkte karakter van het onderzoek hebben gelegen. Desalniettemin vragen wij ons af of anno 2016, twintig jaar nadat Ed van Thijn haar in zijn UVA-oratie al ter discussie stelde – de klassieke, onversneden theorie van het ‘primaat van de politiek’ – nog wel zo geschikt is als leidraad voor het ambtelijk leiderschap van gemeentesecretarissen.

'De politiek' verkeert 'as we speak' zelf in een institutionele crisis; zij verkrijgt via de weg van representatieve democratie allang niet meer de robuuste maatschappelijke legitimiteit, en kan die dus ook niet 'doorgeven' aan de ambtelijke dienst. *Volgens Moore en vele andere bestuurskundigen moet de ambtelijke dienst nadrukkelijk haar eigen maatschappelijke legitimiteit organiseren (Moore heeft het zelfs over 'calling a public into being' voor de eigen missie, programma's en projecten). Daarin moet zij de 'oude' politiek nadrukkelijk meenemen maar geen monopolie of vetorecht toekennen. Wat vinden Nederlandse gemeentesecretarissen van die opvatting? Voor zover ze haar delen, wat betekent dat dan voor hun ambacht als publieke leiders, en voor de balans tussen hun opereren achter, tussen en voor de coulissen van het openbaar bestuur en het publieke debat?*

5. In de bundel 'De Agenda van de Gemeentesecretaris' (Lysias en Twynstra Gudde, 2015) bezingen veertien gemeentesecretarissen in alle toonaarden het toegenomen belang van 'buiten' bezig zijn, van het actief opzoeken en aangaan van maatschappelijke en interbestuurlijke verbindingen. In hun feitelijke aandachtsverdeling zien we daar minder van terug dan op grond van deze pleidooien zou mogen worden verwacht. *Laten gemeentesecretarissen het strategisch management van deze verbindingen welbewust aan anderen over, of laten ze zich – al dan niet ongewild – terugduwen naar de dagelijkse beslommingen van het werken in 'de lijn'?*

6. Tot slot. We houden aan dit onderzoek het gevoel over dat gs net als vergelijkbare functies in het openbaar bestuur een 'aantrekkelijke hondenbaan' is. Aantrekkelijk is ze niet alleen vanwege de potentiële invloed die je als gs kunt hebben op de sturing van maatschappelijke vraagstukken, maar misschien ook wel omdat het een baan zonder script is – je kunt er op zeer uiteenlopende manieren vorm aan geven. Een hondenbaan is het omdat de rol zo 'open ended' is. Iedereen in de gemeente wil wat en verwacht wat van de gs. Zo kan het althans voelen. Kiezen waar je geen aandacht aan besteedt, welke suboptimaliteiten je maar even voor lief neemt, welke gevechten je voert en uit de weg gaat, wie je tevreden stelt en wie je teleurstelt: het vraagt nogal wat. Dat brengt ons bij die andere driehoek aan het begin van het essay, die van systeem, persoon en rol. *Het systeem waarin de gs functioneert is – zeker in de wat grotere gemeenten – omvangrijk, complex, ambigu, fluïde en gulzig. De rol is onbepaald, potentieel rijk, maar tegelijkertijd spanningsvol en precair. De persoon die secretaris wordt, zal de spanning tussen systeem en rol hanteerbaar moeten maken, zonder dat zij zichzelf tekort doet. Dat vraagt het soort van technische competenties en*

publiek managementervaring die we van mensen op dit niveau mogen verwachten. Maar vraagt het ook niet om persoonlijke waarden, wijsheid, weerbaarheid, reflectief en relativerend vermogen, zonder welke zelfs de meest ervaren en technisch competente manager verdrinkt? De laatste vraag moet dus zijn: hoe kunnen gemeentesecretarissen de persoonlijke 'resilience' kweken die nodig is om te bloeien in hun rol?

Bronnen

- Aardema, H., H. Bekke en J. Boonstra (2004), *Verbindend Leiderschap: Inspiratie voor Leren en Veranderend bij de Overheid*, Dordrecht: Convoy.
- Aardema, H., M. Boogers en A.F.A. Korsten (2012), Vallende wethouders, *Bestuurswetenschappen*, 65(2), 12-33
- Barber, B. (2013), *If Mayors Ruled The World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*, New Haven: Yale University Press
- Bennister, M., P. 't Hart, B. Worthy (red.) (2017), *The Leadership Capital Index: A New Perspective on Political Leadership*, Oxford: Oxford University Press.
- Bovens, M., G.J. Brandsma, D. Thesingh (2015), Political death and survival in the Netherlands: Explaining resignations of individual cabinet members 1946–2010, *Acta Politica*, 50(2), 127-150.
- Braham, N. (2016), *City Managers at Work: An Ethnographic Study on the Everyday Practices, Roles and Behaviour of Local Government Elites*, Utrecht: MSc Scriptie Departement Bestuurs- en Organisationswetenschappen
- Dorp, G.H. van (2016) *Trapped in the Hierarchy: The Craft of Dutch City Managers*, Utrecht: MSc Scriptie Departement Bestuurs- en Organisationswetenschappen
- Gash, A. (2016), Collaborative governance. In: C. Ansell, J. Torfing (red.), *Handbook on Theories of Governance*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 454-467.
- Grotens, R. (2015), *Kwetsbaar in Balans: Het Leiderschap van Gemeentesecretarissen in Complexe Omgevingen*, Tilburg: Dissertatie Tilburg University.
- Hendriks, F. et al. (2013), *De Feiten bij de Beelden: Wie Zijn Onze Eerste Burgers, Wat Doen Ze en Wat Vinden Ze*, Tilburg: TSPB/Demos.
- 't Hart, P. (2014a), *Ambtelijk Vakmanschap 3.0*, Den Haag: IKPOB/NSOB
- 't Hart, P. (2014b), *Understanding Public Leadership*, London: Palgrave.
- Korsten, A.F.A. (2005), *Grote Klasse: Op Zoek Naar Excellente Ambtenaren en Leiderschap*, Heerlen: Uitgeverij Open Universiteit
- Korsten, A.F.A. (2009), *Lokaal Bestuur in Verandering: Vijf Decennia Belicht*, Heerlen: Open Universiteit
- Korsten, A.F.A. en J.H.W. Notten (2004), De blijvende sleutelpositie van de gemeentesecretaris, in: *De Secretaris en de Gekozen Burgemeester*, vgs.
- Kotter, J. (1996), *Leading Change*, Boston: Harvard Business Review Press
- Lysias, Twynstra Gudde (2015), *De agenda van de gemeentesecretaris*, Amersfoort
- Moore, M. (1995), *Creating Public Value*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press
- Moore, M. (2013), *Recognizing Public Value*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press

- Maanen, J. van 1978. 'On watching the watchers', in P. K. Manning and J. Van Maanen (red), *Policing: A View from the Street*. Santa Monica, CA: Goodyear.
- Thijn, E. van (1997), *Politiek en Bureaucratie: Baas Boven Baas*, Amsterdam: Oratie Universiteit van Amsterdam
- Torfing, J., B.G. Peters, J. Pierre, E. Sorensen (2012), *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, Oxford: Oxford University Press.
- Twist, M. van, M. van der Steen, E.M. Swinkels, I. de Jong (2015), *Spraakmakend Leiderschap: De Linguïstische Vingerafdruk van Gemeentesecretarissen*, Den Haag: IKROB/NSOV.
- vgs (z.j.), *Gezocht: gemeentesecretaris / algemeen directeur: Handleiding voor de werving van een gemeentesecretaris / algemeen directeur*, z.p.: Vereniging voor Gemeentesecretarissen.
- VNG (1980), *Rondom de Gemeentesecretaris*, Den Haag: Vereniging Nederlandse Gemeenten.
- Wesseling, H. et al. (2015), *Een Reflectie op het Essay Ambtelijk Vakmanschap 3.0 van Paul 't Hart*, Den Haag: IKROB, vgs en vom
- Williams, P. (2010), *Special Agents: The Nature and the Roles of Boundary Spanners*, Birmingham: Paper to the ESRC Research Seminar Series 'Collaborative Futures'.



Over de NSOB

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) verzorgt sinds 1989 hoogwaardig postacademische opleidingen. In dat jaar besloten de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam tot de oprichting van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Sinds juli 1995 participeren behalve de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam ook de Universiteit Utrecht, de Universiteit van Amsterdam, de Technische Universiteit Delft, de Universiteit van Tilburg en de Vrije Universiteit Amsterdam in de NSOB. Vanaf haar aanvang streeft de NSOB ernaar om met geavanceerde en uitdagende opleidingen voor het topsegment van het management in openbaar bestuur en publieke sector bij te dragen aan een hoogwaardig openbaar bestuur.

De opleidingen van de NSOB onderscheiden zich door geavanceerde didactische concepten, een excellent docentenkorps van top-wetenschappers en vooraanstaande professionals uit de praktijk en intensieve en kleinschalige onderwijsvormen. De opleidingen bieden een mix van cognitieve verdieping, theoretische en professionele reflectie, oefening in professionele en persoonlijke competenties, toepassing van kennis en inzichten in complexe advies- en onderzoeksopdrachten. De opleidingen zoeken de grenzen van weten en kunnen op en dagen de deelnemers uit hetzelfde te doen.

De NSOB is sinds 2006 niet alleen een hoogwaardig opleidingsinstituut voor de publieke sector, maar tevens een *denktank*. In die functie wil de NSOB bijdragen aan kennisontwikkeling voor en over openbaar bestuur en publieke sector. Het gaat daarbij om strategische vragen over beleidsinhoud en sturingsrelaties, over verschuivende verhoudingen tussen private, publieke en politieke domeinen en over de vormgeving en instrumentering van veranderingen in die domeinen.

De NSOB werkt aan vragen die worden aangereikt door opdrachtgevers uit openbaar bestuur en publieke sector, maar ook aan vragen die voortkomen uit autonome wetenschappelijke en professionele reflectie. De NSOB biedt ruimte en inspiratie voor gasten uit de praktijk en de wetenschap, tijdens en na hun loopbaan. De NSOB organiseert publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.





Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Lange Voorhout 17
2514 EB Den Haag
(070) 302 49 10
www.nsob.nl
info@nsob.nl