



VERENIGING
VAN GRIFFIERS

De griffier kijkt in de spiegel

REFLECTIES OVER TWINTIG JAAR GRIFFIERS IN NEDERLAND EN
ONTWIKKELINGEN EN TRENDS IN DE DECENTRALE DEMOCRATIE

Rijksuniversiteit Groningen Juni 2022
Prof.dr. Heinrich Winter Mr. Ina Middelkamp

De griffier kijkt in de spiegel

REFLECTIES OVER TWINTIG JAAR GRIFFIERS IN NEDERLAND EN
ONTWIKKELINGEN EN TRENDS IN DDDDE DECENTRALE DEMOCRATIE

Voorwoord

Beste lezers,

Graag bied ik jullie het Trendrapport 2022 aan. Het is het derde trendonderzoek sinds 2013. Het laat zien dat de wereld waarin wij ons als griffiers bevinden, steeds in beweging is. De vraag die in deze uitgave wordt gesteld is welke trends griffiers zien in het openbaar bestuur; trends die direct hun weerslag hebben op de dagelijkse praktijk.

Naast interessante kost voor iedereen die op een griffie werkt, is het Trendrapport voor de Vereniging van Griffiers een leidraad in de activiteiten die we ontplooiën om griffiers te ondersteunen in hun vak. Want ook dat is een trend: het delen van informatie, samen leren en interactieve bijeenkomsten, leiden tot meer collectieve kennis.

Daarom in de eerste plaats dank aan alle griffiers die aan het onderzoek mee gewerkt hebben door de vragenlijst in te vullen, het onderzoek te begeleiden en door vanuit de verschillende commissies van de vereniging suggesties voor de vragenlijst aan te dragen.

Leg de uitkomsten eens naast je eigen werk en wissel er ook over uit met collega's. Hiermee maken we ons vak nóg mooier en relevanter! Maar ook, let een beetje op elkaar. De werkdruk neemt toe, evenals de druk uit de raad en de samenleving. De onderzoekers waarschuwen ons om niet aan ons eigen succes ten onder te gaan, laten we die waarschuwing ter harte nemen.

*Renee Wiggers MMC
Voorzitter Vereniging van Griffiers*

Inhoudsopgave

1	Inleiding	9
1.1.	Vraag het de griffier!	9
1.2.	Trendonderzoek	9
1.3.	Terugblik op de eerdere onderzoeken	10
1.4.	Onderzoeksopzet in 2022	10
1.5.	Deze publicatie	11
2.	Methodische verantwoording	12
2.1.	Respondenten	12
2.2.	Onderzoeksaanpak	13
3.	De resultaten van het vragenlijstonderzoek	16
3.1.	Inleiding	16
3.2.	Uitkomsten stellingen over de raad	16
3.2.1.	De rollen van de raad	16
3.2.2.	Schaalvergroting en samenwerkingsverbanden	18
3.2.3.	Vertegenwoordigende functie	19
3.2.4.	Burgerparticipatie en de rol van de raad	20
3.2.5.	Deliberatieve democratie	21
3.2.6.	Verschuiving van de agenda	22
3.2.7.	Systeemwereld en leefwereld; vertrouwen in de democratie	24
3.2.8.	Schisma's in de raad	25
3.2.9.	Gefragmenteerde raad	26
3.2.10.	Digitalisering en (sociale) media	27
3.2.11.	Integriteit	29
3.2.12.	Geheimhouding	30
3.2.13.	Bedreigingen	31
3.2.14.	Relatie griffier en voorzitter	32
3.2.15.	De griffier en de formatie van de griffie	33
3.3.	De griffier over de griffier	34
3.4.	Trends in de decentrale democratie	46
3.4.1.	Inleiding	46
3.4.2.	Huidige situatie	46

3.4.3.	Verleden	47
3.4.4.	Toekomst	49
4.	De volksvertegenwoordiging	51
4.1.	Inleiding	51
4.2.	De rollen van de raad	52
4.2.1.	Kaderstelling	52
4.2.2.	Controlerende rol	53
4.2.3.	Vertegenwoordigende rol	54
4.3.	Functioneren van de raad	54
4.3.1.	Fragmentatie van de raad	54
4.3.2.	Integriteit	55
4.3.3.	Geheimhouding	56
4.3.4.	Agenda van de raad	56
4.3.5.	Bedreigingen	57
4.4.	Burger en overheid	58
4.4.1.	Burgerparticipatie	58
4.4.2.	Kloof burger en overheid	60
4.5.	Schaalvergroting	61
4.6.	Digitalisering en (sociale) media	63
4.6.1.	Digitaal vergaderen	63
4.6.2.	Social media	64
4.6.3.	Klassieke media	65
4.7.	Tot slot: constanten en veranderingen	66
5.	De griffier	68
5.1.	Inleiding	68
5.2.	De geschiedenis van de griffier	68
5.3.	Wat de griffier doet	69
5.4.	De grenzeloze griffier	70
5.4.1.	Grens met de gemeenteraad en provinciale staten	72
5.4.2.	Grens met de voorzitter van de raad	73
5.4.3.	Grens met de fractieondersteuning	74

5.4.4.	Grens met de ambtelijke organisatie	75
5.5.	Waarom grenzen ertoe doen	76
5.5.1.	Principiële reden	76
5.5.2.	Praktische reden	78
5.6.	Hoe dan wel?	79
5.6.1.	Verwachtingen van de raad	79
5.6.2.	De rol van de werkgeverscommissie en diens adviseurs	80
5.6.3.	Evalueren en de grens opzoeken	82
5.6.4.	Reflectie	82
5.6.5.	Gezocht: grenswachten	83
6.	Conclusie	85
6.1.	Inleiding	85
6.2.	Trends in de lokale democratie	85
6.2.1.	Constanten	85
6.2.2.	Trendbreuken	86
6.2.3.	Nieuwe ontwikkelingen	87
6.3.	De griffier over zichzelf	88
	Bijlage 1 Literatuur- en bronnenlijst	90
	Geraadpleegde literatuur	90
	Kamerstukken en parlementaire geschiedenis	94
	Aangehaalde websites	94
	Bijlage 2 Onderzoeksthema's trendonderzoeken	95
	Bijlage 3 Geïnterviewden	96

Overzicht van tabellen

Tabel 2.1	De functie van de respondenten	12
Tabel 2.2	De werkring van de respondenten	12
Tabel 3.1	De rollen van de raad	17
Tabel 3.2	Schaalvergroting, samenwerkingsverbanden en de invloed van de raad	18
Tabel 3.3	De vertegenwoordigende functie en cliëntelisme	19
Tabel 3.4	Burgerparticipatie en de rol van de raad	20
Tabel 3.5	Deliberatieve democratie	22
Tabel 3.6	Verschuiving van de agenda	23
Tabel 3.7	Vertrouwen in de democratie	24
Tabel 3.8	Schisma in de raad	25
Tabel 3.9	Gefragmenteerde raad	26
Tabel 3.10	Digitalisering en (sociale) media	28
Tabel 3.11	Integriteit	29
Tabel 3.12	Geheimhouding	30
Tabel 3.13	Bedreigingen	31
Tabel 3.14	De griffier en de voorzitter	32
Tabel 3.15	De griffier en de formatie van de griffie	33
Tabel 3.16	De rollen van de griffier	35
Tabel 3.17	De rol die bij de griffier hoort	36
Tabel 3.18	De dagelijkse werkzaamheden van de griffier	38
Tabel 3.19	De randvoorwaarden voor het werk: de verhouding met de raad	40
Tabel 3.20	Randvoorwaarden voor het werk: de griffie	41
Tabel 3.21	Randvoorwaarden voor het werk: de verhouding met het college	42
Tabel 3.22	Randvoorwaarden voor het werk: de arbeidsvoorwaarden van de griffier	43
Tabel 3.23	Randvoorwaarden voor het werk: de verhouding werk/privé	44
Tabel 3.24	Gemeenteraadsverkiezingen en de effecten daarvan	45
Tabel 3.25	Rangnummer qua percentage (geheel) eens heden, per jaar	46
Tabel 3.26	Rangnummer qua percentage (geheel) eens verleden, per jaar	48
Tabel 3.27	Rangnummer qua percentage (geheel) eens toekomst, per jaar	49

Overzicht van figuren

Figuur 3.1 Percentage (geheel) eens met stellingen over heden per thema, per jaar	46
Figuur 3.2 Percentage (geheel) eens met stellingen over verleden per thema, per jaar	47
Figuur 3.3 Percentage (geheel) eens met stellingen over toekomst per thema, per jaar	49

1 Inleiding

1.1. **Vraag het de griffier!**

In 2022 klinkt het tijdens de inwerkprogramma's van de gemeenteraden regelmatig: "vraag het de griffier!" Dat zal in 2023 na de statenverkiezingen niet anders zijn. Of het er nu om gaat toegang te krijgen tot een specifiek dossier, het begrijpen van het verschil tussen een motie en een amendement of hoe een volksvertegenwoordiger effectief is, voor het antwoord kan een raads- of statenlid altijd terecht bij de griffier. De griffier is de spin in het web en het centrale aanspreekpunt voor volksvertegenwoordigers. De functie is geïntroduceerd bij de dualisering van de verhoudingen in het decentrale bestuur en bestaat dit jaar daarmee twintig jaar. In die periode heeft de functie zich ontwikkeld tot wat die nu is. De functie van griffier is interessant, omdat de griffier vanwege zijn spilpositie goed zicht heeft op de stand van het decentrale bestuur en de lokale politiek. Dat is de reden geweest voor de Vereniging van Griffiers om bijna tien jaar geleden het adagium 'Vraag het de griffier' zelf ook in de praktijk te brengen. Dat onderzoek is vervolgens herhaald in 2017. Voor u liggen de resultaten van het derde onderzoek in wat inmiddels een mooie reeks aan het worden is.

1.2. **Trendonderzoek**

De griffier heeft dus een centrale rol in het decentrale bestuur, op het knooppunt van informatie en als scharnier tussen de verschillende bestuursorganen. Die positie geeft de griffier een unieke kijk op de stand van de decentrale democratie. In 2013 besloot de Commissie Openbaar Bestuur van Vereniging van Griffiers die vraag naar de decentrale democratie voor het eerst aan griffiers in Nederland te stellen. In dat jaar vond het eerste trendonderzoek plaats: alle griffiers uit Nederland werd gevraagd om te vertellen over hun ervaringen en verwachtingen over een aantal trends in het openbaar bestuur.¹ Het onderzoek leverde een mooie doorsnede op van de waarneming van deze bijzondere ambtenaar. Het onderzoek werd in 2017 herhaald.² Voor u ligt het verslag van de derde editie van het Trendonderzoek dat begin 2022 is uitgevoerd. De Commissie Openbaar Bestuur van de VvG had de ambitie dit onderzoek elke drie jaar uit te voeren. De tussenliggende periodes zijn iets langer geworden, maar de richting van de ambitie is met deze derde trendrapportage zeker gerealiseerd.

¹ De Ridder 2013.

² De Ridder 2018.

1.3. Terugblik op de eerdere onderzoeken

De beide eerdere publicaties kenden een wat andere opzet dan de onderhavige. In zowel 2013 als in 2017 werd een vragenlijstonderzoek uitgezet en bestond de rapportage vervolgens uit een aantal beschouwingen geschreven door griffiers zelf. In 2013 werden tien thema's in het vragenlijstonderzoek aan de griffiers voorgelegd (kaderstellende functie en schaalvergroting; de vertegenwoordigende functie en het politieke debat; schisma in de raad; gefragmenteerde raad; sociale media; integriteit; bestuurlijke participatie en vertegenwoordigende democratie; de griffier en de voorzitter; de gemeenschappelijke bestuursdienst; verschraling van de griffiersfunctie?). Vervolgens werden over de tien trends beschouwingen geschreven door in totaal achttien griffiers. De uitkomsten van het onderzoek en de essays kwamen terecht in het boekje 'De griffier als uitkijkpost', onder redactie van de Groningse hoogleraar bestuurskunde Ko de Ridder. In 2017 zijn de tien trends uitgebreid met drie nieuwe trends en bestond het vragenlijstonderzoek daarmee uit dertien trends (toegevoegd werden: de rollen van de raad, deliberatieve democratie en geheimhouding). In de publicatie 'De griffier kijkt verder' uit 2018 is behalve over de bevindingen van het vragenlijstonderzoek ook over de drie nieuwe trends gerapporteerd in de vorm van een essay geschreven door vier griffiers. Opnieuw werd de publicatie geredigeerd door Ko de Ridder.

1.4. Onderzoeksopzet in 2022

Het onderzoek in 2022 bestaat uit twee delen, een vragenlijstonderzoek onder alle griffiers in Nederland en een reflectie op de uitkomsten door de onderzoekers. Daarmee wijkt de opzet deze keer dus wat af van de opzet die in de voorgaande twee edities werd gehanteerd. Omdat de eerder gekozen onderzoeksopzet nogal bewerkelijk bleek te zijn en de rapportages daardoor ook wat in de tijd uitliepen, koos de Commissie Openbaar Bestuur van de VvG er in deze editie voor de onderzoekers te vragen om uitgebreid te reflecteren op de onderzoeksresultaten.

Voor deze editie zijn veertien thema's benoemd die in de vragenlijst zijn opgenomen. Daarbij namen we twaalf van de dertien thema's uit het onderzoek van 2017 over en voegden daar twee thema's aan toe. Het onderwerp 'Gemeenschappelijke bestuursdienst' sneuvelde, en de onderwerpen 'Digitalisering en (sociale) media' en 'bedreigingen' werden toegevoegd. Verder voegden we een aantal vragen toe over de griffier zelf.³ In 2022 bestaat het ambt twintig jaar, een mooi moment om stil te staan bij hoe de beoefenaren tegen het ambt aankijken en wat hun ervaringen zijn.

³ Bijlage 2 bevat een overzicht van alle thema's per onderzoek.

1.5. Deze publicatie

Deze publicatie bestaat uit een zestal hoofdstukken en drie delen. We beginnen hierna in hoofdstuk 2 met een methodische verantwoording van het uitgevoerde onderzoek. Daarin staan we stil bij de respons en maken een vergelijking met de eerdere onderzoeken. Daarnaast geven we aandacht aan de representativiteit: in hoeverre representeren de bevindingen van het onderzoek daadwerkelijk de opvattingen van 'de griffier', met andere woorden: zijn de onderzoeksresultaten te veralgemeniseren?

In de hoofdstukken 3, 4 en 5 presenteren we de bevindingen van het onderzoek en geven daaraan vervolgens een duiding. In hoofdstuk 3 beschrijven we de uitkomsten van het vragenlijstonderzoek. De respons geven we weer in overzichtelijke tabellen, waarbij we telkens een beknopte toelichting geven. Op die manier ontstaat goed inzicht in de opvattingen van de griffiers die aan het onderzoek meededen. Die opvattingen en ervaringen vergelijken we met de uitkomsten van de eerdere onderzoeken. Het mooie van dit trendonderzoek is dat daarmee een vergelijking kan worden gemaakt en dus een beeld ontstaat van de verschuivingen binnen de beroepsgroep. In de daaropvolgende hoofdstukken 4 en 5 staan we nader stil bij de bevindingen van het onderzoek en proberen we die te duiden. Hoofdstuk 4 betreft de ontwikkelingen en trends in de decentrale democratie. In hoofdstuk 5 duiden we de uitkomsten van het onderzoek die gaan over de griffier. In deze twee hoofdstukken plaatsen we de bevindingen in de context van de literatuur, beleidsontwikkelingen en wetgeving, waarbij we ook verwijzen naar de bevindingen van ander relevant onderzoek.

Tot slot trekken we in hoofdstuk 6 een aantal conclusies en doen we enkele aanbevelingen.

2. Methodische verantwoording

2.1. Respondenten

Wie zijn de respondenten en wat weten we over hun ervaring als griffier? Het overgrote deel van onze respondenten is raadsgriffier. Daarnaast hebben enkele provinciegriffiers, interimgriffiers en plaatsvervangend griffiers gereageerd op de vragenlijst.

Tabel 2.1 De functie van de respondenten

Functie	%	Aantal
Raadsgriffier	95	93
Provinciegriffier	3	5
Interimgriffier	2	3
plaatsvervangend raadsgriffier	1	1
plaatsvervangend provinciegriffier	1	1

We hebben niet alleen gevraagd naar de functie van de griffiers, we vroegen ook bij welke decentrale overheid zij werkzaam zijn en – voor gemeenten – naar de grootte van de gemeente. De respons van raadsgriffiers is 27%, die van provinciegriffiers is 50%. Bij een aantal van de stellingen en vragen waarover we hierna rapporteren is het aantal respondenten hoger, tot wel 139. Dat betekent dat 139 griffiers een begin hebben gemaakt met de vragenlijst, maar daarmee voortijdig zijn gestopt. In totaal 103 griffiers vulden de gehele lijst in en van hen weten we iets meer over de organisatie waarbij ze werken. Zo maken we in tabel 2.2 een onderscheid naar gemeentegrootte.

Tabel 2.2 De werkring van de respondenten

Functie	Aantal respondenten	%	Aantal NL	% in NL
Gemeente (tot 20.000 inwoners)	16	16	77	22
Gemeente (20.000 tot 50.000 inwoners)	55	57	187	53
Gemeente (50.000 tot 100.000 inwoners)	17	18	56	16
Gemeente (meer dan 100.000 inwoners)	9	9	32	9
Provincie	6	50	12	50

In de tabel presenteren we het aantal respondenten per overheidstype, het totaal aantal overheden dat in Nederland in die categorie valt en het percentage dat de verhouding tussen die twee aangeeft. In de eerste kolom het absolute aantal van de respons per categorie gemeentegrootte, daarna het percentage van de respons per categorie, vervolgens het aantal gemeenten per categorie gemeentegrootte in heel Nederland (N=352 op het moment van verzending van de vragenlijst) en daarna het percentage daarvan ten opzichte van de totale populatie gemeenten. We zien dat de verdeling van de respondenten over de verschillende gemeentegrootteklassen vrijwel niet afwijkt van de verdeling in Nederland. We ontvingen van zes griffiers van provincies een reactie; 50% van het totaal.

2.2. Onderzoeksaanpak

Het onderzoek startte in december met een aantal oriënterende gesprekken met (oud-)griffiers en experts op dit terrein. Doel van de gesprekken was hun perspectief te vernemen op trends en ontwikkelingen in de decentrale democratie. Daarmee hebben we vervolgens de vragenlijst die in het trendonderzoek van 2017 is gehanteerd geactualiseerd. In bijlage 3 zijn de namen opgenomen van de geraadpleegde experts en ervaringsdeskundigen.

Ten opzichte van de in 2017 gehanteerde vragenlijst is het thema 'gemeenschappelijke bestuursdienst' afgefallen. De reden daarvoor is dat dit verschijnsel de afgelopen jaren sterk in populariteit is gedaald; een aantal samenwerkingsorganisaties is ontbonden en nieuwe plannen komen nauwelijks nog tot stand. We voegden ook enkele nieuwe thema's toe. Het onderwerp 'bedreigingen en geweld' is de afgelopen jaren veelvuldig in het nieuws. Verschillende onderzoeken laten toegenomen bedreigingen van volksvertegenwoordigers zien. Een ander onderwerp dat we toevoegden is 'media, sociale media en digitalisering', vanwege de online vergaderingen die de afgelopen coronajaren zijn gehouden. Verder is het onderscheid 'systeemwereld/leefwereld' nieuw en ook het onderwerp 'verschuivingen van de agenda' is in 2022 toegevoegd

Zoals gezegd deden aan het onderzoek 103 griffiers mee. Daarvan waren er zes aan een provincie verbonden. De meeste griffiers die op de vragenlijst hebben gereageerd zijn raadsgriffiers. De bevindingen van het onderzoek betreffen daarmee zowel het perspectief van de raadsgriffier als dat van de statengriffier. De statengriffiers vroegen we bij de stellingen voor 'de raad' 'provinciale staten' te lezen.

Voor dit onderzoek is een zogeheten ‘open enquête’ uitgezet, waarbij een openbare link naar de digitale vragenlijst is verspreid onder griffiers, zonder dat de onderzoekers de beschikking hadden over de directe contactgegevens van respondenten. Dit heeft een aantal gevolgen: ten eerste is de enquête anoniem afgenomen, ten tweede konden niet achteraf op basis van de contactgegevens nog gemeentelijke of provinciale kenmerken worden toegevoegd ten behoeve van de analyse. Hierdoor is het bijvoorbeeld niet mogelijk geweest om de personele capaciteit van de griffie te koppelen aan het aantal raads- of statenleden (of de omvang van de gemeente).

De open enquête had als nadeel dat respondenten niet persoonlijk via het eigen mailadres herinnerd konden worden wanneer zij nog niet hadden gereageerd. Via andere wegen (onder meer de VvG) is wel getracht de respons op een vergelijkbaar niveau van voorgaande edities te krijgen, maar dit is niet gelukt; de respons was 27% in 2022, tegen 54% in 2017 en 57% in 2013. Het verschil is dat vijf jaar geleden de griffiers op naam zijn aangeschreven en dat vond de VvG niet langer wenselijk.

Zoals in paragraaf 1.2-1.4 is toegelicht zijn in deze enquête voor een belangrijk deel dezelfde stellingen voorgelegd aan de respondenten als in 2017 en in 2013. Het aantal respondenten verschilt per vraag. Bij elke vraag is telkens opgenomen wat het aantal respondenten in 2022 was. Voor de respons per vraag in de voorgaande jaren verwijzen we graag naar de eerdere onderzoeken.

De stellingen zijn voorgelegd met een vijfpuntsschaal (geheel oneens, oneens, neutraal, eens, geheel eens). In de tabellen zijn ten behoeve van de overzichtelijkheid en vergelijkbaarheid de categorieën ‘geheel (on)eens’ en ‘(on)eens’ samen-gevoegd. Door afronding tellen niet alle percentages op tot 100%.

Op basis van te verwachten verbanden tussen eigenschappen van de organisatie en/of de griffier en de beantwoording van stellingen is voor enkele thema’s nog een opsplitsing naar ervaring van de griffier en omvang van de gemeenten gemaakt.⁴

Tenslotte is het goed om voor ogen te houden dat het vragenlijstonderzoek plaatsvond direct na de laatste covid-lockdown. De onderzoeksperiode heeft zich grotendeels afgespeeld tijdens het coronatijdperk. Bovendien werden in dezelfde

⁴ In tegenstelling tot voorgaande jaren is er expliciet voor gekozen om niet voor alle vragen te kijken naar verschillen tussen typen gemeenten. Daarbij bestaat het risico van ‘data mining’, wat inhoudt dat voor significante verschillen uit een brede analyse achteraf theoretische verklaringen worden bedacht.

periode – naar de onderzoekers later bleek – ook nog andere vragenlijstonderzoeken onder griffiers uitgevoerd. Wat dit voor de resultaten betekent is moeilijk te duiden, maar niet ondenkbaar is dat dit gevolgen heeft gehad voor de respons. De representativiteit van de respons lijkt, gelet op tabel 2.2 wel op orde.

3. De resultaten van het vragenlijstonderzoek

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de resultaten van het empirisch onderzoek, waarbij we de bevindingen naast de uitkomsten uit 2013 en 2017 leggen. Voordat we dat doen maken we eerst nog een paar algemene opmerkingen vooraf.

De wijze waarop dit onderzoek is uitgevoerd is te vinden in hoofdstuk 2 van deze rapportage. Voor sommige vragen geldt dat deze niet in beide eerdere onderzoeken waren opgenomen. In dat geval zijn alleen de uitkomsten van het eerdere onderzoek waarin de vraag wel was gesteld opgenomen.

Paragraaf 3.2 behandelt de stellingen die het hart van het trendonderzoek vormen over de gemeenteraad en provinciale staten. Het derde deel zoomt specifiek in op de griffier. De vragen in dit deel zijn nieuw en opgenomen vanwege het jubileum van de griffiersfunctie, die in 2022 twintig jaar deel uitmaakt van de Gemeentewet. Al in het eerste jaarboek van de Vereniging van Griffiers in 2005 gaf Van den Berg in de inleiding aan dat het voornemen was om de ontwikkeling van het ambt via de jaarboeken te volgen.⁵ Nu, twintig jaar na de introductie van de griffier, grijpen we dit onderzoek aan als een mooi moment om de balans op te maken.

3.2. Uitkomsten stellingen over de raad

3.2.1. De rollen van de raad

Neemt de controlerende rol van de raad toe? Dat verwachtten de griffiers in 2017 wel. In tabel 3.1 presenteren we de bevindingen, uitgesplitst naar de verschillende enquêtes. In 2013 is deze vraag niet aan de griffiers voorgelegd, vandaar dat deze cellen in de tabel niet zijn gevuld.

⁵ Van den Berg 2005, p. 11.

Tabel 3.1 De rollen van de raad

N=139 / getallen in %	(Geheel) oneens			Neutraal			(Geheel) eens		
	'13	'17	'22	'13	'17	'22	'13	'17	'22
Mijn gemeenteraad fungeert vooral als een controlerend orgaan.		36	39		25	17		40	44
Ik verwacht dat de controlerende functie van mijn raad de komende drie jaar steeds belangrijker zal worden.		20	20		29	41		51	40
De afgelopen drie jaar zijn in mijn gemeente de raadsfuncties van volksvertegenwoordiging en kaderstelling steeds minder belangrijk geworden.		73	70		15	15		12	15
Als griffier doe ik mijn best om de kaderstellende functie van de raad overeind te houden.		3	3		10	10		87	87
De griffier dient het voeren van inhoudelijke strategische debatten in de raad te stimuleren.		6	6		15	18		79	76

In 2017 is dit thema aan het onderzoek toegevoegd. De belangrijkste reden daarvoor was de verwachting dat de rol van de raad zou verschuiven en de nadruk sterker komen te liggen op de controlerende rol van de raad. De gedachte was dat de gemeenteraad meer en meer als een raad van toezicht zou gaan functioneren. In 2017 constateerde De Ridder dat hierover de meningen verdeeld waren en dat de controlerende rol van de raad dominant leek te zijn en alleen maar belangrijker leek te worden in de ogen van de griffiers. De opvattingen zijn niet sterk verschoven in het vragenlijstonderzoek in 2022.

In 2022 wordt er wel meer stelling genomen. Het aantal respondenten dat neutraal antwoordt op de vraag of de gemeenteraad vooral als controlerend orgaan optreedt is afgenomen naar 17% (dit was 25%). 39% van de griffiers is het oneens met de stelling, 44% onderschrijft deze juist. Wat bij dit thema vooral opvalt is dat minder griffiers verwachten dat de controlerende rol van de raad in de komende jaren belangrijker zal worden. Had in 2017 nog een kleine meerderheid (51%) deze opvatting, inmiddels is dat gedaald naar 40%. Bij de provincies verwachten vier van de zes griffiers dat de controlerende rol van de staten belangrijkers zal worden.

3.2.2. Schaalvergroting en samenwerkingsverbanden⁶

Tabel 3.2 Schaalvergroting, samenwerkingsverbanden en de invloed van de raad

N=121 / getallen in %	(Geheel) oneens			Neutraal			(Geheel) eens		
	'13	'17	'22	'13	'17	'22	'13	'17	'22
De invloed van de raad neemt af door schaalvergroting en deelname aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.	11	14	14	13	14	12	76	72	75
Ik verwacht dat mijn raad de komende drie jaar minder zeggenschap zal krijgen door schaalvergroting en deelname aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.	18	30	36	28	26	21	63	45	44
De afgelopen drie jaar heeft mijn raad minder zeggenschap gekregen door schaalvergroting en deelname aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.	29	29	32	26	20	22	45	51	46
Het is goed dat gemeenten uit kwaliteitsoverwegingen inzetten op schaalvergroting en deelname aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, ook al gaat dit ten koste van de invloed van de raad.	27	28	36	27	29	34	46	43	30
De griffier heeft een belangrijke rol in het positioneren van de raad in zijn verschillende taken bij schaalvergroting.	6	2	6	14	12	7	80	85	87

Kaderstelling en intergemeentelijke samenwerking kennen een moeizame verhouding. Het bepalen van beleid op decentraal niveau en dit handhaven in een samenwerkingsverband is niet vanzelfsprekend. Door de jaren heen lijken griffiers geen wezenlijk verschillende opvattingen te hebben over de invloed van de raad bij kaderstelling en intergemeentelijke samenwerking. De griffiers verwachten in 2022 net als in 2017 dat de raad in de toekomst minder invloed zal hebben als gevolg van schaalvergroting en gemeentelijke samenwerkingsverbanden. In 2013 was de groep die verwachtte dat de invloed af zou nemen wel veel groter (bijna 20% meer dan in 2022), maar nog steeds verwacht bijna de helft van de griffiers dat deze ontwikkeling zich de komende jaren zal voortzetten. Er lijkt in de waardering van schaalvergroting en samenwerkingsverbanden wel sprake te zijn van een kentering. In 2013 en 2017 vond ruim 40% van de griffiers dat inzetten op schaalvergroting goed was vanuit kwaliteitsoverwegingen. In 2022 is dat aantal duidelijk gedaald naar 30%. Ook zijn meer griffiers het expliciet oneens met deze

⁶ In eerdere edities van dit onderzoek heette dit thema "Kaderstellende functie en schaalvergroting".

stelling (36% tegenover 27% resp. 28%). Het lijkt er daarmee op dat het draagvlak voor schaalvergroting onder griffiers verder afbrokkelt.

3.2.3. *Vertegenwoordigende functie*

Tabel 3.3 De vertegenwoordigende functie en cliëntelisme

N=133 / getallen in %	(Geheel) oneens			Neutraal			(Geheel) eens		
	'13	'17	'22	'13	'17	'22	'13	'17	'22
Mijn raadsleden vertegenwoordigen vaak deelbelangen in plaats van het algemeen belang.	32	42	40	23	29	24	45	30	36
Mijn raadsleden zullen de komende drie jaar vaker alleen maar deelbelangen vertegenwoordigen.	41	56	47	37	27	29	22	18	24
De afgelopen drie jaar zijn mijn raadsleden vaker dan voorheen alleen maar deelbelangen gaan vertegenwoordigen.	51	60	48	36	28	31	13	11	21
Het is schadelijk wanneer raadsleden deelbelangen vertegenwoordigen in plaats van het algemeen belang.	19	20	19	24	28	26	58	52	55
Het behoort tot de verantwoordelijkheid van de griffier om de gerichtheid van raadsleden op deelbelangen te temperen.	31	29	27	27	29	21	42	42	53

Op de vraag of raadsleden vaak deelbelangen vertegenwoordigen, antwoorden bijna evenveel griffiers dat ze het daarmee eens zijn (36%) als dat ze het daarmee oneens zijn (40%). De groep die eens antwoordt is daarmee gestegen ten opzichte van 2017 (30%). Voor de komende drie jaar is de verwachting dat raads-leden vaker alleen maar deelbelangen zullen vertegenwoordigen. Deze verwachting lijkt te worden gevoed door de eigen waarneming over de afgelopen drie jaar. 21% van de griffiers geeft namelijk aan dat in de afgelopen drie jaar raadsleden vaker deelbelangen zijn gaan vertegenwoordigen. Ook de groep griffiers die het met deze stelling oneens was nam af van 60% naar 48%. Een duidelijke verschuiving ten opzichte van de jaren daarvoor, want in 2017 rapporteerden griffiers juist dat zij minder vaak zagen dat raadsleden alleen deelbelangen vertegenwoordigden. De dalende trend is daarmee gekeerd en het is de vraag hoe die zich in de komende jaren gaat ontwikkelen. De populariteit van het fenomeen 'ombudspolitiek' wijst er mogelijk op dat dit een blijvend fenomeen zal zijn. Wellicht dat deze trend ook de reactie op de laatste stelling verklaart. Meer dan de helft (53%) van de griffiers meent dat zij een taak hebben bij het temperen van de gerichtheid van raadsleden op deelbelangen, een duidelijke stijging ten opzichte van voorgaande jaren.

3.2.4. Burgerparticipatie en de rol van de raad⁷

Tabel 3.4 Burgerparticipatie en de rol van de raad

N=131 / getallen in %	(Geheel) oneens			Neutraal			(Geheel) eens		
	'13	'17	'22	'13	'17	'22	'13	'17	'22
In mijn gemeente speelt burgerparticipatie een belangrijke rol in het besluitvormingsproces.	9	4	24	14	12	19	76	84	57
In mijn gemeente zal burgerparticipatie de komende drie jaar vaker een rol spelen in het besluitvormingsproces.	5	2	3	23	8	12	72	90	85
In mijn gemeente is burgerparticipatie de afgelopen drie jaar steeds belangrijker geworden in het besluitvormingsproces.	20	9	13	23	14	19	57	78	68
Door gebruik te maken van burgerparticipatie zet het college de raad buiten spel.	80	73	68	14	18	21	6	10	11
De griffier dient de rol en bevoegdheden van de raad te bewaken wanneer het college gebruik maakt van burgerparticipatie.	13	10	9	17	20	16	70	71	74
Burgerparticipatie is vooral een instrument van de raad.	-	-	69	-	-	27	-	-	5

Burgerparticipatie lijkt een trend, zo constateerde De Ridder in 2017. Als we kijken naar het aantal griffiers dat de stelling “In mijn gemeente speelt burgerparticipatie een belangrijke rol in het besluitvormingsproces” onderschrijft, dan is dat aantal fors lager dan in de eerdere onderzoeken. Hoewel de stijgende lijn uit de twee voorgaande onderzoeken is omgezet in een stevige daling, onderschrijft nog steeds een meerderheid (57%) van de griffiers deze stelling. Daarnaast is het aantal griffiers dat het oneens is met deze stelling ook stevig toegenomen, van 4% in 2017 naar 24% in 2022. Een mogelijke verklaring is dat dit onderzoek plaats vindt na twee coronajaren waarin door de onmogelijkheid van het organiseren van fysieke bijeenkomsten burgerparticipatie op een wat lager pitje is gezet.

Een aanwijzing voor corona als bijzondere achtergrond van deze daling van 84% naar 57% zijn de reacties op de volgende stelling. Dat burgerparticipatie *nu* geen belangrijke rol speelt, betekent immers niet dat griffiers verwachten dat dit zo blijft. Ook in 2022 denkt een grote meerderheid (85%) dat dit in de komende jaren wel het geval zal zijn.

⁷ Voorheen heette dit onderdeel “Bestuurlijke participatie en de raad”.

Burgerparticipatie kan zowel door het college als de gemeenteraad geïnitieerd worden. Het lijkt erop dat de griffiers zien dat het initiatief voor burgerparticipatie meer en meer verschuift naar het college. Was in 2013 nog 80% het oneens met de uitspraak dat het college de raad buitenspel zet door burgerparticipatie, in 2022 is 68% het hiermee oneens. De nieuw toegevoegde stelling "Burgerparticipatie is vooral een instrument van de raad" lijkt dit eveneens te bevestigen. Ruim twee derde van de griffiers (69%) onderschrijft deze opvatting niet. Griffiers verwachten dat burgerparticipatie een belangrijke rol gaat spelen in de komende jaren, hun opvatting is dat de raad daarbij een kleinere rol gaat spelen.

3.2.5. *Deliberatieve democratie*

Waar burgerparticipatie gaat over het maken van afspraken met groepen inwoners, veelal over uitvoeringsvraagstukken, ziet deliberatieve democratie op het laten nemen van besluiten door groepen burgers. In 2017 werd dit onderwerp aan het onderzoek toegevoegd in de veronderstelling dat het in de komende jaren als alternatief model voor besluitvorming door de raad zou kunnen gaan functioneren

Tabel 3.5 Deliberatieve democratie

N=124 / getallen in %	(Geheel) oneens			Neutraal			(Geheel) eens		
	'13	'17	'22	'13	'17	'22	'13	'17	'22
In mijn gemeente wordt geëxperimenteerd met vormen van deliberatieve democratie/G1000.	-	66	79	-	13	6	-	21	14
Ik verwacht dat er in mijn gemeente de komende drie jaar met een experiment DD/G1000 wordt begonnen.	-	44	50	-	25	30	-	31	21
De afgelopen drie jaar is bij ons met DD/G1000 geëxperimenteerd.	-	-	81	-	-	6	-	-	13
In mijn gemeenteraad is veel weerstand tegen DD/G1000.	-	43	35	-	47	58	-	9	7
De invoering van DD/G1000 is een bedreiging voor de positie van de gemeenteraad.	-	54	56	-	35	25	-	11	20
De griffier dient de rol en de bevoegdheden van de raad te bewaken in geval DD/G1000 wordt ingevoerd.	-	8	7	-	25	22	-	68	70

In 2022 voegden we een stelling toe over de ervaringen met deliberatieve democratie: "De afgelopen drie jaar is bij ons met DD/G1000 geëxperimenteerd". Waar in 2017 de verwachting van 31% van de griffiers was dat zijn gemeente met deliberatieve democratie (al of niet in de vorm van een G1000 bijeenkomst) geëxperimenteerd zou worden, blijkt in 2022 dat in 81% van de gemeenten deliberatieve democratie geen rol heeft gespeeld. Over het geheel lijken de verwachtingen in 2022 over deliberatieve democratie minder hoog gespannen dan ze in 2017 leken te zijn. Daarmee speelt deliberatieve democratie als thema in 2022 geen grote rol.

3.2.6. Verschuiving van de agenda⁸

Wie bepaalt de agenda van de gemeenteraad en wat staat er op deze agenda? Gezien de grote opgaven die op het decentraal bestuur afkomen is deze vraag van groot belang. In de afgelopen twee onderzoeksperioden werd het sociaal domein gedecentraliseerd en de Omgevingswet aangekondigd en voorbereid. Op dit moment hebben we te maken met woningnood, energievraagstukken en een immigratie- en asielvraagstuk. Wat betekent dit voor de agenda van de gemeenteraad? Om dit te achterhalen maakten we dit thema onderdeel van het onderzoek.

⁸ Dit thema is nieuw in 2022.

Tabel 3.6 Verschuiving van de agenda

N=121 / getallen in %	(Geheel) oneens			Neutraal			(Geheel) eens		
	'13	'17	'22	'13	'17	'22	'13	'17	'22
Ik verwacht de komende drie jaar een verschuiving van de agenda van de raad naar energie en klimaat.	-	-	23	-	-	19	-	-	58
De agenda van de raad is de afgelopen drie jaar verschoven van fysiek naar sociaal domein.	-	-	57	-	-	25	-	-	18
De agenda van de raad wordt bepaald door de gemeente als uitvoeringskantoor van de rijksoverheid.	-	-	42	-	-	26	-	-	33
De raad heeft voldoende greep op zijn agenda.	-	-	53	-	-	22	-	-	26
De raad slaagt erin om haar eigen onderwerpen voldoende te agenderen.	-	-	34	-	-	16	-	-	50
De griffier heeft een rol bij het vormgeven van de agenda van de gemeenteraad.	-	-	3	-	-	6	-	-	91

Een royale meerderheid (58%) onderschrijft de stelling dat de agenda zal verschuiven naar energie en klimaat, 23% van de griffiers denkt dat dit niet zo'n vaart zal lopen. Bij de provincies verwachten vijf van de zes griffies dat die verschuiving plaats zal gaan vinden. Onze verwachting dat in de afgelopen drie jaar de agenda vooral van het fysiek naar het sociaal domein zou schuiven, blijkt niet door de griffiers gedeeld. Bijna een vijfde (18%) van de griffiers onderschrijft deze stelling, de overigen hebben daar geen sterke opvatting over (25%) of zijn het er niet mee eens (57%). Een derde van de respondenten meent dat de agenda van de raad vooral bepaald wordt door de gemeente als uitvoeringskantoor van het rijk. Tegelijkertijd is de helft van de griffiers van mening dat de raad er toch voldoende in slaagt om zijn eigen onderwerpen te agenderen. Een derde is het daar niet mee eens. Dat laatste betekent dat in 115 gemeenten⁹ de gemeenteraad er *niet* in slaagt om zijn eigen onderwerpen te behandelen en daarover te beraadslagen. De provinciegriffiers lijken op dit punt nog wat somberder: slechts twee van de zes griffiers vinden dat de staten voldoende greep op de eigen agenda hebben. Gezien het hoofdschap van raden en staten zijn dit zorgelijke constatering. Vrijwel alle griffiers (91%) vinden dat zij een rol hebben bij het vormgeven van de agenda van de raad, in deze 115 gemeenten heeft de griffier zichzelf daarmee een stevige opdracht gegeven.

⁹ Uitgaande van het aantal gemeenten na de raadsverkiezingen van 16 maart 2022: 344. Bron: CBS.

3.2.7. *Systeemwereld en leefwereld; vertrouwen in de democratie*¹⁰

De decentrale democratie is een fijnmazig systeem dat gevormd wordt door wet- en regelgeving, conventies, etiquette en werkafspraken. Doel van het systeem is organisatie van de maatschappij ten behoeve van het algemeen belang. Deze abstracte opdracht kan haaks staan op de leefwereld van de inwoner, die te maken heeft met urgente problemen of die plannen wil realiseren. Hoe verhoudt het systeem van de decentrale democratie zich tot de leefwereld van de inwoner?

Tabel 3.7 *Vertrouwen in de democratie*

N=118 / getallen in %	(Geheel) oneens			Neutraal			(Geheel) eens		
	'13	'17	'22	'13	'17	'22	'13	'17	'22
De afstand tussen kiezer en gekozene is toegenomen.	-	-	33	-	-	22	-	-	45
In de komende drie jaar verwacht ik dat het vertrouwen van de inwoners in de decentrale democratie zal afnemen.	-	-	29	-	-	31	-	-	40
In de afgelopen drie jaar is het vertrouwen van de inwoners in de decentrale democratie afgenomen.	-	-	24	-	-	16	-	-	59
Als griffier zie ik een steeds grotere kloof tussen de systeemwereld van de raad en de leefwereld van de inwoner.	-	-	30	-	-	25	-	-	45
Als griffier zie ik een toename van nieuwkomers in de raad die zich tegen het systeem verzetten.	-	-	55	-	-	18	-	-	28
De griffier heeft als taak de (systeem)wereld van de gemeenteraad toegankelijk te maken voor inwoners.	-	-	4	-	-	11	-	-	86

Een derde van de griffiers denkt niet dat de afstand tussen kiezer en gekozene is afgenomen, de overigen menen dat dit wel het geval is (45%) of hebben daar geen sterke opvatting over (22%). Op vergelijkbare wijze wordt gedacht over de kloof tussen de systeemwereld van de raad en de leefwereld van de inwoner. Gevraagd naar het vertrouwen van inwoners in de decentrale democratie zijn griffiers pessimistischer. Een ruime meerderheid (59%) is het eens met de stelling dat het vertrouwen is afgenomen, slechts 24% is het daar niet mee eens. De provinciegriffiers zijn op dit punt nog wat stelliger: vijf van de zes stellen vast dat het vertrouwen is afgenomen en vier van de zes verwachten dat die afname zich zal doorzetten. Wanneer systeemwereld en leefwereld uiteenlopen, valt te verwachten dat er partijen ontstaan die het systeem ter discussie stellen of zich

¹⁰ Dit onderwerp is nieuw in 2022.

daartegen verzetten. Van de griffiers ziet 28% dit ook daadwerkelijk gebeuren, zij blijven daarmee een minderheid, de meeste van hun collega's (55%) zien deze ontwikkeling niet. Bij de provincies zijn ook hier de griffiers stelliger: vier van de zes zien een grotere kloof tussen systeemwereld en leefwereld. Ontsluiting van de (systeem)wereld van de gemeenteraad is een taak die griffiers van gemeenten en provincies massaal tot de hunne rekenen. Een lastige taak, want ook griffiers zijn immers onderdeel van die systeemwereld.

3.2.8. *Schisma's in de raad*

Gemeenteraadsleden dienen in gezamenlijkheid te komen tot een standpunt dat het algemeen belang dient. Gezamenlijk tot een standpunt komen in een omgeving waarin ook persoonlijke vetes worden uitgevochten is lastig, een scherp (inhoudelijk) debat loopt het risico te ontaarden in een moddergevecht tussen twee of meer volksvertegenwoordigers. In 2017 signaleerde De Ridder “een ontwikkeling waarbij de doorwerking van persoonlijke vetes in het raadswerk afneemt.”

Tabel 3.8 *Schisma in de raad*

N=116 / getallen in %	(Geheel) oneens			Neutraal			(Geheel) eens		
	'13	'17	'22	'13	'17	'22	'13	'17	'22
In de vergaderingen van mijn raad worden nogal eens persoonlijke vetes uitgevochten.	59	69	69	16	11	10	25	21	20
In mijn raad zal het de komende drie jaar vaker voorkomen dat persoonlijke vetes in de raadsvergadering worden uitgevochten.	57	64	51	32	30	33	11	7	16
In de afgelopen drie jaar was er in mijn raad een toename van persoonlijke vetes die in de raadsvergadering worden uitgevochten	64	77	71	12	11	12	24	11	17
Onderlinge vetes tussen fracties en/of raadsleden vormen een belemmering voor het debat.	12	21	14	6	5	6	81	73	80
Bij persoonlijke vetes heeft de griffier een rol als bruggenbouwer tussen fracties, teneinde de kwaliteit van het raadsdebat te beschermen.	13	17	14	23	27	24	64	56	62

Heeft deze ontwikkeling zich ook daadwerkelijk voorgedaan? Als we kijken naar de eerste stelling “in de vergaderingen van mijn raad worden nogal eens persoonlijke vetes uitgevochten” lijkt het alsof de situatie ten opzichte van 2017 niet is gewijzigd. De ervaringen van de griffiers zoals die blijken uit de daaropvolgende stellingen suggereren dat in de periode voor 2013-2017 er minder vetes werden

uitgevochten dan in de periodes daarvoor en daarna. Op de volgende stellingen over een toename van het aantal vetes in de afgelopen periode en de verwachting voor de komende periode scoren de griffiers in 2022 pessimistischer dan in 2017. Het aantal griffiers dat verwacht dat in de komende periode vetes worden uitgevochten is meer dan verdubbeld ten opzichte van 2017, van 7% in 2017 naar 16% in 2022. Ook het aantal griffiers dat rapporteert dat in zijn raad in de afgelopen jaren vetes werden uitgevochten steeg ten opzichte van 2017. Gelukkig is dit in bijna drie kwart (71%) van de gemeenten niet het geval.

Het uitvechten van persoonlijke vetes blijft daarmee een uitzondering. Desondanks blijkt de trend die De Ridder zag zich in 2022 niet door te hebben gezet; het persoonlijke is nog steeds (in dit geval, wellicht iets te veel) politiek.

3.2.9. Gefragmenteerde raad

Meer fracties in de gemeenteraad betekent meer opvattingen en daarmee bestaat de kans dat besluitvorming ingewikkelder wordt. Uit een artikel in Binnenlands Bestuur blijkt dat sinds de invoering van het dualisme in 2002 het aantal raadsfracties toeneemt.¹¹ In 2017 constateerde De Ridder dat de fragmentatie in 2017 groter was dan griffiers in 2013 hadden verwacht. Heeft die trend zich doorgezet?

Tabel 3.9 Gefragmenteerde raad

N=116 / getallen in %	(Geheel) oneens			Neutraal			(Geheel) eens		
	'13	'17	'22	'13	'17	'22	'13	'17	'22
Mijn raad telt een relatief groot aantal kleine fracties.	32	33	35	9	8	9	60	60	57
Het aantal kleine fracties in mijn raad zal de komende drie jaar toenemen.	35	29	36	39	43	29	27	29	34
Het aantal kleine fracties in mijn raad is de afgelopen drie jaar toegenomen.	43	43	47	8	9	8	50	48	46
Een relatief groot aantal kleine fracties bemoeilijkt het besluitvormingsproces in de raad.	28	33	40	18	19	13	54	48	47
Als het aantal kleine fracties toeneemt wordt de rol van de griffier als verbindende factor tussen de fracties belangrijker.	21	17	21	21	32	26	58	51	53

Grosso modo lijkt het beeld over de verschillende jaren redelijk identiek te blijven, de verschillen die er zijn, zijn beperkt. Nog steeds geeft een royale meerderheid (57%) aan dat het aantal kleine fracties in de raad groot is. Wanneer we echter

¹¹ Bouwmans, Formeren kost al snel drie maanden, binnenlandsbestuur.nl.

kijken naar de grootte van de gemeente, dan blijkt dat *met name* griffiers van gemeenten groter dan 50.000 inwoners¹² aangeven dat hun raad een groot aantal kleine fracties kent. Zij geven tevens vaker aan dat het aantal kleine fracties in de afgelopen drie jaar is toegenomen. Bij de provincies geven alle zes griffiers aan dat het aantal kleine fracties in de staten groot is en ook is toegenomen de afgelopen jaren. Vijf van de zes verwachten dat die ontwikkeling zich de komende jaren zal voortzetten.

Over de rol van de griffier als verbindende factor denken zij wel verschillend. Griffiers van gemeenten met 50.000-100.000 inwoners zijn het opvallend vaker dan gemiddeld met deze stelling eens, terwijl griffiers van 100.000+ gemeenten het juist opvallend vaak minder dan gemiddeld met deze stelling eens zijn en dus vaker vinden dat de griffier geen verbindende kracht zou moeten zijn.

In 2022 doet zich hetzelfde fenomeen voor als De Ridder in 2017 constateerde. Toen verwachtte 29% van de griffiers dat het aantal kleine fracties in de komende drie jaar zou toenemen, in 2022, geeft 46% aan dat het aantal kleine fracties in de afgelopen jaren is toegenomen. De constateerde trend in 2017 lijkt zich dus ook in 2022 door te zetten.

3.2.10. *Digitalisering en (sociale) media*¹³

Meer en meer speelt digitalisering een rol in het werk van de raad en het zichtbaar maken van de werkzaamheden van de raad. De afgelopen jaren is dit door de corona-pandemie nog sterker het geval geweest. Van de een op de andere dag zat iedereen thuis en was de vraag hoe het raadswerk kon doorgaan en hoe contact met inwoners nader vormgegeven kon worden. Wat zien griffiers op dit vlak en wat verwachten zij van de nu ingezette oplossingen?

¹² In ons onderzoek zijn dat de categorieën 50.000-100.000 en 100.000+ inwoners.

¹³ Voorheen was er een thema "Sociale media", dat specifiek zag op gebruik van sociale media door raadsleden. Dit leek echter geen relevant thema voor 2022 meer (mede op grond van de uitkomsten uit 2013 en 2017) en is daarom vervangen door dit thema.

Tabel 3.10 Digitalisering en (sociale) media

N=111 / getallen in %	(Geheel) oneens			Neutraal			(Geheel) eens		
	'13	'17	'22	'13	'17	'22	'13	'17	'22
Ik verwacht dat de media de komende drie jaar meer belangstelling zullen hebben voor raadszaken.	-	-	46	-	-	33	-	-	22
De media hebben de afgelopen drie jaar meer belangstelling getoond voor raadszaken.	-	-	42	-	-	35	-	-	23
Raadsleden zetten sociale media vaak in op een manier die het belang van de gemeente of de raad schaadt.	-	-	56	-	-	28	-	-	16
Ik steek veel energie in de zichtbaarheid van de raad, zoals bijvoorbeeld door het verzorgen van livestreams.	-	-	6	-	-	17	-	-	77
Als griffier gebruik ik actief sociale media om de raad onder de aandacht te brengen.	-	-	47	-	-	12	-	-	42
Door de digitalisering en het papierloos vergaderen wint de raad aan effectiviteit.	-	-	21	-	-	30	-	-	50
Corona heeft online vergaderen nodig gemaakt en daar redt mijn raad zich aardig mee.	-	-	7	-	-	8	-	-	85
Ik verwacht dat online vergaderen de komende 3 jaar voor sommige vergaderingen blijft bestaan.	-	-	7	-	-	7	-	-	87

Slechts een vijfde van de griffiers rapporteert dat de media aandacht schenken aan het gemeenteraadswerk. Zij verwachten niet dat dit in de toekomst zal veranderen. Sociale media is een snel communicatiekanaal, dat naast vele voordelen ook nadelen kent. De kans op een *faux pas* is groot en hoewel een bericht verwijderd kan worden, is het nooit helemaal weg.¹⁴ Sociale media kennen bovendien geen redactie en berichten komen daardoor ongefilterd bij de ontvangers. We vroegen griffiers hoe raadsleden daarmee omgaan: gebruiken zijn sociale media op een wijze die de gemeente schaadt? Dat is duidelijk niet het geval volgens de meerderheid (56%), slechts een kleine minderheid denkt daar anders over. Griffiers reageren verdeeld op de stelling of zij zelf sociale media gebruiken om het werk van de raad onder de aandacht te brengen. Ruwweg evenveel griffiers zijn het hiermee eens als oneens. Dat ligt anders bij het vergroten van de zichtbaarheid van de raad via streams. Daar houdt slechts 6% van de griffiers zich *niet* mee bezig, tegenover 77% die dit wel doet.

¹⁴ Zo zijn verwijderde twitterberichten van politici terug te vinden op de site politwhoops.nl.

De laatste drie stellingen zijn ingegeven door de actualiteit ten tijde van het onderzoek. Noodgedwongen werd de maatschappij over de volle breedte gedigitaliseerd. Volgens 50% van de griffiers is dit goed voor de effectiviteit van de gemeenteraad, een vijfde van de griffiers is het daar niet mee eens. Het plotselinge online vergaderen is in de meeste gemeenten best aardig gegaan, slechts 7% van de griffiers geeft aan het oneens te zijn met deze stelling. Het is interessant om te kijken in hoeverre online vergaderen een blijvertje is. Het overgrote deel van de griffiers (87%) verwacht dat dit het geval zal zijn. Als dat zo is, dan heeft de pandemie een duidelijke trend in gang gezet.

Op deze punten wijken de oordelen van de provinciegriffiers niet af van die van de gemeenten.

3.2.11. Integriteit

Tabel 3.11 Integriteit

N=110 / getallen in %	(Geheel) oneens			Neutraal			(Geheel) eens		
	'13	'17	'22	'13	'17	'22	'13	'17	'22
Mijn raad heeft te maken met integriteitsdilemma's.	20	29	27	14	9	15	66	62	58
Mijn raad zal de komende drie jaar vaker te maken krijgen met integriteitsdilemma's.	18	23	20	47	53	52	35	24	28
De afgelopen drie jaar heeft mijn raad vaker te maken gekregen met integriteitsdilemma's.	41	51	40	20	24	34	39	25	26
Door toenemende transparantie van het bestuur zullen vaker integriteitsdilemma's aan het licht komen.	10	17	28	23	31	33	67	52	40
Naast de wettelijke taak van de burgemeester op het thema integriteit heeft ook de griffier een verantwoordelijkheid om de integriteit van de raadsleden te bewaken.	2	1	3	6	4	5	91	95	93

In het algemeen lijkt het beeld in de drie onderzoeken over het thema integer handelen redelijk consistent. Toch zijn er twee opvallende zaken te benoemen. Het aantal griffier dat aangeeft dat hun raad in de afgelopen jaren te maken heeft gehad met integriteitsdilemma's was in 2013 39% en is in zowel 2017 als 2022 een kwart van de respondenten. De stelling dat door toenemende transparantie van het openbaar bestuur vaker integriteitsdilemma's aan het licht komen wordt niet onderschreven. In de verschillende onderzoeken loopt het aantal griffiers dat het met deze stelling eens is gestaag terug. In 2013 was 67% van de griffiers het hiermee eens, in 2022 is dit aantal geslonken tot 40%.

3.2.12. Geheimhouding

In 2017 werd dit thema geïntroduceerd omdat het vermoeden bestond dat colleges meer en meer hun toevlucht nemen tot een vertrouwelijkheid van beraadslagingen. In het spraakgebruik worden vertrouwelijkheid en geheimhouding vaak als synoniem gebezigd, juridisch gezien zijn het verschillende begrippen, die hun basis vinden in respectievelijk de Algemene wet bestuursrecht en de Gemeentewet.¹⁵ Beide begrippen hebben hun eigen regime. Dit was reden om in de stellingen te vragen naar de voorkeur van het college voor het een of het ander.

Tabel 3.12 Geheimhouding

N=111 / getallen in %	(Geheel) oneens			Neutraal			(Geheel) eens		
	'13	'17	'22	'13	'17	'22	'13	'17	'22
B&W vroegen mijn raad de afgelopen drie jaar steeds vaker om geheimhouding van de beraadslagingen	-	79	77	-	11	9	-	11	15
Ik verwacht de komende drie jaar een toename van de verzoeken van B&W tot geheimhouding van de beraadslagingen	-	77	76	-	15	18	-	9	7
Mijn college geeft de voorkeur aan vertrouwelijkheid boven geheimhouding	-		48	-		22	-		30
De griffier dient er naar te streven vertrouwelijkheid van stukken en beraadslagingen tot een minimum te beperken	-	4	7	-	7	8	-	89	86
De griffier dient de afgesproken geheimhouding te bewaken.	-	7	9	-	12	17	-	80	74

In 2022 zijn de opvattingen van de griffiers niet sterk verschoven ten opzichte van 2017. Slechts 15% van de griffiers ziet dat het college vaker om geheimhouding van de beraadslagingen heeft gevraagd, in 2017 was dit 11%. In de komende periode verwacht slechts 7% van de griffiers dat het aantal verzoeken om geheimhouding van de beraadslagingen zal toenemen. Er lijkt dus geen trend te zijn in een afname van de transparantie van het decentrale openbaar bestuur. Ook in 2022 zien de meeste griffiers voor zichzelf een taak bij het voorkomen van vertrouwelijkheid en het bewaken van geheimhouding. Weliswaar liggen de percentages iets lager dan in 2017, zij vormen echter geen grote breuk.

¹⁵ Zie voor een uitgebreidere beschouwing op deze beide begrippen Elzinga, *Gst.* 2020, afl. 7505, nr. 56.

3.2.13. Bedreigingen¹⁶

Geregeld is in het nieuws dat politici worden belaagd of bedreigd. Bedreigingen vormen een gevaar voor de decentrale democratie om ten minste twee redenen. Allereerst bestaat het risico dat lokale politici en geïnteresseerden zich niet langer kandidaat stellen voor de gemeenteraad. Tweede risico is dat besluitvorming oneigenlijk beïnvloed wordt omdat politici zich niet door hun eigen afwegingen laten leiden, maar ook (of misschien wel vooral) door de dreiging met geweld of onheil. We vroegen griffiers of zij zien dat bedreiging van hun raadsleden voorkomt en hoe de raad daarmee omgaat.

Tabel 3.13 Bedreigingen

N=110 / getallen in %	(Geheel) oneens			Neutraal			(Geheel) eens		
	'13	'17	'22	'13	'17	'22	'13	'17	'22
Ik verwacht dat in de komende drie jaar het aantal bedreigingen van raadsleden zal toenemen.	-	-	13	-	-	36	-	-	51
De afgelopen drie jaar is het aantal bedreigingen van raadsleden toegenomen.	-	-	35	-	-	41	-	-	24
De raad heeft een procedure vastgesteld waarin vastligt hoe we omgaan met bedreigingen.	-	-	50	-	-	19	-	-	32
Bedreigingen hebben een relatie met ondermijning in mijn gemeente.	-	-	34	-	-	47	-	-	18
Ik verwacht de komende drie jaar vaker te maken te krijgen met bedreigende situaties bij openbare bijeenkomsten van mijn raad.	-	-	36	-	-	46	-	-	18
Bij openbare bijeenkomsten van mijn raad hebben we de afgelopen drie jaar te maken gehad met bedreigende situaties.	-	-	81	-	-	8	-	-	11

Een kwart van de griffiers (24%) herkent de toename van bedreigingen van gemeenteraadsleden. Bij de provincies is dat zelfs de helft. En de helft (51%) verwacht dat dit in de komende jaren verder zal toenemen; bij de provincies verwachten zelfs vijf van de zes griffier dat dit het geval zal zijn. Griffiers menen verder dat bedreigingen zich vooral richten op individuele raadsleden. Slechts een vijfde (18%) verwacht dat bedreigingen zich voor zullen doen bij openbare bijeenkomsten van de gemeenteraad. Als het scenario inderdaad zo somber is, lijkt het voor de hand te liggen dat er nu al geanticipeerd wordt door de raden over hoe om te gaan met bedreiging van politici. Dit blijkt volgens de griffiers in de helft van de gemeenten niet het geval te zijn. De vraag is hoe deze zorgelijke situatie

¹⁶ Dit is een nieuw thema in 2022.

zich verder ontwikkelt. Het ligt voor de hand dat, gezien het grote aantal griffiers dat een toename van het aantal bedreigingen verwacht, in de komende periode in meer gemeenten na wordt gedacht over hoe om te gaan met bedreigingen.

3.2.14. Relatie griffier en voorzitter

Griffier en voorzitter hebben enerzijds een vergelijkbare positie, ze dienen de gemeenteraad, maar maken er geen onderdeel van uit. Anderzijds is hun positie natuurlijk onvergelijkbaar. De griffier is uitsluitend gericht op de gemeenteraad en heeft alleen diens belangen te dienen, de burgemeester is ook voorzitter van het college en heeft een eigenstandige taak en moet zijn aandacht dus verdelen over verschillende partijen.

Tabel 3.14 De griffier en de voorzitter

N=110 / getallen in %	(Geheel) oneens			Neutraal			(Geheel) eens		
	'13	'17	'22	'13	'17	'22	'13	'17	'22
Als griffier ben ik autonoom ten opzichte van de burgemeester.	10	10	7	20	22	16	69	69	78
Ik verwacht de komende drie jaar een toename van de autonomie van de griffier ten opzichte van de burgemeester.	30	30	25	48	54	53	23	16	23
De afgelopen drie jaar ben ik als griffier autonoom geworden ten opzichte van de burgemeester.	29	37	34	38	36	34	34	27	33
De twee rollen die de burgemeester vervult bijten elkaar.	27	41	45	27	28	19	47	31	36
De griffier dient geheel autonoom te zijn ten opzichte van de burgemeester.	18	21	18	27	26	21	56	54	62

In 2017 constateerde De Ridder dat er geen duidelijke trends waren als het gaat om de relatie griffier/voorzitter. Hij wees op één van de opvallendste verschillen: het aantal griffiers dat het oneens was met de stelling dat de twee rollen van de burgemeester elkaar bijten was toegenomen, het aantal respondenten dat het daarmee eens was nam af. De opvattingen uit 2017 over deze stelling lijken zich in 2022 gestabiliseerd te hebben. Nog steeds is bijna de helft (45%) van de griffiers het niet eens met de stelling dat de dubbelrol van de burgemeester problematisch is. Tegelijkertijd heeft een derde van de griffiers (36%) daar juist wel moeite mee.

Als we iets verder inzoomen op de antwoorden en kijken per grootteklasse, dan blijkt dat griffiers van kleine gemeenten (tot 20.000 inwoners) het minder dan gemiddeld eens zijn met de stelling dat zij autonoom zijn ten opzichte van de

burgemeester. Deze groep rapporteert ook meer dan gemiddeld dat de twee rollen van de burgemeester elkaar bijten.

Ook de dichotomie tussen de werkelijke positie van de griffier ten opzichte van de gewenste positie is ten opzichte van 2017 nog steeds zichtbaar. Vier vijfde (78%) van de griffiers vindt zichzelf autonoom ten opzichte van de voorzitter, dat is een stijging in vergelijking met 2017 en 2013 toen in beide jaren 69% van de griffiers dit vond. Het aantal griffiers dat vindt dat zij autonoom dienen te zijn ten opzichte van de burgemeester ligt lager, op 62% in 2022. Dit verschil lijkt een redelijk constant gegeven te zijn door de jaren heen.

3.2.15. De griffier en de formatie van de griffie¹⁷

Bij de introductie van het onderzoek en deze vraag stonden de gemeentefinanciën zwaar onder druk en werden ook bezuinigingen op de griffie verwacht. In 2017 constateerde De Ridder dat het dieptepunt bereikt was en dat het – volgens de griffiers – niet erger zou worden. Hoe is dat in 2022? Zijn de verwachtingen van de griffier uitgekomen?

Tabel 3.15 De griffier en de formatie van de griffie

N=110 / getallen in %	(Geheel) oneens			Neutraal			(Geheel) eens		
	'13	'17	'22	'13	'17	'22	'13	'17	'22
In mijn gemeente is voldoende formatie beschikbaar voor de griffiersfunctie.	19	36	43	10	12	14	70	52	44
Ik verwacht dat de formatie voor de griffiersfunctie de komende drie jaar af zal nemen.	56	82	88	23	11	6	21	6	7
De afgelopen drie jaar is de formatie voor de griffiersfunctie afgenomen.	69	83	93	10	3	3	22	11	5
Indien de formatie voor de griffiersfunctie in mijn gemeente afneemt wordt de raad niet langer volwaardig inhoudelijk ondersteund.	13	7	5	11	7	3	76	87	93
De griffier dient op te komen tegen afname van de formatie voor de griffiersfunctie.	6	3	2	14	12	6	79	84	92

¹⁷ Voorheen heette dit thema "De verschraving van de griffiersfunctie".

In reactie op vrijwel alle stellingen bij dit thema is een verandering van de opvattingen te zien. Belangrijke constatering is dat de griffiers menen dat de formatie op de griffie onder druk staat. Het aantal griffiers dat de stelling onderschrijft dat er voldoende formatie beschikbaar is, is gedaald van 70% in 2013 naar 44% in 2022. De provinciegriffiers zijn iets minder somber: vier van de zes menen dat er voldoende formatie beschikbaar is. Dat de formatie onder druk staat blijkt ook uit het aantal griffiers dat het *oneens* is met de stelling dat er voldoende formatie is, dat aantal nam juist toe naar 43% in 2022. Meer en meer is de formatie kennelijk een knelpunt op de griffie. Opvallend is dat griffiers aangeven dat de formatie op de griffie niet is afgenomen. Het aantal griffiers dat aangeeft dat de formatie is afgenomen is 5% en 3% heeft hier geen opvatting over. De overgrote meerderheid (93%) onderschrijft deze stelling niet. Met hetzelfde aantal mensen moet kennelijk meer werk worden verzet. De meeste griffiers verwachten niet dat de formatie op de griffie zal afnemen, en dat is goed nieuws. Mocht dat namelijk wel het geval zijn, dan geeft 93% van de griffiers aan dat de gemeenteraad niet meer volwaardig ondersteund kan worden.

Waar De Ridder in 2017 nog geen trend waarnam, lijkt er nu toch een zichtbaar. De beschikbare formatie op de griffie lijkt in de afgelopen tien jaar meer en meer een knelpunt te zijn geworden. Voor een volwaardige ondersteuning van de gemeenteraad menen de griffiers dat het tij hier echt gekeerd moet worden. Of dat zal lukken moet uit een volgend onderzoek blijken.

3.3. De griffier over de griffier

In 2022 bestaat de griffier twintig jaar. Reden genoeg om eens in te zoomen op deze functionaris zelf. Hoe kijkt de griffier aan tegen de functie? Wat beschouwt de griffier als de bij de functie behorende werkzaamheden en wat vindt de griffier van de werkomstandigheden waaronder het werk moet worden uitgevoerd? Deze vragen zijn in de onderzoeken uit 2013 en 2017 niet gesteld, dus een vergelijking kunnen we niet maken; of sprake is van verschuivingen in de opvattingen kunnen we dus niet vaststellen.

We vroegen griffiers om acht functies die de griffier kan vervullen te ordenen van belangrijk naar minder belangrijk. Hoe lager de score, hoe belangrijker deze functie gevonden werd.

Tabel 3.16 De rollen van de griffier

	Score
Strategisch adviseur van de raad	2,1
Inhoudelijk en procedureel adviseur van de raad	2,8
Manager van politieke, bestuurlijke en ambtelijke processen	3,3
Bewaker van goed decentraal bestuur	4,4
Ontwikkelaar en bewaker van procedures	5,2
Vitaliseren van de decentrale democratie	5,6
Logistieke ondersteuner van de raad	6,0
Ombudsfunctie voor inwoners	7,2

De adviesrol van de griffier wordt door de respondenten het belangrijkste gevonden. Strategisch advies is daarbij van nog net iets groter belang dan inhoudelijk en procedureel advies. De griffier ziet zichzelf ook nadrukkelijker als manager van processen dan als de ontwikkelaar en bewaker van procedures. Net buiten de top drie valt de functie als bewaker van goed decentraal bestuur, een functie die ten dienste staat aan het gehele bestuur en niet uitsluitend de volksvertegenwoordiging. Griffiers rekenen het zijn van ombudsfunctionaris voor inwoners duidelijk niet tot hun primaire taken. Opvallend is dat ook het zijn van logistieke ondersteuner van de raad niet tot de belangrijkste taken gerekend wordt. Een verklaring daarvoor is wellicht dat de meeste griffiers inmiddels beschikken over een of enkele medewerkers waarbij deze logistieke taak wordt belegd.

De griffier geeft veelal zelf invulling aan de taak.¹⁸ Die taakinfilling wordt mede gevormd door de roloppvatting die de griffier heeft. We vroegen de griffiers welke onderwerpen bij de rol van de griffier horen. De onderstaande thema's zijn geordend op volgorde van de onderwerpen die griffiers het meest bij hun rol vinden horen tot de onderwerpen waarvan zij menen dat die niet tot hun taken horen.

¹⁸ Bij de behandeling van het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur was de gedachte bij de verdedigers van de introductie van de verplichte griffiersfunctie, dat het de gemeenteraad vrij staat om "de precieze taak van de griffier te bepalen". Kamerstukken II, 2000-2001, 27 751, nr. 72, p. 4. In de praktijk zijn het veelal de griffiers zelf die – in samenspraak met een werkgeverscommissie als vertegenwoordiger van de raad – de inhoud van hun functie bepalen.

Tabel 3.17 De rol die bij de griffier hoort

N=103 / getallen in %	(Geheel) oneens	Neutraal	(Geheel) eens
..het adviseren over de wijze van en het moment waarop raadsinstrumenten worden ingezet.	0	0	100
..(ongevraagd) feedback geven aan raadsleden.	0	1	99
..het (verder) verbeteren van de ontsluiting van informatie voor de gemeenteraad.	0	2	98
..het vergroten van de zichtbaarheid van de gemeenteraad door middel van (raads)communicatie.	1	5	94
..het faciliteren van ontmoetingen tussen inwoners en raadsleden.	6	10	84
..het onderhouden van contact met burgemeesters, gemeentesecretarissen en griffiers van andere gemeenten, met het oog op best practices voor mijn eigen raad.	5	13	82
..het agenderen van belangrijke (lokale) maatschappelijke thema's.	41	20	39
..het volgen van de raad in diens ontwikkeling en niet het op gang brengen van die ontwikkeling.	60	13	28

Ook bij deze vraag blijkt dat de griffiers zichzelf in eerste instantie beschouwen als adviseur. Wanneer het gaat om de inzet van raadsinstrumenten, vinden alle respondenten dat zij de aangewezen persoon zijn om daarover te adviseren. Een resultaat dat niet zal verbazen, gezien de opdracht die de griffier heeft gekregen in de Gemeentewet. De griffier is er nadrukkelijk niet alleen voor de gemeenteraad, maar ook voor individuele raadsleden, zo blijkt uit de respons op de stelling “bij de rol van de griffier hoort (ongevraagd) feedback geven aan raadsleden”. Nagenoeg alle respondenten onderschrijven deze stelling. De griffier is daarmee niet alleen adviseur, maar ook coach voor de gemeenteraad. Een vergelijkbare score kent de stelling dat de griffier tot taak heeft de ontsluiting van informatie van de gemeenteraad te verbeteren. Met deze top drie van rollen is niemand het oneens.

Het eerste verschil van inzicht doet zich voor bij de vraag naar de rol van de griffier bij het vergroten van de zichtbaarheid van de raad. Nog steeds is een royale meerderheid het eens met de stelling dat dit een rol van de griffier is. Enkelen hebben daar geen uitgesproken opvatting over of zijn het hier niet mee eens. Het faciliteren en onderhouden van contacten rekent de overgrote meerderheid van de griffiers tot de taak. 84% van de griffiers meent dat het faciliteren van ontmoetingen tussen inwoners en raad bij de rol hoort. Waar de griffier zich voor individuele inwoners niet als eerste aanspreekpunt beschouwt, is dat duidelijk anders voor het bijeenbrengen van de raad en inwoners. Een kleine minderheid (6%) beschouwt dit niet als een griffierstaak en 10% van de

respondenten heeft hier geen uitgesproken opvatting over. Het onderhouden van contacten met andere spelers dan de eigen gemeente is iets dat ruim vier vijfde van de griffiers bij het vak vindt horen. 5% is het daar niet mee eens, de overige respondenten hebben hier geen duidelijke positie ingenomen.

In het voorgaande deel gaf 91% van de griffiers aan dat zij een rol voor zichzelf zien bij het vormgeven van de agenda van de raad.¹⁹ Op de stelling “Bij de rol van de griffier hoort het agenderen van belangrijke (lokale) maatschappelijke thema’s” antwoordt 41% van de griffiers dat dit niet het geval is. Ongeveer een even groot percentage (39%) is het eens met deze stelling. Dit suggereert dat griffiers het eens zijn met het feit dat zij een belangrijke rol hebben bij het vormgeven van de agenda. Over de vraag hoe ver die rol gaat, lijkt verschil van inzicht te bestaan.

Tenslotte vroegen we griffiers of zij menen dat ze vooral de raad moeten volgen in diens ontwikkeling. Slechts 28% is het met deze stelling eens. Drie vijfde van de respondenten wil echter niet wachten op de raad en ziet zichzelf ook als initiator van ontwikkelingen. Gezien de positie die de griffier inneemt, de professional die het lekenbestuur terzijde staat, is dit geen verbazingwekkende uitkomst, maar de vraag is natuurlijk wel in wiens domein die ontwikkelingen dan precies liggen.

Als griffier kun je een helder beeld hebben van je functie en welke rollen en taken daarbij horen, dat wil niet zeggen dat dit ook de dingen zijn waar je je dagelijks mee bezighoudt. We vroegen griffiers om aan te geven hoe hun dagelijkse praktijk eruitziet. Eerst vroegen we naar de werkzaamheden in de afgelopen drie jaar en in een vervolgvraag naar de verwachtingen voor de komende drie jaar. In de onderstaande tabel zijn de beide vragen gecombineerd. De witte regels zijn telkens de ervaringen uit het verleden, de grijze regels de verwachtingen voor de toekomst.

¹⁹ Hiervoor in paragraaf 3.7 Verschuiving van de agenda.

Tabel 3.18 De dagelijkse werkzaamheden van de griffier

In de afgelopen 3 jaar.../De komende 3 jaar verwacht ik...	(Geheel) oneens	Neutraal	(Geheel) eens
N=104 / getallen in %			
...was de stukkenstroom en vergaderplanning mijn belangrijkste taak.	62	16	22
...dat de stukkenstroom en vergaderplanning mijn belangrijkste taak wordt.	72	19	9
...had ik voldoende tijd om naast organisatorische taken de andere zaken te doen die mijn raad van mij vroeg.	27	13	61
...dat ik voldoende tijd heb om naast organisatorische taken de andere zaken te doen die mijn raad van mij vraagt.	16	15	69
...kreeg ik steeds meer verschillende dossiers en taken onder mijn hoede.	17	18	65
...dat ik steeds meer verschillende dossiers en taken onder mijn hoede zal krijgen.	8	22	70
...heb ik steeds meer verschillende vaardigheden moeten gebruiken en aanleren.	12	16	73
...dat ik steeds meer verschillende vaardigheden zal moeten gebruiken en aanleren.	13	18	70
...heb ik duidelijk meer tijd besteed aan de ondersteuning van individuele raadsleden dan aan de raad als orgaan.	42	32	27
...dat ik duidelijk meer tijd zal besteden aan de ondersteuning van individuele raadsleden dan aan de raad als orgaan.	26	39	36
...is doorontwikkeling van mijn raad vooral aan mijn initiatieven te danken.	14	33	54
...dat doorontwikkeling van mijn raad vooral van mijn initiatieven moet komen.	12	23	65
...werd de bewaking van lange termijn projecten en ontwikkelingen vooral gedaan door de griffier in plaats van de leden van de raad.	20	31	49
...dat de bewaking van lange termijn projecten en ontwikkelingen vooral gedaan zal worden door de griffier in plaats van de leden van de raad.	18	33	50

Wanneer we de ervaringen en verwachtingen met elkaar vergelijken is het eerste dat opvalt dat griffiers geen grote verschuivingen in hun werkzaamheden verwachten. Het grootste verschil doet zich voor bij de vraag naar de stukkenstroom en vergaderplanning. Dit was voor 22% van de respondenten hun voornaamste taak de afgelopen jaren, voor de komende drie jaren verwacht slechts 9% dat dit de voornaamste taak zal zijn. Dit sluit goed aan bij de bevindingen hiervoor waar griffiers aangaven dat zij de logistieke ondersteuning van de raad minder belangrijk vinden dan andere taken. Met de aanwezigheid van griffie-medewerkers op elke griffie is het ook niet verbazingwekkend dat de stukkenstroom voor vier vijfde van de respondenten niet de voornaamste werkzaamheden

vormt. Een zeer royale meerderheid van de griffiers heeft de tijd om naast de organisatorische werk ook de andere zaken te doen die de gemeenteraad van hen vraagt. Van de griffiers die de tijd in de afgelopen drie jaar niet had (27%), denkt een deel dat ze in de komende jaren wel tijd kunnen vrijmaken voor die andere werkzaamheden. Het deel dat verwacht ook de komende jaren hier geen tijd voor te hebben daalt naar 16%.

Griffiers worden wel eens alleskunnners genoemd. Het onderzoek staft dit: twee derde van de griffiers geeft aan in de afgelopen jaren steeds meer verschillende dossiers en taken onder de hoede te hebben gekregen. Ze verwachten ook dat die diversiteit van taken niet zal afnemen, in de komende drie jaar verwacht 70% van de griffiers dat ze meer dossiers en taken zullen krijgen. Het wekt geen verbazing dat ze voor al die verschillende dossiers en taken ook nieuwe vaardigheden nodig hebben. Dit was de afgelopen drie jaar het geval volgens 73% en zal ook in de komende drie jaar het geval zijn, zo denkt 70%.

Een grote minderheid (42%) is het niet eens met de stelling dat de griffier de afgelopen drie jaar individuele raadsleden meer is gaan ondersteunen. Nagenoeg een derde van de respondenten (32%) heeft hier geen duidelijke opvatting over. Dit zal de komende drie jaar wel veranderen, zo is de verwachting. Het aantal griffiers dat denkt in de komende jaren meer tijd aan individuele raadsleden te besteden neem toe van 27% naar 36%. Dit zou kunnen samenhangen met de toename van het aantal kleine fracties en de verwachting van de griffiers hieromtrent.²⁰ Bij veel eenmansfracties zal het bovendien niet altijd duidelijk zijn wanneer de griffier de fractie of het individuele raadslid ondersteunt, omdat zij samenvallen.

Gemeenteraden zoeken naar de wijze waarop zij zich verder kunnen ontwikkelen. Hiervoor gaf een meerderheid van de griffiers aan dat zij menen dat hun taak verder gaat dan het volgen van de raad in zijn ontwikkeling. Dat voor hen een initiërende taak is weggelegd, blijkt ook uit de antwoorden op de stellingen in dit onderdeel. De ontwikkeling van de raad is in de afgelopen jaren volgens 54% van de respondenten vooral aan de initiatieven van de griffier te danken. Voor de komende drie jaren zal dat niet veranderen, alleen maar toenemen. 65% van de griffiers denkt dat de raad voor zijn ontwikkeling afhankelijk zal zijn van initiatieven van de griffier.

²⁰ Zie hiervoor het onderdeel 'De gefragmenteerde raad'.

Gemeentelijke projecten en ontwikkelingen kennen vaak een lange doorlooptijd. We vroegen wie er verantwoordelijk is voor het bewaken van deze projecten. Het blijkt dat 50% van de griffiers deze bewaking ter hand neemt. Dit zal naar verwachting de komende drie jaar niet veranderen. In slechts een vijfde van de gemeenten zijn het nadrukkelijk de leden van de raad die – volgens de griffier – deze bewaking ter hand nemen.

De vorige vragen lieten zien wat griffiers tot hun taken rekenen en waar ze zich daadwerkelijk mee bezighouden. Hieronder gaan we in op de voorwaarden waaronder ze hun werk moeten doen. Hoe is de bestuurlijke en ambtelijke context, wat doet de gemeenteraad en hoe zit het op de griffie? Kortom, hoe zit het met de werkomstandigheden? Belangrijke vragen voor het functioneren van de alleskunnens die steeds meer taken en dossiers onder hun hoede krijgen. Eerst vroegen we naar de omstandigheden in de afgelopen drie jaar, in een vervolgvraag naar de verwachting voor de komende drie jaar. In de onderstaande tabellen zijn de beide vragen gecombineerd. De witte regels zijn telkens de ervaringen uit het verleden, de grijze regels de verwachtingen voor de toekomst.

Tabel 3.19 De randvoorwaarden voor het werk: de verhouding met de raad

In de afgelopen 3 jaar.../De komende 3 jaar...	(Geheel) oneens	Neutraal	(Geheel) eens
N=103 / getallen in %			
...spraken raadsleden waardering uit voor mijn werk.	1	10	90
...zullen raadsleden waardering voor mijn werk uitspreken.	4	16	80
...is mijn gezag onder raadsleden afgenomen.	91	9	1
...zal mijn gezag onder raadsleden afnemen.	91	10	0
...investeerde mijn raad te weinig in zichzelf.	15	16	70
...zal mijn raad onvoldoende in zichzelf investeren.	32	37	32

Wat vindt de werkgever van de griffier nu eigenlijk van diens werk? Veruit het grootste deel van de griffiers (90%) krijgt te horen dat de raad het werk van de griffier waardeert. Een goede zaak, want voor elke werknemer is het belangrijk dat waardering wordt uitgesproken. Slecht 1% van de respondenten hoort nooit een woord van waardering. Overigens verwacht men wel dat in de komende drie jaar die waardering iets minder vaak zal worden uitgesproken, vier vijfde van de griffiers gaat daarvan uit. Het gezag dat de griffiers bij de raadsleden hebben is stabiel. Dat gezag is niet afgenomen in de afgelopen jaren, en dat zal naar verwachting de komende jaren ook niet het geval zijn. In de ogen van de griffiers investeerde de gemeenteraad te weinig in zichzelf. 70% van de respondenten onderschrijft deze opvatting. Voor de komende periode is men optimistischer. Het

aantal griffiers dat verwacht dat de raad ook de komende periode te weinig in zichzelf zal investeren is meer dan gehalveerd en komt uit op 32%. Wellicht dat hierbij de verkiezingen in 2022 een rol spelen. Na verkiezingen zijn inwerkbijsessies en heisessies immers niet ongebruikelijk, zaken die zeker als investering in de raad gezien kunnen worden.

Naast de raad als werkgever, is voor de griffier zijn griffie van groot belang. Het zijn de collega's die mede het werk uitvoeren en waar hij op kan terugvallen. Hiervoor beschreven we dat veruit de meeste griffiers menen dat de griffiersfunctie niet met minder formatie toekan. In de tabel hieronder staan we stil bij de invulling van de griffie als randvoorwaarde voor het werk van de griffier.

Tabel 3.20 Randvoorwaarden voor het werk: de griffie

In de afgelopen 3 jaar.../De komende 3 jaar...	(Geheel) oneens	Neutraal	(Geheel) eens
N=103 / getallen in %			
...beschikte de griffie over voldoende mensen met de juiste vaardigheden om het griffiewerk uit te voeren.	42	18	41
... beschikt de griffie over voldoende mensen met de juiste vaardigheden om het griffiewerk uit te voeren.	19	23	58
...was mijn griffie flexibel genoeg om in te spelen op de steeds veranderende (technische) werkzaamheden die horen bij het raadswerk.	9	13	79
...zal mijn griffie flexibel genoeg zijn om in te spelen op de steeds veranderende (technische) werkzaamheden die horen bij het raadswerk.	10	9	82

Behalve de omvang van de griffie zijn ook de vaardigheden van de medewerkers van groot belang. 42% van de griffiers meent dat in de afgelopen jaren zijn griffie te weinig mensen met de juiste vaardigheden bezat; een even groot percentage denkt daar anders over. Voor de toekomst zijn de griffiers aanmerkelijk positiever op dit punt. Het aantal griffiers dat ook in de toekomst denkt over personeel zonder de juiste vaardigheden te beschikken neemt af naar 19%. Overigens betekent dit nog steeds dat naar het oordeel van de griffiers in 65 gemeenten de griffie niet geëquipeerd is voor het griffiewerk.

De afgelopen jaren waren een tijd van improviseren – voor iedereen. Het blijkt dat griffies daar goed in zijn. Vier vijfde van de respondenten meent dat de griffie flexibel genoeg is en blijft om in te spelen op veranderende omstandigheden. Wellicht hangt dit samen met het feit dat griffiewerk inherent vraagt om een flexibele instelling. Vergaderingen zijn immers buiten reguliere werktijden, politiek is onvoorspelbaar en raadsleden voeren hun raadswerk uit in avonden en

weekenden. Wie daar niet mee om kan gaan, houdt het waarschijnlijk sowieso niet lang uit op een griffie.

Naast de gemeenteraad en de griffie zijn ook het college en de ambtelijke organisatie belangrijke spelers in de wereld van de griffier. Vaak ziet de griffier de leden van het college en de ambtenaren vaker dan de leden van de raad. Hoe kijkt de griffier aan tegen de verhouding tussen college en raad? In onderstaande tabel gaan we in op de verhouding met het college.

Tabel 3.21 Randvoorwaarden voor het werk: de verhouding met het college

In de afgelopen 3 jaar.../De komende 3 jaar...	(Geheel) oneens	Neutraal	(Geheel) eens
N=103 / getallen in %			
...was in mijn gemeente de afstand tussen de leden van de raad en het college te groot.	65	20	16
...wordt in mijn gemeente de afstand tussen de leden van de raad en het college te groot.	69	22	10
...is in mijn gemeente de kennis van ambtenaren over het staatsrecht en de verhouding tussen raad en college afgenomen.	18	17	65
...neemt in mijn gemeente de kennis van ambtenaren over het staatsrecht en de verhouding tussen raad en college af.	25	31	44

Bijna twee derde van de respondenten is het niet eens met de stelling dat de afstand tussen gemeenteraad en college te groot is. Voor de toekomst wordt daar ook geen verandering in verwacht. College en raad zijn in de ogen van verreweg de meeste griffiers dus geen van elkaar losgezongen instituties.

Voor goed functionerend decentraal bestuur is het van belang dat de organen hun positie en bevoegdheden kennen. Voor het college geldt natuurlijk dat zij daarvoor terugvallen op het ambtelijk apparaat. Hoe goed zijn de ambtenaren thuis in het staatsrecht en de verhouding tussen college en raad? Twee derde van de griffiers ziet dat de kennis van ambtenaren in de afgelopen drie jaar is afgenomen. Een grote minderheid (44%) verwacht dat ook in de komende drie jaar die kennis verder afneemt. Die kennis is echter onmisbaar om "tot een gezamenlijke aanpak van maatschappelijke vraagstukken te komen en het algemeen belang te dienen."²¹ Indien de waarneming van de griffiers klopt, dan is dat een zorgelijke ontwikkeling.

²¹ Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen 2006, p. 68.

De Vereniging van Griffiers maakt zich al jaren sterk voor een goede rechtspositie voor alle griffiers. Hoe is het de afgelopen jaren gegaan met de rechtspositie van de griffier? In onderstaande tabel komt dit onderwerp aan de orde.

Tabel 3.22 Randvoorwaarden voor het werk: de arbeidsvoorwaarden van de griffier

In de afgelopen 3 jaar.../De komende 3 jaar...	(Geheel) oneens	Neutraal	(Geheel) eens
N=103 / getallen in %			
...is mijn rechtspositie gunstiger geworden.	25	45	30
...zal mijn rechtspositie gunstiger worden.	28	52	20
...had ik voldoende tijd en mogelijkheden om me verder te ontwikkelen in mijn vak.	38	19	44
...heb ik voldoende tijd en mogelijkheden om me verder te ontwikkelen in mijn vak.	17	20	63

De meningen zijn redelijk gelijk verdeeld. Een kwart van de griffiers is het niet eens met de stelling dat de rechtspositie gunstiger is geworden, terwijl bijna een derde (30%) die stelling juist wel onderschrijft. Over de ontwikkelingen in de komende drie jaar laat de helft (52%) zich niet uit. Een vijfde verwacht een verbetering in de rechtspositie, terwijl 28% van de griffiers juist verwacht dat deze niet gunstiger zal worden.

Eerder zagen we dat griffiers steeds meer vaardigheden nodig hebben voor het toenemende aantal taken dat zij op zich af zien komen. Om dit alles waar te kunnen maken, is het van belang dat griffiers zich kunnen ontwikkelen in hun vakgebied. In de afgelopen drie jaar had 44% van de griffiers voldoende tijd om zich verder te ontwikkelen. Ruim een derde (38%) geeft aan dat het hen aan de tijd hiervoor ontbrak. Men is echter positiever over de komende drie jaar. De komende jaren verwacht bijna twee derde van de griffiers dat ze voldoende tijd hebben voor ontwikkeling. Met het drukke eerste jaar na de verkiezingen is het de vraag of de wens hier niet de vader van de gedachte is en of die tijd ook echt beschikbaar komt.

Naast de externe factoren is een belangrijke randvoorwaarde om goed te kunnen functioneren ook hoe het werk beleefd wordt. Het onderzoek bevatte daarom vier vragen naar de persoonlijke beleving van de griffiers. Daarbij focusten we op de verhouding werk-privé en veiligheid.

Tabel 3.23 Randvoorwaarden voor het werk: de verhouding werk/privé

In de afgelopen 3 jaar.../De komende 3 jaar...	(Geheel) oneens	Neutraal	(Geheel) eens
N=103 / getallen in %			
...was de werkdruk te hoog.	23	17	59
...zal de werkdruk te hoog zijn.	23	32	46
...liepen mijn werk en privéleven te veel door elkaar.	27	22	51
...zullen mijn werk en privéleven te veel door elkaar lopen.	28	35	38
...heb ik me op sommige momenten niet veilig gevoeld in mijn werkomgeving.	63	7	30
...zal ik me op sommige momenten niet veilig voelen in mijn werkomgeving.	60	16	23
...heb ik als griffier te maken gekregen met (de dreiging van) fysiek of verbaal geweld.	82	5	13
...zal ik als griffier te maken krijgen met (de dreiging van) fysiek of verbaal geweld.	59	28	13

De werkdruk van de griffier is hoog, maar is deze ook te hoog? Wanneer we hiernaar vragen, geeft 59% van de griffiers aan dat deze inderdaad te hoog was. Bijna een kwart (23%) van de respondenten was het hier niet mee eens en 17% spreekt zich hier niet nadrukkelijk over uit. Voor de komende jaren is de verwachting van 46% van de griffiers dat de werkdruk te hoog zal zijn. Opnieuw denkt 23% dat het ook in de toekomst niet te druk zal worden, terwijl bijna een derde (32%) zich hier niet over uitlaat. Op de vraag of werk en privé-leven te veel door elkaar hebben gelopen, antwoordt de helft (51%) van de griffiers dat dit in de afgelopen jaren het geval was. Bijna twee vijfde (38%) denkt dat dit in de komende jaren ook zo zal zijn. Het aantal griffiers dat de balans goed vond en verwacht dat deze ook goed blijft is nagenoeg identiek, 27% respectievelijk 28%. Deze cijfers zijn voor de provinciegriffiers vergelijkbaar.

Bijna een derde (30%) van de respondenten geeft aan dat ze zich op enig moment in de afgelopen jaren niet veilig hebben gevoeld in de werkomgeving. Bijna een kwart (23%) van de respondenten verwacht dat in de komende jaren er ook momenten zullen zijn waarin zij zich niet veilig voelen in de werkomgeving. Specifiek toegespitst op (de dreiging met) verbaal of fysiek geweld geeft 13% van de griffier aan hier mee te maken te krijgen. Als we dit extrapoleren naar alle griffiers, dan houdt dat in dat bijna vijftig griffiers dit hebben moeten meemaken. De verwachting is dat ook in de komende jaren (dreiging met) verbaal of fysiek geweld voor zal komen. Ondanks dat het om een minderheid van de griffiers gaat, zijn dit zeer zorgelijke cijfers. Aandacht voor dit onderwerp is van belang, net als aandacht voor de individuele griffiers die hiermee te maken krijgen.

Met de gemeenteraadsverkiezingen in aantocht vroegen we de griffiers hoe zij aankijken tegen de verkiezingen en wat ze daarvan verwachten. Allereerst keken we terug op de afgelopen perioden.

Tabel 3.24 Gemeenteraadsverkiezingen en de effecten daarvan

N=102 / getallen in %	(Geheel) oneens	Neutraal	(Geheel) eens
Mijn ervaring is dat de raad de afgelopen raadstermijnen steeds beter is gaan functioneren.	19	40	41
Ik verwacht dat door de nieuwe samenstelling van de raad na de verkiezingen mijn invulling van het griffierschap substantieel gaat veranderen.	61	27	12
Gemeenteraadsverkiezingen moeten worden gespreid, zodat niet elke gemeente op hetzelfde moment verkiezingen heeft.	81	13	6
Gemeenten zouden de vrijheid moeten hebben om zelf verkiezingen uit te schrijven na een bestuurscrisis.	63	14	23

De stelling dat de gemeenteraad in de afgelopen raadsperioden steeds beter is gaan functioneren wordt onderschreven door twee vijfde van de respondenten (41%). Een op de vijf respondenten is het hier niet mee eens. De overigen (40%) doen hier geen uitspraak over. Het blijkt dat met name de groep griffiers die tussen 5 en 10 jaar actief is, het minder vaak dan gemiddeld eens is met deze stelling. Van deze groep is slechts 18% het (geheel) eens met de stelling.

Een royale meerderheid (61%) van de griffiers verwacht niet dat de nieuwe samenstelling van de raad zal leiden tot een grote verandering van de invulling van hun griffierschap. Dit strookt met de praktijk dat griffiers zelf grotendeels hun rol en functie invullen. Een minderheid (12%) denkt dat hun werk na de verkiezingen sterk zal wijzigen. Voor de griffiers brengen verkiezingen daarmee geen grote wijzigingen in hun werkzaamheden aan.

Wat vinden griffiers van de wijze waarop nu verkiezingen worden uitgeschreven? Een veel gehoorde klacht is dat gemeenteraadsverkiezingen gekaapt worden door 'Den Haag'. Een methode om dit tegen te gaan zou het spreiden van verkiezingen kunnen zijn. Griffiers zijn hier duidelijk geen voorstander van. Vier vijfde van de griffiers (81%) vindt het geen goed plan om de verkiezingen te spreiden, slechts 6% is hier voorstander van. Het idee om zelf verkiezingen te kunnen uitschrijven na een bestuurscrisis, kan op meer steun rekenen. Bijna een kwart van de respondenten (23%) lijkt dit een goed idee, terwijl bijna twee derde (63%) ook dit niet ziet zitten. Al met al zijn de griffiers niet voor wijzigingen in de wijze waarop verkiezingen worden uitgeschreven.

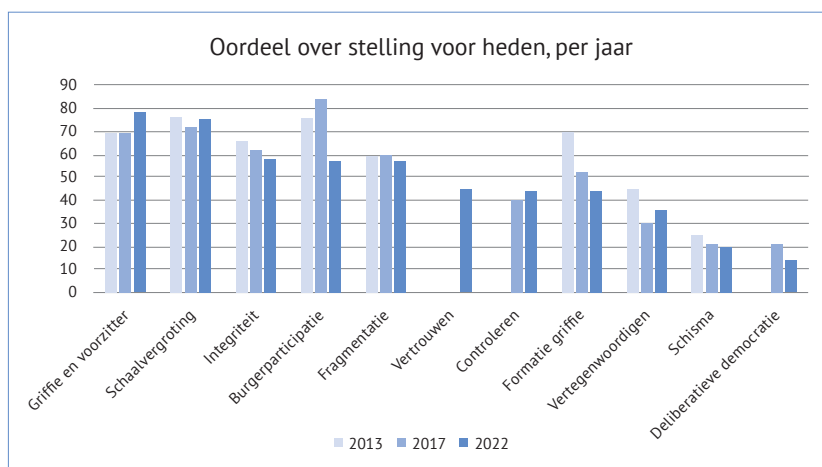
3.4. Trends in de decentrale democratie

3.4.1. Inleiding

In deze paragraaf zetten we de belangrijkste trends in de decentrale democratie, gezien door de ogen van de griffiers, op een rijtje. We beginnen met hun oordelen over de huidige situatie (3.4.2), staan daarna stil bij hun oordelen over de trends in de afgelopen jaren (3.4.3) en sluiten af met hun verwachtingen over de belangrijkste trends de komende jaren (3.4.4).

3.4.2. Huidige situatie

Figuur 3.1 Percentage (geheel) eens met stellingen over heden per thema, per jaar



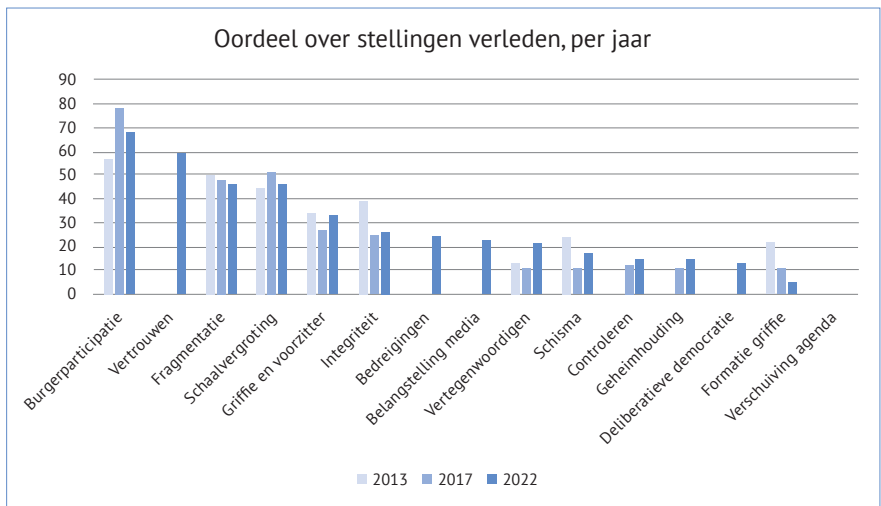
Tabel 3.25 Rangnummer qua percentage (geheel) eens heden, per jaar

	2013	2017	2022
Griffie en voorzitter	4	3	1
Schaalvergroting	2	2	2
Integriteit	5	4	3
Burgerparticipatie	1	1	4
Fragmentatie	6	5	5
Vertrouwen	-	-	6
Controleren	-	7	7
Formatie griffie	3	6	8
Vertegenwoordigen	7	8	9
Schisma	8	9	10
Deliberatieve democratie	-	10	11

De top drie van thema's die volgens de griffier het meeste spelen in het lokale bestuur, wordt gevormd door de relatie met de voorzitter, de positie van de raad met schaalvergroting en integriteit. De *relatie met de voorzitter* is aan een gestage opmars bezig, stond deze in 2013 nog op de 4e plek, in 2017 was dit plek drie en in dit onderzoek is dit voor griffiers het belangrijkste thema. Bij de beschrijving van de resultaten over dit thema²² merkten we al op dat er een discrepantie zit tussen het aantal griffiers dat zich als geheel autonoom van de burgemeester ziet en het aantal griffiers dat dit zou wensen. Met de opmars van dit thema naar een eerste plek in de rangordening lijkt het erop dat griffiers het gevoel krijgen steeds verder van de burgemeester af te staan. De *positie van de raad* staat in alle drie de onderzoeken in de top drie van de belangrijkste thema's in de ogen van de griffiers. Net als in 2017 staat dit thema ook nu op de tweede plek. *Integriteit* stijgt door de jaren heen ook langzaam, van een vijfde plek in 2013, via plaats 4 in 2017, naar de derde plek in 2022. De thema's die in 2022 niet van groot belang worden geacht zijn geheimhouding, schisma's en de deliberatieve democratie.

3.4.3. Verleden

Figuur 3.2 Percentage (geheel) eens met stellingen over verleden per thema, per jaar



²² Zie hiervoor onder 3.3.14 Relatie griffier en voorzitter.

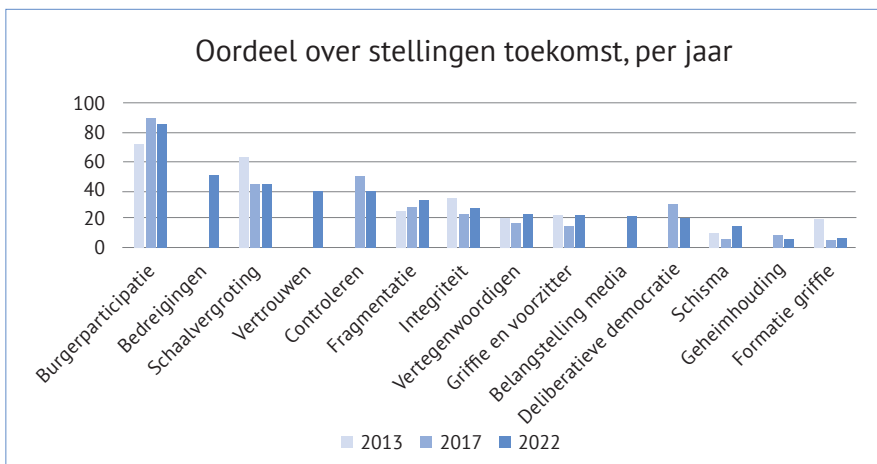
Tabel 3.26 Rangnummer qua percentage (geheel) eens verleden, per jaar

	2013	2017	2020
Burgerparticipatie	1	1	1
Vertrouwen		-	2
Schaalvergroting	3	2	3
Fragmentatie	2	3	4
Griffie en voorzitter	5	4	5
Integriteit	4	5	6
Bedreigingen		-	7
Belangstelling media		-	8
Vertegenwoordigen	9	7	9
Schisma	7	8	10
Controleren		6	11
Geheimhouding		9	1
Deliberatieve democratie		-	2
Formatie griffie	8	10	3

Burgerparticipatie is het onderwerp waarvan de meeste griffiers aangeven dat het de afgelopen drie jaar steeds belangrijker is geworden. Daarmee houdt dit thema in alle onderzoeken een plek in de top drie, waarmee het inmiddels tien jaar als bijzonder relevant thema beschouwd wordt. Het nieuwe thema *stysteemwereld en leefwereld* komt binnen op plaats twee. Griffiers zijn het erover eens dat het vertrouwen in de politiek in de afgelopen jaren is afgenomen. De laatste plek in de top drie wordt ingenomen door de *positie van de raad*, het thema staat in elk onderzoek op deze plek. In de afgelopen jaren speelden de thema's deliberatieve democratie, geheimhouding en de formatie op de griffie het minste.

3.4.4. Toekomst

Figuur 3.3 Percentage (geheel) eens met stellingen over toekomst per thema, per jaar



Tabel 3.27 Rangnummer qua percentage (geheel) eens toekomst, per jaar

Rangnummer percentage (geheel) eens	2013	2017	2020
Burgerparticipatie	1	1	1
Bedreigingen	-	-	2
Schaalvergroting	2	3	3
Controleren	-	2	4
Vertrouwen	-	-	5
Fragmentatie	4	5	6
Integriteit	3	6	7
Vertegenwoordigen	6	7	8
Griffie en voorzitter	5	8	9
Belangstelling media	-	-	10
Deliberatieve democratie	-	4	11
Schisma	8	10	12
Geheimhouding	-	9	13
Formatie griffie	7	11	14

Als we kijken naar hoe vaak men 'eens' of 'geheel eens' antwoordde op stellingen over de ontwikkelingen in de komende drie jaar, dan zien we een geheel andere top drie. *Burgerparticipatie* staat duidelijk op de eerste plaats, een positie die het in 2017 ook had. In 2013 werd burgerparticipatie ook al gezien als belangrijke toekomstige ontwikkeling, toen nam het de tweede positie in. De rest van de top

drie wordt ingenomen door twee thema's die in dit onderzoek zijn toegevoegd: *verschuiving van de agenda* en *bedreigingen*. De gedachte dat dit relevante thema's zijn die breed spelen wordt daarmee onderschreven. De verwachting is dat de schisma's in de raad, geheimhouding en de formatie van de griffie een kleine rol zullen spelen in de komende jaren.

4. De volksvertegenwoordiging

4.1. Inleiding

Het gaat goed met de gemeenteraad. Bij de afgelopen raadsverkiezingen was er zoveel animo voor raadszetels dat ruim de helft van de volksvertegenwoordigers is vervangen door nieuwkomers, die met veel geestdrift aan hun nieuwe taak zijn begonnen. Overal in Nederlandse gemeenten zijn raadsleden enthousiast begonnen aan hun opleidingsprogramma, dat door de toegewijde griffies in elkaar is gezet. Ondertussen schuiven vele raadsleden aan bij coalitieonderhandelingen, die voor de zomer tot nieuwe colleges van burgemeester en wethouders moeten leiden. De raadsleden zijn zelfverzekerd aan de start verschenen, ze zijn zich bewust van hun belangrijke maatschappelijke taak en voelen het respect van hun stads- en dorpsgenoten voor het ambt dat ze nu bekleden. De raad staat aan het hoofd van de gemeente en dat betekent dat de raad de lijnen uitzet en de uitvoering daarvan door het dagelijks bestuur van de gemeente kritisch controleert. Bij regie en toezicht weten raadsleden zich gesteund door de inwoners van hun gemeente die de raad loyaal terzijde staan. In de raad is sprake van saamhorigheid: de belangrijke taken van de raad verenigen de raadsleden om hun taak ten opzichte van het college in gezamenlijkheid ter hand te nemen. De raadsleden zijn zich bewust van de vele ogen die op hen zijn gericht; ze leggen voor zichzelf de hoogste normatieve standaarden aan bij hun optreden.

Graag zouden we deze beschouwing over de raad en zijn functioneren met bovenstaande tekst zijn begonnen. De werkelijkheid, zo weten we, is weerbarstiger. De animo voor participatie in de lokale democratie neemt af; politieke partijen hebben het moeilijk als recruteringsorganisaties. Het aanzien van het raadslidmaatschap daalt; er zijn regelmatig integriteitsproblemen met individuele raadsleden en de raad is onderling verdeeld; de fragmentatie neemt toe. Het college van burgemeester en wethouders heeft het relatief gemakkelijk ten opzichte van de gemeenteraad die zijn kaderstellende en controlerende taken met moeite vervult.

Of is dat weer een te somber beeld? In het onderzoek dat we voor de Vereniging van Griffiers uitvoerden, hebben we een beeld gekregen van het functioneren van de gemeenteraad en van provinciale staten – door de ogen van de griffier.

Het aardige is dat dit onderzoek nu voor de derde keer is uitgevoerd en daarmee zijn we in staat een vergelijking te maken met eerder onderzoek uit 2013 en 2017.

In dit hoofdstuk schetsen we een beeld van de gemeenteraad en van provinciale staten, door de ogen van de griffier. Daarbij staan we stil bij een aantal onderwerpen dat ook in de eerdere onderzoeken uit 2013 en 2017 aan de orde was. Sommige thema's zijn nieuw, maar meestal kunnen we een vergelijking maken met eerdere bevindingen. In paragraaf 4.2 staan we stil bij de rollen van de raad. Hier komen de kaderstellende, de controlerende en de volksvertegenwoordigende rol van de volksvertegenwoordiging aan de orde. Hoe gaat het met die verschillende rollen van de volksvertegenwoordiging volgens de griffiers? In paragraaf 4.3 beschrijven we het functioneren van de volksvertegenwoordiging op een aantal thema's, zoals het schisma in de volksvertegenwoordiging (zijn er onderling conflicten?), fragmentatie van de volksvertegenwoordiging (hoe staat het met het aantal fracties en lukt het nog tot een eenheid te komen?), integriteit, geheimhouding en veiligheid (worden volksvertegenwoordigers bedreigd?). In paragraaf 4.4 komt de verhouding tussen de volksvertegenwoordiging en de inwoners aan de orde. Hoe staat de volksvertegenwoordiging tegenover de participatie van inwoners en hoe levend is eigenlijk de decentrale democratie? In deze paragraaf komt ook de veelbesproken scheiding tussen systeemwereld en leefwereld aan de orde, evenals het vertrouwen van inwoners in de decentrale overheid. In 4.5 staat schaalvergroting centraal. In gemeenteland is, soms sluipenderwijs, soms met grote sprongen (denk aan de decentralisaties van maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg) sprake van het verleggen van taken naar het regionale niveau, naar samenwerkingsverbanden. Wat betekenen die ontwikkelingen volgens de griffiers voor het functioneren van de raad? Verder staan we in 4.6 stil bij relatief nieuwe ontwikkelingen die ook door de covid-19-pandemie een vlucht hebben genomen: digitaal vergaderen en de digitalisering van de informatievoorziening. Ook de rol van (sociale) media, die de afgelopen jaren van toegenomen belang lijkt, komt hierin aan bod. In paragraaf 4.7 trekken we een aantal conclusies over de meest in het oog springende trends uit dit onderzoek.

4.2. De rollen van de raad

4.2.1. *Kaderstelling*

Veelal wordt aangenomen dat de raad sinds de dualisering drie rollen heeft te vervullen: kaders stellen, vertegenwoordigen en controleren. Ten opzichte van vijf jaar geleden is in de kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol van de raad niet of nauwelijks verandering gekomen volgens de griffiers. Die rollen zijn niet minder belangrijk geworden. Dat de raad die functies niet minder

belangrijk is gaan vinden volgens de griffiers, zegt niet alles over de vraag of het ook lukt daadwerkelijk en effectief invulling te geven aan die rollen. Er is veel onderzoek dat aangeeft dat de kaderstellende rol in veel raden niet of onvoldoende uit de verf komt. Het oordeel van de griffiers op dit punt is natuurlijk nog wel iets anders dan dat de kaderstellende rol op voldoende niveau wordt ingevuld. Los daarvan is discussie mogelijk over de vraag of dat onderscheid tussen kaderstelling en uitvoering eigenlijk wel kan of mag worden gemaakt. Elzinga en Boogaard stellen dat de raad over alles gaat en dat is natuurlijk juist.²³ Raadsleden zouden zich niet per sé moeten beperken tot de hoofdlijnen van kaderstelling, maar mogen zich ook gewoon bemoeien met de details. De vraag is dus of de raad zich met een beroep op die kaderstellende rol niet te veel laat beperken en of daarmee het zwaartepunt in de gemeente niet te veel naar het dagelijks bestuur is verschoven. Dat het niet vanzelf gaat met de kaderstellende rol en dat strategische discussies in raden ondersteuning behoeven, blijkt uit het vragenlijstonderzoek. Hierin geeft bijna 90% van de griffiers aan inzet te plegen om die functie van de raad overeind te houden.

Weten we eigenlijk hoe het in de gemeentelijke praktijk precies gaat met de kaderstellende rol? Nee, dat weten we niet. Daarom is het mooi dat Klaartje Peters en Peter Castenmiller in opdracht van BZK bij een tiental gemeenten, variërend in grootte en ligging in het land, onderzochten wat de stand van zaken is.²⁴ Raadsleden zijn, zo blijkt uit dat onderzoek uit 2019, niet actief als het gaat om kaderstelling. De financiële kaders van de begroting, de verordeningen en de beleidsmatige kaders in de vorm van visies en nota's, zijn vrijwel altijd afkomstig van het college. Uiteraard stelt de gemeenteraad de kaders vervolgens vast, al dan niet na discussie en amendering. Initiatieven van raadsleden zijn de uitzondering op de regel en als dat gebeurt, is het in de vorm van een motie, zelden in de vorm van een – zeer arbeidsintensief – initiatiefvoorstel.

4.2.2. *Controlerende rol*

Uit het hiervoor aangehaalde onderzoek van Peters en Castenmiller blijkt over de controlerende rol van de raad dat de raadsleden voldoende instrumenten ter beschikking staan om informatie te vergaren, maar dat die instrumenten niet altijd goed worden gebruikt. Dat geldt bijvoorbeeld voor de informatie aangereikt door rekenkamer(commis)sie(s). De informatievergaring wordt niet alleen gebruikt voor de controlerende taak, maar ook vaak gebruikt voor politieke doeleinden. Daarmee is op zichzelf niet veel mis: politiek bedrijven is immers de kerntaak van raadsleden en het is niet zo vreemd dat de kaderstellende en controlerende taak

²³ Elzinga & Boogaard 2021.

²⁴ Peters & Castenmiller 2019.

in die sleutel worden uitgeoefend. Het is bovendien lastig om een scherp onderscheid te maken tussen de controlerende taak op zich en het bedrijven van politiek, deze twee gaan in elkaar over en hangen samen. Wat ook uit het onderzoek naar voren komt, is dat controleren bestaat uit informatie vergaren én deze informatie beoordelen. Met dat laatste hebben raadsleden meer moeite.

Wat betreft de controlerende functie valt op dat het aantal griffiers dat stelt dat in de praktijk de controlerende functie de belangrijkste functie van de raad is, ongeveer gelijk is gebleven met het aantal in 2017 toen deze vraag voor het eerst in dit onderzoek werd gesteld (44% ten opzichte van 40% in 2017). Maar de griffiers verwachten minder vaak dan in 2017 dat de controlerende functie de komende drie jaren belangrijker zal worden (40% tegen 51 in 2017). Toch is 40% nog steeds een groot deel van de griffiers.

4.2.3. *Vertegenwoordigende rol*

Voor de vertegenwoordigende functie reflecteren de bevindingen van het vragenlijstonderzoek de trend die in de samenleving aanwezig lijkt van fragmentatie en een sterkere oriëntatie op het eigen belang. Er is een groeiende groep griffiers die zegt dat raadsleden steeds vaker deelbelangen zijn gaan behartigen en die ook stelt dat die trend nog verder toe zal nemen (resp. van 30% (2017) naar 36% (2022) en van 18% (2017) naar 24% (2022)).

4.3. **Functioneren van de raad**

4.3.1. *Fragmentatie van de raad*

Bij de raadsverkiezingen in 2022 is het aantal fracties nog weer verder toegenomen. De komende vier jaar zijn er in alle Nederlandse gemeenten volgens onderzoek van NRC in totaal 593 eenmansfracties.²⁵ Dat waren er in de periode 2017-2022 479, dus nu zijn het er ruim honderd meer. Volgens NRC zitten er in totaal 142 meer partijen/fracties in de Nederlandse gemeenteraden dan voor de verkiezingen.

Bij een gemeenteraad die uit steeds meer kleine fracties bestaat en waarin (zie hiervoor in paragraaf 4.2.3) de focus op deelbelangen groter wordt, kan het zijn dat persoonlijke verhoudingen de sfeer steeds sterker gaan bepalen. Het onderzoek laat zien dat dit bij een grote meerderheid van de raden in ons land volgens de griffiers niet aan de orde is. Tegelijkertijd stelt één op de vijf griffiers dat persoonlijke vetes 'nogal eens' in de raad worden uitgevochten. De griffiers rapporteren een toename van persoonlijke vetes die in de raad worden uitge-

²⁵ Van Gameren, Ketelaar & Wassens 2022.

vochten (van 11% in 2017 naar 17% in 2022). De griffiers verwachten de komende jaren een verdere toename van die conflicten (van 7% naar 16%). In dat opzicht is het goed één van de aanbevelingen van de Raad voor het Openbaar Bestuur uit 2016 te herhalen uit het advies '15.9 uur'. Daarin stelt de raad dat het niet goed is conflicten op de spits te drijven. Volgens de ROB wint de gemeenteraad daar niks mee en de burger nog minder.²⁶ Zeker wanneer die conflicten leiden tot het aftreden van bestuurders, hetgeen in de afgelopen perioden steeds vaker voorkomt.²⁷

De gemeenteraad is dus steeds meer gefragmenteerd. Het onderzoek laat zien dat de griffiers verwachten dat die trend zich zal voortzetten; dat is met de raadsverkiezingen van maart 2022 dus ook gebeurd. Dat heeft invloed op het functioneren van de raad: in dit en de twee voorgaande onderzoeken geeft ongeveer de helft van de griffiers aan dat daardoor het besluitvormingsproces wordt bemoeilijkt. De vraag is of dit op de schouders van de griffier terecht moet komen. De griffiers zien dat wel zo, zo schetsen de uitkomsten van de drie vragenlijstonderzoeken. De verbindende rol van de griffier als bruggenbouwer tussen de fracties, is in de ogen van ruim 60% van de griffiers belangrijk om de kwaliteit van het raadsdebat te beschermen.

4.3.2. *Integriteit*

Integriteit is in de tijd van #MeToo en sociale veiligheid op de werkvloer een belangrijk thema. Dat is het in de drie vragenlijstonderzoeken steeds geweest volgens de griffiers. Dat ligt niet alleen aan de toegenomen transparantie. Het zal meer te maken hebben met toegenomen bewustzijn van de relevante normen en de neiging om scherper op die normen toe te zien. Ook de aandacht voor dit onderwerp van andere spelers in het openbaar bestuur, zoals het Rijk en de VNG draagt bij aan de permanente belangstelling voor dit thema. Zoals gezegd blijkt ook al uit het onderzoek van 2013 dat integriteit een belangrijk thema is, hetgeen bevestigd wordt door het feit dat volgens de griffiers in circa 60% van de raden integriteitsdilemma's aan de orde zijn. Het aantal integriteitsonderzoeken lijkt toe te nemen, maar de discussie over de kwaliteit van die onderzoeken is recent ook aangescherpt.²⁸ Die discussies lijken te wijzen op een sterke behoefte aan een vorm van kwaliteitsordering van de integriteitsonderzoekers zelf. Overigens is het niet gelukt de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 in het Staatsblad te krijgen, anders dan de vorige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zich had

²⁶ Raad voor het Openbaar Bestuur 2016.

²⁷ Bekkers 2021.

²⁸ Korteweg 2022a; Korteweg 2022b.

voorgenomen.²⁹ De wet voorziet in een verplichte Verklaring omtrent het Gedrag voor bestuurders en beoogt de bepalingen in de Gemeentewet die betrekking hebben op belangenverstremgeling te verduidelijken. Telkens blijken daarover weer discussies te ontstaan, ondanks de aanwezigheid van een Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen en andere hulpmiddelen. De meeste gemeenteraden hebben ook een gedragscode integriteit, maar in concrete gevallen is vaak sprake van onduidelijkheid over de toepassing van bepaalde normen. De afgelopen jaren heeft discussie over (het voorkomen van) de schijn van belangenverstremgeling geleid tot het vertrek van raadsleden in veel gemeenten, waaronder Tilburg, Den Bosch, Zutphen, Schouwen-Duiveland en Horst aan de Maas. Volgens de politieke integriteitsindex die De Volkskrant jaarlijks publiceert waren er in 2021 52 affaires, waarvan 21 gingen over belangenverstremgeling.³⁰ In 2020 speelden dertien integriteitskwesities in de lokale politiek, dat was elf in 2019; over 2021 is het exacte aantal lokale integriteitskwesities niet uitgesplitst.

4.3.3. *Geheimhouding*

De regels over geheimhouding in de Gemeentewet gaan ook op de schop en zijn onderdeel van hetzelfde wetsvoorstel dat hiervoor is aangehaald. Dat is wellicht een goed idee, want ook over deze regels bestaat vaak onduidelijkheid. Daarnaast is het zo dat in veel gemeenten de regels over geheimhouding niet goed worden gevolgd, het aantal keren dat geheimhouding is opgelegd wordt niet goed bijgehouden, vaak is ook niet duidelijk of de geheimhouding is opgeheven of kan worden opgeheven. Van de griffiers rapporteert 15% dat de afgelopen jaren vaker om geheimhouding is gevraagd, tegen 11% in 2017. Opvallend is dat de griffiers ook hier voor zichzelf een belangrijke taak zien weggelegd: bijna 90% is het eens met de stelling dat de griffier er naar dient te streven vertrouwelijkheid van stukken en beraadslagingen tot een minimum te beperken.

4.3.4. *Agenda van de raad*

Als het gaat over het functioneren van de raad, is natuurlijk ook van belang wat er op de agenda van de raad staat. Duidelijk is dat er lokaal grote opgaven zijn: de energietransitie vraagt veel van gemeenten en ook de woningbouwopgave van een miljoen nieuwe woningen de komende tien jaar moet door gemeenten worden gerealiseerd. Daarnaast kampen de gemeenten nog steeds met de naweën van de decentralisaties in het sociaal domein uit 2015 en komt – nu toch waarschijnlijk echt – de Omgevingswet er op 1 januari 2023 aan met een volgende ingrijpende systeemwijziging. Bijna 60% van de griffiers verwacht

²⁹ Kamerstukken II, 2019/20, 35546, nr. 2.

³⁰ De Koning 2022.

dat energie en klimaat de komende jaren prominenter op de agenda komen. Enigszins verrassend is wel dat een verschuiving van fysiek naar sociaal domein door maar weinig griffiers (20%) de afgelopen drie jaar is waargenomen. Het kan zijn dat die verschuiving vooral in de periode daarvoor al vorm had gekregen en dat daarin de verklaring ligt voor dit relatief lage percentage.

Al die ontwikkelingen en uitdagingen kunnen verklaren dat meer dan de helft van de griffiers aangeeft dat de raad onvoldoende greep heeft op de eigen agenda. Daaruit zou kunnen worden afgeleid dat de raad wordt geleefd, uit het onderzoek blijkt dat echter dit niet zodanig het geval is dat de raad geen ruimte meer overhoudt voor zijn eigen thema's. De helft van de griffiers meent dat nog voldoende ruimte is voor het agenderen van eigen thema's door de raad.

4.3.5. *Bedreigingen*

Het ligt voor de hand te veronderstellen dat het functioneren van de raad wordt beïnvloed door de mate waarin raadsleden zich vrij voelen in hun handelen. We weten dat de druk op raadsleden toeneemt. Inwoners aanvaarden hun gezag niet meer als vanzelfsprekend en het respect voor de functie is eerder af- dan toegenomen. Daarbij komt dat inwoners op een meer directe manier invloed wensen. Burgerparticipatie is een steeds belangrijker onderwerp, dat hierna aan bod komt. De toegenomen druk op raadsleden vertaalt zich ook in bedreigingen en uitingen van geweld waarmee zij te maken hebben. In een recent vragenlijstonderzoek van de NOS blijkt dat vijftien procent van de raadsleden die reageerden de afgelopen raadsperiode te maken had met bedreigingen of geweld.³¹ Dat is drie keer zo veel als in een eerdere peiling uit 2015. Raadsleden geven in het onderzoek vele tientallen voorbeelden van intimidatie en bedreigingen, ook met de dood. Vaak per mail of brief, maar ook telefonisch en op straat. "Ik ben bedreigd op het schoolplein in aanwezigheid van mijn kinderen vanwege een kwestie rond de verplaatsing van een varkensstal", schrijft een raadslid uit Noord-Brabant. In Eindhoven is een raadslid thuis aangevallen en werd een raam ingegooid. "Klemgezet in de supermarkt en met de dood bedreigd waar mijn vrouw bij was", zegt een raadslid uit een middelgrote gemeente in Drenthe. In Loenen aan de Vecht is een auto drie keer in bekrast in acht dagen. Ook anderen maken melding van vernielingen. Een raadslid uit een Groningse gemeente meldt "Ruiten ingooien, bekladden, hondenpoep door de brievenbus". Een raadslid van 72 jaar is toegeschreeuwd en dreigend bij zijn trui gepakt. In Rotterdam werden raadsleden met de dood bedreigd in verband met de kwestie rond het nieuwe Feyenoord-stadion.

³¹ Van der Parre 2022.

Meer dan de helft van de griffiers geeft aan te verwachten dat bedreigingen en geweld tegen raadsleden de komende jaren toe zullen nemen. Hoewel bedreiging en geweld geen volledig nieuw onderwerp is, valt op dat de helft van de griffiers aangeeft dat geen procedure is vastgesteld hoe om te gaan met bedreiging en geweld. Het lijkt aan te bevelen dat gemeenteraden zo'n procedure wel opstellen. Dat kan een steun in de rug zijn voor de raadsleden die met bedreigingen en geweld te maken krijgen, maar het kan ook helpen de daders af te houden van hun schadelijke handelingen. Als raadsleden transparant zijn en gebeurtenissen melden en die zijn ook bespreekbaar, neemt de kans toe dat pogingen afnemen. De burgemeester heeft hierin een nadrukkelijke verantwoordelijkheid die samenhangt met bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid. Onderdeel van zo'n procedure moet zijn de wijze waarop politie en Openbaar Ministerie worden betrokken bij dergelijke gevallen. Er moet prioriteit komen voor de aanpak van dergelijke handelingen die een inbreuk op onze democratische rechtsstaat zijn. Vanuit de Rijksoverheid is hier aandacht voor,³² raden zelf zullen dit ook zeer serieus moeten nemen.

4.4. Burger en overheid

4.4.1. Burgerparticipatie

Burgerparticipatie is 'hot'. Dat is het al een tijdje. Maar de vraag is of de beloften van burgerparticipatie worden ingelost. De griffiers lijken hier wat gas terug te nemen in vergelijking met het vragenlijstonderzoek uit 2017. Op de vraag of burgerparticipatie een belangrijke rol speelt in de lokale democratie antwoordt nu 57% dat dit het geval is, tegen 84% in 2017. Het is de vraag wat dat betekent. Enerzijds is bijna 60% nog steeds een hoog percentage. Afgaand op het aantal G1000 bijeenkomsten, dialoogtafels en burgerfora zijn er de afgelopen jaren niet minder initiatieven geweest, eerder meer. Burgerparticipatie staat hoog op de agenda's van de coalitiebesprekingen die na de raadsverkiezingen dit jaar plaats vinden. Burgerparticipatie zien we op verschillende niveaus, lokaal, regionaal en zelfs op het niveau van de Europese Unie waar een vorig jaar gestart experiment met een Burgerconferentie voor de Toekomst van Europa goed lijkt te verlopen.

Er gebeurt dus veel en wat ook zeker is, is dat er een levendige discussie is over het onderwerp. Er is de afgelopen jaren, en ook recent, veel over geschreven. Eva Rovers publiceerde begin 2022 een boek bij De Correspondent, 'Nu is het aan ons'.³³ De flaptekst is mogelijk voor discussie vatbaar: "Politiek moet je niet te veel aan politici overlaten. Daar zijn onze problemen namelijk te complex voor. Vooral

³² 'Functioneren politieke ambtsdragers', rijksoverheid.nl

³³ Rovers 2022.

een veelkoppig monster als klimaatverandering vraagt om een veelkoppige aanpak.” De vormgeving van burgerparticipatie luister nauw. Het is zaak de spelregels tevoren helder vast te stellen, het speelveld daarmee goed af te bakenen en ook vast te leggen wat met de uitkomsten gedaan wordt. Niets is zo frustrerend als het betrekken van inwoners bij het maken van keuzes, als achteraf blijkt dat met de inbreng niets wordt gedaan. Wellicht is het hiervoor aangehaalde gedaalde percentage van de griffiers dat rapporteert dat burgerparticipatie in de lokale democratie een belangrijke rol speelt, ook een uitdrukking van teleurstellende ervaringen die de afgelopen jaren zijn opgedaan. Zeker rond de energietransitie is het niet moeilijk voorbeelden te vinden van feitelijk mislukte processen van burgerparticipatie. Zo heeft het betrekken van omwonenden bij de inrichting van alternatieve energiebronnen betrekkelijk weinig zin als het er in feite alleen om gaat wat – bij wijze van spreken – de kleur van de windmolens moet worden. Echte inspraak gaat ook over locatiekeuze en over een aandeel in de opbrengst.

Er zijn ook andere stemmen als het gaat over burgerparticipatie. Annemarie Kok is een belangrijke representant van een meer klassiek rechtsstatelijk, staatsrechtelijk geluid.³⁴ De kern van haar boodschap: kijk uit dat niet het kind met het badwater wordt weggegooid. Haar stelling is dat burgerparticipatie potentieel gevaarlijk is. Het holt mogelijk het bestaande democratische stelsel van indirecte vertegenwoordiging uit. Experimenteren is wellicht prima, maar prudent handelen is gepast: gooi geen oude schoenen weg voordat je nieuwe hebt. De observatie van Kok dat het niet de burgers zijn die vragen om participatie, maar de bestuurders, is erg interessant. Bestuurders vragen om participatie, raadsleden dus niet, in haar waarneming. Ze vraagt zich daarmee dus af of burgerparticipatie niet een manier is van bestuurders om raadsleden buitenspel te zetten.

Interessant is dat een zeer ruime meerderheid van de griffiers het, anders dan Kok vreest, oneens is met de stelling dat het college met burgerparticipatie de raad buitenspel zet (80% in 2013, 73% in 2017 en 68% in 2022): die meerderheid wordt door de jaren heen wel steeds wat kleiner, maar blijft nog steeds groot. In strijd met het afnemende belang van burgerparticipatie in de lokale democratie volgens de griffiers, rapporteren de griffiers óók dat burgerparticipatie de afgelopen jaren belangrijker is geworden. Ze verwachten bovendien dat die ontwikkeling ook de komende jaren doorgaat.

Van belang voor dit onderwerp is dat er landelijk druk gewerkt wordt aan een kader voor burgerparticipatie. Zo hangt onder de Omgevingswet een algemene maatregel van bestuur waarin participatie rond ruimtelijke projecten wordt

³⁴ Kok 2018.

geregeld, overigens zonder dat die altijd verplicht is.³⁵ En de ministerraad stemde in juni 2020 in met het wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau.³⁶ Dat voorstel bevindt zich nog in de voorbereidingsfase, maar er wordt hier en daar al wel op vooruit gelopen. Een van de ideeën uit het wetsvoorstel is het verbreden van de gemeentelijke inspraakverordening naar een participatieverordening, waarin naast de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, ook de betrokkenheid van inwoners bij de uitvoering en evaluatie van beleid wordt geregeld. Gemeenten zijn vrij te beslissen op welke wijze zij inwoners bij deze beleidsfasen betrekken. Ook wordt het uitdaagrecht ('right to challenge'), als specifieke vorm van participatie, wettelijk verankerd. In de wet wordt geëxpliciteerd dat regels ten aanzien van het uitdaagrecht onderdeel kunnen zijn van de participatieverordening. De gedachte van het wetsvoorstel is spelregels vast te leggen over hoe de overheid omgaat met en participeert in initiatieven van inwoners. De crux van een participatieverordening is dat vooraf de spelregels worden vastgelegd. Wat zijn de financiële kaders, wat staat wel of niet ter discussie en wat gebeurt er met de uitkomst van een participatietraject.

4.4.2. *Kloof burger en overheid*

In het vragenlijstonderzoek in 2022 voegden we enkele items toe over de 'kloof': de afstand tussen de systeemwereld van de gemeentelijke overheid en haar besluitvormingsprocedures en de leefwereld van de inwoner. In de afgelopen jaren is veel over dit onderwerp gepubliceerd. Denk aan het werk van Wouter Hart en Marius Buiting over 'terug naar de bedoeling'.³⁷ De kloof tussen de overheid en de burger kwam op een verschrikkelijke manier aan het licht in het Kinderopvangtoeslagschandaal. Daar was het niet de overheid die er voor de burger was, maar voelde de burger zich onmachtig ten opzichte van een allesbepalende en diep in menselijke levens ingrijpende overheid. De Kinderopvangtoeslagaffaire speelde op rijksniveau, maar doet zich die afstand ook voor tussen inwoner en gemeentelijke overheid? Die afstand is in ieder geval minder groot dan op landelijk niveau. Maar toch bleek begin 2022 uit onderzoek van het dagblad Trouw dat burgers steeds minder vertrouwen hebben in de lokale overheid.³⁸ Ongeveer 40% van de Nederlanders zegt weinig tot zeer weinig vertrouwen te hebben in hun gemeente. Vooral in plattelandsgebieden daalt het vertrouwen snel. Maar lokale instituties worden nog steeds meer vertrouwd dan hun nationale tegenhangers, zo blijkt uit de Staat van het Bestuur 2018.³⁹ Het vertrouwen in de gemeenteraad is groter

³⁵ 'Overheden zijn niet verplicht om aan participatie te doen voor de Omgevingswet', aandeslagmetdeomgevingswet.nl

³⁶ 'Wetsvoorstel versterking participatie op decentraal niveau voor advies naar raad van state', rijksverheid.nl

³⁷ Hart & Buiting 2015.

³⁸ Harmsen 2022.

³⁹ Ministerie van BZK 2019.

dan dat in de Tweede Kamer, het vertrouwen in het college van burgemeester en wethouders is groter dan dat in de regering. Vanuit democratisch oogpunt is het wrang dat uitgerekend de benoemde en niet gekozen burgemeester het meest door burgers wordt vertrouwd.

Vergelijkend onderzoek tussen verschillende gemeenten laat zien dat burgers van kleine gemeenten meer vertrouwen hebben in de lokale politiek dan inwoners van grote gemeenten. Hoe kleiner de gemeente, hoe dichter het bestuur bij de burger staat, en hoe groter het vertrouwen in dat bestuur.⁴⁰

Maar het vertrouwen daalt. De tweejaarlijks verschijnende monitor Staat van het Bestuur 2020 liet zien dat de zorgen over de lokale democratie groter worden. Nederlanders zijn gemiddeld tevreden over het leven, de samenleving en de voorzieningen in de buurt. Maar dat geldt niet voor iedereen: de verschillen zijn groot en sommige groepen doen nauwelijks mee in de democratie. Het lokale bestuur is steeds minder zichtbaar voor de inwoners.

We hebben in het vragenlijstonderzoek 2022 een vraag opgenomen over dit belangrijke onderwerp. De uitkomsten bevestigen dat ook de griffiers hierover zorgen hebben. Op de vraag of de afstand tussen kiezer en gekozene is toegenomen zegt bijna de helft (45%) van de griffiers dat dit het geval is. Hetzelfde percentage signaleert een kloof tussen de systeemwereld van de raad en de leefwereld van de inwoners. Het vertrouwen van inwoners in de gemeentelijke democratie is volgens 60% van de griffiers de afgelopen jaren afgenomen. Dit zijn alarmerende percentages, die aandacht vragen van bestuur, raad en ambtelijke organisaties. Het is hard nodig dat gewerkt wordt aan versterking en vitalisering van de lokale democratie. Het helpt daarbij niet dat een op de drie griffiers vaststelt dat er nieuwkomers in de raad komen die zich verzetten tegen het stelsel als zodanig. Met name in populistische kringen is de (lokale) democratie en de democratische rechtsstaat zelf de gebeten hond. Zij verzetten zich daartegen als het ware van binnenuit.

4.5. **Schaalvergroting**

Een van de redenen waarom de afstand tussen kiezer en gekozene toeneemt en de herkenbaarheid van de lokale politiek en het bestuur afneemt heeft te maken met de toegenomen schaalvergroting. Eerder zagen we al dat het vertrouwen in de lokale politiek groter is in kleinere gemeenten, waar de binding met het gemeentebestuur en de lokale politici groter is dan in grotere gemeenten. Toegenomen afstand brengt onherkenbaarheid, gebrek aan binding en daarmee

⁴⁰ Deze en de alinea hierboven zijn afkomstig uit het artikel van Veenendaal 2022.

verlies van vertrouwen met zich mee. Die schaalvergroting zet zich ook door op bovenlokaal niveau in de vorm van regionalisering van veel taken. De decentralisatie van de jeugdzorg ging gepaard met de oprichting van regionale inkooporganisaties en afspraken op bovenlokale schaal over specialistische jeugdzorg. Sommigen spreken wel van een explosie aan regionale samenwerking onder invloed van de decentralisaties. Schaalvergroting speelt naar de aard van het onderwerp in veel mindere mate een rol bij provincies, en door hun takenpakket staan provincies veelal ook wat verder van de inwoners af.

Gedurende de covid-19-pandemie werden veel ingrijpende maatregelen op bovenlokaal niveau genomen door de veiligheidsregio op grondslag van de Wet veiligheidsregio's. De burgemeester van de centrumgemeente is de voorzitter van de veiligheidsregio, maar er is eigenlijk geen gremium waar hij verantwoording aan aflegt, anders dan aan de andere burgemeesters in het bestuur van de veiligheidsregio. De burgemeester van de centrumgemeente was vaak nog wel bereid beslissingen toe te lichten bij individuele gemeenteraden, maar het afleggen van verantwoording was in deze context een lastige figuur. Per saldo leidde die situatie er dus toe dat bevoegdheden langdurig op bovenlokaal niveau werd uitgeoefend, niet zelden tot ontevredenheid van raadsleden. In deze bijzondere crisissituatie was deze slagkracht noodzakelijk, maar het maakt de vraag naar de democratische legitimatie wel urgent, zeker in een zo langdurige gezondheidscrisis.

Een ander onderwerp waarbij schaalvergroting een rol speelt, ten koste van de invloed van gemeenteraden is de totstandkoming van regionale energiestrategieën, RES. Ook hier had de gemeenteraad vaak het nakijken.

Schaalvergroting en de komst van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden leiden tot het afnemen van de invloed van de raad, meent drie kwart van de griffiers. Dat lijkt een open deur. Bijna de helft van de griffiers constateert dat deze ontwikkeling zich de afgelopen jaren heeft voorgedaan en verwacht dat die zich ook de komende jaren zal voortzetten. Het oordeel van de griffiers hierover lijkt niet zonder meer positief. In 2013 en 2017 was er nog een meerderheid van de griffiers die uit het oogpunt van kwaliteit voorstander leek van schaalvergroting en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, ook al ging dat ten koste van de invloed van de raad. Het vragenlijstonderzoek uit 2022 laat voor de eerste keer zien dat een iets groter deel van de griffiers (36%) meent dat schaalvergroting ondanks mogelijke kwaliteitswinst niet wenselijk is (versus 30% die hier geen problemen mee heeft). Die uitkomst en de verschuiving die daarin aan de orde is, kan ook iets zeggen over de spanning tussen gewenste democratische

vertegenwoordiging aan de ene kant en bestuurlijke slagkracht anderzijds. Die spanning is mogelijk op te lossen door na te denken over democratische vertegenwoordiging op regionaal niveau. In een essay dat René Cuperus en Frank Speel schreven naar aanleiding van een in 2020/2021 georganiseerde serie dialogen onder de naam Thorbecke-2030, halen zij Marcel Boogers aan, die pleit voor 25 regio's met een democratische verkiezing van vertegenwoordigers.⁴¹ Een kanttekening daarbij is dat we dan al snel weer terug zijn bij een discussie over een vierde bestuurslaag en we weten hoe het daarmee in het verleden telkens is gegaan.

4.6. Digitalisering en (sociale) media

4.6.1. Digitaal vergaderen

Het laatste onderwerp dat in het vragenlijstonderzoek aan de orde was betreft digitalisering en (sociale) media. Digitalisering is een onderwerp dat door de covid-19-pandemie een steviger positie heeft gekregen in het raadswerk. Maar ook voor de pandemie was de digitalisering van het raadswerk al aan de orde. De stukkenstroom is tegenwoordig vrijwel papierloos en raadsleden doen hun werk met computer of iPad. Vergaderingen waren tot 2020 echter altijd op locatie, meestal in het gemeentehuis, soms ook in dorpshuizen of andere plaatsen in de gemeente als de raad zijn eigen zichtbaarheid op die manier tot uitdrukking wenste te brengen. In coronatijd zijn gemeenteraden vaak online gaan vergaderen. De Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming maakte dat mogelijk. Dat bleek nog niet zo eenvoudig te zijn; daarom was het goed dat John Bijl en Victor Vlam een Handreiking Digitaal Vergaderen opstelden, waarin tips en *do's* en *don'ts* werden aangegeven.⁴²

De Evaluatiecommissie Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming rapporteerde in december 2020 over haar ervaringen.⁴³ De Tijdelijke wet heeft aan de doelstelling voldaan. Maar de commissie stelt wel dat er aanwijzingen zijn dat digitaal vergaderen bepaalde negatieve effecten heeft op de politiek-bestuurlijke lokale verhoudingen. Een deel van de raadsleden kan online minder goed uit de voeten in het politiek debat. In sommige gemeenten ontstond een gepolitiiseerd debat over al dan niet digitaal vergaderen. Behalve door het online vergaderen waren de raadsleden natuurlijk ook ernstig gehinderd in hun werk door de pandemie zelf en de maatregelen om het virus te bestrijden. De onderzoekers rapporteren ook positieve effecten.

⁴¹ Cuperus & Speel 2021.

⁴² Bijl & Vlam 2020.

⁴³ Peters e.a. 2020.

De ervaringen die zijn opgedaan met digitaal vergaderen kunnen ook in de toekomst worden benut en dat is dan ook een van de aanbevelingen in het rapport. Opvallend is dat ruim 80% van de volksvertegenwoordigers aangeeft het digitale vergaderen op de lange termijn te willen behouden, als volwaardig alternatief of voor noodgevallen. Volgens de eindrapportage melden diverse griffiers dat bepaalde soorten vergaderingen, zoals informatiebijeenkomsten en vergaderingen van kleine gezelschappen zoals een agendacommissie of een presidium, vanwege efficiency en gemak ook in de toekomst vaker digitaal zullen plaatsvinden.

Dat digitaal vergaderen ook in de toekomst benut kan worden als volwaardig alternatief blijkt ook uit een onderzoek dat Pro Facto voor het ministerie van BZK uitvoerde in 2021 naar de mogelijkheden van digitaal vergaderen over Omgevingsplannen, onder de Omgevingswet.⁴⁴ De conclusie is dat digitaal vergaderen over buitenplanse omgevingsplanactiviteiten in beginsel mogelijk is, maar niet wenselijk wanneer de materie politiek-bestuurlijk gevoelig is. In dat laatste geval is fysiek vergaderen toch een veel beter alternatief.

In het vragenlijstonderzoek stelden we voor het eerst vragen over digitalisering. Op de vraag of de raad zich redt met digitaal vergaderen, antwoordt 85% van de griffiers positief. Nog iets meer (87%) griffiers meent dat digitaal vergaderen voor sommige vergaderingen een blijvertje is. De helft van de griffiers meent dat door papierloos vergaderen de raad aan effectiviteit wint. Dat is een hoge score omdat het overschakelen van papier naar online niet per sé als doelstelling heeft de effectiviteit te verbeteren, maar dat is dus een mooi neveneffect.

4.6.2. *Social media*

Raadsleden zijn steeds actiever op sociale media als Twitter, LinkedIn en Facebook. In maart 2022 verscheen het verslag van een onderzoek naar het gebruik van sociale media en het ontvangen van haatberichten, uitgevoerd door Michiel van Veluwen.⁴⁵ Uit zijn onderzoek bleek dat 2 van de 3 raadsleden gebruik maakt van sociale media. Van deze groep ontvangt een derde wel eens online haatberichten, waarbij de top-3 wordt gevormd door klimaat en duurzaamheid, bouwen en wonen en immigratie en asiel. Juist de raadsleden die de meeste energie steken in communicatie met inwoners krijgen het vaakst te maken met haatberichten. Behalve de raadsleden zelf, kunnen ook griffiers gebruik maken van sociale media om het raadswerk onder de aandacht te brengen. Uit het onderzoek blijkt dat 47% van de griffiers dat niet doet; een iets kleiner deel (40%) doet dat

⁴⁴ Pro Facto 2021.

⁴⁵ Van Veluwen 2022.

wel. De griffiers zijn niet van mening dat het gebruik van sociale media door de raadsleden het belang van de raad schaadt.

4.6.3. *Klassieke media*

Een ander onderwerp is de inzet van klassieke media rond (vergaderingen van) de gemeenteraad. De belangstelling van de media voor het raadswerk lijkt al langere tijd terug te lopen. NRC opperde in een artikel in februari 2022 de vraag of er in Nederland 'nieuwswoestijnen' ontstaan.⁴⁶ In de Voortgangsrapportage Versterking Lokale media en bestuur van de minister van BZK van 26 juni 2019 stelt deze dat een vitale democratische gemeenschap ook vraagt om een gemeenschap, waarin democratische waarden herkend en erkend worden. "Democratisch bewustzijn, inzicht in democratische waarden, kennis van de werking van de lokale democratie en een transparante democratie zijn daarbij essentieel. Democratisch burgerschap betreft democratisch bewustzijn, inzicht in democratische waarden en kennis van de werking van de lokale democratie. Dit wordt de komende jaren gestimuleerd door bijvoorbeeld regionale en lokale media te versterken, een overheid die zelf open en transparant is en door de betrokkenheid van jongeren te stimuleren." Sterke en onafhankelijke lokale media zijn volgens de minister een belangrijke voorwaarde voor het goed functioneren van de lokale democratie. Maar niet overal is er een toereikend aanbod van lokale media. Daarover publiceerden de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Raad voor Cultuur op verzoek van de minister in november 2020 een advies.⁴⁷ Zij adviseren onder meer te komen tot een beleidskader, tot het verleggen en versterken van de basisfinanciering van lokale media naar het landelijke niveau en tot meer samenwerking tussen omroepen. Dat laatste krijgt ondertussen al gestalte in de samenwerking tussen de NOS en regionale omroepen.⁴⁸

De uitkomsten van het vragenlijstonderzoek lijken de noodzaak van inspanningen ter verbetering van de nieuwsgaring rond de lokale democratie te onderstrepen. De respons van de griffiers lijkt er op te wijzen dat de afgelopen jaren de belangstelling is teruggelopen en ze verwachten niet dat dit de komende jaren gaat veranderen. Ruim drie kwart van de griffiers geeft aan, mogelijk mede daarom, zelf inspanningen te plegen ter verbetering van de zichtbaarheid van de raad, door het organiseren van een livestream.

⁴⁶ NRC 2022.

⁴⁷ Raad voor het Openbaar Bestuur & Raad voor Cultuur 2020.

⁴⁸ 'NOS en regionale omroepen gaan nauwer samenwerken', nos.nl

4.7. Tot slot: constanten en veranderingen

Aan het eind van dit hoofdstuk over de gemeenteraad, bezien door de ogen van de griffiers en geplaatst in een context van literatuur en ander onderzoek, trekken we enkele conclusies. Dit onderzoek raakt aan te veel thema's en trends om volledigheid te kunnen nastreven. Maar het is toch de moeite waard enkele constanten te benoemen die in de onderzoeken uit 2013, 2017 en 2022 opvallen en stil te staan bij een paar veranderingen die in 2022 worden gerapporteerd.

Kaderstelling en controle

Ook uit het onderzoek in 2022 blijkt dat raadsleden volgens de griffiers moeite hebben met hun kerntaken, volksvertegenwoordigen, kaders stellen en controleren. Met name de laatste twee, waarvan controle in de ogen van de griffiers belangrijker is, komen niet altijd goed uit de verf. Dat blijkt ook uit ander onderzoek. Daarmee is het functioneren van de raad in zijn kerntaken nog steeds geen vanzelfsprekendheid, twintig jaar na de dualisering.

Fragmentatie en versplintering

De onderzoeken bevestigen de door politicologen als fragmentatie en versplintering aangeduide fenomeen. Het aantal fracties in gemeenteraden neemt toe en de fracties worden ook gemiddeld kleiner. Evenals dat op landelijk niveau het geval is, maakt dat het lokale bestuur en het lokale raadswerk lastiger. Meerderheden komen moeilijker tot stand en de basis voor bestuurscolleges is fragieler. Dat zien we ook terug in de rapportages over vertrekkende wethouders en burgemeesters, waarvan duidelijk is dat het aantal 'gevallen bestuurders' door de jaren heen toeneemt. Het besluitvormingsproces wordt daardoor moeilijker en een bijkomend effect is dat het aantal conflicten tussen raadsleden groter wordt.

Vertrouwen in de lokale democratie

Het Kinderopvangtoeslagschandaal heeft ook op lokaal niveau zijn sporen nagelaten. Ook in gemeenten is het vertrouwen van inwoners in het bestuur en de politiek afgenomen. Dat heeft te maken met het schuren van de systeemwereld en de leefwereld, maar ook met de toegenomen afstand tussen kiezer en gekozenen. De schaalvergroting en het binnen de huidige structuur leggen van steeds meer bevoegdheden op een regionaal niveau, leiden er toe dat inwoners zich niet altijd meer herkennen in de eigen gemeente. Het is een belangrijke opgave voor raadsleden om de komende jaren te werken aan het terugwinnen van dat vertrouwen. Een manier die daarvoor kan worden benut is de inzet van burgerparticipatie. Zorgvuldigheid is daarbij van groot belang. Dat vraagt om spelregels en om het vasthouden aan gemaakte afspraken en gedane toezeggingen.

Schaalvergroting en regionalisering

De vraag is of de grens inmiddels is bereikt waar het gaat om schaalvergroting en regionale samenwerking. Hoewel bestuurlijke slagkracht daarmee wordt gewonnen, staat daar het verlies aan herkenbaarheid en de beperkte mogelijkheden van beïnvloeding tegenover. Uit het vragenlijstonderzoek kan worden afgeleid dat ook griffiers menen dat het tijd is voor een pas op de plaats.

Bedreiging en geweld

In een samenleving die in sterkere mate is gepolariseerd is het wellicht geen verrassing dat de representanten van het overheidsgezag in de focus van de aandacht staan. Dat leidt tot ongewenst gedrag, dat gepaard gaat met bedreiging en geweld. Uit het onderzoek in 2022 komt duidelijk naar voren dat de griffiers verwachten dat de komende jaren sprake zal zijn van een verdere toename. Er is duidelijk reden voor grote zorg en een noodzaak voor het vaststellen van kaders. Raadsleden moeten hun werk in veiligheid kunnen doen; daarvoor moeten de noodzakelijke randvoorwaarden in het leven worden geroepen.

Digitalisering

Een nieuwe vorm van digitalisering – voor de volksvertegenwoordiging – waarmee tijdens de covid-19-pandemie ruime ervaring mee is opgedaan, is online vergaderen. De verwachting is dat de vergaderingen van gemeenteraad en provinciale staten fysiek zullen blijven plaatsvinden, tenzij dit niet kan. In dat geval zal uitgeweken worden naar online vergaderen. Voor kleinere bijeenkomsten zal online vergaderen een blijvend alternatief zijn, waarmee de decentrale democratie ook in de toekomst haar voordeel kan blijven doen.

Het onderzoek laat zien dat er de nodige uitdagingen liggen voor de lokale democratie. Sinds 16 maart 2022 zijn er weer veel nieuwe enthousiaste raadsleden die daarmee aan de slag kunnen gaan. Gelukkig staan ze er niet alleen voor en worden ze gesteund door een steeds professioneler apparaat in de vorm van de raadsgriffie en de griffier. In het volgende hoofdstuk staan we stil bij die griffier.

5. De griffier

5.1. Inleiding

In 2022 vieren we het vierde lustrum van de griffier. Een functie die zich na de plotselinge komst in 2002 sterk ontwikkeld heeft en niet meer weg te denken is uit het decentrale openbaar bestuur. Bij het uitvoeren van het derde trendonderzoek in 2022, leek het ons goed om terug te kijken op twintig jaar griffier. Wat was de originele gedachte bij de invoering van de griffiersfunctie en wat ligt ten grondslag aan de kern van het griffiersvak? Wat is de positie van de griffier en waar grenst de opdracht van de griffier aan die van anderen? De griffier staat de raad en de staten en de ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak *terzijde*. Wat betekent dit? Past dat bij de wijze waarop griffiers hun rol op dit moment invullen? Met in het achterhoofd de gegevens uit het empirisch onderzoek reflecteren we op deze vragen.

5.2. De geschiedenis van de griffier

De Gemeentewet en de Provinciewet spreken over de griffier in hoofdstuk 7, paragraaf 3. Daar is onder meer bepaald hoe de griffier wordt aangesteld, vervangen en hoe de griffie is ingericht. Van belang zijn met name artikel 107a lid 1 Gemw. en artikel 104a Provw. waarin de opdracht van de griffier is neergelegd:

De griffier staat de raad (provinciale staten) en de door de raad (door hem) ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde.

Dit is de kern van de griffierstaak, in de woorden van de staatscommissie-Elzinga 'de raison-d'être van de griffier'.⁴⁹ In het voorstel van wet⁵⁰ was de griffiersfunctie nog een facultatieve aangelegenheid, waarover elke raad een zelfstandig besluit kon nemen. Daarop hebben leden van de Tweede Kamer het initiatief genomen om bij amendement de griffier verplicht te stellen voor alle gemeenten.⁵¹ In het wetgevingsoverleg⁵² is uitgebreid gesproken over de griffier en de griffie. Daarbij ging het met name om de vraag of een griffier in elke gemeente verplicht diende te zijn en de financiële effecten van de instelling van de griffier. Voor de

⁴⁹ Kamerstukken II, 2000/01, 27751, nr. 3, p. 81.

⁵⁰ Kamerstukken II, 2000/01, 27751, nr. 2.

⁵¹ Kamerstukken II, 2000/01, 27751, nr. 13, nr. 31, nr. 57.

⁵² Kamerstukken II, 2000/01, 27751, nr. 72.

verplichting van een griffier werd door Kamerlid De Cloe gepleit met het argument dat het de raad sterker maakt en beter in staat stelt zijn kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende taken uit te oefenen.⁵³ De griffie en de griffier zouden de met de dualiseringsoperatie gewenste cultuurverandering mede moeten helpen bewerkstellings.⁵⁴ Tegenstanders meenden dat gemeenten prima zelf konden beslissen of de raad een griffier wenste, de gemeentelijke autonomie zou hier moeten prevaleren.⁵⁵ Voor kleinere gemeenten was de verwachting dat er geen behoefte aan een griffier zou bestaan. Als oplossing werd aangedragen om de verplichting pas vanaf een bepaald inwoneraantal in te laten gaan.⁵⁶ Minister De Vries bevestigde dat hem geluiden hadden bereikt dat kleinere gemeenten de instelling van een griffier niet doelmatig vonden.⁵⁷ Voor de voorstanders was dat niet voldoende. Zij wilden niet dat het recht op een griffie punt van onderhandeling zou worden, dat bevochten moest worden.⁵⁸

De behandeling van het wetsvoorstel werd voortgezet in de plenaire vergadering van de Tweede Kamer op 12 september 2001.⁵⁹ Ook in die vergadering werd de functie van griffier uitgebreid besproken, waarbij de positie van de raad als argument wordt genoemd.⁶⁰ De griffier kwam er, het amendement van De Cloe werd aangenomen.

Ruim 10 jaar later constateert De Cloe dat de griffier het succesnummer is van het dualisme. In zijn visie is de griffier een alleskunner, die als hoofdtaak heeft dat de raad na een goede informatievoorziening onderling in discussie gaat.⁶¹ Ook Elzinga onderschrijft de uitermate belangrijke rol die de griffier heeft gespeeld voor de positie van de raad.⁶²

5.3. Wat de griffier doet

In het empirisch onderzoek hebben we de griffiers gevraagd wat zij tot hun taken rekenen. Dit is niet het eerste onderzoek over dit onderwerp.⁶³ Voor elk van de thema's in dit onderzoek hebben we gevraagd of griffiers dit tot hun verantwoordelijkheid rekenen. Daarnaast stelden we een aantal vragen over de

⁵³ Kamerstukken II, 2000/01, 27751, nr. 72, p. 4.

⁵⁴ Kamerstukken II, 2000/01, 27751, nr. 72, p. 25.

⁵⁵ Kamerstukken II, 2000/01, 27751, nr. 72, p. 39.

⁵⁶ Kamerstukken II, 2000/01, 27751, nr. 72, p. 33.

⁵⁷ Kamerstukken II, 2000/01, 27751, nr. 72, p. 57.

⁵⁸ Kamerstukken II, 2000/01, 27751, nr. 72, p. 22. De formatie van de griffie is voor vele griffiers nog steeds een punt van (steverige) onderhandeling en moet soms bevochten worden.

⁵⁹ Handelingen II, 2000/01, nr. 101, p. 6268-6291.

⁶⁰ Handelingen II, 2000/01, nr. 101, p. 6268, p. 6270.

⁶¹ Schrooten & Meurs 2012.

⁶² Nieuwshuijsen 2012.

⁶³ Zie bijvoorbeeld het onderzoek van Van Hulst e.a. 2016, en het artikel van Schaap e.a. 2018, dat dit onderzoek beschrijft.

griffiersfunctie en de beleving van het werk. De gedetailleerde beschrijving daarvan staat in hoofdstuk 3, hier staan we vooral stil bij een waarneming die je pas ziet als je uitzoomt. In navolging van De Ridder nemen we de telescoop ter hand.⁶⁴ Dan valt op dat het lijkt alsof er geen thema is waar de griffier zich niet om bekommert. De uiteenlopende onderwerpen die de vragenlijst aanstipt, van integriteit tot raadscommunicatie en van de agenda van de raad tot het toegankelijk maken van de systeemwereld van de gemeenteraad, de griffier staat ervoor.⁶⁵ Dat de griffier veel taken uitvoert is niet alleen onze waarneming. Ook in het hiervoor aangehaalde onderzoek werd duidelijk dat griffiers zich met veel verschillende taken bezighouden.⁶⁶

Met de griffier heeft de gemeenteraad een trouwe en zeer betrokken medewerker, die de raad op alle vlakken terzijde staat; dat is voor provinciale staten niet anders. In 2012 beschreef De Cloe de griffier al als een alleskunner: *“Een griffier is een alleskunner; hij loopt soms voor de muziek uit en volgt, is een procedure- en een procesmanager.”*⁶⁷ In het door Schaap e.a. beschreven onderzoek, zien zij dat ook strategisch advies tot de taak van (sommige) griffiers behoort. Het takenpakket van de griffier is goed gevuld en griffiers verwachten op dat punt geen verandering. Uit het vragenlijstonderzoek blijkt dat voor twee derde van de griffiers geldt dat hun takenpakket is toegenomen in de afgelopen jaren. Ruim 70% van de griffiers verwacht dat de komende jaren een verdere groei van het takenpakket. Hetzelfde geldt voor de vaardigheden die de griffiers hebben ingezet en verwachten in te moeten zetten. Gekoppeld met onze eigen waarneming van de praktijk vormt zich het beeld van de griffier die er altijd is, die zich uitermate verantwoordelijk voelt voor het reilen en zeilen van de raad en die bijzonder loyaal is, zowel aan de raad als de individuele raadsleden. Wanneer er gaten vallen, dan zijn griffiers geneigd om deze dicht te lopen.⁶⁸

De vraag die bij ons opkomt als we dit alles overzien is: hoe wordt het werk van de griffier begrenst?

5.4. De grenzeloze griffier

In 2011 was het jaarboek van de Vereniging van Griffiers gewijd aan grenzen.⁶⁹ In de inleiding beschrijft Boogers hoe democratie bestaat bij de gratie van grenzen. Grenzen bepalen de speelruimte waarin een democratie opereert. Iets verderop pleit hij voor de grenzeloze griffier: *“Griffiers zorgen ervoor dat*

⁶⁴ De Ridder 2018.

⁶⁵ Zie respectievelijk de paragrafen 3.3.11, 3.3.10, 3.3.6 en 3.3.7 van dit onderzoek.

⁶⁶ Schaap e.a. 2018.

⁶⁷ Schrooten & Meurs 2012, p. 51.

⁶⁸ Van der Plasse & Piket 2021, p. 4.

⁶⁹ Vereniging van Griffiers 2011.

*grenzen houvast geven bij het afhandelen van conflicten, en voorkomen tegelijkertijd dat grenzen een sta-in-de-weg worden. Griffiers bewaken grenzen, verkennen grenzen en helpen grenzen te verleggen. Voor een griffier is een grens nooit een gegeven.*⁷⁰

Boogers spreekt hier over de grenzen van de democratie en de rol die griffiers daarbij vervullen. In de bijdrage van Huitema⁷¹ gaat het over de positie van de griffier zelf. Huitema bespreekt de rol van de griffier als de manager van grenzen, waarbij hij ook stilstaat bij de grenzen die de 'grenzenmanager' zelf tegenkomt. Hij noemt er twee expliciet. De griffier heeft geen hiërarchische positie en kan geen directieve macht uitoefenen. Daarnaast zijn er grenzen aan competenties en vaardigheden van de griffier.⁷² Dat zijn natuurlijk niet de enige grenzen aan het handelen van de griffier. Ook beschikbare tijd en ondersteuning vormen bijvoorbeeld een grens aan wat de griffier kan bewerkstelligen. Dat er grenzen zijn aan wat de griffier kan bewerkstelligen, wordt allicht niet betwist. Tegelijkertijd zien we dat griffiers vele taken tot hun verantwoordelijkheid rekenen. Dat betekent overigens niet dat griffiers zich dagelijks met deze taken bezighouden, simpelweg omdat deze zich niet dagelijks voordoen.⁷³

De taken van de griffier grenzen aan die van de ambtelijke organisatie, de gemeentesecretaris, de burgemeester, de raadsleden, de raad als orgaan, de voorzitters en leden van commissies, (de secretaris van) de rekenkamer (commissie) en al die andere actoren die zich bewegen in gemeente- en provinciaal land. De griffier heeft zich in het netwerk van de gemeenteraad en provinciale staten een centrale positie verworven. Een vanzelfsprekende positie. Een gewaardeerde positie ook, zo blijkt uit het empirische deel van het onderzoek.⁷⁴ Griffiers hebben gezag, krijgen steeds meer dossiers onder hun hoede en beschikken over een griffie die flexibel meebeweegt met de ontwikkelingen. Tegelijkertijd vindt de helft van de griffiers de werkdruk te hoog en loopt hun werk- en privéleven te veel door elkaar heen. Daarnaast voelt bijna een derde van de griffiers zich soms onveilig in de eigen werkomgeving. In de wetenschap dat veranderingen in onze maatschappij elkaar steeds sneller opvolgen lijkt het logisch om te verwachten dat ook de veranderingen die op gemeenten, provincies, gemeenteraden en provinciale staten afkomen elkaar snel zullen opvolgen. Dat samenspel van factoren, de wetenschap dat er grenzen aan het handelen van de griffier zijn, de grote verantwoordelijkheid, de gepercipieerde werkdruk en het werk- en privéleven dat te veel door elkaar loopt, verleidt ons tot het verkennen van een aantal van de grenzen.

⁷⁰ Boogers 2011, p. 7.

⁷¹ Huitema 2011.

⁷² Huitema 2011, p. 83.

⁷³ Van Hulst e.a. 2016, p. 19.

⁷⁴ Zie paragraaf 3.3, in het bijzonder tabel 3.19 van dit onderzoek.

5.4.1. *Grens met de gemeenteraad en provinciale staten*

De griffier staat de raad en de staten terzijde. Uit het woord terzijde blijkt al dat het in eerste instantie de raad en de staten zijn die aan het roer staan. Een uitgangspunt dat zo fundamenteel is, dat het in onze Grondwet is verankerd in artikel 125 lid 1: *“Aan het hoofd van de provincie en de gemeente staan provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad. (...)”* Inzet van de dualiseringsoperatie was het versterken van de positie van de raad en staten in het decentrale openbaar bestuur, zodanig dat deze organen in staat zijn het hoofdschap goed uit te oefenen. Onder dat hoofdschap moet worden begrepen dat aan de gemeenteraad en de staten de bevoegdheid is verleend om verordeningen vast te stellen, autonome bestuursbevoegdheden uit te oefenen en eindverantwoordelijk te nemen voor het lokale bestuur, omdat de raad en de staten de besluitvorming door het college kunnen beïnvloeden.⁷⁵

Uit het empirisch onderzoek blijkt dat de griffier de taken die bij de functies van het hoofdschap horen ondersteunt. Zo waakt de griffier voor het afsnoepen van bevoegdheden van de raad bij de inzet van burgerparticipatie en instrumenten van deliberatieve democratie en bewaakt de griffier de positie van de raad bij schaalvergroting.⁷⁶ Uiteraard is de griffier het aanspreekpunt voor advies over raadsinstrumenten en stimuleert de griffier kaderstellende debatten. De griffier is ook actief op vlakken waarvan verwacht mag worden dat de raad deze als eerste zelf ter hand neemt. Zo organiseren griffiers ontmoetingen tussen groepen inwoners of bedrijven, bedrijfsbezoeken en ‘gast van de raad’-programma’s. Deze bijeenkomsten zijn gericht op de ontmoeting tussen samenleving en bestuur, veelal vanuit de gedachte dat de raad ‘van binnen naar buiten’ moet kijken.⁷⁷ Het organiseren van ontmoetingen tussen inwoners en raadsleden lijkt toch vooral iets dat raadsleden vanuit hun volksvertegenwoordigende functie zelf zouden moeten initiëren. Het werven van nieuwe raadsleden wordt deels door griffiers georganiseerd met cursussen ‘politiek actief’, ook een taak die vooral bij de gemeenteraad en de lokale politieke partijen zou moeten liggen. In dit verband is het bijzonder dat de door de griffie georganiseerde bedrijfsbezoeken, ontmoetingsavonden en ‘politiek actief avonden’ maar matig bezocht worden door raadsleden. Bij de inrichting van de agenda van de gemeenteraad en de staten kan een vergelijkbare kanttekening worden gemaakt. Uit het onderzoek blijkt dat het de griffiers zijn die (mede) verantwoordelijk zijn voor de inhoud van de agenda. Het is de vraag of dat wenselijk is. Aangezien bijna veertig procent van de

⁷⁵ Broeksteeg, in: *Tekst en commentaar Grondwet en Statuut 2018*, art. 125 Gw, aant. 3 (online bijgewerkt 1 mei 2022).

⁷⁶ Zie respectievelijk de paragrafen 3.3.4, 3.3.5 en 3.3.3.

⁷⁷ Munneke vraagt zich af of de ontmoeting met de samenleving in ‘van binnen naar buiten’ programma’s wel zinvol zijn, Munneke 2018.

griffiers antwoordt dat zij het agenderen van (lokale) maatschappelijke thema's hun rol vinden, is het wellicht tijd om daar vraagtekens bij te stellen.

5.4.2. *Grens met de voorzitter van de raad*

Griffier en burgemeester hebben enerzijds een vergelijkbare positie ten opzichte van de gemeenteraad, in die zin dat ze geen lid zijn van de raad, maar de raad wel dienen. Tegelijkertijd is de positie van de burgemeester, als lid van het college en als eigenstandig bestuursorgaan natuurlijk verschillend van die van de griffier. Waar de aandacht van de griffier exclusief kan worden gericht op de gemeenteraad, vervult de burgemeester ten minste drie functies: voorzitter van de raad,⁷⁸ voorzitter en lid van het college⁷⁹ en eenhoofdig bestuursorgaan, onder andere op het gebied van openbare orde en veiligheid.⁸⁰ Daarbij is de samenwerkingsrelatie van de burgemeester met de leden van het college (inclusief de secretaris) vaak nauwer dan de relatie met de leden van de raad. De aandacht die de burgemeester voor de gemeenteraad heeft, moet dus concurreren met andere taken. Boogers e.a. constateerden dat burgemeesters bijna 11% van hun tijd besteden aan werkzaamheden voor de gemeenteraad.⁸¹ De loyaliteit van de burgemeester ligt vooral bij het college: *“In de praktijk zijn veel burgemeesters in hun eigen ervaring vooral ‘van het college’, in de zin dat een groot deel van hun commitment en loyaliteit in de eerste plaats ligt bij het college als bestuursorgaan.”*⁸² In 2011 hebben het Nederlands Genootschap van Burgemeesters en de Vereniging van Griffiers een onderzoek laten uitvoeren naar de onderlinge samenwerking tussen griffier en burgemeester.⁸³ Een belangrijke conclusie was dat de onderlinge relatie veelal goed is. Toch constateerden de onderzoekers dat er ook ruimte voor verbetering is, onder meer daar waar het gaat om het expliciteren van de verwachtingen die burgemeester, griffier en secretaris van elkaar hebben.⁸⁴ De vraag is of de relatie tussen griffier en burgemeester (nog) werkt.

De burgemeester heeft een aantal taken, die ook of juist voor de raad van belang zijn, specifiek toegewezen gekregen. Naast het voorzitten van de gemeenteraad zijn dat bijvoorbeeld het bevorderen van de bestuurlijke integriteit⁸⁵ en het voordragen van besluiten voor vernietiging.⁸⁶ Bij elk van die taken kan de griffier ook een rol spelen. Veelal beschouwen griffiers deze taak ook als hun verantwoordelijkheid. Idealiter vormen griffier en burgemeester een tandem, zijn ze op elkaar

⁷⁸ Art. 9 Gemw, voor de commissaris van de Koning is dit neergelegd in art. 9 Provw.

⁷⁹ Art. 34 Gemw, voor de commissaris van de Koning is dit neergelegd in art. 34 Provw.

⁸⁰ Art. 172 Gemw.

⁸¹ Boogers e.a. 2021, p. 29.

⁸² Karsten e.a. 2014, p. 108, aangehaald in Boogers e.a. 2021, p. 29.

⁸³ Riezebos & Verhoeff 2011.

⁸⁴ Riezebos & Verhoeff 2011, p. 127-128.

⁸⁵ Art. 170 lid 2 Gemw, voor de commissaris van de Koning is dit neergelegd in art. 175 Provw.

⁸⁶ Art. 273 Gemw, voor de commissaris van de Koning is dit neergelegd in art. 266 Provw.

ingespeeld en opereren ze met respect voor elkaars taken ten opzichte van de raad. Afgaand op de uitkomsten van het empirisch onderzoek is dat zeker niet overal het geval. Een derde van de griffiers meent dat de dubbelrol van de burgemeester problematisch is, bijna vier vijfde geeft aan autonoom te zijn ten opzichte van de burgemeester. Dit terwijl een veel kleiner percentage aangeeft dat autonomie van de burgemeester gewenst is. Deze discrepantie suggereert dat er een aantal griffier is dat graag nauwer samenwerkt met de burgemeester, maar daar niet in slaagt.

5.4.3. *Grens met de fractieondersteuning*

Raads- en statenleden hebben recht op ambtelijke bijstand en de in de raad vertegenwoordigde groeperingen – fracties – hebben recht op ondersteuning.⁸⁷ Dit recht op fractieondersteuning werd bij de bespreking van het voorstel van wet door het CDA verdedigd met de argumentatie dat *“Fractieondersteuning ondersteunt de raad in zijn werk als volksvertegenwoordiging en dat leent zich niet voor ambtelijke ondersteuning, zelfs niet als de raad beschikt over een eigen griffie. Juist dat deel van het raadswerk leent zich voor een politiek getinte ondersteuning.”*⁸⁸

Fracties kunnen zelf invulling geven aan de wijze waarop ze de fractieondersteuning invullen, mits ze blijven binnen de grenzen van de wet en de – door de raad vast te stellen – verordening. Daarbij was het doel van de minister dat in de verordening scherp onderscheiden wordt wat de taakverdeling is tussen de griffie, ambtelijke ondersteuning en fractieondersteuning.⁸⁹

Door de VNG is een modelverordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning opgesteld.⁹⁰ In dat model wordt aangegeven dat de fracties een vergoeding ontvangen ter *“ondersteuning (...) die ertoe strekt de volksvertegenwoordigende, kaderstellende of controlerende rol van de fractie te versterken.”*⁹¹ Deze open bepaling wordt in het tweede lid van het artikel beperkt door een opsomming te geven van zaken waaraan de vergoeding *niet* mag worden besteed. Hiermee hebben fracties een instrument in handen om invulling te geven aan politiek getinte ondersteuning. Welke ondersteuning dat is, zal per fractie verschillen. In zijn proefschrift constateert Hessels dat een groot aantal gemeenten de fractieondersteuning feitelijk geen invulling geven.⁹² De vraag is dan wie de politieke ondersteuning van de fracties tot zijn taak rekent.

⁸⁷ Art. 33 Gemw, voor provinciale Staten is dit neergelegd in art. 33 Prov.w.

⁸⁸ Kamerstukken II, 2000/01, 27751, nr. 72, p. 19.

⁸⁹ Kamerstukken II, 2001/02, 27751, nr. 10b, p. 70.

⁹⁰ vng.nl, de laatste versie van deze modelverordening stamt uit 2019.

⁹¹ art. 7 van de Modelverordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning, vng.nl.

⁹² Hessels 2018, p. 213-216.

5.4.4. *Grens met de ambtelijke organisatie*

Op ten minste twee wijzen heeft de griffier te maken met de ambtelijke organisatie. De eerste is dat de raadsleden kunnen vragen om ambtelijke bijstand bij de uitoefening van hun taken. Hiervoor haalden we de (model)verordening al aan waarin dat is geregeld. Hessels deed ook onderzoek naar het gebruik van ambtelijke bijstand door raadsleden. In zijn onderzoek merkt hij op dat de verschillende soorten van inhoudelijke ondersteuning door de ambtelijke organisatie van de gemeenteraad niet goed onderscheiden worden.⁹³ De problemen die zouden kunnen ontstaan voor ambtenaren bij het inwinnen van informatie bij de ambtelijke organisatie, dienen volgens de modelverordening door bemiddeling door de burgemeester te worden opgelost. Dit geschiedt veelal pas wanneer griffier en secretaris het niet eens worden over het al dan niet verlenen van ambtelijke bijstand.⁹⁴

De griffier heeft ook op een andere manier te maken met de ambtelijke organisatie. De griffier is in belangrijke mate afhankelijk van de wijze waarop het ambtelijke apparaat functioneert en samenwerkt met de griffie. Dit terwijl de griffier geen (formele) zeggenschap over het ambtelijke apparaat heeft. In de afgelopen twintig jaar hebben ambtelijk apparaat en griffies in alle gemeenten een vorm van samenwerking moeten vinden. Die samenwerking speelt zich af op terreinen als facilitaire diensten (bij voorbeeld ondersteuning van griffie en raad op ICT-gebied, inzet van HR, gebruik van het gemeentehuis), maar ook op het terrein van bijzondere ambtelijke expertise (ambtelijke ondersteuning bij amendementen, juridisch advies over de Algemene Verordening Gegevensbescherming, etc.). Niet altijd is het vanzelfsprekend dat de ondersteuning vlot en soepel plaatsvindt. De prioriteiten van de griffier – als verlengstuk van de raad – zijn niet als vanzelf de prioriteiten van de ambtelijke organisatie. Dat de ondersteuner van het hoogste orgaan moet vechten voor wat de griffier of de gemeenteraad nodig heeft, is treurig. Wellicht is de afnemende kennis van ambtenaren over de verhouding tussen raad en college daarvoor een verklaring. Wie niet weet dat de gemeenteraad het hoogste orgaan is, legt de prioriteit van het werk daar niet. Bovendien kent de griffier geen doorzettingsmacht, waardoor het afdwingen van ambtelijke ondersteuning of medewerking moeilijk is. Handige griffie(r)s lossen het soms zelf maar op, want de raad kan niet wachten. Antwoorden op juridische vragen worden gevonden in het eigen netwerk, jonge griffiemedewerkers blijken verrassend handig in het optuigen van digitale vergaderingen. Op de griffies heerst een *can do-mentaliteit*, problemen zijn er om op te lossen en het belang van de raad staat voorop.

⁹³ Hessels 2018, p. 217-219.

⁹⁴ Hessels 2018, p. 209-213.

Voor de korte termijn werkt dat. De vraag is of op de lange termijn deze wijze van werken wel houdbaar is.

5.5. Waaron grenzen ertoe doen

Grenzen geven vorm, ze trekken een lijn tussen hier en daar, tussen toen en nu en tussen jouw verantwoordelijkheid en die van mij. Grenzen kunnen expliciet of impliciet zijn, duidelijk of vaag, omstreden of geaccepteerd. Dat grenzen niet expliciet zijn, of niet duidelijk, betekent niet dat er geen grenzen zijn. Een grens bestaat altijd bij de gratie van een ander, de verantwoordelijkheid of taak van een ander. Grenzen zijn nuttig, omdat ze het mogelijk maken een gesprek te voeren, in dit geval over wat wel en niet tot de taak en verantwoordelijkheid van de griffier hoort. Dat gesprek is noodzakelijk omdat grenzen anders impliciet en onduidelijk blijven, waardoor grensconflicten op de loer liggen. Bij grensconflicten bestaat het risico op slachtoffers. Naar aanleiding van de uitkomsten van het empirisch onderzoek zijn er twee redenen waarom het goed is de grenzen van het griffiersvak onder de loep te nemen, een principiële reden en een praktische reden.

5.5.1. *Principiële reden*

De raad staat aan het hoofd van de gemeente, provinciale staten aan het hoofd van de provincie, zo bepaalt onze Grondwet. De raad wordt sinds 2002 door de griffier terzijde gestaan bij de uitoefening van zijn taken. De kern van deze laatste bepaling zit in het woord 'terzijde'. Het is de gemeenteraad die een controlerende, kaderstellende en volksvertegenwoordigende taak heeft. Raadsleden zijn de gekozen bestuurders die een autonome bevoegdheid hebben om het bestuur van de gemeente – binnen de wettelijke kaders – in te richten zoals hen dat goeddukt. De verschillende fracties sluiten raads- of coalitieakkoorden, benoemen een college en hebben de taak om het college beleidskaders mee te geven en te controleren, terwijl zij ondertussen voeling houden met wat er leeft in de lokale samenleving. Hoe de raadsleden en -fracties die taken invullen is aan henzelf. Idealiter wordt er in de gemeenteraadsvergadering een debat gevoerd over de uitgangspunten van beleid. De raadsleden hebben zich hierop voorbereid door het vergaren van informatie, zowel verkregen uit rapportages en dossiers als uit ontmoetingen met de samenleving. Zij hebben deze informatie gewogen en langs hun eigen levensbeschouwelijke en politieke opvattingen gelegd en komen aan de hand daarvan tot een opvatting over hoe het in de gemeente verder moet. In een rationeel debat met de andere partijen, waarin men over en weer naar elkaar luistert, wordt de mening heroverwogen om uiteindelijk tot stemming over te gaan. Na afloop is helder hoe elke partij erover dacht, wat de partijen uit de samenleving hebben opgehaald en hoe de gemeente verder gaat.

Dit ideaal is niet voor niets een ideaal. De praktijk is weerbarstiger. Lang hebben we met het bovenstaande ideaal in de praktijk kunnen werken, omdat het in essentie een gedeeld ideaal is. Hoewel de verschillende politieke partijen en raadsfracties op onderdelen verschillend denken over de invulling van het ideaalbeeld en raadsleden ook maar mensen zijn, werkte de inrichting van het decentrale bestuur grosso modo. Wel werd duidelijk dat er vitaliseringsoperaties nodig waren, de dualiseringoperatie is daar het duidelijkste voorbeeld van.

Griffiers hebben zich een centrale positie in het hart van de democratie verworven. Ze zijn vertrouwenspersoon, adviseur en logistiek ondersteuner van gemeenteraden en raadsleden. Ze fungeren als poortwachter en ambassadeur naar de gemeentelijke organisatie en college. Die positie brengt invloed met zich mee. Griffiers werven raadsleden en fractieleden via 'politiek actief' programma's, ze leiden raadsleden op in hun inwerkprogramma's en staan ze met raad en daad terzijde. De wijze waarop de griffier denkt over de democratie en de verhouding tussen raad en college zal doorklinken in de wijze waarop taak en rol worden vervuld. De wetenschap dat een kwart van de raadsleden een gebrek aan tijd ervaart,⁹⁵ betekent dat zij zullen leunen op de griffier. De griffier is immers een gewaardeerde kracht.⁹⁶ Griffiers zijn professionals, veelal hoogopgeleid, met een duidelijke opvatting. Zij zijn degenen met de relaties in het gemeentehuis. Sommigen zijn naast hun dagelijkse baan als griffier zelf politiek actief. De kans bestaat dat de griffier in ijver verder gaat dan de wetgever bedoeld heeft. In dat geval staat de griffier de raad niet meer terzijde, maar loopt hij voor de troepen uit en geeft de richting aan. Waar dat gaat om proceszaken, is dat niet bezwaarlijk. Wanneer dat gaat over de taken die horen bij het hoofdschap van de gemeenteraad, wordt dit problematischer. Wanneer de gemeenteraad bestaat uit raadsleden met een gebrek aan tijd of ambitie, die graag leunen op een ambitieuze en gedreven griffier bestaat de kans dat deze in het gat stapt dat de gemeenteraad achterlaat.

Dat is problematisch. De griffier geen gekozen volksvertegenwoordiger is. De griffier – hoe zuiver de motieven en hoe goed de intenties ook zijn – is geen vertegenwoordiger van de lokale bevolking, wordt niet verkozen. De motieven waarmee de griffier invulling geeft aan taken die ten principale aan de raad zijn, zijn persoonlijke en professionele motieven. Maar die schuren met de bedoeling van de grondwetgever, die de raad aan het hoofd van de gemeente plaatst. Dit principiële bezwaar wordt gevoed door twee effecten. Daar waar twee partijen samenwerken, reageren ze op elkaar. De griffier die gezag geniet, tijd heeft en

⁹⁵ Daadkracht 2021.

⁹⁶ Zie paragraaf 3.3, tabel 3.19.

kennis heeft van het systeem kan gemakkelijker een actieve rol spelen in de samenwerking. Voor de raadsleden, de gemeenteraad of de raadscommissie, is het gemakkelijk achterover leunen en instemmen (of niet) met de suggesties van de griffier. Voor je het weet heb je 'een aap op je schouder' en heb je zo'n aap eenmaal asiel gegeven, dan kom je er nauwelijks meer van af. Erger nog, het signaal dat bij de griffier taken in goede handen zijn kan veroorzaken dat er meer en meer verantwoordelijkheden bij de griffier terecht komen. Naast het vele oneigenlijke werk dat daardoor bij griffie(r)s terecht komt, kleven aan deze oneigenlijke taken ook gevaren. Het afbreukrisico van de griffier wordt er groter van. Niet alleen omdat simpelweg het aantal taken groter wordt – en meer taken betekent meer kans op fouten – maar ook omdat het taken zijn waar de griffier helemaal niet voor is geëquipeerd. De loyale en hardwerkende griffier graaft op deze manier zijn eigen graf.

5.5.2. *Praktische redenen*

Griffiers zijn werknemers, die zich begeven in een complex en gevoelig juridisch speelveld, waarin zij het risico lopen klem komen te zitten door belangentegenstellingen.⁹⁷ Het afbreukrisico van de griffier is groot. De griffier als werknemer verdient ook bescherming en steun in het dagelijkse werk. De bijzondere aard van het werk kan geen excuus zijn om hierin niet te voorzien. De aard van de werkgever mag dit lastig maken, dat leidt dan vooral tot een opdracht aan de werkgever om hiervoor een oplossing te verzinnen.

De praktische invulling van de werkgeversrol wordt veelal neergelegd bij een commissie van raadsleden. De relatie werkgeverscommissie en griffier werd door Van der Plasse en Piket genoemd als een van de hoofdgroepen waarin problemen zich voordoen.⁹⁸

De constructie van de werkgeverscommissie kent drie grote nadelen. De eerste is dat raadsleden amateurs zijn. Zij zijn raadslid geworden om iets voor hun gemeente of provincie te betekenen en niet om als leidinggevende op te treden. Ze voeren bovendien het raadswerk in deeltijd uit en zijn geen professionals. De leidinggevende van de griffier is dus niet altijd beschikbaar en de griffier kan niet snel aankloppen met een vraag of een dilemma. Het onderhouden van een goede relatie met de werkgeverscommissie vraagt daarmee zeer actief onderhoud. Een tweede groot nadeel is, is dat de gemeenteraad bestaat uit leden met een verschillende politieke opvattingen. Dat verschil in politieke opvattingen is het bestaansrecht van de gemeenteraad. Tegelijkertijd zijn het raadsleden van

⁹⁷ Van der Plasse & Piket, 2021, p. 2.

⁹⁸ Van der Plasse & Piket, 2021, p. 2.

verschillende politieke achtergronden die samen de werkgeversfunctie vervullen. Van hen wordt gevraagd om – wanneer zij zich als werkgever opstellen – alle politieke opvattingen terzijde te schuiven en als onderling samenhangende commissie aan de griffier leiding te geven. Dat is lastig in raden waarin verhoudingen sterk gepolitiseerd zijn. In dergelijke raden kan het bovendien vaker – maar niet uitsluitend – voorkomen dat de griffier een dilemma heeft in de omgang met raadsleden of -fracties. Dat is een onderwerp dat zeer gevoelig kan liggen en lastig bespreekbaar is met een (gepolitiseerde) werkgeverscommissie. Ten slotte worden raadsleden elke vier jaar opnieuw verkozen. De wijze waarop zij invulling hebben gegeven aan hun werkgeverstaak zal voor kiezers geen overweging zijn bij het bepalen van hun stem. Raadsleden – en daarmee leden van werkgeverscommissies – komen en gaan. Elke vier jaar komen er nieuwe amateurs die invulling geven aan het werkgeverschap van de griffier. Het opbouwen van een duurzame relatie, het bepalen van prioriteiten of het opzetten van een ontwikkelingsplan voor de griffie moet daarmee elke periode opnieuw bevochten worden.

Uit het empirisch onderzoek blijkt dat bijna 60% van de griffiers de werkdruk te hoog vindt en verwacht 46% dat deze werkdruk ook te hoog blijft. De helft van de griffiers vindt dat werk- en privéleven te veel door elkaar loopt. Bijna een derde van de griffiers voelt zich niet veilig op het werk en 13% geeft aan te maken te hebben gehad met de (dreiging van) fysiek of verbaal geweld. In het licht van deze uitkomsten is het de vraag of de grenzen aan wat van de griffier gevraagd mag worden, bereikt zijn.

5.6. Hoe dan wel?

Laten we vooropstellen dat we de wijsheid niet in pacht hebben en dat elke decentrale overheid haar eigen kenmerken, problemen en oplossingen in huis heeft. Dat neemt niet weg dat we een aantal suggesties aandragen om deze problemen het hoofd te bieden. Het zijn niet steeds nieuwe inzichten, sommige daarvan zijn ook door anderen al aangedragen, maar we brengen ze graag opnieuw onder de aandacht.

5.6.1. *Verwachtingen van de raad*

Elke griffier werkt in een lokale context. Elke gemeente is anders en elke raad heeft andere verwachtingen. Het is dan ook logisch te veronderstellen dat elke griffier het ambt anders invult. Uit het onderzoek van Schaap e.a. blijkt dat de lokale context maar zeer beperkt een verklaring is voor de wijze waarop de griffier functioneert.⁹⁹ De omvang van de gemeente en de inschaling van de griffier zijn

⁹⁹ Schaap e.a. 2018, p. 20.

de enige twee verklarende contextvariabelen voor de invulling van het ambt.¹⁰⁰ Dat is wonderlijk.

Elke gemeenteraad verdient een excellente griffier, maar wat een excellente griffier is, verschilt per gemeente. Het is essentieel dat de gemeenteraad spreekt over wat de raad van de griffier verwacht. Dat gaat verder dan een functieomschrijving of een lijst met algemeenheden. Als minimale eis zou er een griffiersinstructie moeten zijn, iets dat volgens Hessels in één op de vijf gemeenten nog niet het geval was.¹⁰¹ Wenst de raad een juridisch georiënteerde griffier? Hoe verdient diens kennis te reiken en op welke rechtsgebieden? Is de gemeenteraad vervolgens ook voornemens om kennis te nemen van de juridische adviezen van deze griffier? Als de griffier vooral een juridisch profiel heeft, is het dan acceptabel dat de griffier zich minder (of niet) bezighoudt met het organiseren van ontmoetingen met de samenleving? Het is aan de gemeenteraad om een gedetailleerde landkaart te maken van het ambt van hún griffier. Waar verwacht de raad gedegen kennis van of vaardigheden voor en wat is minder van belang? Wanneer specifieke kennis of vaardigheden bij de griffier ontbreken en de raad hecht daar wel belang aan, hoe wordt daar dan in voorzien? Is de kennis wel op de griffie of kan die ingeleend worden van de ambtelijke organisatie? Wordt de griffier bijscholing aangeboden? Dat zijn allemaal vragen die de raad dient te beantwoorden.

Deze afbakening is niet alleen van belang voor de griffier, maar juist ook voor de gemeenteraad. Zonder heldere kaart krijgt de gemeenteraad niet de griffier die past bij de gemeenteraad. Als er verwachtingen bestaan, maar deze worden niet uitgesproken, ontstaat er discussie.¹⁰² Organiseer daarom een gesprek met de gemeenteraad. Doe dat periodiek¹⁰³ en leg uitkomsten vast. Spreek niet alleen over wat er moet gebeuren, maar ook over wat er niet gedaan hoeft te worden. Bij crisissituaties of in politiek spannende tijden is het belangrijk af te stemmen welke taken blijven liggen of op een lager kwaliteitsniveau gedaan kunnen worden.

5.6.2. *De rol van de werkgeverscommissie en diens adviseurs*

Als de gemeenteraad weet wat de raad van de griffier verlangt, dan houdt daar de taak niet op. Wanneer wensen helder zijn, zou het niet nodig moeten zijn om periodiek in gesprek te gaan met de gehele raad. Toch is een periodieke vinger aan de pols voor zowel de griffier als de gemeenteraad van

¹⁰⁰ Uiteraard is er een sterke correlatie tussen gemeentegrootte en inschaling van de griffiersfunctie.

¹⁰¹ Hessels 2018, p. 202-204.

¹⁰² Van der Plasse & Piket 2021, p. 6

¹⁰³ Van der Plasse & Piket 2021, p. 8.

belang. Dat is waar de werkgeverscommissie een rol vervult. Hierboven zetten we al uiteen welke nadelen er kleven aan de constructie van de werkgeversconstructie, het blijft echter de best mogelijke constructie.

Leden van werkgeverscommissies moeten zich realiseren dat hun taak bijzonder relevant is, met direct gevolg voor de werknemer in hun dienst. Daarnaast geldt dat leidinggeven een professie is, die ingewikkelder wordt naarmate deze door meerdere mensen gezamenlijk wordt uitgevoerd. Extra complex is dat de werkgeverscommissie niet uitsluitend haar eigen opvattingen, maar die van de gehele raad in beschouwing dient te nemen bij de beoordeling van het werk van de griffier. Het vergaren van de opvattingen van de raad is een taak van de werkgeverscommissie, zij dient zelf, actief, op zoek te gaan naar hoe het werk van de griffier gewaardeerd wordt – niet alleen bij de fracties van de leden van de commissie, maar ook bij de andere fracties.

Griffiers bewegen zich in een bijzonder complexe en soms hevig gepolitiseerde omgeving. Als geen ander weten de raadsleden hoe het is om te opereren in een dergelijke omgeving. Voor gemeenteraadsleden is het raadswerk veelal een bijkomstigheid, naast een hoofdfunctie, die ze gedurende een overzienbare periode uitoefenen. Dit is voor griffiers niet het geval. Zij bevinden zich dagelijks in deze omgeving. Als leidinggevende dient de commissie een veilige haven te bieden, waarin de griffier terecht kan met vragen en dilemma's. Dat zal niet overal kunnen, soms vanwege de politieke verhoudingen, soms vanwege botsende karakters. In die gevallen moet de commissie toch een oplossing bieden, hetzij door bijvoorbeeld de samenstelling van de commissie te wijzigen of de griffier de mogelijkheid voor het delen van dilemma's elders aan te bieden. Dat laatste ontslaat de werkgeverscommissie – en in diens verlengde de raad – overigens niet van de plicht een goede werkomgeving te creëren.

De werkgeverscommissie doet er goed aan zich te omringen met gedegen adviseur(s). Dan bedoelen we niet de burgemeester, maar adviseurs die verstand hebben van de bijzondere rechtspositie van de griffier en hoe adequaat leiding te geven aan deze bijzondere werknemer. Die adviseur zou altijd beschikbaar moeten zijn en voor werkgevers een vast baken moeten zijn bij het voorbereiden, uitvoeren, vastleggen van en beslissen naar aanleiding van gesprekken met de griffier. Dat is zowel in het belang van de griffier als van de gemeenteraad. De griffier moet de handen vrij hebben om in gesprekken met de werkgeverscommissie op te komen voor eigen belangen, zonder daarbij te hoeven denken aan het belang van de gemeente of de gemeenteraad. De werkgeverscommissie is er om het belang van de gemeenteraad en de gemeente te behartigen. Voor het voeren

van een goed gesprek waarin de griffier zich gehoord voelt en met begrip van met name de juridische en rechtspositionele consequenties is ondersteuning van belang. Die adviseur zou een vaste vertrouweling moeten zijn van de commissie die tegengas kan geven en de werkgeverscommissie een spiegel voorhoudt. Leidinggeven is een vak, de leden van de werkgeverscommissie hebben de verantwoordelijkheid om die taak zo goed mogelijk invulling te geven.

5.6.3. *Evalueren en de grens opzoeken*

De opmerkingen over het gesprek met raad en de werkgeverscommissie gelden ook voor de andere actoren met wie de griffier samenwerkt. De burgemeester, de secretaris en zijn medewerkers, de medewerkers op de griffie, de fractieondersteuners, het is van belang om met iedereen van tijd tot tijd in gesprek te gaan. In het onderzoek naar de relatie tussen burgemeester en griffier merkten de onderzoekers op dat periodiek evalueren en verbeteren belangrijk zijn bij verbetering van de samenwerking.¹⁰⁴ De piketpaaltjes moeten niet alleen bij de start van een samenwerking geslagen worden, periodiek is het van belang om te controleren of ze er nog staan en of je het nog eens bent over de getrokken grens. Het is ook heel goed mogelijk dat je plotseling samen voor onontgonnen gebied staat en een nieuwe grens moet bepalen. Daarom is het belangrijk om een gewoonte te maken van het voeren van gesprekken over rollen en taken. Het kan ook geen kwaad om deze inzichten vast te leggen, zodat daar in een later gesprek op terug kan worden gegrepen, bijvoorbeeld omdat de perceptie van een van de partijen is dat er een grens is overgestoken.

In gesprek is het ook mogelijk om duidelijk te maken waar raad of college de prioriteit leggen en waarom bepaalde projecten en taken voorrang krijgen of stilliggen. Periodieke gesprekken – ook wanneer je het niet eens bent – zijn noodzakelijk voor een goede samenwerking en inzicht in elkaars rollen en taken.

5.6.4. *Reflectie*

In 2018 voerde de Vereniging van Griffiers een professionaliseringsonderzoek uit.¹⁰⁵ Uit dat onderzoek bleek dat een grote meerderheid van de griffiers door intervisie en training of cursus in groepsverband aan professionalisering wil werken.

Met name intervisie leent zich goed om te onderzoeken welke taken bij de griffier horen en of de griffier de eigen grenzen niet overschrijdt. In intervisie delen griffiers dilemma's die besproken worden en op die wijze verkrijgt de griffier

¹⁰⁴ Riezebos & Verhoeff 2011, p. 75.

¹⁰⁵ Vereniging van Griffiers 2018.

inzicht in waarden, normen en grenzen. Ook voor de griffiers die het dilemma niet zelf ervaren is het gesprek van belang. Zij verkrijgen inzicht in welke dilemma's zich voor kunnen doen, hoe zij zelf tegen dat dilemma aankijken en welke oplossingsrichtingen er mogelijk zijn. In elke praktijk doen zich dilemma's voor, het herkennen daarvan is niet altijd even makkelijk, zeker niet als de waan van de dag reflectie op het werk niet toestaat. Dat tijdgebrek een rol speelt bij de professionalisering van griffiers, bleek uit het onderzoek van de VvG.¹⁰⁶ Gezien de ervaren werkdruk van griffiers geen verbazingwekkende conclusie. Het is wel een zorgelijke ontwikkeling. Reflectie is nodig om helder te krijgen welke opvattingen de griffier heeft over het vak, welke eisen en verantwoordelijkheden er gevraagd worden en hoe daar invulling aan te geven. De werkgeverscommissie is niet altijd een vanzelfsprekende gesprekspartner voor deze reflectie. Dat maakt het belang van intervisie en de mogelijkheid om daaraan deel te nemen des te groter.

Met de verwachting dat het takenpakket uitbreidt en het aantal gevraagde vaardigheden toeneemt, wordt het alleen maar belangrijker om tijd te maken voor reflectie, terwijl de tijd daarvoor afneemt.

5.6.5. *Gezocht: grenswachten*

Griffiers hebben veel kennis en kunde. Ze zijn gewaardeerde ondersteuners en genieten gezag. *'Bij de griffie zit kennis over hoe je het spel speelt en hoe je in een debat kunt functioneren, maar ook vaardigheden, historische kennis, en kennis van procedures. Griffiers kunnen raadsleden helpen om initiatiefvoorstellen te schrijven en bieden technische en procedurele ondersteuning. Ze geven raadsbreed opleidingen aan raden. Dat mag je allemaal van griffiers verwachten.'*¹⁰⁷

Bovenstaande is zeker waar. Dit zijn inderdaad zaken die je van de griffier mag verwachten. Wat in een specifieke gemeente van de griffier verwacht wordt, dat moet in een periodiek gesprek blijken en telkens opnieuw getoetst worden. In dat gesprek is het belangrijk als griffier niet alleen de vraag te stellen "wat verwacht u van mij?" maar ook de wedervraag "wat mag ik van u verwachten?" Beide vragen zijn noodzakelijk om scherp te krijgen waar de grenzen van de wederzijdse verantwoordelijkheden liggen. Naast het trekken van grenzen, is ook het bewaken van grenzen van belang. Niet alleen om te voorkomen dat mensen zich bezighouden met zaken die tot de verantwoordelijkheid van een ander moeten worden gerekend, maar ook omgekeerd. Dat betekent voor griffiers: steek geen grens over als daar geen goede aanleiding voor is. Het overnemen van werk dat tot het takenpakket van een ander behoort, maakt de griffier kwetsbaar. Het serieus nemen van partners vraagt ook aan hen de gelegenheid

¹⁰⁶ Vereniging van griffiers 2018, volledige uitslagen vragenlijsten, p. 5.

¹⁰⁷ R. Wiggers, voorzitter van de Vereniging van Griffiers, aangehaald in Boonstra 2021.

te geven de eigen taken uit te voeren – en daar eventueel in te falen. Hoe pijnlijk en vervelend dat ook kan zijn, soms zijn scherven nodig. Ze laten zien waar het systeem niet werkt zoals verwacht en bieden de mogelijkheid om te leren.

Wij zijn de griffier die beschikt over alle kennis en vaardigheden uit het hiervoor aangehaalde citaat, nog niet tegengekomen. Niemand is in staat om altijd en overal verstand van te hebben, ook griffiers niet. Dat de Vereniging van Griffiers en de individuele griffiers ambitieus zijn, is lovenswaardig. Dat past bij het veroveren van een positie. Na twintig jaar is duidelijk dat de griffier niet meer weg te denken is uit het openbaar bestuur. De grondlegger van de dualiseringsoperatie noemde de griffier het succesnummer van het dualisme.¹⁰⁸ Na jaren van positioneren is het belangrijk om nu te voorkomen dat de griffier aan het eigen succes ten onder gaat. Voorkom een te hoge werkdruk, onveilige werksituaties en het vermengen van werk- en privéleven. Gun het de andere actoren hun eigen werk te doen en te falen, zodat ze daarvan kunnen leren. Spreek met elkaar over verwachtingen en ambities en bescherm de grenzen van de griffier.

¹⁰⁸ P. Nieuwenshuijsen 2012.

6. Conclusie

6.1. Inleiding

In dit hoofdstukken vatten we de bevindingen van het onderzoek samen en onderstrepen we de belangrijkste uitkomsten. Omdat dit het derde onderzoek is in een reeks, zijn we in staat aan te geven waar sprake is van een trend in de decentrale democratie en waar trendbreuken zich voordoen. Dat leidt tot een interessant overzicht van ontwikkelingen in de lokale democratie, gezien door de ogen van de griffier. Dat overzicht is te vinden in paragraaf 6.2. In paragraaf 6.3 staan we stil bij de griffier zelf. Nu de functie twintig jaar bestaat is het tijd om de balans op te maken. Wat gaat goed, wat kan beter en welke problemen komt de griffier in het werk tegen?

6.2. Trends in de lokale democratie

Zoals we aan het eind van hoofdstuk 4 vaststelden, zijn er trends in de lokale democratie en zijn er constanten. Dit onderzoek is onderdeel van een reeks waarin we in 2013, 2017 en 2022 aan staten- en raadsgriffiers gevraagd hebben wat hun ervaringen en verwachtingen zijn van ontwikkelingen in de lokale democratie. Een aantal trends die in de eerdere onderzoeken uit 2013 en 2017 naar voren kwamen worden bevestigd in 2022, we spreken dan van constanten. Maar er zijn ook trendbreuken waar een ontwikkeling die zich in 2013 en 2017 voordeed, in 2022 anders wordt gepercipieerd door de griffiers. En tot slot zijn er ook nieuwe ontwikkelingen die in 2013 en 2017 soms nog niet zichtbaar waren, maar die in 2022 wel pregnant naar voren komen. We hierna bespreken drie constanten, drie trendbreuken en drie nieuwe ontwikkelingen.

6.2.1. Constanten

Kaderstelling en controle

De dualiseringsoperatie introduceerde de drieslag kaders stellen, representatie en controle. Uit het onderzoek in 2022 blijkt dat volksvertegenwoordigers volgens de griffiers moeite hebben deze kerntaken adequaat in te vullen. Met name de laatste twee, waarvan controle in de ogen van de griffiers belangrijker is, komen niet altijd goed uit de verf. Dat blijkt ook uit ander onderzoek. Daarmee is twintig jaar na de dualisering, het functioneren van de raad in zijn kerntaken nog steeds geen vanzelfsprekendheid. Griffiers achten het overigens in grote meerderheid hun taak

op dit punt ondersteuning te bieden. Een constante lijkt ook dat de volksvertegenwoordigende functie voorop staat; griffiers lijken hier wel een ontwikkeling in de richting van het sterker behartigen van deelbelangen te bespeuren.

Fragmentatie en versplintering

Bij de raadsverkiezingen in maart 2022 is het aantal fracties in de Nederlandse gemeenteraden toegenomen, net als het aantal partijen met één zetel in de raad. Dat is een uiting van de fenomenen fragmentatie en versplintering. Dat maakt het lokale bestuur en het werk van staten en raden lastiger. Meerderheden komen moeilijker tot stand en de basis voor bestuurscolleges is fragieler. Dat zien we ook terug in de rapportages over vertrekkende bestuurders: door de jaren heen neemt het aantal 'gevallen bestuurders' toe. Het besluitvormingsproces wordt daardoor moeilijker en een bijkomend effect is dat het aantal conflicten tussen raadsleden groter wordt. De griffiers reageren op deze ontwikkelingen door de nadruk te leggen op hun verbindende taak.

Burgerparticipatie

Een nieuwe ontwikkeling die we hierna bespreken is vertrouwen in het lokale bestuur.¹⁰⁹ Een manier om vertrouwen terug te winnen is inzetten op de inzet van burgerparticipatie. Burgerparticipatie is een constant thema dat in zowel 2013, 2017 en 2022 als populair onderwerp uit de onderzoeken naar voren kwam. De griffiers verwachten dat het onderwerp belangrijk blijft. Maar dat luistert nauw. Niets is zo fnuikend voor het vertrouwen als teleurstellingen op dat vlak. Er is daarom een indringende behoefte aan spelregels en aan consistent handelen van gemeenteraden die zich houden aan gemaakte afspraken en gedane toezeggingen.

6.2.2. *Trendbreuken*

Schaalvergroting en regionalisering

Een ruime meerderheid van de griffiers stelt vast dat schaalvergroting ten koste is gegaan van de zeggenschap van de raad. En evenals in de eerdere onderzoeken verwacht ongeveer de helft van de griffiers dat die ontwikkeling door zal gaan. Maar het is de vraag of de grens inmiddels niet is bereikt waar het gaat om schaalvergroting en regionale samenwerking. Waar bestuurlijke slagkracht wordt gewonnen, is er tegelijkertijd sprake van verlies aan herkenbaarheid en de beperkte mogelijkheden van beïnvloeding tegenover. Griffiers zijn in vergelijking met de eerdere onderzoeken minder uitgesproken dat kwaliteit en slagkracht in de uitvoering moeten prevaleren boven lokale zeggenschap. Voorzichtig zou

¹⁰⁹ Zie paragraaf 6.2.3.

gesteld kunnen worden dat sprake is van een trendbreuk en dat de griffiers menen dat het tijd is voor een pas op de plaats rond schaalvergroting en regionalisering.

Meer nadruk op ondersteuning?

Het onderzoek in 2022 laat zien dat de formatie op de griffie onder druk staat. Het aantal griffiers dat de stelling onderschrijft dat er voldoende formatie beschikbaar is, is gedaald van 70% in 2013 naar 44% in 2022. Het aantal griffiers dat het *oneens* is met de stelling dat er voldoende formatie is, nam juist toe naar 43% in 2022. De bevindingen van het onderzoek laten niet zien dat de formatie onder vuur ligt en dat er taakstellingen aan de orde zijn, maar wijzen er wel op dat er kennelijk met hetzelfde aantal mensen meer werk moet worden verzet. De volksvertegenwoordiging doet er goed aan scherp op de eigen volwaardige ondersteuning te letten.

Verschuiving van de agenda

De griffiers constateren dat de agenda van raden en staten gaat verschuiven. Onmiskenbaar zijn er ontwikkelingen zoals de klimaatverandering en de energietransitie die de komende jaren veel aandacht vragen. Dat geldt ook voor de komende Omgevingswet. Behalve de onderwerpen vraagt ook de betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging bij de eigen agenda aandacht. Een groot aantal griffiers vindt dat er sprake is van te weinig greep op de eigen agenda: met andere woorden, die wordt vooral bepaald door de bestuurscolleges. Tegelijkertijd stelt een even groot deel van de griffiers vast dat statenleden en raadsleden er nog wel voldoende in slagen de eigen onderwerpen op de agenda te krijgen. Als men een onderwerp wil agenderen lukt dat ook, maar dat neemt niet weg dat de agenda overwegend door anderen wordt bepaald. Dit is een belangrijk aandachtspunt voor staten en raden die het hoofdschap daadwerkelijk inhoud en betekenis willen blijven geven.

6.2.3. *Nieuwe ontwikkelingen*

Vertrouwen in de lokale democratie

Volgens de griffiers is de afstand tussen kiezers en gekozenen groter geworden. Ze signaleren ook een afnemend vertrouwen in de volksvertegenwoordigers. De verwachting van de griffiers is dat het vertrouwen verder zal afnemen. Deze verschuiving, die in de eerdere onderzoeken nog niet aan de orde was, heeft te maken met het schuren van de systeemwereld en de leefwereld, maar ook met schaalvergroting en het binnen de huidige structuur leggen van steeds meer bevoegdheden op regionaal niveau. Veel inwoners herkennen zich steeds minder

in het eigen bestuur. Er ligt een zware verantwoordelijkheid op de schouders van de volksvertegenwoordigers om dat vertrouwen terug te winnen. Burgerparticipatie, het direct betrekken van inwoners bij initiatieven en besluiten, is een manier om dat te doen. Dat onderwerp staat volgens de griffiers nog steeds hoog op de agenda.¹¹⁰

Bedreiging en geweld

In reactie op de toegenomen polarisatie in de samenleving en signalen over toegenomen geweld richting volksvertegenwoordigers is voor het eerst in het onderzoek in 2022 een vraag opgenomen over bedreiging en geweld. Een kwart van de griffiers signaleert de afgelopen jaren een toename van bedreigingen en geweld van raads- en statenleden. De helft van de griffiers verwacht de komende jaren een verdere toename. Dat vraagt om aandacht. In dat verband is het reden tot zorg dat slechts één op de drie griffiers aangeeft dat voor dergelijke situaties een protocol bestaat. Volksvertegenwoordigers moeten hun werk in veiligheid kunnen doen. Daarbij lijkt meer aandacht voor de noodzakelijke randvoorwaarden gewenst.

Digitalisering

De pandemie vormde een stevige uitdaging voor de decentrale democratie. Achteraf kunnen we vaststellen dat mede dankzij de inzet van de griffies, de inzet van digitale hulpmiddelen en ondanks dat er sprake was van een steile leercurve, volksvertegenwoordigingen hun werk redelijk goed hebben kunnen voortzetten. Online vergaderen zal een blijvertje zijn, zo verwachten de griffiers; vooral voor kleinere bijeenkomsten.

6.3. De griffier over zichzelf

Het onderzoek laat zien dat de griffier een duizendpoot is; een alleskunner volgens De Cloe. De griffier is strategisch adviseur, manager van besluitvormingsprocessen, ondersteuner en verbinder. We spreken van de grenzeloze griffier. Twintig jaar werken met griffiers leert ons dat sprake is van een functie die niet meer is weg te denken uit de decentrale democratie. De griffier is hét succesnummer van de dualisering. Maar hoe gaat het met die griffier? We hebben in dit onderzoek de griffier in de spiegel laten kijken. We zien het beeld van een ambitieuze functionaris, spin in het web van de decentrale democratie, maar wellicht ook een overbelaste alleskunner die dreigt zichzelf voorbij te lopen.

¹¹⁰ Zie paragraaf 6.2.1.

Griffiers lijken steeds beter in staat zich te bepalen tot hun kerntaak: adviseren. Het lukt steeds beter de verantwoordelijkheid voor logistieke taken, zoals de stukkenstroom, over te dragen aan anderen, zoals medewerkers op de griffies. Tegelijkertijd staat de formatie van de griffies onder druk, niet in die zin dat taakstellingen en krimp dreigen, maar wel door de toename van de taken. Ook hier komt de grenzeloze griffier om de hoek kijken. De logistieke taken heeft de griffier over weten te dragen, maar daarvoor in de plaats zijn verschillende andere taken gekomen. De ambitie van de griffiers is groot. Ze willen de raad ontwikkelen, ze willen verbinden in een situatie van toenemende versplintering en fragmentatie, ze zien voor zichzelf een belangrijke taak bij het toegankelijk maken van de systeemwereld van de raad voor de inwoners en ze willen ondersteunen bij de vormgeving van de agenda van de raad.

Bij dit alles is onze vraag of de griffier niet tegen grenzen aan loopt. Een indicatie daarvan is dat een ruime meerderheid van de griffiers (59%) vaststelt dat de werkdruk de afgelopen jaren te hoog was. Een ander signaal is dat de helft van de griffiers rapporteert dat werk en privé de afgelopen jaren door elkaar hebben gelopen.

Een eenvoudig antwoord op het dilemma dat bovenstaande oplevert bestaat niet. Wij menen dat het zaak is dat griffiers, maar vooral ook raden en staten en werkgeverscommissies goed gaan nadenken over het type griffier dat zij graag zouden wensen. Het is tijd voor reflectie, nodig om te voorkomen dat de griffier aan het eigen succes ten onder gaat.

Bijlage 1 Literatuur- en bronnenlijst

Geraadpleegde literatuur

Bekkers 2021

H. Bekkers, 'Wethouders haken massaal af', binnenlandsbestuur.nl 13 januari 2021.

Van den Berg 2005

J.Th.J. van den Berg, 'Inleiding', in: Vereniging van Griffiers, *De griffier en verkiezingen, Jaarboek Vereniging van Griffiers 2005*, Den Haag: 2005.

Bijl & Vlam 2020

J. Bijl & V. Vlam, *Virtueel vergaderen. Handboek voor lokale politici in een virtuele omgeving*, z.p.: Democratie in actie 2020.

Boogers 2011

M.J.G.J.A. Boogers, 'De gratie van grenzen', in: Vereniging van Griffiers 2011, p. 7-10.

Boogers e.a. 2021

M.J.G.J.A. Boogers e.a., *Teveel van het goede? De staat van het burgemeestersambt anno 2020*, Enschede: Universiteit Twente 2021.

Boonstra 2021

W. Boonstra, 'Griffiers moeten meer leiderschap tonen', binnenlandsbestuur.nl 1 oktober 2021.

Bouwmans 2022

H. Bouwmans, 'Formeren kost al snel drie maanden', binnenlandsbestuur.nl 23 maart 2022.

Broeksteeg 2018

J.L.W. Broeksteeg, Commentaar op art. 125 Gw, in: P.P.T.T. Bovend'eert e.a., *Tekst en Commentaar Grondwet en Statuut*, Deventer: Wolters Kluwer 2018.

Cuperus & Speel 2021

R. Cuperus & F. Speel, 'Wie wordt de nieuwe Thorbecke?', *Binnenlands Bestuur* 2021, nr. 1.

Daadkracht 2021

Daadkracht, *Nationaal Raadsledenonderzoek 2021*, daadkracht.nl 2021.

Ministerie van BZK 2019

Ministerie van BZK, *De staat van het bestuur 2018*, De Haag: Ministerie van BZK 2019.

Elzinga 2020

D.J. Elzinga, 'Geheimhouding wel, vertrouwelijkheid niet', *Gst.* 2020, afl. 7505, nr. 56.

Elzinga & Boogaard 2021

D.J. Elzinga en G. Boogaard, 'Meer raadspolitiek in het sociaal domein nodig', *Binnenlands Bestuur* 2021, nr. 11.

Harmsen 2022

J. Harmsen, 'Vertrouwen in de lokale overheid het sterkst gedaald aan de randen van Nederland', *Trouw* 4 februari 2022.

Hart & Buiting 2015

W. Hart & M. Buiting, *Verdraaide organisaties. Terug naar de bedoeling*, Amsterdam: Boom 2015.

Hessels 2018

J.W.M.M.J. Hessels, *Raad zonder raadgevers (diss. Nijmegen)*, Deventer: Wolters Kluwer 2018.

Huitema 2011

R. Huitema, 'De griffier als grenzenmanager', in: Vereniging van Griffiers 2011.

Van Hulst e.a. 2016

M. van Hulst e.a., *Griffier in de Gemeente Geschetst. Het ambt anno 2016*, Tilburg: Universiteit Tilburg 2016.

Van Gameren, Ketelaar & Wassens 2022

E. van Gameren, T. Ketelaar en R. Wassens, '593 eenmansfracties: de fragmentatie in de lokale politiek is verder toegenomen', *NRC* 27 maart 2022.

Karsten e.a. 2014

N. Karsten e.a., *Majesteitelijk en magistratelijk: de Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt.*, Tilburg: DEMOS 2014.

De Koning 2022

B. de Koning, 'Opnieuw rijdt het CDA het vaakst een scheve schaats, blijkt uit de jaarlijkse index van integriteitsaffaires in de politiek', *De Volkskrant* 4 februari 2022.

Kok 2018

A. Kok, *Herinnering aan de rechtsstaat. Pleidooi voor serieus openbaar bestuur*, z.p.: Valiz 2018.

Korteweg 2022a

A. Korteweg, 'Hoe zit het eigenlijk met de integriteit van integriteitsonderzoekers?', *De Volkskrant* 4 mei 2022.

Korteweg 2022b

A. Korteweg, 'Ook integriteitsonderzoekers zelf hebben dringend behoefte aan regels, keurmerk en tuchtrecht', *De Volkskrant* 11 mei 2022.

Munneke 2018

S.A.J. Munneke, 'Tegeltjeswijsheden', *Gemeentestem* 2018, afl. 7474, nr. 86.

Nieuwshuijsen, 2012

P. Nieuwshuijsen, 'Dualisme baarde angstige wethouders', binnenlandsbestuur.nl 7 maart 2012.

NRC 2022

'Ontstaan er in Nederland nieuwswoestijnen?', *NRC* 27 februari 2022.

Van der Parre 2022

H. van der Parre, 'Verdrievoudiging van bedreigingen en geweld tegen gemeenteraadsleden', *NOS* 16 januari 2022.

Peters & Castenmiller 2019

K. Peters & P. Castenmiller, *Om de controle door de raad. Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk*, z.p.: Stichting Decentraalbestuur.nl 2019.

Peters e.a. 2020

K. Peters e.a., *Evaluatiecommissie Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming, derde rapportage/eindrapport*, 2020.

Van der Plasse & Piket 2021

M. van der Plasse & P. Piket, *De griffier in het nauw* (essay ter voorbereiding op de grote workshop april 2021 Vereniging van griffiers), griffiers.nl 2021.

Pro Facto 2021

Pro Facto, *Digitaal vergaderen en de adviesbevoegdheid bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten*, Groningen: Pro Facto 2021.

Raad voor het Openbaar Bestuur 2016

Raad voor het Openbaar Bestuur, *15.9 uur*, Den Haag: Rob 2016.

Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Cultuur 2020

Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Cultuur, *Lokale media: niet te missen*, Den Haag: Rob 2020.

De Ridder 2013

K. de Ridder (red.), *De griffier als uitkijkpost. Ontwikkelingen en trends in de lokale politiek, vanuit het perspectief van de griffiers van staten en raden*, Groningen: Wim Veenstra 2013.

De Ridder 2018

K. de Ridder (red.), *De griffier kijkt verder. Ontwikkelingen en trends in de lokale politiek, vanuit het perspectief van de griffiers van staten en raden - 2*, Delft: Eburon 2018.

Riezebos & Verhoeff 2011

K. Riezebos & C. Verhoeff, *Burgemeester en griffier, een vitale relatie*, Baarn: Drukkerij BakkerBaarn 2011.

Rovers 2022

E. Rovers, *Nu is het aan ons*, z.p.: De Correspondent 2022.

Schaap e.a. 2018

L. Schaap e.a., 'De griffier in gemeenteland', *BW 2018-1*, p. 5-25.

Schrooten & E. Meurs 2012

M. Schrooten & E. Meurs 'Interview met Dick de Cloe: Volksvertegenwoordiger zijn leer je nooit af.' in: Vereniging van Griffiers, *Terug naar de toekomst. Jaarboek Vereniging van Griffiers 2012*, Den Haag: SdU 2012.

Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen 2006

Raad van State, *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen. Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen.*, 's-Gravenhage: RvS 2006.

Veenendaal 2022

W. Veenendaal, 'Groeidend wantrouwen vormt risico voor lokale democratie', socialevraagstukken.nl 12 april 2022.

Van Veluwen 2022

M. van Veluwen, 'Haatberichten voor raadsleden: sociale media wel of niet inzetten?', socialevraagstukken.nl 15 maart 2022.

Vereniging van Griffiers 2011

Vereniging van Griffiers, *Democratie over de grenzen. Jaarboek Vereniging van Griffiers 2011*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2011.

Vereniging van Griffiers 2018

Vereniging van Griffiers, 'Professionaliseringsonderzoek', griffiers.nl 2018.

[Kamerstukken en parlementaire geschiedenis](#)

Handelingen II, 2000/01, nr. 101.

Kamerstukken II, 2000/01, 27751, nr. 2.

Kamerstukken II, 2000/01, 27751, nr. 3

Kamerstukken II, 2000/01, 27751, nr. 13

Kamerstukken II, 2000/01, 27751, nr. 31

Kamerstukken II, 2000/01, 27751, nr. 57

Kamerstukken II, 2000/01, 27751, nr. 72

Kamerstukken II, 2001/02, 27 751, nr. 10b

Kamerstukken II, 2019/20, 35546, nr. 2

[Aangehaalde websites](#)

aandeslagmetdeomgevingswet.nl

cbs.nl

nos.nl

politwhoops.nl

rijksoverheid.nl

vng.nl

Bijlage 2 Onderzoeksthema's trendonderzoeken

Was onderstaande een thema in ...	2013	2017	2022
Kaderstellende functie en schaalvergroting	ja	ja	ja
Vertegenwoordigende functie en het politiek debat	ja	ja	ja
Schisma's in de raad	ja	ja	ja
Fragmentatie in de raad	ja	ja	ja
Sociale media	ja	ja	nee
Integriteit	ja	ja	ja
Bestuurlijke participatie en de raad	ja	ja	ja
Relatie griffier en voorzitter	ja	ja	ja
Gemeenschappelijke bestuursdienst	ja	ja	nee
Formatie van de griffie	ja	ja	ja
Rollen van de raad	nee	ja	ja
Deliberatieve democratie	nee	ja	ja
Geheimhouding	nee	ja	ja
Media, sociale media en digitalisering	nee	nee	ja
Agenda van de raad	nee	nee	ja
Systeemwereld raad en leefwereld inwoner	nee	nee	ja
Bedreigingen	nee	nee	ja
Functie van de raadsgriffier	nee	nee	vanwege 20 jaar griffier
Rol van de griffier	nee	nee	vanwege 20 jaar griffier
Werkzaamheden van de griffier	nee	nee	vanwege 20 jaar griffier
Randvoorwaarden voor het werk van de griffier	nee	nee	vanwege 20 jaar griffier
Gemeenteraadsverkiezingen	nee	nee	vanwege 20 jaar griffier

Bijlage 3 Geïnterviewden

- John Bijl - Directeur Periklesinstituut
- Josee Gehrke - Oud-griffier Gemeente De Wolden
- Jan Dirk Pruim - Oud-griffier Gemeente Almere
- Lia Ransdorp - Interim-griffier gemeenten en waterschappen
- Geert van Soest - Griffier Gemeente Venlo

