

HET GEZAG VAN DE GEMEENTESECRETARIS

Een ambachtelijke uitdaging

Corné van der Meulen, Thijs Jansen en Niels Karsten

HET GEZAG
van de
GEMEENTESECRETARIS

Een ambachtelijke uitdaging

STICHTING BEROEPSEER en VGS

© Stichting Beroepseer 2019
© Corné van der Meulen, Thijs Jansen & Niels Karsten

Behoudens de in of krachtens de auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opname of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 161, vijfde lid, Auteurswet 1912.

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

Verzorging omslag: Mijke Wondergem (Baarn)
Binnenwerk: Peter Tychon (Wijchen)
Eindredactie: Gerard van Nunen (Tilburg)
Coördinatie uitgeefproces: Corné van der Meulen (Utrecht)

ISBN: 978-94-92458-10-0
NUR: 805

Als u geïnteresseerd bent in de activiteiten van de Stichting Beroepseer kunt u kijken op www.beroepseer.nl of contact opnemen via info@beroepseer.nl

INHOUD

Voorwoord	7
1 Inleiding	9
1.1 Gezag	9
1.2 Over de gemeentesecretaris	11
1.3 Het gezag van de gemeentesecretaris	12
2 Modern gezag in context	15
2.1 Het verschil tussen macht en gezag	15
2.2 Typen gezag	18
2.3 Gezag in de 21e eeuw	20
2.4 Concluderend	22
3 Vertrouwen als basis voor gezag	25
<i>Interview met gemeentesecretaris Jan Scholten</i>	
Door: Maurits Hoenders	
4 Gezagsbronnen voor de gemeentesecretaris	31
4.1 Formele positie en benoeming	33
4.2 De gezagsbronnen van de gemeentesecretaris op papier	37
4.3 Concluderend	42
5 Gezag door helder leiderschap	45
<i>Interview met gemeentesecretaris Meryem Kilic-Karaaslan</i>	
Door: Corné van der Meulen	
6 Gezagsbronnen onderzocht	51
6.1 Onderzoeksmethoden	51
6.2 Gezag van het ambt	52
6.3 Ervaren gezag	55
6.4 Belang van gezag	56
6.5 De gezagsbronnen van de gemeentesecretaris	58
6.6 Gezagsbronnen vergeleken	66
6.7 Concluderend	68

7 Gezag volgens een doorgewinterde tussenpaus	71
<i>Interview met gemeentesecretaris Boudewijn Marinussen</i>	
Door: Gerard van Nunen	
8 Conclusie	81
8.1 Een kwetsbare gezagspositie	82
8.2 Effectief benutten van gezagsbronnen	83
8.3 Het gezag van de gemeentesecretaris: een ambachtelijke uitdaging	85
8.4 Waarde en beperkingen	85
8.5 Meer lezen?	87
Bijlage 1: Dankwoord	89
Bijlage 2: Over de auteurs	91
Bijlage 3: Over Stichting Beroepseer	93
Bijlage 4: Boekenreeks <i>Beroepseer</i>	95
Bijlage 5: Verantwoording kwantitatief onderzoek	97
Bijlage 6: Volledige vragenlijst	101
Bijlage 7: Noten	111

VOORWOORD

Waarom luisteren mensen naar je als gemeentesecretaris? Het lijkt een logische vraag, maar het antwoord is niet zomaar gegeven. De tijd dat je als secretaris, met een rood potlood in de hand kon wachten tot de collegestukken bij je werden aangeboden is lang voorbij – als die ooit al echt bestaan heeft.

Natuurlijk brengt de hiërarchische positie in de organisatie gezag met zich mee. Toch blijkt ook telkens dat er meer nodig is. Dat zien we in dit onderzoek bevestigd. De discussie over gezag, waarom nemen mensen je serieus, hoe krijg je positie in complexe organisaties, wordt steeds relevanter. Nu steeds meer taken in samenwerkingsverbanden worden uitgevoerd, we regionaal beleid maken en gezamenlijk met zorgpartners en woningbouwcorporaties optrekken, sta je als secretaris niet meer bovenaan, maar midden in het speelveld. Dat maakt ons werk veel leuker, maar ook uitdagender.

Als netwerker tussen politiek, organisatie en buitenwereld heeft een secretaris overal wat te bieden: vakkennis, inzicht, uitvoeringskracht, visie, advies, leiderschap en voorbeeldgedrag. Het hoort allemaal in de gereedschappskoffer van de moderne gemeentesecretaris. De gemeentesecretaris speelt een cruciale rol in ons lokaal bestuur en het is goed om met elkaar en met anderen te spreken over hoe we die rol uitvoeren. We hopen dat dit onderzoek het gesprek daarover aanjaagt.

Onze dank gaat in het bijzonder uit naar het Ministerie van Binnenlandse Zaken dat een financiële bijdrage leverde, waardoor we dit onderzoek konden laten uitvoeren. We werken met het ministerie samen in het programma Democratie in Actie en in het bijzonder op het onderdeel ‘wendbare organisaties’. Als we discussiëren over de toekomst van onze democratie en de verhouding tussen politiek

en samenleving, dan kan dat gesprek immers niet gevoerd worden als de rol van de ambtelijke organisatie daar niet in betrokken wordt. Daar vinden immers de meeste contacten tussen overheid en samenleving plaats, daar kan het verschil gemaakt worden.

Het idee voor dit onderzoek kwam van Stichting Beroepseer, die eerder al vergelijkbare publicaties voor andere beroepsgroepen maakte. De eerste besprekingen van de uitkomsten, voorafgaand aan publicatie, leverden veel herkenning op, maar ook vervolgvragen. Samen kijken we hoe we verder onderzoek kunnen vormgeven, waarbij we willen weten hoe *anderen* het gezag van de secretaris zien.

We zijn natuurlijk onze leden dankbaar die massaal de tijd namen om de enquête in te vullen en in drie gevallen ook nog meewerkten aan een vervol ginterview. Door ieders inzichten te bundelen kunnen we samen leren en daar staat de VGS voor!

Herke Elbers
Gemeentesecretaris Amersfoort
Voorzitter

Wilma Atsma
Gemeentesecretaris Bloemendaal
lid Dagelijks Bestuur

1 – INLEIDING

*'Je bent een mens van de dag. Er hoeft maar iets mis te gaan,
dat jou zwaar wordt aangerekend en het is over en uit!'*¹

(Anonieme gemeentesecretaris, in: Grotens, 2015)

1.1 Gezag

Het gezag van traditionele gezagsdragers als leraren, rechters en bestuurders is, in tegenstelling tot enkele decennia geleden, niet langer vanzelfsprekend. In het boek *Gezagsdragers*² stellen verschillende auteurs zelfs dat er in Nederland sprake is van een algemene gezagscrisis.

Die gezagscrisis komt voort uit een verandering van de maatschappij. De invloed van instituties als kerken en verenigingen in Nederland is afgenomen, waardoor het voor individuen minder vanzelfsprekend is geworden welke normen er waarden zij erop na moeten houden. Een onderdeel daarvan is dat de gemiddelde burger in de afgelopen decennia mondiger is geworden.³ Mensen weten steeds beter voor hun eigen belangen op te komen en zijn er als de kippen bij als hun rechten worden geschonden. Maatschappelijke ontwikkelingen zoals de afkeer van gezag in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw, en het neoliberalisme hebben er, in de woorden van Evelien Tonkens (hoogleraar Burgerschap en Humanisering), voor gezorgd dat *'gezag geen ijkpunten meer heeft'*.⁴ Om effectief te kunnen functioneren, dienen gezagsdragers tegenwoordig stelselmatig en actief de instemming van 'onderdanen' te verwerven.^{5,6,7} Dat vraagt dat zij hun gezag, dag in dag uit, steeds opnieuw verdienen in allerlei omstandigheden en ten overstaan van allerlei partijen, wat voor individuele gezagsdragers niet altijd een gemakkelijke opgave is.⁸ De vraag hoe je als gezagsdrager gezag kunt ontwikkelen en

uit welke bronnen je daarbij kunt putten, is daarom een wezenlijk vraagstuk, dat ook steeds meer aandacht krijgt.

Daarbij staat vaak het gezag van publieke professionals, zoals leraren en artsen, centraal, of het gezag van bestuurders, zoals ministers, burgemeesters of wethouders. Het gezag van gemeentesecretarissen is, tot op heden, nauwelijks onderzocht, terwijl ook voor hen de gezagsvraag in het dagelijkse werk heel belangrijk is: ze zullen met een zekere autoriteit moeten kunnen opereren, binnen de ambtelijke organisatie, in relatie tot het college van burgemeester en wethouders (B en W) en in de samenleving. Hoogleraar bestuurskunde 't Hart en anderen stellen daarover: *'de gemeentesecretaris moet het dus hebben van het leiderschapskapitaal dat hij geniet – de bereidheid van degenen die jou gezag kunnen verlenen. [...] Hij moet dus ook zijn eigen man/vrouw zijn, met een eigen gezag en positie.'*⁹

We kunnen tot nu toe alleen nog maar vermoeden dat bij het verkrijgen van die positie de gezagsbronnen voor een ambtenaar als de gemeentesecretaris anders zijn dan die voor bestuurders of publieke professionals zoals leraren. Daadwerkelijk zicht daarop hebben we nog niet. Bovendien zijn er indicaties dat ook het gezag van gemeentesecretarissen geen vanzelfsprekendheid (meer) is. Zo schat de Vereniging voor Gemeentesecretarissen (VGS) in dat inmiddels een kwart van de secretarissen vertrekt als gevolg van verslechterde bestuurlijke verhoudingen. Vroeger bleven gemeentesecretarissen vaak in functie tot hun pensioen, tegenwoordig is de gemiddelde zittingsduur van een gemeentesecretaris in eenzelfde gemeente vijf jaar. We zien gemeentesecretarissen dus steeds sneller vertrekken, vooral als er een nieuw college of een nieuwe burgemeester aantreedt.¹⁰ Hun positie is 'voorwaardelijker' geworden, wat de vraag oproept hoe zij gezag kunnen ontwikkelen en behouden in een veranderende omgeving.

1.2 Over de gemeentesecretaris

‘Veel mensen zullen bij het horen of lezen van het woord “gemeentesecretaris” associaties hebben die niet direct de swing oproepen van een jazzorkest. Misschien zit ‘m dat ook in de samenstelling van het woord. De term gemeente en de functieaanduiding secretaris zijn beide al heel oud, niet of nauwelijks door de voortgang van de tijd of door de geschiedenis aangetast.’¹¹

Bovenstaande passage komt uit de inleiding van *En bracht de schare tot kalmte*, een boek dat in 1997 verscheen ter ere van het vijftigjarig bestaan van de VGS. De passage illustreert dat de inhoud van het ambt van gemeentesecretaris bij velen onbekend is. Als het al een beeld oproept, dan is het dikwijls dat van een veredelde notulist, terwijl het notuleren van gemeenteraadsvergaderingen - sinds de dualisering - nu juist niet meer tot het takenpakket van de gemeentesecretaris behoort.¹²

Volgens de Gemeentewet¹³ moet de gemeentesecretaris het college en de door hen ingestelde commissies ‘zo goed mogelijk terzijde’ staan. In de ambtsinstructie, die per gemeente kan verschillen, zijn nadere regels vastgelegd over de taken en bevoegdheden van de secretaris. Een blik op het algemeen profiel van de gemeentesecretaris,¹⁴ zoals opgesteld door de VGS, geeft een concreter beeld van het ambt. Ten eerste is de gemeentesecretaris de eerste adviseur van het college van burgemeester en wethouders. Daarnaast is in de ambtsinstructie doorgaans het algemeen directeurschap van de gemeentelijke organisatie opgenomen. De secretaris heeft daarmee de dagelijkse leiding over de organisatie. Vanuit deze rol treedt de gemeentesecretaris op als dienstverlener. Hij* is verantwoordelijk voor een moderne en klantgerichte dienstverlening van de gemeente. De gemeentesecretaris vormt daarmee de schakel tussen het college en de gemeentelijke organisatie.¹⁵

* Waar de gemeentesecretaris in dit boek met ‘hij’ wordt aangeduid, kan ook ‘zij’ worden gelezen

De diversiteit van het takenpakket zorgt ervoor dat het werk belangrijke keuzes vergt met betrekking tot de invulling van het ambt. Allereerst van iedere afzonderlijke gemeente: het college neemt in de ambtsomschrijving op wat hij van de gemeentesecretaris verwacht. Maar ook van secretarissen zelf worden keuzes verwacht. Zij moeten hun beperkte tijd en aandacht verdelen over de verschillende verantwoordelijkheden en hebben daarnaast ieder een eigen stijl van opereren. Mede dankzij de publicaties *Verbinders zonder script*¹⁶ en *De agenda van de gemeentesecretaris*¹⁷ weten we al dat gemeentesecretarissen hun werk heel verschillend inrichten. Waar de ene secretaris voornamelijk als adviseur van het college optreedt en de ambtelijke organisatie overlaat aan lagere directeuren en/of teamleiders, kiest de andere secretaris er vooral voor de organisatie procesmatig te stroomlijnen. Hoe de agenda van de gemeentesecretaris er in de praktijk uitziet, is dus afhankelijk van de gemeentelijke organisatie, de persoon en de situationele context.

Om de rol als schakel tussen de politiek, gemeentelijke organisatie en omgeving waar te kunnen maken, is het van belang dat de secretaris over gezag beschikt bij de verschillende stakeholders in deze arena's. Eerdere publicaties laten zien dat de gemeentesecretaris daarbij, meer dan vroeger, fungeert in een open samenleving en in een gemeentelijke wereld waarin in toenemende mate aandacht uitgaat naar beleidsprestaties, verantwoording afleggen en transparantie.¹⁸ De samenleving komt dus nadrukkelijker in beeld bij de gemeentesecretaris. Bovendien mist regionalisering zijn uitwerking op het ambt niet. Het vergaren en behouden van gezag in deze dynamische omgeving is een complexe uitdaging. Zo weten we uit onderzoek van Van Twist¹⁹, dat alleen al het taalgebruik van gemeentesecretarissen van grote invloed is op hoe gemeentesecretarissen door anderen worden beoordeeld.

1.3 Het gezag van de gemeentesecretaris

Met deze studie onderzoeken we het gezag van de gemeentesecretaris. Het doel is meervoudig. Ten eerste willen we in kaart brengen

in hoeverre gemeentesecretarissen anno 2019 zelf gezag ervaren in relatie tot verschillende partijen. Het tweede doel is om de gezagsbronnen van gemeentesecretarissen te verduidelijken: welke bronnen hebben secretarissen tot hun beschikking om gezag te vergaren en te behouden? Op deze wijze moet het onderzoek gemeentesecretarissen ook in praktische zin van dienst zijn.

Deze gids bestaat uit verschillende hoofdstukken, die verschillende aspecten van het gezag van gemeentesecretarissen belichten. In hoofdstuk 2 analyseren we de term ‘gezag’ in algemene zin. We gaan dieper in op de geschiedenis van het begrip, de verschillende typen gezag en beschrijven hoe gezag nog altijd een belangrijke rol speelt in de 21^e eeuw. In hoofdstuk 3 bieden we een theoretische beschouwing op het gezag van de gemeentesecretaris. Welke gezagsbronnen kunnen zij volgens de theorie aanwenden om gezagsvol op te treden? Vervolgens gaan we over naar de praktijk: in hoeverre ervaren secretarissen zelf gezag in relatie tot verschillende partijen en uit welke bronnen putten zij? Om antwoord te verkrijgen op die vragen is een enquête uitgezet onder alle gemeentesecretarissen die begin 2019 in Nederland actief waren. In hoofdstuk 4 bespreken we de resultaten hiervan. Tussen de verschillende hoofdstukken zijn interviews met gemeentesecretarissen opgenomen. Hierin komen Jan Scholten (Haarlem), Meryem Kilic-Karaaslan (Blaricum) en Boudewijn Marinussen (Borger-Odoorn) aan het woord over hun gezagservaringen. De interviewverslagen bieden een interessant beeld van de gezagspositie van gemeentesecretarissen in de dagelijkse praktijk. De bundel wordt afgesloten met een conclusie.

2 – MODERN GEZAG IN CONTEXT

‘Een heerser is in werkelijkheid afhankelijk van de erkenning van zijn onderdanen, anders heeft hij niets om op terug te vallen.’²⁰

(Niccolò Machiavelli 1469-1527, Italiaans politiek filosoof)

Met enige regelmaat hebben opiniemakers er de afgelopen jaren voor gepleit woorden als ‘gezag’ en ‘leiderschap’ in Nederland niet meer te gebruiken.²¹ Het meest gehoorde argument daarvoor is dat deze termen zouden staan voor gehoorzamen ‘omdat iemand het zegt’. ‘Gezag’ zou staan voor het opgeheven vingertje en daarmee haaks staan op autonomie en zelfbeschikking.

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de term ‘gezag’ en laten we zien dat er ook een veel positiever en breder gezagsbegrip mogelijk is. In paragraaf 2.1 definiëren we daartoe het begrip en laten we zien waarin gezag verschilt van macht. Vervolgens introduceren we een typologie waarmee de verschillende gezagsbronnen waarover gezagsdragers beschikken kunnen worden geduid. Op basis van de kennis uit de eerste twee paragrafen sluiten we het hoofdstuk af met een beschouwing op hoe gezagsrelaties in algemene zin de afgelopen decennia in Nederland zijn veranderd.

2.1 Het verschil tussen macht en gezag

Gezag is de vrijwillig aanvaarde invloed van een individu of een organisatie op een andere persoon of groep. Van gezag gaat zo een legitimerende werking uit: het handelen wordt als het ware gelegitimeerd door degene op wie invloed wordt uitgeoefend. Die persoon hoeft het niet altijd eens te zijn met de gezagsdrager, maar accepteert wel de consequentie en ziet die als legitiem, zoals iemand

bijvoorbeeld een snelheidsboete accepteert. In een gezagsrelatie kan sprake zijn van een formele machtsverhouding, maar dit hoeft niet per definitie het geval te zijn. Zo heeft Nationale Ombudsman geen machtspositie of mogelijkheden om beleidswijzigingen af te dwingend, maar kan hij toch gezagsvol adviseren en hebben zijn rapporten veelal wel degelijk invloed. Gezag is dus iets wezenlijk anders dan hiërarchie.

Uit deze definitie volgt, dat gezag enkel kan ontstaan wanneer de persoon of groep op wie een gezagsdrager invloed uitoefent deze invloed daadwerkelijk vrijwillig accepteert. De filosofe Hannah Arendt stelt zelfs dat als er onderhandeling of overtuiging voor deze aanvaarding van invloed nodig zijn, er geen sprake meer is van gezag.²² Wij gaan in onze gezagsopvatting wat minder ver, in de zin dat we menen dat overtuigingskracht wel een bron kan zijn van gezag, maar we delen wel de opvatting dat ‘gezag hebben’ fundamenteel anders is dan ‘macht uitoefenen’.

Om het verschil tussen macht en gezag verder te concretiseren is het interessant om terug te grijpen op klassieke denkers. In het werk van filosoof Philo van Alexandrië (20 v. Chr. – 50 n. Chr.) speelde gezag al een belangrijke rol. Hij schreef: *‘God is geen tiran die wreedheid en geweld uitoefent en alle andere soorten handelingen die passen bij het schaamteloze gedrag van een onverbiddelijke meester, maar hij is veeleer een soeverein die bekleed is met menselijk en legitiem gezag, en in die hoedanigheid bestuurt hij de hemel en de hele wereld in overeenstemming met rechtvaardigheid.’*²³

Het interessante aan bovenstaand citaat is dat Philo ermee illustreert dat er bij mensen altijd behoefte is geweest aan macht die op een morele manier wordt gebruikt. Het verschil tussen gezag en macht is dat gezag gelegitimeerd is. De basis van de democratische rechtsstaat is daarmee de overtuiging dat het niet alleen verwerpelijk is, want totalitair, om burgers te dwingen om zich te houden aan wetten maar ook dat het niet verkieslijk is. De 15e eeuwse-machtsfilosoof Machiavelli stelde al dat enkel het uitoefenen van macht niet voldoende is om het volk tevreden te houden. Volgens Machiavelli is ‘het

voor een heerser noodzakelijk [...] het volk te vriend te houden. Want anders heeft hij in tegenspoed niets waar hij op terug kan vallen.'

In iedere samenleving zijn niet alleen leiders maar ook instituties met gezag nodig. Mensen hebben instituties nodig omdat zij anders volledig op zichzelf aangewezen zijn. De filosoof Thomas Hobbes stelt dat zo'n totale vrijheid van de mens leidt tot een oorlog van allen tegen allen.²⁴ In een dergelijke situatie zouden alle mensen in een voortdurende doodsangst moeten leven. De oorlog kan volgens Hobbes enkel worden voorkomen wanneer alle mensen via een sociaal contract een deel van hun vrijheid vrijwillig afstaan aan een 'almachtige heerser'. Instituties zorgen voor onder andere fysieke en juridische bescherming van het individu. Iedere burger moet ervan kunnen uitgaan dat een regel die op hemzelf wordt toegepast, ook op een ander zal worden toegepast. Anders kan een burger bijvoorbeeld van mening zijn dat de straffen in Nederland veel strenger moeten zijn, maar daartegen in verzet komen als hemzelf een straf boven het hoofd hangt. Een rechtsstaat à la carte kan niet functioneren. Om een samenleving te organiseren is het dus nodig dat mensen vrijwillig afstand doen van de absolute vrijheid.

De socioloog Parsons beschouwt een samenleving als een lichaam met verschillende organen en lichaamsdelen die allemaal hun eigen functie hebben. Tussen al deze verschillende delen moet overeenstemming bereikt worden over de functie van elk van hen. Het is dan in het belang van het gehele lichaam dat elk onderdeel de toegevoegde functie zo goed mogelijk vervult. In dat kader is aanvaarding van machtsongelijkheid functioneel. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de kapitein op een schip: als de functie van kapitein er niet was of de bemanning niet bereid zou zijn om zijn leiding te aanvaarden, dan zou het schip onmogelijk kunnen varen. Om functionele redenen is er een kapitein die orders geeft en kan deze op de gehoorzaamheid van zijn bemanningsleden rekenen. Mensen dragen zo absolute vrijheid af aan een overheid die zij vertrouwen en krijgen daar bescherming voor terug.

2.2 Typen gezag

Uit de voorgaande paragraaf is gebleken dat de vrijwillige aanvaarding van invloed cruciaal is om tot gezag te komen. In zijn klassieke typologie onderscheidt de Duitse socioloog Weber²⁵ drie verschillende soorten gezag op basis waarvan deze invloed kan worden gelegitimeerd. Bij *'traditioneel gezag'* is de legitimiteit gestoeld op het gangbare geloof in de heiligheid van oudsher geldende tradities en in de legitimiteit van de op grond van deze tradities tot gezag geroepen. Bij *'legaal-rationeel'* gezag is de legitimiteit gebaseerd op het geloof in de legaliteit van een formeel normenstelsel en van de regelingsbevoegdheden van degenen die op grond van deze normen tot uitoefening van het gezag geroepen zijn. Bij *'charismatisch gezag'* tot slot is de legitimiteit gebaseerd op de buitengewone toewijding aan de heroïsche kracht of de voorbeeldigheid van een persoon en van de door hem geopenbaarde of geschapen normen. Hierbij wordt de als charismatisch gekwalificeerde leider als zodanig gehoorzaamd op grond van persoonlijk vertrouwen in heldendom of voorbeeldigheid.

Op basis van de typologie van Weber ontwikkelden Jansen et al.²⁶ een modern vormgegeven en concreet gezagsmodel, dat drie typen bronnen omvat waarmee gezag kan worden vergaard. We bespreken achtereenvolgens institutionele, positionele en persoonsgebonden gezagsbronnen.

De eerste categorie bestaat uit **institutionele gezagsbronnen**: hierbij zijn de gezagsbronnen waarop een beroep wordt gedaan geïnstitutionaliseerde normen en waarden waarover een grote meerderheid van de bevolking het eens is. Het gaat erom dat er een norm is die door individuen samenlevingsbreed wordt geaccepteerd en op basis waarvan een ander zijn invloed kan doen gelden. Een goed voorbeeld van een gezagsdrager met veel institutioneel gezag is de rechter. Een overgrote meerderheid van de samenleving beschouwt het als wenselijk dat conflicten zo nodig door een onafhankelijke derde worden beslecht in overeenstemming met het geldend recht. Het gezag van de rechter is daarbij primair gebaseerd

op zijn onafhankelijkheid ten opzichte van de strijdende partijen en de breed geaccepteerde wet- en regelgeving die de rechter toepast.

De tweede categorie bestaat uit **positionele gezagsbronnen**: hier gaat het om gezagsbronnen die inherent zijn aan de positie die iemand vervult. Gezag wordt bij deze bronnen puur gelegitimeerd door de positie die een gezagsdrager bekleedt en de macht die daarvan uitgaat. Positionele gezagsbronnen zijn bijvoorbeeld beloningsmacht en sanctiemacht. Doordat de gezagsdrager op basis van zijn positie anderen kan belonen of juist straffen wordt zijn invloed aanvaard en bouwt hij gezag op. Positionele gezagsbronnen kunnen bijvoorbeeld waardevol zijn voor de scheidsrechter in een voetbalwedstrijd. De scheidsrechter kan zijn sanctiemacht inzetten om ongewenst gedrag te bestraffen en om gewenst gedrag te bevorderen. Op basis van deze geprivilegieerde positie op het veld accepteren de spelers van beide elftallen zijn beslissingen.

De derde categorie bestaat uit **persoonsgebonden gezagsbronnen**: bij persoonsgebonden gezagsbronnen wordt gezag gelegitimeerd op basis van persoonlijke kenmerken van een individuele gezagsdrager. Mensen kunnen verschillende redenen hebben om de invloed van een ander te aanvaarden op basis van zijn of haar persoonlijke kenmerken.²⁷ Zo kan iemand zich bijvoorbeeld vrijwillig laten beïnvloeden omdat de ander, op een bepaald terrein, meer kennis en vaardigheden heeft. Daarnaast kunnen de communicatieve kwaliteiten van een gezagsdrager doorslaggevend zijn om een ander te overtuigen dat hij iets op een andere manier moet aanpakken. Een voorbeeld van een situatie waarbij persoonsgebonden gezagsbronnen van belang kunnen zijn, is een consultant die het vertrouwen moet winnen van de opdrachtgever. Door te laten zien over de juiste expertise en goede communicatieve vaardigheden te beschikken kan de consultant gezag opbouwen. De opdrachtgever heeft dan immers het gevoel dat het verstandig is om de adviezen van de consultant op te volgen en zal zijn invloed accepteren. Op deze wijze ontstaat een gezagsrelatie tussen beiden op basis van persoonsgebonden gezagsbronnen.

Om dit model van gezagsbronnen in de praktijk goed te kunnen interpreteren is het belangrijk te beseffen dat een specifieke bron onder meerdere typen kan vallen. Een concreet voorbeeld hiervan is de waarde ‘onafhankelijkheid’ van een rechter, die in het overzicht geschaard is onder de institutionele gezagsbronnen. Onafhankelijkheid is niet alleen een breed gedeelde maatschappelijke waarde, maar kan ook een persoonsgebonden gezagsbron zijn: een rechter moet zijn onafhankelijkheid persoonlijk uitdragen en waarmaken.²⁸ Onafhankelijkheid kan, naast een institutionele waarde, dus ook een individuele kwaliteit zijn van een rechter waarmee diegene gezag vergaart. De mogelijkheid om een individuele rechter, bij de schijn van partijdigheid, te wraken geeft aan dat de waarde onafhankelijkheid niet alleen op institutioneel maar ook op persoonlijk niveau tot uiting zou moeten komen. Institutionele gezagsbronnen worden persoonsgebonden gezagsbronnen als de gezagsdrager zich met die bepaalde waarde identificeert en zich daar betrokken bij voelt. De categorisering van gezagsbronnen is daarmee dynamisch en niet (altijd) uitsluitend. Bovendien is het gezag van een individuele ambtsdrager vaak niet terug te brengen tot één van deze drie typen, maar wordt hun gezag gevormd door combinaties van verschillende typen gezag en verschillende gezagsbronnen.

2.3 Gezag in de 21e eeuw

We begonnen dit hoofdstuk met de opmerking dat er in Nederland al langer een zekere afkeer van het woord gezag bestaat. De afgelopen decennia is de invloed van vastomlijnde instituties zoals de kerk en verenigingen op de samenleving in het verlengde daarvan kleiner geworden. Parallel daaraan zijn, zoals in de inleiding gesteld, burgers steeds mondiger geworden.²⁹

De irritatie die het woord gezag oproept, lijkt daarmee voort te komen uit het feit dat burgers niet zomaar meer genoeg nemen met gezagsrelaties puur op basis van hiërarchie (positionele gezagsbron).³⁰ Van het vroegere gezag kan men zeggen dat het vaak ‘autoritair’, in de negatieve betekenis van het woord was. Gezag werd

grotendeels gelegitimeerd op basis van de positie van een gezagsdrager.

De afgelopen decennia heeft echter een verschuiving plaatsgevonden waarbij meer aandacht gaat naar de professionele en persoonlijke kwaliteiten van gezagsdragers. Uit een indrukwekkende hoeveelheid empirische onderzoeken blijkt dat de legitimiteit van gezagsdragers in sterke mate afhankelijk is van de manier waarop zij anderen bejegenen.³¹ In de bundel *Gezagsdragers*³² wordt gesteld: *‘Het nieuwe gezag is zich ervan bewust dat het erkend en ‘verdiend’ moet worden. Het zoekt actief medewerking van de burgers voor ‘wat er dient te gebeuren’ en zoekt legitimiteit in de interactie met hen.’*

Op basis van de notie dat gezag verdiend moet worden, kan, in algemene zin, worden gesteld dat institutionele gezagsbronnen aan waarde hebben gewonnen ten opzichte van positionele bronnen. Emeritus hoogleraar maatschappelijke bestuurskunde Gabriël van den Brink betoogde in 2004 al dat sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw de normatieve consensus onder Nederlanders op veel fronten is toegenomen.³³ Waarden als eerlijkheid, integriteit en betrokkenheid zijn breed gedeelde maatschappelijke waarden die mensen in elkaar waarderen. Deze institutionele waarden moeten in onszelf aanwezig zijn en behoren tot de alledaagse cultuur. Door in gedrag en beleid rekening te houden met deze breed gedeelde waarden ligt een kans om gezag te vergaren.

Ook persoonsgebonden gezagsbronnen hebben aan waarde gewonnen. Een gezagsdrager moet op lange termijn aantonen dat hij het gezag dat hij heeft verkregen daadwerkelijk waard is. Dit kan bijvoorbeeld door een heldere manier van communiceren of een kennisvoorsprong. De invloed van de gezagsdrager wordt als gevolg van deze kwaliteiten vrijwillig aanvaard door degenen over wie hij of zij gezag heeft. Ook voor bestuurders op gemeentelijk niveau is het toegenomen belang van institutionele en persoonsgebonden gezagsbronnen goed zichtbaar. Uit recent onderzoek^{34,35} bleek dat zowel burgemeesters als wethouders institutionele en persoonsgebonden gezagsbronnen als meest belangrijk zien voor een gezagsvol optreden.

De politie in Nederland lijkt de nieuwe vorm van gezagsuitoefening als eerste naar een hoger plan te hebben getild.³⁶ Toen het klassieke gezag na de jaren zestig niet meer bleek te werken is de politie overgestapt op het motto 'de politie als je beste vriend'. Maar ook dit bleek geen groot succes. Sinds ruim tien jaar hanteert de politie vooral 'communicatief gezag', als een soort derde weg. Kenmerkend hieraan is dat iedereen beleefd wordt aangesproken. De basis van de methode is dat geen handeling zomaar gebeurt. Iedere handeling wordt aangekondigd en voorzien van een onderbouwing. Deze manier van opereren vormt een duidelijk contrast met de vroegere vorm van zwijgend, automatisch geweldsgebruik en met het andere uiterste 'de politie als beste vriend'. Dit laatste uiterste is in feite een miskennen van de inherente machtongelijkheid tussen burgers en de politie. Men probeert een effectieve combinatie van overwicht op en respect voor burgers te ontwikkelen.

Het toegenomen belang van institutionele en persoonsgebonden gezagsbronnen heeft voor gezagsdragers zowel voor- als nadelen. Een belangrijk voordeel is dat een gezagsdrager meer gelegitimeerd en geaccepteerd kan handelen: door in het directe contact op individueel niveau gezagsvol op te treden, is er minder machtsuitoefening nodig. Een belangrijk nadeel is dat, aangezien het belang van individueel gezag steeds groter wordt, er veel afhangt van de persoonlijke kwaliteiten van de professional. Dat vraagt veel van het individu. Sommigen zullen erin slagen blijvend gezag te verwerven, maar dat geldt niet voor iedereen. Daarnaast is gezag iets geworden dat tijdelijk en sterk contextafhankelijk is.

2.4 Concluderend

Ondanks dat de term gezag bij veel mensen wrevel oproept, is het nog altijd van groot belang in een moderne samenleving. Gezag is de vrijwillig aanvaarde invloed van een individu of een organisatie op een andere persoon of groep. Waar gezag tot enkele decennia geleden vaak gebaseerd was op hiërarchische relaties, moet gezag tegenwoordig grotendeels op individueel niveau worden verdiend.

Gezagsvol optreden is daarmee niet langer automatisch verbonden met het hebben van een bepaalde positie; gezag moet dag in, dag uit worden verdiend in interactie met de betrokken partijen. Door deze verschuiving hebben met name institutionele en persoonsgebonden gezagsbronnen aan belang gewonnen.

3 – VERTROUWEN ALS BASIS VOOR GEZAG

‘Dit werk vergt een zeker fingerspitzengefühl’

Interview met gemeentesecretaris Jan Scholten

Door: Maurits Hoenders

Jan Scholten is sinds 2013 de gemeentesecretaris van Haarlem. Daarvoor bekleedde hij binnen dezelfde gemeente diverse leidinggevende functies. Zijn jarenlange ervaring en uitgebreide kennis van de organisatie hielpen Scholten om gezag op te bouwen.

Haarlem is de hoofdstad van de provincie Noord-Holland en ligt aan de rivier het Spaarne, in de regio Kennemerland. De gemeente heeft ruim 160.000 inwoners en is daarmee de een na grootste stad van de provincie. Haarlem ademt historie en trekt steeds meer inwoners die de stad als mooi en betaalbaar alternatief zien voor Amsterdam. In het fraaie stadhuis, gebouwd in 1370 en daarmee het oudste van Nederland, vond het interview met Jan Scholten plaats over zijn werk en zijn gezag als gemeentesecretaris.

Achtergrond

Scholten werkte zijn hele carrière in het openbaar bestuur. Vanaf 1983 tot 2000 was hij werkzaam bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Binnen dat ministerie bekleedde Scholten vanaf 1992 de functie directeur van het Landelijk Crisis en Coördinatie Centrum (LCC). In die hoedanigheid ontdekte hij hoe belangrijk gezag kan zijn. Jan: ‘Het LCC moest crises zoals de Bijlmerramp, wateroverlast, maar ook boerenprotesten adequaat

het hoofd bieden. Het was mijn rol om alle departementen op één lijn te brengen. Om die verbindende functie te kunnen vervullen moest ik bij alle stakeholders over gezag beschikken. Dat was een ingewikkelde opgave, andere departementen stonden namelijk niet te springen om een deel van hun bevoegdheid over te dragen aan BZK.'

In 2000 ging Scholten aan de slag bij de gemeente Haarlem als hoofd van de afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In 2012 werd Scholten gevraagd om gemeentesecretaris van Haarlem te worden. Jan: 'De opdracht die het college mij meegaf was rust creëren in de organisatie. Daar was behoefte aan, omdat er als gevolg van wisselingen in de directie veel onrust was ontstaan.'

Eigenschappen van een gemeentesecretaris

Om rust te creëren is vertrouwen cruciaal, aldus Scholten: 'De gemeentesecretaris zit op het schakelpunt van wat het college wil en wat de organisatie kan uitvoeren. Het college moet erop vertrouwen dat ik - uiteraard samen met de directieleden - politieke ambities kan vertalen naar concrete resultaten. De organisatie moet juist vertrouwen dat ik me niet door het college op pad laat sturen met een onmogelijke opdracht. Daarvoor is het nodig om tijdig en voldoende tegengas te geven. Dat vergt standvastigheid. Het betekent ook dat je je niet zomaar in een bepaalde richting laat duwen. Dat vraagt om flexibiliteit, meebewegen en kijken wat er mogelijk is. Tegelijkertijd heb je ook een dikke huid nodig. Ik sta aan het hoofd van een organisatie van 1.200 mensen. In een organisatie met een dergelijke omvang is het onvermijdelijk dat er fouten worden gemaakt. Vanuit het college krijg je in dergelijke gevallen de wind van voren.'

Een actueel voorbeeld van deze dynamiek tussen het college en de organisatie is de woonvoorziening in de stad. Jan: 'In het collegeakkoord staat dat elk nieuwbouwproject voor minimaal 40 procent uit sociale woningbouw moet bestaan. Met de huidige overspannen huizenmarkt is dat een enorme uitdaging. Onze ambtenaren raden daarom, op basis van hun expertise, aan om flexibel met deze

afpraak uit het akkoord om te gaan. Bij het college kan daarmee de indruk ontstaan dat de plannen worden tegengewerkt door de ambtenaren. Als secretaris heb ik uitgelegd dat onze medewerkers, op basis van hun deskundigheid, het best mogelijke advies geven. Inmiddels ziet het college ook de waarde van het advies. Daarbij hielp het ook dat ontwikkelaars een brief aan de gemeente hebben gestuurd dat het voor hen op deze manier niet meer rendabel is om woningen te realiseren.'

Om als gemeentesecretaris in het speelveld te opereren is politieke sensitiviteit een belangrijke competentie. Jan: 'Je kunt heel intelligent zijn, maar als je geen gevoel hebt voor wat wel en niet belangrijk is, dan ga je op je gezicht. Als secretaris is het cruciaal dat je weet hoe het er in een gemeente aan toe gaat. Het is geen toeval dat zoveel gemeentesecretarissen sneuvelen door gedoe met het bestuur. Dan is de gemeentesecretaris vaak de zondebok die geofferd wordt. Het feit dat ik al een tijdje rondloop in deze organisatie en dat ik op verschillende plekken in de organisatie heb gewerkt, heeft mij geholpen.'

Gezag in de eigen organisatie

Scholten is overtuigd van het belang van gezag voor gemeentesecretarissen: 'Zonder gezag heb je geen legitimiteit en krijg je niets voor elkaar. Niemand hier in het gemeentehuis kijkt tegen mij op en dat is maar goed ook. Dat betekent dat je gezag moet verdienen op basis van je leiderschap. Een belangrijk principe voor mij is om de verantwoordelijkheid in een organisatie daar te laten waar die thuishoort, namelijk bij de mensen met kennis. Ik weet van veel thema's wel wat, maar een heleboel mensen hier weten op specifieke onderwerpen meer dan ik. Wij vertrouwen daarom op de professionaliteit van onze mensen en geven ze maximaal de ruimte om hun werk goed te kunnen doen. Professionals zitten daarom rechtstreeks bij de wethouder aan tafel om toelichting en advies te geven op een bepaald onderwerp.'

Scholten heeft er bewust voor gekozen om geen inhoudelijke afdeling aan te sturen. Dat laat hij over aan zijn drie directeurs. Jan: 'Dat maakt dat ik mijn handen vrij heb om me, waar nodig, uit te spreken en invloed uit te oefenen. Als ik een aantal inhoudelijke afdelingen in mijn portefeuille zou hebben, dan loop je het risico dat men vindt dat je meer aandacht besteedt aan de onderwerpen uit je eigen portefeuille. Omdat ik niet in de inhoud zit, kan ik gemakkelijker mensen bij elkaar brengen. Daarmee heb ik ruimte gecreëerd om onafhankelijk te zijn en boven de partijen te staan.'

In de rol van algemeen directeur heeft Scholten de afgelopen jaren de nodige veranderingen doorgevoerd. Jan: 'In 2015 zijn we begonnen de organisatie anders in te richten. We hadden vooraf enkele uitgangspunten geformuleerd, maar geen gedetailleerde blauwdruk over hoe de nieuwe organisatie eruit moest komen te zien. Door veel gesprekken te voeren in de organisatie hebben we de mensen meegenomen en draagvlak gecreëerd voor de beoogde veranderingen. Er is geen sociaal statuut noch een bezwaarschrift aan te pas gekomen. Wel zijn verschillende mensen op andere plekken in de organisatie terecht gekomen.'

Om echt gezag te vergaren in de organisatie is het belangrijk ook in moeilijke tijden achter je ambtenaren te blijven staan. Jan: 'In de vorige periode kwam het voor dat in commissievergaderingen ambtenaren met naam en toenaam door raadsleden werden bekritiseerd en weggezet. Daar heb ik me sterk tegen verzet, dat is gewoon *not done*. Ik heb er ook een nieuwjaarstoespraak aan gewijd en het college meegegeven dat ze daar een rol in hebben. Die boodschap is goed overgekomen.'

Scholten maakt bewust tijd vrij om met medewerkers in gesprek te gaan. Jan: 'Ik durf wel te zeggen dat ik laagdrempelig ben. Mensen voelen zich vrij om hier te komen en te zeggen wat ze op hun lever hebben. Die gesprekken leveren belangrijke signalen op over problemen in de organisatie die niet vanzelf op tafel komen. Soms blijkt ook dat medewerkers bepaalde zaken niet durven te bespreken met hun eigen leidinggevende. Mensen hebben blijkbaar het

vertrouwen dat als ze iets met mij delen, daar ook iets mee gebeurt. Ik maak zichtbaar dat ik er aandacht aan besteed, niet zelden indirect. Daarvoor heb je een open profiel nodig.'

Gezag in het College

De gemeentesecretaris speelt een belangrijke rol in het college. Jan: 'Ik probeer ieder lid van het college zo goed mogelijk te bedienen en van advies te voorzien zodat ze goed hun werk kunnen doen en zich rekenschap geven van hun positie. Ik ben er voor het hele college, maar ondersteun wethouders ook individueel als dat nodig is. Dienstbaarheid is daarin een belangrijke waarde.

'In mijn adviserende rol is het belangrijk om de vrijheid te hebben om mij eerlijk uit te kunnen spreken. Ik stuur niet op de inhoud, maar ik zorg, waar nodig, voor de "zijbelichting": ik laat zien wat er gebeurt, wat er in het verleden gebeurd is, dat er meerdere perspectieven zijn en wat mogelijke consequenties zijn. In het college overziet men namelijk niet altijd de uitvoeringsproblemen die bij bepaalde besluiten kunnen ontstaan. Een dergelijke rol, waarin je adviseert en andere perspectieven aandraagt, moet je ook gegund zijn. Dat is de kern van gezag. Zo was er ooit een wethouder die vlak na zijn aantreden zelf een vergunning wilde ondertekenen. Ik kon dat destijds op een open manier met hem bespreken.'

'Er zijn ook gemeentesecretarissen die veel meer met de inhoud bezig zijn dan ik. Als je daarvoor kiest moet je je ervan bewust zijn dat je het risico loopt je als extra wethouder te positioneren. Daardoor kunnen ingewikkelde situaties en verhoudingen ontstaan. Ik maak vaak de vergelijking met een secretaris-generaal op een ministerie. Ik heb, hoewel lang geleden, gezien dat sommige secretarissen-generaal heel erg op de beleidsinhoud zaten en daar rechtstreeks de minister over adviseerden. Andere secretarissen-generaal opereerden meer als de opperbaas van het geheel, maar niet als politiek-bestuurlijk adviseur op een specifiek vakterrein. De laatste rolopvatting komt overeen met hoe ik mijn rol als gemeentesecretaris zie.'

Communicatieve duizendpoot

Scholten ziet geen grote verschillen qua takenpakket tussen secretarissen in grote en die in kleine gemeentes. Jan: 'Er zijn collega's die denken dat hoe groter de gemeente waar je voor werkt is, hoe meer tijd je aan je rol als adviseur van het college besteedt. Ik herken me niet in dat beeld. Gemiddeld besteed ik anderhalf à twee dagen aan het college en drie dagen aan mijn overige taken, waaronder het werk als coördinerend gemeentesecretaris voor de veiligheidsregio. Een verschil met een kleine gemeente is wel dat daar het politiek bestuur dichter op het dorp en op de operatie zit. Wethouders worden in dorpen rechtstreeks aangesproken door burgers. Dan word je daar als gemeentesecretaris meer in de operatie meegezogen.'

Uit het verhaal van Jan Scholten komt een beeld naar voren van de gemeentesecretaris als communicatieve duizendpoot. Jan: 'Er bestaat geen blauwdruk voor deze rol. Misschien is de belangrijkste vaardigheid van een gemeentesecretaris wel dat je situaties goed kan inschatten en weet wanneer je je ergens wel en soms juist niet mee moet bemoeien en op welke manier. Dit werk vergt een zeker *fingerspitzengefühl*. Dat is nauwelijks aan te leren, dat heb je of dat heb je niet.'

4 – GEZAGSBRONNEN VOOR DE GEMEENTESECRETARIS

*'All empire is no more than power in trust.'*³⁷

(John Dryden 1631-1700, Brits dichter)

Een publieke gezagsdrager heeft in het maatschappelijk leven de functie het 'algemeen belang' te behartigen.³⁸ De verschillende 'gezagsberoepen' verschillen echter sterk in maatschappelijke positie en beschikbare middelen om gezag te verwerven.

In de literatuur worden traditioneel twee typen publieke gezagsdragers onderscheiden.³⁹ Ten eerste zijn er de uitvoerende ambtelijk-professionele gezagsdragers, zoals politieagenten, reclaseringswerkers, rechters, gezinsvoogden of leerplichtambtenaren. Zij worden ook wel frontlijnwerkers of *street-level bureaucrats* genoemd. Ten tweede zijn er politiek-bestuurlijke gezagsdragers: gekozen of benoemde bestuurders zoals wethouders, burgemeesters, ministers en staatssecretarissen. Zij hebben een belangrijke rol bij het doorhakken van knopen over wat wel en niet tot het algemeen belang behoort. Zij hebben definitie- en beslissingsmacht, waarvoor zij persoonlijk verantwoording schuldig zijn aan democratisch gekozen volksvertegenwoordigers en/of aan hogergeplaatste bestuurders.

Gemeentesecretarissen zijn niet gemakkelijk in één van deze twee categorieën in te delen: ze staan in hun dagelijkse werk niet voortdurend in direct contact met burgers zoals frontlijnwerkers dat doen, en ze dragen een andere politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid dan burgemeesters en wethouders. Niet alle gemeentesecretarissen zullen zich daarom even gemakkelijk identificeren met de rol van 'gezaghebber'. Maar, zo bepleitten we eerder al, die ongemakkelijkheid komt deels voort uit het algemene ongemak dat we in onze

politiek-maatschappelijke consensuscultuur ervaren bij begrippen als 'macht' en 'leiderschap'. Zeker sterk, individueel en hiërarchisch leiderschap wordt in Nederland niet bijzonder gewaardeerd.⁴⁰ Dat maakt echter nog niet dat we voor de gezagsvraag zouden moeten weglopen. Sterker nog, als hiërarchie niet de belangrijkste gezagsbron is, dan is de vraag des te relevanter waar gezag in onze gehorizontaliseerde netwerksamenleving dan wel vandaan komt en hoe het voor individuele gezagsdragers te ontwikkelen is. En dat gesprek mogen we best in gezags- en machtstermen voeren, omdat het daar nu eenmaal in de kern om gaat, wetende dat er ook alternatieve vormen van gezag zijn.⁴¹ Bovendien kunnen we de gezagsvraag ook veel positiever duiden, als de vraag of een gemeentesecretaris er in slaagt zijn handelen uiteindelijk te legitimeren ten overstaan van de verschillende publieken waarmee hij te maken heeft. Om met 't Hart te spreken: raken anderen uiteindelijk overtuigd van de juistheid van het handelen van een gemeentesecretaris?⁴² Die vraag is voor secretarissen relevant omdat het de basis vormt voor hun optreden. De gezagspositie is onmiskenbaar een belangrijk aspect van het ambt van de gemeentesecretaris: binnen de gemeentelijke organisatie moet hij als leidinggevende gezagsvol kunnen opereren, en ook in het college moet hij serieus genomen worden. Ook buiten het gemeentehuis is de gezagsvraag relevant voor gemeentesecretarissen, in regionaal verband en in de politiek-maatschappelijke netwerken waarin zij opereren.

Maar juist omdat gemeentesecretarissen niet zo evident tot één van de twee traditionele categorieën gezagsdragers behoren, is het niet bij voorbaat gemakkelijk te zeggen uit welke gezagsbronnen zij kunnen putten, wat het belang illustreert van dit onderzoek.

In dit hoofdstuk benaderen we die vraag eerst theoretisch om te verkennen wat logische en potentiële gezagsbronnen zijn voor gemeentesecretarissen. Die bronnen hebben we niet alleen gebruikt in onze enquête, maar vormen ook een basis voor gesprek: uit welke bronnen zouden gemeentesecretarissen willen en kunnen putten? Om de gezagspositie van de secretaris goed in kaart te kunnen brengen, beschrijven we eerst de formele positie en de benoemingsprocedure van de ge-

meentesecretaris. Op basis hiervan geven we een theoretische beschrijving van de concrete gezagsbronnen die we hier onderscheiden aan de hand van het, in hoofdstuk 2 geïntroduceerde, onderscheid tussen institutionele, positionele en persoonsgebonden bronnen.

4.1 Formele positie en benoeming

4.1.1 Wettelijke positie

Om de gezagsbronnen van gemeentesecretarissen in kaart te brengen is het zinvol om eerst de formele positie van het ambt te specificeren. De juridische positie van de gemeentesecretaris is geregeld in de Gemeentewet.⁴³ Het belangrijkste is artikel 103, lid 1 en 2:

- 1. De secretaris staat het college, de burgemeester en de door hen ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde.*
- 2. Het college stelt in een instructie nadere regels over de taak en de bevoegdheden van de secretaris.*

In het eerste lid van het artikel is bepaald dat de secretaris het college, de burgemeester en de door hen ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde staat. Om te bereiken dat het college zich uitdrukkelijk over de positie van de secretaris buigt, is in het tweede lid van artikel 103 voorgeschreven dat het college in een instructie nadere regels vaststelt over de taak en de bevoegdheden van de secretaris. Het is dus aan het college om te bepalen hoe de concrete taken en bevoegdheden van ‘hun’ gemeentesecretaris moeten worden ingevuld. Hiermee biedt de Gemeentewet dus ruimte voor variatie in de formele omschrijving van het ambt tussen gemeenten. Deze specifiekere invulling wordt vormgegeven in de ambtsinstructie. Waar de positie van de secretaris in de Gemeentewet dus algemeen is aangeduid, is dit in de Wet op ondernemingsraden (Wor) niet het geval.⁴⁴ In deze wet is opgenomen dat de gemeentesecretaris als formeel ‘bestuurder’, en dus als eindverantwoordelijke voor de gemeentelijke organisatie, overlegt met de ondernemingsraad.

In de ambtsinstructie, die door het college wordt opgesteld, is doorgaans in ieder geval de eindverantwoordelijkheid voor de gemeentelijke organisatie opgenomen. Daarnaast wordt specifiekere weergegeven wat het ‘terzijde staan’ van het college in de praktijk omhelst. Een interessant detail is overigens dat uit het proefschrift⁴⁵ van Jos Hessels, burgemeester van de gemeente Echt-Susteren, blijkt dat de helft van de gemeenten geen nadere regels over de taken en de bevoegdheden van de secretaris heeft vastgesteld en daarmee dus geen gehoor geeft aan de verplichting uit artikel 103 lid 2. Indien er geen ambtsinstructie wordt opgesteld, dan blijft de formele positie van de gemeentesecretaris onhelder wat betreft de wijze waarop het ambt in de gemeentelijke praktijk wordt ingevuld.

Toelichting

Vaak worden nadere instructies over de invulling van de gemeentesecretaris wel in andere besluiten opgenomen. Sander van Waveren, bureauhoofd van VGS, zegt hierover: ‘Wij hebben onderzoek gedaan naar ambtsinstructies. Ik constateer dat bijna alle gemeenten wel nadere instructies hebben, maar dat die vaak zijn opgenomen in een “organisatiebesluit” (Gemeentewet artikel 160, lid 1, sub c) en/of in een “vervangingsbesluit” (Gemeentewet artikel 106). Bij ambtelijke fusies is het vaak in de Gemeenschappelijke Regeling vastgelegd. De vraag is echter of deze laatste vorm het college ontslaat van de zelfstandige verplichting in de Gemeentewet tot het opstellen een ambtsinstructie. Een andere conclusie van ons is dat er relatief weinig waarde wordt gehecht aan de ambtsinstructie, maar veel meer aan andere afspraken die worden gemaakt, denk bijvoorbeeld aan functioneringsgesprekken of aparte prestatieafspraken. Dit onderschrijft wel het vermoeden dat formele grondslagen als een ambtsinstructie weinig gezag in zich dragen.’

‘Overigens is het vaak wel zo dat juist formele documenten helpen om problemen voor te zijn. Zo werkte ik ooit bij een gemeente, waar we ontdekten dat niemand de verhouding tussen

het managementteam en secretaris goed had vastgelegd. Dan ontstaan er onmiddellijk vragen: staat de secretaris boven het managementteam of is hij er onderdeel van? Wie neemt formele besluiten? Zo lang het goed gaat heeft niemand behoefte aan formele afspraken, maar wanneer er discussie gaat ontstaan is dit wel degelijk van belang.’

4.1.2 Benoeming

De gemeentesecretaris wordt benoemd door het college van B en W. Dit is opgenomen in artikel 102 van de Gemeentewet.⁴⁶ Het college is daarmee gezamenlijk verantwoordelijk voor de aanstelling en het eventuele ontslag van een gemeentesecretaris. In de praktijk is het mogelijk dat het college als geheel met de aanstellingsprocedure aan de slag gaat, maar het kan ook een delegatie zijn bestaande uit de burgemeester en enkele wethouders, waaronder in elk geval de portefeuillehouder Personeel & Organisatie.⁴⁷ De Wet op de ondernemingsraden (Wor) bepaalt dat de ondernemingsraad (OR) in de gelegenheid moet worden gesteld advies uit te brengen over de benoeming van de beoogd gemeentesecretaris. Als het college het advies van de OR naast zich neer legt dan moet dit met argumenten omkleed gebeuren.

In de praktijk krijgt de ondernemingsraad vaak een grotere rol bij de aanstelling van de secretaris.⁴⁸ Zo is het in veel gemeentes gebruikelijk om de OR een rol te geven bij de selectie door bijvoorbeeld een vertegenwoordiger plaats te laten nemen in de selectie- of adviescommissie. Ook komt het voor dat het college een selectie maakt van mogelijke kandidaten en deze ‘shortlist’ vervolgens voor advies voorlegt aan de OR. Uiteindelijk is het echter, zoals bepaald in de Gemeentewet, altijd het college dat de nieuwe gemeentesecretaris benoemt.

4.1.3 Arena's

De gemeentesecretaris is in verschillende ‘arena’s’ actief. Op basis van de Gemeentewet en de benoemingsprocedure werkt de gemeentesecretaris in de eerste plaats voor het college van B en W. Op

basis van de Wor en de ambtsinstructie heeft de gemeentesecretaris als eindverantwoordelijke wel een formele rol in de gemeentelijke organisatie. Gesteld kan worden dat de gemeentesecretaris daarom fungeert als schakel tussen het college en de gemeentelijke organisatie. In beide arena's is het voor zijn functioneren belangrijk dat hij een gezaghebbende positie heeft.⁴⁹

In de gemeenteraad heeft de gemeentesecretaris geen formele functie meer. De dualisering zorgde er in 2002 voor dat het gemeentebestuur en de gemeenteraad van elkaar werden gescheiden.⁵⁰ Onderdeel van deze ontvlechting was dat de gemeentesecretaris, die tot dat moment door de raad benoemd werd, exclusief voor het college zou werken.⁵¹ De griffier nam de taken van de gemeentesecretaris in de raad over.

Aangezien de gemeentesecretaris niet door de inwoners wordt gekozen is hij geen formele verantwoording schuldig aan de samenleving. Wel is de gemeentesecretaris als algemeen directeur van de gemeentelijke organisatie verantwoordelijk voor een moderne en klantgerichte dienstverlening van de gemeente en ook komt een gemeentesecretaris in zijn functioneren regelmatig in contact met maatschappelijke partijen.⁵² De samenleving is dus tot op zekere hoogte een relevante gezagsarena, ook al hoeft de secretaris geen formele verantwoording af te leggen aan de lokale samenleving.

In de publicatie *Verbinders zonder script*⁵³ is een casestudie gedaan naar de tijdsbesteding van zes gemeentesecretarissen. Hieruit bleek dat de agenda's van vijf van de zes bestudeerde secretarissen gedomineerd werden door werkzaamheden voor het college en de ambtelijke organisatie. '*Kennelijk is de logica van hiërarchie – de politiek bedienen, de organisatie aansturen – onverminderd krachtig*', zo stellen de auteurs. Gemeentesecretarissen gaven aan wel meer tijd te willen besteden in de samenleving door bijvoorbeeld relaties met maatschappelijke instellingen op te bouwen, maar dit komt in de praktijk lastig van de grond omdat directe taken in het college en de ambtelijke organisatie doorgaans om voorrang vragen.

4.2 De gezagsbronnen van de gemeentesecretaris op papier

In deze paragraaf bespreken we de gezagsbronnen waaruit de gemeentesecretaris in theorie zou kunnen putten. Dit doen we aan de hand van de onderverdeling in institutionele, positionele en persoonsgebonden gezagsbronnen, zoals die in hoofdstuk 2 is geïntroduceerd.⁵⁴

4.2.1 Institutionele gezagsbronnen

Een gemeentesecretaris wordt geacht te kunnen verbinden. Om deze verbindende rol goed te kunnen uitvoeren is het van belang zowel draagvlak te hebben in het college als bij de ambtenaren in de gemeentelijke organisatie. Door te handelen op basis van geïnstitutionaliseerde waarden kunnen gemeentesecretarissen het algemeen belang vooropstellen en op basis hiervan in meerdere arena's gezag opbouwen en behouden.

Bestuurswetenschapper Zeger van der Wal deed empirisch onderzoek naar de waarden die ambtenaren voor de publieke dienstverlening het belangrijkste vinden.⁵⁵ Deskundigheid en eerlijkheid staan bovenaan, gevolgd door doelmatigheid, rechtmatigheid, toewijding, openheid, collegialiteit en onafhankelijkheid. Ondanks dat wij deskundigheid en doelmatigheid eerder als persoonsgebonden gezagsbronnen zouden beschouwen - het betreft immers individuele competenties van een gezagsdrager - zien we hier dat handelen op basis van 'universele' waarden als belangrijk wordt ervaren voor goede publieke dienstverlening. Vergelijkbare uitkomsten verkreeg Stichting Beroepseer tijdens coachingstrajecten (de zogenoemde *Goed Werk Trajecten*) die samen met ambtenaren werden uitgevoerd (zowel beleids- als uitvoerende ambtenaren). Daarbij scoorden vooral onpartijdigheid (ten opzichte van de politiek), eerlijkheid, transparantie en verantwoordingsbereidheid hoog. De Amerikaanse politicoloog Kenneth Kernaghan onderscheidde 28 waarden die door ambtenaren kunnen worden aangewend, onderverdeeld in vier hoofdcategorieën.⁵⁶ Hieronder staat een door Stichting Beroepseer bewerkte versie van dit schema.

Tabel 1: Relevante waarden voor publieke dienstverlening volgens Kernaghan (bewerkt door Stichting Beroepseer).

Ethisch (12)	Democratisch-Rechtsstatelijk (11)	Ambachtelijk-bedrijfsmatig (10)	Mensgericht (9)
<i>Aanspreekbaarheid</i>	<i>Aanspreekbaarheid</i>	Collegialiteit	Dienstverlenend
<i>Betrouwbaarheid</i>	<i>Betrouwbaarheid</i>	Creativiteit	Empathie
Discretie	<i>Loyaliteit</i>	<i>Deskundigheid</i>	Fatsoen
<i>Deskundigheid</i>	<i>Onafhankelijkheid</i>	Effectiviteit	Menselijkheid
Duurzaamheid	Onpartijdigheid	Efficiëntie	Moed
Eerlijkheid	Openheid	Ondernemerschap	<i>Rechtvaardigheid</i>
<i>Loyaliteit</i>	Rechtmatigheid	Ontwikkelingsge-	Tolerantie
<i>Onafhankelijkheid</i>	Rechtsstatelijkheid	richtheid	Welwillendheid
Oprechtheid	Responsiviteit	Reflexiviteit	Zorgzaamheid
Onkreukbaarheid	Representativiteit	Toewijding	
<i>Rechtvaardigheid</i>	<i>Verantwoordings-</i>	<i>Verantwoordings-</i>	
<i>Zorgvuldigheid</i>	<i>bereidheid</i>	<i>bereidheid</i>	

Noot bij tabel 1: In het aangepaste schema komen sommige waarden in meerdere kolommen voor; deze zijn cursief gezet. Bijvoorbeeld: een waarde als betrouwbaarheid heeft niet alleen een morele kant (gedrag van integere individuele ambtenaren), maar ook een rechtsstatelijke (vergelijk de beginselen voor behoorlijk bestuur).

Alle ambtelijke waarden die aansluiten bij dienstbaarheid aan het politiek bestuur en dienstbaarheid aan burgers zijn in potentie waardevolle gezagsbronnen voor gemeentesecretarissen. Als een gemeentesecretaris er bijvoorbeeld om bekend staat dat hij handelt op basis van transparantie en eerlijkheid zal zijn invloed eerder vrijwillig aanvaard worden dan wanneer de indruk ontstaat dat de secretaris handelt op basis van een dubbele agenda en/of eigenbelang.

4.2.2 *Positionele gezagsbronnen*

Positionele gezagsbronnen zijn gekoppeld aan de formele positie van een gezagsdrager. Op basis van de Gemeentewet zijn de positionele gezagsbronnen van gemeentesecretarissen beperkt. De omschrijving dat de secretaris het college ‘terzijde’ moet staan, geeft de secretaris op papier geen specifieke positionele bronnen om uit te putten; zijn formele machtspositie is beperkt.

In de ambtsomschrijving is doorgaans wel de eindverantwoordelijkheid voor de ambtelijke organisatie gespecificeerd. Vanuit die positie heeft de gemeentesecretaris de leiding over de ambtelijke organisatie en daarmee beloningsmacht en sanctiemacht. Deze bevoegdheden kunnen de gemeentesecretaris in de organisatie een stevige gezagspositie bezorgen. Vanuit zijn eindverantwoordelijkheid kan hij onder andere (mede) beslissen over de organisatie-inrichting, de organisatieontwikkeling, de verdeling van taken en verantwoordelijkheden en beoordeelt hij werknemers. Deze hiërarchische positie kan legitimatie geven aan zijn handelen.

In relatie tot het college is de formele gezagsrelatie in feite omgekeerd.⁵⁷ Doordat het college de secretaris niet alleen benoemt, maar ook kan schorsen en ontslaan, ligt de belonings- en sanctiemacht in deze relatie bij het college. Dat betekent echter niet dat positionele gezagsbronnen in deze relatie helemaal niet kunnen worden aangewend. De gemeentesecretaris functioneert immers als eerste adviseur van het college. Vanuit die positie zal het college waarschijnlijk eerder geneigd advies van de secretaris ter harte te nemen dan van iemand in een andere (formele) positie. Een gemeentesecretaris kan zich ook op deze rol beroepen, al is natuurlijk niet gezegd dat zijn advies daarmee ook wordt opgevolgd.

De benoemingsprocedure van de gemeentesecretaris kan indirect ook gezien worden als positionele gezagsbron. Politicoloog Deborah Avant et al⁵⁸ noemen dit ‘delegated authority’, of wel gezag dat wordt ontleend aan het gezag van een ander. Zoals besproken in paragraaf 3.1.2 wordt de gemeentesecretaris benoemd door het college van burgemeester en wethouders. Doordat ook de ondernemings-

raad vaak een actieve rol krijgt in het selectieproces, is het aanne- melijk dat de nieuwe gemeentesecretaris, zeker in het begin, wordt geaccepteerd door zowel het college als door de ambtelijke organi- satie. De wijze van benoeming zou er voor kunnen zorgen dat de secretaris bij aantreden al over een zekere mate van gezag beschikt.

4.2.3 Persoonsgebonden gezagsbronnen

‘De gemeentesecretaris bezit diepgaande kennis over de ambtelijke organisatie en weet welke processen waar en door wie met welke expertise worden uitgevoerd. Deze kennisvoorsprong geeft de gemeentesecretaris een bepaalde machtspositie, die ik eerder zou willen vertalen als invloed.’⁵⁹

Quote uit: Grotens, H.S. (2015). Kwetsbaar in balans:

Leiderschap van gemeentesecretarissen in complexe omgevingen.

De bespreking van positionele gezagsbronnen hierboven, laat al zien, dat zij niet per definitie voldoende basis bieden voor een ste- vige gezagspositie van de gemeentesecretaris. In zijn relatie met het college komt zijn gezag niet in de eerste plaats voort uit zijn formele positie, maar uit zijn vermogen om collegeleden te overtuigen van de juistheid van zijn advies. En dat vermogen is sterk persoonlijk en hangt af van zijn persoonlijke relatie met de wethouders en de burgemeester. Binnen de gemeentelijke organisatie is de formele positie van de secretaris steviger, maar ook daar mogen we veron- derstellen dat persoonsgebonden gezagsbronnen belangrijker zijn. Een beroep op zijn formele positie alleen zal een gemeentesecretaris onder ambtenaren niet snel leiden tot vrijwillige acceptatie van zijn beslissingen, en daar gaat het bij gezag om. Ook daar zullen eigen- schappen als leiderschapstijl en overtuigingskracht naar verwach- ting belangrijker zijn, zoals dat in toenemende mate ook voor grote groepen andere publieke gezagsdragers geldt. Ook voor hen is gezag immers in toenemende mate het product van hun eigen vermogen om gezag te verdienen en niet iets dat ze vanuit een formele positie krijgen toegekend. De secretaris zal zijn gezag grotendeels zelf moe- ten verdienen, en ook op lange termijn moeten aantonen dit gezag waard te zijn. En dat stelt eisen aan de persoonlijke competenties van gemeentesecretarissen.^{60, 61, 62}

Over de vraag welke concrete competenties een gemeentesecretaris gezag opleveren weten we nog betrekkelijk weinig.⁶³ Wel weten we al meer over de competenties waarover publieke managers (waaronder gemeentesecretarissen) nu en in de toekomst moeten beschikken. In het essay *Ambtelijk vakmanschap 3.0** van Paul 't Hart zijn de meest genoemde competenties 'hart voor de publieke zaak' en 'inhoudelijke expertise'. Deze worden gevolgd door 'integriteit' en 'behendigheid', waarvan wij de eerste als institutionele gezagsbron zouden aanmerken, omdat het gaat om een algemene waarde die door de secretaris wordt uitgedragen. Behendigheid is evident een persoonsgebonden gezagsbron. Met het oog op de toekomst verwachten de respondenten dat met name samenwerkingsgerichtheid steeds belangrijker zal worden voor het functioneren van publieke >

Tabel 2. Gewenste competenties voor publieke managers nu en straks.
Uit: 't Hart (2014). Essay ambtelijk vakmanschap 3.0.

	<i>Percentage actueel</i>	<i>Percentage toekomstig</i>
Hart voor de publieke zaak	46,4	34,5
Inhoudelijke expertise	45,4	5,2
Behendig	27,8	7,2
Integer	27,3	33,5
Analytisch	20,1	3,6
Samenwerkingsgericht	18,6	60,3
Zakelijk	16	12,4
Conflictbestendig	13,9	8,2
Authentiek	11,9	29,4
Teamspeler	11,3	8,2
Vastberaden	11,3	2,1
Geduldig	10,3	2,1
Zelfbewust	7,7	3,1
Inspirerend	7,2	30,9
Visionair/ruimdenkend	6,2	25,3
Emotioneel intelligent	5,7	17
Reflectief	4,6	8,2

* Op basis van een enquête onder leden van VOM, VGS, lezers van PM en binnen het netwerk van IKPOB.

managers. Opvallend is dat klassieke waarden als integriteit en hart voor de publieke zaak volgens de respondenten onverminderd relevant blijven, terwijl verbindende kwaliteiten als samenwerkingsgerichtheid, de mogelijkheid om te inspireren, visie en ruimdenkendheid aan belang zullen winnen. Het schema van essentiële competenties voor publieke managers is weergegeven in onderstaand overzicht.

De in de betreffende enquête genoemde competenties spelen naar verwachting ook een belangrijke rol in het werk van gemeentesecretarissen. Als de secretaris voldoet aan de gevraagde competenties, dan zal hij gemakkelijker gezag vergaren, zo is de veronderstelling. Een samenwerkingsgerichte en inspirerende gemeentesecretaris zal waarschijnlijk meer gezag vergaren dan zijn evenknie die deze competenties niet bezit.

Aangezien het ambt ruimte biedt voor een lokale en persoonlijke invulling zullen de gevraagde competenties per situatie en gemeente verschillen. Daarnaast zijn deze persoonsgebonden competenties niet los te zien van de verwachtingen die het college en de ambtelijke organisatie van de gemeentesecretaris hebben. Gezag komt immers alleen daar tot stand waar het optreden en voorkomen van de gemeentesecretaris aansluiten bij die verwachtingen. Toch is de vraag relevant of hierin voor de beroepsgroep als geheel geen algemene lijnen te ontdekken zijn, omdat dat van betekenis kan zijn voor het competentieprofiel voor gemeentesecretarissen en ten behoeve van de verdere professionalisering en ontwikkeling van het ambt.

4.3 Concluderend

Gemeentesecretarissen kunnen zowel institutionele, positionele als persoonsgebonden gezagsbronnen aanwenden. Zo kunnen ze zich beroepen op geïnstitutionaliseerde waarden of een beroep doen op het algemeen belang. Wat betreft positionele gezagsbronnen kunnen secretarissen de eindverantwoordelijkheid voor de ambtelijke organisatie en de positie van eerste adviseur van het college

aanwenden om gezag te vergaren. Ook de wijze van benoeming kan de gezagspositie van de secretaris versterken. Het valt echter niet te verwachten dat ze aan deze twee typen bronnen het belangrijkste deel van hun gezag ontlelen. Op basis van de theorie verwachten we dat, net als voor veel andere hedendaagse gezagsdragers, institutionele en persoonsgebonden bronnen voor gemeentesecretarissen het belangrijkste middel zijn om gezag te verwerven, al zal de exacte invulling van gevraagde competenties variëren per gemeente en per situatie.

5 – GEZAG DOOR HELDER LEIDERSCHAP

‘Het is aan de secretaris om actief rugdekking en steun te geven’

Interview met gemeentesecretaris Meryem Kilic-Karaaslan

Door: Corné van der Meulen

Meryem Kilic-Karaaslan is sinds 2016 de gemeentesecretaris van Blaricum. Voor haar benoeming werkte ze 14 jaar als adviseur in de publieke sector. Juist die ervaringen leidden tot waardevolle inzichten om gezag te verwerven.

Midden in het Gooi ligt het dorp Blaricum. De gemeente heeft 11.000 inwoners en bestaat naast een oude dorpskern uit de wijken Bijvanck en de Blaricummermeent. De oude boerderijen in de dorpskern herinneren aan het verleden waarin landbouw de belangrijkste bestaansbron was. Tegenwoordig staat Blaricum onder meer bekend om het relatief grote aantal miljonairs en bekende Nederlanders dat in het dorp woonachtig is. In deze gemeente is Meryem Kilic-Karaaslan sinds 1 september 2016 gemeentesecretaris. Na 14 jaar als adviseur bij Twynstra Gudde gewerkt te hebben, waagde ze de overstap naar de praktijk.

Achtergrond

Meryem heeft, met haar verleden als adviseur, een ongebruikelijke achtergrond voor een gemeentesecretaris. Toch was de stap vanuit het adviseurschap volgens haar logischer dan die op het eerste gezicht lijkt: ‘Bij Twynstra Gudde verrichtte ik voornamelijk opdrachten voor de lokale overheid. Gemeentes spraken mij altijd al

aan omdat deze heel dicht bij de mensen staan. Het is heel zichtbaar in hoeverre een gemeente goed functioneert. Is de dienstverlening op orde? Hoe gaat het met het ophalen van vuil? Wat ik mooi vind, is de interactie met de samenleving; inwoners staan letterlijk bij de gemeente op de stoep. Als de mensen denken dat de gemeenteraad onvoldoende voor hen opkomt dan komen ze naar raadsvergaderingen om hun stem te laten horen. In de rol van adviseur heb ik heel lang geadviseerd en geholpen, maar door deze stap te maken, wilde ik echt met mijn voeten in de klei staan.'

Begin

Het overgrote deel van de Nederlanders zal het takenpakket van de gemeentesecretaris niet zomaar kunnen oplepelen. Meryem: 'Ook mijn kennis van dit ambt was eigenlijk heel minimaal. Ik heb heel bewust de keuze gemaakt om mij in het eerste jaar onder te dompelen. Dat jaar heb ik vooral veel dingen geprobeerd te begrijpen en mij eigen te maken. Mijn vroegere werkervaring bleek daarbij heel waardevol. Je wordt als adviseur immers getraind om uit informatie snel rode draden te halen, scherpe analyses te maken en te denken in scenario's. Bij Twynstra Gudde word je geacht een steile leercurve te hebben, maar dat bleek *peanuts* in vergelijking met wat ik dagelijks leerde in mijn eerste jaar als secretaris.'

'Een gemeente levert een groot aantal producten en diensten. Een groot deel daarvan is maatwerk. Daarom is het voor een gemeentesecretaris onmogelijk om betrokken te zijn bij alle projecten. Dat moet je ook niet willen omdat er ambtenaren zijn die meer expertise en ervaring hebben en je hun competenties optimaal wil benutten. Ik heb vanaf het begin keuzes gemaakt bij welke projecten ik inhoudelijk betrokken wilde zijn en welke ik overliet aan de teamleiders of ambtenaren. Ik heb daarom twee projecten uitgezocht om mij op te richten, de andere heb ik voornamelijk tussen de organisatie en de wethouder gelaten. Soms spring ik bij als er dingen in die projecten vastlopen, maar verder kijk ik op afstand mee naar het proces.'

De BEL Combinatie

Blaricum, Eemnes en Laren hebben op 1 januari 2008 hun gemeentelijke organisaties samengevoegd tot één nieuwe werkorganisatie, de BEL Combinatie. Hiermee ontstond een nieuw fenomeen in Nederland, inmiddels bekend als het BEL-model. De BEL Combinatie verzorgt de dienstverlening en de uitvoering van het beleid voor de drie gemeenten.⁶⁴ Het doel van de fusie was om de capaciteit en de efficiëntie van de gemeentelijke organisatie te vergroten. Door de afzonderlijke gemeentes te behouden blijven de korte lijnen tussen burgers en bestuur behouden en kan iedere afzonderlijke gemeente een beleid voeren dat is afgestemd op de behoeften van de eigen inwoners.

Meryem: ‘Onze teamleiders houden goed in de gaten dat het werk evenredig onder de gemeenten wordt verdeeld. Onze mensen hebben ruime ervaring met samenwerken, doordat ze al jaren werken voor drie opdrachtgevers. Daarnaast zitten de besturen al tien jaar met elkaar in dit model. Als we over ieder kwartje zouden ruziën, kunnen we onze dorpen onvoldoende bedienen. Zo ontstaat een soort consensus waarin je elkaar iets gunt. De drie zelfstandige gemeentebesturen waken ervoor, met de collegeprogramma’s als uitgangspunt, dat de uitvoering blijft toegespitst op wat er in ieder dorp nodig is. Daarom moet de *Couleur Locale*, de sensitiviteit van een dorp, in het DNA van onze ambtenaren zitten.’

Het BEL-model vraagt een andere invulling van het ambt van gemeentesecretaris, aldus Meryem: ‘Waar hij normaal gesproken zelfstandig eindverantwoordelijk is voor de gemeentelijke organisatie, hebben wij drie gemeentesecretarissen die samen de directieraad vormen. Voor ons is het van cruciaal belang dat we gezamenlijk bepalen en uitdragen waar we met de organisatie naartoe willen en wat we van onze ambtenaren verwachten. Daar moeten we als directieraad tijd in investeren. Voor iedereen moet duidelijk zijn dat we als directieraad een eenduidige visie uitdragen.’

Gezag in de ambtelijke organisatie

Als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen moet gezag steeds meer op individueel niveau worden verdiend. Meryem herkent deze tendens ook binnen de ambtelijke organisatie: 'Gezag in de gemeentelijke organisatie is aan verandering onderhevig. Waar een gemeentesecretaris vroeger op basis van zijn positie een grote mate van gezag had, moet je dat gezag tegenwoordig verdienen op basis van je kwaliteiten als leidinggevende. In mijn persoonlijke leiderschapsstijl vind ik helderheid cruciaal. Om onze mensen te kunnen meenemen en enthousiasmeren moet ik een heldere leider zijn.'

Om een heldere leider te kunnen zijn, is het hebben van een duidelijke visie doorslaggevend. Meryem: 'Als secretaris vind ik het van groot belang dat je een visie uitdraagt over waar je met de organisatie naartoe wilt, en waarom. In de jaren 80/90 waren veel organisatieparadigma's gestoeld op het Angelsaksische denken. Dan spreek je over principes als "meten is weten" en "vertrouwen is goed maar controle is beter". Tegenwoordig gaan we uit van een tegengesteld paradigma, namelijk eigenaarschap en de professionaliteit van onze mensen. Dat vergt een nieuwe manier van leiderschap, niet alleen voor ons als secretarissen, maar ook voor de andere leidinggevendenden. Niet meer leidinggeven vanuit het adagium "gij moet" maar bij alle betrokkenen het besef creëren dat we een belangrijke taak hebben in het bedienen van onze samenleving en besturen.'

Meryem geeft toe dat een dergelijke verandering niet van de ene op de andere dag volbracht is. 'De omslag is niet voor al onze ambtenaren gemakkelijk. In mijn rol als directeur spreek ik soms medewerkers die willen dat ik hen afgebakende taken geef. Dat is immers veilig. Je moet ervoor zorgen dat ambtenaren zich veilig voelen en dat ze durven handelen. Het is aan de gemeentesecretaris om actief rugdekking en steun te geven. Niet als organisatie direct in de controlemodus schieten als er onverhoopt dingen fout gaan. Zo vergaar je ook gezag in de organisatie. Bijkomend voordeel is dat je vanuit een veilige setting het ook beter kunt uitspreken als er dingen niet gaan zoals beoogd.'

Gezag in het college

Volgens Meryem zijn er in het college andere kwaliteiten benodigd voor een gezagsvol optreden dan in de gemeentelijke organisatie: ‘Richting het college vergaar je gezag op basis van je advisering. Een goede secretaris stelt, net als een goede adviseur, de juiste vragen. In het college probeer ik altijd het scala aan mogelijkheden te schetsen. Soms zit een wethouder zo diep in een bepaald vraagstuk, dat diegene de situatie niet meer kan overzien. Juist door even uit te zoomen help je een wethouder verder. Als secretaris moet je dus echt tijd investeren in de relatie met je bestuurders.’

Volgens Meryem moet een gemeentesecretaris ervoor kiezen geen eigen politieke standpunten uit te dragen. ‘Als gemeentesecretaris heb ik geen uitgesproken inhoudelijke visie over wat er in Blaricum moet gebeuren. Ik ben ambtelijk dienaar. Als ik niet achter een inhoudelijke visie sta dan moet ik die alsnog kunnen uitvoeren. Aan de collegetafel kun je als secretaris nog wel inhoudelijke invloed uitoefenen maar op beslissingen in de gemeenteraad heb je beperkte invloed. Ik vind dat ook goed. De keuzes van de gemeenteraad zijn immers democratisch gelegitimeerd. In sommige dossiers komt het wel voor dat de ambtelijke organisatie, vanuit expertise, tegen de bestaande plannen adviseert. In dat geval is het mijn taak om zichtbaar te maken waarom die plannen niet goed zouden kunnen uitwerken voor het dorp. Op basis daarvan is het aan de raad een beslissing te nemen.’

Gezag in de samenleving

Het directe contact tussen inwoners van een gemeente en de gemeentesecretaris is vaak beperkt. Meryem waarschuwt echter dat er geen kloof met de samenleving mag ontstaan. ‘Ik vind dat je als secretaris goed moet weten welke gemeente je bedient. Wat is de geschiedenis van het dorp? Wat vinden de mensen belangrijk? Je moet echt tijd maken voor inburgering; het gaat om verdiepen en begrijpen. Kenmerkend voor Blaricum is bijvoorbeeld dat de dorps-

structuur is behouden. Het is een dorp waar iedereen in anonimiteit wil leven. Er wonen hier veel bekende Nederlanders maar het is *not done* om hen lastig te vallen voor een foto of een handtekening. Als je weet in welke omgeving je opereert, dan kun je veel beter adviseren. Je moet de dynamiek van de wereld om je heen kennen, om deze ook daadwerkelijk te kunnen begrijpen.'

Betrokkenheid

De notie dat gezag op individueel niveau verdiend moet worden, betekent ook dat gezag op individueel niveau kan afbrokkelen. Meryem kan zich echter geen moment herinneren waarin haar eigen gezag in het geding kwam. 'Een situatie waarin ik dreigde mijn gezag te verliezen heeft zich gelukkig nog niet voorgedaan. Ik geloof ook niet dat mijn gezag volledig is gekoppeld aan resultaten of successen. Als organisatie stellen we een ambitie vast, daar werken we naartoe en dan slaagt het of niet. In dat proces ben ik een belangrijke speler, maar zeker niet de enige. Dat besef maakt het werk makkelijker en verkleint de angst om gezag te verliezen.'

Meryem gelooft ook niet dat gemeentesecretarissen een vooraf bepaalde houdbaarheidsdatum hebben. 'Ondanks dat er steeds meer secretarissen sneuvelen als gevolg van een conflict geloof ik niet dat er een maximale termijn is dat een gemeentesecretaris kan blijven zitten. Om op langere termijn gezag te houden is het noodzakelijk om jezelf en je omgeving te kunnen blijven stimuleren. Hoelang je dat vol kunt houden, verschilt per situatie en per individu. Als je het gevoel krijgt niet meer uitgedaagd te worden of dat je er niet meer in slaagt de omgeving te stimuleren, dan is het tijd om een andere baan te zoeken.'

6 – GEZAGSRONNEN ONDERZOCOT

‘Mensen zijn allemaal geneigd om voor je te rennen; je hebt wel een positie in zo’n organisatie!’⁶⁵

(Anonieme gemeentesecretaris, in: Grotens, 2015)

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van het enquêteonderzoek dat is uitgezet onder de in 2019 in Nederland actieve gemeentesecretarissen. Het doel van het enquêteonderzoek is om de gezagservaring van gemeentesecretarissen in kaart te brengen. Herkennen zij bijvoorbeeld het beeld van een gezagscrisis wat betreft hun eigen functioneren? Hoeveel gezag ervaren zij in de verschillende arena’s? En blijken persoonsgebonden gezagsbronnen in de praktijk net zo belangrijk als op basis van de theorie verondersteld?

We starten dit hoofdstuk met een korte beschrijving van de gebruikte onderzoeksmethoden. Vervolgens behandelen we de uitkomsten met betrekking tot een aantal algemene stellingen over gezag. Daarna gaan we in op de mate van gezag die gemeentesecretarissen zichzelf toeschrijven. Aansluitend gaan we in op de gezagsbronnen die door de respondenten als het belangrijkste worden aangemerkt en in welke gezagsarena’s deze het meest relevant zijn. Waar relevant vergelijken we de uitkomsten met vergelijkbare onderzoeken uitgevoerd onder burgemeesters en wethouders.

6.1 Onderzoeksmethoden

Om het gezag van gemeentesecretarissen in kaart te brengen is gebruikgemaakt van een kwantitatieve onderzoeksmethode. Alle actieve secretarissen Nederland zijn door de VGS uitgenodigd om deel te nemen aan een online enquête. De vragenlijst is ontwikkeld in

nauwe samenwerking tussen Stichting Beroepseer, de VGS en het Tilburg Institute of Governance (Tilburg University). Als basis voor de uitgevraagde gezagsbronnen diende een eerder onderzoek van Stichting Beroepseer naar het gezag van wethouders.⁶⁶ Deze lijst is waar nodig toegespitst op de specifieke positie van gemeentesecretarissen. De volledige vragenlijst is te vinden in bijlage 7.

In totaal hebben 120 gemeentesecretarissen de vragenlijst ingevuld in de twee weken dat deze heeft uitgestaan. Dat betekent dat 30,8 procent van de gemeentesecretarissen heeft meegewerkt, wat een betrekkelijk hoog percentage is voor dit type onderzoek. De groep respondenten is representatief voor de populatie als wordt gekeken naar de verdeling van geslacht en gemeentegrootte.

De weergave van de resultaten in dit hoofdstuk is op basis van ongewogen beschrijvende statistiek. Dit houdt in dat de uitkomsten zijn weergegeven zoals ze door de respondenten zijn ingevuld. Er is geen weging toegepast om bijvoorbeeld een eventuele oververtegenwoordiging van respondenten met dezelfde achtergrondkenmerken te compenseren. Een uitgebreide verantwoording van de gekozen methoden en een beschrijving van de samenstelling van de groep respondenten is te vinden in bijlage 6.

6.2 Gezag van het ambt

Gemeentesecretarissen zijn positief over het natuurlijk gezag dat met het ambt verbonden is. Liefst 83,1 procent van de respondenten is het eens of helemaal eens met de stelling: *Van het ambt gemeentesecretaris gaat een natuurlijk gezag uit*. De massale herkenning van een natuurlijk gezag is een aanwijzing dat gezag in ieder geval niet volledig op individueel niveau verdiend hoeft te worden, maar deels meekomt met de positie.

In eerdere onderzoeken^{67, 68} werd dezelfde stelling aan burgemeesters en wethouders voorgelegd, maar dan met betrekking tot hun eigen ambt. Onder burgemeesters vond ruim 90,1 procent een na-

tuurlijk gezag van dat ambt uitgaan, bij wethouders gold dat voor 66,4 procent. Daarmee kan men stellen dat wethouders minder kunnen bogen op een gepercipieerd natuurlijk gezag dat van het ambt uitgaat dan burgemeesters en gemeentesecretarissen. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het wethoudersambt het meest politieke van de drie is. Het maatschappelijk vertrouwen in Nederland in burgemeesters en ambtenaren is wezenlijk groter dan in politici.⁶⁹

Tabel 3. Antwoordverdeling van gemeentesecretarissen, wethouders en burgemeesters op stellingen over gezag.

<i>Stelling</i>	<i>Percentage (helemaal) oneens</i>	<i>Percentage (helemaal) eens</i>
Van het burgemeesterschap gaat een natuurlijk gezag uit. ^{70*}	8,6 %	90,1 %
Van het ambt gemeentesecretaris gaat een natuurlijk gezag uit.	6,8 %	83,1 %
Van het wethoudersambt gaat een natuurlijk gezag uit. ⁷¹	17,2 %	66,4 %

Naast deze stelling hebben we onze respondenten een aantal stellingen voorgelegd dat betrekking had op hoe het gezag van een gemeentesecretaris tot stand komt. De stelling waar het hoogste percentage (88,3 procent) van de gemeentesecretarissen het (helemaal) mee eens blijkt is: *Om gezag te verwerven moet een gemeentesecretaris een duidelijke visie hebben*. Ook met de stelling: *Om gezag te verwerven moet een gemeentesecretaris taken kunnen delegeren* is het overgrote deel van de ondervraagde secretarissen het eens of helemaal eens (84,2 procent). Een mogelijke verklaring voor de brede steun voor deze stellingen is het eerdergenoemde veelzijdige en ambigue karakter van het ambt. Zoals duidelijk naar voren kwam

* De vergelijkbaarheid van beide onderzoeken moet genuanceerd worden doordat in de betreffende onderzoeken lichtelijk variërende antwoordcategorieën zijn gebruikt. De verdeling telt niet op tot 100 procent omdat de overige respondenten aangaven geen mening te hebben.

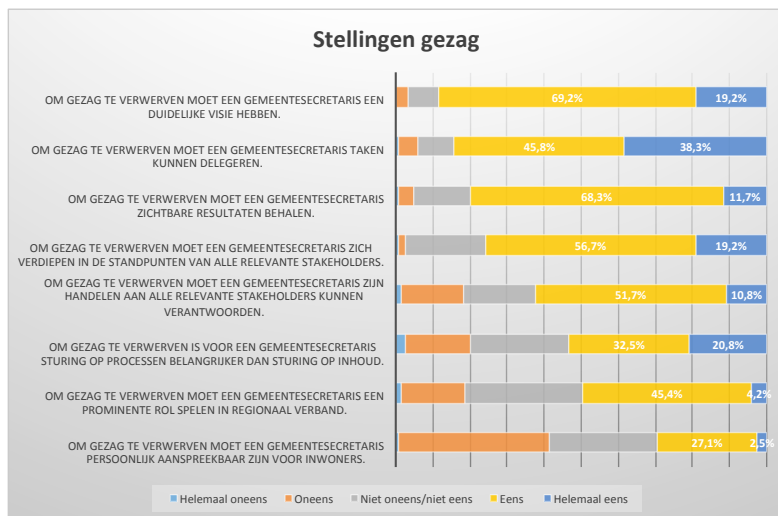
in de publicatie *Verbinders zonder script*⁷² vergt het ambt prioritering van aandacht. Omdat de gemeentesecretaris niet altijd en overal aanwezig en beschikbaar kan zijn is het belangrijk taken te prioriteren (op basis van een visie) en tegelijkertijd andere taken te kunnen delegeren.

Ook de stellingen *Om gezag te verwerven moet een gemeentesecretaris zichtbare resultaten behalen* (80 procent eens of helemaal eens) en *Om gezag te verwerven moet een gemeentesecretaris zich verdiepen in de standpunten van alle relevante stakeholders* (75,8 procent eens of helemaal eens) worden door veel respondenten onderschreven. Volgens de respondenten moeten secretarissen dus, ondanks dat er een natuurlijk gezag van het ambt uitgaat, ook zichtbare resultaten behalen om gezag te verwerven. Dat roept de vraag op in hoeverre het gezag van secretarissen echt natuurlijk is. De steun voor de stelling dat een secretaris zich moet verdiepen in de standpunten van relevante stakeholders sluit aan bij de rol van verbinder. Het is aannemelijk dat een gemeentesecretaris die goed op de hoogte is van alle belangen en behoeftes van verschillende partijen, en die weet wat er speelt, veel beter advies kan geven aan het college en ook beter leiding kan geven aan de gemeentelijke organisatie.

De stelling waar de respondenten zich het minst in konden vinden is: *Om gezag te verwerven moet een gemeentesecretaris persoonlijk aanspreekbaar zijn voor inwoners*. Slechts 29,4 procent was het (helemaal) eens met deze stelling. Ondanks dat gemeentesecretarissen verantwoordelijk zijn voor een succesvolle uitvoering van het beleid en daarvoor nauw verbonden zijn met de lokale gemeenschap⁷³, zullen de meeste inwoners 'hun' gemeentesecretaris niet kennen. Het directe contact met burgers is daarmee meer een eerste verantwoordelijkheid van de burgermeester, wethouders en (een deel van) de uitvoerende ambtenaren. Vanuit deze gedachte is het voor te stellen dat de persoonlijke aanspreekbaarheid voor inwoners niet als belangrijke voorwaarde wordt gezien om gezag te verwerven als gemeentesecretaris. Bijna een derde van de respondenten is het evengoed wel eens met deze stelling, wat duidt op stijlverschillen in de interne dan wel externe oriëntatie van gemeentesecretarissen, zoals

die ook uit eerder onderzoek naar voren komen.⁷⁴ In figuur 1 zijn de antwoorden op alle uitgevraagde stellingen weergegeven.

Figuur 1: Antwoordverdeling stellingen over gezag van gemeentesecretarissen in percentages (n=120).



6.3 Ervaren gezag

Gemeentesecretarissen zijn over het algemeen zeer positief over de eigen mate van gezag. Het meeste gezag ervaren secretarissen binnen de ambtelijke organisatie, 95,7 procent stelt hier veel of heel veel gezag te hebben. Ook in het college van B en W wordt door de respondenten een hoge mate van gezag ervaren (86,2 procent ervaart veel of heel veel gezag). In de gemeenteraad (50 procent) en in de samenleving (24,4 procent) ervaren gemeentesecretarissen beduidend minder gezag.

Bij de interpretatie van de resultaten is het belangrijk te vermelden dat het gaat om gepercipieerd gezag. Een belangrijke kwetsbaarheid van de vraagstelling is dat het hier gaat om een zelfrapportage, terwijl gezag juist per definitie iets is dat door anderen moet worden

toegekend. Desondanks doen de uitkomsten vermoeden dat het er met het gezag van zittende gemeentesecretarissen goed voorstaat.

Tabel 4: Percentageverdeling mate van ervaren gezag in de verschillende arena's (n=116).

Gezagsarena	(heel) weinig gezag	Niet weinig/niet veel gezag	(heel) veel gezag
<i>Het college van B en W</i>	1,7 %	12,1 %	86,2 %
<i>De ambtelijke organisatie</i>	0 %	4,3 %	95,7 %
<i>De gemeenteraad</i>	7,8 %	42,2 %	50 %
<i>De samenleving</i>	15,7 %	60 %	24,4 %

6.4 Belang van gezag

Gemeentesecretarissen ervaren niet alleen relatief veel gezag in het college en de ambtelijke organisatie, ze vinden het ook het meest belangrijk om in deze arena's gezag te hebben. Nagenoeg alle respondenten stellen dat het (heel) belangrijk is om in het college en de ambtelijke organisatie over gezag te beschikken. Dat secretarissen juist in deze twee arena's relatief het meeste gezag ervaren is verklaarbaar omdat gemeentesecretarissen, als eerste adviseur van het college en algemeen directeur van de ambtelijke organisatie, in deze arena's duidelijke formele verantwoordelijkheden hebben.

Aangezien de gemeentesecretaris sinds de dualisering niet meer voor de gemeenteraad werkt is het begrijpelijk dat aan gezag in de gemeenteraad relatief minder belang wordt toegekend. Desondanks vindt nog altijd 63,2 procent gezag in de gemeenteraad belangrijk of heel belangrijk. De gemeentesecretaris heeft weliswaar geen formele gezagsrelatie met de gemeenteraad, maar het college van B en W, dat benoemd wordt door de gemeenteraad, heeft deze wel. Vanuit de taak om het college zo goed mogelijk terzijde te staan, moet de gemeentesecretaris op zijn minst de politieke verhoudingen in de gemeenteraad goed kennen om de adviserende rol richting college succesvol te kunnen vervullen.⁷⁵

Richting de samenleving hechten de respondenten relatief het minste belang aan hun gezag. Slechts 33 procent vindt gezag in deze arena belangrijk of heel belangrijk. Deze bevindingen sluiten aan bij de casestudie naar de tijdsbesteding van secretarissen, zoals besproken in hoofdstuk 3. Daarnaast willen secretarissen het college niet voor de voeten lopen bij het aanboren van contacten in de samenleving. Een nadrukkelijke rol in de samenleving moet dus door het college aan de gemeentesecretaris 'gegend worden'. Ondanks dat gemeentesecretarissen graag meer tijd zouden besteden in de samenleving, krijgen de kerntaken in het college en de ambtelijke organisatie meer prioriteit.⁷⁶

Tabel 5: Percentageverdeling belang van gezag in de verschillende arena's (n=115)

Gezagsarena	(heel) onbelangrijk	Niet weinig/niet veel gezag	(heel) belangrijk
<i>Het college van B en W</i>	0 %	0,9 %	99,1 %
<i>De ambtelijke organisatie</i>	0 %	0,9 %	99,1 %
<i>De gemeenteraad</i>	2,6 %	34,2 %	63,2 %
<i>De samenleving</i>	15,7 %	51,3 %	33 %

6.4.2 Werkomstandigheden

Ook de werkomstandigheden die gemeentesecretarissen ervaren duiden geenszins op een gezagscrisis. Voor een gemeentesecretaris is, zoals eerder betoogd, een goede relatie met zowel het college van B en W als de ambtenaren van groot belang om gezag te vergaren en behouden. Zowel voor de relaties met de burgemeester, wethouders en de ambtenaren op het gemeentehuis geldt dat een ruime meerderheid van de respondenten zeer positief is over de samenwerking.

Ondanks de goede samenwerkingsverbanden is de ervaren baanzekerheid beperkt. Slechts 49,2 procent van de respondenten ervaart zijn of haar eigen baanzekerheid als hoog of zeer hoog. Anderzijds geven de resultaten ook geen aanleiding om te stellen dat secretarissen het gevoel hebben op de spreekwoordelijke wip te zitten. Dat secretarissen beduidend minder enthousiast zijn over hun werk-

zekerheid dan over de samenwerking met andere actoren in het lokaal bestuur ondersteunt de conclusie uit eerder onderzoek over de kwetsbaarheid van het ambt.⁷⁷ Grotens constateerde al dat als de interpersoonlijke relatie met de burgemeester niet optimaal (meer) is, dit weinig hoop biedt op een lang en succesvol verblijf in de gemeentelijke organisatie. Ondanks dat het ambt niet alleen kwetsbaar is maar ook een hoge werkdruk met zich meebrengt, stelt toch 90,5 procent van de respondent een (zeer) hoge mate van werkplezier te ervaren.

Tabel 6: Antwoordverdeling op de vraag: Geef aan in welke mate er sprake is van de volgende omstandigheden in jouw werk als gemeentesecretaris.

Omstandigheden	Ze er laag	Laag	Niet laag/ niet hoog	Hoog	Ze er hoog
<i>Constructieve samenwerking met de burgemeester</i>	0,0%	1,7%	6,9%	38,8%	52,6%
<i>Constructieve samenwerking met de wethouders</i>	0,0%	1,7%	5,2%	69,0%	24,1%
<i>Constructieve samenwerking met de ambtenaren op het gemeentehuis</i>	0,9%	0,0%	0,0%	60,3%	38,8%
<i>Werkplezier</i>	0,0%	0,9%	8,6%	48,3%	42,2%
<i>Ervaren werkdruk</i>	0,0%	6,1%	35,1%	48,3%	10,5%
<i>Ervaren baanzekerheid</i>	0,9%	12,1%	37,9%	44,0%	5,2%

6.5 De gezagsbronnen van de gemeentesecretaris

In het onderzoek *Majesteitelijk en Magistratelijk*⁷⁸ van Tilburg Institute of Governance zijn verschillende gezagsbronnen onderscheiden die relevant zijn voor de burgemeesterspraktijk. Deze verzameling gezagsbronnen is als basis gebruikt voor het onderzoek onder gemeentesecretarissen. Op basis van de gezagsbronnen die voor burgemeesters relevant werden geacht, zijn er 16 afgeleid die (mogelijk) relevant zijn voor gemeentesecretarissen. Waar nodig, zijn sommige gezagsbronnen iets anders geformuleerd om ze aan te laten

sluiten bij de positie van de gemeentesecretaris. Aan de respondenten is gevraagd de vier voor hen belangrijkste gezagsbronnen te selecteren. In deze paragraaf behandelen we de volledige ‘ranglijst’ van gezagsbronnen en gaan we dieper in op de gezagsbronnen die als belangrijkste worden beschouwd. Hierna vergelijken we deze met de uitkomsten uit de eerdere enquêtes onder burgemeesters en wethouders.

6.5.1 Ranglijst gezagsbronnen

Uit de enquête blijkt dat gemeentesecretarissen persoonlijke eigenschappen en normen en waarden doorslaggevend vinden om gezag te vergaren. Liefst 62,4 procent van de respondenten selecteerde *mijn persoonlijke leiderschapsstijl* als een van de vier belangrijkste bronnen. Deze bron wordt op de voet gevolgd door *betrouwbaarheid*, die door 59,8 procent werd gekozen. Op de derde plaats eindigt *de normen en waarden die ik uitdraag* die door iets minder dan de helft (46,2 procent) van de secretarissen wordt genoemd. Op plek 4 en 5 staan respectievelijk *mijn positie als algemeen directeur van de gemeentelijke organisatie* (37,6 procent) en *mijn positie als eerste adviseur van het college* (30,8 procent). Deze klassiek positionele gezagsbronnen worden dus nog altijd als nuttig gezien voor een gezagsvol optreden. In paragraaf 4.4.2 worden de vijf meest genoemde gezagsbronnen afzonderlijk besproken.

De respondenten kennen relatief weinig waarde toe aan gezagsbronnen die betrekking hebben op de persoonlijke ervaring van de secretaris zoals *Mijn ervaring in het openbaar bestuur* en *De door mij behaalde resultaten*. Ervaring en behaalde resultaten zullen ertoe leiden dat de individuele gemeentesecretaris zichzelf ontwikkelt. Deze bronnen zijn verder – relatief gezien – geen belangrijke bronnen van gezag. Dit resultaat past bij de eerder geconstateerde kwetsbaarheid van het ambt. In het verleden behaalde successen bieden geen garantie dat gezag ook op lange termijn verleend wordt.

De minst populaire gezagsbronnen zijn *mijn lidmaatschap van een politieke partij* en *mijn benoeming door het college van burgemeester en wethouders*. Beide bronnen zijn door geen enkele respondent ge-

kozen. Voor het lidmaatschap van een politieke partij is dat niet verwonderlijk. De gemeentesecretaris opereert weliswaar in een veld waar politiek-bestuurlijke sensitiviteit een belangrijke rol speelt, maar het ambt zelf is niet politiek en zeker niet partijpolitiek. Een duidelijk politieke opstelling van een gemeentesecretaris, kan zelfs tegen diegene werken en zijn gezag aantasten.⁷⁹

Tabel 7: Rangschikking gezagsbronnen door gemeentesecretarissen (n=117)

Gezagsbronnen	Percentage
<i>Mijn persoonlijke leiderschapsstijl</i>	62,4%
<i>Betrouwbaarheid</i>	59,8%
<i>De normen en waarden die ik uitdraag</i>	46,2%
<i>Mijn positie als algemeen directeur van de gemeentelijke organisatie</i>	37,6%
<i>Mijn positie als eerste adviseur van het college</i>	30,8%
<i>Mijn persoonlijkheid</i>	29,9%
<i>Communicatieve vaardigheden</i>	29,1%
<i>Onafhankelijkheid</i>	24,8%
<i>Mijn ervaring in het openbaar bestuur</i>	23,9%
<i>Deskundigheid</i>	16,2%
<i>De door mij behaalde resultaten</i>	14,5%
<i>Mijn positie als spil in de lokale driehoek (tussen raad, college en ambtelijke organisatie)</i>	13,7%
<i>Overtuigingskracht</i>	9,4%
<i>Mijn herkenbaarheid voor partijen in de samenleving</i>	1,7%
<i>Mijn benoeming door het college van burgemeester en wethouders</i>	0,0%
<i>Mijn lidmaatschap van een politieke partij (indien van toepassing)</i>	0,0%

Dat er weinig gezag wordt ontleend aan de benoeming door het college is verrassender te noemen. In hoofdstuk 3 spraken we de verwachting uit dat de benoemingsprocedure ertoe zou leiden dat (met name) nieuwe secretarissen gezag zouden ontleenen aan de wijze waarop zij benoemd zijn. De uitkomsten van de enquête laten echter zien dat dit niet als een belangrijke gezagsbron wordt ervaren.

Daaruit spreekt de overtuiging dat secretarissen niet bij hun benoeming al automatisch een dosis gezag meekrijgen die is afgeleid van

het college van B en W.⁸⁰ Ook de invloed van de ondernemingsraad op het initiële gezag van aantredend secretarissen lijkt beperkt. Aangezien de ondernemingsraad de mening van het ambtenaren-apparaat vaak slechts in zeer beperkte mate representeert levert dit nauwelijks een gezagspositie op.⁸¹

6.5.2 Belangrijkste gezagsbronnen besproken

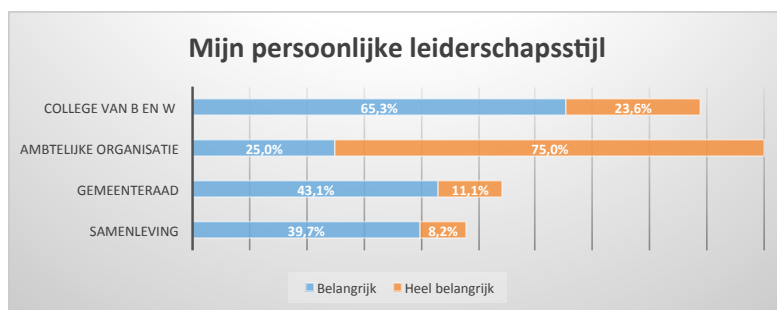
In deze paragraaf bespreken we afzonderlijk de vijf gezagsbronnen die als het belangrijkste worden ervaren. Per gezagsbron gaan we in op hoe deze binnen de typologie (institutioneel, positioneel of persoonsgebonden) kan worden geplaatst en binnen welke arena's deze bronnen het meest van belang worden geacht.

1. Mijn persoonlijke leiderschapsstijl

De meest gekozen gezagsbron is *mijn persoonlijke leiderschapsstijl*. Dat juist deze gezagsbron als belangrijkste wordt beschouwd, sluit aan bij de grote steun voor stellingen dat *een gemeentesecretaris een duidelijke visie moet hebben en taken moet durven delegeren*. Aangezien het ambt vraagt om een lokale en persoonlijke invulling is de leiderschapsstijl van de individuele gemeentesecretaris van groot belang.⁸²

De persoonlijke leiderschapsstijl wordt door de respondenten als belangrijkste gezien in de ambtelijke organisatie (100 procent belangrijk of heel belangrijk). In de rol van algemeen directeur van de ambtelijke organisatie komen leiderschapskwaliteiten vanzelfsprekend het meest nadrukkelijk naar voren. Ook in het college wordt de persoonlijke leiderschapsstijl als belangrijke gezagsbron beschouwd. In de gemeenteraad en de samenleving wordt deze gezagsbron van minder belang geacht. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de leiderschapsstijl voor de gemeentelijke organisatie en het college het meest zichtbaar is. Doordat de raad en met name de samenleving op grotere afstand staan is het logisch dat de persoonlijke leiderschapsstijl hier een minder krachtige gezagsbron is.

Figuur 2: Percentage respondentent dat persoonlijke leiderschapsstijl belangrijk of heel belangrijk vindt, uitgesplitst naar de verschillende arena's (Enkel respondentent die persoonlijke leiderschapsstijl als een van de belangrijkste gezagsbronnen kozen, n=72).



2. Betrouwbaarheid

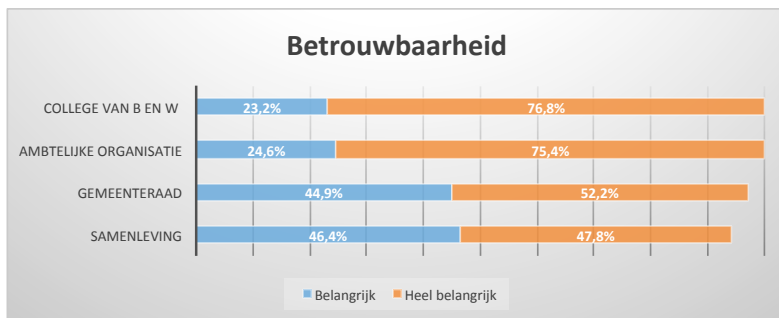
Betrouwbaarheid is volgens 59,4 procent van de respondentent een van die vier belangrijkste gezagsbronnen. Betrouwbaarheid is zowel een institutionele als een persoonsgebonden gezagsbron. Zoals in hoofdstuk 3 is besproken kan het vertalen van belangrijke publieke waarden in het persoonlijk handelen van grote waarde zijn om gezag te vergaren. Als spil in de lokale driehoek dient de secretaris een betrouwbare partner te zijn voor alle partijen. Daarmee is betrouwbaarheid ook een persoonsgebonden gezagsbron. De gemeentesecretaris kan publieke waarden zoals betrouwbaarheid uitdrukken in de persoonlijke stijl en het handelen.

Ander onderzoek laat zien dat betrouwbaarheid belangrijk is voor het functioneren van bestuurders in algemene zin.⁸³ Daarbij zijn eerlijkheid en oprechtheid maar vooral integriteit van belang. Integer handelen blijkt een absolute voorwaarde voor een gezagsvol optreden.

Aangezien betrouwbaarheid als een van de belangrijkste gezagsbronnen is gekozen, mag het geen verrassing heten dat deze bron binnen alle vier de gezagsarena's als belangrijk wordt beschouwd.

Voor alle arena's geldt dat meer dan 90 procent van de respondenten stelt dat betrouwbaarheid (heel) belangrijk is.

Figuur 3: Percentage respondenten dat betrouwbaarheid belangrijk of heel belangrijk vindt, uitgesplitst naar de verschillende arena's (n=69).

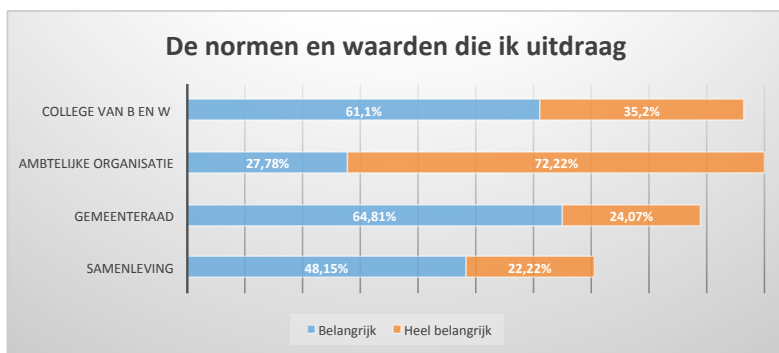


3. De normen en waarden die ik uitdraag

Uitgedragen normen en waarden staan op plek 3 in de ranglijst. 46,2 procent van de respondenten noemt deze bron als een van de belangrijkste. Normen en waarden kunnen zowel breed maatschappelijk gedragen zijn (institutioneel) of vanuit een individu zelf komen (persoonsgebonden). De Canadese wetenschapper Ralph Heintzman benadrukt dat publieke waarden als handvatten kunnen dienen bij het afwegen van verschillende belangen. *“Het is vrijwel onmogelijk om een afweging te maken tussen twee tegenstrijdige belangen als men geen duidelijk besef heeft van goed en fout. Als een dergelijk ethisch kompas ontbreekt, kan men immers nooit bepalen welk belang zwaarder weegt.”*⁸⁴

Alle respondenten vinden uitgedragen normen en waarden een (heel) belangrijke gezagsbron binnen de ambtelijke organisatie. Ook voor gezag richting het college zijn normen en waarden van grote waarde. Het minst relevant is deze gezagsbron richting de samenleving. Deze laatste uitkomst lijkt een uitvloeisel van het feit dat de gemeentesecretaris in mindere mate een gezagsrelatie heeft met de samenleving dan met de andere arena's.

Figuur 4: Percentage respondentent dat uitgedragen normen en waarden belangrijk of heel belangrijk vindt, uitgesplitst naar de verschillende arena's (n=54).

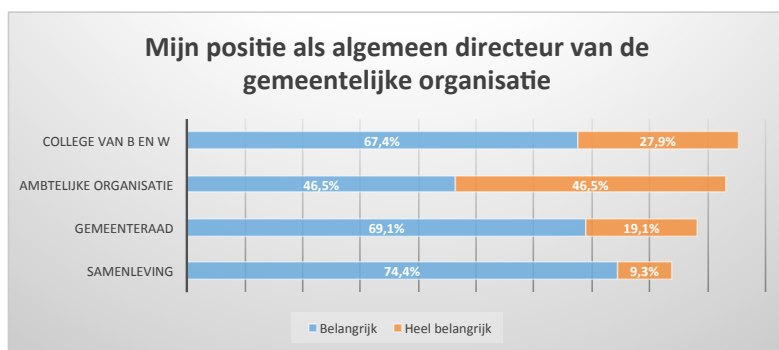


4. Mijn positie als algemeen directeur van de gemeentelijke organisatie

De positie als algemeen directeur van de gemeentelijke organisatie is door 37,6 procent van de respondenten gekozen als een van de vier belangrijkste gezagsbronnen. Het gaat hier om een positionele gezagsbron. Zoals verwacht is de positie als algemeen directeur van de gemeentelijke organisatie, en de daarmee verbonden sanctie- en beloningsmacht, nog altijd van waarde om gezag te vergaren.

Vanzelfsprekend wordt de bron als (heel) belangrijk gezien voor een gezagsvol optreden in de ambtelijke organisatie. De positie van algemeen directeur is echter ook een waardevolle gezagsbron in de andere arena's waarin de gemeentesecretaris opereert. Zo kan de secretaris bijvoorbeeld een bepaalde mate van gezag in de gemeenteraad hebben op basis van het feit dat diegene algemeen directeur van de gemeentelijke organisatie is. In het college (93 procent), de gemeenteraad (88,2 procent) en de samenleving (83,7 procent) is de positie van algemeen directeur een (heel) belangrijke gezagsbron volgens de respondenten.

Figuur 5: Percentage respondentent dat de positie als algemeen directeur van de gemeentelijke organisatie belangrijk of heel belangrijk vindt, uitgesplitst naar de verschillende arena's (n=43).

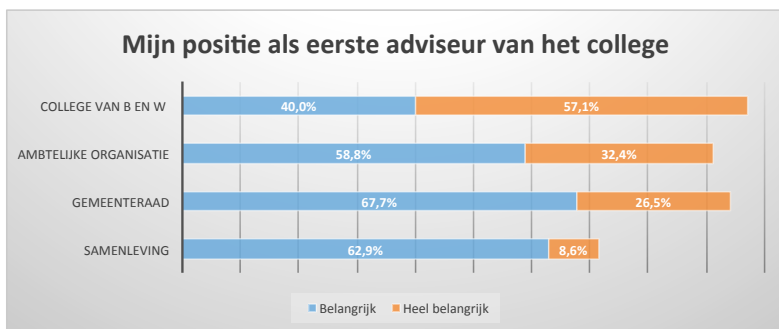


5. Mijn positie als eerste adviseur van het college

Op de vijfde plaats staat eveneens een positionele gezagsbron. Evenals de rol van algemeen directeur wordt ook de positie als eerste adviseur van het college als belangrijke bron van gezag beschouwd (30,8 procent noemt deze bron). Hoewel een gemeentesecretaris, zoals in hoofdstuk 3 besproken, niet beschikt over belonings- of sanctiemacht richting het college, heeft de secretaris wel een formele rol als eerste adviseur. Op basis hiervan kan hij een bepaalde mate van gezag bezitten.

De positie van eerste adviseur is volgens 97,1 procent van de respondenten belangrijk of heel belangrijk. De positie van eerste adviseur van het college geeft ook in de andere arena's een zeker gezag: in de ambtelijke organisatie (91,2) en in de gemeenteraad (94,2) geldt dat meer dan 90 procent van de respondenten deze bron als belangrijk of heel belangrijk beschouwt.

Figuur 6: Percentage respondentent dat de positie als eerste adviseur van het college belangrijk of heel belangrijk vindt, uitgesplitst naar de verschillende arena's (n=35).



6.6 Gezagsbronnen vergeleken

Hoewel we voorzichtig moeten zijn met een een-op-een vergelijking tussen de verschillende onderzoeken omdat niet exact dezelfde lijst met gezagsbronnen is gebruikt, is een vergelijking met burgemeesters en wethouders wel degelijk mogelijk en interessant.

6.6.1 Burgemeesters

Bij burgemeesters herkennen we, net als bij gemeentesecretarissen, het relatieve belang van persoonsgebonden en institutionele gezagsbronnen. Burgemeesters moeten hun gezag grotendeels verdienen door de manier waarop zij hun ambt invullen. De belangrijkste gezagsbron voor burgemeesters is echter *de positie boven de partijen*.⁸⁵ Deze positie geeft invulling aan de institutionele waarde onafhankelijkheid. Dit illustreert de positie van de burgemeester in het lokaal bestuur, die op grotere afstand van de partijpolitiek staat dan bijvoorbeeld wethouders en daaraan een deel van zijn gezag ontleent.

Een belangrijk verschil tussen gemeentesecretarissen en burgemeesters is dat de *herkenbaarheid voor partijen in de samenleving* voor gemeentesecretarissen fors lager scoort dan voor burgemeesters. Deze conclusie lijkt een uitvloeisel van het feit dat de gemeentesecretaris

een minder publieke en zichtbare functie heeft dan de burgemeester, die de best gekende lokale bestuurder is.⁸⁶

Daarnaast valt op dat burgemeesters, net als gemeentesecretarissen, weinig gezag ontleen aan hun benoemingswijze, blijkend uit de relatief lage score van *de Kroonbenoeming*. Deze positionele gezagsbron lijkt in het lokaal bestuur dus maar een beperkte rol te spelen.

6.6.2 Wethouders

Het ambt van wethouder is veel politieker dan dat van de burgemeester en daarmee moeilijker te vergelijken met de gemeentesecretaris. >

Tabel 8: Ranglijst belangrijkste gezagsbronnen voor burgemeesters en wethouders

Ranglijst	Gezagsbronnen voor burgemeesters	Ranglijst	Gezagsbronnen voor wethouders
1	<i>Positie boven de partijen</i>	1	<i>Betrouwbaarheid</i>
2	<i>Herkenbaarheid voor partijen in de samenleving</i>	2	<i>Persoonlijke invulling portefeuille</i>
3	<i>Persoonlijk contact</i>	3	<i>Uitgedragen normen en waarden</i>
4	<i>Mijn persoonlijkheid</i>	4	<i>Deskundigheid</i>
5	<i>Leiderschapstijl</i>	5	<i>Persoonlijke leiderschapstijl</i>
6	<i>Wettelijke bevoegdheden</i>	6	<i>Communicatieve vaardigheden</i>
7	<i>Deskundigheid</i>	7	<i>De benoeming door de gemeenteraad</i>
8	<i>Overtuigingskracht</i>	8	<i>Overtuigingskracht</i>
9	<i>De manier waarop ik persoonlijk mijn portefeuille invul</i>	9	<i>Mijn herkenbaarheid voor partijen in de samenleving</i>
10	<i>Ervaring</i>	10	<i>Mijn politieke en maatschappelijke resultaten</i>
11	<i>De Kroonbenoeming</i>	11	<i>Mijn persoonlijkheid</i>
12	<i>Het advies van de gemeenteraad bij de benoeming</i>	12	<i>De inhoud van mijn portefeuille</i>
13	<i>De inhoud van mijn portefeuille</i>	13	<i>Wettelijke bevoegdheden</i>
14	<i>Partijlidmaatschap</i>	14	<i>Onafhankelijkheid</i>
		15	<i>Partijlidmaatschap</i>

Toch zijn er ook overeenkomsten. Zowel de gemeentesecretaris als de wethouder worden immers concreet verantwoordelijk gehouden voor de uitvoering van beleid. Waar de rol en het mandaat dus verschillen, zijn er in de doelen wel degelijk overeenkomsten.

Onder wethouders komen persoonsgebonden en institutionele bronnen nog duidelijker naar voren. Betrouwbaarheid wordt als belangrijkste bron beschouwd, gevolgd door de persoonlijke invulling van de portefeuille, deskundigheid en persoonlijke leiderschapstijl. Positionele gezagsbronnen als partijlidmaatschap, wettelijke bevoegdheden en de inhoud van de portefeuille eindigen onderaan de ranglijst. Waar burgemeesters en gemeentesecretarissen nog een deel van hun gezag ontlelen aan hun formele positie, lijkt dit dus voor wethouders veel minder het geval. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat wethouders formeel gezien geen eigen bevoegdheden hebben. Wethouders ontlelen hun macht aan hun lidmaatschap van het college dat geacht wordt collegiaal te besturen.

6.7 Concluderend

Ondanks dat er steeds meer secretarissen vertrekken na een conflict, bieden de resultaten van deze studie ruim voldoende aanknopingspunten om te stellen dat het er over het algemeen goed voorstaat met het gezag van zittende gemeentesecretarissen. Een ruime meerderheid van de respondenten ervaart nog altijd een ‘natuurlijk gezag’ dat verbonden is aan het ambt. Daarnaast zijn persoonlijke kwaliteiten van groot belang. Om gezag te vergaren is het belangrijk dat secretarissen opereren op basis van een duidelijke visie en taken goed kunnen delegeren.

Ook over het eigen gezag zijn gemeentesecretarissen zeer te spreken. Met name in de gemeentelijke organisatie en in het college van B en W ervaren zij veel gezag. In de gemeenteraad en de samenleving wordt minder gezag ervaren, maar de respondenten geven aan hier ook minder waarde aan te hechten. Uit de rangschikking van belangrijkste gezagsbronnen komt de mix tussen de verschillende

typen gezagsbronnen duidelijk naar voren. Met de *persoonlijke leiderschapsstijl*, *betrouwbaarheid* en *uitgedragen normen en waarden* bestaat de top-3 uit een combinatie van institutionele en persoonsgebonden gezagsbronnen. Toch zijn ook positionele bronnen nog altijd waardevol, blijkend uit de hoge waardering voor *de positie als algemeen directeur van de gemeentelijke organisatie* en *de positie als eerste adviseur van het college*.

7 – GEZAG VOLGENS EEN DOORGEWINTERDE TUSSENPAUS

‘Gezag is een kwetsbaar gegeven’

Interview met gemeentesecretaris Boudewijn Marinussen

Door: Gerard van Nunen

Boudewijn Marinussen is gepokt en gemazeld in gemeenteland. Met zijn rijke ervaring kent hij de complexe balansfunctie van gemeentesecretaris als geen ander. Boudewijn functioneert als klankbord voor collega's in zijn rol als vertrouwenspersoon bij de vgs. Welke gezagsbronnen zijn tegenwoordig onontbeerlijk? Hoe wordt een verlies aan gezag veroorzaakt, en is er na verlies een kans op herstel? Wij vroegen het aan deze gemeentesecretaris die het klappen van de zweep kent.

Toen hij 29 lentes jong was, werd Boudewijn in Koudekerk aan den Rijn voor het eerst als gemeentesecretaris aangesteld. Inmiddels heeft hij meer dan 30 jaar in het ambt gefunctioneerd bij in totaal acht gemeenten. Na Koudekerk aan den Rijn volgden Valburg, Berkel- en Rodenrijs, Schiedam en Goeree-Overflakkee. Hierna werkte hij als interim-gemeentesecretaris bij Hof van Twente, Molenwaard-Giessenlanden en sinds kort is hij aan de slag in het Drentse Borger-Odoorn. Boudewijn: ‘Tijdens mijn eerste functie als gemeentesecretaris in het dorp Koudekerk aan den Rijn was de secretaris echt iemand in het dorp. De formele positie gaf automatisch een zeker gezag, zonder dat je daar iets voor hoefde te doen, net als bij de arts, de dominee en de burgemeester. Ik verbaasde mij daar destijds over.’

‘Door de jaren heen zijn persoonlijke eigenschappen en vaardigheden steeds bepalender geworden voor je gezagspositie. Op basis van je attitude, wat je doet en laat, wat je zegt en niet zegt, moet je gezag verdienen en behouden. Het is cruciaal dat je goed kunt luisteren, tijdig signalen herkent en dat je op basis van die signalen kunt anticiperen op lastige situaties. Je moet in staat zijn om in verschillende arena’s goede persoonlijke relaties op te bouwen. Gezag moet immers in een relatie met anderen aanvaard worden. Daarnaast moet je aanvoelen wanneer je moet interveniëren, zeker op bestuurlijk niveau. Uiteraard moest je vroeger door je feitelijke functioneren tussen de medewerkers je gezag verder uitbouwen, maar de uitgangspositie in die tijd was gemakkelijker. De tijdsgeest is enorm veranderd. Ik vind dit een gezondere situatie.’

Gezag en gezagsbronnen

EEN COMPLEX AMBT

Een gemeentesecretaris moet lastige besluiten nemen die zijn gezag niet altijd vergroten. ‘Als algemeen directeur moet je soms knopen doorhakken en zul je minder leuke beslissingen voor je medewerkers moeten nemen. Dat kan een mededeling zijn waarin je iemand een berisping geeft, schorst of nog sterker: ontslag verleent. Ik heb ook meegemaakt dat het in colleges lastig was en dat ik tegenover wethouders rolvast en standvastig moest zijn. Dat levert je niet altijd gezag op. Terwijl ik vanuit mijn intrinsieke verantwoordelijkheid voelde dat ik dat wel moest doen.’

‘Gemeentesecretaris is een heel complexe functie omdat je eindverantwoordelijk bent voor de organisatie maar tegelijkertijd ondergeschikt bent aan het college’, aldus Boudewijn. ‘Dat maakt het zo ingewikkeld om gezag te verdienen én te behouden. De wereld is tegenwoordig vluchtig. Bij sterke meningsverschillen of belangentegenstellingen nemen sommige colleges wel erg gemakkelijk afscheid van hun secretaris. Ik hoor dat regelmatig in mijn rol als vertrouwenspersoon bij de VGS. Colleges hebben veelal weinig ervaring met conflicten binnen de gemeentelijke organisatie en kiezen

dan voor de vlucht naar voren. Ik ben daar geen voorstander van. Ga eerst het gesprek met elkaar aan voordat je besluit dat er een nieuw poppetje moet komen. Gemeenten willen lerende organisaties zijn, dan mag de gemeentesecretaris ook leren.'

GEZAGSVOL OPTREDEN: BELANGRIJKE VAARDIGHEDEN IN EEN BALANSFUNCTIE

Volgens Boudewijn heeft een gemeentesecretaris een aantal vaardigheden nodig om gezagsvol op te kunnen treden: een politieke antenne, een open houding, het om je heen kunnen verzamelen van kritische personen en sociaal-communicatieve vaardigheden.

Politieke antenne

'Een noodzakelijke voorwaarde om gezagsvol op te treden is een politieke antenne. Je moet aanvoelen wanneer je actie moet ondernemen en wanneer je juist op je handen moet gaan zitten. Deze politiek-bestuurlijke sensitiviteit is ontzettend belangrijk. Een gemeentesecretaris moet doorhebben op welke onderwerpen en momenten het nodig is om je, bijvoorbeeld binnen het college, inhoudelijk sterk te maken en te interveniëren. Hier is een fingerspitzengefühl voor nodig.'

'Een secretaris kan uit betrokkenheid of dienstbaarheid op de stoel van de wethouder of burgemeester gaan zitten. Deze rolvervaging ligt voortdurend op de loer. Het vraagt om permanente alertheid om je onafhankelijke adviesrol te bewaken. Het bewaren van een gepaste afstand tot het politieke bestuur is noodzakelijk maar is in de praktijk lastig.'

Open houding

'Een open houding is essentieel', vertelt Boudewijn. 'Zorg dat je niet op de automatische piloot gaat draaien en stel je altijd open voor nieuwe ideeën die op je afgevuurd worden door het college en je medewerkers. Deze toegankelijkheid is ontzettend belangrijk in het opbouwen van sterke persoonlijke relaties. Bestuurders en ambtenaren moeten het gevoel hebben dat jij een waardevolle sparringpartner voor ze bent. Om die rol te vervullen dien je maat-

schappelijk betrokken te zijn en heb je zicht nodig op wat er in de lokale samenleving gebeurt. Het laatste decennium is het bovendien belangrijker geworden dat je weet wat er in andere organisaties speelt, mede als gevolg van de decentralisaties. Daarnaast moet je ontwikkelingen op landelijk en Europees niveau kunnen vertalen naar de plaatselijke context waarin jezelf opereert. Het behouden van dit overzicht is doorslaggevend om adequaat te interveniëren in je eigen gemeente.'

Kritische personen in je directe omgeving

Gemeenten krijgen steeds meer taken en verantwoordelijkheden. Als gemeentesecretaris is het echter onmogelijk om overal inhoudelijke expertise over te hebben. Volgens Boudewijn zijn kritische personen in je directe omgeving daarom onmisbaar om het college goed te kunnen adviseren en om een waardevolle sparringpartner te zijn voor management en medewerkers. 'Je kunt niet alles weten maar je kunt er wel voor zorgen dat je kritische mensen om je heen verzamelt. Als je aanvoelt dat op een bepaald beleidsterrein of in een bepaald organisatieonderdeel iets niet helemaal lekker zit, dan kun je aan die kritische collega's om advies vragen. Je weet dan dat je helder en eerlijk advies krijgt. Deze personen kunnen naast het adviseren over inhoudelijke thema's ook reflecteren op je functioneren als gemeentesecretaris. Het helpt enorm als je dit goed georganiseerd hebt.'

Sociaal-communicatieve vaardigheden

'Ondanks dat je minder dan vroeger op je formele positie kunt steunen, gaat er nog steeds gezag uit van het adviseurschap en het directeurschap. Als je in een gemeente binnenkomt, beschik je dus over een zeker functioneel basisgezag. Dit gezag kun je in de werkp praktijk echter snel verliezen. Sociaal-communicatieve vaardigheden om goede persoonlijke relaties op te bouwen zijn cruciaal om dit te voorkomen. Deze vaardigheden waren al belangrijk, maar zijn de laatste jaren nog belangrijker geworden. Medewerkers hebben snel in de gaten of je authentiek bent. Zorg dat wat je zegt en doet bij je uitstraling past. Naast authenticiteit zijn duidelijk en consistent communiceren, luisteren en zelfreflectie essentieel. Je moet je

omgeving goed kunnen aanvoelen en je kunnen inleven in bestuurders en medewerkers.’

Het verlies van gezag

Het kost tijd en moeite om een gezagspositie op te bouwen. Het afbrokkelen van gezag gaat veel sneller, aldus Boudewijn. ‘Gezag is een kwetsbaar gegeven. Je hebt het zorgvuldig door je functioneren opgebouwd maar door verminderde alertheid, wisselingen van personen in de organisatie en meningsverschillen kan het snel verdwenen zijn.’

DISBALANS

Het ambt van gemeentesecretaris vraagt om een voortdurend balanceren tussen het college en de ambtelijke organisatie. Disbalans veroorzaakt door rolvervaging is de belangrijkste grondslag voor het verlies aan gezag. Boudewijn: ‘Voor het overgrote deel van de collega’s geldt, dat zij zich ofwel iets beter voelen in de rol van adviseur ofwel iets beter voelen in de rol van directeur. Ik geloof niet dat er één gemeentesecretaris in Nederland is die in beide rollen even sterk is. De kunst is, ondanks die voorkeur, het evenwicht te bewaren. Er zijn verschillende situaties denkbaar waar een disbalans een afname van gezag kan veroorzaken. Als je de rol van eerste adviseur onvoldoende inzet, kun je bijvoorbeeld te onzichtbaar zijn voor het college. In de ambtelijke organisatie kun je bij een ontwikkelingsproces te hard voor de troepen uitlopen waardoor je medewerkers je niet meer serieus nemen.’

ROLVERVAGING

Boudewijn heeft in zijn loopbaan meegemaakt dat hij gezag binnen de organisatie verloor. Rolvervaging kan het begin van het einde zijn voor de gezagspositie van een secretaris. ‘Ik kreeg een flink meningsverschil met de burgemeester over de koers van de organisatie. Daarnaast hadden wij een verschil van inzicht over de wijze waarop de burgemeester invloed had op de ambtenarij. Er was namelijk sprake van ernstige rolvervaging omdat ik als secretaris regelmatig door

de burgemeester werd gepasseerd. Deze benoemde bijvoorbeeld zelfstandig een medewerker. Dergelijke acties zijn niet bevorderlijk voor je gezag binnen de ambtelijke organisatie. De burgemeester had steun van het college, dus ook in het college trok ik aan het kortste eind. Je kunt verlies van gezag concreet aanvoelen in het contact met mensen: je wordt minder serieus genomen. Je kunt het ook zien aan het non-verbale gedrag. Het is in zo'n situatie belangrijk dat je jezelf wel serieus neemt en tot actie overgaat.'

'Rol vervaging kan ook optreden als een secretaris zich overmatig met het politieke bestuur bemoeit. Ik ken een casus waarin een secretaris een te politieke rol op zich nam en een presentatie voor de gemeenteraad hield. Het ging tijdens die presentatie onder andere over hoeveel geld er nodig was voor een bepaalde beleidsontwikkeling. Je begeeft je dan in het vaarwater van de politieke discussie. Ik zou dat afraden, omdat je de rollen goed gescheiden moet houden. Het college is verantwoordelijk richting de gemeenteraad en de gemeentesecretaris is verantwoordelijk voor het functioneren van de organisatie. Je kunt het college adviseren maar je hebt niet de positie om politiek gevoelige informatie met de raad te delen.'

'Als vertrouwenspersoon van de VGS merk ik dat sommige gemeentesecretarissen de neiging hebben een te politieke rol aan te nemen als een college niet al te sterk is en de burgemeester weinig sturing geeft. Een gemeentesecretaris gaat dan vanuit betrokkenheid zich te sterk bemoeien met het politieke bestuur. Dit gebeurt met de beste bedoelingen, maar je moet je altijd afvragen: is dit mijn rol? Past dit nog bij mijn taak of ga ik te ver?'

TE VER VOOR DE TROEPEN UITLOPEN

'Als je te snel en te veel wilt vernieuwen in je organisatie ondermijnt dat gezag. Als je de organisatie voortdurend wilt meekrijgen in nieuwe ontwikkelingen terwijl deze nog aan het infuus ligt van de vorige veranderingen, dan wekt dat soms ergernis op. Als gemeentesecretaris is het van belang om de organisatiecultuur en stemming onder medewerkers goed te kennen. Je moet aanvoelen wat bij de eigen organisatie past en haalbaar is. Als je dat onvoldoende doet of

daar niet regelmatig met kritische collega's op reflecteert, dan gaat het vroeg of laat een keer mis.'

'Het is belangrijk dat je jezelf goed kent: ik ben een type dat voor beweging zorgt in een organisatie en ik houd van ontwikkeling en vernieuwing. Iets tot in de details afronden is niet mijn natuurlijke vaardigheid, en dat moet ik dus bewust organiseren. In mijn hoofd ben ik al verder, terwijl anderen net bepaalde ontwikkelingen hebben overgenomen. Ik heb een situatie meegemaakt waarin ik te ver voor de troepen uitliep en waar ik onvoldoende oog had voor het borgen van veranderingen bij de meerderheid van de ambtelijke organisatie.'

EEN COMBINATIE VAN FACTOREN

Boudewijn benadrukt dat ondanks het feit dat gezag door de jaren heen vluchtiger is geworden, het verlies van gezag altijd wordt veroorzaakt door een combinatie aan factoren. 'Het is nooit een enkele misstap of fout die een gemeentesecretaris fataal wordt. Het is altijd een combinatie van belangentegenstellingen, verschil van inzicht, een wisseling van actoren, een gebrek aan goede communicatie, of een gebrek aan een persoonlijke klik die er voor zorgen dat een secretaris inboet aan gezag.'

De tweede kans: het herstel van gezag

Boudewijn stelt dat een verlies van gezag voorkomen kan worden door geregeld te reflecteren. 'De kunst is om verlies van gezag voor te zijn door goede relaties met het college van B&W, de ambtelijke organisatie, de gemeenteraad en met stakeholders in de lokale samenleving. Het helpt enorm om het regelmatig open en eerlijk met leden van het college, medewerkers en stakeholders over je functioneren te hebben. Zitten we nog op dezelfde golflengte? Doe ik nog de goede dingen? Voorkomen is dus beter dan genezen!'

Verlies van gezag hoeft niet definitief te zijn. Het afgenomen gezag is te herstellen mits daar tijd en ruimte voor geboden wordt. Boudewijn

wijn: 'Als er sprake is van afnemend gezag is het zaak om een goed gesprek te voeren met de portefeuillehouder Personeel & Organisatie. Je moet ten eerste durven erkennen dat je weliswaar verantwoordelijk bent voor de organisatie maar dat het benodigde gezag is afgenomen. Als je tot een gedeelde probleemanalyse kunt komen, dan kun je plannen maken om je gezag - en dat gaat niet van vandaag op morgen - te herwinnen. Dat vraagt een hoge mate van zelfreflectie. Die reflectie is nodig om aan bestuurders en medewerkers uit te kunnen leggen dat je hebt gemerkt dat je aan gezag verloren hebt, en gelooft dat je het gezag weer kunt terugkrijgen. Vervolgens geef je aan welke stappen je concreet wilt zetten. Je zult daarnaast ook de hulpvraag in je werkomgeving moeten leggen. Gezag kent namelijk een gunfactor.'

De toekomst van de gezagspositie

ZITTINGSDUUR NEEMT AF

De gemiddelde zittingsduur van een gemeentesecretaris neemt af. Boudewijn ziet het tij voorlopig niet keren: 'Door de decentralisaties en herindelingen zijn het takenpakket en de verantwoordelijkheid van gemeenten enorm toegenomen. Maatschappelijke veranderingen - onder andere ten gevolge van technologische ontwikkelingen en digitalisering - volgen elkaar in een steeds sneller tempo op. Dit tempo kunnen wij als gemeenten onvoldoende bijhouden. Vroeger had een gemeente qua informatievoorziening een voorsprong op de lokale samenleving maar nu zijn de rollen omgedraaid. Dit dwingt gemeenten om ontwikkelingsgerichte organisaties te worden, en dat gaat niet van vandaag op morgen. Onze organisaties kunnen hun rol niet langer beheersmatig invullen en moeten zich voortdurend durven aanpassen. De vaardigheden die van een secretaris gevraagd worden veranderen doorlopend door de continu veranderende omgeving. Dit kan betekenen dat er een andere persoon met andere kwaliteiten en vaardigheden nodig is om de organisatie door nieuwe opgaven en ontwikkelingen te loodsen. Hierdoor komt het steeds minder voor dat een gemeentesecretaris 10 tot 15 jaar op dezelfde plek blijft zitten.'

GA HET GESPREK AAN

‘Het is goed dat gemeentesecretarissen lastige situaties met vertrouwenspersonen van de VGS kunnen bespreken. Doordat het lokale bestuur steeds complexer is geworden, is hier steeds meer behoefte aan. Voorheen benaderden collega’s ons veelal als er al een vergevorderd conflict met het college, de ondernemingsraad of het managementteam was. Gelukkig weten collega’s de vertrouwenspersonen steeds sneller te vinden, voordat er sprake is van onherstelbare schade.’

‘Op basis van mijn praktijkervaringen en mijn ervaringen als vertrouwenspersoon concludeer ik dat er in de praktijk veel te weinig wordt ingezet op herstel van de gezagspositie. Mijn advies luidt dat er eerder en meer met elkaar gesproken zou moeten worden. Natuurlijk zijn er situaties waarin de positie van de secretaris onhoudbaar is geworden, maar dat is lang niet altijd het geval. Het loont meestal om samen te zoeken naar een duurzame oplossing in plaats van er voor te kiezen de secretaris vanuit opportunisme de laan uit te sturen. Je moet er natuurlijk wel op tijd bij zijn. Zoals gezegd ontstaat een gezagscrisis na een opstapeling van feiten. Bij een echte crisis is er weinig kans op herstel, dan zit er te veel in je rugzak.’

8 – CONCLUSIE

‘Tweeduizendzevenenveertig. Mat licht valt uit de kamer. De juiste kleur voor een boek. Je oog valt op En bracht de schare tot kalmte. Ziet er mooier uit dan andere boeken, al gaat het over de gemeentesecretaris. Je bladert: Egypte, Efese, Germania Inferior, Austrasië, de Pragmatieke Sanctie, de Republiek, het Koninkrijk. Men kon toen niet weten van de tweedeling van Europa en de hereniging van Nederland en Vlaanderen. De geschiedenis is een caleidoscoop. Steeds verschuift het perspectief. Geloof ontaardt in vervolging, ondernemingslust leidt tot uitbuiting, onderdrukking voet tot bevrijding en onafhankelijkheid. In die kluwen van gebeurtenissen en stromingen bestaan echter steeds vaste ankerpunten. Abstract: leven en dood, lief en leed, maatschappelijke ordening. Concreet: burgers, bestuurders, ambtenaren. En onder deze de gemeentesecretaris, werkend op het snijvlak van politiek bestuur en administratie. Er heeft geen tijd bestaan zonder secretaris. De secretarisfunctie is misschien wel even vanzelfsprekend als die van pausen, keizers en koningen. Maar hij (zij) doet altijd te veel of te weinig. Schiet de politiek te kort, dan is daar altijd nog de secretaris. Néémt hij die ruimte, dan riskeert hij ontslag of wordt hij gelynch. Doet hij niks, dan wordt het meestal een puinhoop. De secretaris moet inspireren, schakelen, schipperen. Moet hard zijn en sociaal tegelijk.’⁸⁷

Quote uit: Cox, J. e.a. (1997). En bracht de schare tot kalmte.

Bespiegelingen over de gemeentesecretaris door de eeuwen heen.

Met humor blikken de auteurs van het boek *En bracht de schare tot kalmte* in 1997 vooruit op de toekomst van de gemeentesecretaris. De auteurs beschrijven treffend hoe kwetsbaar het ambt in potentie is. Dat onderwerp is 22 jaar na het verschijnen van het boek actueler dan ooit. De VGS schat dat 25 procent van de vertrekkende secretarissen het veld moet ruimen als gevolg van verslechterde bestuurlijke verhoudingen.⁸⁸

De kwetsbaarheid van het ambt roept de vraag op in hoeverre gemeentesecretarissen nog over voldoende gezag beschikken, dat wil zeggen de vrijwillig aanvaarde invloed van een individu of een organisatie op een andere persoon of groep. Maatschappelijke veranderingen hebben ervoor gezorgd dat traditionele gezagsdragers niet langer vanzelfsprekend over gezag beschikken. Om gezag te verwerven worden de professionele kwaliteiten en persoonlijke eigenschappen van gezagsdragers steeds belangrijker. Gezag moet in de 21^e eeuw op individueel niveau worden verdiend. Uit een indrukwekkende hoeveelheid empirische onderzoeken blijkt dat de legitimiteit van gezagsdragers in sterke mate afhankelijk is van de manier waarop zij anderen bejegenen.⁸⁹

Voor gemeentesecretarissen is het belangrijk om over gezag te beschikken. Zij zullen immers met een zekere autoriteit moeten kunnen opereren, binnen de ambtelijke organisatie, in relatie tot het college van burgemeester en wethouders (B en W) en in de lokale samenleving. In dit boekje is het gezag van de gemeentesecretaris verkennend onderzocht. Het doel was om in kaart te brengen in hoeverre gemeentesecretarissen anno 2019 zelf gezag ervaren en te verkennen welke bronnen secretarissen tot hun beschikking hebben om gezag te verkrijgen en te behouden.

8.1 Een kwetsbare gezagspositie

Uit de resultaten van de enquête, die ingevuld werd door 120 actieve gemeentesecretarissen, blijkt geenszins het beeld van een gezagscrisis. Ruim 86 procent ervaart veel of heel veel gezag in het college van B en W, binnen de ambtelijke organisatie is dit zelfs ruim 95 procent. In de gemeenteraad en de samenleving wordt beduidend minder gezag ervaren, maar aangezien de gemeentesecretaris in deze arena's geen formele taken heeft, wordt hier door de ondervraagde secretarissen ook minder belang aan gehecht.

Deze zelfrapportage schetst dus een zonnig beeld van de mate van gezag van gemeentesecretarissen. Dat neemt echter niet weg dat

gezag voor gemeentesecretarissen een kwetsbaar construct blijft. In de interviews met Boudewijn Marinussen en Jan Scholten komt duidelijk naar voren dat zorgvuldig opgebouwd gezag snel verloren kan gaan. Een conflict met een burgemeester of wethouder kan voldoende zijn om het opgebouwde gezag kwijt te spelen, waarmee de positie van de secretaris vaak onhoudbaar wordt. Deze conclusies sluiten aan bij eerdere publicaties over het gezag en de kwetsbaarheid van de positie van gemeentesecretarissen.^{90,91} Het is dan ook niet verwonderlijk dat minder dan de helft van de respondenten de eigen mate van baanzekerheid als (heel) hoog aanmerkt. Bovendien hebben we natuurlijk de zittende gemeentesecretarissen bevraagd en niet hun gevallen collega's.

8.2 Effectief benutten van gezagsbronnen

De kwetsbaarheid van het gezag roept de vraag op welke gezagsbronnen gemeentesecretarissen kunnen aanwenden om gezag te verwerven en vast te houden. Op papier beschikken gemeentesecretarissen over een breed palet aan institutionele, positionele en persoonsgebonden bronnen.

Uit de enquête blijkt dat de *persoonlijke leiderschapsstijl* als belangrijkste gezagsbron wordt gezien. Aangezien het ambt vraagt om een lokale en persoonlijke invulling is de persoonlijke leiderschapsstijl van groot belang. Daarnaast vinden de respondenten dat een gemeentesecretaris over een duidelijke visie moet beschikken en taken moet durven delegeren om gezag te verwerven. Het belang van de persoonlijke leiderschapsstijl kwam ook nadrukkelijk naar voren in de interviewgesprekken. Zo stelt Meryem Kilic-Karaaslan dat helderheid cruciaal is voor een gezagsvol optreden in de ambtelijke organisatie. Jan Scholten legt de nadruk op vertrouwen en toegankelijkheid als leiderschapsstijl om gezag mee te vergaren en Boudewijn Marinussen benadrukt dat sterke sociaal-communicatieve vaardigheden, een open houding, kritische vertrouwenspersonen, zelfreflectie en een politieke antenne onmisbaar zijn.

Op de plaatsen twee en drie van belangrijkste gezagsbronnen staan *betrouwbaarheid* en *uitgedragen normen en waarden*. Als spil in de lokale driehoek kan de secretaris gezag winnen door een betrouwbare partner te zijn voor alle partijen. Hetzelfde geldt voor het uitdragen van normen en waarden. Aan beide gezagsbronnen zitten zowel een institutionele als persoonsgebonden component. Normen en waarden (zoals betrouwbaarheid) kunnen immers zowel breed maatschappelijk gedragen zijn (institutioneel) of vanuit een individu zelf komen (persoonsgebonden).

Ook de positionele gezagsbronnen *algemeen directeur van de gemeentelijke organisatie* en de *positie als eerste adviseur van het college* blijken waardevol. Gezag verbonden aan positie bestaat voor gemeentesecretarissen dus nog altijd, maar het is op zichzelf niet langer voldoende om gezag te verwerven en behouden. Dit wordt bevestigd door de stellingen waarin secretarissen weliswaar een natuurlijk gezag ervaren dat aan het ambt verbonden is, maar aangeven dat er desondanks ook zichtbare kwaliteiten en resultaten benodigd zijn. Om met Meryem Kilic-Karaaslan te spreken: *‘Waar een gemeentesecretaris vroeger op basis van zijn positie een grote mate van gezag had, moet je dat gezag tegenwoordig verdienen op basis van je kwaliteiten als leidinggevende.’*

De minst belangrijke gezagsbronnen zijn *mijn benoeming door het college van burgemeester en wethouders* en *mijn lidmaatschap van een politieke partij*. Op basis van de bestaande literatuur hadden we verwacht dat gemeentesecretarissen door hun benoeming over een zeker basisgezag zouden beschikken. In de praktijk blijkt dat dit niet zo ervaren wordt. Dat het eventuele lidmaatschap van een politieke partij niet als waardevolle gezagsbron wordt beschouwd, mag geen verrassing heten. De gemeentesecretaris opereert weliswaar in een veld waar politiek-bestuurlijke sensitiviteit een belangrijke rol speelt, het ambt zelf is niet politiek en zeker niet partijpolitiek. Een duidelijk politieke opstelling van een gemeentesecretaris, kan zelfs tegen diegene werken en het eigen gezag aantasten.⁹²

8.3 Het gezag van de gemeentesecretaris: een ambachtelijke uitdaging

Het gezag van de gemeentesecretaris kan beschouwd worden als ambachtelijke uitdaging. De uitdaging is ambachtelijk omdat gezag steeds in nieuwe situaties en in verschillende arena's moet worden verdiend, ontwikkeld, waargemaakt en daarmee behouden. Dat is een complexe opgave die vraagt om verschillende goed ontwikkelde persoonlijke kwaliteiten en eigenschappen. De nadruk die door de secretarissen wordt gelegd op institutionele en persoonsgebonden gezagsbronnen illustreert hoe belangrijk persoonlijke betrokkenheid is voor het moderne gezag van de gemeentesecretaris. En daarmee kan ook de ambachtelijke uitdaging in deze tijd preciezer worden benoemd: de waarden die de potentiële gezagsverleners relevant vinden, moet de gemeentesecretaris in zijn optreden en handelen belichamen.

Hoe complex en diffuus die ambachtelijke uitdaging ook is, dit onderzoek biedt grond om te stellen dat de meeste gemeentesecretarissen hier goed in slagen. Dit blijkt uit de hoge mate van gezag die de ondervraagde respondenten ervaren. Het belang dat zij hechten aan het verwerven en behouden van gezag op individueel niveau laat zien dat de gemeentesecretaris is meegegaan met maatschappelijke verschuiving waarin gezag moet worden verdiend. Maar hoe zorgvuldig en bewust een gemeentesecretaris ook met zijn gezagspositie omgaat, het risico om het gezag in een hoog tempo weer kwijt te spelen ligt altijd op de loer. Gezag moet dag in dag uit, steeds opnieuw, worden verdiend in allerlei omstandigheden en ten overstaan van verschillende partijen. Het is een van de aspecten die het ambt zo interessant maakt.

8.4 Waarde en beperkingen

De resultaten van dit verkennende onderzoek vergroten de kennis over lokale gezagsdragers en hun gezagspositie. Niet eerder werd het gezag van de gemeentesecretaris op deze schaal in kaart gebracht. In

praktisch opzicht bieden de resultaten handvatten voor gemeentesecretarissen om actief met het verwerven en behouden van gezag aan de slag te gaan. De inzichten uit de enquête en de interviews kunnen met name voor beginnende secretarissen van waarde zijn om te zien hoe collega's met gezagskwesaties omgaan.

Gezien de aard van het onderzoek moeten de resultaten met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. De belangrijkste kwetsbaarheid is dat het in de enquête en de interviews gaat om een zelf-rapportage over de gezagspositie, terwijl gezag juist per definitie iets is dat door anderen moet worden toegekend. Het kan voor respondenten verleidelijk zijn geweest om de ervaren mate van gezag positiever in te vullen. Een gebrek aan gezag is immers mogelijk niet iets waar secretarissen graag voor uitkomen. Daarnaast is het denkbaar dat de vragenlijst voornamelijk is ingevuld door secretarissen die positief zijn over het eigen gezag. Bovendien ondervroegen we alleen zittende secretarissen.

Ook wat betreft de ranglijst van gezagsbronnen kan er een cognitieve bias zijn opgetreden. Het is denkbaar dat gemeentesecretarissen zichzelf graag een hoge mate van gezag toeschrijven en even graag de eigen kwaliteiten en het eigen functioneren als grondslag daarvan zien.

Voor vervolgonderzoek zou het interessant zijn om aan gezagsverleners te vragen in hoeverre hun gemeentesecretaris gezag heeft. Denk hierbij aan onder andere aan burgemeesters, wethouders en ambtenaren (waaronder het managementteam en de ondernemingsraad). Deze personen kennen immers gezag wel of niet toe in de gemeentelijke praktijk. Daarnaast is het interessant om te onderzoeken wat een vruchtbare mix van gezagsbronnen is in specifieke contexten en situaties. Ons onderzoek biedt daarvoor wel bouwstenen, maar vervolgonderzoek zou daar meer zicht op kunnen geven.

8.5 Meer lezen?

Voor meer informatie over gezag in de 21^e eeuw en gezagsdragers in het algemeen verwijzen wij u naar de bundel *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers* (2012). Dit boek, onder redactie van Thijs Jansen, Gabriël van den Brink en René Kneyber, gaat dieper in op het gezag van diverse publieke professionals. Voor leden van de VGS is een gratis pdf van *Gezagsdragers* beschikbaar via: <https://beroepseer.nl/geen-categorie/gezagsdragers-beschikbaar/>.

DANKWOORD

Stichting Beroepseer wil graag verschillende personen en organisaties bedanken die een belangrijke rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van *Het gezag van de gemeentesecretaris*.

Allereerst willen wij de Vereniging voor Gemeentesecretarissen (vgs) hartelijk danken voor het geschonken vertrouwen. De vereniging heeft de publicatie financieel mogelijk gemaakt, gedurende het proces feedback gegeven en de vragenlijst in haar netwerk uitgezet. In het bijzonder danken wij Sander van Waveren en Wilma Atsma die zich als contactpersonen namens de vereniging altijd bijzonder betrokken en enthousiast hebben opgesteld. Onze dank gaat ook uit naar het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat met haar financiële ondersteuning dit onderzoek mede mogelijk heeft gemaakt.

Het Tilburg Institute of Governance (Tilburg University) heeft met haar deskundige inbreng een waardevolle bijdrage geleverd aan dit project. Op de eerste plaats door Niels Karsten de mogelijkheid te geven medeauteur te zijn. Niels heeft tevens een voorname rol gespeeld bij de totstandkoming van de vragenlijst en het opstellen van deze publicatie. Wij willen ook Sabine van Zuydam danken. Sabine heeft met haar feedback de uiteindelijke vragenlijst naar een hoger niveau getild.

Voormalig gemeentesecretaris Clemens Wortel (gemeente Drimmelen en gemeente Maasdonk) heeft met zijn reflectie op de vragenlijst en nuttige literatuurtips een belangrijke rol gespeeld in de totstandkoming van de definitieve versie van de enquête en de voorbereiding van de interviews. Wij danken Clemens hier hartelijk voor.

Een vierde bijzonder woord van dank willen wij uitspreken aan de geïnterviewde gemeentesecretarissen Meryem Kilic-Karaaslan, Boudewijn Marinussen en Jan Scholten. Zij hebben ons een heldere inkijk gegeven in de dagelijkse werkpraktijk van de gemeentesecretaris. Hun ervaringen zijn voor ons van grote waarde geweest om de uitkomsten van de enquête verder uit te diepen. De interviews met deze gemeentesecretarissen hebben bovendien geleid tot rijke, leerzame en gevarieerde praktijkverhalen die zijn opgenomen in de drie interviewartikelen.

Wij willen ook onze collega's van Stichting Beroepseer bedanken voor hun werk. Gerard van Nunen heeft een artikel geschreven op basis van zijn interview met Boudewijn Marinussen. Hij voerde voorbereidende gesprekken met voormalig gemeentesecretaris Clemens Wortel over het gezag van de secretaris en over de vragenlijst. Gerard heeft voor deze studie de formeel-juridische positie van de gemeentesecretaris in kaart gebracht en heeft de tekstuele eindredactie van dit boek voor zijn rekening genomen. Maurits Hoenders heeft een artikel geschreven op basis van zijn interview met Jan Scholten. Daarnaast heeft hij zeer bruikbare feedback gegeven op de vragenlijst.

Stichting Beroepseer ziet de totstandkoming van dit boek samen met *Het gezag van de wethouder* (2018) als belangrijke verkennende studies naar gezagsdragers en hun veranderende gezagspositie in de 21^e eeuw. Wij zien deze uitgaven als een startschot om samen met iedereen die daaraan wil bijdragen te blijven werken aan een gezagsvolle taakuitoefening in de publieke sector. Daartoe nodigen wij ook u als lezer van harte uit.

Corné van der Meulen en Thijs Jansen
Stichting Beroepseer

BIJLAGE 2:

OVER DE AUTEURS

Corné van der Meulen is opgeleid als socioloog. Als projectleider/ onderzoeker van Stichting Beroepseer beschikt hij over een divers takenpakket. Van der Meulen is auteur van *Het gezag van de wethouder* (2018) en verrichtte verschillende onderzoeken in opdracht van onder andere de VvAA, VPHuisartsen en de Wethoudersvereniging. Ook schreef hij bijdragen voor *Het alternatief voor de zorg* (2015), *Goed werk voor academici* (2016), *Artikel 5: De beroepseer van de accountant* (2017) en *Écht doen wat nodig is. Pleidooi voor kleinschalige effectieve jeugdhulp* (2018). Voorts is hij vaste columnist voor huisartsentijdschrift *MedZ*. Daarnaast verricht Van der Meulen verschillende organisatorische taken bij Stichting Beroepseer. Zo is hij oprichter en beheerder van de eigen uitgeverij waarin de boekenreeks *Beroepseer* sinds medio 2016 verschijnt.

Thijs Jansen is medeoprichter en directeur van Stichting Beroepseer. Daarnaast is hij als onderzoeker verbonden aan Centrum Èthos (Vrije Universiteit Amsterdam). Hij is hoofdredacteur van de reeks boeken over beroepseer en voerde samen met anderen de redactie over eerder verschenen boeken in de reeks, waaronder *Beroepszeer* (2005), *Beroepstrots* (2009), *Gezagsdragers* (2012), *Het alternatief voor de zorg* (2015), *Artikel 5: De beroepseer van de accountant* (2017) en *Écht doen wat nodig is. Pleidooi voor kleinschalige effectieve jeugdhulp* (2018). Ook is hij lid van de redactie van het tijdschrift *Bestuurskunde* en co-redigeerde daar nummers over Ambtelijk Vakmanschap (2014), de Boze Burger (2017) en het Gezag en de Geloofwaardigheid van lokale politieke bestuurders.

Niels Karsten is als Universitair Docent verbonden aan de Tilburg Institute of Governance en is opleidingsdirecteur van de Bachelor of Public Governance. Hij studeerde bestuurskunde en filosofie. Zijn onderzoeksinteresse gaat in het bijzonder uit naar lokaal politiek-bestuurlijk leiderschap, en dan vooral het burgemeestersambt, publieke verantwoording en bestuurlijke integriteit. De gezagsvraag is daar een wezenlijk onderdeel van. Hij publiceerde erover in verschillende nationale en internationale tijdschriften, zoals Bestuurswetenschappen en Leadership, en het Oxford Handbook of Political Leadership.

Gerard van Nunen is bestuurskundige en sinds 2014 werkzaam bij Stichting Beroepseer. Hij werkt als projectleider/onderzoeker aan publicaties en onderzoeken over professionaliteit en beroepstrots in de (semi)publieke sector. Daarnaast organiseert hij in samenwerking met maatschappelijke partners bijeenkomsten en congressen voor publieke professionals. Hij stelde de *Goed Werk Toolkit Beleidsambtenaren* (2017) samen om ambtelijk vakmanschap in de praktijk te kunnen onderzoeken en leverde als auteur een bijdrage aan het boek *Het gezag van de wethouder* (2018). Van Nunen was als redactielid en auteur verbonden aan het boek *Écht doen wat nodig is. Pleidooi voor kleinschalige effectieve jeugdhulp* (2018).

Maurits Hoenders studeerde geschiedenis en werkt sinds 2012 bij Stichting Beroepseer. Hij houdt zich inhoudelijk bezig met ontwikkelingen in het openbaar bestuur, met een focus op ambtelijk vakmanschap en overheidsgezag. Ook begeleidt Hoenders Goed Werk-plaatsen en Goed Werk-trajecten bij diverse opdrachtgevers, zoals de gemeente Midden-Delfland, de gemeente Zaanstad, het Nederlands Register Gerechtigelijk Deskundigen (NRGD) en de Douane. Daarnaast is hij werkzaam voor de Centrale van Middelbare en Hogere Functionarissen bij Overheid, Onderwijs, Bedrijven en Instellingen (CMHF) en mede-initiatiefnemer van de Vuurmakers, een leiderschapsprogramma voor jonge ambtenaren, en freelance facilitator en coach.

BIJLAGE 3:

OVER STICHTING BEROEPSEER

Stichting Beroepseer is een kennisinstituut op het gebied van professionaliteit en beroepseer. Door haar werkzaamheden komt zij op voor het grote maatschappelijke belang van deze thema's. In dertien jaar tijd is de stichting uitgegroeid tot een brede beweging van uitvoerende professionals, leiders, managers, bestuurders, wetenschappers en andere geïnteresseerden. Stichting Beroepseer wil beroepsbeoefenaren op de werkvloer concreet en praktisch behulpzaam zijn om in hun eigen werksituatie professionaliteit en beroepstrots te versterken.

Door de jaren heen heeft Stichting Beroepseer verschillende publicaties uitgebracht over het belang van professionaliteit. Stichting Beroepseer beschikt sinds 2016 eveneens over een eigen uitgeverij. In eigen beheer verschenen al: *Het kleine alternatief voor de zorg* (2016), *Ambtelijk vakmanschap en moreel gezag* (2016), *Moraliteit in actie* (2016), *Goed werk voor academici* (2016), *Artikel 5: De beroepseer van de accountant* (2017) en *Écht doen wat nodig is. Pleidooi voor kleinschalige effectieve jeugdhulp* (2018). De boeken en papers over professionaliteit worden altijd ontwikkeld in samenwerking met de beroepspraktijk en de wetenschap. Naast het uitbrengen van boeken en papers verricht Stichting Beroepseer empirisch onderzoek naar de werkpraktijk van professionals door middel van kwalitatief en kwantitatief onderzoek.

Stichting Beroepseer heeft ruime ervaring met het organiseren van coachingstrajecten en workshops aan de hand van *de Goed Werk Aanpak*. De Goed Werk Aanpak van Stichting Beroepseer richt zich op het versterken van vakmanschap en gezagsvol professioneel handelen. We bieden een bottom-up aanpak waarbij professionals

worden uitgedaagd eigenaar te worden van de kwaliteit van het eigen werk en daar zelf verantwoordelijkheid voor te nemen. Behalve trajecten en workshops verzorgt het team van Stichting Beroepseer lezingen en bijeenkomsten over professionaliteit en gezag.

Kijk voor meer informatie over de activiteiten en het aanbod van Stichting Beroepseer op: www.beroepseer.nl

BIJLAGE 4:

BOEKENREEKS *BEROEPSEER*

- **Écht doen wat nodig is. Pleidooi voor kleinschalige effectieve jeugdhulp (2018)**
Dorien Graas, Annemiek De Klein, Jeffrey Stevens, Thijs Jansen, Gerard van Nunen (redactie)
- **Het gezag van de wethouder. Een ambachtelijke uitdaging (2018)**
Corné van der Meulen en Thijs Jansen
- **Artikel 5: De beroepseer van de accountant (2017)**
Margreeth Kloppenburg en Thijs Jansen (redactie)
- **Goed Werk voor Academics (2016)**
Gabriël van den Brink, Wout Scholten en Thijs Jansen (redactie)
- **Ambtelijk Vakmanschap en moreel gezag (2016)**
Gabriël van den Brink en Thijs Jansen
- **Moraliteit in actie. Wat sociale voortrekkers gemeenten kunnen leren (2016)**
Gabriël van den Brink, Cor van Beuningen, Alexandra Gabrielli, Hans Groen en Thijs Jansen (redactie)
- **Het kleine alternatief voor de zorg. Humaniteit boven bureaucratie (2016)**
Jos de Blok, Herman Suichies, Lewi Vogelpoel en Thijs Jansen (redactie)
- **Het alternatief voor de zorg. Humaniteit boven bureaucratie (2015)**
Jos de Blok, Herman Suichies, Lewi Vogelpoel en Thijs Jansen (redactie)

- **Het alternatief II. De ladder naar autonomie (2015)**
René Kneyber en Jelmer Evers (redactie)
- **Flip the system. Changing education from the ground up (2015)**
Jelmer Evers en René Kneyber
- **Loonfatsoen. Eerlijk verdienen of graaicultuur (2014)**
Margo Trappenburg, Wout Scholten en Thijs Jansen (redactie)
- **Het alternatief. Weg met de afrekencultuur in het onderwijs! (2013)**
René Kneyber en Jelmer Evers (redactie)
- **Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers (2012)**
Thijs Jansen, Gabriël van den Brink en René Kneyber (redactie)
- **De beroepstrots van verpleegkundigen en verzorgenden (2012)**
Benjamin Heyl
- **Professional pride. A powerful force (2010)**
Thijs Jansen, Gabriël van den Brink en Jos Kole (redactie)
- **Sturen op vertrouwen. Goed leidinggeven aan goed politiewerk (2010)**
Jaco van Hoorn
- **Beroepstrots. Een ongekennde kracht (2009)**
Thijs Jansen, Gabriël van den Brink en Jos Kole (redactie)
- **Beroepszeer. Waarom Nederland niet goed werkt (2005)**
Gabriël van den Brink, Thijs Jansen en Dorien Pessers (redactie)

VERANTWOORDING KWANTITATIEF ONDERZOEK

Vragenlijst

De vragenlijst is ontwikkeld in nauwe samenwerking tussen Stichting Beroepseer, de VGS en het Tilburg Institute of Governance (Tilburg University). Als basis voor de uitgevraagde gezagsbronnen diende het onderzoek *Majesteitelijk en Magistratelijk*⁹³ van het Tilburg Institute of Governance naar het gezag van burgemeesters. Deze lijst is waar nodig toegespitst op de specifieke positie van gemeentesecretarissen.

De uiteindelijke vragenlijst is opgesteld door Corné van der Meulen (Stichting Beroepseer), Thijs Jansen (Stichting Beroepseer) en Niels Karsten (Tilburg Institute of Governance). Gedurende het proces hebben Sander van Waveren (de VGS), Wilma Atsma (gemeentesecretaris Bloemendaal), Clemens Wortel (voormalig gemeentesecretaris), Sabine van Zuydam (Tilburg Institute of Governance), Gerard van Nunen (Stichting Beroepseer) en Maurits Hoenders (Stichting Beroepseer) de verschillende tussenversies van feedback voorzien.

Praktische uitvoering

De vragenlijst is uitgezet in de online omgeving www.surveymonkey.com. Om deel te kunnen nemen aan de enquête hadden de respondenten een specifieke link naar het onderzoek nodig. Deze link is op 14 februari 2019 uitgezet onder alle gemeentesecretarissen in Nederland. 24 uur na het uitzetten van de uitnodiging hadden al 60

secretarissen de enquête voltooid. Vijf dagen na het uitzetten van de vragenlijst is de link ook opgenomen in de reguliere nieuwsbrief van de VGS. Er is geen specifieke reminder uitgegaan. Hiervoor is gekozen omdat de VGS niet verwachtte dat dit de respons nog zou verhogen.

In totaal hebben 120 gemeentesecretarissen de enquête ingevuld, waar van 116 de vragenlijst van begin tot eind hebben doorlopen. Nederland kende op het moment van uitzetten 355 gemeentesecretarissen⁹⁴. Daarmee is een respons van 30,8 procent gehaald. Een percentage dat, in vergelijking met andere enquêtes van de VGS, relatief hoog is.

Verwerking gegevens

De weergave van de resultaten in hoofdstuk 4 is op basis van ongewogen beschrijvende statistiek. Dit houdt in dat de uitkomsten zijn weergegeven zoals ze door de respondenten zijn ingevuld. Er is geen weging toegepast om eventuele oververtegenwoordiging van respondenten met dezelfde achtergronden te compenseren. Daarnaast is er gekozen om geen gebruik te maken van toetsende statistiek. Ten eerste sloot gebruik van geavanceerde statistische methoden niet aan bij de doelstelling een toegankelijke bundel te publiceren. Ten tweede vonden wij de keuze voor toetsende statistiek niet passend aangezien er in de bundel geen sprake is van hypothesevorming. Daardoor wordt het nagenoeg onmogelijk de mechanismen achter eventuele statistische verbanden adequaat te duiden. Het risico is in een dergelijke situatie groot dat statistisch aangetoonde verbanden onjuist worden geduid.

Representativiteit

Om een indruk te krijgen in hoeverre de groep respondenten representatief is voor de populatie van gemeentesecretarissen in Nederland hebben wij enkele achtergrondgegevens van de respondenten

vergeleken met die van de populatie. De populatiegegevens zijn afkomstig van VGS.

Onder de deelnemers aan de enquête bestond een kleine oververtegenwoordiging van vrouwelijke gemeentesecretarissen: 34,5 procent van de respondenten was vrouw, terwijl dit percentage over alle secretarissen in Nederland op 28,9 procent ligt. Het verschil in man-vrouw verhouding blijkt niet statistisch significant.* Daarmee kan gesteld worden dat de dataset representatief is als wordt gekeken naar geslacht.

Meer dan de helft van de respondenten (55,2) procent is actief in een gemeente met tussen de 20.001 en 50.000 inwoners. Ook onder de totale populatie gemeentesecretaris blijkt het merendeel (51,2 procent) van de respondenten werkzaam in een gemeente uit deze categorie. Als de samenstelling van de respondenten wordt afgezet tegen de populatiegegevens blijken de verschillen naar gemeentegrootte niet statistisch significant.**

Tabel 1. Vergelijking respondenten en populatie naar gemeentegrootte

Inwoners	Populatie	Enquête
0-20.000	24,5	21,6
20.001-50.000	51,6	55,2
50.001-100.000	15,1	12,1
Meer dan 100.000	8,8	11,2

De deelnemers aan de enquête waren gemiddeld 7,78 jaar actief als gemeentesecretaris. Dit gemiddelde wordt opgetrokken doordat 13,8 procent 15 jaar of langer actief was. Aangezien de zittingsduur van gemeentesecretarissen niet wordt bijgehouden bleek het niet mogelijk om de zittingsduur te vergelijken met populatiegegevens.

* Berekend op basis van Chi-kwadraat toets $\chi^2 = 1.759$, $p > .05$

** Berekend op basis van Chi-kwadraat toets $\chi^2 = 2.169$, $p > .05$

Al met al wijst de vergelijking erop dat de steekproef representatief is voor de populatie gemeentesecretaris. Helaas bleek het enkel mogelijk een adequate vergelijking te maken voor het geslacht van de gemeentesecretaris en de grootte van de gemeente waarin hij of zij actief is, maar deze gegevens wijzen op een representatieve steekproef.

BIJLAGE 6:

VOLLEDIGE VRAGENLIJST

Beste gemeentesecretaris,

Wij stellen het zeer op prijs dat je deze enquête over het gezag van gemeentesecretarissen wilt invullen.

Dit onderzoek is een initiatief van Stichting Beroepseer en wordt uitgevoerd in samenwerking met de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) en het Tilburg Institute of Governance (Tilburg University). Met jouw antwoorden trachten wij de kennis over gezagsbronnen van gemeentesecretarissen te vergroten.

De antwoorden worden strikt vertrouwelijk behandeld. Als je een vraag niet wenst in te vullen dan kan deze open worden gelaten. De uitkomsten zullen niet tot individuele personen te herleiden zijn. Het invullen van de vragenlijst duurt ongeveer 10 minuten.

Mocht je vragen hebben over de enquête, dan kun je contact opnemen met Corné van der Meulen van Stichting Beroepseer via: c.vandermeulen@beroepseer.nl

Deel A: Gezag gemeentesecretarissen

Toelichting: Bij 'gezag' gaat het om vrijwillige aanvaarding van de invloed van een gezagsdrager. Het gaat daarbij dus niet noodzakelijk om macht en/of hiërarchie. Een gemeentesecretaris heeft gezag als zijn invloed door anderen vrijwillig aanvaard wordt.

De volgende stellingen hebben betrekking op het gezag van gemeentesecretarissen in het algemeen.

1. Geef aan in hoeverre je het eens bent met de volgende stellingen

	Helemaal mee oneens	Mee oneens	Niet eens / niet oneens	Mee eens	Helemaal mee eens
Van het ambt gemeentesecretaris gaat een natuurlijk gezag uit.	☐	☐	☐	☐	☐
Om gezag te verwerven moet een gemeentesecretaris een duidelijke visie hebben.	☐	☐	☐	☐	☐
Om gezag te verwerven moet een gemeentesecretaris zich verdiepen in de standpunten van alle relevante stakeholders.	☐	☐	☐	☐	☐
Om gezag te verwerven moet een gemeentesecretaris persoonlijk aanspreekbaar zijn voor inwoners.	☐	☐	☐	☐	☐
Om gezag te verwerven moet een gemeentesecretaris zijn handelen aan alle relevante stakeholders kunnen verantwoorden.	☐	☐	☐	☐	☐
Om gezag te verwerven moet een gemeentesecretaris zichtbare resultaten behalen.	☐	☐	☐	☐	☐
Om gezag te verwerven moet een gemeentesecretaris een prominente rol spelen in regionaal verband.	☐	☐	☐	☐	☐
Om gezag te verwerven moet een gemeentesecretaris taken kunnen delegeren.	☐	☐	☐	☐	☐
Om gezag te verwerven is voor een gemeentesecretaris sturing op processen belangrijker dan sturing op inhoud.	☐	☐	☐	☐	☐

Deel B: Gezagsbronnen en eigen gezag

De volgende vragen gaan over jouw eigen gezag als gemeentesecretaris. Het eerste deel van deze sectie gaat over de gezagsbronnen die je in jouw ervaring kunt aanwenden om gezagsvol op te treden. Het tweede deel gaat over de mate waarin je zelf gezag ervaart.

* 2. Bij de uitoefening van het ambt van gemeentesecretaris kun je verschillende bronnen van gezag benutten. Hieronder staat een aantal gezagsbronnen weergegeven. Kies de 4 gezagsbronnen die volgens jou het belangrijkste zijn voor je gezag als gemeentesecretaris.

- ☐ Mijn benoeming door het college van burgemeester en wethouders
- ☐ Mijn positie als algemeen directeur van de gemeentelijke organisatie
- ☐ Mijn positie als eerste adviseur van het college
- ☐ Mijn positie als spil in de lokale driehoek (tussen raad, college en ambtelijke organisatie)
- ☐ Mijn persoonlijke leiderschapsstijl
- ☐ De normen en waarden die ik uitdraag
- ☐ Mijn lidmaatschap van een politieke partij (indien van toepassing)
- ☐ Mijn herkenbaarheid voor partijen in de samenleving
- ☐ Betrouwbaarheid
- ☐ Mijn ervaring in het openbaar bestuur
- ☐ Deskundigheid
- ☐ Mijn persoonlijkheid
- ☐ De door mij behaalde resultaten
- ☐ Overtuigingskracht
- ☐ Onafhankelijkheid
- ☐ Communicatieve vaardigheden

Zijn er gezagsbronnen die voor jou belangrijk zijn bij de uitoefening van je ambt maar niet in de bovenstaande lijst staan? Zo ja, welke?

Deel B: Gezagsbronnen en eigen gezag

De gemeentesecretaris krijgt in zijn werk te maken met verschillende 'arena's' waar gezagsbronnen een rol kunnen spelen. Hieronder staan vier van deze arena's weergegeven.

A. Het college van burgemeester en wethouders

B. De ambtelijke organisatie

C. De gemeenteraad

D. De samenleving (burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties)

3. Geef aan in hoeverre je de gekozen gezagsbron van belang vindt voor je gezag bij het college van burgemeester en wethouders.

	Heel onbelangrijk	Onbelangrijk	Niet onbelangrijk / niet belangrijk	Belangrijk	Heel belangrijk
Mijn benoeming door het college van burgemeester en wethouders	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn positie als algemeen directeur van de gemeentelijke organisatie	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn positie als eerste adviseur van het college	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn positie als spil in de lokale driehoek (tussen raad, college en ambtelijke organisatie)	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn persoonlijke leiderschapstijl	☐	☐	☐	☐	☐
De normen en waarden die ik uitdraag	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn lidmaatschap van een politieke partij (indien van toepassing)	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn herkenbaarheid voor partijen in de samenleving	☐	☐	☐	☐	☐
Betrouwbaarheid	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn ervaring in het openbaar bestuur	☐	☐	☐	☐	☐
Deskundigheid	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn persoonlijkheid	☐	☐	☐	☐	☐
De door mij behaalde resultaten	☐	☐	☐	☐	☐
Overtuigingskracht	☐	☐	☐	☐	☐
Onafhankelijkheid	☐	☐	☐	☐	☐
Communicatieve vaardigheden	☐	☐	☐	☐	☐

4. Geef aan in hoeverre je de gekozen gezagsbron van belang vindt voor je gezag in de ambtelijke organisatie.

	Heel onbelangrijk	Onbelangrijk	Niet onbelangrijk / niet belangrijk	Belangrijk	Heel belangrijk
Mijn benoeming door het college van burgemeester en wethouders	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn positie als algemeen directeur van de gemeentelijke organisatie	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn positie als eerste adviseur van het college	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn positie als spil in de lokale driehoek (tussen raad, college en ambtelijke organisatie)	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn persoonlijke leiderschapstijl	☐	☐	☐	☐	☐
De normen en waarden die ik uitdraag	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn lidmaatschap van een politieke partij (indien van toepassing)	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn herkenbaarheid voor partijen in de samenleving	☐	☐	☐	☐	☐
Betrouwbaarheid	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn ervaring in het openbaar bestuur	☐	☐	☐	☐	☐
Deskundigheid	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn persoonlijkheid	☐	☐	☐	☐	☐
De door mij behaalde resultaten	☐	☐	☐	☐	☐
Overtuigingskracht	☐	☐	☐	☐	☐
Onafhankelijkheid	☐	☐	☐	☐	☐
Communicatieve vaardigheden	☐	☐	☐	☐	☐

5. Geef aan in hoeverre je de gekozen gezagsbron van belang vindt voor je gezag in de gemeenteraad.

	Heel onbelangrijk	Onbelangrijk	Niet onbelangrijk / niet belangrijk	Belangrijk	Heel belangrijk
Mijn benoeming door het college van burgemeester en wethouders	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn positie als algemeen directeur van de gemeentelijke organisatie	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn positie als eerste adviseur van het college	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn positie als spil in de lokale driehoek (tussen raad, college en ambtelijke organisatie)	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn persoonlijke leiderschapsstijl	☐	☐	☐	☐	☐
De normen en waarden die ik uitdraag	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn lidmaatschap van een politieke partij (indien van toepassing)	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn herkenbaarheid voor partijen in de samenleving	☐	☐	☐	☐	☐
Betrouwbaarheid	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn ervaring in het openbaar bestuur	☐	☐	☐	☐	☐
Deskundigheid	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn persoonlijkheid	☐	☐	☐	☐	☐
De door mij behaalde resultaten	☐	☐	☐	☐	☐
Overtuigingskracht	☐	☐	☐	☐	☐
Onafhankelijkheid	☐	☐	☐	☐	☐
Communicatieve vaardigheden	☐	☐	☐	☐	☐

6. Geef aan in hoeverre je de gekozen gezagsbron van belang vindt voor je gezag in de samenleving (burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties).

	Heel onbelangrijk	Onbelangrijk	Niet onbelangrijk / niet belangrijk	Belangrijk	Heel belangrijk
Mijn benoeming door het college van burgemeester en wethouders	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn positie als algemeen directeur van de gemeentelijke organisatie	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn positie als eerste adviseur van het college	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn positie als spil in de lokale driehoek (tussen raad, college en ambtelijke organisatie)	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn persoonlijke leiderschapsstijl	☐	☐	☐	☐	☐
De normen en waarden die ik uitdraag	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn lidmaatschap van een politieke partij (indien van toepassing)	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn herkenbaarheid voor partijen in de samenleving	☐	☐	☐	☐	☐
Betrouwbaarheid	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn ervaring in het openbaar bestuur	☐	☐	☐	☐	☐
Deskundigheid	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn persoonlijkheid	☐	☐	☐	☐	☐
De door mij behaalde resultaten	☐	☐	☐	☐	☐
Overtuigingskracht	☐	☐	☐	☐	☐
Onafhankelijkheid	☐	☐	☐	☐	☐
Communicatieve vaardigheden	☐	☐	☐	☐	☐

Deel B: Gezagsbronnen en eigen gezag

De vorige vraag ging over de mate waarin je de verschillende gezagsbronnen van belang vindt in de vier arena's. Deze vraag gaat over de mate waarin je als gemeentesecretaris zelf daadwerkelijk gezag ervaart.

7. Geef aan in hoeverre je als gemeentesecretaris gezag ervaart in de vier arena's.

	Heel weinig gezag	Weinig gezag	Niet veel/ niet weinig gezag	Veel gezag	Heel veel gezag
Het college van burgemeester en wethouders	☐	☐	☐	☐	☐
De ambtelijke organisatie	☐	☐	☐	☐	☐
De gemeenteraad	☐	☐	☐	☐	☐
De samenleving (burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties)	☐	☐	☐	☐	☐

Deel B: Gezagsbronnen en eigen gezag

Deze vraag gaat over het belang dat je hecht aan een gezagsvol optreden in de verschillende gezagsarena's.

8. In hoeverre vind je het van belang om gezag te hebben in elk van de 4 arena's?

	Helemaal niet belangrijk	Niet belangrijk	Niet onbelangrijk/niet belangrijk	Belangrijk	Zeer belangrijk
Het college van burgemeester en wethouders	☐	☐	☐	☐	☐
De ambtelijke organisatie	☐	☐	☐	☐	☐
De gemeenteraad	☐	☐	☐	☐	☐
De samenleving (burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties)	☐	☐	☐	☐	☐

Deel C: Omstandigheden

Hieronder volgt een aantal vragen over de omstandigheden waaronder je het ambt uitoefent.

9. Geef aan in welke mate er sprake is van de volgende omstandigheden in jouw werk als gemeentesecretaris.

	Zeer laag	Laag	Niet laag/ niet hoog	Hoog	Zeer hoog
Constructieve samenwerking met de burgemeester	☐	☐	☐	☐	☐
Constructieve samenwerking met de wethouders	☐	☐	☐	☐	☐
Constructieve samenwerking met de ambtenaren op het gemeentehuis	☐	☐	☐	☐	☐
Werkplezier	☐	☐	☐	☐	☐
Ervaren werkdruk	☐	☐	☐	☐	☐
Ervaren baanzekerheid	☐	☐	☐	☐	☐

10. Zijn er bijzondere omstandigheden die van invloed zijn op je gezag als secretaris?(Eventuele reacties zullen uiteraard niet herleidbaar in het onderzoeksrapport opgenomen worden)

DEEL D: Achtergrondkenmerken

Ten behoeve van een gedegen verwerking en analyse van de onderzoeksresultaten is het voor de onderzoekers belangrijk om kennis te hebben van een aantal algemene (persoons)gegevens. Daarom verzoeken wij je om onderstaande vragen in te vullen ter afsluiting van deze enquête.

11. Wat is je geslacht?

- ☐ Man
☐ Vrouw

12. Hoeveel inwoners heeft de gemeente waar je gemeentesecretaris bent?

- ☐ 1-20.000 inwoners
☐ 20.001-50.000 inwoners
☐ 50.001-100.000 inwoners
☐ Meer dan 100.001 inwoners

13. Hoeveel jaar ben je als gemeentesecretaris werkzaam? *(inclusief eventuele voorgaande periodes in andere gemeenten; naar boven afgerond)*

14. In welke sector werkte je voordat je gemeentesecretaris werd?

- ☐ Lokale overheid
☐ Andere overheidsorganisatie
☐ Onderwijs
☐ Gezondheidszorg
☐ Maatschappelijke organisatie
☐ Commerciële organisatie
☐ Anders, namelijk...

Einde

15. Hartelijk dank voor het invullen van de enquête.

Wil je een of meerdere antwoorden nader toelichten? Dat kan hieronder.

Succes.

BIJLAGE 7:

NOTEN

- 1 Grotens, H.S. (2015). *Kwetsbaar in balans: Leiderschap van gemeentesecretarissen in complexe omgevingen*. Tilburg: Tilburg University.
- 2 Van den Brink, G; Jansen, T & Kneyber, R (2012). *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*. Amsterdam: Boom
- 3 Peters, A; Schalk, J; Meijeken, D; Mensinga, C; Vouts, H. (2012). Veranderingen in de relatie tussen overheid en burger, een uitdaging voor onderzoekers: een verkenning van de vso-netwerkgroep', *bso* (3), DOI: 10.5553/Beleidsonderzoek.000010
- 4 Tonkens, E. (2009). *Gezag heeft geen ijkpunten meer*. Geraadpleegd op 1 maart 2019 van: <https://www.trouw.nl/home/gezag-heeft-geen-ijkpunten-meer-a474e244/>
- 5 't Hart, P. (2014). *Ambtelijk Vakmanschap 3.0: Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*. Den Haag: NSOB.
- 6 Dijkstra, H., & Holtslag, J.W. (2010). De veranderende architectuur van het bestuur. In H. Dijkstra, P. den Hoed, J.W. Holtslag, & S. Schouten (red.), *Het gezicht van de publieke zaak: Openbaar bestuur onder ogen* (pp. 15-54). Amsterdam: WRR/Amsterdam University Press.
- 7 Bokhorst, M., & Witteveen, W. (2013). Als gezag verdiend moet worden... In D. Broeders, J.E.J. Prins, H. Griffioen, P. Jonkers, M. Bokhorst, & M. Sax (red.), *Speelruimte voor transparantere rechtspraak*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- 8 Bokhorst, M., & Witteveen, W. (2013). Als gezag verdiend moet worden... In D. Broeders, J.E.J. Prins, H. Griffioen, P. Jonkers, M. Bokhorst, & M. Sax (red.), *Speelruimte voor transparantere rechtspraak*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- 9 't Hart, P., Braham, N., & van Dorp, E. J. (2016). *Verbinders Zonder Script: Het Ambtelijk Leiderschap van Gemeentesecretarissen*. Den Haag: NSOB
- 10 VGS (2009). *ALGEMEEN PROFIEL GEMEENTESecretARIS / ALGEMEEN DIRECTEUR*. Geraadpleegd van: https://www.gemeentesecretaris.nl/assets/1fae1fadc/Algemeen_profiel_GS_dec_09_vak_wat_doet_gs.pdf
- 11 Cox, J., Van den Bosch, J. Figee, E. (1997). *En bracht de schare tot kalmte – Bespiegelingen over de gemeentesecretaris door de eeuwen heen*. Den Haag: SDU
- 12 Hanzenberg (2009). *De gemeentesecretaris, evenwichtskunstenaar bij uitstek? Gemeentelijk personeelsbeleid*, augustus 2009.
- 13 Gemeentewet (1992). Geraadpleegd op 26 februari 2019 van: https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2018-09-19#TiteldeelIII_HoofdstukII_Artikel15

- 14 VGS (2009). *ALGEMEEN PROFIEL GEMEENTESECRETARIS / ALGEMEEN DIRECTEUR*. Geraadpleegd van: https://www.gemeentesecretaris.nl/assets/ifaicfadc/Algemeen_profiel_GS_dec_09_vak_wat_doet_gs.pdf
- 15 VGS (2009). *ALGEMEEN PROFIEL GEMEENTESECRETARIS / ALGEMEEN DIRECTEUR*. Geraadpleegd van: https://www.gemeentesecretaris.nl/assets/ifaicfadc/Algemeen_profiel_GS_dec_09_vak_wat_doet_gs.pdf
- 16 't Hart, P., Braham, N., & van Dorp, E. J. (2016). *Verbinders Zonder Script: Het Ambtelijk Leiderschap van Gemeentesecretarissen*. Den Haag: NSOB
- 17 Twynstra & Gudde & Lyias (2015). *De agenda van de gemeentesecretaris Amersfoort: Twynstra Gudde & Lyias*.
- 18 Korsten, A., Notten, J. (2004). *De blijvende sleutelpositie van de gemeentesecretaris. De secretaris en de gekozen burgemeester*. VGS.
- 19 Van Twist, M., van der Steen, M., Swinkels, M., & de Jong, I. (2015). *Woorden die werken: spraakmakend leiderschap van gemeentesecretarissen*. Den Haag: NSOB
- 20 Machiavelli, N. (2009). *De heerser*. Amsterdam: Athenaeum – Polak & Van Genneep., p. 107
- 21 Zijderfeld, A. C. (2010). *Weg met 'gemeenschap' en 'leiderschap'!* Het Financieel Dagblad 20-05-2010, p. 16.
- 22 Arendt, H. (1961). Authority precludes the use of external means of coercion; where force is used authority itself has failed. Authority is incompatible with persuasion." *Hannah Arendt, Between Past and Future*. New York: Viking, pp. 92-93.
- 23 Philo, *On Providence. Fragment II* (2) <http://www.earlyjewishwritings.com/text/philo/book39.html>
- 24 Hobbes, T. (1642). *De Cive*.
- 25 Weber, M. (1964). *The theory of social and economic organization* (edited by T. Parsons). New York: Free Press.
- 26 Van den Brink, G; Jansen, T & Kneyber, R (2012). *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*. Amsterdam: Boom
- 27 Raven, B. H. (2008). The bases of power and the power/interaction model of interpersonal influence. *Analyses of social issues and public policy*, 8(1), 1-22.
- 28 Bokhorst, M., & Witteveen, W. (2013). Als gezag verdiend moet worden.... In D. Broeders, J. E. J. Prins, H. Griffioen, P. Jonkers, M. Bokhorst, & M. Sax (Eds.), *Speelruimte voor transparantere rechtspraak*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- 29 Peters, A; Schalk, J; Meijeken, D; Mensinga, C; Vouts, H. (2012). Veranderingen in de relatie tussen overheid en burger, een uitdaging voor onderzoekers: een verkenning van de VSO-netwerkgroep', *bso* (3), DOI: 10.5553/Beleidsonderzoek.000010
- 30 Schedlitzki, D., & Edwards, G. (2017). *Studying leadership: traditional and critical approaches*. Washington Sage.
- 31 Jansen, T., Van den Brink, G; Jansen, T & Kneyber, R (2012). *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*. Amsterdam: Boom
- 32 Jansen, T., Van den Brink, G; Jansen, T & Kneyber, R (2012). *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*. Amsterdam: Boom
- 33 Gabriël van den Brink (2004), *Schets van een beschavingsoffensief. Over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland*. Den Haag: WRR-voorstudie

- 34 Karsten, N., Schaap, L., Hendriks, F., van Zuydam, S., & Leenknecht, G. (2014). *Majesteitelijk en magistraatlijk: de Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*. Tilburg: Tilburg University
- 35 Van der Meulen, C. & Jansen, T. (2018). *Het gezag van de wethouder. Een ambachtelijke uitdaging*. Culemborg: Stichting Beroepseer
- 36 Rood, J. (2012). Het gezag van de politieagent in drie vragen. In: Van den Brink, G; Jansen, T & Kneyber, R (2012). *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*. Amsterdam: Boom
- 37 John Dryden (1681), *Absalom and Achitophel*
- 38 Karsten, N., & Jansen, T. (2013). *Gezagsbronnen van Burgemeesters en Wethouders*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- 39 Jansen, T. & Van den Brink, G. (2016). *Ambtelijk vakmanschap en moreel gezag*. Culemborg: Stichting Beroepseer
- 40 Karsten, N., & Hendriks, F. (2017). Don't call me a leader, but I am one: the Dutch mayor and the tradition of bridging-and-bonding leadership in consensus democracies. *Leadership*, 13(2), 154-172.
- 41 Van den Brink, G; Jansen, T & Kneyber, R (2012). *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*. Amsterdam: Boom
- 42 't Hart, P. (2005). Doing better, feeling worse: over de erosie van het overheidsgezag. *Beleid en Maatschappij*, 32(4), 226-238.
- 43 Gemeentewet (1992). Geraadpleegd op 26 februari 2019 van: https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2018-09-19#TiteldeelII_HoofdstukII_Artikel15
- 44 <https://wetten.overheid.nl/BWBR0002747/2017-09-01>
- 45 Hessels, J. W. M. M. J. (2018). *Raad zonder raadgevers? Ambtelijke bijstand en fractieondersteuning na invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur*. Deventer: Wolters Kluwer.
- 46 Gemeentewet (1992). Geraadpleegd op 26 februari 2019 van: https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2018-09-19#TiteldeelII_HoofdstukII_Artikel15
- 47 VGS (2011). *Gezocht: gemeentesecretaris / algemeen directeur. Handreiking voor de werving en selectie van de gemeentesecretaris / algemeen directeur*.
- 48 VGS (2011). *Gezocht: gemeentesecretaris / algemeen directeur. Handreiking voor de werving en selectie van de gemeentesecretaris / algemeen directeur*.
- 49 VGS (2009). *ALGEMEEN PROFIEL GEMEENTESecretaris / ALGEMEEN DIRECTEUR*. Geraadpleegd van: https://www.gemeentesecretaris.nl/assets/1fae1cfadc/Algemeen_profiel_GS_dec_09_vak_wat_doet_gs.pdf
- 50 Korsten, A.F.A. (2008). *De wind ging liggen. Dualisering in gemeentebestuur in de periode maart 2002-juni 2008, met bijzondere aandacht voor de betrekkingen in gemeenten tussen college, raad, presidium en bevolking*. Geraadpleegd op 14 februari van: <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Gemeente/Dualisering%20in%20het%20gemeentebestuur%202002-2008.pdf>
- 51 't Hart, P., Braham, N., & van Dorp, E. J. (2016). *Verbinders Zonder Script: Het Ambtelijk Leiderschap van Gemeentesecretarissen*. Den Haag: NSOB
- 52 VGS (2009). *ALGEMEEN PROFIEL GEMEENTESecretaris / ALGEMEEN DIRECTEUR*. Geraadpleegd van: https://www.gemeentesecretaris.nl/assets/1fae1cfadc/Algemeen_profiel_GS_dec_09_vak_wat_doet_gs.pdf
- 53 't Hart, P., Braham, N., & van Dorp, E. J. (2016). *Verbinders Zonder Script: Het Ambtelijk Leiderschap van Gemeentesecretarissen*. Den Haag: NSOB

- 54 Karsten, N., Schaap, L., Hendriks, F., van Zuydam, S., & Leenknecht, G. (2014). *Majesteitelijk en magistraatlijk: de Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*. Tilburg: Tilburg University
- 55 Van der Wal, Z. (2012). Waarden en integriteit. In J.H.J. van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts & E.R. Muller (red.), *Integriteit. Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland* (pp. 87-102). Deventer: Kluwer.
- 56 Kernaghan, K. (2003). *Integrating Values into Public Service: The Values Statement as Centerpiece*. Public Administration Review, 63(6), pp. 711-719.
- 57 Grotens, H.S. (2015). *Kwetsbaar in balans: Leiderschap van gemeentesecretarissen in complexe omgevingen*. Tilburg: Tilburg University.
- 58 Avant, D. D., Finnemore, M., & Sell, S. K. (2010). *Who governs the globe?* Cambridge: Cambridge University Press.
- 59 Grotens, H.S. (2015). *Kwetsbaar in balans: Leiderschap van gemeentesecretarissen in complexe omgevingen*. Tilburg: Tilburg University.
- 60 't Hart, P., Braham, N., & van Dorp, E. J. (2016). *Verbinders Zonder Script: Het Ambtelijk Leiderschap van Gemeentesecretarissen*. Den Haag: NSOB
- 61 Jansen & Van den Brink (2016). *Ambtelijk vakmanschap en moreel gezag*. Culemborg: Stichting Beroepseer
- 62 Van den Brink, G.; Jansen, T & Kneyber, R (2012). *Gezagsdragers*. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers. Amsterdam: Boom
- 63 Zie ook: Grotens, H.S. (2015). *Kwetsbaar in balans: Leiderschap van gemeentesecretarissen in complexe omgevingen*. Tilburg: Tilburg University.
- 64 https://www.belcombinatie.nl/Over_de_BEL_Combinatie/Vragen_en_antwoorden:PeAUx2W4TdmHsg8DjLGATg/Wat_is_de_BEL_Combinatie
- 65 Grotens, H.S. (2015). *Kwetsbaar in balans: Leiderschap van gemeentesecretarissen in complexe omgevingen*. Tilburg: Tilburg University.
- 66 Van der Meulen, C. & Jansen, T. (2018). *Het gezag van de wethouder. Een ambachtelijke uitdaging*. Culemborg: Stichting Beroepseer
- 67 Karsten, N., Schaap, L., Hendriks, F., van Zuydam, S., & Leenknecht, G. (2014). *Majesteitelijk en magistraatlijk: de Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*. Tilburg: Tilburg University
- 68 Van der Meulen, C. & Jansen, T. (2018). *Het gezag van de wethouder. Een ambachtelijke uitdaging*. Stichting Beroepseer: Culemborg
- 69 GfK Verein. (2016). *Trust in professions 2016 – a GfK Verein study: from firefighters to politicians*. Nuremberg: GfK.
- 70 Karsten, N., Schaap, L., Hendriks, F., van Zuydam, S., & Leenknecht, G. (2014). *Majesteitelijk en magistraatlijk: de Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*. Tilburg: Tilburg University
- 71 Van der Meulen, C. & Jansen, T. (2018). *Het gezag van de wethouder. Een ambachtelijke uitdaging*. Culemborg: Stichting Beroepseer
- 72 't Hart, P., Braham, N., & van Dorp, E. J. (2016). *Verbinders Zonder Script: Het Ambtelijk Leiderschap van Gemeentesecretarissen*. Den Haag: NSOB
- 73 VGS (2009). *ALGEMEEN PROFIEL GEMEENTESECRETERIS / ALGEMEEN DIRECTEUR*. Geraadpleegd van: https://www.gemeentesecretaris.nl/assets/1fae1cfadc/Algemeen_profiel_GS_dec_09_vak_wat_doet_gs.pdf
- 74 't Hart, P., Braham, N., & van Dorp, E. J. (2016). *Verbinders Zonder Script: Het Ambtelijk Leiderschap van Gemeentesecretarissen*. Den Haag: NSOB

- 75 't Hart, P., Braham, N., & van Dorp, E. J. (2016). *Verbinders Zonder Script: Het Ambtelijk Leiderschap van Gemeentesecretarissen*. Den Haag: NSOB
- 76 't Hart, P., Braham, N., & van Dorp, E. J. (2016). *Verbinders Zonder Script: Het Ambtelijk Leiderschap van Gemeentesecretarissen*. Den Haag: NSOB
- 77 Grotens, H.S. (2015). *Kwetsbaar in balans: Leiderschap van gemeentesecretarissen in complexe omgevingen*. Tilburg: Tilburg University.
- 78 Karsten, N., Schaap, L., Hendriks, F., van Zuydam, S., & Leenknecht, G. (2014). *Majesteitelijk en magistraatelijk: de Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*. Tilburg: Tilburg University
- 79 Hanzenberg, C. (2009). De gemeentesecretaris, evenwichtskunstenaar bij uitstek? *Gemeentelijk personeelsbeleid*. Augustus
- 80 Vergelijk: 't Hart, P. (2005). Doing better, feeling worse: over de erosie van het overheidsgezag. *Beleid en Maatschappij*, 32(4), 226-238.
- 81 Conclusie op basis van discussie onder gemeentesecretaris op VNG-congres *Con-grestival Samen organiseren: durf en vertrouwen* op 13 maart 2019.
- 82 Zie ook: Grotens, H.S. (2015). *Kwetsbaar in balans: Leiderschap van gemeentesecretarissen in complexe omgevingen*. Tilburg: Tilburg University.
- 83 Van Zuydam, S., Karsten, N., Oostendorp, H., Hoogstad, M., & van Kooten, F. (2017). *Hoe een bestuurder de beste bestuurder wordt: Het insiderperspectief op de eigenschappen van excellente decentrale bestuurders*. Tilburg: Tilburg University
- 84 Heintzman, R. R. (2007). Public-service values and ethics: Dead end or strong foundation? *Canadian Public Administration/Administration Publique Du Canada*, 50(4), pp. 573-602.
- 85 Karsten, N., Schaap, L., Hendriks, F., van Zuydam, S., & Leenknecht, G. (2014). *Majesteitelijk en magistraatelijk: de Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*. Tilburg: Tilburg University
- 86 Lelij, B. van der, Keuchenius, C., & Graaf, M. de. (2016). *Het ambt van burgemeester: Onderzoek naar de publieke opinie over de rol en positie van burgemeesters*. Amsterdam: Motivaction.
- 87 Cox, J., e.a. (1997). *En bracht de schare tot kalmte – Bespiegelingen over de gemeentesecretaris door de eeuwen heen*. Den Haag: SDU
- 88 VGS (2011). *Gezocht: gemeentesecretaris /algemeen directeur. Handreiking voor de werving en selectie van de gemeentesecretaris / algemeen directeur*.
- 89 Van den Brink, G; Jansen, T & Kneyber, R (2012). *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*. Amsterdam: Boom
- 90 Grotens, H.S. (2015). *Kwetsbaar in balans: Leiderschap van gemeentesecretarissen in complexe omgevingen*. Tilburg: Tilburg University.
- 91 VGS (2011). *Gezocht: gemeentesecretaris /algemeen directeur. Handreiking voor de werving en selectie van de gemeentesecretaris / algemeen directeur*.
- 92 Hanzenberg, C. (2009). De gemeentesecretaris, evenwichtskunstenaar bij uitstek? *Gemeentelijk personeelsbeleid*. Augustus
- 93 Karsten, N., Schaap, L., Hendriks, F., van Zuydam, S., & Leenknecht, G. (2014). *Majesteitelijk en magistraatelijk: de Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*.
- 94 VNG (2019). *Hoeveel gemeenten telt Nederland in 2019*. Geraadpleegd van: <https://vng.nl/onderwerpenindex/bestuur/herindeling/nieuws/hoeveel-gemeenten-telt-nederland-in-2019>

