

Politisering van de burgemeester?  
Dan juist verambtelijking van de gemeentesecretaris!!!

Door roel in 't veld

De recente woelingen in de Nederlandse politiek kwamen niet voort uit organisatorische vernieuwingen. Veeleer waren het woede en onlust die drijfveren voor de revolte vormden. Een politieke kaste had eerder immers het duurzame bezit van de staat geclaimd en de banen onderling verdeeld. Wie het waagde te wijzen op de nadelen van massale immigratie en onvoldoende integratie, werd door Paars én het CDA als immoreel of zondig tentoongesteld. Op het mos van de frustratie daarover werd Fortuyn naar eenzame hoogte gestuwd.

De consequenties van de revolte, de moord en de afgang zijn nog steeds onduidelijk. Of eerder stagnerende institutionele vernieuwing nu zal slagen, of nieuwe kastevorming voldoende is tegen te gaan, of de soevereiniteit van burgers meer kansen zal krijgen, het nog steeds niet neergeslagen stof verhindert een heldere blik in de toekomst.

Voor een bevredigende verklaring van hedendaagse fenomenen moeten we wat dieper en structureler analyseren. Het Nederlandse openbaar bestuur is lang gedomineerd door Napoleontische arrangementen: de benoemde burgemeester is daarvan een uitvloeisel. Het lokaal bestuur heeft een zeer beperkt belastinggebied, en is ook overigens veelal gebonden in medebewind. Autonomie en volkssoevereiniteit zijn dus maar relatieve begrippen.

De gemeentesecretaris is juridisch de linking pin tussen ambtelijke organisatie en bestuur. De invulling van het ambt heeft steeds sterk van persoonlijke en specifieke omstandigheden afgehangen. Niet zelden een vertrouwenwekkende rots in de branding, dan weer een bemiddelaar in het verkeer met machtige diensten, en soms ook een schipbreukeling op de woedende golven van politiek-ambtelijke twisten.

Er zijn twee, zo op het oog onverbonden, ontwikkelingen in het afgelopen decennium te registreren die de positie van de gemeentesecretaris wezenlijk hebben beïnvloed: de ene is e-mail, de andere is de emancipatie van de individuele wethouder.

Om de invloed van e-mail te analyseren moeten we wat nader ingaan op de essentie van de linking pin. Die kan vooral dank zij een informatie monopolie functioneren. Dat monopolie ontleende hij onder meer aan de parafencultuur. Die cultuur houdt in dat een document op weg naar besluitvorming alle betrokkenen passeert die hun goedkeuring kunnen verlenen en hun opmerkingen kunnen maken ter wille van de besluitvormers. De linking pin als ambtelijke eindbesluitvormer beslist over de doorgeleiding. De komst van e-mail heeft deze sluiswerking duurzaam vernietigd. Ieder kan ieder bereiken. De bestuurder behoeft niet langer langs de linking pin te opereren en andersom evenmin.

In combinatie daarmee is te registreren dat de individuele wethouder zich in de afgelopen jaren heeft geëmancipeerd. Hoewel juridisch nog steeds een non-entiteit, heeft hij in de praktijk als individuele gezagsdrager veelal een zelfstandige positie naar het relevante deel van de ambtelijke organisatie bedongen. Die directe relatie passeert dus de gemeentesecretaris.

Als gevolg van deze en andere ontwikkelingen hebben tal van gemeentesecretarissen hun heil gezocht in andere aspecten van hun functie dan de linking pin. Velen die onbeweeglijk bleven zijn intussen gesneuveld.

De recente bewegingen in de richting van een gekozen burgemeester geven natuurlijk nieuw elan aan de positiebepaling van de gemeentesecretaris. Er bestaat wellicht de natuurlijke neiging om aan te bevelen dat de gemeentesecretaris zo veel als mogelijk gaat lijken op de politici die hij dient of toch tenminste zeer intensief met hen gaat verkeren. In dat verband komt dan ook de gedachte op dat de secretaris in het onderhandelingspel dat volgt op de verkiezing van de burgemeester een belangrijke rol zou moeten gaan spelen. Naar mijn oordeel is op dat punt een krachtige waarschuwing op zijn plaats. Daarvoor benut ik de analogie met de casuïstiek die zich ontwikkelt bij de interactieve beleidsontwikkeling. Zoals bekend bestaat binnen processen van interactieve aard die zijn gericht op beleidsontwikkeling veelal de figuur van de procesarchitect. Deze hanteert de spelregels met betrekking tot argumentatie en communicatie, aanvaardt nieuwe spelers, verwijdert querulanten, etc.. zulks op gezag van de overige stakeholders. Tal van ambtenaren hebben zich opgeworpen als procesarchitect, veelal uit nobele motieven. Zelden is dat avontuur goed afgelopen. Want door die rol te vervullen lieten zij het beeld van de verantwoordelijke politicus verflensen of verbleken. En dat brak veelal eerst de politicus op en vervolgens daarna de ambtenaar zelf omdat die of werd meegezogen in de neergang van de politicus of werd getroffen door de wraak van die zelfde politicus dan wel diens opvolger die beter had begrepen dan de ambtenaar welke gevolgen verflensing met zich brengt. Geef de keizer wat des keizers is.

De politisering van de burgemeester moet er dus juist niet toe leiden dat de eerste ambtenaar zich meer overwegend gaat gedragen als een politicus. Voor mij zou die ontwikkeling juist leiden tot de aanbeveling dat de gemeentesecretaris er goed aan doet zich meer gedistantieerd van de politiek te gaan opstellen. Die distantie behoort niet alleen de inhoud, bijvoorbeeld van onderhandelingen te betreffen maar ook de rolopvatting. Voor de adviseurspositie van de gemeentesecretaris zal wellicht juist meer ruimte ontstaan. Maar dan dient de opstelling van de gemeentesecretaris daar ook van te getuigen. De positie van de secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken tijdens kabinetsformaties is even precieus als uitgewogen. Nimmer zal daar het vermoeden rijzen dat deze functionaris mee-onderhandelt. Maar wel maakt hij voor informateurs en formateurs de verzamelde intelligence van de ambtelijke organisatie beschikbaar. Dat is een groot goed.

Dus niet aanschurken tegen maar dienstbaar afstand nemen van, zo luidt de aanbeveling.