MEI 2023

EIGENSTANDIG EN (ON)AFHANKELIJK

Nieuwe spelregels voor sterkere griffie(r)s



Petra Paulides Harmen Binnema Geerten Boogaard

Eigenstandig en (on)afhankelijk

Nieuwe spelregels voor sterkere griffie(r)s

Petra Paulides

Harmen Binnema

Geerten Boogaard

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting 3

1. Inleiding 4
2. Vraagstelling, afbakening en aanpak onderzoek 6
3. Het ontwerp van de decentrale griffiersfunctie 8
4. De ideale griffiersfunctie 15
5. Succesfactoren en faalfactoren voor sterke griffie(r)s 20
6. Oplossingsrichting: de *pullfactor* van de griffier 25
7. Zinvolle juridische mogelijkheden 32
8. Conclusie 37

Bijlage I: Ervaringen en lessen uit acht casestudies 39

Bijlage II: Geïnterviewden per casus 47

Bijlage III: Notitie werkgeverschap griffier 48

Bijlage IV: Het strategisch profiel 52

Bijlage V: Overzicht soft law 55

Managementsamenvatting

Raadsleden en Statenleden klagen over werkdruk, maar maken (te) weinig gebruik van hun griffiers. Griffiers geven aan niet altijd de ruimte te krijgen om ook invulling te geven aan de rol van eerste adviseur van de raad of Staten. Waarom is dat? Welke interventies in het ontwerp van het decentraal bestuur zouden deze paradox kunnen opheffen? Dat is het onderwerp van dit onderzoek. De methode van dit onderzoek is eenvoudig: gezocht is naar de belangrijkste succesfactoren voor een sterke griffier en van deze succesfactoren is ingeschat of die zich lenen voor veralgemenisering, voor formalisering en eventueel voor codificering.

Een sterke volksvertegenwoordiging en een sterke griffie zijn met elkaar verknoopt. Hun relatie veronderstelt een constructief samenspel: *it takes two to tango*. *But someone has to lead*. De beleidstheorie van de dualisering verwachtte de impuls voor een versterking van de griffie vanuit de volksvertegenwoordiging. Maar twintig jaar later blijken de griffiers zelf de belangrijkste succesfactor. Zij hebben de beroepsnorm gezet van het strategische profiel en zij verleiden hun raden en Staten daarvan gebruik te maken. Niet de ambtsinstructie die de volksvertegenwoordiging aan de griffier moet meegeven bleek het brandpunt van deze discussie, maar de griffieplannen die de griffier aan de werkgeverscommissie voorlegt weerspiegelen de ambities van versterking van de volksvertegenwoordiging.

Het huidige ontwerp van de decentrale griffiersfunctie zet sterk in op *onafhankelijkheid* ten opzichte het college van Burgemeester en Wethouders respectievelijk Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie. De keerzijde daarvan is een sterke functionele *afhankelijkheid* van de volksvertegenwoordiging. Dit blijkt een belangrijke kwetsbaarheid voor de doorontwikkeling van de griffiersfunctie. Ambitieuze griffiers hebben meer eigenstandigheid nodig om de raden en de Staten te kunnen verleiden tot meer strategische advisering en positionering. Uit het onderzoek blijkt dat zinvolle juridische mogelijkheden om de eigenstandigheid van de griffier in het ontwerp van het decentraal bestuur te bevorderen zijn:

- Bevorder de doorontwikkeling van de beroepsnorm, de werving van griffiers met een strategisch profiel door inschaling die past bij het gewenste niveau van functioneren.
- Codificeer elementen uit de strategische advisering zodat griffiers zich daarop kunnen beroepen als onderdelen van hun taak. Denkbaar zijn het expliciteren van de bijstand aan individuele volksvertegenwoordigers, een formele rol bij de vaststelling van de conceptagenda van de raden en Staten en het bewaken van hun lange termijnagenda, advisering over stemonthouding, het bewaken van tijdige informatievoorziening.
- Versterk het natuurlijk bondgenootschap met de vicevoorzitter door de benoeming van de laatste op te waarderen van terugvaloptie tot de hoofdregel: alle raden en Staten benoemen in een geheime stemming een vicevoorzitter.
- Bevorder de ontwikkeling van afgestemde en gedragen modellen voor de organisatieverordening van de griffie en de rest van de ambtelijke organisatie.
- Formaliseer de werkgeverscommissie en normeer haar functioneren. Denkbaar zijn een vaste rol voor de vicevoorzitter, een verplichte advisering door een HR-professional en een codificatie van een jaarlijkse cyclus met een griffieplan en griffieverslag.
- Centraliseer de rechtspositie van de griffie in de nationale rechtspositieregelingen.

1. Inleiding

Veel onderzoek rapporteert benauwde geluiden uit de 342 gemeenteraden en twaalf Provinciale Staten van Nederland. Het werk zou te zwaar zijn, de vergoeding te laag en de impact marginaal.[1] Tegelijkertijd blijkt uit veel onderzoeken dat diezelfde volksvertegenwoordigers weinig werk maken van hun eigen ondersteuning. De wettelijke 'hulptroepen' blijven vaak onderbenut. Regelingen voor fractieondersteuning worden bijvoorbeeld niet of nauwelijks gebruikt of zijn beperkt in omvang.[2] Bovendien zijn er rekenkamers met een slapend bestaan of onvoldoende budget om hun rol goed te kunnen vervullen. Hoe kan dat? Waarom klagen volksvertegenwoordigers nog zo vaak als de oplossingen voor de hand liggen?

Dit rapport is zeker niet het eerste dat zich deze vraag stelt. Eerder gingen onder andere de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) met *Goede ondersteuning, sterke democratie* en de Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur (NSOB) met *Raad en hulptroepen* ons voor. De belangrijkste verklaring die daarin naar voren komt, is handelingsverlegenheid. Zuchtende volksvertegenwoordigers wéten nog te vaak gewoon niet waar ze gebruik van zouden kunnen maken. Sommigen zien de griffiers überhaupt meer als degene die hen werk bezorgt dan als een mogelijkheid voor werklastverlichting of kwaliteitsverbetering. En velen dúrven ook maar matig in zichzelf te investeren. Dat laatste is een heel waarschijnlijke verklaring. De 'doe maar gewoon, dan doe je al gek genoeg'-houding zit diep in onze politieke cultuur: lokaal, provinciaal en nationaal.[3] Politici en bestuurders moeten zo gewoon mogelijk blijven doen. Een premier 'behoort' happend in een appeltje naar zijn bescheiden Torentje te komen fietsen en zich niet per dienstauto naar het Catshuis te laten rijden. Een stevige entourage voor een raadslid past niet bij die cultuur.

Deze culturele normen zijn weliswaar grotendeels impliciet, maar de macht der gewoonte maakt ze niet minder effectief. Wie ze bewust of onbewust overschrijdt, krijgt dat ongenadig te horen. Een burgemeester die zich bijvoorbeeld zonder zichtbare noodzaak over de busbaan laat vervoeren, kan de volle laag van maatschappelijke verontwaardiging krijgen. In lijn daarmee is het voor politici niet ongevaarlijk om grotere bedragen in hun eigen ondersteuning te investeren. Verwijten van 'graaien' en 'zakken vullen' liggen voortdurend op de loer. Geld kan bovendien maar één keer worden uitgegeven: wat wordt geïnvesteerd in het verstevigen van de positie van gemeenteraad of Staten kan niet worden besteed aan jeugdzorg of veiligheid. En in tijden van bezuinigingen is het gebruikelijk om altijd, zelfs al is het maar symbolisch, ook zichtbaar 'de eigen broekriem aan te halen.' Dan kun je als volksvertegenwoordiger in ieder geval niet het verwijt krijgen onkritisch op de eigen uitgaven te zijn. Deze politieke traditie van verplichte zuinigheid zou heel goed kunnen verklaren waarom raadsleden, Statenleden en ook Kamerleden internationaal opvallend weinig werk maken van hun eigen ondersteuning.[4]

Toch kan dit soort politieke handelingsverlegenheid niet de enige verklaring zijn waarom decentrale volksvertegenwoordigers hun hulptroepen, waaronder de griffier, onderbenutten. Een sobere presentatie hoeft een inhoudelijk stevige ondersteuning immers niet in weg te staan. Een minister-

[1] Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019: Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt.

[2] Jos Hessels, *Raad zonder raadgevers*. Deventer: Kluwer 2018.

[3] Henk te Velde, *Van regentenmentaliteit tot populisme*, Amsterdam: Bert Bakker 2010, p. 29-74.

[4] De Venetiëcommissie adviseerde om zowel commissies als individuele Kamerleden meer middelen en personeel ter beschikking te stellen om de controlerende taak goed te kunnen uitvoeren.

president die in de beeldvorming vaak onderstreept over nauwelijks formele macht te beschikken, is feitelijk de belangrijkste spelverdeler op het hoogste niveau. En dat wordt óók van hem verwacht. Bovendien is het niet zo dat de politiek of het bestuur zich nooit vrij voelen om extra hulptroepen bij te schakelen. Notoir is bijvoorbeeld het aantal voorlichters en communicatiebureaus dat vrij onbekommerd lijkt te groeien op ministeries en bij Kamerfracties, ondanks de maatschappelijke kritiek die ook daarop wordt geventileerd.[5] Op lokaal niveau groeit de gemiddelde omvang van de colleges van B&W al enige tijd per raadsperiode, zonder dat de gemiddelde ondersteuning per wethouder afneemt. Dat betekent dat elke nieuwe wethouder 'gewoon' krijgt wat de anderen ook al hadden, waardoor de gemiddelde totale bestuurskosten van de colleges feitelijk al jaren stijgen. Ook gemeenteraden maken van sommige hulptroepen wel redelijk royaal gebruik. Daaronder valt met name de inzet van burgerleden of niet-verkozen commissieleden op, die worden gebruikt om het werk voor de verkozen volksvertegenwoordigers te verlichten.[6] Dat mag dan ook wat kosten. Veel raadsleden vinden dat de burgerleden een hogere vergoeding zouden moeten krijgen. Kortom: het is dus niet zo dat volksvertegenwoordigers niets kunnen of nooit iets durven doen aan hun eigen ondersteuning. Het kán dus wel. De vraag is dus waar dat dan vanaf hangt.

De onderbenutting door de volksvertegenwoordiging van de wettelijke hulptroepen is vanuit wetenschappelijk perspectief een intrigerende puzzel. Waarom doen politici niet wat de theorie voorspelt dat ze wel zouden willen doen? Maar het belang van het oplossen van deze puzzel gaat veel verder dan de academische belangstelling. Een sterke volksvertegenwoordiging is ook een zaak van algemeen belang en een grondwettelijke plicht. Zelfs als raadsleden zelf totaal geen tijdsdruk zouden ervaren, dan nog is het goed voor de publieke zaak als gemeenteraden bijvoorbeeld rekenkamerrapporten serieus nemen. Er is dus een zelfstandig belang gemoeid met volksvertegenwoordigers die gebruikmaken van hun hulptroepen. Het versterken van de positie van de raden en de Staten is ook een beleidsdoel uit de Actieagenda Sterk Bestuur van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Daarmee is, naast de wetenschappelijke belangstelling van de auteurs, ook de directe aanleiding voor dit rapport gegeven: zijn er juridische mogelijkheden om de positie van de griffier te versterken? De griffiers zijn tenslotte de belangrijkste steunpilaren van de raden en Staten, geroepen als zij zijn om de volksvertegenwoordiging 'terzijde te staan.'

[5] Aan de zijde van het kabinet becijferd op een groei 633 naar 811 fte tijdens één kabinetsperiode (Rutte III). Het budget voor externe voorlichters verdrievoudigde. *Eenvandaag,* 13 mei 2021. Voor wat betreft de Tweede Kamer: Ariejan Korteweg, 'Politiek Den Haag smacht zelf ook naar vernieuwing, maar moet eerst de wolk van wantrouwen zien te verdrijven', *De Volkskrant* 15 juli 2022.

[6] Lennart Ouwendijk, Willemijn Polders & Geerten Boogaard, *Burgerleden in raadscommissies: theorie, praktijk en juridisch kader*. Den Haag: Nederlandse Vereniging voor Raadsleden 2020.

2. Vraagstelling, afbakening en aanpak onderzoek

Tegen de achtergrond van de versterking van de decentrale volksvertegenwoordigingen in algemene zin is de hoofdvraag van dit onderzoek als volgt:

Zijn er zinvolle juridische mogelijkheden om de decentrale griffiersfunctie te versterken?

Met 'juridische mogelijkheden' worden verschillende interventies in het ontwerp van het decentraal bestuur bedoeld. Een recent voorbeeld daarvan is de Wet versterking decentrale rekenkamers waarmee de wetgever de handelingsverlegenheid jegens de rekenkamerfunctie heeft willen doorbreken door rekenkamers simpelweg verplicht voor te schrijven. Of dat succesvol zal zijn moet nog blijken, maar een interventie in het ontwerp van het decentraal bestuur is het. Eenzelfde gedachte zat destijds achter het amendement vanuit de Tweede Kamer om de griffiersfunctie niet facultatief te laten, maar generiek voor te schrijven. Overigens hoeft het bij interventies in het systeem niet altijd per se om wetgeving te gaan. Ook andere manieren van meer indirecte normering of informele binding vallen binnen het bereik van dit onderzoek. 'Zinvol' zijn dan tot slot die juridische mogelijkheden waarvan op voorhand enige kans op succes kan worden voorspeld.

De focus van dit onderzoek brengt mee dat dit rapport specifiek gaat over de griffier en niet over andere manieren om de decentrale volksvertegenwoordigingen te versterken. Evenmin is het gericht op de niet-juridische mogelijkheden om de decentrale griffiersfunctie te versterken. Desalniettemin kan de vraag van dit onderzoek natuurlijk niet in complete isolatie worden beantwoord. De griffier functioneert immers binnen het krachtenveld van het decentrale bestuur, in relatie met de werkgeverscommissie, de voorzitter van de volksvertegenwoordiging, het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, de ambtelijke organisaties en uiteindelijk de lokale of provinciale gemeenschap waar het allemaal om te doen is. Een juist begrip van het ontwerp van het decentraal bestuur en de plek van de griffier daarin is daarmee onderdeel van het onderzoek.

> ***Gemeente Utrecht***
>
> *Hoe kan de griffie effectief de kaderstellende en controlerende rol van raad bevorderen? Waar zit de toegevoegde waarde van de griffie en waar loop je het risico dat je het werk van de ambtelijke organisatie over gaat doen?*

De onderzoeksaanpak is verder als volgt. Het belangrijkste bestanddeel zijn onderscheidende verhalen uit de praktijk. Welke griffie(r)s zijn opvallend sterk en waarom? Welke worden juist opmerkelijk klein gehouden? Deze verhalen zijn verzameld door middel van literatuurstudie en door gesprekken met deskundigen, via de professionele netwerken van de onderzoekers en via de begeleidingscommissie van dit onderzoek.[7] Daarbinnen zijn zeven gemeenten en één provincie nader uitgelicht. De lessen uit deze acht *cases* zijn als bijlage bij dit rapport gevoegd en deels door het rapport heen nader verwerkt, als specifieke illustraties binnen de grote verzameling lessen uit de praktijk die in dit rapport zijn verwerkt.

Van de opvallende verhalen was telkens de vraag of er werkzame factoren of actoren konden worden aangewezen. Waarom is in een specifiek geval een griffie zo groot of effectief? Kan die feitelijke oorzaak veralgemeniseerd, geformaliseerd en eventueel zelfs gecodificeerd worden? Of hangt de werkelijke reden te veel met de plaatselijke omstandigheid samen danwel is die te informeel van aard

[7] Het overzicht van geïnterviewden voor de cases is te vinden in Bijlage II

om te formaliseren? Omgekeerd zijn we ook op zoek geweest naar redenen waarom een sterke griffie soms juist niet van de grond is gekomen, waarbij het dan telkens de vraag is of een formele juridische waarborg de zaak waarschijnlijk anders zou hebben gemaakt.

De opzet van dit rapport is dan als volgt. Hoofdstuk 3 gaat in op de positie van de griffier in het huidige ontwerp van de provincies en gemeenten. Dat is immers het systeem waarin eventuele interventies zullen plaatsvinden. Hoofdstuk 4 analyseert de norm achter de onderzoeksvraag. Hoe sterk moet een griffie worden en van wie moet dat? Hoofdstuk 5 verkent vervolgens de oorzaken van de onderuitputting van het ambt zoals die tijdens dit onderzoek zijn opgehaald. Hoofdstuk 6 verzamelt de gevonden suggesties tot oplossingsrichtingen en hoofdstuk 7 probeert daarvan de juridisch zinvolle mogelijkheden uit te filteren. Hoofdstuk 8 is ten slotte de conclusie.

3. Het ontwerp van de decentrale griffiersfunctie

Het instituut van de griffier heeft in de Nederlandse traditie van collegiaal besturen oude papieren. Afhankelijk van wat er inhoudelijk precies onder zijn werk wordt verstaan, staat de huidige griffier in een illustere reeks van landsadvocaten, (raad)pensionarissen, secretarissen en griffiers. Tegenwoordig associëren we een griffier vooral met de ondersteuning van een volksvertegenwoordiging (of een rechterlijk college), terwijl een meer bestuurlijk orgaan zich voor zijn ondersteuning typisch van een 'secretaris' bedient. Maar dat is niet altijd zo geweest. Op provinciaal niveau bestond al in 1850 een griffier die Gedeputeerde Staten, Provinciale Staten en de commissaris van de Koning terzijde stond, ieder in de vervulling van de eigen taak. Het ambtelijk apparaat van de provincie is gegroeid als de griffie van de provincie. Op gemeentelijk niveau heette de met de griffier vergelijkbare figuur (die ook de raad ondersteunde) niet 'griffier' maar 'secretaris' en is het ambtelijk apparaat als secretarie begonnen. De provinciale griffier was dus aan de vooravond van de Staatscommissie-Elzinga vergelijkbaar met de gemeentesecretaris.

Bij de dualisering van het gemeentebestuur en het provinciale bestuur besloot de wetgever de volksvertegenwoordiging en de ambtelijke ondersteuning daarvan te verzelfstandigen.[8] Ook de begrippen voor de ondersteuning moesten toen worden verdeeld. Voor het lokale niveau lag de introductie van een raadsgriffier voor de hand, 'een nieuw gezicht dat de raad smoel kon geven'.[9] De gespiegelde introductie van een 'Statensecretaris', speciaal voor Provinciale Staten, terwijl de provinciale griffier het hoofd van de provinciale ambtelijke organisatie zou blijven, was echter veel minder logisch. De wetgever koos er daarom principieel voor het griffiersambt voor de volksvertegenwoordiging te reserveren. Op provinciaal niveau werd daarom de figuur van de provinciesecretaris/algemeen directeur geïntroduceerd en werd alles wat niet met de ondersteuning van de Staten te maken had bij de (Staten)griffier weggehaald.

Het institutionele ontwerp van de griffier, de griffie en de griffiersfunctie ziet er sinds de dualiseringsoperatie in grote lijnen als volgt uit.

3.1 Rechtspositie

De griffier wordt door de volksvertegenwoordiging zelf benoemd. Althans, sinds de normalisatie van de rechtspositie van ambtenaren wijzen de raad respectievelijk de Staten iemand als griffier aan. Vervolgens zijn de raden en Staten ook bevoegd om te besluiten tot het aangaan, wijzigen en beëindigen van de civielrechtelijke arbeidsrelatie met deze persoon - een bevoegdheid die ten aanzien van de secretaris en de rest van de ambtelijke organisatie bij het college ligt.[10] De bevoegdheid om deze voorbereidende besluiten te nemen maakt de volksvertegenwoordiging (en dus niet het college) het orgaan dat optreedt als (overheids)werkgever van de griffier en van alle griffiemedewerkers.[11] Achter deze positie als werkgever komt een brede waaier van bevoegdheden weg, variërend van het voeren van functioneringsgesprekken en salarisonderhandelingen tot het registreren van

[8] *Kamerstukken II* 2001/2002, 28 384, 3, p. 16.

[9] Douwe Jan Elzinga, 'De griffier van de toekomst is strijdbaar', www.raadsleden.nl 8 oktober 2020

[10] Artikel 160 lid 1 sub d Gemeentewet, artikel 158 lid 1 sub d Provinciewet. De handtekening onder het contract is vervolgens van degene die bevoegd is het openbaar lichaam als rechtspersoon te vertegenwoordigen: de burgemeester en de commissaris van de Koning.

[11] Zie verder de notitie die opgenomen is als bijlage III.

ziekmeldingen en de bevoegdheid om als werkgever in de zin van artikel 7:660 Burgerlijk Wetboek dienstbevelen te geven.

Voor het invullen van de werkgeversrelatie met de griffier wordt inmiddels doorgaans een werkgeverscommissie opgericht (of het presidium wordt als zodanig wordt aangewezen) waaraan de raad of de Staten werkgeversbevoegdheden kunnen delegeren of mandateren.[12] Zij zijn daarin vrij, maar kunnen uiteraard gebruikmaken van de relevante VNG-modelverordening die delegatie voorstelt. Vroeger kwam het nog regelmatig voor dat het fractievoorzittersoverleg deze rol op zich nam of dat een burgemeester als voorzitter van de raad ook de werkgeverscommissie voorzat. Als gebruik wordt gemaakt van een formele bestuurscommissie kan de burgemeester of commissaris van de Koning de rol van voorzitter niet meer vervullen; zij mogen van een dergelijke commissie immers geen lid zijn. Wel vervullen burgemeesters en Commissarissen van de Koning vaak een rol als adviseur.

Het griffiersambt is onverenigbaar verklaard met dat van de secretaris en een wethouder of raadslid mag niet tegelijk griffier van de provincie zijn. Verdere eisen stellen de Gemeentewet en de Provinciewet aan de benoembaarheid niet. Het is ook niet verplicht een ambtenaar als griffier aan te wijzen, wat in de praktijk ook niet het geval is bij met name interim-griffiers die als zelfstandige worden ingehuurd of gedetacheerd vanuit een bureau. Opvallend genoeg moeten overigens de voorbereidende besluiten voor de contracten die hiervoor moeten worden gesloten weer wel door het college van B&W en GS worden genomen. Voor de inschakeling van een externe griffier zijn de raden en de Staten dus afhankelijker van het college dan voor de aanstelling van een interne griffier.

De volksvertegenwoordiging is degene die bij uitsluiting bevoegd is om weer afscheid te nemen van een griffier. Dat kan echter niet zomaar. Griffiers zijn geen politieke ambtsdragers die voor hun functioneren politieke verantwoording moeten afleggen, ‘naar welgevallen’[13] kunnen worden ontslagen maar vervolgens wel kunnen terugvallen op centraal geregelde wachtgeldregelingen. Griffiers vallen onder het gewone arbeidsrecht voor ambtenaren en genieten ontslagbescherming. De ontslaggronden voor griffiers zijn dus beperkt, omdat de volksvertegenwoordiging zich jegens zijn griffier als goed werkgever dient te gedragen. De wetgever heeft positie van de griffier bij de normalisatie van de rechtspositie nog eens bevestigd door expliciet te bepalen dat de aanwijzing van een ambtenaar als griffier van rechtswege eindigt bij het beëindigen van de onderliggende arbeidsovereenkomst. Een eventueel arbeidsconflict zal bij de (civiele) kantonrechter moeten worden uitgevochten; tegen het publiekrechtelijke beëindigen van iemands aanwijzing als griffier is verder geen publiekrechtelijke rechtsbescherming mogelijk.

Wat geldt voor de benoeming van de griffier, geldt *mutatis mutandis* ook voor diens plaatsvervanger(s) en voor de medewerkers van de griffie. Ook jegens hen vervult de volksvertegenwoordiging zelf, danwel de werkgeverscommissie uit hun midden, de formele rol van werkgever. In de praktijk komt het regelmatig voor dat de werkgeversbevoegdheden voor het aansturen van de griffie door de raad of de Staten worden gemandateerd aan de griffier. Formele overdracht van de bevoegdheden ten aanzien van griffiemedewerkers aan de griffier is juridisch niet mogelijk vanwege het gesloten stelsel van bevoegdheden. De verdere organisatie van de griffie

[12] Een landelijke werkgroep vanuit de VvG beschreef in de *Handreiking rechtspositie griffiers* uit 2010 de ontwikkeling van de werkgeversrol van de raden en Staten sinds de dualisering, nam in 2010 de opmars van een werkgeverscommissie waar en adviseerde de verdere implementatie daarvan.

[13] De Grondwet 1815 bepaalde dat de Koning ‘naar welgevallen’ ministers kon benoemen en ontslaan. Die formulering wordt niet meer zo gebruikt, maar dezelfde gedachte zit nog altijd achter artikel 50 Gemeentewet/Provinciewet: de rechter treedt niet in de beoordeling van de gronden waarop tot het ontslag is besloten.

(waaronder de inrichting van medezeggenschap voor griffiemedewerkers) is ten slotte ook een bevoegdheid van de volksvertegenwoordiging om bij verordening te regelen. De colleges van B&W en GS zijn in ieder geval expliciet niet bevoegd om zich met de organisatie van de griffie te bemoeien.

3.2 Taken en bevoegdheden

De belangrijkste wettelijke bevoegdheid van de griffier is het meetekenen van alle stukken die van de raad of de Staten uitgaan. Waar de handtekening van de voorzitter vanouds staat voor diens overtuiging dat de inhoud van het besluit rechtmatig is, betekent de handtekening van de griffier dat hij instaat voor de formele geldigheid ervan. Zoals vroeger wel werd gezegd: 'Hij zal alleen die stukken van zijn naam voorzien waarvan hij in gemoede overtuigd is dat zij het besluit van het college getrouw weergeven.'[14] Uit die verantwoordelijkheid voor de griffier werd onder de oude Provinciewet wel afgeleid dat de Staten niet geldig konden vergaderen zonder aanwezigheid van de griffier en dat de griffier ook nooit onder het gezag van de Voorzitter van de Staten zou kunnen staan. De wet regelt de verplichte aanwezigheid van de griffier in de vergaderingen van de volksvertegenwoordigingen nog altijd.

Gemeente Heerenveen

De griffie krijgt de ruimte om met concept-raadsvoorstellen mee te kijken, voordat deze naar het college gaan. Dit kost tijd, maar levert betere voorstellen op die meer gericht zijn op de rol van de gemeenteraad.

Verdere formele *bevoegdheden* heeft de griffier op basis van de organieke wetgeving niet. Hij komt in Titel III van de Gemeentewet en de Provinciewet, dat over de bevoegdheden van de verschillende organen handelt, zelfs in het geheel niet meer voor. Ook bij bijvoorbeeld de zorgplichten voor de afstemming van de besluitvormingsprocedure en de integriteit van het bestuur (artikel 170 Gemeentewet resp. 175 Provinciewet) komt de griffier in de tekst van de wet niet meer voor. Uiteraard heeft de griffier wel een plaats in decentrale verordeningen en *soft law*. Het VNG-model voor het Reglement van Orde voor de raden geeft de griffier onder meer een rol bij de hoofdelijke stemming, een zorgplicht voor de verslaglegging en een coördinerende rol bij het indienen van schriftelijke vragen. De circulaire voor burgemeestersbenoemingen geeft de griffier bijvoorbeeld een vaste rol als ambtelijke secretaris van de vertrouwenscommissie/ klankbordcommissie.

De belangrijkste wettelijke *taak* van de griffier is het 'terzijde staan' van de Staten of de raad (artikel 107a lid 1 Gemeentewet resp. 104a lid 1 Provinciewet). Daaronder werd bij de dualisering begrepen het bieden van de meer generalistische ambtelijke bijstand aan de volksvertegenwoordiging als geheel, te onderscheiden van de meer politiek georganiseerde fractieondersteuning en de reeds bestaande mogelijkheden voor meer specialistische, inhoudelijke ambtelijke ondersteuning. De precieze invulling van deze taak is verder aan de Staten en de gemeenteraad opgedragen die daarvoor een ambtsinstructie moeten vaststellen (artikel 107a lid 2 Gemeentewet resp. 104a lid 2 Provinciewet).

3.3 Institutionele positie en kwetsbaarheden in het ontwerp

Onafhankelijkheid in staatsrechtelijke zin wordt in de theorie verdeeld in drie aspecten:[15]

[14] Monchy, *Handboek provincierecht*, p. 187. Voor een vergelijkbare stelling ten aanzien van de gemeentesecretaris: Oppenheim, *Het Nederlandsch gemeenterecht Deel II,* Haarlem: Ervan Bohn 1928, p. 361-362.

[15] Zie bijvoorbeeld het theoretisch kader in het proefschrift van Pien van den Eijnden, *Onafhankelijkheid van de rechter in constitutioneel perspectief*, Deventer: Kluwer 2011.

- *Institutionele* onafhankelijkheid als de afwezigheid van enige (externe) gezagsrelatie ten aanzien van het gebruik van de bevoegdheden;
- *Rechtspositionele* onafhankelijkheid ziet op de positie als werknemer en is een waarborg tegen afrekeningen in het rechtspositionele circuit;
- *Functionele* onafhankelijkheid als een werkelijk beleefde vrijheid voor een ambtsdrager om inhoudelijk te doen wat hij of zij zelf meent dat het ambt van hem of haar vraagt.

Het huidige institutionele ontwerp van de griffiersfunctie legt een sterke nadruk op het waarborgen van de rechtspositionele en institutionele onafhankelijkheid van de griffier en de griffiemedewerkers ten opzichte van met name de secretaris en het college. Wat hun rechtspositie betreft en in hun formele functioneren hebben griffiers van het college of de secretaris niets te vrezen. Een volksvertegenwoordiging die zichzelf wil laten ondersteunen, mag dus niet worden gehinderd door het bestuur. Dat was het centrale idee bij de dualisering in 2002 respectievelijk 2003.

Gemeente Bergen

Onrust en verstoorde verhoudingen in de gemeenteraad hadden een sterk effect op functioneren en (door)ontwikkeling van de griffie. Verbeteren van de bestuurscultuur is vervolgens als expliciete opdracht voor de griffier benoemd, die daarop dan ook de gemeenteraad kan aanspreken.

De consequentie van de sterke *onafhankelijkheid* van de griffier ten opzichte van het dagelijks bestuur is echter een even sterke *afhankelijkheid* van de volksvertegenwoordiging. Van haar wordt een volle werkgeversrol verwacht, zowel ten aanzien van de griffier zelf als ten aanzien van alle griffiemedewerkers. Het ontwerp van de wet verwacht dus van gekozen volksvertegenwoordigers op dit punt substantiële tijdsbesteding, specifieke kennis én een apolitieke mentaliteit. Dat gaat niet vanzelf goed in een overbelast, politiek gekozen lekenbestuur. Vrijwel iedereen dreunt de drie rollen van de raad of de Staten op, maar vrijwel niemand realiseert zich de rol van werkgever. Wettelijke waarborgen voor de rolvastheid van een politiek lichaam als werkgever zijn er bovendien niet. Daarnaast ontbreken waarborgen voor beschikbare tijd en relevante kennis om invulling te kunnen geven aan goed werkgeverschap vanuit de raden of Staten. Griffiers beschikken hierdoor nauwelijks over middelen om zich te verzetten als via de werkgeversrelatie feitelijk wel degelijk politieke verantwoording van de griffer wordt gevraagd of zelfs over de rug van de griffier politiek wordt bedreven. Omgekeerd beschikt de volksvertegenwoordiging niet per se over de tijd en de kennis die nodig is om via het arbeidsrecht af te komen van een werkelijk disfunctionerende griffier of een griffier die niet past bij de wensen van de raad of Staten.

Een griffier is dus *by design* sterk functioneel afhankelijk van de Staten en de raden. De verwachtingen van de volksvertegenwoordigers bepalen de marges van de invulling van het ambt. Deze functionele afhankelijkheid is groter dan die van de politieke ambtsdragers jegens hun raden en Staten, juist omdat de griffier *ook* institutioneel en rechtspositioneel volledig afhankelijk is van de volksvertegenwoordiging.

Bezien vanuit de positie van de griffier, levert zijn sterke functionele afhankelijkheid van de volksvertegenwoordiging twee kwetsbaarheden op. Allereerst ligt in het ontwerp van de griffiersfunctie bij de dualisering de veronderstelling dat het dagelijks bestuur de erfvijand van een sterke griffie is, terwijl in de volksvertegenwoordiging een natuurlijke bondgenoot werd gezien. Anders gezegd: het idee bij dualisering was *dat* decentrale volksvertegenwoordigers in hun ondersteuning wilden voorzien. Functionele afhankelijkheid en een sterke griffie staan dan niet tegenover elkaar, maar zullen elkaar juist versterken. Blijkt echter het gebrek aan ambitie in de volksvertegenwoordiging om zichzelf van een sterke griffie te voorzien het probleem, dan kan de

kracht van het ontwerp omslaan in een zwakte. Althans, griffiers zijn voor de ruimte om te kunnen doen en nalaten wat zij naar hun professionele oordeel menen dat hun ambt van hen vraagt, aangewezen op hun persoonlijke gezag binnen de lokale of provinciale bestuurscultuur.[16] Van enige formele 'eigenstandigheid' is nauwelijks sprake.[17]



Dit gebrek aan eigenstandigheid leidt tot een tweede kwetsbaarheid: een relatief grote gevoeligheid voor politisering. Anders gezegd: als de relatie van de volksvertegenwoordiging met haar griffier of de invulling van de griffiersfunctie om wat voor reden dan ook politiseert, dan is een functioneel afhankelijke griffier daarvan per definitie de verliezer. Een meer eigenstandig ingeregelde griffier zou in deze (machts)strijd sterker staan of in elk geval meer mogelijkheden voelen om 'terug te blazen' als een werkgeverscommissie politiek gaat bedrijven.

Waar het ambt en de functie van de griffier duidelijk tegenover de secretaris en het dagelijks bestuur zijn geplaatst, is de verhouding met de voorzitter van de volksvertegenwoordiging op papier meer gelijkwaardig uitgedacht. De commissaris van de Koning en de burgemeester staan immers niet alleen als leden en voorzitters van het dagelijks bestuur *tegenover* de griffiers, maar als voorzitters van de volksvertegenwoordigingen ook *naast* hen. Het is daarom gebruikelijk geworden om in dit verband te spreken van een 'driehoek' tussen commissaris van de Koning/burgemeester, griffier en secretaris. De

[16] Zie ook: Corné van der Meulen e.a., *Het gezag van de raadsgriffier*, Stichting Beroepseer 2020.

[17] 'Eigenstandigheid' is een begrip dat de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (Staatscommissie Elzinga) introduceerde om de cruciale afstand van de burgemeester tot de partijpolitiek te benoemen. 'Onder eigenstandigheid moet worden verstaan een samenstel van rollen die de burgemeester vanuit een partijpolitiek neutrale positie vervult', Rapport p. 276 noot 30. In dit onderzoek wordt ermee bedoeld: maximale functionele onafhankelijkheid binnen de grenzen van de institutionele afhankelijkheid.

gelijkwaardigheid van de verhoudingen binnen de driehoek, die een griffier nodig heeft voor de vervulling van zijn taak om de volksvertegenwoordiging terzijde te staan, is echter niet verzekerd en ook niet vanzelf gegeven.

De secretaris/algemeen directeur zit aan tafel op basis van zijn positie aan de top van een grote ambtelijke organisatie, de burgemeester beschikt over vele bevoegdheden, maar de griffier over geen van beide. In het huidige ontwerp ontbreekt het de griffier ten dele aan menskracht, middelen en bevoegdheden om over gelijkwaardige verhoudingen te kunnen spreken. De verhoudingen binnen de driehoek zijn voor een groot deel afhankelijk van een burgemeester/commissaris van de Koning die zijn loyaliteit naar het college en naar de volksvertegenwoordiging daadwerkelijk gelijk weet te verdelen. De griffier is voor de relatie met de secretaris afhankelijk van de loyaliteit die deze voelt om zowel het college als de raad in het besluitvormingsproces te faciliteren. Dat is niet eenvoudig, zeker niet als de bestuurbaarheid van een gemeente of provincie in een concreet geval botst op het realiseren van het politieke primaat van de volksvertegenwoordiging. Ook dat is, bezien vanuit de positie van de griffier en diens taak de volksvertegenwoordiging terzijde te staan, een kwetsbaarheid in het ontwerp van het systeem.

3.4 Conclusie

Griffiers worden wel de 'kinderen van de dualisering' genoemd. Ze behoren immers tot de meest zichtbare resultaten van die grote operatie. Bovendien is hun bestaansrecht sterk verweven met de doelstellingen van de dualisering. Elzinga zelf heeft die later zo geformuleerd: 'het geven van een impuls voor nieuwe, vooral politieke verhoudingen tussen raad en college, met als einddoel een meer zelfstandige gemeenteraad [Staten] die zich manifesteert als een echte politieke volksvertegenwoordiging en vooral als het politieke hoofd van de gemeente [provincie].'[18] Het doel van de dualisering was daarmee feitelijk hetzelfde als van alle grote herzieningen van de Gemeentewet en Provinciewet daarvoor: het realiseren van het constitutionele hoofdschap van de raden en de Staten. Alleen de oplossingsrichting was dit keer anders: een verzelfstandiging van de raden en de Staten als politieke volksvertegenwoordiging. Van die zelfstandige volksvertegenwoordiging met nauwelijks nog bestuurlijke bevoegdheden, is een eigen griffier die leidinggeeft aan een afgezonderd deel van de ambtelijke organisatie, het meest duidelijke gezicht.

De hypothese van de dualiseringsoperatie (de 'beleidstheorie' ervan) was dus dat de Staten en de raden, eenmaal bevrijd van bestuursbevoegdheden, als politieke volksvertegenwoordigingen zouden herrijzen uit hun monistische as. Om dat proces te faciliteren voorzag de wet in de introductie van de griffie en de griffier om in de eigen ondersteuning te investeren. De grootste zorg van de wetgever was daarbij de mogelijke obstructie vanuit het dagelijks bestuur. Althans, vooral daartegen zijn de nodige waarborgen getroffen. Twintig jaar later blijkt tegenwerking vanuit het bestuur echter niet het enige of het grootste probleem. De handelingsverlegenheid van de volksvertegenwoordiging blijkt een groter probleem voor het investeren in de eigen ondersteuning. Het afschaffen van monistische belemmeringen voor het realiseren van het politieke primaat van de volksvertegenwoordiging bleek niet hetzelfde als de invoering van dualistische ambities in de raden en de Staten.

Tegen een gebrek aan ambitie om een zelfstandige volksvertegenwoordiging te willen zijn, bevat het ontwerp van de organieke wetten op dit moment veel minder waarborgen. Eerder is het tegenovergestelde het geval. Door de grote functionele afhankelijkheid van griffiers van de volksvertegenwoordiging is de speelruimte voor een onverhoopt wel ambitieuze griffier beperkt tot

[18] Douwe Jan Elzinga, 'De door de bevolking gekozen burgemeester is strijdig met het politieke primaat van de gemeenteraad', *de Gemeentestem* 2004/181.

diens persoonlijke gezag binnen de lokale bestuurscultuur. Griffiers zijn echter niet alleen de kinderen van de dualisering, ze zijn ook de kanariepietjes in de kolenmijn ervan. Zonder voldoende dualistisch zuurstof overleven ze niet.

De vraag van dit rapport is hoe de griffiersfunctie binnen het ontwerp van het lokaal bestuur zinvol kan worden versterkt. In die vraag ligt besloten dat dit dus kennelijk sterker zou moeten zijn dan veel volksvertegenwoordigingen hun eigen griffies onder de huidige omstandigheden maken. Maar hoe sterk dan? En wie moet de norm stellen?

4. De ideale griffiersfunctie

De wettelijke norm voor de verplichte griffiersfunctie is het 'terzijde staan' van de raden en de Staten. Dat is wat griffiers moeten doen. Daaronder valt in ieder geval het feitelijk mogelijk maken van de besluitvorming: de griffier moet immers kunnen tekenen (en daarmee instaan) voor de door de volksvertegenwoordiging genomen besluiten. De verdere invulling van de griffiersfunctie is, zoals bleek uit het ontwerp van de griffiersfunctie in hoofdstuk 3, aan de autonomie van de volksvertegenwoordigingen overgelaten. Daarvan werd door de wetgever verwacht dat ze hun nieuwe positie in de dualistische verhoudingen zouden benutten om zichzelf van een stevige ondersteuning te voorzien om zo hun politieke primaat meer waar te maken.

Het brede gevoel is daarentegen dat raden en Staten de mogelijkheden van de griffiersfunctie niet optimaal benutten en daarmee uiteindelijk zichzelf en de gemeenschap die zij dienen te kort doen. In deze stelling ligt een norm besloten over wat raden en Staten anders en beter zouden kunnen en dus ook zouden moeten doen. Het enkele 'terzijde staan' waar de wet over spreekt is daarvoor te vaag en te beperkt. In dit hoofdstuk zoeken we naar aanknopingspunten om de norm die de discussie stuurt te expliciteren. Een zoektocht naar succesfactoren vereist immers een definitie van succes. Daarom analyseren we in dit hoofdstuk een aantal instrumenten met een *soft law* karakter die in de praktijk normstellend zijn voor de griffiersfunctie.[19]

4.1 Modelinstructies

In hoofdstuk 3 werd voor het schetsen van het ontwerp van de decentrale griffiersfunctie gebruikgemaakt van bevoegdheden voor de griffier in het VNG-model voor het Reglement van Orde. Omdat die modellen in samenspraak met de gemeentelijke praktijk worden opgesteld en in die praktijk vervolgens ook weer vaak worden gebruikt, bieden de modellen een relevant aanknopingspunt voor de zoektocht naar normatieve opvattingen over wat griffiers behoren te doen.

Anders dan de wetgever beoogde, werd de verplichte ambtsinstructie (artikel 107a Gemeentewet) voor de griffier geen brandpunt van discussie over de invulling van het griffiersambt. In 2005 werd wel een modelinstructie gemaakt, maar onderzoek wees uit dat daar in de praktijk weinig gebruik van werd gemaakt.[20] Daarop stelde de VNG in 2019 een nieuwe modelinstructie vast. De algemene ondersteuning wordt daarbij als 'goed en doelmatig' genormeerd en het terzijde staan van de raad wordt toegespitst op het opstellen van de agenda, de zorg voor een goede voorbereiding en een goed verloop van de vergadering. Verder herhaalt de model-ambtsinstructie de noodzakelijke aanwezigheid van de griffier in de vergaderingen, zijn verantwoordelijkheid voor het verslag en zijn taak om de stukken rond te sturen. Een interessante uitbreiding ten opzichte van de wettelijke norm is nog wel de vaste aanwezigheid bij, de verslaglegging van en het desgevraagd verlenen van ondersteuning aan het presidium danwel seniorenconvent. De toelichting daarbij rept voorzichtig over de mogelijkheid om een rol te spelen in een belangrijk instrument voor een griffier om de zelfstandigheid van de raad te bevorderen: het opstellen (en bewaken) van een lange termijnagenda van de raad.

Al met al heeft de VNG er niet voor gekozen via de modelinstructie, al dan niet met optionele artikelen, een versterking van het griffiersambt te bevorderen. Dat was ook niet ambitie. Uit de begeleidende

[19] Zie bijlage V voor een uitgebreid overzicht van modelverordeningen en vergelijkbare soft law

[20] Jos Hessels, *Raad zonder raadgevers.* Deventer: Kluwer 2018, p. 202-204.

brief: ‘Gemeenten kunnen dit model aanvullen met de gewenste invulling van de taken en bevoegdheden van de griffier. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een meer strategische advisering van de gemeenteraad.’ In de teksten die gemeenten daarvoor zouden kunnen gebruiken, voorziet het model echter niet. Bepaald ambitieuzer is het model voor de ambtsinstructie dat de VvG in 2010 als bijlage bij de *Handreiking rechtspositie griffier* opnam. In dat model staat de griffier de raad ‘en zijn leden’ terzijde met ‘advies en bijstand’. De griffier krijgt ook een voortrekkersrol ‘voor het ontwikkelen, innoveren en bewaken van procedures en processen ten behoeve van de besluitvorming door de raad’ en de griffier ‘stimuleert de ontwikkeling van vaardigheden van raadsleden. Verder krijgt de griffier in het model van de beroepsvereniging ook taken en bevoegdheden om namens de raad op te treden. Zo is het de taak van de griffier om periodiek overleg te voeren in de driehoek over ‘het afhandelen van verzoeken om ambtelijke bijstand en het nakomen van afspraken tussen raad en college’, de agendacommissie te adviseren of een ingediend voorstel van het college ‘wel rijp is voor agendering’, de tijdigheid van de informatieverstrekking door het college en de burgemeester ‘te bewaken’ en de afdoening moties en nakomen van toezeggingen door het college in de gaten te houden.

Dit model van de VvG uit 2010 is concreter, veel verder uitgewerkt en geeft de griffier ook veel meer positie dan de invulling van de griffiersfunctie uit het model van de VNG. Maar de status van het model van de VvG is niet duidelijk. Op de website is het niet meer te vinden en bij de nieuwe *Handreiking rechtspositie griffier* uit 2018 is het niet meer als bijlage opgenomen.

Op provinciaal niveau zijn geen modellen voor de ambtsinstructie vanuit het IPO bekend. In de praktijk vertonen de geldende ambtsinstructies een variatie die loopt van een summiere instructie die geïnspireerd lijkt op het model van de VNG tot aan meer ambitieuze instructies met teksten uit het model van de VvG. Uit een inventarisatie van provinciale ambtsinstructies bleek dat meerdere Staten sinds de invoering van het dualisme in 2003 deze niet meer hebben herzien. In de interviews werd echter het belang benadrukt om het gesprek over de ambtsinstructie goed en regelmatig te voeren, in ieder geval elke 4 jaar of bij de komst van een nieuwe griffier. Het geeft de griffier een inhoudelijke grond om daarmee op met gezag te kunnen handelen.

Naast de ambtsinstructie zijn er verschillende modellen vanuit de VNG of verenigingen beschikbaar die een soft law karakter hebben rond de positie van de griffier. Een inventarisatie hiervan is opgenomen in de bijlagen. Opvallend is de diversiteit en de beschikbaarheid van de modellen. Er zijn VNG modellen, maar niet van alle wettelijke bevoegdheden. De opvallend afwezige is die van de organisatieverordening griffie (artikel 107e Gemeentewet). De modelverordening van de werkgeverscommissie is daarnaast de enige die geen relatie met de Gemeentewet heeft. Daarnaast zijn modellen vanuit de verenigingen deels oud en lastig te vinden online. Op de website van de Vereniging van Griffiers staan meer modellen dan op de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. Het zou goed zijn om hier meer gezamenlijk op te trekken; gezamenlijk lacunes op te vullen en modellen actueel en beschikbaar te hebben voor de volksvertegenwoordigers en de griffiers.

4.2 Minimale omvang griffie

De begintijden dat griffiers nog een deeltijdfunctie hadden, vaak naast een aanstelling bij dezelfde gemeente is reeds lang voorbij. Ook de periode waarin de kleinste gemeenten met een sologriffier volstonden, is op een enkele uitzondering na bijna afgesloten. Uit een gezamenlijk onderzoek van de rekenkamers bleek dat in ook in de kleinere gemeenten de gemiddelde begrote formatie van de griffie

in 2022 is gegroeid naar gemiddeld 2,2 fte.[21] Provincies en gemeenten met meer dan 100.000 inwoners zaten volgens datzelfde onderzoek op een gemiddelde begrote omvang van de griffie van respectievelijk 10,2 en 11,0 fte.

Deze duidelijke trend maakt de omvang van de griffie ook een geschikt aanknopingspunt om een norm te stellen. Dit past in het pleidooi van de Raad voor het Openbaar Bestuur voor normstelling als het gaat om de hulptroepen van de volksvertegenwoordiging. De ROB ziet een rol voor BZK weggelegd in het onderbouwen van de bekostiging van deze normen en in het stimuleren van het naleven van die normen.[22] Het meest uitgewerkte voorbeeld van deze benadering voor de griffiersfunctie is de beslisboom die de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden heeft ontwikkeld. Anders dan de modelinstructie is de boodschap van deze beslisboom wel nadrukkelijk gericht op het versterken van de griffiersfunctie ten opzichte van de huidige praktijk. Niet de minimale omvang van de griffie zou de norm moeten zijn, maar de ideale.

Provincie Limburg

Uitbreiding van de formatie van de griffie, maar met name het anders inrichten van de griffie. Naast een vaste kern van taken en zaken die sowieso moeten gebeuren een meer flexibele invulling eromheen, inspelend op de eigen doorontwikkeling en wensen vanuit de Staten en de omgeving

In de kern van de beslisboom staat een aantal objectieve factoren die volgens de Vereniging de ideale omvang van de griffie normeren:

- Het aantal raadszetels – bij 9 raadszetels 1 griffier, bij 45 raadszetels 5 griffiemedewerkers
- Het aantal fracties – 1 fte per 10 fracties
- Het aantal commissies of vergelijkbare vormen van gestructureerd specifiek vooroverleg over beleidsvelden en taken – per commissie, beleidsveld of taak 1 griffiemedewerker
- Het aantal gemeenschappelijke regelingen en verbonden partijen – per 10 regelingen en verbonden partijen 1 griffiemedewerker voor afstemming in eigen raad en met andere raden.
- Het aantal inwoners – over communicatie en participatie – per 20 duizend inwoners 1 griffiemedewerker
- Ondersteuning van andere hulptroepen, zoals rekenkamer, Ombudsman en accountant & onderzoek – 1 griffiemedewerker voltijds

De impact van deze beslisboom uit 2021 is nog niet duidelijk. Feit is wel dat als deze beslisboom gevolgd zou worden de gemiddelde gemeentegriffie behoorlijk in omvang zou toenemen. De gemeente Amsterdam zou bijvoorbeeld alleen al 45 medewerkers op de communicatie en de participatie moeten hebben zitten. Gezien het aantal gemeenschappelijke regelingen en verbonden partijen waaraan gemeenten deelnemen, zouden er ook al snel drie of vier griffiemedewerkers bij moeten. Het model staat ver af van de huidige realiteit op griffies en moet dan ook vooral worden gezien als start voor een goed gesprek over de taken en omvang van de griffie.

Een andere manier om de inhoud van de griffiersfunctie via de omvang van de griffie te normeren is het uitvoeren van een benchmark. BureauMB deed dat en concludeerde (ook) dat de gemiddelde griffie veel te klein is.[23] De norm die daarbij wordt uitgedragen is wat een dualistische raad in de ogen van de onderzoekers als ondersteuning moet willen hebben. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in

[21] PBLQ/NVRR, *Over de ondersteuning van de volksvertegenwoordiging: De bevindingen uit het DoeMee-onderzoek 2022 in breder perspectief.* Den Haag: 2022

[22] Raad voor het Openbaar Bestuur, *Goede ondersteuning, sterke democratie.* Den Haag: 2020.

[23] BureauMB, *Raadsgriffies anno 2022: De toekomstbestendige lijn!* Zeeland: 2022.

omvang tussen kleine, middelgrote en grote gemeenten en het soort functies en fte's die op de griffie beschikbaar zijn. De individuele keuzes van raden zijn in deze benchmark terug te zien. Van zeer kleine griffies met minder dan één fte tot meer strategische opererende griffies in middelgrote gemeenten. Gemiddeld gezien lijkt er wel een duidelijke relatie te zijn tussen de omvang van de gemeenten in inwoners en het aantal fte en diversiteit in functies op de griffie. Het rapport constateert dat de omvang van de huidige griffies in nagenoeg alle gemeenten niet toereikend om als gemeenteraad echt duaal te kunnen functioneren. De basisgriffie van kleine gemeenten, die ligt tussen 0,5 tot 3 fte, moet volgens de benchmark omhoog naar 4 fte. De plusgriffie in middelgrote gemeenten, die een gemiddelde omvang hebben van 3 tot 5 fte moet omhoog naar 5 tot 6 fte. De griffie in de grote gemeenten met een omvang van 5 tot 8 fte moet om voldoende slagkracht te hebben omhoog naar 7,5 tot 10 fte.

4.3 Strategisch profiel

De derde manier waarop de inhoud van het griffiersambt inhoudelijk wordt genormeerd is via het functieprofiel van de zogenaamde strategische griffier.[24]

Een rol voor de griffier als strategisch adviseur van de volksvertegenwoordiging is een ideaal dat BMC in 2007 in de voorhoede van de beroepsgroep signaleerde.[25] Dat omvatte duidelijk meer dan een minimalistisch optredende procesgriffier. Uit het rapport:

> *"De strategische positie van de griffier is die van een procesadviseur van de raad en van niemand anders. De primaire focus is die van de sterke raad en van de politieke profilering die in de raadsagenda zijn beslag moet krijgen. Wij zien de griffier optreden als ambassadeur van de raad, wij zien de griffier als strategisch procesadviseur, wij zien de griffier als vooruitgeschoven post van de raad, wij zien hem optreden als procescoach voor fracties en individuele gemeenteraadsleden, wij zien hem als gids optreden voor burgers in hun contacten met de gemeenteraad en wij zien hem als gesprekspartner."*

Een meer empirische invulling van dit ideaal van de griffier als strategisch adviseur volgde in het onderzoek van Tilburg University.[26] Daarin zijn alle feitelijke werkzaamheden van griffiers verzameld en verdeeld over vier taakvelden: secretariële taken, faciliteren, vertegenwoordigen van de raad en adviseren van raadsleden. Alle griffiers zijn actief op alle taakvelden, maar de strategische griffier doet opvallend meer en ook meer strategische dingen. Uit het rapport:

> *"Hij doet echter meer aan faciliteren, vertegenwoordigen en adviseren van de raad dan de andere griffiersprofielen. Het belangrijkste verschil tussen dit profiel en de andere twee zit in drie specifieke activiteiten die de strategisch adviseur aanmerkelijk vaker uitvoert: het adviseren van raadsleden over formele procedures, over de inhoudelijke kwaliteit van vergaderstukken en over politieke strategie om voorstellen geaccepteerd te krijgen."*

De strategische griffier is dus de professionele taakopvatting van een ambitieuze voorhoede in de beroepsgroep. De omvang van deze voorhoede wordt door de deskundigen die we hebben gesproken geschat op ongeveer een kwart van het totaal, wat overeenkomt met de cijfers uit het Tilburgse onderzoek (24,3% 'strategisch adviseur').

---

[24] Zie bijlage IV voor de praktische invulling van dit profiel in recente vacatures voor griffiers

[25] BMC, *Op weg naar de griffier van de toekomst*: 2007

[26] Linze Schaap, Peter Kruyen, Merlijn van Hulst & Julien van Ostaaijen, 'De griffier in gemeenteland', *Bestuurswetenschappen* 2018 (72), p. 5-25.

De strategische griffier is inmiddels door de Vereniging van Griffiers vastgesteld als de relevante beroepsnorm. Het is wat een griffier en een gemeenteraad zouden moeten willen. Ook de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden heeft zich sterk gemaakt voor het gewenste profiel van een griffier als strategisch adviseur en het bestuur van de VNG heeft het onderschreven in 2021. Het profiel is verder uitgewerkt om te worden gebruikt bij de werving en de selectie van nieuwe griffiers. Het strategisch profiel werkt ook door in bijvoorbeeld de eindtermen van de opleiding tot professioneel griffier van opleiders, zoals o.a. de Bestuursacademie en de Berghauser Pont Academy. Een doorvertaling van het strategisch profiel van de griffier naar een gedragen voorstel met bijbehorende weging is nog beschikbaar in HR21. Dit is inmiddels al een lange interne discussie binnen de VNG, die nog niet tot een aanvaardbare oplossing voor alle partijen heeft geleid. Desalniettemin zijn de individuele gemeenten vrij om bij de werving van een nieuwe griffier naar eigen inzicht een profielschets en een weging vast te stellen.

Gemeente Breda

De afhankelijkheid van de griffier van gemeenteraad, driehoek en ambtelijke organisatie. Het is belangrijk om de rol van de griffier in zijn context en het krachtenveld te zien. De handelingsruimte van de griffier wordt met name bepaald door zijn persoonlijk gezag.

Anders dan de gemeenten beschikken de provincies gezamenlijk over één generiek functiegebouw. Daarin zijn tot schaal 16 strategische griffiersfuncties opgenomen.

4.4 Conclusie

De organieke wetten zelf bevatten alleen minimumnormen ten aanzien van de inhoud van de griffiersfunctie. De volksvertegenwoordiging moet met ondersteuning van de griffier feitelijk kunnen functioneren. Normen voor een sterkere of inhoudelijk strategische griffiersfunctie liggen op dit moment nog niet in de wet vast. De belangrijkste zijn de modelinstructie van de Vereniging van Griffiers, de door de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden uitgedragen ideale norm voor de omvang van een griffie en een door de koepelorganisaties uitgedragen strategisch profiel van een griffier.

Voor dit onderzoek betekent dit dat het versterken van de griffiersfunctie een kwantitatieve en een kwalitatieve component heeft. Het gaat zowel om het vergroten van de omvang van de griffie als om het meer strategisch adviseren en opereren door de griffie(r). Dat zijn de twee belangrijkste dingen die een volksvertegenwoordiging zou *kunnen* doen om zijn eigen positie te versterken. Volgens velen zouden ze dat ook *moeten willen* doen. De vraag die in het volgende deel aan bod komt is dan waarom dat dan toch vaak niet gebeurt.

5. Succesfactoren en faalfactoren voor sterke griffie(r)s

In het onderzoek zijn zowel oorzaken van een zwakke(re) of niet optimaal functionerende griffiersfunctie naar voren gekomen als verklaringen voor sterke griffie(r)s. Uiteraard doet niet elke oorzaak zich overal of overal in gelijke mate voor. Elke lokale of provinciale democratie kent zijn eigen kleur en bestuurscultuur. Dit maakt het abstraheren van dé oorzaak ook lastig. Vaak zitten zowel de problemen als de oplossingen in de mensen die de functie vervullen. Wel hebben we uit de gesprekken en literatuur overkoepelende oorzaken kunnen halen, die onafhankelijk van de persoon voorkomen. In dit hoofdstuk inventariseren wij de belangrijkste, zonder de pretentie daarbij volledig te zijn.

5.1 Handelingsverlegenheid en beperkte financiële middelen in het lokaal bestuur

Volksvertegenwoordigingen investeren niet in hun griffies uit onkunde en uit ongemak met het investeren in zichzelf: handelingsverlegenheid. Deze bekende oorzaak is ook in ons onderzoek naar voren gekomen. Zelfs op plekken waar de volksvertegenwoordiging op zichzelf geen koudwatervrees meer heeft bij de instelling van een stevige griffie, is het niet vanzelfsprekend dat de omvang van de griffie meebeweegt met het takenpakket van de gemeente of de omvang van de ambtelijke organisatie. Waar een uitbreiding van het college moeiteloos gepaard gaat met een uitbreiding van een ondersteuning om de extra wethouder(s) te bedienen, moeten uitbreidingen van de eigen ondersteuning nog vaak bevochten worden. De vraag of de griffie van voldoende omvang is om aan de vraag en ambities van de raad tegemoet te komen wordt functioneel bij de raad gelegd. Uit ons onderzoek blijkt dat veel griffiers vragen om uitbreiding, maar dat het geen vanzelfsprekendheid is dat ook wordt toegekend. De financiële tekorten bij gemeenten in de afgelopen jaren maken het ook lastig om prioriteit te leggen bij het investeren in de eigen ondersteuning. Vergelijkbare discussies spelen immers bij budgetten voor fractieondersteuning en rekenkamers.

5.2 Collectief bewustzijn in de volksvertegenwoordiging is laag

Een griffier staat de raad of de Staten volgens de wet als geheel terzijde. Zijn functie is principieel aangesloten op het instituut als geheel. In de praktijk blijken volksvertegenwoordigers in het algemeen hun primaire loyaliteit bij de fractie te leggen, hun secundaire bij de oppositie of de coalitie en pas in derde instantie bij het instituut raad of Staten.[27] De marges waarin het belang van de raad als geheel en het belang van de coalitie tegenover elkaar staan, zijn dan ook smal. De griffier spreekt dan de volksvertegenwoordiging aan op haar zwakste loyaliteit: die van het collectief.

Deze loyaliteitskwestie vertaalt zich naar de (gepercipieerde) ruimte voor de griffier. Als niet gevoeld wordt dat de raad als geheel sterker staat door een meer strategische ondersteuning, dan is het lastig om hiervoor menskracht en middelen beschikbaar te stellen. De griffie gaat door de hoeveelheid taken dan vanzelf meer procesgericht opereren. Het hebben van een norm voor een minimale omvang of het hebben van een goed afwegingskader in taken, ambities en fte's is in verschillende interviews genoemd als ontbrekende schakel om hierin verandering te kunnen aanbrengen. Daarnaast wordt een bredere juridische basis gemist die de griffier een rol of plicht geeft ten aanzien van de volksvertegenwoordiging als geheel.

Daarnaast lijkt het bewustzijn bij volksvertegenwoordigers van wat een griffie(r) doet of voor hen kan doen laag. De zichtbaarheid van taken die de griffie voor en namens de raad/Staten oppakken is vaak

[27] J. van Ostaaijen 'Hard naar het college, zacht naar de samenleving: Op zoek naar een nieuwe verbindende rol van de gemeenteraad.' Tilburg University 2016.

Gemeente Geertruidenberg

Toen de raadsleden een gezamenlijk onderzoek gingen uitvoeren, opereerden zij meer als instituut. Dit gaf de griffier ook meer ruimte om als vertegenwoordiger namens de raad op te treden.

ook beperkt. In combinatie met versplintering en hoge omloopsnelheid van raads- en Statenleden, geeft dat griffiers het gevoel dat zij elke periode opnieuw hun positie en de positie van de griffie moeten uitleggen en bevechten. Vaak ontbreken, al dan niet bewust, griffieplannen en ook de verplichte instructie voor de griffie ligt stof te verzamelen. Griffiers die wel werken met een jaarlijks griffieplan en/of een gesprek over de ambities van de raad, hun taken en het bijhorende budget lijken gelukkiger in hun positie. Een duidelijke opdracht geeft een griffier mandaat om te handelen binnen de gestelde grenzen.

5.3 De positie van de griffier in de driehoek is niet gelijkwaardig

Een goed functionerende driehoek waarin de griffier een sterke rol kan spelen bij het opkomen voor de zelfstandige positie van de volksvertegenwoordiging, veronderstelt gelijkheid binnen de driehoek. Zoals al eerder is beschreven in 3.3 is de gelijkwaardigheid van de verhoudingen binnen de driehoek, niet verzekerd en ook niet vanzelf gegeven. Ongelijkwaardige verhoudingen in de driehoek kunnen betekenen dat griffier zijn taak niet naar behoren kan vervullen. Daarbij helpt het niet dat commissarissen van de Koning en burgemeesters steeds meer 'van het college' zijn en weinig invulling geven aan hun voorzitterschap van de Staten of de raad, behalve in het voorzitten van de plenaire vergaderingen. Dat verzwakt over het algemeen de griffiersfunctie.

Zoals Peters en Castenmiller laten zien, werken burgemeesters maar in beperkte mate actief mee als het gaat om het beter in positie brengen van de raad in zijn controlerende rol. [28] Slechts een enkeling uit hun onderzoek ging daar ook de strijd voor aan in het college. De omvang van de gemeente was geen verklarende factor. Wel blijkt dat burgemeesters in gemeenten met veel politiek gedoe minder toekomen aan of ruimte zien voor het actief versterken van de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

> *"Het door burgemeesters zelf genoemde streven om hun raad te versterken wordt soms wel, en soms minder herkend door de andere gesprekspartners in dezelfde gemeente. Raadsleden noemen de burgemeester in het algemeen niet spontaan als een bondgenoot in hun controlerende werk. Vastgesteld kan bovendien worden dat de meeste burgemeesters nauwelijks contact hebben met individuele raadsleden, buiten raadsvergaderingen om."*

De relatie van de griffier met de burgemeester/commissaris van de Koning is in alle interviews besproken. Vooral het voorzitterschap van de gemeenteraad wordt verschillend ingevuld. In een van de onderzochte gemeente liet de burgemeester veel taken over aan de plaatsvervangend voorzitter van de raad. In een andere gemeente vormde de burgemeester een stevig tweespan met de griffier richting de raad, zowel in de vergadering als daarbuiten.
Uit de interviews bleek dat de gelijkwaardigheid van de verhoudingen binnen de driehoek vaak sterk afhankelijk is van de persoonlijke relatie tussen de leden en de kijk van de leden op het functioneren van de lokale democratie. Gelijkwaardigheid wordt bijna nergens echt gevoeld. Er zijn voorbeelden te over waar de griffier aan het kortste eind trekt ten opzichte van het college, zowel in menskracht, informatie als ondersteuning van de raad. Vaak verwijzen griffiers rondom het vraagstuk van

[28] Klaartje Peters en Peter Castenmiller, 'Kaderstellen en controleren door de gemeenteraad: een zware opgave', *Bestuurswetenschappen* 2020 (74) 2: p. 10-33

gelijkwaardigheid naar de inschaling van de functie ten opzichte van de secretaris en de ambtelijke top. De noodzaak voor een strategisch profiel, inclusief bijbehorende inschaling en menskracht op de griffie, wordt breed gedragen. Ook de vormgeving en de inhoud van het driehoeksoverleg is niet gelijkvormig. Ook hier wordt een norm gemist voor het beschrijven van de onderlinge relatie in de driehoek.

5.4 De ambtelijke organisatie dualiseert zelf

Zoals in hoofdstuk 3 bleek, is de griffier vanuit het idee van de dualisering nadrukkelijk buiten het gezag van het college van B&W respectievelijk GS geplaatst. Het was oorspronkelijk de volksvertegenwoordiging die de eigen griffier en diens griffiepersoneel benoemde. Sinds de normalisatie van de rechtspositie zijn het de raden en Staten die de voor een arbeidscontract benodigde besluiten nemen. Verder is nadrukkelijk bepaald dat de colleges van B&W en GS niet bevoegd zijn de organisatie van de griffie te regelen. Ook die bevoegdheid is expliciet bij de volksvertegenwoordiging gebleven. Overigens is daarbij nooit formeel een complete waterscheiding in de organisatie beoogd. Zo is de griffier, voor en na de normalisatie van de rechtspositie, feitelijk afhankelijk van het college van B&W en GS en de burgemeester en de commissaris van de Koning voor het verrichten van rechtshandelingen of machtigingen om geld uit te geven. Ook is er nooit een verbod geweest op het hebben van een gemeenschappelijke ondernemingsraad.

De bedoeling van de scheiding was het creëren van een waarborg tegen ongewenste invloed vanuit het dagelijks bestuur op de keuze van de griffier en de organisatie van de griffie. Daarover moest een volksvertegenwoordiging zelf kunnen beslissen. De vraag, na twintig jaar, is echter hoe groot de dreiging vanuit het college en de secretaris eigenlijk is en of die wel opweegt tegen de prijs die griffiers en de griffies uiteindelijk moeten betalen voor hun isolatie in de organisatie. In het verlengde van de gedachte dat de ambtenaren van de griffie exclusief voor de raad of de Staten werken ligt de suggestie dat de andere ambtenaren *dat dan dus kennelijk niet doen*. Natuurlijk kan met een formele verordening voor ambtelijke bijstand of met interne werkinstructies worden geregeld dat ook de griffie over voldoende inhoudelijke informatie kan beschikken, maar de noodzaak van die regels bevestigt wel het idee dat bijna alle ambtenaren primair voor het dagelijks bestuur werken. Evenzo ligt in het verlengde van de regel dat het college en de secretaris niet meer bevoegd zijn over de griffie de suggestie dat zij daar ook niet meer verantwoordelijk voor zijn. Dat wreekt zich met name als het om de ondersteunende diensten gaat. In een goede organisatieverordening voor de griffie is doorgaans wel geregeld dat de griffier zich rechtstreeks met de hoofden van de verschillende ondersteunende diensten mag verstaan om bijvoorbeeld de ICT of de eigen huisvesting op orde te krijgen, maar dat is ook wel wat het is: de griffier moet er zelf achteraan.

In alle door ons onderzochte casussen was dit probleem in min of meerdere mate aanwezig. De onbedoelde, maar inmiddels sterk gevoelde en georganiseerde scheiding tussen de ondersteuning van de raad en het college brengt eigenlijk meer nadelen dan voordelen met zich mee. De griffie zit in verschillende gemeenten zelfs ook fysiek op een andere locatie. De informele lijnen met zowel het college als de ambtelijke organisatie zijn voor de griffier een levensader voor het goed kunnen ondersteunen van het besluitvormingsproces en het politieke spel. Afspraken over de ondersteuning en ambtelijke bijstand voor het ondersteunen van de raad zijn te vaak papieren tijgers.

5.5 Gebrekkig construct van de werkgeverscommissie

Voor het vormgeven van de werkgeversrelatie met de griffier wordt doorgaans een werkgeverscommissie opgericht waaraan de raden of de Staten bevoegdheden kunnen delegeren of mandateren. Raads- en Statenleden staan vaak niet in de rij te dringen om in deze commissie te mogen

en velen zullen zich voor hun aantreden ook niet hebben gerealiseerd dat dit ook tot het takenpakket van de gemeenteraad behoort. We verwachten van gekozen volksvertegenwoordigers goed werkgeverschap richting de griffie(r). Op dit punt verwachten we van hen tijdsbesteding, specifieke kennis én een apolitieke mentaliteit. Dat gaat niet vanzelf goed en werkgeverscommissies zijn lang niet altijd goed in staat om echt als werkgever te functioneren. Versplintering, politisering en hoog verloop onder gekozen volksvertegenwoordigers zijn daarbij destabiliserende factoren in een werkgeverscommissie. Terwijl griffiers die zelf effectief proberen het ambt te ontwikkelen niet altijd een vanzelfsprekend mandaat of dekking hebben.

In de interviews bleken op dit punt veel frustraties te leven, van raadsleden die eigenlijk niet op deze taak zitten te wachten, griffiers die vastlopen op niet functionerende werkgeverscommissies en specifieke kennis die ontbreekt bij zowel raadsleden als personeelsadviseurs als het gaat om de (rechts)positie van de griffie(r). In bijna alle gevallen onderschrijven de geïnterviewden wel dat het terecht is dat het werkgeverschap van de griffier bij de raad of de Staten is belegd. De aansturing en beoordeling van de eigen ondersteuning hoort de gemeenteraad te doen. Er wordt gevoeld dat de arbeidsrelatie tussen een lekenbestuur en een professional in een politieke omgeving soms lastig is. Kennis over het werkgeverschap ontbreekt, het is eigenlijk geen prioriteit en daarnaast sluipen politieke lijnen in de aansturing en de beoordeling van de griffier als persoon. Ook blijkt in de praktijk dat de commissie vaak onvoldoende ambtelijk wordt ondersteund door een professional op het gebied van HR. Ook hier ontbreekt vaak kennis over de unieke positie van de werkgeverscommissie en de griffie(r). De gecreëerde situatie is voor alle partijen verre van ideaal.

Daarnaast is een van de belangrijkste taken van de werkgeverscommissie het ondersteunen van het gezag van de griffier[29]. Het investeren in goed samenspel en elkaar kennen is cruciaal. De bemensing van de werkgevercommissie is daarbij een belangrijke succesfactor. Een duidelijke klik tussen de griffier en werkgeverscommissie is belangrijk en veel griffiers proberen ook wat te sturen in de samenstelling van de commissie. Er is daarnaast een relatie nodig met het fractievoorzittersoverleg en/of leden met natuurlijk gezag. Wanneer deze relatie er niet is, is de positie en het gezag van de werkgeverscommissie ook lastiger.

5.6 Politiseren van de verhoudingen

Een griffier is *by design* sterk functioneel afhankelijk van de Staten en de raden. De marges van de invulling van het ambt worden uiteindelijk bepaald door de verwachtingen van de volksvertegenwoordigers. Deze functionele afhankelijkheid is groter dan die van de politieke ambtsdragers jegens hun raden en Staten, juist omdat de griffier *ook* institutioneel en rechtspositioneel volledig afhankelijk is van de volksvertegenwoordiging. Waar alles politiseert, komt ook de griffier al snel in de verdrukking. In een van de casussen is in de afgelopen jaren regelmatig gewisseld van griffier. Het lijkt erop dat telkens een griffier in dienst werd genomen die eigenlijk niet paste bij de verwachtingen van de gemeenteraad van dat moment. De griffier werd onderdeel van de moeizame politieke verhoudingen, in plaats van de raad te kunnen helpen de impasse te doorbreken.

Ook vanuit de beroepsvereniging werd aangegeven dat er een ontwikkeling is naar het politiseren van de functie van de griffier. Door sommigen werd gesteld dat het belangrijk is om een keuze te maken: verstevig de neutraliteit van de griffiersfunctie of ondersteun de ontwikkeling naar een meer bestuurlijke functie, maar dan inclusief bijbehorende rechtsbescherming. Dit laatste zou om stevig ingrijpen in de huidige structuur vragen. Minder ingrijpend is om de afhankelijkheid van de raad deels

[29] Petra Paulides, 'De griffier en de werkgeverscommissie, gesprekspunten voor een goed samenspel'. Vereniging van Griffiers 2020.

te beperken, zodat de griffier een onafhankelijker en neutraler rol kan vervullen. In het volgend hoofdstuk wordt verder ingegaan op deze opties.

5.7 Conclusie

De faalfactoren en succesfactoren die in dit hoofdstuk naar voren zijn gekomen, zijn in veel opzichten elkaars tegenpolen. Tegenover een handelingsverlegen raad, staat een raad die wel de inhoudelijke en financiële keuzes wil maken om de eigen ondersteuning vorm te geven. Tegenover een ongelijkwaardige driehoek staat een gelijkwaardige verhouding van burgemeester/commissaris van de Koning, secretaris en griffier. Tegenover een onwillige, onevenwichtige en ongeïnteresseerde werkgeverscommissie een commissie die wel investeert in het samenspel met de griffier en de griffier een serieuze plek geeft.

De belangrijkste succesfactor in de verhalen van en over sterke griffies is het gezag dat een griffier heeft weten op te bouwen en dat op een gegeven moment overgaat van de persoon van de griffier naar het instituut. Het is een voorhoede van strategische griffiers die hun raden en Staten op sleeptouw hebben genomen en de functie de afgelopen twintig jaar hebben opgebouwd tot wat die nu is. Zoals zo vaak, is de sleutel tot succes ook de grootste valkuil. Waar het gat tussen de ambitie van de griffier en de mogelijkheden van de positie te groot wordt, ontstaat het risico op griffiers die zichzelf voorbij lopen en hun gezondheid op het spel zetten. In de laatste trendrapportage *Griffiers kijken in de spiegel* (2022) komt dit punt expliciet naar voren en ook de cijfers over het verloop onder griffiers ondersteunen de realiteit hiervan. Hoewel griffiers er beter in slagen zich te focussen op de strategische kern van hun werk, zijn er ook zorgen over hoge werkdruk en ontoereikende omvang van de griffie. In de laatste jaren is daar ook de onveiligheid van toenemende bedreigingen en geweld bijgekomen. Het volgende hoofdstuk bespreekt de mogelijke oplossingen in dit complexe krachtenveld.

6. Oplossingsrichting: de *pullfactor* van de griffier

Nadat hoofdstuk 4 nader bepaalde wat als norm geldt voor een sterke griffie en hoofdstuk 5 factoren en actoren heeft geïnventariseerd die een eventueel succes of gebrek daaraan kunnen verklaren, gaat dit hoofdstuk over de vraag waarvoor een versterking van de griffiersfunctie in kan worden gegrepen in het ontwerp ervan, zoals beschreven in hoofdstuk 3. In de woorden van de centrale onderzoeksvraag uit hoofdstuk 2: zijn er zinvolle juridische mogelijkheden om de decentrale griffiersfunctie te versterken? Wij menen van wel en zullen dat in dit hoofdstuk onderbouwen. Paragraaf 6.1 zet eerst de essentie van de oplossingsrichting uiteen, gevolgd door een uitwerking in verschillende elementen in de daarop volgende paragrafen. De voorstellen staan grotendeels inhoudelijk naast elkaar waardoor ze kunnen worden gecombineerd, maar op sommige onderdelen borduren ze op elkaar voort zodat ze om keuzes vragen. Je kunt bijvoorbeeld niet én de uitoefening van de civiele werkgeversrol professionaliseren én hem tegelijk afschaffen.

6.1 De pullfactor van de strategische griffier

> ***Gemeente Schouwen-Duiveland***
>
> *De griffie heeft als uitgangspunt dat voor een goed democratisch proces, je moet zorgen dat alle raadsleden op een gelijke manier mee kunnen doen. Dat betekent dat je erkent dat advisering en ondersteuning per raadslid of fractie mag verschillen.*

Een sterke griffie en een sterke volksvertegenwoordiging hangen wezenlijk met elkaar samen: hun succes is met elkaar verknoopt. Constructief samenspel tussen de griffier, de griffie en de raad of de Staten is cruciaal. *It takes two to tango. But someone has to lead.* En die iemand is, blijkt uit dit onderzoek, toch vaker de griffier dan de volksvertegenwoordiging. De professionalisering van het ambt en de ontwikkeling van een inhoudelijke normatieve opvatting over de invulling van het griffiersambt is het werk van een voorhoede binnen de beroepsgroep. Het blijken in de praktijk ook vaak de griffiers zelf te zijn die raden en Staten verleiden zichzelf een meer strategische ondersteuning te gunnen.[30] In het oorspronkelijke ontwerp van het griffiersambt werd verwacht dat de volksvertegenwoordiging meer die rol zou vervullen. Maar de formele instrumenten die de wetgever daarvoor introduceerde (de ambtsinstructie en de organisatieverordening) zijn nauwelijks brandpunt van het versterken van het politieke primaat van de volksvertegenwoordiging gebleken. Dat geldt zowel voor de modellen als voor de praktijk in gemeenten en provincies. Ook het professioneel vervullen van de werkgeversrol door een politiek gremium gaat – zacht gezegd – niet overal vanzelf goed. De impuls voor een constructief samenspel tussen de volksvertegenwoordiging en de ondersteuning komt vaker vanuit de griffiers. De niet-wettelijke instrumenten, zoals een griffiejaarplan en een griffiejaarverslag, zijn in de praktijk op veel plekken belangrijker voor de invulling en doorontwikkeling van het ambt naar meer strategisch adviseren en opereren.

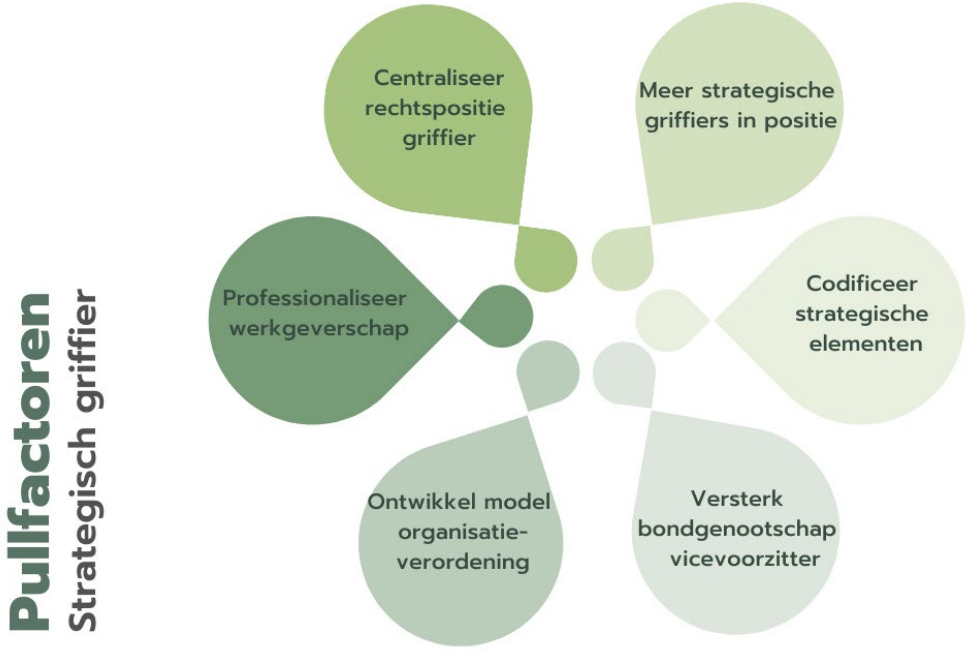
De in dit rapport voorgestelde oplossingsrichting sluit simpelweg aan bij de belangrijkste succesfactor: stimuleer en faciliteer griffiers met een strategische ambitie.

Uitgedrukt in het onderscheid tussen *pushfactoren* en *pullfactoren* kan er een verschil worden gemaakt tussen enerzijds de maatregelen die de raden en de Staten moeten aanzetten om voor hun eigen positie meer werk te maken van hun eigen ondersteuning en anderzijds de maatregelen die

[30] Zie Klaartje Peters en Peter Castenmiller, 'Kaderstellen en controleren door de gemeenteraad: een zware opgave', *Bestuurswetenschappen* 2020/2 p.10-33 en het daaronder liggende onderzoeksrapport.

erop zijn gericht om de volksvertegenwoordiging te verleiden in hun griffies te investeren. Natuurlijk is een dergelijk onderscheid beperkt toepasbaar, omdat veel maatregelen zich in de praktijk ergens in het midden bevinden. Maar analytisch verheldert het onderscheid wel de fundamentele keuze van dit rapport: eerst inzetten op de *pullfactor* van de griffier. Dat betekent dat het zoeklicht wat minder staat op de mogelijkheden die er zijn om de raden en de Staten te verplichten tot wat de wetgever bij de dualisering ooit hoopte dat ze uit zichzelf zouden doen: sterke griffies optuigen. Bovenop de voortdurende ambitie om de raadsleden en de Statenleden voor te lichten en bij te scholen zouden de juridische mogelijkheden kunnen liggen in nadere bepalingen over de minimale omvang van een griffie, uitgedrukt in fte in relatie tot het aantal inwoners of het aantal raads- en Statenleden, danwel een minimaal budget in relatie tot de omvang van de begroting. Nog los van de beperking van de beperking van de autonomie die per definitie ligt besloten in oplossingen over de band van de *push*factoren, is het ook de vraag hoe zinvol die juridische mogelijkheid is. Het vermogen van de politiek om iets niet te doen, kan moeilijk worden overschat.[31]

Hoewel het versterken van de *pullfactor* beter past bij het stimuleren van een constructief samenspel tussen griffier en raden en Staten is daarmee niet gezegd dat maatregelen die meer *pushen* op de volksvertegenwoordiging onzinnig zijn of dat altijd zullen blijven. Dat zou veel te kort door de bocht zijn. Dit rapport gaat niet verder dan concluderen dat de belangrijkste succesfactor in het samenspel in de afgelopen twintig jaar de leidende rol van ambitieuze griffiers was. Op basis daarvan adviseren we om voorlopig eerst in te zetten op een erkenning en versterking daarvan. Of in de toekomst nog andere, meer dwingende maatregelen nodig zullen zijn, moet diezelfde toekomst uitwijzen.



[31] Illustratief is hier het onderzoek van Hessels *Raad zonder raadgevers* met de daarin verzamelde percentages gemeenten die simpelweg geen verplichte instructie voor de gemeentesecretaris vaststellen (de helft) of überhaupt geen verplichte verordening voor fractieondersteuning hebben (een vijfde) terwijl nagenoeg alle gemeenten met minder dan 100.000 inwoners het totaalbedrag voor de raad op minder dan 50.000 euro hebben begroot.

De oplossingsrichting van dit rapport kan worden uitgewerkt in de volgende elementen: meer ambitieuze griffiers in positie brengen en hen vervolgens in positie te houden door de strategische elementen van de griffiersfunctie scherper in de wet te expliciteren, het natuurlijk bondgenootschap met de vicevoorzitter te versterken, het werkgeverschap te professionaliseren en/of de eigenstandigheid van de griffiers te versterken door de rechtspositie van de griffier centraal te regelen.

6.2 Breng meer strategische griffiers in positie

De eerste voorwaarde voor de voorgestelde oplossingsrichting is feitelijk: het verder investeren in het aantal beschikbare strategische griffiers op de arbeidsmarkt. De aankomende tijd biedt een uitgelezen kans om te investeren in de instroom omdat een relatief grote groep griffiers met pensioen zal gaan. Maatregelen kunnen bestaan uit het aanmoedigen van de professionalisering van de beroepsgroep via de Vereniging van Griffiers, uit het uitbreiden van het scholingsaanbod en dat te (laten) accrediteren. Om vervolgens meer griffiers met een strategische ambitie benoemd te krijgen, is het goed om te bevorderen dat raden de Staten de werving van een griffier meer enten op en in samenhang brengen met de werving van een burgemeester. Oftewel, vanuit het gewenste profiel voor de gemeente of de provincie een ideale rol voor de volksvertegenwoordiging bepalen en daaruit de profielen voor een burgemeester en een griffier afleiden. Daarbij helpt het als de raden en de Staten zich daarbij professioneel en extern laten bijstaan en de benoemingsprocedure achter gesloten deuren plaatsvindt.

Van moeilijk te overschatten belang is daarbij dat de griffiers op een serieus niveau worden ingeschaald. Zoals de salarisschaal van de secretaris wordt afgestemd op de schaal van de burgemeester en de commissaris van de Koning, zo zou de salarisschaal van de griffier zich moeten verhouden tot die van de secretaris. Bemoeienis van buiten blijkt daarbij onontbeerlijk. In de systematiek van de ambtelijke functiewaardering is het immers onlogisch om de griffier in de buurt van de secretaris in te schalen, zeker als dat hoger zou zijn dan de ambtelijke managers met veel meer budget en ambtenaren onder zich. Toch is dat wat nodig is voor gelijkwaardige verhoudingen binnen de driehoek en voor de aanstelling van meer griffiers met ambitie en het kaliber om dat waar te maken.

Voor de provincies geldt een generiek functiegebouw, met daarin een plek voor verschillende functies bij de griffie. Bij het hoogste, leidinggevende en strategische profiel binnen de griffie hoort schaal 16. Bij gemeenten ligt de situatie complexer: gemeenten hanteren in beginsel een eigen functiegebouw en raden zijn daarbinnen vrij het profiel voor hun griffier vast te stellen. Inmiddels heeft de VNG wel een richtinggevend profiel voor een strategische griffier vastgesteld dat zijn weg heeft gevonden naar het zogenaamde HR21 systeem dat door een kleine meerderheid van de gemeenten wordt gebruikt. Maar met name de grootste en de kleine gemeenten varen daarin een eigen koers. De weging van het functieprofiel is inmiddels een lang lopende discussie, die nog niet tot een aanvaardbare oplossing voor alle partijen heeft geleid. De onduidelijkheid die deze discussie geeft aan werkgeverscommissies en HRM-adviseurs die hen moeten bijstaan in gemeenten die dit functiewaarderingsysteem gebruiken is niet wenselijk.

6.3 Codificeer strategische elementen van de griffiersfunctie

De Provinciewet en de Gemeentewet normeren de functie van het griffiersambt nauwelijks inhoudelijk. Veel meer dan het klassieke ‘terzijde staan’ van de raden en de Staten is niet. De bedoeling was dat de volksvertegenwoordiging daar met name over de band van de ambtsinstructie en de organisatieverordening meer invulling aan zou geven. Maar dat is de afgelopen jaren bepaald niet overtuigend van de grond gekomen. Ook de (aangepaste) modelinstructie voor de griffier van de VNG

is weinig ambitieus. Voor een meer proactieve invulling van het griffiersambt gericht op een versterking van de volksvertegenwoordiging zijn de griffiers dus voortdurend aangewezen op hun eigen ambities en die van hun werkgeverscommissies. In de praktijk blijkt dat niet altijd een stabiele basis.

In dat licht verdient het aanbeveling om de griffiers met strategische ambities te voorzien van wat meer haakjes in de wet om zich bij de invulling van hun functie op te kunnen beroepen. Zinvolle juridische mogelijkheden hiervoor zijn er te over. Simpelweg door het verplaatsen en juridisch opwaarderen van normen uit hoofdstuk 4 die nu nog grotendeels het karakter van *soft law* hebben. Zo kan bijvoorbeeld de wens die in de toelichting bij de VNG-modelinstructie voor de griffier wordt uitgesproken om de griffier een rol te geven bij het bewaken van de lange termijnagenda, een plek krijgen in de Provinciewet en de Gemeentewet door de griffier daar expliciet een rol te geven in het verzenden van de conceptagenda voor de vergaderingen. De wereld zal hierdoor niet meteen veranderen, maar griffiers kunnen wellicht enig gezag ontlenen aan een formele rol bij het verzenden van de conceptagenda als zij de agendacommissie willen adviseren over het handhaven van de eigen lange termijnagenda.

6.4 Versterk het natuurlijk bondgenootschap met de vicevoorzitter

Een griffier die de volksvertegenwoordiging strategisch terzijde wil staan, doet een beroep op het collectieve, institutionele bewustzijn van een politiek collectief. De strategische advisering is immers gericht op de versterking van het instituut als geheel. In de praktijk is dat een kwetsbaar punt omdat de primaire loyaliteit van volksvertegenwoordigers doorgaans niet bij het geheel ligt en de omloopsnelheid van decentrale politici alleen maar toeneemt. De belangen van de eigen fractie of de dynamiek van de coalitie versus de oppositie wegen in de dagelijkse praktijk voor een politicus vaak zwaarder dan de positie van het instituut als geheel. Dit latente gebrek aan rugdekking raakt het gezag van een griffier om binnen de organisatie of in de lokale driehoek voor het belang van de raad of de Staten als geheel op te komen, bleek in hoofdstuk 5.

Zo bezien kan een griffier met strategische ambities naast de burgemeester of de Commissaris nog wel een extra bondgenoot gebruiken die zich, net als zij, meer primair met de raad of de Staten als collectief identificeren. Een logische kandidaat daarvoor is de figuur van de verkozen vicevoorzitter van de raad of de Staten. Tien jaar geleden zag de Commissie Leemhuis-Stout in dit ambt al de een hoeder van de gemeenteraad[32] en beval zij een versterking van diens profiel aan. Die aanbeveling is niet toen overgenomen, maar de inzet en de professionalisering van de vicevoorzitter is sindsdien wel toegenomen.[33] Hoewel er natuurlijk geen garanties kunnen worden gegeven en er altijd uitzonderingen zullen blijven, valt toch in algemene zin te verwachten dat een vicevoorzitter die door de raad of de Staten met een geheime stemming wordt verkozen na meervoudige kandidaatstelling op basis van een vooraf vastgesteld profiel, een natuurlijke bondgenoot van de strategische griffier zal zijn. Als de keuze van de raad of de Staten voor een vicevoorzitter niet wordt ingegeven door uitgeruilde politieke belangen of bepaald door iemands politieke uithoudingsvermogen, maar inhoudelijk wordt gemotiveerd met de persoonlijke eigenschappen van de kandidaat – wat steeds meer het geval lijkt – zal ook de vicevoorzitter zich primair identificeren met het institutionele belang van het collectief. Als zodanig zal de vicevoorzitter bij de dagelijkse gang van zaken binnen

[32] Commissie Leemhuis-Stout, 'Aangelegd om in vrijheid samen te werken, dualisering: bijsturing geboden', 2004, p. 31.

[33] Niels Karsten en Sabine van Zuydam, 'Hoeder van de raad' of 'functie zonder inhoud'? Een beschouwing op het vicevoorzitterschap van de gemeenteraad' Tilburg University 2017 en 'Vicevoorzitter, benoemde of gekozen macht?' van de Thorbecke-academie.

bijvoorbeeld het presidium of de agendacommissie een natuurlijke bondgenoot van een strategisch opererende griffier kunnen zijn.

6.5 Ontwikkel een model voor de organisatieverordeningen

Een strategisch functionerende griffier veronderstelt een stevige griffie. Bij de dualisering werd daarbij vooral gedacht aan het waarborgen dat niet het College van B&W of GS de organisatie van de griffie zou regelen maar de raad of de Staten. Inmiddels is de sologriffier die feitelijk de ambtelijke bijstand voor de volksvertegenwoordiging coördineert van het toneel verdwenen en functioneren vrijwel overal griffies van enige omvang als zelfstandig organisatieonderdeel. Maar deze zelfstandigheid kan omslaan in een nadeel als de griffie op te grote afstand van de rest van de organisatie komt te staan. Dat nadeel doet zich sterker voelen als de volksvertegenwoordigingen nauwelijks gebruikmaken van hun bevoegdheid om een verordening vast te stellen over de organisatie van de griffie (Gemeentewet 107e, lid 1). Daarvoor zijn ook nauwelijks modellen voorhanden.

Een ambtelijke organisatie die zelf niet te scherp dualiseert maar die voor zowel het college als voor de raden en Staten blijft werken en griffier op ongeveer directeursniveau gelijkwaardig meedraait, blijken succesforen voor een sterke griffier. De gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het besluitvormingsproces wordt in deze gemeenten sterk gevoeld. Dergelijke zaken laten zich echter niet zomaar formaliseren. De eerste stap daarvoor lijkt het samen met de beroeps- en belangenverenigingen (waaronder de vereniging voor gemeentesecretarissen en de kring van provinciesecretarissen) ontwikkelen van een modelverordening voor de (gezamenlijke) organisatie.

6.6 Professionaliseer het werkgeverschap van de raden en de Staten

Het vergroten van het aanbod van strategische griffiers en het bevorderen van hun aanstelling is één ding, het zorgen dat ze hun ambities ook kunnen waarmaken is iets anders. Niet geheel ondenkbaar is dat de werving en de selectie van een nieuwe griffier zich grotendeels buiten het zicht van de fractievoorzitters voltrekt maar zij zich *in abstracto* wel konden vinden in de aanstelling van een griffier met een strategisch profiel. Daar zit ook weinig in waar je als volksvertegenwoordiger openlijk veel bezwaren tegen kunt hebben. Maar daarmee is nog niet gezegd dat als een dergelijke griffier eenmaal is aangesteld, deze griffier ook echt de ruimte krijgt om de ambities voor strategische ondersteuning ook echt waar te maken. De vraag is namelijk wat *in concreto* zwaarder weegt als - bijvoorbeeld - het belang van de coalitie bij een snelle behandeling van een voorstel botst op het collectieve belang van de vooraf afgesproken procedures.

De essentie van dit probleem is eigen aan het ambt. Het komt aan op een griffier die in staat is zoveel gezag op te bouwen dat hij zich staande kan houden in het politieke krachtenveld. Maar uit de analyse van het ontwerp in hoofdstuk 3 blijkt dat er een specifieke omstandigheid is de griffiers extra kwetsbaar maken voor afrekeningen in het politieke circuit: de extreme functionele afhankelijkheid van de griffier van de volksvertegenwoordiging. Door deze kwetsbaarheid kan het voorkomen - en komt het voor - dat een strategische griffier in de praktijk nauwelijks ruimte krijgt om een positie op te bouwen. Een inhoudelijk verschil van mening over de invulling van het ambt tikt dan via partijlijnen door in verstoorde verhoudingen met de werkgeverscommissie. Hoewel de werkgeversrelatie daar niet voor bedoeld is, zijn er weinig garanties die voorkomen dat de oorspronkelijke wens voor een strategische griffier in de praktijk snel verdampt en plotseling omklapt in kritiek op een vermeend gebrek aan politieke sensitiviteit.

Een denkbare structurele oplossingsrichting voor deze zwakte, is het versterken van de eigenstandigheid van de griffier. Een griffier met strategische ambitie moet wel enige ruimte krijgen om de raden en de Staten te kunnen overtuigen van de toegevoegde waarde van zijn visie op de invulling van de ondersteuning, zonder onmiddellijk ook de steun van zijn werkgever te verliezen. Het versterken van de eigenstandigheid kan door de werkgeverscommissie in de Provinciewet en de Gemeentewet te erkennen en te normeren, zoals ook met de vertrouwenscommissie voor de burgemeester en de commissaris van de Koning is gebeurd. Een dergelijke commissie zou ook in financiële zin kunnen worden opgewaardeerd als een commissie waarvoor een extra vergoeding staat. Door de werkgeverscommissie voor de griffier expliciet te regelen kan ook verder worden geregeld langs welke lijnen en met welke instrumenten de verantwoording dient plaats te vinden. Denkbaar is ook om voor te schrijven dat de werkgeverscommissie zich verplicht laat bijstaan door HRM-expertise en/of dat de plaatsvervangend voorzitter standaard lid is van de werkgeverscommissie. Ook is denkbaar dat de commissaris van de Koning of zijn kabinetschef binnen hun algemene verantwoordelijkheid voor het functioneren van de gemeente ook gevraagd worden om in het bijzonder te letten op de arbeidsrechtelijke zindelijkheid van de verhouding tussen de werkgeverscommissie en de griffier.

Gemeente Enschede

Er is een wisselwerking tussen de rol van de griffier en de rol van de provincie en Commissaris van de Koning. Deze kan verder uitgewerkt worden bij onder meer de werving en het functioneren van de burgemeester.



Een logisch complement voor het formaliseren en versterken van de werkgeversrol zoals die bij de dualisering werd uitgedacht, is het verzekeren dat de volksvertegenwoordiging ook formeel aan het stuur komt bij de inhuur van externen. Op dit moment is dat niet het geval, omdat de voor externe

inhuur benodigde civiele overeenkomsten door het college van B&W en GS moeten worden voorbereid. Dat kan worden verholpen door in de Gemeentewet en de Provinciewet te bepalen dat niet alleen de besluiten tot het aangaan van civiele contracten met de griffier en de griffiemedewerkers door de raden en de Staten worden genomen, maar tot alle privaatrechtelijke rechtshandelingen die de griffie betreffen te besluiten.

In het onderzoek werd daarnaast door meerdere mensen gepleit voor een meer centrale zorg en steunstructuur voor griffiers en werkgeverscommissie. Naast intercollegiale advisering via vertrouwenspersonen vanuit de VvG zijn er verder geen mogelijkheden voor bijstand via de landelijke verenigingen. Een dergelijk ondersteuningspunt, die ook als kennispunt kan worden ingezet, zou kunnen helpen bij de verder professionalisering van het werkgeverschap van raden en Staten.

6.7 Centraliseer de rechtspositie van de griffier

De in dit rapport gewenste eigenstandigheid van de griffier ziet technisch op het bevorderen van de functionele onafhankelijkheid binnen de grenzen van de institutionele afhankelijkheid. Het gaat om meer ruimte voor verleiding, binnen het constructieve samenspel tussen griffier en volksvertegenwoordiging. De maximale variant van deze eigenstandigheid is het afschaffen van de huidige rechtspositionele afhankelijkheid van de griffier van de volksvertegenwoordiging door het centraliseren van hun rechtspositie. Belangrijk is dat raden en staten wel de aansturing van de griffier en de griffie behouden. Die institutionele afhankelijkheid blijft dan gewaarborgd door het recht om de griffier te benoemen en te ontslaan, het recht om de ambtsinstructie vast te stellen, de bevoegdheid om de de organisatie van de griffie te regelen, het recht om jaarlijks het budget voor de griffie vast te stellen en om verantwoording te vragen over de besteding daarvan. Alleen voor de details van de rechtspositie hoeft de griffier niet meer langs de werkgeverscommissie. Daarmee worden griffiers minder kwetsbaar voor politieke afrekeningen in het rechtspositionele circuit en dus functioneel onafhankelijker. Feitelijk betekent dit dat de griffier uit de genormaliseerde arbeidsverhoudingen wordt gehaald en, net als de burgemeester en de wethouder maar anders dan de secretaris, een centraal geregelde publiekrechtelijke rechtspositie krijgt.

De rol van de volksvertegenwoordiging ten opzichte van een rechtspositioneel onafhankelijke griffier zal veranderen. De werkgeverscommissie zal meer een klankbordcommissie worden die zich in het algemeen met het functioneren van de griffie bezighoudt op basis van een griffieplan met raming en een griffieverslag. Maar net als met burgemeesters en commissarissen van de Koning het geval is, zal altijd ook periodiek vertrouwelijk overleg over het persoonlijk functioneren van de griffier noodzakelijk blijven. De werkgeverscommissie zal dus ook deels een vertrouwenscommissie blijven.

Een logisch complement van het centraliseren van de rechtspositie van de griffier is het formeel belasten van de griffier met de leiding over de griffie - een positie die hij op veel plekken nu feitelijk in mandaat heeft. Ook hier zal de formele werkgeversrol van de raden en de Staten dan wijzigen in een vertrouwensrelatie en een verantwoordingsrelatie tussen de griffier en de volksvertegenwoordiging over de wijze waarop de griffie wordt geleid. De griffier wordt door te kiezen voor een centrale rechtspositie ook meer in de positie gebracht als ambtelijk manager met een formele relatie tot zijn personeel en budgetten.

7. Zinvolle juridische mogelijkheden

De oplossingen uit hoofdstuk 6 worden in dit hoofdstuk een stap verder gebracht door ze waar mogelijk te concretiseren tot zinvolle juridische mogelijkheden. Welke aanpassingen in de spelregels van het ontwerp van de decentrale griffiers bevorderen de kans op sterkere griffiers met sterkere griffies? Conform de lijn om in te zetten op de ruimte voor de *pullfactor* van ambitieuze griffiers, ligt de focus meer op taken en bevoegdheden van de griffier dan op nieuwe verplichtingen van de raad. De ambitie in dit hoofdstuk is gericht op het verder juridisch concretiseren van de oplossingsrichtingen om te testen of ze zinvol uitgedacht kunnen worden. Maar het blijven denkrichtingen die – mits gewenst – verder moeten worden uitgedacht voordat ze in de wet kunnen worden opgenomen.

7.1 Breng meer strategische griffiers in positie

De zinvolle juridische mogelijkheden om dit onderdeel van de oplossing te realiseren zijn beperkt. Eenzijdig ingrijpen op het salaris van de griffier betekent feitelijk dat de griffier uit de genormaliseerde arbeidsverhoudingen wordt gehaald en, net als de burgemeester en de wethouder maar anders dan de secretaris, een centraal geregelde publiekrechtelijke rechtspositie krijgt. Voor alleen het gelijkwaardig inschalen van de griffiers is dat een forse ingreep op het systeem.

Andere manieren om een strategisch profiel en de gelijkwaardige inschaling te bevorderen zouden zich kunnen richten op het verder normeren van de benoemingsprocedure. Denkbaar zou zijn dat in de wet ook voor de benoeming van een griffier een vertrouwenscommissie wordt voorgeschreven met eventueel een rol voor de commissaris van de Koning of diens kabinetschef bij het opstellen van het profiel of een verplichte inschakeling van een externe HR-adviseur. Het idee daarvan is dat met dergelijke middelen wordt voorkomen dat de raad zich alleen door het college of de gemeentesecretaris laat voorlichten over de wenselijkheid van een strategisch profiel en een gelijkwaardige inschaling. Het helpt het als de raden en de Staten zich daarbij professioneel en extern laten bijstaan en de benoemingsprocedure achter gesloten deuren plaatsvindt.

7.2 Codificeer strategische elementen van de griffiersfunctie

De essentie van dit onderdeel is het juridisch opwaarderen van het functieprofiel van de strategische griffier. Dat kan door het modellen voor de ambtsinstructie en de organisatieverordening aan te vullen met meer strategische elementen. En dat kan ook door onderdelen uit de modellen op te waarderen tot wettelijke voorschriften. Voorbeelden van die laatste categorie ten aanzien van de Gemeentewet en de Provinciewet zijn:

- In de artikelen 107a Gemeentewet en 104a Provinciewet staat nu dat de griffier de raad/Staten en de door de raad/Staten ingestelde commissies ‘bij de uitoefening van hun taak terzijde staat’. Strategische advisering door griffiers veronderstelt echter ook een (vertrouwens)relatie tussen griffier en de individuele volksvertegenwoordiger. Dat kan worden erkend door in de globale wettelijke taakomschrijving op te nemen dat de griffier de raad/Staten, de ingestelde commissie <u>en elk van zijn/hun leden</u> in de uitoefening van hun taak terzijde staat. Daarmee wordt logisch aangesloten bij de formulering van de huidige regeling voor ambtelijke bijstand in artikel 33 Gemeentewet/Provinciewet.
- De voorzitter convoceert de vergadering (artikel 19 Gemeentewet/Provinciewet) en raad/Staten stellen aan het begin van elke vergadering de eigen agenda vast. De agenda die volgens de wet gelijktijdig met de oproeping ter inzage moet worden gelegd, moet dus een

conceptagenda zijn. In de praktijk zal die doorgaans door presidium zijn vastgesteld. Een strategische griffier die de lange termijnagenda van de volksvertegenwoordiging wil bewaken of wil toezien op de kwaliteit van aan de raad/Staten voorgelegde stukken, is geholpen met een formele rol hierbij. Dat kan door in artikel 19 Gemeentewet/Provinciewet te expliciteren de griffier de conceptagenda verspreidt/ter inzage legt. Een dergelijke formele rol verzekert de griffier bovendien een vanzelfsprekende plek in de commissie waar de agenda wordt voorbereid.

- Artikel 28 Gemeentewet/Provinciewet regelt de stemverboden voor raadsleden en Statenleden. De redactie van dat artikel richt zich tot de individuele volksvertegenwoordigers. Vanuit hun rol als voorzitter en vanuit hun taak om de bestuurlijke integriteit van de gemeente/provincie te bevorderen hebben de burgemeester en de commissaris van de Koning een logische adviserende rol daarbij (artikel 170 lid 2 Gemeentewet/artikel 175 lid 2 Provinciewet). In de praktijk en in het strategisch profiel van griffieondersteuning is echter ook de griffier een belangrijke vraagbaak voor volksvertegenwoordigers op dit punt. De wettelijke erkenning daarvan kan door de griffier in artikel 28 Gemeentewet/Provinciewet een adviserende rol te geven. De plicht om het uiteindelijke besluit te tekenen wordt daardoor niet geraakt. De handtekening van de griffier staat immers voor de getrouwheid van de weergave van het genomen besluit en omvat geen verantwoordelijkheid voor de wijze waarop de volksvertegenwoordigers artikel 28 toepassen.
- Volgens artikel 35 lid 2 Gemeentewet/Provinciewet worden de burgemeester en de commissaris van de Koning geïnformeerd over de uitkomsten van de collegeonderhandelingen. Dat is ook het moment waarop hij nog zijn opvattingen over de voorstellen kenbaar moet kunnen maken. Coalitievorming is steeds meer een proces van de raad/Staten geworden waarin de griffier steeds vaker een belangrijke faciliterende rol speelt. Bovendien gaat dat lang niet meer alleen over de vorming van een college in de klassieke zin, steeds vaker gaat het ook over afspraken over de politieke samenwerking in de raad in het algemeen. De achtergrond van deze bepaling is dat de burgemeester/Commissaris idealiter niet wordt overvallen door een college dat hij moet gaan voorzitten. Een dergelijk argument is inmiddels ook voor de griffier te maken. Bovendien plaatst het hem in een ultiem strategische positie: adviseren over de aard van de politieke samenwerking. Om die reden is het niet onlogisch om in artikel 35 lid 2 Gemeentewet/Provinciewet op te nemen dat de burgemeester/commissaris van de Koning en de griffier worden geïnformeerd over de uitkomsten van de college-onderhandelingen en dat zij alsdan allebei in staat worden gesteld hun opvattingen daarover kenbaar te maken. In het geval van de griffier zal deze zich beperken tot de mate waarin het coalitieakkoord zich ook uitspreekt over het functioneren van de raad of de Staten.
- De basis van de controlerende taak van de volksvertegenwoordiging is het individuele vragenrecht op basis van artikel 169 Gemeentewet/167 Provinciewet. De rol van de griffier daarin kan wettelijk zichtbaar worden gemaakt aan lid 3 toe te voegen dat de griffier de tijdigheid van de beantwoording bevordert. Het inlichtingenrecht is in de regel nader ingevuld in het Reglement van Orde en dus ligt het voor de hand dat na een wettelijke erkenning van de rol van de griffier deze ook een plaats en bevoegdheden krijgt in het Reglement van Orde. Maar ook als dat niet het geval is zal een algemene taak op dit punt de positie van de griffier binnen de driehoek en de ambtelijke organisatie versterken.
- De taken van de burgemeester worden in artikel 170 Gemeentewet genoemd, voor de commissaris van de Koning is dat artikel 175 Provinciewet. Het betreft daar geen publiekrechtelijke bevoegdheden om besluiten te nemen maar zaken waarop de

burgemeesters en de commissarissen van de Koning 'toezien' en dingen die ze 'bevorderen'. Op tenminste een deel van die taken is de strategische griffier ook actief, met name onderdeel a van lid 1: een tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het beleid en van de daaruit voortvloeiende besluiten, alsmede op een goede afstemming tussen degenen die bij die voorbereiding, vaststelling en uitvoering zijn betrokken. Verder dragen griffiers ook bij aan de bevordering van de integriteit van het bestuur, waar zij de rol van vertrouwenspersoon vervullen. Het is denkbaar om – voor zover relevant – de griffier ook op te nemen in deze bepalingen. Het is wellicht nog beter dat de griffier net als de andere ambten een eigen hoofdstuk krijgt in Titel III met daarin in ieder geval een algemeen artikel met de taken van de strategische griffier.

- Bij gemeenschappelijke regelingen blijkt de griffiersfunctie kwetsbaar, hoewel juist daar veel onvrede leeft over de slechte betrokkenheid van volksvertegenwoordigingen. Een deel van de problemen zou wellicht kunnen worden opgelost door in of rond artikel 10 van de Wgr vast te leggen dat bij het sluiten van een regeling wordt voorzien in de aanwijzing en financiering van een of meer of alle griffies van een van de deelnemers voor de griffiersfunctie ten aanzien van de regeling.

7.3 Versterk natuurlijk bondgenootschap met de vicevoorzitter

In de huidige regeling van de Gemeentewet en de Provinciewet staat de vicevoorzitter van de raad en de Staten verstopt als alternatief op de hoofdregel dat de nestor het voorzitterschap waarneemt bij verhindering of ontstentenis van de burgemeester of Commissaris (artikel 77 Gemeentewet en artikel 75 Provinciewet). De eerste stap in het opwaarderen van het vicevoorzitterschap van de raad en de Staten is het omdraaien van de hoofdregel en de uitzondering. Het aanwijzen van een lid als waarnemer moet de hoofdregel worden, de nestor de terugvaloptie.

Beter nog zou het zijn om aan de hoofdregel van artikel 9 Gemeentewet/Provinciewet een tweede lid toe te voegen: de raad en de Staten wijzen uit hun midden een vicevoorzitter aan. Denkbaar is daarbij om in lid 3 en 4 een profielschets en een kandidaatstellingsprocedure voor te schrijven zoals het Reglement van Orde voor de Tweede Kamer nu doet. Op die manier wordt zoveel mogelijk bevorderd dat de vicevoorzitter verder uitgroeit tot een natuurlijke bondgenoot van de griffier in het stimuleren van het collectieve besef in de volksvertegenwoordiging. Welke positie de vicevoorzitter daarbij inneemt zal nader moeten worden bepaald in het Reglement van Orde en de aanverwante verordeningen. Een koppeling met het voorzitterschap van de commissie die zich met de griffier bezighoudt, is in ieder geval een logische.

7.4 Ontwikkel een model voor de organisatieverordeningen

Anders dan verordening voor de ambtelijke bijstand ex artikel 33 Gemeentewet/Provinciewet is bevoegdheid om regels voor de organisatie van de griffie te stellen facultatief. Aanpassing van artikel 107e Gemeentewet/ 104e Provinciewet tot een verplichting is wellicht een extra aansporing voor de beroeps- en belangenvereniging om een model voor organisatieverordening van de griffie (verder) te ontwikkelen.

7.5 Professionaliseer het werkgeverschap van de raden en de Staten

Een materieel artikel voor de werkgeverscommissie kan gemodelleerd worden naar de vertrouwenscommissie voor de burgemeester/commissaris van de Koning. In grote lijnen zou dat er voor de gemeenteraad ongeveer zo uit kunnen zien:

1. De raad stelt uit zijn midden een werkgeverscommissie in, belast met de rechten en plichten jegens de griffier als de werkgever in de zin van artikel 7:610 BW en overheidswerkgever in de zin van artikel 2 Ambtenarenwet 2017. De griffier is met deze bevoegdheden belast ten aanzien van de medewerkers van de griffie.
2. De werkgeverscommissie bestaat uit tenminste drie en ten hoogste vijf leden waaronder de vicevoorzitter van de raad, een lid van een in de raad vertegenwoordigde groepering die betrokken was bij de collegeonderhandelingen bedoeld in artikel 35 en, indien van toepassing, een lid van een in de raad vertegenwoordigde groepering die dat niet was.
3. De werkgeverscommissie laat zich adviseren door de burgemeester en voorziet zich van voldoende ondersteuning om zich als goed werkgever te gedragen. Beraadslagingen over de persoon of het persoonlijk functioneren van de griffier vinden plaats achter gesloten deuren. Van deze beraadslagingen wordt een afzonderlijk verslag gemaakt dat niet openbaar wordt gemaakt.
4. De werkgeverscommissie en de griffier overleggen ten minste jaarlijks over het jaarplan en het jaarverslag van de griffie. Het college neemt de door de raad geraamde kosten voor het griffieplan in een bepaald jaar op in de ontwerpbegroting.

Het uitbreiden van de positie van de volksvertegenwoordiging bij het inhuren van externen kan door in artikel 107e Gemeentewet/104e Provinciewet te bepalen dat de raad/Staten in algemene zin besluiten tot rechtshandelingen die het functioneren van de griffie betreffen. Het verdient daarbij aanbeveling om in de corresponderende artikelen 160 Gemeentewet/158 Provinciewet in onderdeel d van 1 de besluiten ten behoeve van de griffiersfunctie uit te zonderen.

7.6 Centraliseer de rechtspositie van de griffier

Het afschaffen van de werkgeversrol voor de griffier en de medewerkers van de griffie is niet ingewikkeld: de artikelen 107 lid 2 en artikel 107e lid 2 Gemeentewet en artikel 104 lid 2 en artikel 104e lid 2 intrekken. De griffier en het griffiepersoneel vallen dan terug in de hoofdregel ze onder het werkgeverschap van het college van B&W en GS vallen.

Het terugdraaien van de normalisering van de rechtspositie van de griffiers door hun rechtspositie centraal en publiekrechtelijk te regelen, is vervolgens een meer omvangrijke operatie die meerdere artikelen in de Gemeentewet en de Provinciewet zal vereisen en uitbreidingen van het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers, de daarop gebaseerde Regeling rechtspositie decentrale politieke ambtsdragers en afhankelijk van de ontslaggronden eventueel de APPA. Niet onlogisch is het daarbij om eerst advies te vragen aan Adviescollege Rechtspositie Politieke Ambtsdragers.

Als de rechtspositie van de griffier eenmaal is overgedragen aan de centrale overheid, moet nog wel worden bepaald dat de griffier optreedt als werkgever van het griffiepersoneel. En de relatie tussen de volksvertegenwoordiging en de griffier moet nader worden geregeld als die niet meer primair een relatie van werkgever-werknemer is. Voor de raad zou die er als volgt uit kunnen zien:

1. De raad stelt uit zijn midden een commissie in ten behoeve van de griffie.
2. De commissie bestaat uit tenminste drie en ten hoogste vijf leden waaronder de vicevoorzitter van de raad, een lid van een in de raad vertegenwoordigde groepering die betrokken was bij de collegeonderhandelingen bedoeld in artikel 35 en, indien van toepassing, een lid van een in de raad vertegenwoordigde groepering die dat niet was.

3. Beraadslagingen over de persoon of het persoonlijk functioneren van de griffier vinden plaats achter gesloten deuren. Van deze beraadslagingen wordt een afzonderlijk verslag gemaakt dat niet openbaar wordt gemaakt.
4. De commissie en de griffier overleggen ten minste jaarlijks over het jaarplan en het jaarverslag van de griffie. Het college neemt de door de raad geraamde kosten voor het griffieplan in een bepaald jaar op in de ontwerpbegroting.

8. Conclusie

De griffiers zijn de belangrijkste steunpilaren van de raden en Staten, geroepen om de volksvertegenwoordiging 'terzijde te staan.' Toch maken raadsleden en Statenleden (te) weinig gebruik van hun griffiers. Daarnaast geven griffiers ook aan niet altijd de ruimte te krijgen om hun rol als eerste adviseur invulling te geven. Waarom is dat? En welke interventies in het ontwerp van het decentraal bestuur zouden deze paradox kunnen opheffen? De hoofdvraag van dit onderzoek is:

Zijn er zinvolle juridische mogelijkheden om de decentrale griffiersfunctie te versterken?

Voor de beantwoording van deze vraag is eerst gekeken naar het ontwerp van de griffiersfunctie in het decentraal bestuur. Bij de dualiseringsoperatie voorzag de wet in de introductie van de griffier ter ondersteuning de raden en Staten bij hun taken. De beleidstheorie van de dualisering verwachtte de impuls voor een versterking van de griffie vanuit de volksvertegenwoordiging. De griffier werd door de wetgever in een sterk *onafhankelijke* positie geplaatst ten opzichte van het dagelijks bestuur, maar in een even sterke *afhankelijkheid* van de volksvertegenwoordiging. Van de raden en Staten wordt sinds 2002 een volle werkgeversrol verwacht, zowel ten aanzien van de griffier zelf als ten aanzien van alle griffiemedewerkers. Van gekozen volksvertegenwoordigers wordt op dit punt substantiële tijdsbesteding, specifieke kennis én een apolitieke mentaliteit verwacht.

Twintig jaar later blijkt tegenwerking vanuit het bestuur echter niet het enige of het grootste probleem van griffiers. Handelingsverlegenheid van de volksvertegenwoordiging en/of het gebrek aan ambities en kennis van goed werkgeverschap blijkt een groter probleem voor het investeren in de eigen ondersteuning. Door de jaren heen is gebleken dat de griffiers zelf de belangrijkste succesfactor zijn voor de versterking van de volksvertegenwoordiging. In het onderzoek is daarom gezocht naar de belangrijkste succesfactoren voor een sterke griffier en van deze succesfactoren is op ingeschat of die zich lenen voor veralgemenisering, voor formalisering en eventueel voor codificering.

De zoektocht naar de ideale griffiersfunctie kent een kwantitatieve en een kwalitatieve component. Het gaat om zowel het vergroten van de omvang van de griffie als om het meer strategisch adviseren en opereren door de griffie. Normen voor een sterkere of inhoudelijk strategische griffiersfunctie liggen op dit moment nog niet in de wet vast. De belangrijkste indirecte normen zijn de modelinstructie van de Vereniging van Griffiers, de door de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden uitgedragen ideale norm voor de omvang van een griffie en een door de koepelorganisaties uitgedragen strategisch profiel voor de griffier.

Een sterke volksvertegenwoordiging en een sterke griffie zijn met elkaar verknoopt. Hun relatie veronderstelt een constructief samenspel: *it takes two to tango*. *But someone has to lead.* De belangrijkste succesfactor in de verhalen van en over sterke griffie(r)s is het gezag dat een griffier heeft weten op te bouwen, die op een gegeven moment overgaat van de persoon van de griffier naar het instituut. Het zijn de griffiers die de beroepsnorm van meer strategische adviseren en opereren invulling geven. Zij verleiden hun raden en Staten daarvan gebruik te maken en hebben de functie de afgelopen twintig jaar opgebouwd tot wat die nu is. Niet de ambtsinstructie die de volksvertegenwoordiging aan de griffier moet meegeven bleek het brandpunt van discussie, maar de griffieplannen die de griffier aan de werkgeverscommissie voorlegt weerspiegelen de ambities van versterking van de volksvertegenwoordiging.

Ambitieuze griffiers hebben meer eigenstandigheid nodig om de raden en de Staten te kunnen verleiden tot meer strategische advisering en positionering. Het streven is om door aanpassing in de wet te komen tot een functioneel onafhankelijk griffier binnen institutionele afhankelijkheid van de raad of Staten. Uit het onderzoek blijken dit de zinvolle juridische mogelijkheden om deze eigenstandigheid van de griffier in het ontwerp van het decentraal bestuur te bevorderen, *de pullfactoren:*

- Bevorder de doorontwikkeling van de beroepsnorm, de werving van griffiers met een strategisch profiel door inschaling die past bij het gewenste niveau van functioneren.
- Codificeer elementen uit de strategische advisering zodat griffiers zich daarop kunnen beroepen als onderdelen van taak. Denkbaar zijn het expliciteren van de bijstand aan individuele volksvertegenwoordigers, een formele rol bij de vaststelling van de conceptagenda van de raden en Staten en het bewaken van hun lange termijnagenda, advisering over stemonthouding, het bewaken van tijdige informatievoorziening.
- Versterk het natuurlijk bondgenootschap met de vicevoorzitter door de benoeming van de laatste op te waarderen van terugvaloptie tot de hoofdregel: alle raden en Staten benoemen in geheime stemming een vicevoorzitter.
- Bevorder de ontwikkeling van afgestemde modellen voor de organisatieverordening van de griffie en de rest van de ambtelijke organisatie.
- Formaliseer de werkgeverscommissie en normeer hun functioneren. Denkbaar zijn een vaste rol voor de vicevoorzitter, een verplichte advisering door een HR-professional en een codificatie van een jaarlijkse cyclus met een griffieplan en griffieverslag.
- Centraliseer de rechtspositie van de griffie in de nationale rechtspositieregelingen.

De voorstellen staan grotendeels inhoudelijk naast elkaar waardoor ze kunnen worden gecombineerd, maar op sommige onderdelen bieden ze alternatieve richtingen, zodat ze om keuzes vragen. Je kunt niet én de uitoefening van de civiele werkgeversrol professionaliseren én hem tegelijk afschaffen door de rechtspositie te centraliseren. De voorstellen zijn verder juridisch geconcretiseerd, maar het blijven denkrichtingen die – mits gewenst – verder moeten worden uitgedacht voordat ze in de wet kunnen worden opgenomen. Daarnaast zijn ook voorstellen vanuit de praktijk gedaan die kunnen bijdragen aan een verdere versterking van de professionalisering en versterking van de griffiersfunctie, die geen juridische vertaling nodig hebben, maar wel bestuurlijke inzet of financiële middelen. Een landelijk zorg- en informatiepunt rondom de werkgeversrol van de raad, maar ook de beschikbaarheid van actuele modellen via de verenigingen zijn hier voorbeelden van.

Bij de verdere uitwerking van dit onderzoek is een constructief samenspel nodig tussen VNG, IPO, BZK en de beroeps- en belangenverenigingen om samen te komen tot een versterking van de griffiersfunctie. Ook hier geldt '*it takes two to tango*. *But someone has to lead'.*

Bijlage I: Ervaringen en lessen uit acht casestudies

We hebben voor dit advies acht cases geselecteerd – zeven gemeenten (Bergen, Breda, Enschede, Geertruidenberg, Heerenveen, Schouwen-Duiveland, Utrecht) en één provincie (Limburg). Deze selectie deden we op basis van ons eigen netwerk en ervaringen en daarnaast op basis van een oproep aan griffiers om cases voor te dragen. We hebben bij deze cases gesproken met verschillende relevante lokale of provinciale spelers (griffiers, burgemeesters, gemeentesecretarissen, leden werkgeverscommissie) om zo recht te doen aan verschillende perspectieven. Hierbij is de afspraak gemaakt dat we over de cases op hoofdlijnen rapporteren en geen naar personen herleidbare uitspraken opnemen.

Gezien deze selectiemethode en het relatief bescheiden aantal cases en geïnterviewden, kunnen op basis van de bevindingen geen algemene conclusies worden getrokken. Wel zijn de cases zeer nuttig en behulpzaam geweest in het scherper krijgen van de uitdagingen waar de griffier mee te maken heeft en om inzicht te geven welke zinvolle mogelijkheden er zijn tot versterking van de positie van de griffier. Voor elke case beantwoorden we vier vragen:

a. Wat maakt deze casus interessant?
b. Wat heeft de griffier zelf gedaan en wat was de rol van de andere lokale/provinciale spelers?
c. Wat kunnen we van deze griffier en lokale/provinciale situatie leren?
d. Suggesties voor versterking naar aanleiding van de casus

Bergen

a. Wat maakt deze casus interessant

- In de afgelopen jaren zijn er meerdere griffiers gekomen en gegaan in de bestuurlijk onrustige gemeente Bergen: welke impact heeft dit op de ondersteuning van de gemeenteraad en rol van de griffier als vertegenwoordiger namens de gemeenteraad?
- Onduidelijkheid in de driehoek (ook door gebrek aan onderling vertrouwen in het verleden), wat hoort thuis bij de organisatie, wat bij de griffie.
- Griffier moet om kunnen gaan met mondige raad en mondige inwoners.

b. Wat heeft de griffier zelf gedaan en wat was de rol van de andere lokale spelers

- Interimgriffier die juist wordt aangetrokken door deze uitdaging en zich niet liet afschrikken, juist in moeizame verhoudingen en problematische cultuur weer iets opbouwen.
- Rol van griffier bij totstandkoming raadsakkoord en in vervolg – onderlinge verhoudingen in de raad - ook mensen van buiten laten meekijken/analyseren.
- Andere samenstelling werkgeverscommissie – meer op team, aanvullende kwaliteiten dan op status of raadsjaren.
- Werkgeverscommissie heeft handschoen opgepakt, wat voor raad wil je zijn en wat voor griffie past daarbij - > zelf ook gesprek met griffie aangegaan over basis(plus)/strategisch.
- Burgemeester neemt rol als adviseur van werkgeverscommissie en ook voor herstel goede verhoudingen in de driehoek.

c. Wat kunnen we van deze griffier en lokale situatie leren

- Verbeteren bestuurscultuur als expliciete opdracht voor griffier benoemd en ook mogelijkheid voor griffier om raad daarop aan te spreken.
- Ontwikkeling griffie door vele wisselingen van de wacht wat gestokt, daarmee ook weinig perspectief voor griffiemedewerkers – komt ook door onrust in de raad en gebrek aan tijd voor ontwikkeling.
- Zit meer in communicatie, relatie en contact met de raad dan in de formele regels.
- Weet raad wat hij wil als hij vraagt om een strategische griffier, past dat type griffier bij de raad? Blijven leren, reflecteren, trainen.

d. Suggesties voor versterking naar aanleiding van de casus

- Misschien niet per se in instructie, maar wel elders (ná benoeming, dus niet alleen in vacaturetekst of profiel) opdracht aan griffier vastleggen.
- Korte lijnen tussen griffier en werkgeverscommissie – daarmee ook noodzaak om positie werkgeverscommissie te versterken.
- Kijken naar beloning griffier, soms juist in kleine gemeente extra kwaliteit nodig, gesprek over (on)wenselijkheid zzp'ers – verhouding tot salaris gemeentesecretaris.
- Landelijke zorg/steunstructuur ontwikkelen voor griffiers, niet alleen van intercollegiale advisering afhankelijk of relatief beperkte mogelijkheid landelijke vereniging.

Breda

a. Wat maakt deze casus interessant

- Vraagstuk wat de rol van een strategische griffie(r) is en hoeveel ruimte de griffie krijgt in een gepolitiseerd krachtenveld.

b. Wat heeft de griffier zelf gedaan en wat was de rol van de andere lokale spelers

- Breda heeft een strategisch denkende en opererende griffie(r). Door beperkte capaciteit is de griffie veel van hun tijd kwijt aan de dagelijkse taken van het organiseren en faciliteren van het besluitvormingsproces. Dit komt ook mede door de keuze van het vergadermodel.
- De taakvelden vertegenwoordigen en adviseren van de griffie(r) staan onder druk door keuzes en kaders vanuit de raad. Wel wordt veel tijd gestopt in advisering over het proces/aanpak aan individuele raadsleden.
- De werkgeverscommissie geeft invulling aan het werkgeverschap van de griffie(r) namens de raad. Ze moeten ze zich verhouden tot de verschillende wensen/inbreng van de fracties, de wensen van de griffie en de belangen van het bestuursorgaan gemeenteraad. Ze hebben de keuze gemaakt om zelf kaders voor een griffieplan voor 4 jaar te formuleren. De griffier adviseert hen.
- De dualisering van het gemeentebestuur is doorvertaald naar de ambtelijke ondersteuning. Naast een inhoudelijke is er ook een fysieke afstand tussen de ambtelijke organisatie en het dagelijks bestuur en de griffie en de gemeenteraad.

c. Wat kunnen we van deze griffier en lokale situatie leren

- De rol van de griffie(r) in een gepolitiseerd krachtenveld in de raad. Deze is meer gericht op procedures en de ruimte voor de politieke arena. De griffier pakt ook de rol van vertegenwoordiger van het bestuursorgaan. Hij doet een appel op raadsleden om ook invulling te geven aan deze loyaliteit, die verder van hen afstaat dan de fractie of de coalitie.

De ruimte voor invulling van de adviserende rol van de griffie(r) is sterk afhankelijk van de context.

- De griffier opereert neutraal, maar is niet onafhankelijk. De griffie(r) is voor zijn werk afhankelijk van raad, driehoek en ambtelijke organisatie. Het is belangrijk om de rol van de griffier in zijn context en het krachtenveld te zien. De handelingsruimte van de griffier wordt met name bepaald door zijn persoonlijk gezag. In de wet staat alleen de taak dat de griffier de raad 'terzijde staat'.
- De rol van de plaatsvervangend voorzitter van de gemeenteraad. In Breda neemt deze vaak de rol van voorzitter van de raad over van de burgemeester.
- De dualisering van de ambtelijke ondersteuning brengt ongewenste effecten met zich mee en is een zorgpunt.

d. Suggesties voor versterking naar aanleiding van de casus

- Voor een meer eenduidige invulling van de taak van werkgever voor griffie(r) is een duidelijke instructie gewenst, waarin wordt ingegaan op de benodigde beschikbare tijd, kennis of HR-advies en hoe vorm te geven aan een politiek neutraal optreden als werkgever van professionals in een politieke omgeving.
- De taken van de griffie(r) voor en namens de raad vastleggen in de wet en/of soft law, waarmee de handelingsruimte ten opzichte van de raad minder afhankelijk is van het persoonlijk gezag.
- Onderbouwde uitspraken doen over de ideale/minimale omvang van de griffie in combinatie met keuzes die een raad maakt voor vergadermodel, rol in de regionale democratie, communicatie e.d.
- Rol plaatsvervangend voorzitter duiden ten opzichte van griffier, eventueel ook taken vastleggen.
- Keuze WNRA voor 1 ambtelijke organisatie, past één verordening voor de organisatie en dus geen losse meer voor griffie (107e GW)?

Enschede

a. Wat maakt deze casus interessant

- De rol van de griffie(r) wanneer de gemeenteraad wordt aangesproken in zijn juridische entiteit als bestuursorgaan, bijvoorbeeld bij rechtszaken tegen besluiten van de gemeenteraad bij de Raad van State.
- De rol van de griffier in de organisatie van het democratisch proces en de vertegenwoordiging van de gemeenteraad in regionale samenwerking.
- De wisselwerking tussen de rol van de griffier en de rol van de provincie en commissaris van de Koning bij de werving en het functioneren van de burgemeester. De rol van de griffier is formeel beperkt tot die van secretaris van de vertrouwenscommissie bij de werving en het jaarlijks klankbordgesprek met de burgemeester. In de praktijk is deze rol veel groter.

b. Wat heeft de griffier zelf gedaan en wat was de rol van de andere lokale spelers

- Hij heeft een juridische adviseur binnen zijn griffie gehaald om de raad terzijde te staan. Vaak wordt dit aan de ambtelijke organisatie gelaten of via ambtelijke bijstand tijdelijk een jurist ingezet.
- Er zijn inmiddels verschillende samenwerkingsvormen in de regio waar de griffier namens de gemeenteraad een rol heeft. De Twenteraad is opgeheven, waardoor gemeenteraden afhankelijker zijn geworden van de griffier om hun positie te geven. Lastig om het

gemeenschappelijk belang te organiseren. Er wordt regionaal geen geld en capaciteit hiervoor vrijgemaakt.
- De griffier is de linking pin voor de provincie voor wat betreft informatie en organisatie van zaken rondom het functioneren van de burgemeester. Er is echter weinig erkenning voor deze rol.

c. Wat kunnen we van deze griffier leren
- Goed juridisch advies voor de gemeenteraad is deels intern georganiseerd, deels door extern advies. Rondom de financiële rol van de raad wordt de suggestie gedaan om de functie van controller formeel toe te voegen aan de ondersteuning van de gemeenteraad.
- De condities waarbinnen de raad zijn rol moet vervullen in de verschillende regionale samenwerkingsvormen is suboptimaal. De griffier probeert het gesprek te voeren over de politieke component, de transparantie en de benodigde randvoorwaarden voor democratie op regionaal niveau.
- De griffier heeft in overleg met de raad ervoor gekozen om meer balans te brengen in de relatie met de commissaris van de Koning. Hij spreekt hem direct en stuurt alleen de gecomprimeerde verslagen van de klankbordgesprekken met de burgemeester.

d. Suggesties voor versterking naar aanleiding van de casus
- Het vraagstuk wie juridisch vertegenwoordiger is namens de gemeenteraad bij conflicten en hoe de voorbereiding van de inbreng verloopt.
- De versterking van ondersteuning van de gemeenteraad en de positie van de griffier in de verschillende regionale verbanden, mogelijk via aanvulling in de WGR om deel van het budget te oormerken voor versterking democratisch proces.
- De wederkerigheid van de relatie tussen commissaris van de Koning en griffier vastleggen rondom het werven en functioneren van de burgemeester – kan via soft law zoals handleidingen en instructies, maar mogelijk ook specifieker.

Geertruidenberg

a. Wat maakt deze casus interessant
- Rol van de griffier bij de invulling van de controlerende rol van de gemeenteraad bij een raadsonderzoek en een raadsenquête.
- Ontwikkeling van de functie van griffier, kijkend vanuit een griffier die inmiddels 20 jaar haar vak vorm en inhoud geeft vanuit een kleine sterk gepolitiseerde gemeente (22.000 inwoners).

b. Wat heeft de griffier zelf gedaan en wat was de rol van de andere lokale spelers
- Er is de afgelopen jaren veel energie gaan zitten in het gesprek over de onderlinge moeizame relaties tussen politieke partijen en hun vertegenwoordigers. Daar zijn ook meerdere experts voor geraadpleegd. De bestuurscultuur is sterk informeel en politiek gericht.
- De griffier is door haar lange staat van dienst een persoonlijkheid een baken voor de raad. Ze heeft geïnvesteerd en gewonnen op de belangrijke gezagsbronnen: deskundigheid, onafhankelijkheid en integriteit. Ze heeft haar positie namens de raad in kunnen nemen tijdens de onderzoeken.

c. Wat kunnen we van deze griffier en lokale situatie leren?
- Wanneer de raadsleden een gezamenlijk onderzoek of een raad enquête gaat uitvoeren, gaan zij meer als instituut opereren. Dit geeft de griffier ook meer ruimte om als vertegenwoordiger

namens de raad op te treden, zoals bij het veiligstellen van onderzoek informatie in de organisatie of het de dagelijkse aansturing van het onderzoek.
- In de begroting van de gemeenteraad was op dat moment jaarlijks € 40.000 opgenomen voor onderzoek. Dit maakt dit soort onderzoeken en snel schakelen mogelijk. Daarnaast ligt er een convenant over de informatievoorziening aan de raad vanuit college en ambtelijke organisatie.
- De griffier geeft aan verschillende rollen te vervullen naast de praktische, tactische en strategische ondersteuning van raadsleden. Ze benoemt rollen als: opvoeder, psycholoog en intermediair. Dit kan alleen als je persoonlijk gezag en rol als griffier erkend en geaccepteerd wordt.

d. Suggesties voor versterking naar aanleiding van de casus
- Instructie waar duidelijk instaat dat de griffier namens de raad kan optreden bij onderzoeken, zowel om privaatrechtelijke handelingen te kunnen doen (inkoop van een bureau) als onderzoek handelingen (veiligstellen van de informatie).
- Erkennen van de griffier als neutrale, maar afhankelijke functionaris die eigenstandig moet kunnen opereren. Met daarbij de gezagsbronnen die nodig zijn om de combinatie van bekwaam (kennis en ervaring), betrouwbaar (integer en rolvast) en betrokken (verbinden en doen) waar te kunnen maken.
- Manier waarop het gezag van de griffier verder kan worden versterkt.

Heerenveen

a. Wat maakt deze casus interessant
- Er is een keuze gemaakt bij de komst van de huidige griffier om te zoeken naar een strategische griffier vanuit de wens om te investeren in de verbinding met de samenleving en de ambtelijke organisatie.
- De rol van de griffie(r) bij beoordeling en advisering over de kwaliteit van de raadsstukken.
- De rol van de griffie(r) bij inwonersparticipatie en G1000.

b. Wat heeft de griffier zelf gedaan en wat was de rol van de andere lokale spelers
- De griffier is de discussie over de werkdruk gestart. Ze heeft gekozen om het gesprek te voeren over de focus, de taken en de rol van de griffie. In Heerenveen zijn ze scherp op rol en verantwoordelijkheid, ook binnen de driehoek.
- In de werkgeverscommissie zitten de fractievoorzitters met een duidelijke link naar het presidium. Dit wordt als waardevol gezien, zowel door de griffier als de werkgeverscommissie, dat het gesprek gevoerd kan worden met leden met gezag in de raad.
- De griffie krijgt de ruimte om met concept raadsvoorstellen mee te kijken, voordat deze naar het college gaan. Dit kost tijd, maar levert betere voorstellen op die meer gericht zijn op de rol van de gemeenteraad.
- Vanuit de G1000 over het centrumplan Heereveen is een monitorgroep van inwoners ontstaan die de raad adviseert over voortgang en voorstellen. De griffier ondersteunt het contact van deze groep met de raad.

c. Wat kunnen we van deze griffier leren
- Ze hebben geleerd om een onderscheid te maken in participatie op de inhoud van het voorstel (collegetaak) en participatie op de belangen die de rollen van de raad raken. Dit onderscheid

helpt raadsleden in hun rol. De griffie ziet het als haar taak om ook de raad in de rol van volksvertegenwoordiger te ondersteunen.
- Griffie draagt bij aan ontwikkeling van een zelfbewuste raad en de daarbij horende ondersteuning. Ze heeft een goed bezette en stevige griffie voor de zowel de operationeel, tactische als strategische ondersteuning. Daarnaast is er een raadscommunicatieadviseur en gaan ze binnenkort een informatiespecialist aannemen.
- Samenwerking met hogeschool waardoor met studenten in de vorige bestuursperiode is gezorgd voor monitoring rondom participatie. In deze periode loopt het onderzoek naar het samenspel en het belang van de raadsagenda en de meerjarenplanning.

d. Suggesties voor versterking naar aanleiding van de casus
- Gesprek over 'instructie voor de griffier' (GW 107a) goed voeren, opnemen om deze elke 4 jaar in ieder geval te herzien en/of bij de komst van een nieuwe griffier. Geef lading aan de verantwoordelijkheid van de griffier, geeft hem een inhoudelijke grond om daarmee op met gezag te kunnen handelen.
- Het belang van een sterke werkgeverscommissie met leden met gezag en het nut van een overdrachtsdocument.
- Meerjarenplan op basis van de instructies griffier/ doorkijk op griffiejaarplan en budget voor de taken voor en namens de gemeenteraad.

Schouwen-Duivenland

a. Wat maakt deze casus interessant
- De griffier is per maart 2022 gestart als nieuwe griffier. Ze is geworven door de gemeenteraad met de inzichten van het nieuwe strategische profiel van griffier.
- De wijze waarop zij griffiepersoneel werven als kleine gemeente.

b. Wat heeft de griffier zelf gedaan en wat was de rol van de andere lokale spelers
- De huidige griffier komt uit de ambtelijke organisatie. Ze heeft een half jaar de ruimte gekregen om in deze strategische functie te groeien. Bij haar werving is uitgesproken dat er ruimte was om de griffie uit te breiden om zo tijd vrij te maken voor strategische ondersteuning en advisering.
- Het blijkt moeilijk te zijn om vacatures goed en langdurig in te vullen, pleidooi voor landelijke sturing. Een van de genoemde oorzaken die ze noemen is de dualisering van het ambtelijke apparaat, die tot gevolg heeft dat werken voor de raad als onzeker wordt gezien.

c. Wat kunnen we van deze griffier en lokale situatie leren
- Ze hebben het uitgangspunt dat voor een goed democratisch proces, je moet zorgen dat alle raadsleden op een gelijke manier mee kunnen doen. Dat betekent dat je erkent dat advisering en ondersteuning per raadslid of fractie mag verschillen. Dit is een recht, dat niet afhankelijk zou moeten zijn van politieke ruimte in een gemeente om hiervoor menskracht en middelen beschikbaar te stellen.
- In een kleine gemeente worden mensen aangesproken in meerdere rollen. Doordat de griffier uit de organisatie komt is er een natuurlijke verbinding tussen de ondersteuning van het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur van de gemeente.
- De plaatsvervangend griffier is in de griffie organisatie geplaatst in plaats van onderdeel te laten zijn van de ambtelijke organisatie. Belangrijk is dat de scheiding in uren, verantwoordelijkheden en aansturing op dit niveau gemaakt wordt.

d. Suggesties voor versterking naar aanleiding van de casus

- Het gelijkheidsbeginsel van raadsleden om deel te nemen aan het politieke proces. Dit maakt differentiatie in ondersteuning mogelijk en haalt mogelijk de politieke lading uit de discussie hoe fracties mogen worden ondersteund door de griffie.
- Wanneer de plaatsvervangend griffier uit de organisatie komt, moet hij onder dezelfde voorwaarden kunnen functioneren als de griffier. Belangrijk is dat de werkgeverscommissie ook een directe relatie heeft met deze persoon.
- Er is behoefte aan meer informatie over hoe je een griffie kan inrichten – functieschalen, adviseurs, medewerkers en taken met daarin mogelijkheden om te kiezen en te plussen.

Utrecht

a. Wat maakt deze casus interessant

- De eigenstandigheid van de invulling van de rol van de griffie en de omvang van de griffieorganisatie, tegelijk soms nog wel bevechten van de positie.
- Samenwerking van de griffier met de gemeentesecretaris en de ambtelijke organisatie.
- Ambtelijke bijstand voor de gemeenteraad goed geregeld en ook P&O ondersteuning voor de werkgeverscommissie.

b. Wat heeft de griffier zelf gedaan en wat was de rol van de andere lokale spelers

- Uitbreiding van het budget van de griffie, variatie in rollen en functies binnen de griffie, met steun op de achtergrond vanuit de raad.
- Secretaris heeft voor griffier aansluiting bij managementoverleg georganiseerd.
- Raad heeft commissie personeelszorg raadsfunctionarissen die niet alleen over griffie maar ook over rekenkamer gaat, breder kijken naar ondersteuning van de raad, commitment oppositie en coalitie.
- Ondersteuning van de raad op aantal dossiers, bijvoorbeeld ook in P&C cyclus, verdere ontwikkeling commissiegriffiers naar bredere advisering.
- Instructie na aantal jaren weer eens opgepakt en daarmee ook op niveau fractievoorzitters gesprek kunnen voeren.

c. Wat kunnen we van deze griffier en lokale situatie leren

- Kijken hoe je effectief kaderstellende/controlerende rol van raad kunt bevorderen, waar zit toegevoegde waarde griffie en waar loop je het risico dat je het werk van de ambtelijke organisatie over gaat doen.
- Belang van goede (werk)relatie secretaris en griffier en wederzijds begrip
- Griffie helpt raad om meer in balans te komen met college, ook helpen om te waken voor te veel enthousiasme of buiten eigen rol treden.
- Geen tijd en capaciteit om grotere rol te hebben bij raadsvoorstellen dan oplegnotitie, wel behoefte om met raad meer vooruit te plannen, te sturen met eigen agenda in plaats van sterke focus op wat uit college en organisatie komt.

d. Suggesties voor versterking naar aanleiding van de casus

- Inbedding van griffier in de ambtelijke organisatie in het kader van intervisie, maar ook om in P&O en andere faciliteiten makkelijker te regelen.
- Positie van griffier bij bewaken lange termijnagenda van de raad.

- Actualiseren instructie benutten om met belangrijke politieke spelers in de raad gesprek over invulling en ontwikkeling griffie (kwaliteit en omvang) te voeren.

Limburg

a. Wat maakt deze casus interessant

- Rol van griffier in bestuurlijk onrustige omgeving met extraparlementair college van GS, met veel nieuwe Statenleden en andere stijl van politiek bedrijven.
- Perspectief van professionele ontwikkeling van zowel griffie als Staten (en wisselwerking daartussen).
- Ondersteuning van Staten in effectiever vergaderen en meer naar buiten gaan, verbinding met de samenleving zoeken en ontwikkelen kaderstelling, controle en vertegenwoordiging.

b. Wat heeft de griffier zelf gedaan en wat was de rol van de andere provinciale spelers

- Sterkte-zwakte analyse van de Staten als basis voor nieuwe ontwikkeling van kaderstellende en controlerende rol PS.
- Instellen en adviseren van Statenwerkgroep Versterking Positie Provinciale Staten, met overdrachtsdocument voor nieuwe Staten – permanent invullen door commissie op basis van art. 82 Provinciewet.
- Uitbreiding formatie griffie en met name anders inrichten van griffie met vaste kern van taken/zaken die sowieso moeten gebeuren en meer flexibele invulling eromheen gerichte op actuele trends en ontwikkelingen.
- Ondersteuning van proces om tot nieuwe vergaderstructuur te komen, met o.a. depolitiseren van selectie commissievoorzitters en afschaffen/omvormen van agendacommissie – vervolgens ook bewaken, monitoren van concrete uitwerking.

c. Wat kunnen we van deze griffier en provinciale situatie leren

- Omgaan met wisselende meerderheden stelt andere eisen aan kwaliteit en organisatie van de ambtelijke ondersteuning door de Statengriffie, omdat dan snel gereageerd moet kunnen worden op onvoorziene en soms geheel nieuwe situaties.
- Ontwikkelen van concrete producten rondom vergaderstructuur, vergaderkalender, agendavorming en selectie voorzitters.
- Niet in grote visies, maar in overzichtelijke onderdelen werken, op basis van de eerder gemaakte sterkte-zwakte analyse. Strategie bepalen op basis van heldere ontwikkeldoelen.

d. Suggesties voor versterking naar aanleiding van de casus

- Selectie commissievoorzitters op basis van functieprofiel met competenties in plaats van senioriteit/positie.
- Rol van commissaris van de Koning in versterking positie Staten, o.m. als lid van commissie Versterking Positie Provinciale Staten en intermediair PS en GS.
- Mogelijk maken van de rol van de griffier als coach/mentor van nieuwe Statenleden en strategische sparringpartner.

Bijlage II: Geïnterviewden per casus

Gemeenten

Bergen

- Wilma Grooteman, raadslid, werkgeverscommissie
- Janne Pijnenborg, griffier
- Lars Voskuil, burgemeester

Breda

- Remco Beekers, raadslid, werkgeverscommissie
- Sven Blanken, raadslid, werkgeverscommissie
- Paul Piket, griffier

Enschede

- Rolf Jongedijk, griffier

Geertruidenberg

- Adriaan de Jongh, voormalig raadslid, enquêtecommissie
- Karin Millenaar-Rammelaere, griffier

Heerenveen

- Lammy Roest-Jonkers, griffier

Schouwen-Duiveland

- Ellen Goossens, griffier
- Robbert Lievense, raadslid, werkgeverscommissie

Utrecht

- Gabrielle Haanen, gemeentesecretaris
- Merel van Hall, griffier
- Maarten van Heuven, raadslid, commissie Personeelszorg Raadsfunctionarissen

Provincies

Limburg

- Alexander Pregled, griffier
- Wouter IJpelaar, Statenlid, commissie Versterking Positie Provinciale Staten

Daarnaast is voor dit onderzoek gesproken met ruim twintig experts uit openbaar bestuur en wetenschap en vanuit de beroepsvereniging, voor zowel het algemene beeld als nadere duiding op specifieke thema's.

Bijlage III: Notitie werkgeverschap griffier

Barend Barentsen (hoogleraar sociaal recht UL) en Geerten Boogaard (hoogleraar decentrale overheden UL)

1. Bij de introductie van het verplicht in te vullen decentrale griffiersambt, bij de dualisering in 2002 en 2003, bepaalden de Gemeentewet en de Provinciewet dat de volksvertegenwoordigingen bevoegd waren de griffier en de griffiemedewerkers te benoemen, te schorsen en te ontslaan. Dat waren immers de ambtenaren die de raden en Staten terzijde moesten staan en dus mocht het college over hen geen zeggenschap hebben. De Wet normalisatie rechtspositie ambtenaren (Wnra) schafte de publiekrechtelijke aanstelling van ambtenaren af. De raden en Staten wijzen sindsdien aan wie het griffiersambt bekleedt (artikel 107 lid 1 Gemeentewet en artikel 104 lid 1 Provinciewet). De publiekrechtelijke taken en bevoegdheden die aan het ambt zijn gekoppeld, volgen deze aanwijzing: wie als griffier is aangewezen, kan de bevoegdheden uitoefenen. Naast de bevoegdheid iemand anders aan te wijzen, hebben de raden en de Staten nog andere publiekrechtelijke instrumenten om de uitoefening van het ambt te sturen. De belangrijkste daarvan zijn de verplichting om een ambtsinstructie voor de griffier vast te stellen en bevoegdheid om de organisatie van de griffie bij verordening te regelen (artikel 107a en artikel 107e lid 1 Gemeentewet en artikel 104a lid 2 en artikel 104e lid 1 Provinciewet). Ten slotte bepalen de raden en de Staten natuurlijk altijd het budget voor de griffie. Ook na de Wnra is de inhoud van de functie nog krachtens publiekrecht geregeld.

2. Maar anders dan decentrale politieke ambtsdragers zoals wethouders, waarvan ook de rechtspositie exclusief publiekrechtelijk geregeld bleef, is de rechtspositie van de griffiers en de griffiemedewerkers per 1 januari 2020 wel genormaliseerd. De publiekrechtelijke aanstelling is vervangen door een arbeidscontract naar civiel recht. Een dergelijk contract kan alleen met een natuurlijke persoon of een rechtspersoon worden gesloten. In het geval van de griffier en de griffiemedewerkers zijn dat het openbaar lichaam gemeente of provincie. Bevoegd om deze rechtspersonen in private verhoudingen te vertegenwoordigen zijn respectievelijk de burgemeester en de commissaris van de Koning (artikel 171 Gemeentewet en artikel 176 Provinciewet). Hun handtekeningen stonden altijd al onder het besluit van de raden en de Staten om een griffier aan te stellen en ze staan er nu nog steeds onder: maar nu namens de rechtspersoon. De ‘werkgever’ in de zin van wederpartij van het arbeidscontract is dus de rechtspersoon gemeente of provincie. In die zin hebben griffiers en griffiemedewerkers dezelfde werkgever als de andere ambtenaren.

3. Dat de burgemeester en de commissaris van de Koning bevoegd zijn hun rechtspersonen te vertegenwoordigen bij het aangaan van het arbeidscontract betekent niet per se dat zij ook degenen zijn die als werkgever de dienstbevelen kunnen geven. De zeggenschap kan binnen de rechtspersoon bij een ander orgaan berusten dan het orgaan dat de rechtspersoon naar buiten toe vertegenwoordigt. In het geval van de ambtenaren van de gemeenten en de provincies is dat het geval. De zeggenschap over de medewerkers wordt gekoppeld geacht aan de bevoegdheid om intern te besluiten over privaatrechtelijke rechtshandelingen. Anders gezegd: het college besluit of iemand moet worden ontslagen, de burgemeester en de commissaris van de Koning voeren slechts uit. Om die reden heeft niet de burgemeester of de

commissaris de zeggenschap over de ambtenaren, maar de colleges van B&W en GS. Zonder nadere bepaling zou dat bij de invoering van de Wnra ook zijn gaan gelden voor de griffier en de griffiemedewerkers.

4. Bij de implementatie van de Wnra achtte de wetgever het in verband met het dualisme echter onwenselijk als de zeggenschap over de griffier en de griffiemedewerkers ook zou overgaan naar het college. Om die reden wordt voor de griffiers en de griffiemedewerkers apart bepaald dat niet het college maar de volksvertegenwoordiging besluit over het aangaan, wijzigen of beëindigen van de civiele arbeidsovereenkomst met de griffier of de griffiemedewerker (artikel 107 lid 2 Gemeentewet en 104 lid 2 Provinciewet). Denkbaar was overigens geweest dat de wetgever de gemeenteraad en de Staten de bevoegdheid had gegeven om – naast de burgemeester en de commissaris van de Koning - ook in civiele verhoudingen namens de rechtspersoon op te treden. Iets dergelijks geldt voor medewerkers van rechtbanken. Zij komen in dienst bij de rechtspersoon Staat maar de wetgever heeft het bestuur van een gerecht rechtstreeks bevoegd gemaakt hier namens die Staat op te treden (artikel 35a Wet op de rechterlijke organisatie). Daar zit om redenen van machtenscheiding verder niemand tussen. Een dergelijke regeling voor griffiers vond de wetgever echter een te grote inbreuk op het systeem en is bovendien minder nodig omdat de burgemeester en de commissaris van de Koning sowieso onder de politieke controle van de volksvertegenwoordiging vallen.

5. Wetstechnisch was het overigens beter geweest als artikel 160 lid 1 sub e Gemeentewet (“Het college is in ieder geval bevoegd: tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente te besluiten”) expliciet uitzondering had bevat, zoals destijds onder d wel het geval was (“Het college is in ieder geval bevoegd: d. ambtenaren, niet zijnde de griffier en de op de griffie werkzame ambtenaren, te benoemen, te schorsen en te ontslaan”). Met de gewone conflictregels valt deze omissie evenwel op te lossen. Voor de Provinciewet geldt hetzelfde.

6. Hoewel de aanwijzing in de functie van griffier van rechtswege eindigt bij ontbinding van het civiele contract, is het omgekeerd niet verplicht om iemand als griffier aan te wijzen die ook in dienst is of komt. Ook buiten dienstbetrekking kan iemand als griffier worden aangewezen. Opmerkelijk genoeg besluit in zo’n geval niet de volksvertegenwoordiging maar het college over het aangaan van de benodigde overeenkomsten met zo iemand. Alleen de voorbereidingsbesluiten die te maken hebben met het aannemen van griffiers en griffiepersoneel zijn immers aan de raden de Staten gegeven. Datzelfde geldt voor alle andere ‘gewone’ rechtshandelingen die te maken hebben met het functioneren van de griffie, zoals detacheringsovereenkomsten. Ook die vallen terug op de algemene bevoegdheid van de colleges van B&W en GS. Als de wetgever dit had willen voorkomen, zou meer in brede zin moeten worden bepaald dat de volksvertegenwoordiging en niet het college besluit over het verrichten van rechtshandelingen die de griffie aangaan. In de praktijk is het natuurlijk wel mogelijk om de collegebevoegdheden die met het griffiewerk te maken hebben aan de griffier te mandateren. Maar gemandateerde bevoegdheden kunnen natuurlijk weer worden ingetrokken.
7. Ondanks hun civiele contract zijn griffiers en griffiemedewerkers nog steeds wel ambtenaren. Niet meer omdat zij krachtens publiekrecht zijn aangesteld, maar omdat de Ambtenarenwet 2017 de publiekrechtelijke rechtspersonen zoals de gemeenten en provincies verbijzondert tot ‘overheidswerkgevers’ en hun werknemers als ambtenaren. De Ambtenarenwet 2017 verbindt een aantal bijzondere rechten en verplichtingen aan de relatie tussen de ambtenaren

van een overheidswerkgever, zoals geheimhouding of beperking van de grondrechten. Ook via die route is er dus nog wel degelijk publiekrechtelijke invloed op de arbeidsrelatie van de griffier. De vraag is alleen welk orgaan van de rechtspersoon in dit geval als 'overheidswerkgever' geldt.

8. Volgens de Memorie van Toelichting bij de implementatie van de Wnra ligt de zeggenschap over de griffier en de griffiemedewerkers in de huidige constellatie nog steeds bij de volksvertegenwoordiging. Het toekennen van de bevoegdheid tot het nemen van deze voorbereidende besluiten brengt met zich dat de raad exclusief en met uitsluiting van het college, de zeggenschap heeft over de griffier en de ambtenaren van de griffie. Deze bevoegdheid strekt zich uit tot al hetgeen het werkgeverschap met zich brengt, zoals beloningsbeleid maar ook het opleggen van sancties. Dit geldt ook voor de uit de Ambtenarenwet 2017 voortvloeiende bevoegdheden, rechten en verplichtingen van de overheidswerkgever. Deze liggen in de civielrechtelijke sfeer en worden toebedeeld aan de rechtspersoon. Indien binnen die rechtspersoon verschillende organen zijn te onderscheiden die ieder hun eigen taken en bevoegdheden hebben, ligt het voor de hand dat het orgaan, dat binnen de rechtspersoon zeggenschap heeft over (een deel van) het personeel, de bevoegdheden, verplichtingen en rechten uitoefent die de Ambtenarenwet 2017 aan de overheidswerkgever toebedeelt. (Kamerstukken II 2018/19, 35 073, nr. 3)

9. Raden en Staten oefenen jegens de griffiers en alle medewerkers van de griffie dus alle bevoegdheden, rechten en plichten uit die het civiele recht en de Ambtenarenwet 2017 aan het werkgeverschap verbindt. Dat is een omvangrijke klus die in de praktijk vaak wordt gedelegeerd aan een bestuurscommissie. De zeggenschap ten aanzien van het personeel van de griffie wordt daarbij vaak nog verder gemandateerd aan de griffier of (deels) aan functionarissen bij de afdeling P&O. Alleen met de griffier zelf voert de werkgeverscommissie dan de functioneringsgesprekken; de ziekmeldingen van de medewerkers worden door de griffier namens de raad of Staten afgehandeld.

10. Na de dualisering werd aangenomen dat de publiekrechtelijk afgezonderde griffie ook voldoende zelfstandig was om een eigen onderneming te zijn in de zin van de Wet op de ondernemingsraden (Wor). Na de Wnra kan de vraag worden opgeworpen of dat nog altijd zo is, nu iedereen bij de gemeente en de provincie een contract heeft met dezelfde 'ondernemer': de rechtspersoon gemeente of provincie. Bepalend is echter niet de juridische situatie maar de zelfstandigheid waarmee het organisatorisch verband naar buiten toe optreedt. Veel griffies zullen evenwel de grens van de voor een OR-verplichting van 50 (of voor gemeenten krachtens artikel 13.2 CAO: 35) personen niet halen en los daarvan is bepalend de vraag op welke wijze de doelen van de Wor het beste worden gediend. Artikel 3 WOR bepaalt dat een rechtspersoon die meerdere ondernemingen in stand houdt voor die ondernemingen een gemeenschappelijke (brede) OR kan instellen. Met name wanneer griffie en de rest van de gemeentelijke of provinciale organisatie feitelijk veel gemeenschappelijke belangen hebben en een zekere organisatorische verwevenheid vertonen, ligt dat in de rede. Denkbaar is dat de griffiemedewerkers hun eigen belangen bij de dagelijkse gang van zaken beter kunnen behartigen binnen één brede ondernemingsraad met verwante belangen dan in één kleine met specifieke belangen.
11. Maar de zeggenschap die de raden en de Staten als werkgever uitoefenen over de griffier en het griffiepersoneel, maakt hen dan weer geen bestuurder in de zin van de Wor. Bestuurders

zijn in algemene zin weliswaar degenen die ‘rechtstreeks de hoogste zeggenschap uitoefenen bij de leiding van de arbeid’, maar de wet zondert expliciet de politieke gezagsdragers van de provincies en de gemeenten juist uit van die rol (artikel 46d). Niet de werkgeverscommissie maar de griffier is dus de bestuurder van de griffie in de zin van de Wet op de ondernemingsraden. Daarmee heeft de wetgever het primaat van de politiek niet willen doorbreken. Een ondernemingsraad heeft bijvoorbeeld niet over de band van de Wor opeens medezeggenschap bij de vaststelling van de ambtsinstructie voor de griffier.

12. De werkingssfeer van de CAO Gemeenten is gerelateerd aan de vraag met wie een arbeidscontract is gesloten. Wat dat betreft zijn de griffier en de griffiemedewerkers dus weer wel gelijkgetrokken met andere werknemers van de gemeente. Het zijn de rechtspersonen gezamenlijk in VNG of IPO-verband en de individuele rechtspersonen in het lokaal overleg die over de algemene arbeidsvoorwaarden van onderhandelen. Daarbij wordt dan wel bepaald dat de volksvertegenwoordiging bevoegd blijft over de toepassing van de CAO voor de griffier en de griffiemedewerkers (zie bijvoorbeeld artikel 1.11 CAO gemeenten). In de praktijk is het dan dus aan de raden en de Staten om voor de griffiers en het griffiepersoneel het personeelshandboek de cao en het de uitkomsten van het lokaal overleg van toepassing te verklaren op de griffie. Overigens kan de toepasselijkheid van de CAO en de lokale regelingen ook worden bereikt met een incorporatiebeding in het arbeidscontact.

13. Onderhandelingen over – bijvoorbeeld – de bijzondere werktijden van het griffiepersoneel lopen dus in eerste instantie mee met de algemene onderhandelingen tussen de bonden de rechtspersonen als contractspartij. De primaire vertegenwoordiging daarvan verloopt via de colleges van B&W en GS. De raden en de Staten kunnen de belangen van hun eigen ondersteuners meegeven aan hun colleges om die te betrekken bij de onderhandelingen, zij kunnen eisen dat ze ook als een vertegenwoordiger van de rechtspersoon aan tafel komen bij het lokaal overleg of kunnen uiteindelijk – krachtens de cao – altijd zelf een afwijkende regeling voor hun eigen griffie vaststellen. Maar nu de griffiers geen eigen vakbond hebben is de collectieve behartiging van de bijzondere belangen van griffiers en griffiemedewerkers niet verzekerd. Hun positie wordt vooral uitgezonderd in de algemene regels en verder overgelaten aan de wijze waarop de raden en Staten hun rol als werkgever invullen.

14. Samenvattend: griffiers hebben vele bazen. Ze sluiten, net als de andere ambtenaren, hun arbeidscontract met de rechtspersoon. De wederpartij van hun arbeidscontract is dus de gemeente of de provincie. Anders dan hun collega’s die niet bij de griffie werken treden niet de colleges van B&W als werkgever op, maar de raden en de Staten. Omdat zij de interne voorbereidingsbesluiten voor het aangaan, wijzigen en beëindigen van het contract nemen, worden zij door de wetgever geacht de zeggenschap van een (overheids)werkgever uitoefenen. Binnen de ene rechtspersonen waarmee iedereen een contract heeft treden dus twee organen als werkgever op.

Bijlage IV: Het strategisch profiel

De normering van het ambt van griffier vindt, zoals we in 4.3 hebben laten zien, onder meer plaats via het strategische profiel. De strategische griffier doet meer dan de andere griffiersprofielen aan faciliteren, vertegenwoordigen en adviseren van de volksvertegenwoordiging. Dat betekent concreet dat hij vaker de volksvertegenwoordiging adviseert over formele procedures, over de inhoudelijke kwaliteit van vergaderstukken en over politieke strategie om voorstellen geaccepteerd te krijgen.

Dit is het profiel dat nadrukkelijk wordt uitgedragen door de Vereniging van Griffiers en inmiddels ook door de Nederlandse Vereniging van Raadsleden. De strategische griffier is het soort griffier dat elke volksvertegenwoordiging zich zou wensen. Op basis van recent verschenen vacatures voor griffiers is bovendien zichtbaar dat dit strategische profiel steeds meer de norm is geworden. Naast het letterlijk benoemen van het belang van strategische advisering, zit dit in gevraagde kwaliteiten en kenmerken als de versterking van de rol van de raad als collectief en van individuele raadsleden (inclusief het "prikkelen" en "uitdagen") collectief, visie op de lange termijn, toekomstige ontwikkelingen, bewaken van de kwaliteit van de besluitvorming en adviseren van raadsleden over de inzet van politiek-bestuurlijke instrumenten.

Maashorst	**Beverwijk**
Richting de raad en de -veelal nieuwe- raadsleden draag je zorg voor uitstekende ondersteuning en voor gevraagd en ongevraagd (strategisch) advies. Je daagt de individuele leden van de raad en de raad als collectief uit nog beter invulling te geven aan hun rol. Je weet de raad te prikkelen en draagt nieuwe ideeën aan. Je zet je in om de raad daadwerkelijk te laten sturen, onder meer door stroomlijning van het BOB-vergadermodel en door de verdere ontwikkeling van de lange termijn agenda. Je investeert in je relatie met raadsleden, bijvoorbeeld door je na de vergadering onder hen te begeven.	*Je zorgt richting de raad en zijn organen voor uitstekende ondersteuning en (strategische) advisering. Je bent communicatief, benaderbaar en laagdrempelig. Je hebt oog en oor voor de wensen en ideeën van zowel de nieuwe als de langer zittende raadsleden. Je daagt de individuele leden van de raad en de raad als collectief uit nog beter invulling te geven aan hun rol. Je weet de raad te prikkelen en draagt nieuwe ideeën aan. Je bent zelfbewust en rolvast. Je bent overtuigend en kunt met weerstand omgaan. Periodiek evalueer je eerder gemaakte keuzes. Je koestert wat goed is en grijpt kansen als dat verbetering oplevert.*
Ommen	**Zaanstad**
De raad heeft een griffier nodig die de uitdagingen van de toekomst doorziet en de raad hierin kan inspireren en adviseren. Als nieuwe griffier ben jij de uitgelezen persoon die de raad van Ommen ondersteunt in deze ontwikkeling. Je hebt een heldere visie op de verdere professionalisering van de raad en weet op basis hiervan een strategie uit te zetten zonder kilometers voor de troepen uit te lopen. Zo heb je ideeën over de doorontwikkeling van de lange	*Je past bij Zaanstad: je bent een stevige, nieuwsgierige en standvastige aanpakker. Je begrijpt de ambities en ontwikkelopgaven van de stad en de regio en je voelt haarfijn aan hoe de griffie de raadsleden optimaal faciliteert in de rol die zij in deze ontwikkeling hebben. Richting de raad en zijn organen draag je zorg voor uitstekende ondersteuning en gepaste, overtuigende en effectieve (strategische) advisering. Je draagt bij aan een veilige*

termijn agenda, de informatievoorziening en de positionering van de raad.	*omgeving waarin individuele leden van de raad en de raad als collectief uitgedaagd worden om een nog betere invulling te geven aan hun rol, die past bij de stad die Zaanstad wil zijn.*
Hattem	**Edam-Volendam**
Jouw belangrijkste taken als griffier ● *Je adviseert de raad zowel juridisch, operationeel, tactisch als strategisch.* ● *Je bent sparringpartner van de voorzitter van de raad en die van beide raadscommissies.* ● *Je bent het eerste aanspreekpunt voor alle raads- en commissieleden.* ● *Je bevordert en bewaakt de (juridische) kwaliteit van lokale politiek-bestuurlijke besluitvormingsprocessen en initieert verbetervoorstellen.* ● *Je ondersteunt de raad, raads- en commissieleden in de breedste zin, als invulling van de lokale democratie.* ● *Je werkt intensief samen in de driehoek burgemeester, gemeentesecretaris en griffier.* ● *Je treedt op als vertegenwoordiger en ambassadeur van de raad.* ● *Je geeft leiding aan de griffie.*	*Wat ga je doen?* ● *Doorontwikkeling van de professionalisering van het raadswerk met elk gremium in zijn rol, waarbij integriteit een kernwoord is.* ● *Daarnaast ben je vanzelfsprekend de eerste (strategisch) adviseur van de gemeenteraad en vervul je een centrale en verbindende rol binnen een politiek en bestuurlijk krachtenveld.* ● *Je adviseert en ondersteunt de raad bij communicatie met inwoners en je participeert in netwerken binnen en buiten de gemeente.* ● *Regionale ontwikkelingen zijn voor jou een belangrijk werkterrein.* ● *Je zorgt voor de juiste uitvoering van de bestuurlijke (besluitvormings-) procedures, zowel voorafgaand, tijdens als na de vergaderingen.* ● *Je adviseert de raadsleden over hun bestuurlijke mogelijkheden en werkwijzen en geeft feedback.* ● *Op basis van gelijkwaardigheid voer je overleg met de burgemeester en de gemeentesecretaris in het driehoeksoverleg, in het belang van de gemeente én van de raad.* ● *Je geeft op een coachende en inspirerende manier leiding aan de collega's binnen het griffieteam.*
Haaksbergen	**Voorst**
Je bent een stevige griffier met visie, die strategisch, creatief en innovatief kan denken en opereren. Een betrokken griffier, die de ambities en ontwikkelopgaven van Haaksbergen en de regio begrijpt en haarfijn aanvoelt hoe de griffie	*Als griffier ben je de strategische adviseur van de gemeenteraad in brede zin en stuur je complexe politieke en bestuurlijke processen aan. Je weet de individuele leden van de raad en de raad als collectief uit te dagen om een nog betere*

de raadsleden optimaal faciliteert. Richting de raad en zijn organen zorg je voor uitstekende ondersteuning en (strategische) advisering. Je hebt een scherp oog voor verbetering van de informatievoorziening van het college/de ambtelijke organisatie richting de raad. Je stimuleert het werken met een lange termijn agenda. Je daagt de individuele leden van de raad en de raad als collectief uit nog beter invulling te geven aan hun rol. Je weet de raad te prikkelen en je draagt nieuwe ideeën aan. Je bent integer, onpartijdig en strikt onafhankelijk.	*invulling te geven aan hun rol. Je werkt resultaatgericht aan een toekomstbestendigheid van de griffie, met een scherp oog voor efficiency van werkprocessen en de samenwerking met de griffie en de collega's van de ambtelijke organisatie. Je biedt de helpende hand bij de uitoefening van taken en rechten en de inzet van politiek-bestuurlijke instrumenten zoals moties, amendementen, initiatiefvoorstellen en interpellaties. Met de burgemeester en de gemeentesecretaris vorm je de driehoek tussen bestuur en ambtelijke organisatie. Daarnaast geef je leiding aan de griffie.*
Dinkelland	**Winterswijk**
Je bent een stevige griffier die het in gang gezette vernieuwingsproces enthousiast voortzet. Het is voor jou vanzelfsprekend dat de basis op orde is en dat alle griffiewerkzaamheden soepel blijven verlopen. Je hebt visie, je denkt en opereert strategisch en gestructureerd. Je bent betrokken en benaderbaar, staat open voor vragen van (nieuwe) raadsleden en staat hen met raad en daad terzijde. Je voelt haarfijn aan hoe je onze raadsleden optimaal in positie brengt. Je daagt de individuele leden van de raad en de raad als collectief uit nog beter invulling te geven aan hun rol, waardoor zij écht aan het stuur staan. Je weet onze raad te prikkelen en draagt nieuwe ideeën aan. Daarnaast speel je een constructieve rol in de positieve ontwikkeling van de raadscultuur. Je bent een griffier die vertrouwen wekt, die integer en strikt onafhankelijk is en door de voorzitter en elk raadslid als zijn of haar griffier gezien wordt.	*Je bent een stevige griffier voor wie het vanzelfsprekend is dat de basis op orde is en dat alle griffiewerkzaamheden soepel blijven verlopen. Je hebt visie, je denkt en opereert strategisch en gestructureerd. Je bent betrokken en benaderbaar, staat open voor vragen van (nieuwe) raadsleden en staat hen met raad en daad terzijde. Je voelt haarfijn aan hoe je onze raadsleden optimaal in positie brengt. Je daagt de individuele leden van de raad en de raad als collectief uit nog beter invulling te geven aan hun rol, waardoor zij écht aan het stuur staan. Je weet onze raad te prikkelen en draagt nieuwe ideeën aan. Je bent een griffier die vertrouwen wekt, die integer en strikt onafhankelijk is en door de voorzitter en elk raadslid als zijn of haar griffier gezien wordt.*

Bijlage V: Overzicht soft law

Overzicht soft law griffiers	Laatste wijziging	Gemeente wet	Bron
Modelverordeningen VNG:			
Modelbesluit instellen werkgeverscommissie en verordening	2013	Indirect, GW83	VNG-ledenbrieven, 2013
Model Instructie voor de griffier	2019	GW107a	VNG-ledenbrieven, 2019
Model Ambtelijke bijstand en fractieondersteuning	2019	GW33	VNG-ledenbrieven, 2019
Model reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de gemeenteraad	2022	GW16	VNG-ledenbrieven, 2022
Modelverordening op de raadscommissies	2022	GW82	VNG-ledenbrieven, 2022
Modellen vanuit verenigingen:			
Model benoemingsbesluit griffier	2009		De rechtspositie griffie(r) in het decentrale bestuur, VvG 2009
Modelbesluit functiebeschrijving griffier	2009		De rechtspositie griffie(r) in het decentrale bestuur, VvG 2009
Model organisatieverordening griffie	2009	GW107e	De rechtspositie griffie(r) in het decentrale bestuur, VvG 2009
Model mandaat besluit griffiepersoneel	2009		De rechtspositie griffie(r) in het decentrale bestuur, VvG 2009
Model dienstverleningsovereenkomst P&O	2009		De rechtspositie griffie(r) in het decentrale bestuur, VvG 2009
Model instellingsbesluit werkgeverscommissie	2018		De rechtspositie van de griffier, anno 2018, VvG en NvvR 2018
Model delegatiebesluit werkgeverscommissie	2018		De rechtspositie van de griffier, anno 2018, VvG en NvvR 2018
Model volmachtsbesluit burgemeester voor griffier	2019		Website VvG
Model aanwijzingsbesluit voor de griffier, plaatsvervangend griffier			In publicatie 2009 model opgenomen, maar deze is niet meer actueel.
Model functiebeschrijvingen Griffie:			
Generiek profiel functie Griffie	2021		Website VvG, dossier rechtspositie
Functieprofielen raadsadviseur/plv. griffier, commissiegriffier/plv. griffier, communicatieadviseur griffie, griffiemedewerker en officemanager griffie			