

I Adviseren is een vak

Toen de politie suggereerde om met dezelfde software te gaan werken aarzelde Monique geen moment. Samen daderprofielen maken, informatie uitwisselen over casuïstiek, hoe belangrijk is dat? Monique realiseerde zich ergens wel dat ook andere organisatieonderdelen iets van dit idee zouden kunnen vinden, maar overleg leek haar alleen maar vertragend te werken. Ze schreef een voorstel voor de burgemeester, die enthousiast akkoord ging. Ook vond ze nog een potje in de begroting. Tevreden mailde ze automatiseringsafdeling. Bestellen, installeren, opstarten, hoelang kon dat duren? Een week? Twee?

Een half jaar later begreep ze nog steeds niet goed waarin ze nu terecht was gekomen. Eén ding wist ze wel zeker: er was nog niets besteld. Het was zelfs maar de vraag of dat überhaupt zou gebeuren. Maar ze hield vol. “De inhoud wint altijd”, zei ze.

Bij iedere gemeente werken mensen die het woord ‘adviseur’ in hun functieprofiel hebben staan. Denk bijvoorbeeld aan een beleidsadviseur sociaal, een bestuursadviseur of een communicatieadviseur. Er zijn er ook bij wie het niet in de functienaam staat, maar waarbij het wél een cruciaal onderdeel is van hun functie. Neem de gemeentesecretaris, die de eerste adviseur is van het college van burgemeester en wethouders. Waar wij in dit boek van uitgaan is dat iedereen (wel eens) adviseur is. Iedereen heeft immers wel eens een onderwerp waarvan hij vindt dat een ander daar iets mee zou moeten doen of er over zou moeten besluiten. Of omgekeerd, iedereen wordt wel eens om advies gevraagd. Dus of het woord ‘adviseur’ nu in je functieprofiel voorkomt of niet, je bent het wel (eens). Voor sommigen is adviseren de kern van hun functie, voor de meesten is het er een onderdeel van. Auteur Hannah Nathans noemt dit: ‘adviseren als tweede beroep’.¹

¹ Hannah Nathans, *Adviseren als tweede beroep*, 4e druk, Amsterdam, 2020. We zullen vaker gebruik maken van het boek van Nathans.

Wat niet iedereen zich realiseert is dat er geen organisatie is die zo'n gevarieerd werk- en productenpakket heeft als de gemeente. We leggen stoeptegels recht, verstrekken uitkeringen, verlenen zorg en ondersteuning aan zowel jeugdigen als ouderen, maken regels voor kamerbewoning, verstrekken paspoorten, plannen de ruimtelijke inrichting van de stad, ontwikkelen locaties, verwijderen verkeerd geplaatste fietsen, werken samen in verschillende regioverbanden, subsidiëren sport, sluiten drugspannen, maken beleidsvisies en kadernota's, noem maar op. En terwijl we dat doen bewaken we de kwaliteit van onze dienstverlening, houden we de veiligheid van onze gegevens in de gaten, borgen we de privacy, schaffen we meubilair voor het personeel aan, enzovoorts, enzovoorts.

Bij deze veelheid van taken hoort ook een veelheid aan sturingsvormen: denk bijvoorbeeld aan lijnsturing, zelfsturing, processturing, projectsturing, programmasturing, opgavesturing, gebiedsgericht werken of netwerksturing. Als jij bij een gemeente werkt weet je ook dat de manier van denken en werken binnen de organisatie kan verschillen: één organisatie bevat verschillende organisatiesculturen. Werken in het 'sociaal domein' verschilt hemelsbreed van werken in het veld van openbare orde en veiligheid.

Niet iedere gemeente geeft daar dezelfde woorden aan, maar het speelt overal. Wat gemeenten onderscheidt van de meeste andere organisaties is dat er ook *politieke* sturing is.

Wat we proberen te zeggen is dit: adviseren bij een gemeentelijke overheid zal ongetwijfeld vaak gladjes verlopen, maar kan ook iets ingewikkelds zijn.

1.1 Een gemeente is ingewikkeld

Medewerkers van gemeenten herkennen het beeld en inwoners denken er vaak niet anders over: de gemeente als ambtelijke, stroperige, weinig resultaatgerichte organisatie. Waar komt dat beeld eigenlijk vandaan? Daarvoor moeten we eerst terug naar de vraag: waarom organiseren we de taken van de overheid soms zo ingewikkeld?

Wat erachter zit is dat er belangrijke en soms gevoelige zaken moeten gebeuren in de samenleving, dingen die moeten worden geregeld of die moeten worden

besloten voor inwoners. Om dat allemaal goed te doen is een organisatie nodig die uiteindelijk complexer is dan de organisatie van welk bedrijf dan ook. Met gekozen volksvertegenwoordigers, verschillende overheidslagen, gescheiden verantwoordelijkheden, controle-instanties en vooral: heel verschillende taken, waar heel verschillende werelden achter schuilgaan.

Tegelijkertijd zijn al die betrokken ambtenaren en afdelingen niet alleen maar uitingen van efficiency. In zekere zin zou je kunnen zeggen dat wat er maatschappelijk gebeurt (debat, discussie, consensusvorming) ook tot de voorbereiding van adviezen doordringt. Dat heeft nut. Dat dat vaak beter, scherper, sneller en soms een beetje minder kan is óók waar. Misschien kun jij hieraan bijdragen?

Vraagstukken die bij de gemeente aan de orde zijn, gaan – direct of indirect - altijd over de relatie van de gemeente met de samenleving. Veel mensen zijn mondig. Het gemeentebestuur moet zich verantwoorden aan allerlei groepen in de samenleving. Groepen (of individuen) die zelfstandig opereren, of daarvoor gemeenteraadsleden benaderen. Ook dat maakt het ingewikkelder. Ook zorgt dat ervoor dat een wethouder een advies door een andere bril kan bekijken dan die van de ambtenaren die het opstelden. Het is je taak om hierop te anticiperen. Het is een *valkuil* om hierover te oordelen: ‘Die wethouder laat zijn oren hangen naar een actiegroep!’

Dat is nog niet alles. Als je bij een gemiddeld bedrijf zou werken is de kans niet groot dat een klant een gesprek stiekem opneemt en op sociale media plaatst. Ook zal daar je leidinggevende niet gauw een verzoek krijgen om inzicht te geven in je hele mailbox en al je appjes. Bij een gemeente kan dat wél gebeuren. Overheden kennen daarnaast hun eigen vraagstukken en affaires. Over bijvoorbeeld de spanning tussen beleid en uitvoering, belangenverstrengeling, ethiek en integriteit. Dat maakt het werken bij een gemeente mooi, die lat mág ook hoog liggen. Eenvoudiger wordt het er echter niet van.

Kortom, adviseren in een gemeente vraagt veel van de adviseur, van jou, maar het brengt ook veel. Medewerkers vinden het heel bevredigend om te werken aan een publieke zaak, ze dragen met veel plezier hun steentje bij de samenleving.

Terug naar Monique.

Monique ontmoet uitsluitend collega's die vriendelijk en welwillend zijn, maar voor haar gevoel zet ze alleen maar stappen naar achteren. Ze wil juist vooruit gaan! Haar collega's van de automatiseringsafdeling wijzen haar op het 'portfoliomanagement', een manier om prioriteiten te stellen: deze afdeling wordt overspoeld met aanvragen voor nieuwe software. Ze helpen haar met het invullen van de aanvraag. Terwijl ze die afwerken laat een collega zijdelings vallen dat hij niet weet of die nieuwe software past bij de nieuwe visie op het 'platform' van de gemeente, die het college kortgeleden vaststelde. Tegelijkertijd meldt de privacyfunctionaris zich. Daderprofielen, zegt hij, dat klinkt als het werken met persoonsgegevens. Zou Monique een Privacy Impact Assessment willen doen? De afdeling Financiën vraagt om extra onderbouwing. Dat geld is er wel, maar mag het ook hieraan worden besteed, is dat wel rechtmatig?

"Het is gewoon gele briefjes plakken, maar dan digitaal!", roept Monique. Inmiddels begint ze te beseffen dat de inhoud niet altijd wint.

Wat Monique overkomt kan iedereen die vanuit een inhoudelijke basis werkt overkomen. Vervang die 'software' bijvoorbeeld maar eens door een ecologische verbindingzone, een werkwijze voor integraal werken of het aanvragen van een rijksbijdrage voor woningbouw. Je begint met een overzichtelijk idee – misschien noem je het zelfs al een 'voorstel' – en voor je het weet bevind je je in een moeras en voel je je langzaam wegzakken in het drijfzand.

Inhoud is vaak niet doorslaggevend

Wat Monique langzamerhand begint te ontdekken is een deel van wat er aan de hand is. Niet alleen wint de inhoud niet altijd, de inhoud is vaak niet meer dan één van de onderdelen van een afweging waar veel meer ingrediënten deel van uitmaken. Inhoud – de kracht van het idee – is hierbij is hierbij vaak niet doorslaggevend. Monique ervaart dit als teleurstellend. Wat ze kan leren is dat zij de situatie niet kan veranderen. Ze kan bovendien leren om dit te zien als een werkelijkheid waartoe ze zich moet kunnen verhouden.

Je bent altijd deel van een groter geheel

Al die collega's met hun eigen ideeën, procedures en beleid: Monique ervaart dat waarschijnlijk als tegenwerking. De denkfout die ze maakt is dat ze 'haar' onderdeel als leidend ziet. Het is niet uit te sluiten dat haar collega's hetzelfde doen: hún deel zien als leidend. Als adviseur bij een gemeente maak je *altijd* deel

uit van een groter geheel. De kans is groot dat je een deel daarvan nog niet op je netvlies hebt als je begint met je advies. Wat Monique kan leren is dát ze zich moet kunnen bewegen in een complexe organisatie, en natuurlijk ook hóe ze dat kan doen.

Sturing is vaak diffuus of tegenstrijdig

Haar manager dekte haar toch? De burgemeester was toch enthousiast? Waarom werken mensen dan niet gewoon mee? Dat is omdat die mensen óók een leidinggevende hebben die hen dekt, en zelf óók beleid en regels uitvoeren onder verantwoordelijkheid van een bestuurder. Sturing bij een gemeente is vaak niet wat het lijkt. Deze kan diffuus zijn, of tegenstrijdig. Dan gaan we er van uit dat er überhaupt sprake is van sturing. Onze ervaring is dat adviezen binnen de gemeente ook kunnen voortvloeien uit het professionele enthousiasme van een medewerker, zonder vraag, zonder opdrachtgever. Ook bij Monique begon het op die manier. Wat Monique kan leren is om haar professionele enthousiasme te vertalen naar een zakelijke opdracht.

1.2 De adviseur in de gemeentelijke organisatie

De beleidsmedewerker voor het landelijk gebied constateert dat nogal wat boeren overwegen te stoppen met hun bedrijf. Daarbij doen zich allerlei vraagstukken voor. Mag de eigenaar het bedrijf omzetten naar een andere functie, zoals een bed en breakfast of een landwinkel? Wat doen we met de stikstofvergunning? Mag de schuur afgebroken worden en mogen dan woningen worden gebouwd? En hoeveel dan? Wat doen we met historische boerderijen die geen monumentstatus hebben? Zo zijn er nog tal van andere vragen. De beleidsmedewerker ziet al die vragen op zich af komen en realiseert zich dat de gemeente in iedere situatie verschillend handelt. Hij neemt daarom het initiatief om een beleidsnotitie op te stellen. Dat is nog een hele klus, maar na een aantal maanden heeft hij een concept gereed. Hij zet dit op de agenda voor het maandelijkse overleg met de wethouder die het buitengebied in portefeuille heeft.

Wat deze beleidsmedewerker doet lijkt heel nuttig. Afspraken over hoe de gemeente omgaat met stoppende boeren, daar heeft iedereen binnen de gemeente wat aan die met het vraagstuk te maken heeft. Bovendien helpt het om de verschillende boeren zo veel mogelijk gelijk te behandelen. Toch loopt deze