

Strategische advisering als opdracht

Rolverandering in ambtelijke organisaties brengt vaak de vraag naar herijking van de identiteit en van de positionering in het organisatorische krachtenveld met zich mee. Een verslag van een onderzoek naar de dilemma's rondom rolverandering, waarmee de bestuursdienstadviseurs van een aantal grote Nederlandse gemeenten te maken hebben.

Rik Peeters, Mark van Twist en Martijn van der Steen

Hoe is invulling te geven aan de rol van strategisch adviseur? Die vraag staat centraal in een proces van rolverandering, dat zich momenteel bij de bestuursdienst van een aantal grote Nederlandse gemeenten afspeelt. In het kader van de concernontwikkeling, waarbij een ambtelijk apparaat centraal wordt aangestuurd om beleid integraal vorm te geven, verandert de rol van de 'klassieke' bestuursdienst. Voorheen maakten de adviseurs van deze dienst onderdeel uit van de 'going concern'. In de nieuwe concernconstellatie wordt van hen echter een meer strategische adviesrol verwacht: het agenderen van 'vergeten vraagstukken', het integraal adviseren over voorgenomen beleid en het inrichten van beleidsprocessen rondom prioriteiten van het college van B&W.

Deze rolverandering roept tal van vragen en kwesties op. Het 'afkondigen' van een nieuwe rol betekent immers nog niet vanzelf dat de organisatorische werkelijkheid zich onmiddellijk naar dat decreet vormt. Restanten van oude en soms diep ingesleten *verwachtingen* over de rol van de bestuursdienst blijven onverminderd aanwezig en roepen verwarring op bij betrokken partijen in de organisatie – niet in de laatste plaats bij de bestuursdienstadviseurs zelf.

Dit artikel schetst de bevindingen en conclusies uit een professionaliseringstraject voor de bestuursdienstadviseurs van een grote gemeente.¹ Het laat zien met welke problemen strategen in hun dagelijkse werkpraktijk kampen als zij temidden van een bestaande organisatie, met eigen routines, verwachtingen en procedures, tot een bevredigende invulling van hun toch al spanningsvolle professionaliteit moeten komen.

Rolverandering

In de organisatiestructuur neemt de bestuursdienst uit ons onderzoek de plaats in van een dichtbij de top gepositioneerde ondersteunende staf. De ruim 40 daar werkzame bestuursdienstadviseurs zijn belast met de inhoudelijke ondersteuning van het college van B&W. Hoe deze ondersteuning het beste vorm kan krijgen, is een vraag die niet zozeer de formele positionering behelst, maar veeleer de manier waarop de bestuursdienstadviseurs zich positioneren ten aanzien van hun dagelijkse taken en ten aanzien van de belangrijkste spelers in de organisatie – het college van B&W en de diensten, en in mindere mate de stadsdelen.

Vóór de concernvorming en de ingezette rolverandering van de bestuursdienst bestond het takenpakket van de adviseurs voornamelijk uit zogenaamde 'second opinion-advisering' aan het college van B&W over door de 'lijn' voorbereide beleidsstukken, uit de logistiek van de stroom van ambtelijke (beleids)stukken naar het college en uit praktische ondersteuning van

Clickservice
Overheidsmanagement.nl |
Strategie & Bedrijfsvoering |
Procesverbetering in zes stappen



het college door het opknappen van 'kleine klussen' en het leveren van een bijdrage aan het crisismanagement en de 'damage control' rondom politieke incidenten. Los daarvan werden bestuursdienstadviseurs ook ingezet voor het aansturen van beleidsprogramma's, die voor het college bijzondere prioriteit hebben en 'dichtbij' gepositioneerd moeten worden in plaats van bij één of meerdere diensten.

In de *nieuwe* situatie blijft de mogelijkheid bestaan dat de adviseurs worden ingezet voor het aansturen van dergelijke beleidsprogramma's, en ook de praktische bestuursdienstondersteuning kan en zal in mindere mate onderdeel van het takenpakket blijven. Maar vooral op het terrein van de advisering moet een omslag worden gemaakt naar strategische advisering, gericht op het eigenstandig agenderen van (in de toekomst) belangrijke thema's voor de organisatie, het onderzoeken van gehanteerde beleidstheorieën en het kritisch adviseren over beleidsstukken aan het college. Daarnaast wordt van de bestuursdienst ook een bijdrage verwacht bij het realiseren van integrale beleidsvorming. De primaire

verantwoordelijkheid hiertoe rust weliswaar bij de diensten, maar de bestuursdienst is daarbij ondersteunend: achtervang voor het geval eventuele zaken blijven liggen, procesarchitect 'aan de voorkant' van de beleidsvorming door belangrijke partijen (binnen en buiten de gemeentelijke organisatie) bij elkaar te zetten en outputbewaker op voor het college belangrijke beleids-terreinen.

*Roepen dat
je strategisch
adviseur 'bent',
maakt die rol
niet werkelijkheid*

Bij nadere beschouwing valt op dat de bestuursdienst er vooral taken heeft bij gekregen. Eigenlijk is alleen de stroom buiten de bestuursdienst geplaatst. Hierbij past evenwel een kanttekening: als de kwaliteit van de door diensten aangeleverde stukken

niet op peil blijkt te zijn, wordt de bestuursdienst hierop aangesproken door het college. Dit kan ertoe leiden dat ook het afhandelen van (een deel van) de stroom en second opinion-advisering gedeeltelijk tot het takenpakket blijft behoren.

Deze situatie leidt tot een aantal dilemma's in de dagelijkse werkpraktijk van bestuursdienstadviseurs.

Een aangekondigde praktijk...

Een verandering kan sluipenderwijs tot stand komen, maar kan ook 'afgekondigd' worden. Tussen die afkondiging en de praktijk zit echter vaak een discrepantie. Zo ook in de verschuivende rol van de bestuursdienst: 'roepen' dat je strategisch adviseur 'bent', maakt dat nog niet meteen werkelijkheid. Vaak begint vanaf het moment van afkondigen in een besluit of een beleidsplan een lang proces om de praktijk zó in te richten dat deze aansluit op die afkondiging. Bovendien is de bestuursdienst niet geheel 'vrij' in dit proces, maar mede 'afhankelijk' van de mate waarin diensten in staat zijn beleid integraal vorm te geven en voldoende kwaliteit in beleidsstukken te leveren. Een en ander kan ertoe leiden dat de strategische rol van de bestuursdienst in het gedrang komt. Oude verantwoordelijkheden worden nog steeds gevoeld, zeker als ze niet direct door anderen worden opgepakt.

Nieuwe ritmes

In de oude situatie gingen alle stukken ter voorbereiding van de agendapost voor het college langs de bestuursdienst. In de nieuwe situatie gaan de niet-politiek gevoelige of strategische stukken rechtstreeks vanuit de diensten naar het college en de raad. Hiermee krijgt de bestuursdienst meer ruimte voor eigenstandige werkzaamheden. De keerzijde is echter dat de bestuursdienst nu buitenspel staat bij processen en dossiers waar het in de oude situatie wél betrokken was. Binnen de vroegere verhoudingen stond de bestuursdienst dicht bij het college van B&W in de dagelijkse ondersteuning en advisering. Nu deze rol kleiner wordt, zien sommige bestuursdienstadviseurs dat er niemand binnen het ambtelijk apparaat de rol van onafhankelijke ondersteuning overneemt. Dit maakt het des te lastiger om die rol los te laten. De nieuwe organisatiestromen en routines kennen hun eigen logica, waar de bestuursdienst zich op een nieuwe manier toe zal moeten verhouden.

De bestuursdienst heeft dus een andere verhouding tot de 'going concern' gekregen. In plaats van altijd diennend en ondersteunend, wordt nu verwacht dat ook kritisch wordt geadviseerd over de dagelijkse gang van zaken en bestaand beleid en dat 'vergeten vraagstukken' worden geagendeerd op de politieke agenda. Dit biedt kansen, maar maakt de rol van de bestuursdienst óók minder helder en vanzelfsprekend dan voorheen. De toegevoegde

waarde schuilt niet meer in het dagelijkse en het gewone, maar in het strategische en het afwijkende. Zo'n positie kan kwetsbaarheden oproepen. Soms zal de bestuursdienst worden buitengesloten, soms juist teveel worden betrokken bij de 'going concern'.

Diffuse dienstbaarheid

Dingen 'fout laten gaan', omdat ze formeel niet meer tot je takenpakket behoren, is in de praktijk vaak geen optie. Het bieden van een 'beschermend schild' voor wethouders is zowel in de oude als de nieuwe situatie een taak van de bestuursdienst. Toch is die rol van aard en intensiteit veranderd. Het schild is niet altijd meer geheven – enkel nog als gevaar dreigt: dossiers met politieke afbreukrisico's of mogelijke 'bananenschillen' in de uitvoering van beleid. Hierdoor zullen wethouders zich in sommige situaties minder beschermd voelen dan voorheen – en misschien daardoor toch weer een beroep doen op de gemakkelijk benaderbare en bereikbare bestuursdienst, als eigenlijk de diensten zouden moeten worden aangesproken.

Daarnaast betekent strategisch adviseren ook het vermogen om kritisch te zijn over voorgenomen beleid en om dit kritische geluid te communiceren naar dienst-directeuren of college van B&W – ook al is de kans groot dat dit je op het moment zelf niet in dank wordt afgenomen. Het risico dat persoonlijke relaties worden beschadigd, speelt hierbij een rol, maar ook dat je als strateeg als 'lastig' en onconstructief wordt getypeerd.

Verleidelijke routines

Behalve alle verwachtingen die spelen in de omgeving van de bestuursdienst, verschuiven ook de verwachtingen van de adviseurs zelf ten aanzien van hun werk. Rolverandering komt niet vanzelf tot stand en vraagt naast veranderingsbereidheid ook om bewustzijn van de verwachtingen ten aanzien van de nieuwe rol en het vermogen om vast te houden aan deze rol – ook als zich onzekerheden of dilemma's voordoen. Zoals het verleidelijk is om in tijden van spanning weer te beginnen met roken, zo is het voor bestuursdienstadviseurs ook verleidelijk om terug te vallen in oude patronen als die leiden tot 'quick wins', tot tevreden wethouders en tot behoud van goede persoonlijke relaties.

In de overgangperiode naar strategisch adviseren betekent dit dat bestaande 'oude' verwachtingen van ande-

*Professionaliteit
bestaat eruit te
balanceren tussen
meerdere rollen*

ren soms moeten worden geschaad, wil de bestuursdienst ooit los kunnen komen van zijn oude rol. 'Nee zeggen' tegen verleidingen van de oude rol is niet eenvoudig in een complex krachtenveld, maar af en toe wel een noodzakelijk kwaad.

Vervanging of verdichting van verwachtingen?

De spanning in het werk van de bestuursdienst openbaart zich pas in de dagelijkse praktijk van het strategisch adviseren. De officiële lijnen zijn immers duidelijk: de diensten zijn in eerste instantie verantwoordelijk voor de integraliteit van beleidsvorming en de bestuursdienst krijgt meer onafhankelijkheid om strategische thema's te agenderen en kritisch te adviseren aan het bestuur. De dagelijkse praktijk blijkt echter weerbarstiger.

Zo heeft het college van B&W ook behoefte aan praktische ondersteuning, reputatiebescherming en 'damage control', en is het voor verkokerd georganiseerde diensten niet eenvoudig om zelfstandig de integraliteit van beleid te bewaken. Beide partijen verwachten dat de bestuursdienst deze zaken tot zijn verantwoordelijkheid rekent. Zo worden de bestuursdienstadviseurs geconfronteerd met enerzijds de noodzaak van *onafhankelijkheid* om strategisch te adviseren en anderzijds de noodzaak van *betrokkenheid* om tegemoet te komen aan de verwachtingen van het bestuur en de diensten.

Om aan beide 'soorten' verwachtingen tegemoet te komen en meerwaarde voor de organisatie te creëren moeten de adviseurs gegeven een beperkte hoeveelheid tijd en middelen voortdurend keuzes maken. Dit vraagt om een zorgvuldige afweging tussen het toegeven aan bestaande verwachtingen, het weerstaan van verwachtingen en het creëren van nieuwe verwachtingen. Slechts in de dagelijkse praktijk kan een strategische rol zich uitkristalliseren. Een 'zuiver' of ideaalbeeld van *de* strategisch adviseur bestaat niet. Dit beeld ontstaat slechts door het 'doen', door het creëren van nieuwe routines, door het balanceren tussen verwachtingen en door het erkennen van de bindende én splijtende kracht die elke keuze in positionering herbergt. Dit kost echter tijd en verloopt zelden zonder slag of stoot.

Conclusie

De adviseurs bij de door ons onderzochte bestuursdienst worden niet zozeer met volledig *andere* verwachtingen ten aanzien van hun taken geconfronteerd, als wel met een *verdichting* ervan. De balans hiertussen zal echter moeten verschuiven om aan alle ambities tegemoet te komen. Van belang daarbij is welke (deels con-

flicterende) verwachtingen andere spelers in de organisatie (met name de diensten en het college van B&W, en in mindere mate de stadsdelen) hebben ten aanzien van de rol van de bestuursdienst in het licht van de conernvorming.

Nu is het balanceren tussen deels conflicterende waarden voor veel professionals in het openbaar bestuur een onvermijdelijk onderdeel van de dagelijkse werkwijze en uit eerder onderzoek² blijkt dat dit in het bijzonder geldt voor strategische functies. De spanningen die daaruit ontstaan, zijn niet 'weg te organiseren'. Zeker bij een rolverandering komen deze spanningen aan het licht, omdat het daarbij gaat om vragen van identiteit en positionering: 'van wie' ben je als bestuursdienstadviseur? 'Waarvan' ben je? En welke invulling van ambtelijke dienstbaarheid past daarbij? Deze vragen kennen geen eenduidig antwoord. Bewustwording van de dilemma's in de eigen werkwijze en het krachtenveld is dan ook een logische stap op weg naar verdere professionalisering van de strategische adviesrol.

Drs. Rik Peeters is onderzoeker en programmamanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Prof. dr. Mark van Twist is decaan en bestuurder van de NSOB. Drs. Martijn van der Steen is senior onderzoeker en programmamanager bij de NSOB.

Noten

1. Een uitgebreide onderzoeksverantwoording is op te vragen bij de auteurs.
2. Mark van Twist, Rik Peeters en Martijn van der Steen, *Balanceren tussen inkapseling en afstoting. Een essay over de strategische functie bij de rijksoverheid*, NSOB, Den Haag 2007 (zie www.nsob.nl onder 'denktank -> publicaties').