

Burgemeester

Verslag van het onderzoek naar de samenwerking burgemeester – griffier

en griffier,

mr.dr. Kees Riezebos & dr. Carien Verhoeff

een vitale relatie



Nederlands
Genootschap
van Burgemeesters

Vereniging van Griffiers

BMC | advies
management

Burgemeester

Verslag van het onderzoek naar de samenwerking burgemeester - griffier

en griffier,

mr.dr. Kees Riezebos & dr. Carien Verhoeff

een vitale relatie

Inhoud

Woord vooraf	5	Hoofdstuk 4	79
Samenvatting	7	Tevreden koppels, tevreden driehoek	
Burgemeester en griffier, een vitale relatie		4.1 Tevredenheid in de driehoek	79
Hoofdstuk 1	15	4.2 Griffier en secretaris in de lift	80
Verantwoording van het onderzoek		4.3 Het driehoeksoverleg	83
1.1 Lokaal bestuur in ontwikkeling	15	4.4 Typering van de samenwerking in de driehoek	85
1.2 Vraagstelling	21	4.5 Tussenconclusie	89
1.3 Onderzoeksstrategie	22	Hoofdstuk 5	91
1.4 Werkwijze	23	Vier beleidsoriëntaties, krachtig bestuur	
1.5 Organisatie	25	5.1 Wij maken het verschil	91
1.6 Leeswijzer	25	5.2 Collegeprestaties in de beleidscyclus	93
Hoofdstuk 2	29	5.3 Raadsprestaties in de beleidscyclus	99
Theoretische reflectie		5.4 Prestaties in het lokaal bestuur	103
2.1 Sterke koppels, sterk bestuur	29	5.5 Naar beter lokaal openbaar bestuur	105
2.2 Wat leren we uit de casestudies?	30	5.6 Tussenconclusie	110
2.3 Dualisme, twee denksporen	35	Hoofdstuk 6	113
2.4 Zich ontwikkelend bestuur	38	Tevreden, maar ook krachtig?	
2.5 Eisen die aan de driehoek te stellen zijn	43	6.1 Kracht van het bestuur	113
2.6 Stellingen en variabelenschema	46	6.2 Gefragmenteerde beleidsoriëntaties	115
Hoofdstuk 3	49	6.3 De burgemeester, zijn griffier en zijn secretaris	116
Burgemeester en griffier, een tevreden koppel		6.4 Zich ontwikkelend bestuur	117
3.1 Sterke groei, hoge rapportcijfers!	49	Hoofdstuk 7	123
3.2 Rolopvattingen van burgemeester en griffier	52	Spanning op de driehoek, wind in de zeilen!	
3.3 Verwachtingen van burgemeester en griffier	56	7.1 Het ruime sop kiezen	123
3.4 Verwachtingen waargemaakt?	57	7.2 Spanning op de driehoek zetten en houden	125
3.5 Goede en minder goede koppels, de kenmerken	63	7.3 De wind in de zeilen hebben	130
3.6 Werken aan de kwaliteit van de processen	65	7.4 Aanbevelingen	134
3.7 Investeren in de relatie burgemeester – griffier	70	Geraadpleegde literatuur	136
3.8 De samenwerking getypeerd	71	Colofon	140
3.9 Tussenconclusie	75		



Woord vooraf

Met de invoering van de dualisering in 2002 is op lokaal niveau de raadsgriffier geïntroduceerd; een nieuweling in het lokale krachtenveld wiens komst destijds door sommigen werd toegejuicht, door anderen verguisd. Sindsdien is er veel gebeurd. Raad en college zochten naar passende verhoudingen ten opzichte van elkaar; de raadsleden leerden zich te voegen in hun opnieuw gedefinieerde rollen en de gemeentesecretaris en griffier zochten naar de goede samenwerkingsrelatie. In dit boek doen wij verslag van ons onderzoek naar een bijzonder aspect van de dualisering, namelijk de relatie tussen griffiers en burgemeesters. Het moge duidelijk zijn dat het onderzoek een foto bevat, een beschrijving en beoordeling van de huidige stand van zaken. Een foto die behalve het object ook veel context bevat: de betekenis van goede samenwerking voor de ‘driehoek’ van burgemeester, secretaris en griffier, voor het functioneren van raad en college en voor het functioneren en ontwikkeling van de gemeente.

Na dit Woord vooraf volgt het verslag van het onderzoek in de zin van theorievorming, weergave van de bevindingen op basis van de enquêtes en conclusies en aanbevelingen. De gegevens waarop dit onderzoek is gebaseerd, zijn verzameld door gerichte interviews met burgemeesters en griffiers en door elektronische vragenlijsten aan burgemeesters, griffiers en secretarissen. Daarnaast kregen we input van veel anderen die geïnteresseerd bleken in het onderwerp en ons voorzagen van hun inzichten en ervaringen in de praktijk. Wij zijn ieder die op enige wijze heeft meegewerkt aan dit onderzoek daarvoor zeer erkentelijk.

*R. van Bennekom,
namens NGB*

*M. F. Stein,
namens VvG*

*drs. R. Wever,
namens BMC*



Samenvatting

Burgemeester en griffier, een vitale relatie

Een mooi rapportcijfer geven ze elkaar, de burgemeester en de griffier.¹ Tevredenheid alom, complimenten over en weer en ook de relatie met de secretaris is bij de meesten van hen hecht te noemen. Maar hoe zit het nu écht tussen de burgemeester en de griffier? Hoe ziet hun samenwerking eruit? Wat bespreken zij samen en wat verwachten zij van elkaar? En vooral ... gaat het beter nu de burgemeester en de griffier zich steeds beter tot elkaar gaan verhouden? Maakt het uit of zij het goed met elkaar kunnen vinden, of dat hier en daar wat scepsis heerst ten opzichte van elkaar? De samenwerking tussen de burgemeester en de griffier zou weleens van vitaal belang kunnen zijn voor soepele processen en kwalitatief goede besluiten in de gemeente. In opdracht van de Vereniging van Griffiers (VvG) en het Nederlands Genootschap voor Burgemeesters (NGB) voerde BMC een onderzoek uit naar de samenwerking tussen de burgemeester en de griffier.

Aanleiding voor het onderzoek

Burgemeesters en griffiers doen hun werk vaak in stilte. Dat past ook een beetje bij de beroepsethiek van beide functionarissen. Zeker over hun onderlinge samenwerking hebben beiden het hart niet op de tong liggen. Toch hebben hun rolopvattingen, hun manier van werken en hun onderlinge samenwerking een grote invloed op de inhoud en de kwaliteit van de besluitvorming. Als zij het niet met elkaar kunnen vinden, hebben in ieder geval zijzelf en de raadsleden daar last van. Zijn zij onderling aan elkaar gewaagd en kunnen zij ook persoonlijk goed met elkaar opschieten, dan hebben raadsleden, wethouders en

¹ Waar verder in deze rapportage sprake is van 'burgemeester' of 'gemeente' kan ook gelezen worden 'Commissaris van de Koningin' of 'provincie'.

ambtenaren daar profijt van, zo lijkt het althans als je betrokkenen daarnaar vraagt. Alle redenen dus om eens wat beter naar de griffier en de burgemeester te kijken. Wat zien zij als hun taken? Hoe werken zij eigenlijk? Wat verwachten zij van elkaar en is de samenwerking voor beide partijen bevredigend? Wat gaat goed en wat kan beter?

Onderzoeksvraagstelling

We zijn inmiddels acht jaar verder, na invoering van de griffie in het gemeentelijk bestel. De griffier heeft zijn weg gezocht en veelal ook gevonden. Politiek, bestuur en organisatie hebben zich ingesteld op de nieuwe speler. Doel van het onderzoek is om inzicht te geven in een van de nieuwe samenwerkingsrelaties die door de dualisering tot stand zijn gekomen, namelijk die tussen de griffier en de burgemeester. We weten van deze samenwerking nog niet veel, maar in de praktijk lijkt deze vitaal voor het verkeer tussen raad en college. Het spreekt voor zich dat als Dritte im Bunde ook de gemeentesecretaris in beeld is, vooral om de relatie met de organisatie te leggen. Daarom is in het onderzoek tevens de samenwerking in de driehoek meegenomen. Ook hier is het de vraag wat men van elkaar verwacht en hoe de partijen elkaar waarderen. We zien in de praktijk grote verschillen. Zo kan deze samenwerking variëren van het benadrukken van – veelal staatsrechtelijk onderbouwde – geprofileerde posities ten opzichte van elkaar tot en met coöperatieve vormen van samenwerking die zich min of meer organisch aanpassen aan de opgaven en mogelijkheden van dat moment in de betreffende gemeente. Uiteraard wordt in het onderzoek gezocht naar de relatie tussen deze samenwerkingsvormen enerzijds en de effecten voor het lokaal openbaar bestuur anderzijds. Is de kwaliteit van het bestuur en van de dienstverlening beter als de samenwerking beter is en aan bepaalde kenmerken voldoet?

Werkwijze bij het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd met literatuurstudie, het afnemen van een groot aantal interviews onder burgemeesters, Commissarissen der Koningin (CdK's), griffiers en secretarissen, het voeren van panelgesprekken en het afnemen van schriftelijke vragenlijsten onder alle griffiers, burgemeesters en secretarissen. De publicatie zal op herkenning en ontkenning stuiten. Zij zal in ieder geval discussie oproepen, zo hebben wij gemerkt in onze panelgesprekken. Die discussie is nodig om in elke gemeente voeding te geven aan het gesprek over de samenwerking van griffier en burgemeester, een vitale samenwerkingsrelatie.

Resultaten van het onderzoek

Wat leert het onderzoek ons? Burgemeester en griffier zijn tevreden over de onderlinge samenwerking. En deze samenwerking is de afgelopen periode fors verbeterd, zo blijkt uit de cijfers. Een hele dikke zeven geven zij elkaar. En het feit dat de secretaris wat minder uitbundig is in zijn oordeel, mag de pret niet drukken. Ook hij geeft een ruime zeven. In hun taakopvattingen zijn burgemeester en griffier ambitieus, en ook de mate waarin zij aan de onderlinge verwachtingen voldoen is tevredenstellend. Beide partners zien zichzelf vooral als 'verbinder', 'boven de partijen staand' en 'bewaker van de kwaliteit en integriteit van de besluitvorming'. Van de burgemeester wordt over het algemeen hierin een nog iets actievere rol verwacht dan van de griffier. Ook de griffier zelf dicht zich hierin opmerkelijk genoeg een iets terughoudender rol toe dan de burgemeester voor zichzelf ziet weggelegd. De burgemeester zal ook bemiddelen bij conflicten, meedenken over de kwaliteit van de ambtelijke top en partijen bij elkaar roepen als dat nodig is, zo is de verwachting. De griffier is ten aanzien van deze verbindende activiteiten over het algemeen meer terughoudend. Hij werpt zichzelf daarmee primair op als adviseur en vertrouwenspersoon van de raad. Veel minder ligt het accent in de rolopvatting van de griffier als adviseur en vertrouwenspersoon van de burgemeester en als actief verbindende partij tussen ontwikkelingen in de samenleving, politiek, bestuur en management.

In hoeverre maken burgemeester en griffier hun verbindende en hun kwaliteitsbewakende rol waar? We zien over het algemeen positieve oordelen, maar er zijn ook verschillen tussen gemeenten en verschillen tussen griffiers en burgemeesters. En er komen kritische geluiden naar voren. We kunnen makkelijk zeggen dat we een verbindende rol hebben, maar deze rol waarmaken veronderstelt dat ook anderen herkennen en erkennen dat je 'verbindend', 'empatisch', 'actief' en 'persoonlijk en inhoudelijk betrokken' acteert. Hoewel, zoals gezegd, de cijfers over het algemeen een redelijk positief beeld laten zien, treffen we vooral bij de secretaris de meer genuanceerde oordelen. Zo oordeelt ongeveer een derde deel van de secretarissen dat 'zijn' griffier passief, laf en eigengereid is en daarnaast afstandelijk en polariserend opereert. Bij de burgemeesters liggen deze percentages weliswaar lager, maar ze zijn zeker noemenswaardig als het gaat om de kenmerken die nodig zijn om de eerder genoemde verwachtingen waar te maken. Een verbindende rol in een ingewikkeld en veranderend politiek-bestuurlijk landschap? Het lijkt makkelijker gezegd dan gedaan.

Zonder enige twijfel zijn beide functionarissen over het algemeen ambitieus en toegewijd en zij nemen hun opdracht serieus. ‘Wij maken het verschil’, zo oordelen zij over het belang van de onderlinge samenwerking. Als zij goed kunnen samenwerken, verwachten zij dat daarvan een positieve invloed uitgaat op de kwaliteit van de besluitvorming, de kwaliteit van de stukken en de sfeer in de raad. Of dit effect ook aantoonbaar is, is de vraag. Niet voor iedereen is het zichtbaar dat raad en college nu veel beter in hun rol zitten dan voor de invoering van het dualisme. Niet voor iedereen is het zichtbaar dat de komst van een griffier daarop een overtuigend positieve invloed heeft gehad. Het is interessant verschillende gemeenten met elkaar te vergelijken. Daar waar respondenten een positieve ontwikkeling in raad en college zien, is het aannemelijk dat sprake is van een actieve rolopvatting van burgemeester en griffier, het voeren van inhoudelijke besprekingen en verkenningen, een voortdurende evaluatie en onderlinge feedback, helderheid in het formuleren van verwachtingen van elkaar, bereidheid om de nek uit te steken en het vermogen om elkaar de ruimte te geven om de vleugels uit te slaan. Uit ons onderzoek blijkt dat in die gevallen waar dit het geval is en men deze situatie ook koestert de onderlinge samenwerking beslist hoger wordt gewaardeerd. Deze hoge rapportcijfers voor de samenwerking tonen ook een verband met het positieve oordeel over de kwaliteit van de besluitvormingsprocessen. Met andere woorden, hoe meer tevreden men is over de onderlinge samenwerking, hoe meer tevredenheid er ook is over de kwaliteit van de besluitvorming. We concluderen dat er samenhang is tussen een coöperatieve/verbindende rolopvatting en werkwijze enerzijds en de waardering van de samenwerking anderzijds. Ook concluderen we dat hoge cijfers voor de samenwerking samenhangen met een hogere waardering voor de besluitvormingsprocessen.

Conclusies

De vraag is vervolgens of de betere samenwerking en besluitvorming ook doordringt in het functioneren van het college en de raad. Ervaren ook raads- en collegeleden deze positieve effecten als de samenwerking tussen burgemeester en griffier beter is en de besluitvormingsprocessen beter verlopen? Zitten zij beter in hun rol, straalt het college meer eenheid van bestuur uit? Weet de raad een heldere stip aan de horizon te zetten en de kaders te bepalen? Is het zicht op maatschappelijke effecten verbeterd? Is het contact met en de dienstverlening aan de burgers beter? Deze laatste stap is wellicht wat lastiger aantoonbaar met de resultaten uit de enquête, maar

we zien dat in gemeenten waar veel van de grond komt en prestaties van het bestuur in de samenleving zichtbaar zijn en positief gewaardeerd worden de agenda van de driehoeksspelers (burgemeester, griffier en secretaris) veel meer inhoudelijk is, men actief naar verbindingen zoekt tussen de ontwikkelingen in de samenleving en het bestuur en dat daar gezocht wordt naar slimme compromissen waarin alle partijen zich goed kunnen vinden en waar ze mee uit de voeten kunnen. ‘Blaming en shaming’ is daar uit den boze en men is ook wars van abstracte en conceptuele discussies. De inhoud van het gesprek tussen burgemeester, griffier en secretaris is dichtbij, informeel, concreet en bewogen. Opvallend genoeg lijkt dit gesprek maar bar weinig van doen te hebben met de discussies waarin wetenschappers, adviseurs en politici over ‘het dualisme’ en ‘de kwaliteit van ons openbaar bestuur’ spreken. De verhoudingen worden in krachtige driehoeken niet geformaliseerd, geproblematiseerd of staatsrechtelijk op scherp gezet. Integendeel, er wordt gekeken naar personen, hun capaciteiten en hun netwerken. Hoe kunnen we elkaar inzetten en elkaar helpen om de gemeente en haar inwoners van dienst te zijn? En hoe kunnen we niet de competentiestrijd voeren maar elkaars competenties erkennen en optimaal gebruiken? Daarin is niet één gemeente hetzelfde als een andere, waarmee gezegd is dat daarvoor ook lastig uniforme afspraken te maken zijn. En gelukkig maar. Het draait, ook in ons lokaal bestuur, om het vakmanschap van de spelers. Zij maken het verschil.

Wat zijn de aanbevelingen?

Als het gaat om gemeentelijke ontwikkeling valt er een wereld te winnen. Uit het onderzoek blijkt dat een van de factoren die daarbij kunnen helpen ligt in de samenwerking tussen griffier en burgemeester. Aandacht voor de onderlinge samenwerking is noodzakelijk. Wat verwachten wij van elkaar, hoe kunnen wij gebruikmaken van elkaars competenties en hoe kunnen wij leren van ervaringen? Het stellen van deze vragen vraagt om een klimaat waar burgemeester en griffier elkaars vertrouwenspersoon zijn en men over en weer hoge verwachtingen van elkaar heeft, met het gemeentelijk belang als kompas.

Wat is er concreet nodig?

Aanbevelingen:

1. Zoek ruimte en grenzen op om variëteit, creativiteit en vakmanschap op lokaal niveau tot hun recht te laten komen. Zoek pragmatische, lokaal passende oplossingen. Er bestaan geen formats die de kracht van het duo of van de driehoek kunnen garanderen.
2. Investeer in een goede relatie tussen burgemeester en griffier, maar in gelijke mate ook in die met de gemeentesecretaris: een sterke driehoek is nodig om gemeentelijke doelen dichterbij te brengen en resultaten te bereiken.
3. Concretiseer de investering in elkaar in de vorm van hetzij teambuilding hetzij het verkrijgen van inzicht in rollen, taken en bevoegdheden, mede in relatie tot college, raad, organisatie en omgeving.
4. Zorg voor een overleg op regelmatige basis (1 x per week/1 x per maand et cetera) op basis van een goed verzorgde agenda, waarop niet alleen procesonderwerpen staan, maar ook inhoud en toekomst van de gemeenschap een plek krijgen.
5. Wees als griffier ambitieus; zoek de inhoudelijke drive; weet wat er maatschappelijk speelt en verbind dat met de partijpolitieke wensen in uw raad; schroom niet ook het bijeenbrengen van partijen, het verbeteren van de kwaliteit van raadsstukken en het denken over de samenstelling van de ambtelijke top in relatie tot de raad tot uw taken te rekenen.
6. Breng als burgemeester de griffier in positie door hem ruimte te laten om ambities te ontwikkelen die de grenzen van zijn formele rol mogelijk overschrijden. Voer daarover ook gesprekken met de raad.
7. Steek als burgemeester uw nek uit als het gaat om spelregels, openheid en integriteit van bestuur. Respecteer ieders positie daarbij, maar zorg voor dialoog en debat hierover binnen de driehoek, binnen het college, de raad en tussen raad en college. Daarmee wint de burgemeester – en de driehoek – aan gezag.
8. Maak als voorbeeld integriteit een onderwerp van gesprek voor het driehoeksoverleg, evenals andere actuele onderwerpen die zowel college, als raad als organisatie raken.
9. Toon als speler in het duo of de driehoek lef door het belang van de gemeente voorop te stellen, en niet alleen het belang van ‘de achterban’ (raad, college of organisatie).
10. Plaats uw functioneren als duo of driehoek in het perspectief van een stip aan de horizon: wat wil de gemeente zijn en

bereiken, welke maatschappelijke effecten worden nagestreefd en wat dragen wij daaraan bij vanuit onze onderscheiden rollen en complementair aan elkaar? Onderzoek scenario's, overweeg alternatieven en evalueer uw functioneren als duo of driehoek geregeld in dat licht.

11. Bespreek als duo en als driehoek niet alleen de zakelijke, harde onderwerpen, zoals ‘de besluitvorming’, maar spreek elkaar ook aan op de andere kanten van de samenwerkingsrelatie: wat dragen wij bij aan de ontwikkeling van de gemeente, de kwaliteit van de samenwerking en ieders bijdrage daarin, los van formele competenties, integriteitsvraagstukken en andere morele dilemma's.
12. Maak als speler in de driehoek gebruik van de kwaliteiten van uw beide medespelers. Wees duidelijk over wat u van elkaar verwacht en wees ambitieus in de verwachtingen die u van anderen hebt.
13. Besteed regelmatig en gestructureerd aandacht aan de wederzijdse verwachtingen en spreek elkaar daar positief-kritisch op aan.
14. Besteed bij de werving en selectie aandacht aan de inhoudelijke deskundigheid en aan de capaciteiten op betrekkningsniveau. De spelers in het duo en in de driehoek moeten iets met elkaar hebben. Zorg ervoor dat er een professionele ontwikkelingscyclus voor alle drie de spelers ontstaat. Aandacht bij werving en selectie is één, maar minstens zo belangrijk is het vormgeven aan de ontwikkeling.
15. Professionalisering van ‘de achterban’ (raad, college, organisatie) blijft onverminderd van belang. Besteed in trainingen en coaching aandacht aan rolinvulling en rolverwachting. Een beheersmatige, juridische, instrumentele benadering volstaat niet. Het belang van kennis van staatsrecht en gemeenterecht verdient aandacht.

Ten slotte, in de publicatie gebruiken we bij algemene uitspraken steeds de mannelijke vorm (hij/hem). Hier is voor gekozen om de leesbaarheid te vergroten en omdat in ons lokaal bestuur in verreweg de meeste gevallen op de hoogste posities sprake is van een man. Als sprake is van ‘hij/hem’ kan daarvoor in de plaats gelezen worden ‘zij/haar’. Waar we het hebben over de burgemeester mag in plaats daarvan ook worden gelezen ‘CdK’, zij het dat we geen expliciete aandacht besteden aan de provinciale context. In de tabellen uit hoofdstuk 3, 4 en 5 komen niet alle resultaten uit op 100%. Dit is het gevolg van afrondingsverschillen.



Hoofdstuk 1

Verantwoording van het onderzoek

Dit onderzoek is geïnitieerd door het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, de Vereniging van Griffiers en BMC. De initiatiefnemers hebben gevraagd om een vervolgonderzoek op 'Sterke koppels, sterk bestuur' (2007). Dat onderzoek is een weergave van de ontwikkeling in de samenwerking tussen griffier en secretaris. Het onderhavige onderzoek zal zicht geven op de samenwerking tussen de griffier en de burgemeester. Hoe ontwikkelt de samenwerking zich en welke gevolgen heeft dit voor de ontwikkeling van de gemeente? In dit hoofdstuk verantwoorden wij onze werkwijze. Wat was de scope van het onderzoek en met welke vraagstelling hebben wij het onderzoek uitgevoerd? Hoe hebben wij het onderzoek aangepakt en hoe is het onderzoek georganiseerd?

1.1 Lokaal bestuur in ontwikkeling

Teamplayers en pingelaars

Het onderwerp van dit onderzoek is de relatie tussen de burgemeester en de griffier. Een relatie tussen een gevestigde institutie en een nog betrekkelijk nieuwe functie binnen het gemeentelijke apparaat. Burgemeesters speelden hun rol binnen bestaande monistische verhoudingen (met in wisselende mate dualistische trekjes) al sinds de gemeentewet van Thorbecke. Ten principale is hun speelveld en zijn de mede- en tegenspelers anderhalve eeuw lang niet veranderd. De ontvlechting van raad en college van B&W enerzijds en de invoering van een griffie als ondersteuning van de raad anderzijds hebben veranderingen gebracht in de spelregels en in de samenstelling van de teams. Door het sterk personalistische karakter van het burgemeestersambt – elk kiest voor de rolinvulling die bij hemzelf past en die de context vraagt – was de dualisering voor elke ambtsdrager een zoektocht.

In niet mindere mate gold dat ook voor de griffier. Deze stond echter niet in een traditie, althans hij kwam terecht in een context

waarin de functie van griffier nieuw was. Er was weinig waarbij de griffier vanuit een vast, bestaand handelingspatroon kon aansluiten. Natuurlijk, er is nog steeds een raad, een college, een burgemeester en een gemeentesecretaris. De veranderde structuur dwong deze partijen echter tot herdefiniëring van de bestaande relaties, waarbij de griffier een eigen plaats op het speelveld moest krijgen en er bepaald moest worden tot wiens team hij behoort. Zijn komst veranderde de positie en rol van anderen en hun verhouding tot elkaar. Uit verschillende evaluaties blijkt dat de verhoudingen zich relatief snel hebben gezet. Veel discussiepunten van kort na de invoering van de dualisering zijn verdwenen: geen item meer, of opgelost. Hoeveel burgemeesters klagen nog over de ‘spagaat’ waarin zij terecht waren gekomen? De gedualiseerde verhoudingen zijn de norm geworden, niet meer een bijzonderheid in de historische ontwikkeling van het gemeentelijk bestel, evengoed als de griffier een basisspeler is in het gemeentelijk team.

Dit onderzoek gaat over twee basisspelers in dat team: de burgemeester en de griffier. Er zijn zo veel teams als er gemeenten zijn. Sommige zijn aanvullend, andere spelen op de counter. Sommige werken in een Van Gaal-systeem en stellen het teambelang voorop, andere laten eigen creativiteit en die van anderen tot hun recht komen en gaan uit van hun eigen belang. Weer andere wachten af en reageren als ze kans zien om te scoren. Je hebt teamplayers en pingelaars.

De wijze waarop de burgemeester en de griffier samenspelen verschilt navenant. Deze studie gaat over dat samenspel en de invloed die de kwaliteit van dat samenspel heeft voor de organisatie en haar functioneren.

De griffier

Met de wijziging van de Gemeentewet in 2002, waarbij de verhouding tussen raad en college van B&W werd gedualiseerd, is de griffier in de wet gekomen. De reden daarvan was dat de raad in zijn nieuwe positie, formeel los van het college, meer geprononceerd dan eerder een aantal rollen diende te gaan vervullen: de kaderstellende, de controlerende en de volksvertegenwoordigende rol. Daarbij past een eigen ondersteuning, die mede zou moeten helpen bij het vormgeven van de genoemde rollen. De controleur (raad) hoeft daardoor voor zijn primaire ondersteuning geen beroep te doen op het apparaat van de gecontroleerde (het college en de burgemeester). Het aanvankelijke wetsvoorstel stelde de invoering van een griffier

facultatief. Bij amendement stelde de Tweede Kamer de griffier verplicht voor elke gemeente, vanuit de gedachte dat een eigen griffier wezenlijk is voor het dualisme. Sinds 7 maart 2003 heeft dan ook elke gemeenteraad een griffier.

Kleinere gemeenten begonnen met een deeltijdgriffier met een dubbele aanstelling binnen de gemeente. De wet sluit dat niet uit, maar uit de eerste evaluatie van de dualisering blijkt dat deze praktijk niet wenselijk is in verband met de onafhankelijke positie die de griffier binnen de gemeente moet hebben.² Gesuggereerd werd dat kleine gemeenten een griffier zouden gaan delen, zodat elke gemeente een gespecialiseerde griffierfunctie kent. Blijkens de staat van de dualisering (brief van de toenmalige staatssecretaris van BZK aan de Tweede Kamer d.d. 11 december 2008) hebben de griffiers een herkenbare plaats in het systeem gekregen, in het algemeen zeer gewaardeerd, ook door de raadsleden. De aansturing van de griffier is wettelijk niet expliciet geregeld. Uit het gegeven dat de raad ‘zijn’ bevoegd gezag is, vloeit voort dat de raad de griffier instrueert. In praktische zin bestaan er zeer verschillende praktijken waar het gaat om de dagelijkse ‘aansturing’ van de griffier. Daarbij speelt veelal de burgemeester een rol, hoewel ook die rol niet is gedefinieerd, en vaak ook het presidium (waarvan de samenstelling ook nogal eens verschilt). De staatssecretaris van BZK heeft in haar voornoemde brief voorgesteld het presidium een plaats in de wet te geven en dit te belasten met de aansturing van de griffier. De burgemeester zou, aldus de staatssecretaris, voorzitter moeten zijn van het presidium. Beide voorstellen hebben tot dusver geen warme politieke gevoelens opgeroepen. Wetsvoorstellen van deze strekking bleven tot dusver uit. Af en toe is er discussie over de vraag met welke ondersteuning de positie en het functioneren van de raad het meest worden gediend. Daar wordt verschillend tegenaan gekeken. Sommigen richten de focus op de positie of het functioneren van de raad als instituut en concluderen dat versterking van de griffie nodig is. Anderen kiezen voor versterking van het politieke debat in de raad. Dan wordt gepleit voor meer politiek ingevulde raadslid- of fractieondersteuning.³

² *Rapport van de stuurgroep Evaluatie dualisering gemeentebestuur, Aangelegd om in vrijheid samen te werken, dualisering: bijsturing geboden, blz. 31.*

³ *Vgl. L. Platvoet, ‘Het onvolkomen dualisme’, Openbaar Bestuur, oktober 2008, blz. 16.*

De burgemeester, de dualisering en de griffier

Met de dualisering is ook de positie van de burgemeester veranderd. Hij is de enige verbindingsschakel tussen college en raad, nu wethouders geen lid mogen zijn van de raad. De afstand tussen de organen is vergroot, de brug die de burgemeester moet slaan is dus langer.⁴ Burgemeesters blijken daar op uiteenlopende wijze mee om te gaan, afhankelijk van eigen rolopvattingen en de politiek-bestuurlijke context.

De burgemeester is voorzitter van de raad en daarnaast lid en tevens voorzitter van het college van B&W. In de eerste hoedanigheid heeft hij te maken met ondersteuning door de griffier, in de tweede met ondersteuning door de gemeentesecretaris. Het is evident dat deze drie functionarissen op onderdelen samenhangende verantwoordelijkheden hebben, met name waar het gaat om de kwaliteit van de raadsstukken en de voortgang en kwaliteit van processen, maar ook waar het gaat om de wijze waarop je invulling geeft aan bijvoorbeeld interactief beleid. Deze driehoek moet volgens de staatssecretaris een belangrijke rol spelen bij de herijking van de betrekkingen tussen raad en college, die na de dualisering nodig zijn. Uit 'Sterke koppels, sterk bestuur' trekt de staatssecretaris in dit verband de conclusie dat de ontwikkeling naar een meer gelijkwaardige verhouding tussen griffier en gemeentesecretaris inmiddels is ingezet. Deze studie sluit aan bij deze gedachtegang.

Verhoudingen in ontwikkeling

De eerste jaren na invoering van de dualisering bestond er kritiek uit kringen van burgemeesters, maar ook daarbuiten, over de zogenoemde 'spagaat' waarin de burgemeester zou zijn terechtgekomen. Hij heeft een sterke rol in het college, eigen taken en bevoegdheden en heeft tot taak de eenheid van het collegebeleid te bewaken. Dat zou zich maar moeilijk laten combineren met het voorzitterschap van het controlerende orgaan, de raad. Deze geluiden, mogelijk samenhangend met het destijds actuele voorstel van een rechtstreeks gekozen burgemeester, zijn verstomd. Sterker, er zijn burgemeesters die de verschillende rollen zeer functioneel verenigen en zo meerwaarde creëren voor de organisatie. Zoals Bandell zegt: '(...) ik vind het nu nog belangrijker dan onder het monisme dat ik als het ware de gevoelens van de raad vertaal naar het college. En in het raadspresidium meld ik wat er in B&W

⁴ Naar A.F.A. Korsten, 'De wind ging liggen', 2008, geschreven in het kader van een conferentie over de staat van de dualisering.

gebeurt.⁵ Andere burgemeesters houden hun rollen in college en presidium meer gescheiden.

Eind 2004 noemde de stuurgroep Evaluatie dualisering gemeentebestuur de griffier nog de belichaming van de scheiding van bevoegdheden van raad en college (blz. 24). Het is zeer de vraag of die typering met die scherpte nog steeds juist is. Of heeft de functie zich inmiddels ontwikkeld tot een schakel in een gemeentelijk netwerk waarin het onderscheid in bevoegdheden minder bepalend is voor de manier van samenwerken?

Waar komen burgemeester en griffier elkaar tegen op een formele basis?

De relatie tussen burgemeester en griffier heeft een formeel en een informeel karakter. Het grootste deel van dit onderzoek gaat over de informele kant. Het is zinvol om op deze plaats te proberen in kaart te brengen waar burgemeester en griffier elkaar formeel ontmoeten. Die 'contactmomenten' zijn deels wettelijk bepaald, of vloeien voort uit wettelijke voorschriften. Bedoeld is niet een uitputtend overzicht te geven van alle momenten/gelegenheden waarop burgemeester en griffier elkaar tegenkomen. Dat is door de feitelijke verschillen tussen gemeenten onmogelijk. Wel geeft deze korte beschrijving enigszins een beeld van het minimale contact tussen de beide functionarissen.

In formele zin is de verhouding tussen burgemeester en griffier niet of nauwelijks gedefinieerd. Een wezenlijk verschil is wel dat de burgemeester een politiek ambtsdrager is en de griffier een ambtenaar met als bijzondere rol de ondersteuning van de raad. Dat gegeven kleurt de relatie ook in belangrijke mate. De griffier treft de burgemeester vooral in zijn rol als voorzitter van de gemeenteraad. Uiteraard staat de griffier de burgemeester bij als voorzitter van de raad in de uitvoering van de taken die bij die rol horen. Daarmee is er evenwel nog geen ondergeschiktheidsrelatie tussen burgemeester en griffier. De burgemeester is immers geen lid van de raad. Ondergeschiktheid is er gemeenterechtelijk slechts bij de griffier ten opzichte van de raad. Hoe die relatie er in werkelijkheid uit ziet zal verschillen en is onderwerp van dit onderzoek. Het spreekt voor zich dat er momenten zijn aan te wijzen waarop contact mag worden verwacht dan wel aannemelijk is. Of dat contact er ook is, zal uit het onderzoek moeten blijken.

⁵ R. Bandell, in: 'Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie', Verder met besturen, blz. 21.

- De griffier wordt benoemd door de gemeenteraad. De burgemeester is daarvan de voorzitter. Het ligt in de rede dat de burgemeester in die benoemingsprocedure een rol speelt. Hoe intensief die is, zal mogelijk van gemeente tot gemeente verschillen. De burgemeester speelt eveneens een rol bij het opstellen van de instructie van de griffier. Of hij zijn voorkeur daarin sterk weet/wenst te laten doorklinken zal ook weer verschillen tussen burgemeesters.
- Bij de vorming van een nieuwe coalitie en een nieuw college heeft zowel de burgemeester als de griffier nauwelijks een formele rol. Volgens de Gemeentewet wordt de burgemeester op de hoogte gebracht van de uitkomsten. Dat neemt niet weg dat een krachtige burgemeester zich in het (in)formatieproces niet verstoort. Ook de griffier speelt in toenemende mate een rol in dat proces.
- De burgemeester heeft de wettelijke taak om de kwaliteit van besluitvormingsprocessen binnen de gemeente te bewaken. In die rol zal hij de griffier 'tegenkomen' waar deze het tot zijn taak rekent om de politiek-bestuurlijke besluitvorming op niveau te brengen/houden.
- De griffier onderhoudt contacten met de gemeentesecretaris als de algemeen directeur en als de adviseur van het college. In die hoedanigheid delen zij een verantwoordelijkheid voor de tijdige en deugdelijke, ambtelijke voorbereiding van de politieke besluitvorming. Hun gedeelde opdrachtgever is de burgemeester, ofwel als voorzitter van het college, ofwel als voorzitter van de raad.
- Bij de voorbereiding van de politieke besluitvorming speelt in het algemeen het presidium (of een vergelijkbaar gremium) een rol. Daarin heeft ook de burgemeester doorgaans een functie, soms als lid/voorzitter, soms op andere wijze. De griffier is daarbij standaard aanwezig. Ook hier komen beiden elkaar maandelijks één of enkele malen tegen.

Toch zien we in de praktijk grote verschillen in de samenwerking van griffier en burgemeester. Deze verschillen hebben tal van oorzaken. Zo maakt de omvang van de gemeente verschil, en ook het profiel (gaat het om beheer- of ontwikkelgemeente) en de positie van de gemeente in de regio (wat maakt dat de burgemeester soms korpsbeheerder is en zich noodzakelijkerwijs meer dan andere burgemeesters richt op de regionale taken in plaats van op de lokale). Praktisch gesproken kan het contact tussen burgemeester en griffier

door deze verschillen in een 100.000-plusgemeente weleens veel beperkter zijn dan in kleinere gemeenten. Een aantal van deze verklarende verschillen zullen we verderop de revue laten passeren. In dit onderzoek kijken we hoe de samenwerking in de praktijk vorm krijgt en of de samenwerking leidt tot gewenste uitkomsten. Gaat het in de ene gemeente 'beter' dan in de andere gemeente? En kunnen we dan een relatie veronderstellen met de manier waarop burgemeester en griffier met elkaar omgaan?

1.2 Vraagstelling

Het NGB, de VvG en BMC hebben met elkaar gesproken over de wenselijkheid van een onderzoek naar de relatie tussen burgemeester en griffier. In de lokale overheid is de driehoek burgemeester, gemeentesecretaris en griffier een belangrijke constante, in die zin dat hun positie niet afhankelijk is van verkiezingen. Uiteraard is dit in verkiezingstijd een factor van belang, maar ook als het gaat om doorontwikkeling van de gemeente en zeker ook in crisistijd. We weten uit eerder onderzoek ('Sterke koppels, sterk bestuur') dat de relatie tussen gemeentesecretaris en griffier het verschil maakt als het aankomt op gestage doorontwikkeling en 'groei' van de gemeente naar een excellent functionerend lokaal bestuur. Immers is de relatie goed en wordt deze gekenmerkt door een 'bondgenootschap', dan is doorontwikkeling meer waarschijnlijk dan als dit niet het geval is. Krachtige spelers, het belang van de stad als richtinggevend kader en een gezamenlijk beeld van dualisering en doorontwikkeling helpen de gemeente verder. Ook bleek uit het onderzoek dat de rol van de burgemeester, met name in die gemeenten waar de relatie tussen griffier en secretaris minder goed was ontwikkeld, van groot belang wordt geacht. De samenwerking tussen burgemeester en griffier willen de gesprekspartners dan ook nader onderzoeken.

De griffiers vervullen op verschillende manieren hun functie en dat doen de burgemeesters ook. Zo zijn er griffiers die zich louter richten op administratieve ondersteuning en procesondersteuning van de raad, maar er zijn ook griffiers die veel meer op de ondersteuning van het politiek-bestuurlijke proces aantrekken. Burgemeesters verschillen ook in hun rolopvatting en bestuursstijl, zo bleek onder meer uit eerder onderzoek van BMC ('De vallende burgemeester'). We zien in de praktijk over de relatie tussen de griffier en de burgemeester vragen ontstaan als: is de burgemeester de baas of niet? Zijn burgemeester en griffier voor elkaar een gelijkwaardige gesprekspartner en delen zij hun zorgen en overwegingen? Bespreken zij gezamenlijk de strategie voor de doorontwikkeling

van de gemeente? Welke onderliggende ('stille') verwachtingspatronen hebben zij over en weer? In hoeverre zijn zij elkaar tot steun, dan wel in hoeverre is sprake van 'functionele eenzaamheid'? In hoeverre kunnen zij de functie van bruggenbouwer vervullen? Hoe functioneren zij in de driehoek met de gemeentesecretaris? Hoe gaan zij om met incidenten en met dilemma's? Het onderzoek zal zich dan ook mede richten op de samenwerking burgemeester – griffier in relatie tot het functioneren van de raad en het college.

De vraagstelling van het onderzoek omschrijven wij als volgt:

1. Hoe ziet de rolinvulling van de burgemeester respectievelijk de griffier eruit?
2. Welke vormen van samenwerking tussen burgemeester en griffier zien we in de praktijk? Kunnen we patronen onderkennen?
3. Welke factoren beïnvloeden de rolinvullingen van en samenwerkingspatronen tussen griffier en burgemeester?
4. Zien we een relatie tussen de samenwerkingspatronen en het functioneren van de raad?
5. Welke lessen kunnen we trekken uit 'goede voorbeelden' ten aanzien van de bijbehorende competenties en samenwerkingspatronen?

1.3 Onderzoeksstrategie

Het onderzoek bestaat uit drie onderzoeksstrategieën, de vergelijkende casestudie het survey en de panelgesprekken.

Vergelijkende casestudie

Bij de start van het onderzoek was er weinig bekend over de samenwerking tussen de griffier en de burgemeester. We startten het onderzoek met een vergelijkende casestudie om meer inzicht te krijgen in de samenwerking en mogelijke verbanden. Bij de keuze van de cases is rekening gehouden met een evenwichtige spreiding over het land, een variatie in omvang van de gemeenten en een zekere verdeling in meer of minder succesvolle samenwerkingsverbanden. Op grond van de beschrijvingen formuleerden we voorlopige conclusies op de onderzoeksvragen in de vorm van stellingen. Deze stellingen zijn verwerkt in het theoretische kader dat is opgenomen in hoofdstuk 2 en zij vormden de input voor vragenlijsten en paneldiscussies.

Survey

Op basis van de resultaten uit de vergelijkende gevalstudie hebben we een vragenlijst opgesteld, die we beschikbaar hebben gesteld

aan alle griffiers, burgemeesters en secretarissen van de Nederlandse gemeenten. Dit hebben we eveneens gedaan voor alle provincies, waarbij de functie van burgemeester uiteraard bekleed wordt door een Commissaris van de Koningin. Met de enquêtes zijn we nagegaan in hoeverre de voorlopige conclusies uit de casestudie voor de gehele doelgroep bij gemeenten en provincies kunnen gelden. Daarnaast ontstaat met de enquête een beeld van de stand van zaken op dit moment als het gaat om de samenwerking tussen griffier en burgemeester. Hoe ziet de samenwerking er op dit moment uit, hoe heeft deze samenwerking zich de afgelopen periode ontwikkeld en welke mogelijkheden voor verbetering zijn er?

Panelgesprekken en aanvullende interviews

We hebben na verwerking van de enquêtes twee panelgesprekken en een aantal aanvullende individuele interviews met burgemeesters en griffiers georganiseerd om opvallende resultaten voor te leggen aan de doelgroep zelf. Niet-verklaarbare resultaten hebben we besproken en mogelijke verbanden en oorzaak-gevolgrelaties verder verkend en blootgelegd. Deze stap heeft geleid tot belangrijke aanvullende verklaringen en heeft betekenis gekregen voor een juiste en herkenbare interpretatie van de enquêteresultaten.

Publicatie

Onze theoretische reflectie is opgebouwd op basis van de casuïstiek. Voor een goed begrip van ons referentiekader helpt de casuïstiek, het geeft betekenis aan op zichzelf lege en conceptuele begrippen. Met de voorliggende publicatie hebben wij een samenhangend, betekenisvol en informatierijk onderzoeksrapport willen neerleggen.

1.4 Werkwijze

Het onderzoek kende de volgende onderzoeksstappen.

Stap 1 Documentenstudie

In een korte literatuurstudie is het onderzoeksterrein verkend. We stelden mede op basis van de documenten en gesprekken met stuurgroepleden een criteriumschema op, waarin de onderzoeksvariabelen tot op zekere hoogte konden worden geoperationaliseerd. Dit variabelenschema vormde het referentiekader waarlangs het onderzoek inhoudelijk plaatsgehad heeft, met uiteraard mogelijkheden om tijdens het onderzoek dit schema aan te vullen en te verbeteren.

Stap 2 Casebeschrijvingen

Wij stelden op basis van het referentiekader een halfopen vragenlijst op, waarmee de casestudies zijn uitgevoerd. Per casus hebben we naast documentenanalyse een gesprek gevoerd met de griffier en de burgemeester. Er zijn twaalf gemeenten en twee provincies geselecteerd en onderzocht. De bereidheid om medewerking te verlenen aan het onderzoek was groot. Alle benaderde respondenten hebben medewerking verleend aan het interview. Van alle cases is vervolgens een beschrijving gemaakt; deze beschrijvingen vormden de bases voor onze analyses en het verder ontwikkelen van ons theoretisch kader. We formuleerden hypothesen over de relatie tussen de samenwerking burgemeester – griffier enerzijds en de effecten van deze samenwerking (spatronen) anderzijds. Welke lessen kunnen we op grond van de casuïstiek trekken?

Ondanks dat er sprake was van zeer waardevolle en informatieve casebeschrijvingen, hebben we ervoor gekozen om deze niet als zodanig op te nemen in deze rapportage. Vrijgave door betrokken personen zou vrijwel zeker tot lastige bijstellingen leiden. Hierbij zou de casuïstiek aan kracht en betekenis inboeten. De casuïstiek gaf echter wel degelijk goed inzicht in dilemma's waarmee veel meer gemeenten worden geconfronteerd. Met andere woorden, de dilemma's in de casuïstiek leggen de vinger op de zere plek.

Stap 3 Survey

Op basis van de casestudie hebben we de conceptenquêtes opgesteld, en deze aan de stuurgroep leden voorgelegd voor commentaar. Zes enquêtes zijn via internet beschikbaar gesteld voor burgemeesters, CdK's, griffiers en secretarissen van alle gemeenten en provincies. Op initiatief van de stuurgroep hebben wij, naast de griffiers en burgemeesters, de secretarissen ondervraagd. Zij kunnen immers vanuit hun rol ook een visie geven op de onderlinge relaties tussen burgemeester en griffier en op de driehoek. We hebben gebruikgemaakt van de adresbestanden van de verschillende beroepsgroepen en het surveyprogramma van het NGB. De vragenlijsten zijn dus uitgezet bij de leden van de Vereniging van Griffiers (waarvan interim-griffiers in het algemeen geen lid zijn) alsmede bij alle burgemeesters, inclusief waarnemend burgemeesters. De respons was hoog. Van alle griffiers heeft 64% de enquête ingevuld, van de burgemeesters 50% en van de secretarissen 43%. De enquêtes zijn vervolgens verwerkt en de relevante (kruis)tabellen zijn opgesteld. De resultaten van de enquêtes treft u vooral aan in de hoofdstukken 3 tot en met 5 van deze rapportage.

Stap 4 Panelgesprekken

Na gedeeltelijke verwerking van de enquête hebben we twee panelgesprekken georganiseerd in Den Haag. Eén voor griffiers, één voor burgemeesters en griffiers in een gemengde samenstelling. In deze gesprekken hebben we resultaten uit de enquêtes voorgelegd. Vooral de niet-verklaarbare resultaten hebben we besproken en met de panelleden verder geanalyseerd. Tevens hebben we in de panels de mogelijkheden voor verbetering van het lokaal bestuur verder verkend, in het bijzonder waar het de relatie burgemeester – griffier betreft. Daarnaast hebben we enkele burgemeesters en griffiers individueel gesproken.

Stap 5 Rapportage

BMC stelde op basis van het onderzoeksmateriaal en de inbreng van de stuurgroep een conceptrapportage op, die met de stuurgroep is besproken. Ook is het concept voorgelegd aan de besturen van beide opdrachtgevers, die het rapport voor publicatie vrijgegeven hebben.

1.5 Organisatie

Voor het onderzoek is een stuurgroep ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van NGB, VvG en BMC. Namens de VvG namen deel Lia van Ransdorp (griffier Zaanstad) en Marion Stein (griffier Den Haag). Namens het NGB namen deel Astrid Streumer (burgemeester Andijk) en Ruud van Bennekom (bestuurlijk secretaris NGB). Namens BMC namen deel Roel Wever, Kees Riezebos en Carien Verhoeff. Het onderzoek is uitgevoerd door een kleine onderzoeksgroep.

De stuurgroep heeft een belangrijke klankbordfunctie gehad, zowel inhoudelijk als procesmatig. Het NGB heeft een bijzondere faciliteit geleverd door de dataverzameling via zijn netwerken en computerprogramma mogelijk te maken. Het eindrapport is in conceptvorm voorgelegd aan de besturen van NGB en VvG. Zij hebben het voorliggende rapport vrijgegeven. De publicatie is een uitgave van de drie initiatiefnemers gezamenlijk.

1.6 Leeswijzer

Nadat we in hoofdstuk 1 de onderzoeksopzet hebben verantwoord, presenteren we in hoofdstuk 2 ons theoretische kader. Hierin brengen we de onderzoeksvariabelen in een overzichtelijk schema samen en illustreren we de veronderstelde verbanden tussen de samenwerking van de griffier en burgemeester enerzijds en de prestaties van de gemeente anderzijds. Vervolgens volgt een over-

zicht van hoofdzakelijk de enquêteresultaten, waarbij hoofdstuk 3 de relatie behandelt tussen de griffier en de burgemeester. Hoe ziet deze er in de praktijk uit en hoe wordt deze over het algemeen gewaardeerd? In hoofdstuk 4 bespreken we soortgelijke vragen voor de driehoek. De beoordeling van de prestaties van de gemeente en het functioneren van de raad en het college worden besproken in hoofdstuk 5. Zijn deze prestaties beter als de samenwerking tussen griffier en burgemeester beter is? In hoofdstuk 6 volgt vervolgens de slotconclusie, waarin we de antwoorden op de onderzoeksvragen samenvatten. We sluiten de publicatie af met een set aanbevelingen in hoofdstuk 7.



Hoofdstuk 2

Theoretische reflectie

Over de samenwerking in de driehoek weten we niet veel, maar uit de cases en uit voorgaand onderzoek kunnen we wel het een en ander afleiden. In dit hoofdstuk zullen we ons referentiekader uiteenzetten waarmee we het onderzoek hebben uitgevoerd. Welke factoren beïnvloeden de samenwerking tussen griffier en burgemeester? Hoe kunnen we hun onderlinge samenwerking typeren en is er een relatie aan te geven tussen de manier van samenwerken en de kwaliteit van het lokaal bestuur? En, gelet op de ontwikkelingen ten aanzien van de samenwerking, wat kunnen we in de toekomst verwachten ten aanzien van de kwaliteit van het lokaal bestuur? In dit hoofdstuk vatten we onze kennis hierover samen. Wat weten we uit voorgaand onderzoek, wat weten we uit de casestudie en welke ontwikkelingen kunnen we - de theoretische logica volgend - verwachten? We besluiten het hoofdstuk met een variabelenschema en een set stellingen.

2.1 Sterke koppels, sterk bestuur

Uit het onderzoek naar de samenwerking tussen de griffier en de secretaris ('Sterke koppels, sterk bestuur', 2007) blijkt dat de samenwerking tussen griffier en secretaris van groot belang is bij de doorontwikkeling van een gemeente. Daar waar de samenwerking goed is, ontwikkelt de gemeente zich goed en zien we progressie bij de uitoefening van de verschillende taken van de gemeenteraad. Daar waar deze samenwerking slecht is, stagneert de gemeentelijke ontwikkeling merkbaar. De raad kan zich in dat geval minder sterk positioneren als het gaat om zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende functie. In die gemeenten en provincies wordt door zowel secretarissen als griffiers de rol van de burgemeester onmisbaar gevonden. Van hem wordt verwacht dat hij de spelers bij elkaar roept, piketpalen slaat en de onderlinge samenwerking in het belang van de gemeente op de agenda zet. Hij heeft zicht zowel op ontwikkelingen in het college als op ontwikkelingen

in de raad. Van hem kan en mag een verbindende rol worden verwacht, zo wordt wel geoordeeld. Maar werkt het ook zo? En zijn burgemeesters bereid deze rol op zich te nemen? En als zij dat doen, welke gevolgen heeft dat dan voor de samenwerking tussen de griffier en de secretaris? En als dat positief uitpakt, mogen we dan verwachten dat de werkwijze in de raad en in het college positief wordt beïnvloed? Daarover is op dit moment nog niet veel bekend. Dit onderzoek beoogt daarop meer zicht te geven.

2.2 Wat leren we uit de casestudies?

De samenwerking in de driehoek zou een mooi platform kunnen zijn om onderlinge samenwerking te bespreken en te verbeteren en bruggen te slaan tussen college, raad en ambtelijke organisatie. De burgemeester kan daartoe het initiatief nemen. Maar natuurlijk kan ook de griffier of de secretaris de eerste stap zetten. Voorwaarde is wel dat partijen een rolopvatting hebben die een dergelijke stap toelaat. Uit de casestudies blijkt dat de rolopvattingen sterk kunnen verschillen. Dat geldt ook voor de verwachtingen ten aanzien van de rol van de ander. Zo zien we soms dat de griffier het standpunt inneemt dat griffie en ambtelijke organisatie uitdrukkelijk gescheiden instituties zijn. De raad staat aan het hoofd van de gemeente, het college voert uit. En om de raad in deze positie te versterken, zal de griffie zuiver gericht zijn op ondersteuning van de raad als hoofd van de gemeente. In deze visie is sprake van het non-interventieprincipe als onderliggende waarde: ‘jij bemoeit je niet met mij, dan bemoei ik me niet met jou’. Dit principe versterkt de zuiverheid van rollen en het kan helpen het dualisme aan kracht te doen winnen. Zo houden we elkaar scherp. Een sterke driehoek is in deze visie niet echt nodig of wenselijk. Het zich inleven in de rol van de ander kan in deze visie immers zelfs risicovol zijn. Het vertroebelt de verhoudingen. Dat komt de transparantie van bestuur en politiek niet ten goede. Het openlijk bespreken van controversiële onderwerpen in de driehoek ligt hier dan ook niet voor de hand. Hetzelfde geldt voor het geven van positieve en negatieve feedback en het leren van elkaar. Deze processen worden in deze visie georganiseerd binnen het ‘eigen’ gremium. Met andere woorden de griffier bespreekt vertrouwelijke zaken met het presidium of met raadsleden en de secretaris in de ambtelijke organisatie of met collegeleden. Zij waken ervoor zich met elkaars professionalisering te bemoeien; daarvoor zijn immers meer ‘geëigende’ kanalen. Denk hierbij aan het presidium voor de griffier, de burgemeester voor de secretaris en de CdK voor de burgemeester. In de kern is sprake van een groot vertrouwen in de zuiverheid en recht-

matigheid van de onderlinge verhoudingen. Als we helderheid en overeenstemming hebben over elkaars rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en als we scherp zijn en blijven op de procedures, dan kunnen we goed besturen. Een meer geprofileerde positie van raad, college en ambtelijke organisatie is daarbij aannemelijk. Dit heeft logischerwijs een meer geprofileerde positie van griffier, burgemeester en secretaris – ook ten opzichte van elkaar – tot gevolg.

Heel anders is dat in de gemeente waarbij de rolopvattingen in ontwikkeling zijn en toch onderling gerelateerd blijven aan en afgeleid worden van het gemeentelijk belang. Er is tussen de gremia van raad, college en ambtelijke organisatie geen sprake van onderschikkende verhoudingen. Men zoekt, afhankelijk van de situatie, positie ten opzichte van elkaar en men houdt elkaar in balans door te experimenteren en te ontwikkelen. Dat vooronderstelt een voortdurende dialoog en een open communicatie. Iedereen draagt vanuit zijn eigen rol en met zijn eigen kennen en kunnen bij aan het algemeen belang. Men spreekt elkaar daarop aan, staat zelf ook open voor kritiek en is bereid te experimenteren, te leren en werkwijzen zo nodig aan te passen. In de kern is er sprake van een groot vertrouwen in de flexibiliteit en het leervermogen van de spelers. In deze opvatting zullen de spelers zich wel met elkaars functieinvulling willen bemoeien. Men zal ook bereid zijn om controversiële onderwerpen op de agenda te zetten, omdat het belangrijk is te bespreken hoe een en ander verder in proces kan worden gebracht. Op grond van de casestudies en op grond van eerder onderzoek veronderstellen wij dat de volgende relaties aantoonbaar zijn.

Stelling 1

Rolopvattingen verschillen (verbindend/coöperatief of opposerend/geprofileerd)

De samenwerking tussen griffier en burgemeester hangt samen met de rolopvattingen van de beide spelers. Zo zien we in de praktijk grote verschillen in rolopvattingen. Deze kunnen variëren van coöperatief tot geprofileerd. Coöperatief is de rolopvatting als spelers bereid zijn elkaar op te zoeken, controversiële onderwerpen op de agenda te plaatsen, verkennende besprekingen te voeren en over en weer open te staan voor feedback. We zien bij deze rolopvatting dat de persoon in kwestie de ander wil ontmoeten, verbindingen wil aangaan en over de eigen functiegrenzen heen wil denken. Geprofileerd is de samenwerking als spelers vanuit de verdediging van belangen van de ‘eigen achterban’ opereren, en in veel mindere

mate bereid zijn verkennende en open gesprekken te voeren met 'de opponent'. Zonder dat de grenzen van tevoren goed zijn afgebakend acht men verkennende gesprekken niet opportuun. Dit zou de staatsrechtelijke verhoudingen vertroebelen. Beide rolopvattingen komen we in de praktijk tegen, zowel bij burgemeesters als bij griffiers. De mate waarin de burgemeesters hechten aan het voorzitterschap van raad en presidium is in dit opzicht veelzeggend. Hetzelfde geldt voor de mate waarin griffiers hechten aan het afzien van delegatie van de werkgeversrol van raad naar college. Daarnaast zien we in de praktijk ook een rolopvatting van 'doe maar gewoon'; ik doe mijn werk als griffier en dat is: 'stukken tijdig voorleggen'; ik doe mijn werk als burgemeester en dat is: 'het voorzitten van college en raad'; ik doe mijn werk als secretaris en dat is: 'de organisatie runnen'. In dat geval komen we een vorm van het non-interventiebeginsel tegen.

Burgemeesters hebben ten aanzien van de samenwerking op het snijvlak van politiek, bestuur en management overigens nog een bijzondere taak. Zij zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de gemeentelijke processen. Burgemeesters kunnen het als hun taak zien om boven de partijen te staan, partijen bij elkaar te brengen, de uitgangspunten van het duaal bestuur te bewaken en de kwaliteit van de samenwerking te bespreken, zowel tussen hen en de griffier, als ook in de driehoek. Zij achten niet alleen de samenwerking met de griffier, maar ook die met de secretaris van groot belang voor de kwaliteit van de besluitvorming. Griffiers kunnen eveneens een dergelijke rolopvatting hebben. Als zij deze taken (beide) zien als behorend tot hun rol, dan verwachten wij dat zij de samenwerking meer waarderen dan indien zij verschillende rolopvattingen hebben. Deze redenering kunnen we uitbreiden met de rol van de secretaris. Als rolopvattingen van de drie spelers in de driehoek synchroon lopen, dus 'soortgelijk zijn', zullen de spelers de samenwerking in de driehoek meer waarderen dan als hun meningen uiteenlopen, tenminste, onder de conditie dat de rolinvulling coöperatief is en niet geprofileerd. In dat laatste geval kan competitie over de (juiste) rolinvulling ontstaan. Als de spelers elkaar ook persoonlijk mogen, zal dat het positieve oordeel over de samenwerking alleen maar versterken.

Stelling 2

Tevreden koppels hebben bijzondere kenmerken

De waardering voor de samenwerking tussen burgemeester en griffier verschilt. De kenmerken van een hoog scorend duo zullen op

onderdelen verschillen van die van een laag scorend duo. Hetzelfde geldt overigens ook hier weer voor de driehoek. Een hoog scorende driehoek heeft andere kenmerken dan een laag scorende driehoek. Duo's die hun onderlinge samenwerking als positief beoordelen, kenmerken zich naar verwachting als volgt: zij stellen het gemeentelijk belang voorop, er is sprake van krachtige spelers die openstaan voor feedback, controversiële onderwerpen durven te bespreken, zich goed kunnen inleven in elkaars positie, elkaars rollen respecteren en elkaar in positieve zin 'gebruiken'. Zij hebben veel waardering voor elkaar en zij mogen elkaar ook persoonlijk. Wij omschrijven dit als een conformerende (verbindende) dynamiek. Laag scorende koppels hebben deze kenmerken in veel mindere mate of zelfs helemaal niet. Lage waarderingen leiden tot polariserende krachten, zichtbaar in non-interventie of strijd. Dat wil zeggen dat binnen de samenwerking ten aanzien waarvan laag gescoord wordt, men niet bereid is een inhoudelijke agenda op te stellen en men elkaar niet aanspreekt op rollen en gedrag. Het kan ook zo zijn dat men de positiestrijd aangaat en dat de samenwerking een conflictueus karakter krijgt. Men vindt elkaar laf of eigengereid. Wij verwachten dat de samenwerking in de duo's en de driehoeken zal verschillen. Zowel polariserende alsook conformerende voorbeelden zullen we in de praktijk aantreffen. Daar waar de rolopvattingen onderling al verschillen zullen we polarisatie aantreffen. Daar waar rolopvattingen bij elkaar aansluiten zullen we conformerende dynamiek aantreffen.

Stelling 3

Tevreden duo's, tevreden driehoeken

De werkwijze van het duo kan de werkwijze in de driehoek beïnvloeden. Is de werkwijze goed, dan kan deze ook een positieve uitwerking hebben op de driehoek.

Dit geldt ook voor sterke relaties tussen secretaris en burgemeester, en secretaris en griffier. Duo's binnen de driehoek kunnen de samenwerking in de driehoek in positieve en in negatieve zin beïnvloeden, afhankelijk van hun rolopvatting. Echter, in een driehoek waar een van de spelers hardnekkig vasthoudt aan een afwijkende rolopvatting ten opzichte van de andere twee spelers, zal vroeg of laat (ongewild) sprake zijn van irritatie, misverstanden, wantrouwen en polarisatie. Immers, de een denkt 'blauw' te kunnen en moeten sturen, de ander denkt 'groen' te moeten en kunnen sturen. 'Blauwe sturing' vindt vooral plaats via het regelen van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en het vastleggen van heldere werkprocessen. 'Groene sturing' vindt vooral plaats langs de weg van stimuleren,

samenwerken, faciliteren.

Daarnaast geldt het volgende: hoe beter de samenwerking wordt gewaardeerd, hoe meer er mogelijk is in de onderlinge relatie. Dat zien we in de eerste plaats door de aanwezigheid van regelmatige contacten, formeel en informeel. Daarnaast zien we dit in de aard van de besprekingen: wat staat er wel op de agenda en wat niet? Naarmate de scores voor samenwerking hoger zijn, verwachten wij dat de agenda van het duo meer inhoudelijk zal zijn, men elkaar als vertrouwenspersoon ziet, en de burgemeester een actieve rol speelt waar dat nodig is. De waardering voor een dergelijke driehoek zal positiever zijn dan voor een driehoek die minder inhoudelijk is.

Stelling 4

Tevreden driehoek, harmonieus bestuur

Ten slotte verwachten wij dat de samenwerking tussen burgemeester en griffier een merkbare invloed heeft op de omliggende partijen en op de ontwikkeling van de gemeente. Wanneer er sprake is van een conformerende en verbindende dynamiek, zijn de spelers tevreden over de samenwerking. Dat wil niet zeggen dat de dynamiek daarmee voorspelbaar is. Immers, de spelers kunnen het eens zijn over het feit dat er sprake moet zijn van wat wij noemen coöperatief dualisme of juist van geprofileerd dualisme. In het eerste geval (coöperatief dualisme) is er sprake van een voorkeur voor de inzet van 'groene' sturingsinstrumenten (stimuleren, samenwerken, faciliteren, bemiddelen). Dit is een goede voedingsbodem voor experimenten en de ontwikkeling van nieuwe samenwerkingsvormen. Hoge ambities of uitdagende situaties kun je alleen te lijf gaan als je als gemeente beschikt over deze kwaliteiten. Het kan echter ook zo zijn dat de spelers het erover eens zijn dat er sprake moet zijn van geprofileerd dualisme. Het zich bewust zijn van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van onderscheiden organen heeft prioriteit voor het goed functioneren van de gemeente. De voorkeur gaat hierbij uit naar toepassing van 'blauwe' instrumenten (organiseren, regelen, beheersen, controleren). Dit is een prima voedingsbodem voor situaties waarin gestreefd wordt naar helderheid, en het opbouwen van vertrouwen na verstoorde of zich ontwikkelende relaties en samenwerkingsverbanden. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn na een fusie, een intern conflict of een zware schending van integriteit.

Een polariserend duo en een polariserende driehoek daarentegen zal ook in de raad en het college de nodige effecten hebben. De gevolgen voor de gemeente zijn er daarmee logischerwijs ook. Wij verwachten dat polarisatie binnen de teams hooguit tijdelijk kan plaatshebben, en altijd een overgang inluidt naar het zetten van nieuwe verhoudingen. De openlijke strijd tussen de spelers leidt bijvoorbeeld tot conflicten tussen hen beiden of zelfs ook tussen de raad en het college. Deze strijd kost onevenredig veel en verkeerd gerichte energie. Uiteindelijk zal een van de spelers het onderspit delven en weggaan. Maar het kan ook zijn dat de onenigheid zich voortsleept en leidt tot lagere ambitieniveaus: 'Dat lukt ons toch nooit, dus we brengen deze (controversiële) onderwerpen (nog) maar niet in bespreking.' Ook dat zal uiteindelijk niet houdbaar blijken, omdat ontwikkelingen in en rond de gemeente vroeg of laat een beroep zullen doen op het bestuur.

Stelling 5

Krachtige koppels, de kenmerken

We hebben aangegeven dat tevreden koppels en driehoeken een conformerende dynamiek laten zien. Dan zijn er nog twee mogelijkheden: de meer 'blauwe' (beheersende en regelende) denkrichting en de meer 'groene' (stimulerende en samenwerkende) denkrichting. De vraag die ons bezighoudt is: wat is nodig om adequaat te handelen, in die situaties waar de ambities ver reiken en de strategische uitdagingen groot en complex zijn? Zijn beide visies toereikend of heeft een van beide betere scoringskansen? Om deze vraag te beantwoorden maken we een uitstapje naar twee denksporen inzake het dualisme.

2.3 Dualisme, twee denksporen

We hebben uit de casuïstiek in de vorige paragraaf stellingen afgeleid. We kunnen onze stellingen daarnaast goed onderbouwen door de theoretische logica die wij gebruiken expliciet te maken. Over dualisme is veel gezegd en geschreven. Misschien wel zo veel dat de praktijk door al dat gepraat van haar werkelijke taken afgeleid werd. In de theorie en in de praktijk zien we verschillende visies op hoe het dualisme nu eigenlijk 'hoort te werken'. We bespraken al verschillende denkrichtingen die ten grondslag liggen aan de verschillende rolopvattingen. We onderscheiden een tweetal denksporen ten aanzien van dualisme. In het volgende schema zijn de kenmerken van beide denksporen opgenomen.

'Coöperatief dualisme'	'Geprofileerd dualisme'
Filosofie: 'Samen één'	Filosofie: 'Eén denker voor alle anderen'
De gemeente is één organisatie met een externe oriëntatie (samenleving) <ul style="list-style-type: none"> - De raad slaat piketpalen en zet de stip aan de horizon - Het college werkt 	De gemeente is een verzameling van instituties en organen <ul style="list-style-type: none"> - De raad bepaalt en staat aan het hoofd van de gemeente - Het college voert uit
De verbindende schakels zijn de informele verbanden (personen en overlegcircuits) <ul style="list-style-type: none"> - Denken met de ander - High-trust - Wisselende rollen - Dialoog en debat: vragend, bemiddelend, lerend - Denken en doen gaan samen 	De verbindende schakels zijn de formele verbanden en staatsrechtelijke verhoudingen (procedures en structuren) <ul style="list-style-type: none"> - Denken voor de ander - Low-trust - Functionele rollen - Gevestigde verhoudingen: sturend en confronterend - Denken en doen zijn gescheiden
Externe oriëntatie, multilaterale sturing (wederkerige trekkrachten)	Interne oriëntatie, unilaterale sturing (institutionele trek-, externe duwkracht)
Zich ontwikkelend, onderhandelend en dynamisch	Beheersend, regelend en stollend
Drijfveer is het belang van de gemeente als gemeenschap/samenleving (reikt verder dan de gemeentegrenzen)	Drijfveer is het belang van de instituties en organen (reikt tot de taken en functies van de afzonderlijk organen binnen de gemeentelijke organisatie)
De driehoek als centrum van middelpuntvliedende kracht (inbreng van verschillende partijen ten dienste van het 'ene' gemeentelijk belang)	De driehoek als centrum van centrifugale kracht (ten dienste van scherpe positionering van de afzonderlijk organen ten opzichte van elkaar)

'Coöperatief dualisme: samen één'

In een gemeente gekenmerkt door coöperatief dualisme valt het op dat de gemeente door de hoofdrolspelers wordt gezien als één organisatie. Er wordt niet gesproken vanuit de rol van 'het college' of de rol van 'de raad'. Zowel burgemeester als griffier spreekt over

de gemeente waaraan raad en college ieder hun bijdrage leveren. Zij zijn 'slechts' schakels in het spel dat een hoger liggend belang dient. Hoe helpen we onze inwoners aan zinvol en betekenisvol werk? Hoe zorgen we ervoor dat de schoolgebouwen aantrekkelijk en functioneel zijn? Hoe zorgen we ervoor dat de koopkracht in onze gemeente aantrekt? Hoe kunnen we de toegankelijkheid van de gemeente vergroten, ook voor mensen met een handicap? Opvallend is dat in deze visie wordt bestreden dat de raad bepaalt en het college slechts uitvoert. Hoe aannemelijk dit ook klinkt, het leidt volgens deze visie niet tot een sterker lokaal bestuur, of tot betere dienstverlening aan de burger. In deze visie zou de raad dit ook niet kunnen, omdat hij vanwege zijn aard politiek verdeeld is. In deze visie zijn beide, raad en college, niet noodzakelijkerwijs ondergeschikt geordend, maar is nevenschikking zelfs aannemelijker. Wel is het zo dat het college het werk verzet en de raad in de positie brengt om de vergezichten te schetsen. Het college bereidt voor, schetst hoofdlijnen en scenario's, de raad beslist over de piketpalen en de zogenoemde stip aan de horizon. Daarbinnen is het het college dat in grote mate van autonomie bestuurt. Als we buiten de koers raken (stippelijlijn), is het aan de raad om hierover te beslissen. Het cement in de gemeentelijke organisatie zijn de mensen. Als we willen verbinden, zullen we het in de eerste plaats goed met elkaar moeten vinden. Dat is wat in het coöperatief dualisme als uitgangspunt geldt. Je vindt hier weinig discussie over formele procedures en taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Men wil er gezamenlijk uit komen, iedereen heeft kwaliteiten en niemand heeft de waarheid in pacht. Als we allemaal vanuit onze rol meedenken, komen we verder dan wanneer we stil gaan staan bij wat het had moeten zijn. Dit kan alleen werken als er bereidheid is om in de ander te geloven, samen naar oplossingen te zoeken enzovoorts.

'Geprofileerd dualisme: één denker vóór allen'

Het denkspoor van het geprofileerd dualisme kent een andere werkwijze dan de gemeente die werkt volgens het principe 'coöperatief dualisme'. Hier wordt de tweedeling tussen college en raad veel meer als een recht van de raad gezien om, meer dan voorheen, de beslisbevoegdheid 'terug te krijgen' en werkelijk het hoofd van de gemeente te zijn. De raad bepaalt en regelt ook in hoge mate hoe het college moet uitvoeren.

Binnen het geprofileerd dualisme is één uitgangspunt overheersend. Aan het hoofd van de gemeente staat de raad. Dat is grondwettelijk vastgelegd. Het cement in deze visie is helderheid over posities en

procedures. Als je vruchtbaar met elkaar wilt werken, moet je goed weten wat de taken en bevoegdheden zijn. Juridisch is dat juist. Met dit onwrikbare uitgangspunt wordt gepleit voor een sterke raad, die met een eigen raadsprogramma sturing geeft aan het gemeentelijk beleid. Zo beschouwd is het college vooral de uitvoerder van datgene wat (en hoe) de raad het wil. De raad bepaalt niet alleen de stip aan de horizon (het wat), maar dringt ver door in de manier waarop dit doel bereikt moet worden, de strategiebepaling (het hoe). Het is in dit denkspoor dan ook wenselijk dat de raad beschikt over eigen ondersteuning. Binnen het geprofileerd dualisme zal de griffie zelf voorstellen uitwerken en voor de raad aan het werk gaan. De griffie maakt als het ware beleid en ontwerpt bijvoorbeeld initiatiefvoorstellen, als dat in haar ogen noodzakelijk is. In dit denkspoor zal de griffie vooral voor de uitdaging staan om de raad te ondersteunen bij het bepalen van de koers. Dat is niet eenvoudig in een van nature gefragmenteerde raad. In de praktijk zien we dan wel dat de griffier zich opstelt als een soort ‘generiek raadslid’. Dit wordt door voor- en tegenstanders van dit denkspoor niet wenselijk geacht. Het zou een te grote (politieke) verantwoordelijkheid bij een niet-gekozen ambtsdrager leggen. Daarnaast zou het geen recht doen aan het politieke debat en de onderscheiden meningen in de raad. Om dit dilemma te omzeilen, zien we in dit denkspoor een sterke oriëntatie op en profilering van posities en instituties. De griffier wijst de raad op zijn rechten en mogelijkheden ten opzichte van het college en ondersteunt de raad bij de uitvoering.

2.4 Zich ontwikkelend bestuur

De twee denksporen hebben hun uitwerking op het instrumentarium dat men kiest, op de manier van samenwerken, op de dynamiek intern en extern en mogelijk ook op de effecten van het bestuur. In onze casuïstiek lijken de respondenten in meerderheid steeds meer een voorkeur te krijgen voor het coöperatief dualisme. Dit is wellicht goed verklaarbaar uit de zich sterk ontwikkelende context waarin het openbaar bestuur zich bevindt. Er verandert nogal wat in de omgeving van gemeenten. De klassieke ‘verzorgingsstaat’, met een overheid die regelt en bepaalt, ontwikkelt zich tot een moderne ‘civil society’ en hiermee veranderen de taken en de positie van de gemeenten ingrijpend. In deze nieuwe positie van de gemeente zien we drie kenmerkende ontwikkelingen.

- De gemeente verandert steeds meer in een partij die niet meer uitvoert namens de Rijksoverheid, maar bij uitstek ‘bestuurder’ is en de motor van lokale en regionale ontwikkelingen.

- Gemeenten kunnen alleen optimaal functioneren als zij als partner opereren en de samenwerking zoeken en opbouwen met maatschappelijke partners in de publieke sector en de markt.
- Gemeenten hebben als opgave het maatschappelijke ondernemerschap te stimuleren en te ontwikkelen. Dit betekent: op de krachten en potentie in de samenleving anticiperen en de partijen in hun beweging en energie steunen en versterken (Derickx & Top, 2009).

Om op deze ontwikkelingen te kunnen aansluiten, zien gemeenten steeds vaker af van de traditionele, verkokerde aanpak en de inputgerichte sturing. Ontkokering is in. Dramatische incidenten als de Schipholbrand en eerder al ‘Enschede’ en ‘Volendam’, worden groten-deels geweten aan hulpverleners en instituten die langs elkaar heen werken, de verantwoordelijkheid op elkaar afschuiven en niet in staat zijn om door te pakken. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling heeft hierover advies uitgebracht (RMO, 2008). De Raad constateert dat ontkokering, in de zin van meer afstemming, meer coördinatie en meer integraliteit, noch de belemmerde organisatiestructuur zal wegnemen, noch een substantiële bijdrage zal leveren aan de aanpak van maatschappelijke problemen. Dit, aldus de Raad, doordat de ontkokering als beleidsstreven op dezelfde logica stoelt als verkokering. Deze logica is te omschrijven als ‘functionele specialisatie gericht op het behalen van eenduidige doelstellingen’. Bij verkokering gaat het dan bijvoorbeeld om doelen als ‘goed onderwijs’, ‘voldoende werkgelegenheid’ of ‘goede zorg’. Bij ontkokering vervallen weliswaar deze sectorale doelen, maar verschijnen vervolgens categorale doelen als ‘het kind’ en ‘de wijk’. De handelwijze verschilt in essentie dus niet. De Raad adviseert om op een heel andere manier te werken, en pleit voor een meer pragmatische omgang met organisatieproblemen als gevolg van de verkokering. De Raad accepteert verkokering als gegeven met ook positieve effecten, zoals de erkenning van verschillende perspectieven en belangen. De Raad ziet vooral de oplossingen in meer beslis- en beschikkingsmacht voor de burger, meer ruimte voor de professional en de aanwezigheid van een gevarieerd aanbod, waarbinnen op een zeker moment de gepaste keuzes gemaakt kunnen worden. Een wisselende en complexe problematiek vraagt immers ook om de mogelijkheid om tot verschillende antwoorden te komen. Een ontwikkeld leervermogen van de betrokken organisaties helpt daarbij. Alles draait om de wisselwerking tussen burgers en professionals in een gevarieerde omgeving. De overheid is slechts verantwoordelijk voor de randvoorwaarden.

Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen staan overheden in het algemeen, en grote steden in het bijzonder, voor grote uitdagingen op ruimtelijk, economisch en sociaal vlak. De politieke en bestuurlijke ambities reiken ver, de verwachtingen van burgers sluiten daarbij aan. Dit geldt niet alleen op het fysieke, maar ook op het sociale en economische vlak. Maar ambities formuleren is één ding, ze realiseren is een tweede, en een vak apart. De werkwijzen dienen te worden aangepast aan de veranderende opgaven. Zo zal het beleidsproces veranderen om het beleid slagvaardiger te maken. Bovendien kan de overheid haar ambities niet alleen realiseren, maar heeft ze daar maatschappelijke organisaties bij nodig. Woningcorporaties, welzijns- en zorginstellingen en andere partijen in de profit- en non-profitsector. Samen met de overheid dragen zij eraan bij om de gestelde doelstellingen te realiseren. Verticale en horizontale sturingsvraagstukken en governanceprincipes worden breed bediscussieerd en vragen om een duidelijke vertaling in de concrete praktijk van alledag. Maar hoe geef je daar als gemeente nu eigenlijk vorm aan? Hoe vindt een overheid die organisatorisch en 'mentaal' verticaal is ingesteld verbinding met partners tot wie zij zich 'horizontaal' behoort te verhouden? Is daarvoor niet een ander type ondernemer-ambtenaar nodig? En wat betekent dat voor de rollen van raad, college en ambtelijke organisatie? Welke manier van samenwerken is daarbij het meest ondersteunend en hoe kan de driehoek dit faciliteren?

Voor het antwoord op deze vragen is geen blauwdruk beschikbaar. Gemeenten variëren sterk in de manier waarop zij dit doen, en al doende leert men. Diverse gemeenten zijn zichtbaar zoekende naar de meest passende oplossing voor hun situatie. En deze passende antwoorden zijn ook niet voor iedere gemeente hetzelfde. Vragen komen naar boven als: Hoe versterken wij de integraliteit van ons beleid? Hoe behoud je bij het inrichten van integrale eenheden (programma's) de vakkennis, die immers tot op heden geborgd leek in de op vakkennis geordende afdelingen? Hoe voorkomen we dat integrale beleidseenheden de verantwoordelijkheid van de diensten/programma's uithollen? Hoe brengen we alle expertise in positie om toegevoegde waarde aan het geheel te kunnen bieden? Hoe ondersteunen we het bestuur zodanig dat het betrouwbare en gedegen sturingsinformatie ontvangt? Hoe bouwen wij aan vertrouwen tussen de ambtelijke organisatie, het bestuur, de raad, de burgers en externe partijen? Hoe maken wij onze ambities waar? Hoe zorgen wij voor realistische ambities? Hoe zorgen we ervoor

dat externe partijen ook op een goede manier worden betrokken en zich uitgedaagd weten om te participeren in maatschappelijke opgaven?

Zoals gezegd, er is geen blauwdruk en ook wij hebben geen pasklaar antwoord voorhanden. De praktijk laat echter keer op keer zien dat gemeenten prima in staat zijn om nieuwe taken en strategische opgaven succesvol op te pakken. Mits voldoende uitgedaagd (dat wil zeggen: met voldoende beleidsvrijheid), zoeken en vinden zij slimme constructies die gaandeweg ook nog eens evolueren en (weer nieuwe) successen afdwingen. Wat zijn de succesfactoren? Het creëren van win-situaties, een zekere gelijkwaardigheid tussen de deelnemende partijen, actieve participatie van alle spelers, inhoudelijke gedrevenheid, persoonlijk commitment, publiek leiderschap, druk van buiten, hoge ambities, inspirerende doelen en het vieren van successen: het zijn allemaal factoren die bepalend zijn voor het succes. Is aan deze voorwaarden niet voldaan, dan zal succes uitblijven of veel trager en met meer strubbelingen tot stand komen. De succesfactoren waren in zekere zin al bekend, maar ze zijn in de praktijk pas te realiseren als gemeenten er voor willen gaan (Verhoeff & Wever, 2008).

Veeleisende burger dwingt het openbaar bestuur tot bezinning

- Burger is kritisch over de overheid na reeks incidenten en teleurstellende dienstverlening, hetgeen vraagt om aandacht niet alleen voor 'output' (prestaties), maar vooral voor 'outcome' (maatschappelijk effect).
- Landelijke overheid zoekt naar nieuwe sturingsparadigma's (vernieuwing openbaar bestuur).
- Het denken over de rollen en posities tussen overheid en burger verandert; de overheid verandert van 'verzorgingsstaat' naar 'activeringsstaat'.
- De financiële crisis noopt tot herbezinning op kerntaken en op uitvoerings- en samenwerkingsarrangementen.
- De beweging ten aanzien van de inrichting van veel gemeentelijke organisaties is een beweging van klassieke lijnsturing naar programmasturing, hetgeen nog lang niet altijd tot gewenste resultaten leidt.
- De complexiteit en wisselende doelen vragen daarom ook om sterk innovatieve aanpakken (RMO, 'de ontkokering voorbij').
- Nieuw ordeningsprincipe neigt naar samenhangende activiteiten rond strategische opgave die flexibel en gevarieerd kunnen worden uitgevoerd.

- Binnen een op de toekomst gerichte organisatie leidt deze beweging tot een verandering in toepassing van sturingsinstrumenten: van ‘functies, schalen en taken’, naar ‘verantwoordelijkheden, toegevoegde waarden en maatschappelijke opgaven’.

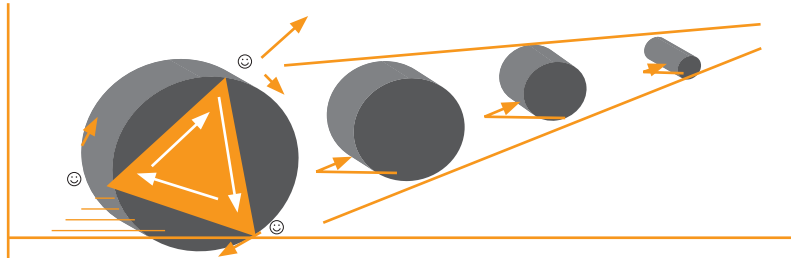
Het denkspoor dat lijkt te passen in de meer klassieke sturingsmodellen, die lange tijd uitstekend functioneerden, lijkt onvoldoende te kunnen inspelen op de nieuwe eisen die gesteld worden aan het openbaar bestuur. In een zich ontwikkelende samenleving, met een veeleisende burger en de noodzaak tot hybride samenwerkingsvormen, lijkt dit model van geprofileerd dualisme te veel tegen zijn eigen grenzen aan te lopen om duurzaam te kunnen zijn. Een raad die aan ‘het hoofd van de gemeente’ staat en vanuit die positie stuurt, gaat voorbij aan het feit dat hij over veel zaken helemaal niet gaat of slechts een kleine speler in het spel is. De rol die de raad wordt toebedeeld in het geprofileerd dualisme legt een druk op de raad die in veel gemeenten lastig waar te maken is, eenvoudigweg omdat maatschappelijke vraagstukken vragen om een zich ontwikkelende aanpak, waarbij alle spelers hun steentje moeten bijdragen. Geen van de spelers kan van tevoren precies vertellen wat de beste oplossing is en wie er precies wat moet doen; dat is een zoekproces met een open einde. Wij veronderstellen dat een vorm van coöperatief dualisme een meer open en interactief beleid mogelijk maakt. Voor een zich ontwikkelende gemeente veronderstellen wij de grenzen van het geprofileerd dualisme meer en meer zichtbaar worden en dat er gekozen wordt voor een vorm van coöperatief dualisme.

In onze interviewronde lijkt zich de ontwikkeling af te tekenen, dat gemeenten na invoering van het dualisme vooral, na aarzelingen, positie kozen volgens de beginselen van geprofileerd dualisme. De raad mocht gaan sturen. Dat betekende in veel gevallen ook dat de raad zich als autoriteit boven het college plaatste. Een ambitieuze griffier werkte de raadsleden in in hun nieuwe rol en bood enthousiast aan om initiatiefvoorstellen te maken en raadsprogramma’s te formuleren. Daaraan kleven in het huidige bestel bezwaren die steeds duidelijker worden. De ontwikkeling naar meer coöperatief dualisme wordt door een groot aantal van onze respondenten toegejuicht. Dit stelt echter wel hoge eisen aan de spelers in de driehoek, onder wie zeker ook de griffier.

2.5 Eisen die aan de driehoek te stellen zijn

Het lijkt erop dat burgemeesters en griffiers steeds meer neigen naar een oriëntatie op het coöperatief dualisme. Dat betekent niet dat de rollen van de driehoeksspelers op elkaar gaan lijken. Integendeel! We zien dat juist in het coöperatief dualisme de driehoeksspelers stevig in het zadel zitten en zich zeer bewust zijn van hun onderscheiden rollen. Zij maken daarbij het zicht op het speelveld zo breed mogelijk. Door visies, standpunten, belangen en overwegingen van alle partijen op tafel te leggen kan een strategie worden gekozen die recht doet aan deze belangen. Daarbij zal het belang van de gemeente vooropstaan, niet het institutionele belang van de onderscheiden spelers. Dat betekent dat deze driehoeksspelers ook in staat zijn om elkaar afwisselend de hoofdrol te gunnen en afwisselend op elkaar een beroep te doen. Alleen zo kan de dynamiek gaande blijven en zich in positieve zin ontwikkelen, kracht krijgen en richting zoeken. Zij zijn sterke spelers, kennen de spelregels en zijn zich zeer bewust van hun eigen rol in de driehoek. Zij weten wat hun functie is en kunnen bijdragen aan gemeentelijke ontwikkeling. Deze functie is enerzijds bescheiden, maar anderzijds onmisbaar. Waar het erop aankomt ben je er en neem je verantwoordelijkheid voor jouw deel van het leggen van verbindingen. Zij respecteren de rollen van de andere spelers en maken daar gebruik van. Allemaal in het belang van die ene gemeente, de burger en de samenleving.

In bovenstaande situatie spelen de driehoeksspelers ieder afwisselend de rol van visionair, organisator en bewaker. Hun werk staat altijd ten dienste van het gemeenschappelijke doel, dat buiten de eigen organisatie ligt: verbinden van (het perspectief op) de samenleving, bestuur en de werkvloer. Zij sluiten daarbij ook aan bij initiatieven die buiten de gemeente worden genomen en zijn zich bewust van de rol die de gemeente kan spelen en hoe zij die kunnen ondersteunen. Soms is de rol van de gemeente een initiërende en prominente. Soms ook is de rol van de gemeente bescheiden. Visies, beschikbare instrumenten en de kracht en invloed van andere spelers in het veld spelen daarbij een rol.



Figuur 2.1 Zich ontwikkelende driehoek

Kijken we nog eens goed naar de spelers in de bovenstaande figuur, dan zien we dat de drie spelers afwisselend de rol van visionair, organisator en bewaker vervullen. Ze houden elkaar in balans en nodigen elkaar tegelijkertijd ook uit om te bewegen. De visionair, de speler boven in in de driehoek, overziet het spel. Hij geniet een prachtig vergezicht met een heldere stip aan de horizon. Hij kan vanwege zijn overzicht de weg verkennen die mogelijk naar deze stip (het wensbeeld) kan leiden. Met andere woorden, hij overziet niet alleen de spelers in het spel maar ook de strategie. De strateeg in het spel laat zich niet weerhouden door het hier en nu. Sterker, hij heeft er zelfs even helemaal geen zicht op. Hij weet zich op de top van de driehoek een onafhankelijke denker. Hij ‘trekt de driehoek om’ door zich vooral te laten leiden door wat hij in de toekomst voor de burgers en in de samenleving wil bereiken. Hij schroomt daarbij niet om heilige huisjes aan het wankelen te brengen. Hij fantaseert over wat er mogelijk in de toekomst zou kunnen, zonder zich noodzakelijkerwijs in deze droomwereld al te bekommeren om de werkelijkheid van alledag. Dat hoeft hij ook niet, in het model van coöperatief dualisme. Liever niet zelfs, want dan zou hij onnodig geremd worden in het verkennen van de mogelijkheden. Hij kan zichzelf redelijk risicoloos laten gaan. Hij kan immers vertrouwen op een tegenspeler, de organisator.

De organisator geeft de visionair de ruimte, maar gaat daarbij aansluitend ook na hoe de strategie om te zetten is in planvorming, mogelijk met behulp van scenario’s en risicoanalyses. Hij heeft zicht op de werkvloer, de werkelijkheid van alledag. Deze organisator heeft de strateeg wel nodig, want binnen welke strategie kunnen we werken? De speler rechts onder in de driehoek, de organisator, zet de strateeg weer met beide benen op de grond. Hij verwijst naar uitvoeringsmodaliteiten. Hij implementeert en maakt veranderingen

zichtbaar door aan de slag te gaan. Hij zorgt ervoor dat de driehoek weer met beide benen op de grond komt. Mogelijk maakt hij gebruik van scenario’s waarmee hij de strategie verfijnt en waarmee hij het uitvoeringsraster maakt waarbinnen concrete activiteiten kunnen plaatshebben. Het worden door zijn toedoen reële opties. Hij wordt daarin nog eens extra geholpen door de speler links onder in de driehoek, de bewaker.

De bewaker is in staat om risicoanalyses nog aan te scherpen en tegelijkertijd een gedegen risicomanagement af te dwingen. De bewaker heeft zicht op het achterliggende ‘slagveld’. Wat hebben we bereikt? Hij is daarbij eerlijk, want zijn zicht op de werkvloer is beperkt en zijn zicht op wat er nodig is in de toekomst wordt gevoed door te constateren in hoeverre de prestaties van het bestuur afdoende zijn in de samenleving. Als er successen worden geboekt, zorgt hij voor de borging van deze gerealiseerde successen. Het spreekt voor zich dat zich na het vaststellen van de prestaties nieuwe vragen voordoen. Een brede school waarvan de voorzieningen zijn gerealiseerd vraagt om nieuwe maatschappelijke uitdagingen. Bijvoorbeeld: leidt deze brede school niet alleen tot een aanbod van voorzieningen voor leerlingen in de basisschoolleeftijd, maar ook tot een grote arbeidsparticipatie van vrouwen met kinderen in de schoolgaande leeftijd? Of tot een lagere schooluitval? Wat aanvankelijk wellicht vraagt om aanvullende maatregelen, om ook op deze terreinen nieuwe mogelijkheden en kansen te creëren.

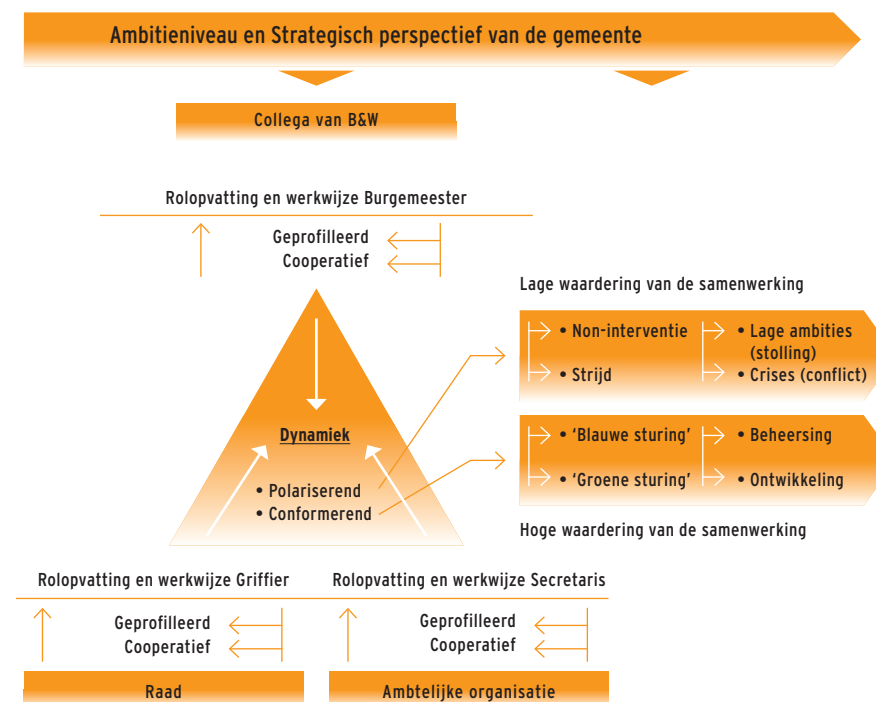
Nu is het een voor de hand liggende veronderstelling dat bepaalde spelers in de driehoek steeds dezelfde rol spelen. Niets is minder waar, zo blijkt uit onze cases. In een goed functionerende driehoek hebben alle drie de spelers afwisselend verschillende rollen. Dat is van belang om de dynamiek gaande te houden. In het denkspoor van het coöperatief dualisme zullen raad, college en ambtelijke organisatie zich in elkaars rol moeten kunnen verplaatsen om hun eigen werk goed te kunnen uitvoeren. Dat geldt zeker ook voor de driehoek zelf. De burgemeester, de griffier en de secretaris zullen voortdurend hun managementstijlen afwisselen om elkaar in positie te houden. Ze sturen op elkaars belang. De raad zal kaders bepalen en piketpalen slaan, maar kan dit alleen zinvol doen als het college, met ondersteuning van de ambtelijke organisatie, strategische analyses heeft gemaakt en mogelijke oplossingen heeft verkend binnen en buiten de gemeente, met bekende en onbekende spelers.

2.6 Stellingen en variabelenschema

We hebben ons referentiekader in dit hoofdstuk opgebouwd en expliciet gemaakt. Casuïstiek en theoretische logica helpen het onderzoeksonderwerp begrijpen. Hoe heeft de relatie tussen burgemeester en griffier invloed op de kwaliteit van het openbaar bestuur? We vatten onze visie, die we ontwikkeld hebben op basis van de casuïstiek, op deze vraag samen in een lijst met stellingen. Tevens hebben we de veronderstelde verbanden gevisualiseerd in een variabelenschema.

Onze stellingen op een rijtje

- Rolopvattingen verschillen.
 - Rolopvattingen variëren tussen personen (coöperatief/verbindend of geprofileerd/opponerend).
 - Rolopvattingen in het duo kunnen gelijkgericht zijn (conformerend) of onderling verschillen (polariserend).
 - Verbindende rolopvattingen leiden tot zich ontwikkelende dynamiek in het duo/de driehoek.
 - Geprofileerde rolopvattingen leiden tot stollende dynamiek in het duo/de driehoek.
 - Onderling verschillende opvattingen leiden tot wantrouwen tussen de driehoeksspelers.
- Waardering voor de onderlinge samenwerking burgemeester – griffier zal tussen overheden verschillen.
 - Hoog scorende teams hebben andere kenmerken dan laag scorende teams.
 - Binnen hoog scorende teams hebben burgemeester en griffier dezelfde rolopvatting (conformerend).
 - In laag scorende teams verschilt de rolopvatting van burgemeester en griffier (polariserend).
- Hoog scorende teams presteren beter dan laag scorende teams.
 - De teams die samenwerken op basis van principes van coöperatief dualisme scoren beter op ‘vernieuwen/verkennen en stimuleren/samenwerken).
 - De teams die samenwerken op basis van geprofileerd dualisme scoren beter op ‘presteren/koers bepalen en beheersen/regelen’.



Figuur 2.2 Variabelenschema



Hoofdstuk 3

Burgemeester en griffier, een tevreden koppel

In dit hoofdstuk beschrijven we de samenwerking tussen de griffier en de burgemeester. Hoe oordelen zij over hun samenwerking? Zijn zij tevreden? Wat vinden de secretarissen van de samenwerking tussen burgemeester en griffier? En waarop is hun oordeel gebaseerd: wat verwachten burgemeester en griffier van elkaar en in hoeverre voldoen beide partijen aan elkaars verwachtingen? Ook de eigen rolopvatting komt aan de orde. In hoeverre sluit de eigen rolopvatting aan bij de verwachtingen van de partner? En betekent een goede samenwerking ook dat men elkaar hoge kwaliteiten toedicht, waarmee kwalitatief hoogwaardige besluitvormingsprocessen kunnen worden ondersteund?

3.1 Sterke groei, hoge rapportcijfers!

Een heel mooi rapportcijfer geven ze elkaar, de burgemeester en de griffier. Tevredenheid alom, complimenten over en weer. Burgemeester en griffier zijn duidelijk tevreden over hun onderlinge samenwerking. Op de vraag welk rapportcijfer zij aan hun onderlinge samenwerking willen geven, pakt dat overtuigend positief uit. Met een hele dikke zeven, oordelen beide groepen instemmend over de kwaliteit van hun samenwerking. Slechts een zeer klein deel is overtuigd negatief.

Oordeel over samenwerking griffier - burgemeester	burgemeester	griffier	secretaris
Cijfer < 6	3%	7%	8%
Cijfer 6	7%	7%	13%
Cijfer 7	21%	23%	36%
Cijfer 8	44%	44%	36%
Cijfer 9	23%	18%	8%
Cijfer 10	2%	2%	0%
Gemiddelde	7,8	7,6	7,2

En als beide partijen lovend over elkaar zijn, dan kunnen zij ook goed aangeven waarom zij het perfecte duo vormen. ‘Sparring partners, die in een vroeg stadium dilemma’s bespreken.’ De griffier kan helpen om het zicht op het politieke krachtenveld scherp te krijgen en de burgemeester geeft zicht op de positie en de denkwereld van het college. Het uitwisselen van deze beelden helpt om processen soepel te laten verlopen. Daar zijn onze tevreden gesprekspartners allemaal van overtuigd. ‘Je leeft je in in de verschillende partijen en probeert hen maximaal in positie te brengen en te laten scoren.’ Deze werkwijze lijkt een voor de hand liggende keuze. Maar lang niet altijd is van meet af aan sprake geweest van zo’n samenwerking. En ook lang niet overal gaat het zo. Een van onze gesprekspartners vertelde ons het volgende. ‘Hoewel in ons geval de burgemeester en de griffier hierin altijd wel op één lijn hebben gezeten, en elkaar hierin scherp hebben gehouden, was de opvatting van de secretaris aanvankelijk een andere. Hij was voor een scherpere scheiding tussen college en raad en wist zich daarom in veel mindere mate verbonden met de raad. Dat leidde soms tot heftige reacties van de griffier. De opvattingen van ons drieën lijken nu steeds meer naar elkaar toe te komen. Het vergt wel helderheid en zuiverheid in opvattingen van mij als burgemeester en een continue feedback. Eén ding is ook duidelijk: gun elkaar een goed te onderscheiden positie en respecteer die. De loyaliteit van de griffier ligt bij de raad en die van de burgemeester wordt veelal vooral gezocht bij het college. Maar samen werken we voor de hele organisatie. En dan is

er sprake van een grijs vlak waarin je met elkaar meedenkt. Dit grijze vlak is in onze gemeente groter tussen de griffier en de burgemeester dan tussen ons beiden en de secretaris. Hoewel de relatie met de secretaris beslist niet slecht is, is de verhouding met hem anders ingekleurd. Dit is verklaarbaar door verschillen in onderliggende opvattingen en drijfveren.’

Leren van ervaringen

Hoewel de burgemeester en de griffier over het algemeen tevreden zijn over hun onderlinge samenwerking, zien we wel verschillen tussen hun eigen oordeel en het oordeel van de secretarissen. Deze laatste groep oordeelt iets minder uitgesproken positief. Heel opmerkelijk is voorts het uitgesproken oordeel over de ontwikkeling van deze relatie de afgelopen raadsperiode. Overduidelijk is er een verbetering zichtbaar. Maar liefst 42% van de griffiers ziet in de relatie een (sterke) verbetering. Onder de burgemeesters is dit percentage 44% en onder de secretarissen 38%. De verschillen zijn klein, waarmee deze verbetering voor alle drie de partijen goed zichtbaar is. Slechts in een heel klein aantal gevallen is de relatie verslechterd (rond de 5%). In de rest van de gevallen (ongeveer 50%) is de relatie stabiel gebleven. Waaraan is deze verbetering te danken? Als sprake is van een verbetering, wordt daar een aantal oorzaken voor genoemd. Vooral het periodiek evalueren en verbeteren wordt genoemd als aanleiding voor de verbetering. Maar liefst 54% van de burgemeesters en 39% van de griffiers wijst op het belang van deze evaluaties voor het verbeteren van de onderlinge samenwerking. Men zoekt met elkaar naar verbeteringen: wat gaat goed en wat kan beter? Ook een wisseling van de wacht kan weleens helpen bij de verbetering van de onderlinge relatie, zo blijkt uit de enquête. Van de griffiers die een verbetering zien, geeft maar liefst 40% aan dat er een andere burgemeester is gekomen. Bij de groep burgemeesters ligt dit percentage lager. Onder hen geeft 22% aan dat de verbetering het gevolg is van de komst van een andere griffier. Ook wordt wel gewezen op een andere samenstelling van de driehoek, waarmee de secretaris in beeld komt als belangrijke factor voor verbetering van de onderlinge relatie tussen burgemeester en griffier. Van de burgemeesters die een verbetering zien, wijst 17% op deze factor van betekenis. Onder de griffiers ligt dit percentage op 23%. Opvallend genoeg blijkt uit de enquête ook dat voor de verbetering in de afgelopen zittingsperiode de factor ‘scholing en opleiding’ het minst van belang is geweest; 12% van de burgemeesters wijst op het belang van opleiding en scholing en slechts 3% van de griffiers.

De scepsis over opleiding en scholing komt niet helemaal uit de lucht vallen. Met de invoering van het dualisme zijn grote bedragen en is veel tijd geïnvesteerd in opleiding, scholing, advisering, discussie en debat. Adviseurs, interim-griffiers, staatsrechtgeleerden en andere wetenschappers hebben in deze tijd goede zaken gedaan, maar het effect is vooralsnog niet overtuigend. Het heeft in sommige gevallen de beroepsgroepen zelfs in verwarring gebracht.

3.2 Rolopvattingen van burgemeester en griffier

Burgemeester en griffier hebben een soortgelijke taakopvatting. We hebben beide groepen gevraagd wat zij zien als behorend tot hun taak. Zowel griffiers als burgemeesters vinden bijna allemaal dat zij boven de partijen moeten staan en een verbindende rol moeten spelen. In hoeverre dat betekent dat je vanuit deze positie de partijen actief bij elkaar brengt, de driehoek bijeen roept en bemiddelt bij conflicten, verschilt bij burgemeesters en griffiers. De burgemeesters lijken hierin wat stelliger dan de griffiers. De griffiers vinden het vooral belangrijk de uitgangspunten van het duaal bestuur te benoemen en te bewaken. Beide partijen zijn terughoudend als het gaat om het naar voren brengen van de eigen persoonlijke mening. Van de burgemeesters vindt 39% dat tot zijn taak behoren. Bij de griffiers ligt dit percentage op 20%. Een van de burgemeesters bracht zijn rolopvatting als volgt onder woorden: ‘Een sterke bestuurder voert de regie. Hij heeft een globaal script. Hij weet waar hij heen wil en zorgt dat iedereen zijn rol speelt. Een sterke regisseur, die zie je alleen op het eind van het toneelstuk.’ Deze burgemeester ziet het als zijn rol om iedereen te laten doen wat ze moeten doen, waar ze goed in zijn. ‘Het is net als bij voetbal. We zijn heel tevreden als de aanvaller scoort, of als de verdediger de bal goed afvangt en terugspeelt naar de spelverdeler, waarna de aanval ingezet kan worden en er weer kan worden gescoord. Maar als er sprake is van slecht spel, ontstaat er paniekvoetbal, duikt iedereen in het gat dat de ander laat vallen. In de pauze weet dan iedereen heel goed waarom het fout ging en wie er faalde. Een goede coach zegt dan: mond dicht, overdenk je eigen zonden en bedenk “wat moet ik de volgende keer beter gaan doen”’.

Zoeken naar nieuwe rolverdelingen

De denkers van het dualisme hebben zich weinig concreet uitgelaten over rolopvattingen van en taakverdelingen tussen griffier en burgemeester. Zij hebben wel hun bedoelingen uitgelegd. In iedere gemeente is vervolgens gezocht naar nieuwe verhoudingen. De

functie van griffier werd verplicht. Er zijn gemeenten die zich erg verlegen voelden met de nieuwe functie en de griffier dan ook geen dag te vroeg hebben aangesteld (6 maart 2003). Sommige (vooral grote) gemeenten ervoeren de invoering van het dualisme als weinig nieuws onder de zon. Zij werkten al heel duaal en het hele spel gleeed een beetje langs hen heen, en dat was misschien maar goed ook. Daar bleef alles bij het oude en het marcheerde meestal best goed. Er zijn ook gemeenten waar alle mogelijke varianten en rolinvullingen de revue zijn gepasseerd.

De griffier aan zet, bewogen raadsadviseur

De griffier rekent het bijna altijd tot zijn taak om de kwaliteit van de besluitvorming op de agenda te zetten. Dit reikt overigens niet zo ver dat de griffier in meerderheid zou willen meedenken over de kwaliteit van de ambtelijke top. Dat is opvallend. Slechts een derde van de griffiers vindt dat tot zijn taak behoren. Een ruime meerderheid van de griffiers wil zich hiermee niet (meer) bezighouden, zelfs niet in adviserende zin. De burgemeesters daarentegen achten dit in meerderheid wel behorend tot hun taak. De vraag doet zich dan voor op welke manier de griffiers hun taakopvatting actief vormgeven. Opvallend is dat lang niet alle griffiers het tot hun taak rekenen om de discussies en standpunten in de raad voor het voetlicht te brengen bij de burgers, bijvoorbeeld met behulp van media als lokale tv, internet of radio. De aandacht van de griffiers richt zich vooral op het versterken van de positie van de raad ten opzichte van het college en het apparaat. Dit vertaalt zich ook in de mate waarin griffiers vertrouwenspersoon voor de burgemeester respectievelijk de raad willen zijn. Bijna alle griffiers (99%) zien het als hun taak om er te zijn als vertrouwenspersoon voor de raadsleden en een veel kleiner deel (82%) om dat te zijn voor de burgemeester. Maar liefst een vijfde deel van de griffiers is niet beschikbaar als vertrouwenspersoon van de burgemeester. Dat is opmerkelijk, omdat de burgemeester naast voorzitter en lid van het college voorzitter van de raad is. Daarmee kent de taakopvatting van de griffier naast coöperatieve elementen vooral ook geprofileerde aspecten. We zien een zekere neiging om te kiezen voor de raadsleden. Er is ook sprake van forse terughoudendheid ten aanzien van het meedenken met de kwaliteit van de ambtelijke organisatie. Slechts 31% van de griffiers ziet het – als gezegd – als behorend tot zijn taak om mee te denken over de kwaliteit van de ambtelijke top. Ook vindt een groot deel van de griffiers (34%) het niet belangrijk om actief te zoeken naar verbindingen tussen ontwikkelingen in de samenleving en het bestuur. In lijn daarmee zien we

dat bijna alle griffiers het wel tot hun taak rekenen de positie van de raad ten opzichte van het college en het apparaat te versterken. Kijken we naar onze casestudies, dan zien we dat bij een dergelijke rolopvatting het lastig samenwerken is als het gaat om de kwaliteit van de besluitvorming en het verbinden van partijen. Daarnaast vinden wij het opvallend dat griffiers zich bijna allemaal verantwoordelijk voelen voor de integriteit en de kwaliteit van de besluitvorming, maar dat een deel van de griffiers geen gebruik zal maken van de mogelijkheden die zij daarvoor tot hun beschikking hebben.

De griffier ziet het als behorend tot zijn taak om

- er te zijn als vertrouwenspersoon voor raadsleden (99%);
- de integriteit van de besluitvorming te bewaken (97%);
- de positie van de raad t.o.v. het college en het apparaat te versterken (97%);
- de kwaliteit van de processen op de agenda te zetten (95%);
- boven de partijen te staan (94%);
- de uitgangspunten van het duaal bestuur te benoemen en te bewaken (93%);
- de andere twee driehoeksspelers zo nodig aan te spreken op hun onderlinge samenwerking (93%);
- de rollen in de driehoek te bespreken en te verbeteren (87%);
- de verhoudingen tussen raad, college en apparaat goed te houden (86%);
- het politieke debat en de verschillen van mening die er in de raad zijn transparant te maken (84%);
- het gemeentelijk belang voorop te stellen bij mogelijke verschillen van mening (84%);
- er te zijn als vertrouwenspersoon van de burgemeester (82%);
- de driehoek bijeen te brengen en te houden (80%);
- mee te denken over de verhoudingen tussen raad, college en apparaat (80%);
- de ontwikkeling van de gemeente in de driehoek te bespreken en piketpalen slaan voor verbetering (79%);
- partijen bij elkaar te brengen en te houden (75%);
- de scheidlijnen die kunnen ontstaan tussen raad en college te slechten (73%);
- de discussies en standpunten in de raad voor het voetlicht te brengen bij burgers, onder andere met gebruikmaking van de media (69%);
- de gemeente naar buiten toe een gezicht te geven (68%);
- er te zijn als bemiddelaar bij conflicten (66%);

- actief de verbinding te leggen tussen maatschappelijke ontwikkelingen en het bestuur (66%);
- mee te denken over de kwaliteit van de ambtelijke top (31%);
- zijn persoonlijke mening over de gemeente intern en extern naar voren te brengen (20%).

De burgemeester aan zet, actief verbinder

Anders dan de griffier zien de burgemeesters wel in overtuigende meerderheid diverse mogelijkheden als behorend tot hun taak om de kwaliteit van de besluitvorming in positieve zin te beïnvloeden. De burgemeesters tonen zich vooral actieve verbinders. Het onderstaande overzicht spreekt voor zich. De burgemeester ziet het als behorend tot zijn taak om

- boven de partijen te staan (99%);
- partijen bij elkaar te brengen en te houden (99%);
- de integriteit van de besluitvorming te bewaken (98%);
- de gemeente naar buiten toe een gezicht te geven (95%);
- de andere twee driehoeksspelers zo nodig aan te spreken op de onderlinge samenwerking (95%);
- de driehoek bijeen te brengen en te houden (94%);
- actief de verbindingen te leggen tussen maatschappelijke ontwikkelingen en het bestuur (93%);
- het gemeentelijk belang altijd voorop te stellen bij mogelijke verschillen van mening (92%);
- er te zijn als bemiddelaar bij conflicten (91%);
- de verhoudingen tussen raad, college en apparaat te managen (91%);
- de/hun rollen in de driehoek te bespreken en te verbeteren (89%);
- de scheidlijnen die kunnen ontstaan tussen raad en college te slechten (88%);
- mee te denken over de kwaliteit van de ambtelijke top (86%);
- de uitgangspunten van het duaal bestuur te benoemen en te bewaken (84%);
- de ontwikkeling van de gemeente in de driehoek te bespreken en piketpalen te slaan voor verbetering (84%);
- zijn persoonlijke mening over de gemeente intern en extern naar voren te brengen (39%).

Als we de rolopvattingen tussen burgemeester en griffier vergelijken, dan valt op dat zij zich beiden verantwoordelijk voelen voor de kwaliteit en integriteit van de besluitvorming en dat zij boven de partijen staan. Zij verschillen echter in rolopvattingen en wat

betreft de mogelijkheden die zij zien om daar vanuit hun functie een bijdrage aan te leveren. De burgemeester legt veel meer dan de griffier het accent op het actief verbinden van partijen, het articuleren van het algemeen belang, het vooropstellen van het gemeentelijk belang bij verschillen van mening, het samenbrengen van standpunten en het zich actief bemoeien met de randvoorwaarden voor goed openbaar bestuur, zoals het bespreken van de kwaliteit van de ambtelijke top en er te zijn als bemiddelaar bij conflicten. De griffier beperkt zich duidelijk meer tot de formelere aspecten, zoals het benoemen van uitgangspunten dual bestuurs en het profileren van de raad ten opzichte van het college en de ambtelijke organisatie, het er zijn als vertrouwenspersoon voor raadsleden. Hiermee geeft een deel van de griffiers de voorkeur aan een meer interne en formele beroepsoriëntatie. Anders dan bij de burgemeester staat voor een groot deel van de griffiers niet de samenleving voorop, maar de dienstverlenende functie ten aanzien van de raad. Is dit de beroepsoriëntatie die de burgemeester van zijn counterpart verwacht? En andersom, wat verwacht de griffier van de burgemeester?

3.3 Verwachtingen van burgemeester en griffier

In de enquête hebben we gevraagd welke persoonlijke kenmerken van belang zijn voor het functioneren van de griffier en de burgemeester. Overduidelijk wordt veel waarde toegekend aan ‘openheid’, ‘leiderschap’, ‘verbindend’ en ‘empatisch vermogen’.

Kenmerk	Verwachtingen t.a.v. de griffier		Verwachtingen t.a.v. de burgemeester	
	(zeer) belangrijk volgens burgemeesters	(zeer) belangrijk volgens secretarissen	(zeer) belangrijk volgens griffiers	(zeer) belangrijk volgens secretarissen
Open	99%	99%	100%	99%
Inhoudelijk betrokken	84%	69%	89%	78%
Leiderschap tonend	67%	46%	99%	97%
Staatsrechtelijk (juridisch) onderlegd	90%	87%	63%	50%
Initiatiefrijk	93%	82%	85%	89%
Verbindend	96%	87%	100%	99%

Empatisch	96%	82%	95%	99%
Moedig	80%	68%	94%	94%
Visionair	55%	46%	84%	85%
Maatje/trouwenspersoon	86%	79%	80%	88%

Het is voor de griffier minder van belang dat hij visionair is en leiderschapskwaliteiten toont. Ook de inhoudelijke betrokkenheid hoeft bij de griffier, als het aan de secretaris ligt, beduidend minder vaak aanwezig te zijn dan bij de burgemeester. Ongeveer de helft van de burgemeesters en secretarissen vindt het belangrijk dat de griffier ook een visionair is. De andere helft vindt dit niet belangrijk. Ten aanzien van leiderschap is zelfs minder dan de helft van de secretarissen overtuigd van het belang van dit kenmerk. Ook de eigenschap ‘maatje/trouwenspersoon’ scoort bij de secretarissen aanzien van de griffier lager dan de andere eigenschappen. In het algemeen kun je stellen dat de secretaris ten aanzien van de genoemde eigenschappen minder van de griffier verwacht dan de burgemeester. Deze verwachtingen van burgemeester en secretaris sluiten deels ook aan bij de eigen rolopvattingen van de griffier, die eveneens de voorkeur geeft aan een ‘faciliterende’/ondersteunende rol, minder actief sturend en minder actief verbindend.

Kennelijk stellen we deze ‘hogere’ eisen wel aan de burgemeester. Ten aanzien van de burgemeester zijn de verwachtingen van de secretaris en de griffier hooggespannen. Minder van belang is de juridische achtergrond bij de burgemeester. Maar van hem wordt wel verwacht dat hij open, inhoudelijk betrokken, verbindend, empatisch en moedig is en leiderschap toont. De verwachtingen ten aanzien van de burgemeester zijn vergelijkbaar met de eigen rolopvatting van de burgemeester. Ten aanzien van de griffier worden door de burgemeesters wel hogere eisen gesteld en meer verwacht op het gebied van empathie en verbindend vermogen dan de griffier in zijn eigen rolopvatting laat blijken. Deze sluit meer aan bij de opvattingen van de secretaris, die het ook niet altijd nodig vindt dat de griffier zich hierop in positieve zin onderscheidt.

3.4 Verwachtingen waargemaakt?

De gepresenteerde kenmerken worden over het algemeen belangrijk gevonden, zij het dat er een duidelijk verschil is in verwachtingspatroon ten aanzien van de burgemeester en de griffier. Maar in

hoeverre voldoen de spelers aan de verwachtingen? In de vragenlijst hebben we aan de driehoeksspelers om een oordeel over elkaar gevraagd. Uit de resultaten blijkt dat men over het algemeen zeer tevreden is, maar blijkt tegelijkertijd dat op onderdelen een deel van de professionals volgens de counterpart niet altijd aan de verwachtingen van de collega's voldoet.

De griffier: gewaardeerde professional

De griffier wordt door een overgrote meerderheid van de burgemeesters ervaren als open en eerlijk (94%), inhoudelijk sterk betrokken (83%), actief (81%), verbindend (83%), empatisch (77%) en moedig (80%). De tevredenheid uit zich ook in het oordeel dat 87% van de burgemeesters vindt dat zijn griffier goed toegerust is voor de functie en persoonlijk betrokken is (81%). Het valt op dat aan de rechterkant van onze 'schaal' het overwicht ligt in de beoordeling door de secretarissen, wat duidt op een minder positief beeld van de secretarissen dan van de burgemeesters als het gaat om de beoordeling van hun griffier. Zo vinden secretarissen de griffiers in het algemeen veel meer 'inhoudelijk volgend' dan de burgemeesters. Zij kwalificeren de griffier als meer 'polariserend' dan de burgemeesters dit doen.

Met maar liefst een verschil van 21% geeft 37% van de secretarissen aan zijn griffier als polariserend te ervaren. Over het algemeen geldt dat op de kenmerken die voor een goede griffier van belang worden geacht zowel de secretaris als de burgemeester overwegend positief scoren. We kunnen concluderen dat de griffier voor de burgemeester en de secretaris in verreweg de meeste gevallen ervaren wordt als een zeer gewaardeerde professional. Tegelijkertijd vallen ook de kritische noten op. Ten aanzien van de griffiers is een substantieel deel van de secretarissen (ongeveer een derde deel) ronduit negatief over een aantal belangrijke aspecten. Dit deel van de secretarissen vindt zijn griffier passief (28%), sterk polariserend (37%), eigengereid (36%), laf (36%) en afstandelijk (33%). Dat betekent dat de griffiers in die gevallen niet over alle eigenschappen beschikken die nodig zijn om aan de verwachtingen (de verbinder) te voldoen.

Ook de burgemeesters worden op deze aspecten kritisch beoordeeld, zij het dat de secretarissen over hen wat milder zijn. Omdat de verwachtingen ten aanzien van de burgemeester wel weer hoger zijn (actief verbinder), weegt dit wel weer zwaarder. Hij zou actief verbindingen willen en kunnen zoeken. Dan zijn de kritische beoordelingen van enkele aspecten, zoals moed, empathie, verbindend en inhoudelijk gedreven, zeker van betekenis. Het kan zijn dat er op deze aspecten geen beroep hoeft te worden gedaan. Secretaris

en griffier lossen het samen wel op. Het kan ook zo zijn dat hier ontwikkelmogelijkheden liggen. Gelet op het feit dat het omgaan met en het verwerken van feedback niet heel hoog scoort (een kwart van de burgemeesters en griffiers negeert feedback), valt hier op dit moment nog niet veel van te verwachten.

Typering van de griffier naar het oordeel van burgemeesters en secretarissen

Open en eerlijk • burgemeester • secretaris	55% 43%	39% 45%	4% 10%	2% 2%	Gesloten en onbetrouwbaar
Inhoudelijk sterk betrokken • burgemeester • secretaris	38% 24%	45% 52%	15% 19%	1% 5%	Inhoudelijk zwak betrokken
Inhoudelijk gedreven en sturend • burgemeester • secretaris	27% 13%	33% 35%	33% 42%	7% 11%	Inhoudelijk volgend en pacificerend
Juridisch sterk geëngageerd • burgemeester • secretaris	19% 23%	50% 43%	25% 26%	7% 8%	Juridisch niet sterk geëngageerd
Actieve inbreng • burgemeester • secretaris	36% 19%	45% 53%	15% 24%	4% 4%	Passieve inbreng
Sterk verbindend • burgemeester • secretaris	26% 14%	57% 50%	14% 31%	2% 6%	Sterk polariserend
Verwerkt feedback • burgemeester • secretaris	27% 23%	57% 50%	14% 21%	2% 6%	Negeert feedback
Empatisch • burgemeester • secretaris	31% 17%	46% 47%	18% 31%	4% 5%	Eigengereid
Moedig • burgemeester • secretaris	16% 10%	64% 54%	19% 33%	0% 3%	Laf

Visionair • burgemeester • secretaris	9% 5%	33% 29%	44% 53%	14% 13%	Praktisch
Persoonlijk betrokken • burgemeester • secretaris	27% 19%	54% 48%	14% 28%	4% 5%	Afstandelijk
Goed toegerust voor de functie • burgemeester • secretaris	42% 31%	45% 50%	10% 14%	3% 4%	Onvoldoende toegerust voor de functie

Goede adviseur voor het presidium

We hebben de burgemeesters de stelling voorgelegd ‘De griffier is een van mijn beste adviseurs’. Daarmee is 30% het zeer eens en 36% is het daarmee eens. Maar liefst 34% is het niet eens met de stelling, waarmee voor deze burgemeesters de griffier wat meer op afstand staat. Dat is een opmerkelijke uitkomst, nadat zulke lovende woorden over en weer worden uitgesproken en er hoge rapportcijfers worden uitgedeeld. Als verklaring wordt door burgemeesters wel naar voren gebracht dat zij van griffiers ook minder deze adviesrol verwachten, omdat griffiers zich over het algemeen profileren als zorgvuldige en meer formele functionarissen, met een onvoorwaardelijke loyaliteit naar de raad. Zij zouden daarmee minder geneigd zijn om mee te denken over slimme compromissen, handige oplossingsstrategieën en onconventionele wegen voor de gemeente als geheel. Het zou hun in veel gevallen ontbreken aan lef. Voor de raad kunnen de griffiers met deze beroepsoriëntatie echter wel een uitstekend adviseur zijn, zo oordelen de burgemeesters. We hebben gevraagd naar het oordeel over de griffier als adviseur van het presidium. Daarover zijn de burgemeesters het – op een klein deel na – (zeer) eens. ‘De griffier is een goede adviseur voor het presidium.’ ‘Zeer mee eens’, zegt 36% van de burgemeesters, ‘mee eens’ zegt 50% van de burgemeesters en 13% is het oneens met deze stelling.

Burgemeester: sturende kracht?

Zowel de griffiers als de secretarissen zijn over het algemeen positief over hun burgemeester. Een aantal aandachtspunten valt uit de tabellen af te leiden. Bijna iedereen onderkent het belang van het ‘verbinden van partijen’. Dat geldt zowel voor de burgemeesters als voor de griffiers. Door zeker een derde van de griffiers wordt de

burgemeester echter helemaal niet als verbindend ervaren. Sterker, volgens hen heeft hun ‘tegenspeler’ zelfs een meer polariserend gedrag. Toch vinden zij dit verbindende vermogen wel belangrijk. Hetzelfde geldt voor moed en visie (inhoudelijke betrokkenheid en leiderschap). Bijna iedereen vindt deze kenmerken voor de burgemeester belangrijk. Een deel van de secretarissen en griffiers ziet dit echter lang niet altijd terug in het gedrag van de eigen burgemeester. De burgemeesters zijn daarnaast ook niet altijd in staat of bereid om feedback te verwerken, zo oordeelt maar liefst 23% van zowel de secretarissen als de griffiers. Ongeveer 25% van deze groepen noemt de burgemeester dan ook eigengereid. Van de griffiers en secretarissen vindt 16% respectievelijk 17% zijn burgemeester ook nog eens laf. De hoge rapportcijfers, de niet mis te verstane verwachtingen en de toch wat lauwe beoordeling op enkele onderdelen roepen het beeld op dat nog lang niet alles wordt uitgesproken tussen burgemeester en griffier. Wat verwachten ze nu echt, en geloven ze er ook in dat de ander dat wil en kan waarmaken? En als de bijdrage tegenvalt, zeggen ze dat dan ook tegen elkaar? Welke rol zien ze voor zichzelf als het gaat om het verbeteren van de relatie?

Typering van de burgemeester naar het oordeel van griffiers en secretarissen

Open en eerlijk • griffier • secretaris	45% 42%	45% 52%	9% 6%	2% 0%	Gesloten en onbetrouwbaar
Inhoudelijk sterk betrokken • griffier • secretaris	33% 35%	48% 52%	18% 13%	2% 1%	Inhoudelijk zwak betrokken
Inhoudelijk gedreven en sturend • griffier • secretaris	34% 43%	45% 36%	17% 21%	4% 0%	Inhoudelijk volgend en pacificerend
Juridisch sterk geëngageerd • griffier • secretaris	10% 9%	38% 32%	43% 42%	9% 17%	Juridisch niet sterk geëngageerd

Actieve inbreng					Passieve inbreng
• griffier	35%	50%	13%	2%	
• secretaris	39%	49%	11%	1%	
Sterk verbindend					Sterk polariserend
• griffier	35%	45%	18%	1%	
• secretaris	36%	43%	19%	1%	
Verwerkt feedback					Negeert feedback
• griffier	25%	51%	20%	3%	
• secretaris	23%	55%	20%	3%	
Empatisch					Eigengereid
• griffier	29%	42%	22%	6%	
• secretaris	26%	47%	21%	6%	
Moedig					Laf
• griffier	25%	59%	16%	0%	
• secretaris	34%	49%	16%	1%	
Visionair					Praktisch
• griffier	17%	40%	37%	7%	
• secretaris	16%	41%	33%	11%	
Persoonlijk betrokken					Afstandelijk
• griffier	24%	51%	19%	7%	
• secretaris	30%	53%	16%	2%	
Goed toegerust voor de functie					Onvoldoende toegerust voor de functie
• griffier	39%	48%	11%	2%	
• secretaris	47%	44%	9%	0%	

De verwachtingen en beoordelingen ten aanzien van burgemeesters en griffiers uit de interviews en de panelgesprekken hebben we voorgelegd en besproken. Er blijkt in hoge mate sprake te zijn van een zoektocht naar het gewenste profiel: wat mag je van elkaar verwachten? ‘Het gaat best wel goed, maar het zit ons nog lang niet lekker en daar willen we de ander niet de schuld van geven. Daar hebben wij ook een rol in.’ Voor het feit dat burgemeesters veel meer met de secretaris willen delen dan met de griffier wordt een simpele verklaring gegeven. ‘Wij zijn 80% van onze tijd bezig met collegezaken. De secretaris is adviseur van het college. Die is voor mij dus meer van belang.’

3.5 Goede en minder goede koppels, de kenmerken

Wij hebben de respondenten gevraagd het oordeel over de samenwerking tussen burgemeester en griffier uit te drukken in een rapportcijfer. Deze rapportcijfers zijn overwegend positief. Toch zien we ook verschillen. De koppels die niet tevreden zijn onderscheiden zich op enkele punten van de koppels die wel tevreden zijn. Zij treffen elkaar minder vaak en zij praten over minder onderwerpen dan koppels die een hoog rapportcijfer aan hun samenwerking geven.

Het zijn met name de persoonlijke kwaliteiten van de griffier en de burgemeester die bijdragen aan de mate waarin men tevreden is over de samenwerking. Hoe beter de partner scoort op belangrijke kwaliteiten, hoe meer tevreden men is over de samenwerking.⁶ Persoonlijke kwaliteiten van burgemeester en griffier hangen samen met de waardering van de samenwerking. Heb je een hoge pet op van de ander, dan gaat dat samen met een hoog rapportcijfer voor de onderlinge relatie. Vind je de ander eigenlijk maar matig of slecht functioneren, dan uit zich dat ook in een laag rapportcijfer voor de samenwerking. In duo's waar de partners de samenwerking een hoog rapportcijfer geven, ervaart de griffier zijn burgemeester als

- open en eerlijk (98% versus 53%, waarmee 47% zijn burgemeester in laag scorende duo's zelfs als gesloten en onbetrouwbaar ervaart);
- inhoudelijk betrokken (88% versus 56% in laag scorende duo's);
- inhoudelijk gedreven en sturend (83% versus 65% in laag scorende duo's);
- juridisch geëngageerd (53% versus 32% in laag scorende duo's);
- actief (93% versus 68% in laag scorende duo's);
- verbindend (93% versus 35%, waarmee in laag scorende teams 65% van de griffiers zijn burgemeester als polariserend ervaart);
- iemand die feedback ontvangt en verwerkt (93% versus 29% waarmee in laag scorende duo's 71% van de griffiers ervaart dat de burgemeester niet openstaat voor feedback en deze ronduit negeert);
- empatisch (86% versus 32%, waarmee in laag scorende duo's 68% van de burgemeesters door de griffier zelfs als eigengereid wordt ervaren);
- moedig (94% versus 53% in laag scorende duo's);

⁶ We hebben voor onderstaande conclusies de scores gegroepeerd: 1 tot en met 6 is laag scorend (10% van de burgemeesters, 14% van de griffiers en 21% van de secretarissen), 8 tot en met 10 is hoog scorend.

- visionair (66% versus 27% in laag scorende duo's);
- persoonlijk betrokken (95% versus 11%, waarmee in laag scorende duo's de burgemeester door verreweg de meeste griffiers, namelijk 89%, als afstandelijk wordt ervaren);
- goed toegerust voor de functie (98% versus 44%).

Een soortgelijke verdeling zien we in het oordeel over de griffiers. In duo's die een hoog rapportcijfer voor de onderlinge samenwerking geven, is het oordeel van de burgemeester beduidend positiever over de griffier, dan in duo's die een laag rapportcijfer geven voor de onderlinge samenwerking. In positieve duo's ervaart de burgemeester de griffier als

- open en eerlijk (99% versus 61% in laag scorende duo's). In laag scorende duo's ervaart maar liefst 39% zijn griffier dus als gesloten en onbetrouwbaar;
- inhoudelijk betrokken (92% versus 39% in laag scorende duo's);
- inhoudelijk gedreven en sturend (71% en versus 26% in laag scorende duo's);
- juridisch sterk geëngageerd (78% versus 35% in laag scorende duo's);
- actief en initiërend (92% versus 30% in laag scorende duo's);
- verbindend (95% versus 50% in laag scorende teams, 50% ervaart in deze laatste groep zijn griffier dus als polariserend);
- iemand die feedback ontvangt en verwerkt (99% versus 35% in laag scorende duo's, waarmee gezegd is dat in laag scorende duo's maar liefst 65% feedback negeert en niet verwerkt);
- empatisch (93% versus 22% in laag scorende duo's. Maar liefst 78% ervaart in deze laatste groep zijn griffier als eigengereid);
- moedig (91% versus 36% in laag scorende teams);
- visionair (53% versus 17% in laag scorende duo's, is een minder belangrijk gevonden kenmerk, de griffier mag kennelijk praktisch zijn);
- persoonlijk betrokken (95% versus 30%, waarmee in de griffier in laag scorende duo's door 70% van de burgemeesters als afstandelijk wordt ervaren);
- goed toegerust voor zijn functie (99% versus 17% in laag scorende teams).

Als het persoonlijk niet lekker zit wordt het lastig samenwerken. Met name de criteria 'persoonlijk betrokken' en 'feedback verwerken' scoren overtuigend verschillend in als positief en negatief ervaren samenwerkingsverbanden. Deze relatie geldt zowel voor de burgemeesters in hun oordeel over de griffier als

vice versa. Ook in de panels wordt vooral gewezen op het belang van een persoonlijke band tussen burgemeester en griffier. 'Je moet het vooral heel gezellig hebben. Dan kom je er samen wel uit. Met herkenning en erkenning over en weer en met het gebruik van gezond verstand ben je in staat een goede samenwerking op te bouwen.' De secretarissen bevestigen dit beeld dat beide partijen over elkaar hebben. Ook de secretarissen oordelen positiever over hun beider kwaliteiten als zij de samenwerking positiever waarderen. Het valt ook op dat op kenmerken die in de rolopvattingen en verwachtingen ten aanzien van de griffier minder van belang worden geacht (initiatiefrijk, visionair, inhoudelijk gedreven), wel degelijk een positief verband laten zien met de waardering voor de samenwerking. Met andere woorden, de griffier vindt deze kenmerken wellicht minder belangrijk, maar in de waardering van de samenwerking maken deze aspecten wel degelijk het verschil!

3.6 Werken aan de kwaliteit van de processen

De burgemeester ziet volgens de wet toe op de kwaliteit van processen van onder meer voorbereiding en uitvoering van beleid en besluitvorming. Ook de griffier heeft hierin een verantwoordelijkheid. Zij onderkennen beiden deze zaken als een belangrijk aspect van hun functie. Hoe oordelen de beroepsgroepen zelf over deze kwaliteit?

Oordeel	burgemeester	griffier	secretaris
Zeer tevreden	6%	2%	13%
Tevreden	81%	71%	81%
(Zeer) ontevreden	12%	27%	6%

Van de respondenten is de groep griffiers het meest kritisch. Maar liefst 27% van de griffiers geeft aan niet tevreden te zijn over de kwaliteit van de processen. Burgemeesters en secretarissen zijn opvallend positief gestemd. Zij zijn bijna allemaal tevreden of zeer tevreden. Maar er zijn ook verschillen tussen gemeenten. Uit de overzichten blijkt immers ook dat het rapportcijfer voor de onderlinge samenwerking tussen burgemeester en griffier samenhangt met de mate waarin men tevreden is over de processen. Hoe hoger het rapportcijfer voor de onderlinge samenwerking, hoe positiever men oordeelt over de kwaliteit van de processen. In situaties waar hoge rapportcijfers worden gegeven voor de samenwerking is 92%

van de burgemeesters en 86% van de griffiers ook tevreden over de processen. In situaties waar lage rapportcijfers aan de onderlinge samenwerking worden gegeven is 65% van de burgemeesters tevreden over de kwaliteit van de processen en slechts 29% van de griffiers. Onder de secretarissen die de samenwerking in het duo als positief beoordelen is 96% tevreden over de processen. Als zij de samenwerking als slecht typeren, geeft nog steeds 82% aan tevreden te zijn over de processen. Hiermee geven de secretarissen aan dat zij dit verband tussen waardering van de samenwerking tussen griffier en burgemeester enerzijds en de kwaliteit van de processen anderzijds iets minder sterk ervaren dan de betrokkenen zelf. Dit is in zekere zin logisch, omdat zij hierin vooral ook een bepalende rol voor zichzelf zien weggelegd en zij de samenwerking tussen henzelf en de burgemeester hierin van groter belang achten. Overigens wordt dit in de gesprekken door burgemeesters ook onderkend en bevestigd. Bovenstaande betekent dat de samenwerking tussen burgemeester en griffier van groot belang is voor de kwaliteit van de processen. Hoe hoger het rapportcijfer voor de samenwerking, hoe meer tevreden men is over de processen.

De burgemeester en de griffier kunnen op verschillende manieren vormgeven aan hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de processen. Zowel burgemeesters als griffiers voelen zich duidelijk verantwoordelijk en zien ook dat zij daarvoor aan zet zijn. Zowel de burgemeesters als de griffiers geven vorm aan hun verantwoordelijkheid door dit onderwerp regelmatig te bespreken met de meestbetrokken partijen. Zij nemen daartoe ook zelf het initiatief, zo geven zij zelf aan.

- ‘Ik bespreek dit onderwerp regelmatig met de meeste betrokken partijen en neem daartoe ook zelf het initiatief’ (88% van de burgemeesters en 88% van de griffiers).
- ‘Ik bespreek dit onderwerp als anderen aangeven dat er iets aan de hand is of dat het beter kan’ (10% van de burgemeesters, 9% van de griffiers).
- ‘Ik zie geen aanleiding hier om binnen onze gemeente aandacht aan te schenken, het loopt goed’ (2% van de burgemeesters, 2% van de griffiers).
- ‘Ik zie geen aanleiding (meer) om hier binnen onze gemeente aandacht aan te schenken, deze processen zijn immers lastig te beïnvloeden’ (0% burgemeesters en griffiers).

Werkwijze van burgemeester en griffier naar het oordeel van de secretarissen	Zeer mee eens	Mee eens	(Zeer) mee oneens
Hij voelt zich hier merkbaar verantwoordelijk voor			
• burgemeester	42%	48%	9%
• griffier	42%	43%	15%
Hij neemt initiatief om deze kwaliteit te agenderen in de driehoek			
• burgemeester	26%	46%	26%
• griffier	33%	44%	22%
Hij doet zelf verbetersuggesties			
• burgemeester	29%	45%	24%
• griffier	30%	51%	19%
Hij zorgt dat voor verbetering van deze kwaliteit duidelijke afspraken worden gemaakt			
• burgemeester	17%	50%	30%
• griffier	22%	48%	29%
Hij spreekt mij aan op de kwaliteit van de stukken			
• burgemeester	25%	57%	16%
• griffier	24%	48%	26%
Hij houdt zichzelf ook aan de gemaakte afspraken			
• burgemeester	22%	61%	16%
• griffier	30%	56%	14%
Hij spreekt anderen aan op de gemaakte afspraken			
• burgemeester	26%	56%	16%
• griffier	24%	56%	18%

We hebben ook aan de secretarissen gevraagd om aan te geven op welke manier de burgemeester en de griffier volgens hen hun verantwoordelijkheid voor de processen oppakken. De secretarissen oordelen als volgt over de verantwoordelijkheid voor de processen door burgemeester en griffier. Zij zien duidelijk dat burgemeester en griffier zich verantwoordelijk voelen. Voor een klein deel van de secretarissen geldt dat zij deze verantwoordelijkheid bij de griffier (15%) of de burgemeester (10%) niet zo ervaren. Als het gaat om het nemen van initiatief en het zelf actie ondernemen, liggen de percentages wel wat anders. Ongeveer

drie kwart van de burgemeesters en griffiers neemt het initiatief om dit onderwerp in de driehoek te agenderen. Dat betekent ook dat een kwart dat dus niet doet, terwijl deze groep zich wel verantwoordelijk voelt. Dat is opmerkelijk, omdat de vraag zich voordoet waar dan wel de verbinding tussen college, raad en ambtelijke organisatie gelegd kan worden als het gaat om de kwaliteit van de processen. De driehoek lijkt een voor de hand liggende plek als je je verantwoordelijk voelt voor de processen. Je zou dit onderwerp daar kunnen agenderen. Dat gebeurt dus lang niet in alle gemeenten. Soms om principiële redenen, bijvoorbeeld als er gekozen wordt voor een geprofileerde rolopvatting. Soms ook omdat het tussen de drie gewoon niet zo botert.

Dat geldt ook voor het daadwerkelijk doen van verbeter suggesties. Drie kwart van de burgemeesters doet dat wel, een kwart doet dat niet. Voor de griffiers geldt dat het percentage dat wel verbeter suggesties doet iets hoger ligt dan bij de burgemeesters (81%). Althans, bovenstaande is de ervaring van de gemeentesecretarissen. Nog een stap verder gaat het als je de verbeter suggesties weet om te zetten in een besluit en duidelijke afspraken maakt. Ook hiervoor draagt ongeveer twee derde van de burgemeesters en griffiers zorg. Een derde deel doet dat in de ogen van de secretarissen echter niet. Soms is het aanspreken van de ander op gemaakte afspraken en de kwaliteit van de stukken lastig. De griffiers hebben hier iets meer moeite mee dan de burgemeesters. Maar toch laat een ruime meerderheid van zowel de griffiers als de burgemeesters weten wat zij vinden van de kwaliteit van de stukken. Ook zijn de partijen geneigd zichzelf goed aan gemaakte afspraken te houden. Slechts een vijfde deel doet dat in de ogen van de secretarissen niet. Anderen aanspreken op gemaakte afspraken gaat de burgemeesters en griffiers over het algemeen goed af. Meer dan 80% van de griffiers en de burgemeesters doet dat. Samenvattend ervaren de secretarissen wel dat burgemeester en griffier zich verantwoordelijk voelen, maar als het aankomt op concrete activiteiten zoals agenderen, bespreken en afspraken maken en nakomen, is er ongeveer een kwart tot een derde deel van deze doelgroepen die dat niet laat zien.

Kijken we naar de verschillen tussen de situaties waarin positief of negatief wordt geoordeeld over de kwaliteit van de processen, dan blijkt dat een positief oordeel van de secretaris over de kwaliteit van de processen samenhangt met

- een merkbaar verantwoordelijke burgemeester;
- een burgemeester die het initiatief neemt om de kwaliteit in de driehoek te agenderen;

- een burgemeester die zelf verbeter suggesties doet;
- een burgemeester die duidelijke afspraken over verbeter voorstellen maakt;
- een burgemeester die de secretaris aanspreekt op de kwaliteit van de stukken;
- een burgemeester die zichzelf ook aan de afspraken houdt.

Om vervolgens effectief aan een verbetering van de processen te kunnen werken achten de respondenten de samenwerking tussen burgemeester en griffier van groot belang. Wij vroegen de drie spelers in de driehoek hoe belangrijk de samenwerking tussen hen is, om gericht te kunnen werken aan kwaliteitsverbetering.

Oordeel burgemeesters	Samenwerking met de griffier	Samenwerking met de secretaris	Samenwerking in de driehoek
Zeer belangrijk	68%	84%	72%
Belangrijk	31%	16%	27%
Niet belangrijk	1%	0%	1%

Hoewel alle burgemeesters de samenwerking tussen hen en de secretaris en de griffier en de driehoek belangrijk vinden, zien we ook verschillen. Burgemeesters vinden de samenwerking met de secretaris belangrijker voor de kwaliteit van de processen dan de samenwerking met de griffiers of de driehoek. Dit oordeel geldt ook voor de griffiers. Zij vinden bijna allemaal de samenwerking met burgemeester, secretaris en de driehoek belangrijk. Maar het belang van een goede samenwerking met de secretaris wordt licht hoger ingeschat dan de samenwerking met de burgemeester.

Oordeel griffiers	Samenwerking met burgemeester	Samenwerking met de secretaris	Samenwerking in de driehoek
Zeer belangrijk	59%	66%	59%
Belangrijk	39%	34%	37%
Niet belangrijk	2%	0%	4%

In de interviews wordt door burgemeesters wel gewezen op het feit dat het voor hen belangrijk is voor de uitoefening van hun functie om naast voorzitter van de raad voorzitter van het

presidium te zijn. Alleen als zij van beide het voorzitterschap in handen hebben, kunnen zij goed werken aan de kwaliteit van de processen. Als dit niet het geval zou zijn zouden zij dit zien als een handicap. Dat geldt overigens niet voor iedereen. Er zijn ook burgemeesters die bij de invoering van het dualisme bij voorkeur niet meer ‘van de raad’ wilden zijn en het voorzitterschap ook aan een raadslid zouden willen overlaten. Van alle burgemeesters is 87% naast raadsvoorzitter voorzitter van het presidium. Ook de griffier kan in de raad zijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de processen waarmaken, bijvoorbeeld als adviseur van het presidium. Van de griffiers geeft 80% aan het presidium te adviseren op verzoek van de leden. Maar liefst 91% van de griffiers kan (ook) zelfstandig onderwerpen agenderen voor het presidium, 70% verzorgt (ook) de logistieke ondersteuning en 92% adviseert (ook) inhoudelijk (planmatig/procesmatig).

Om je rol waar te maken heeft de griffier een zekere ruimte nodig. Deze is er in voldoende mate, zo oordelen de respondenten. Van de griffiers geeft 90% aan over voldoende ruimte te beschikken, 10% van de griffiers geeft aan niet voldoende ruimte te hebben. In dat laatste geval wordt de ruimte vooral ingeperkt door de burgemeester (44%), maar toch ook door de secretaris (31%) en de raad (19%).

3.7 Investeren in de relatie burgemeester - griffier

Wanneer treffen burgemeester en griffier elkaar? Van de burgemeesters geeft 58% aan dat zij elkaar treffen tijdens of als voorbereiding op formeel overleg zoals raad, presidium enzovoorts. Van de griffiers geeft 71% aan dat dat het geval is. Daarnaast geven bijna alle burgemeesters en griffiers (91%) aan dat zij elkaar ook regelmatig en informeel treffen om lopende zaken te bespreken. De zaken die zij in onderling overleg bespreken zijn opgenomen in onderstaand overzicht. Vooral de voortgang van besluitvormingsprocessen en de kwaliteit van het politiek-bestuurlijke debat zijn onderwerp van gesprek tussen hen. Opvallend zijn ook de zaken waarover vooral niet wordt gesproken.

Waarover spreken zij en waarover niet?

Wat staat er op de agenda van het bilaterale gesprek tussen burgemeester en griffier? Onderwerpen van bilateraal gesprek, uitgedrukt in percentage burgemeesters – griffiers die aangeven hierover onderling te spreken:

- de voortgang van besluitvormingsprocessen (94%-92%);
- de kwaliteit van het politiek-bestuurlijk debat (94%-96%);

- signalen die we opvangen binnen en buiten de gemeente (64%-82%);
- de kwaliteit van onze onderlinge samenwerking (63%-53%);
- de kwaliteit van het bestuur (62%-75%);
- morele dilemma's binnen onze organisatie, zoals bijvoorbeeld signalen van integriteitsschendingen (58%-77%);
- de kwaliteit van onze persoonlijke bijdrage (56%-52%);
- ontwikkelingen, nieuwe inzichten in en visies op het openbaar bestuur (53%-60%);
- de kwaliteit van de ambtelijke ondersteuning (52%-62%);
- de kwaliteit van de dienstverlening van de gemeente (47%-50%);
- de voortgang van projecten en plannen (45%-59%);
- koetjes en kalfjes, geen onderwerpen van zakelijke betekenis (45%-53%);
- ontwikkelingen in de samenleving van onze gemeente (29%-52%).

Het is opvallend dat burgemeester en griffier verschillen als het gaat om hun ervaringen ten aanzien van de inhoud van hun onderling overleg. Over het algemeen vindt een groter deel van de griffiers dan van de burgemeesters dat zij over de genoemde onderwerpen overleg hebben. Over de voortgang van de besluitvormingsprocessen en de kwaliteit van het politieke debat zijn zij het onderling eens. Deze onderwerpen worden naar hun beider oordeel in hun onderlinge contact besproken. Het praten over koetjes en kalfjes is voor minder dan de helft van de burgemeesters en iets meer dan de helft van de griffiers aan de orde. Het overleg blijft veelal dus sterk zakelijk van aard, met daarbij een accent op de wat ‘hardere’ instrumenten, met een relatief abstract karakter. De ‘zachtere’ aspecten, zoals ontwikkelingen in de gemeente, morele dilemma's, signalen, de persoonlijke bijdrage, de kwaliteit van de samenwerking, zijn opvallend genoeg minder populaire onderwerpen. Dit is met name de ervaring van de burgemeesters. De ‘ratio’ (het hoofd) lijkt in de relatie tussen griffier en burgemeester te prevaleren boven het gevoel (het hart). Opvallend is dat er in bijna de helft van de duo's over slechts een klein aantal onderwerpen wordt gesproken. De inhoud van het gesprek lijkt in verreweg de meeste gevallen minder persoonlijk en vertrouwelijk dan je wellicht op grond van rolopvattingen zou verwachten.

3.8 De samenwerking getypeerd

We hebben in ons onderzoek burgemeesters en griffiers stellingen voorgelegd die betrekking hebben op hun onderlinge relatie. De resultaten zijn in onderstaande tabel opgenomen.

Typering van de samenwerking burgemeester – griffier aan de hand van stellingen			
	Zeer mee Eens	Mee eens	(Zeer) mee oneens
'Wij zijn alle twee krachtige spelers'			
• burgemeester	21%	53%	26%
• griffier	21%	62%	17%
'Wij zijn alle twee bovenal gericht op gemeentelijk belang'			
• burgemeester	41%	53%	5%
• griffier	45%	51%	4%
'Wij leren van elkaar'			
• burgemeester	26%	56%	17%
• griffier	20%	60%	20%
'Wij staan open voor feedback'			
• burgemeester	36%	57%	7%
• griffier	30%	57%	14%
'Wij mogen elkaar ook persoonlijk'			
• burgemeester	41%	49%	10%
• griffier	36%	49%	15%
'Wij geven elkaar makkelijk complimenten'			
• burgemeester	20%	47%	32%
• griffier	21%	47%	32%
'Wij helpen elkaar als dat nodig is'			
• burgemeester	42%	53%	6%
• griffier	43%	49%	8%
'Wij maken goed gebruik van elkaars rollen en posities'			
• burgemeester	38%	47%	15%
• griffier	36%	51%	14%
'Wij zijn gelijkwaardige partners'			
• burgemeester	21%	44%	35%
• griffier	14%	47%	39%
'Wij kunnen ons goed inleven in de rol van de ander'			
• burgemeester	27%	62%	11%
• griffier	24%	57%	20%

'Wij durven controversiële onderwerpen bespreekbaar te maken in de organisatie, het college en de raad'			
• burgemeester	32%	56%	12%
• griffier	26%	59%	15%
'De burgemeester/griffier is voor mij een vertrouwenspersoon met wie ik veel deel'			
• burgemeester	32%	36%	32%
• griffier	22%	44%	31%

De cijfers in bovenstaand overzicht spreken voor zich. Opmerkelijk is dat maar liefst een derde deel van de burgemeesters en griffiers de ander niet ziet als een vertrouwenspersoon met wie je veel kunt delen. Wellicht heeft dit ook te maken met het oordeel over de 'gelijkwaardigheid'. Meer dan een derde deel van de griffiers en burgemeesters ervaart elkaar niet als gelijkwaardige partners en als krachtige spelers. Er zit, met andere woorden, in een groot deel van de gemeenten een zekere ongelijkwaardigheid tussen griffier en burgemeester. Voor een deel is dat te verklaren uit verschil in positie, voor een deel ook uit het verschil in inbreng. Zo zagen we eerder al dat de griffier als minder initiërend en actief wordt ervaren door de secretaris, waarmee een zekere onevenwichtigheid ontstaat. Deze hangt in ieder geval voor een deel ook samen met de verschillen in rolopvatting. Je zou kunnen zeggen: de griffier doet op voorhand al een stapje terug. De secretaris verwacht ook minder activiteit van de griffier, net als de griffier zelf. De burgemeester verwacht echter meer van de griffier dan op dit moment in de praktijk kennelijk zichtbaar is. De resultaten passen wel in het zoekproces naar onderlinge verhoudingen dat op dit moment nog steeds gaande is.

Ook in de typering van de samenwerking zien we duidelijke verschillen tussen de duo's die voor de samenwerking een hoog rapportcijfer geven en de duo's die voor hun onderlinge samenwerking een laag rapportcijfer geven. In onderstaande tabel hebben we de scores opgenomen. De duo's die hoog scoren worden gekenmerkt door krachtig spel, het vooropstellen van het gemeentelijk belang, het open staan voor feedback, het leren van elkaar, het elkaar persoonlijk mogen, elkaar helpen als dat nodig is, gebruikmaken van elkaars rollen en posities en er voor elkaar zijn als vertrouwenspersoon. In duo's waar sprake is van een laag rapportcijfer voor de onderlinge samenwerking zijn al deze kenmerken in beduidend mindere mate aan de orde.

Typering van de samenwerking, instemmers van de groep respondenten	Burgemeester hoog vs laag	Griffier hoog vs laag
Wij zijn alle twee krachtige spelers	88% (vs 23%)	91% (vs 56%)
Wij zijn alle twee bovenal gericht op het gemeentelijk belang	100% (vs 61%)	98% (vs 91%)
Wij leren van elkaar	95% (vs 30%)	94% (vs 21%)
Wij staan open voor feedback	100% (vs 52%)	96% (vs 38%)
Wij mogen elkaar ook persoonlijk	99% (vs 43%)	97% (vs 32%)
Wij geven elkaar makkelijk complimenten	78% (vs 17%)	84% (vs 15%)
Wij helpen elkaar als dat nodig is (zit in de extremen!)	99% (vs 56%)	99% (vs 61%)
Wij maken goed gebruik van elkaars rollen en posities	99% (vs 30%)	98% (vs 35%)
Wij zijn gelijkwaardige partners	78% (vs 04%)	79% (vs 26%)
Wij kunnen ons goed inleven in de rol van de ander	98% (vs 30%)	96% (vs 35%)
Wij durven controversiële onderwerpen bespreekbaar te maken in de organisatie, het college en de raad	97% (vs 61%)	96% (vs 53%)
De griffier is een van mijn beste adviseurs	84% (vs 04%)	nvt
De griffier is een goede adviseur voor het presidium	99% (vs 35%)	nvt
De griffier / burgemeester is voor mij een vertrouwenspersoon met wie ik veel deel	86% (vs 04%)	88% (vs 9%)

Met andere woorden, duo's die een laag rapportcijfer voor hun onderlinge samenwerking geven onderscheiden zich vooral doordat zij elkaar niet persoonlijk mogen, niet van elkaar leren, niet openstaan voor feedback, elkaar niet makkelijk complimenten geven, onvoldoende gebruik maken van elkaars rollen en zich niet kunnen inleven in de rol van een ander.

3.9 Tussenconclusie

Uit de bovenstaande analyse kunnen we de volgende tussenconclusies afleiden.

- De waardering voor de onderlinge relatie burgemeester – griffier is hoog (gemiddeld rapportcijfer 7,8 door burgemeesters en een 7,6 door griffiers).
- Secretarissen zijn over de samenwerking burgemeester – griffier ook positief, maar gematigder dan de doelgroepen zelf.
- De kwaliteit van de samenwerking tussen burgemeester en griffier is de afgelopen zittingsperiode naar de mening van secretaris, griffier en burgemeester in de meeste gevallen nog verder verbeterd of stabiel gebleven. Een verslechtering van deze relatie komt nauwelijks voor.
- Verbetering van de samenwerking komt vooral tot stand op basis van periodieke evaluaties en personele wijzigingen. Een zeer geringe invloed wordt toegedicht aan opleiding en scholing.
- De eigen rolopvattingen van burgemeester en griffier laten belangrijke verschillen zien. Zij weten zich beiden verantwoordelijk voor de kwaliteit en de integriteit van de besluitvorming en staan beiden boven de partijen. De burgemeester toont zich in zijn rolopvatting echter substantieel meer dan de griffier een actieve verbinder en een uitdrukkelijk hoeder van het algemeen gemeentelijk belang. De griffier is vooral vertrouwenspersoon van de raadsleden en stelt zich wat terughoudender op als het gaat om het meedenken met de kwaliteit van de ambtelijke top, het bijeenroepen van de driehoek, het verbinden van partijen en het er zijn als vertrouwenspersoon voor de burgemeester. In de rolopvatting van de griffier onderkennen we daarmee naast coöperatieve elementen geprofileerde aspecten.
- De kenmerken die van belang worden geacht voor het goed uitoefenen van de functies zijn helder. Het gaat vooral om de kenmerken openheid, empatisch vermogen en verbindend vermogen. Daarnaast gaat het om inhoudelijke betrokkenheid, initiatief en moed. Leiderschap en visie worden minder van belang geacht voor de griffier. Voor de burgemeester daarentegen zijn deze kenmerken in de ogen van de griffier en de secretaris wel van belang. Voor de burgemeester geldt dat van hem minder wordt verwacht als het gaat om zaken met een staatsrechtelijke achtergrond.
- De verwachtingen ten aanzien van elkaar en de eigen rolopvattingen sluiten goed bij elkaar aan. Men weet wat men van elkaar mag verwachten en men is het daarover op hoofdlijnen eens.

- De mate waarin beide doelgroepen aan deze verwachtingen van henzelf en de medespelers voldoen, wordt over het algemeen als zeer positief beoordeeld.
- Toch zijn in niet alle gevallen de genoemde eigenschappen aanwezig. Het hoge rapportcijfer voor de onderlinge samenwerking valt voor een deel te verklaren uit de mate waarin aan de verwachtingen wordt voldaan. Hoge rapportcijfers hangen samen met hoge waarderingen op de persoonlijke kenmerken. Lagere rapportcijfers hangen samen met lagere waarderingen op de persoonlijke kenmerken. Deze kenmerken betreffen ook de kenmerken die niet altijd als behorend tot de taak worden aangemerkt. Met andere woorden, ondanks het feit dat men niet altijd van de griffier verwacht dat hij inhoudelijk gedreven is en leiderschap toont, maakt dit wel degelijk uit in de beoordeling van de samenwerking. Een actieve, moedige, inhoudelijk gedreven griffier met leiderschapskwaliteiten kan over het algemeen rekenen op een hogere waardering van de burgemeester voor de onderlinge samenwerking.
- Met andere woorden: in duo's waar de samenwerking hoog wordt gewaardeerd worden de partners over en weer ervaren als open en eerlijk, inhoudelijk betrokken, inhoudelijk gedreven en sturend, juridisch geëngageerd, actief, verbindend, feedback verwerkend, empatisch, moedig, persoonlijk betrokken en goed toegerust voor de functie.
- De duo's die een laag rapportcijfer geven voor hun onderlinge samenwerking vallen vooral op door hun sterk negatieve score in vergelijking met de hoog scorende duo's op verbindend vermogen, het verwerken van feedback en persoonlijke betrokkenheid. Het merendeel van de respondenten geeft in die gevallen aan de ander eigengereid, polariserend en afstandelijk te vinden.
- De secretarissen zijn, net als de doelgroepen zelf, overwegend positief over de burgemeesters en de griffiers daar waar het om deze belangrijke kenmerken gaat, maar ze zijn duidelijk gematigder positief dan de doelgroepen zelf.
- Daar waar de samenwerking positief wordt beoordeeld, is men ook positiever gestemd over de kwaliteit van de processen. Een actieve rol van de burgemeester is hierbij van belang.
- De agenda van het overleg van burgemeester en griffier is over het algemeen inhoudelijk mager. Het gaat er vooral om 'harde' onderwerpen als de voortgang van besluitvormingsprocessen. Over 'zachte', meer abstracte thema's, zoals morele dilemma's,

wordt beduidend minder gesproken. Volgens ons horen politiek ingewikkelde en gevoelige thema's ook op de agenda.

- Een derde deel van de burgemeesters en de griffiers ziet ongelijkwaardigheid in hun samenwerking. Een gelijk percentage ziet de ander niet als vertrouwenspersoon met wie hij veel deelt.
- Duo's die hun samenwerking laag waarderen onderscheiden zich vooral doordat zij elkaar niet persoonlijk mogen, niet van de ander leren, niet openstaan voor feedback, niet makkelijk complimenten geven en zich niet kunnen inleven in de rol van de ander.



Hoofdstuk 4

Tevreden koppels, tevreden driehoek

Tevreden koppels zullen veelal te maken hebben met tevreden driehoeken. Althans, dat veronderstelden wij op grond van de casestudies. De driehoeken bestaan niet altijd en overal. Soms wordt bewust afgezien van een driehoeksoverleg. Soms is het overleg er wel, maar staat er weinig op de agenda of functioneert het niet naar wens. Maar vaak ook vormt de driehoek een belangrijke motor in de gemeentelijke ontwikkeling.

4.1 Tevredenheid in de driehoek

Hoe oordelen de respondenten over de samenwerking in de driehoek? Net zoals in de duo's burgemeester en griffier, is ook de samenwerking in de driehoek vooral als positief beoordeeld. Hoewel de gemiddelden wat lager liggen dan de gemiddelde waardering voor de bilaterale contacten, is met een ruime zeven de waardering hoog. Opvallend is dat over de driehoek met name de groep griffiers wat gereserveerder optimistisch is dan de burgemeester en de secretaris. Bij hen is duidelijk meer waardering voor de bilaterale contacten dan voor de driehoeksrelatie.

Oordeel over samenwerking in de driehoek	burgemeester	griffier	secretaris
Cijfer < 6	5%	11%	10%
Cijfer 6	12%	15%	16%
Cijfer 7	29%	35%	26%
Cijfer 8	43%	30%	36%
Cijfer 9	10%	9%	11%
Cijfer 10	0%	1%	1%
Gemiddelde	7,4	7,1	7,2

Het bondgenootschap is favoriet

In ons vorige onderzoek hebben we de relaties tussen griffier en secretaris geëvalueerd. Toen concludeerden we dat bij hooguit een derde deel van de doelgroep sprake kon zijn van een bondgenootschap. We hebben hen in dit onderzoek zelf nogmaals deze relatie laten typeren. Daarnaast hebben we een oordeel van de burgemeesters gevraagd. Een opvallend positief beeld is het resultaat. Een overgrote meerderheid van de respondenten typeert de relatie als een bondgenootschap, waarbij beide partijen een gelijkwaardige inbreng hebben en men goed gebruikmaakt van elkaars positie. De griffiers zijn in hun oordeel een fractie terughoudender, wat bijvoorbeeld blijkt uit het feit dat in deze groep 12% aangeeft geen enkele relatie te hebben. De burgemeester constateert vaker dan de twee doelgroepen zelf dat er sprake is van een ‘grote broer kleine broer’-relatie. Deze relatie is niet slecht, maar de één heeft daarin meer in te brengen dan de ander. Bijna nooit (meer) is er sprake van een conflictueuze relatie tussen griffier en secretaris. Opvallend is dat maar liefst 34% van de burgemeesters vindt dat er sprake is van grote broer/kleine broer, conflict of geen relatie. Maar zij geven gezamenlijk wel een dikke 7! Wat is hier aan de hand?

Typering van de samenwerking tussen griffier en secretaris				
	Geen relatie	Conflictueus	Grote-kleine broer	Bondgenootschap
burgemeester	7%	2%	25%	65%
griffier	12%	1%	18%	69%
secretaris	7%	2%	19%	71%

4.2 Griffier en secretaris in de lift

De griffiers en de secretarissen waarderen hun samenwerking als voldoende tot goed. Ook de burgemeester ervaart de samenwerking over het algemeen als zeer positief. Daar komt bij dat men de afgelopen zittingsperiode in een groot aantal gevallen een verdergaande verbetering in de samenwerking heeft geconstateerd.

Waardering	Goed	Voldoende	Onvoldoende	Slecht
burgemeester	37%	51%	11%	1%
griffier	55%	34%	9%	2%
secretaris	62%	27%	11%	0%

Net als bij de relatie tussen de griffier en de burgemeester hebben we ook bij de relatie tussen griffier en secretaris gevraagd in hoeverre hun relatie verbeterd dan wel verslechterd is. Ook hier ziet een groot deel van de respondenten een verbetering in de samenwerking tijdens de afgelopen zittingsperiode. Er is nauwelijks sprake van een verslechtering. Dus als er niets is verbeterd, dan is de kwaliteit van de samenwerking stabiel gebleven. Gezien het feit dat de drie doelgroepen daar overeenstemming over hebben, is deze positieve trend kennelijk goed merkbaar voor de respondenten. Tijdens de interviews is door verschillende burgemeesters aangegeven dat een goede samenwerking tussen de griffier en de secretaris het leven van de burgemeester aanzienlijk vergemakkelijkt. Processen zullen beter lopen, communicatiekanalen staan open. Er zal voor de burgemeester dan minder reden zijn om in de relatie griffier – secretaris te interveniëren.

Ontwikkeling in afgelopen zittingsperiode	Verslechterd	Stabiel	Verbeterd	Sterk verbeterd	Geen mening
burgemeester	2%	51%	30%	10%	3%
griffier	7%	54%	31%	8%	0%
secretaris	6%	57%	33%	5%	0%

In hoeverre heeft de burgemeester in de samenwerking een rol gespeeld? Van alle burgemeesters geeft maar liefst 65% aan de samenwerking wel eens op de agenda te hebben gezet. Een derde van alle burgemeesters (33%) geeft aan dat te doen omdat zij het belangrijk vinden deze samenwerking periodiek te bespreken en te verbeteren. Voor hen is het normaal dat je daarover spreekt en ervan leert. Een ander deel van de burgemeesters (35%) neemt daartoe alleen het initiatief als het nodig is. En de overige 32% neemt hiervoor niet het initiatief omdat ze vinden dat de secretaris en de griffier prima in staat zijn dat onderling te bespreken en te verbeteren. De secretarissen en de griffiers zelf geven in grote meerderheid aan dat de burgemeester hun onderlinge samenwerking niet op de agenda heeft gezet ‘omdat dat niet nodig is, wij zijn goed in staat dat in goed onderling overleg te bespreken en te verbeteren’ (ruim 70%). De burgemeesters kijken hier voor een belangrijk deel anders tegenaan. Van hen geeft 32% aan dat dat niet nodig is omdat de twee er samen wel uitkomen.

Heeft de burgemeester de samenwerking weleens 'op de agenda gezet' in een onderling overleg?

	burgemeester	griffier	secretaris
Ja, hij vindt het belangrijk om de samenwerking periodiek te bespreken en zo mogelijk te verbeteren	33%	6%	6%
Ja, alleen als het nodig is neemt hij daarvoor het initiatief	35%	10%	19%
Nee, het is niet nodig. Griffier en secretaris zijn goed in staat dit onderling te bespreken en te verbeteren	32%	75%	71%
Nee, hij vindt dit niet zijn taak	0%	9%	3%

Zou de burgemeester zich met de onderlinge samenwerking van griffier en secretaris moeten bemoeien als deze relatie niet goed is? 'Jazeker', zegt 100% van de burgemeesters. 'Als de relatie slecht is en deze verbeterd zou kunnen worden, dan vind ik dat ik als burgemeester daar een rol in moet vervullen.' Met andere woorden: als het nodig is, zal de burgemeester zijn verantwoordelijkheid daarvoor op zich nemen. Van de griffiers vindt 66% dat de burgemeester deze rol moet pakken (20% zegt 'nee', 14% geeft aan het niet te weten). Van de secretarissen vindt 76% dat de burgemeester deze rol heeft (15% zegt 'nee', 8% weet het niet). Met andere woorden: de griffiers zijn wat terughoudender als het gaat om interventies van de burgemeester in de onderlinge relatie met de secretaris.

De rol die de burgemeester vervolgens bij de interventie speelt varieert. Hij acht het over het algemeen van belang om een combinatie te kiezen van een bemiddelende, een signalerende en een oplossende strategie. Slechts in 6% van de gevallen is het de burgemeester die de piketpalen slaat en de oplossing aan de anderen voorlegt. 'We gaan een paar piketpalen slaan en we gaan het nu zó doen.' Dit is hem voorbehouden in bijzondere incidenten of situaties. In de strategie die de burgemeesters over het algemeen kiezen, laten zij zo veel mogelijk verantwoordelijkheid bij de partijen zelf.

Welke rol speelt de burgemeester bij het bespreken van de samenwerking griffier en secretaris?

	burgemeester	griffier	secretaris
Bemiddelend	13%	8%	5%
Signalerend	15%	10%	17%
Oplossend	6%	5%	6%
Combinatie	64%	26%	33%
N.v.t.	3%	50%	39%

Het gaat meer om signaleren 'ik zie dat het zo loopt, wat is hier aan de hand?' dan om bemiddelen: 'Hoe komen we er samen uit en wat kan ik daarin voor jullie betekenen?'

4.3 Het driehoeksoverleg

In bijna iedere gemeente is er een vorm van driehoeksoverleg. In een kleine minderheid van de gevallen is dat er niet. Een ruime meerderheid heeft periodiek en regelmatig overleg. Overigens is het opvallend dat de secretarissen met 53% het driehoeksoverleg als minder periodiek en structureel ervaren dan de burgemeesters (77%) en de griffiers (67%).

Is er een driehoeksoverleg?	burgemeester	griffier	secretaris
Ja, regelmatig (meer dan 1 x per maand)	77%	67%	53%
Ja, soms (minder dan 1 x per maand)	13%	17%	13%
Nee, incidenteel en alleen als er iets speelt	7%	12%	11%
Nee, wij hebben geen driehoeksoverleg	3%	4%	3%

Van belang is wat er zoal wordt besproken in het driehoeksoverleg. Net als voor het duo griffier – burgemeester hebben we voor de driehoek een overzicht van gespreksonderwerpen. Ook in de driehoek valt een voorkeur op voor de meer 'zakelijke' en 'neutrale', 'beleidsarme' onderwerpen en de 'harde' kant van leiderschap. Het accent ligt in de meeste driehoeken op de voortgang van besluitvormingsprocessen. Minder interesse is er, ook in de driehoek, voor de 'zachtere' kant van leiderschap en de 'beleidsrijke onderwerpen', zoals gemeentelijk beleid,

ontwikkelingen in de gemeente, de dienstverlening aan de burgers en de onderlinge samenwerking. De verschillende ervaringen van de doelgroepen zijn opvallend. Ook is het opvallend, als we de tabellen van de duo's en de driehoek naast elkaar leggen, dat de genoemde onderwerpen van gesprek in de driehoek minder vaak voorkomen dan in het duo. In het duo bespreekt men kennelijk meer dan in de driehoek, zo is de ervaring. Zeker als het gaat om onderwerpen als de morele dilemma's (signalen van integriteitsschending), de kwaliteit van de persoonlijk bijdrage en de onderlinge samenwerking.

Gespreksonderwerpen in de driehoek	burge-meester	griffier	secre-taris
De kwaliteit van de dienstverlening van de gemeente	28%	40%	27%
De voortgang van projecten en plannen	52%	67%	33%
Ontwikkelingen in de samenleving van onze gemeente	21%	33%	19%
De voortgang van besluitvormingsprocessen	69%	90%	89%
De kwaliteit van de ambtelijke ondersteuning	51%	62%	56%
De kwaliteit van het politiek-bestuurlijke debat	48%	69%	80%
De kwaliteit van onze persoonlijke bijdrage	17%	25%	29%
De kwaliteit van onze onderlinge samenwerking	36%	40%	53%
De kwaliteit van het bestuur	34%	61%	56%
Morele dilemma's binnen onze organisatie (bijvoorbeeld signalen van integriteitsschending)	29%	49%	33%
Ontwikkelingen van, nieuwe inzichten in en visies op het openbaar bestuur	33%	49%	41%
Koetjes en kalfjes, geen onderwerpen van zakelijke betekenis	17%	33%	26%
Signalen die we opvangen binnen en buiten de gemeente	42%	62%	49%

Waar gaat het eigenlijk over in de driehoek?

In voorgaande tabel hebben we die onderwerpen die in slechts de helft of minder van de gemeenten op de agenda van de driehoek staan oranje gemaakt. Het valt op dat het gesprek in de driehoek in veel gemeenten maar moeizaam tot stand komt als het gaat om onderwerpen als ontwikkelingen in de samenleving, signalen binnen en buiten de gemeente, de spelers zelf en hun persoonlijke bijdragen en de 'koetjes en kalfjes' om elkaar beter te leren kennen. Dit betekent dat de discussies over het dualisme en de betekenis daarvan voor de gemeente zelf, voor een meerderheid van de driehoeken helemaal geen issue zijn. Dat is nog wel te snappen. Maar minder verklaarbaar vinden wij dat ook niet wordt gesproken over de persoonlijke bijdrage van de spelers aan de kwaliteit van de processen, van de samenwerking en van de dienstverlening van de gemeente. Hoe kun je spreken over de processen en de voortgang als er geen sprake is van een ambitie waarop deze processen zijn gericht?

4.4 Typering van de samenwerking in de driehoek

Om de samenwerking in de driehoek te typeren hebben we hun soortgelijke stellingen voorgelegd als voor de typering van het duo burgemeester – griffier. De resultaten zijn opgenomen in de volgende tabel. Hoewel het oordeel over de driehoeksspelers positief is, het gemeentelijk belang voor de spelers vooropstaat en men elkaar open en eerlijk vindt, zien we toch in de driehoek een 'scheve verdeling', zeker als we het combineren met de resultaten op andere stellingen, waarin de burgemeester aangeeft meer te steunen op de secretaris als adviseur dan op de griffier als adviseur. Dat geldt echter niet voor de driehoek. Kennelijk zijn de bilaterale contacten voor de burgemeester belangrijker en daarin steunt hij meer op de secretaris dan op de griffier.

De driehoek wordt door de geïnterviewden belangrijk gevonden. 'Het is wel de vraag of we de driehoek niet te veel benadrukken. Mogelijk zit hier een verschil tussen grote en kleine gemeenten, waarbij er in grote gemeenten wellicht geen sprake is van een gestructureerde driehoek, maar wel het belang van het elkaar opzoeken wordt onderkend'. Onze gesprekspartners, bij wie de driehoek onmiskenbaar een positieve bijdrage heeft, benoemen de succesvoorwaarden van de driehoek als volgt.

- zeer frequent contact, in ieder geval wekelijks, maar elkaar ook altijd informeel weten te vinden;
- een open agenda, alles kan besproken worden (incidenten, inhoudelijk beleid, de processen, koetjes en kalfjes enzovoorts);

- in balans zijn en blijven door periodiek evalueren, feedback geven en bijstellen. ‘We stellen zeer regelmatig de vraag: kon iedereen zijn rol spelen, had iedereen er plezier in, wat was het resultaat, hoe kunnen we het nog beter doen?’;
- elkaars rollen respecteren en in gesprek blijven over rolinvullingen; gun elkaar een onderscheiden rol, doe daarop ook expliciet een beroep en realiseer je je de (persoonlijke) gevoeligheden;
- karakterologisch elkaar aanvullen (‘Zijn alle kleuren vertegenwoordigd? Daar let ik op! Een creatieve secretaris, die wars is formele regels, een sterk dienstverlenende griffier, met ambities en gevoel voor zorgvuldige processen en een burgemeester die van beiden wat heeft ...’);
- niet over elkaar praten maar met elkaar, voorkom machtsstrijd; openheid en geen geheime agenda’s zijn de sleutel tot succes;
- een gedeelde visie op het gemeentebestuur en deze periodiek benoemen en bekrachtigen. Is deze er niet, draag dan zorg voor de geleidelijke ontwikkeling van een gedeelde visie op ‘dualisme’ (hoe de gemeente het beste kan werken). Maak bewuste keuzes en leer van eigen ervaringen;
- het gemeentelijke belang vooropstellen, niet het spel;
- op de achtergrond blijven (regisseur), niet te machtig zijn. ‘Pas op voor onbedoelde beeldvorming.’

Stellingen over de driehoek	Zeer mee eens	Mee eens	Mee oneens	Zeer mee oneens
Wij zijn alle drie krachtige spelers	18%	59%	19%	3%
• burgemeester	26%	60%	19%	1%
• griffier	22%	52%	25%	2%
• secretaris				
De griffier heeft meer invloed op de burgemeester dan de secretaris				
• burgemeester	2%	10%	65%	23%
• griffier	2%	20%	62%	16%
• secretaris	1%	3%	71%	25%

De secretaris heeft meer invloed op de burgemeester dan de griffier	13%	50%	30%	7%
• burgemeester	11%	40%	41%	7%
• griffier	22%	55%	20%	4%
• secretaris				
Secretaris en griffier hebben geen invloed op de burgemeester	0%	6%	38%	55%
• burgemeester	1%	9%	45%	45%
• griffier	0%	7%	38%	55%
• secretaris				
Secretaris en griffier hebben evenveel invloed op de burgemeester				
• burgemeester	7%	31%	40%	22%
• griffier	8%	37%	43%	12%
• secretaris	10%	28%	45%	18%
Wij zijn alle drie goed op onze taak voorbereid				
• burgemeester	20%	65%	12%	2%
• griffier	22%	65%	12%	2%
• secretaris	32%	48%	20%	0%
Wij zijn alle drie open en eerlijk				
• burgemeester	32%	57%	9%	2%
• griffier	22%	54%	21%	3%
• secretaris	33%	52%	15%	1%
Wij zijn alle drie bovenal gericht op het gemeentelijk belang				
• burgemeester	44%	49%	6%	1%
• griffier	39%	53%	7%	1%
• secretaris	53%	42%	6%	0%
Wij leren van elkaar				
• burgemeester	21%	61%	16%	2%
• griffier	17%	63%	18%	1%
• secretaris	23%	53%	23%	1%
Wij staan open voor feedback				
• burgemeester	22%	66%	11%	1%
• griffier	18%	62%	18%	2%
• secretaris	22%	60%	17%	1%

Wij mogen elkaar ook persoonlijk				
• burgemeester	25%	57%	17%	1%
• griffier	22%	54%	21%	3%
• secretaris	32%	50%	16%	2%
Wij geven elkaar makkelijk complimenten				
• burgemeester	10%	46%	40%	4%
• griffier	9%	44%	41%	6%
• secretaris	14%	36%	45%	4%
Wij helpen elkaar als dat nodig is				
• burgemeester	26%	66%	6%	1%
• griffier	28%	64%	7%	1%
• secretaris	37%	55%	7%	0%
Wij maken goed gebruik van elkaars rollen en posities				
• burgemeester	24%	60%	14%	1%
• griffier	22%	62%	15%	2%
• secretaris	31%	49%	19%	1%
Wij kunnen ons goed inleven in de rol van de ander				
• burgemeester	21%	65%	13%	1%
• griffier	21%	59%	18%	2%
• secretaris	25%	52%	23%	0%
Wij zijn gelijkwaardige partners				
• burgemeester	18%	42%	33%	7%
• griffier	16%	46%	33%	5%
• secretaris	20%	53%	25%	2%
Wij durven controversiële onderwerpen bespreekbaar te maken in de organisatie, het college en de raad				
• burgemeester	24%	63%	11%	2%
• griffier	24%	61%	13%	2%
• secretaris	24%	57%	19%	1%

Bovenstaande tabel kraakt ook een aantal kritische noten. Het ontbreekt in een substantieel deel van de gemeenten aan een driehoek waarvan de spelers met elkaar op gelijkwaardige basis onderwerpen bespreken, elkaar feedback geven en complimenteren.

4.5 Tussenconclusie

We kunnen ten aanzien van de driehoek de volgende tussenconclusies trekken.

- Over de driehoek zijn de drie spelers over het algemeen positief. Met een gemiddelde score van een ruime zeven tonen zij hun tevredenheid over de onderlinge samenwerking.
- Het oordeel over de bilaterale contacten is positiever dan over de contacten in driehoeksverband. Hoewel men over het algemeen positief oordeelt over elkaar, blijkt dat er meer onderwerpen bilateraal worden besproken dan in de driehoek.
- In de driehoek wordt een groot aantal onderwerpen besproken. De meer ‘hardere’ en rationele onderwerpen zijn daarbij populairder dan de ‘zachtere’ onderwerpen. Opvallend is het ontbreken van onderwerpen op de agenda die zich richten op de ontwikkelingen in de samenleving en de kwaliteit van de dienstverlening van de gemeente, waarmee de inhoud van de driehoek veelal ‘beleidsarm’ is.
- De samenwerking tussen griffier en secretaris wordt als zeer positief beoordeeld en deze heeft zich in de ogen van de respondenten de laatste zittingsperiode verbeterd. De relatie tussen griffier en secretaris heeft zich ontwikkeld naar een ‘bondgenootschap’.
- Ondanks de positieve oordelen en ontwikkelingen blijkt uit de gegevens dat in de bilaterale contacten de invloed van de secretaris groter is dan de invloed van de griffier. Dit geldt zowel in de samenwerking tussen secretaris en griffier als in die tussen secretaris en burgemeester.
- De burgemeester rekent het tot zijn taak om de samenwerking op de agenda te zetten als dat nodig is. In de praktijk gebeurt dat volgens de burgemeester ook wel. Secretaris en griffier geven echter zelf aan dat dat volgens hen veel minder vaak gebeurt, omdat zij er zelf wel uitkomen. Dit sluit aan bij hun eerder gegeven positieve oordeel over hun onderlinge samenwerking.
- De verschillen tussen hoog scorende en laag scorende driehoeken zijn te vergelijken met die van de duo’s, als het gaat om relaties.
- Zou er ook een verband zijn tussen de waardering van de samenwerking in de duo’s en die in de driehoek? Dat lijkt logisch, maar hoeft niet. Als de griffier niet goed kan opschieten met zijn burgemeester, vindt hij de driehoek misschien wel een verademing. Of als hij het niet goed kan vinden met de secretaris, vindt hij zijn bilateraal met de burgemeester misschien juist aantrekkelijk.



Hoofdstuk 5

Vier beleidsoriëntaties, krachtig bestuur

Het gaat best goed op het snijvlak van politiek, bestuur en management. Althans, zo oordelen de driehoeksspelers over zichzelf en over elkaar. Zij leggen de lat hoog en geven over het algemeen ook aan dat door henzelf aan de hoge verwachtingen wordt voldaan. Daar waar dat (tijdelijk) niet lukt, heeft dat vooral te maken met het feit dat men elkaar persoonlijk ook niet zo ziet zitten. De rol van de driehoeksspelers mag ook niet worden onderschat. Over het belang van een goede samenwerking voor de gemeentelijke ontwikkeling zijn griffier en burgemeester het eens. Hoe beter hun samenwerking, hoe beter de kwaliteit van de besluitvorming en hoe beter het functioneren van het college en de raad. In dit hoofdstuk nemen we de proef op de som. In hoeverre zien we een inspirerende dynamiek in college en raad, die zal leiden tot zichtbare beleidsresultaten? Onze verwachtingen zijn hooggespannen, nu de voorwaarden in de driehoek alleszins gunstig lijken maar ook wel wat vragen oproepen.

5.1 Wij maken het verschil

De driehoeksspelers geven alle drie aan dat er een duidelijk relatie is tussen de samenwerking burgemeester en griffier en kwaliteitsaspecten in het openbaar bestuur, zoals de kwaliteit van de stukken en de samenwerking in de driehoek. Alle drie zijn ze het eens over het positieve effect daarvan op de driehoek zelf. Hoe verder weg van de spelers zelf, hoe lastiger het positieve is te zien. Toch blijkt een groot deel van de respondenten het belang van de samenwerking in te zien voor de kwaliteit van de stukken (ruime meerderheid), de besluitvorming in de raad (meer dan 80%) en de sfeer in de raad (meer dan 80%), de samenwerking tussen raad en college (meer dan

80%) en de kwaliteit van het debat. De invloed van hun relatie op het college en de burgers is minder duidelijk aantoonbaar, aldus de respondenten.

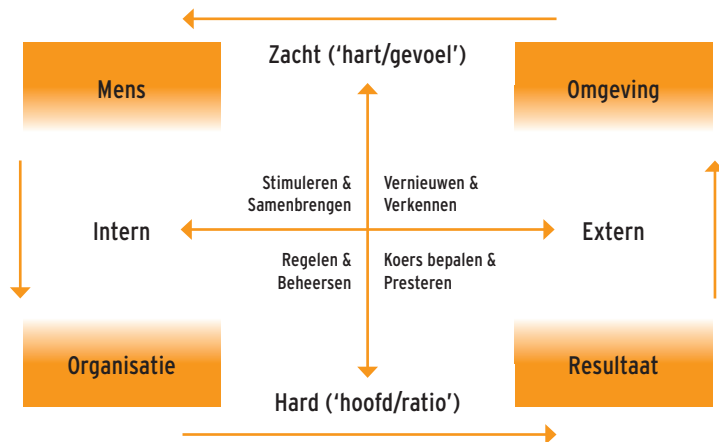
Een goede samenwerking tussen burgemeester en griffier heeft een positieve invloed op				
	Zeer mee eens	Mee eens	Mee oneens	Zeer mee oneens
'de samenwerking in de driehoek'				
• burgemeester	52%	46%	1%	0%
• griffier	55%	41%	3%	1%
• secretaris	45%	49%	5%	1%
'kwaliteit van de stukken'				
• burgemeester	19%	63%	16%	1%
• griffier	14%	40%	41%	5%
• secretaris	13%	38%	45%	4%
'de besluitvorming in het college'				
• burgemeester	5%	36%	48%	12%
• griffier	6%	28%	57%	10%
• secretaris	5%	20%	53%	22%
'de besluitvorming in de raad'				
• burgemeester	36%	58%	5%	1%
• griffier	29%	59%	10%	2%
• secretaris	32%	61%	6%	2%
'de sfeer in het college'				
• burgemeester	5%	29%	49%	18%
• griffier	3%	13%	64%	21%
• secretaris	5%	13%	54%	28%
'de sfeer in de raad'				
• burgemeester	32%	59%	9%	0%
• griffier	30%	61%	9%	1%
• secretaris	27%	60%	10%	3%

'het contact met burgers'				
• burgemeester	7%	32%	49%	13%
• griffier	7%	33%	49%	11%
• secretaris	4%	28%	48%	20%
'het politieke debat'				
• burgemeester	16%	61%	18%	5%
• griffier	14%	55%	27%	4%
• secretaris	16%	53%	20%	11%
'de samenwerking tussen raad en college'				
• burgemeester	27%	62%	9%	2%
• griffier	33%	58%	9%	0%
• secretaris	25%	60%	11%	4%

Naast tevredenheid over de onderlinge samenwerking tussen griffier en burgemeester en het samenspel in de driehoek, klinkt een ander geluid door. Vooral burgemeesters maken zich grote zorgen over het functioneren van de raad en het openbaar bestuur. Er is soms stevige kritiek op het lokaal bestuur, het functioneren van de raad en er zijn grote zorgen over het verval van de democratie... En, is de huidige politiek wel aansprekend genoeg voor toekomstige generaties?

5.2 Collegeprestaties in de beleidscyclus

We hebben de respondenten gevraagd een oordeel te geven over zowel het college als de raad als het gaat om hun rol in de vier stadia van de beleidscyclus: vernieuwen en verkennen (ontwikkeling en strategievorming), samenwerken en stimuleren (draagvlak creëren/ besluitvorming), beheersen en regelen (organisatie en invoering van beleid), presteren en koers bepalen (evalueren en bijstellen). Hoe oordelen burgemeesters, griffiers en secretarissen over het college? Staan ze open voor vernieuwingen? Of zijn ze vooral gericht op beheersing? Stralen zij eenheid van bestuur uit? Hieronder volgen de oordelen.



Figuur 5.1 Vier beleidsoriëntaties

Zoekend naar richting, een behoudende oriëntatie

Hoewel het college ambitieus is, en daarmee ook open zou kunnen staan voor vernieuwende en onorthodoxe ideeën, is dat laatste lang niet altijd het geval. Ongeveer de helft van de burgemeesters en secretarissen ervaart het college als vernieuwend. Een groot deel van hen ziet deze openheid echter niet. De griffiers zijn ronduit sceptisch; 60% van hen ervaart het college als behoudend. Het college is in hun ogen lang niet altijd bereid om onorthodoxe voorstellen in de raad te brengen. Het is vooral in de ogen van de griffier ook niet altijd helder welke prioriteiten het college heeft benoemd. Hoewel 76% van de burgemeesters aangeeft dat dit wel gebeurt, is dit voor bijna de helft (47%) van de griffiers niet herkenbaar. 36% van de secretarissen is dit met de griffiers eens. De secretarissen zijn ook wat gereserveerder over de openheid van het college voor onorthodoxe en creatieve ideeën (40% ontkent dit). Evenmin was het college altijd bereid om deze voorstellen bij de raad in te brengen. Van de secretarissen geeft 47% aan dat het college hiertoe niet bereid was.

Verkennde/vernieuwende oriëntatie van het college				
	Ze er mee eens	Mee eens	Mee oneens	Ze er mee oneens
'Stond open voor creatieve en onorthodoxe ideeën'				
burgemeester	10%	47%	37%	6%
griffier	1%	38%	47%	13%
secretaris	12%	48%	32%	8%
'Het college was ambitieus en legde de lat voor zichzelf en de ambtelijke organisatie heel hoog'				
burgemeester	30%	55%	13%	1%
griffier	20%	48%	28%	4%
secretaris	48%	41%	10%	1%
'Het college was bereid om onorthodoxe voorstellen in de raad te brengen'				
burgemeester	10%	44%	40%	5%
griffier	3%	34%	51%	12%
secretaris	11%	42%	38%	9%
'Het college had heldere prioriteiten benoemd'				
burgemeester	18%	58%	24%	0%
griffier	8%	44%	41%	7%
secretaris	16%	48%	29%	7%

Professioneel voorbereid en afgewogen besluiten

Om tot heldere besluiten te kunnen komen en een stip aan de horizon te kunnen zetten, zullen de collegeleden goed naar elkaar en naar interne en externe partners moeten willen luisteren. Alleen zo kunnen zij inzicht krijgen in de achterliggende argumenten, belangen en wensen. Op basis van een goede analyse en afweging kan vervolgens een afgewogen besluit worden genomen. De bereidheid tot het sluiten van compromissen maakt daar deel van uit. Goede besluiten en competente bestuurders maken eenheid van bestuur mogelijk. Hoe gaat dat in de praktijk volgens onze respondenten?

Samenwerken/stimuleren oriëntatie van het college				
	Zeer mee eens	Mee eens	Mee oneens	Zeer mee oneens
'De leden van het college waren onderling bereid tot het sluiten van compromissen'				
burgemeester	31%	63%	6%	0%
griffier	11%	65%	20%	4%
secretaris	33%	53%	10%	4%
'Het college straalde eenheid van bestuur uit'				
burgemeester	41%	42%	16%	1%
griffier	15%	53%	27%	5%
secretaris	38%	39%	19%	5%
'In het college luisterde men actief en goed naar elkaar'				
burgemeester	33%	50%	17%	0%
griffier	8%	56%	31%	5%
secretaris	24%	48%	22%	6%
'Het college luisterde actief en goed naar interne en externe partners'				
burgemeester	15%	65%	20%	0%
griffier	4%	56%	36%	4%
secretaris	18%	61%	21%	1%
'De collegeleden waren goed ingewerkt en toegerust voor hun taak'				
burgemeester	26%	56%	17%	1%
griffier	12%	60%	25%	4%
secretaris	29%	54%	15%	3%

Hoewel de burgemeesters positief over hun college oordelen, zien we onder de griffiers en secretarissen een terughoudender oordeel. Zo geeft bijna een kwart van de griffiers aan dat leden van het college niet bereid waren tot het sluiten van compromissen. De eenheid van bestuur wordt door de griffiers dan ook in mindere mate als zodanig ervaren dan door de burgemeesters en secretarissen. Ook vinden de griffiers en secretarissen over het algemeen dat collegeleden minder goed en actief naar elkaar luisteren dan de burgemeesters dat

vinden. Om de besluitvorming in goede banen te leiden heb je goed toegeruste bestuurders nodig. Van de griffiers geeft bijna 30% aan dat de collegeleden onvoldoende waren toegerust. Onder secretarissen en burgemeesters ligt dit percentage lager, maar het is nog altijd bijna een vijfde deel (beiden 18%). Samenvattend geldt dat de burgemeesters weliswaar positief oordelen als het gaat om eenheid van bestuur, intern en extern luisteren van collegeleden en het voldoende toegerust zijn voor de functie van wethouder, maar dat de secretarissen en griffiers dit oordeel niet altijd in die mate delen.

Beheersen/regelen oriëntatie van het college				
	Zeer mee eens	Mee eens	Mee oneens	Zeer mee oneens
'Het college voelde zich verantwoordelijk voor heldere processen en zorgvuldige besluitvorming'				
burgemeester	20%	61%	19%	1%
griffier	4%	54%	36%	6%
secretaris	21%	59%	18%	1%
'Het college was tot grote hoogte bereid om binnen de door de raad gestelde kaders eigen verantwoordelijkheid te nemen'				
burgemeester	25%	63%	11%	0%
griffier	15%	59%	22%	4%
secretaris	33%	49%	16%	2%
'Het college hield zich aan gemaakte afspraken'				
burgemeester	24%	66%	10%	0%
griffier	6%	61%	30%	3%
secretaris	25%	60%	14%	1%
'Het college hield ambtenaren aan gemaakte afspraken'				
burgemeester	22%	64%	15%	0%
griffier	4%	56%	35%	4%
secretaris	22%	72%	6%	1%

Beheerste en overtuigende uitvoering

Secretaris en burgemeester zijn het onderling eens over het feit dat het college zich verantwoordelijk voelt voor heldere processen en zorgvuldige besluitvorming. Bij slechts een vijfde deel van hen is dit niet zo. Ook is het college, in de ogen van de meerderheid van de burgemeesters en secretarissen, wel bereid tot het nemen van eigen verantwoordelijkheid binnen de door de raad gestelde kaders. Het jezelf en anderen houden aan afspraken is iets dat je volgens de burgemeesters en de secretarissen goed aan het college kunt overlaten. De griffiers zijn het hier niet altijd mee eens. Een substantieel deel van de griffiers (42%) ervaart niet dat het college zich verantwoordelijk voelt voor heldere processen en zorgvuldige besluitvorming. Een kwart van de griffiers ontkent dat het college bereid was eigen verantwoordelijkheid te nemen binnen de door de raad gestelde kaders. Het zichzelf en anderen aan de afspraken houden is ook een aspect dat door een derde van de griffiers negatief wordt beoordeeld. Samengevat hebben burgemeesters en secretarissen een positief oordeel over de manier waarop het college werkt aan beheersing en verbetering. Griffiers zijn hier duidelijk negatiever over. Ongeveer een derde deel is niet overtuigd van de kracht van het college op dit punt.

Presteren/koers bepalen oriëntatie van het college				
	Ze er mee eens	Mee eens	Mee oneens	Ze er mee oneens
'Het college liet zich goed informeren over de voortgang van projecten en plannen'				
burgemeester	21%	66%	11%	1%
griffier	11%	71%	17%	1%
secretaris	27%	64%	9%	0%
'Het college was bereid risico's te nemen als het gaat om het boeken van resultaten en het neerzetten van prestaties'				
burgemeester	21%	60%	19%	0%
griffier	13%	60%	26%	2%
secretaris	27%	51%	19%	2%

'Het college benoemde het succes van de gemeente en gaf complimenten'				
burgemeester	19%	59%	22%	0%
griffier	4%	56%	37%	4%
secretaris	17%	51%	30%	2%
'Het college evalueerde het beleid periodiek met de raad en formuleerde zondig aanvullend beleid'				
burgemeester	8%	57%	33%	2%
griffier	2%	43%	44%	11%
secretaris	11%	43%	39%	7%

Voorzichtig presterend college geeft niet zo makkelijk complimenten

Tot slot hebben we de respondenten hun oordeel laten geven over de mate waarin het college gericht is op presteren en koers bepalen. Ook hier valt de overwegend positievere beoordeling van burgemeesters en secretarissen op in vergelijking met die van de griffiers. Colleges waren over het algemeen goed geïnformeerd over de voortgang van projecten en plannen. Over de mate waarin het college bereid was risico's te nemen om de resultaten te boeken, oordelen de respondenten genuanceerd. Ongeveer een vijfde deel ziet eerder risicomijdend gedrag. Het succes benoemen, complimenten geven, evalueren en helpen bijstellen gaat het college minder goed af, ook in de ogen van burgemeesters en secretarissen, hoewel de griffiers ook op dit punt ten aanzien van het college wat kritischer zijn dan de andere twee groepen.

5.3 Raadsprestaties in de beleidscyclus

We hebben ook voor de raad bij de respondenten gevraagd naar de prestaties in de beleidscyclus. Over de prestaties van de raad zijn alle drie de spelers genuanceerd, waarbij de secretaris en burgemeester iets negatiever oordelen dan de griffier.

Behoudende en zoekende oriëntatie

Het is voor onze respondenten niet zichtbaar dat de raad creatieve en onorthodoxe ideeën in bespreking wil nemen en er een intensief debat over wil aangaan. Een meerderheid van de burgemeesters (61%) en secretarissen (70%) vindt dat de raad niet openstaat voor creatieve en onorthodoxe ideeën. Is het college al niet altijd bereid om deze controversiële onderwerpen in te brengen? De raad stelt

het kennelijk in de ogen van onze respondenten ook helemaal niet op prijs. Waar kan vernieuwing van of verkenning op beleidsonderwerpen dan gevoed worden? Dat kunnen raadsleden bijvoorbeeld zelf doen door zich actief te laten informeren over ontwikkelingen in de samenleving. Ook dat gebeurt in de ogen van de respondenten lang niet altijd. Hoewel de griffier wat positiever ten aanzien van de vernieuwende oriëntatie van de raad oordeelt, kunnen we samenvattend opmerken dat hier winst te boeken is, als men deze oriëntatie voor raad en college belangrijk vindt.

Verkennde/vernieuwende oriëntatie van de raad				
	Ze er mee eens	Mee eens	Mee oneens	Ze er mee oneens
'De raad stond open voor creatieve en onorthodoxe ideeën'				
burgemeester	5%	34%	55%	6%
griffier	4%	53%	38%	5%
secretaris	4%	26%	54%	16%
'De raad stond open voor intensief en inhoudelijk debat'				
burgemeester	8%	53%	34%	5%
griffier	12%	54%	32%	3%
secretaris	6%	39%	46%	9%
'De raad informeerde zich goed over ontwikkelingen in de samenleving'				
burgemeester	4%	57%	36%	3%
griffier	10%	66%	22%	2%
secretaris	7%	51%	38%	4%
'De raad gaf focus aan het beleid (enkele pijnpunten en een 'stip aan de horizon')				
burgemeester	3%	37%	53%	6%
griffier	6%	48%	43%	4%
secretaris	5%	25%	53%	16%

Verdeeld en onvoldoende toegerust

Over het samenwerken en de mate waarin raadsleden zijn gestimuleerd en toegerust voor hun functie zijn vooral burgemeesters en secretarissen niet onverdeeld enthousiast. De helft van hen geeft aan dat raadsleden niet in staat zijn het algemeen belang boven het partijbelang te plaatsen. Ook zijn raadsleden volgens burgemeesters en secretarissen lang niet altijd goed toegerust om hun taak uit te kunnen voeren. Raadsleden luisteren vooral slecht naar elkaar. Zo'n 56% van de burgemeesters en 58% van de secretarissen vindt dat er in de raadszaal slecht geluisterd wordt. Iets beter luisteren de raadsleden naar het college. Hoewel de griffiers milder oordelen over hun werkgever, zien zij ook voor ongeveer een derde deel dat de raad op deze punten aan kracht zou kunnen winnen.

Samenwerken/stimuleren oriëntatie van de raad				
	Ze er mee eens	Mee eens	Mee oneens	Ze er mee oneens
'De raad was in staat algemeen belang boven partijbelang te plaatsen'				
burgemeester	6%	46%	43%	4%
griffier	10%	53%	33%	4%
secretaris	9%	38%	43%	9%
'De raadsleden waren goed ingewerkt en toegerust voor hun taak'				
burgemeester	2%	60%	34%	4%
griffier	5%	68%	26%	2%
secretaris	6%	49%	40%	6%
'De raadsleden luisterden actief en goed naar elkaar'				
burgemeester	1%	43%	48%	8%
griffier	3%	53%	39%	4%
secretaris	4%	38%	50%	8%
'De raadsleden luisterden actief en goed naar het college'				
burgemeester	1%	62%	32%	4%
griffier	6%	67%	23%	3%
secretaris	9%	53%	32%	7%

Met vertrouwen sturen op details

Overtuigend is het oordeel van de ondervraagden over de mate waarin de raad in staat is op hoofdlijnen te sturen. Een overgrote meerderheid van burgemeesters en secretarissen en een meerderheid van de griffiers vindt dat de raad dit niet kan. Dat is opmerkelijk, omdat de raad wel vertrouwen toonde in het college. Ongeveer een kwart van de respondenten vindt dat de raad dit vertrouwen niet liet blijken. De raad vindt het in de ogen van de driehoeksspelers makkelijker om het college aan afspraken te houden dan dat hij zichzelf aan de gemaakte afspraken houdt.

Beheersen/regelen oriëntatie van de raad				
	Ze er mee eens	Mee eens	Mee oneens	Ze er mee oneens
'De raad toonde vertrouwen in het college'				
burgemeester	8%	69%	20%	3%
griffier	7%	65%	24%	4%
secretaris	13%	58%	23%	5%
'De raad was in staat te sturen op hoofdlijnen'				
burgemeester	1%	26%	60%	13%
griffier	2%	33%	59%	5%
secretaris	2%	16%	63%	19%
'De raad hield zich aan gemaakte afspraken'				
burgemeester	2%	58%	36%	3%
griffier	6%	75%	19%	0%
secretaris	4%	60%	30%	6%
'De raad hield het college aan gemaakte afspraken'				
burgemeester	9%	78%	13%	0%
griffier	14%	69%	15%	2%
secretaris	11%	77%	11%	1%

Oog voor prestaties, maar complimenten blijven uit

De raad laat zich over het algemeen goed informeren over de voortgang van projecten en plannen en heeft daarbij ook wel oog voor de resultaten. Lastiger is het voor de raad om het succes te benoemen

en complimenten te geven. Een overgrote meerderheid van burgemeesters en secretarissen mist dit over het algemeen bij raadsleden. Datzelfde geldt voor de burgemeesters en secretarissen als het gaat om het evalueren en meedenken over nieuw en aanvullend beleid. Dat gebeurt naar de mening van 42% van de burgemeesters en naar de mening van 61% van de secretarissen onvoldoende. De griffiers zijn ook ten aanzien van deze aspecten veel milder over de raad dan de secretarissen en de burgemeesters.

Presteren/koers bepalen oriëntatie van de raad				
	Ze er mee eens	Mee eens	Mee oneens	Ze er mee oneens
'De raad liet zich goed informeren over de voortgang van projecten en plannen'				
burgemeester	10%	73%	16%	1%
griffier	13%	66%	21%	0%
secretaris	12%	63%	24%	0%
'De raad had oog voor resultaten'				
burgemeester	7%	71%	20%	1%
griffier	10%	73%	16%	1%
secretaris	8%	66%	25%	1%
'De raad benoemde het succes van de gemeente en gaf complimenten'				
burgemeester	3%	38%	53%	6%
griffier	6%	60%	30%	4%
secretaris	4%	31%	49%	16%
'De raad dacht mee met het college over eventueel noodzakelijk aanvullend beleid'				
burgemeester	3%	55%	40%	2%
griffier	7%	70%	21%	2%
secretaris	4%	44%	45%	6%

5.4 Prestaties in het lokaal bestuur

Ondanks het feit dat er wel een paar kritische opmerkingen over de oriëntaties van raad en college gemaakt worden (met name op het kwadrant vernieuwen/verkennen, maar ook op stimuleren/

samenwerken, dus de zachte kant/het hart), zijn de respondenten zeer tevreden over de prestaties van hun gemeente in het algemeen. Zo worden in hun ogen doelstellingen van het collegeprogramma en de begroting gerealiseerd en (project)bestedingen blijven binnen het budget. Alleen de griffiers zijn over het laatste sceptisch. Een derde van hen vindt dat bestedingen niet binnen het budget blijven. De sfeer is ook goed, zowel in college en raad als in de ambtelijke organisatie. Burgers zijn tevreden over de dienstverlening, maar een substantieel deel van de respondenten vraagt zich wel af of burgers zich gezien en gehoord weten en of er wel goed naar burgers wordt geluisterd. In combinatie met de vorige twee paragrafen, waarin gesteld werd dat er minder goed wordt geluisterd naar elkaar, men niet openstond voor creatieve en onorthodoxe ideeën en men zichzelf ook niet altijd even intensief op de samenleving oriënteerde, kan de vraag gesteld worden hoe de gemeente zorg draagt voor een externe oriëntatie. Het lijkt erop dat raad en college vooral luisteren naar diegenen die het dichtst bij hen staan en dat zij zich minder makkelijk openstellen voor personen en ideeën die iets verder van hen af staan. Dit moeten zij dus (leren) organiseren. Gelet op de resultaten kunnen we ons afvragen in hoeverre dat in voldoende mate gebeurt in het lokaal openbaar bestuur. Ondanks het feit dat college en raad het intern goed met elkaar kunnen vinden en de sfeer uitermate goed en gezellig is, lukt het kennelijk niet om de verbinding tussen ontwikkelingen in de samenleving en politiek en bestuur te leggen.

Stellingen over de prestaties van de gemeente

'De doelstellingen die we in ons collegeprogramma en de begroting hadden opgenomen zijn gerealiseerd'

burgemeester	24%	68%	8%	0%
griffier	12%	70%	18%	0%
secretaris	37%	58%	5%	0%

'In onze gemeente blijven de (project)bestedingen binnen budget'

burgemeester	15%	65%	19%	1%
griffier	8%	59%	30%	3%
secretaris	21%	66%	13%	0%

'In onze gemeente zijn de burgers tevreden over de dienstverlening'

burgemeester	22%	72%	6%	0%
griffier	13%	76%	10%	9%
secretaris	26%	72%	2%	0%

'De communicatie van het gemeentebestuur naar de burgers is goed'

burgemeester	8%	66%	24%	1%
griffier	5%	53%	38%	4%
secretaris	10%	66%	24%	0%

'In onze gemeente weten burgers zich gezien en gehoord'

burgemeester	7%	70%	21%	1%
griffier	4%	58%	33%	4%
secretaris	9%	67%	23%	1%

'De sfeer in het college is goed'

burgemeester	54%	40%	6%	0%
griffier	17%	61%	18%	3%
secretaris	50%	37%	11%	2%

'De sfeer in de raad is goed'

burgemeester	26%	52%	20%	2%
griffier	20%	61%	15%	4%
secretaris	20%	53%	24%	3%

'De sfeer in de ambtelijke organisatie is goed'

burgemeester	24%	71%	4%	0%
griffier	15%	71%	13%	0%
secretaris	47%	53%	1%	0%

5.5 Naar beter lokaal openbaar bestuur

Hoe kunnen we (nog) meer efficiency en effectiviteit organiseren in ons lokaal openbaar bestuur? We hebben de respondenten een aantal stellingen voorgelegd. In de volgende tabel staan de resultaten uitgeschreven. Het belang van een goede samenwerking tussen burgemeester en griffier voor de positie van de wethouders wordt vooral door burgemeesters en secretarissen onderkend. Zo oordeelt een ruime meerderheid positief over de stelling 'hoe beter de samen-

werking tussen griffier en burgemeester, hoe minder risico's de wethouders lopen'. De griffiers schatten het belang van hun samenwerking met de burgemeester wat minder zwaar in. Onder hen geeft 49% aan dat deze samenwerking van invloed is op de risico's die de wethouders lopen. Zij geven daarmee ook aan dat het belangrijk is om te investeren in deze relatie. Over in hoeverre verwachtingen ten aanzien van de burgemeester en de griffier opnieuw zouden moeten worden besproken en vastgelegd, is men onder de doelgroepen niet zo eenduidig.

Opvallend is het verschil van mening als het gaat om de rol van de burgemeester in het presidium en bij de beoordeling van de griffier. Griffiers zelf vinden het minder vaak van belang dat de burgemeester naast voorzitter van de raad voorzitter van het presidium is. Onder deze doelgroep is 45% het daarmee niet eens. Ook vindt een substantieel deel van de griffiers (te weten 34%) dat de burgemeester geen actieve rol hoeft te vervullen bij het beoordelen van de griffier. Onder burgemeesters en secretarissen vindt een overgrote meerderheid dat de burgemeester wel degelijk een actieve rol moet vervullen bij het beoordelen van de griffier (91% respectievelijk 94%). Wat betreft de beoordeling van de burgemeester vindt 60% van de ondervraagden dat de griffier een actieve rol moet vervullen. Ongeveer 40% is het daarmee niet eens en ziet geen actieve rol voor de griffier weggelegd bij de beoordeling van de burgemeester. Niet alleen als het gaat om de beoordeling van de burgemeester zien we dat de griffiers graag een actieve rol voor zichzelf weggelegd zien, maar dat geldt ook voor de activiteiten en omvang van de griffie. Zo vinden burgemeesters en secretarissen in meerderheid dat zo veel mogelijk werk in de ambtelijke organisatie moet worden gelegd, zodat de griffie zo klein mogelijk blijft. Maar liefst 34% van de griffiers is het hiermee niet eens. Ook vindt de groep griffiers in meerderheid dat de kwaliteiten op de griffie gelijk moeten zijn of hoger moeten liggen dan in de ambtelijke organisatie en dat de griffie over een eigen belonings- en functioneringssystematiek moet beschikken. Onder griffiers is er een lichte drang naar profilering en scherpere positionering ten opzichte van de ambtelijke organisatie en het college.

Eenduidig zijn de respondenten over de mate waarin college en raad zich minder moeten uiten in 'wij-zijverhoudingen', maar meer moeten uitgaan van 'samen voor één gemeente'. Omdat de uitingen overtuigend in één richting wijzen, mogen we ervan uitgaan dat dat

op dit moment beslist nog niet het geval is. Hetzelfde geldt voor de mate waarin de raad in staat is op hoofdlijnen te sturen. Meer dan 90% van de burgemeesters, griffiers en secretarissen vindt dat de raad veel meer dan nu het geval is op hoofdlijnen moet gaan sturen. De keerzijde is dan ook dat wethouders minder dan nu het geval is steun moeten vragen bij de raad. Daarin zijn de respondenten minder eenduidig en overtuigend. Griffiers en secretarissen vinden met een kleine meerderheid dat dit minder zou moeten. Burgemeesters daarentegen vinden dit in meerderheid niet.

	Zeër mee eens	Mee eens	Mee oneens	Zeër mee oneens
'Hoe beter de samenwerking tussen griffier en burgemeester, hoe minder risico's de wethouders lopen'				
burgemeester	11%	54%	29%	6%
griffier	12%	37%	40%	11%
secretaris	14%	42%	38%	6%
'Bij het aantreden van een nieuwe raad moeten de verwachtingen ten aanzien van de burgemeester opnieuw worden besproken en vastgelegd'				
burgemeester	10%	51%	34%	5%
griffier	13%	44%	39%	4%
secretaris	19%	50%	28%	3%
'Bij het aantreden van een nieuwe raad moeten de verwachtingen ten aanzien van de griffier opnieuw worden besproken en vastgelegd'				
burgemeester	11%	48%	37%	4%
griffier	14%	54%	28%	4%
secretaris	19%	52%	27%	2%
'De burgemeester moet naast voorzitter van de raad voorzitter van het presidium zijn'				
burgemeester	42%	40%	12%	5%
griffier	18%	38%	27%	18%
secretaris	44%	35%	17%	4%

'De burgemeester moet een actieve rol vervullen bij de beoordeling van de griffier'

burgemeester	42%	48%	10%	0%
griffier	16%	50%	25%	9%
secretaris	56%	38%	6%	0%

'De griffier moet een actieve rol vervullen bij de beoordeling van de burgemeester'

burgemeester	13%	47%	33%	6%
griffier	9%	51%	35%	6%
secretaris	14%	44%	31%	11%

'De griffier en de burgemeester moeten elkaars vertrouwenspersoon zijn'

burgemeester	29%	53%	17%	1%
griffier	33%	53%	12%	3%
secretaris	25%	54%	17%	4%

'Het is wenselijk dat zo veel mogelijk werk in de ambtelijke organisatie wordt gelegd zodat de griffie zo klein mogelijk is'

burgemeester	38%	49%	13%	0%
griffier	19%	45%	26%	10%
secretaris	58%	37%	4%	1%

'Bestuurders, raadsleden en ambtenaren moeten minder denken in termen van "de raad versus het college" en meer in termen van 'samen voor één gemeente'

burgemeester	67%	30%	4%	0%
griffier	54%	37%	7%	3%
secretaris	81%	16%	1%	1%

'De raad moet veel meer dan nu het geval is op hoofdlijnen sturen'

burgemeester	62%	35%	3%	0%
griffier	44%	47%	8%	1%
secretaris	70%	28%	1%	1%

'Wethouders moeten veel minder dan nu het geval is steun vragen bij de raad'

burgemeester	9%	37%	48%	6%
griffier	15%	38%	42%	5%
secretaris	12%	46%	37%	6%

'De raad moet een eigen raadsprogramma formuleren'

burgemeester	13%	27%	29%	61%
griffier	11%	25%	27%	37%
secretaris	15%	27%	28%	30%

'De griffie moet zich onafhankelijk van de ambtelijke organisatie positioneren'

burgemeester	17%	49%	23%	12%
griffier	36%	49%	12%	4%
secretaris	14%	41%	33%	13%

'De griffie moet beschikken over een eigen functionerings- en belonings-systeem, onafhankelijk van de ambtelijke organisatie'

burgemeester	12%	20%	36%	32%
griffier	40%	29%	23%	8%
secretaris	3%	6%	25%	66%

'De griffie moet niet afhankelijk zijn van de kennis in de ambtelijke organisatie'

burgemeester	4%	25%	50%	21%
griffier	6%	31%	53%	11%
secretaris	1%	17%	39%	43%

'De kwaliteiten op de griffie moeten gelijk zijn of hoger liggen dan in de ambtelijke organisatie'

burgemeester	5%	40%	41%	14%
griffier	20%	57%	22%	2%
secretaris	2%	20%	39%	39%

'Contacten tussen griffier en wethouders moeten beperkt zijn'

burgemeester	3%	24%	49%	23%
griffier	1%	19%	52%	27%
secretaris	4%	32%	45%	19%

5.6 Tussenconclusie

We hebben in dit hoofdstuk in kaart gebracht hoe de respondenten oordelen over verschillende kenmerken van de raad, het college en de gemeente als geheel. We kunnen de volgende voorlopige conclusies trekken.

- De burgemeester, secretaris en griffier geven aan dat de samenwerking tussen burgemeester en griffier van invloed zal zijn op de kwaliteit van de besluitvorming, de stukken, besluitvorming en sfeer in de raad, het politiek debat en de samenwerking tussen raad en college. Veel minder zien zij de invloed van hun samenwerking op het college en de ambtelijke organisatie.
- Over de prestaties van het college in de beleidscyclus zijn de respondenten genuanceerd. Hoewel alle respondenten het college ambitieus vinden, maakt het college dat lang niet altijd waar. Vooral de griffiers zijn kritisch. Het college staat volgens hen in veel gevallen niet open voor creatieve en onorthodoxe ideeën. Het college is ook lang niet altijd bereid deze ideeën in de raad in te brengen. Ook het benoemen van heldere prioriteiten gaat het college niet makkelijk af. De secretaris en de burgemeester zijn iets positiever, maar ook bij hen is er op deze punten scepsis. Beter naar elkaar en naar anderen luisteren zou daarbij kunnen helpen. Op dat punt kan het beter, zo oordelen de respondenten. Vooral de griffiers zien dat de zorg voor zorgvuldige processen en het houden aan afspraken veel beter kan in het college. Opvallend zijn de relatief lage scores voor het college als het gaat om evalueren en bijstellen van beleid en het geven van complimenten. Kijken we naar de beleidscyclus, dan is de aandacht van het college meer intern gericht dan extern en richt het zich meer op de ‘harde’ kanten dan op de ‘zachte’ kanten (exploreren, samenwerken, stimuleren, risico’s nemen, evalueren, bijstellen en complimenten geven).
- Ook de raad benut niet alle beleidsoriëntaties. Ook over de raad oordelen de respondenten genuanceerd. Als het gaat om de raad zien we dat de griffiers positiever zijn dan de burgemeester en secretaris. Hoe dichterbij huis en hoe meer in de eigen invloedssfeer, hoe positiever men oordeelt. Wat de raad betreft geldt het volgende. Als er al nieuwe ideeën zijn (en dat was beperkt het geval, zagen we hierboven), worden deze door de raad lang niet altijd met enthousiasme ontvangen en een stevig kwalitatief goed politiek debat blijft uit. Actief en extern informatie verzamelen gebeurt evenmin altijd op intensieve basis. De raad verzuimt dikwijls de stip aan de horizon te markeren, waarbij

gezegd moet worden dat het college ook niet altijd in staat was om deze aan te reiken. De verdeeldheid speelt hen parten. In combinatie met een lauw debat en relatief beperkte externe oriëntatie, en daarentegen een sterke oriëntatie op het partijbelang in plaats van op het algemeen belang en het slecht naar elkaar luisteren is het ook nauwelijks mogelijk om richting te geven aan het gemeentelijke beleid. Omdat dat ook niet gebeurt, is het beheersen en regelen meer een voortzetting van het politieke gesprek dan een zorgvuldige ondersteuning van het realiseren van de beoogde (vage) doelen. Zo blijkt er niet altijd vertrouwen tussen raad en college, is de raad over het algemeen niet in staat om te sturen op hoofdlijnen en houdt hij zichzelf niet altijd aan de gemaakte afspraken. Hij spreekt echter wel het college aan op gemaakte afspraken. Hoewel de raad oog heeft voor resultaten, verzuimt hij in veel gevallen de successen te benoemen, denkt hij in veel gevallen niet mee en blijven complimenten uit. Voor de raad geldt dezelfde samenvattende conclusie als voor het college. De oriëntatie is vooral intern en op de harde kant gericht.

- Combineren we de beide oriëntaties, dan is een interne en harde oriëntatie meer aanwezig dan de zachtere en externe kant.
- Winst zal zijn te boeken door een versterking van de externe oriëntatie en het versterken en intensiveren van de onderlinge samenwerking en externe netwerken.
- De gemeentelijke prestaties zijn over het algemeen goed, naar het oordeel van de respondenten. Toch denken ook zij dat burgers zich lang niet altijd gehoord en gezien weten.



Hoofdstuk 6

Tevreden, maar ook krachtig?

Tevredenheid alom, complimenten over en weer. Burgemeesters en griffiers geven hoge rapportcijfers als het gaat om hun onderlinge samenwerking. Ook oordelen zij over het algemeen positief over elkaar als het gaat om de persoonlijke kwaliteiten. Open, eerlijk, empatisch, verbindend ... Toch is de griffier lang niet altijd een van de beste adviseurs van de burgemeester en de griffier heeft ook niet altijd merkbaar veel invloed op de burgemeester. In die gevallen waar dit wel zo is, is er veelal ook balans in de driehoek, tussen de drie spelers en hun 'natuurlijke partners' (raad, college en ambtelijke organisatie). In die situaties wordt de samenwerking hoger gewaardeerd en is de kwaliteit van de besluitvorming beter. Gaat deze succesvolle samenwerking in de driehoek ook samen op met een beter functioneren van de raad en het college en de gemeente als geheel? Wat merken burgers daarvan? We zien in de praktijk een verdeeld politiek landschap, vallende wethouders en burgemeesters en forse kritiek op het openbaar bestuur. Wat kan de driehoek betekenen voor de kracht van het lokaal bestuur? We vatten in dit hoofdstuk de conclusies van ons onderzoek samen.

6.1 Kracht van het bestuur

De kracht van het bestuur laat zich niet alleen aflezen uit 'officiële' bestuurskrachtmetingen en -onderzoeken. We kunnen ook kijken naar het aantal wethouders dat de druk niet kan weerstaan en voortijdig zijn post verlaat. Datzelfde geldt voor de burgemeester, en in zekere zin ook voor griffiers en secretarissen. Het beste kunnen we echter de bestuurskracht aflezen aan de maatschappelijke effecten die aantoonbaar zijn, even aangenomen dat deze effecten mede tot stand komen door toedoen van het bestuur. Dat laatste is lastig om in algemene zin in kaart te brengen. Veelal weten inwoners zelf heel goed wat zij vinden van de beleidsprestaties van hun bestuur, zonder zich overigens te bekommeren om de vraag wie daarvoor nu precies verantwoordelijk voor is, en gelijk hebben ze. Of het nu wel

of niet een zaak is van de gemeente, als zaken niet lopen zoals de burger dat wil, wordt al heel snel naar de overheid gekeken. Het SCP geeft aan dat burgers ontevreden zijn over de overheid, behalve voor zover het gaat om de directe contacten met gemeente, scholen, ziekenhuizen enzovoorts. Kritische geluiden dus, en ook de burgemeester, griffier en secretaris oordelen lang niet altijd positief als het gaat om de prestaties van hun bestuur, de raad en de gemeente als geheel.

Over de stabiliteit van wethouders zijn cijfers bekend. Zo concludeert Binnenlands Bestuur het volgende: ‘Ook het jaar 2009 was slecht voor wethouders. Maar liefst 179 wethouders gingen tijdelijk of definitief van het pluche, zo blijkt uit het jaarlijkse wethoudersonderzoek van Binnenlands Bestuur. Dat was in deze raadsperiode geen record, maar 2009 deed nauwelijks onder voor 2008, toen er 196 wethouders vertrokken’ (Binnenlands Bestuur, 8 januari 2010). Na de raadsverkiezingen van 2010 geraakten in dat jaar in 8 gemeenten het college in crisis (Binnenlands Bestuur, 27 januari 2011). De druk op het college is kennelijk groot. Eigen collega’s en de raad spelen daarin een belangrijke rol. De raad en het college worden bekritiseerd door de burger. Met name de burgemeester, maar ook wethouders moeten het ontgelden als burgers ontevreden zijn over het werk van de gemeente en dit niet aan de verwachtingen van haar inwoners voldoet. De burgemeester wordt daar niet zelden rechtstreeks op aangesproken. Meer dan de helft van de burgemeesters is zelfs weleens bedreigd door een burger, zo blijkt uit onderzoek.

In dit onderzoek hebben we gekeken naar effecten zoals deze worden waargenomen door de spelers in de driehoek. Zij zijn tevreden over zaken die heel dicht bij hun invloedssfeer liggen (inclusief hun onderlinge samenwerking), maar over zaken die verder weg liggen wordt het oordeel kritischer. Zo zijn burgemeester en secretaris mild in hun oordeel over het optreden van het college en de ambtelijke organisatie. De griffier is hierover duidelijk kritischer. En de griffier is duidelijk milder in het oordeel over het optreden van de raad dan de secretaris en de burgemeester. Maar uit de overzichten in hoofdstuk 5 blijkt wel dat wat betreft de oriëntaties van raad en college duidelijk een blinde vlek is aan te wijzen. De externe oriëntatie (vernieuwen en verkennen) en de op ontwikkeling, oriëntatie en debat gerichte activiteiten die daarbij horen, zijn matig tot slecht ontwikkeld. Ook op de andere drie beleidsoriëntaties (presteren/koers bepalen, stimuleren/samenwerken en regelen/beheersen) worden aandachtspunten zichtbaar.

6.2 Gefragmenteerde beleidsoriëntaties

In de beleidsoriëntaties van het college en de raad zien we meerdere witte vlekken. Zo vindt het college het lastig om open te staan voor creatieve en onorthodoxe ideeën. De bereidheid om dergelijke voorstellen in te brengen in de raad en daar een debat over te voeren, kan dan ook niet rekenen op veel enthousiasme van collegeleden. Het bepalen van prioriteiten gaat het college evenmin makkelijk af. Hiermee wordt de zogenoemde stip aan de horizon eerder een wat vage lijn, die maar lastig een heldere koers laat vaststellen, zelfs in een relatief beperkte zittingsperiode. Kritisch zijn onze respondenten ook over het vermogen van wethouders om naar elkaar en anderen te luisteren. Collegeleden zijn vooral intern georiënteerd en zij richten zich meer op de rationele kanten van het beleid dan op de zachtere kanten. Ook in de raad worden creatieve ideeën lang niet altijd positief ontvangen. Een stevig debat blijft hier volgens onze respondenten dan ook veelal uit. Raadsleden gaan er nauwelijks op uit om actief informatie te verzamelen en ideeën op te doen. Niet alleen het college, maar ook de raad komt er nauwelijks toe om de externe oriëntatie te versterken, zo is de inschatting. Zowel raad als college zijn vooral intern en op elkaar gericht. Er is te veel een ‘wij-zijcultuur’. De raad stuurt te veel op details, waarmee de raad op het terrein van bestuur en ambtelijke organisatie komt. Tegelijkertijd constateren we dat de raad onvoldoende in staat is om op hoofdlijnen te sturen en een koersbepalende stip aan de horizon te zetten. Raad en college hebben niet alleen gefragmenteerde beleidsoriëntaties, maar op onderdelen zijn zij ook overlapend en zelfs onderling concurrerend. Aandachtspunten per beleidsoriëntatie voor raad en college zijn de volgende.

- een open oriënterende externe blik, een publiekelijk en stevig debat over de vragen: waar gaan we over en wat willen we op dat punt bereiken en hoe kunnen we elkaar daarin ruimte geven (ambities en maatschappelijke effecten)?
- het versterken van de eenheid van bestuur door open discussie (spreken en luisteren; intern en extern), exploratie/onderzoek van (onorthodoxe) alternatieven, heldere afweging en besluitvorming, prioriteitstelling en professionalisering van raadsleden en collegeleden;
- het zich houden aan afspraken en de bereidheid tot tussentijdse evaluatie en bijstelling, vertrouwen op de uitvoeringskracht van het bestuur, vertrouwen benutten en bevestigen door zorgvuldige terugkoppeling en zorgvuldige timing van de inbreng en betrokkenheid van de raad;

- maatschappelijke effecten in kaart brengen (audits), successen en leerervaringen benoemen, aanvullende of nieuwe ambities formuleren, evalueren, complimenten en feedback geven.

Deze aandachtspunten vormen de zwakke plekken die de kracht van het bestuur in zekere zin ondermijnen. Raads- en collegeleden zijn veelal tijdelijk in beeld. Er zijn in de politiek-bestuurlijke arena echter drie vaste spelers die een stabiele factor kunnen zijn. Zij kunnen zorgdragen voor adequate toerusting, ondersteuning en professionalisering van het gemeentelijk bestuur. Zij kunnen de raad en het college ondersteunen in het versterken van de vier genoemde beleidsoriëntaties. Dat zij het verschil (kunnen) maken, onderschrijven de spelers zelf ook. De samenwerking tussen griffier en burgemeester maakt vooral uit voor de kwaliteit van de samenwerking in de driehoek, de kwaliteit van de besluitvormingsprocessen in de raad, het politiek-bestuurlijk debat en de sfeer in de raad. Vooral in de richting van de raad is de samenwerking tussen burgemeester en griffier van groot belang. Dat betekent dat de sterspelers die er volgens eigen zeggen toe doen een verantwoordelijkheid voelen om de koe bij de horens te vatten en te investeren in de samenwerking.

6.3 De burgemeester, zijn griffier en zijn secretaris

De samenwerking tussen de burgemeester en griffier is belangrijk en maakt verschil. Zij voelen zich beiden verantwoordelijk voor de kwaliteit en de integriteit van de besluitvorming. Niet alle duo's zijn echter succesvol, zo blijkt uit ons onderzoek. Om succesvol te kunnen zijn, zijn bepaalde kenmerken van belang. Zo zullen beide spelers 'open', 'eerlijk', 'verbindend' en 'empatisch' moeten zijn. Dat is niet zo verrassend. Het belang van deze kenmerken is onomstreden en ze maken ook wel deel uit van de eigen rolopvatting. Veel minder voor de hand liggend zijn de kenmerken 'inhoudelijk betrokken en gedreven', 'visionair', 'moedig' en 'leiderschap tonend'. Voor de burgemeester zijn deze kenmerken wel van belang, zo oordeelt hij ook zelf. Voor de griffier echter worden deze kenmerken veel minder vaak van belang geacht, niet alleen door hemzelf, maar ook door de secretaris. En toch zijn deze kenmerken ook van belang om succesvol samen met de burgemeester aan de kwaliteit van de besluitvorming te kunnen werken. Een aanpassing van de eigen rolopvatting lijkt hier voor de hand te liggen als men de ambitie van de functie van griffier staande wil houden, te weten 'boven de partijen staan en bewaken van de kwaliteit en integriteit van de

besluitvorming'. Wanneer burgemeester en griffier goed kunnen samenwerken, zien we dat dit een positieve uitwerking heeft op de samenwerking in de driehoek. In de praktijk leunt de burgemeester in de bilaterale contacten meer op de secretaris dan de griffier. Om een meer gelijkwaardige positie te verwerven zal de vertrouwensrelatie en de actieve inbreng van de griffier aan kracht moeten winnen, zo is onze inschatting na ons onderzoek. Dat dat van belang is, is duidelijk. Een evenwichtige driehoek is beter in staat de verbindingen te leggen tussen samenleving, raad, college en ambtelijke organisatie dan een zwakke of scheve driehoek. Met andere woorden, de drie spelers en hun onderlinge samenwerking doen ertoe als het gaat om de kwaliteit van het lokaal openbaar bestuur. Krachtige en gelijkwaardige spelers zijn beter in staat een sterke driehoek te formeren dan zwakkere spelers. Leiderschap, visie, moed, openheid en meedenken met de ander en over de grenzen van de eigen functie heen, zijn kenmerken die in belangrijke mate de kracht van de speler beïnvloeden. Op dit punt valt winst te boeken, waarbij met name de griffier in zijn opmars naar een volwaardige positie in de driehoek aan kracht kan winnen. Vooral een verandering van zijn eigen rolopvatting kan daarbij helpen.

6.4 Zich ontwikkelend bestuur

In de ambitie om te werken aan beter lokaal bestuur hebben de spelers in de driehoek een belangrijke functie. Eerder in het onderzoek hebben we stellingen geformuleerd over de relatie tussen de driehoek en de kwaliteit van het openbaar bestuur. In deze stellingen geven we aan dat een driehoek die samenwerkt vanuit een coöperatieve opvatting over dualisme beter in staat zal zijn om ambitieuze plannen uit te werken en in te voeren dan een driehoek die samenwerkt op basis van een meer geprofileerde opvatting. De meer geprofileerde opvatting kan helpend zijn als de gemeente vooral gericht is op beheersing of orde op zaken moet stellen. In de cases wordt deze stelling ondersteund. Ook in de panels en de individuele gesprekken die wij hebben gevoerd naar aanleiding van de onderzoeksresultaten wordt de stelling herkend. In hoeverre zijn gemeenten nu in algemene zin in staat om de meer ambitieuze en ontwikkelde plannen vorm te geven? In hoeverre zijn zij voorbereid op de ambitieuze opgaven waarvoor zij komen te staan? We zetten de conclusies van ons onderzoek op een rijtje en betrekken daar ook het cijfermateriaal bij.

Macht en onmacht in de lokale democratie

Uit ons onderzoek blijkt dat we over het functioneren van de gemeente, de raad en het college genuanceerd kunnen oordelen. In het optreden van de raad en het college zien we vooral een interne oriëntatie en een voorkeur voor de behandeling van onderwerpen van zakelijke en procedurele aard. Opvallend genoeg zien we geen relatie tussen de waardering voor de samenwerking in de driehoek en die van burgemeester – griffier enerzijds en de beoordeling van het college- en raadsoptreden in de beleidscyclus anderzijds. Met andere woorden, de zwak ontwikkelde beleidsoriëntaties van raad en college gelden zowel voor tevreden als voor ontevreden duo's en driehoeken. Dat is opmerkelijk, omdat we wel een relatie vinden tussen de waardering voor de samenwerking en de waardering voor de besluitvormingsprocessen. Maar de positieve invloed van het duo en de driehoek reikt kennelijk (nog) niet zo ver dat ook de raad en het college daarvan maximaal profiteren. Wat is er aan de hand?

De kracht van de driehoek

Deze beperkte invloed is deels te verklaren uit de rolopvatting en de werkwijze van de driehoek zelf. De agenda van de driehoek, de rolopvatting van de afzonderlijke spelers en de kracht van de afzonderlijke spelers vormen een indicatie voor de dynamiek die de driehoek teweeg kan brengen. Uit ons onderzoek blijkt dat de griffier in zijn rolopvatting naast coöperatieve geprofileerde aspecten herbergt. Voor de burgemeester geldt dat in iets mindere mate, maar ook hij geeft wel aan zich meer met het bestuur te afficeren dan met de raad. Dit wordt eenvoudigweg al zichtbaar in de hoeveelheid tijd die hij aan het bestuur besteedt. Door derden wordt de geprofileerde rolopvatting van burgemeester en griffier ook herkend. Sterker, de werkwijze van griffier en burgemeester is in laag scorende duo's en driehoeken vooral meer geprofileerd dan coöperatief. Dat vinden we terug in het oordeel van de secretaris over de werkwijze van de burgemeester en de griffier. Hij geeft aan dat burgemeester en griffier lang niet altijd de verwachtingen waarmaken. Openheid, empathie en verbindend vermogen worden weliswaar in die functies verwacht, maar zijn voor de secretaris lang niet altijd zichtbaar. Daarnaast is de bereidheid om over de eigen functiegrenzen heen te kijken vooral bij de griffier minder gearticuleerd aanwezig. Zo vindt een meerderheid van de griffiers het niet tot zijn taak behoren om mee te denken over de kwaliteit van de ambtelijke top. In de actief verbindende rol is de griffier meer op de achtergrond dan de

burgemeester. Als het gaat om het verbinden van ontwikkelingen in de samenleving en het bestuur zien we een nog meer terughoudende houding. Ook de agenda van de spelers in de driehoek zelf is inhoudelijk mager. De bereidheid om met elkaar over de functiegrenzen heen te kijken met het oog op ontwikkelingen in de samenleving is beperkt aanwezig. In combinatie met een terughoudendheid om het eigen functioneren te bespreken en de onderlinge samenwerking te evalueren is de driehoek wellicht zelf nog het grootste obstakel in de doorontwikkeling van de gemeente. Ook de stellingen over de toekomst van het openbaar bestuur (paragraaf 5.5), maken zichtbaar dat in veel gemeenten aspecten van het geprofileerde dualisme nog de boventoon voeren. Zo geven bijna alle respondenten (> 90%) aan dat bestuurders, raadsleden en ambtenaren minder moeten gaan denken in termen van 'raad versus college' en meer in termen van 'samen voor één gemeente'. Dit geeft aan dat dat op dit moment absoluut nog niet het geval is. Zij zijn vooral op elkaar en tegen elkaar gericht, waarmee de interne oriëntatie die we al eerder aantreffen wordt onderstreept. Ook is een substantieel deel van de respondenten het eens met de stelling dat de raad een apart raadsprogramma moet formuleren (> 30%). Ook de wenselijkheid van een onafhankelijke positie van de griffie en een eigen functionerings- en waarderingssystematiek voor de griffie maken deze geprofileerde aspecten zichtbaar. We kunnen concluderen dat de burgemeester, de griffier en de secretaris het onderling weliswaar goed hebben, maar tot inhoudelijk krachtige gesprekken, tot heldere uitspraken over onderlinge verwachtingspatronen en tot opbouwende kritieken als het gaat om persoonlijke bijdragen komt het nauwelijks.

De driehoek, zenuwcentrum van de lokale democratie

De tevredenheid over de onderlinge samenwerking tussen griffier en burgemeester en de samenwerking in de driehoek geldt vooral voor de spelers zelf. Maar een buitenstaander kan op grond van dit onderzoek vraagtekens zetten bij deze tevredenheid. Immers, de spelers in de driehoek zeggen ertoe te doen, maar de effecten op raads- en collegefunctioneren zijn niet altijd zichtbaar. Raad en college zitten nog lang niet altijd in voldoende mate in hun rol. Dat geldt voor veel gemeenten. De vier beleidsoriëntaties kunnen helpen om raad en college te ondersteunen om zich meer in de beleidscyclus te profileren. Per gemeente kan in de driehoek gesproken worden over de manier waarop bijvoorbeeld de externe oriëntatie kan worden vergroot, het contact met de burger kan worden versterkt

en de samenwerking tussen raad en college meer in lijn met het belang van de gemeente kan worden ingericht. De invulling daarvan kan uiteraard per gemeente verschillen. Zo zal in een beheergemeente de druk op de driehoek een heel ander karakter hebben dan in een ontwikkelgemeente. Ondanks het feit dat een geprofileerde werkwijze wellicht toereikend is ten tijde van beheer, is het aan te bevelen om rekening te houden met andere uitdagingen. Situaties kunnen immers veranderen. Continue feedback, bespreking en aanpassing vanuit de spelers in de driehoek geïnitieerd helpt de gemeente om zich flexibel te kunnen aanpassen aan nieuwe uitdagingen. Feitelijk is de driehoek het zenuwcentrum van de lokale democratie. Dit centrum is een meetstation, dat gevoelig is voor externe ontwikkelingen, interne strubbelingen en signalen. Dit centrum is in staat en bereid om deze signalen, desnoods versterkt, door te geven aan de partijen die hiermee aan de slag kunnen.



Hoofdstuk 7

Wind in de zeilen, spanning op de driehoek!

‘Nog een wereld te winnen’, dat concluderen burgemeesters en griffiers na de interpretatie en bespreking van de onderzoeksresultaten. De tevredenheid van burgemeesters en griffiers wordt immers genuanceerd als we de gegevens over het optreden van de raad en het college in de beleidscyclus nog eens tot ons door laten dringen. Tevredenheid alom, complimenten over en weer, de sfeer in het college en de raad is goed. Maar de doelstellingen van de dualisering zijn niet gehaald. De band met de kiezer is niet verbeterd, misschien zelfs wel verder verzwakt. De stip aan de horizon, de kaders van de raad, de vertaling van ontwikkelingen in de samenleving in klip-en-klare beleidsdoelstellingen en prestaties, die lijn is nog heel vaag, zo niet afwezig. Met als gevolg dat in de wereld van de denkers, de plannenmakers en de politici nog maar weer verder wordt doorgedacht over al dan niet gematigd dualisme, monistisch dualisme of dualistisch monisme, een gekozen burgemeester, het regelen van het ontbindingsrecht van de raad en/of het college, filosofieën over het voorzitterschap van raad en presidium en het werkgeverschap voor de griffiers. In de wereld van de doeners tekent zich een duidelijke lijn af. We laten de wereld van de denkers achter ons en kijken naar de lessen uit de praktijk van alledag. Aan de hand van drie waarnemingen omschrijven we de voorwaarden waarbinnen gemeentelijke ontwikkeling vaart krijgt en de bemanning de reis naar verrassende uitkomsten kan voortzetten.

7.1 Het ruime sop kiezen

Gevangen in een kleine plas zul je als zeiler op enig moment uitgekeken raken. De spanning valt weg en je zult vermoedelijk weinig moeite meer doen om een nieuwe zeiltocht aan te vangen. Het gaat

niet hard genoeg en al snel kom je erachter dat er niet zo veel nieuws meer valt te ontdekken; je kent alle oevers en zelfs de andere watersporters al. In het gunstigste geval dobber je nog wat rond, maar reizen, vaart maken en nieuwe dingen ontdekken is er waarschijnlijk niet meer bij. Zo is het ook bij de uitdaging waar het lokale bestuur voor staat. Als er weinig ruimte is voor experimenteren en ontdekken, is de lol er snel af. De spanning verdwijnt. Met de beste bedoelingen hebben BZK, de VvG, het NGB, IPO en de VNG zich gebogen over de vraag hoe ze de gemeenten en provincies het beste kunnen helpen om hun prestaties te verbeteren. BZK ontwikkelt met KING criteria voor het beoordelen van bestuurskrachtmetingen en stimuleert gemeenten deze metingen uit te voeren. Het neemt de leiding in de discussies over dualisme en de staat van de dualisering en neemt daarin de beroepsgroepen, bestuurders, landelijke politici en andere overheden dapper mee. De VvG doet er alles aan om de relatief jonge beroepsgroep van griffiers te helpen zich een positie te verwerven in het politieke bestel en neemt daarvoor stelling in discussies over werkgeverschap en de doorontwikkeling van het beroep van de griffier.

Tallose andere adviesorganisaties, wetenschappelijke instituten en opleidingsbureaus bemoeien zich ermee, ontwikkelen en implementeren hun zelf op de markt gebrachte instrumentarium. Zij hebben zich erin verdiept en willen graag de praktijk een handje helpen. Alle inspanningen ten spijt zijn we volgens de hoofdrolspelers zelf niet zo veel verder gekomen. En dat heeft alles te maken met de aanname dat verbeteringen tot stand komen op basis van rationele analyses, uniforme regelingen en goed begeleide implementaties. Maar inmiddels weten we beter. Maar liefst 70% van de vernieuwingen mislukt. En waarom? Omdat deze ten onrechte uitgaan van het idee dat een kleine groep denkers voor een grote en gevarieerde groep doeners het wiel kan uitvinden. Daarmee beperkt deze kleine groep denkers de keuzevrijheid en het vakmanschap van de doeners, de groep waar het werkelijk om draait, de groep die het verschil maakt. Deze groep zal zich gemotiveerd voelen om die rol waar te maken als zij ook aangesproken wordt op het vakmanschap, de ruimte krijgt om op haar eigen manier te werken aan kwaliteitsverbetering en daarbij niet afgeleid wordt door conceptuele discussies of verstrikt raakt in een web van uniforme regelgeving, opgelegde structuurveranderingen (zoals de invoering van de griffier, nieuwe vergadermodellen) en verantwoordingsystematieken. Onze eerste observatie is dat ruimte laten aan de spelers op lokaal niveau leidt tot adequate oplossingen voor uitda-

gingen waar die gemeente voor staat. Gemeenten zullen een eigen manier vinden om te werken aan intensievere contacten met de kiezers, de burgers. Zij zullen een eigen manier vinden om aan ontwikkelingen in de samenleving betekenis toe te kennen en beleid te maken (of juist niet) en daarvoor de samenwerking met partijen zoeken. Dat doen zij op een manier die hun goeddunkt en met partijen waarmee zij goed zaken kunnen doen, en afgestemd op hun ambities. De prestaties die daarvan het gevolg zijn, zijn het bewijs van de mate waarin het lokaal bestuur in staat is om uitdagingen op te pakken en samen met de burgers, maatschappelijke organisaties en ondernemers passende antwoorden te vinden. In situaties waar ruimte gegeven wordt aan alle spelers (intern en extern), en er gewerkt wordt in het vertrouwen op succes, komt veel meer van de grond dan in situaties waarin men van tevoren greep wil houden op de zaak. De spelers binnen de lokale overheid moeten elkaar ruimte geven en niet elkaar door eigen gedrag in posities dwingen waarin ze onvoldoende tot hun recht komen. Ruimte vooronderstelt mede dat de landelijke overheid en de denkers die zich daaromheen hebben gegroepeerd voorlopig even een stapje terug doen, ten gunste van de variëteit, creativiteit en vakmanschap op lokaal niveau. Soms hebben gemeenten helemaal geen last van de landelijke overheid, soms ook worden zij er hinderlijk door getroffen. Natuurlijk wordt dit vertrouwen versterkt als de ontwikkelingen evenwichtig verlopen en de prestaties voor iedereen herkenbaar en waardevol zijn.

7.2 Spanning op de driehoek zetten en houden

Om snel vooruit te kunnen komen moet het zeil niet klapperen, maar op spanning staan. Maar dan wel zonder al te veel druk te zetten op de relaties; je moet elkaar ook lucht geven. Dan komt het aan op de hoeken van de driehoek die verschillende krachten zullen opvangen en afwentelen. Het vooronderstelt drie (veer)krachtige spelers, die zich op een bepaalde manier tot elkaar verhouden en de onderlinge verhoudingen kunnen aanpassen aan de wind, de bestemming en de koers. Uit ons onderzoek blijkt dat de spelers in de driehoek lang niet altijd even (veer)krachtig (willen) zijn. Zo wordt er door de burgemeester en de secretaris van de griffier een wat minder actieve rol verwacht dan van de burgemeester. Ook de griffier voelt zich weliswaar verantwoordelijk, maar trekt zich als het aankomt op leiderschap en visie veelal wat terug. Zeker als het gaat om het actief partijen bij elkaar brengen en het meedenken over de kwaliteit van de ambtelijke top zien we enige schroom bij de griffiers. In de vergelijking met het beeld van het zeil: er zullen

echter verschillende aspecten in samenhang met elkaar bezien moeten worden en eventuele aanpassingen zullen noodzakelijk blijken. Daarvoor is een gelijkwaardige inbreng van alle drie de spelers waardevol. Deze inbreng zal gericht zijn op het algemeen belang; de onderlinge samenwerking zal worden bezien in het licht van de koers en de wind. Dat reikt dus voor alle drie de spelers verder dan een bijdrage vanuit de beperkte interpretatie van het eigen gezichtsveld en de eigen functie. De betekenis van jouw rol kun je slechts beoordelen tegen de achtergrond van de gehele driehoek in de turbulente omgeving. Het referentiekader (en de roloppvatting) zal in veel gevallen wat opgerekt moeten worden om aan deze verwachting te kunnen voldoen.

Dit wordt ondersteund door onze onderzoeksresultaten. Immers, de mate waarin de spelers tevreden zijn over hun onderlinge samenwerking hangt samen met de mate waarin zowel burgemeester als griffier aan bepaalde kenmerken – de succesfactoren – voldoet. Deze succesfactoren laten dan net even dat ‘tandje extra’ zien ten opzichte van wat in de rolverwachtingen wordt weerspiegeld. Zo zijn in de duo’s met hoge rapportcijfers voor de samenwerking, de griffiers niet alleen verbindend, empatisch, open en eerlijk, maar ook inhoudelijk gedreven en moedig. Zij deinzen er niet voor terug om te ondersteunen bij het formuleren van slimme compromissen op inhoudelijke thema’s. Dit doen zij niet om voor of namens de raad te kiezen, maar juist om de raad een keuze te kunnen voorleggen, een keuze waarmee college en raad uit de voeten kunnen. Het bijeenbrengen van partijen en het meedenken over de ambtelijke top zijn zaken waar de griffiers zichzelf lang niet altijd mee afficheren. Maar toch maken deze kenmerken nu juist het verschil. Dat vooronderstelt dat je je verdiept in ontwikkelingen in de samenleving, dat je weet wat er speelt en dat je ongeveer weet wat raadsleden en collegeleden belangrijk vinden en graag terug willen zien in een coalitieprogramma. Een excellente griffier is inhoudelijk gedreven, maatschappelijk geëngageerd en acteert actief en initiërend als het gaat om het verbinden van partijen en het meedenken over de ambtelijke top. Dit leidt tot hogere waarderingen voor de samenwerking. En deze hogere waarderingen voor de samenwerking leiden tot een duidelijk grotere tevredenheid over de besluitvormingsprocessen en een meer betekenisvolle agenda. Precies dezelfde redenering geldt overigens voor de burgemeester. Het enige verschil is dat burgemeesters over het algemeen zelf deze taakopvatting al wel hebben, althans veel sterker dan dat bij griffiers het geval is. Dit

betekent overigens niet dat zij deze roloppvatting altijd waarmaken. De burgemeester, griffier en de secretaris mogen derhalve veel meer een beroep op elkaar doen dan zij nu doen. Het maakt immers uit. Dat geldt ook voor de griffier ten aanzien van de burgemeester en secretaris. Het helpt daarbij natuurlijk ook als sprake is van enige gelijkwaardigheid (niet gelijkheid) en drie krachtige spelers. Dat heeft te maken met de persoonlijke kenmerken van de griffier, de burgemeester en de secretaris. De benoeming van alle drie de functionarissen verdient derhalve evenveel aandacht. Een van de criteria zou ook kunnen zijn dat de persoon in kwestie past in het team en een volwaardig tegenspeler is voor de andere twee spelers in de driehoek. Burgemeesters lijken in toenemende mate afstand te nemen van de opvatting dat ze met een zwakke griffier wel uit de voeten kunnen. In toenemende mate wil men een sterke griffier, met moed, visie en leiderschapskwaliteiten.

Wees ambitieus in je verwachtingen van elkaar

Doe een beroep op elkaar, alle drie de spelers, leg de lat hoog en kijk over je eigen functiedomein heen. Wees daarbij niet bang om kritisch te zijn over je partners, maar wees duidelijk over je verwachtingen. Een secretaris kan heel goed een beroep doen op de griffier als het gaat om de kwaliteiten van de ambtelijke top. Wees ook ambitieus ten aanzien van je eigen roloppvatting. Ten aanzien van burgemeester, griffier en secretaris geldt: neem je positie serieus en realiseer je dat deze niet onderdoet voor die van de ander in de gemeentelijke ontwikkeling. Redeneer vanuit het gemeentelijk belang, en ga na wat je met jouw persoonlijke kwaliteiten kunt bijdragen, natuurlijk ook gelet op wat je achterban van je verwacht, maar beslist niet alleen! ‘Mijn raad vindt dit, maar ik zie ook iets anders ...’ en voeg dat aan het gesprek toe. Alleen met moedig en onafhankelijk optreden ontstaat de veerkracht die nodig is voor de ontwikkeling van een robuuste driehoek. Hetzelfde geldt uiteraard voor de burgemeester en de secretaris. Een secretaris kan heel goed meedenken over het versterken van de raad als het bijvoorbeeld gaat over het versterken van het contact met burgers of het verhelderen van ‘de stip aan de horizon’. Griffier en secretaris samen kunnen met creatieve voorstellen komen om zowel het college als de raad te ondersteunen en te laten excelleren in hun rol.

Wees duidelijk over rollen en verwachtingen

Wees niet alleen ambitieus maar ook expliciet over eigen roloppvattingen en over de verwachtingen die je ten aanzien van de andere

twee spelers koestert. Een burgemeester die verwacht dat zijn griffier zich beperkt tot bewaking van procesmatige logistiek, komt van een koude kermis thuis als de griffier de raad proactief en inhoudelijk ondersteunt. Wanneer de rolverwachtingen zijn uitgesproken, kun je ook gericht evalueren. In hoeverre dragen we vanuit onze rol bij aan de gemeentelijke ontwikkeling? Ook de rolopvatting zelf kan dan vanuit dat perspectief ter discussie gesteld worden en aangevuld of gewijzigd worden. ‘Wat we nodig hebben is een burgemeester die actief partijen bij elkaar roept en ook in het college een paar piketpalen slaat.’

Wees kritisch bij de werving en selectie van de driehoeksspelers

Er wordt nogal wat van de spelers in de driehoek verwacht, zo blijkt uit ons onderzoek. Dan is het van belang om ook bij de werving en selectie hoge eisen te stellen, zowel inhoudelijk als op betrekkingniveau. Bij de invulling van een eventuele vacature voor een van de driehoeksspelers is het, naast het feit dat er hoge inhoudelijke eisen gesteld mogen worden, van vitaal belang dat de spelers het met elkaar kunnen vinden en elkaar professioneel en wat betreft karakter aanvullen. Dat geldt zeker ook voor de burgemeester en de griffier. Een duidelijke rol bij de werving en selectie van deze partijen ligt dan ook – over en weer – voor de hand.

Evalueer de samenwerking periodiek

Afhankelijk van het ambitieniveau en het type gemeente is een meer of minder coöperatieve samenwerkingsvorm binnen de duale verhoudingen effectief. Evalueer periodiek de samenwerking in relatie tot de uitdagingen waarvoor de gemeente staat. Wat wilden we bereiken, wat is er gebeurd, wat was jouw bijdrage en wat had jouw bijdrage kunnen zijn? Het is belangrijk dat je je daarbij niet laat tegenhouden door formele bevoegdheden. Laat je eveneens niet weerhouden om ook te spreken over de zaken waar je niet over gaat. Denk niet dat je niks kunt doen; meedenken met de ander heeft ook een belangrijke functie. Ook geldt dat je geen formele klacht hoeft te hebben om signalen op te pikken en te bespreken. Betrek hierbij ook de vraag wat de gevolgen zijn van een goede samenwerking voor de omgeving, zoals voor de positie van de wethouders. De meningen daarover blijken nogal te verschillen. Accepteer elkaars rollen en steun elkaar in die rol en positie. Gun elkaar ook de credits van het succes en geef complimenten.

Toon lef

De druk van ‘de achterban’ en ‘van buiten’ zal op enige manier door de driehoek worden geabsorbeerd. Dat veronderstelt dat als je constateert dat er forse druk staat op een van de spelers, bijvoorbeeld op de griffier wanneer de raad zich focust op zijn rol, andere spelers deze externe verwachtingen kunnen oppakken en de druk van bijvoorbeeld de raad kunnen absorberen, verwerken. Daar is lef voor nodig, omdat je daarmee de eigen achterban probeert mee te nemen in de wens en het belang van de ander dan wel de gemeente.

Van hard naar ‘hart’

Op dit moment is niet alleen de agenda van de bilaterale gesprekken tussen griffier en burgemeester, maar vooral ook de agenda van de driehoek wat zakelijk en afstandelijk van karakter. Het gaat over de voortgang van de besluitvorming en de kwaliteit van het politiek-bestuurlijk debat. Daarmee mist men in deze situatie de kans om zich te ontwikkelen tot een krachtig duo en een robuuste driehoek. Immers, de krachtige duo’s en robuuste driehoeken onderscheiden zich vooral doordat zij juist ‘zachtere zaken’ en ‘externe signalen’ onderling bespreken, zoals ontwikkelingen in de samenleving, signalen en morele dilemma’s, de kwaliteit van de onderlinge samenwerking en de persoonlijke bijdrage daaraan. Wanneer men in de driehoek of in het onderlinge contact tussen burgemeester en griffier meer zou spreken over ‘zachte’ onderwerpen, investeert men in persoonlijke relatie. Deze is van belang om ook de verbindingen aan te kunnen en durven gaan met externe partijen, de samenleving, de raad en het college. Investeer tijd om stevig in je schoenen te staan en het te hebben over onderwerpen die betrekking hebben op de persoonlijke relatie. Ga daarbij de confrontatie niet uit de weg; die helpt je te ontdekken wat je aan elkaar hebt en hoe je elkaar kunt inzetten. Daarnaast is het prettig om te weten dat ook de ander weet wat hij van jou kan verwachten en op welke punten jullie vooral willen samenwerken.

Werk vanuit een stip aan de horizon

‘Als je niet weet waarheen je op weg bent, is elke weg goed’, leerde Winnie de Pooh ons al. Dat verklaart misschien wel de tevredenheid van de driehoeksspelers over elkaar, een tevredenheid die niet helemaal te rijmen valt met de kritische geluiden over het functioneren van de raad en het college en de gemeente als geheel. Immers zonder stip aan de horizon, zonder richtinggevende kaders, zonder maatschappelijke ambities, maakt het niet zo veel uit hoe je zeil staat, als je maar blijft drijven.

Samenwerken, evalueren en bijstellen, het staat niet op zichzelf. Dat geldt bij het zeilen, maar ook in de driehoek. Evalueren heeft alleen zin als de ambitie, het wensenlijstje aan prestaties en maatschappelijke effecten, helder is en als vertrekpunt van de evaluatie wordt genomen. Pas als helder is welke maatschappelijke effecten zichtbaar moeten worden, kunnen we de volgende vragen stellen.

- Hoe dragen college, raad en ambtelijke organisatie bij aan het succes of het ontbreken daarvan?
- Wat mogen we (nog meer) van elkaar verwachten?
- Hoe hebben we vanuit deze verwachtingen gefunctioneerd: wat gaat goed, wat kan beter?
- Hoe kunnen we elkaar helpen om (nog) beter te worden?

Dit betekent dat wij nadrukkelijk voorstander zijn van een inhoudelijke gedrevenheid en betrokkenheid van zowel de burgemeester als de griffier. Niet om iets voor de raad te verzinnen, maar om er samen met de raad en het college voor te gaan, met het mandaat van de kiezer.

7.3 De wind in de zeilen hebben

Met een driehoek die op spanning staat en een zee van mogelijkheden zijn we er nog niet. We zullen de wind in de zeilen moeten hebben. Dat betekent dat we rekening moeten houden met externe factoren, zoals de windrichting en de windkracht en dat we de koers zullen moeten bepalen. Als we nu naar de ontwikkelingen in de gemeente kijken zien we dat dat in veel gevallen niet de sterkst ontwikkelde kant is. Noch de driehoek, noch de raad, noch het college lijkt hierin uit te blinken. De vergelijking met de zeilboot behoeft geen toelichting. Het lijkt dus van belang vooral deze externe oriëntatie te versterken. Wat drijft ons, en waar willen we heen?

Wat willen we voor gemeente zijn?

Burgemeesters en griffiers in gemeenten waar het soepel gaat en niet mis te verstane prestaties worden neergezet zijn er duidelijk over. Het succes was alleen mogelijk omdat er volstreekte duidelijkheid was over de te volgen koers. Wat voor gemeente willen we zijn? Een beheergemeente die goed voor haar inwoners zorgt of een centrumgemeente of een gemeente die de bovenregionale potenties gaat uitbaten?

Pas als een uitdagende opgave voor de gemeente is verwoord, kan een beroep gedaan worden op de spelers. In veel gemeenten ontbreekt deze helderheid, waarmee ook de functie van griffier en burgemeester voortdurend ter discussie staat. Immers, waaraan

moeten zij een bijdrage leveren en wat kan kan er van hen worden verwacht? In slaapgemeenten of beheergemeenten wordt – althans op korte en wellicht middellange termijn – op andere kwaliteiten een beroep gedaan dan in ontwikkelgemeenten. Ook de omvang van de gemeenten heeft gevolgen voor de werkwijze. De rol van de griffier en de burgemeester zal in grote gemeenten verschillen van die in hele kleine gemeenten. Verschaf daar duidelijkheid over.

Omschrijf je ambities

Met de keuze voor een bepaald type gemeente is weliswaar een oriëntatie aangegeven en een zeker speelveld gemarkeerd, maar de stip aan de horizon is nog niet helder. Wat wil je in deze gemeente bereiken? Maatschappelijke effecten zouden omschreven moeten worden. De raad zou daarmee meer recht doen aan zijn kaderstellende rol en zijn controlerende taak daarmee ook meer betekenis kunnen geven. De raad kan zichzelf de vraag stellen: ‘Waarover gaan wij eigenlijk, wat is door ons te beïnvloeden en wat is daarbij ons ambitieniveau?’ Bij coalitieonderhandelingen zou dit aspect aan de orde kunnen komen. Auditcommissies zouden inzicht kunnen geven in de mate waarin we succesvol aan deze maatschappelijke opgaven werken en de resultaten van deze audits geven de raad ook weer de mogelijkheid om zo nodig bij te sturen of de prioriteiten anders te leggen. Het spreekt voor zich dat het college hierin een belangrijke voorbereidende rol heeft en alternatieven kan voorleggen, desnoods met de eigen voorkeur beargumenteerd erbij aangeboden. We willen hierbij het belang van prestatie-indicatoren relativeren. Deze kunnen hooguit een tijdelijke bijdrage leveren aan de motivatie om bij te dragen aan maatschappelijke effecten. Maar voor duurzame verbeteringen is het vooral van belang dat burgers iets merken van de beleidsinspanningen. Dat vergt dus een andere manier van meten, signalen opvangen en doorontwikkelen. Het gaat niet om het cijfer, maar om de betekenis daarvan voor de burger. Het is opvallend dat in colleges de portefeuilles keurig worden verdeeld en je als wethouder dus precies weet ‘wat je in je portefeuille hebt’, maar dat lang niet alle wethouders voor zichzelf hebben bepaald op welke speerpunten zij successen willen boeken. Met andere woorden, er is wel een portefeuille, maar wat we ermee willen bereiken is lang niet altijd duidelijk, laat staan dat dat tussen raad en college goed is afgestemd. Discussies over beleidsvorderingen en eventuele bijstellingen komen dan ook moeizaam van de grond of zijn op drijfzand gebaseerd. Ook dit maakt je als wethouder onnodig kwetsbaar. Ook de wethouder zelf moet zorgen voor een duidelijke ‘opdrachtenportefeuille’. Daar

kan hij zelf belangrijk voorwerk voor doen (hij staat toch in de samenleving en aan het stuur). Maar daarbij is ook de driehoek aan zet om verbindingen te leggen tussen ontwikkelingen in de samenleving, ideeën en opvattingen in de raad en het college en het beleid. Ook kan de driehoek voorstellen doen over hoe de raad en het college tot aanscherping van de beleidsdoelen kunnen komen.

Opleiding, training en coaching

In de interviews wordt vooral ook gewezen op het belang van professionalisering van raadsleden, collegeleden, burgemeester, griffier en secretaris. Investeren in een opleiding voor en de ontwikkeling van raadsleden is vooral van belang wanneer nieuwe lokale partijen hun intrede doen. Zij hebben immers een minder uitgewerkt opleidingsprogramma dan de landelijk gevestigde partijen. ‘Echte kwaliteit relateert zichzelf’, een zinsnede waarmee een van de burgemeesters aangaf dat men pas als er sprake is van kwaliteit in staat is om over de eigen grenzen heen te kijken en perspectief te zien. De spelers in de driehoek kunnen hierbij voorstellen en suggesties doen. De opleiding en coaching kan legio vormen aannemen maar begint heel dichtbij: suggesties doen over de rolinvulling, wat helpt en wat niet helpt; een gesprek dus over verwachtingen over en weer.

Ondanks onze relativering van de meer beheersmatige, rationele, juridische en instrumentele benadering wijzen onze gesprekspartners toch ook op het belang van staatsrecht in de opleiding van vooral (beginnende) burgemeesters. ‘Veel burgemeesters komen uit de politiek en zijn geneigd om te denken in machtsverhoudingen.’ Daarnaast is niet iedere burgemeester gewend om het dagelijkse werk af te wisselen met een meer afstandelijke rol en het overzien van het speelveld. Hetzelfde geldt overigens voor wethouders.’

Een gezaghebbende driehoek

‘Een gezaghebbende driehoek kan een positieve rol spelen in de gemeentelijke ontwikkeling, maar dan ligt de nadruk wel op “gezaghebbend”. Dat gezag kun je ontleen aan het feit dat je heel goed het belang van de raad en het belang van het college kent en behartigt, je elkaars rollen respecteert en open bent. Met name deze openheid en integriteit is bepalend’... ‘Benadruk het besturen van de stad, nooit het spel.’ Met name burgemeesters kunnen hierover de discussie niet uit de weg gaan. Het gesprek hierover kun je starten met de spelers in de driehoek, maar ook met raadsleden en collegeleden. ‘Steek als burgemeester je nek uit als het gaat om de rollen en de spelregels.’

Organiseer tegenspel

Zoek de volksvertegenwoordigende functie dichtbij. Opvallend is dat er soms wordt gezocht naar ingewikkelde structuren om de volksvertegenwoordigende functie te versterken. Dat is mooi, maar je mag van college- en raadsleden verwachten dat zij in de samenleving staan en daar luisteren naar voor- en tegenstanders van hun beleid, talloze ideeën opdoen, geïnspireerd raken door ontwikkelingen in en mogelijkheden van de stad. Uw burens, vrienden, de ouders op het schoolplein, de bezoekers van het ziekenhuis, verzorgingsflat, de logopedist en bibliotheek ... zij hebben steevast (bijna) allemaal krachtige opvattingen over het gemeentelijk beleid. Dat zijn overigens ook vaak de zaken waarover de gemeente strikt genomen ‘niet gaat’, maar ten aanzien waarvan zij wel degelijk in staat is het een en ander te faciliteren dan wel onbedoeld bepaalde zaken frustreert.

De vleugels uitslaan en vliegen!

Tot slot, als we de theoretische discussie nu eens even laten voor wat die is, en we nemen de signalen in de samenleving serieus, dan zien wij een keiharde oproep aan ons openbaar bestuur om te verbeteren, en dat begint bij de sterspelers die op de driehoek samenleving (raad), bestuur (college) en beleid (ambtelijke organisatie) zaken in beweging kunnen brengen. Van stolling naar beweging, van zeggen naar doen, van opvattingen over hoe het hoort en hoe het kan (talig), naar de praktijk en het hier en nu van alledag (doen, bespreken en leren). Het feit dat in een groot aantal gevallen de agenda van het bilateraal overleg nog wat ‘mager’ is, als het gaat om inhoud, ontwikkelingen in de samenleving, de signalen en morele dilemma’s, het geven van feedback en het bespreken van elkaars persoonlijke bijdrage, maakt dat wij hoge verwachtingen hebben over verdere mogelijkheden voor doorontwikkeling van de gemeenten en de kwaliteit van ons openbaar bestuur. Het is onze stellige overtuiging dat deze verbetering niet tot stand zal komen als gevolg van hernieuwde en verdiepte staatsrechtelijk gefundeerde discussies over het dualisme. Verbeteringen komen tot stand door inhoudelijk debat, onderlinge samenwerking, voortdurende evaluatie en feedback en een open opstelling van de spelers in de driehoek. Elkaar de rol gunnen die men leuk vindt om te spelen. Het vertrouwen dat daarin doorklinkt inspireert. Niet vinken, maar vonken!

7.4 Aanbevelingen

1. Zoek ruimte en grenzen op om variëteit, creativiteit en vakmanschap op lokaal niveau tot hun recht te laten komen. Zoek pragmatische, lokaal passende oplossingen. Er bestaan geen formats die de kracht van het duo of van de driehoek kunnen garanderen.
2. Investeer in een goede relatie tussen burgemeester en griffier, maar in gelijke mate ook in die met de gemeentesecretaris: een sterke driehoek is nodig om gemeentelijke doelen dichterbij te brengen en resultaten te bereiken.
3. Concretiseer de investering in elkaar in de vorm van hetzij teambuilding hetzij het verkrijgen van inzicht in rollen, taken en bevoegdheden, mede in relatie tot college, raad, organisatie en omgeving.
4. Zorg voor een overleg op regelmatige basis (1 x per week/1 x per maand et cetera) op basis van een goed verzorgde agenda, waarop niet alleen procesonderwerpen staan, maar ook inhoud en toekomst van de gemeenschap een plek krijgen.
5. Wees als griffier ambitieus; zoek de inhoudelijke drive; weet wat er maatschappelijk speelt en verbind dat met de partijpolitieke wensen in uw raad; schroom niet ook het bijeenbrengen van partijen, het verbeteren van de kwaliteit van raadsstukken en het denken over de samenstelling van de ambtelijke top in relatie tot de raad tot uw taken te rekenen.
6. Breng als burgemeester de griffier in positie door hem ruimte te laten om ambities te ontwikkelen die de grenzen van zijn formele rol mogelijk overschrijden. Voer daarover ook gesprekken met de raad.
7. Steek als burgemeester uw nek uit als het gaat om spelregels, openheid en integriteit van bestuur. Respecteer ieders positie daarbij, maar zorg voor dialoog en debat hierover binnen de driehoek, binnen het college, de raad en tussen raad en college. Daarmee wint de burgemeester – en de driehoek – aan gezag.
8. Maak als voorbeeld integriteit een onderwerp van gesprek voor het driehoeksoverleg, evenals andere actuele onderwerpen die zowel college, als raad als organisatie raken.
9. Toon als speler in het duo of de driehoek lef door het belang van de gemeente voorop te stellen, en niet alleen het belang van ‘de achterban’ (raad, college of organisatie).
10. Plaats uw functioneren als duo of driehoek in het perspectief van een stip aan de horizon: wat wil de gemeente zijn en bereiken, welke maatschappelijke effecten worden nagestreefd en wat dragen wij daaraan bij vanuit onze onderscheiden rollen en complementair aan elkaar? Onderzoek scenario's, overweeg alternatieven en evalueer uw functioneren als duo of driehoek geregeld in dat licht.
11. Bespreek als duo en als driehoek niet alleen de zakelijke, harde onderwerpen, zoals ‘de besluitvorming’, maar spreek elkaar ook aan op de andere kanten van de samenwerkingsrelatie: wat dragen wij bij aan de ontwikkeling van de gemeente, de kwaliteit van de samenwerking en ieders bijdrage daarin, los van formele competenties, integriteitsvraagstukken en andere morele dilemma's.
12. Maak als speler in de driehoek gebruik van de kwaliteiten van uw beide medespelers. Wees duidelijk over wat u van elkaar verwacht en wees ambitieus in de verwachtingen die u van anderen hebt.
13. Besteed regelmatig en gestructureerd aandacht aan de wederzijdse verwachtingen en spreek elkaar daar positief-kritisch op aan.
14. Besteed bij de werving en selectie aandacht aan de inhoudelijke deskundigheid en aan de capaciteiten op betrekkingniveau. De spelers in het duo en in de driehoek moeten iets met elkaar hebben. Zorg ervoor dat er een professionele ontwikkelingscyclus voor alle drie de spelers ontstaat. Aandacht bij werving en selectie is één, maar minstens zo belangrijk is het vormgeven aan de ontwikkeling.
15. Professionalisering van ‘de achterban’ (raad, college, organisatie) blijft onverminderd van belang. Besteed in trainingen en coaching aandacht aan rolinvulling en rolverwachting. Een beheersmatige, juridische, instrumentele benadering volstaat niet. Het belang van kennis van staatsrecht en gemeenterecht verdient aandacht.

Geraadpleegde literatuur

Aardema, H., *Verbindend Leiderschap, inspiratie voor leren en veranderen bij de overheid*. In Axis, 2004.

Bandell, R., 'Verder met besturen', in: *Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie*, 2006.

Bijleveld-Schouten, A., 'Debat over lokale democratie is nog lang niet afgerond', *Bestuursforum*, mei 2009, blz. 4-5.

Bijleveld-Schouten, A., 'Raad investeert te weinig in griffie', *Bestuursforum*, maart 2009, blz. 6-7.

Derickx (C.L.), W. Top (e.a.), *Van visie tot maatschappelijk effect, een veranderingsstrategie voor steden, van plan naar beweging*. Amersfoort, BMC, 2009.

Dualisering, bijsturing geboden. Rapport van de stuurgroep evaluatie dualisering gemeentebestuur. Den Haag, december 2004.

Engels, H., 'De staat van het dualisme in het decentraal bestuur', in: *Ministerie van BZK, conferentiebundel Staat van de dualisering*, blz. 11-25.

Hanemaayer, D. (e.a.), *Staat van het Dualisme*, Eindrapport. Den Haag, juli 2008.

Homan, T., *Organisatiedynamica, Theorie en praktijk van organisatieverandering*. Den Haag, SDU, 2005.

Korsten, A. & H. Aardema, *De Vallende Burgemeester, een onderzoek naar factoren, omstandigheden, patronen en preventie- en interventiemogelijkheden*. Universiteit Maastricht/BMC, juni 2006.

Korsten, A. & S. van de Laan, *De kus en de oorvijg, het gedwongen vertrek van burgemeester Lidewij Digici*, juni 2007.

Korsten, A., 'De wind ging liggen', geschreven in het kader van een conferentie over de staat van de dualisering, 2008.

Korsten, A., *In politiek vaarwater, verkenning van dilemma's in de praktijk van de raadsgriffiers*. Heerlen, Open Universiteit Nederland, 2009.

Koster, J., R. Wever, M. Glim, *100 bestuurskrachtonderzoeken als basis voor een nieuwe methode*. Amersfoort, BMC, 2009.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Brief betreffende de staat van de dualisering*. Den Haag, 11 december 2008.

Overbosch, S.H.G., *Het Duale Driehoeksoverleg, een onderzoek naar de samenwerking tussen gemeentesecretaris, griffier en burgemeester*. Utrecht, Universiteit van Utrecht, 2008.

Platvoet, L., 'Het onvolkomen dualisme', *Openbaar Bestuur*, oktober 2008.

Quinn, R., *Persoonlijk meesterschap in management, voorbij rationeel management*. Schoonhoven, 1998.

Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling, *De Ontkokering Voorbij, slim organiseren voor meer regelruimte*, 5 september 2008.

Schilder, A. (e.a.), *Decentralisatie in Perspectief*. Amersfoort, 2008.

Rapport van de stuurgroep evaluatie dualisering gemeentebestuur, *Aangelegd om in vrijheid samen te werken, dualisering: bijsturing geboden*.

Schaap, L. & Mulder, L., 'Kinderen van de dualisering, Griffies en rekenkamers', in: *Staat van de dualisering*, conferentiebundel Ministerie van BZK, blz. 27-42.

Verhoeff, C.C. & R. Wever, *Loslaten, uitdagen en inspireren, praktijklessen voor decentralisatie naar gemeenten*. Amersfoort, BMC, mei 2008.

Verhoeff, C.C. & R. Wever, *Sterke koppels, sterk bestuur, verslag van een onderzoek naar de relatie tussen griffier en secretaris*. Amersfoort, BMC, juni 2007.

Weggeman, M., *Leidinggeven aan professionals? Niet doen! Over kenniswerkers, vakmanschap en innovatie*. Schiedam, Scriptum, 2007.

'Zonder wrijving geen glans', *Rapport van de Commissie Evaluatie Provinciale Dualisering*. Den Haag, december 2005.

Colofon

Deze publicatie wordt u aangeboden door:

NGB

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
Postbus 30435
2500 GK Den Haag
070 - 373 83 83
www.burgemeesters.nl



Nederlands
Genootschap
van Burgemeesters

VvG

Postbus 30435
2500 GK Den Haag
070 - 37 38 212
www.griffiers.nl
www.griffiers.nl



BMC

Smallepad 34
3811 MG Amersfoort
Postbus 490
3800 AL Amersfoort
033 - 496 52 00
www.bmc.nl



Realisatie

BMC

Tekst/redactie

mr.dr. Kees Riezebos & dr. Carien Verhoeff

Vormgeving en opmaak

Mooijekind ontwerpers, Loenen (Veluwe)

Foto's

iStockphoto



Nederlands
Genootschap
van Burgemeesters

Vereniging van Griffiers

BMC | advies
management