

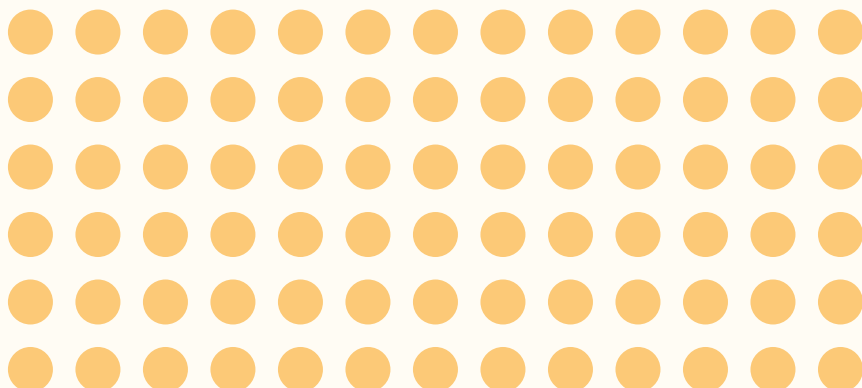
Corné van der Meulen, Gerard van Nunen, Thijs Jansen & Niels Karsten



HET GEZAG



VAN DE RAADSGRIFFIER



HET GEZAG VAN DE RAADSGRIFFIER

Corné van der Meulen, Gerard van Nunen,
Thijs Jansen en Niels Karsten

HET GEZAG
van de
RAADSGRIFFIER

STICHTING BEROEPSEER & VVG

© Stichting Beroepseer 2020

© Corné van der Meulen, Gerard van Nunen, 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.

Dit boek is tot stand gekomen met financiële ondersteuning van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Verzorging omslag: Mijke Wondergem (Baarn)

Binnenwerk: Peter Tychon (Wijchen)

Eindredactie: Eelke Warrink (Leiden)

Coördinatie uitgeefproces: Corné van der Meulen (Utrecht)

ISBN: 978-94-92458-09-4

NUR: 805

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

INHOUD

Voorwoord	7
1 – Inleiding: Het gezag van de raadsgriffier	9
1.1 Over de raadsgriffier	10
1.2 Over dit onderzoek	14
2 – Modern gezag in context	17
2.1 Het verschil tussen macht en gezag	17
2.2 Typen gezag	20
2.3 Gezag in de 21 ^e eeuw	22
2.4 Concluderend	24
De griffier kan anno 2020 niet zonder gezag	25
<i>Interview met raadsgriffier Berry van 't Westeinde</i>	
Door: Gerard van Nunen	
3 – Gezagsbronnen voor de raadsgriffier	35
3.1 De formele positie van de raadsgriffier	37
3.2 De gezagsbronnen van de raadsgriffier op papier	42
3.3 Concluderend	50
Goede relaties als sleutel voor het gezag van de griffier	53
<i>Interview met raadsgriffier Gerrit Hagelstein</i>	
Door: Corné van der Meulen	
4 – Gezagsbronnen onderzocht	61
4.1 Verkorte beschrijving onderzoeksmethoden	61
4.2 Gezag van het ambt	62
4.3 Ervaren gezag	66
4.4 De gezagsbronnen van de griffier	70

4.5 Gezagsbronnen vergeleken	77
4.6 Concluderend	81
Gezag van de raadsgriffier: proactief op zoek naar de win-win	83
<i>Interview met raadsgriffier Lammy Roest-Jonkers</i>	
Door: Maurits Hoenders	
5 – Conclusie	91
5.1 De griffier ervaart gezag	92
5.2 Waardevolle gezagsbronnen	93
5.3 Het gezag van de raadsgriffier: een evolutieproces	94
5.4 Vervolgonderzoek	95
5.5 Meer lezen over gezag in de publieke sector?	96
Bijlage 1: Dankwoord	97
Bijlage 2: Over de auteurs	99
Bijlage 3: Over Stichting Beroepseer	101
Bijlage 4: Boekenreeks <i>Beroepseer</i>	103
Bijlage 5: Verantwoording kwantitatief onderzoek	105
Bijlage 6: Volledige vragenlijst	109
Bijlage 7: Noten	122

VOORWOORD

Het ambt van griffier is 18 jaar jong en op weg naar volwassenheid! Alhoewel in onze beroepspraktijk de twee normatieve uitgangspunten democratisch en rechtsstatelijk besef onomstreden zijn, leven er ook vragen. Vragen die gepaard gaan met het ‘opgroeien’ van ons vak. Hoe kan ik de volksvertegenwoordiging op de beste wijze bijstaan? Welke positie moet ik kiezen in het krachtenspel van de lokale democratie? Hoe zorg ik ervoor dat het belang van de volksvertegenwoordiging krachtig naar voren wordt gebracht? Wij zijn heel blij dat er steeds duidelijker antwoorden op deze vragen komen. Dit onderzoek naar het gezag van de griffier draagt hier zeker aan bij!

Het is nodig om ambtenaren en dus ook griffiers, een belangrijkere positie te geven bij het ontwikkelen en het behouden van het gezag van de overheid. Het gaat dan vooral om geloofwaardigheid en *moreel* gezag. En gezag krijg je niet vanzelf, maar moet je verwerven. Door je persoonlijkheid, je wijze van optreden én je kennis en competenties.

In dit onderzoek naar het gezag van de griffier is ondubbelzinnig vast komen te staan dat de griffier gezaghebbend functioneert. Wij zien hierin de bevestiging dat de waarden deskundigheid, neutraliteit, integriteit, betrouwbaarheid en zichtbaarheid belangrijke gezagsbronnen zijn. Niet voor niets investeert de Vereniging van Griffiers al jaren juist in het versterken van deze waarden.

Wij zijn ervan overtuigd dat het gesprek over dit onderzoek een belangrijke bijdrage zal leveren aan de doorontwikkeling van het ambt van griffier!

Heel graag willen wij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bedanken voor het mogelijk maken van dit onderzoek. Uiteraard ook dank aan de Stichting Beroepseer, voor het gedegen werk. Maar vooral bedanken wij onze leden, zonder wie dit onderzoek niet mogelijk was geweest!

Renée Wiggers
Voorzitter VvG

Hans Scherpenzeel
Bestuurslid Integriteit & Belangenbehartiging

1 – INLEIDING

HET GEZAG VAN DE RAADSGRIFFIER

Het gezag van traditionele gezagsdragers als leraren, rechters en (politieke) bestuurders is, in tegenstelling tot enkele decennia geleden, niet langer vanzelfsprekend. De invloed van instituties als kerken en verenigingen in Nederland is afgenomen, waardoor het voor individuen minder vanzelfsprekend is geworden welke normen en waarden zij erop na moeten houden. Een van de oorzaken van deze ontwikkelingen is dat de gemiddelde burger de afgelopen decennia mondiger is geworden.¹ Burgers weten steeds beter voor hun eigen belangen op te komen en gaan meteen op hun strepen staan 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 vanaf de jaren tachtig hebben ervoor gezorgd dat, in de woorden van Evelien Tonkens (hoogleraar Burgerschap en Humanisering van de Publieke Sector), ‘*gezag geen ijkpunten meer heeft*’.² In het in 2012 verschenen boek *Gezagsdragers*³ stellen verschillende auteurs zelfs dat er in Nederland sprake is van een algemene gezagscrisis.

Om effectief te kunnen functioneren, moeten gezagsdragers tegenwoordig stelselmatig en actief de instemming van burgers zien te winnen.^{4,5,6} Dat vraagt dat zij hun gezag dag in, dag uit opnieuw verdienen in allerlei omstandigheden en ten overstaan van allerlei partijen, wat voor individuele gezagsdragers niet altijd een makkelijke opgave is.⁷ De vraag hoe je als gezagsdrager gezag kunt ontwikkelen en uit welke bronnen je daarbij kunt putten, is daarom een wezenlijk en actueel vraagstuk, dat in toenemende mate aandacht krijgt.

In het kader van de gezagscrisis is er vooral aandacht voor het gezag van publieke professionals, zoals leraren en artsen, en het gezag van politieke bestuurders, zoals ministers, burgemeesters en wethouders. Het gezag van ambtenaren binnen het lokaal bestuur is tot op heden nauwelijks onderzocht, terwijl ook voor hen de gezagsvraag in het dagelijks werk van belang is. Stichting Beroepseer heeft daarom in 2019 onderzoek gedaan naar het gezag van de gemeentesecretaris.⁸ Deze studie heeft laten zien dat gezag voor de secretaris een kwetsbaar construct is, dat met gebruik van diverse gezagsbronnen zorgvuldig moet worden opgebouwd en behouden.⁹ Met dit onderzoek brengen we de gezagspositie van de raadsgriffier in kaart.

1.1 Over de raadsgriffier

Met de Wet dualisering gemeentebestuur van 2002, waarbij de taken en posities van de raad en het college gescheiden werden, werd de ambtelijke ondersteuning van de gemeenteraad als hoogste bestuursorgaan van de gemeente stevig verankerd. Sinds de dualisering van het gemeentebestuur heeft elke gemeenteraad namelijk recht op de ondersteuning van een ambtelijke staf: de zogenoemde griffie, onder leiding van de raadsgriffier.¹⁰ De Gemeentewet bepaalt dat elke gemeente een raadsgriffier moet hebben en dat de griffier de raad en raadscommissies bij hun taak ‘terzijde moet staan’.¹¹ In de ambtsinstructie specificeert de raad wat dit ‘terzijde staan’ concreet betekent en welke taken en bevoegdheden van de griffier hieruit voortvloeien. Het is de raad die aangeeft aan welke wensen en verwachtingen de inhoudelijke ondersteuning van de griffie moet voldoen.^{12,13,14} We gaan hieronder in het kort in op de rol van de griffier en enkele maatschappelijke ontwikkelingen. Zowel de rolinvulling als de maatschappelijke context zijn van invloed op het gezagsvraagstuk.

1.1.1 De rol van de griffier

De Vereniging van Griffiers heeft een algemeen functieprofiel van de raadsgriffier opgesteld¹⁵ dat een concreter beeld geeft van het

ambt.¹⁶ Ten eerste ondersteunt de raadsgriffier de gemeenteraad bij het vervullen van zijn verantwoordelijkheden, als eerste ondersteuner en eerste adviseur. Hij* legt in die hoedanigheid direct verantwoording af aan de gemeenteraad. Daarnaast geeft de griffier advies inzake bestuurlijke besluitvormingsprocessen, bevordert de politiek-bestuurlijk-ambtelijke verhoudingen, verzorgt de externe profilering van de raad en de gemeentelijke organisatie en geeft leiding aan de griffie.¹⁷ Met dit profiel beschrijft de Vereniging van Griffiers een raadsgriffier die niet alleen de raad ondersteunt, maar vanuit zijn bijzondere positie tevens fungeert als spil binnen de lokale democratie. In die spilfunctie heeft de griffier gezag nodig; om goed te kunnen functioneren is het belangrijk dat hij anderen, bijvoorbeeld gemeenteraadsleden, zijn invloed aanvaarden. Het is dan wezenlijk dat anderen zijn handelen aanvaarden en zien als legitiem en waardevol. De gezagsvraag is dus ook voor griffiers van dagelijks belang.

De wensen en verwachtingen van de gemeenteraad bepalen in de praktijk de manier waarop een individuele raadsgriffier het ambt invult.^{18,19,20} Deze rolinvulling bepaalt tot op zekere hoogte in hoeverre gezag van belang is voor de griffier en welke gezagsbronnen hij nodig heeft. Onderzoek naar de invulling die raadsgriffiers aan hun ambt geven, heeft inzicht gegeven in hun rol en takenpakket.²¹ Griffiers zijn allrounders: ze houden zich bezig met veel verschillende activiteiten die zijn in te delen in vier overkoepelende taakvelden: secretariële taken (bijvoorbeeld het organiseren van vergaderingen en de verslaglegging daarvan), facilitering (bijvoorbeeld het samenvatten van ambtelijke stukken in beleidsnotities voor raadsleden), het vertegenwoordigen van de raad (bijvoorbeeld het adviseren van burgemeester of secretaris over zaken die de raad aangaan) en het adviseren van raadsleden (bijvoorbeeld advies over procedures, en over de haalbaarheid van raadsvoorstellen).²² Vrijwel alle griffiers zijn in enige mate actief binnen deze taakvelden en hebben daarmee een veelzijdig takenpakket. Er is echter wel een duidelijk verschil in de mate waarin griffiers zich bezighouden met taken uit de vier

* Waar de raadsgriffier in dit boek met 'hij' wordt aangeduid, kan steeds ook 'zij' worden gelezen.

taakvelden. Sommige griffiers richten zich sterker op ondersteunende kerntaken, terwijl andere veel actiever zijn op het gebied van facilitering, vertegenwoordiging en advisering.²³ In verschillende publicaties wordt onderscheid gemaakt tussen griffiers die een terughoudende, meer procedurele of legalistische opstelling hantieren en griffiers die meer faciliteren, vertegenwoordigen en adviseren.^{24,25,26,27}

Het samenspel tussen de gemeenteraad en de griffier is bepalend voor de rolinvulling en daarmee de (gezags)positie van de griffier. Het onderzoek *De raad als werkgever van de griffie(r)*²⁸, dat in 2017 is uitgevoerd in opdracht van Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, laat zien dat een gemeenteraad zich goed moet bezinnen op zijn eigen profiel, om daar vervolgens de ondersteuning van de griffie op af te stemmen. Men moet zorgvuldig de gewenste inhoudelijke ondersteuning bepalen door aan het begin van en tijdens een raadsperiode gesprekken te voeren over de rol en de taken van de griffier. Dankzij een goed samenspel tussen werkgeverscommissie en griffier kan die laatste de ‘ogen en oren’ van de raad zijn binnen het gemeentehuis.²⁹ De raad is wettelijk verplicht om in de ambtsinstructie nadere regels te stellen over de taken en bevoegdheden van de griffier. Uit onderzoek blijkt dat gemeenteraden op verschillende wijze invulling geven aan deze verplichting, en dat dit bij een deel van de gemeenten onvoldoende geregeld is.³⁰

1.1.2 Maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen

Naast de rolinvulling en taken van de griffier kunnen diverse actuele ontwikkelingen invloed hebben op de (gezags)positie van de griffier. Maatschappelijke en bestuurlijke vraagstukken lijken te vragen om meer aandacht voor een faciliterend, vertegenwoordigend en adviserend en daarmee gezagsvol optreden van de griffier. Wij stippen hieronder kort enkele ontwikkelingen aan.

De roep om en de inzet van (burger)participatie heeft de afgelopen jaren veel aandacht gekregen binnen het lokaal bestuur.^{31,32,33} De griffier kan hierbij een belangrijke rol spelen, door het begeleiden en benutten van participatie in het lokale democratische proces. Daar-

naast kan hij de rol van de gemeenteraad als hoogste democratische orgaan op lokaal niveau bewaken door als juridisch-inhoudelijk deskundige te blijven wijzen op het belang van democratische legitimiteit.

Sinds 2015 zijn belangrijke overheidstaken gedecentraliseerd en overgedragen aan de gemeenten. Met de decentralisaties van de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Participatiewet zijn gemeenten een steeds belangrijker rol gaan spelen in het openbaar bestuur. Zij gaan over grotere publieke vraagstukken en meer publieke middelen. Deze decentralisatiewetgeving vraagt om een gemeenteraad die voldoende is toegerust.³⁴ Een versterking van de positie van de raad om zijn verantwoordelijkheden goed te kunnen blijven invullen vraagt om een ondersteunende omgeving. Tegen deze achtergrond lijken de rol en (gezags)positie van de griffier belangrijke aandachtspunten.

Door informatisering, digitalisering en het gegroeide takenpakket als gevolg van de decentralisatie ontvangen gemeenteraadsleden grote hoeveelheden informatie van het college en van de buitenwereld.³⁵ De drempel om informatie te delen met raadsleden is door de digitalisering van de afgelopen jaren steeds lager geworden. De griffie kan raadsleden ondersteunen bij het verwerven van een goede informatiepositie door hen te helpen bij het effectief filteren en verwerken van informatie. Herindelingen van gemeentegrenzen, intergemeentelijke samenwerking en de invloed van beleidsnetwerken kunnen ertoe leiden dat de publieke beleidsvorming op grotere afstand van de gemeenteraad plaatsvindt. Deze bestuurlijke schaalvergroting wordt ook wel geduid als een proces van regionalisering.³⁶ De griffier kan een voorname rol spelen in de plaatsbepaling en rolbewaking van de gemeenteraad als hoogste bestuursorgaan binnen de gemeente.

Met het oog op de omschreven ontwikkelingen wekt het geen verbazing dat de Raad voor het Openbaar Bestuur in 2016 heeft geconstateerd dat de gemeenteraad het te druk heeft.³⁷ Raadsleden krijgen steeds meer taken, die in dezelfde tijd moeten worden verricht. Dit

vraagt om scherpe keuzes om de vertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende taken voldoende invulling te geven. De toegenomen complexiteit van opgaven voor de raad vraagt om een goed toegeruste raad die door een doelmatige ondersteuning door de griffie haar taken effectief kan verrichten.^{38,39,40} De griffier kan bijvoorbeeld de informatiepositie van de raad versterken, de raad ontlasten door in te zetten op effectief werken, de kwaliteit van besluitvormingsprocessen waarborgen en de raad laten nadenken over de vraag hoe hij zijn eigen rol wil invullen.^{41,42} Tegen deze achtergrond lijkt een verdere versterking en professionalisering van de griffie belangrijker dan ooit.

De hierboven besproken potentie van de griffiersfunctie en maatschappelijke ontwikkelingen laten zien dat het gezagsvraagstuk rondom dit ambt relevant is. De beoogde versterking en professionalisering van de griffie(r) roept vragen op omtrent de huidige gezagspositie van de griffier. Een griffier die, nog meer dan nu, faciliterend, vertegenwoordigend en strategisch opereert, zal immers over voldoende gezag moeten beschikken. In hoeverre vinden Nederlandse griffiers anno 2020 dat zij over gezag beschikken? Hechten zij belang aan gezag? Van welke gezagsbronnen maakt de griffier gebruik om tot een gezagsvol optreden te komen en zich daarmee stevig te positioneren binnen de lokale democratie? Dit verkennend zelfonderzoek zoekt naar eerste antwoorden op deze vragen en heeft als doel de kennis over het gezag van de raadsgriffier te vergroten.

1.2 Over dit onderzoek

Het doel van dit onderzoek is meervoudig. Ten eerste willen we in kaart brengen in hoeverre griffiers anno 2020 zelf gezag ervaren in relatie tot verschillende partijen. Het tweede doel is om de gezagsbronnen van griffiers te verduidelijken: welke bronnen hebben griffiers tot hun beschikking om gezag te vergaren en te behouden? Op deze wijze wil het onderzoek raadsgriffiers ook in praktische zin van dienst zijn.

1.2.1 Leeswijzer

Dit boekje bestaat uit verschillende hoofdstukken, die verschillende aspecten van het gezag van griffiers belichten. In hoofdstuk 2 analyseren we het concept ‘gezag’ in algemene zin. We gaan dieper in op de geschiedenis van het begrip en de verschillende typen gezag, en we beschrijven hoe gezag nog altijd een belangrijke rol speelt in de 21^e eeuw. In hoofdstuk 3 bieden we een theoretisch kader om het gezag van de griffier te kunnen duiden. Welke gezagsbronnen zouden zij volgens de theorie kunnen aanwenden om in gemeenteland gezagsvol op te treden? Vervolgens gaan we over naar de concrete praktijk: in hoeverre ervaren griffiers zelf gezag in relatie tot verschillende partijen, en uit welke gezagsbronnen putten zij? Om antwoord te krijgen op die vragen is een kwantitatief onderzoek verricht onder griffiers die medio 2020 in Nederland actief waren. In hoofdstuk 4 bespreken we de resultaten hiervan.

Tussen de verschillende hoofdstukken door zijn drie interviews opgenomen. Hierin komen griffiers Gerrit Hagelstein (gemeente Ede), Lammy Roest-Jonkers (gemeente Heerenveen) en Berry van ’t Westeinde (gemeente Goirle) aan het woord over hun ervaringen omtrent het gezag van de raadsgriffier. De interviews bieden belangwekkende inzichten wat betreft de gezagspositie van griffiers in de dagelijkse werkpraktijk. Deze bundel eindigt met een concluderend hoofdstuk dat de gezagspositie en gezagsbronnen van de griffier anno 2020 in Nederland analyseert.

2 – MODERN GEZAG IN CONTEXT

De afgelopen jaren hebben opiniemakers er met enige regelmaat voor gepleit om woorden als ‘gezag’ en ‘leiderschap’ in Nederland niet meer te gebruiken.¹ Het meest gehoorde argument daarvoor is dat deze termen zouden staan voor gehoorzamen ‘omdat iemand het zegt’. ‘Gezag’ zou te veel doen denken aan het ‘opgeheven vingerdje’ en daarmee haaks staan op moderne waarden als 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 allereerst 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 van de manier waarop de gezagsrelaties in Nederland de afgelopen decennia zijn veranderd.

2.1 Het verschil tussen macht en gezag

Gezag is de vrijwillig aanvaarde invloed van een individu of 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 diens invloed en beschouwt die als legitiem. In een gezagsrelatie kan sprake zijn van een formele machtsverhouding, maar dit hoeft niet het geval te zijn. Zo heeft de Nationale Ombudsman geen machtspositie of mogelijkheden om beleidswijzigingen af te dwin-

gen, maar kan hij toch gezagsvol adviseren en hebben zijn rapporten vaak wel degelijk invloed. Een gezagspositie is dus iets wezenlijk anders dan een hogere positie in een hiërarchie.

Uit deze definitie volgt dat gezag alleen kan ontstaan wanneer de persoon of groep op wie een gezagsdrager invloed uitoefent deze invloed vrijwillig accepteert. De Duits-Amerikaanse filosoof Hannah Arendt stelt zelfs dat als voor deze aanvaarding enige onderhandeling of overtuiging nodig is, er al geen sprake meer is van gezag.² Wij gaan in onze gezagsopvatting wat minder ver, in die zin dat we menen dat overtuigingskracht wel een bron kan zijn van gezag, maar we delen wel de opvatting dat ‘gezag hebben’ fundamenteel iets 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 de hellenistisch-joodse 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; 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 de rechtvaardigheid.³

Het interessante aan bovenstaand citaat is dat Philo ermee illustreert dat mensen altijd behoefte hebben gehad aan macht die op een moreel juiste manier wordt gebruikt. Het verschil tussen gezag en macht is dus dat gezag gelegitimeerd is. De basis van de democratische rechtsstaat is de overtuiging dat het niet alleen verwerpelijk is – want totalitair – om burgers te dwingen zich te houden aan wetten, maar ook dat het niet verkieslijk is. De Italiaanse 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 waarop hij kan terugvallen.’

In elke samenleving zijn niet alleen leiders maar ook instituties met gezag nodig, zoals een kabinet of een rechtssysteem. Mensen hebben instituties nodig omdat zij anders volledig op zichzelf aangewezen zijn. De Engelse filosoof Thomas Hobbes stelt dat een totale vrijheid van de mens leidt tot een 'oorlog van allen tegen allen'.⁴ In een dergelijke situatie zouden alle mensen in voortdurende doodsangst moeten leven. Deze oorlog kan volgens Hobbes alleen 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 in verzet komen als hemzelf een straf boven het hoofd hangt. Zo'n rechtsstaat à la carte kan niet functioneren. Om een samenleving te kunnen organiseren moeten mensen dus vrijwillig afstand doen van hun absolute vrijheid.

De Amerikaanse socioloog Talcott Parsons beschouwt een samenleving als een lichaam met verschillende organen en lichaamsdelen, die allemaal hun eigen functie hebben.⁵ 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 toegewezen 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 op de gehoorzaamheid van zijn bemanningsleden kan rekenen. Mensen dragen op vergelijkbare manier hun 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 van gezag te kunnen spreken. In zijn klassieke typologie onderscheidt de Duitse socioloog Max Weber⁶ 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 van oudsher geldende tradities en in de legitimiteit van degenen die op grond van deze tradities gezag uitoefenen. 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 een 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 zijn heldendom of voorbeeldigheid.

Op basis van Webers typologie ontwikkelden Jansen, Van den Brink en Kneyber⁷ 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**: dit zijn geïnstitutionaliseerde normen en waarden waarover een grote meerderheid van de bevolking het eens is. Het gaat erom dat er een principe is dat 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 deze 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 hij 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. Een voorbeeld hiervan is de scheidsrechter in een voetbalwedstrijd, die zijn sanctiemacht kan 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**: hierbij wordt gezag gelegitimeerd op basis van de 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.⁸ 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 ervan te overtuigen dat hij iets op een andere manier moet aanpakken. Denk bijvoorbeeld aan een consultant die het vertrouwen van de opdrachtgever moet winnen. Door te laten zien dat hij over de juiste expertise en goede communicatieve vaardigheden beschikt, 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.

Om dit model van gezagsbronnen in de praktijk goed te kunnen interpreteren is het belangrijk te beseffen dat een specifieke gezagsbron onder meerdere typen kan vallen. Een voorbeeld hiervan is de onafhankelijkheid van een rechter. Die is in het overzicht geschaard

onder de institutionele gezagsbronnen, maar kan ook een individuele kwaliteit zijn waarmee een rechter gezag vergaart: hij moet zijn onafhankelijkheid persoonlijk uitdragen en waarmaken.⁹ 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 een bepaalde waarde identificeert en zich daarbij betrokken voelt. De categorisering van gezagsbronnen is daarmee dynamisch en niet (altijd) uitsluitend. Bovendien is het gezag van een individuele ambtsdrager vaak niet terug te voeren tot één van deze drie typen, maar wordt zijn gezag gevormd door een combinatie 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 kleiner geworden. Parallel aan deze ontwikkeling zijn burgers bovendien steeds mondiger geworden.¹⁰

De irritatie die het woord ‘gezag’ oproept, lijkt daarmee voort te komen uit het feit dat burgers in deze tijd niet zomaar genoeg nemen met gezagsrelaties op basis van hiërarchie (positionele gezagsbron).¹¹ Van het vroegere gezag kan men zeggen dat het vaak ‘autoritair’ was, in de negatieve betekenis van het woord. Gezag werd grotendeels gelegitimeerd op basis van de positie van een gezagsdrager.

De afgelopen decennia heeft een verschuiving plaatsgevonden, waarbij meer aandacht is voor de professionele en persoonlijke kwaliteiten van gezagsdragers. Uit een indrukwekkende hoeveelheid empirische onderzoeken blijkt dat de legitimiteit van gezags-

dragers in sterke mate afhankelijk is van de manier waarop zij anderen bejegenen.¹² In de bundel *Gezagsdragers*¹³ uit 2012 stellen Jansen, Van den Brink en Kneyber: '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 gesteld worden 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.¹⁴ 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 verkrijgen.

Ook persoonsgebonden gezagsbronnen hebben aan waarde gewonnen. Een gezagsdrager moet op de lange termijn aantonen dat hij het gezag dat hij verkregen heeft daadwerkelijk waard is. Dit kan bijvoorbeeld door een heldere manier van communiceren of een hoge mate van deskundigheid. Als gevolg van deze kwaliteiten wordt de invloed van de gezagsdrager vrijwillig aanvaard door degenen over wie hij gezag heeft. Ook voor bestuurders op gemeentelijk niveau is het toegenomen belang van institutionele en persoonsgebonden gezagsbronnen goed zichtbaar. Uit eerder onderzoek^{15,16,17} bleek dat burgemeesters, wethouders en gemeentesecretarissen institutionele en persoonsgebonden gezagsbronnen het belangrijkste vinden voor een gezagsvol optreden.

De Nederlandse politie lijkt de nieuwe vorm van gezagsuitoefening als eerste naar een hoger plan getild te hebben.¹⁸ Toen het klassieke gezag na de jaren zestig niet meer bleek te werken, is de politie aanvankelijk overstapt op het motto 'De politie is je beste vriend'.

Maar ook dit bleek geen groot succes; het is in feite een miskenning van de inherente machtsongelijkheid tussen burgers en de politie. Sinds ruim tien jaar hanteert de politie daarom vooral de methode van ‘communicatief gezag’, als een soort derde weg. Kenmerkend hieraan is dat iedereen beleefd wordt aangesproken en elke actie 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 je ‘beste vriend’. Men probeert een effectieve combinatie van overwicht op en respect voor de 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 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, en niet iedereen zal erin slagen blijvend gezag te verwerven. Daarnaast is gezag iets geworden wat tijdelijk en sterk contextafhankelijk is.

2.4 Concluderend

Hoewel 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 posities, 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 persoonsgebonden gezagsbronnen aan belang gewonnen.

DE GRIFFIER KAN ANNO 2020 NIET ZONDER GEZAG

‘Een griffier zonder gezag kan alleen nog maar stukken doorschuiven.’

Interview met raadsgriffier Berry van ’t Westeinde

Door: Gerard van Nunen

Sinds de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur is Berry van ’t Westeinde raadsgriffier van de Brabantse gemeente Goirle. Hij is in die functie uitgegroeid tot een baken van ambtelijke stabiliteit en probeert bij te dragen aan constructieve gemeentepolitiek. Bijdragen aan het constructief dualisme kan alleen als je over gezag beschikt, zo stelt Van ’t Westeinde. Wij spraken met deze ervaren ambtsbekleider over het belang van gezag voor de griffier.

Naast zijn dagelijks werk is Van ’t Westeinde docent Politiek-bestuurlijke sensitiviteit aan de Bestuursacademie Nederland. Tot voor kort was hij actief betrokken bij de professionalisering van griffiers als lid van de Commissie Professionalisering, en als bestuurslid van de Vereniging van Griffiers. Van ’t Westeinde is bekend met verschillende rollen binnen gemeenteland. Voordat hij griffier werd, was hij raadslid voor de gemeente Waalwijk en werkte hij in verschillende ambtelijke functies bij de gemeenten Lith en Breda.

De gemeente Goirle ligt direct ten zuiden van Tilburg en heeft circa 24.000 inwoners. De griffie bestaat er uit de griffier, een raadsadviseur (plaatsvervangende griffier) en een ondersteunende griffie-medewerker. Samen ondersteunen zij de negentien volksvertegenwoordigers verdeeld over de acht fracties die gemeente telt.

Een raad met een sterke informatiepositie

Van 't Westeinde heeft een duidelijke visie op de ondersteuning die de griffie de raad zou moeten bieden: 'Het hoogste doel van de griffie is ervoor zorgen dat de gemeenteraad zijn werk goed kan doen. Het gaat er mij als griffier om dat de raad op basis van de juiste informatie weloverwogen afwegingen en besluiten kan nemen. Dat ze weten wat er speelt rond een dossier, dat alle voor- en nadelen van een besluit op tafel liggen en dat raadsleden het gevoel hebben dat zij alle belangen en argumenten kennen. Het is essentieel dat de raad vroegtijdig over alle relevante informatie beschikt. Wanneer duidelijk is dat je hierin als griffier een goede, onafhankelijke rol op pakt, krijg je gezag in de raad. Door deze vertrouwensrelatie krijg je de ruimte om de raad gevraagd en ongevraagd te adviseren over zijn rol in verschillende beleidsdossiers.'

'Om de raad een goede informatiepositie te geven, moet in de eerste plaats de stukkenstroom op orde zijn. Je moet ervoor zorgen dat vergaderstukken tijdig bij de raad liggen en dat de digitale techniek goed werkt. Naast deze essentiële basis moet je als griffie de ruimte nemen om de positie van de raad binnen de lokale democratie te verstevigen. Een goede afstemming met de burgemeester en de gemeentesecretaris tijdens het driehoeksoverleg resulteert in een gestroomlijnd democratisch proces en voorkomt politieke spanningen en onnodige vertraging. In het driehoeksoverleg kan ook worden gesproken over de kwaliteit van de stukken: maken deze stukken ook een goede besluitvorming door de raad mogelijk? Een gedegen afstemming kan alleen plaatsvinden als je als griffier serieus wordt genomen.'

'In Goirle focussen wij bewust op een constructief samenspel tussen het college, de ambtelijke organisatie, de gemeenteraad en ook inwoners en maatschappelijke partners. Om hiertoe te komen heeft de griffie het voortouw genomen om met de raad, het college en de gemeentesecretaris een ontwikkeltraject uit te stippelen. Ik heb de overtuiging dat de raad het best en het meest volledig wordt geïnformeerd binnen een constructief samenspel. Een goed geïnformeerde

raad staat steviger in zijn schoenen. Een griffier die wil bijdragen aan het benodigde samenspel en daarmee aan een stevige positie van de raad, heeft gezag nodig.’

Een gezagsvolle griffier: bruggenbouwer én rolbewaker

Om de raad de benodigde stevige positie te geven moet een griffier bruggenbouwer én rolbewaker zijn. Op die manier kan een griffier van toegevoegde waarde zijn voor het lokale democratische proces, aldus Van ’t Westeinde. ‘De griffier is de spil in de wisselwerking tussen gemeenteraadsleden, bestuurders en hun ambtenaren. Ik probeer hen actief met elkaar te verbinden zonder dat er rolvervanging optreedt. Mijn primaire focus ligt uiteraard op de bewaking van de rol van de raad als democratisch gekozen hoogste bestuursorgaan. In de praktijk poog ik op allerlei manieren de rol van de raad te versterken. Zo ga ik regelmatig in gesprek met de burgemeester, de gemeentesecretaris en de wethouders over de rol van de raad in verschillende beleidsdossiers. Het gaat dan om vragen als: op welk niveau zou de raad betrokken moeten zijn bij het Beheerplan van lokale wegen? Moet de raad op hoofdlijnen meepraten over de kwaliteit van wegen, of gaat de raad precies bepalen hoe elke straat eruit gaat zien? Ik spreek daarnaast informeel met ambtenaren over de stukken die zij aanleveren. Hoe kun je een stuk voor de raad goed en handig opbouwen? Met al die werkzaamheden probeer ik de raad in positie te brengen. Om hierin effectief te kunnen opereren is het van belang dat ik als griffier serieus word genomen en dat mijn invloed wordt aanvaard.’

‘Als er onvrede speelt over een bepaald dossier, probeer ik de argumenten en sentimenten van de raad over te brengen naar het bestuur. Andersom kan ik ook kritisch zijn tegenover raadsleden. Zij kunnen zich bijvoorbeeld te vaak en op een te gedetailleerd niveau met het werk van ambtenaren bemoeien. Ik leg dan uit dat je als volksvertegenwoordiger niet op de stoel van het college moet gaan zitten. Een raadslid kan als lekenbestuurder niet alles controleren of aansturen, maar moet op een slimme manier opdrachten meegeven.’

Verbinding tussen de raad en de lokale samenleving

De griffier kan ook fungeren als bruggenbouwer tussen de raad en burgers. Van 't Westeinde: 'Bij het stevig positioneren van de raad vinden wij het in Goirle belangrijk dat er ruimte is voor inbreng van belanghebbenden, zoals inwoners en maatschappelijke partners. In de hedendaagse participatiesamenleving is hun actieve betrokkenheid bij gemeentelijke beleidsthema's steeds vanzelfsprekender. Deze ontwikkeling biedt een meerwaarde voor de lokale democratie, maar tegelijk is het ook een uitdaging. Het vraagt om een zorgvuldig vormgegeven en efficiënt besluitvormingsproces waarin de raad, het college en de ambtelijke organisatie constructief samenwerken. Richting inwoners en maatschappelijke partners ben je namelijk één gemeente. Een gezagsvolle griffier kan een nuttige rol spelen in de totstandkoming van het benodigde interne samenspel en is daarmee van belang voor het contact met de lokale samenleving.'

'Voor inwoners functioneer ik als gids van de lokale democratie. De griffie versterkt het contact tussen de gemeenteraad en de lokale gemeenschap. Dat doen we door inwoners en maatschappelijke partijen te informeren over en inzicht te geven in gemeentelijke besluitvormingsprocessen en door informatieavonden en werkbezoeken te organiseren. Ik merk dat zij de griffie steeds beter weten te vinden. Ik adviseer burgers en lokale organisaties waar zij hun vragen of zorgen het beste kunnen neerleggen: bij de raad of bij het college. Daarnaast adviseer ik op welk moment zij dat het beste kunnen doen en met welk middel.'

Factoren die de invloedssfeer van de griffier bepalen

De mate waarin een griffier daadwerkelijk invloed kan uitoefenen als bruggenbouwer en rolbewaker is afhankelijk van twee factoren: de taakopdracht en de lokale politieke cultuur.

Taakopdracht

De taakopdracht en de daarbij behorende middelen – zoals formatie en budget – zijn bepalend voor de rol van de griffier, stelt Van 't West-

einde. ‘De rol die een raadsgriffier kan spelen binnen een gemeente is sterk afhankelijk van de wensen van de gemeenteraad. Raadsleden ervaren een steeds hogere werkdruk en maken gebruik van de griffie om hen bij hun te taken ondersteunen. De werkgeverscommissie van de raad bekijkt of de griffie de gewenste ondersteuning ook daadwerkelijk kan realiseren. De werkgeverscommissie is mijn formele werkgever en is in de praktijk tegelijkertijd ook een klankbord. De leden van de commissie vormen de brug tussen de raad en de griffie. De werkgeverscommissie kijkt mee of de vraag van de raad binnen de capaciteit van de griffie past. Het ambitieniveau van de raad is dus bepalend voor de rol van de griffier en de inrichting van de griffie. In Goirle, en in veel andere Nederlandse gemeenten, zie ik een ontwikkeling richting een steeds volwassener griffie, die niet alleen de stukkenstroom regelt, maar daarnaast de raad en het dagelijks bestuur strategisch adviseert over zaken als besluitvormingsprocessen, burgerparticipatie, het betrekken van maatschappelijke partners en het gebruik van digitale techniek.’

Cultuur

De rol van de raad, en daarmee van de griffie, is in de gemeentepraktijk medeafhankelijk van de politieke cultuur die op dat moment heerst. ‘Die politieke cultuur kan op strijd en macht zijn gericht, maar ook op het zoeken naar duurzame oplossingen voor lokale maatschappelijke problemen. In Goirle probeer ik bij te dragen aan een cultuur waarin de raad harmonieus samenwerkt, onderling en samen met het dagelijks bestuur. Ik denk dat onze raad een constructieve en positief-kritische houding heeft ten opzichte van het college. Er is geen sprake van haantjesgedrag of elkaar politiek vliegen afvangen. De raad richt zich op de kern: de inhoud van beleidsonderwerpen. Het is een misvatting dat gemeentepolitiek met een constructief karakter geen ruimte meer heeft voor politieke verschillen. In onze politieke arena kan het af en toe flink knallen; dat hoort bij de politiek. Het debat moet dan wel over de inhoud gaan en worden gevoerd op basis van argumenten.’

In een gemeente kan de nadruk liggen op een sterke coalitiepolitiek. Dan is er sprake van een politieke cultuur die zich laat kenmerken

door een ‘de-helft-plus-één-mentaliteit’, zo stelt Van ’t Westeinde: ‘Dat is in Goirle ook wel eens het geval geweest. In een dergelijke situatie is er wellicht geen behoefte aan een griffier die de gemeenteraad stevig wil positioneren en alle geluiden in de gemeenteraad wil laten klinken. In een dergelijke cultuur is het voor een griffier extra hard werken om te zorgen dat in de besluitvorming toch de inhoudelijke argumenten centraal staan en gewogen kunnen worden.’

Constructief dualisme: het duale stelsel vraagt niet om wij-zij-denken

Van ’t Westeinde is van mening dat een griffier moet inzetten op een constructieve samenwerking binnen de lokale democratie. ‘Net na de invoering van de dualisering van het lokaal bestuur was er sprake van een pioniersfase. Voor mijn gevoel werd in veel gemeenten een griffier aangesteld omdat dat gewoonweg wettelijk was bepaald. Het was lastig om je als griffier goed te positioneren, omdat bij sommigen sprake was van wij-zij-denken binnen het nieuwe systeem: het college en de ambtelijke organisatie tegenover de raad en de griffie. Ik zie dat heel anders: het dagelijks bestuur is niet onze tegenstander, wij zijn samen één gemeente voor onze inwoners. Het duale stelsel vraagt om rolzuiverheid, maar dat is iets anders dan wij-zij-denken. Een gezagsvolle griffier kan inzetten op constructief dualisme door ervoor te zorgen dat de raad vroegtijdig en actief bij strategische keuzes wordt betrokken, bijvoorbeeld bij het opstellen van een bestemmingsplan of een beleidsplan voor het sociaal domein. Het is niet de bedoeling dat het college aan het einde van de rit zegt: “Hier heb je een uitgewerkt plan. Teken maar bij het kruisje.”’

Grenzen aan het constructief dualisme

Een griffier die met gezag een bijdrage levert aan constructief dualisme moet voortdurend balanceren om lokale politieke processen gestroomlijnd te laten verlopen. Van ’t Westeinde: ‘Als griffier ben je

er natuurlijk op de eerste plaats ter ondersteuning van de gemeenteraad. Om een verlies van gezag te voorkomen moet je ervoor zorgen dat je inzet op het constructieve samenspel vanuit de raad je niet het verwijt oplevert dat je te veel zou meedenken met het college of de ambtelijke organisatie. Aan de andere kant moet je ervoor waken dat je blind voor de belangen van de raad gaat staan en te weinig begrip hebt voor de positie van het bestuur.’

‘Het komt natuurlijk nog steeds voor dat binnen de gemeenteraad sprake is van ontevredenheid over het bestuur. Dat kan tal van oorzaken hebben: afspraken worden niet nagekomen, moties worden niet uitgevoerd, of de raad ziet haar inbreng te weinig terug in beleidsplannen. Als griffier probeer ik op zo’n moment de raad en het bestuur te verbinden, door de argumenten en sentimenten van de raad intern met overtuigingskracht over te brengen. Ik streef er dan naar een brug te slaan en te kijken hoe ik het dagelijks bestuur en de raad met elkaar in gesprek kan brengen. Kan ik misschien ergens als spiegel fungeren? Kan ik feedback geven? Kan de raad of het bestuur wellicht iets bewegen?’

Voor een meer zichtbare griffier neemt het risico op rolvervaging toe, aldus Van ’t Westeinde: ‘In de lokale democratie moet iedereen zich bewust blijven van zijn rol. Het is onderdeel van mijn vak om de grenzen van mijn rol te bewaken. Ik ondersteun de gemeenteraad, en om dat in deze tijd goed te kunnen doen heb ik gezag nodig. Ik moet alleen niet te veel ruimte gaan innemen en het terrein van anderen betreden. Inhoudelijke keuzes maken is geen taak van de griffier. Bij een dreigende politieke crisis kan een college, ondanks mijn pogingen om de positie van de raad binnen een dossier te verduidelijken, tot een andere conclusie komen en vasthouden aan de ingezette koers. Dan moet je als griffier je plek kennen en je rol bewaren. Als ik zeker weet dat ik ben gehoord, kan het college alsnog besluiten daar niets mee te doen. Dat moet je op een zeker moment aanvoelen en accepteren. Het inhoudelijke oordeel is uiteindelijk aan de raad, de griffier is hier geen partij. Het is niet goed als een griffier zich bij politieke spanningen te dominant opstelt. Het college, de ambtelijke organisatie en de raad hebben namelijk

hun eigen taken, rollen en verantwoordelijkheden, en die moeten zij kunnen uitoefenen.’

De griffier kan anno 2020 niet zonder gezag

Voor een griffier die als bruggenbouwer en rolbewaker constructief dualisme bevordert door de raad, het college en de ambtelijke organisatie strategisch te adviseren, is gezag onmisbaar. Dat gezag moet zorgvuldig worden opgebouwd. ‘In elke situatie heeft een hedendaagse griffier gezag nodig. Een griffier heeft namelijk geen stevige formele machtspositie. Ik heb geen sanctie- of beloningsmacht waarmee ik het college of de ambtenarij kan dwingen bepaalde zaken anders aan te pakken. Een griffier moet een informele machtspositie opbouwen door het eigen functioneren. Gezag bouw je op door je eigen handelen, je vakbekwaamheid en door wat je uitstraalt. Op basis daarvan kun je in relatie tot de raad, de burgemeester, het driehoeksoverleg, wethouders en de ambtenarij gezag verdienen.’

‘In de eerste plaats moet je worden gesteund door de gemeenteraadsleden. Zij moeten vertrouwen in je hebben. Geen gezag in de raad betekent geen gezag bij het college of de ambtelijke organisatie. Het dagelijks bestuur moet weten dat als ze een probleem hebben met mij als griffier, ze ook een probleem hebben met de raad. Als ik bijvoorbeeld duidelijk maak dat er op een zeker moment een beleidsplan moet liggen waar de raad zich over kan buigen, dan moet het helder zijn dat het plan er dan echt moet liggen, want anders volgt ook echt commentaar van de raad. Een ander voorbeeld: als ik een adviesgesprek heb met een beleidsambtenaar over de inrichting en planning van een besluitvormingsproces, dan is het belangrijk dat mijn advies serieus wordt genomen. Dat is noodzakelijk om de raad goed te positioneren en het lokale besluitvormingsproces optimaal vorm te geven. Als die ambtenaar besluit mijn advies naast zich neer te leggen, dan passeren ze niet alleen mij, maar ook de wensen van de gemeenteraad.’

‘Een griffier zonder gezag kan alleen nog maar stukken doorschuiven. En wat als zelfs de beloofde nota’s en besluitenlijsten niet tijdig komen? Wat doe je daaraan zonder gezag? Doordat mensen vertrouwen in je hebben, vergaar je een zeker aanzien. Dat aanzien geeft een soort informele machtspositie. Ik heb in militaire dienst gezeten, en ondanks de hiërarchische structuur van het leger zag je die informele macht daar ook. Er zijn officieren, die hebben de strepen op hun uniform niet nodig. Zij hebben invloed omdat zij aanzien hebben opgebouwd door de wijsheid en overtuigingskracht waarmee zij hun rol invullen. Die invloed krijg je geleidelijk toebedeeld.’

3 – GEZAGSRONNEN VOOR DE RAADSGRIFFIER

Een publieke gezagsdrager heeft in het maatschappelijk leven de functie het ‘algemeen belang’ te behartigen.¹ 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.² Ten eerste zijn er de uitvoerende, ambtelijk-professionele gezagsdragers, zoals politieagenten, reclasseringswerkers, rechters, gezinsvoogden en 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 spelen een belangrijke rol bij het bepalen van wat wel en niet tot het algemeen belang behoort. Zij hebben definitie- en beslissingsmacht, waarvoor zij persoonlijk verantwoordig schuldig zijn aan democratisch gekozen volksvertegenwoordigers en/of aan hogergeplaatste bestuurders.

Raadsgrieffiers zijn niet eenvoudig in een van beide categorieën in te delen. Ze staan in hun dagelijkse werk niet zoals frontlijnwerkers voortdurend in direct contact met burgers, en ze zijn geen directe verantwoording schuldig aan de bevolking, zoals gekozen politici. Veel griffiers zullen zich daarom niet gemakkelijk identificeren als ‘gezaghebber’. Toch is de gezagsvraag op ten minste twee manieren van belang in het werk van de griffier. In de eerste plaats draagt de griffier bij aan het functioneren van het hoogste orgaan in de gemeente, de gemeenteraad, die bij uitstek geldt als een gezagsdrager in de lokale democratie. Als dienaar van de gemeenteraad steunt de griffier op dit gezag en draagt er – als het goed is – ook aan bij. De

griffier opereert onder het mandaat van de gemeenteraad, door wie hij is aangesteld, en bezit daarom gezag dat van het gezag van de gemeenteraad is afgeleid. Met andere woorden: hij opereert met een gedelegeerd gezag dat rust op het gezag van de gemeenteraad. Dit gezag kan meer of minder ontwikkeld zijn, wat de gezagsvraag voor de griffier relevant maakt.

In de tweede plaats heeft de griffier ook te maken met een meer dagelijkse gezagsvraag, namelijk of zijn beslissingen en/of advies door anderen geaccepteerd worden. Dat wil zeggen, of hij over gezag beschikt in de dagelijkse werkrelatie met gemeenteraadsleden, collegeleden, ambtenaren en anderen. Het gaat dan niet zozeer om ‘publiek gezag’ zoals wethouders of raadsleden dat hebben, maar meer over zijn persoonlijke gezag in de uitoefening van zijn functie. Daarbij gaat het uiteindelijk om de vraag of een raadsgriffier erin slaagt zijn handelen uiteindelijk te legitimeren ten overstaan van de verschillende publieken waarmee hij te maken heeft. Ook dit vermogen kan in meer of mindere mate ontwikkeld zijn.

Dit roept vervolgens de vraag op waarop het gezag van griffiers is gebaseerd en uit welke bronnen zij daarbij kunnen putten. Voordat we die vraag aan griffiers zelf voorleggen, benaderen we die vraag in dit hoofdstuk eerst theoretisch, om te verkennen wat logische en potentiële gezagsbronnen zijn voor griffiers. Deze bronnen hebben we niet alleen gebruikt in onze enquête, maar vormen ook een basis voor gesprek: uit welke bronnen zouden raadsgriffiers willen en kunnen putten? Om de gezagspositie van de griffier goed in kaart te kunnen brengen, beschrijven we eerst zijn formele positie en de benoemingsprocedure. Op basis hiervan geven we een theoretische beschrijving van de concrete gezagsbronnen, die we hier classificeren aan de hand van het in hoofdstuk 2 geïntroduceerde onderscheid tussen institutionele, positionele en persoonsgebonden bronnen.

3.1 De formele positie van de raadsgriffier

3.1.1 *Wettelijke positie*

Om de gezagsbronnen van raadsgriffiers in kaart te brengen is het zinvol om eerst de formele positie van het ambt te specificeren. Met de Wet dualisering gemeentebestuur, die in 2002 in werking trad, werd de ambtelijke ondersteuning van de gemeenteraad als hoogste bestuursorgaan van de gemeente verankerd. Sinds de dualisering van het gemeentebestuur heeft elke gemeenteraad namelijk recht op de ondersteuning van een ambtelijke staf: de griffie, onder leiding van de raadsgriffier.³ De juridische positie van de raadsgriffier is geregeld in de Gemeentewet.⁴ Artikel 100 van die wet bepaalt dat elke gemeente een raadsgriffier heeft. Artikel 107a, lid 1 en 2 stelt het volgende aangaande het griffiersambt:

1. De griffier staat de raad en de door de raad ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde.
2. De raad stelt in een instructie nadere regels over de taak en de bevoegdheden van de griffier.

In het eerste lid van het artikel is bepaald dat de griffier de raad en de door de raad ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde staat. Om te bereiken dat de raad zich uitdrukkelijk buigt over de positie van de raadsgriffier, verplicht artikel 107a lid 2 dat de raad in een instructie nader ingaat op de gewenste taakopdracht en de bevoegdheden van de griffier.⁵ Het is dus aan de raad om te bepalen hoe de concrete taken en bevoegdheden van ‘zijn’ griffier worden ingevuld.

Met deze bepaling biedt de wetgever gemeenteraden de ruimte om het griffiersambt naargelang de lokale wensen en behoeften in te vullen. Deze specifiekere invulling wordt vormgegeven in de ambtsinstructie, waarin wordt weergegeven wat het ‘terzijde staan’ in de lokale context betekent. Formeel bepaalt de Gemeentewet dus alleen dát er ondersteuning moet zijn voor de gemeenteraad,⁶ de manier waarop deze ruimte wordt ingevuld is aan de gemeenteraad. De raad moet zelf bepalen welke ondersteuning hij voldoende

de acht en welke verwachting hij heeft van de inhoudelijke ondersteuning.⁷

3.1.2 Verhouding tot de gemeenteraad

In het kader van de thematiek van deze publicatie is met name de verhouding tussen de griffie en de gemeenteraad interessant. Uit de artikelen 107 tot en met 107e van de Gemeentewet vloeit voort dat de raad verantwoordelijk is voor het werkgeverschap van de griffie.⁸ Sinds de invoering van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) wordt de griffier door de gemeenteraad ‘aangewezen’.^{9,10} De bevoegdheid om een griffier aan te wijzen en het werkgeverschap van de raad staan omschreven in artikel 107, lid 1 en lid 2 van de Gemeentewet:

1. De raad wijst de griffier aan. De aanwijzing eindigt van rechtswege met ingang van de datum dat de uitoefening van de functie van griffier geen onderdeel meer uitmaakt van de werkzaamheden van de betreffende ambtenaar.
2. De raad is bevoegd te besluiten tot het aangaan, wijzigen en beëindigen van de arbeidsovereenkomst met de griffier.

De gemeenteraad is gezamenlijk verantwoordelijk voor de aanwijzing en heeft de bevoegdheid om de arbeidsovereenkomst te wijzigen en te beëindigen. De raad heeft ten opzichte van de griffier en de griffiemedewerkers werkgeversrechten en werkgeversplichten. Alleen gekozen gemeenteraadsleden hebben de bevoegdheid om werkgeverstaken uit te voeren.^{11,12,13} De lokale volksvertegenwoordiging maakt dus niet alleen gebruik van de ondersteuning en advisering van de griffie, maar vervult tevens werkgeverstaken, zoals werving en selectie, aanwijzing, beoordeling, bijsturing, schorsing en beëindiging van de arbeidsbetrekking.¹⁴

In de praktijk is vanuit praktische overwegingen niet de gehele raad belast met de evaluatie van de werkzaamheden van de griffie. De gemeenteraad stelt hiervoor meestal een zogeheten werkgeverscommissie in, aan wie door middel van een delegatiebesluit de werkgeversbevoegdheden kunnen worden overdragen.¹⁵ Deze commissie

bestaat uit een aantal raadsleden die samen het werkgeverschap verzorgen. Over het algemeen nemen in elk geval de fractieleiders van de grootste coalitie- en oppositiepartij zitting in de werkgeverscommissie.¹⁶

De werkgeverscommissie is niet alleen formeel werkgever, maar fungeert ook als aanspreekpunt namens de raad en is daarmee een belangrijk klankbord voor de griffier.¹⁷ De griffier en zijn griffiemedewerkers hebben in de werkpraktijk regelmatig functioneringsgesprekken en afstemmingsmomenten met de commissie.¹⁸ De centrale vraag bij deze verantwoordingsmomenten is of de geboden ondersteuning en advisering voldoet aan de wensen en verwachtingen van de raad. De gewenste ondersteuning kan veranderen omdat er na verkiezingen een nieuwe werkgeverscommissie wordt geformeerd, of omdat de benodigde ondersteuning tussentijds wordt gewijzigd als de raad daartoe de behoefte voelt. In de praktijk wordt de gewenste ondersteuning meestal vastgelegd in de ambtsinstructie voor de griffier.

Het is aan de gemeenteraad om de financiële middelen beschikbaar te stellen voor de ondersteunende taken van de griffie. De raad kan voorstellen doen om (meer) financiën beschikbaar te stellen voor de inrichting van de griffie. Als de griffie moet groeien om aan de (nieuwe) wensen en verwachtingen van de raad te kunnen voldoen, dan zal de raad hiervoor de benodigde middelen moeten vrijmaken. De raad kan hiertoe zelf begrotingsvoorstellen doen, maar deze zullen vanzelfsprekend wel door een meerderheid moeten worden aangenomen.¹⁹ Daarmee zijn deze besluiten onderhevig aan het politieke spel.

3.1.3 Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra)

De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra), die per 1 januari 2020 in werking is getreden, verandert de arbeidsverhouding tussen overheidswerkgevers en ambtenaren. De wet heeft als doel om de rechtspositie – de rechten en plichten – van ambtenaren zo veel mogelijk gelijk te stellen aan die van werknemers in de marktsector.²⁰ De Wnra heeft dan ook gevolgen voor de arbeids-

relatie tussen overheidswerkgever en ambtenaar.²¹ Vanaf 1 januari 2020 geldt voor de meeste ambtenaren het privaatrechtelijke arbeidsrecht. Daarmee is de arbeidsovereenkomst in de plaats gekomen van de publiekrechtelijke eenzijdige aanstelling. De bijzondere ambtelijke status en het integriteitsbeleid voor ambtenaren blijven van toepassing.²² Ambtenaren zijn dus werknemers in de zin van het Burgerlijk Wetboek geworden, maar behouden wel degelijk hun ambtelijke status.

De Wnra wijzigt de eenzijdige, publiekrechtelijke aanstelling of benoeming van de griffier in een tweezijdige, privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst tussen de griffier en de gemeente als rechtspersoon.²³ Een privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst die alleen betrekking heeft op de arbeidsrelatie kan geen publiekrechtelijke bevoegdheden toekennen aan een ambtenaar. De arbeidsovereenkomst kan daarmee geen grondslag zijn voor de bevoegdheden die de Gemeentewet aan het ambt van de raadsgriffier verbindt, zoals de ondertekening van raadsbesluiten.^{24,25,26} Daarom is er voor het ambt van griffier naast een arbeidsovereenkomst tevens een aanwijzingsbesluit nodig, waarmee de griffier zijn publiekrechtelijke bevoegdheden van de raad krijgt toebedeeld. Gemeenteraden moeten per 1 januari 2020 zittende en nieuwe griffiers door middel van een aanwijzingsbesluit aanwijzen in hun functie.^{27,28,29}

Ook na de invoering van de Wnra blijft de werkgeversrol voor de griffie expliciet bij de gemeenteraad. De raad behoudt zonder inmenging van het college de zeggenschap over de griffier en de griffieambtenaren.^{30,31,32} De wetgever heeft met de Aanpassingswet Wnra bewust willen voorkomen dat de Wnra onbedoeld leidt tot invloed van het college op de arbeidsvoorwaarden en aansturing van de griffie. De gemeenteraad blijft conform artikel 107 van de Gemeentewet bevoegd tot het aangaan, wijzigen en beëindigen van arbeidsovereenkomsten met de griffier en de griffieambtenaren. Daarmee wordt tevens de positie van de griffier als onafhankelijke ondersteuner van de raad nog eens extra benadrukt en gewaarborgd.

3.1.4 Geen heldere positie van de griffier

In paragraaf 3.1.1 is reeds geconstateerd dat de Gemeentewet de nodige ruimte laat wat betreft de positie van de griffier. Deze ruimte leidt tot grote verschillen in de rolinvulling tussen gemeenten.³³ Een deel van de gemeenten heeft dit niet voldoende geregeld.³⁴ In die gemeenten zijn lokaal onvoldoende of geen afspraken gemaakt over de rolopvatting en het takenpakket van de griffier. Verschillende actoren binnen de lokale democratie ervaren dit als een knelpunt.³⁵

Uit interviews en groepsbijeenkomsten met onder andere raadsleden, griffiers, wethouders en gemeentesecretarissen komt naar voren dat er juist behoefte is aan een duidelijkere en meer strategische positionering van de raadsgriffier.³⁶ De Vereniging van Griffiers probeert hier met haar Professionaliseringsagenda reeds handen en voeten aan te geven.³⁷

3.1.5 De formele positie en gezagsarena's

De raadsgriffier is in verschillende omgevingen of 'arena's' actief, namelijk de gemeenteraad, het college van B&W, de ambtelijke organisatie, de griffie en de lokale samenleving. Binnen deze vijf arena's kan de griffier in verschillende mate over gezag beschikken. Wij spreken in dit boekje dan ook over de zogeheten 'gezagsarena's' van de griffier. Op basis van de voorgaande paragrafen over de formele positie kunnen we inschatten in hoeverre de griffier gezag nodig lijkt te hebben in de verschillende arena's.

In dit hoofdstuk is overduidelijk naar voren gekomen dat de griffier in de eerste plaats gezag nodig heeft in relatie tot de gemeenteraad. Op basis van de Gemeentewet en het aanwijzingsbesluit werkt de griffier in de eerste plaats voor de gemeenteraad, die als formele werkgever fungeert. Een effectieve griffier kan de gemeenteraad gezagsvol bijstaan en adviseren, wat wil zeggen dat hij zijn handelen kan legitimeren ten overstaan van de leden van de gemeenteraad, al dan niet via de werkgeverscommissie.

De raadsgriffier werkt exclusief voor de gemeenteraad en is dus geen formele verantwoording schuldig aan het college of de gemeentesecretaris. De griffier heeft daarmee juridisch gezien geen formele rol binnen het college van B&W en de ambtelijke organisatie. In hun rapport over de (rechts)positie van de griffier stellen Heetman en collega's dan ook dat er geen directe gezagsrelatie is tussen de griffier en het college of de gemeentesecretaris.³⁸

Toch kan een gezaghebbende positie binnen het college en de ambtelijke organisatie waardevol zijn. De griffier kan binnen de lokale democratie namelijk onder andere opereren als een vertegenwoordiger van de gemeenteraad, als strategisch adviseur en als 'olieman-netje' (netwerkende verbinder) tussen de gemeenteraad, het college en de ambtenarij. Deze rol kan tot uitdrukking komen tijdens het driehoeksoverleg en het individuele contact met de burgemeester, wethouders, de gemeentesecretaris en (beleids)ambtenaren. Om deze rol daadwerkelijk te kunnen invullen heeft de griffier ook in deze arena's gezag nodig.

Aangezien de raadsgriffier niet door de inwoners wordt aangewezen of gekozen, is hij geen formele verantwoording schuldig aan de lokale gemeenschap. Wel kan hij als ondersteuner en vertegenwoordiger van de gemeenteraad verbindingen leggen tussen de lokale democratie en de lokale samenleving. De griffier kan fungeren als de gids van de lokale democratie en kan inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven wegwijs maken, bijvoorbeeld door hen te informeren of te adviseren. Ook de samenleving vormt daarom tot op zekere hoogte een relevante gezagsarena voor de griffier.

3.2 De gezagsbronnen van de raadsgriffier op papier

In deze paragraaf bespreken we de gezagsbronnen waaruit raadsgriffiers in theorie kunnen putten. Dit doen we aan de hand van de onderverdeling in institutionele, positionele en persoonsgebonden gezagsbronnen zoals die in hoofdstuk 2 is uitgewerkt. Daarbij bespreken we eerst de positionele gezagsbronnen, omdat deze het

best aansluiten bij de formele positie van de griffier zoals hierboven besproken.

3.2.1 Positionele gezagsbronnen

Positionele gezagsbronnen zijn gekoppeld aan de formele positie van de gezagsdrager. Bij een eerste aanblik zou men zeggen dat raadsgriffiers niet of nauwelijks op positionele gezagsbronnen kunnen terugvallen. De griffier en de medewerkers hebben immers geen formele belonings- of sanctiemacht, zoals in paragraaf 3.1 werd besproken. Daarmee hebben ze geen directe positie om zich op te beroepen als ze dingen van anderen gedaan willen krijgen.

Toch is het te kort door de bocht om te stellen dat griffiers per definitie over geen enkel positioneel gezag beschikken. De griffier heeft immers wel een formeel bepaalde positie binnen de lokale democratie.³⁹ Hij of zij ondersteunt de gemeenteraad (het hoogste bestuursorgaan), de (vice)voorzitter van de raad, individuele raadsleden en gemeenteraadsfracties. Vanuit die positie zal de raad waarschijnlijk eerder geneigd zijn om het advies van de griffier ter harte te nemen dan dat van iemand in een andere (formele) positie. De griffier kan zich ook op deze rol beroepen, al is natuurlijk niet gezegd dat zijn advies daarmee ook wordt opgevolgd.

Zoals eerder benoemd is het aan de raad om te bepalen welke ondersteuning hij wenst van de griffie. Als de raad inzet op een griffier met een relatief stevig profiel, dan creëert dit indirect positionele gezagsbronnen. Als de raad bijvoorbeeld een griffier wenst die strategisch adviseert over de inhoudelijke kwaliteit van stukken of fracties attendeert op politieke trends, dan verleent de raad in indirecte zin positionele gezagsbronnen aan de griffier. Deze positie uit zich weliswaar niet in de vorm van een formele hiërarchie, maar is wel degelijk gerelateerd aan de positie van de griffier (en de griffie) ten opzichte van de gemeenteraad.

Avant en collega's⁴⁰ noemen dit *delegated authority*, oftewel gezag dat wordt ontleend aan het gezag van een ander. Op papier is dit gedelegeerde gezag belangrijk voor de gezagspositie van de griffier. Als

de raad immers enkel secretariële ondersteuning wenst, zal het voor griffiers nagenoeg onmogelijk zijn om gezag op te bouwen. Raadsleden zullen dan minder snel geneigd zijn de invloed van de griffie vrijwillig te aanvaarden.

De mate van gedelegeerd gezag is waarschijnlijk niet alleen van invloed op het gezag in de gemeenteraad, maar ook binnen andere gezagsarena's. Een griffier die van de gemeenteraad een sterke positie krijgt, zal waarschijnlijk eveneens beter in staat zijn de stem van de gemeenteraad te vertegenwoordigen richting het college en de ambtelijke organisatie. Het overleg dat griffiers voeren met ambtenaren, de burgemeester en de gemeentesecretaris is namens de gemeenteraad. De griffier kan een beroep doen op deze positie om anderen zijn invloed vrijwillig te laten aanvaarden. Hetzelfde geldt voor de lokale samenleving. De vertegenwoordigende positie van de griffiers kan daarmee een zekere mate van gezag verschaffen.

De invulling van de griffie en het ambt van griffier kan zo worden gezien als een basisvoorwaarde om gezagsvol op te kunnen treden. Het is echter niet waarschijnlijk dat een strategische invulling van het griffiersambt door de gemeenteraad alleen voldoende is om gezag te vergaren en te behouden; daarvoor beschikken griffiers simpelweg over te weinig directe positionele gezagsbronnen.

Concluderend kan gesteld worden dat positioneel gezag voor griffiers belangrijker is dan het op het oog lijkt. De manier waarop de ondersteuning door de griffie wordt ingericht is van belang voor de mate waarin een griffier gezag kan opbouwen. Een griffier die enkel secretariële taken vervult, zal veel moeite hebben om een gezagspositie op te bouwen. Hoewel de positie van de griffier dus een rol speelt in de gezagsvraag, is het niet aannemelijk dat deze gezagspositie voldoende is om een bepaalde mate van gezag te garanderen.

3.2.2 *Institutionele gezagsbronnen*

Zoals in hoofdstuk 2 is besproken, zijn institutionele bronnen in de huidige maatschappij belangrijker geworden om gezagsvol te kunnen optreden. Net als veel andere professionals kunnen griffiers een beroep doen op breed gedeelde maatschappelijke waarden. Door te handelen op basis van geïnstitutionaliseerde waarden kunnen griffiers in meerdere arena's gezag opbouwen en behouden. In deze paragraaf behandelen we eerst de waarden voor ambtenaren in het algemeen. Daarna focussen we specifiek op de raadsgriffier.

Bestuurswetenschapper Zeger van der Wal deed empirisch onderzoek naar de waarden die ambtenaren het belangrijkst vinden voor goede publieke dienstverlening.⁴¹ Deskundigheid en eerlijkheid staan bovenaan, gevolgd door doelmatigheid, rechtmatigheid, toewijding, openheid, collegialiteit en onafhankelijkheid. Hoewel wij deskundigheid en doelmatigheid eerder als persoonsgebonden gezagsbronnen beschouwen – het betreft immers individuele competenties van een gezagsdrager –, zien we hier dat handelen op basis van ‘universele’ waarden als rechtmatigheid en rechtvaardigheid belangrijk wordt ervaren voor goede publieke dienstverlening.

Stichting Beroepseer kreeg vergelijkbare uitkomsten tijdens coachings-trajecten (de zogenoemde ‘Goed Werk Trajecten’) die samen met ambtenaren (zowel beleids- als uitvoerende) werden uitgevoerd. Daarbij scoorden vooral onpartijdigheid (ten opzichte van de politiek), eerlijkheid, transparantie en verantwoordingsbereidheid hoog. De Amerikaanse politicoloog Kenneth Kernaghan onderscheidde 28 waarden voor publieke dienstverlening, onderverdeeld in vier hoofdcategorieën.⁴² Hieronder staat een door Stichting Beroepseer bewerkte versie van dit schema (zie pagina 46).

Tilburg University⁴³ deed onderzoek naar de ‘kernwaarden’ voor griffiers. De onderzoekers vroegen griffiers een achttal waarden te rangschikken van meest naar minst belangrijk als uitgangspunten in het werk. De respondenten kozen onafhankelijkheid als belangrijkste waarde, op korte afstand gevolgd door integriteit. Dat onafhankelijkheid als belangrijkste waarde wordt beschouwd, is

Tabel 3.1: Relevante waarden voor publieke dienstverlening volgens Kernaghan (bewerkt door de Stichting Beroepseer).

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

Noot bij tabel 3.1: 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).

gezien de positie van de raadsgriffier niet verrassend. De griffier opereert immers in een complex politiek speelveld en moet alle politieke kleuren in dezelfde mate kunnen ondersteunen.

De waarden responsiviteit, vernieuwingsgerichtheid en doelmatigheid worden in het onderzoek van Tilburg University als minst belangrijke bronnen ervaren. Dat deze het laagst scoren, betekent overigens nadrukkelijk niet dat de griffiers deze waarden als onbelangrijk beschouwden. Doordat de respondenten de waarden moesten rangschikken, moeten de uitkomsten in relatie tot de andere uitgevraagde waarden worden beschouwd.

Tabel 3.2: Lijst van kernwaarden voor raadsgriffiers.

Positie	Waarde
1	Onafhankelijkheid
2	Integriteit
3	Dienstbaarheid
4	Zorgvuldigheid
5	Rechtmatigheid
6	Doelmatigheid
7	Vernieuwingsgerichtheid
8	Responsiviteit

Bron: Van Hulst et al (2016). Griffier in de gemeente geschetst. Het ambt anno 2016.

Concluderend zijn alle ambtelijke waarden die aansluiten bij dienstbaarheid aan de gemeenteraad in potentie waardevolle gezagsbronnen voor griffiers. Als een griffier er bijvoorbeeld om bekendstaat onafhankelijk te handelen, dan zullen de raadsleden zijn invloed waarschijnlijk sneller vrijwillig accepteren dan wanneer de griffier de schijn wekt er bepaalde voorkeuren op na te houden.

3.2.3 Persoonsgebonden gezagsbronnen

Evenals voor grote groepen andere publieke gedragsdragers geldt voor griffiers dat persoonsgebonden gezagsbronnen in theorie zeer belangrijk zijn. De griffier zal zijn gezag grotendeels zelf moeten verdienen, en ook op lange termijn moeten aantonen dit gezag waard te zijn. In deze paragraaf gaan we eerst in op de vraag aan welke competenties publieke managers gezag ontlelen. Daarna zullen wij ons richten op de griffier en de arena's waarin hij of zij actief is.

Om een breder beeld te scheppen van persoonsgebonden gezagsbronnen in het publieke domein bespreken wij eerst een enquête onder publieke managers. In het *Essay ambtelijk vakmanschap* 3.0⁴⁴ 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 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 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.

Tabel 3.3: Gewenste competenties voor publieke managers nu en straks.

	Percentage actueel	Percentage toekomstig
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

Bron: 't Hart (2014), Essay ambtelijk vakmanschap 3.o.

Het ligt voor de hand dat veel van de genoemde competenties in het onderzoek van 't Hart ook waardevol zijn voor het functioneren van griffiers. Desondanks is het onmogelijk om een lijst van competenties vast te stellen die voor griffiers altijd en overal als belangrijkste persoonsgebonden gezagsbronnen dienen. Dit komt mede doordat de competenties die van griffiers gevraagd worden afhankelijk zijn van het functieprofiel dat door de gemeenteraad wordt opgemaakt. Bij verschillende functieprofielen horen ook verschillende competenties.

In het onderzoek *Griffier in de gemeente geschetst*⁴⁵ legde Tilburg University griffiers een lijst van mogelijke competenties voor en vroeg hen welke bij hen het sterkst ontwikkeld waren. De competentie *Plannen, Organiseren en Voortgang bewaken* werd door de meeste griffiers genoemd, gevolgd door *Samenwerken, Flexibel handelen* en *Kansen en bedreigingen herkennen*. Let wel, we spreken hier over de best ontwikkelde competenties, niet over de belangrijkste competenties om goed te functioneren of de belangrijkste competenties voor een gezagsvol optreden.

De competenties *uitleg geven* en *feedback geven* komen in hetzelfde onderzoek naar voren als minst ontwikkelde competenties. De onderzoekers concluderen zelf al dat dit een opvallende constatering is, aangezien veel griffiers uitleg en feedback moeten geven aan medewerkers van de griffie, ambtenaren en raadsleden.⁴⁶ Dat is een interessante constatering, temeer omdat in hoofdstuk 2 bleek dat goede communicatieve vaardigheden in de 21^e eeuw voor veel gezagsdragers cruciale persoonsgebonden gezagsbronnen zijn. Overigens komt *feedback geven* in hetzelfde onderzoek wel naar voren als een competentie die griffiers graag willen ontwikkelen (zie tabel op pagina 50).

Persoonsgebonden gezagsbronnen zullen dus waarschijnlijk ook voor griffiers van groot belang zijn, hoewel de precieze competenties om gezag te vergaren per situatie en gemeente zullen verschillen. Daarnaast zijn deze persoonsgebonden competenties niet los te zien van de verwachtingen van de gemeenteraad en zijn werkge-

Tabel 3.4: Lijst van sterkst ontwikkelde competenties door raadsgriffiers (maximaal 4 keuzes per respondent).

Competentie	Percentage
Plannen, organiseren en voortgang bewaken	67
Samenwerken	49
Flexibel handelen	45
Kansen en bedreigingen herkennen	40
Besluitvaardig handelen	38
Betrokkenheid tonen	33
Mensen overtuigen en enthousiasmeren	29
Initiatief ontplooiën	26
Omgaan met stressvolle situaties	22
Uitleg geven	15
Feedback geven	15
Leren en zich verder ontwikkelen	11

Bron: Van Hulst et al (2016). Griffier in de gemeente geschetst. Het ambt anno 2016.

verscommissie over de invulling van de griffie. Gezag komt immers alleen daar tot stand waar het optreden en voorkomen van de griffier aansluiten bij die verwachtingen.

3.3 Concluderend

Vanuit de theorie kunnen we, samenvattend, verwachten dat griffiers een belangrijk deel van hun gezag ontleen aan het ‘gedelegeerde gezag’ dat ze meekrijgen van de gemeenteraad. Dat doet vermoeden dat de aanstelling van de griffier door de gemeenteraad een belangrijke gezagsbron is. We kunnen veronderstellen dat die gezagsbron sterker ontwikkeld is naarmate de griffie een groter en meer strategisch takenpakket toebedeeld heeft gekregen. Een griffier van wie alleen secretariële ondersteuning wordt verwacht zal een minder stevige gezagspositie kunnen opbouwen dan een griffier met een sterk strategisch profiel.

Een duidelijke strategische positie lijkt echter niet voldoende om gezag op te bouwen en te behouden. Een griffier zal zijn gezag voor een groot deel zelf moeten verdienen op basis van uitgedragen waarden en competenties. Op papier zijn alle ambtelijke waarden die aansluiten bij dienstbaarheid aan de gemeenteraad, zoals onafhankelijkheid en integriteit, potentiële gezagsbronnen voor griffiers. Daarnaast is te verwachten dat griffiers gezag kunnen opbouwen op basis van hun competenties, zoals deskundigheid en communicatieve vaardigheden. In hoeverre een griffier over gezag beschikt zal grotendeels bepaald worden door de mate waarin hij er in slaagt deze bronnen succesvol te benutten.

GOEDE RELATIES ALS SLEUTEL VOOR HET GEZAG VAN DE GRIFFIER

*‘Verantwoordingsbereidheid is een noodzakelijke voorwaarde
geworden om gezag op te bouwen.’*

Interview met raadsgriffier Gerrit Hagelstein

Door: Corné van der Meulen

Gerrit Hagelstein is griffier in de gemeente Ede. Dankzij zijn jarenlange ervaring en achtergrond als bestuurskundige heeft hij een scherp beeld van hoe griffiers gezag kunnen opbouwen en behouden. Om gezagsvol te kunnen werken moet een griffier volgens Hagelstein van verschillende markten thuis zijn.

Aan de rand van de Veluwe ligt de Gelderse gemeente Ede. De gemeente heeft ongeveer 116.000 inwoners, waarvan meer dan de helft woonachtig is in de gelijknamige plaats. De SGP is met zeven zetels de grootste partij in de gemeenteraad, maar maakt geen deel uit van het college. Hagelstein is sinds 2005 griffier in Ede. De griffie bestaat verder uit een plaatsvervangend griffier, vier raadsadviseurs, een communicatieadviseur en een backofficemedewerker. De gemeenteraad heeft in totaal 39 leden.

Voordat Hagelstein voor het ambt van griffier koos, werkte hij als docent op de universiteiten van Groningen en Utrecht en was hij voor het CDA lid van de Provinciale Staten in Utrecht. ‘Vanuit mijn universitaire werk was ik al veel met gemeenten in aanraking gekomen. Daarnaast had ik de nodige politieke ervaring en was ik tien jaar bestuurslid van een waterschap geweest. Ik had daarom al wel een globaal beeld van het politieke werk, de ondersteuning ervan en de competenties die daarbij passen.’

‘Toen ik in deze gemeente kwam werken, was de raad nog een soort stempelmachine van het college. Als griffier dacht ik destijds: als dit zo doorgaat, is dit niet de plek waar ik moet zitten. Je kunt je afvragen wat de toegevoegde waarde van een gemeenteraad is als deze enkel voorstellen accordeert. Gelukkig is er de afgelopen jaren veel veranderd. De eigenstandige positie van de raad heeft zich ontwikkeld in het duale stelsel. Dit zie je ook in veel andere gemeenten waar het college in de praktijk leidend was. Nu zie je dat de piketpaaltjes overal wat verzet zijn. Die ontwikkeling heeft ook de rol van de raadsgriffier veranderd. Veel griffiers zijn *gamechangers* geworden in het spel tussen raad en college.’

Gezag is geen vanzelfsprekendheid

Om de gemeenteraad goed terzijde te kunnen staan, is het volgens Hagelstein belangrijk om over gezag te beschikken. Dit is echter geen gemakkelijke opgave, omdat griffiers nauwelijks positionele gezagsbronnen hebben om op terug te vallen. Hagelstein: ‘Het ambt van griffier is heel generalistisch. Artikel 107 van de Gemeentewet zegt: er is een griffier. Verder staat er niet veel over, behalve dat die persoon aanwezig is bij de gemeenteraadsvergadering en de raad terzijde staat. Dat is niet zo moeilijk. Maar het geeft geen basis om gezag op te bouwen. Je moet dus als griffier bijna al je gezag zelf verdienen. Daarbij moet je steeds beter in staat zijn om verantwoording af te leggen aan je omgeving. Je moet kunnen uitleggen wat je doet, waarom je dat doet en waar je naartoe wilt. Verantwoordingsbereidheid is een noodzakelijke voorwaarde geworden om gezag op te bouwen en te behouden.’

‘Voor een griffier zijn persoonsgebonden gezagsbronnen daarom nog belangrijker dan voor bijvoorbeeld een gemeentesecretaris. Die staat aan de top van de ambtelijke piramide en kan uiteindelijk nog zeggen: “Ik ben de baas, we gaan het op deze manier doen.” Voor een griffier geldt dat natuurlijk niet; die is veel afhankelijker van het netwerk waarin hij of zij functioneert.’

Dat de griffier zijn gezag zelf moet verdienen, ontdekte Hagelstein direct na zijn start: “Toen ik hier begon, had ik een kennismakingsgesprek met de toenmalige gemeentesecretaris. Zijn tweede opmerking was: “Als je om half elf klaar bent met de post, wat ga je dan de rest van de dag doen?” Ik antwoordde daarop: “Dan ga ik het jou een beetje lastig maken.” Dat was natuurlijk niet het goede antwoord, maar het tekent de manier waarop tegen het griffiersambt werd aangekeken. Inmiddels is dat gelukkig sterk veranderd. Toch moet een griffier zijn positie steeds weer in beeld brengen en laten zien waar hij staat.’

Competenties maken het verschil

De constatering dat gezag door griffiers (vrijwel) volledig op individueel niveau moet worden verdiend, roept de vraag op over welke eigenschappen griffiers moeten beschikken om gezag te verdienen en te behouden. Hagelstein: ‘Het belangrijkste is dat je als griffier over politieke sensitiviteit beschikt. Je moet aanvoelen hoe de politieke verhoudingen liggen binnen de raad. Er wordt vaak gesproken over “de raad” als één geheel, maar die bestaat niet als zodanig. In de praktijk bestaat de gemeenteraad uit verschillende fracties met elk hun eigen politieke opvattingen. De fracties bestaan op hun beurt uit verschillende personen, die allemaal hun eigen accenten leggen. Daar komt bij dat raadsleden graag willen scoren voor hun achterban en partij. Als griffier moet je die complexe dynamiek kunnen doorzien.’

‘De vervolgstap is dat je die dynamiek niet alleen begrijpt, maar er ook mee kunt omgaan en er rekening mee houdt bij je ondersteuning. Daarvoor zijn bestuurlijke vaardigheden heel belangrijk. Een griffier moet ervoor zorgen dat de onderliggende verhoudingen in beeld zijn en zo veel mogelijk in balans worden gebracht. Vanuit dat vertrekpunt moet je tot een werkend mechanisme zien te komen. Je wilt natuurlijk niet dat raadsleden het gevoel krijgen dat de griffie bepaalde voorkeuren heeft; dan komt je onafhankelijkheid in het geding.’

De competenties die Hagelstein naar voren brengt, hebben voornamelijk te maken met de relatie tussen de griffier en de gemeenteraad. Deskundigheid is volgens Hagelstein eveneens van belang om gezag op te bouwen. ‘Ik heb zelf een bestuurskundig-juridische achtergrond, en ik merk dat die steeds waardevoller wordt in mijn huidige functie. Er komen steeds meer vragen vanuit de raad die juridisch van aard zijn, bijvoorbeeld rond integriteit. Dan is het goed als je daar als griffier zelf verstand van hebt en niet alle kennis van buiten hoeft te halen. Naast juridische expertise heeft het een meerwaarde om affiniteit te hebben met cijfers. Met getallen kun je immers informatie snel en duidelijk inzichtelijk maken, maar je kunt er ook bewust een vertekend beeld mee schetsen. De manier waarop je ze presenteert, maakt een wereld van verschil. Wethouders zijn vaak bang om afgerekend te worden en kunnen er daarom belang bij hebben om informatie vaag te houden. Als griffier is het dan heel waardevol als je daardoorheen kunt kijken en de cijfers kunt duiden en van context voorzien.’

De precieze eigenschappen waarover een gezagsvolle griffier moet beschikken verschillen per gemeente, zo verduidelijkt Hagelstein: ‘Doordat het takenpakket en de grootte van griffies tussen gemeentes sterk verschilt, is het onmogelijk een lijst met eigenschappen te noemen die altijd en overal toepasbaar is. In een grote gemeente kun je doorgaans bijvoorbeeld wat meer boven bepaalde taken gaan hangen, simpelweg doordat je vaak over een grotere griffie beschikt en meer raadsleden moet bedienen. In een kleine griffie met een beperkt aantal raadsleden is dat veel moeilijker.’

De kracht van goede relaties

Om gezag te verdienen en behouden zijn persoonlijke relaties cruciaal, stelt Hagelstein. ‘De relatie met de burgemeester is het allerbelangrijkst. Als de band met de burgemeester niet goed (meer) is, dan heeft de griffier al snel een probleem. In het begin van het dualistische systeem gebeurde het vaak dat deze band verstoord werd. Toen sneuvelde veel griffiers door verslechterde verhoudingen met de

burgemeester of de werkgeverscommissie – als die laatste überhaupt al bestond. Door de jaren heen is de positie van de griffier eigenlijk steeds stabiel geworden. Het feit dat het ambt en de positie van de griffier wat meer zijn uitgekristalliseerd, heeft daar onder andere aan bijgedragen. Het is minder pionieren geworden.’

‘De relatie met de gemeentesecretaris is eveneens van groot belang. In Ede richten wij ons op wat ik het *constructief dualisme* noem. Waar mogelijk proberen wij elkaar aan de voorkant te vinden, dat past goed bij het Veluwe karakter. Het constructief dualisme heeft tot doel de kwaliteit van de raadsvoorstellen te verbeteren. Onze raadsadviseurs hebben daarom de opdracht om in een zo vroeg mogelijk stadium van een beleidsproces om tafel te gaan zitten met de bestuursadviseur van de wethouder en de ambtenaar die dossierhouder is, waardoor een driehoek ontstaat. Uit dat overleg komt een procesarchitectuur voort waarin alle stakeholders een plek krijgen. Uiteindelijk leidt dat tot een goed afgestemde startnotitie of voorstel voor de raad.’

‘Om dat constructief dualisme te laten functioneren is het driehoeksoverleg van onschatbare waarde, evenals het tussendoor schakelen tussen burgemeester, gemeentesecretaris en griffier. In dat overleg moet de bereidheid bestaan om belangrijke zaken te delen en met elkaar een strategie uit te stippelen. Het maakt je als griffier sterker als je de wensen van de raad kunt overbrengen. Het is daarvoor cruciaal dat alle partijen elkaar als serieuze partner beschouwen. Daarom moet je als griffier niet alleen gezag hebben in de gemeenteraad, maar zeker ook bij de ambtelijke organisatie en de burgemeester.’

‘Het driehoeksoverleg functioneert extra goed als burgemeester, gemeentesecretaris en griffier elkaar makkelijk kunnen vinden. In veel gemeentes, waaronder Ede, was ooit het onzalige idee ontstaan om de griffie elders in het gemeentehuis onder te brengen. Inmiddels is dat gecorrigeerd en zitten de wethouders en de gemeentesecretaris gelukkig weer naast mij in het gemeentehuis. Voor collega’s die op afstand werken, is het veel lastiger om de relatie met het bestuur te

onderhouden. Je kunt immers mailen tot je een ons weegt, maar een deel van de problemen los je daarmee niet op. Ik ken zelfs een aantal griffiers die tot voor kort nog geen volwaardig driehoeksoverleg hadden. De mogelijkheden van de griffier om gezagsvol te opereren en van betekenis te zijn worden daardoor sterk beperkt.'

De relatie met de werkgeverscommissie is volgens Hagelstein ook belangrijk om gezagsvol te kunnen functioneren. 'Ik merk dat werkgeverscommissies vaak moeilijk kunnen formuleren welke ondersteuning ze precies van de griffie wensen. Ze weten doorgaans wel heel goed wat ze níét willen, maar positief uiteenzetten wat je dan wél van de griffie verwacht, blijkt ingewikkeld. In zo'n geval moet je daar als griffier een proactieve rol in spelen. Ik weet dat er griffiers zijn die een heel uitgebreid griffieplan opstellen en dat aan het presidium voorleggen. Anderzijds zijn er ook collega's die zeggen: "Ik ga voor de raad aan de slag, en als er klachten zijn, hoor ik het wel." Zelf zit ik daar een beetje tussenin. Ik denk ook niet dat de ene optie per definitie beter is dan de andere. Het belangrijkste is dat de raadsleden weten dat je er voor ze bent en dat ze zich goed bediend voelen.'

Aanvoelen wanneer gezag in gevaar komt

De stelling dat gezag grotendeels op individueel niveau moet worden verdiend en dat persoonlijke relaties hiervoor cruciaal zijn, kan de vrees oproepen dat griffiers een houdbaarheidsdatum hebben. Volgens Hagelstein is dit echter niet het geval: 'Zolang je jezelf scherp kunt houden, is het volgens mij juist een voordeel om lang op dezelfde plek te zitten. Ik heb elk jaar een functioneringsgesprek met de werkgeverscommissie, waarin telkens weer de vraag aan bod komt of de raad behoefte heeft aan een andere griffier of dat ik toe ben aan een nieuwe uitdaging. Tot nu toe zijn wij daar altijd goed uitgekomen.'

‘Dat betekent overigens niet dat mijn eigen gezag of dat van de griffie nooit in gevaar is gekomen. Het is de kunst om ontevreden geluiden in een vroeg stadium te herkennen. Het wordt het meest risicovol voor een griffier als je onvrede over je functioneren niet rechtstreeks te horen krijgt, maar via omwegen.’

‘Een klassiek voorbeeld waar het gevaarlijk kan worden is als colleges belangrijke besluiten min of meer verstoppen in een voorstel, en dan achteraf zeggen: “Dat had u kunnen lezen.” Ik heb dat zelf meermalen meegemaakt. Als griffie zetten we de belangrijke zaken voor de raad op de voorgrond. Mijn raadsadviseurs zeggen dan: “Hé, hier zit toch nog wat in, hier moeten we de raad op wijzen.” Bestuurders vragen zich daardoor vaak af waar de griffie zich mee bemoeit. Wij werken echter in dienst van de raad en doen ons werk juist goed als we dergelijke zaken eruit weten te vissen.’

‘Paradoxaal genoeg kan dit ertoe leiden dat je gezag ook in de gemeenteraad onder druk komt te staan. Zo’n casus wordt dan immers in het coalitieoverleg besproken en gecommuniceerd met het presidium. Daar zitten natuurlijk ook fractievoorzitters van partijen uit het college in, en zij bezetten de meerderheid van het aantal zetels in de raad. Dat is het moment waar het ingewikkeld wordt. In Ede heb ik ook een keer zo’n situatie gehad. Toen ben ik echt boos geworden, omdat onze rol als griffie niet goed werd begrepen. Dat heeft heel goed gewerkt, mede doordat de burgemeester mij steunde. Zo zie je meteen ook weer hoe belangrijk je relatie met de burgemeester is.’

Volgens Hagelstein is het belangrijk dat alle raadsleden het gevoel hebben dat je er voor ze bent. ‘Onafhankelijkheid speelt daarin een grote rol. In het verleden hebben we weleens een fractie gehad met een heel actieve voorzitter, die om de haverklap met vragen bij ons kwam. Dat leidde tot de wat cynische vraag vanuit verschillende collegepartijen of wij als griffie alleen voor die ene partij werkten. Op het moment dat je dergelijke geluiden opvangt, moet je daar wel iets mee doen. Ik heb toen uitleg gegeven in het presidium. Ik heb verteld dat wij vragen van raadsleden uitzoeken en een reactie geven, maar wel kijken of ze niet te specifiek zijn. Als de ene partij

meer vragen stelt dan de andere partijen, dan kunnen wij daar als griffie weinig aan doen. Toch leer je van deze situaties, en ervaring is van grote waarde om dergelijke situaties goed op te kunnen lossen.'

Een gezagsvolle griffier met positie

Hagelstein schetst in het interview een beeld van de griffier als duizendpoot. Het vergaren en behouden van gezag zijn complexe uitdagingen, waar verschillende vaardigheden voor nodig zijn. Als gevolg van het gebrek aan positionele gezagsbronnen moet een griffier zijn gezag keer op keer en in verschillende situaties verdienen en rechtvaardigen. Volgens Hagelstein moeten alle griffiers daarom over een gezagsvolle positie beschikken om de raad te kunnen ondersteunen: 'Wat voor mij buiten kijf staat, is dat elke gemeenteraad een sterke griffier nodig heeft. Zoals ik al eerder benoemde, is het griffiersvak de laatste jaren minder pionieren geworden. Dat is een goede zaak, maar tegelijkertijd heeft nog lang niet elke gemeente een volwaardige griffier. Verschillen zijn prima, maar het uitgangspunt moet zijn dat elke gemeenteraad hoogwaardige ondersteuning krijgt. Dat moeten gemeenteraden zichzelf ook gunnen. Dat zorgt er immers weer voor dat de raad zelf een steviger positie krijgt en de griffier de raad beter kan vertegenwoordigen richting het bestuur en de lokale samenleving. Maar dat je als griffier binnen de juiste kaders kan werken, betekent nog niet dat je gezag gewaarborgd is.'

'Alles overziend moet je als griffier gezag zelf verdienen door je presentie en prestaties. Wanneer je daarin slaagt, moet je dat succes ook kunnen delen met de gehele griffie. Als team zorgen we immers voor goede raadsondersteuning en vergaren we het gezag dat daarbij komt kijken. Het is belangrijk om daar oog voor te hebben en mensen daarvoor te belonen. Die waardering uitspreken is belangrijk. Uiteindelijk is niets leuker dan de lovende woorden van de nestor aan het einde van een raadsseizoen.'

4 – GEZAGSRONNEN ONDERZOCOT

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van het enquêteonderzoek dat door Stichting Beroepseer is uitgezet onder alle raadsgriffiers in Nederland. Welke bronnen zijn volgens hen het belangrijkste voor een gezagsvol optreden? Blijken waarden in de praktijk net zo belangrijk als op basis van de theorie was verondersteld? En vinden griffiers het überhaupt belangrijk om over gezag te beschikken?

Allereerst gaan we kort in op de methoden die voor dit onderzoek gebruikt zijn. Vervolgens behandelen we een aantal algemene stellingen over gezag die aan de respondenten zijn voorgelegd. Daarna gaan we in op de mate van gezag die griffiers ervaren. In hoeverre vinden griffiers dat ze over gezag beschikken? Aansluitend gaan we in op de belangrijkste gezagsbronnen en de vraag in welke arena's deze het meest relevant zijn. Tot slot vergelijken we de gezagsbronnen van griffiers met die van burgemeesters, wethouders en gemeentesecretarissen.

4.1 Verkorte beschrijving onderzoeksmethoden

Om het gezag van griffiers in kaart te brengen is een enquête uitgezet onder alle raadsgriffiers in Nederland. De vragenlijst is ontwikkeld in nauwe samenwerking tussen Stichting Beroepseer, de Vereniging van Griffiers en het Tilburg Institute of Governance (Tilburg University). Als basis voor de vragenlijst dienden eerdere enquêtes naar het gezag van wethouders¹ en van gemeentesecretarissen², zodat de resultaten van de verschillende ambten in het lokaal bestuur met elkaar kunnen worden vergeleken. Als basis voor de uitgevraagde gezagsbronnen diende een eerder onderzoek van het Tilburg Institute of Governance naar het gezag van burgemees-

ters.³ Deze lijst is waar nodig toegespitst op de specifieke positie van de raadsgriffier. De volledige vragenlijst is te vinden in bijlage 4.

Voor het onderzoek zijn vijf ‘gezagsarena’s’ onderscheiden. Het gaat hier om domeinen waarin een griffier opereert en over gezag kan beschikken. Deze zijn: de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders, de ambtelijke organisatie, de griffie en de samenleving (burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties). Niet elke gezagsbron hoeft immers in elke arena even belangrijk te zijn.

De vragenlijst heeft twee weken opengestaan, en in die periode hebben in totaal 128 griffiers hem ingevuld – een responspercentage van 36 procent. 94 procent van de deelnemers maakte de vragenlijst volledig af.

Een kwetsbaarheid van de vraagstelling is dat het hier gaat om een zelfrapportage, terwijl gezag juist per definitie iets is wat door anderen wordt toegekend. Bij de interpretatie van de resultaten is het daarom belangrijk te vermelden dat het gaat om het gezag dat een griffier zelf ervaart.

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 beschrijving van de samenstelling van de groep respondenten is te vinden in bijlage 5.

4.2 Gezag van het ambt

Om een eerste beeld te krijgen van hoe raadsgriffiers gezag beschouwen, is aan de deelnemers een aantal stellingen over het gezag van griffiers voorgelegd. Het ging in deze stellingen over het gezag van

griffiers in het algemeen, en dus niet over het gezag van de respondent zelf.

Een ruime meerderheid van de respondenten (70,3 procent) is het eens of helemaal eens met de stelling dat er een natuurlijk gezag uitgaat van het griffiersambt. De herkenning van dit natuurlijke gezag is een aanwijzing dat griffiers zichzelf als gezagsdragers beschouwen. Daarnaast geeft het een indicatie dat gezag in elk geval niet volledig op individueel niveau verdiend hoeft te worden, maar deels ontleend is aan de formele positie.

In eerdere onderzoeken^{4,5,6} werd dezelfde stelling aan burgemeesters, wethouders en gemeentesecretarissen voorgelegd, maar dan met betrekking tot hun eigen beroep. Burgemeesters (90,1 procent) en gemeentesecretarissen (83,1 procent) stellen vaker dan griffiers dat er een gepercipieerd natuurlijk gezag aan hun ambt verbonden is. Een logische verklaring daarvoor is dat griffiers over relatief weinig positionele gezagsbronnen beschikken. Wethouders (66,4 procent) kunnen juist minder vaak bogen op een gepercipieerd natuurlijk gezag. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het wethoudersambt het meest politieke van de vier is. Daardoor spelen (politieke) verschillen en belangen een grotere rol, waardoor het lastiger is om te spreken van een natuurlijk gezag dat verbonden is aan het wethoudersambt.

Tabel 4.1: Antwoordverdeling van burgemeesters, gemeentesecretarissen, griffiers en wethouders op stellingen over gezag.

Stelling	Percentage (helemaal) oneens	Percentage (helemaal) eens ⁷
Van het burgemeesterschap gaat een natuurlijk gezag uit. ^{8,9}	8,6 %	90,1 %
Van het ambt gemeentesecretaris gaat een natuurlijk gezag uit. ¹⁰	6,8 %	83,1 %
Van het ambt van griffier gaat een natuurlijk gezag uit.	7 %	70,3 %
Van het wethoudersambt gaat een natuurlijk gezag uit. ¹¹	17,2 %	66,4 %

Naast deze stelling hebben we onze respondenten een aantal stellingen voorgelegd die betrekking hadden op hoe het gezag van griffiers tot stand komt. De stelling waarover de meeste griffiers het eens waren, luidt: *Om gezag te verwerven moet een griffier gemakkelijk te benaderen zijn door individuele gemeenteraadsleden*. Liefst 93 procent gaf aan het eens of helemaal eens te zijn met deze stelling. Dit beeld is niet verwonderlijk, aangezien de griffier, zoals in hoofdstuk 3 besproken, de gemeenteraad terzijde staat. Een griffier die op afstand van de raad functioneert, zal waarschijnlijk meer moeite hebben om gezag te vergaren.

Op de tweede plaats staat de stelling *Om gezag te verwerven moet een griffier zichtbare resultaten behalen* (78,9 procent eens of helemaal eens), kort gevolgd door de stelling *Om gezag te verwerven moet een griffier zijn handelen goed kunnen verantwoorden aan de werkgeverscommissie* (76,4 procent eens of helemaal eens). Deze bevindingen sluiten goed aan bij de verwachting dat het door de raad gedelegeerde gezag niet voldoende is en griffiers hun gezag grotendeels moeten verdienen op basis van hun handelen.

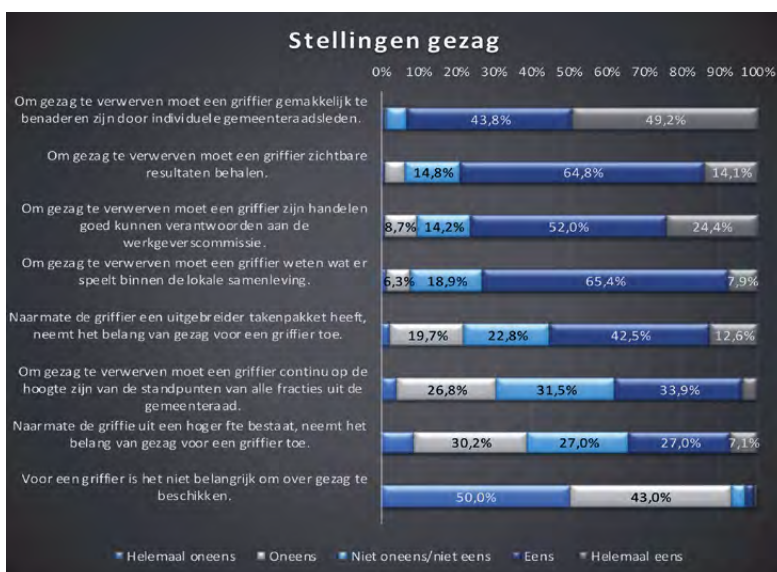
Dat roept evenwel de vraag op hoe ‘natuurlijk’ het gezag is dat veel griffiers ervaren. Hoewel veel griffiers een natuurlijk gezag ervaren, stellen zij dus wel dat dit gezag afhankelijk is van de eigen prestaties. Dat maakt inzichtelijk dat een natuurlijk gezag niet kan worden beschouwd als een vanzelfsprekend gezag. Natuurlijk gezag moet eerder worden gezien als een soort basisgezag, dat behouden moet worden en versterkt kan worden door middel van het eigen functioneren.

De stelling *Om gezag te verwerven moet een griffier weten wat er speelt binnen de lokale samenleving*, een stelling die eveneens toeziet op de individuele prestaties van een griffier, wordt ook breed ondersteund (73,3 procent). Bij de stelling *Om gezag te verwerven moet een griffier continu op de hoogte zijn van de standpunten van alle fracties uit de gemeenteraad* zien we een wisselend beeld. Iets meer dan een derde geeft aan het (helemaal) oneens te zijn met de stelling, terwijl 37,8 procent het er juist (helemaal) mee eens is. Daaruit kan geconcludeerd worden dat het volgens de respondenten belang-

rijker is voor de gezagspositie om gemakkelijk benaderbaar te zijn voor raadsleden dan om continu op de hoogte te zijn van de standpunten van de verschillende partijen.

Bij de stellingen die betrekking hebben op de werkomstandigheden zien we dat er redelijk veel ondersteuning is voor de stelling *Naarmate de griffier een uitgebreider takenpakket heeft, neemt het belang van gezag voor een griffier toe*. 65,1 procent van de griffiers geeft aan het in meer of mindere mate met de stelling eens te zijn. Dit sluit voorzichtig aan bij het beeld uit hoofdstuk 3 dat gezag voor griffiers met meer strategische taken belangrijker is dan voor een procesgriffier. Minder ondersteuning vinden we voor de stelling *Naarmate de griffie uit een hoger fte bestaat, neemt het belang van gezag voor een griffier toe*. Meer respondenten zijn het oneens dan eens met deze stelling. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat een grotere griffie vaak samenhangt met de gemeentegrootte en dus niet hoeft te betekenen dat de griffier of de griffie een zwaarder profiel heeft.

Figuur 4.1: Antwoordverdeling stellingen over gezag van raadsgriffiers in percentages (n = 128).



De stelling die door de minste respondenten wordt onderschreven luidt: *Voor een griffier is het niet belangrijk om over gezag te beschikken*. Liefst 93 procent is het oneens of helemaal oneens met deze stelling. Dat laat zien dat griffiers gezag een belangrijk onderdeel vinden van hun ambt.¹² In figuur 4.1 hierboven staat de verdeling van alle stellingen weergegeven.

4.3 Ervaren gezag

Griffiers zijn over het algemeen zeer positief over de mate van gezag die zij ervaren. Het meeste gezag ervaren de respondenten in de gemeenteraad (95,9 procent ervaart veel of zeer veel gezag in deze arena). Ook onder de medewerkers van de griffie (91,8 procent), in de ambtelijke organisatie (76,2 procent) en in het college (73,2 procent) geeft een ruime meerderheid van de deelnemende griffiers aan dat zij hier veel of zeer veel gezag ervaren. In de lokale samenleving ervaren griffiers beduidend minder gezag (32,5 procent). Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de griffier doorgaans slechts bij een klein deel van de lokale bevolking bekend is en ook niet direct in dienst van die lokale samenleving opereert.

Tabel 4.2: Percentageverdeling mate van ervaren gezag in de verschillende arena's (n = 123).

Gezagsarena	(Zeer) weinig gezag	Niet weinig/ niet veel gezag	(Zeer) veel gezag
Gemeenteraad	0 %	4,1 %	95,9 %
College van burgemeester en wethouders	2,4 %	23,6 %	73,2 %
Ambtelijke organisatie	4,9 %	18,9 %	76,2 %
Medewerkers van de griffie ¹³	0 %	4,3 %	95,7 %
Samenleving	8,9 %	55,3 %	32,5 %

4.3.1 Belang van gezag

Griffiers ervaren niet alleen het meeste gezag binnen de gemeenteraad, ze vinden gezag in deze arena ook het belangrijkste. Bijna 97 procent van de respondenten geeft aan gezag in de gemeenteraad belangrijk of zeer belangrijk te vinden. Deze conclusie mag geen verrassing heten. De griffier werkt specifiek voor de gemeenteraad, en daarom is het logisch dat het voor de meeste griffiers het belangrijkste is dat hun invloed in de raad vrijwillig wordt aanvaard.

Zoals in hoofdstuk 3 en de interviewartikelen is besproken, kan het voor griffiers ook waardevol zijn om in andere arena's over gezag te beschikken. Als andere betrokkenen de invloed van de griffiers aanvaarden, kan hij de gemeenteraad immers beter vertegenwoordigen richting het bestuur. Dat dit beeld breed herkend lijkt te worden, blijkt uit het feit dat meer dan vier op de vijf griffiers gezag in het college en/of de ambtelijke organisatie belangrijk of zeer belangrijk vindt. Veel griffiers opereren nadrukkelijk in een netwerk, wat het belang van gezag in verschillende arena's onderstreept.

Daarnaast kan een hoge mate van gezag in een bepaalde arena bijdragen aan de mate van gezag in andere arena's. Als het bijvoorbeeld bij het college of de ambtelijke organisatie duidelijk is dat een griffier een sterke gezagspositie heeft in de raad, dan zullen zij mogelijk eerder geneigd zijn de invloed van de griffier vrijwillig te aanvaarden. Andersom kan een sterke gezagspositie van de griffier bij het bestuur ervoor zorgen dat ook zijn gezagspositie in de raad sterker wordt. De gemeenteraad weet dan immers dat de griffie de belangen van de raad goed kan vertegenwoordigen.

Griffiers hechten ook veel belang aan gezag onder de eigen griffie-medewerkers. Het overgrote deel van de respondenten geeft aan dat ze gezag onder de eigen griffie-medewerkers in meer of mindere mate belangrijk vinden. Gezag in de samenleving wordt als het minst belangrijk gezien.

Tabel 4.3: Percentageverdeling belang van gezag in de verschillende arena's (n = 123).

Gezagsarena	(Helemaal) niet belangrijk	Niet onbelangrijk/ niet belangrijk	(Zeer) belangrijk
Gemeenteraad	1,6 %	1,6 %	96,8 %
College van burgemeester en wethouders	3,3 %	10,7 %	86,1 %
Ambtelijke organisatie	1,6 %	14,6 %	82,1 %
Medewerkers van de griffie ¹⁴	1,7 %	9,3 %	89,0 %
Samenleving	10,7 %	45,9 %	43,4 %

4.3.2 Werkomstandigheden

De werkomstandigheden van griffiers wijzen er in het geheel niet op dat hun gezag onder druk zou staan binnen 'gemeenteland'. De resultaten van ons onderzoek laten zien dat griffiers voor het overgrote deel constructieve samenwerkingsrelaties ervaren met gemeenteraadsleden, leden van de werkgeverscommissie, burgemeesters, wethouders en gemeentesecretarissen. Daarnaast ervaren zij, ondanks een hoge werkdruk, een hoge mate van baanzekerheid en werkplezier.

Uit de voorgaande paragraaf kwam naar voren dat de respondenten gezag in de gemeenteraad het belangrijkste vinden. De resultaten van de vraag over werkomstandigheden laten zien dat een zeer ruime meerderheid van de griffiers een goede samenwerkingsrelatie ervaart met gemeenteraadsleden, zowel van coalitie- als oppositiepartijen. Dit beeld sluit goed aan bij de stevige gezagspositie van griffiers in de gemeenteraad die in paragraaf 4.3 is beschreven.

Wat betreft de ervaren constructieve samenwerking met de burgemeester, wethouders en de gemeentesecretaris geldt tevens dat een ruime meerderheid uitermate positief is (respectievelijk 95,9, 83,3 en

82,6 procent noemt deze constructieve samenwerking aanwezig of volledig aanwezig). De samenwerking met de burgemeester wordt enigszins positiever gewaardeerd dan de relaties met wethouders en de gemeentesecretaris. Dit heeft mogelijk te maken met het feit dat griffier en burgemeester, als voorzitter van de raad, nauw samenwerken binnen de gezagsarena van de gemeenteraad.

De raadsgriffiers geven aan dat zij een constructieve samenwerkingsrelatie hebben met de werkgeverscommissie (83,6 % aanwezig of volledig aanwezig). Een goede relatie met deze bestuurscommissie is essentieel voor de gezagspositie van de griffier binnen de raad. De werkgeverscommissie fungeert immers als formele werkgever van de griffier en als klankbord of adviesorgaan wat betreft het functioneren van de griffie. Een griffier die geen goede relatie heeft met de werkgeverscommissie zal op weinig gezag in de gemeenteraad kunnen rekenen.

De ervaren baanzekerheid is zeer hoog te noemen (85,1 procent aanwezig of volledig aanwezig). Slechts 5 procent van de respondenten geeft aan dat de baanzekerheid (volledig) afwezig is. De door griffiers ervaren baanzekerheid is opvallend met het oog op eerder gezagsonderzoek onder gemeentesecretarissen. Daaruit bleek dat slechts 49,2 procent van de respondenten zijn eigen baanzekerheid als hoog of zeer hoog ervoer.¹⁵ De griffier ervaart dus een aanzienlijk hogere baanzekerheid dan de gemeentesecretaris. De griffier lijkt vanuit zijn positie als ondersteuner van de raad relatief eenvoudiger in staat om politieke spanningen te doorstaan.

De respondenten ervaren wel een hoge werkdruk (86,1 procent aanwezig of volledig aanwezig), maar dit lijkt hun werkplezier niet te bederven: 91 procent geeft aan (veel) plezier te ervaren tijdens de uitoefening van het werk.

Tabel 4.4: Antwoordverdeling op de vraag: *Geef aan in welke mate er sprake is van de volgende omstandigheden in je werk als griffier* (n = 122).

Werkomstandigheden	(Volledig) afwezig	Niet afwezig/ niet aanwezig	(Volledig) aanwezig
Constructieve samenwerking met de gemeenteraadsleden van de coalitiepartijen	1,6 %	4,1 %	94,3 %
Constructieve samenwerking met de gemeenteraadsleden van de oppositiepartijen	2,5 %	1,6 %	95,9 %
Constructieve samenwerking met de werkgeverscommissie	2,5 %	13,9 %	83,6 %
Constructieve samenwerking met de burgemeester	0 %	4,1 %	95,9 %
Constructieve samenwerking met de wethouders	0,8 %	15,8 %	83,3 %
Constructieve samenwerking met de gemeentesecretaris	3,3 %	14,1 %	82,6 %
Werkplezier	0 %	9 %	91 %
Hoge werkdruk	2,5 %	11,5 %	86,1 %
Ervaren baanzekerheid	5 %	9,9 %	85,1 %

4.4 De gezagsbronnen van de griffier

In het onderzoek *Majesteitelijk en magistratelijk*¹⁶ van het Tilburg Institute of Governance zijn verschillende gezagsbronnen onderscheiden die relevant zijn voor de burgemeesterspraktijk. Deze verzameling gezagsbronnen is als basis gebruikt voor het latere onderzoek onder wethouders, gemeentesecretarissen en nu raadsgriffiers. Op basis van de gezagsbronnen die voor burgemeesters relevant werden geacht, zijn er vijftien afgeleid die (mogelijk) relevant zijn voor griffiers.¹⁷ 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 resultaten

van de uitkomsten uit de eerdere enquêtes onder burgemeesters en wethouders.

4.4.1 Ranglijst gezagsbronnen

Uit de enquête blijkt dat griffiers institutionele en persoonsgebonden gezagsbronnen het belangrijkst vinden. Maar liefst 66,4 procent van de respondenten koos *Mijn deskundigheid* als een van de vier belangrijkste gezagsbronnen. *Mijn onafhankelijkheid* eindigt op plek twee met 63,3 procent. Iets meer dan de helft (53,3 procent) van de respondenten koos *Mijn integriteit* als een van de belangrijkste gezagsbronnen, en op de plekken vier en vijf eindigen respectievelijk *Mijn betrouwbaarheid* (48,4 procent) en *Mijn persoonlijkheid* (27,3 procent). Voor alle vijf gezagsbronnen geldt dat ze samenhangen met de persoon van de griffier en niet worden ontleend uit diens positie of aanstellingsprocedure.¹⁸ In paragraaf 4.4.2 worden de drie meest genoemde gezagsbronnen afzonderlijk besproken.

Ongeveer een kwart van de respondenten koos *Mijn positie als vertegenwoordiger van de gemeenteraad* als een van de belangrijkste gezagsbronnen. Juist de vertegenwoordiging van de gemeenteraad is een belangrijke potentiële gezagsbron, met name richting het college en de ambtelijke organisatie. Dat deze gezagsbron in de middenmoot eindigt, geeft een indicatie dat gedelegeerd gezag belangrijk is voor griffiers.

De door mij behaalde resultaten (7 procent), *Mijn benoeming door de gemeenteraad* (7 procent) en *Mijn herkenbaarheid in de samenleving* (1,6 procent) worden het minst vaak genoemd als belangrijke gezagsbron. Voor eerstgenoemde geldt dat dit de kwetsbaarheid van gezag illustreert. Zoals in de interviews door meerdere griffiers wordt aangestipt, kan gezag relatief snel worden kwijtgespeeld en is een succesvolle geschiedenis niet altijd voldoende. Ook de benoeming door de gemeenteraad is weinig gekozen als gezagsbron.¹⁹ De minst gekozen bron is *Mijn herkenbaarheid in de samenleving*. Dit lijkt een uitvloeisel van het eerdere resultaat dat griffiers gezag in de lokale samenleving minder belangrijk achten dan in andere arena's.

Tot slot kregen de respondenten de mogelijkheid om zelf bronnen in te brengen die zij belangrijk vinden voor een gezagsvol functioneren. Ook daarin werden voornamelijk gezagsbronnen genoemd die verband houden met de persoon van de griffier. Gezagsbronnen die werden genoemd zijn onder andere: *Mijn netwerk*, *Mijn binding met de stad*, *Mijn flexibiliteit*, *Mijn humor*, *Mijn discretie*, *Mijn begrip*, *Facilitering van het politieke spel*, *Mijn benaderbaarheid door burgers*, *Mijn overwicht* en *Mijn inlevingsvermogen*.²⁰

Tabel 4.5: Rangschikking gezagsbronnen door griffiers (n = 128)

Gezagsbron	Percentage
Mijn deskundigheid	66,4 %
Mijn onafhankelijkheid	63,3 %
Mijn integriteit	53,1 %
Mijn betrouwbaarheid	48,4 %
Mijn persoonlijkheid	27,3 %
Mijn ervaring	23,4 %
Mijn positie als vertegenwoordiger van de gemeenteraad	23,4 %
Mijn overtuigingskracht	16,4 %
Mijn communicatieve vaardigheden	16,4 %
Mijn dienstbaarheid	15,6 %
Mijn persoonlijke leiderschapsstijl	14,8 %
De normen en waarden die ik uitdraag	13,3 %
De door mij behaalde resultaten	7,0 %
Mijn benoeming door de gemeenteraad	7,0 %
Mijn herkenbaarheid voor partijen in de samenleving	1,6 %

4.4.2 De belangrijkste gezagsbronnen besproken

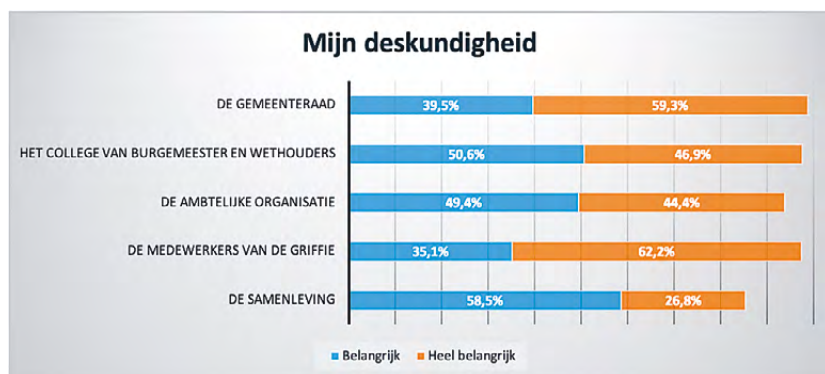
In deze paragraaf bespreken we afzonderlijk de drie belangrijkste gezagsbronnen die uit de enquête naar voren kwamen. Per gezagsbron gaan we in op hoe deze binnen de typologie (institutioneel, positioneel of persoonsgebonden) kan worden geplaatst en binnen welke arena's deze bronnen het meest van belang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

1. Mijn deskundigheid

Mijn deskundigheid werd het meest genoemd als belangrijke gezagsbron. Door zelf kennis te vergaren en een bepaalde mate van deskundigheid op te bouwen kan een gezagsdrager beleid beter verantwoorden aan relevante actoren of beter inspelen op mogelijke tegengeluiden. Deskundigheid kan daarom worden gezien als persoonsgebonden gezagsbron.

Het relatief grote belang dat aan deskundigheid wordt gehecht is logisch, gezien de positie van de griffier. Om de gemeenteraad zo goed mogelijk terzijde te staan is het cruciaal om op verschillende terreinen over deskundigheid te beschikken. Zoals in de interviews naar voren kwam, is het voor griffiers bijvoorbeeld belangrijk om over deskundigheid te beschikken omtrent de formeel-juridische werking van de lokale democratie. Van de griffier wordt immers verwacht dat hij of zij raadsleden van adequate antwoorden kan voorzien. Het kan daarbij, naast juridische of procedurele vraagstukken, ook om inhoudelijke of dossierkennis gaan, om ervoor te zorgen dat de gemeenteraad zo goed mogelijk kan functioneren.

Figuur 4.2: Percentage respondenten dat *Mijn deskundigheid* belangrijk of heel belangrijk vindt, uitgesplitst naar de verschillende arena's (enkel respondenten die *Mijn deskundigheid* als een van de belangrijkste gezagsbronnen kozen, n = 85).



Deskundigheid wordt binnen alle arena's als relevante gezagsbron beschouwd. In de gemeenteraad en onder de eigen griffiemedewerkers²¹ wordt aan deskundigheid de meeste waarde gehecht. Ook voor het gezag bij het college en in de ambtelijke organisatie wordt deskundigheid als cruciale gezagsbron gezien. Dat sluit aan bij het beeld dat de griffier met behulp van zijn deskundigheid een gezagspositie kan 'verdienen' binnen de andere arena's (zie figuur 4.2, pag. 73).

2. *Mijn onafhankelijkheid*

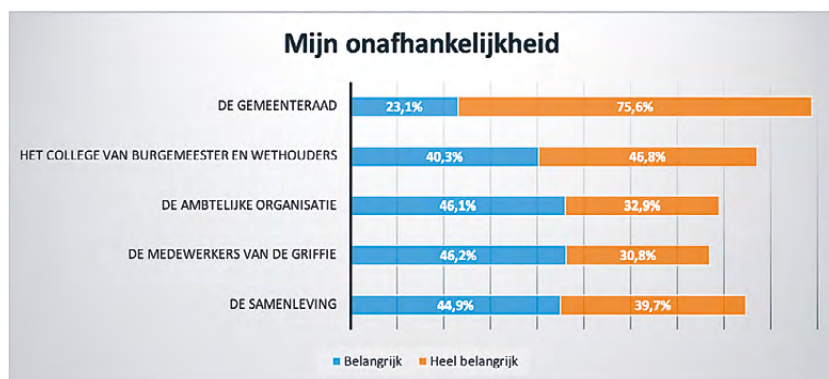
Na *Mijn deskundigheid* noemen de respondenten *Mijn onafhankelijkheid* het vaakst als belangrijke gezagsbron. Door onafhankelijk te zijn straalt een gezagsdrager uit dat hij geen voorkeuren of vooroordelen heeft. Zijn handelen staat los van de persoon of groep over wie hij gezag uitoefent. Die onafhankelijkheid hangt daarmee sterk samen met de waarden van een gezagsdrager en kan daarom beschouwd worden als institutionele gezagsbron.

Voor griffiers is onafhankelijkheid belangrijk omdat de gemeenteraad uit verschillende politieke kleuren en individuen bestaat. Het gezag van een griffier kan onder druk komen te staan als de griffier zijn eigen voorkeuren laat meewegen in zijn professionele handelen of daartoe de schijn wekt. In een publicatie van adviesbureau BMC en de Vereniging van Griffiers uit 2007²² werd onafhankelijkheid dan ook benoemd als een van de kerncompetenties van de griffier. Dat onafhankelijkheid belangrijk is voor griffiers bleek ook uit de publicatie *Griffier in de gemeente geschetst* uit 2016²³, waarin onafhankelijkheid als belangrijkste 'kernwaarde' naar voren kwam.

Onafhankelijkheid wordt als belangrijkste voorwaarde beschouwd voor het gezag in de gemeenteraad. Deze conclusie is logisch, aangezien een griffier de raad en haar commissies terzijde moet staan ongeacht de politieke kleurverschillen. Richting de overige arena's wordt onafhankelijkheid ook belangrijk gevonden, maar minder be-

langrijk dan in de raad. Richting de overige gezagsarena's uit onafhankelijkheid zich anders, doordat daar duidelijk is dat de griffier de gemeenteraad vertegenwoordigt, en daar per definitie een bepaalde afhankelijkheid van uitgaat.

Figuur 4.3: Percentage respondenten dat *Mijn onafhankelijkheid* belangrijk of heel belangrijk vindt, uitgesplitst naar de verschillende arena's (enkel respondenten die *Mijn onafhankelijkheid* als een van de belangrijkste gezagsbronnen kozen, n = 81).



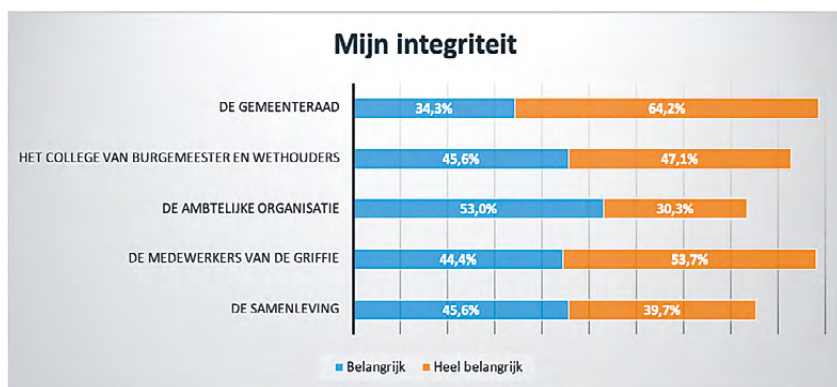
3. *Mijn integriteit*

Op de derde plaats van belangrijke gezagsbronnen eindigt *Mijn integriteit*. De publicatie *De rol van de griffier bij een vermeende integriteitsschending*²⁴ beschrijft de rol van de griffier bij een mogelijke integriteitsschending door het bestuur of gemeenteraadsleden. In dat document wordt een integriteitsschending gedefinieerd als: ‘Een gedraging van een politiek ambtsdrager, die in strijd is met het handelen als “goed volksvertegenwoordiger” of “goed bestuurder”’.²⁵ Hierbij kan het dus gaan om feiten die wettelijk strafbaar zijn, maar ook om handelingen in strijd met ongeschreven regels.

Deze definitie is goed te vertalen naar de integriteit van griffiers zelf. Een integere gezagsdrager doet geen dingen die moreel en wettelijk niet verenigbaar zijn met zijn functie. Wat als integer gedrag beschouwd wordt, is afhankelijk van de maatschappelijke normen en waarden op dat moment. Daarom kan integriteit beschouwd worden als een institutionele gezagsbron. Dat griffiers integriteit belangrijk vinden, wordt ondersteund door eerder onderzoek, waar integriteit als op een na belangrijkste kernwaarde werd aangeduid.²⁶

Aan integriteit als gezagsbron wordt de meeste waarde gehecht in de gemeenteraad en bij de medewerkers van de griffie. Het gaat hierbij dus om de arena's waarmee de griffier een duidelijke formele relatie heeft. Ook in de andere gezagsarena's wordt integriteit als waardevolle bron gezien. Deze bevinding is logisch, aangezien integriteit een breed gedeelde maatschappelijke waarde is.

Figuur 4.4: Percentage respondenten dat *Mijn integriteit* belangrijk of heel belangrijk vindt, uitgesplitst naar de verschillende arena's (enkel respondenten die *Mijn integriteit* als een van de belangrijkste gezagsbronnen kozen, n = 68).



4.5 Gezagsbronnen vergeleken

In deze paragraaf vergelijken we de resultaten van griffiers met de resultaten van eerder onderzoek naar de gezagsbronnen van burgemeesters, wethouders en gemeentesecretarissen. We moeten voorzichtig zijn met een een-op-een vergelijking tussen de verschillende onderzoeken omdat niet exact dezelfde lijst met gezagsbronnen is gebruikt, maar desondanks is een vergelijking met burgemeesters wethouders en gemeentesecretarissen wel degelijk mogelijk en interessant.

4.5.1 Burgemeesters

De relatie met de burgemeester is doorslaggevend voor het gezag van de griffier, maar dat neemt niet weg dat beide ambten veel van elkaar verschillen. De burgemeester is een politiek ambtsdrager, en de griffier een ambtenaar met als bijzondere taak de ondersteuning van de raad.²⁷

Burgemeesters beschouwen hun *Positie boven de partijen* als belangrijkste gezagsbron.²⁸ Op het oog lijkt dit een positionele gezagsbron, maar 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.

Als op een na belangrijkste gezagsbron noemen burgemeesters de *Herkenbaarheid voor partijen in de samenleving*, terwijl griffiers deze gezagsbron het minst vaak als belangrijk bestempelen. Dit verschil kan verklaard worden doordat burgemeesters vaak bekende personen zijn binnen de lokale samenleving, terwijl dit voor griffiers in de regel niet het geval is. Deskundigheid, de bron die door griffiers het vaakst als belangrijk wordt aangemerkt, eindigt bij burgemeesters in de middenmoot.

4.5.2 Wethouders

De wethouder en de griffier zijn lastig met elkaar te vergelijken. Het ambt van wethouder is politiek en daarmee heel anders dan dat van de raadsgriffier. Wat betekent dat voor het belang dat wordt toegekend aan de verschillende gezagsbronnen?

Wethouders benoemen *Betrouwbaarheid* het vaakst als belangrijke gezagsbron.²⁹ Deze institutionele waarde past goed bij het beeld dat het handelen van politieke ambtsdragers moet aansluiten bij wat ze uitdragen. Een betrouwbaar wethouder kan als voorbeeld dienen voor de lokale bevolking. Ook griffiers beschouwen betrouwbaarheid als een van de belangrijkste bronnen van gezag. Daarbij gaat het niet enkel om gezag richting de lokale samenleving, maar voornamelijk om betrouwbaarheid als waarde binnen alle netwerken waarin de griffier opereert.

Net als bij griffiers scoort *Deskundigheid* ook onder wethouders hoog als belangrijke gezagsbron. Dit past bij de ontwikkeling dat wethouders in de praktijk een grote zelfstandigheid hebben als gevolg van de portefeuillevverdeling. Hoewel het college geacht wordt collegiaal te besturen, hebben wethouders daarmee een zelfstandige gezagspositie ontwikkeld. Bij die portefeuillevverdeling past een bepaalde mate van deskundigheid.³⁰ *Onafhankelijkheid* wordt, anders dan bij griffiers, niet als belangrijke gezagsbron beschouwd. Deze uitkomst is niet verwonderlijk, aangezien een wethouder politiek bestuurder is en gedurende zijn bestuursperiode een politiek gekleurd programma uitvoert.

4.5.3 Gemeentesecretarissen

De gemeentesecretaris is de eerste adviseur van het college en directeur van de ambtelijke organisatie. Secretarissen noemden *Mijn persoonlijke leiderschapsstijl* het vaakst als belangrijke gezagsbron. Dit sluit aan bij het beeld dat gezagsdragers in de 21e eeuw hun positie moeten 'verdienen'. Griffiers zien hun persoonlijke leiderschapsstijl veel minder vaak als belangrijke gezagsbron. Dit kan verklaard worden doordat de griffier minder leidinggevende kerntaken heeft dan de gemeentesecretaris. Net als griffiers en wethouders (bij

burgemeesters werd de bron niet als zodanig uitgevraagd) hechten gemeentesecretarissen veel belang aan de gezagsbron *Betrouwbaarheid*.

De positionele gezagsbronnen *Mijn positie als algemeen directeur van de ambtelijke organisatie* en *Mijn positie als eerste adviseur van het college* worden wel als belangrijke gezagsbronnen beschouwd. Dat is echter niet voldoende om gezag te verdienen en behouden, zo blijkt uit de lage baanzekerheid van secretarissen. Zo vertrekt inmiddels ongeveer een kwart van de secretarissen als gevolg van verslechterde bestuurlijke verhoudingen.³¹

Mijn herkenbaarheid voor partijen in de samenleving scoort net als bij griffiers laag als gezagsbron. Een logische verklaring hiervoor is dat de secretarissen en griffiers doorgaans geen bekende personen zijn in de lokale samenleving.

Tabel 4.6: Ranglijst belangrijkste gezagsbronnen voor burgemeesters³², wethouders³³ en gemeentesecretarissen^{34, 35}

Ranglijst	Gezagsbronnen voor burgemeesters		Gezagsbronnen voor wethouders		Gezagsbronnen voor gemeentesecretarissen
1	Positie boven de partijen	1	Betrouwbaarheid	1	Mijn persoonlijke leiderschapsstijl
2	Herkenbaarheid voor partijen in de samenleving	2	Persoonlijke invulling portefeuille	2	Betrouwbaarheid
3	Persoonlijk contact	3	Uitgedragen normen en waarden	3	De normen en waarden die ik uitdraag
4	Mijn persoonlijkheid	4	Deskundigheid	4	Mijn positie als algemeen directeur van de ambtelijke organisatie
5	Leiderschapsstijl	5	Persoonlijke leiderschapsstijl	5	Mijn positie als eerste adviseur van het college

Rang- lijst	Gezagsbronnen voor burgemeesters		Gezagsbronnen voor wethouders		Gezagsbronnen voor gemeente- secretarissen
6	Wettelijke bevoegdheden	6	Communicatieve vaardigheden	6	Mijn persoonlijk- heid
7	Deskundigheid	7	De benoeming door de gemeen- teraad	7	Communicatieve vaardigheden
8	Overtuigings- kracht	8	Overtuigings- kracht	8	Onafhankelijk- heid
9	De manier waar- op ik persoonlijk mijn portefeuille invul	9	Mijn herken- baarheid voor partijen in de samenleving	9	Mijn ervaring in het openbaar bestuur
10	Ervaring	10	Mijn politieke en maatschappelijke resultaten	10	Deskundigheid
11	De kroon- benoeming	11	Mijn persoon- lijkheid	11	De door mij be- haalde resultaten
12	Het advies van de gemeenteraad bij de benoeming	12	De inhoud van mijn portefeuille	12	Mijn positie als spil in de lokale driehoek
13	De inhoud van mijn portefeuille	13	Wettelijke bevoegdheden	13	Overtuigings- kracht
14	Partij- lidmaatschap	14	Onafhankelijk- heid	14	Mijn herkenbaar- heid voor partijen in de samenleving
		15	Mijn partij- lidmaatschap	15	Mijn benoeming door het college van burgemeester en wethouders
				16	Mijn lidmaat- schap van een politieke partij (indien van toe- passing)

4.6 Concluderend

Raadsgriffiers zijn over het algemeen zeer positief over de mate van gezag waarover zij beschikken. In de gemeenteraad wordt het meeste gezag ervaren en belangrijk gevonden, maar ook in andere gezagsarena's als het college en de ambtelijke organisatie ervaart een ruime meerderheid veel of zeer veel gezag. Hoewel gezag door anderen wordt toegekend en een zelfrapportage daarom altijd beperkingen kent, geeft deze studie een indicatie dat het er goed voor staat met het gezag van griffiers. De respondenten geven aan gezag ook belangrijk te vinden voor een goed functioneren.

Om gezag te verdienen en behouden zijn institutionele en persoonlijke gezagsbronnen erg belangrijk. *Mijn deskundigheid* wordt het vaakst genoemd als belangrijke gezagsbron, gevolgd door *Mijn onafhankelijkheid* en *Mijn integriteit*. Dat geeft aan dat de griffier zijn gezag (grotendeels) zelf moet verdienen en zich slechts in zeer beperkte mate beroept op zijn formele positie.

Uit onze verkenning komt het beeld naar voren dat een griffier het meest gezagsvol opereert als hij vanuit een onafhankelijke en onpartijdige positie, op basis van zijn deskundigheid, de gemeenteraad ondersteunt en van advies voorziet. Daarbij is de toegankelijkheid van de griffier voor individuele leden van de raad een belangrijke factor. Ook zien we het belang van een vruchtbare samenwerking met in het bijzonder de burgemeester terugkomen in onze enquête.

GEZAG VAN DE RAADSGRIFFIER: PROACTIEF OP ZOEK NAAR DE WIN-WIN

‘Je gezag wordt bepaald door hoe je jezelf opstelt.’

Interview met raadsgriffier Lammy Roest-Jonkers

Door: Maurits Hoenders

Lammy Roest-Jonkers is sinds de zomer van 2019 raadsgriffier in de gemeente Heerenveen. Daarvoor werkte ze bij verschillende gemeentes op de griffie. In 2016 werd ze voor het eerst raadsgriffier, in de gemeente Staphorst. Haar proactieve houding en verbindende manier van communiceren helpen Roest om gezag te ontwikkelen en effectief de gemeenteraad in positie te brengen. Politiek gevoel en deskundigheid zijn daarbij essentieel.

Griffiemedewerker van het eerste uur

Roest begon haar carrière als medewerker DIV (documentaire informatievoorziening) bij de Friese gemeente Lemsterland. Daar maakte ze kennis met de lokale democratie als notulist voor de gemeenteraad. In 2004 ging Roest voor het eerst als griffiemedewerker aan de slag, en later als plaatsvervangend griffier. Om haar kennis te verdiepen volgde ze de leergang voor commissiegriffier/raadsadviseur aan de Bestuursacademie en de opleiding bestuurskunde en overheidsmanagement aan de Thorbecke Academie. Toen de gemeente Lemsterland zes jaar later met de gemeenten Gaasterlân-Sleat en Skarsterlân fuseerde tot de gemeente De Friese Meren, greep Roest dit aan om samen met een coach goed na te denken over haar professionele ambities. Roest: ‘Ik kwam tot de conclusie dat ik het leuk vind om vanuit de griffie het politieke spel tussen college en raad van dichtbij mee te maken, een verbindende rol te vervullen

en te kijken hoe ik de raad beter in positie kan brengen.’ In de fusiegemeente ging Roest dan ook aan de slag op de griffie.

In 2016 kreeg Roest de kans om raadsgriffier te worden in Staphorst. Roest: ‘Het was een mooie uitdaging om griffier te worden en daarin vanuit mijn eigen visie te werken. Wat mij meteen opviel, was dat de griffie achter in het gemeentehuis was gevestigd. Dat gaf mij de indruk dat Staphorst haar gemeenteraad letterlijk bij de achterdeur had geplaatst. In het eerste driehoeksoverleg heb ik dit meteen benoemd en de vraag gesteld hoe men de rol van de raad zag. Dat leidde tot een waardevol, open gesprek over werken aan een gezamenlijk doel, ieder vanuit zijn eigen rol en positie, en dit vormde een goede basis voor samenwerking.’

In 2018 kwam de vacature van raadsgriffier in de gemeente Heerenveen voor het eerst voorbij. Die sprak Roest toen nog niet aan, omdat Heerenveen op dat moment nog op zoek was naar een procesgriffier, terwijl zij juist interesse had in de strategische rol die een griffier kan vervullen. Heerenveen bleek geen goede kandidaat te kunnen vinden en zette de vacature in 2019 opnieuw uit, dit keer met een sterker, strategischer profiel. Roest: ‘De tweede keer sprak het profiel me meer aan. Het was een aantrekkelijke vacature, en ik geloof dat het in een grotere gemeente, met vaak een groter team, gemakkelijker is om als griffier meer vanuit een visie en strategie te werken. Ik ben in gesprek gegaan met de gemeenteraad van Heerenveen. Ik raakte overtuigd doordat ze echt een stevige, strategische griffier zochten.’

De dynamische wereld van de griffie

De griffie waar Roest leiding aan geeft, bestaat uit een adjunct-griffier, twee griffiemedewerkers, een raadsadviseur en een raadscommunicatieadviseur. Roest: ‘Onze raadsadviseur adviseert specifiek op het thema participatie. Voor zover ik weet, zijn we daarmee uniek in Nederland.’ Sinds ze is gestart, werkt Roest aan de transitie van een procesgriffie naar een meer strategische invulling. Recen-

telijk heeft ze in dat proces haar adjunct-griffier vrijgemaakt, zodat deze Roest voortaan strategisch kan ondersteunen.

Dit interview vindt plaats midden in de coronacrisis. Voor de griffie betekent het alle hens aan dek. Roest: 'In allerijl hebben we hard gewerkt om de raad te faciliteren om digitaal te vergaderen. Door een goede samenwerking met de ICT-afdeling van de gemeente is het allemaal goed gekomen. Daarnaast hebben we af en toe extra mensen uit de gemeentelijke organisatie die bijspringen.'

'We hebben een ambitieuze, veeleisende raad, en dat vergt veel van onze griffie. Eigenlijk hebben we, net als veel andere griffies in Nederland, meer mensen nodig. Als de raad moet bezuinigen, wordt toch vaak naar de griffie gekeken. Daarmee doe je jezelf als raad en de gemeente als geheel tekort, vind ik, omdat je je eigen ondersteuning onderuithaalt. Als er iemand bij ons uitvalt, heb ik meteen een probleem. Vervanging zoeken is niet eenvoudig, aangezien het griffiewerk ingewikkeld is, en politiek gevoel en veel kennis vereist.'

Om het werk aan te kunnen, doet Roest veel moeite om de gemeenteraad heldere keuzes voor te leggen en inzichtelijk te maken wat de griffie wel en niet kan doen met de bestaande formatie. 'Ik werk met een griffieplan, waarin ik met mijn team de doelen en ambities heb uitgewerkt. Dit plan en de voortgang bespreek ik met de werkegeverscommissie. Dat helpt enorm om focus aan te brengen, langetermijndoelen te stellen en te laten zien wat je doet. Ik gebruik het daarnaast als sturingsdocument in mijn eigen team.'

Naast het voorbereiden van commissie- en raadsvergaderingen en zorgen dat technische en schriftelijke vragen worden beantwoord, steekt Roest veel tijd in het strategisch adviseren van haar gemeenteraad. Ze denkt mee en adviseert over projecten, initiatiefvoorstellen en besluitvormingsprocessen. De raad heeft een raadsakkoord opgesteld waarin de raad zijn eigen ambities en uitgangspunten heeft geformuleerd. Roest: 'Ik kijk altijd hoe we het besluitvormingsproces beter kunnen stroomlijnen. Niet alleen de raad, maar ook het college en de ambtelijke organisatie spelen daarin een be-

langrijke rol. Aandacht voor het besluitvormingsproces vind ik een ondergeschoven kindje in gemeenteland, zeker in combinatie met inwonersparticipatie. Daar is nog veel winst te behalen, en als griffier kun je daar veel waarde toevoegen en positie pakken.'

Als voorbeeld vertelt Roest over een beleidsplan over groen: 'De raad diende vijf amendementen in om de betreffende nota concreter te maken, zodat de raad beter in staat zou zijn om de voortgang te monitoren. De ambtelijke organisatie vond dit niet prettig en worstelde ermee. Beleidsadviseurs vroegen bij een volgend beleidsplan de griffie om advies over het proces, met als achterliggende gedachte: hoe voorkomen wij amendementen? Ik stelde voor dat de ambtenaren aan de voorkant van het proces zelf met de raadsleden in gesprek zouden gaan over welke wensen ze hadden. Dat leverde een beleidsplan op waarbij uiteindelijk iedereen tevreden was over het proces en het eindresultaat. Dat betekent niet per se dat iedereen zijn zin krijgt, maar wel dat er serieus naar iedereen geluisterd is. Direct contact tussen ambtenaren en raadsleden is niet altijd gebruikelijk, maar in mijn optiek wel effectief.'

Je hebt je gezag als griffier grotendeels in eigen hand

Gezag ontwikkelen ziet Roest als een noodzakelijke opgave voor een griffier, zowel op proces- als op strategisch niveau. Roest: 'Voor een griffier is gezag veel minder vanzelfsprekend dan voor bijvoorbeeld een wethouder, gemeentesecretaris of burgemeester. Sinds 2002 hebben griffiers moeten vechten voor hun rol en positie. Een heldere visie helpt je als griffier om gezag te ontwikkelen.'

'Mijn stokpaardje is bijvoorbeeld rolzuiverheid en goed samenspel van de raad, het college en de ambtelijke organisatie. Ik streef ernaar de raad in positie te brengen en in gesprek met andere partijen te zoeken naar de win-win. Daarnaast bepaalt de manier waarop je jezelf als griffier opstelt in grote mate je gezag en de positie die je hebt. Stel jezelf proactief op, kom uit die kamer en communiceer op verbindende wijze! Op die manier word je zichtbaar en kun je dingen

voor elkaar krijgen, ten dienste van de raad. Als de raad ziet dat je de goede dingen doet, zal hij ook geneigd zijn om je die ruimte te geven.'

Als basis voor het ontwikkelen van gezag als griffier noemt Roest respect, gelijkwaardigheid en vertrouwen. 'Door op basis van gelijkwaardigheid en respect het gesprek aan te gaan, kun je een heeleboel voor elkaar krijgen. Door mensen serieus te nemen, open en eerlijk te communiceren en wederzijdse belangen te zien en te erkennen, bouw je vertrouwen op. Daarnaast is het van belang om lef te tonen, initiatief te nemen en op verbindende wijze mensen mee te krijgen in wat je wilt bereiken. Het gaat erom dat je draagvlak creëert en er tegelijkertijd voor zorgt dat je niet te ver vooruitloopt. Dat lukt als ik kan laten zien waar het gedeelde belang zit. Communicatie is daarmee ook een kwestie van timing: je moet het juiste moment kiezen om met de juiste persoon in gesprek te gaan.'

Belangrijke eigenschappen voor een griffier

Een van de belangrijkste eigenschappen voor griffiers is politiek-bestuurlijke sensitiviteit, zo stelt Roest: 'Als griffier moet je heel goed kunnen inschatten hoe verhoudingen liggen, welke belangen er spelen en hoe je binnen een krachtenveld opereert. Dat is een communicatief en strategisch spel. Je kunt dat deels leren, maar een zekere natuurlijke aanleg is onontbeerlijk. Dat geldt niet alleen voor de griffier, maar voor alle griffiemedewerkers. Als een van hen die sensitiviteit niet aan de dag legt, is het afbreukrisico voor de griffie als geheel groot.'

Roest zit in een Commissie Professionalisering voor griffiers, die een competentietest heeft laten ontwikkelen. In dit proces kwam naar voren dat een griffier over de volgende eigenschappen dient te beschikken: onafhankelijkheid, integriteit, communiceren en luisteren, initiatief tonen, omgevingsbewustzijn, samenwerken, inlevingsvermogen, analytisch vermogen, resultaatgerichtheid, visie, coachen en sturend vermogen. Voor Roest zijn onafhankelijkheid en integriteit belangrijke waarden. Roest vertelt over een recent

voorbeeld waarin haar onafhankelijkheid ten opzichte van de gemeenteraad op de proef werd gesteld: ‘Ik heb, op verzoek vanuit de raad, een informatieavond georganiseerd met een bestuurder van een Gemeenschappelijke Regeling (GR) waar de gemeente deel van uitmaakt. Een van onze raadsleden nam contact met mij op en liet weten dat hij niet tevreden was met die informatieavond en deze niet door wilde laten gaan, omdat er een conflict was tussen de bestuurder en de ondernemingsraad van de GR. Ik gaf aan dat ik de zorgen van het raadslid begreep, maar dat er tegelijkertijd ook andere belangen speelden. De gemeente heeft namelijk een financieel belang in deze GR, en de coronacrisis heeft op haar beurt weer gevolgen voor de GR. Voor de gemeenteraad is het daarom van belang om te weten wat de stand van zaken is en welke financiële risico’s de gemeente mogelijk loopt. Om het gesprek zo te voeren moet je stevig in je schoenen staan en weten waar je het over hebt.’

Als laatste kerncompetenties noemt Roest zelfbewustzijn en zelfrespect. Roest: ‘Jezelf kennen en verantwoordelijkheid nemen voor wat je doet, is de basis voor zelfrespect en het respect dat je krijgt van anderen. Ik heb een groot verantwoordelijkheidsgevoel en ben me bewust van de invloed die ik heb. Daarom probeer ik tegenover mezelf eerlijk te zijn over wat ik weet en kan. Als ik twijfel of ik op het juiste spoor zit, bijvoorbeeld als het gaat om juridische vraagstukken, zoek ik mensen op met expertise die ik zelf niet heb. En als ik een fout maak, geef ik dat toe en bespreek ik met anderen hoe we het kunnen oplossen.’

Gezag in de gemeenteraad en bij de burgemeester is het belangrijkste voor een griffier

Het gezag dat griffiers in de raad hebben, is volgens Roest het allerbelangrijkst. ‘Een goede relatie met de raad, en met de werkgeverscommissie in het bijzonder, is heel belangrijk voor mij als griffier. Ik prijs me gelukkig met een betrokken voorzitter van de commissie, die actief met me meedenkt en met wie ik kan schakelen als ik ergens tegenaan loop. Als griffier moet je zorgen dat je er niet alleen

voor komt te staan en dat je weet wat er leeft onder de raadsleden. Dat lukt goed via het presidium, de agendacommissie en de werkgemerscommissie.’

Naast het vertrouwen van de raad vindt Roest het vertrouwen van de burgemeester het belangrijkste voor het gezag dat ze heeft. ‘De burgemeester is voorzitter van zowel het college als de raad en zit de raadsvergaderingen voor. De burgemeester kan veel doen om de griffie en de raad te helpen in positie te komen. In het driehoeksoverleg kan de burgemeester als het nodig is invloed hebben op het standpunt van de gemeentesecretaris. Daarom is gezag ten opzichte van de burgemeester cruciaal. Een gebrek aan gezag ten opzichte van de gemeentesecretaris is vervelend, maar niet onoverkomelijk. Anderzijds, als je als griffier geen gezag bij de burgemeester hebt, is het nodig om in dat geval wel gezag te hebben bij de gemeentesecretaris.’

Roest maakt binnen het college een onderscheid tussen de burgemeester en de wethouders. ‘Wethouders en hun bestuursadviseurs zijn ook van belang voor mijn werk. De griffie werkt vooral nauw samen met de bestuursadviseurs, omdat de griffie ze nodig heeft om informatie op te halen en zaken voor elkaar te krijgen. Dat is voor de bestuursadviseurs zelf ook waardevol: de raad effectief en tijdig informeren draagt bij aan het draagvlak voor de plannen van het college.’

Ten slotte is ook het gezag dat griffiers hebben in de ambtelijke organisatie van belang. Roest maakt dat inzichtelijk aan de hand van een voorbeeld van een beleidsambtenaar die de griffie om advies vroeg. ‘Ik ga discreet om met een dergelijk verzoek. Ik deel de inhoud niet met raadsleden. Daarmee laat ik ook richting de ambtelijke organisatie zien dat ik integer en te vertrouwen ben. Soms zijn ambtenaren gefrustreerd, bijvoorbeeld als de raad een beleidsplan in algemene zin afkeurt of veel amendementen aanneemt. Dan ga ik met deze ambtenaren in gesprek en erken ik hun perspectief. Na een tijdje ga ik opnieuw met ze aan tafel, om het te hebben over hoe we samen kunnen voorkomen dat zoiets weer gebeurt en hoe we het besluitvormingsproces anders kunnen vormgeven. Dat kan net dat zetje geven waardoor een proces weer gaat lopen.’

Gezag wordt vaak gekoppeld aan leiderschap. Voor Roest draait leiderschap tonen als griffier om een heldere visie en andere mensen daarin meekrijgen. Roest: 'Richting mijn medewerkers streef ik ernaar om op basis van gelijkwaardigheid samen te werken en aan te sturen. Dat is voor mij een belangrijk speerpunt. Ik benoem hoe ik dingen zie en ervaar, inclusief waar ik zelf tegen aanloop en wat ik zelf lastig vind. Dat helpt om tegenspraak te organiseren. Tijdens een teamuitje kreeg ik van mijn medewerkers terug dat ze mijn enthousiasme en natuurlijke manier van leidinggeven erg waarderen, dat was fijn om te horen. Tegelijkertijd gaven ze aan dat ze wilden dat ik vaker boven het team ga staan, knopen doorhak en richting aangeef. Dat had ik me eerder niet zo gerealiseerd. Daar probeer ik me nu meer bewust van te zijn.'

Zet vol in op een stevige griffie

Roest vindt het belangrijk om zich te blijven ontwikkelen, maar doet niet aan carrièreplanning. Ze blijft dit werk doen zolang ze voldoende uitdaging en ontwikkelingspotentieel ervaart. Voorlopig is ze nog niet klaar in Heerenveen.

Over de toekomst van het griffiersvak heeft Roest een duidelijke opvatting: 'Laat de procesgriffier verdwijnen en zet vol in op het versterken van de strategische rol van de griffier. Een stevige raad kan niet zonder stevige, strategische ondersteuning van de griffier. Er is veel aandacht voor professionalisering van raadsleden, maar ik vind de professionalisering van griffies belangrijker. Laat griffiers ervoor zorgen dat de raad beter in positie komt en zijn rol kan pakken. Laat de gemeenteraad zichzelf een betere, professionelere ondersteuning gunnen. Er komen steeds grotere, complexere thema's op de raad af. De raad heeft behoefte aan advies over hoe daarmee om te gaan, hoe tot besluitvorming te komen en hoe zelf effectief zijn rol te pakken. Een griffier die op basis van gelijkwaardigheid kan samenwerken met burgemeester en gemeentesecretaris, vervult een cruciale rol voor de toekomst van de lokale democratie.'

5 – CONCLUSIE

‘De rol die een raadsgriffier kan spelen binnen een gemeente is sterk afhankelijk van de wensen van de gemeenteraad. Het ambitieniveau van de raad is dus bepalend voor de rol van de griffier en de inrichting van de griffie.’

(Berry van ’t Westeinde, raadsgriffier gemeente Goirle)

‘Voor een griffier is gezag veel minder vanzelfsprekend dan voor een wethouder, gemeentesecretaris of burgemeester. Sinds 2002 hebben griffiers moeten vechten voor hun rol en positie. Een heldere visie helpt je als griffier om gezag te ontwikkelen.’

(Lammy Roest-Jonkers, raadsgriffier gemeente Heerenveen)

‘Je moet als griffier bijna al je gezag zelf verdienen. Daarbij moet je steeds beter in staat zijn om verantwoording af te leggen aan je omgeving. Je moet kunnen uitleggen wat je doet, waarom je dat doet en waar je naartoe wilt. Verantwoordingsbereidheid is een noodzakelijke voorwaarde geworden om gezag op te bouwen en te behouden.’

(Gerrit Hagelstein, raadsgriffier gemeente Ede)

Bovenstaande citaten laten zien dat het voor de raadsgriffier anno 2020 een complexe opgave is om gezag op te bouwen en te behouden. Ten eerste is de rol die de griffier kan spelen sterk afhankelijk van de wensen van de gemeenteraad en de middelen die de raad daarvoor ter beschikking stelt. Ten tweede beschikken griffiers niet over afgebakende positionele gezagsbronnen waar per definitie gezag van uitgaat. Dat leidt ertoe dat griffiers door de raad in positie moeten worden gebracht om gezagsvol te kunnen zijn, en vervol-

gens het daadwerkelijke gezag op persoonlijke titel moeten verdienen en behouden.

In dit onderzoek zijn we op zoek gegaan naar het gezag van de raadsgriffier. Het gebrek aan een afgebakende hiërarchische positie betekent immers niet dat gezag voor griffiers niet van belang is, integendeel. Om de gemeenteraad goed terzijde te kunnen staan is een gezagsvolle en stevige positie van de griffie, en de raadsgriffier in het bijzonder, van grote waarde.

5.1 De griffier ervaart gezag

De resultaten van onze enquête, die werd ingevuld door 136 griffiers, laten zien dat griffiers het belang van gezag onderschrijven. De stelling waarin werd gesuggereerd dat gezag onbelangrijk zou zijn voor het functioneren werd massaal met ‘oneens’ of ‘helemaal oneens’ beantwoord. Dat beeld wordt herkend door de griffiers die in het kader van dit project zijn geïnterviewd. Zo stelt Berry van 't Westeinde, raadsgriffier van de gemeente Goirle:

‘In elke situatie heeft een hedendaagse griffier gezag nodig. Een griffier heeft namelijk geen stevige formele machtspositie. Ik heb geen sanctie- of beloningsmacht, waarmee ik het college of de ambtenarij kan dwingen bepaalde zaken anders aan te pakken. Een griffier moet een informele machtspositie opbouwen door het eigen functioneren.’

Ondanks de ogenschijnlijk moeilijke uitgangspositie lijkt het er goed voor te staan met het gezag van griffiers. Een ruime meerderheid van onze respondenten geeft zelfs aan over veel of heel veel gezag te beschikken. Het meeste gezag ervaren zij in de gemeenteraad. Ook onder de medewerkers van de griffie, in de ambtelijke organisatie en in het college ervaren de meeste griffiers een hoge mate van gezag. In de lokale samenleving ligt het ervaren gezag beduidend lager. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de griffier doorgaans slechts bij een klein deel van de lokale bevolking bekend is en primair opereert in bestuurlijke kringen.

Griffiers hechten het meeste belang aan een sterke gezagspositie in de gemeenteraad en onder de eigen griffiemedewerkers. Deze constatering is logisch, aangezien de griffie exclusief voor de gemeenteraad werkt. Desondanks wordt gezag in het college en in de ambtelijke organisatie ook als belangrijk gezien. Een hoge mate van gezag bij het bestuur kan ervoor zorgen dat griffiers de raad binnen deze arena's beter kunnen vertegenwoordigen.

Lammy Roest, raadsgriffier van Heerenveen, stelt dat rolzuiverheid cruciaal is voor deze vertegenwoordiging:

'Mijn stokpaardje is rolzuiverheid en goed samenspel van de raad, het college en de ambtelijke organisatie. Ik streef ernaar de raad in positie te brengen en in gesprek met andere partijen te zoeken naar de win-win. Daarnaast bepaalt de manier waarop je jezelf als griffier opstelt in grote mate je gezag en de positie die je hebt. Stel jezelf proactief op, kom uit die kamer en communiceer op verbindende wijze! Op die manier word je zichtbaar en kun je dingen voor elkaar krijgen, ten dienste van de raad.'

5.2 Waardevolle gezagsbronnen

De notie dat griffiers hun eigen gezag moeten verdienen, roept de vraag op welke bronnen zij hiervoor kunnen aanwenden. De gezagsbron die in de enquête het meest als belangrijk naar voren komt is *Mijn deskundigheid*. Om de gemeenteraad zo goed mogelijk terzijde te staan is het voor de griffier cruciaal om op verschillende terreinen over deskundigheid te beschikken. Daarbij kan het gaan om juridische of procedurele vraagstukken, maar ook om inhoudelijke of dossierkennis.

De op een na belangrijkste gezagsbron die uit de enquête naar voren komt, is *Mijn onafhankelijkheid*. Die onafhankelijkheid speelt vooral ten opzichte van politieke verschillen. Voor griffiers is deze onafhankelijkheid belangrijk, omdat de gemeenteraad uit verschillende politieke kleuren en individuen bestaat. Het gezag van een griffier

kan onder druk komen te staan als raadsleden het idee krijgen dat de griffier zijn eigen voorkeuren laat meewegen in zijn professionele handelen.

Andere waardevolle gezagsbronnen zijn *Mijn integriteit*, *Mijn betrouwbaarheid* en *Mijn persoonlijkheid*. De gezagsbronnen die het minst vaak worden genoemd zijn *De door mij behaalde resultaten*, *Mijn benoeming door de gemeenteraad* en *Mijn herkenbaarheid in de samenleving*. Minder dan wij op voorhand hadden verwacht kunnen griffiers, in hun eigen ervaring, bogen op een vanzelfsprekend gezag dat ontleend is aan de benoeming door de gemeenteraad. Gezag moet dus, zo stellen de respondenten, in hoge mate zelf worden verdiend op basis van institutionele en persoonsgeboden gezagsbronnen.

5.3 Het gezag van de raadsgriffier: een evolutieproces

In de inleiding van dit boekje is al aan de orde gekomen dat gemeenten een steeds prominentere rol zijn gaan spelen binnen het openbaar bestuur. Dat vraagt om een sterke positionering van de gemeenteraad. Een stevige griffie met een gezagsvolle griffier kan een belangrijke bijdrage leveren om de positie van de raad binnen de lokale democratie te versterken.

Een gezagsvolle griffier als hoofd van een goed toegeruste griffie kan van grote waarde zijn voor het functioneren van de raad als hoogste bestuursorgaan van de gemeente. Dit kan door raadsleden bij te staan als zij inhoudelijke of procedurele vragen hebben, maar ook door de gemeenteraad te vertegenwoordigen richting het college van B&W, de gemeentesecretaris, de ambtelijke organisatie en de lokale samenleving. Een griffier met gezag kan namelijk fungeren als een netwerkende verbinder en zo bijdragen aan de positie van de raad en de kwaliteit van de lokale democratie. Zoals Gerrit Hagelstein, raadsgriffier van Ede, het treffend omschrijft: *‘Veel griffiers zijn gamechangers geworden in het spel tussen raad en college.’*

De gezagspositie van de griffier is nog volop in ontwikkeling. Gezien de toenemende complexiteit van het raadswerk ligt in de toekomst een vraag naar meer strategische ondersteuning door de griffie voor de hand. Het ambt is relatief jong, en voor veel gemeenteraden blijft het (voorlopig) zoeken welke ondersteuning ze van de griffie wensen. Toch bieden de resultaten van dit onderzoek redenen om aan te nemen dat veel griffiers er binnen de huidige, onzekere kaders al goed in slagen een behoorlijke gezagspositie op te bouwen.

5.4 Vervolgonderzoek

De resultaten van dit verkennende onderzoek vergroten de kennis over lokale gezagsdragers en hun gezagspositie. Niet eerder werd het gezag van griffiers op deze schaal in kaart gebracht. Daarnaast bieden de resultaten handvatten voor griffiers om actief met het verwerven en behouden van gezag aan de slag te gaan.

Voor vervolgonderzoek zou het interessant zijn om nadrukkelijker te kijken welke randvoorwaarden van invloed zijn op het gezag van de griffier. Ervaren griffiers bijvoorbeeld een sterkere gezagspositie naarmate ze meer strategische taken vervullen? Of is de gezagspositie van de griffiers gecompliceerder naarmate de gemeenteraad uit een groter aantal partijen bestaat?

Een tweede interessante invalshoek voor verder onderzoek is hoe de toekenners de gezagspositie van de griffier beschouwen. Hierbij valt te denken aan de werkgeverscommissie, individuele gemeenteraadsleden, de burgemeester, wethouders, beleidsambtenaren en griffiemedewerkers. 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.

5.5 Meer lezen over gezag in de publieke sector?

De afgelopen jaren heeft de Stichting Beroepseer een brede agenda opgebouwd aan publicaties rondom het thema gezag. De aandacht voor het thema begon met 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. Er is een gratis pdf van *Gezagsdragers* beschikbaar.¹ Eerder deed Stichting Beroepseer al onderzoek naar het gezag van de wethouder en dat van de gemeentesecretaris. Ook de publicatie over het gezag van de gemeentesecretaris is vrij toegankelijk.²

DANKWOORD

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

Allereerst willen wij de Vereniging van Griffiers (VvG) hartelijk danken voor het geschonken vertrouwen. De vereniging heeft ons gedurende het proces van informatie voorzien, feedback gegeven en de vragenlijst in haar netwerk uitgezet. In het bijzonder danken wij Hester den Oudsten die zich als contactpersoon zeer proactief en betrokken heeft opgesteld. Ook danken wij het programma Democratie in Actie (DiA) voor het financieel mogelijk maken van dit project.

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.

Raadsgriffier Hans Scherpenzeel (Schiedam) heeft als adviseur en klankbord geholpen om deze publicatie naar een hoger niveau te brengen. Hij heeft ons van feedback voorzien op de vragenlijst, concepthoofdstukken en heeft ons meer inzicht gegeven in het griffiersambt. Wij danken Hans hier hartelijk voor.

Een vierde bijzonder woord van dank willen wij uitspreken aan de geïnterviewde griffiers Lammy Roest-Jonkers (Heerenveen), Berry van 't Westeinde (Goirle) en Gerrit Hagelstein (Ede). Zij hebben inzicht gegeven in hun dagelijkse werk op de griffie en gereflecteerd op

hun eigen gezagspositie. Hun verhalen zijn van onschatbare waarde geweest om het gezag van de raadsgriffier in de praktijk inzichtelijk te maken. De interviews met deze griffiers hebben bovendien geleid tot rijke, leerzame en gevarieerde praktijkverhalen die zijn opgenomen in de drie interviewartikelen.

Wij willen tot slot onze collega Maurits Hoenders van Stichting Beroepseer bedanken voor zijn werk. Maurits heeft een interview afgenomen met Lammy-Roest Jonkers. Door zijn ervaring als voormalig griffiemedewerker kon hij een belangrijke bijdrage leveren aan de opbouw van de publicatie en heeft hij zeer bruikbare feedback gegeven op de vragenlijst.

Stichting Beroepseer ziet dit boek, samen met *Het gezag van de wethouder* (2018) en *Het gezag van de gemeentesecretaris* (2019), als belangrijke verkennende studies naar gezag binnen de lokale democratie. Wij zien deze uitgaven als een startschot om samen met iedereen die daaraan wil bijdragen te blijven werken aan een gezagsvolle taakuitoefening van professionals in de publieke sector. Daartoe nodigen wij ook u als lezer van harte uit.

Corné van der Meulen, Gerard van Nunen en Thijs Jansen
Stichting Beroepseer

OVER DE AUTEURS

Corné van der Meulen

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), *Het gezag van de gemeentesecretaris* (2019) en verrichtte verschillende onderzoeken in opdracht van onder andere de VvAA, VPHuisartsen en de NBA. 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). Daarnaast verricht Van der Meulen verschillende organisatorische taken bij Stichting Beroepseer. Zo is hij oprichter van en eindverantwoordelijk voor de eigen uitgeverij waarin de boekenreeks *Beroepseer* sinds medio 2016 verschijnt.

Gerard van Nunen

Gerard van Nunen is bestuurskundige en werkzaam bij Stichting Beroepseer. Hij werkt als projectleider/onderzoeker aan publicaties en onderzoeken over professionaliteit en gezag 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/onderzoeker een bijdrage aan de boeken *Het gezag van de wethouder* (2018) en *Het gezag van de gemeentesecretaris* (2019). Van Nunen was als redactielid en auteur verbonden aan het boek *Écht doen wat nodig is. Pleidooi voor kleinschalige effectieve jeugdhulp* (2018).

Thijs Jansen

Thijs Jansen is medeoprichter en directeur van Stichting Beroeps-eer. Daarnaast is hij als senior onderzoeker en docent verbonden aan Centrum Êthos van de Vrije Universiteit. Hij is hoofdredacteur van de reeks *Beroeps-eer* 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 beroeps-eer 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 (2019).

Niels Karsten

Niels Karsten is als Universitair Docent verbonden aan Tilburg University. 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*.

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 maatschappelijke belang van deze thema's. In veertien 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 o.a.: *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), *Écht doen wat nodig is. Pleidooi voor kleinschalige effectieve jeugdhulp* (2018) en *Het gezag van de gemeentesecretaris* (2019). 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 werkp praktijk van professionals door middel van kwalitatief en kwantitatief onderzoek.

Stichting Beroepseer heeft ruime ervaring met het organiseren van adviestrajecten, groepscoachingstrajecten, bijeenkomsten 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 adviestrajecten, groepscoachingstrajecten 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*

- **Voorbij boos en achteloos. Rechtsstatelijk besef als kompas voor overheid en burger (2020)**
Hans Wilmink
- **Het gezag van de gemeentesecretaris (2019)**
Corné van der Meulen, Thijs Jansen en Niels Karsten
- **Écht doen wat nodig is. Pleidooi voor kleinschalige effectieve jeugdhulp (2018)**
Dorien Graas, Annemiek de Klein, Jeffrey Stevens, Thijs Jansen en Gerard van Nunen (redactie)
- **Het gezag van de wethouder (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 Academici (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)
- **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 ongekende 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)

BIJLAGE 5:

VERANTWOORDING KWANTITATIEF ONDERZOEK

Vragenlijst

De vragenlijst is ontwikkeld in nauwe samenwerking tussen Stichting Beroepseer, de Vereniging van Griffiers (VvG) en het Tilburg Institute of Governance (Tilburg University). Als basis voor de uitgevraagde gezagsbronnen diende het onderzoek *Majesteitelijk en Magistratelijk*¹ van het Tilburg Institute of Governance naar het gezag van burgemeesters. Deze lijst is waar nodig toegespitst op de specifieke positie van raadsgriffiers.

De uiteindelijke vragenlijst is opgesteld door Corné van der Meulen, Gerard van Nunen, Thijs Jansen (Stichting Beroepseer) en Niels Karsten (Tilburg Institute of Governance). Gedurende het proces hebben Hester den Oudsten (VvG), Hans Scherpenzeel (raadsgriffier Schiedam) 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 zondag 5 juli 2020 door de VvG uitgezet onder alle raadsgriffiers in Nederland. Liefst 77 respondenten vulden de enquête in binnen 48 uur na publicatie. Na het uitzetten van de vragenlijst is de link ook opgenomen in de reguliere nieuwsbrief van de VvG. In totaal heeft de vragenlijst 2 weken open gestaan.

In totaal hebben 128 griffiers de vragenlijst ingevuld. Nederland kende op het moment van uitzetten 355 gemeentes.² Dat levert een responspercentage op van 36 procent. 94 procent van de deelnemers maakte de vragenlijst volledig af.

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.

Achtergrondgegevens

Alle griffiers in Nederland zijn benaderd om deel te nemen aan de enquête. Niettemin kunnen er door de respons verschillen zijn ontstaan tussen de samenstelling van de totale populatie griffiers en de groep respondenten die deelnam aan het onderzoek. Hieronder bespreken we de achtergrondgegevens van de groep respondenten.

De verdeling qua geslacht van de respondenten was bijna gelijk. 52,9 procent van de respondenten was man, 47,1 procent vrouw. De gemiddelde respondent was al 10,9 jaar actief als raadsgriffier. Dit is inclusief eventueel eerdere periodes als griffier in een andere gemeente. De gemiddelde grootte van de griffie van de respondenten

is 3,36 FTE. In 2019 bestond de gemiddelde griffie in een Nederlandse gemeente 2,85 FTE.³ Het gemiddeld aantal FTE is daarmee significant hoger in de steekproef dan in de populatie.⁴ Al kan ook de verschillende peildata hier van invloed op zijn geweest (2019 voor de populatie en 2020 voor de steekproef).

Meer dan de helft van de respondenten (55,8) procent is actief in een gemeente met tussen de 20.001 en 50.000 inwoners. Ook onder de totale populatie raadsgriffiers blijkt het merendeel (51,6 procent) van de respondenten werkzaam in een gemeente uit deze categorie. Er bestaat een lichte oververtegenwoordiging van het aantal respondenten uit grote gemeentes. Dat is overeenkomstig met het beeld dat de deelnemers aan de enquête gemiddeld aan het hoofd staan van een relatief grote griffie. Grote gemeentes hebben immers doorgaans een grotere griffie dan kleine gemeentes. De verschillen in gemeentegrootte zijn echter niet significant.⁵

Tabel B5.1 ergelijking percentage respondenten en populatie naar gemeentegrootte

Inwoners	Populatie	Enquête
0-20.000	24,5	17,5
20.001-50.000	51,6	55,8
50.001-100.000	15,1	16,7
Meer dan 100.000	8,8	10

Waarde en beperkingen onderzoek

De resultaten van dit verkennende onderzoek vergroten de kennis over lokale gezagsdragers en hun gezagspositie. Niet eerder werd het (ervaren) gezag van raadsgriffiers op deze schaal in kaart gebracht. In praktisch opzicht bieden de resultaten handvatten om actief met het verwerven en behouden van gezag aan de slag te gaan. De inzichten uit de enquête kunnen met name voor beginnende griffiers van waarde zijn om te zien hoe collega's met gezagskwes-ties 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 zelfrapportage 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 dan in werkelijkheid het geval is. Een gebrek aan gezag is immers mogelijk niet iets waar respondenten graag voor uitkomen.

Wat betreft de ranglijst van gezagsbronnen kan er een cognitieve bias zijn opgetreden. Het is denkbaar dat de respondenten zichzelf graag een hoge mate van gezag toeschrijven en even graag de eigen kwaliteiten en het eigen functioneren als grondslag daarvan zien. Daarnaast is het denkbaar dat de vragenlijst onevenredig vaak is ingevuld door griffiers die gezag belangrijk vinden en/of over veel gezag beschikken.

Met dit onderzoek bieden we het startpunt van een gesprek over de gezagspositie van griffiers, op basis van zelfrapportage. Voor vervolgonderzoek zou het interessant zijn om aan gezagsverleners te vragen hoe zij het gezag van griffiers beschouwen. Denk hierbij aan onder anderen gemeenteraadsleden, burgemeesters, wethouders en ambtenaren. 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.

BIJLAGE 6:

VOLLEDIGE VRAGENLIJST

Beste griffier,

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

Dit onderzoek wordt uitgevoerd door Stichting Beroepseer en Tilburg University, in opdracht van Democratie in Actie. Het project wordt begeleid door de Vereniging van Griffiers (VvG). Met jouw antwoorden proberen wij de kennis over het gezag van griffiers te vergroten. De resultaten verwerken wij in een compacte gezagsgids.

De antwoorden worden strikt vertrouwelijk behandeld. Als je een vraag niet wenst in te vullen, dan kan je deze open laten. 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 raadsgriffiers

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 griffier heeft gezag als zijn invloed door anderen vrijwillig aanvaard wordt.

De volgende stellingen hebben betrekking op het gezag van raadsgriffiers 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 van griffier gaat een natuurlijk gezag uit.	☐	☐	☐	☐	☐
Om gezag te verwerven moet een griffier continu op de hoogte zijn van de standpunten van alle fracties uit de gemeenteraad.	☐	☐	☐	☐	☐
Om gezag te verwerven moet een griffier weten wat er speelt binnen de lokale samenleving.	☐	☐	☐	☐	☐
Om gezag te verwerven moet een griffier zijn handelen goed kunnen verantwoorden aan de werkgeverscommissie.	☐	☐	☐	☐	☐
Om gezag te verwerven moet een griffier gemakkelijk te benaderen zijn door individuele gemeenteraadsleden.	☐	☐	☐	☐	☐
Om gezag te verwerven moet een griffier zichtbare resultaten behalen.	☐	☐	☐	☐	☐
Naarmate de griffie uit een hoger fte bestaat, neemt het belang van gezag voor een griffier toe.	☐	☐	☐	☐	☐
Naarmate de griffier een uitgebreider takenpakket heeft, neemt het belang van gezag voor een griffier toe.	☐	☐	☐	☐	☐
Voor een griffier is het niet belangrijk om over gezag te beschikken.	☐	☐	☐	☐	☐

Deel B: Gezagsbronnen en eigen gezag

De volgende vragen gaan over je eigen gezag als griffier. Het eerste deel van deze sectie gaat over de gezagsbronnen die je 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 griffier 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 griffier.

- ☐ Mijn persoonlijke leiderschapsstijl
- ☐ De normen en waarden die ik uitdraag
- ☐ Mijn ervaring
- ☐ Mijn deskundigheid
- ☐ Mijn persoonlijkheid
- ☐ De door mij behaalde resultaten
- ☐ Mijn overtuigingskracht
- ☐ Mijn onafhankelijkheid
- ☐ Mijn communicatieve vaardigheden
- ☐ Mijn herkenbaarheid voor partijen in de samenleving
- ☐ Mijn betrouwbaarheid
- ☐ Mijn benoeming door de gemeenteraad
- ☐ Mijn positie als vertegenwoordiger van de gemeenteraad
- ☐ Mijn dienstbaarheid
- ☐ Mijn integriteit

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

A. De gemeenteraad

B. Het college van burgemeester en wethouders

C. De ambtelijke organisatie (gemeentesecretaris, beleidsambtenaren, uitvoerende ambtenaren etc.)

D. De griffiemedewerkers (indien van toepassing)

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

3. Geef aan in hoeverre je de genoemde gezagsbronnen van belang vindt voor je gezag in de gemeenteraad.

	Heel onbelangrijk	Onbelangrijk	Niet onbelangrijk / niet belangrijk	Belangrijk	Heel belangrijk
Mijn persoonlijke leiderschapsstijl	☐	☐	☐	☐	☐
De normen en waarden die ik uitdraag	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn ervaring	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn deskundigheid	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn persoonlijkheid	☐	☐	☐	☐	☐
De door mij behaalde resultaten	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn overtuigingskracht	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn onafhankelijkheid	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn communicatieve vaardigheden	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn herkenbaarheid voor partijen in de samenleving	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn betrouwbaarheid	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn benoeming door de gemeenteraad	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn positie als vertegenwoordiger van de gemeenteraad	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn dienstbaarheid	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn integriteit	☐	☐	☐	☐	☐

4. Geef aan in hoeverre je de genoemde gezagsbronnen van belang vindt voor je gezag bij het college van burgemeester en wethouders.

	Heel onbelangrijk	Onbelangrijk	Niet onbelangrijk / niet belangrijk	Belangrijk	Heel belangrijk
Mijn persoonlijke leiderschapsstijl	☐	☐	☐	☐	☐
De normen en waarden die ik uitdraag	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn ervaring	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn deskundigheid	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn persoonlijkheid	☐	☐	☐	☐	☐
De door mij behaalde resultaten	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn overtuigingskracht	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn onafhankelijkheid	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn communicatieve vaardigheden	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn herkenbaarheid voor partijen in de samenleving	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn betrouwbaarheid	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn benoeming door de gemeenteraad	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn positie als vertegenwoordiger van de gemeenteraad	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn dienstbaarheid	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn integriteit	☐	☐	☐	☐	☐

5. Geef aan in hoeverre je de genoemde gezagsbronnen van belang vindt voor je gezag in de ambtelijke organisatie.

	Heel onbelangrijk	Onbelangrijk	Niet onbelangrijk / niet belangrijk	Belangrijk	Heel belangrijk
Mijn persoonlijke leiderschapsstijl	☐	☐	☐	☐	☐
De normen en waarden die ik uitdraag	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn ervaring	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn deskundigheid	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn persoonlijkheid	☐	☐	☐	☐	☐
De door mij behaalde resultaten	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn overtuigingskracht	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn onafhankelijkheid	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn communicatieve vaardigheden	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn herkenbaarheid voor partijen in de samenleving	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn betrouwbaarheid	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn benoeming door de gemeenteraad	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn positie als vertegenwoordiger van de gemeenteraad	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn dienstbaarheid	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn integriteit	☐	☐	☐	☐	☐

6. Geef aan in hoeverre je de genoemde gezagsbronnen van belang vindt voor je gezag bij de griffiemedewerkers.

	Heel onbelangrijk	Onbelangrijk	Niet onbelangrijk / niet belangrijk	Belangrijk	Heel belangrijk	Niet van toepassing
Mijn persoonlijke leiderschapsstijl	☐	☐	☐	☐	☐	☐
De normen en waarden die ik uitdraag	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn ervaring	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn deskundigheid	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn persoonlijkheid	☐	☐	☐	☐	☐	☐
De door mij behaalde resultaten	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn overtuigingskracht	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn onafhankelijkheid	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn communicatieve vaardigheden	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn herkenbaarheid voor partijen in de samenleving	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn betrouwbaarheid	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn benoeming door de gemeenteraad	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn positie als vertegenwoordiger van de gemeenteraad	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn dienstbaarheid	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn integriteit	☐	☐	☐	☐	☐	☐

7. Geef aan in hoeverre je de genoemde gezagsbronnen van belang vindt voor je gezag in de samenleving.

	Heel onbelangrijk	Onbelangrijk	Niet onbelangrijk / niet belangrijk	Belangrijk	Heel belangrijk
Mijn persoonlijke leiderschapsstijl	☐	☐	☐	☐	☐
De normen en waarden die ik uitdraag	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn ervaring	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn deskundigheid	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn persoonlijkheid	☐	☐	☐	☐	☐
De door mij behaalde resultaten	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn overtuigingskracht	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn onafhankelijkheid	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn communicatieve vaardigheden	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn herkenbaarheid voor partijen in de samenleving	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn betrouwbaarheid	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn benoeming door de gemeenteraad	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn positie als vertegenwoordiger van de gemeenteraad	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn dienstbaarheid	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn integriteit	☐	☐	☐	☐	☐

Deel B: Gezagsbronnen en eigen gezag

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

8. Geef aan in hoeverre je als griffier gezag ervaart in de vijf arena's.

	Heel weinig gezag	Weinig gezag	Niet veel/ niet weinig gezag	Veel gezag	Heel veel gezag	Niet van toepassing
De gemeenteraad	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Het college van burgemeester en wethouders	☐	☐	☐	☐	☐	☐
De ambtelijke organisatie	☐	☐	☐	☐	☐	☐
De medewerkers van de griffie	☐	☐	☐	☐	☐	☐
De samenleving	☐	☐	☐	☐	☐	☐

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

9. In hoeverre vind je het belangrijk om gezag te hebben in elk van de vijf arena's?

	Helemaal niet belangrijk	Niet belangrijk	Niet onbelangrijk/niet belangrijk	Belangrijk	Zeer belangrijk	Niet van toepassing
De gemeenteraad	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Het college van burgemeester en wethouders	☐	☐	☐	☐	☐	☐
De ambtelijke organisatie	☐	☐	☐	☐	☐	☐
De griffied medewerkers	☐	☐	☐	☐	☐	☐
De samenleving	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Deel C: Omstandigheden

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

10. Geef aan in welke mate er sprake is van de volgende omstandigheden in je werk als griffier.

	Volledig afwezig	Afwezig	Niet afwezig/niet aanwezig	Aanwezig	Volledig aanwezig
Constructieve samenwerking met de gemeenteraadsleden van de coalitiepartijen	☐	☐	☐	☐	☐
Constructieve samenwerking met de gemeenteraadsleden van de oppositiepartijen	☐	☐	☐	☐	☐
Constructieve samenwerking met de werkgeverscommissie	☐	☐	☐	☐	☐
Constructieve samenwerking met de burgemeester	☐	☐	☐	☐	☐
Constructieve samenwerking met de wethouders	☐	☐	☐	☐	☐
Constructieve samenwerking met de gemeentesecretaris	☐	☐	☐	☐	☐
Werkplezier	☐	☐	☐	☐	☐
Hoge werkdruk	☐	☐	☐	☐	☐
Ervaren baanzekerheid	☐	☐	☐	☐	☐

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

Deel C: Omstandigheden

Er bestaan verschillen in de werkzaamheden die een griffier verricht om de gemeenteraad terzijde te staan.

12. Geef aan hoe vaak je de volgende werkzaamheden verricht.

	Heel weinig	Weinig	Niet weinig/niet vaak	Vaak	Heel vaak
Ik vat ambtelijke stukken samen in korte beleidsnotities voor raadsleden.	☐	☐	☐	☐	☐
Ik adviseer raadsleden over de inhoudelijke kwaliteit van vergaderstukken.	☐	☐	☐	☐	☐
Ik verschaf raadsleden politiek-strategisch advies om hun voorstellen succesvol door de raad te krijgen.	☐	☐	☐	☐	☐
Ik attendeer de raad op ontwikkelingen in de lokale en bovenlokale omgeving.	☐	☐	☐	☐	☐
Ik bemiddel bij spanningen tussen raadsleden.	☐	☐	☐	☐	☐
Ik doe voorstellen aan de raad om zijn werkprocessen te verbeteren.	☐	☐	☐	☐	☐
Ik adviseer beleidsambtenaren over de inhoudelijke kwaliteit van hun stukken voor de raad.	☐	☐	☐	☐	☐
Ik adviseer de burgemeester over zaken die de gemeenteraad betreffen.	☐	☐	☐	☐	☐
Ik adviseer de gemeentesecretaris over zaken die de gemeenteraad betreffen.	☐	☐	☐	☐	☐
Ik overleg met externe partijen zoals maatschappelijke organisaties namens de raad.	☐	☐	☐	☐	☐

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.

13. Wat is je geslacht?

- ☐ Man
- ☐ Vrouw

14. Hoeveel inwoners heeft de gemeente waar je griffier bent?

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

15. Uit hoeveel fte bestaat de griffie in de gemeente waar je griffier bent?

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

17. In welke sector werkte je voordat je griffier werd?

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

Einde

18. Hartelijk dank voor het invullen van de enquête.

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

BIJLAGE 7:

NOTEN

1 – Inleiding - Het gezag van de raadsgriffier

- 1 Peters, A., Schalk, J., Meijneken, D., Mensinga, C., & Voutz, H. (2012). Veranderingen in de relatie tussen overheid en burger, een uitdaging voor onderzoekers. Een verkenning van de VSO-netwerkgroep. *Beleidsonderzoek Online*. doi: 10.5553/Beleidsonderzoek.000010
- 2 Tonkens, E. (2009). Gezag heeft geen ijkpunten meer. *Trouw*, 18 april; geraadpleegd op 15 maart 2020 via: <https://www.trouw.nl/home/gezag-heeft-geen-ijkpuntenmeer-a474e244/>
- 3 Brink, G.J.M. van den, Jansen, T., & Kneyber, R. (2012). *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*. Amsterdam: Boom.
- 4 Hart, P. 't (2014). *Ambtelijk Vakmanschap 3.0. Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*. Den Haag: NSOB.
- 5 Dijstelbloem, H., & Holtslag, J.W. (2010). De veranderende architectuur van het bestuur. In H. Dijstelbloem, 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.
- 6 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* (pp. 127-164). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- 7 Idem.
- 8 Meulen, C. van der, Jansen, T., & Karsten, N. (2019). *Het gezag van de gemeente-secretaris. Een ambtelijke uitdaging*. Culemborg: Stichting Beroepseer.
- 9 Idem.
- 10 Vereniging van Griffiers (2018). *De (rechts)positie van de griffier anno 2018*. Utrecht: Eburon.
- 11 Gemeentewet, artikel 107a lid 1.
- 12 Overheid in Nederland/de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (2017). *De raad als werkgever van de griffie(r). Raadsledenonderzoek over de werkgeversfunctie van de gemeenteraad*. Den Haag: Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.
- 13 Hulst, M.J. van, Kruijven, P., Schaap, L., & Ostaaijen, J.J.C. van (2016). *Griffier in de gemeente geschetst. Het ambt anno 2016*. Tilburg/Nijmegen: Tilburg University/Radboud Universiteit.
- 14 Necker van Naem/de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (2012). *Tien treden van goed werkgeverschap*. Den Haag: Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.
- 15 Het functieprofiel is tot stand gekomen in samenwerking met de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.
- 16 Vereniging van Griffiers (2016). *Functiebeschrijving griffier*. Den Haag: Vereniging van Griffiers.

- 17 Overheid in Nederland/de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (2017). *De raad als werkgever van de griffie(r). Raadsledenonderzoek over de werkgeversfunctie van de gemeenteraad*. Den Haag: Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.
- 18 Vereniging van Griffiers (2016). *Functiebeschrijving griffier*. Den Haag: Vereniging van Griffiers.
- 19 Schaap, L., Kruijven, P., Hulst, M. van, & Ostaaijen, J. van (2018). De griffier in gemeenteland. *Bestuurswetenschappen*, 72(1), 5-25.
- 20 Idem.
- 21 Idem.
- 22 Idem.
- 23 Korsten, A.F.A. (red.) (2009). *In politiek vaarwater. Verkenning van dilemma's in de praktijk van raadsgriffiers*. Heerlen: Open Universiteit Nederland.
- 24 BMC/Vereniging van Griffiers (2007). *Op weg naar de griffier van de toekomst*. Leusden: BMC.
- 25 Schaap, L., & Mulder, L. (2008). *Kinderen van de dualisering. Over griffies en rekenkamers*. Congresuitgave Staat van de dualisering, Amersfoort: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, pp. 27-43.
- 26 Berenschot (2020). *Knelpunten en oplossingsrichtingen in de Gemeentewet, Provinciewet en Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)*. Utrecht: Berenschot.
- 27 Overheid in Nederland/de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (2017). *De raad als werkgever van de griffie(r). Raadsledenonderzoek over de werkgeversfunctie van de gemeenteraad*. Den Haag: Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.
- 28 Idem.
- 29 Hessels, J.W.M.M.J. (2018). *Raad zonder raadgevers? Ambtelijke bijstand en fractie-ondersteuning na invoering van de Wet dualisering* (SteR nr. 42). Nijmegen: Radboud Universiteit.
- 30 Wijdeven, T.M.F. van de (2012). *Doe-democratie. Over actiefburgerschap in stads-wijken*. Delft: Eburon.
- 31 VNG Denktank (2013). *Van eerste overheid naar eerst de burger. Over maatschappelijke initiatieven die de lokale overheid uitdagen*. Den Haag: VNG.
- 32 Raad voor het Openbaar Bestuur (2016). *15,9 uur: de verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*. Den Haag: ROB.
- 33 Schaap, L., Kruijven, P., Hulst, M. van, & Ostaaijen, J. van (2018). De griffier in gemeenteland. *Bestuurswetenschappen*, 72(1), 5-25.
- 34 Keulen, I. van, Korthagen, I., & Diederik, P. (2019). *Griffiers en digitalisering. Naar een sterkere lokale democratie*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- 35 Schaap, L., Kruijven, P., Hulst, M. van, & Ostaaijen, J. van (2018). De griffier in gemeenteland. *Bestuurswetenschappen*, 72(1), 5-25.
- 36 Raad voor het Openbaar Bestuur (2016). *15,9 uur: de verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*. Den Haag: ROB.
- 37 Cachet, L., & Verkaik, N. (2015). *Aanzien of afzien. Een essay over het aanzien van het raadslidmaatschap*. Den Haag: de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.
- 38 Raad voor het Openbaar Bestuur (2016). *15,9 uur: de verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*. Den Haag: ROB.
- 39 Berenschot (2020). *Knelpunten en oplossingsrichtingen in de Gemeentewet, Provinciewet en Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)*. Utrecht: Berenschot.
- 40 Raad voor het Openbaar Bestuur (2016). *15,9 uur: de verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*. Den Haag: ROB.
- 41 Cachet, L., & Verkaik, N. (2015). *Aanzien of afzien. Een essay over het aanzien van het raadslidmaatschap*. Den Haag: de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.

2 – Modern gezag in context

- 1 Zijdeveld, A.C. (2010). Weg met 'gemeenschap' en 'leiderschap'! *Het Financieele Dagblad*, 20 mei, p. 16.
- 2 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.
- 3 Philo van Alexandrië, *Over de voorzienigheid*, fragment II (2); <http://www.earlyjewishwritings.com/text/philo/book39.html>
- 4 Hobbes, T. (2009). *De cive. Philosophical Rudiments Concerning Government and Society*. Moskou: Dodo press.
- 5 Parsons, T. (1994). 'On the Concept of Political Power', in: J. Scott (red.), *Power: Critical Concepts, Volume 1*. Londen en New York: Routledge, 16-71.
- 6 Weber, M. (1964). *The Theory of Social and Economic Organization* (ed. T. Parsons). New York: Free Press.
- 7 Brink, G.J.M. van den, Jansen, T., & Kneyber, R. (2012). *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*. Amsterdam: Boom.
- 8 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.
- 9 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* (pp. 127-164). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- 10 Peters, A., Schalk, J., Meijneken, D., Mensinga, C., & Voutz, H. (2012). Veranderingen in de relatie tussen overheid en burger, een uitdaging voor onderzoekers. Een verkenning van de VSO-netwerkgroep. *Beleidsonderzoek Online*. doi: 10.5553/Beleidsonderzoek.000010
- 11 Schedlitzki, D., & Edwards, G. (2017). *Studying Leadership: Traditional and Critical Approaches*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- 12 Brink, G.J.M. van den, Jansen, T., & Kneyber, R. (2012). *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*. Amsterdam: Boom.
- 13 Idem.
- 14 Brink, G.J.M. van den (2004). *Schets van een beschavingsoffensief. Over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland*. WRR-voorstudie. Den Haag: WRR.
- 15 Karsten, N., Schaap, L., Hendriks, F., Zuydam, S. van, & Leenknegt, G. (2014). *Majesteitelijk en magistraatelijk. De Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*. Tilburg: Tilburg University.
- 16 Meulen, C. van der, & Jansen, T. (2018). *Het gezag van de wethouder. Een ambachtelijke uitdaging*. Culemborg: Stichting Beroepseer.
- 17 Meulen, C. van der, Jansen, T., & Karsten, N. (2019). *Het gezag van de gemeentesecretaris. Een ambachtelijke uitdaging*. Culemborg: Stichting Beroepseer.
- 18 Rood, J. (2012). Het gezag van de politieagent in drie vragen. In G.J.M. van den Brink, T. Jansen & R. Kneyber (2012). *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*. Amsterdam: Boom, pp. 86-101.

3 – Gezagsbronnen voor de raadsgriffier

- 1 Karsten, N., & Jansen, T. (2013). *Gezagsbronnen van Burgemeesters en Wethouders*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- 2 Jansen, T., & Brink, G.J.M. van den (2016). *Ambtelijk vakmanschap en moreel gezag*. Culemborg: Stichting Beroepseer.
- 3 Vereniging van Griffiers (2018). *De (rechts)positie van de griffier anno 2018*. Utrecht: Eburon.

- 4 Gemeentewet 2020, geraadpleegd 9 juni 2020 via: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2020-01-01/o/informatie>
- 5 Vereniging van Griffiers (2018). *De (rechts)positie van de griffier anno 2018*. Utrecht: Eburon.
- 6 Gemeentewet 2020, geraadpleegd 9 juni 2020 via: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2020-01-01/o/informatie>
- 7 Overheid in Nederland/de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (2017). *De raad als werkgever van de griffie(r). Raadsledenonderzoek over de werkgeversfunctie van de gemeenteraad*. Den Haag: Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.
- 8 Gemeentewet 2020, geraadpleegd 9 juni 2020 via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2020-01-01/o/informatie>
- 9 Vereniging van Griffiers (2019). *Veelgestelde vragen en antwoorden over de invoering van de Wnra voor raadsgriffie*. Geraadpleegd 15 juni 2020 via: [https://www.griffiers.nl/files/vvgtest_csshtml_nl/Veelgestelde%20vragen%20en%20antwoorden%20invoering%20Wnra%20griffie\(%20r\).pdf](https://www.griffiers.nl/files/vvgtest_csshtml_nl/Veelgestelde%20vragen%20en%20antwoorden%20invoering%20Wnra%20griffie(%20r).pdf)
- 10 Ministerie van BZK (2020). *Bevoegdheden ten aanzien van griffiepersoneel*. Geraadpleegd 15 juni 2020 via: <https://www.wnra.nl/wat-is-er-veranderd/besluiten-van-mandaat-naar-volmacht/bevoegdheden-ten-aanzien-van-griffiepersoneel>
- 11 Vereniging van Griffiers (2018). *De (rechts)positie van de griffier anno 2018*. Utrecht: Eburon.
- 12 Ministerie van BZK (2020). *Bevoegdheden ten aanzien van griffiepersoneel*. Geraadpleegd 15 juni 2020 via: <https://www.wnra.nl/wat-is-er-veranderd/besluiten-van-mandaat-naar-volmacht/bevoegdheden-ten-aanzien-van-griffiepersoneel>
- 13 Memorie van Toelichting Aanpassingswet Wnra (2018), geraadpleegd 15 juni 2020 via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35073-3.html>
- 14 Vereniging van Griffiers (2018). *De (rechts)positie van de griffier anno 2018*. Utrecht: Eburon.
- 15 Idem.
- 16 Hulst, M.J. van, Kruijen, P., Schaap, L., & Ostaijen, J.J.C. van (2016). *Griffier in de gemeente geschetst. Het ambt anno 2016*. Tilburg/Nijmegen: Tilburg University/Radboud Universiteit.
- 17 Idem.
- 18 Vereniging van Griffiers (2018). *De (rechts)positie van de griffier anno 2018*. Utrecht: Eburon.
- 19 Idem.
- 20 Ministerie van BZK (2020). *Bevoegdheden ten aanzien van griffiepersoneel*. Geraadpleegd 15 juni 2020 via: <https://www.wnra.nl/wat-is-er-veranderd/besluiten-van-mandaat-naar-volmacht/bevoegdheden-ten-aanzien-van-griffiepersoneel>
- 21 De Wnra heeft ook gevolgen voor onder andere de rechtsbescherming, het ontslagrecht en de manier waarop collectieve arbeidsovereenkomsten tot stand komen. Deze veranderingen laten wij hier buiten beschouwing.
- 22 Ministerie van BZK (2020). *Bevoegdheden ten aanzien van griffiepersoneel*. Geraadpleegd 15 juni 2020 via: <https://www.wnra.nl/wat-is-er-veranderd/besluiten-van-mandaat-naar-volmacht/bevoegdheden-ten-aanzien-van-griffiepersoneel>
- 23 Idem.
- 24 Memorie van Toelichting Aanpassingswet Wnra (2018), geraadpleegd 15 juni 2020 via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35073-3.html>
- 25 Vereniging van Griffiers (2019). *Veelgestelde vragen en antwoorden over de invoering van de Wnra voor raadsgriffie*. Geraadpleegd 15 juni 2020 via: [https://www.griffiers.nl/files/vvgtest_csshtml_nl/Veelgestelde%20vragen%20en%20antwoorden%20invoering%20Wnra%20griffie\(%20r\).pdf](https://www.griffiers.nl/files/vvgtest_csshtml_nl/Veelgestelde%20vragen%20en%20antwoorden%20invoering%20Wnra%20griffie(%20r).pdf)
- 26 Ministerie van BZK (2020). *Bevoegdheden ten aanzien van griffiepersoneel*. Geraadpleegd 15 juni 2020 via: <https://www.wnra.nl/wat-is-er-veranderd/besluiten-van-mandaat-naar-volmacht/bevoegdheden-ten-aanzien-van-griffiepersoneel>

- 27 Memorie van Toelichting Aanpassingswet Wnra (2018), geraadpleegd 15 juni 2020 via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35073-3.html>
- 28 Vereniging van Griffiers (2019). *Veelgestelde vragen en antwoorden over de invoering van de Wnra voor raadsgriffie*. Geraadpleegd 15 juni 2020 via: [https://www.griffiers.nl/files/vvgttest_csshtml_nl/Veelgestelde%20vragen%20en%20antwoorden%20invoering%20Wnra%20griffie\(%20r\).pdf](https://www.griffiers.nl/files/vvgttest_csshtml_nl/Veelgestelde%20vragen%20en%20antwoorden%20invoering%20Wnra%20griffie(%20r).pdf)
- 29 Ministerie van BZK (2020). *Bevoegdheden ten aanzien van griffiepersoneel*. Geraadpleegd 15 juni 2020 via: <https://www.wnra.nl/wat-is-er-veranderd/besluiten-van-mandaat-naar-volmacht/bevoegdheden-ten-aanzien-van-griffiepersoneel>
- 30 Memorie van Toelichting Aanpassingswet Wnra (2018), geraadpleegd 15 juni 2020 via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35073-3.html>.
- 31 Vereniging van Griffiers (2020). *Invoering Wnra: de raad is en blijft werkgever griffiepersoneel!* Geraadpleegd 18 juni 2020 via: <https://www.griffiers.nl/home/nieuws/583/invoering-wnra%3A-de-raad-is-en-blijft-werkgever-griffiepersoneel%21>
- 32 Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (2019). *Werkgeversrol griffie explicieter bij de raad*. Geraadpleegd 18 juni 2020 via: <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/werkgeversrol-griffie-explicieter-bij-de-raad>
- 33 Berenschot (2020). *Knelpunten en oplossingsrichtingen in de Gemeentewet, Provinciewet en Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)*. Utrecht: Berenschot.
- 34 Hessels, J.W.M.M.J. (2018). *Raad zonder raadgevers? Ambtelijke bijstand en fractie-ondersteuning na invoering van de Wet dualisering* (SteR nr. 42). Nijmegen: Radboud Universiteit.
- 35 Berenschot (2020). *Knelpunten en oplossingsrichtingen in de Gemeentewet, Provinciewet en Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)*. Utrecht: Berenschot.
- 36 Idem.
- 37 Vereniging van Griffiers (2019). *Professionaliseringsagenda*. Geraadpleegd 22 juni 2020 via: <http://griffiers.nl/commissies/commissie-professionalisering/professionaliseringsagenda>
- 38 Vereniging van Griffiers (2018). *De (rechts)positie van de griffier anno 2018*. Utrecht: Eburon.
- 39 Hulst, M.J. van, Kruijen, P., Schaap, L., & Ostaaiken, J.J.C. van (2016). *Griffier in de gemeente geschetst. Het ambt anno 2016*. Tilburg/Nijmegen: Tilburg University/Radboud Universiteit
- 40 Avant, D.D., Finnemore, M., & Sell, S.K. (2010). *Who Governs the Globe?* New York: Cambridge University Press.
- 41 Wal, Z. van der (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.
- 42 Kernaghan, K. (2003). Integrating Values into Public Service: The Values Statement as Centerpiece. *Public Administration Review*, 63(6), 711-719.
- 43 Hulst, M.J. van, Kruijen, P., Schaap, L., & Ostaaiken, J.J.C. van (2016). *Griffier in de gemeente geschetst. Het ambt anno 2016*. Tilburg/Nijmegen: Tilburg University/Radboud Universiteit
- 44 Op basis van een enquête onder leden van VOM en VGS, lezers van PM en binnen het netwerk van IKPOB.
- 45 Hulst, M.J. van, Kruijen, P., Schaap, L., & Ostaaiken, J.J.C. van (2016). *Griffier in de gemeente geschetst. Het ambt anno 2016*. Tilburg/Nijmegen: Tilburg University/Radboud Universiteit
- 46 Idem, p. 23.

4 – Gezagsbronnen onderzocht

- 1 Meulen, C. van der, & Jansen, T. (2018). *Het gezag van de wethouder. Een ambachtelijke uitdaging*. Culemborg: Stichting Beroepseer.
- 2 Meulen, C. van der, Jansen, T., & Karsten, N. (2019). *Het gezag van de gemeente-secretaris. Een ambachtelijke uitdaging*. Culemborg: Stichting Beroepseer.
- 3 Karsten, N., Schaap, L., Hendriks, F., Zuydam, S. van, & Leenknecht, G. (2014). *Majesteitelijk en magistraatelijk. De Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*. Tilburg: Tilburg University.
- 4 Idem.
- 5 Meulen, C. van der, & Jansen, T. (2018). *Het gezag van de wethouder. Een ambachtelijke uitdaging*. Culemborg: Stichting Beroepseer.
- 6 Meulen, C. van der, Jansen, T., & Karsten, N. (2019). *Het gezag van de gemeente-secretaris. Een ambachtelijke uitdaging*. Culemborg: Stichting Beroepseer.
- 7 De verdeling telt niet op tot 100 procent, omdat de overige respondenten aangaven het niet eens/niet oneens te zijn met de stelling.
- 8 Karsten, N., Schaap, L., Hendriks, F., Zuydam, S. van, & Leenknecht, G. (2014). *Majesteitelijk en magistraatelijk. De Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*. Tilburg: Tilburg University.
- 9 De vergelijkbaarheid met het gepercipieerde natuurlijke gezag van burgemeesters moet genuanceerd worden doordat in dat onderzoek licht afwijkende antwoordcategorieën zijn gebruikt.
- 10 Meulen, C. van der, Jansen, T., & Karsten, N. (2019). *Het gezag van de gemeentesecretaris. Een ambachtelijke uitdaging*. Culemborg: Stichting Beroepseer.
- 11 Meulen, C. van der, & Jansen, T. (2018). *Het gezag van de wethouder. Een ambachtelijke uitdaging*. Culemborg: Stichting Beroepseer.
- 12 Aangezien de enquête gericht was op het gezag van griffiers, is het denkbaar dat griffiers die gezag onbelangrijk vinden ondervertegenwoordigd waren in de groep respondenten. Zij zagen wellicht minder noodzaak om de enquête in te vullen. Daarom moet dit resultaat met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.
- 13 Griffiers die aangeven geen medewerkers op de griffie te hebben, zijn buiten beschouwing gelaten.
- 14 Griffiers die aangeven geen medewerkers op de griffie te hebben, zijn buiten beschouwing gelaten.
- 15 Meulen, C. van der, Jansen, T., & Karsten, N. (2019). *Het gezag van de gemeente-secretaris. Een ambachtelijke uitdaging*. Culemborg: Stichting Beroepseer.
- 16 Karsten, N., Schaap, L., Hendriks, F., Zuydam, S. van, & Leenknecht, G. (2014). *Majesteitelijk en magistraatelijk. De Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*. Tilburg: Tilburg University.
- 17 Waar nodig zijn sommige gezagsbronnen iets anders geformuleerd om ze aan te laten sluiten bij het griffiersambt.
- 18 In de aangeboden vragenlijst stonden slechts twee gezagsbronnen die direct te maken hadden met de positie van de griffier of de aanstellingsprocedure.
- 19 Sinds de invoering van de Wet normalisering rechtspositie normalisering ambtenaren wordt de griffier door de gemeenteraad 'aangewezen'. Voor de herkenbaarheid is er in de lijst van gezagsbronnen toch voor gekozen om over 'benoeming' te spreken.
- 20 De hiervoor genoemde bronnen werden allemaal door één respondent genoemd.
- 21 Griffiers die aangeven geen medewerkers op de griffie te hebben, zijn buiten beschouwing gelaten.
- 22 BMC/Vereniging van Griffiers (2007). *Op weg naar de griffier van de toekomst*. Leusden: BMC.

- 23 Hulst, M.J. van, Kruijven, P., Schaap, L., & Ostaaiken, J.J.C. van (2016). *Griffier in de gemeente geschetst. Het ambt anno 2016*. Tilburg/Nijmegen: Tilburg University/Radboud Universiteit.
- 24 Vereniging van Griffiers (2015). *De rol van de griffier bij een vermeende integriteitsschending. Van melding tot onderzoek*. Den Haag: VvG.
- 25 Vereniging van Griffiers, *De rol van de griffier bij een vermeende integriteitsschending*, p. 5.
- 26 Hulst, M.J. van, Kruijven, P., Schaap, L., & Ostaaiken, J.J.C. van (2016). *Griffier in de gemeente geschetst. Het ambt anno 2016*. Tilburg/Nijmegen: Tilburg University/Radboud Universiteit.
- 27 Riezebos, K., & Verhoeff, C. (2011). *Burgemeester en griffier, een vitale relatie. Verslag van het onderzoek naar de samenwerking burgemeester-griffier*. Den Haag: NGB/VvG.
- 28 Karsten, N., Schaap, L., Hendriks, F., Zuydam, S. van, & Leenknecht, G. (2014). *Majesteitelijk en magistraatelijk. De Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*. Tilburg: Tilburg University.
- 29 Meulen, C. van der, & Jansen, T. (2018). *Het gezag van de wethouder. Een ambachtelijke uitdaging*. Culemborg: Stichting Beroepseer.
- 30 Derksen, W., & Schaap, L. (2010). *Lokaal bestuur*. Dordrecht: Convooy.
- 31 Boonstra, W. (2019). *Prijskaartje aan vertrek gemeentesecretaris*. Binnenlands Bestuur, geraadpleegd via: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ambtenaar-en-carriere/nieuws/prijskaartje-aan-vertrek-gemeentesecretaris.9606404.lynkx>
- 32 Karsten, N., Schaap, L., Hendriks, F., Zuydam, S. van, & Leenknecht, G. (2014). *Majesteitelijk en magistraatelijk. De Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*. Tilburg: Tilburg University.
- 33 Meulen, C. van der, & Jansen, T. (2018). *Het gezag van de wethouder. Een ambachtelijke uitdaging*. Culemborg: Stichting Beroepseer.
- 34 Meulen, C. van der, Jansen, T., & Karsten, N. (2019). *Het gezag van de gemeentesecretaris. Een ambachtelijke uitdaging*. Culemborg: Stichting Beroepseer.
- 35 De belangrijkste gezagsbronnen voor griffiers staan weergegeven op p. 72.

5 – Conclusie

- 1 *Gezagsdragers* is beschikbaar via: <https://beroepseer.nl/wp-content/uploads/2019/04/Gezagsdragers-WEB.pdf>
- 2 *Het gezag van de gemeentesecretaris* is beschikbaar via: <https://www.gemeentesecretaris.nl/assets/Uploads/9c357dco8e/DEFINITIEF-Het-gezag-van-de-gemeentesecretaris-WEB.pdf>

Bijlage 5 – Verantwoording kwantitatief onderzoek

- 1 Karsten, N., Schaap, L., Hendriks, F., Zuydam, S. van, & Leenknecht, G. (2014). *Majesteitelijk en magistraatelijk. De Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*. Tilburg: Tilburg University.
- 2 Verkregen van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/53/gemeentelijke-indeling-ongewijzigd-in-2020>
- 3 Verkregen van: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/minimale-norm-voor-griffie-nodig.11013882.lynkx>
- 4 Berekend op basis van een One sample t-test. $t(118) = 2.36, p < .05$
- 5 Berekend op basis van een Chi-kwadraat toets $\chi^2 = 1.745, p > .05$