



SECRETARISFUNCTIE IN VERANDERING

Ontwikkeling in bestuurlijke ondersteuning universiteiten

Een goed functionerend bestuur heeft een adequate bestuursondersteuning nodig. Deze is vaak onzichtbaar maar juist door achter de schermen te blijven kan de ondersteuning goed werken én blijft voor de buitenwereld het bestuur zichtbaar. Maar hoe werkt eigenlijk de verhouding tussen bestuur en bestuurssecretaris, hoe kenmerkt hun interactie zich en wat is de relevantie van de context daarbij? Een belangrijke vraag is ook in hoeverre bestuurlijke veranderingen doorwerken in de rol van de secretaris. Dit artikel gaat in op de secretarisfunctie bij de Nederlandse universiteiten.

Roeleke Vunderink

Beeld: Redpixel

Bestuursondersteuning is het bestuur van een organisatie (in de publieke sector) behulpzaam bij de ontwikkeling en uitvoering van de bestuurlijke agenda. Meer specifiek betreft dit taken die de directe verantwoordelijkheid van het bestuur zijn: van strategieontwikkeling via bestuurlijke overleggen tot de dagelijkse werkzaamheden als agendaplanning. De bestuursondersteuning is veelal ingericht rondom en dichtbij het bestuur; de precieze inrichting verschilt overigens per sector en ook per organisatie binnen die sector.

De secretaris in publiek en privaat

Bij grotere organisaties is de centrale persoon in de bestuursondersteuning een directeur/manager van een bestuursbureau, vaak tevens secretaris van het bestuur. De secretaris heeft als belangrijkste taak het bestuur in brede zin te ondersteunen en in het bijzonder zorg te dragen voor het bestuurlijke besluitvormingsproces en de governance. Zowel publieke organisaties als private hebben een secretaris, al heet deze in de laatste situatie vaak 'company secretary'. Overheden kennen veelal de vorm van een secretaris-generaal (ministeries) of gemeentesecretaris/algemeen directeur (gemeentes) die vooral een strategische functie hebben en eindverantwoordelijk zijn voor de gehele organisatie. In de publieke sector is een model waarin de secretaris de hele ondersteunende organisatie aanstuurt niet gebruikelijk.

In de Nederlandse publieke sector, niet zijnde overheden, komen globaal drie varianten in rollen voor van de secretaris en de overige bestuursondersteuning. In alle hierna genoemde varianten is de secretaris bedoeld die rechtstreeks aan de voorzitter van het bestuur en/of de Raad van Toezicht rapporteert.

De bestuurssecretaris ondersteunt het bestuur van een kleine tot middelgrote organisatie. Zij/hij is de rechterhand van de bestuurder en voert taken uit voor de bestuurder. De bestuurssecretaris heeft geen managerial taken en stemt op basis van collegialiteit af met anderen. Vooral bij kleinere organisaties is de bestuurssecretaris om redenen van kostenefficiëntie ook secretaris van de Raad van Toezicht. Deze vorm is te vinden bij scholenkoepels in het PO en VO, bij woningcorporaties en in de zorg.

Linking pin

De secretaris College van Bestuur of Raad van Bestuur ondersteunt het bestuur bij de uitvoering van de werkzaamheden en is de 'linking pin' tussen het bestuur en de organisatie en externe partijen. Daarbij vervult zij/hij een regierol in besluitvormingsprocessen bij de voorbereiding, ontwikkeling, implementatie en monitoring van organisatiebreed beleid. Meestal is de secretaris ook leidinggevende van een klein bureau met daarin onder andere het secretariaat. Deze vorm is vaak te vinden bij grotere scholenkoepels, kleinere HBO-instellingen, middelgrote zorginstellingen, ROC's etc. Vaak is deze secretaris ook secretaris van de RvT.

De derde vorm is die van secretaris van het College van Bestuur/de Raad van Bestuur, tevens directeur van een organisatiedeel. Daarin is dan in ieder geval de bestuurlijke ondersteuning, juridische ondersteuning en de strategie opgenomen. Soms is de secretaris ook hiërarchisch leidinggevende van andere organisatieonderdelen die feitelijk aan het bestuur rapporteren, maar deze vorm komt steeds minder voor. De secretaris draagt zorg voor de integrale beleidsvoorbereiding en vormt de uitvoerende schakel van het bestuur naar de organisatie. In deze situatie is er meestal een aparte secretaris voor de RvT maar soms worden deze rollen ook gecombineerd. De secretaris is de eerste adviseur van het bestuur (en de RvT) en heeft daar ook de senioriteit voor. Deze vorm komt voor bij een universiteiten en HBO's, bij grotere ROC's en ziekenhuizen/umc's.

In het vervolg van dit artikel komen de ontwikkelingen in de secretarisfunctie van de Nederlandse universiteiten aan de orde. De inrichting van de functie verschilt van die van andere (semi-)publieke organisaties; daarnaast is over de rol en dynamiek ervan in literatuur over universiteiten betrekkelijk weinig geschreven. Tegelijkertijd zijn de geschetste overeenkomsten breder van belang in de publieke sector.

Dynamiek van de secretarisrol

De secretarisrol is complex omdat de taken niet eenduidig zijn en vrijwel alleen tot stand komen via interactie in plaats van op zichzelf staand: de soort

PARADOX: EEN SECRETARIS MET VEEL KENNIS EN - DUS - VEEL MACHT WORDT ALS BEDREIGEND GEZIEN EN DE SECRETARIS DIE IN STILTE OPEREERT IS EEN GRIJZE MUIS

organisatie en de afspraken die de voorzitter van het bestuur en de secretaris samen maken, ook gebaseerd op persoonlijke voorkeuren, bepalen de feitelijke inhoud van het werk. Als belangrijkste taak van de secretaris wordt vaak gezien het bewaken van de governance en compliance en het organiseren van de bestuurlijke besluitvormingsprocessen: dit kan per instelling variëren van een operationeel niveau (gereed maken vergaderstukken) tot op strategisch niveau organiseren van de instellingsstrategie en deze verankeren in bestuurlijke jaaragenda's en bestuurlijke vergaderingen. Om met name deze laatste taak goed te kunnen vervullen is strategisch inzicht noodzakelijk, organiseren van betrokkenheid van allen die bij de realisatie van de strategie betrokken zijn en is doorvertaling naar een operationeel niveau nodig. De secretaris moet hierin sturend kunnen optreden terwijl hij of zij tegelijkertijd niet over de doorzettingsmacht beschikt.

Dit laatste – sturen zonder macht – is een van de meest wezenlijke aspecten van het secretarischap. Om die reden is secretaris een functie die in elke organisatie verschillend wordt ingevuld. Veel hangt af van de persoon die de functie invult en het bestuur waarvoor de secretaris werkt. Een secretaris moet enerzijds kunnen sturen en moet directief kunnen zijn voor of vanwege het bestuur. Tegelijkertijd moet de secretaris ondersteunend zijn aan het bestuur. Van de secretaris wordt verwacht dat zij/hij feedback kan geven aan het bestuur over inhoud maar ook over gedragsaspecten. De secretaris moet ook kunnen accepteren dat het bestuur soms anders beslist dan zij of hij zelf heeft geadviseerd. Een secretaris is een spin in het web die alles rond het bestuur moet kunnen overzien en erop moet kunnen acteren. De dynamiek van de functie vereist een secretaris die deskundig is,

senioriteit heeft, standvastig is, stevig kan adviseren, zeer sensitief is, besluiten kan nemen, kan leidinggeven en tegelijkertijd ondersteunend is, oog heeft voor detail en voor onderlinge verhoudingen. Het is een strategische functie met vanwege de vele dossiers van groot tot klein een stevige werkdruk.

Er is daarom niet zoiets als 'een' secretaris, het gaat erom dat de persoon van de secretaris moet passen bij het bestuur. Dat kan samenhangen met de macht die een secretaris heeft door de opgedane kennis als zij/hij al langer in de organisatie werkt. De paradox is dat een secretaris die veel kennis en daarmee veel macht heeft als bedreigend wordt gezien en de secretaris die in stilte opereert een grijze muis. Een risico is echter dat de secretaris zoveel kennis en daarmee wellicht macht heeft, dat de verhouding tussen bestuur en secretaris gaat schuren.

De secretarisrol bij de universiteiten

Secretaris van de Universiteit is tot 1992 een in de wet opgenomen functie geweest, de functionaris werd door de Kroon benoemd. Dat gaf een zeker cachet aan de functie maar ook formaliteit waar de naam 'secretaris' meer dynamiek veronderstelde dan daadwerkelijk gebeurde. Als we een secretaris zien als de persoon die een bestuur in alle facetten ondersteunt, van de strategie en de bestuurlijke besluitvorming tot en met de dynamiek binnen het bestuur en de advisering tot op persoonsniveau, dan voldeed de secretaris van vroeger daar niet aan. Hij (het waren allen mannen) was vooral een statige semi-bestuurder met aanzien en positie.

De secretaris van de universiteit was degene die de leiding had over al het niet-wetenschappelijke personeel. De secretaris had daarmee zowel een

positie naar het bestuur als een veelomvattende managementrol.

Rond het midden van het vorige decennium is een verandering in de organisatie rond het bestuur zichtbaar. Deze hangt enerzijds samen met een veranderende focus op de bedrijfsvoering en anderzijds het aantreden van een nieuwe generatie bestuurders. Deze komen niet meer per definitie allemaal voort uit de universiteit zelf, maar van buiten en brengen daarmee inzichten vanuit andere sectoren binnen. Een daarvan is directe aansturing van de ondersteunende staf, niet meer via een secretaris. Daardoor worden onderdelen van het niet-wetenschappelijke personeel onder directe hiërarchische leiding van het bestuur geplaatst; dit gebeurt per universiteit overigens in verschillende mate en in een verschillend tempo.

Hierdoor verandert ook de positie van de secretaris; de functie wordt meer een secretaris van het bestuur dan een secretaris van de universiteit. De secretaris krijgt daardoor minder een vanzelfsprekende positie dan voorheen en is daarmee ook minder zichtbaar geworden. Aan de andere kant verschuift de focus meer naar de directe betrokkenheid bij het bestuur, een rol die de laatste jaren dan ook belangrijker is geworden.

Tegelijkertijd verandert ook de rol van het College van Bestuur. Naast de al genoemde toename van externe bestuurders is de invloed van een bestuur binnen de universiteit minder vanzelfsprekend geworden en moet deze meer worden 'verdiend'. Teruglopende inkomsten vanuit de overheid, een sterk groeiende studenteninstroom, achterblijvende huisvesting, een groeiende regulering en een toemende publieke belangstelling maken het bestuurlijk handelen in snel tempo complexer.

Intussen veranderde ook de bestuursstructuur van de universiteiten waardoor er een professionele Raad van Toezicht ontstond, benoemd door de Minister van Onderwijs (bij openbare universiteiten) of door een privaatrechtelijke maatschappelijk 'eigenaar' bij de bijzondere universiteiten (een vereniging of een stichting). Tenslotte is nog relevant te benoemen dat er kritiek kwam op de salarissen van bestuurders wat uiteindelijk resulteerde in de regulering via de WNT.

Effect op de positie van de secretaris

Door de directere bemoeienis van het bestuur met de ondersteunende staf zoals hiervoor beschreven, verandert de rol van de secretaris: die is niet meer zoals voorheen 'de baas' van alle ondersteuning maar slechts van een (per universiteit wisselend) deel ervan. Wel wordt van de secretaris verwacht dat deze de organisatie inhoudelijk aanstuurt waar het de uitvoering en opvolging van bestuursbesluiten betreft. De secretaris kon niet meer terugvallen op een hiërarchische positie om de rol goed te kunnen vervullen maar moest gebruik maken van overtuigingskracht, samenwerkingsstrategieën en een genuanceerd gebruik van de positie om namens het CvB te opereren.

Naast de veranderde aansturingsrol verschoof de aandacht van de secretaris meer naar het bestuur. Die aandacht nam verschillende vormen aan: de secretaris organiseerde alle zaken direct rond het bestuur, van de bestuurlijke agenda, de strategiebegeleiding, de vergaderstructuur, voorbereiding, follow up en uitvoering tot en met zaken als grote en kleine events, de inrichting van de bestuurskamers en de persoonlijke IT-apparatuur van de bestuurders. Ook werd de secretaris van het bestuur in de meeste gevallen ook secretaris van de Raad van Toezicht, een dubbelfunctie met gemengde effecten, waarover verderop meer. Daarnaast werd de secretaris steeds meer onderdeel van het bestuur zelf: doordat de secretaris alle bijeenkomsten bijwoont die het bestuur ook bijwoont, door zich in vergaderingen uit te spreken en door feedback te geven aan bestuurders. Het is deze laatste rol die het meest complex is en ook het meest persoonlijk wordt ingevuld in interactie tussen de voorzitter en de secretaris.

Persoonskenmerken van de secretaris

Zoals hiervoor gesteld is 'secretaris' geen heldere, vaststaande functie maar krijgt die vorm in de context waarbinnen de functie wordt uitgeoefend. Naast context (type organisatie, in- of externe focus en niet onbelangrijk de personen van de bestuurders) zijn ook de persoonskenmerken van de secretaris relevant. Ervaring als directeur is nuttig vanwege een goed

STUREN ZONDER MACHT IS EEN VAN DE MEEST WEZENLIJKE ASPECTEN VAN HET SECRETARISSCHAP

begrip van de opgave maar kan ook lastig zijn vanwege de andere bevoegdheden als secretaris. Vaak hebben secretarissen een juridische achtergrond maar ervaring in organisatie- of bestuurskunde komen ook voor. Sensitiviteit en invoelingsvermogen zijn van belang, gekoppeld aan een dienstbare opstelling – maar niet altijd. En vervolgens is van belang hoe persoonskenmerken en context op elkaar inwerken.

In het licht van de veranderde rol sinds de eeuwwisseling is het vervolgens interessant om te bezien wat de kenmerken zijn van de personen die de functie van secretaris vervullen en of de relatie is te leggen met de veranderingen in de secretarisfunctie zoals hierboven geschetst.

Op basis van cijfers over aanstellingsduur en persoonskenmerken valt het volgende op als we de periode voor 2000 à 2005 vergelijken met die erna:

- De gemiddelde zittingsduur in de functie is verschoven van ca 9 jaar naar 4 jaar;
- Bij aantreden is de secretaris van na 2005 ongeveer tussen 45 en 50 jaar terwijl daarvoor de leeftijd vaak onder 40 jaar lag.
- Het is niet meer vanzelfsprekend dat de secretaris van binnen de universiteit komt, circa de helft van de huidige benoemingen betreft personen met een functie buiten de betreffende universiteit en vaak ook buiten de universiteit in het algemeen.
- Het aantal vrouwen is nu 60% tegenover 15% in 2005 en 0% in de jaren zestig.
- Het salarisniveau van de functie is een tot twee schalen gezakt.

Veranderingen in de functie

Bovenstaande gegevens geven een nader beeld van de persoonskenmerken van de functie van secretaris. De duiding ervan is relevant omdat hierdoor een bredere

ontwikkeling zichtbaar wordt in de bestuurlijke inrichting in de publieke sector waardoor dit artikel een bredere portee heeft.

Een eerste bevinding is dat de functie inhoudelijk sterk is veranderd, van zware managementrol die de totale ondersteuning betreft (ca 40-45% van de hele universiteit) tot een dedicated toevoeging aan het bestuur. In andere publieke sectoren (hogescholen, ziekenhuizen, woningcorporaties) is de inrichting van een secretaris die de hele ondersteuning aanstuurt, nooit aan de orde geweest of al langere tijd geleden gewijzigd. Wel is deze organisatievorm te vinden in overheidsinstellingen als provincies en gemeenten. De gemeentesecretaris is de hiërarchisch leidinggevende van de totale ambtelijke organisatie en vormt de schakel met het gemeentebestuur. De reden van het onderscheid tussen de publieke sector en overheidsinstellingen kan erin gelegen zijn dat bij overheidsinstellingen de publiek vertegenwoordigende functie en de dienstverlening aan de burger zwaarwegend zijn, maar ook speelt mee dat er bij bijvoorbeeld ziekenhuizen een duidelijke onderscheid is tussen een primair proces dat door professionele bestuurders (artsen) wordt aangestuurd en een ondersteunend proces.

Bij universiteiten heeft de veranderde inrichting te maken gehad met een andere focus op de inrichting van de ondersteuning, mede veroorzaakt door de komst van een ander type bestuurder. Inmiddels is, mede door de werking van de WNT waardoor de salarissen van bestuurders beduidend lager zijn komen te liggen en anderen in de organisatie, die niet onder de WNT vallen, soms een hoger salaris hebben, sprake van een mogelijke inflatie van bestuurlijke kracht. Hierdoor, en door de veranderende wijze van besturen zoals hiervoor aangegeven en de externe factoren die hierop van invloed waren, is een zekere vermenging tussen besturen en managen gaan

ontstaan. Het bestuur zit dicht op de organisatie terwijl tegelijkertijd de bestuurlijke uitdagingen groot zijn. Voor de secretaris betekent dit enerzijds een minder grote rol naar de uitvoering in de organisatie, en zelfs een risico dat er veel langs de secretaris heengaat waardoor het lastig kan zijn de ‘spin in het web’ functie goed te vervullen terwijl deze niet elders in het bestuur is geborgd. Anderzijds is de bestuurlijke rol juist groter geworden mede door het grotere externe en interne krachtenveld, en is de rol van de secretaris daarin in toenemende mate relevant.

De veranderde rol van de secretaris naar de organisatie uit zich het meest bij de bestuursleden met bedrijfsvoering in hun portefeuille; het effect is dat deze bestuurders en de secretaris elkaar qua functie deels zijn gaan overlappen, met meestal het effect dat de secretaris moest vertrekken en de secretaris-functie daarna minder zwaar is ingericht.

Hiermee gepaard gaat een zekere spanning tussen bestuur en secretaris, die inherent is aan de functie. De secretaris is geen bestuurder maar vormt wel onderdeel van de bestuurlijke afwegingen. Van de secretaris wordt niet verwacht dat zij of hij meepraat over de afwegingen bij besluiten maar wel dat zij of hij het bestuur attendeert op discontinuïteit of aspecten inbrengt die relevant zijn om mee te wegen. Ook vanuit governance en compliance dient de secretaris een stevige stem te hebben. Dat vraagt een grote sensitiviteit van de persoon en in de wisselwerking tussen vooral voorzitter bestuur en secretaris een uitstekende verstandhouding waarin open over dit soort zaken kan worden gesproken. Het is dan ook niet onlogisch dat bij wisseling van de voorzitter ook nadrukkelijk naar de positie van de secretaris wordt gekeken. Het komt dan ook regelmatig voor dat een secretaris een andere functie binnen de organisatie gaat vervullen of zelf vertrekt.

Raad van Toezicht

Bijkomend is dat de secretaris van het bestuur veelal ook de secretaris van de Raad van Toezicht is. Dat heeft een aantal praktische voordelen: de functie secretaris RvT is niet fulltime dus een combinatie is om praktische reden voor de hand liggend. Daarnaast zijn er voordelen, zoals een goede kennis van dezelfde dossiers en de totale workflow van bestuurlijke besluiten in één hand. Maar er zijn ook nadelen aan verbonden: de RvT is de werkgever van het bestuur en uit die positie (werving en selectie, beoordeling, soms ontslag) komen werkzaamheden voort die zich niet altijd goed verhouden tot de rol naar het bestuur. Het vraagt sensitiviteit bij de voorzitter van de RvT en bij de voorzitter van het bestuur maar bovenal een zeer alerte en kundige secretaris om ongelukken in de samenwerking te voorkomen. Een risico is dat zowel RvT als bestuur in de onderlinge interactie zaken buiten de secretaris om gaan regelen, waardoor beiden niet de voordelen van een dedicated secretaris ondervinden. Het is dan ook niet voor niets dat in grotere instellingen de rollen steeds vaker wordt gesplitst tussen verschillende personen.

Betekenis van de secretarisrol

In de meeste literatuur over de rol van de secretaris – veelal in private ondernemingen – wordt aan de bovengenoemde aspecten van de kwetsbaarheid in de functie betrekkelijk weinig aandacht besteed. Wel wordt het belang van de secretaris bij het borgen van een goede governance benoemd en wordt gepleit voor opname in diverse corporatie governancecodes.¹ In de Nederlandse Corporate Governancecode 2016 is inmiddels een artikel opgenomen over de Secretaris van de vennootschap. In de governancecodes in de

**DE SECRETARIS KOMT VAKER VAN BUITEN, BLIJFT KORTER,
 IS VAKER EEN VROUW EN VERDIENT MINDER**

publieke sector is dit (nog) niet gebeurd.

In interviews met company secretaries wordt vooral ingegaan op de rol- en taakopvatting en komt vooral het balanceren in de rol goed tot uitdrukking, maar de aspecten in dit artikel krijgen maar beperkt aandacht.² Mogelijk leeft deze kwestie ook meer in de publieke sector, waar het onderscheid in secretarisrollen groot is en de organisaties de laatste jaren onder een vergrootglas liggen.

Een tweede bevinding is dat, naast de hierboven beschreven veranderingen in de functie zelf, ook de kenmerken van personen die de functie vervullen, zijn veranderd. Zo valt op dat secretarissen meer van buiten komen dan vanuit de organisatie zelf, dat hun zittingsduur gemiddeld niet meer is dan vier jaar, dat het aantal vrouwen het aantal mannen ruimschoots overtreft en dat de functie op een lager niveau wordt gewaardeerd. Mogelijk is hier de 'Wet van Sullerot' van toepassing, die stelt dat naarmate het aanzien van de functie daalt, er minder mannen in een functie te vinden zullen zijn en dat vrijkomende plaatsen door vrouwen worden opgevuld. En dat mechanisme versterkt zich op deze wijze.

Gevraagd wordt een persoonlijkheid die niet uit is op de echte macht van de bestuurder en zich tevreden stelt met macht in de coulissen. Die laatste macht is overigens niet onaanzienlijk, al is het maar de hoeveelheid informatie waarover de secretaris beschikt. Het leidt er echter wel toe dat de secretaris een eenzame positie vervult, nergens echt bij hoort en als het niet meer 'klikt', voor de secretaris een andere functie wordt gezocht. In een situatie waarin, zoals hier beschreven voor de Nederlandse universiteiten, de bestuurlijke situatie sterk is veranderd en de bevoegdheden zijn ingeperkt, is dan ook niet verwonderlijk dat het beroep in aanzien is gedaald.

Secretaris is een kwetsbaar beroep.³ Het is een combinatie van dienen op een hoog niveau en sturen zonder macht. De hiervoor beschreven ontwikkeling van de beperkte zittingsduur én de komst van buiten de organisatie maken dat de secretaris minder makkelijk en in korte tijd de 'spin in het web' functie goed kan vervullen. Dat vormt een risico waarmee de meerwaarde van de secretaris minder snel en goed zichtbaar wordt. Dat het aanzien van de functie is

gedaald komt mede daardoor.

Daarbij moet worden bedacht dat het aantal bestuurders van universiteiten de laatste jaren ook frequenter wisselt. De totale bestuurlijke continuïteit is gebaat bij een secretaris met voldoende senioriteit, voor de functie geschikte persoonlijke eigenschappen, die zowel kan sturen als kan dienen en een stabiele en continue factor is voor de toekomst van de organisatie. Daarvoor is nodig dat het beroep van secretaris meer naar waarde wordt geschat en dat bij werving en selectie ook goed naar context en interactie wordt gekeken. Ook is van belang dat bevoegdheden en middelen ruim voorhanden moeten zijn en dat het bestuur naar de organisatie het belang van de secretarisfunctie toont. Tot slot zal het bestuur zelf ook overtuigd moeten zijn van de waarde van een goede secretaris en haar of hem zien als een belangrijke medestander in het welslagen van de bestuurlijke opgave.

Noten

- 1 Boardroom Insider, Invloed en visie van de bestuurssecretaris op effectieve governance, NIVE en PwC, 2009. Arthur Hol en Wilco Oostwouder, Emancipatie van de Bestuurssecretaris; Meer erkenning functie en expertise secretaris gewenst. In: Goed Bestuur en Toezicht 03-2014
- 2 Dossier: Company Secretary, Management Scope, 06-2016
- 3 Zie bij voorbeeld ook de studie naar gemeentesecretarissen: René Grotens, Kwetsbaar in Balans. Leiderschap van gemeentesecretarissen in complexe omgevingen, proefschrift Universiteit van Tilburg, 2015

Over de auteur:

Drs. Roeleke Vunderink is senior managing consultant bij Berenschot en Lid van de Commissie Governancecode Woningcorporaties. Voorheen werkte zij als secretaris van een universiteitsbestuur en een Raad van Toezicht en in directiefuncties bij enkele woningcorporaties. Zij is voorzitter van een Raad van Toezicht van een cluster VO-scholen.

