

# De raadsgriffier

A.F.A. Korsten<sup>1</sup>

Deze beschouwing handelt over raadsgriffiers.<sup>2</sup> Raadsgriffiers ondersteunen de raad in zijn functioneren. De functie van raadsgriffier is een nieuwe functie in de lokale politiek, die sinds de invoering van de *Wet dualisering gemeentebestuur* op 7 maart 2002 bestaat. Het gaat hier om een functie waarvan de bekleder bij uitstek moet beschikken over politiek-bestuurlijk gevoel. Dat is althans de mening die naar voren komt uit een meeting met een aantal griffiers uit gemeenten onder 100.000 inwoners, die begin januari 2003 georganiseerd werd door het Rijksopleidingsinstituut (ROI).

Deze beschouwing geeft een nadere verkenning van het fenomeen raadsgriffier vanuit twee perspectieven op de lokale dualisering, een minimale en een maximale variant. Opereren griffiers thans nog in gemeenten met beperkte ambities ten aanzien van dualisering? Welke aspecten van de functie verdienen bijzondere aandacht. De raad heeft vijf rollen te vervullen: de agenderingsfunctie, de kaderfunctie, begroten, verordenen, controleren. Blijken zal dat voor de kaderfunctie binnen gemeenteraden tot discussie aanleiding geeft.

## 1 Wet dualisering gemeentebestuur

Op 7 maart 2003 ging de Wet dualisering gemeentebestuur in werking. Die wet impliceert een wijziging van de Gemeentewet die neerkomt op nevenschikking van gemeenteraad en college van B&W en niet bovenschikking. Wettelijke bovenschikking wordt wel aangeduid als (wettelijk) monisme, dualisme als nevenschikking.

Gemeentewettelijk gezien, blijft de gemeenteraad het hoogste bestuurlijk orgaan in een gemeente, dat staat immers ook in de Grondwet, maar volgens de Gemeentewet moet het college gaan besturen. De gemeenteraad heeft sinds de raadsverkiezingen van 6 maart 2002 vijf functies: budgetteren, verordenen, agenderen, kaders stellen en controleren.

Aan de wet dualisering gemeentebestuur ging een rapport vooraf van de Staatscommissie-Elzinga. De essentie van dat rapport is door de wetgever gebruikt en is motiverend geweest voor het grondpatroon dat na 6 maart 2002 ging ontstaan. Doel van de dualisering is vooral te bereiken

- dat de lokale politiek transparanter wordt door meer accent te leggen op de gescheiden verantwoordelijkheden van raad en college,
- dat de politiek verlevendigt door een groter accent op agendering van eisen en preferenties uit de samenleving door de raadsfracties en daarmee dat de volksvertegenwoordigende rol van raadsleden verder gewicht krijgt, en verlevendiging door de introductie van nieuwe wettelijke instrumenten, zoals de rekenkamerfunctie en de gemeentelijke enquête,

---

<sup>1</sup> Prof.dr. A.F.A. Korsten is hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Maastricht. Correspondentieadres: Open Universiteit Nederland, Postbus 2960, 6401 DL Heerlen, tel. 045-576 2344.

<sup>2</sup> Bewerkte versie en uitbreiding van een lezing, gehouden op 10 januari 2003 voor raadsgriffiers in het gemeentehuis van Wychen, in het kader van een bijeenkomst van het Rijksopleidingsinstituut. Tijdens deze bijeenkomst vond ook een discussie plaats tussen griffiers onderling over taak en positie van griffiers. Ook is gebruik gemaakt van inleidingen voor en discussies met gemeenteraden en colleges van de gemeenten Goes, Valkenburg a.d. Geul, Ambt-Montfort, Landgraaf, Onderbanken en Vaals.

- en dat de controle door de raad op het college groter wordt.

Verlevendiging, transparantie en controle vormen hoofddoelstellingen achter de landelijke dualiseringsoperatie maar kunnen lokaal leiden tot verschillende inkleuring. De verantwoordelijkheden van de organen worden in de Gemeentewet duidelijker gescheiden. Een wethouder is sinds 6 maart 2002 geen lid meer van de gemeenteraad en dat betekent dat de wethouder dus zichzelf niet controleert.

Met de dualisering is ook een nieuwe figuur lokaal geïntroduceerd, te weten de raadsgriffier. Gemeenten kregen van de wetgever een jaar de tijd vanaf 7 maart 2002 om te komen tot de aanstelling van een raadsgriffier. De griffier is een figuur zoals die ook bestaat op rijksniveau. De Tweede Kamer beschikt over een griffie die belast is met de organisatie van het Kamerwerk, de agenderingshandelingen en verslaggeving. De raadsgriffier is overigens niet helemaal vergelijkbaar met die van de Tweede Kamer. Wat is de positie van de raadsgriffier thans? We doen verslag van een evaluatieonderzoek naar de positie van de raadsgriffier sinds de wetswijziging, een gesprek met enkele burgemeesters over de griffier en een bijeenkomst met een twintigtal griffiers in het midden en oosten van Nederland, die begin januari 2003 plaatsvond.<sup>3</sup> Daarbij hanteren we een perspectief.

## **2 Een perspectief op de positie van de griffier: twee scenario's van dualisering**

Voor de lokale dualisering zijn twee scenario's mogelijk: een minimale en een maximale variant. We duiden ze aan als zwart en wit. Is de raadsgriffier over het algemeen werkzaam binnen een nog voorzichtig op gang komende, minimaal dualiseringsproces of is de griffier al volop betrokken in een grootscheeps dualiseringsproces waarbij de griffier leiding geeft aan een grote griffie, uiteraard naar gelang een gemeente over meer personeel beschikt, groter is en ook met meer beleidsuitdagingen van doen heeft. Kortom, is de griffier nog een marginale positie of is er al sprake van een geenszins marginale figuur maar een essentiële positie? In een minimaal scenario is de rolvulling van de griffier anders dan in een maximale variant.

Natuurlijk is een griffier niet in slechts twee kleuren te tekenen. Er bestaan natuurlijk meer kleuren dualisering en ook meer kleurige griffiers. Daarover komt verderop meer. Nu eerst iets over zwart en wit.

### ***Minimaal***

De *minimale – zwarte - variant* houdt in de kern in dat de dualisering zeer 'mager' wordt ingevuld. Iemand uit de gemeente Goes zei het eens zo: 'Was er maar nooit een Elzinga opgestaan'.

Dit raadslid wilde vasthouden aan 'zoals het gaat'. Hij wist het natuurlijk niet maar de Maastrichtse bestuursrechtkenner Henk Koning heeft ook al eens in het Nederlands Juristenblad zijn gal gespuwd over de dualisering. Koning geloofde in het monisme want dat was volgens hem echte politieke democratie. B&W bereiden voor en voeren uit en de raad beslist. Dat was waarin Koning geloofde, maar in het dualisme kun je nog dicht blijven bij het monisme. Je kunt posities blijven verstrengelen. De raadsvergaderingen worden nog vooraf gegaan door coalitieoverleg waarbij de laatste plooiën glad gestreken worden, zodat er in de raadsvergadering zelf geen verrassingen meer kunnen optreden in termen van uitslagen van stemmingen. De wethouders wonen ook in dit model veelal de fractievergaderingen bij en dat

---

<sup>3</sup> Op 10 januari 2002 waren in Wychen aanwezig onder meer de griffiers van de gemeenten: Hof van Twente, Noordoostpolder, Dronten, Hellendoorn, Beuningen, Wychen, Wageningen, Eibergen, Ommen, Veenendaal, Overbetuwe, tubbergen.

geeft hen een gerust gevoel voor hen. Niet dat die bijeenkomsten altijd makkelijk zijn, niet zelden moet een wethouder al zijn overtuigende vermogens aanspreken, maar na afloop weet hij meestal waar de politiek vraagtekens wel of niet bij staan. Dat is onder het dualistisch regime eigenlijk niet de bedoeling maar wie verhindert de wethouder om contact te hebben met de eigen fractie en als een raadsmeerderheid klein is, is een coalitieoverleg toch ook politiek verstandig? Men kan redeneren dat 'Den Haag' toch ook Torentjesoverleg kent en zgn. bewindslidenoverleg per coalitiefractie, waarbij ministers en fractieleider elkaar ontmoeten? Waarom zou het in een gemeente anders moeten gaan dan in 'Den Haag'? Zie daar de sceptische opstelling ten aanzien van dualisering, die in de praktijk ook wel wordt aangetroffen, als we griffiers mogen geloven.

De raad en het college zijn in dit zwart scenario eigenlijk niet van plan de gewoonten en werkwijzen uit het monistische bestel te veranderen. De raad krijgt alle voornemens voorgelegd, of het nu bestuurlijke zaken zijn zoals de verkoop van grond waarvoor de raad geen budget hoeft te voteren, of kaderstellende zaken zoals een structuurplan. Op de raadsagenda is eigenlijk weinig veranderd. De rubriek 'ingekomen stukken' bestaat nog steeds terwijl onder een dualistisch gesternte te redeneren valt dat die rubriek voor een raadsvergadering kan verdwijnen omdat 'ingekomen stukken zaken voor het college betreft en niet voor de raad tenzij dat door de briefschrijvers expliciet is aangegeven. Over kaderstelling heeft men het in de raad zelden. Dualisme is - zo gezegd - amper een issue. Dat de drempel verlaagd is voor het indienen van moties of amendement, och het houdt de raadsleden niet zo bezig, ook niet van de 'oppositie'. In de raad worden überhaupt niet vaak moties ingediend. Misschien drie per maand.

De gemeentesecretaris doet er in dit minimaal model van een gemeente van ongeveer 25.000 inwoners, met 110 ambtenaren, het griffiewerk erbij of een aangetrokken griffier is parttime aangesteld. Een fulltime raadsgriffier zou maar veel budget vragen en compliceren. B&W moeten een actieve informatieplicht nakomen volgens de Wet dualisering gemeentebestuur maar ze blijven werken zoals ze deden en reageren vooral op verzoeken om informatie van de raad. Verder krijgt de raad alles wat afgesproken is.

Met een rekenkamer maken raad en college in het minimaal scenario ook geen haast. Afgesproken is dat er weinig budget naar de rekenkamer gaat. De rekeningcommissie van de raad en accountant kunnen het financieel controlewerk wel af.

De burgemeester moet jaarlijks een verslag maken van de kwaliteit van de dienstverlening, de klachten en de participatie maar dat doet de burgemeester af met een half A4. Daarin zegt hij dat klacht- en participatieaspecten meegenomen worden in de besluitvorming over afzonderlijke plannen en dat bijvoorbeeld klachten over de sociale dienst onderdeel zijn van het jaarverslag van de sociale dienst. Voorts is de gemeente aangesloten bij de regionale ombudsman. Dus als er klachten zijn dan kan een burger zich hiertoe richten.

De raad moet ook praten met het college over de beleidsevaluatie. Jaarlijks moeten er afspraken volgen over wat wel getoetst wordt op beleidseffectiviteit en wat niet. De raad en B&W besluiten dat beraad onderdeel te laten zijn van de algemene beschouwingen over de begroting, zodat ook dit onderwerp weer een plaats krijgt in de reguliere stroom van acties, besprekingen en reflecties.

We zouden over de aan de verschillende organen gekoppelde wettelijke instrumenten verder na kunnen lopen, maar de boodschap is duidelijk.

### **Maximaal**

In een minimale variant van dualisering wordt er weinig werk gemaakt van dualisering terwijl dat in een *maximale - witte- variant* anders is. Hier beginnen B&W en raad anders. We vertellen een verhaal over hoe dit scenario er uit kan zien.

De gemeente heeft zich aangemeld bij de Vernieuwingsimpuls en is proefgemeente geworden. B&W redeneerden, laten we er vlug bij zijn want dualisering moet toch en door pilot te zijn krijgt de gemeente een goede uitstraling naar buiten en krijgt de gemeente extra aandacht van onderzoekers. Zo wordt het lerend vermogen van de gemeente bevorderd. Immers, onderzoeksrapporten kunnen weer reden zijn voor bezinning over zaken die nog niet goed passen bij de dualisering.

Er volgt in onze 'witte' gemeente een eerste actieplan en er komen enkele raadsconferenties. De raad en B&W besluiten tot raadscommissies met voorzitters uit de raad, er komt direct een raadspresidium met de burgemeester en fractieleiders en een griffier wordt fulltime aangesteld. Het reglement van orde van de raad wordt direct veranderd. Wekelijks vergadert de burgemeester - als voorzitter van de raad en B&W - met de gemeentesecretaris en de raadsgriffier. Dat is belangrijk. De griffier moet 'schakelen'. Dat de secretaris het griffierswerk erbij doet, is in deze maximale variant direct uit den boze.

De raad moet het volle pond aan steun hebben en dat betekent een griffier met een griffie.

Het presidium besluit bij de start van de dualisering tot een actieplan waarbij een groot aantal actiepunten volgt. Een ervan is bezinning op taak en eisen van de griffier. Deze gemeente besluit om werk te maken van de toepassing van eisen en instrumenten. Fracties spreken af een proef te doen met het niet steeds uitnodigen van wethouders in hun fractievergaderingen en het steeds houden van coalitieberaad voor een raadsvergadering alleen in uiterste noodzaak te doen.

B&W krijgen een gedragscode op het vlak van integriteit, want ze hebben hier een voorbeeldrol. B&W gaan ook over tot een actieve informatieplicht want de wethouders willen niet uitglippen over bananenschillen. In een crisis als in Volendam en Enschede over rechtshandhaving heeft men geen trek. De raad krijgt dus informatie maar om te voorkomen dat het niet teveel en te ongericht gebeurt zal er in het presidium een discussie volgen over welke grote debatten de raad in jaar XX zal houden. Het kan gaan om een groot debat over het jaarverslag van de gemeente, het werken met prestatieafspraken en kengetallen. Ten tweede is een debat mogelijk over de prioriteiten in de strategische koers van de gemeente en ten derde een debat over de beleidsevaluatie.

De raad besluit een flink budget te reserveren voor eigen onderzoek, een eventuele enquête en voor de rekenkamer.

Dat waren twee verhalen over hoe het in de praktijk kan gaan. De verhalen waren hoofdstukken uit een groter verhaal. We zouden de verhalen dan ook kunnen vervolgen. Dat gebeurt hier niet. De werkelijkheid van de dualisering is natuurlijk veelkleuriger dan deze twee verhalen. Er bestaat ook groen, rood, paars, blauw, geel, bruin, roze en grijs. Veel hangt af van de bestuurscultuur, van hoe men met elkaar omgaat en wat men belangrijk vindt.

### ***De griffier in een minimaal of maximaal scenario***

Hoe zit de griffier nu in deze verhalen? De griffiersfunctie ter ondersteuning van de raad is weliswaar een nieuwe functie maar een deel van de taken is oud.<sup>4</sup> Gemeenteraden bestaan immers al lang, raadscommissies ook en dat raads- en commissiewerk moest altijd al ondersteuning krijgen. Hiervoor droeg traditioneel de gemeentesecretaris zorg. In 2002 is dat ondersteunend werk weggehaald bij de gemeentesecretaris en medewerkers en overgeheveld naar de griffier. Een griffier is echter *meer* dan een verzameling overgeheveld taken van vroeger. Als de griffierstaak alleen maar oude taken zou bevatten dan zou er niets veranderen in de relaties tussen raad en college en zou dualisering slechts symboolwetgeving zijn. Er komen naast de oude taken echter door de wetswijziging wel degelijk nieuwe bij. Die taken zijn te koppelen aan de taken van de raad: agenderen, budgetteren, kaders stellen, verordenen, controleren. Hoe omvangrijk de nieuwe – ondersteunende - taak van de griffie na dualisering is, is afhankelijk van of een gemeenteraad en college op de minimale of maximale variant zit en of het om een kleine of grote gemeente gaat. Als een raad zich in een maximaal model voornemt om zich ‘*te vermaatschappelijken*’ en van raadsleden volksvertegenwoordigers en echte controleurs te maken dan is er werk aan de winkel. Immers, dan gaat de raad ook buiten het raadhuis poolshoogte nemen, hearings houden, onderzoek instellen. Dat alles kan dan kaderstellende notities met zich brengen. Daarvoor zal een griffie ondersteuning moeten bieden en zal ambtelijke bijstand georganiseerd moeten worden. Een adequate ondersteuning zal dan ook meer kosten dan de raadsondersteuning vóór 6 maart 2002. Overheveling van middelen vanuit de voor 6 maart 2002 bestaande ondersteuning van de raad is dan ook absoluut niet genoeg. Het ligt voor de hand dat een deel van de ondersteuning voor het college wordt overgeheveld naar de raad. Zoals nog zal blijken hebben raden echter behoorlijk over zich laten lopen. De griffies zijn nog klein. Grote gemeenten tellen vaak wel een grotere griffie, bestaande uit zes personen, maar dat is op een totaal van duizenden ambtenaren heel weinig.

### **3 Evaluatie van de wet: kenmerken van griffiers**

Alvorens in te gaan op de positie van griffiers wordt hier een beschrijving gegeven van kenmerken van raadsgriffiers. Griffiers, wie zijn dat eigenlijk?

De invoering van de wet dualisering gemeentebestuur is aan een evaluatie onderworpen. Uit het verslag ‘*De eerste klap is een daalder waard*’ blijkt dat rond november 2002 een antwoord is te geven op de volgende vragen.

1. Is er al een raadsgriffier benoemd?
2. Zo ja, op welke schaal is deze functie aangesteld?
3. Is de aanstelling in voltijd of in deeltijd?
4. Wordt de functie van griffier gecombineerd met een andere gemeentelijke functie?
5. Is deze functionalisering afkomstig uit de eigen gemeentelijke organisatie of komt hij van buiten?
6. Waaruit bestaat het takenpakket van de griffier?
7. Uit hoeveel fte’s bestaat de griffie en van welke schalniveau zijn deze fte’s?
8. Welke deskundigheden zijn ondergebracht in de griffie?

We beantwoorden deze vragen.

---

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld Van Dam in Staatscourant, 26 november 2002.

### ***Is er al een raadsgriffier benoemd?***

Het verslag meldt dat van alle Nederlandse gemeenten de helft medio 2002 al een raadsgriffier benoemd had terwijl bij een kwart de benoemingsprocedure in gang gezet was. Het valt op dat sommige gemeenten een kwartiermaker kennen. Gebleken is dat van de gemeenten die een griffier aanstelden driekwart dat al in april 2002 gedaan heeft. Er bestaan dus gemeenten die er snel bij waren, voorlopers dus. Maar een zwaluw maakt nog geen lente. Uit ander onderzoek is bekend dat rond maart 2002 veel gemeenten nog volop bezig waren na te denken wat dualisering betekent. In gemeenten als bijvoorbeeld Valkenburg a.d. Geul, Vaals, Landgraaf en Ambt-Montfort beschikte veel fracties niet over een conceptie met eisen voor aan te trekken raadsleden binnen een dualistisch in plaats van een monistisch bestel

### ***De schaal van griffiers***

De salarisschaal van medio 2002 aangestelde griffiers loopt van 11 tot en met 14. Van alle aangestelde griffiers volgens het BZK-onderzoek zit ongeveer 40 procent in schaal 13 of 14. Dat betekent dus dat sprake is van een gewaardeerde functie. De salarisschaal zit ongeveer op het niveau of iets onder het niveau van gemeentesecretaris. In de praktijk zijn overigens sommige griffiers ex-gemeentesecretaris. Ze zijn gemeentesecretaris geweest in een andere gemeente, maar die is overbodig geworden na samenvoeging door herindeling. Dat verklaart deels de betrekkelijk hoge salariering.

### ***In voltijd of in deeltijd?***

Een derde van de gemeenten heeft in november 2002 een raadsgriffier in voltijd aangesteld. Van de griffiers die in deeltijd zijn aangesteld, is de helft voor 50 procent of meer aangesteld, aldus het BZK-onderzoek.

### ***Wordt de functie van griffier gecombineerd met een andere gemeentelijke functie?***

In november 2002 was de stand van zaken dat van de aangestelde griffiers ongeveer een kwart de griffiersfunctie combineerde met die van gemeentesecretaris terwijl de helft de functie niet combineerde met een andere functie in de betreffende gemeente. Aldus het BZK-onderzoek.

### ***Van buiten de gemeente of niet?***

In november 2002 was van de aangestelde griffiers driekwart afkomstig uit de eigen organisatie, en kwam een kwart van buiten.

### ***Het takenpakket van de griffier***

Het takenpakket van de griffiers kan secretariael en procesmatig zijn en ook inhoudelijk zijn. Van de in november 2002 aangestelde griffiers was ongeveer de helft zowel secretariael, procesmatig als inhoudelijk bezig. Alleen inhoudelijk is vrijwel niemand onder de griffiers bezig.

### ***De griffie***

Uit hoeveel fte's bestaat de griffie en van welke schaalniveau zijn deze fte's?

De griffie kan in beginsel bestaan uit voltijds aangesteld griffieambtenaren maar kan ook ten dele functionarissen omvatten uit de reguliere organisatie. In meer dan driekwart van de gemeenten bestaat de griffie uit minder dan 2.0 fte. De griffier is over het algemeen nog solitair bezig. Dat wijst op een magere invulling van de dualisering. Gemeenteraden maken zo gezien van de invoering van de dualisering geen grote, budgettaire imposante operatie.

### ***De deskundigheden***

Welke deskundigheden zijn ondergebracht in de griffie? Er zijn uiteenlopende deskundigheden onder te brengen in de griffie. Welke deskundigheden worden ondergebracht in de griffie is mede afhankelijk van de zwaarte van de griffie. In veel gevallen beschikt de griffie over juridische deskundigheid. In de meeste gemeenten zijn commissiegriffiers aangesteld. Die maken lang niet altijd deel uit van de griffie of slechts voor een beperkt deel van de tijd.

### ***Kenmerken in het licht van twee perspectieven***

Veel gemeenten hechten waarde aan de functie van griffier, zo stellen de auteurs van het BZK-rapport. Immers, de functionaris is in veel gemeenten vrij snel na invoering van de dualisering aangesteld en de functiewaardering is niet laag. Daar staat tegenover dat er ook indicaties zijn die wijzen in een meer minimaal dualiseringsperspectief. Veel griffiers zijn in deeltijd aangesteld en veel gemeenten kennen amper een griffie. Aan de dualisering wordt maar beperkt budget besteed. En met de instelling van rekenkamers met een stevig budget kwamen veel gemeenten in 2002 nog niet toe.

## **4 De taakaspecten van de griffiersfunctie**

In beginsel zijn de volgende aspecten aan een taak van een raadsgriffier te onderscheiden.

Schema 1: Taakaspecten van raadsgriffiers

	Taakaspecten van raadsgriffiers
1	Organisatie van logistieke processen m.b.t. raad
2	Aansturen griffiemedewerkers
3	Positieafbakening college-raad
4	Afstemming met raadsvoorzitter
5	Afspraken maken met gemeentesecretaris
6	Adviseren of coachen van wethouders/ fractievoorzitters
7	Contacten onderhouden met ambtenaren
8	Kaders stellen voor en door de gemeenteraad
9	Verordeningen maken
10	Implementatie/ toepassing dualisering
11	Agendering en plannen raadsbesluiten
12	Monitoring en uitvoering van raadsbesluiten

Een nadere verkenning, gebaseerd op gesprekken met een aantal griffiers, wijst uit dat deze lijst niet omstreden is.

Met welke taakaspecten hebben griffiers het meest te maken in die zin dat het discussie oplevert over de gewenste gang van zaken?

Schema 2: Taakaspecten van raadsgriffiers die aanleiding geven voor discussie

	Taakaspecten van raadsgriffiers	
1	Organisatie van logistieke processen m.b.t. raad	
2	Aansturen griffiemedewerkers	
<u>3</u>	<u>Positieafbakening college-raad</u>	X
4	Afstemming met raadsvoorzitter	
5	Afspraken maken met gemeentesecretaris	
<u>6</u>	<u>Adviseren of coachen van wethouders/ fractievoorzitters</u>	X
7	Contacten onderhouden met ambtenaren	
<u>8</u>	<u>Kaders stellen voor en door de gemeenteraad</u>	X
9	Verordeningen maken	

10	Implementatie/ toepassing dualisering	
11	Agendering en plannen raadsbesluiten	
12	<u>Monitoring en uitvoering van raadsbesluiten.</u>	X

Er springen volgens de meeting in Wychen van januari 2002 vier blokken uit die aanleiding zijn voor discussie binnen de eigen gemeente.

A De positieafbakening tussen gemeenteraad en college.

B De vraag of het coachen of adviseren van wethouders een taak is van de griffier.

C Het stellen van kaders als een van de vijf taken van de gemeenteraad, en tevens als een lastige opgave.

D Het monitoren van raadsbesluiten: hier een taak voor griffiers.

Deze vier aspecten kwamen naar voren bij een inventarisatie onder ruim 20 griffiers. Waar gaat het hier dan om?

### ***A Positieafbakening raad-college***

#### *Het toneelstuk: spelers hebben elkaar nodig*

Heel belangrijk rond dualisering is dat niet één orgaan zelf oplossingen bedenkt voor dualisering maar dat dualisering wordt gezien als een toneelstuk waarbij de ene speler pas goed kan spelen als de andere spelers ook goed meedoen. Er is namelijk sprake van onderlinge afhankelijkheid. College en raad en griffie hebben elkaar nodig, waarbij sprake moet zijn van *evenwicht in de verhoudingen*. De raad moet niet strijden tegen het college en omgekeerd. Toch komt die strijd hier en daar wel voor. Er is wel gezegd: de essentie van dualisering is arbeidsdeling in de vorm van gescheiden verantwoordelijkheden én samenwerking. Dus is de discussie: van duaal tot duel of duet? Er is patroonmatigheid nodig in het onderling verkeer en om daartoe te komen zullen afspraken nodig zijn en zo ontstaat geleidelijke nieuwe gewoontevorming. Sommige griffiers blijken die afspraken in een document te vatten. Vooral juristen vertonen die neiging. Daar blijkt niets op tegen. Vooral griffiers die al op meerdere plekken griffier waren bedenken snelle oplossingen hiervoor.

#### *Wat wel of niet in de raad*

Er is een tweede concretere dimensie aan de verhouding tussen raad en college: wat komt bij de raad op de agenda, nu B&W volop besturen?

Het raadspresidium bestaat in veel gemeenten uit de raadsvoorzitter en de fractieleiders maar in sommige gemeenten uitsluitend uit fractieleiders en in weer andere uit de raadsvoorzitter en de commissievoorzitters. Voor de hand ligt om te denken dat het raadspresidium zich inlaat met de agenda van de raad en dat dit tot discussie leidt. Het is voorstelbaar dat het college tot bepaalde zaken besluit zonder de raad hierin te kennen en het is mogelijk dat de raad, die nog steeds het hoogste orgaan is in een gemeente, juist alles bij zich wil houden dat onder het monistisch gesternte ook onder de raad ressorteerde? Hoe zou een raad hiermee omgaan? Ik zie de volgende mogelijkheden:

- De raad krijgt alle stukken die de raad vroeger ook al kreeg en de kwestie is dan vooral of iets ter kennisname is of ter besluitvorming. Dat is de definitiekwestie zoals de griffier van Wychen die gaf.
- De raad maakt een negatieve lijst: dit en dit soort zaken horen *niet* in de raad tenzij kaderstelling volgt.
- De raad maakt een positieve lijst: dit en dat hoort zeker in de raad.
- De raad maakt een groslijst van wat allemaal op de agenda hoort te komen en heeft er beraad over met het college.



Opvallend is dat wat de raad op de agenda krijgt of niet krijgt onder griffiers in 2002 geen heftig item was.<sup>5</sup> Hoe kan dat? Dat komt bij nader inzien omdat 1. de raad voor veel zaken budgetverantwoordelijk is en dat houdt in dat de raad zich bijna met alles kan bemoeien, 2 de dualiseringswet spreekt van een actieve informatieplicht voor burgemeester en wethouders en onder die omstandigheden doen B&W er goed aan de raad vooral te informeren en te binden. Je kunt als B&W dus bijna niets achterhouden. Het college zal het verwijt willen voorkomen van inactiviteit in de informatieverstrekking.

Wat laten casus zien?

#### *Casus 1: de subsidie*

Soms is er wel discussie mogelijk. De raadsgriffier van Wychen meldt het voorbeeld van ‘de ouderbijdrage peuterspeelzalen inkomensafhankelijk maken’. Dat leek de griffier geen onderwerp van besluitvorming voor de raad terwijl de wethouder die wel wilde voorleggen aan de raad voor besluitvorming. De griffier heeft dit ontraden. Waarom? De betreffende wethouder zal in de inkomensafhankelijkheid een reden om er zich mee te bemoeien terwijl de gemeente helemaal niet gaat over ouderbijdragen. De gemeente zou wel de subsidie voor peuterspeelzalen kunnen intrekken of er voorwaarden aan kunnen verbinden. Dat indirecte belang van het gemeentebestuur was reden voor discussie.

#### *Casus 2: Begroting als aangrijpingspunt*

Er is wel gezegd: koop van grond hoeft niet meer in de raad te komen want dat is een bestuurskwestie. Privaatrechtelijke kwesties gaan immers allemaal naar het dagelijks bestuur. Besturen in een individuele kwestie hoeft niet in de raad omdat de raad alleen kaders kan stellen.

Hier zijn meerdere antwoorden mogelijk. Als er geen budget is gereserveerd in de begroting voor aankoop, moet het college voor koop naar de raad om alsnog budgettaire ruimte te krijgen. De raad kan dan eisen stellen. Ze kan zeggen: wij als raadsleden willen betrokken worden bij alle besluiten over aankoop van dit of dat soort grondaankoop ten zij de individuele koop een bepaald bedrag te boven gaat. Dan wordt een proceskader aangegeven. Het is ook mogelijk dat een kwestie van koop niet in de raad komt omdat de raad dit een B&W-zaak vindt.

De griffiers discussieerden in Wychen niet over wat wel of niet op de raadsagenda staat. Blijkbaar hebben zich hier en daar gewoonten ontwikkeld. Wel was aan de orde: krijgt een raadscommissie altijd informatie en discussieert ze altijd, ook in politieke zin, over dit en dat, of is een raadscommissie vooral bestemd voor informatie-uitwisseling terwijl de politieke discussie direct in de raad plaatsvindt/ Hier zijn verschillende keuzen mogelijk. De raadsfracties moeten in de praktijk hierover spreken en dat kan voorbereid worden in de driehoek van raadsvoorzitter, gemeentesecretaris en griffier. Het ligt voor de hand om de fractieleiders te raadplegen en de commissievoorzitters. Het gaat immers om het verkrijgen van patroonmatigheid.

#### ***B Adviseren en coachen van wethouders door griffiers?***

We komen bij een tweede onderwerp. Gebleken is dat de wethouders er na de dualisering hier en daar ‘wat bijhangen’ en hun draai nog niet gevonden hebben. Daarbij gaat het om het verkeer tussen raad en college, in casu over het ontvangen van uitnodigingen om deel te

---

<sup>5</sup> Volgens de griffiers die in Wychen aanwezig waren.

nemen aan vergaderingen van een raadscommissie en raadsvergadering. Wethouders hebben niet meer de macht om een onderwerp te agenderen dat zij zelf van belang vinden.<sup>6</sup> Dat bleek bijvoorbeeld ook concreet in de gemeente Overbetuwe. Wethouders zoeken naar een duidelijk rol in relatie tot de fractie en tot de gemeenteraad. Omgekeerd, de raad stelt zich soms op als 'wij zijn de baas' en zorgen niet voor een 'waardige' relatie naar wethouders. Dan ontstaat er strijd. Dat moet in 2003 verbeteren doordat er minder sprake is van dominantie van de raad boven het college of omgekeerd. Dualisering is een zaak van alle actoren.

Griffiers beschouwen het over het algemeen echter niet als hun taak om wethouders bij te staan als een soort coach of begeleider. Dat is meer een rol van een burgemeester of een gemeentesecretaris.

### ***C Kaders stellen***

Hoewel de griffiers niet alleen organisatorisch maar ook secretarieel en inhoudelijk bezig zijn bemoeien raadsgriffiers zich meestal niet inhoudelijk met te nemen besluiten of kaders. Een derde problematiek in het functioneren van griffiers betreft desalniettemin de kaderstellende rol van gemeenteraden. Gemeenteraadsleden van meerdere gemeenten zit hiermee in hun maag, zoals ook bleek in een meeting van de auteur met de raad, het college en de griffier van de gemeente Goes. Wat is dat eigenlijk, een kader? Toch hoeft dit een minder complex probleem te zijn. Hier is een blik naar het werk van de Tweede Kamer verhelderend. De Kamer stelt een plafond aan een budget, prioriteit, deprioriteert, stelt proceseisen - zoals een evaluatie vragen en een evaluatiemoment bepalen of een eindtermijn opnemen in een verordening -, vraagt om een nadere nota, neemt een amendement aan, vraagt om nader overleg met delen van de samenleving, stelt een besluit uit omdat nadere informatie gewenst is, zegt een wethouder de wacht aan, enzovoorts. Kortom, kaders stellen betekent piketpalen zetten. Zo gezien, is er eerder onzekerheid dan zelfbewustheid bij raden. Raden zetten in de praktijk gemakkelijk piketpalen. Het onderwerp is daarmee minder complex dan het lijkt.

Als een raad de opvatting heeft dat de raad zich moet vermaatschappelijken, en dat dit dient te geschieden door de formulering van onderzoeksopdrachten, het houden van hoorzittingen en nader overleg, dan zal het nodig zijn dat een raad beter ondersteund wordt.

### ***D Het monitoren van raadsbesluiten***

Een vierde onderwerp van discussie tussen griffiers betreft de voortgangscontrole op gemaakte afspraken in de raad en tussen raad en college. Alle griffiers uit het Wychens beraad zijn het erover eens dat het wel van belang is dat er overzicht bestaat over wat een raad besluit, wat een college doet met besluiten en op welk moment een college weer iets moet voorleggen aan de raad. Sommige griffiers zien het evenwel *niet* als hun taak om als voortgangscontroleur of waakhond van de raad op te treden om de voortgang van uitvoering te monitoren. Dat achten ze meer een taak van de gemeentesecretaris.

Daarmee zien we dat er toch wel verschillen kunnen bestaan in problematieken en werkwijzen van griffiers.

## **5 Gewenste competenties van griffiers**

---

<sup>6</sup> Dit komt ook naar voren in een gesprek op 10 januari 2003 gehouden met H. Kaiser, voormalig burgemeester te Roermond en thans adviseur van Rijnconsult.

In het voorgaande is wel duidelijk geworden voor welke opgaven griffiers staan. Welke competenties zijn nodig om goed als griffier te kunnen functioneren? In de tabel staan eisen die ook terug te vinden zijn in advertenties voor ‘Griffier gevraagd’.

Tabel 3: Gewenste competenties voor raadsgriffiers

	competentie
1	Politiek-bestuurlijk gevoel
2	Procesmatig kunnen handelen/ kennis bedrijfsvoering
3	Organiserend vermogen
4	Relationeel vermogen
4	Communicatief vermogen
5	Juridische kwaliteiten
6	Kunnen schakelen tussen actores
7	Managementkwaliteiten (t.b.v. leiden griffie en werkorganisatie)
8	Onderzoeksvaardigheid (i.v.m. rekenkameronderzoek)

Welk van deze competenties zijn de belangrijkste? Diverse griffiers uit het Wychens beraad zeggen dat politiek-bestuurlijk gevoel wel heel belangrijk is, maar alle andere competenties ook.

Zijn er ook competenties die u mist? Opvallend is dat niet genoemd wordt dat een griffier een democraat in hart en nieren moet zijn die de gemeenteraad zeer belangrijk vindt.

## 6 Behoeften

Waarom hebben raadsgriffiers behoefte in 2003? Ten eerste, dualisering heeft de grote massa van burgers nog niet betoverd. Veel burgers weten weinig van dualisering. Ten tweede, de griffiers op de bijeenkomst in Wychen hebben baat bij informatieuitwisseling in hun regio over de ins & outs van dualisering om zo van elkaar te leren. Ten derde hebben ze behoefte aan een scaninstrument om de kwaliteit van een gemeente op de dualisering door te lichten. Ze vragen zich af: hoe zet je een evaluatie op? Want ze verwachten dat ze na enkele jaren moeten kunnen aangeven waar de eigen gemeente staat met dualisering.

Bovenal zal de reflectie van de griffier echter leiden tot een nadere doorgroei van de dualisering.

## 7 Conclusie en vooruitblik

De griffiersfunctie is sterk in beweging. De griffiers wisselen vlijtig informatie uit en groeien geleidelijk verder in hun rol. De griffierspositie is niet erg omstreden. De dualisering blijft in beweging, ook doordat vanuit de vernieuwingsimpuls informatie wordt verstrekt. De griffiers blijken dualisering niet als een kritisch iets te zien, ook al zijn er veel indicaties dat menige gemeente zich nog enigszins aan de minimale kant van de dualiseringsoperatie bevindt. Indicaties daarvoor zijn dat de griffier er in veel gemeenten van minder dan 30.000 inwoners nog alleen voor staat, dat B&W's en gemeenteraden nog zoekende zijn naar patronen en dat de budgetten voor rekenkamers nog beperkt zijn of nog niet eens een rekenkamer tot stand kwam.

Er bestaan intussen stijlen van griffiers. De ene griffier is een bescheiden *organisator-secretaris* van de raad, die vooral uitvoert. Daarnaast is een ander type te zien, de *probleemoplosser*, die zo gauw zich onduidelijkheid aandient daarin met een patroonschets in voorziet. Vooral ervaren ex-gemeentesecretarissen kiezen deze rol. Een derde rol is die van

*organisator en innovator*. Deze griffier baseert zich maar matig op brochures vanuit de Vernieuwingsimpuls maar is goed in vragen stellen bij gegroeide praktijken, bedenkt zelf werkwijzen en oplossingen. Een vierde type is de *voortgangscontroleur* die als een advocaat aan de kant van de raad staat en van de raad een sterke raad wil maken. Zo zijn er meer.

Aandachtspunten rond de dualisering zijn in 2003:

- Er is een zekere noodzaak om dualisering te zien als een toneelstuk met vele rollen. Doordat de wet een paar verplichtingen met zich brengt en een aantal opties zal het ‘spel’ geleidelijk toch veranderen. Zo maakt de burgemeester een jaarverslag en dat zal weer aanleiding zijn om eindelijk meer werk te maken van reflectie op de kwaliteit van de dienstverlening.
- Begin 2003 blijkt dat spelers nog naar hun rol zoeken en een evenwichtige onderlinge verhouding tussen B&W en raad. Er is behoefte aan meer patroonmatigheid waarbij kaderstelling een aandachtspunt is.
- Van alle functies is vooral de functie van burgemeester en van de wethouders ene lastige omdat deze zowel een eigen verantwoordelijkheid heeft, als moet letten op de beleidsintegratie, en voorzitter is van het college en de raad. Als de burgemeester een inhoudelijke portefeuille heeft zal deze vaak de voorzittershamer in de raad moeten overdragen.
- Moeilijk lijkt de positie van de wethouder. De wethouder is niet welkom bij raadsvergaderingen tenzij deze is uitgenodigd. Hier en daar etaleert de raad zich als ‘de baas’ waardoor wethouders zoeken naar hun rol, en er hier en daar ‘wat bijhangen’.
- Er is geen behoefte aan lokale strijd maar aan samenwerking met behoud van eigen taakverantwoordelijkheid.
- De verhouding raad-B&W kan ertoe leiden dat de burgers buiten beeld raken. Dat zou vooral dan het geval zijn als de vernieuwing een systeemintern effect heeft. Daarom blijft reflectie op de vertegenwoordigende rol van raadsleden en op de communicatie tussen overheid en burgers, onder meer in de vorm van interactief bestuur, een belangrijk punt.

## **Literatuur**

- Dam, M. van, De luxe van een griffie; of hoe de raad een oor krijgt aangenaaid, in: Staatscourant, 26 november 2002.
- Denters, S. & I. Pröpper, Naar een politiek profiel voor de gemeenteraad – Eindrapportage project duale gemeenten, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2002.
- Denters, S., P. Klok & M. Visser, De rolverdeling tussen gemeenteraad en B&W, in: Bestuurskunde, december 2001, nr. 8, pp. 336-349.
- Ministerie van BZK, De eerste klap is een daalder waard, Den Haag, 2001.
- Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, De gemeente vernieuwt – Verkorte uitgave rapport Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Samsom, Alphen, 2000.