



Zonder tegenwind geen dualisme: de inschaling van de griffier als testcase

Griffiers golden ooit, samen met de decentrale rekenkamers, als de kinderen van de dualisering.¹ Zij zijn immers de meest zichtbare vrucht van die grote wetgevingsoperatie uit 2002. Dat wethouders vóór 2002 lid waren van de raad en zelf de raadscommissies voorzaten die bedoeld waren om het college te controleren, kan niemand zich nu eigenlijk meer goed voorstellen. In plaats daarvan wordt het steeds opmerkelijker dat de voorzitter van het college ook de vergaderingen van de plenaire raad voorziet. Maar dat we sinds de dualisering overal griffiers hebben die expliciet en specifiek de volksvertegenwoordiging terzijde staan, is over de jaren heen alleen maar duidelijker geworden. Als we straks op het zilveren ambtsjubileum van de decentrale griffiers proosten, dan is dat een referentie aan de dualisering van 25 jaar geleden.

Griffiers zijn meer dan het historische product van een bepaalde wettelijke hervorming. Ze zijn ook wezenlijk verbonden met het idee van de dualisering en dus verknoopt met het succes ervan. De inzet was een meer herkenbare scheiding tussen bestuur en controle, aldus Elzinga in de aanbiedingsbrief bij het rapport van zijn staatscommissie. Eenmaal bevrijd van het bestuur en gericht op de controle, zou de gemeenteraad behoefte krijgen aan een eigen ondersteuning. En precies daarin zouden de griffiers dan voorzien. Hun positie zou daarmee over de jaren heen verstevigen en meegroeien met de mate van feitelijke dualisering ter plaatse. Om deze reden bevat de Gemeentewet niet veel regels voor de griffier. Hij moet er zijn, hij moet de raad terzijde staan en het college heeft er zeker niets over te zeggen. Meer niet. Een effectief gedualiseerde raad ziet het nut van zijn eigen griffie, was het idee van de staatscommissie. Zo'n raad hoeft verder ook niet te verplichten voldoende geld te reserveren voor een fatsoenlijke griffie. Omgekeerd valt een griffier niet te benijden als die moet zien te overleven in monistische verhoudingen. Dat maakt de griffier niet alleen het succesnummer van de dualisering, maar ook de kanarie in de kolenmijn van het monisme.

Het verhaal van de griffiers is dus eigenlijk het verhaal van de dualisering. Als zodanig wil ik het hier vertellen, verdeeld in drie bedrijven. In het eerste bedrijf verschijnt de griffier op het lokale toneel en groeit hij in zelfvertrouwen ten

¹ L. Schaap & L.W.D. Mulder, 'Kinderen van de dualisering: Over griffies en rekenkamers'. In Congresuitgave 'Staat van de dualisering', Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2008, p. 27-43.

opzichte van die andere ondersteuner in het lokaal bestuur: de gemeentesecretaris. In het tweede bedrijf maakt de griffier een inhoudelijke belofte waar en versterkt hij samen met de gemeentesecretaris de bestuurlijke macht van de raad. In het derde bedrijf kiest hij als kind van gescheiden ouders toch uiteindelijk partij voor de politieke tegenmacht van de raad. Met alle gevolgen van dien voor de relatie met de gemeentesecretaris.

EERSTE BEDRIJF: SCHEIDING TUSSEN BESTUUR EN CONTROLE

Een belangrijke succesfactor voor elke staatkundige hervorming is de stelregel om nooit vorm en inhoud *tegelijk* te veranderen. Dan gaan de mensen die het niet echt begrijpen een verbond aan met de mensen die sowieso tegen waren en samen houden ze alles tegen. Beter is het om ofwel eerst hetzelfde beestje een andere naam te geven ofwel te beginnen met nieuwe wijn in oude zakken. In het geval van de introductie van de griffier is de eerste route gevolgd. Waar historisch de provinciale ambtelijke organisatie onder de griffier als griffie was gegroeid, werkten de gemeenteambtenaren vroeger onder de gemeentesecretaris op de gemeentesecretarie. Maar op beide niveaus werden het college van het dagelijks bestuur en de volksvertegenwoordiging ondersteund door een functionaris die tegelijk de algemeen directeur van de ambtelijke organisatie was. Om bestuur en controle scherper te scheiden, moest die ondersteuning uit elkaar worden getrokken.

Historisch lag het voor de hand om de term griffier te gaan gebruiken voor de ondersteuning van de volksvertegenwoordiging en de functie van secretaris voor het bestuurscollege te reserveren. Aard en omvang van de geboden ondersteuning stond daarbij verder niet ter discussie. De uiteindelijke zeggenschap wel. Om als gemeenteraad het bestuur ook daadwerkelijk te kunnen controleren, werd helder gemarkeerd dat de griffier en de griffie inhoudelijk en ook formeel als werkgever door de gemeenteraad worden aangestuurd. Maar omdat er inhoudelijk verder niet veel veranderde, kon de commissie-Leemhuis in een eerste evaluatie van de dualisering in 2004 meteen al rapporteren dat er op veel plekken griffiers waren aangesteld die overwegend naar wederzijdse tevredenheid functioneerden.² De hoofdzakelijk procesmatige steun die voorheen door de secretaris werd geleverd, ontvingen de raadsleden nu van de griffier. Hoewel heren der stemmen opgingen om die steun uit te bouwen naar een meer inhoudelij-

² Stuurgroep onder leiding van Leemhuis-Stout, *Aangelegd om in vrijheid samen te werken, dualisering: bijsturing geboden*, Den Haag 2004.

ke rol voor de griffier, adviseerde Leemhuis nadrukkelijk om een bescheiden en procesmatig profiel te handhaven. Wat de commissie betreft, was de introductie van de griffier dus echt bedoeld als een andere naam voor hetzelfde beestje.

Na de succesvolle entree op het lokale toneel volgde een verdere aanscherping van de eigenstandigheid en onafhankelijkheid van de griffier. De deeltijdgriffier met een andere betrekking elders in de ambtelijke organisatie, die de commissie-Leemhuis nog in vier van de vijf gevallen waarnam, stierf langzaam uit. Dat gold ook voor de constructie waarin de voltijdsgriffier geen eigen medewerkers heeft, maar meer functioneert als een coördinator van de ambtelijke bijstand voor de gemeenteraad. Zo'n sologriffier komt ook niet meer voor. Overal vestigt zich de norm dat er een voltijds zelfstandige griffier moet zijn die met een bescheiden griffie minimaal de basale ondersteuning voor het functioneren van de gemeenteraad levert. In 2008 rapporteert *De staat van de dualisering* al dat raadsleden niet meer goed weten wie die ondersteuning anders zou moeten leveren.³ Zo snel kan dat gaan.

Dit was natuurlijk even slikken voor de gemeentesecretaris. Daar zit in het eerste bedrijf ook de spanning in het verhaal. Niet alleen moest de secretaris inschikken in de zin dat van zijn ondersteuning geen gebruik meer mag worden gemaakt (de functies van griffier en secretaris zijn wettelijke onverenigbaar), hij verloor ook zijn rechtstreekse band met de gemeenteraad. Dat ging niet overal goed. Onderzoek uit 2007 identificeerde verschillende soorten disfunctionele relaties tussen de secretaris en de griffier: grote broer/kleine broer-relatie, regelrechte conflictrelaties of een strikte boedelscheiding.⁴ In dat laatste geval dualiseert de ambtelijke organisatie zelf. Want als de griffie en de griffier exclusief voor de raad werken, is dan het idee, werken de secretaris en de rest van de ambtelijke organisatie exclusief voor het college en dus *niet* meer voor de raad. Zoals de gemeentesecretaris geen rechtstreekse toegang meer heeft tot de politiek, zo heeft de griffier dan geen rechtstreekse toegang meer tot de ambtelijke organisatie. Van een dergelijke redenering is uiteindelijk iedereen de verliezer.

De ideale verhouding tussen de griffier en de secretaris, zo concludeert het onderzoek dan ook, is een productief bondgenootschap tussen beide. Een gelijkwaardige relatie met een gezamenlijk doel: het versterken van de positie

³ Congresuitgave 'Staat van de dualisering', Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2008.

⁴ C. Verhoeff en R. Wever, *Sterke koppels, sterk bestuur*, BMC: 2007.

⁵ C. Verhoeff en R. Wever, *Sterke koppels, sterk bestuur*, BMC: 2007, p. 61.

van de gemeenteraad in de P&C-cyclus.⁵ Een vergelijkbaar ideaal groeide ook bij de griffiers. Waar de commissie-Leemhuis nog hamerde op een bescheiden, procedurele rol voor de griffiers, filosofeert de *Staat van de dualisering* vier jaar later over een meer inhoudelijke ondersteuning van de gemeenteraad door de griffier, gericht op de kwaliteit van de besluitvorming.⁶ Dit verliep allemaal precies zoals de Staatscommissie-Elzinga had voorspeld: een eenmaal gedualiseerde raad is snel aan de eigen griffier gewend en zal daar ook meer ondersteuning van gaan verwachten dan de raad in het verleden van de gemeentesecretaris kreeg. Daar begint ook het tweede bedrijf van dit verhaal.

TWEEDE BEDRIJF: SCHEIDING TUSSEN BELEID EN UITVOERING

De dualiseringsoperatie beoogde niet alleen een sterkere scheiding tussen bestuur en controle in de organieke wetten. Minder bekend maar niet minder belangrijk is de wetgevingsoperatie die daar strak achteraan kwam en de medebewindsbevoegdheden herverkavelde over de raad en het college. In de beleidstheorie van die wetgevingsoperatie zat een normatief schema voor deze taakverdeling: het dualiseringskader. Ten aanzien van het vaststellen van verordeningen in de zin van algemeen verbindende voorschriften enerzijds en het dagelijks bestuur in de zin van de dagelijkse dingen anderzijds, bevatte het kader geen nieuws. Die bevoegdheden waren al in 1851 door Thorbecke over de raad en het college verdeeld.

Nieuw was het meer materiële onderscheid tussen beleid en uitvoering dat ook werd doorgevoerd. De raad zou zich tot de *hoofdpijnen* van het beleid moeten beperken en de uitwerking en uitvoering daarvan aan het college moeten laten. Alleen in een moeilijk te definiëren categorie uitzonderingsgevallen van concrete doch politiek gevoelige besluiten, zou de raad toch nog rechtstreeks zelf de besluiten mogen nemen. Maar dan wel nadrukkelijk als uitzondering op het dualistische ideaal. Het aanwijzen van locaties voor gokpaleizen of gebieden voor naaktrecreatie zijn de klassieke voorbeelden van deze categorie besluiten. Hetzelfde idee zit nu weer achter de zogenoemde BOPA-procedure in de Omgevingswet, waarmee ook de meer concrete omgevingsvergunningen toch weer wel aan de raad worden voorgelegd. Want het dualiseringskader dat in 2003 voor de herverkaveling van de medebewindsbevoegdheden werd ontwikkeld, is sindsdien gebruikt voor de latere grotere decentralisaties. Ook de Jeugdwet

⁶ Congresuitgave 'Staat van de dualisering', Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2008.

schrijft voor dat de gemeenteraad een plan vaststelt dat 'de hoofdzaken van het te voeren beleid' voorschrijft. Het is inmiddels zelfs een algemene Aanwijzing voor de regelgeving die de decentrale bevoegdheidsverdeling raakt: de volksvertegenwoordiging is er voor de 'kaders van het beleid'.⁷ Het dagelijks bestuur voor de uitvoering.

Achter de dualisering als institutionele operatie om de gemeenteraad te verzelfstandigen kwam zo ook een specifieke inhoudelijke roloppvatting voor de volksvertegenwoordiging weg. Het centrale begrip in die discussie is de genoemde kaderstellende rol van de gemeenteraad. Dergelijke kaders zijn bij voorkeur algemeen, uitvoerbaar voor het college en bevatten de relevante politieke keuzes voor het beleidsdomein. Die kaderstellende rol is ook niet toevallig de eerste in de bekende trits van de drie rollen die de raad sinds de dualisering zou hebben. Want eenmaal gestelde kaders normeren eigenlijk ook de controle waar de gemeenteraad zich op zou moeten richten: vanaf de gestelde beleidsdoelen, via de door het college uitgewerkte programma's naar de vooraf afgesproken indicatoren.⁸

Hoewel de Gemeentewet de voorbereiding van de besluiten van de gemeenteraad sinds jaar en dag aan het college opdraagt, ligt in het dualistische ideaal van een optimaal kaderstellende gemeenteraad ook besloten dat de raad zoveel mogelijk zelf het initiatief neemt en leidend is. Een raad die vooral volgend is ten opzichte van het college geldt als weinig gedualiseerd, terwijl raadsleden die zelf vlijtig initiatiefvoorstellen schrijven een voorbeeld vormen van hoe het eigenlijk zou moeten. Bij implicatie schrijft een zo opgevatte kaderstellende rol van de raad ook voor wat een raad juist niet zou moeten doen. Bij de uitvoering op de stoel van het college gaan zitten, bijvoorbeeld, of controleren op doelen die niet vooraf zijn gesteld. Beleid en uitvoering moeten gescheiden blijven.

Dit ideaal van een gedualiseerde raad als een optimaal *kaderstellende* raad, voor op de bok in de beleidscyclus, sluit goed aan bij de extra inhoudelijke ondersteuning die griffiers willen en zouden kunnen leveren. Niet alleen het functioneren van de raad procesmatig faciliteren, zoals de gemeentesecretaris al deed, maar ook de langetermijnagenda bewaken, oplegnotities bij raadsvoorstellen

⁷ Aanwijzing 5.23.

⁸ H. Binnema, 'Controle en verantwoording: twee zijdes van de medaille?', in: Peters & Castenmiller, 'Controle als democratische waarde, Decentraalbestuur.nl 2021, p. 17-21.

⁹ K. Peters & P. Castenmiller, 'Kaderstellen en controleren door de gemeenteraad: een zware opgave'. *Bestuurswetenschappen* 2020/2 p 10-33.

schrijven, helpen bij de voorbereiding van initiatiefvoorstellen en de informatiepositie van de raad versterken. Dat is ook waar Peters en Castenmiller de griffier een 'natuurlijke bondgenoot'⁹ van de kaderstellende en controlerende rol noemen en deze inhoudelijke ondersteuning is een taakveld waarin een deel van de griffiers in toenemende mate actief is geworden.¹⁰ Dat strookt ook met een gestage groei van de omvang van de griffies, waar niet alleen extra communicatieadviseurs aanschuiven maar commissiegriffiers steeds vaker ook als inhoudelijke adviseurs werken en her en der zelfs al eigen financiële en juridische expertise in huis is.

De mate waarin griffiers de kaderstellende rol van de raad inhoudelijk ondersteunen, hangt niet alleen af van de eigen rolopvatting van de griffiers. Het is ook ruimte die gegund en gegeven moet worden door de gemeenteraad. Want daar zit de spanning in dit bedrijf: niet tussen de griffier en de secretaris maar tussen de griffier en zijn raad. Lang niet alle raadsleden delen het dualistische ideaal van de kaderstellende rol van de raad op dezelfde manier en zelfs als ze dat wel doen, is er ook nog de politieke rationaliteit die in voorkomende gevallen anders dicteert. Dat leidt tot de fascinerende observatie in het eerdergenoemde onderzoek van Peters en Castenmiller dat 'slechts een enkel raadslid professionele ondersteuning [in de kaderstellende en controlerende rol] ziet als een manier om de werkbelasting te verlichten en de effectiviteit van hun werk te vergroten'.¹¹ Veel fundamenteeler kan de *mismatch* niet zijn dan dat als iets wat als ondersteuning is bedoeld als extra werklast wordt ervaren. Dan sluit de ondersteuning van de griffier meer aan bij wat de raad in de beleidscyclus zou moeten zijn dan wat het politieke podium dat de raad feitelijk is en eigenlijk ook wil blijven.

De veronderstelling dat een institutioneel gedualiseerde raad als vanzelf een behoefte aan meer inhoudelijke ondersteuning bij de beleidsmatige kaderstelling zou ontwikkelen, gaat dus maar beperkt op. Er is zeker sprake van, maar een eenduidig succesverhaal van de dualisering en in het voetspoor daarvan de griffier is het tweede bedrijf van dit verhaal zeker niet. Dat is dan ook het moment waarop de vader van de dualisering inbreekt. In een ferm pamflet keerde hij zich – samen met de schrijver dezes – tegen wat wij als de 'averechtse uitwerking' van de kaderstellende rol brandmerken: als de theorieën over een optimale beleids-

¹⁰ M. van Hulst, P. Kruijven, L. Schaap e.a. *Griffier in de gemeente geschetst*: Het ambt anno 2016. Tilburg: Tilburg University 2016.

¹¹ K. Peters & P. Castenmiller, 'Kaderstellen en controleren door de gemeenteraad: een zware opgave'. *Bestuurswetenschappen* 2020/2 p. 26.

cyclus een professioneel ideaal van de gemeenteraad als raad van toezicht opleveren waarmee de ruimte voor politieke rationaliteit in een volksvertegenwoordiging wordt weggedrukt.¹² De volksvertegenwoordigende rol is dan vooral het in de samenleving uitleggen van beleid, in plaats – andersom – het in de politieke arena terugkoppelen van maatschappelijke ervaringen met de uitvoering van beleid. Met controle niet alleen als papieren exercitie op de vooraf bij de kaderstelling afgesproken indicatoren maar ook rechtstreeks vanuit de mailbox van de fractie. Terwijl dat de ruimte daarvoor in ieder geval ook een doel van de dualisering was. In eerdere woorden van Elzinga, toen hij zich afzette tegen het idee dat de gekozen burgemeester de voltooiing van het gedachtengoed van zijn staatscommissie zou zijn: 'Het doel van dit alles was een meer zelfstandige en krachtige gemeenteraad die zich manifesteert als een echte politieke volksvertegenwoordiging en vooral als het politieke hoofd van de gemeente.'¹³ Dat ideaal is het derde bedrijf van dit verhaal.

DERDE BEDRIJF: SCHEIDING POLITIEK EN BESTUUR

In het tweede bedrijf stond het verhaal van de griffier en de dualisering tegen de achtergrond van de oude strijd van de gemeenteraad om zich aan de dominantie van het college te onttrekken. Want hoewel in de Grondwet al sinds 1848 staat dat de raad aan het hoofd van de gemeente staat, was dit misschien alleen realistisch voor de periode van de nachtwakersstaat waarin voor een gemeente niet gek veel meer te doen was dan het bekostigen van de onderwijzer en het op orde houden van de blusmiddelen. Vanaf de groei van het takenpakket van de welvaartsgemeente, eind negentiende eeuw, wordt de feitelijke dominantie van het college over de raad onvermijdelijk.¹⁴ Na honderd jaar discussie zou de dualisering daarin dan misschien verlossing brengen, maar de resultaten daarvan laten sindsdien op dit punt ook een gemengd beeld. Nog lang niet overal zit de raad echt voorop de beleidsbok. En als de inspanningen van de griffiers om meer inhoudelijke ondersteuning te bieden bij het invullen van de dualistische kaderstellende rol ook nog als extra werklast wordt ervaren door de raadsleden, is het de vraag of het er ooit van gaat komen. Met een beetje pech verergert de dualisering zo de dominantie van het college zelfs, waar de wethouders de raadsleden nu op gezag van 'het dualisme' gaan vermanen zich niet met de

¹² G. Boogaard & D.J. Elzinga, 'Volksvertegenwoordiging is geen rol.

¹³ D.J. Elzinga, 'De door de bevolking gekozen burgemeester is strijdig met het politieke primaat van de gemeenteraad', *Gemeentestem* 2004/181.

¹⁴ P. Castenmiller & K. Peters, 'Wel aan het hoofd maar niet de baas. De verhouding tussen raad en college in de praktijk', Vollaard e.a. (red), *De gemeenteraad*, Amsterdam: Boom 2018,

uitvoering te bemoeien of anderszins op de stoel van de wethouder te gaan zitten.

De teneur van het verhaal verandert aanmerkelijk wanneer we in dit bedrijf niet de strijd om het bestuurlijke zwaartepunt als achtergrond nemen, maar de groei van het politieke primaat van de raad. Dan zien we een rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging die zich eerst ontworstelt aan de benoemde burgemeester door zelf bestuurders af te vaardigen. De raadsleden die in 1848 de burgemeester als wethouder 'terzijde stonden', vormen vanaf 1931 tezamen met de burgemeester het college. Binnen het college trokken de wethouders vervolgens de inhoudelijke portefeuilles naar zich toe om de politieke prioriteiten van de meerderheid te realiseren. Ze waren de vooruitgeschoven posten van de gemeenteraad. Het monisme begon ooit als uitdrukking van de democratie omdat de volksvertegenwoordiging er zijn grip op het bestuur mee verstevigde. Vanaf de jaren zestig van de twintigste eeuw drukken de wethouders de burgemeester binnen het college in een meer politiek neutrale rol, waarna de raad zich het benoemingsrecht van de burgemeester toe-eigende doordat de aanbeveling feitelijk beslissend is.



Vanaf enig moment begon het monisme waarmee de volksvertegenwoordiging ooit de verkiezingsuitslag in collegebeleid kon omzetten te knellen voor de volksvertegenwoordigers zelf. De wethouders werden minder de vooruitgeschoven posten van de raad in het college, maar meer de vooruitgeschoven posten van het college in de raadsfracties. Die daardoor hun politieke vleugels veel minder goed konden uitslaan dan ze inmiddels wilden. En voor dit probleem zou dan de dualisering een oplossing kunnen zijn. De besturende raadsleden werden naar het college verbannen om ruimte te maken voor nieuwe politici die zich volledig op het politieke werk konden richten. Ondertussen werden de kiezers beweeglijker, de fracties kleiner en het wethouderschap onzekerder. Zorgelijk voor de bestuurbaarheid misschien, maar hoe democratisch zijn verkiezingen als ze neerkomen op ideologische volkstellingen en grote gemeenteraadsfracties vol stemvee dat zijn stem tegen de wethouder niet verheft? De opkomstcijfers voor de gemeenteraad zijn langzaamaan gestabiliseerd op gemiddeld de helft van het electoraat, maar de mate waarin deze kiezers zich bij het uitbrengen van hun stem (deels) door lokale overwegingen hebben laten leiden is gegroeid. Welbeschouwd leeft de lokale politiek als nooit tevoren. Daarin maakt de gemeenteraad, in de prachtige beeldspraak van Vollaard, als 'politieke stoorzender in de planning & control-cyclus van de uitvoerende macht zijn primaat steeds beter waar'.¹⁵ Om het college bij de les van de politieke prioriteiten te houden en de samenleving bij de uitvoering van het beleid te betrekken.

Hoewel het verhaal zo een stuk optimistischer klinkt, wordt de rol van de griffier in dit derde bedrijf niet eenvoudiger. Waar hij in het tweede bedrijf in een natuurlijk bondgenootschap met de gemeentesecretaris onderdeel was van het versterken van de bestuurlijke macht van de raad in de beleidscyclus, moet hij zich in dit derde bedrijf verhouden tot de politieke tegenmacht van de raad. Tot hoever staat de griffier de gemeenteraad ook daarin terzijde? Tot op welke hoogte kan dat allebei eigenlijk tegelijk? Of komt er een moment waarop de griffier moet kiezen tussen het afraden van een bepaalde interventie omdat die ontijdig en contraproductief is in de beleidscyclus of het faciliteren van het verstoren ervan? Naast de complexiteit nemen ook de risico's toe. Want boven op het risico dat de griffier zich zoveel met de idealen van het bestuur vereenzelvigd dat hij door de raad als extra werklast wordt gezien, komt het risico dat hij zich zoveel met de politiek inlaat dat hij door het college of door de coalitie niet meer als bondgenoot of zelfs als vijand wordt gezien.

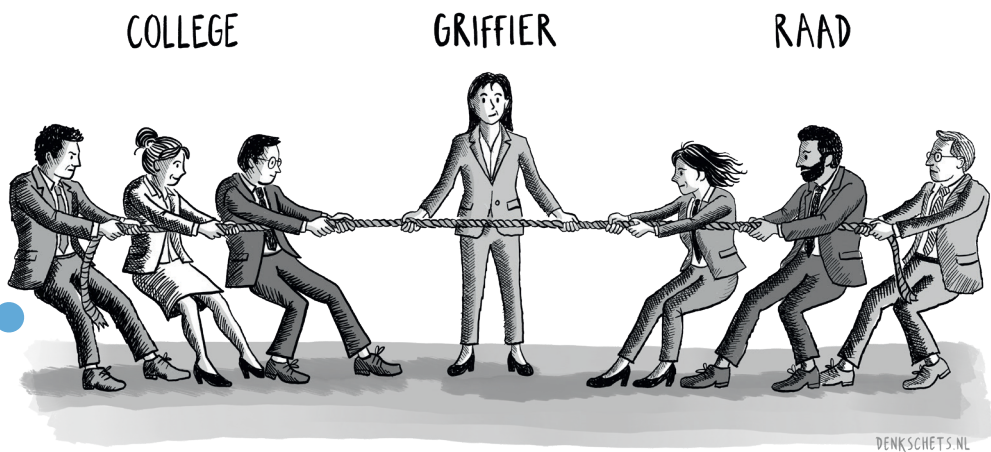
In het derde bedrijf dreigt met de betrokkenheid van de griffier bij de groei van de politieke tegenmacht van de raad ook weer spanning op de relatie met de gemeentesecretaris. Dat valt niet meer terug naar de disfunctionele relaties uit het eerste bedrijf, maar toevallig is het ook niet dat juist de Vereniging voor Gemeentesecretarissen in verzet schiet als gemeenteraden hun eigen griffier op een positie willen inschalen die recht doet aan het ondersteunen van politieke tegenmacht: ergens in de buurt van de burgemeester. Op constitutioneel niveau is het geen enkele vraag of de raad daarover gaat, maar in de achterhoede speelt nog de discussie over de vraag of de vakbonden over de band van de cao deze constitutionele autonomie van de raad kunnen blokkeren.

POSITIE VAN DE GRIFFIER: EIGENSTANDIG EN ONAFHANKELIJK

Of het verhaal van de griffier als kind van de dualisering een succesverhaal vormt, hangt dus af van het perspectief waarin je het vertelt. En wie het vertelt. In het eerste bedrijf kwamen juristen aan het woord, in het tweede meer bestuurskundigen en in het derde een politicoloog. De verknoping van het griffiersambt met de dualisering vormt inmiddels een complexe historische erfenis. Want was het nou de bedoeling van de dualisering dat de griffier voorop zou gaan in de strijd tegen incidentenpolitiek en vóór meer initiatiefraadvoorstellen of is hij de steun en toeverlaat voor het lekenbestuur dat door het college

¹⁵ H. Vollaard, 'Gaat het wel zo slecht met de gemeenteraden?' in: A.W. Heringa e.a. (red.) *Om de lokale democratie. Gemeentebestuur onder druk*, Den Haag: Boom Juridisch, p. 49-62.

met een kluitje in het bestuurlijke riet worden gestuurd? Tot op grote hoogte is het antwoord: allebei. Als volwassen kind van gescheiden ouders hoeft hij ook geen partij te kiezen in een scheiding. Zeker niet als die juist bedoeld blijkt om enige rivaliteit tussen raad en college te creëren. Wel komt het daarbij aan op een versterking van de positie van de griffier om strategisch te kunnen schakelen in de verschillende rollen die hij in verschillende bedrijven van het verhaal van de dualisering speelt. Onafhankelijk ten opzichte van het college en dus ook de gemeentesecretaris, eigenstandig ten opzichte van de raad.¹⁶



¹⁶ P. Paulides, H. Binnema & G. Boogaard, 'Eigenstandig en (on)afhankelijk, nieuwe spelregels voor sterkere griffie(r)s', Rapport in opdracht van BZK/VvG 2023.