



Strategisch ondersteunen

Een onderzoek naar het handelen van raadsgriffiers

Masterthesis

Datum: 23 april 2023

Naam: D.S.J. Thissen

Studentnummer: U832106

TIAS Executive Master of Public and Non-Profit Management

Begeleider: dr. N. Karsten

Tweede lezer: prof. dr. Th. Camps

Woord vooraf

Met deze thesis rond ik de Master Public Management af na een intensieve studieperiode van ruim anderhalf jaar. Ondanks het feit dat deze periode en de opleiding uiterst intensief zijn geweest hebben beide me ontzettend veel gebracht en me verder analytisch gevormd. Ik heb vanuit nieuwe perspectieven mijn vakgebied benaderd en kijk terug op een periode van nieuwe inzichten, ontwikkeling en groei, zowel als professional maar ook als mens. In dit proces heb ik nieuwe mensen leren kennen van wie ik veel heb geleerd heb en op wie ik heb kunnen rekenen. Met het afronden van deze masterthesis heb ik mijn academische vaardigheden kunnen toepassen en verbeterd. Ik hoop met dit onderzoek een bijdrage te leveren en inzichten te bieden aan de actoren binnen het lokaal bestuur, meer in het bijzonder de beroepsvereniging VvG en collega-griffiers. Ik wil een aantal personen danken die een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan de totstandkoming van deze thesis. In het bijzonder gaat mijn dank uit naar mijn begeleider dr. N. Karsten en tweede lezer prof. dr. Th. Camps, voor de uiterst professionele en strakke begeleiding vanuit hun vakgebied en de waardevolle feedback gedurende het thesistrject. Ik wil alle respondenten danken voor de tijd die zij gestoken hebben in het leveren van een grote bijdrage, de benodigde data en de mooie gesprekken. Tenslotte dank ik mijn tegenlezers voor de kritische beschouwingen en mijn lieve partner voor zijn steun en geduld dat hij het laatste anderhalf jaar getoond heeft.

Desirée Thissen

Den Bosch, 23 april 2023

Inhoud

Een onderzoek naar het handelen van raadsgriffiers	0
Woord vooraf.....	1
Managementsamenvatting	4
1.1 Strategisch profiel voor een sterkere gemeenteraad	6
1.2 Probleemstelling	6
1.3 Doelstelling onderzoek	7
1.4 Vraagstelling	8
2.1 Inleiding.....	9
2.2 Strategisch handelen	9
2.3 Operationeel, tactisch en strategisch handelen	10
2.4 Stijlen van strategisch handelen	11
2.5 Taakvelden van de griffier	13
2.6 Strategisch handelen op ieder taakveld	14
2.7 Bevorderende en belemmerende factoren	14
3.1 Inleiding.....	16
3.2 Wijze van dataverzameling	16
3.3 Caseselectie	16
3.4 Interviewprotocol	17
3.5 Analyse data.....	18
4.1 Inleiding.....	20
4.2 Deelvraag 1: In hoeverre opereren griffiers op hun verschillende taakvelden operationeel, tactisch of strategisch?	20
4.3 Operationeel, tactisch en strategisch handelen binnen de afzonderlijke vijf taakvelden.....	23

Bestaat de strategische raadsgriffier?

4.4 Analyse van operationeel, tactisch en strategisch handelen binnen de vijf taakvelden.....	30
4.5 Deelvraag 2: Op welke wijze spelen griffiers een strategische rol?	32
4.6 Analyse van de wijze waarop de griffiers een strategische rol vervullen	39
4.7 Deelvraag 3: Welke bevorderende en belemmerende factoren spelen een rol bij strategisch handelen?	40
4.8 Analyse van bevorderende en belemmerende factoren bij strategisch handelen	45
5.1 Inleiding.....	47
5.2 Antwoorden hoofdvraag en deelvragen.....	47
5.3 Theoretische duiding	50
5.4 Het debat over de strategische griffier	51
5.5 Methodologische reflectie	53
5.6 Leerervaringen.....	54
Bijlage 1. Interviewleidraad.....	59

Managementsamenvatting

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Vereniging van Griffiers (VvG) beogen het strategisch profiel van de griffier te versterken (VNG, 2021; VvG, 2021). De reden hiervoor is dat maatschappelijke veranderingen en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen nieuwe eisen stellen aan de rol en positie van de gemeenteraad in lokale besluitvormingsprocessen (Schaap, 2015, 2018; Schram et al., 2018; Boogers & Reussing, 2019). Om aan deze nieuwe eisen te kunnen voldoen behoeft de gemeenteraad meer strategische ondersteuning (VNG, 2021; VvG, 2021; Rob, 2020). Tegen deze achtergrond geeft dit onderzoek een beschrijving van het strategisch functioneren van raadsgriffiers. Hiermee kan het nog vrij beperkte onderzoek naar het functioneren van griffiers worden aangevuld en verder worden verdiept. De vraag die in het onderzoek centraal staat is: *“In welke mate en op welke wijze spelen griffiers een strategische rol en welke bevorderende en belemmerende factoren ervaren zij hierbij?”* Deze vraag is beantwoord door middel van een multiple casestudy, waarbij 15 griffiers zijn geïnterviewd.

Over het algemeen blijken griffiers in sterke mate strategisch te handelen. Van alle activiteiten die in de interviews met hen besproken zijn, blijkt een ruime meerderheid een strategisch karakter te hebben. In hun strategisch handelen zijn ze vooral van binnen naar buiten georiënteerd: ze brengen de belangen en gezichtspunten van de gemeenteraad voor het voetlicht bij het bestuur, de ambtelijke organisatie en de samenleving. Verder zijn ze vooral gericht op het verbeteren van besluitvormingsprocessen en het positioneren van de gemeenteraad.

Griffiers ervaren meer belemmerende dan bevorderende factoren als ze strategisch handelen. Deze belemmerende factoren hebben vooral betrekking op de bestuurlijke context waarin griffiers opereren: lokale normen, opvattingen en gedragspatronen die van invloed zijn op de rol van de gemeenteraad en de rol van de griffier in het gemeentebestuur. Als griffiers bevorderende factoren noemen voor hun strategisch handelen zijn deze vooral competentiegericht van aard: hun persoonlijke stijl van opereren, kennis en ervaring en de kwalitatieve en kwantitatieve capaciteit van het griffieteam. Deze competenties van griffiers

Bestaat de strategische raadsgriffier?

spelen een belangrijke rol bij het overwinnen van belemmeringen die griffiers in de praktijk ervaren wanneer er sprake is van strategisch handelen.

Dit gegeven is van groot belang voor het streven van de beroepsvereniging VvG en de VNG om het strategisch profiel van griffiers te versterken. Het is daarom aanbevelenswaardig om als VvG te investeren in de competenties van griffiers. Een andere aanbeveling is om wettelijke normen op te nemen voor griffieondersteuning en hiervoor een bedrag uit het gemeentefonds te oormerken, zoals de Rob (2020) eerder heeft voorgesteld. Op deze manier kan worden voorkomen dat gemeenteraden te weinig investeren in hun eigen ondersteuning.

Sleutelwoorden: raadsgriffier, strategie, democratie, lokaal bestuur, lokale politiek.

1. Inleiding

1.1 Strategisch profiel voor een sterkere gemeenteraad

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Vereniging van Griffiers (VvG) beogen het strategisch profiel van de raadsgriffier te versterken (VNG 2021; VvG, 2021). Ten grondslag aan deze wens liggen de complexe beleidsopgaven, schaalvergroting, taakverzwaringen, maatschappelijke veranderingen en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen, die nieuwe eisen stellen aan de rol en positie van de gemeenteraad in lokale besluitvormingsprocessen (Schaap, 2015, 2018; Schram et al., 2018; Boogers & Reussing, 2019). Om aan deze nieuwe eisen te kunnen voldoen stellen de VNG en de VvG en de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) dat de gemeenteraad een meer strategische ondersteuning behoeft (VNG, 2021; VvG, 2021; Rob, 2020). Dit komt tot uitdrukking in het generiek functieprofiel zoals dat door de VvG en de Nederlandse vereniging van raadsleden (NVvR, 2020) is opgesteld en door de VNG is overgenomen (VNG, 2021). Hiermee wordt beoogd de strategische rol van de griffier verder te versterken.

1.2 Probleemstelling

Redenerend vanuit de formele rollen van de gemeenteraad en de raadsgriffier is het goed denkbaar dat de raadsgriffier een strategische rol vervult. De gemeenteraad staat aan het hoofd van de gemeente (Grondwet, 2023, § 2, art. 125, lid 1) en bepaalt als algemeen bestuur van de gemeente de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid. De gemeenteraad ontwikkelt een visie op de toekomst van de gemeente en neemt vervolgens besluiten om die toekomst te realiseren (Schaap, 2015, p. 61). Daarmee kan de gemeenteraad worden gezien als een strategisch democratisch besluitvormingsorgaan. Dit strategisch democratisch besluitvormingsorgaan wordt volgens de Gemeentewet bij- en terzijde gestaan door de griffier (Gemeentewet, 2023, § 3, art. 107a, lid 1) waarmee deze een rol krijgt in het proces van democratische strategische besluitvorming. Tegelijkertijd kan deze strategische rol voor de griffier ook problematisch zijn. Strategische democratische besluitvorming in de gemeenteraad komt tot stand in een politiek proces waarin vertegenwoordigers van verschillende partijen en groeperingen meerderheden proberen te vinden voor hun visies en

Bestaat de strategische raadsgriffier?

opvattingen (Van Ostaaijen, 2022, p. 70). Als griffiers een inhoudelijke rol spelen en daarmee onderdeel worden van dit politieke proces wordt het voor hen lastiger om de gemeenteraad als geheel te ondersteunen. De formele werkelijkheid - volgens welke de griffier een ondersteunende rol heeft in de strategische democratische besluitvorming - en de politieke praktijk kunnen gemakkelijk op gespannen voet met elkaar komen te staan. Het is de vraag of en hoe griffiers in de praktijk omgaan met deze spanning.

Een tweede spanning is die tussen de formele en feitelijke rol van de gemeenteraad. Formeel is de gemeenteraad het hoogste orgaan in het gemeentebestuur maar de praktijk heeft het college van B&W vaak een machtsoverwicht (Schaap, 2015, p. 62). Als griffiers als strategisch adviseurs werken aan een sterkere rol van de raad in de gemeentelijke besluitvorming, betekent dit dus het college en het ambtelijk apparaat hiervoor aan invloed moeten inboeten. De kans bestaat dan griffiers tegenwerking zullen krijgen van wethouders en de ambtelijke organisatie. De vraag is daarom of griffiers in dit gemeentelijke krachtenveld wel ruimte krijgen om een strategische rol te vervullen. Verder blijkt de gemeenteraad zich niet altijd van zijn strategische rol en positie bewust zijn (Rob, 2020). Het is daarom onzeker of gemeenteraden van hun griffiers verlangen dat zij een strategische rol spelen ten behoeve van een sterkere positie van de gemeenteraad, net zoals het onzeker is of griffiers van de gemeenteraad voldoende middelen en mogelijkheden hebben om deze strategische rol te vervullen.

1.3 Doelstelling onderzoek

Het wetenschappelijk doel van dit onderzoek is een nadere beschrijving te geven en een verkenning uit te voeren omtrent het strategisch functioneren van griffiers. Hiermee kan het nog vrij beperkte onderzoek naar het functioneren van griffiers worden aangevuld en verder worden verdiept. Daarbij wordt voortgebouwd op onderzoek naar verschillende rollen van departementale strategen door Van Twist et al. (2008) dat vertaald is naar de context van het lokaal bestuur en de praktijk van de griffier. Met behulp van dit model is de manier waarop griffiers in de praktijk strategisch opereren in beeld gebracht. Het maatschappelijk doel van dit onderzoek is een meer precieze omschrijving van het nu veel genoemde begrip 'strategische griffier' (VNG, 2021; VvG, 2021). Door de bevorderende en belemmerende factoren voor het strategisch opereren van griffiers te onderzoeken kan dit onderzoek een

Bestaat de strategische raadsgriffier?

beeld geven van de mogelijkheden en onmogelijkheden van het streven van de VNG en de VvG om het strategisch profiel van de griffier te versterken.

1.4 Vraagstelling

De hoofdvraag van het onderzoek luidt: *“In welke mate en op welke wijze spelen griffiers een strategische rol en welke bevorderende en belemmerende factoren ervaren zij hierbij?”*

De deelvragen zijn:

1. In hoeverre opereren griffiers op hun verschillende taakvelden operationeel, tactisch of strategisch?
2. Op welke wijze spelen griffiers een strategische rol?
3. Welke bevorderende en belemmerende factoren ervaren zij hierbij?

Bestaat de strategische raadsgriffier?

2. Theoretisch kader

2.1 Inleiding

In deze scriptie staat het strategisch handelen van griffiers centraal. Om dat te kunnen onderzoeken dient allereerst het begrip 'strategisch handelen' goed te worden omschreven. Daartoe zal er in dit hoofdstuk dieper worden ingegaan op het strategie -als- procesmodel om strategisch handelen te duiden in het proces van de raad. Vervolgens wordt het begrip 'strategisch handelen' onderscheiden van operationeel en tactisch handelen om vervolgens verschillende strategiestijlen te typeren. Daarna gaat dit hoofdstuk in op de bevorderende en belemmerende factoren voor strategisch handelen die in de theorie worden onderscheiden. Tot slot wordt een beschrijving gegeven van de taakvelden waarop griffiers actief zijn en waarmee de context wordt geschetst waarin ze al dan niet strategisch handelen.

2.2 Strategisch handelen

Het begrip strategie kent vele invalshoeken en interpretaties. Zo definiëren Mintzberg et al. (2013) strategie als "het vaststellen van doelen en het bepalen hoe deze bereikt gaan worden om hier vervolgens middelen aan te koppelen" (p. 83). Van Twist et al (2008, p. 7) komen met een gelijksoortige definitie: "het analytische en rationeel product van gedachtenvorming, waarin op rationele wijze middelen aan doelen worden gekoppeld." Strategie bestaat echter niet alleen uit het opstellen van een visie, het bepalen van doelen en koppelen van middelen hieraan. De verschillende strategiescholen die Mintzberg et al. (2013) onderscheiden (p. 19) kunnen helpen om strategisch handelen beter te begrijpen. Strategisch handelen heeft dan betrekking op analytisch ontwerpen (ontwerpschool, planningschool), kennisontwikkeling (cognitieve school), visievorming (ondernemingschool), onderhandeling (politieke school), gezamenlijk leren en experimenteren (leer- en culturele school), het aanpassen aan de omgeving (omgevingschool) en het vormgeven van veranderingsprocessen (transformatieschool).

Strategievorming gaat ook over het betrekken van stakeholders en de externe omgeving. Volgens Ferlie en Ongaro (2015) blijft strategievorming niet beperkt tot één persoon of strategisch orgaan maar is het een doorlopend proces van conflict en onderhandeling waarin verschillende betrokkenen hun belangen en gezichtspunten naar voren brengen. De strategie -als- procesbenadering richt zich op de handelende actoren die enerzijds beïnvloed worden door de organisatorische, sociale en institutionele context en anderzijds deze context trachten te beïnvloeden om verandering te bewerkstelligen (Van Twist et al., 2008, p. 8; Samimi et al., 2022, p. 2).

In het verlengde van deze strategie -als- procesbenadering is er ook aandacht gekomen voor het strategisch handelen van individuele actoren. In de literatuur spreekt men dan van strategiseren, wat verwijst naar 'het doen van strategie' (Van Twist et al., 2008). 'Strategiseren' is volgens hen een dagdagelijkse sociale praktijk op allerlei niveaus van de organisatie. Toegepast op griffiers wordt dan de vraag: welke werkzaamheden van griffiers kunnen als strategisch worden aangemerkt? Wat doen zij dan? Hoe doen ze dat en waarom? Het gaat om een weergave van de praktijk van hoe griffiers "strategisch denken en doen" (Van Twist et al., 2008, p. 8).

2.3 Operationeel, tactisch en strategisch handelen

Het onderscheid tussen operationeel, tactisch en strategisch handelen wordt volgens Sinek (2009) gemaakt door te spreken over 'verrichten, inrichten en richten'. Operationeel functioneren gaat over het verrichten, de uitvoering van taken. Van der Loon et al. (2013) stellen dat het hierbij gaat om vaak routinematige taken. In het lokaal bestuur kan worden gedacht aan "administratieve werkzaamheden met soms juridische componenten" (De Lange et al., 2020, pp. 53-69). Tactisch handelen heeft betrekking op het inrichten: het organiseren van middelen om strategische doelen te bereiken en operationele activiteiten beter uit te kunnen voeren. Tactisch handelen legt verbinding tussen strategisch en operationeel handelen (De Leeuw, 2000; De Kok, 2008, Sinek 2009). Het gaat hier om organisatieontwerp, organisatieontwikkeling en de inrichting van werkprocessen. Strategisch handelen gaat om het richten: het vaststellen van doelen en het bepalen hoe deze gerealiseerd gaan worden (Mintzberg et al. 2013) en op het beïnvloeden van de context om veranderingen te bewerkstelligen (Van Twist, et al., 2008, p. 8).

Bestaat de strategische raadsgriffier?

2.4 Stijlen van strategisch handelen

Van Twist et al. (2008) komen tot een typologie van strategen door twee dimensies te onderscheiden die in het strategisch handelen van belang zijn. De eerste dimensie is gericht op de *inhoud* van de strategie versus het *proces* van strategievorming. De tweede dimensie gaat over de oriëntatie in het strategisch handelen, is deze vooral van binnen naar buiten of juist van buiten naar binnen gericht? Met behulp van deze twee dimensies kunnen vier stijlen van strategisch handelen worden onderscheiden en omschreven als verkenner, verbinder, verkondiger en verzorger (p. 12).

Stijlen van strategisch handelen (Van Twist et al., 2008).

	inhoud	proces
<i>Van buiten naar binnen</i>	verkenner	verbinder
<i>Van binnen naar buiten</i>	verkondiger	verzorger

Hoewel deze typologie is ontwikkeld voor departementale strategen zijn de twee dimensies waarop ze zich onderscheiden ook relevant om het strategisch handelen van griffiers in kaart te brengen. Ook griffiers kunnen immers in hun werk intern of extern en procedureel of inhoudelijk gericht zijn. De twee dimensies van strategiseren die van Twist et al. (2008) onderscheiden, kunnen als volgt worden toegepast op het strategisch handelen van griffiers:

Proces versus inhoud: Richt de griffier zich primair op de inhoud van de strategie of op het proces van strategievorming en -realisatie?

Van buiten naar binnen versus van binnen naar buiten: Is de oriëntatie van de griffier vooral van binnen naar buiten gericht of juist van buiten naar binnen? Brengt de griffier opvattingen en gezichtspunten van buiten, vanuit de samenleving, het college van B&W, het ambtelijk apparaat en andere stakeholders naar binnen, naar de gemeenteraad of is de griffier vooral bezig van binnen naar buiten, namelijk het positioneren van de raad ten opzichte van het college, de ambtelijke organisatie of de samenleving?

Bestaat de strategische raadsgriffier?

Dit levert de volgende vier typeringen op:

De verkenner (inhoud – van buiten naar binnen): De verkennende griffier ‘scant’ de horizon van de raad en het politieke landschap door het maken van toekomstverkenningen en scenariostudies. Welke ontwikkelingen komen er op de gemeenteraad af? Kan hij¹ de raad in staat stellen om goede keuzes te maken en welke scenario’s kunnen er aan de raad voorgelegd worden? De verkenner benut de kennis van experts en geeft hier door het inzetten van zijn netwerk en goede contacten uit de beroepsgroep vorm aan.

De verbinder (proces – van buiten naar binnen): De verbindende griffier creëert en investeert in netwerken tussen zijn eigen raadsleden en andere gemeenteraden, de ambtelijke organisatie en de buitenwereld door het onderhouden van contacten met inwoners, de samenleving in geheel en andere relevante ‘stakeholders’ ter versterking van de externe oriëntatie van de gemeenteraad. De verbindende griffier richt zich op het inrichten en mogelijk maken van processen waarmee kennis, kunde en ervaringen vanuit de buitenwereld productief gemaakt kunnen worden voor raadsleden.

De verkondiger (inhoud – van binnen naar buiten): de verkondigende griffier heeft een sterke politieke oriëntatie en bewaakt de strategische doelstellingen van de gemeenteraad door het integraal adviseren en bedienen van de gemeenteraad op voorgenomen beleid of potentiële politieke valkuilen. De verkondigende griffier is gericht op de inhoud en probeert te ondersteunen in het ‘verkopen’ en ‘laten landen’ van de inhoudelijke boodschappen die door de gemeenteraad zijn ontwikkeld naar de buitenwereld.

De verzorger (proces – van binnen naar buiten): de verzorgende griffier creëert draagvlak voor strategieontwikkeling in de beleidsorganisatie en draagt zodoende via de ontwikkeling van de reguliere organisatieonderdelen bij aan het strategische gehalte van beleid. De verzorgende griffier verbetert de interne processen, waardoor de intern geproduceerde boodschap in kwaliteit toeneemt.

¹ Waar hij staat, kan in deze masterthesis ook zij gelezen worden.

2.5 Taakvelden van de griffier

Schaap et al. (2018) hebben onderzocht in welke mate griffiers het belang van een groot aantal verschillende taken waarderen. Aan de hand hiervan komen ze tot de volgende indeling in taakvelden van griffiers:

Secretariële taken: het organiseren van raadsvergaderingen, het maken van notulen en besluitenlijsten, het verzorgen van de raadsinformatie.

Faciliteren: het schrijven van korte beleidsnotities, het organiseren van bijeenkomsten tussen gemeenteraad en externen, overleg met externe partijen, het organiseren bijeenkomsten voor raadsleden over specifieke inhoudelijke thema's, het organiseren van bijeenkomsten voor raadsleden met buurgemeenten, en bijeenkomsten voor inwoners over het functioneren van de lokale democratie.

Het vertegenwoordigen van de gemeenteraad: het toetsen op en sturing geven aan de inhoudelijke kwaliteit van collegevoorstellen, advisering van de burgemeester als voorzitter van de raad en advisering naar de gemeentesecretaris over zaken die de gemeenteraad betreffen.

Adviseren van raadsleden: adviseren over formele procedures, inhoudelijke kwaliteit van vergaderstukken, bestuurlijke en maatschappelijke trends, integriteit, voorstellen tot procesverbetering en het geven van politiek strategisch advies om tot besluitvorming over te gaan, bemiddelen bij spanningen tussen raadsleden.

De VvG (2011) onderscheidde eerder op basis van een onderzoek onder raads- en statenleden al een extra taakveld, dat aan de genoemde taakvelden kan worden toegevoegd:

Ontwikkeling griffierfunctie: positionering van de griffie ten opzichte van de raad, het college, de samenleving, de ambtelijke organisatie en overige stakeholders en het verzorgen en het in stand houden of versterken van de kwalitatieve en kwantitatieve griffiecapaciteit.

Bestaat de strategische raadsgriffier?

2.6 Strategisch handelen op ieder taakveld

Om te kunnen bepalen in welke mate griffiers strategisch opereren wordt per taakveld nagegaan in welke mate het handelen van de griffier gericht is op visievorming en veranderingen (strategisch), op inrichting van de organisatie en werkprocessen (tactisch) en op routinematige uitvoering van taken (operationeel).

Taakveld/ invulling	<i>Strategisch handelen</i>	<i>Tactisch handelen</i>	<i>Operationeel handelen</i>
Secretariële taken			
Faciliteren			
Vertegenwoordigen gemeenteraad			
Adviseren raadsleden			
Ontwikkeling griffierfunctie			

Om na te gaan hoe griffiers strategisch actief zijn is gebruik gemaakt van het genoemde onderscheid van Van Twist et al. (2008) tussen verschillende strategiestijlen. Voor ieder taakveld kan dan worden nagegaan welke strategiestijl griffiers hanteren.

Taakveld/ invulling	<i>Verkenner</i>	<i>Verbinder</i>	<i>Verkondiger</i>	<i>Verzorger</i>
Secretariële taken				
Faciliteren				
Vertegenwoordigen gemeenteraad				
Adviseren raadsleden				
Ontwikkeling griffierfunctie				

2.7 Bevorderende en belemmerende factoren

Zoals gezegd is het strategisch opereren van griffiers in de praktijk niet vanzelfsprekend. Ook theoretisch gezien hebben strategen te maken met weerstanden en belemmeringen (Van

Bestaat de strategische raadsgriffier?

Twist et al., 2008). Het is daarom relevant na te gaan welke factoren het strategisch opereren van griffiers bevorderen of belemmeren. In de literatuur (Aardema et al, 2012) worden institutionele en competentiegerichte factoren onderscheiden die het strategisch opereren kunnen begunstigen of belemmeren. Institutionele factoren hebben te maken met de bestuurlijke context waarbinnen de griffier opereert. Factoren die hier een rol spelen zijn politieke prioriteiten, culturele aspecten of normatieve instituties die zijn te herkennen zijn in wetten en regels (Aardema et al., 2012; Hemerijck, 2003; Scott, 2008).

Competentiegerichte factoren hebben betrekking op de capaciteiten van de griffier en zijn griffieteam. Dit betreft zaken zoals persoonlijke stijl, kennis en ervaring, samenwerken, flexibel handelen, de kwantitatieve omvang van het griffieteam en het herkennen van kansen en bedreigingen en vernieuwingsgerichtheid (Schaap et al., 2018).

Van Twist et al. (2008) benoemen per strategiestijl een aantal weerstanden waar de strateeg mee te maken kan krijgen (p. 14). Deze kunnen gemakkelijk worden vertaald naar de praktijk van de griffier. Bij de verkenner kan het lange termijnperspectief en het naar binnen halen van nieuwe ideeën gemakkelijk botsen met de eigen logica van de gemeenteraad en de op korte termijn gerichte politieke prioriteiten en incidenten. Voor de verbinder geldt dat het versterken van de externe oriëntatie van de gemeenteraad kan botsen met de logica van bestaande beleidspraktijken en politieke prioriteiten. De verkondiger kan andere spelers binnen de gemeente voor de voeten lopen die zich ook met beleidsinhoud bezighouden, zoals het college van B&W. Tot slot kan gerichtheid van de verzorger op de rol van de gemeenteraad in lokale besluitvormingsprocessen snel botsen met de bestaande normen en verwachtingen over de rol van het college van B&W en de ambtelijk organisatie.

3. Onderzoeksmethode

3.1 Inleiding

Om een goed beeld te krijgen van de mate waarin griffiers strategisch handelen, de manier waarop ze dat doen en de bevorderende en belemmerende factoren die ze daarbij ervaren is een meervoudige casestudie naar griffiers gedaan. Voor een onderzoek naar fenomenen is het gebruikelijk een casestudy te hanteren. Het voornaamste kenmerk van een casestudy is dat er sprake is van een intensieve bestudering van een verschijnsel bij een of enkele gevallen (Yin, 2014; Gelderman, 2013). Dit onderzoek richt zich op het fenomeen 'strategisch opereren' van raadsgriffiers. Deze meervoudige casestudy heeft een beschrijvend en verkennend karakter. Er is vertrokken vanuit een scherp geformuleerd kader.

3.2 Wijze van dataverzameling

Het onderzoek bestaat uit 15 semigestructureerde interviews met geselecteerde griffiers. De interviews hebben empirische (taal)data opgeleverd zoals uitingen, beschrijvingen en verklaringen over gedrag van mensen. De reden om voor dit type interview te kiezen was dat vragenlijsten via e-mail aarzelingen zouden kunnen oproepen bij respondenten. Er zou sprake kunnen zijn van terughoudendheid bij het beantwoorden van vragen waarvan de betekenis van een vraag niet helemaal duidelijk is voor de respondent. Daarnaast zou het verstrekken van gevoelige en vertrouwelijke informatie in combinatie met twijfels over hoe verstrekte gegevens worden gebruikt, wantrouwen bij respondenten kunnen opwekken. Het gebruik van persoonlijke interviews bood de onderzoeker een zekere respons en controle over de betrouwbaarheid van de gegevens die verzameld werden. Het afnemen van de interviews heeft geïnterviewden ook de mogelijkheid geboden om een groot aantal vragen te beantwoorden die complex of open waren (Boeije, 2005, p.16).

3.3 Caseselectie

Om het fenomeen 'strategisch handelen' van griffiers zo goed mogelijk in beeld te brengen is gekozen voor een selectie van griffiers die voor wat betreft het inwonertal van hun gemeente representatief zijn voor alle griffiers. Dit omdat de gemeentegrootte naar

Bestaat de strategische raadsgriffier?

verwachting van invloed is op de mate waarin griffiers strategisch opereren (Schaap et al., 2018).

Bij de selectie is als volgt te werk gegaan: allereerst is er een lijst samengesteld bestaande uit een drietal gemeentegrootteklassen. Landelijk worden er meerdere indelingen gehanteerd maar er is gekozen voor een indeling in drie gemeentegrootteklassen omdat er sprake is van een gering aantal cases. In de caseselectie zijn grote (>100.000 inwoners), middelgrote (50-100.000 inwoners) en kleine gemeenten (<50.000 inwoners) evenredig vertegenwoordigd.

Omdat het niet zeker was of iedere griffier die werd benaderd voor dit onderzoek ook hieraan wilde meewerken, is er een groslijst gemaakt van 40 gemeenten waarin uiteindelijk met 15 griffiers een vraaggesprek is gehouden. De eerste griffier op de lijst werd benaderd voor het interview. Daar waar een griffier niet wilde of kon meewerken aan het onderzoek werd de lijst verder naar beneden geraadpleegd en de volgende deelnemer geselecteerd. Er is geen onderscheid gemaakt tussen interim-griffiers en griffiers met een vast dienstverband.

251 gemeenten zijn kleiner dan 50.000 inwoners, dit is 73% van alle 342 gemeenten. De selectie heeft als volgt plaatsgevonden: $0,73 \times 40 = 29$ griffiers op de groslijst; daarvan werden de eerste 11 geïnterviewd.

59 gemeenten hebben 50-100.000 inwoners, dat is 17% van alle 342 gemeenten. Dat betekent dat de groslijst uit $0,17 \times 40 = 7$ griffiers betreft, daarvan zijn de eerste 3 griffiers ($15 \times 0,17\% = 3$) gesproken.

32 gemeenten hebben meer dan 100.000 inwoners, dat betekent 9% van alle 342 gemeenten. De groslijst bestaat hier uit $0,09 \times 40 = 4$; daarvan is ($15 \times 0,09 = 1,35$) 1 griffier gesproken.

3.4 Interviewprotocol

Bij alle respondenten is het interview gestart met de openingsvraag eens een typische dag te omschrijven uit hun eigen dagelijkse praktijk. Er is gekozen voor dit type open vraagstelling om te voorkomen dat er teveel gestuurd werd door de onderzoeker bij het stellen van

Bestaat de strategische raadsgriffier?

vragen. Zo werden respondenten als het ware verleid om in eigen bewoordingen inhoud te geven aan activiteiten waarmee ze zich dagelijks bezighouden en de manier waarop ze dit doen. Om tot een dergelijke vraagstelling te komen heeft de onderzoeker zich laten inspireren door twee onderzoekers die een soortgelijke manier van vraagstelling hanteren, om zodoende de eigen gedachten en gevoelens van de respondent voor het voetlicht te brengen (Weiss, 1995) over zijn dagelijkse praktijk. Hierop is door de onderzoeker verder doorgevraagd op taakhoud en de wijze waarop hier door de geïnterviewde griffiers invulling aan wordt gegeven.

In dit type semigestructureerde interview werden door de onderzoeker vooraf geformuleerde vragen gesteld² maar kregen respondenten alle ruimte hun verhaal te verwoorden. Zo werden geïnterviewden in staat gesteld woorden of ideeën op een bepaalde manier te gebruiken en werd voor de interviewer de mogelijkheid gecreëerd om deze betekenissen verder te onderzoeken. Hierdoor werd betekenis en diepte toegevoegd aan de verkregen data en leidde de discussie naar gebieden die niet eerder overwogen waren maar wel van belang zijn voor begrip. Daarnaast boden de semigestructureerde interviews geïnterviewden ook de gelegenheid zichzelf "hardop te horen denken" en kregen respondenten de gelegenheid om over gebeurtenissen na te denken en te reflecteren. Het resultaat is rijke en gedetailleerde data (Saunders et al., 2019, p. 436). De interviews zijn digitaal (via MS Teams) afgenomen en elektronisch getranscribeerd met de transcript-functie in dit programma. Deze transcripties zijn hierna handmatig met feitelijke woorden in een verslag weergegeven om geen data verloren te laten gaan, veilig opgeslagen en voorzien van een respondentennummer. De respondenten hebben allen actief ingestemd met deze wijze van verslaglegging.

3.5 Analyse data

Om de opgehaalde data goed te kunnen vergelijken is er structuur aan de interviews toegevoegd door gebruik te maken van een topiclijst bestaande uit vaste onderwerpen zoals beschreven in de interviewleidraad.³ In het analysekader zijn middels literatuur concepten als 'strategisch, tactisch en operationeel handelen', beschreven als ook belemmerende en

² Zie bijlage 1.

³ Zie bijlage 1.

bevorderende institutionele en competentiegerichte factoren. Deze zijn vervolgens nader uitgewerkt in steekwoorden, gedestilleerd uit de literatuur en daarnaast uit bestaande griffiersprofielen. Er heeft een pilotfase plaatsgevonden waarin twee proefinterviews gehouden zijn om aanvullend de belangrijkste componenten, thema's en onderwerpen voor de analyse te bepalen (Yin, 2014). Na het uitwerken van de interviews zijn de getranscribeerde data gecodeerd in een analysetabel om het werk van griffiers te kunnen analyseren en te beschrijven. Citaten van respondenten (persoonlijke correspondentie) worden in het resultatenhoofdstuk gebruikt ter ondersteuning.

4. Resultaten en analyse

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten beschreven en de deelvragen beantwoord. De interviews met 15 respondenten hebben rijke data opgeleverd die vervolgens in een analysetabel gecodeerd en geanalyseerd zijn. Dit hoofdstuk biedt een overzicht van deze data en beschrijft op welke taakvelden griffiers actief zijn en op welke manier zij invulling geven aan hun activiteiten. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen operationeel, tactisch en strategisch handelen. Als de griffier op een strategische manier handelt wordt verder geduïd op welke wijze hij dat doet (Van Twist et al., 2008). Ook is in kaart gebracht met welke bevorderende en belemmerende factoren griffiers bij hun strategisch handelen te maken hebben. In de hierna volgende paragrafen worden de deelvragen afzonderlijk beantwoord. Iedere paragraaf sluit af met een analyse.

4.2 Deelvraag 1: In hoeverre opereren griffiers op hun verschillende taakvelden operationeel, tactisch of strategisch?

In deze paragraaf wordt de eerste deelvraag beantwoord. De onderstaande tabel (*Tabel 1*) geeft weer op welke wijze griffiers invulling geven aan hun werkzaamheden en presenteert de verhouding tussen de verschillende wijze van handelen, getypeerd als operationeel, tactisch of strategisch handelen binnen de vijf afzonderlijke taakvelden.

Tabel 1. Operationeel, tactisch en strategisch handelen per taakveld

Taakvelden	1. secretariële taken (7,9%)	2. faciliteren 22,8%)	3. vertegenwoordigen gemeenteraad (18,3%)	4. adviseren van raadsleden (33,8%)	5. ontwikkeling griffierfunctie (17,2%)	TOTAAL (100%)
Operationeel	21 (91,3%)	4 (6,1%)	4 (7,5%)	22 (22,5%)	4 (8,0%)	55 (18,9%)
Tactisch	2 (8,7%)	10 (15,1%)	6 (11,4%)	2 (2,0%)	8 (16,0%)	28 (9,7%)
Strategisch	0 (0,0%)	52 (78,8%)	43 (81,1%)	74 (75,5%)	38 (76,0%)	207 (71,4%)
TOTAAL	23 (100%)	66 (100%)	53 (100%)	98 (100%)	50 (100%)	290 (100%)

Uit de interviews met de 15 respondenten zijn in totaal 290 handelingen geïdentificeerd en in kaart gebracht binnen de vijf taakvelden (Schaap et al., 2016; VvG, 2011). Deze tabel laat zien dat de geïnterviewde griffiers vooral strategisch handelen. Ruim twee derde van de met hen besproken activiteiten (207/290) zijn strategisch van aard (71,4%). Dit zijn activiteiten zoals het verbeteren van de strategische communicatiepositie van de raad, het ontplooiën van activiteiten op gebied van strategische samenwerking en het optimaliseren van het besluitvormingsproces en democratische kwaliteit. Al deze strategische handelingen vinden plaats op de taakvelden 2 t/m 5. Dit komt overeen met eerder onderzoek van Van Schaap et al. (2018) waar griffiers met een strategisch profiel het meest actief zijn op alle taakvelden. De overige handelswijzen van griffiers binnen de vijf taakvelden vinden voor 18,9% plaats op operationele wijze (55/290) en voor 9,7% (28/290) op tactische wijze.

Onderstaande quotes illustreren hoe twee respondenten vorm geven aan strategisch handelen op een van de taakvelden:

De strategische informatiepositie: hoe voorkomen we dat de raad compleet afhankelijk is van het college omwille de informatie te krijgen en hoe zorgen we ervoor dat er binnen de griffie voldoende expertise aanwezig is om informatie en

Bestaat de strategische raadsgriffier?

kennis van buiten naar binnen te halen die voor de raad van belang is omwille de maatschappelijke opdrachten die er liggen?

In bovengenoemd citaat laat de griffier zien hoe hij de raad positioneert door na te denken over een goede informatievoorziening zodat de raad tijdig over de juiste informatie beschikt om besluiten te kunnen nemen. De ondersteuning aan de raad stelt ook eisen aan de kwaliteit van de griffie.

Als je merkt dat er in de samenleving op zijn minst bewustzijn is van de politieke afweging die er gemaakt wordt, en dat geldt ook voor de proceslegitimatie, en er acceptatie is voor de besluiten die genomen worden, dan is het raadsproces goed doorlopen en heeft de samenleving ook een duidelijk beeld van oké, we zijn het er niet helemaal mee eens maar we weten welke stappen processen doorlopen, we hebben er ook iets van kunnen vinden, we zijn aangehaakt en hebben ons zegje kunnen doen dat vind ik een hele belangrijke component om te zien. Dan ben je succesvol geweest als griffier want dan heb je daadwerkelijk het democratische proces in de gemeente voor de samenleving kunnen doorlopen.

Bovenstaand citaat toont aan dat deze griffier werkt aan de openheid en transparantie rondom het gemeentelijke besluitvormingsproces door de samenleving te betrekken. Zo ontstaat er meer begrip en steun voor de besluiten die de gemeenteraad neemt, het organiseren van maatschappelijke steun is een strategische activiteit (Schaap et al., 2018). In de volgende paragraaf wordt dieper ingegaan op de wijze van handelen door griffiers per taakveld.

Bestaat de strategische raadsgriffier?

4.3 Operationeel, tactisch en strategisch handelen binnen de afzonderlijke vijf taakvelden

Taakveld 1: secretariële taken

Van alle geïdentificeerde handelingen is 7,9% van secretariële aard (23/290), 91,3% van operationele aard en zijn 8,7% van de handelingen tactisch (2/23). Er vinden geen strategische handelingen plaats. Dit is verklaarbaar omdat vanuit de literatuur activiteiten binnen dit taakveld geduid worden als "voornamelijk administratieve werkzaamheden met soms juridische componenten" (De Lange et al., 2020). Of zoals Scholten en Van der Vlist (2011) het verwoorden: "Er wordt gehandeld op gecoördineerde wijze." Hoe binnen dit taakveld een operationele handeling eruit ziet wordt verwoord door twee opeenvolgende citaten van twee respondenten:

"Ja, toch wel veel tijd kwijt rondom vergaderingen, dus het voorbereiden en het vergaderen zelf kosten natuurlijk ook gewoon simpelweg heel veel tijd. Het voorbereiden en het daarna weer het afhandelen. Nou, en zeker zo'n besluitenlijst en dat soort dingen."

En:

Op een dag dat ik een commissievergadering of raadsvergadering heb dan ligt er altijd een stapel met mails met technische vragen over voorstellen die we doorzetten richting de ambtelijke organisatie. Verder veel concept moties en amendementen van raadsleden waar ze een advies over willen horen. Ook krijg ik aanmeldingen van burgers voor het spreekrecht.

Deze laatste quote beschrijft voornamelijk administratieve werkzaamheden en schetst een beeld van handelingen die op gecoördineerde wijze uitgevoerd worden. Deze worden veelal als routinematig beschouwd. Binnen dit taakveld worden activiteiten door Schaap et al.

Bestaat de strategische raadsgriffier?

(2018) en Van Hulst et al. (2016) ook wel omschreven als “het organiseren van raads- en commissievergaderingen” en “het maken van notulen en besluitenlijsten” (p. 17).

Wanneer er binnen taakveld ‘secretariële taken’ sprake is van tactisch handelen dan heeft dit vooral betrekking op het organiseren van middelen om strategische doelen te bereiken en om operationele activiteiten beter uit te kunnen voeren. Tactisch handelen legt zo een verbinding tussen strategisch en operationeel handelen (De Leeuw, 2000; De Kok, 2008, Sinek 2009). Onderstaande citaten illustreren hoe tactisch handelen zich in de praktijk manifesteert:

Ook ervoor zorgen dat de raadszaal vergader-klaar is, daar hebben we wel bodes voor en technische en ICT ondersteuning, maar ik wil toch ook zelf alles goed kunnen overzien en de vinger aan de pols houden of het wel allemaal werkt. De techniek, ik weet hoe het werkt.

En:

Je moet zorgen dat alles het doet en alles loopt, de bedrijfsvoering, de hele rimram, ik zorg dat er gesprekken zijn met facilitair en ik zorg nu voor een dienstverleningsovereenkomst. Die heb ik nu niet maar ik wil wel betere afspraken hebben.

Bovengenoemde quotes tonen aan dat griffiers door het organiseren en inzetten van middelen en instrumenten zoals een effectieve bedrijfsvoering, ervoor zorgdragen dat de gemeenteraad optimaal gefaciliteerd wordt en het besluitvormingsproces goed verloopt.

Bestaat de strategische raadsgriffier?

Taakveld 2: faciliteren

Van alle activiteiten waar respondenten zich dagelijks mee bezighouden vindt er bijna een kwart (22,8%) plaats binnen taakveld 'faciliteren' (66/290). Dit taakveld omvat taken als het schrijven van korte beleidsnotities, het organiseren van bijeenkomsten tussen gemeenteraad en andere gemeenteraden en maatschappelijke organisaties maar ook het onderhouden van relaties met de regio (Schaap et al., 2018). De griffier handelt hier meestal (78,8%) op strategisch wijze (52/66) terwijl 15,1% van de activiteiten op tactische wijze wordt ingevuld (10/66). Slechts 6,1% van de handelingen is operationeel van aard (4/66). Onderstaand citaat van een respondent verwoordt de manier waarop hij strategisch handelt met zijn collega-griffiers om bepaalde doelen voor de raad bereikbaar te maken:

Met vier griffiers uit de regio onderzoeken we hoe de verbinding tussen de gemeenteraden tot stand komt. We willen dat de raden veel meer aan de voorkant van besluitvorming van elkaars inzichten op de hoogte zijn en van de zienswijzen die worden voorbereid en door ons worden geanalyseerd.

Zijn strategisch handelen betreft het positioneren van de gemeenteraad door deze "een strategische positie in te laten nemen" (Mintzberg et al., 2013 p. 24-25). Een aantal griffiers handelt op een tactische wijze. Onderstaand citaat geeft aan wanneer dit het geval is:

"Het ondersteunen van raads- en commissieleden is belangrijk, met name dat ze de vaardigheden hebben om hun werk goed te kunnen verrichten."

Deze respondent handelt tactisch met aandacht voor goede structuren. Het trainen van raads- en commissieleden helpt hen doelen te bereiken zoals een goede kaderstelling door kennis van juiste raadsinstrumenten of het voeren van een goed debat (Sinek, 2009).

Bestaat de strategische raadsgriffier?

Taakveld 3: het vertegenwoordigen van de gemeenteraad

Zo'n 18,3% van alle activiteiten waar de griffier zich mee bezighoudt worden geschaard onder taakveld 3 'het vertegenwoordigen van de gemeenteraad'. Dit zijn 53 activiteiten (53/290) die samenhangen met het vertegenwoordigen van de raad, zoals het adviseren van beleidsambtenaren over inhoudelijke kwaliteit van stukken en formele procedures rondom het besluitvormingsproces. De griffier adviseert de burgemeester en de secretaris over zaken die de raad aangaan en draagt zorg voor goede contacten tussen alle spelers binnen het krachtenveld (Schaap et al., 2018). De griffier adviseert over bestuurlijke en maatschappelijke trends zoals integriteit of aankomende wetswijzigingen en doet voorstellen tot procesverbeteringen. Het geven van politiek strategisch advies aan raadsleden hoort hier ook thuis. Binnen dit taakveld handelt de griffier 81,1% op een strategische wijze (43/53), 11,4% op tactische wijze (6/53) en 7,5% gebeurt operationeel (4/53). Dat 81,1% van alle activiteiten binnen dit taakveld strategische wijze worden uitgevoerd lijkt niet vreemd. In het volgende citaat illustreert een respondent waarom:

"Ja, je moet heel erg strategisch opereren omwille het wat, wanneer, met wie en hoe? En zeker omdat je spreekt namens een bestuursorgaan wat zichzelf heel snel klein laat maken."

Volgens Mintzberg et al. (2013) vindt strategievorming plaats waar macht, politiek en conflict een rol spelen. Doordat de griffier binnen het krachtenveld op komt voor de belangen van de raad kan deze laatste zijn rol nemen.

Zoals aangegeven handelen griffiers 11,4% tactisch binnen dit taakveld. Ze dragen zorg voor een optimale structuur en schuwen daarbij niet om de ambtelijke organisatie- en top hierin mee te nemen. Deze griffiers zijn voorvechters voor structuren als Lange Termijn Planningen en organiseren zodanig dat strategische doelen behaald worden. Onderstaande quote van een tactisch handelend griffier maakt duidelijk hoe deze inspanningen verricht ten aanzien van het ontwikkelen van een betere structuur:

Ik heb de Lange Termijn Agenda van Thorbecke geïntroduceerd, dit heeft veel inspanning gekost deze te implementeren, ik moet afdelingen erin meenemen en

Bestaat de strategische raadsgriffier?

dat was zeker in begin duwen en trekken maar een MT gaat er op de duur ook wel de voordelen van inzien.

In bovengenoemd citaat is de griffier vooral bezig met structurerende taken c.q. het structureel besturen van het systeem (De Leeuw, 2000; Sinek, 2009). Door het uitrollen hiervan wordt de raad in staat gesteld op de juiste momenten de juiste besluiten nemen.

En daarnaast ben ik een flink deel van mijn tijd gewoon bezig met processen stroomlijnen. Hoe zit het met de aanlevering van stukken? Hoe moet ik de agenda samenstellen, dat soort werk. Je bent bezig met zaken als tijdigheid en wat B&W besloten heeft. Waar zitten de raadsdingen in, moeten er nog dingen aangepast worden en kloppen de stukken inhoudelijk?

Het laatste citaat illustreert de tactische handeling. Het uitlijnen van processen, het geheel van organiserende en structurerende taken maken strategisch doelbereik mogelijk voor de raad (De Leeuw, 2000), door het proces naar tijdige en kwalitatief goede besluitvorming.

Taakveld 4: adviseren van raadsleden

In totaal vallen 33,8% van alle activiteiten van de griffier binnen taakveld 'advieseren van raadsleden' (98/290). Deze activiteiten houden verband met het adviseren van raadsleden over bestuurlijke en maatschappelijke trends, het doen van voorstellen aan de raad om zijn werkprocessen te verbeteren, het geven van politiek-strategisch advies aan raadsleden en het adresseren van belangrijke thema's voor de raad zoals integriteit en weerbaarheid. De griffier neemt daarnaast een bemiddelende rol bij spanningen tussen raadsleden en werkt aan de cultuur van de raad (Schaap et al., 2016). Binnen dit taakveld handelt de griffier 74 keer op een strategische wijze (75,5%), 22 keer operationeel (22,5%) en 2 keer tactisch (2%).

Bestaat de strategische raadsgriffier?

In onderstaand citaat illustreert een respondent wat hij beschouwt als routinematig en hij operationeel handelt:

“Als het gaat om de besluitvormende raad dan speel ik een belangrijke rol in het adviseren op het gebied van de moties en amendementen.”

Het geven van advies wordt als routinematig beschouwd, volgens een vaste structuur “met juridische componenten” (De Lange et al., 2020, pp. 53-69). Binnen dit taakveld worden ook strategische handelingen uitgevoerd onder meer gericht op “het beantwoorden van de externe druk uit de omgeving” (Mintzberg et al., 2013, p. 20). Onderstaande quote illustreert hoe een griffier strategisch handelt:

In de praktijk maak ik plannen voor de raad. Ik haal een aantal dingen op uit de historie en daarnaast weet ik welke ontwikkelingen er op de raad afkomen, zoals ontwikkelingen aangaande geheimhouding en integriteit maar ook andere ontwikkelingen op het gebied van gemeenschappelijke regelingen.

In het citaat is de strategische component herleidbaar, de griffier anticipeert op externe ontwikkelingen en handelen “conform plannen en vaste patronen, consistent en terugkijkend op activiteiten uit het verleden” (Mintzberg et al., 2013, pp. 19-24).

Taakveld 5: ontwikkeling griffierfunctie

Het laatste taakveld betreft de ontwikkeling van de griffierfunctie. Op dit taakveld vinden 50 activiteiten plaats, 17,2% van alle activiteiten (50/290). De griffier handelt 8% op operationele wijze (4/50), 16% op tactische wijze (8/50) en 76% van de handelingen is strategisch van aard (38/50). Van alle strategische handelingen over alle taakvelden heen waargenomen vindt 18,3% binnen dit taakveld plaats. Activiteiten binnen dit taakveld hebben betrekking op de positionering van de griffier en de griffie ten opzichte van het krachtenveld en daarnaast betrekking op de griffieformatie.

Bestaat de strategische raadsgriffier?

Als de griffier binnen dit taakveld strategisch handelt is hij vooral bezig zijn koers te bepalen en een positie te verkrijgen ten opzichte van de gemeenteraad, de bestuurlijke driehoek, de ambtelijke organisatie en de samenleving. Volgens Mintzberg et al. (2013, p. 20) is strategisch handelen onder andere gericht op “de onderhandeling tussen verschillende groepen.” Onderstaande quote illustreert een strategisch opererende griffier met de ambitie de gemeenteraad te positioneren maar daarvoor ruimte behoeft van de raad:

Ik heb een raadsakkoord en een werkplan voor de raad goedgekeurd, daarin staat de strategische positionering van de gemeenteraad benoemd en in het verlengde daarvan gaat het dan ook over de strategische informatiepositie voor de raad. Zeg het maar raad, geef me aan wat ik kan doen en wat de griffie kan. De vorige werkgeverscommissie was daar heel terughoudend in en deed er niets mee.

Een tactisch handelende griffier is vooral bezig met het organiseren van mensen en middelen (De Kok, 2008) en met de formatie van zijn eigen organisatie. De griffier werkt aan competentiebevordering binnen de griffie, organiseert en bestuurt het systeem of zoals een respondent het hieronder verwoordt:

Ik wil een aantal zaken goed gaan beleggen zoals hoe om te gaan met data-analyse, communicatie en dergelijke. Ik wil de raadsadviseurs graag omhoog duwen. Het bestuurlijk proces gaat door maar de transitie zit er aan te komen. Ik zit dan op een X aantal fte's. Er ligt een flinke ambitie maar dat is ook echt wel nodig hier.

Door met de gemeenteraad als werkgever in gesprek te gaan kan deze griffier voor het voetlicht brengen met welke middelen en ondersteuning hij de raad het beste kan positioneren en wat dit de komende periode van de griffie vraagt.

Bestaat de strategische raadsgriffier?

4.4 Analyse van operationeel, tactisch en strategisch handelen binnen de vijf taakvelden

Op het gebied van operationeel en tactisch handelen zijn er niet zoveel verschillen waargenomen tussen de 15 respondenten, behalve dat griffiers met een grotere griffie operationele taken vaker door griffiemedewerkers laten uitvoeren. Op het gebied van tactisch handelen zijn geen grote verschillen tussen griffiers waargenomen.

Nagenoeg alle griffiers geven aan dat ze strategisch opereren. Opvallend is dat ze hier verschillend over spreken. Sommigen respondenten waren zich niet zo bewust van hun strategisch handelen en kwamen daar tijdens de interviews achter. Dat kan te maken hebben met het beeld dat strategie en strategievorming vooral iets is van het college en de ambtelijke organisatie. Er zijn ook griffiers die vinden dat een griffier per definitie strategisch opereert. De volgende twee quotes illustreren dit:

“Wij doen niets anders dan strategisch adviseren en dat is ook de bedoeling. De griffier is niet toegevoegd omdat de hele stukkenstroom niet goed verzonden werd, dat loopt allemaal prima, dat kun je ook door de ambtelijke organisatie laten doen.”

En:

“Als de gemeentesecretaris als adviseur van het college een strateeg is, dan is de griffier als eerste adviseur van de raad dat ook,” zo redeneren deze griffiers. Het debat over het accentueren van een strategisch functieprofiel voor griffiers (VNG, 2021; VvG, 2021) vindt deze groep een ‘non-discussie’.

Een enkele griffier vindt het debat over de strategische griffier om een andere reden een non-discussie: in kleinere gemeenten zou er volgens hem geen ruimte voor zijn:

Ik vind dat de vereniging (VvG, D.T.) de functie van griffier wat erg oppompt. Ik kan me voorstellen dat dit voor een grote gemeente wat anders is. Als ik naar mijn collega's kijk in kleinere gemeenten vind ik het wel erg groot gemaakt.

Bestaat de strategische raadsgriffier?

Als we griffiers vergelijken in de mate waarin zij strategisch opereren zijn er enige verschillen waarneembaar. Voor de meeste griffiers geldt dat de met hen besproken activiteiten 70% tot 75% strategisch van aard zijn. Bij twee respondenten lag dat percentage onder de 60% en bij twee andere griffiers bedraagt het percentage strategisch handelen meer dan 85%. Dat de hoogste percentages worden gevonden in een grote stad (>100.000 inwoners) én in een kleine gemeente (<50.000 inwoners) laat zien dat gemeentegrootte minder relevant is. Ook als de gemiddelde percentages per gemeentegrootteklassen worden vergeleken blijken er geen grote verschillen in strategisch handelen waarneembaar. Dat nuanceert de conclusie van Schaap et al. (2018, p. 20) dat griffiers met een strategisch profiel vaker te vinden zijn in grotere gemeenten. Het nuanceert ook de eerdergenoemde opmerking van de griffier die meent dat er in kleinere gemeente weinig ruimte is voor strategische griffiers. Anno 2023 blijken griffiers ook in kleinere gemeenten strategisch te opereren.

Onderlinge verschillen in strategisch handelen lijken vooral te maken te hebben met de mate waarin de gemeenteraad de griffier ondersteunt en de positionering van de griffier in de bestuurlijke driehoek. Zo zegt een weinig strategisch handelend griffier:

Dat strategische, daar moet je heel erg voor uitkijken. Ik heb in mijn omgeving griffiers gezien die voor de troepen uitlopen maar die zitten op een gegeven moment wel in een hele eenzame positie, die redden het gewoon niet. Je kunt allerlei woeste ideeën hebben over het zou moeten, maar dat wordt je vaak niet in dank afgenomen.

Een van de meest strategische opererende griffiers stelt daar tegenover:

“De gemeenteraad had altijd een beetje het gevoel dat hen een hoop zaken een beetje door de strot werden geduwd. Nu merken ze dat ze zelf het verschil kunnen maken.”

Ook blijken competentiegerichte factoren van belang, zowel de persoonlijke stijl van de griffier als de mate van kennis en ervaring op de griffie en het aantal fte.

Bestaat de strategische raadsgriffier?

4.5 Deelvraag 2: Op welke wijze spelen griffiers een strategische rol?

In deze paragraaf worden alle handelingen die door respondenten als strategisch zijn aangemerkt gekoppeld aan een van de vier strategische rollen van Van Twist et al. (2008), ook wel stijlen genoemd. Onderstaande tabel (tabel 2) presenteert de vier strategische stijlen en daarnaast welke stijl het meest voorkomt binnen de vijf taakvelden. Ook is inzichtelijk wat de onderlinge verhouding is tussen de gekozen stijlen.

Tabel 2. Strategische stijlen per taakveld

taakveld	1. secretariële taken	2. faciliteren	3. vertegenwoordigen gemeenteraad	4. adviseren van raadsleden	5. ontwikkeling griffierfunctie	TOTAAL
<i>Strategiestijl</i>						
<i>verkenner</i>	0 (0,0%)	5 (9,6%)	3 (7,0%)	17 (23,0%)	1 (2,6%)	26 (12,6%)
<i>verbinder</i>	0 (0,0%)	22 (42,3%)	11 (25,6%)	12 (16,2%)	8 (21,1%)	53 (25,6%)
<i>verkondiger</i>	0 (0,0%)	8 (15,4%)	8 (18,6%)	18 (24,3%)	19 (50,0%)	53 (25,6%)
<i>verzorger</i>	0 (0,0%)	17 (32,7%)	21 (48,8%)	27 (36,5%)	10 (26,3%)	75 (36,2%)
TOTAAL	0 (100%)	52 (100%)	43 (100%)	74 (100%)	38 (100%)	207 (100%)

Het totaal aantal strategische handelingen die griffiers verrichten op alle taakvelden betreft 207 handelingen. Dit is 71% van alle gemeten activiteiten zowel operationeel, tactisch en strategisch van aard (207/290).

Bestaat de strategische raadsgriffier?

Er is een typering aangebracht in soorten stijlen als er sprake is van strategisch handelen. Deze stijlen zijn omschreven als 'de verkenner, de verbinder, de verkondiger en de verzorger'. De stijl van verzorger komt met 36,2% het meest voor (75/207). De stijl van de verkondiger en de verbinder komen beide evenveel voor 25,6% voor (53/207). De stijl van verkenner (12,6%) ziet men het minst terug (26/207). Hiermee lijken griffiers een eigen strategisch profiel te hebben dat zich duidelijk onderscheidt van dat van departementale strategen uit het onderzoek van (p. 12). Daar was de stijl van de verkenner juist het meest dominant.

Het lijkt erop dat griffiers zich niet op één stijl concentreren als ze strategisch handelen. In alle gevallen combineren ze meerdere strategische stijlen. Zodra stijlen worden gecombineerd zijn er wel enige verschillen waarneembaar. Twee griffiers hebben een sterkere verbindende en verkennende stijl van strategisch handelen. In beide strategische stijlen worden opvattingen, ideeën en gezichtspunten van buiten, vanuit de samenleving, het college van B&W en de gemeentelijke organisatie, naar binnen, het niveau van de gemeenteraad gebracht. Beide griffiers zijn relatief meer actief op taakvelden 4 'adviseren van raadsleden' en 5 'ontwikkeling griffierfunctie'. Hier tegenover staan twee griffiers die zich in hun strategisch handelen juist meer onderscheiden met een verbindende en verzorgende stijl. Deze griffiers richten zich in hun strategisch handelen vooral op het verbeteren van de rol van de raad in gemeentelijke besluitvormingsprocessen. Deze griffiers zijn juist wat meer actief op taakvelden 2 'faciliteren' en 3 'het vertegenwoordigen van de gemeenteraad', wat inhoudelijk goed aansluit bij de verbindende en verzorgende stijl van strategisch handelen zoals uit eerder onderzoek van Schaap et al. (2018) en Van Hulst et al. (2016).

Taakveld 1: secretariële taken

Binnen dit taakveld handelen respondenten niet strategisch. Dit is niet vreemd omdat taken en activiteiten op secretarieel gebied vaak operationeel en routinematig van aard zijn.

Bestaat de strategische raadsgriffier?

Taakveld 2: faciliteren

Op dit taakveld zijn alle vier de stijlen zichtbaar. De stijl van verbinder komt het meest voor, 42,3% (22/52), daarna de stijl van verzorger, 32,7% (17/52), 8 keer de stijl van verkondiger (15.4%) en tot slot 5 keer de stijl van verkenner (9,6%).

De verbindende griffier heeft zijn focus op het proces van strategievorming en -realisatie en verbindt en betreft de samenleving, het college, de ambtelijke organisatie en overige stakeholders bij de werkzaamheden van de raad. Hij investeert vooral in netwerken (Van Twist et al., 2008), richt werkgroepen op en verhoogt het bewustzijn van de gemeenteraad in diverse processen. Onderstaand citaat van een respondent illustreert hoe de stijl van 'verbinder' wordt ingezet bij het betrekken van het krachtenveld:

En verder richt ik me toch vooral op de verbinding zoeken met de organisatie in de breedste zin van het woord, dat beschouw ik ergens als een hele grote opgave want uiteindelijk zijn we samen de BV gemeente (X) en daar moeten we het mee doen dus de relatie en het onderhouden van contacten zijn hierbij extreem belangrijk.

De verbindende griffier draagt de verantwoordelijkheid om processen met de omgeving af te stemmen goed te laten verlopen. Zo wordt de raad aan de voorkant van het besluitvormingsproces betrokken. Dat deze rol veel voorkomt binnen dit taakveld is verklaarbaar omdat veel activiteiten afhankelijk zijn van goede contacten met relevante stakeholders, waardoor de raad optimaal gepositioneerd kan worden.

De stijl van de verzorger komt ook voor en richt zich op interne processen en draagvlak voor strategieontwikkeling. Door processen te verbeteren neemt de intern geproduceerde boodschap van de raad toe (p.12) zoals hieronder geïllustreerd:

Als je bepaalde werkgroepen gaat instellen voor de raad dan ga je wel eens mensen benaderen waarvan je denkt dat deze meerwaarde kunnen hebben. Soms is het

Bestaat de strategische raadsgriffier?

handig als je weet van 'nou die en die zouden voortrekkers kunnen zijn daarin'. Dan weet je ook dat het daarna zin heeft om het uit te rollen.

Bovengenoemd citaat kenschetst de verzorgende stijl van de griffier. Het interne proces komt op gang door de juiste personen te benaderen.

Taakveld 3: het vertegenwoordigen van de gemeenteraad

De stijl van de verzorger (48,8%) wordt binnen dit taakveld het meest toegepast (21/43), gevolgd door de verbinder met 25,6% (11/43). De oriëntatie van de verzorger is niet alleen gericht op het interne proces, maar ook van 'binnen naar buiten', vanuit de raad (binnen) naar college van B&W, ambtelijke organisatie en de samenleving (buiten). De stijl van de verbinder is juist van buiten naar binnen georiënteerd, creëert en investeert in netwerken (Van Twist et al., 2008, p. 12). De rol van verkondiger komt met 18,7% minder vaak voor (8/43) net zoals de stijl van de verkenner, 6,9% (3/43).

In onderstaand citaat schetst een respondent in de stijl van verbinder hoe hij vorm geeft aan het proces van het vertegenwoordigen van de raad:

Het is belangrijk de verbinding tussen raad, college en ambtelijke organisatie in stand te houden en daarbij rekening te houden met de verschillende rollen die ze bekleden. Het is wel eens lastig, ik spreek mensen aan op de rollen en de sfeer staat dit nu toe, maar het moet ook kunnen. Dat is ook het voordeel van een kleinere gemeente, de contacten zijn wat makkelijker te leggen, als ik zie dat er nieuwe mensen komen in de organisatie dan nodig ik ze uit om een uurtje te komen praten met de griffier.

Taakveld 4: adviseren van raadsleden

Binnen dit taakveld vinden de meeste strategische handelingen plaats (74/207). De stijl van verzorger (36,5%) komt het meest voor (27/74), gevolgd door de verkondiger 24,3% (18/74), de verkenner, 23% (17/74) en met 16,2% de stijl van de verbinder (12/74).

De verzorgende griffier kenschetst zich door inspanningen te verrichten die de interne procesverbetering verbeteren waardoor de kwaliteit van de intern geproduceerde boodschappen van de raad in kwaliteit toeneemt (Van Twist et al., 2008). Het onderstaande citaat illustreert hoe een griffier in de rol van verzorger reflecteert over het verloop van interne processen:

Na een raadbijeenkomst, specifiek de ochtend erna, bestaat eruit mensen even te bellen, de behoefte om even te reflecteren, hé, ik zag iets, hoe heb je dat ervaren, wat gebeurde er? Ik doe dit ook met collega's, er is een reflectief moment.

In onderstaand citaat van een verkondigende griffier adviseert hij de raad integraal op voorgenomen beleid en 'het laten landen en verkopen' van inhoudelijke boodschappen die de raad ontwikkelt. Hij of zij geeft de raad ook politiek-strategisch advies. Onderstaand citaat van een respondent brengt de stijl van verkondiger voor het voetlicht:

De raad heeft samen met elkaar thema's benoemd waar we het komende jaar echt aan gaan werken. En dan maar een marsroute gaan lopen, los van de context, we gaan de raad daar een actieve rol in geven, dat is de grootste opgave.

Bovenstaand citaat toont de sterke politieke oriëntatie van de verkondigende griffier en hoe deze strategische doelstellingen en de inhoud van de raadsagenda bewaakt. De verkennende griffier 'scant' de horizon om zo te achterhalen wat de thema's zijn waar de raad zich over moet uitspreken (p. 12). Onderstaand citaat laat zien hoe deze respondent

Bestaat de strategische raadsgriffier?

deze verkennende stijl inzet om de gemeenteraad voor te bereiden op ontwikkelingen die er op de raad afkomen.

Dus daar waar wij naartoe gaan, dat probeer ik op te halen en onder de aandacht te brengen bij onze raadsleden. Ik kijk ook naar de omgeving, omdat ik zie om raadsleden heen wat zij zelf niet zien en dan probeer ik daar dus een vraagstuk van te maken.

Taakveld 5: ontwikkeling griffierfunctie

Binnen dit taakveld wordt de stijl van verkondiger het meest gebruikt, 50% (19/38), gevolgd door de stijl van de verzorger met 26,3% (10/38). Respondenten handelen 21,1% volgens een verbindende stijl (8/38), de stijl van verkenners komt slechts een keer voor (2,6%). De stijl van de verkondiger is de meest voorkomende, deze draagt bij aan de verbetering van interne processen om zodoende de intern geproduceerde boodschap in kwaliteit te laten toenemen (Van Twist et al., 2008). Ook de griffier verkondigt een interne boodschap aan de externe omgeving. Onderstaande quote illustreert de stijl van de verkondigend griffier bij strategisch handelen:

Ja en het is ook een stuk positionering van de griffie. En het is net als in de driehoek, als griffier kijk je -ook los van de dagelijkse praktijk- op een wat meer strategische manier naar de ontwikkelingen binnen het openbaar bestuur en hoe dat de verschillende onderdelen van de organisatie raakt. En daar wil je wel op participeren, maar wel op basis van gelijkwaardigheid.

Het citaat hierboven toont aan dat de griffier zijn eigen boodschap 'verkondigt' naar de spelers in de bestuurlijke driehoek en op een gelijkwaardige manier samen met hen de schouders wil zetten onder de uitdagingen die waar het lokaal bestuur mee te maken heeft.

Bestaat de strategische raadsgriffier?

Verkondigen is inherent aan taakveld 'ontwikkeling griffierfunctie'. De verkondigende griffier positioneert zich binnen het krachtenveld en moet steun organiseren. Zijn focus ligt op de inhoud van strategie en hij is van binnen 'de griffie' naar buiten 'de raad, de ambtelijke organisatie en de bestuurlijke driehoek' georiënteerd. Onderstaand citaat verheldert de verkondigende stijl aangaande positionering op dit taakveld:

Een aantal jaren geleden ben ik begonnen een griffie-jaarverslag te maken en een griffie jaarplan. Dit heb ik ook gedaan met het oog op wat de griffier doet, dat is voor raadsleden soms verborgen maar ook voor mensen in de ambtelijke organisatie, die hebben geen idee waar je als griffier en griffie af en toe mee bezig bent. Dit is voor mezelf ook belangrijk, dit neer te leggen in het presidium om daar ook op te halen of dit wel is wat de raad van mij of van de griffie verwacht het komende jaar.

Strategisch handelen vanuit een verbindende rol is proces-georiënteerd. De verbinder is vooral aan de slag met netwerken binnen de ambtelijke organisatie om zodoende de griffie te positioneren. Onderstaand citaat van een respondent onderschrijft waarom de stijl van verbinden voor de hand:

"Ik ben hard bezig met een charmeoffensief door verbinding te zoeken en wederkerigheid te creëren want we hebben de organisatie als griffie hard nodig en visa versa."

Door het goed onderhouden van contacten met relevante 'stakeholders' zoals de ambtelijke organisatie, kan de griffier beter organiseren en processen uitlijnen "waarmee kennis en kunde uit de buitenwereld voor de raad productief gemaakt kunnen worden" (Van Twist et al., 2008, p. 12).

Bestaat de strategische raadsgriffier?

4.6 Analyse van de wijze waarop de griffiers een strategische rol vervullen

Als griffiers strategisch opereren kiezen ze meestal de stijl van de verzorger. Ze richten zich bij het strategisch handelen vooral op het versterken van de rol van de gemeenteraad in gemeentelijke besluitvormingsprocessen. Hierna volgen respectievelijk de stijlen van de verbinder en de verkondiger. De verbinder investeert in contacten met de samenleving, het college, de ambtelijke organisatie en andere gemeenteraden, de verkondiger richt zich op het adviseren van de gemeenteraad en het college over het voorgenomen beleid of potentiële politieke valkuilen. De rol van verkenners, de griffier die relevante ontwikkelingen volgt en nieuwe kennis tot zich neemt, inventariseert en onder de aandacht brengt van de gemeenteraad komt het minst voor als er strategisch gehandeld wordt. Door de beschrijving en het toepassen van de vier stijlen (rollen) in de dagelijkse praktijk van de griffier wordt het strategisch profiel van de griffier nader uiteengezet. In het debat over de strategische griffier wordt het strategisch opereren van de griffier immers niet nader gedefinieerd (VNG, 2021; VvG, 2021). Dit onderzoek maakt inzichtelijk dat strategisch opereren meerdere dimensies kent, maar zich vooral richt op de rol van de raad in gemeentelijke besluitvormingsprocessen.

Zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven blijken de strategische rollen die griffiers vervullen vooral samen te hangen met de taakvelden waarop zij actief zijn. Inhoudelijk lijkt dat ook goed aan te sluiten bij de theoretische beschrijving van deze strategische stijlen. Op taakveld 'faciliteren' is de strategische rol van verbinder het meest aanwezig. Deze strategische rol wordt omschreven als het investeren in externe contacten, wat logisch aansluit op het gegeven dat dit taakveld vooral betrekking heeft op het organiseren van bijeenkomsten tussen gemeenteraad en externen en het overleg met externe partijen. Binnen het taakveld 'vertegenwoordigen van de gemeenteraad' is de strategische rol van verzorger het duidelijkst waarneembaar. Dat is niet onlogisch, omdat de verzorger zich bezighoudt met het versterken van de rol van de gemeenteraad in de gemeentelijke besluitvorming. Door de belangen van de raad te vertegenwoordigen in de bestuurlijke driehoek en binnen andere gremia wordt de rol van de gemeenteraad versterkt. Binnen het taakveld 'adviseren van raadsleden' komen de rollen van verkondiger en verkenners het meest voor. Beide strategische stijlen richten zich op de inhoud: de verkenners haalt externe kennis van buiten naar binnen en de verkondiger 'verkoopt interne kennis naar buiten' (van

Bestaat de strategische raadsgriffier?

Twist et al., 2008). Dat komt overeen met de inhoudelijk beschrijving van dit taakveld, waar het adviseren over nieuwe ontwikkelingen en procesverbeteringen centraal staat. Bij het laatste taakveld 'ontwikkeling griffierfunctie', is de rol van verkondiger het meest aanwezig. De groep griffiers die zich hierop richt, adviseren de gemeenteraad over de inhoudelijke opgaven waar ze voor staan en de griffieondersteuning die hiervoor nodig is. Daarnaast pleiten zij voor de positie van de griffie binnen het krachtenveld.

In de volgende paragraaf worden de bevorderende en belemmerende factoren waarmee de griffier in zijn praktijk mee te maken heeft uiteengezet en beschreven.

4.7 Deelvraag 3: Welke bevorderende en belemmerende factoren spelen een rol bij strategisch handelen?

Tabel 3 laat zien dat uit de interviews met respondenten in totaal 128 factoren naar voren zijn gekomen die het strategisch handelen van griffiers kunnen bevorderen of belemmeren. Daarbij noemen griffiers vooral belemmerende factoren (66,4%). Bevorderende factoren worden minder vaak genoemd (33,6%). Bevorderende en belemmerende factoren kunnen worden onderverdeeld in institutionele en competentiefactoren (Hemerijck, 2001; Scott, 2008; Aardema et al., 2012). Van alle 43 bevorderende factoren zijn er 29 competentiegericht van aard (67,4%) en 14 institutioneel van aard (33,6%). Van de 85 belemmerende factoren zijn er 63 institutioneel van aard (74,1%) en zijn 22 factoren competentiegericht (25,9%). Dat institutionele factoren een bevorderende of belemmerende invloed kunnen hebben, nuanceert eerder onderzoek van Van Hulst et al. (2016, p. 33) waaruit blijkt dat steun van de gemeenteraad geen invloed heeft op het strategisch opereren van griffiers.

Tabel 3. Bevorderende en belemmerende factoren voor strategisch handelen: institutioneel en competentiegericht

Type	Institutioneel	Competentiegericht	
Aard			TOTAAL
Bevorderend (33,6)	14 (32,6%)	29 (67,4%)	43 (100%)
Belemmerend (66,4%)	63 (74,1%)	22 (25,9%)	85 (100%)
TOTAAL (100%)	77 (60,2%)	51 (39,8%)	128 (100%)

Bevorderende factoren

Bevorderende competentiefactoren beïnvloeden het strategisch handelen van de griffier op een positieve manier. Dit zijn factoren als de persoonlijke stijl van de griffier, griffiecapaciteit, griffiebudget, reflectie, lerend vermogen, sensitiviteit, opleiding, professionaliteit in de organisatie en een goed netwerk van collega-griffiers.

Onderstaande quote illustreert het belang van erkenning (ruimte) van de bevorderende factor 'capaciteit':

Toen was er gelukkig een fractievoorzitter die zei, vinden wij dat we nu de dienstverlening krijgen die we behoren te hebben? Ja, dat vonden ze allemaal wel. Nou ja, dan vind ik gewoon dat we nu minimaal met het aantal FTE moeten instemmen dat er nu is, en dat structureel maken.

Bestaat de strategische raadsgriffier?

In bovengenoemd citaat krijgt de griffier de handen op elkaar van de raad voor voldoende capaciteit en kan hierdoor de raad ondersteunen in zijn ambities. In dit citaat worden zowel bevorderende factoren van institutionele- en competentiegericht van aard benoemd.

Ruimte krijgen van de raad is immers een bevorderende 'institutionele' factor.

Bevorderende competentiefactoren kunnen ook te maken hebben met de contextgevoeligheid en politieke sensitiviteit van de griffier:

Dat blijf ik altijd wel een lastige vinden, als je het dan hebt over doelen die je stelt of wat dan ook. Daar zit ook altijd een stukje angst, dat ik de politiek word ingetrokken. Bijvoorbeeld bij het individueel adviseren, en dat is iets, daar ben ik heel erg alert op, misschien wel té alert soms.

Zoals reeds aangegeven kunnen bevorderende factoren ook institutioneel van aard zijn. Dit zijn factoren die met de omgevingsafhankelijk zijn zoals het verkrijgen van ruimte en vertrouwen van de raad of een goede samenwerking in de bestuurlijke driehoek en de ambtelijke organisatie. In de praktijk van de griffier vertalen institutionele factoren zich voornamelijk in culturele aspecten zoals overtuigingen of verwachtingspatronen over de rol van de raad en van de griffie, normen, gedrag en geschreven als ongeschreven regels. Onderstaand citaat illustreert hoe een bevorderende institutionele omgevingsfactor het werk van de griffier optimaliseert:

Ik ben me er wel van bewust dat ik het volgens mij nu best wel goed getroffen heb, als in de zin van het wel mensen zijn die allemaal iets willen en dat we ongeveer dezelfde kant op willen. Ja, ja, dat is heel mooi dat je weer ruimte krijgt.

Bevorderende institutionele factoren gaan ook over een goede samenwerking en gelijkwaardige verhoudingen:

Bestaat de strategische raadsgriffier?

Ja, er was in ieder geval echt wel een hele goede modus waarin ik me ook vrij voelde om dingen te zeggen die ik vond. En ja, ik denk ook dat wij daar met ons drieën, in ieder geval vanuit onze eigen rol en positie daar wel de inbreng konden leveren die we wilden, dus dat was een hele plezierige manier van werken, ja.

Het bovengenoemde citaat geeft aan dat wanneer er sprake is van goede verhoudingen, de griffier zich optimaal kan positioneren.

Belemmerende factoren

Belemmerende factoren zijn nadelig voor het strategisch handelen van de griffier. Deze factoren zijn zowel competentiegericht of institutioneel van aard. Als de griffier bijvoorbeeld niet over voldoende capaciteit beschikt werkt dit belemmerend in het positioneren van de raad en er is weinig ruimte voor ambities van de raad of ondersteuning, zoals geduid in onderstaand citaat:

En op het moment dat je dat allemaal in kaart brengt en laat zien wat je doet heb je ook voldoende munitie in handen om richting de raad te onderbouwen waarom de capaciteit gewoon veel te beperkt is om juist datgene te doen wat er eigenlijk van je gevraagd wordt.

Als er binnen het krachtenveld verschillende beelden leven over rol- en of taakopvatting kan de positie van de griffier hierdoor onder druk komen te staan. Dit zijn institutionele belemmerende factoren, zoals geduid in onderstaand citaat:

Bestaat de strategische raadsgriffier?

Zodra we ons als raad of als griffie ietsje meer los gaan bewegen van het college of van de organisatie, dan worden we echt heel hard teruggeduwd door iedereen. Er is niemand die zegt van hé, wat kan ik voor je doen en kunnen we samen optrekken?

Ook de organisatiecultuur is zo'n belemmerende factor, bovenstaand citaat illustreert hoe groot de impact van de organisatiecultuur kan zijn op de dagelijkse werkzaamheden van de griffier. Onderstaande quote verbeeldt hoe verwachtingspatronen van de omgeving van de griffier een belangrijke rol kunnen spelen voor zijn handelen:

Dat strategische, daar moet je heel erg voor uitkijken. Ik heb in mijn omgeving griffiers gezien die voor de troepen uitlopen maar die zitten op een gegeven moment wel in een hele eenzame positie, die redden het gewoon niet. Je kunt allerlei woeste ideeën hebben over het zou moeten maar dat wordt je vaak niet in dank afgenomen.

Belemmerende factoren kunnen ook competentiegerichte van aard zijn, zoals hieronder in het citaat geïllustreerd wordt:

We hebben geen capaciteit op communicatie of voor de invoering van nieuwe systemen. Zoals een nieuw vergadersysteem. Nu moeten we inhuren, we moeten er altijd maar over blijven vragen en leuren of het blijft hangen in de marge en dat vind ik heel jammer. Of als het gaat om de nieuwe participatieverordening, die zou ik die heel graag naar me toe willen trekken en vanuit de griffie willen gaan trekken. Kunnen we nu niet daar moeten we iemand op in gaan huren en dat vind ik jammer.

Bestaat de strategische raadsgriffier?

4.8 Analyse van bevorderende en belemmerende factoren bij strategisch handelen

Desgevraagd naar factoren die het strategisch handelen van de griffier kunnen bevorderen noemen respondenten vooral competentiefactoren die te maken hebben met hun eigen persoonlijke stijl en de personele omvang van het griffieteam. Factoren die hun strategisch handelen belemmeren blijken juist institutioneel van aard. Het gaat hier vooral te gaan om normatieve instituties zoals normen, opvattingen en verwachtingspatronen over de rol van de griffie en de gemeenteraad (Scott, 2008; Vermeulen, 2014). Griffiers in kleinere gemeenten (<50.000 inwoners) noemen relatief minder bevorderende factoren en relatief meer belemmerende factoren dan griffiers in grotere gemeenten (>50.000 inwoners). De bevorderende factoren van griffiers in grotere gemeenten zijn vaker institutioneel van aard. Normen, opvattingen en verwachtingspatronen over de rol van de griffie en de gemeenteraad ondersteunen hun strategisch handelen meer dan in kleinere gemeenten. Griffiers in kleinere gemeenten ervaren relatief meer belemmerende factoren, vooral op het gebied van competenties. Als het strategisch opereren van de griffiers moet worden gestimuleerd (VNG, 2021; VvG, 2021; Rob, 2020), dient vooral hierin te worden geïnvesteerd.

Het belang van strategiestijl

De mate waarin griffiers bevorderende of belemmerende factoren ervaren en of deze een institutioneel of competentiegericht karakter hebben, zou samen kunnen hangen met de strategische stijl van de griffier. In de strategische rol van verzorger hebben griffiers vooral te maken met belemmerde institutionele factoren. In hun streven naar het verbeteren van besluitvormingsprocessen lopen ze vaak aan tegen bestaande normen en opvattingen over de rol van de gemeenteraad. Dat geldt in wat mindere mate ook voor de verkondiger. Dit komt in grote mate overeen met de verwachte weerstanden waar iedere strategische rol volgens Van Twist et al. (2008, p. 14) mee te maken krijgt. Omdat de verzorger en de verkondiger zich het meest nadrukkelijk richten op het politiek-bestuurlijke krachtenveld, hebben zij hier ook het meest te maken met tegenkrachten die dit krachtenveld ongewijzigd willen laten.

Bestaat de strategische raadsgriffier?

Bevorderend en belemmerend per saldo

Griffiers ervaren meer belemmerende dan bevorderende factoren maar er zijn tussen griffiers wel enige verschillen waar te nemen. Vier griffiers ervaren per saldo in sterke mate vooral belemmerende factoren. Deze zijn, meer dan bij andere griffiers, institutioneel van aard. Ook zijn er vier andere griffiers die per saldo juist meer bevorderende factoren ervaren. Vergeleken met andere griffiers zijn deze bevorderende factoren vaker competentiegericht van aard. Wat opvalt is de mate waarin de griffiers in het algemeen begunstigende en belemmerende factoren benoemen niet samen hangt met hun mate van strategisch handelen. De groep die vooral bevorderende factoren benoemt, opereert niet vaker strategisch dan de groep respondenten die vooral belemmerende factoren ervaart. De groep griffiers die vooral belemmerende factoren noemt, handelt ook niet minder vaak strategisch. Dat betekent dat alle bevorderende en belemmerende factoren voor iedere griffier niet even zwaar wegen. Hun intrinsieke motivatie van griffiers om bevorderende factoren te benutten en belemmeringen te overwinnen, lijkt ook van belang.

Bestaat de strategische raadsgriffier?

5. Conclusie en discussie

5.1 Inleiding

Dit laatste hoofdstuk presenteert het antwoord op de hoofdvraag en afzonderlijke deelvragen die centraal staan in dit onderzoek naar het strategisch handelen van raadsgriffiers. De onderzoeksbevindingen worden kort samengevat. Hierbij wordt een relatie gelegd met bestaande inzichten uit de literatuur over griffiers. Hierna worden de onderzoeksbevindingen in een breder perspectief geplaatst en in verband gebracht met de probleemstelling van dit onderzoek. Daarbij worden de onderzoeksbevindingen beschouwd tegen de achtergrond van het huidige debat over het versterken van de raadsondersteuning door de accentuering van de strategische rol van de griffier. Vervolgens wordt gereflecteerd op de onderzoeksmethode en de bruikbaarheid van de theoretische concepten die hiervoor zijn gebruikt, waarna enkele suggesties voor vervolgonderzoek worden gedaan. Dit hoofdstuk sluit af met enkele persoonlijke leerervaringen.

5.2 Antwoorden hoofdvraag en deelvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt *“In welke mate en op welke wijze spelen griffiers een strategische rol en welke bevorderende en belemmerende factoren ervaren zij hierbij?”*

De deelvragen zijn:

1. In hoeverre opereren griffiers op hun verschillende taakvelden operationeel, tactisch of strategisch?
2. Op welke wijze spelen griffiers een strategische rol?
3. Welke bevorderende en belemmerende factoren ervaren zij hierbij?

Deelvraag 1: In hoeverre opereren griffiers op hun verschillende taakvelden operationeel, tactisch of strategisch?

Over het algemeen blijken griffiers in sterke mate strategisch te handelen. Van alle activiteiten die met hen besproken zijn blijkt een ruime meerderheid een strategisch

Bestaat de strategische raadsgriffier?

karakter te hebben. De griffiers handelen vooral strategisch op de taakvelden 'adviseren van raadsleden', 'faciliteren', en 'het vertegenwoordigen van de gemeenteraad'. Dat komt in grote lijnen overeen met de bevindingen van Schaap et al. (2018), volgens welke strategische griffiers zich onderscheiden in de mate waarin ze actief zijn op deze taakvelden ten opzichte van andere griffiersprofielen.

Operationeel handelen beperkt zich niet alleen tot taakveld 1, 'secretariële taken' maar komt ook voor op taakveld 4, 'adviseren van raadsleden'. Dit is te verklaren omdat operationeel handelen ook administratieve werkzaamheden met soms juridische componenten betreft (de Lange et al., 2020) zoals het adviseren over raadsinstrumenten.

Tactisch handelen komt het vaakst voor op de taakvelden 'faciliteren' en 'ontwikkeling griffiefunctie'. Binnen deze taakvelden staat organiseren centraal. Dit handelen betreft het geheel van organiserende en structurerende taken om zo het systeem te besturen (De Leeuw, 2000). Onderhavige meervoudige casestudy laat zien dat het taakveld 'faciliteren' ook een sterk strategisch karakter blijkt te hebben. Griffiers opereren ook hier voornamelijk strategisch.

Deelvraag 2: Op welke wijze spelen griffiers een strategische rol?

Om inzichtelijk te maken op welke wijze de griffiers strategisch handelen is een typering van vier strategiestijlen toegepast die zich onderscheiden in de mate waarin ze intern of extern gericht zijn en daarnaast georiënteerd zijn op de inhoud of het proces van strategievorming en -realisatie (Van Twist et al., 2008). Hiermee wordt de bestaande kennis over het functioneren van griffiers verder aangevuld, Schaap et al. (2018) hebben immers alleen de mate waarin griffiers bepaalde activiteiten uitvoeren onderzocht, niet de manier waarop ze dat doen. De stijl van verzorger wordt door de griffiers het meest ingezet, gevolgd door de stijlen van de verkondiger, verbinder en verkenner. Griffiers werken in hun strategisch handelen van binnen naar buiten: ze brengen de belangen en gezichtspunten van de gemeenteraad voor het voetlicht bij het bestuur, de ambtelijke organisatie en de samenleving. Ze zijn vooral gericht op het proces van strategievorming en -realisatie. De strategische stijlen die griffiers hanteren hangen ook samen met de taakvelden waarop zij actief zijn. Op taakveld 'faciliteren' zien we vooral de stijl van de verzorger en de verbinder.

Bestaat de strategische raadsgriffier?

Beide stijlen zijn proces-georiënteerd, binnen dit taakveld staan organiseren, informeren en het betrekken van de externe omgeving centraal. Inhoudelijk lijkt dit ook goed aan te sluiten bij de theoretische beschrijving van de strategische stijlen door Van Twist et al. (2008). Onderhavig onderzoek laat ook zien dat griffiers een eigen strategisch profiel hebben dat zich duidelijk onderscheidt van de departementale strategen die Van Twist et al. (2008) onderzocht hebben. Waar zij vooral verkenneren aantreffen, blijken in dit onderzoek griffiers overwegend verzorgers (Van Twist et al., 2008, p. 12).

Deelvraag 3: Welke bevorderende en belemmerende factoren ervaren zij hierbij?

Griffiers ervaren over het algemeen meer belemmerende dan bevorderende factoren voor hun strategisch handelen. De belemmerende factoren vinden hun achtergrond vooral in de bestuurlijke context waarin ze opereren en zijn institutioneel van aard. Het gaat hier om lokale normen, opvattingen en gedragspatronen (Aardema et al., 2012; Hemerijck, 2003; Scott, 2008) die van invloed zijn op de rol van de gemeenteraad en de rol van de griffie in het gemeentebestuur. Als griffiers bevorderende factoren noemen voor hun strategisch handelen zijn deze vooral competentiegericht van aard. Daarbij benoemen zij hun persoonlijke of ondernemende stijl van opereren of de kwalitatieve en kwantitatieve capaciteit van hun griffieteam. Deze competenties van griffiers blijken een belangrijke rol te spelen bij het overwinnen van de institutionele belemmeringen die griffiers in de praktijk ervaren. Ook deze gegevens bieden een aanvulling op de bestaande kennis van het functioneren van griffiers (Schaap et al., 2018; Van Hulst et al., 2016). Deze concludeerden dat de gemeentegrootte van belang is voor het strategisch opereren van griffiers, dit onderzoek laat zien dat competentiefactoren ook een belangrijke rol spelen. Dat de meest strategisch handelende griffier uit dit onderzoek in een kleine gemeente werkt, lijkt dat te onderstrepen.

Hoofdvraag: In welke mate en op welke wijze spelen griffiers een strategische rol en welke bevorderende en belemmerende factoren ervaren zij hierbij?

Met de antwoorden op bovenstaande deelvragen is de hoofdvraag beantwoord: griffiers blijken in redelijke sterke mate strategisch te opereren. Dit doen ze op verschillende wijzen, meestal in de stijl van verzorger maar ook in de stijlen van verkondiger, verbinder en

Bestaat de strategische raadsgriffier?

verkenner, afhankelijk van of hun oriëntatie naar 'buiten' of naar 'binnen' gericht is, of georiënteerd is op inhoud of proces. Als griffiers hierbij belemmeringen ervaren dan hebben deze vooral te maken met de bestuurlijke context waarin de griffier opereert.

5.3 Theoretische duiding

Dat griffiers strategisch opereren is verklaarbaar. Ze staan de gemeenteraad immers terzijde bij het politieke proces van strategische democratische besluitvorming en worden daarmee ook onderdeel van dit proces. Daarmee is het werk van griffiers het best te begrijpen vanuit de strategie -als- procesbenadering, waarin strategievorming een doorlopend proces is van conflict en onderhandeling en waarbij verschillende betrokkenen hun belangen en gezichtspunten naar voren brengen (Ferlie en Ongaro, 2015). Op de wijze waarop griffiers strategisch opereren zijn verschillende strategiescholen van Mintzberg et al. (2013) herkenbaar. Ook de bevorderende en belemmerende factoren waarmee ze te maken hebben, kunnen vanuit die strategiescholen worden geduid.

In het vorige hoofdstuk zagen we dat vooral griffiers met strategiestijlen van verzorger en verkondiger onderhandelen om zowel de positie van de gemeenteraad als hun eigen positie te versterken en komen zodoende ook sneller in aanraking met weerstand (Van Twist et al., 2008). De politieke school van Mintzberg et al. (2013) omschrijft dit als "het gebruiken van macht en onderhandelingen (...) bij het proces van strategiseren." Toch zien we niet dat griffiers daarbij het conflict aangaan. Integendeel: ze houden juist goed rekening met hetgeen de omgeving van hen verlangt. Daarbij zijn soms elementen van Mintzbergs 'culturele school' (2013) te zien. "Gedeelde overtuigingen die weerspiegeld worden in tradities en gebruiken" kunnen verandering in de weg zitten (p. 273) en zo de bewegingsruimte voor de griffier beperken.

De manier waarop griffiers rekening houden met hun omgeving zou kunnen worden verklaard vanuit Mintzbergs 'omgevingschool' (2013). De omgeving is hier "een verzameling van algemene krachten,"(p. 294) die het optreden van strategen in belangrijke mate bepaalt. Als griffiers te weinig rekening houden met hun omgeving wordt hen verweten 'te ver voor de troepen uit lopen' en kunnen ze, zoals geïllustreerd in het vorige hoofdstuk, snel in een isolement terechtkomen. Toch blijken griffiers niet willoos aan de omgeving te zijn

overgeleverd. Niet alleen omdat griffiers hun omgeving kunnen veranderen, hetgeen ook vaak van hen verwacht wordt, maar ook omdat griffiers de eisen die de omgeving stelt op een eigen manier interpreteren. In plaats van dat het gedrag van strategen volledig wordt bepaald door de omgeving is er dus eerder sprake van een wisselwerking tussen beide (Aardema et al, 2012, p 17).

Deze wisselwerking tussen het strategisch handelen van griffiers en de omgeving kan het best begrepen worden vanuit Mintzbergs 'leerschool' (2013), waarin het gaat om strategievorming in organisaties: het 'zaaien van begrip', identiteit en toewijding aan de processen die tot strategieën leiden (p. 189). Deze manier van strategisch handelen wordt ook omschreven als 'logisch incrementalisme', waarbij strategen leren van kleine veranderingen aan de omgeving om zo uiteindelijk grotere veranderingen teweeg te kunnen brengen (p. 190-191).

Of griffiers zich in hun strategisch handelen laten leiden door hun omgeving kan niet eenvoudig worden gededd. Hoewel het van belang is om rekening te houden met de eisen die de omgeving stelt, zien griffiers het als hun taak om die omgeving wat te veranderen. Dat doen ze doorgaans in kleine stappen. In de manier waarop ze die omgeving 'kunnen' veranderen, blijkt de persoonlijke stijl van de griffier ook van belang. Over het algemeen zien griffiers hun handelen niet als 'op alles grip kunnen hebben', maar 'er effectief en intelligent mee om kunnen gaan', beter gezegd, 'van controleren naar anticiperen' (Heemskerk & Wats, 2013, p. 73). Hun leiderschap is vooral te zien als 'visionair leiderschap', waarin het verbinden van de lange met de korte termijn een centrale rol speelt, 'ondernemend leiderschap' waarbij er zorg gedragen wordt dat acties ook daadwerkelijk plaatsvinden en 'verbindend leiderschap' waar vormen van- en koppelingen tussen allianties een plaats hebben (Heemskerk & Wats, 2013).

5.4 Het debat over de strategische griffier

Het maatschappelijk doel van dit onderzoek is een meer precieze omschrijving te geven van het nu veel genoemde begrip 'strategische griffier' (VNG, 2021; VvG, 2021). Door de bevorderende en belemmerende factoren voor het strategisch opereren van griffiers te onderzoeken kan dit onderzoek een beeld geven van de mogelijkheden en onmogelijkheden

Bestaat de strategische raadsgriffier?

van het streven van de VNG en de VvG om het strategisch profiel van de griffier te versterken. Het stellen van vragen over het strategisch opereren van griffiers heeft enkele geïnterviewde griffiers verleid tot het doen van uitspraken over voornoemd streven. Omdat dit streven de aanleiding was tot het doen van dit onderzoek is dit een interessante 'bijvangst'. Opvallend is dat griffiers die zich uitspraken over de visie van VNG en VvG, hier nogal kritisch over zijn. Aan de ene kant zijn er griffiers die stellen dat de griffier per definitie strategisch opereert omdat deze het hoogste bestuursorgaan van de gemeente ondersteunt. Zij vinden het debat over de strategische griffier daarom een non-discussie. Een andere griffier stelt hiertegenover dat er in kleine gemeenten weinig ruimte is voor een strategisch handelende griffier. Deze vindt het streven naar een strategische griffier nogal overtrokken en daarom ook een non-discussie.

Dit onderzoek startte met de probleemstelling dat strategisch opererende griffiers gemakkelijk onderdeel kunnen worden van het politieke proces, waardoor ze minder goed in staat zijn hun ondersteunende rol voor de gehele gemeenteraad te vervullen. Dit onderzoek laat zien dat griffiers zich goed bewust zijn van de politieke context waarin ze opereren bij het strategisch ondersteunen van de raad in het democratisch proces van besluitvorming. Hun neutrale rol is voor hen zo vanzelfsprekend dat deze nauwelijks wordt benadrukt. Uit gesprekken blijkt dat zij waken voor een politiek-inhoudelijke rol. Als de griffier zich met de inhoud bezighoudt betreft dit het verstrekken van informatie die raadsleden in staat stelt inhoudelijke politieke keuzes te maken.

Het tweede onderdeel van de probleemstelling had betrekking op de tegenwerking die strategische griffiers kunnen krijgen als zij werken aan de positionering van de gemeenteraad. Griffiers komen dan in aanraking met de andere spelers in het krachtenveld en zullen zich moeten kunnen handhaven teneinde de raad goed te ondersteunen, dit is een proces van duwen en trekken, vaak binnen een kader van stevige discussies, frustraties, compromissen en oplossingen (Koole, 1984). Veel van de belemmeringen die raadsgriffiers ervaren in hun strategisch functioneren, kunnen hierop worden teruggevoerd.

In het verlengde hiervan is in de probleemstelling ook gesteld dat gemeenteraden zich niet altijd bewust zijn van hun rol als hoogste besluitvormend orgaan in het gemeentebestuur. Ook dit hindert het strategisch functioneren van griffiers. Als we dit gegeven betrekken op

Bestaat de strategische raadsgriffier?

het streven van de VvG en de VNG om het strategisch profiel van griffiers te versterken lijkt er sprake van een baron Von Münchhausen-probleem. Zoals deze baron zich aan zijn eigen haren aan het moeras omhoogtrok, dienen griffiers dat ook te doen. Het probleem dat de gemeenteraad een 'te zwakke' rol heeft in de gemeentelijke besluitvorming, staat de oplossing ervan, een betere ondersteuning van de gemeenteraad door een strategische griffier, in de weg. Als de gemeenteraad minder sterk is geldt dat ook voor de griffier. Anders gezegd: daar waar griffies het minst strategisch opereren zijn strategische griffiers het hardste nodig.

Een oplossing voor dit probleem kan zijn de beroepsvereniging (VvG) te laten investeren in de competenties van griffiers. Dit onderzoek toont aan dat deze competenties juist helpen om de belemmeringen die griffiers ervaren bij hun strategisch handelen te overwinnen. Een andere aanbeveling is om wettelijke normen op te nemen voor griffieondersteuning en hiervoor een bedrag uit het gemeentefonds te oormerken, zoals de Rob (2020) eerder heeft voorgesteld. Op deze manier kan worden voorkomen dat gemeenteraden te weinig investeren in hun eigen ondersteuning.

5.5 Methodologische reflectie

Om het strategisch handelen van griffiers goed in kaart te kunnen brengen is deze wijze van handelen onderscheiden van operationele en tactische handelingen. Hoewel de conceptualisering van deze begrippen goed was uitgewerkt, bleken de concepten niet altijd eenvoudig te kunnen worden toegepast. Operationele activiteiten bleken soms een tactische component te hebben, terwijl tactische activiteiten soms ook in enige mate strategisch bleken. Er kan daarom beter gesproken worden van een glijdende schaal die van operationeel via tactisch naar strategisch loopt.

De strategiestijlen van Van Twist et al. (2008) bleken goed toepasbaar. Het maakte het goed mogelijk om de manier van strategisch handelen te beschrijven. Wel bleken de theoretische dimensies waarop deze typologie zich baseert in de praktijk niet altijd goed hanteerbaar. Dat gold vooral voor de dimensie van 'buiten naar binnen' versus van 'binnen naar buiten'. Een aantal strategische handelingen van griffiers bleken namelijk van 'binnen naar binnen'

Bestaat de strategische raadsgriffier?

gericht te zijn, bijvoorbeeld bij het omgaan met interne politieke conflicten (Samimi et al, 2022).

In de strategie -als- procesbenadering speelt samenwerking een belangrijke rol en draait het om interacties die griffiers met anderen aangaan. Om de strategische rol van griffiers goed te kunnen duiden moeten daarom ook andere actoren waar de griffier mee te maken heeft (raad, college, burgemeester, ambtelijke organisatie, samenleving) in het onderzoek worden betrokken. In dit verkennende onderzoek is alleen aandacht besteed aan de manier waarop griffiers zich tot deze actoren verhouden; voor een meer omvattend beeld van de strategische griffier zouden zij ook gehoord moeten worden. Dit is een belangrijke aanbeveling voor vervolgonderzoek.

Een andere aanbeveling voor vervolgonderzoek is om deze multiple casestudy op te schalen tot een grootschalige survey. Hiermee kunnen patronen in het strategische gedrag van griffiers en de factoren die hierop van invloed zijn, beter in kaart worden gebracht. Dit onderzoek kan hiervoor een basis leveren.

5.6 Leerervaringen

Dit onderzoek heeft me veel zaken geleerd. Allereerst heb ik geleerd om de verschillende theoretische benaderingen die in mijn studie aan bod zijn gekomen toe te passen en met elkaar in verband te brengen. De thesis waarmee ik mijn studie afrond heeft me inzicht gegeven in de samenhang tussen hetgeen er in de opleiding aan bod is gekomen. Wat ik verder heb geleerd zijn onderzoekvaardigheden. Ik heb er veel van opgestoken, ook inhoudelijk. Door op een systematische en geordende manier de werkzaamheden van griffiers te onderzoeken ben ik analytischer en op een andere manier gaan kijken naar mijn vakgebied en de ontwikkelingen die zich hierin voltrekken. Want de gesprekken met griffiers waren het meest leerzaam voor mij. De openhartige manier waarop griffiers mij deelgenoot maakten van hun werkzaamheden en hun vragen, problemen en twijfels, hebben me veel nieuwe inzichten geboden in de verschillende manieren waarop griffiers omgaan met de ingewikkelde context waarin ze dienen te opereren.

Literatuurlijst

Aardema, H., Boogers, M., & Korsten, A. F. A. (2012). Vallende wethouders: Een verkenning van de vertrekredenen van onvrijwillig teruggetreden bestuurders op lokaal niveau.

Bestuurswetenschappen, 66(2), 13-34.

Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: Denken en doen*. Boom.

Boogers, M., Reussing, R. (2019). Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie.

Bestuurswetenschappen, 73(2), 22-46.

De Lange, W., De Prins, P. & van der Heijden, B. (2020). De Grondslag van HRM: Een overzicht van theorieën en Hun Grondleggers. *Tijdschrift voor HRM*, 23(1), pp. 53–69.

De Leeuw A.C.J (2000). *Bedrijfskundig management*. Van Gorcum.

Ferlie, E., Ongaro, E. (2015). *Strategic management in public service organizations: concepts, schools and contemporary issues*. Routledge.

Gelderman, C., J., (2013). Wetenschappelijk onderzoek en de afstudeerscriptie. Open Universiteit

Gemeentewet. (2023). Geraadpleegd op 20 maart 2023 januari 2020, van

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2023-04-01>

Grondwet. (2023). Geraadpleegd op 13 maart 2023, van

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/2017-11-17>

Heemskerk, E.M. & Heemskerk, K. & Wats, M. (2013). Van controleren naar anticiperen. *Goed Bestuur & Toezicht*, 9(1), 36-43.

Bestaat de strategische raadsgriffier?

- Hemerijck, A. (2003). Vier kernvragen van beleid. *Beleid en Maatschappij*, 30(1), 3-19.
- Johnson, G., Langley, A., Melin, L. & Whittington, R., (2007). *Strategy as Practice - Research Directions and Resources*. Cambridge University Press.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., Lampel, J. (2013), *Strategie safari: uw complete gids door de jungle van strategisch management*. Pearson management NL.
- Peters, F. (2016). We don't need another hero: Een leiderschapsprofiel voor een pluriforme toekomst. *M&O: Tijdschrift voor Management en Organisatie*, 2016(5), 69-78.
- Schaap, L. (2015). *Lokaal bestuur in Nederland*. Convoy.
- Schaap, L., Hendriks, F., Karsten, N., van Ostaaijen, J., & Wagenaar, C. C. L., (2019). "Ambitieuze en ambivalente vernieuwing van de Lokale Democratie in Nederland." *Bestuurswetenschappen*, 73(2), 47-69. <https://doi.org/10.5553/bw/016571942019073002004>
- Schaap, L., Kruijven, P., Van Hulst, M., & Van Ostaaijen, J., (2018). De griffier in gemeenteland. *Bestuurswetenschappen*, (72)1, 5-25. <https://doi.org/10.5553/Bw/016571942018072001002>
- Samimi, M., Cortes, A.F., Anderson, M.H., Herrmann, P. (2022). What is strategic leadership? Developing a framework for future research. *The Leadership Quarterly*, 33(3): 1-22.
- Scholten, H. J., & Van der Vlist, M. (2011). De inrichting van crisisbeheersing, de relatie tussen besluitvorming en informatievoorziening. *Research Memorandum*, 2011-11.
- Schram, J., Twist, M. Van, & Steen, M. Van der, (2018). *Een blik van buiten. Hoe burgers betrokken kunnen zijn bij controle en verantwoording*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Raad voor het openbaar bestuur, (2020). *Decentrale taak is politieke zaak. Naar een sturende rol van de gemeenteraad in het sociaal domein*. Raad voor het openbaar bestuur.

Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2019). *Methoden en technieken van onderzoek* (8e editie). Benelux. Geraadpleegd op 3 maart 2023, van <https://bookshelf.studystore.nl/books/9789043037501>

Van Hulst, M., Kruijven, P., Schaap, L., & van Ostaaijen, J. (2016). *Griffier in de gemeente geschetst: Het ambt anno 2016*. Tilburg University.

Van der Loon, W., van der Heijden, P. J. J. M., Paulssen, R. M. M., Jellinghaus, S. F. H., & Vermaak, B. (2013). *Functiehuizen: De architectuur, inrichting en bewoning vanuit HRM-, organisatiekundig en juridisch perspectief*. Maklu Uitgevers.

Van Ostaaijen, J.J.C. (2022). *Lokale democratie doorgelicht: het functioneren van een onbegrepen bestuur*. Boom bestuurskunde.

Van Twist, M., Van der Steen, M., Peeters, R. (2008). Vormgeven aan de strategische functie bij de overheid: permanente dynamiek in positionering en werkwijze. *M&O* (1)1, 5-19.

Vereniging van Griffiers (2011). *De griffier gewaardeerd: Een klantenonderzoek onder staten- en gemeenteraadsleden*. Vereniging van Griffiers.

Vereniging van Griffiers (2021). *Eén griffiersprofiel in HR21*. Vereniging van Griffiers.

Vermeulen (2010) De Verankerde Organisatie: een institutioneel perspectief op innovatie in de financiële sector. *M&O* 3(2), 22-39.

VNG (2021), *Op weg naar gelijkwaardige verhoudingen: Positionering van de functie griffier binnen de lokale democratie*. VNG.

Bestaat de strategische raadsgriffier?

Weiss (1995). *Learning from strangers : the art and method of qualitative interview studies*. Free Press.

Yin, R.K. (2014). *Case Study Research Design and Methods* (5th ed.). Sage.

Bestaat de strategische raadsgriffier?

Bijlage 1. Interviewleidraad

De doelstelling van mijn onderzoek is het beschrijven en uitvoeren van een verkenning naar het dagelijks handelen van de raadsgriffier. Ik breng in beeld hoe de praktijk van de griffier eruit ziet. Ik laat de griffier aan het woord aangaande de rol die hij of zij heeft en op welke manier hier door de griffier invulling aan gegeven wordt. Door een caseselectie van griffiers te interviewen word ik als onderzoeker in staat gesteld de praktijk van griffiers te onderzoeken. De caseselectie is gemaakt aan de hand van gemeentegrootte. In de caseselectie zijn grote (100k+), middelgrote (50-100K) en kleine gemeenten < 50K) evenredig vertegenwoordigd.

Het interview dat ik met u afneem heeft de vorm van een semigestructureerd interview. Dat wil zeggen dat vragen niet geheel gesteld worden volgens een vaste standaard maar er wel sprake is van een lijst met vaste thema's die als leidraad dienen voor elk interview dat gehouden gaat worden. Er is gelegenheid om ook onderwerpen die niet in de vragenlijst opgenomen zijn te bespreken. De interviews worden opgenomen, getranscribeerd en geanalyseerd. Onderstaand een opzet van bespreekpunten:

- 1) Achtergrond werkzaamheden (taakvelden) griffier en inzicht in profiel
 - a) Kunt u mij een gemiddelde dag beschrijven uit uw eigen praktijk?
 - b) Wat beschouwt u als uw belangrijkste taken?
 - c) Welke doelen dient u?
 - d) Bent u geworven op basis van een profielschets?
 - e) Wat stond erin? Welke betekenis heeft deze nu voor u? En destijds?
 - f) Neemt u die er nog wel eens bij? Zou deze er nu anders uit zien?
- 2) Ervaring en achtergrond griffier en capaciteit griffieteam
 - a) Hoe lang bent u werkzaam in deze gemeente als griffier?
 - b) Kunt u iets vertellen over de bezetting van uw griffie in fte?

Bestaat de strategische raadsgriffier?

c) Kunt u een oordeel vellen over de capaciteit van uw griffieteam in relatie tot de taken waarvoor u de griffie zich gesteld ziet staan?

3) Inzichten in taakvelden

a) Kunt u aangeven op welke taakvelden u het meest actief bent?

b) Waarom specifiek op dit/ deze taakveld(en)?

c) Kunt u voorbeelden geven?

4) Doelen (gesteld door u/door) de raad

a) Wat neem de raad hiervan waar indien gesteld door u, welke rol neemt de raad?

b) Wanneer bent u succesvol/wat zijn voor u succesfactoren?

c) Waar loopt u tegen aan? Hoe komt dat?

5) Een griffieplan of koersdocument wordt vaak gezien als een belangrijk (strategisch) document van de griffie en de raad

a) Beschikt u over een dergelijk document?

b) Zo ja, wanneer is dat vastgesteld of voor het laatst geactualiseerd?

c) Zo nee, waarom heeft u geen griffieplan?

d) Kunt u aangeven wat er in staat opgenomen?

e) In hoeverre heeft de raad (werkgevercommissie) erom heeft gevraagd of zijn er ook andere redenen?

6) Kunt u voorbeelden geven uit uw eigen praktijk als het gaat om strategisch handelen?

a) Zo ja, kunt u hier voorbeelden van geven?

b) Wanneer bent u hierin succesvol?

Bestaat de strategische raadsgriffier?

c) Wat vindt u lastig?

d) Waarom vindt u dat lastig?

7) Overig: zijn er nog andere zaken die u van belang vindt voor mijn onderzoek die we nog niet hebben besproken?

Afronding interview

Terugblikken interview

o Korte samenvatting van de besproken onderwerpen/topic(s).

o Welke thema's zijn onderbelicht gebleven?

o Welke vragen worden gemist?

o Hoe heeft de respondent het interview ervaren?

o Welk gevoel heeft de respondent nadat het interview afgelopen is?

o Waarborgen privacy respondent, procedure uitleggen

Bestaat de strategische raadsgriffier?