



# STERKE KOPPELS STERK BESTUUR

Verslag van een onderzoek naar de relatie tussen griffier en secretaris



dr. Carien Verhoeff en drs. Roel Wever

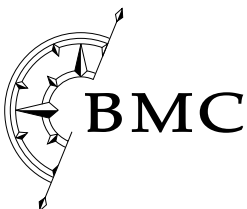
# 'Sterke koppels, sterk bestuur'

*Verslag van een onderzoek naar de relatie tussen griffier en secretaris*

*Bestuur & Management Consultants*

*juni 2007*

*dr. Carien Verhoeff en drs. Roel Wever*



Vereniging van  
Gemeentesecretarissen

Vereniging van Griffiers

# Woord vooraf

De grondslagen voor het openbaar bestuur in Nederland zijn in 1848 gevestigd op basis van wat in de volksmond het Huis van Thorbecke wordt genoemd. De verhoudingen tussen Rijk, provincies en gemeenten zijn geregeld in grondwet, gemeentewet en provinciewet, maar ook de wijze van werken binnen die bestuurslagen.

De afgelopen 150 jaar is het huis overeind gebleven, maar hebben er wel renovaties en veranderingen plaatsgevonden, zowel binnen de afzonderlijke wetten als in de verhoudingen tussen de diverse bestuursorganen en binnen diezelfde bestuursorganen.

Eén van de grootste veranderingen binnen het lokaal en provinciaal bestuur betreft het verlaten van het monistische bestel en de overgang startend circa vier jaar geleden naar een dualistisch bestel met daarin veranderende rollen, taken en bevoegdheden voor gemeenteraden/provinciale staten, colleges van burgemeester en wethouders/gedeputeerde staten, burgemeesters/commissarissen van de koningin en secretarissen/directeuren en griffiers.

Met name de gewijzigde rol van de secretarissen/directeuren en de griffiers hebben geleid tot aanzienlijke veranderingen in ambtelijke organisaties, in samenwerking tussen beroepsgroepen, in het vinden van nieuwe posities en in ondersteuning van de bestuurlijke gremia. Dit heeft geleid tot zoektochten, aftasten, uitvinden en langzamerhand vormgeven van nieuwe verhoudingen, werkwijzen en samenwerking binnen gemeenten en provincies.

Als (vice)voorzitters van de beroepsverenigingen voor gemeente-secretarissen en griffiers hebben wij nadrukkelijk de voormelde zoektochten gevolgd en de successen en problemen van dichtbij meegemaakt. Na een eerste bestuursperiode met ‘vallen en opstaan’ hebben wij als verenigingen besloten om adviesbureau BMC opdracht te geven om onderzoek te doen naar de ervaringen die tot op heden zijn opgedaan met het dualisme en de relatie tussen secretarissen en griffiers. Met veel plezier bieden wij u het resultaat van dit onderzoek aan. Wij zijn blij met de uitkomsten van het gedegen onderzoek. Het onderzoek is een eerste momentopname na de start van het dualisme dat een beweging aangeeft in de ontwikkeling van de beide beroepsgroepen. Wij zijn ervan overtuigd dat deze beweging nog verder vorm zal krijgen en over een viertal jaren ongetwijfeld verdere veranderingen en verbeteringen te zien zal geven.

BMC heeft aan het onderzoek adviezen/suggesties toegevoegd op basis van het onderzoek, die behulpzaam kunnen zijn bij de verdere professionalisering en verbetering van de samenwerking, het functioneren en de resultaten vanuit de samenwerking tussen de beroepsgroepen.

Wij wensen u veel leesplezier en inspiratie en hopen dat het onderzoek bijdraagt aan een nog verdere verbetering van het functioneren van het openbaar bestuur in Nederland.

*P. Buijtels*  
voorzitter VGS

*M.F. Stein*  
vicevoorzitter VvG

# Inhoudsopgave

<b>1 Op zoek naar dreamteams in het lokaal bestuur</b>	<b>9</b>
1.1 Vernieuwing in de beroepsgroep van de secretaris en de griffier	9
1.2 Onderzoeksopzet	11
1.3 Onderzoeksstappen	11
1.4 Het theoretische kader	13
1.5 Organisatie van het onderzoek	14
1.6 Opbouw van het rapport	14
<b>2 De relatie tussen griffier en secretaris: een theoretische verkenning</b>	<b>17</b>
2.1 Dualiseringsgeschiedenis in vogelvlucht	17
2.2 De problematiek van de lokale democratie	19
2.3 Dualisme: doelen en inhoud	20
2.4 Dualisme en recentere ontwikkelingen: op weg naar een andere overheid	22
2.5 Dualisme: de introductie en beoogde rol van de griffier	22
2.6 Dualisme: de veranderende rol van de secretaris	25
2.7 De relatie griffier-secretaris	26
2.8 Beroepsgroepen in ontwikkeling: een onderzoek naar de relatie tussen griffier en secretaris	27
<b>3 Dreamteams in het lokaal bestuur</b>	<b>33</b>
3.1 De spelers: wie zijn de griffiers en secretarissen?	33
3.2 Hoge rapportcijfers voor de samenwerking	36
3.3 Wat kenmerkt de hoogscorende teams?	38
3.4 Wat helpt bij het ontstaan van dreamteams?	44
3.5 Werkwijzen van de griffier en de secretaris	52
3.6 Samenwerkingspatronen	58
3.7 Tussenbalans	71
<b>4 Hoe staat het met de organisatieontwikkeling?</b>	<b>75</b>
4.1 Zijn er dreamteams?	75
4.2 Organisatieontwikkeling: de stand van zaken	75
4.3 Gezamenlijke voorbereiding door het duo?	81
4.4 Hoe ontwikkelt de gemeentelijk taakinfilling zich?	82
4.5 Professionalisering en ‘het bondgenootschap’	86
4.6 Tussenbalans	87

<b>5 Naar verdere professionalisering van de beroepsgroepen</b>	<b>93</b>
5.1 De beantwoording van de onderzoeksvragen	93
5.2 Dreamteams bestaan, het werkt en het is te beïnvloeden!	95
5.3 Sterke koppels, sterk bestuur: adviezen voor de ontwikkeling van 'topgemeenten'	97
<b>Bijlage 1 Kwaliteiten uitgesplitst naar scores voor samenwerking</b>	<b>105</b>
<b>Samenvatting van het onderzoek</b>	<b>107</b>



# 1 Op zoek naar dreamteams in het lokaal bestuur

## 1.1 Vernieuwing in de beroepsgroep van de secretaris en de griffier

Spannende ontwikkelingen en onverwachte effecten, dat kenmerkt de lokale democratie. De beroepsgroep van griffier is relatief nieuw. Het beroep van de gemeentesecretaris heeft sinds 2002 belangrijke wijzigingen ondergaan. Voor de provincie gelden soortgelijke veranderingen sinds 2003. Zowel de secretaris/directeur als de griffier zien zich, vanwege de dualisering van het lokaal bestuur, voor nieuwe uitdagingen gesteld. Eén ding was bij de introductie van de dualisering duidelijk: er zou een samenwerking tot stand moeten komen tussen griffier en secretaris om het politieke domein en het bestuurlijke terrein logisch met elkaar te verbinden. Met de invoering was de natuurlijke koppeling in de persoon van de secretaris immers verbroken. Bij het leggen van verbindingen tussen beide terreinen moeten tegelijkertijd de gescheiden verantwoordelijkheden van raad enerzijds en college anderzijds overeind blijven. Sterker nog, deze zouden zelfs beter uit de verf moeten komen. De raad heeft de taak om meer werk te maken van haar volksvertegenwoordigende functie. Kaderstellen en controleren vragen om aandacht van de raad voor beleidsthema's op hoofdlijnen. Om de onbezoldigde 'amateurs', in de betekenis van liefhebbers, in deze taak te ondersteunen kregen zij een 'eigen' functionaris in dienst: de griffier.

De secretaris was niet meer verantwoordelijk voor de ondersteuning van de raad. Hij richt zich vanaf maart 2002 op het leidinggeven aan de ambtelijke organisatie en op de bestuurlijke ondersteuning van het college. Door een aantal van de secretarissen werd deze verandering van de functie als een belangrijk verlies gevoeld. De griffier moest zich een positie verwerven 'ten opzichte van de secretaris' in een politiek-bestuurlijk netwerk. Dat ging veelal niet zonder slag of stoot. Het blijkt een leerproces te zijn met vallen en opstaan.

Uit verschillende publicaties blijkt dat de samenwerking in de beginjaren moeizaam verliep, dat er onderlinge strijd voorkwam en dat men zoekende was naar de eigen positie, de relatie met de bestuurlijke gremia en de afbakening van domeinen.

Het belang van de samenwerking tussen griffier en secretaris wordt

alom onderkend, maar hoe staat het er nu eigenlijk voor? Waar gaat het goed en waar niet? Welke rolopvattingen zijn er zoal? Wat is de betekenis van deze rolopvattingen voor de samenwerking? En als wij goed kijken naar de verschillende vormen van samenwerking, hebben zij verschillende uitwerkingen als het gaat om de ontwikkeling van de gemeente?

Bij de vertegenwoordigers van de beide beroepsgroepen (VGS en VvG) ontstond in het voorjaar van 2006 de behoefte om meer inzicht te krijgen in de samenwerkingspatronen tussen de griffier en de secretaris. Wat zien wij in de praktijk van de griffier en de secretaris? Zijn er zogenoemde 'dreamteams' te ontdekken en zo ja, hoe en wat kunnen wij dan van deze 'dreamteams' leren? Het was uitdrukkelijk de wens van de Vereniging voor Gemeentesecretarissen (VGS) en de Vereniging voor Griffiers (VvG) om met de resultaten van een op te starten onderzoek een bijdrage te leveren aan de verdere professionalisering van het vak van de secretaris en het vak van de griffier.

Wellicht liggen er immers belangrijke aanknopingspunten voor voortgaande ontwikkeling in hun onderlinge samenwerking. In de zomer van 2006 kreeg BMC van de VvG en de VGS de opdracht om een dergelijk onderzoek uit te voeren en de resultaten daarvan begin 2007 op te leveren. Het onderzoek is een momentopname van de samenwerking tussen griffier en secretaris. Het is nog geen vijf jaar geleden dat de invoering van het dualisme vorm ging krijgen en nu al zien wij belangrijke ontwikkelingen en hele goede voorbeelden. Juist van deze voorbeelden en de ontwikkelingen in de lokale democratie willen wij in dit onderzoek de vruchten plukken. Wat kunnen wij leren, waaraan kunnen wij verder werken? Voor de begeleiding van het onderzoek werd een stuurgroep in het leven geroepen waarin naast de beide opdrachtgevers VvG en VGS eveneens het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zitting nam. In deze rapportage vindt u de verslaglegging van de opzet en de resultaten van het onderzoek.

## 1.2 Onderzoekopzet

In het onderzoek hebben wij een vergelijkende gevalstudie uitgevoerd onder tweeëntwintig gemeenten en twee provincies. In deze gevalstudie hebben wij het theoretisch raamwerk opgesteld en uitgediept. Op basis van deze cases hebben wij twee enquêtes opgesteld waarmee wij de onderzoeksresultaten konden verbreden naar de totale doelgroep van griffiers en secretarissen.

## 1.3 Onderzoeksstappen

In de periode tussen augustus en december 2006 hebben wij het onderzoek uitgevoerd. Het onderzoek is opgedeeld in een aantal onderzoeksstappen.

### Stap 1: Literatuur en documentatiestudie

In eerste instantie hebben wij literatuur en documenten bestudeerd die ons meer inzicht konden geven in veranderende omgevingen van gemeenten en veranderende eisen die gesteld werden aan het lokaal bestuur. De andere overheid en dualisering: wat heeft men er mee voor ogen en welke bijdrage wordt er derhalve verwacht van de griffier en de secretaris? Op basis van deze literatuur- en documentatiestudie hebben wij ons variabelenschema opgesteld, dat leidend is geweest bij de uitvoering van ons onderzoek. Het variabelenschema is voor commentaar voorgelegd aan de stuurgroep.

### Stap 2: Opstellen onderzoeksinstrumenten

Na de literatuurstudie hebben wij in eerste instantie een uitgebreide vragenlijst opgesteld voor het uitvoeren van de casestudies. In een later stadium, toen meer dan de helft van de interviews was afgenomen, hebben wij een schriftelijke vragenlijst opgesteld voor de groep van griffiers en de groep van secretarissen. De inzichten uit een aantal cases konden daarin al worden verwerkt. De vragenlijsten zijn voor commentaar voorgelegd aan de stuurgroep.

### Stap 3: Uitvoeren van de interviews

In de periode augustus tot en met oktober 2006 is een groot aantal interviews afgenomen in een zorgvuldig geselecteerd aantal gemeenten en provincies. De gemeenten varieerden naar gemeentegrootte en zijn goed verspreid over het land. De keuze van de gemeenten is gebaseerd geweest op een lange lijst gemeenten die

zijn voorgesteld door de stuurgroepleden.

Deze lijst is vervolgens voorgelegd aan een groep ervaren adviseurs. Deze adviseurs hebben de gemeenten op basis van hun ervaring vervolgens ‘gescoord’ naar variatie in samenwerkingspatronen en variatie in de kwaliteit van de samenwerking tussen griffier en secretaris.

Op basis van de voorkeuren hebben wij tweeëntwintig gemeenten en drie provincies geselecteerd om de interviews bij af te nemen. In totaal hebben wij achtenveertig interviews gehouden<sup>1</sup>). Bij de interviews is toegezegd dat de resultaten vertrouwelijk zouden worden behandeld en dat anonimiteit is gewaarborgd. De medewerking onder de respondenten was bijzonder groot. Met de zeer openhartige gesprekken hebben wij onze inzichten in samenwerkingspatronen en de effecten van deze samenwerking op de kwaliteit van het openbaar bestuur goed kunnen aanscherpen. Zonder de medewerking van de geïnterviewden was dit onmogelijk geweest. Van alle gesprekken zijn verslagen gemaakt. Deze verslagen zijn geanalyseerd. Op basis van deze interviews hebben wij veronderstellingen geformuleerd tussen samenwerkingspatronen en effecten op de kwaliteitsverbetering van het lokaal bestuur. Deze veronderstellingen zijn in de schriftelijke enquête getoetst.

#### Stap 4: Afnemen van de schriftelijke enquêtes

In oktober 2006 hebben wij de schriftelijke vragenlijst verspreid onder alle griffiers en onder alle secretarissen. De respons was hoog, te weten 215 secretarissen (47%) en 237 griffiers (52%). In totaal gaan wij uit van 458 gemeenten in Nederland.

De tweede week van november 2006 hebben wij de gescande data bewerkt en geanalyseerd aan de hand van onze onderzoeksvragen.

#### Stap 5: Opstellen rapportage

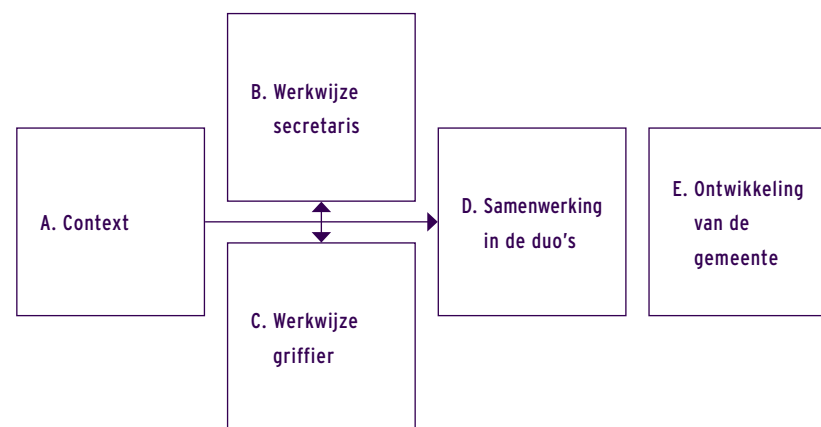
In de maanden november en december 2006 hebben wij een conceptrapportage opgesteld. De eerste bevindingen uit de enquêtes zijn in de stuurgroepvergadering van 30 november 2006 gepresenteerd. De volledige rapportage is net na de jaarwisseling afgerond en is op 25 januari 2007 besproken in de stuurgroep. Eveneens is na verwerking van de suggesties van de stuurgroep, het concept in maart 2007 besproken in de besturen van beide verenigingen, waarna de rapportage definitief is gemaakt.

<sup>1</sup> In een later stadium is ervoor gekozen om ook een aantal burgemeesters te interviewen.



## 1.4 Het theoretische kader

Aan het onderzoek ligt een aantal vooronderstellingen ten grondslag. Zoals aangegeven zijn wij in het onderzoek op zoek gegaan naar ‘dreamteams’: samenwerkingsvormen die ‘goed werken’, die een positief effect hebben op de professionalisering van de gemeente en bijdragen aan de doelstellingen van de dualisering van het lokale bestuur. Aan ons onderzoek ligt het onderstaande schema ten grondslag.



In ons onderzoek gaan wij na of er bepaalde samenwerkingsvormen in de duo's zijn te onderscheiden en of een bepaald type samenwerking tussen griffier en secretaris ook een belangrijke stimulans kan betekenen voor de ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie. Het is aannemelijk om te veronderstellen dat wanneer de gemeentesecretaris en de griffier ‘goed’ samenwerken (bijvoorbeeld door veel contact met elkaar te hebben, gezamenlijk de strategie voor organisatieontwikkeling te bespreken en kritisch te zijn op elkaars werk) dit leidt tot een meer duidelijke ontwikkeling van de gemeente dan in situaties waarin griffier en secretaris niet ‘goed’ samenwerken (ongelijkwaardige verhoudingen, geen contact, een strikte scheiding van domeinen). Ook ligt het voor de hand om te veronderstellen dat



deze samenwerkingsvormen op hun beurt weer worden bepaald door een aantal contextuele variabelen zoals politieke stabiliteit, aard en grootte van de gemeente, de rol van de burgemeester en bijvoorbeeld de aanwezigheid van duidelijke protocollen. In de beschrijvingen van hoofdstuk 3, 4 en 5 gaan wij na of wij dergelijke verbanden in de praktijk ook kunnen ontdekken en welke consequenties daaraan verbonden kunnen worden.

Vooraf moet wij opmerken dat wij in het rapport spreken van secretaris en griffier, en raad en college. In het algemeen gelden de uitspraken ook voor de provincies. In plaats van raad moet dan gelezen worden Provinciale Staten, in plaats van burgemeester de commissaris van de Koningin en in plaats van college van burgemeester en wethouders, het college van Gedeputeerde Staten.

## 1.5 Organisatie van het onderzoek

Voor de uitvoering van het onderzoek is een stuurgroep in het leven geroepen die het onderzoek in belangrijk mate heeft voorzien van waardevolle informatie en suggesties. In de stuurgroep namen zitting de heer C. Riezebos namens het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mevrouw M. F. Stein (griffier van de gemeente Den Haag) en mevrouw M. J. A. van Rhijn (secretaris van de gemeente Teylingen), alsmede mevrouw C. C. Verhoeff (projectleider BMC) en de heer R. Wever (voorzitter/BMC). De stuurgroep is vijfmaal bij elkaar geweest. Het onderzoek is uitgevoerd door een projectgroep waarin verschillende adviseurs van BMC zitting hadden.

## 1.6 Opbouw van het rapport

Nadat wij in het eerste hoofdstuk de aanleiding en de methodiek van het onderzoek hebben toegelicht, zullen wij in hoofdstuk 2 de context waarbinnen wij dit onderzoek kunnen plaatsen nader uitwerken. Wij schetsen in vogelvlucht de ‘dualiseringsgeschiedenis’ en belichten de betekenis daarvan voor de rollen van de griffier en de secretaris, alsmede de betekenis daarvan voor hun onderlinge samenwerking. In dit hoofdstuk bekennen wij in zekere zin kleur: de keuze voor een bepaalde invulling van de samenwerkingsrelatie zou ‘beter’ zijn dan de andere. Het normatieve kader hebben wij daarmee expliciet gemaakt. Vervolgens geven wij in hoofdstuk 3 een belangrijk deel van de bevindingen uit de enquêtes en de interviews weer. Wij openen dit

derde hoofdstuk met de ‘rapportcijfers’ die beide beroeps categorieën aan hun onderlinge samenwerking geven. Is het een dikke voldoende of kan het nog (veel) beter? Een beschrijving van de hoogscorende teams volgt. Hoe zien hoogscorende teams eruit? Vervolgens beschrijven wij ook hoe de secretaris en de griffier hun rol invullen, hoe de samenwerkingsvormen eruit zien en welke factoren het ontstaan van de hoogscorende teams vergemakkelijken. Wij behandelen met andere woorden in hoofdstuk 3 de linker helft van het schema (context, werkwijzen griffier en secretaris en samenwerkingspatronen).

In hoofdstuk 4 proberen wij relaties te leggen tussen de samenwerkingspatronen en de effecten van deze samenwerking op het lokaal bestuur. Gelet op de doelstellingen van de invoering van de dualisering, zien wij dan een samenhang tussen hoog scorende teams en voortgaande ontwikkeling van de gemeente?

Wij sluiten het rapport tenslotte in hoofdstuk 5 af met onze conclusies en enkele adviezen.



## 2 De relatie tussen griffier en secretaris: een theoretische verkenning

### 2.1 Dualiseringsgeschiedenis in vogelvlucht

Dualisme en dualisering, inmiddels zijn het vertrouwde begrippen voor een ieder die betrokken is bij het (gemeentelijke) openbaar bestuur. Het dualistische bestuursmodel dat sinds 7 maart 2002 door middel van de Wet dualisering gemeentebestuur voor het lokale bestuur in Nederland is ingevoerd, betekende echter het einde van een 150-jarige periode waarin het bestuurlijke stelsel van Thorbecke de basis was van de lokale democratie en waarvan monisme formeel het uitgangspunt vormde. Een fundamentele verandering dus, die niet zomaar uit de lucht kwam vallen.

Halverwege de 19e eeuw is Nederland een conservatief land waar een kleine elite de politieke macht heeft. Het door Thorbecke in 1851 geïntroduceerde staatsbestel was dan ook progressief te noemen. In anderhalve eeuw verandert echter veel.

Eind 19e eeuw, begin 20ste eeuw wordt de gemeente door een toename van het aantal taken en het verkrijgen van middelen (gemeentefonds), een overheidsniveau van enige betekenis. De opbouw van de verzorgingsstaat, die rond deze tijd wordt ingezet en de wens de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog landelijk te leiden, zorgen echter voor een voortschrijdende centralisatie. In de jaren '60 neemt de bemoeienis van de overheid af en krijgen wij te maken met ontzuiling en individualisering. De verwachting van de burger ten opzichte van de overheid wordt daardoor dubbelzinnig: enerzijds willen de burgers vrijheid, anderzijds is de roep om zekerheden groot. Deze ontwikkeling tezamen met het bereiken van de grenzen van de verzorgingsstaat zorgt ervoor dat in de jaren '70 wordt ingezet op decentralisatie. Gemeenten worden weer volop zichtbaar als de overheid die lokaal maatwerk kan bieden. Naar het einde van de 20ste eeuw, zien wij dat met de hervorming van de verzorgingsstaat zich processen van privatisering en publiek-private samenwerking voltrekken. De overheid richt zich op haar kerntaken en onderhoudt nauwe contacten met private partijen en het maatschappelijk middenveld. De burger op zijn beurt is steeds

mondiger en wenst van begin tot het eind aan de gemeentelijke besluitvorming deel te nemen. De burger eist daarmee een positie naast het gemeentebestuur op in plaats van daaronder.

De groeiende complexiteit en de dynamiek van een continu veranderende samenleving heeft aldus zijn weerslag gehad op de praktijk van het lokale bestuur.

Genoemde ontwikkelingen hebben invloed uitgeoefend op de rolverdeling en feitelijke machtsverhouding tussen de raad en het college van burgemeester en wethouders. Waar de raad volgens het stelsel van Thorbecke een bestuurlijke functie als hoofd van de gemeente geacht werd te hebben - en het college als afgeleide daarvan slechts een rol had als uitvoerder - zag men in de praktijk steeds meer druk komen op dit politieke primaat. De positie van het college ging namelijk steeds meer lijken op die van het kabinet, wat zorgde voor een fundamentele spanning op de bestuursstructuur: de raad vormt wettelijk het algemeen bestuur, terwijl dat feitelijk in handen is van het college.

Halverwege de jaren '90 groeide derhalve het besef dat de formele kenmerken van het Thorbeckeriaanse stelsel niet langer overeenstemden met de bestuurlijke werkelijkheid<sup>2</sup>. Dit leidde tot een debat over het behouden dan wel wijzigen van de gemeentelijke bestuursstructuur. Er is echter brede consensus over het feit dat gezocht moet worden naar een nieuwe vorm van politiek primaat, welke zou moeten liggen in de dualistische hoek. Een staatscommissie werd derhalve opgedragen advies uit te brengen over de wijze waarop dualisering van het gemeentelijke bestuursmodel haar beslag zou moeten krijgen. Bij koninklijk besluit van 30 september 1998 werd de staatscommissie 'Dualisme en lokale democratie' ingesteld, onder voorzitterschap van de heer prof. dr. J.D. Elzinga.

Op 13 oktober 2000 presenteerde de commissie Elzinga haar advies aan de regering, wat vervolgens werd vertaald naar de Wet dualisering gemeentebestuur. Sinds 7 maart 2002 is het duale bestuursbestel in gemeenten dan ook een feit. Voor de provincies geldt deze duale werkelijkheid sinds 2003.

---

<sup>2</sup> In dit verband is ook in opdracht van de Tweede Kamer een onderzoek uitgevoerd door de raad voor het openbaar bestuur naar de voor- en nadelen van monisme en dualisme op provinciaal en gemeentelijk niveau. Ook hieruit bleek dat de praktijk de grenzen van de wet had bereikt. Kamerstukken 1995 - 1996, 21 427, nummer 136.

## 2.2 De problematiek van de lokale democratie

Het voorgaande maakt duidelijk dat de aanleiding van de wens voor een duaal gemeentelijke bestel lag in de overtuiging dat er een te grote discrepantie was ontstaan tussen de formele monistische verhoudingen en de bestuurspraktijk die steeds dualistischer werd. De commissie Elzinga onderkende in haar advies vier problemen:

### 1. De positie van de politieke partijen

Vastgesteld wordt dat de klassieke representatieve democratie verdrongen wordt door nieuwe directere vormen van participatie en beïnvloeding. Er is sprake van een afnemend ledenaantal van politieke partijen en men heeft moeite goede mensen te vinden voor politieke functies. De legitimatie van de lokale volksvertegenwoordiging daalt en daarnaast verliest de raad langzaam maar zeker ook het primaat in het beleidsvormingsproces.

### 2. Onduidelijke rolverdeling raad-college

Het complex van bestuursbevoegdheden is verdeeld over raad en college, dit doet volgens de commissie afbreuk aan de transparantie van het stelsel. Raadsleden zijn controleur en bestuurder en deze twee taken raken hierdoor vervlochten. Daarnaast komen raadsleden te weinig toe aan vertegenwoordigende taken en verliezen zij het contact met de burger. Het geheel wordt getypeerd als 'inclusief bestuur', waarmee de commissie wil aangeven dat de lokale democratie zich kenmerkt door een grote mate van interne gerichtheid en een ondoorzichtige besluitvorming, omdat het stelsel de mogelijkheid biedt het openbare politieke debat achter gesloten deuren te voeren. Dit doet niet alleen afbreuk aan de verhouding tussen overheid en burger, ook raakt het aan het functioneren van de gemeentelijke organen in hun onderlinge verhoudingen. De onduidelijke situatie van verantwoordelijkheden, die per casus telkens opnieuw worden afgewogen, verminderen de slagvaardigheid van het bestuur en de controle door de raad.

### 3. De herkenbaarheid van lokaal bestuur

Samenhangend met het voorgaande probleem is politieke besluitvorming verworpen tot een naar binnen gekeerd proces met in elkaar overlopende rollen. Dit heeft als gevolg dat het lokale bestuur steeds minder herkenbaar wordt als forum van politieke besluitvorming. De rol van de raad als tegenwicht van het college heeft naar buiten toe onvoldoende gewicht.

#### 4. De collegialiteit van bestuur

Door partijpolitieke en bestuurlijke profilering van de wethouders is de positie van de wethouder versterkt, terwijl de coördinerende rol van de burgemeester daarmee geen gelijke tred heeft gehouden. De commissie concludeerde dat de burgemeester een ‘eigenstandige’ positie heeft ingenomen, wat zo veel wil zeggen dat hij meer en meer op afstand wordt geplaatst van de lokale partijpolitiek zonder echte portefeuille. Dit zet de collegialiteit van het bestuur als eenheid onder druk.

De probleemanalyse van de commissie Elzinga wordt in aanloop naar het wetsvoorstel door de wetgever samengevat tot de conclusie dat de monistische verhoudingen tussen raad en college te zeer vervlochten zijn en de verantwoordelijkheidsverdeling in de praktijk diffuus en onduidelijk is. Er is een paradoxale situatie ontstaan waarin de raad als vertegenwoordigend orgaan formeel almachtig is, maar feitelijk zijn vertegenwoordigende en controlerende rol onvoldoende waarmaakt en in zijn positie op twee gedachten hinkt. Op weg naar een verduidelijking van de rolverdeling en een vitalisering van de lokale democratie is dualisme het voertuig, zo meent het kabinet in navolging van de commissie.

### 2.3 Dualisme: doelen en inhoud

De wetgever heeft de commissie grotendeels gevolgd. Daarmee werd in hoofdzaak het volgende beoogd:

- Herstel van de positie van de gemeenteraad als het belangrijkste lokale politieke forum.
- Herstel van de volksvertegenwoordigende functie van de gemeenteraad.
- Versterking van de herkenbaarheid van het lokale bestuur voor de burger.

Impliciet lagen de doelen in het in overeenstemming brengen van wet en praktijk, het verduidelijken van de rollen tussen de diverse bestuursorganen en controle op de uitvoering van het bestuur, versterking van de eenheid van beleid van het college en versterking van de positie van politieke partijen in de lokale democratie.

De verhouding tussen twee bestuursorganen is dualistisch als de beiden eigen, originele bevoegdheden bezitten. Van formele dominantie van het ene over het andere orgaan is geen sprake, het gaat om nevenschikking. In de uitwerking daarvan zijn scheidingen aangebracht tussen posities, functies en bevoegdheden. De belangrijkste maatregelen uit het wetsvoorstel zijn:

1. *De ontvlechting van positie van raadslid en wethouder.*

De vestiging van een incomptabiliteit tussen het wethouderschap en raadslidmaatschap. Ook hoeft een wethouder niet langer uit de raad te komen.

2. *De concentratie van de bestuursbevoegdheden bij het college en van de kaderstellende en controlerende bevoegdheden bij de raad.*

De bestuursbevoegdheden worden, met uitzondering van de autonome bestuursbevoegdheden die krachtens de grondwet de raad toekomen, bij het college neergelegd. Dat betekent ook overdracht van gemeentewettelijke en medebewindbevoegdheden. De budgettaire (programmabegroting, financiële verordeningen), de verordenende (recht van initiatief en amendement) en de controlerende bevoegdheden (vragenrecht, interpellatie, recht van onderzoek) van de raad worden versterkt door modificatie, door uitbreiding van bevoegdheden en door invoering van de gemeentelijke rekenkamer.

3. *De versterking van de positie van de burgemeester.*

De idee was de eigenstandige positie van de burgemeester te versterken door hem een rol toe te delen in het scheppen van nieuwe waarborgen voor collegiaal bestuur. De wetgever heeft de dualisering echter niet direct willen doortrekken naar de positie en aanstellingswijze van de burgemeester. In 2004 is alsnog een wetsvoorstel opgesteld om de burgemeester direct verkiesbaar te maken. Wij weten inmiddels dat dit voorstel nog niet is aangenomen en de nodige obstakels kent. Het vorige regeerakkoord sprak van een door de raad benoemde burgemeester, met de mogelijkheid van afwijking door de Kroon, hetgeen een feitelijke voortzetting van de huidige situatie zou zijn.

Bovenstaande structuurmaatregelen beslaan de kern van de wet. Het geheel van maatregelen is echter groter, waarbij de maatregelen te onderscheiden zijn naar een facultatief of verplichtend karakter.

## 2.4 Dualisme en recentere ontwikkelingen: op weg naar een andere overheid

De wet met zijn gerichtheid op transparantie en verantwoording paste reeds enkele jaren geleden in een algemene tendens in de publieke sector om de relatie tussen (beleids)resultaten en kosten voor burgers inzichtelijk te maken en te verantwoorden. Over het algemeen kan men concluderen dat de overheid steeds meer probeert te evolueren van intern naar extern gericht. Men poogt minder gewenste karaktertrekken als verkokering, incrementaliteit en gerichtheid op financiële beheersing, instrumenten en producten om te buigen richting een open en flexibele netwerkorganisatie, die weet wat ze wil, klantgericht is en stuurt op maatschappelijke effecten. Eén van de meest actuele uitwerkingen van dit streven is het programma Andere Overheid van het kabinet Balkenende II, dat is gestart in januari 2004 en loopt tot medio 2007. Het actieprogramma omvat verbeteracties en initiatieven rond drie thema's: betere dienstverlening, minder bureaucratie en een slagvaardige organisatie. Gemeenschappelijke deler van alle thema's is een andere werkwijze, waarin denken vanuit de klant, voorkomen van bureaucratie, samenwerken tussen overheidslagen door de kokers heen en luisteren naar burgers centraal staat. Met de focus op interactie met en participatie van de burger, het verbeteren van de dienstverlening en de daartoe vereiste cultuurverandering, kan het actieprogramma Andere Overheid worden gezien als een nadere uitwerking of logisch vervolg van dualisering.

Hoewel het duale bestel als zodanig geen specifieke plek inneemt binnen het programma, borduurt het met name verder op de gewenste cultuurverandering die ook aan de dualisering ten grondslag ligt en wordt daarmee hetzelfde doel beoogd: een sterke en herkenbare lokale democratie.

## 2.5 Dualisme: de introductie en beoogde rol van de griffier

In het oorspronkelijke wetsvoorstel wordt de functie van griffier als facultatief geïntroduceerd. Hoewel de commissie hiermee wil aangeven dat er groot belang wordt gehecht aan een middel voor de raad om zich te verzekeren van ambtelijke ondersteuning, zodat daarmee zijn onafhankelijke positie ten opzichte van het college

wordt gewaarborgd, wilden zij niet dwingend voorschrijven aan gemeenten hoe dat zou moeten gebeuren. Via een amendement is de verplichting tot het instellen van een griffier echter sinds 7 maart 2002 een feit en diende elke gemeente een jaar later deze plicht te hebben vervuld. Behalve dat de wetgever hiermee de professionele ondersteuning van de raad zeker heeft willen stellen, vormde ook de verwachting dat de griffier zou bijdragen aan de beoogde cultuuromslag een belangrijk argument voor deze verplichte functionaris.

De gemeentewet omschrijft slechts in algemene zin welke bevoegdheden de griffier en een eventuele griffie hebben.

Artikel 107a Gemeentewet:

1. De griffier staat de raad en de door de raad ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde.
2. De raad stelt in een instructie nadere regels over de taak en bevoegdheden van de griffier.

Bovenstaand artikel impliceert dat de aard van het takenpakket van de griffier per gemeente kan verschillen, de raad bepaalt immers de prioriteiten hierin. Ook de functionaris zelf kan invloed uitoefenen op de inhoud van de functie. Globaal zijn de werkzaamheden onder te brengen in drie onderdelen:

- Secretariële ondersteuning.
- Procesmatige ondersteuning.
- Inhoudelijke ondersteuning.

Afhankelijk van de invulling kan de griffiersfunctie daarom uiteenlopen van puur secretarieel (die vooral ook de administratie verzorgt) tot een zeer inhoudelijke functie (als een advocaat die de belangen behartigt van de raad). Deze vrijheid in de invulling levert de griffier al snel legio kwalificaties op. De griffier is een verbinder, makelaar, beheersmanager, cultuurveranderaar, procedurebewaker en politiek controller. In de vele typering van de griffier vormen drie elementen echter de kern. De griffier heeft te maken met veranderen, verbinden en processen. Waarbij opgemerkt moet worden dat veranderen vooral verbonden is met de griffier welke nog volop in ontwikkeling is met een belangrijke rol in het veranderproces van dualisering<sup>3</sup>. Daarnaast

<sup>3</sup> Elzinga noemt de griffier zelfs de ambtelijke aanjager en het gezicht van dualisme. GITP OrganisatieAdvies sector Openbaar Bestuur (in opdracht van de VvG), Griffier op maat, verkennend onderzoek naar de strategische positionering van de griffierfunctie bij gemeenten, Doorn, 2004.

wordt de griffier gezien als een makelaarachtige tussenschakel, die ambtelijke, bestuurlijke en politieke processen onderling verbindt. Het GITP-onderzoek naar de strategische positionering van de griffier leidde tot het onderscheid tussen proceduregriffier en procesgriffier, waarbij laatstgenoemde niet alleen procedurebewaker is maar tevens procesadviseur, inhoudelijk adviseur, vertegenwoordiger en leider<sup>4</sup>. De functie van procesgriffier wordt door velen gezien als de hoofdstroom in de ontwikkeling van de griffier<sup>5</sup>.

De procesgriffier wordt ook in dit onderzoek als uitgangspunt gehanteerd. De praktijk wijst immers inmiddels uit dat de griffier kan worden beschouwd (en zichzelf beschouwen<sup>6</sup>) als een procesmanager. In zijn functie heeft hij namelijk te maken met complexe processen ter oplossing van problemen en vraagstukken met een politieke dynamiek. Deze processen zijn daarom veelal ongestructureerd en complex. Tijdens dat managen begeeft hij zich binnen (en eventueel ook buiten) gemeentelijke netwerken waarin zich politieke, bestuurlijke en ambtelijke actoren bewegen. Die actoren zijn van elkaar afhankelijk, hebben vaak verschillende belangen en opereren in wisselende coalities. Zowel de omgeving als het werkveld van de griffier vragen daarom om procesmanagement. Niet verwonderlijk dus dat griffiers zich in de praktijk ook overwegend als zodanig manifesteren.

Aldus wordt de griffier geacht het netwerk van actoren die bij de beleids- en besluitvorming van de raad betrokken zijn te sturen en te beheersen. Naast dat hij dat proces probeert te beïnvloeden, maakt hij daarbij zelf deel uit van dit netwerk. In het netwerk van de griffier bevinden zich meerdere spelers: de raad als geheel, alsmede de individuele fracties en raadsleden, het presidium, de burgemeester,

---

4 GITP OrganisatieAdvies sector Openbaar Bestuur (in opdracht van VvG), Griffier op maat, verkennend onderzoek naar de strategische positionering van de griffierfunctie bij gemeenten, Doorn, 2004.

5 Dit werd niet alleen bevestigd door de uitkomsten van het GITP-onderzoek, maar ook door het feit dat het profiel van de procesgriffier door de VvG als uitgangspunt is genomen voor verdere invulling van de functie.

6 Verwezen wordt naar de resultaten van de volgende onderzoeken: SGB0, Onderzoeks- en Adviebureau van de VNG, Gezocht: de raadsgriffier, Nationaal Griffiersonderzoek 2003, Den Haag 2003; M. Van de Plasse, De griffier: lust of last? Een onderzoek naar verwachtingen en opvattingen over de rol van de griffier in de regio Utrecht-Oost, Arnhem, 2006.

het college als geheel en de afzonderlijke wethouders, de gemeentesecretaris en de ambtelijke organisatie. Het netwerk wordt zelfs verbreed indien men ook media, bedrijfsleven, belangenorganisaties en burgers erbij betreft.

Een ieder in dit netwerk raakt de positie en het functioneren van de griffier, maar doet dat vanuit zijn eigen positie en functioneren. Dat betekent dat de griffier tot elke actor in een eigen verhouding staat, waarbij de relaties met de diverse netwerkpartners onderling dus verschillen. In dit onderzoek staat de relatie tussen de griffier en de secretaris centraal. Om deze relatie te kunnen schetsen en vervolgens de aanleiding en vraagstellingen van het onderzoek nader toe te lichten, dient allereerst de rol van de gemeentesecretaris te worden toegelicht.

## 2.6 Dualisme: de veranderende rol van de secretaris

Als gevolg van de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur is de positie van de gemeentesecretaris aan verandering onderhevig. Voor de inwerkingtreding van deze wet gold de secretaris als de ambtelijk adviseur van zowel raad als college, met de doorvoering van duale gemeentebestel - en de komst van de griffier - vervult hij deze taak alleen nog voor het college.

Art. 103 Gemeentewet:

1. De secretaris staat het college, de burgemeester en de door hen ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde.
2. Het college stelt in een instructie nadere regels over de taak en de bevoegdheden van de secretaris.

Naast de exclusieve ondersteuning van het college, is de secretaris als algemeen directeur belast met de leiding van de ambtelijke organisatie. Ook voor de gemeentesecretaris geldt dat de aard en de invulling van het takenpakket per gemeente kan verschillen. Hierbij speelt de invloed van de secretaris zelf een belangrijke rol. Over het geheel genomen beslaan de werkzaamheden vier clusters:

- Het ontwikkelen van organisatiestrategie.
- Directie supervisie.
- Het onderhouden van contacten met de externe omgeving.
- Het onderhouden van contacten met de interne omgeving.

De ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie wordt door de VGS als hoofdtaak gezien. Daarmee levert de secretaris een bijdrage aan de sturing, geeft koers en samenhang en bewaakt de integriteit. De secretaris als 'sleutelfiguur' en 'schakel' dus die in, met en tussen het politieke bestuur en het ambtelijke apparaat functioneert. Het leggen en onderhouden van goede verbindingen vormt de essentie van het beroep: verbindingen tussen bestuur en ambtelijke organisatie, tussen de verschillende organisatieonderdelen, tussen ambtelijke processen en verbindingen met de samenleving. Inherent hieraan geldt dat de gemeentesecretaris de koers aangeeft om deze verbindingen doelmatig en doeltreffend te maken. De secretaris adviseert en ondersteunt, samen met het managementteam, het college bij de besluitvorming en houdt zicht op de uitvoering van die besluiten.

De secretaris is net als de griffier een procesmanager, omdat hij net als de griffier te maken heeft met complexe processen ter oplossing van problemen en vraagstukken met een politieke dynamiek. Echter als leider van de ambtelijke organisatie is hij ook bedrijfsmanager, die de publieke organisatie resultaatgericht, gecoördineerd en efficiënt tracht te runnen en daartoe strategische lijnen uitzet. Vanuit dit laatste vervult de secretaris ook de rol als inhoudelijk beleidsmanager. Ook de gemeentesecretaris begeeft zich in een netwerk van ambtelijke, bestuurlijke en politieke actoren en zoals gezegd wordt zijn functie gezien als een spil daarin, waarbij hij verbindt en vernieuwt. De relatie met de griffier als vertegenwoordiger is daarbij een belangrijke. In het navolgende wordt op deze relatie ingezoomd. Naast het interne netwerk krijgt de secretaris meer en meer van doen met de externe partners van een gemeente, zoals bedrijven, instellingen/organisaties en (vertegenwoordigers van) burgers. Op interactieve wijze vormgeven van beleid en uitvoeren daarvan is onder de eindverantwoordelijkheid van de secretaris één van de belangrijkste uitgangspunten voor het handelen uit naam van de gemeenten.

## 2.7 De relatie griffier-secretaris

Door middel van de Aanpassingwet van de Wet dualisering gemeentebestuur is de incomptabiliteit van de functie van griffier en secretaris opgenomen (artikel 100, lid 2 Gemeentewet). Ratio hiervan is dat als beide functies geconcentreerd zouden zijn bij één persoon, dit zou leiden tot het dragen van 'twee petten' in de belangen-

behartiging. Het dienen van twee heren met soms tegengestelde belangen werd daarom als onwenselijk beschouwd. De ratio achter deze onverenigbaarheid geeft daarmee aan, dat de relatie tussen de griffier en de secretaris in gedualiseerde verhoudingen als gevolg van conflicterende belangen soms een spanningsvolle kan zijn. Er is echter ook een gemeenschappelijk doel: beide functionarissen streven naar een goede samenwerking tussen college, raad en ambtelijke organisatie, waaruit effectieve, efficiënte en besluitvormingsprocessen en kwalitatief hoogwaardige besluiten voortkomen waarin de burger zich herkent. De griffier en de secretaris vormen aldus - zij het vanuit een verschillend startpunt - in het duale stelsel twee equivalente scharnierpunten. De relatie tussen beiden is dus een cruciale, waarbij het duale systeem ervan uit gaat dat zowel griffier en secretaris vanuit hun professionaliteit inzetten op een effectieve samenwerking. Deze zou dan tot uiting moeten komen in een goede en sterke band tussen de functionarissen, waarbij beiden handelen met respect voor elkaars positie en vertrouwen in elkaars handelen. Door effectief samenwerken en elkaar beschouwen als bondgenoot, ontstaat er een centrum van bestuurlijke ondersteuning, welke het functioneren van de lokale democratie en de herkenbaarheid daarvan versterkt.

## 2.8 Beroepsgroepen in ontwikkeling: een onderzoek naar de relatie tussen griffier en secretaris

De vorige paragraaf schetst een ideaalbeeld van de relatie tussen de griffier en secretaris. Daarbij wordt er vanuit gegaan dat met het dualisme een relatie van wederzijdse afhankelijkheid ontstaat tussen beiden, die als vanzelf zal leiden tot het smeden van een coalitie waarmee een optimaal resultaat voor de functionarissen wordt behaald en voor de lokale democratie. Zoals echter zo vaak geldt, voldoet de werkelijkheid helaas niet altijd aan het ideaalbeeld.

Dualisme heeft er niet alleen een nieuwe beroepsgroep gecreëerd: de griffiers, het vormgeven ervan binnen het gemeentelijk bestel zorgt ook voor een continue dynamiek rond de functies van anderen, zoals de gemeentesecretaris. Het voorgaande heeft deels mogen aangeven dat beiden beroepsgroepen nog volop in beweging zijn. Dit geldt wellicht het sterkst voor de griffier die zich moest en moet ontwikkelen vanaf een 'nulpunt'. Zoals beschreven laveert hij daarbij tussen een puur procedurele tot een sterk procesmatige en

inhoudelijke invulling. Verschillende onderzoeken hebben reeds aangetoond dat het geen gemakkelijke ontwikkeling is, die de griffier doormaakt<sup>7</sup>. Het is misschien wel de moeilijkste functie van het openbaar bestuur, zo kopte Binnenlands Bestuur nog niet zo lang geleden<sup>8</sup>. Soms strookten de verwachtingen van de ambitieuze griffier niet met die van de raad en zaten ze niet op hetzelfde dualiseringstempo. In de praktijk bleek dat zij hun tijd met name kwijt waren met het organiseren van raadslogistische processen en kwamen zij niet toe aan hun taak om de raad strategisch te positioneren en als inhoudelijke adviseur op te treden.

Dit geldt ook voor de relaties die de griffier onderhoudt met de diverse actoren. In veel gemeenten kwam de griffier binnen als ‘ongewenste vreemdeling’, zonder duidelijke functie of taakbeschrijving. Vanuit zo’n positie is het lastig snel een vertrouwensband op te bouwen met de verschillende spelers om samen te komen tot resultaten. Dit ging dus ook niet overal goed, de VvG toont in 2005 met het onderzoek ‘Op weg naar de griffier van de toekomst’ aan dat inmiddels alweer 27% van de griffiers vertrokken is. Bij meer dan 50% van de gevallen lag daar een al dan niet sluimerend conflict aan ten grondslag.

Maar niet alleen de griffier bevindt zich in een zoekende positie, ook voor de overige actoren in het speelveld van de lokale democratie geldt dat zij opnieuw hun taken en verantwoordelijkheden en dus hun rollen en relaties opnieuw moeten vormgeven. Dat geldt niet in de laatste plaats voor de gemeentesecretaris. Waar de secretaris voor de dualisering nog een sterke relatie onderhield met de politiek, is deze lijn inmiddels doorgeknipt met de komst van de griffier. Het contact met de raad is op die manier indirect geworden en dat heeft niet alleen gevolgen voor de relatie met de raad, maar ook voor de relatie van de secretaris met de overige actoren in zijn netwerk en de vervulling van zijn takenpakket. De zoektocht van de secretaris in zijn nieuwe rol, als primair ondersteuner van het college en leider van de ambtelijke organisatie, brengt met zich mee dat ook dit beroep volop in beweging is.

---

<sup>7</sup> Verwezen zij onder andere naar het eerder genoemde GTP-onderzoek (zie annotatie 2), maar ook VNG, SGBO, Gezocht raadsgriffier, nationaal griffiersonderzoek 2003, Den Haag 2003; Van de Plasse. De griffier: lust of last?, Arnhem, 2006; Huitma, Raadsgriffier en ambtelijke organisatie, analyse van een ‘aparte’ relatie, Weerselo, 2006.

<sup>8</sup> Jos Moerkamp, ‘Misschien wel de moeilijkste functie in het bestuur’, Binnenlands Bestuur, 24 februari 2006.

Ondanks de beschreven relevantie van een goede, werkbare en effectieve relatie tussen beiden en een wederzijdse afhankelijkheid die daartoe noopt, zien wij daarom dat de door de dualisme veroorzaakte dynamiek voor beide functies als gevolg heeft dat in de praktijk in wisselende mate sprake is van een effectieve samenwerking. Dit blijkt niet alleen uit onderzoek, maar dit is tevens een gedeelde ervaring van de beroepsorganisaties VGS en VvG, alsmede van BMC. Uit het onderzoek ‘Raadsgriffier en ambtelijke organisatie’ komen grofweg drie soorten relaties naar voren<sup>9</sup>:

1. *De ‘grote broer - kleine broerrelatie’.*

In deze relatie kan de secretaris moeilijk afstand doen van de betrokkenheid bij de raad en wordt de griffier als ervaringsdeskundige aan de hand genomen. Vanuit deze situatie, welke dikwijls vanaf het begin zo is ontstaan, is het moeilijk voor de griffier om een sterke en onafhankelijk positie in te nemen. Het duale bestel en de positieve effecten daarvan worden op deze wijze niet verwezenlijkt.

2. *De ‘de strikte scheidingsrelatie’.*

In tegenstelling tot de vorige situatie is er weinig bemoeienis met elkaar, de strikte scheiding tussen de duale taken en verantwoordelijkheden is vergaand doorgevoerd. Er is met andere woorden weinig contact met elkaar. Hoewel dit op zich dual is, komt de beoogde rol van de beide functionarissen niet tot uitdrukking: namelijk het zijn van elkaars netwerkpartner om zo een win-win situatie te creëren.

3. *De ‘bondgenootschapsrelatie’.*

In deze situatie hebben de secretaris en de griffier zich het duale stelsel eigen gemaakt. Ze zijn zich bewust van elkaars wederzijdse afhankelijkheid en geven hieraan uiting door te investeren in een onderlinge relatie. Als volwassen netwerkpartners, die onafhankelijk functioneren, wordt samen opgetrokken zodat beiden een optimaal resultaat halen uit de duale scheiding van rollen, taken en verantwoordelijkheden.

---

<sup>9</sup> Huitema, Raadsgriffier en ambtelijke organisatie, analyse van een ‘aparte’ relatie, Weerselo, 2006.



Deze laatste relatie komt grotendeels overeen met het ideaaltype van functioneren van griffier en secretaris vanuit het dualiseringsconcept. Beide andere typen van relaties, met de daarbij behorende invulling van taken en verantwoordelijkheden, komen in de praktijk echter ook voor. De beroepsorganisaties scharen zich achter het ideaalbeeld van de relatie griffier-secretaris, daaraan geven zij ook uitdrukking in hun profielschetsen van de functionarissen. Met het geconstateerde verschil tussen ideaal en werkelijkheid dient zich de vraag aan hoe het de gewenste situatie en daarmee onderlinge relatie kan worden bereikt. Dit is dan ook de doelstelling van voorliggend onderzoek. De vraagstelling die daarbij centraal heeft gestaan is de volgende:

*“Hoe kunnen de griffiers en secretarissen komen tot een effectieve en legitieme samenwerking binnen de lokale overheid?”*

Om te komen tot een beantwoording van deze vraag zijn de volgende deelvragen in het onderzoek aan de orde gekomen:

1. Hoe vullen de griffiers en de secretarissen op dit moment hun rollen en onderlinge samenwerking in?
2. Kunnen wij in deze invulling en in de onderlinge samenwerking patronen onderkennen?
3. Kunnen wij deze (patronen) van samenwerking in verband brengen met de effectiviteit en legitimiteit van beleid?
4. Hoe kunnen wij de huidige situatie zodanig beïnvloeden, dat binnen de verschillende patronen van samenwerking een proces van continue resultaatsverbetering (ondersteund en mede geleid vanuit de rol van griffier en secretaris) onderdeel gaat uitmaken van de reguliere werkwijze van de lokale overheid?

In het navolgende worden de resultaten van het onderzoek uiteengezet.

### 3 Dreamteams in het lokaal bestuur

#### 3.1 De spelers: wie zijn de griffiers en secretarissen?

Wij hebben het onderzoek uitgezet onder alle griffiers en secretarissen in de gemeenten en provincies. De cijfermatige analyses zijn uitsluitend uitgevoerd op de gemeenten, omdat het aantal deelnemende provincies te laag was om conclusies aan te verbinden. Van de enquêtes onder alle secretarissen hebben 215 van hen de enquête geretourneerd. Van de enquêtes die verspreid zijn onder alle griffiers zijn er 241 geretourneerd. Dit betekent een responspercentage van respectievelijk 47% en 52%. Wij verwachten met dit responspercentage een representatief deel van de doelgroep in onze onderzoekspopulatie te hebben opgenomen. Verreweg de meeste respondenten zijn man. Van de secretarissen geldt dat maar liefst voor 89% van de respondenten. Onder de griffiers geldt dit voor 70% van de respondenten. Daarmee ligt het percentage vrouwen bij de griffiers 20% hoger dan onder de secretarissen. Een groot deel van de respondenten is al geruime tijd in dienst van de gemeente, waarbij vooral de secretarissen een relatief lange staat van dienst hebben.

Aantal jaren dat de respondent in dienst is van de gemeente		
	Griffiers	Secretarissen
< 2 jaar	17%	17%
2 - 5 jaar	46%	27%
5 - 10 jaar	6%	29%
> 10 jaar	31%	27%

Van deze jaren bij de gemeente is 46% van de secretarissen al meer dan vijf jaar werkzaam in deze functie. De griffiers en secretarissen zijn vooral in hun huidige functie benoemd vanuit een ambtelijke achtergrond. Met name een groot deel van de griffiers is benoemd vanuit de eigen ambtelijke organisatie. Voor de secretarissen geldt dat zij meestal vanuit een andere ambtelijke organisatie komen. Slechts een minderheid van de respondenten is in deze functie benoemd vanuit een positie buiten de overheid.

Achtergrond van de respondenten		
	Griffiers	Secretarissen
Deze organisatie	40%	22%
Ambtelijke achtergrond elders	43%	71%
Buiten de overheid	16%	6%

De secretarissen zijn relatief wat ouder dan de griffiers. Onder hen is 62% ouder dan 50 jaar. Bij de griffiers is niemand van de respondenten ouder dan 50 jaar. Het merendeel van hen is tussen de 40 en 49 jaar oud. Geen van de secretarissen is jonger dan 30 jaar. Bijna een vijfde deel van de griffiers is jonger dan 30 jaar. Daarmee verschillen de beroepsgroepen significant in leeftijdsopbouw.

Leeftijd	Secretarissen	Griffiers
t/m 29	0%	21%
30 t/m 39	6%	31%
40 t/m 49	32%	48%
50 en ouder	62%	0%

Kijken wij naar de stabiliteit van de functie-Invulling in de driehoek dan valt het volgende op. Onder de respondenten (zowel griffiers als secretarissen) geeft een ruime meerderheid aan dat sinds 2002 een en dezelfde griffier bij de gemeente werkzaam is. In een derde deel van de gemeenten zijn er sinds 2002 twee griffiers geweest. In bijna 10% van de gemeenten zijn er drie of meer griffiers geweest. Voor de continuïteit van de invulling van de functie van gemeentesecretaris geldt ongeveer hetzelfde beeld. De helft van de gemeenten heeft sinds 2002 nog dezelfde gemeentesecretaris. Ruim een derde deel van de gemeenten heeft twee gemeentesecretarissen gekend. Ongeveer 10% kende er drie of meer. Het beeld van de burgemeester sluit hierop aan en laat in de ondervraagde gemeenten hetzelfde beeld zien.

De ondervraagde gemeenten zijn als volgt verdeeld wat betreft omvang uitgedrukt in inwoneraantal en formatieruimte (fte's).

Omvang van de gemeente (uitgedrukt in inwoneraantal)		Omvang van de ambtelijke organisatie (uitgedrukt in fte's)	
Tot 10.000	13%	Tot 50 fte	3%
10.000 - 20.000	34%	50 tot 100 fte	29%
20.000 - 40.000	31%	100 tot 200 fte	33%
40.000 - 100.000	18%	200 tot 500 fte	23%
100.000 +	4%	500 fte en meer	12%

De functiewaardering van beide functionarissen verschilt. De griffiers genieten gemiddeld genomen een salaris dat gebaseerd is op een schaalniveau dat twee schalen lager ligt dan dat van de secretaris.

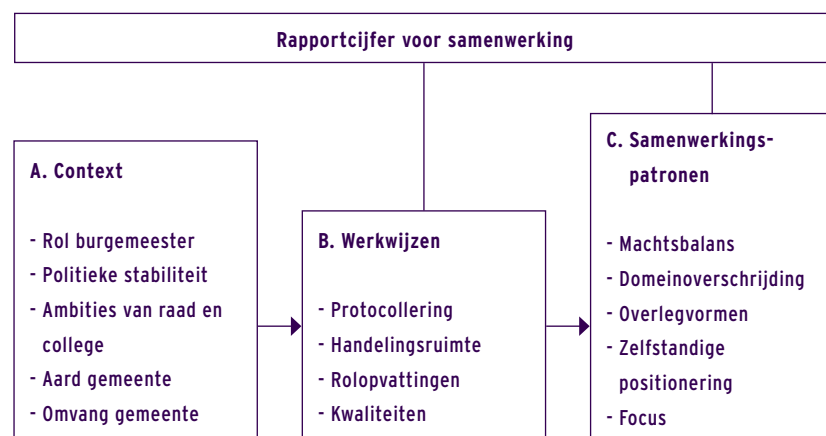
Functiewaardering van de griffier en de secretaris									
Schaal	10	11	12	13	14	15	16	17	18 +
Secretaris	0%	1%	4%	23%	32%	18%	13%	7%	2%
Griffier	3%	28%	35%	17%	10%	6%	1%	0%	0%

De lagere functiewaardering wordt wel in verband gebracht met de geringere omvang van het apparaat waaraan de griffier leiding geeft. De omvang van de griffies zijn als volgt vertegenwoordigd in de onderzoeksgroep.

Omvang van de griffies die vertegenwoordigd zijn in de onderzoekspopulatie (uitgedrukt in fte's)									
< 0,5	0,6-1,0	1,1-1,5	1,6-2,0	2,1-3,0	3,1-4,0	4,1-5,0	5,1-6,0	6,1-7,0	> 7
5%	25%	20%	13%	16%	8%	5%	2%	0%	5%

In dit hoofdstuk nemen wij de werkwijzen van de griffiers en de secretarissen onder de loep. Wij starten met de beoordeling van de samenwerkingsrelaties in de twee doelgroepen van secretarissen en griffiers. Welk rapportcijfer geven zij zelf voor de onderlinge samenwerking (3.2)? Vervolgens maken wij een analyse van de samenwerkingsrelaties die hoog scoren (3.3). Welke kenmerken hebben deze teams om vervolgens na te gaan welke factoren het ontstaan van deze goede samenwerkingsvormen kunnen stimuleren. Wij brengen daarbij de zogenoemde contextvariabelen in beeld (3.4). In paragraaf 3.5 en 3.6 bespreken wij tenslotte de variaties in werkwijzen en functionele samenwerkingspatronen van de griffier en secretaris. Waarbij wij in paragraaf 3.5 met name bespreken hoe de

samenwerking wordt ingevuld vanuit beide partijen afzonderlijk. Hoeveel handelingsruimte hebben zij formeel op basis van protocollen en gevoelsmatig (zoals door hen wordt ervaren), welke rolopvatting hebben zij en welke kwaliteiten hebben zij om de gekozen rolinvulling vorm te kunnen geven? In paragraaf 3.6 gaan wij op de samenwerking zelf in: in hoeverre is er sprake van een machtsbalans tussen de griffier en de secretaris? Komen beide partijen op elkaars terrein of is er sprake van een strikte scheiding tussen het politieke en het bestuurlijke terrein? In hoeverre is sprake van een zelfstandige positionering van beide partijen als het er op aankomt? En tenslotte, welke focus heeft het duo, is men gericht op de eigen positie of staat het gemeenschappelijk belang van de gemeente voorop? Wij sluiten het hoofdstuk af met een tussenbalans (3.7).



### 3.2 Hoge rapportcijfers voor de samenwerking

In het onderzoek zijn wij op zoek naar samenwerkingspatronen tussen griffier en secretaris die goed werken, de zogenoemde ‘dreamteams’. Hoe oordelen de griffiers en de secretarissen zélf over het algemeen over de onderlinge samenwerking? Is deze in hun ogen voldoende? Kan het nog beter? Over het algemeen genomen oordelen zowel de secretarissen als de griffiers redelijk positief over de samenwerking. Over de hele doelgroep geven de secretarissen gemiddeld het rapportcijfer 7,1 voor de samenwerking op functioneel gebied. Persoonlijk zijn zij nog iets positiever en geven zij zelfs een 7,5. De griffiers geven een 6,6 op functioneel gebied en een halve punt hoger (een 7,1) voor de relatie met de secretaris op persoonlijk gebied.

Rapportcijfers voor de samenwerking tussen griffier en secretaris

	Secretarissen	Griffiers
Goed - uitstekend (8 t/m 10)	42%	34%
(Ruim) voldoende (6 t/m 7)	46%	47%
Onvoldoende (1 t/m 5)	12%	19%

Bekijken wij de beoordelingen nauwkeuriger, dan valt dat op, dat de griffiers iets voorzichtiger zijn in hun oordeel over de samenwerking dan de secretarissen. Van de griffiers geeft 19% een onvoldoende voor de samenwerking op functioneel gebied. Van de secretarissen ligt dit percentage op 12%. Het aantal ‘dreamteams’ (laten wij deze voorlopig definiëren als samenwerkingsvormen die een 8, 9 of 10 scoren) op functioneel gebied, is in de ogen van de secretarissen hoger dan in de ogen van griffiers. Van de secretarissen geeft maar liefst 42% een acht of hoger. Onder de griffiers ligt dit percentage zichtbaar lager, namelijk op 34%.

De reden dat de griffiers wat lager scoren kan enerzijds liggen aan het feit dat zij zich nog een positie aan het verwerven zijn ten opzichte van de raad en de secretaris in een netwerk dat volop in beweging is. Daarbij kan het ook zo zijn dat de griffiers zich ten opzichte van de secretaris nog niet altijd tot ‘op gelijk niveau’ hebben weten ‘op te werken’. Veelal is hun functie lager ingeschaald, zijn zij fors wat jonger, komen zij van buiten de organisatie en hebben zij een minder lange werkervaring binnen de gemeente. De gemeentesecretaris is daarentegen wel redelijk goed ingevoerd in het netwerk en de werkzaamheden van de griffier. Dat zou kunnen verklaren dat zij zich wat beter op hun gemak voelen, en daarmee wat hogere scores geven voor de samenwerking, dan de griffier.

Op persoonlijk vlak lijken de teams nog beter met elkaar op te kunnen schieten. Hoewel ook wat betreft de waardering van de persoonlijke relatie de secretarissen positiever zijn over de samenwerking dan de griffiers. Echte onvoldoendes zijn er op persoonlijk vlak nauwelijks (7% van de secretarissen tegenover 11% van de griffiers). ‘Dreamteams’ (een score van 8 of hoger) zijn er in de ogen van secretarissen in 62% van de gevallen en in de ogen van griffiers in 45% van de gevallen als het gaat om de samenwerking op persoonlijk gebied. Met andere woorden: over het algemeen kan men goed met elkaar opschieten, ook als er functioneel soms wat minder positief over de samenwerking wordt geoordeeld.

### Conclusie 1: Goede gemiddelde rapportcijfers voor samenwerking

- Een ruime meerderheid van de griffiers en secretarissen oordeelt over de samenwerking (meer dan) voldoende.
- De griffiers oordelen over het algemeen gesproken iets minder positief over de samenwerking dan de secretarissen zowel op functioneel als op persoonlijk gebied.
- Van de griffiers geeft een vijfde deel aan de functionele samenwerking onder de maat te vinden.
- Op persoonlijk gebied kan men het over het algemeen nog beter met elkaar vinden dan op functioneel gebied.
- Ook als men functioneel gezien de samenwerking minder positief beoordeeld, blijft de waardering voor de relatie op persoonlijk vlak veelal goed.

### 3.3 Wat kenmerkt de hoogscorende teams?

Een hoge score op de samenwerking (functioneel en persoonlijk) maakt ons nieuwsgierig naar de specifieke kenmerken van deze teams. Wat maakt een team nu precies een ‘dreamteam’? Waarom scoren deze teams een 8 of hoger? Wij kiezen er voor om eerst maar eens goed te kijken naar de kenmerken van de duo’s die het op persoonlijk en functioneel vlak goed met elkaar kunnen vinden. In de interviews hebben wij gevraagd waarom de respondenten vonden dat in hun geval sprake was van een ‘dreamteam’, ofwel van een meer dan goede samenwerking in hun team. Zij gaven de volgende kenmerken van ‘dreamteams’:

- a. De partners hebben voor alles, héél veel liefde voor de stad/het dorp!
- b. Beide personen zijn intelligent en krachtig. Zij zijn aan elkaar gewaagd.
- c. Partners zoeken bewust samen naar verbeteringen in de organisatie en in hun samenwerking.
- d. Zij werken in hun pionierswerk niet alleen langs formele lijnen, maar maken juist gebruik van informele instrumenten en omgangsvormen.
- e. Beide personen zijn zich goed bewust van de eigen en andermans positie en zijn kritisch op elkaars werk. Zij gaan een conflict niet uit de weg.
- f. De partners hebben wel soortgelijke opvattingen over het dualisme en de ontwikkeling van de gemeente.

Uit de enquête blijkt dat deze kenmerken in hoge mate lijken samen te hangen met hoge beoordelingen van de samenwerking. Wij bekijken de kenmerken wat meer in detail.

#### a. Veel liefde voor de stad en het dorp

In de interviews vertelden de duo’s die zeer goed met elkaar overweg kunnen, dat er slechts één zaak is die hen bindt: ‘mooie dingen doen voor de burgers die in de gemeente wonen’. Alleen al uit de passie waarmee de griffier en secretaris over de projecten, de gemeente en de inwoners spraken, konden wij afleiden dat er hen veel aan gelegen was dat het met de gemeente goed gaat. De eigen carrière wordt ten dienste gesteld van de gemeente: ‘wij doen het voor de burgers’. Hun onderlinge samenwerking maakt daar deel van uit. ‘het is prachtig werk, ik beschouw het als een eer om dit te mogen doen’.

In teams die laag scoren zien wij een heel ander beeld. In die gevallen is niet de gemeente, maar het eigen belang, de strijd om overleving of het verkrijgen dan wel behouden van macht, doel op zichzelf geworden. Er zijn schrijnende voorbeelden zichtbaar geworden in het onderzoek. De samenwerking wordt in die gevallen gereduceerd tot de strijd om de eigen kamer, een eigen apparaat, een plek bij de vergaderingen, de eigen post, het recht op eigen functioneringsgesprekken en de waarborg van de privacy daarvan.

#### b. Intelligente en krachtige tegenspelers

Zoals uit de interviews blijkt zijn de spelers in teams die hoog scoren op samenwerking (een 8 of hoger) aan elkaar gewaagd. Men heeft grote waardering voor de manier waarop de ‘tegenspeler’ de rol invult. Men legt de lat hoog en verwacht van de ander en van zichzelf hoge kwaliteit en professionaliteit. In de enquête hebben wij gevraagd naar het oordeel over de werkwijze van de samenwerkingspartner. Daarmee wordt het beeld dat men in hoog scorende teams respect heeft voor de taakinvulling van de ander bevestigd.

Oordeel van de secretaris over de kwaliteiten van ‘zijn’ griffier, uitgedrukt in percentage van de respondenten dat vindt dat de griffier (zeer) zeker deze kwaliteiten heeft.

	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	Totaal
Bestuurlijk-inhoudelijk sterke griffier	4%	25%	56%	36%
Griffier met uitstekend gevoel voor politieke verhoudingen	19%	4%	78%	60%
Griffier die goed de procedures uitvoert en bewaakt	38%	71%	93%	76%

In alle tabellen zijn alleen de te meten scores weergegeven

Secretarissen die een acht of hoger scoren voor de samenwerking vinden in ruime meerderheid dat in hun geval sprake is van:

- Een bestuurlijk-inhoudelijk sterke griffier (56% versus 4%).
- Een griffier met een uitstekend gevoel voor politieke verhoudingen (78% versus 19%).
- Een griffier die de procedures goed bewaakt, handhaaft en uitvoert (93% versus 38%).

Onder de secretarissen die een onvoldoende score vindt slechts een minderheid dat deze kwaliteiten aan de griffier kunnen worden toegeschreven. Met andere woorden de secretarissen die een onvoldoende geven aan de relatie op functioneel gebied, vinden dat de griffier ook onvoldoende kwaliteit laat zien op deze drie criteria. En hoe ligt de beoordeling van de griffier over de inhoudelijke kwaliteit van zijn samenwerkingspartner, de secretaris?

**Ordeel van de griffier over de kwaliteiten van 'zijn' secretaris, uitgedrukt in percentage respondenten dat vindt dat de secretaris (zeer) zeker deze kwaliteiten heeft.**

	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	Totaal
Secretaris die sterk is in de bestuurlijke ondersteuning	40%	54%	69%	56%
Secretaris die sterk is in het leidinggeven	14%	44%	67%	47%
Secretaris met een goed gevoel voor politiek bestuurlijke verhoudingen	19%	53%	80%	56%

Griffiers die een 8 of hoger scoren voor de samenwerking vinden in ruime meerderheid dat in hun geval sprake is van:

- Een secretaris die sterk is in de bestuurlijke ondersteuning van het college (69% versus 40%).
- Een secretaris die sterk is in het leidinggeven aan de ambtelijke organisatie (67% versus 14%).
- Een secretaris die een uitstekend gevoel heeft voor politiek bestuurlijke verhoudingen (80% versus 19%).

Van de griffiers die een onvoldoende aan de samenwerking geven, vindt slechts een klein gedeelte dat deze kwaliteiten aan 'zijn' secretaris kunnen worden toegeschreven.

Wij hebben de griffiers en secretarissen de stelling voorgelegd: 'In ons duo zijn wij goed aan elkaar gewaagd'. Opvallend is dat de griffiers hierin wat positiever zijn gestemd dan de secretarissen. Van alle griffiers geeft maar liefst 68% aan dat zij het met deze stelling (zeer)

eens zijn. Onder de secretarissen ligt dit percentage lager, namelijk op 50%. Wij zien wel grote verschillen tussen enerzijds de teams die goed scoren en anderzijds de teams die minder goed of slecht zeggen samen te werken. Slechts een derde van de secretarissen in de minder goed samenwerkende teams vindt dat zij aan elkaar zijn gewaagd, een grote meerderheid van deze groep die ontevreden is over de samenwerking op functioneel gebied vindt dat dus niet.

**'In ons duo zijn wij goed aan elkaar gewaagd' (uitgedrukt in percentage respondenten dat aangeeft het met deze stelling eens of zeer mee eens te zijn).**

	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	Totaal
Griffier	50%	65%	81%	68%
Secretaris	35%	42%	63%	50%

### c. Samen op zoek naar verbetering

Uit de interviews bleek dat gemeenten waarin de griffier en de secretaris zichzelf hoog scoren op samenwerking, zij ook gezamenlijk plannen maken voor verbetering van de samenwerking onderling en verbetering van de gemeentelijke organisatie. Met andere woorden, zij maken de continue aandacht voor verbetering in hun werk tot onderdeel van hun professionaliteit. Voor de mate waarin zij daadwerkelijk voorstellen in gezamenlijkheid bespreken en oppakken, verwijzen wij ook naar paragraaf 4.3.

### d. Informele lijnen en instrumenten zijn wezenlijk

Het is van groot belang om de voorstellen die in gezamenlijkheid, in groot onderling vertrouwen en op basis van een goede verstandhouding tussen griffier en secretaris zijn bedacht, niet gelijk in het formele circuit te brengen. Beide partijen moeten het lef en het vermogen hebben om hun voorstellen onder de raad(sleden) en college(leden) eens 'met de benen op tafel' te bespreken. Op persoonlijke titel en zonder last of ruggespraak, krijgen de partijen dan ook de kans om eerlijk te zeggen wat men van de voorstellen vindt. Dan wordt de kans dat een onconventioneel voorstel gelijk afgeschoten 'moet' worden vele malen kleiner. Er zijn immers nog geen verwachtingen en vooringenomen standpunten op grond van formele posities. Er kan in zo'n informele setting nog eens verder worden onderzocht of er mogelijkheden liggen en welke aanvliegroute er gekozen kan worden, bij wie het nog eens in de week is gelegd en wat zoal het draagvlak informeel is. Het blijkt dat men er in de loop van de tijd dan ook formeel wellicht wat over wil zeggen. In

de praktijk heeft men dan al diverse luchtballonnetjes opgelaten en uitgeprobeerd, zodat meer helder is waar de echte hete hangijzers zitten en wat de volgende stap kan zijn.

#### e. Kritische houding maakt deel uit van de professionaliteit

In de duo's die aangeven goed met elkaar te kunnen samenwerken is het heel gewoon dat men zakelijke meningsverschillen heeft en dat men deze met elkaar bespreekt. De conflicten blijven dan ook zakelijk van aard. In de slecht scorende duo's op samenwerking, is het in een vijfde deel van de situaties zo dat de zakelijke meningsverschillen persoonlijk van aard worden. Bij hoogscorende duo's lijkt de samenwerking goed tegen een stootje te kunnen. Daar worden de zakelijke meningsverschillen zelden of nooit persoonlijk van aard. In de interviews vroegen wij of een goede samenwerking op zich, voldoende is om van een dreamteam te spreken. Dat werd ontkend: één factor die zeer bepalend is voor de hoge score op de samenwerking tussen griffier en secretaris, is de mate waarin men kritisch durft te zijn en kán zijn op elkaars werk. Daar waar deze kritische houding ten opzichte van elkaar uitblijft, kan volgens de respondenten geen sprake zijn van een dreamteam. 'Ik vind dat wij geen dreamteam zijn, omdat wij te lief voor elkaar zijn. Het moet af en toe gewoon eens spetteren. Ik verwacht ook dat er kritisch naar mijn werk wordt gekeken. Daar wordt het alleen maar beter van. Dat gebeurt in ons geval onvoldoende, waardoor het kabbelt, het gaat zoals het gaat. Niet slecht, maar het kan beter'.

In dreamteams worden successen gedeeld, heeft men respect voor elkaar en geeft men elkaar makkelijk complimenten. In de samenwerking geeft het geven van complimenten aan elkaar en het vieren van (gemeenschappelijke) successen weer nieuwe energie aan het team. Complimenten aan elkaar geven lijkt soms lastig. Ook onder de griffiers en secretarissen wordt dit met zuinigheid toegepast. Gemiddeld geeft ruim een derde van de duo's elkaar makkelijk complimenten. Voor de hoogscorende duo's lijkt dat al weer iets makkelijker (ongeveer de helft), dan voor de laag scorende duo's (nog geen vijfde deel). Natuurlijk kan het zo zijn dat het in deze teams lastig is om complimenten te geven omdat men vindt dat daar ook geen aanleiding toe is: het gaat immers niet goed.

Stellingen over de samenwerking	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	Totaal
Zakelijke meningsverschillen blijven zakelijk	S: 73% G: 76%	S: 92% G: 91%	S: 97% G: 94%	S: 82% G: 89%
Zakelijke meningsverschillen worden soms persoonlijk van aard	S: 19% G: 17%	S: 3% G: 3%	S: 1% G: 4%	S: 4,2% G: 6%
Binnen ons duo zeggen we elkaar de waarheid	S: 50% G: 50%	S: 82% G: 75%	S: 92% G: 90%	S: 82% G: 76%
In ons duo bekritisieren we elkaars werk (in positieve zin)	S: 46% G: 40%	S: 76% G: 57%	S: 83% G: 80%	S: 76% G: 62%
Wij geven elkaar makkelijk complimenten	S: 19% G: 14%	S: 36% G: 28%	S: 49% G: 54%	S: 39% G: 35%

#### f. Soortgelijke opvattingen over dualisme

Op de stelling 'In ons duo denken wij hetzelfde over dualisering' zien wij dat in de beter beoordeelde samenwerkingsverbanden veel hoger wordt gescoord dan in de samenwerkingsverbanden die negatiever worden beoordeeld. Met andere woorden: in de positieve teams denken beide partijen meer hetzelfde over dualisering.

'In ons duo denken wij hetzelfde over dualisering en professionalisering van de gemeente'				
	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	Totaal
Secretaris	27%	48%	72%	44%
Griffier	10%	33%	63%	40%

Een ruime meerderheid van de respondenten uit de hoog scorende teams geeft aan hetzelfde te denken over dualisering, dat geldt zowel voor de griffiers als de secretarissen. In de laagscorende teams is dit voor een klein deel van de respondenten het geval. In verreweg de meeste gemeenten waar laag wordt gescoord op de samenwerking denken griffiers en secretarissen verschillend over de vormgeving van het dualisme.

'In ons duo denken wij hetzelfde over dualisering en professionalisering van de gemeente'				
	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	Totaal
Secretaris	27%	48%	72%	44%
Griffier	10%	33%	63%	40%

De behoefte om de duale verhoudingen verder te expliciteren wordt met name in de laag scorende teams gevoeld. Hoewel gemiddeld genomen de griffiers hier meer behoefte aan hebben dan de secretarissen, is deze behoefte zeker niet overal aanwezig. Bij hoog scorende teams wordt deze explicitering wat minder van belang geacht.

### Conclusie 2: Dreamteams zijn te herkennen

- *Hoog scorende teams hebben een aantal kenmerken waarin zij afwijken van de laag scorende teams.*
- *In hoog scorende teams zijn de gemeentelijke ambities en het gemeentelijk belang het kader voor de samenwerking.*
- *In hoog scorende teams is de waardering voor de uitvoering van het werk door de ander, beduidend hoger dan in laag scorende teams.*
- *In hoog scorende teams wordt in gezamenlijkheid gezocht naar verbetering in de onderlinge samenwerking en de ontwikkeling van de gemeente.*
- *Hoog scorende teams verdragen een stootje, men is kritisch op elkaars werk, meningsverschillen blijven zakelijk van aard.*

## 3.4 Wat helpt bij het ontstaan van dreamteams?

In de interviews lijkt men het over één ding eens: dreamteams kunnen alleen ontstaan als er ‘chemie is’, ‘men elkaar mag’ en ‘men gewoon heel goed met elkaar kan opschieten’. Andere factoren die genoemd werden als stimulerend voor het ontstaan van dreamteams zijn:

- a. De rol van de burgemeester.
- b. De mate van stabiliteit van het politieke klimaat.
- c. De ambities van de raad en het college.
- d. De omvang en de aard van de gemeente.

Wat helpt bij het tot stand brengen of het in stand houden van een goede samenwerking? Een goede burgemeester? Een politiek stabiel klimaat? Hoge ambities van het college of hoge ambities van de raad? Het hebben van voldoende handelingsvrijheid? Wij hebben deze factoren in de vorm van stellingen voorgelegd aan de respondenten.

### a. De rol van de burgemeester

Een goede burgemeester en een stabiel politiek klimaat helpen bij de ontwikkeling van goede relaties tussen griffier en secretaris, zo geven de respondenten in de enquêtes aan.

**‘Voor de ontwikkeling van dreamteams (griffier/secretaris) is de rol van een goede burgemeester onontbeerlijk’**

	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	Totaal
Griffier	74%	68%	58%	65%
Secretaris	73%	73%	57%	67%

Hoewel een merendeel van de respondenten de invloed van de burgemeester bij de ontwikkeling van dreamteams onontbeerlijk acht, lijkt men in de praktijk niet altijd veel van deze invloed te merken. De invloed van de burgemeester op de relatie zowel op functioneel als ook op persoonlijk vlak wordt klein geacht. De percentages verschillen niet tussen hoog en laag scorende teams op samenwerking. Met andere woorden, hoewel men veel van de burgemeester verwacht, merken de respondenten in de praktijk maar weinig van de invloed van de burgemeester.

Als de burgemeester zich meer met de relatie zou bemoeien, zou er winst te boeken zijn, zo oordelen de respondenten. Toch vinden respondenten dat het de burgemeester niet ontbreekt aan betrokkenheid, noch in de richting van de raad, noch in de richting van het college. Een zeer ruime meerderheid van de respondenten vindt dat de burgemeester in voldoende mate betrokken is bij zaken die de raad aangaan en met zaken die het college aangaan.

**Percentage respondenten dat de invloed van de burgemeester op de onderlinge relatie klein tot zeer klein acht**

	Persoonlijk	Functioneel
Griffier	89%	65%
Secretaris	91%	76%

Uit deze gegevens zou je kunnen afleiden dat de burgemeester, die een onafhankelijke positie heeft, deze positie nog niet altijd even goed gebruikt om de relatie tussen griffier en gemeentesecretaris positief te beïnvloeden. Op grond van zijn onafhankelijkheid zou hij dat wel kunnen. Hij heeft immers over het algemeen voldoende betrokkenheid op zowel zaken die de raad aangaan, als ook op zaken die het college aangaan. De griffier is in dit oordeel overigens het meest terughoudend: daar waar de relatie tussen griffier en secretaris als onvoldoende wordt beoordeeld, ligt het oordeel over de betrokkenheid van de burgemeester op raadszaken volgens de griffier aanzienlijk lager dan in hoog scorende teams. Daar ervaart de griffier



wel een hoge betrokkenheid van de burgemeester op raadsaangelegenheden. Je zou kunnen zeggen dat een deel van de griffiers zich wat in de steek gelaten voelt door de burgemeester als het om raadszaken gaat en het tussen hem en de secretaris niet erg vlot verloopt.

**'De burgemeester is in voldoende mate betrokken bij zaken die de ambtelijke organisatie en het college aangaan'**

	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	Totaal
Secretaris	92%	86%	88%	87%
Griffier	71%	75%	85%	77%

In de interviews zagen wij wat betreft de rol van de burgemeester overigens ook een genuanceerd beeld. Daar waar in de ene gemeente de rol van de burgemeester onontbeerlijk lijkt, is dat in de andere gemeente geenszins het geval. Het gaat daar goed, 'ondanks de burgemeester'.

**'De burgemeester is in voldoende mate betrokken met zaken die de raad aangaan'**

	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	Totaal
Secretaris	85%	88%	86%	87%
Griffier	57%	74%	83%	84%

De omvang van de gemeente lijkt hier ook een rol van betekenis te spelen. Een ruime meerderheid van alle respondenten geeft aan de rol van de burgemeester onontbeerlijk te vinden (>65%). De 100.000+ gemeenten wijken op dit punt significant af van de overige gemeenten.

De helft van deze 100.000+ gemeenten is het zeer oneens met de stelling dat de rol van de burgemeester onontbeerlijk is. De andere helft onder hen heeft hierover geen mening. Hetzelfde afwijkende oordeel hebben zij ten aanzien van het politieke klimaat. Ook hierover oordelen de 100.000+ gemeenten dat zij niet geloven dat dit invloed heeft op de kwaliteit van de relatie tussen de griffier en de secretaris.

**'In de driehoek zijn wij goed aan elkaar gewaagd'<sup>10</sup>**

	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	Totaal
Secretaris	27%	37%	0%	41%
Griffier	28%	35%	52%	39%

## b. Een politiek stabiel klimaat

De tweede factor die werd genoemd als een helpende factor voor het ontstaan en behouden van goed samenwerkende teams is een stabiel politiek klimaat. In de enquête geeft meer dan de helft van de secretarissen en griffiers (respectievelijk 55% en 52%) aan dat een politiek stabiel klimaat helpt bij het tot stand komen van een dreamteam.

**'Voor de ontwikkeling van dreamteams (griffier/secretaris) helpt het als sprake is van een politiek stabiel klimaat'**

	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	Totaal
Griffier	48%	56%	49%	52%
Secretaris	46%	65%	45%	55%

In de praktijk is het dynamisch in gemeenteland, zoals wij zagen in paragraaf 3.1. Wij zien daarbij dat de respondenten volgens eigen zeggen goed staande blijven ondanks het politieke rumoer om hen heen. Wij zien hier wel grote verschillen tussen teams die hoog op samenwerking scoren (ongeveer 90%) en de teams die laag scoren op samenwerking. Van de laatste groep geeft slechts minder dan een derde deel aan in die situatie staande te zullen blijven.

**'Ons duo blijft staande ook in lastige politieke situaties'**

	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	Totaal
Secretaris	27%	0%	91%	73%
Griffier	31%	68%	88%	68%

De groep die niet staande blijft, geeft ook aan dat zij elkaar niet altijd weet te vinden. De stelling 'ons duo weet elkaar altijd te vinden, in goede en in slechte tijden' wordt door de laagscorende duo's in meerderheid ontkennend beantwoord (<30%). Van de hoog scorende teams geeft bijna iedereen aan dat men elkaar, ook in slechte tijden, heel goed weet te vinden (>90%).

<sup>10</sup> Voor zover de driehoek feitelijk ook functioneert.

'Ons duo weet elkaar altijd te vinden, in goede en in slechte tijden'				
	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	Totaal
Griffier	26%	62%	91%	66%
Secretaris	31%	68%	92%	74%

### c. De ambities van de raad en het college

Je zou je voor kunnen stellen dat als een omgeving hoge verwachtingen stelt, en naarmate de ambities van de raad en het college hogere eisen stellen aan de griffiers en de secretarissen, hun onderlinge samenwerking wordt versterkt. Zij worden immers in elkaars armen gedreven: zij zullen samen de klus die van hen wordt verwacht, moeten klaren. Het omgekeerde kan ook. Hoe hoger de verwachtingen, hoe hoger de spanningen en hoe meer de relatie onder druk kan komen te staan. Welke verbanden zien wij in de enquêteresultaten?

'Onze raad heeft grote ambities met de professionalisering van de gemeente'				
	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	Totaal
Griffier	40%	23%	18%	25%
Secretaris	8%	23%	26%	22%

Erg ambitieus is de raad niet als het gaat om de professionalisering van de gemeente. Dat is ook logisch, gelet op de functie van de raad. In laag scorende teams is overigens nog wel een groot percentage van de griffiers (40%) dat vindt dat 'zijn' raad grote ambities heeft op dit terrein. Dat stemt tot nadenken. In die gevallen oordelen de secretarissen immers geheel anders: slechts een heel klein percentage van de secretarissen in laag scorende teams vindt dat de raad ten aanzien van de professionalisering van de gemeente grote ambities heeft. Griffiers en secretarissen verschillen in de laag scorende teams fors van mening over de ambities van de raad. De verschillen tussen secretaris en griffier zijn in voldoende of goed functionerende teams daarentegen heel klein. Zij zien over het algemeen dat de raad weinig ambities heeft ten aanzien van de professionalisering van de gemeentelijke organisatie.

'Onze raad heeft grote ambities aangaande beleidsinhoudelijke thema's van de gemeente'				
	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	Totaal
Griffier	69%	44%	53%	51%
Secretaris	27%	47%	52%	47%

Kijken wij naar de ambities van de raad op beleidsinhoudelijke thema's, dan zien wij een heel ander beeld. Ongeveer de helft van de respondenten erkent dat de raad op beleidsinhoud grote ambities heeft, waarbij ook opvalt dat onder de secretarissen er een groot verschil is tussen hoog en laag scorende teams. Van de secretarissen die de relatie met de griffier als onvoldoende beoordelen, geeft een kwart aan dat de ambities van de raad hoog zijn, terwijl van de secretarissen die hoog scoren op de onderlinge samenwerking meer dan de helft (52%) vindt dat de raad grote ambities heeft op beleidsinhoudelijke thema's. Onder de secretarissen zien wij dus een relatie tussen score op samenwerking met de griffier en de ambities van de raad op beleidsinhoudelijke thema's. Hoe ambitieuzer de raad, hoe beter de samenwerking met de griffier, zo oordelen de secretarissen. Bij de griffier zien wij een omgekeerd beeld. Bij lage scores voor de samenwerking met de secretaris, zien wij relatief een hogere waardering ten aanzien van de ambitie van de raad. De verklaring zou kunnen zijn dat er voor de secretaris bij hoge ambities een noodzaak ontstaat om samen te werken met de griffier. De griffier ervaart de ambities van de raad als iets dat de relatie juist onder druk zet: hij kan immers niet de secretaris beïnvloeden?

Overigens: de verschillen in opvatting over de ambities van de raad zijn ook hier tussen griffier en secretaris in hoog scorende teams heel klein, dan wel afwezig.

Zij denken in deze teams hetzelfde over de ambities van de raad. In laag scorende teams zien wij dat secretaris en griffier in hoge mate van elkaar verschillen van oordeel over de ambities van de raad. Vindt de griffier over het algemeen genomen (bijna 70%) dat zijn raad ambitieus is, de secretaris oordeelt daarover in laag scorende teams heel anders. Hij vindt in slechts een kwart van de gevallen dat de raad ambitieus is.

'Onze college heeft grote ambities met de professionalisering van de gemeente'				
	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	Totaal
Griffier	51%	49%	48%	49%
Secretaris	50%	65%	69%	64%

Voor wat betreft de ambities van het college geldt dat hier de secretaris wat positiever is, net zoals de griffier wat positiever is over de ambities van de raad. Hier liggen juist de percentages van griffier en secretaris in laag scorende teams dicht bij elkaar dan in hoog scorende teams. Wat betreft de professionalisering van de gemeente

zien wij dat de ambities van het college volgens de secretaris een samenhang laten zien met de score op samenwerking. Dus een meerderheid van de secretarissen die een hoge score geven voor de samenwerking, hebben te maken met een college dat grote ambities heeft met de professionalisering van de gemeente.

'Ons college heeft grote ambities aangaande beleidsinhoudelijke thema's van de gemeente'				
	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	Totaal
Griffier	70%	66%	65%	66%
Secretaris	81%	82%	80%	81%

Een grote meerderheid van de secretarissen en griffiers ziet grote ambities bij het college ten aanzien van beleidsinhoudelijke thema's. Een relatie met de score op samenwerking is er nauwelijks. De ambities zijn kennelijk zo duidelijk dat griffier en secretaris hier soortgelijk over oordelen. Samenvattend geldt voor de relatie tussen ambities van de raad en het college enerzijds en de scores op de samenwerking anderzijds het volgende.

- Onder de secretarissen zien wij een lichte relatie tussen de score voor de samenwerking en de ambities van de raad. Hoe meer de raad vraagt, hoe meer de relatie met de griffier wellicht van belang wordt voor de secretaris. De secretaris moet dan wel tot zaken komen met de griffier. Hij zelf kan immers niet meer op de voor hem vertrouwde weg afspraken maken met fracties/raadsleden. Hij komt dan duidelijk op het politieke terrein waar bij de invoering van het dualisme een speciale ondersteuner in het leven geroepen is om de raad te ondersteunen. Dit is de griffier. Hij moet via en dus met de griffier in gesprek komen met de raad. Wat wil de raad, hoe kunnen wij aan deze verwachtingen voldoen?
- Onder de griffiers zien wij een omgekeerde relatie tussen de score op de samenwerking en de ambities van de raad. Hoe hoger de ambities van de raad hoe meer de relatie onder druk komt. De griffier moet wel samenwerken met de ambtelijke organisatie om de ambities van de raad te helpen waarmaken, maar hij kan op geen enkele manier de secretaris beïnvloeden: niet via het college en niet via de ambtelijke organisatie.
- Onder de secretarissen zien wij een (zeer lichte) relatie tussen de score op de samenwerkingsrelatie en de ambities van het college op beleidsinhoudelijke thema's.
- Onder de griffiers zien wij geen relatie tussen de score op de samenwerking en de ambities van het college. 'De raad beslist'.

#### d. De omvang en de aard van de gemeente

Ten aanzien van de relatie tussen de waardering voor de samenwerking tussen griffier en secretaris enerzijds en de gemeentegrootte anderzijds, geldt een opmerkelijk beeld dat wij ook eerder in deze rapportage onderkenden. Alle door ons onderscheiden categorieën gemeentegrootte<sup>11</sup> laten geen relatie zien met de waardering voor de samenwerking. Met andere woorden, andere kenmerken zijn veel meer bepalend voor de samenwerking dan de grootte van de gemeente. Het maakt dus niet uit hoe groot de gemeente is als het gaat om de kwaliteit van de samenwerking tussen griffier en secretaris. Dat geldt echter niet voor de 100.000+ gemeenten. Deze gemeenten geven gemiddeld een halve punt hoger voor de samenwerking tussen griffier en secretaris op functioneel gebied. Wij moeten daarbij ook opmerken dat in deze gemeenten ook sprake is van een andere dynamiek. Wij zagen immers dat griffiers en secretarissen in deze categorie ook aangaven dat de rol van de burgemeester en het politieke klimaat geen of nauwelijks invloed hebben op hun onderlinge relatie. Binnen deze gemeenten is ook sprake van een afwijkende organisatievorm. De samenwerking tussen griffie en ambtelijke organisatie is in deze grote gemeenten te vergelijken met het model dat vergelijkbaar is met de relatie tussen Tweede Kamer en departement. Het zijn afzonderlijke organisaties die redelijk zelfstandig ten opzichte van elkaar opereren.

#### Conclusie 3: Helpende factoren zijn de burgemeester en het politieke klimaat

- Een goede burgemeester wordt belangrijk gevonden voor de samenwerking.
- Met name duo's waarbij de samenwerking als onvoldoende wordt gescoord is de rol van de burgemeester onontbeerlijk geacht.
- In de praktijk is de betrokkenheid van de burgemeester bij zaken die raad en college aangaan voldoende.
- De feitelijke invloed van de burgemeester op de samenwerking griffier en secretaris wordt echter klein geacht.
- De burgemeester zou wel gezag hebben en vanuit die positie de relatie tussen de griffier en secretaris kunnen beïnvloeden, maar gebruikt deze positie lang niet altijd.
- Een krappe meerderheid van de respondenten geeft aan dat een politiek stabiel klimaat helpt bij de ontwikkeling van dreamteams.
- In de praktijk is het politieke klimaat niet altijd stabiel geweest, met name hoog scorende teams weten elkaar dan te vinden en blijven toch wel staande.

<sup>11</sup> Wij onderscheiden in ons onderzoek de volgende categorieën gemeentegrootten: tot 10.000, van 10.000-20.000, van 20.000 - 40.000, van 40.000-100.000 en de 100.000+ gemeenten.

- *Daarmee is de factor politieke stabiliteit met name van belang voor het staande houden van teams die op de samenwerking een 6 of 7 scoren. Zij zijn dan een kwetsbare groep.*
- *Voor teams die een hoge score hebben (een score tussen de 8 en de 10), is de politieke stabiliteit geen factor van betekenis voor hun samenwerking. Zij blijven -in tegenstelling tot de andere categorieën - staande, ook in lastige politieke situaties.*
- *Goed samenwerkende teams blijven elkaar opzoeken ook, of juist, bij politieke instabiliteit. In andere teams stagneren de contacten bij politieke instabiliteit.*
- *Ambities van de raad en het college laten een verschillend beeld zien tussen secretarissen en griffiers.*
- *De gemeentegrootte heeft geen invloed op de kwaliteit van de samenwerking, uitzondering hierop vormen de 100.000+ gemeenten.*

### 3.5 Werkwijzen van de griffier en de secretaris

Op verschillende manieren wordt de samenwerking vormgegeven. Hebben de spelers voldoende ruimte? Hoe vullen zij hun rol in? Zijn er protocollen die hun onderlinge samenwerking beschrijven of voorschrijven? Een ding is zeker: werkwijzen verschillen en worden mogelijk ingekleurd door een aantal factoren zoals:

- Protocollen en afspraken die de werkwijzen al dan niet begrenzen.
- Handelingsruimte van de griffier en de secretaris die hen is gegund of juist niet vanwege enerzijds de protocollen, anderzijds vanwege de andere spelers in het veld.
- Rolopvattingen van de griffier en de secretaris. Waar ligt hun voorkeur op het politiek-bestuurlijk vlak?
- De kwaliteiten van de griffier en de secretaris om die ruimte te benutten.

In de enquête hebben wij deze factoren bevraagd.

#### a. Protocollen zijn er wel, maar bepalen niet de samenwerking

Zijn er protocollen en in hoeverre zijn zij richtinggevend in de samenwerking? In de interviews was er nauwelijks sprake van protocollen. Soms waren deze er wel, maar speelden de protocollen en schriftelijke afspraken in de praktijk geen rol van betekenis. Uit de enquête blijkt ook dat protocollen nauwelijks een rol spelen. In slechts een minderheid van de gemeenten zijn protocollen richtinggevend voor de samenwerking tussen griffier en secretaris.

Rol van protocollen in de samenwerking tussen griffier en secretaris		
	Griffier	Secretaris
Protocollen zijn richtinggevend	17%	23%
Protocollen zijn niet richtinggevend	25%	37%
Er is niets vastgelegd	58%	40%

In de interviews zagen wij dat bij laag scorende teams de behoefte aan protocolleren toeneemt. Deze behoefte is er omdat men eerst alles weer scherp wil hebben, voordat men de touwtjes weer wat kan laten vieren.

In de zoektocht naar de onderlinge samenwerking valt men in slechte tijden even terug op formaliteiten en protocollen. Bij hoog scorende teams speelden de protocollen geen enkele rol en was er ook geen behoefte aan, zelfs niet in tijden dat men het niet met elkaar eens is of in zwaar politiek weer. 'Het is belangrijker dat je elkaar dan weet te vinden, begrip hebt voor elkaars positie en in gesprek blijft over de te volgen route'.

#### b. Ruimte van de secretaris en de griffier varieert

Over de ruimte die de secretaris heeft, oordeelt een ruime meerderheid van de secretarissen dat deze goed is (84%). Ook een ruime meerderheid van de griffiers acht de ruimte van de secretaris goed (79%).

De ruimte van de griffier ligt genuanceerd. Onder de secretarissen vindt 76% dat de ruimte voor de griffier precies goed is, 13% vindt de ruimte wat te beperkt en 10% van de secretarissen vindt dat de griffier te veel ruimte krijgt. De griffiers zelf oordelen over de eigen ruimte ook positief (79%), maar hun oordeel laat ook nuances zien. 12% van de griffiers vindt de ruimte die zij van de raad krijgt te beperkt.

Opvallend daarbij is dat 15% van de griffiers de ruimte die zij van de raad krijgt, te ruim vindt.

Opmerkelijk is ook dat als er sprake is van onvoldoende ruimte voor de griffier, deze ruimte met name beperkt wordt door de gemeentesecretaris en niet zozeer door de raad. Maar liefst 27% van de griffiers vindt dat de ruimte die zij 'krijgt' van de secretaris te beperkt is. Dat wil zeggen dat meer dan een kwart van de griffiers liever meer ruimte van de secretaris zou krijgen. Ten aanzien van de raad ligt dit percentage slechts op 12%.

Oordeel over de handelingsruimte van de griffier in de praktijk			
	'te beperkt'	'precies goed'	'te ruim'
Oordeel secretaris	13%	76%	10%
Oordeel griffier	raad: 12%	raad: 78%	raad: 15%
	secr: 27%	secr: 61%	secr: 12%

In dreamteams (score 8 t/m 10) oordelen zowel de secretarissen als de griffiers bijna allemaal dat de ruimte 'precies goed' is. Over de handelingsruimte van de secretaris wordt over het algemeen positief geoordeeld. Van de secretarissen geeft 84% aan dat deze ruimte 'precies goed' is. Van de griffiers geeft 79% aan dat de handelingsruimte van de secretaris 'precies goed' is. Kennelijk levert de ruimte van de secretaris weinig discussie op. Het is de griffier die de ruimte moet 'bevechten' en dan met name ten opzichte van de secretaris.

### c. Rolopvatting van de secretaris en de griffier

De secretaris heeft een tweeledige functie: bestuurlijke ondersteuning van het college en leiding geven aan de ambtelijke organisatie. De helft van de secretarissen vindt beide aspecten van hun baan even leuk. 15% van alle secretarissen geeft de voorkeur aan de bestuurlijke ondersteuning van het college en 33% geeft de voorkeur aan het geven van leiding aan de ambtelijke organisatie. Zijn er verschillen tussen hoog en laag scorende teams? In hoog scorende teams ligt het percentage secretarissen dat aangeeft beide aspecten even leuk te vinden hoger.

Wellicht geeft hij daarmee aan de aandacht over beide aspecten evenwichtig te verdelen en zo de samenwerking met de griffier genuanceerd vorm te kunnen geven. In hoog scorende teams is de aandacht voor bestuurlijke ondersteuning aan het college en het leidinggeven, dan ook meer in balans. Geen voorkeur voor een van beide taakonderdelen heeft maar liefst 57% van de secretarissen in de hoog scorende teams. In lager scorende teams gaat de voorkeur relatief meer uit naar leidinggeven aan de ambtelijke organisatie (39%). Dit zou erop kunnen wijzen dat de interesse in politiek wat lager zou kunnen liggen en daarmee de verbondenheid met de griffier en zijn terrein wat lager is.

'Naar welke rol gaat de voorkeur van de secretaris uit'				
	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	Totaal
Bestuurlijke ondersteuning van het college	19%	14%	15%	15%
Leidinggeven aan de ambtelijke organisatie	38%	35%	28%	33%
Geen voorkeur	42%	51%	57%	52%

De griffier heeft zowel een bestuurlijk-inhoudelijke rol, als ook een procedurele rol. De voorkeur van de groep griffiers gaat duidelijk uit naar de bestuurlijk-inhoudelijke rol. Maar liefst 83% van de griffiers geeft aan dit hier hun voorkeur naar uitgaat. Van de griffiers geeft 10% de voorkeur aan de procedurele rol en 7% heeft geen voorkeur. Uit deze cijfers kunnen wij afleiden dat men wel geïnteresseerd is in verdere ontwikkeling, omdat de praktijk laat zien dat het accent vooral nog ligt op procedurele invullingen.

Voor de griffier geldt dat in hoog scorende teams de aandacht voor de bestuurlijk inhoudelijke rol hoger scoort dan in laag scorende teams, waarmee de aandacht ook meer in het verlengde komt van de rol van de bestuurlijk ondersteuner van het college door de secretaris. Men moet elkaar met deze voorkeur in rolopvatting ook makkelijker kunnen vinden.

### d. De kwaliteiten van de griffier en de secretaris

Wij hebben aan de secretaris en de griffier een aantal kwaliteiten voorgelegd die in wisselende mate voor de invulling van hun functie van belang kunnen zijn.

Kwaliteiten van de secretaris en de griffier in de gemeentelijke organisatie	Oordeel van de secretarissen *)		Oordeel van de griffiers *)	
	Over de secretaris	Over de griffier	Over de secretaris	Over de griffier
Doel-/zaakgeoriënteerd	91%	51%	78%	84%
Innovatief/creatief	63%	33%	38%	57%
Verbindend/draagvlakcreërend	92%	48%	42%	82%
Initiërend	80%	39%	42%	68%
Ondernemend	57%	23%	42%	60%
Bereid provocerende standpunten in te nemen	46%	27%	43%	29%
Kritisch	73%	55%	49%	67%
Diplomatiek	66%	54%	45%	81%
Procedureel	33%	72%	37%	70%
Inhoudelijk	46%	29%	55%	53%

\*) Uitgedrukt in percentage van de respondenten dat aangeeft dat betreffende kwaliteit 'sterk' of 'zeer sterk' is ontwikkeld.

Wat opvalt aan bovenstaand overzicht is dat de meeste kwaliteiten meer aan zichzelf dan aan de partner worden toegedicht. Met uitzondering van 'procedureel' en 'bereid provocerende standpunten in te nemen'. Op deze kwaliteiten scoren de griffiers en secretarissen gelijklopend. De eigenschap 'procedureel' zou meer bij de griffier voorkomen dan bij de secretaris. Deze gelijklopendheid geldt ook voor de eigenschap om provocerende standpunten in te nemen: deze eigenschap wordt door beide doelgroepen meer bij de secretaris waargenomen dan bij de griffier. Als wij de tabel opsplitsen naar hoog en laag scorende teams, dan zien wij interessante verschillen. De tabellen hebben wij opgenomen in de bijlage bij dit rapport. Wat opvalt is dat de griffier vindt dat in hoog scorende teams de secretaris significant meer doelgericht opereert, meer innovatief en ondernemend is. Met een sterk inhoudelijke oriëntatie is hij in staat kritisch te zijn ten opzichte van het werk van hemzelf en van de griffier.

Deze eigenschappen zijn in veel hogere mate zichtbaar geworden bij secretarissen in hoog scorende samenwerkingspatronen dan bij secretarissen in laag scorende samenwerkingspatronen. Niet alleen de zakelijke, inhoudelijke aspecten scoren bij deze secretarissen hoger. Ook hun oriëntatie op draagvlak, het kunnen leggen van verbindingen en de diplomatieke kwaliteiten zijn veel meer

vertegenwoordigd onder de secretarissen in hoog scorende samenwerkingsverbanden. Voor de kwaliteiten van de griffier zelf, ziet hij een verband met hogere scores op samenwerking als hij met name meer diplomatiek is en daarnaast procedureel en inhoudelijk sterk is. Bereidheid tot het innemen van provocerende standpunten, het ondernemend en kritisch zijn, kent een negatieve relatie met de score op samenwerking. Met andere woorden, naarmate de griffier sterker is in het innemen in provocerende standpunten, hij kritischer en ondernemender wordt, komt de relatie in de ogen van de griffier meer onder druk te staan. De griffiers zien zichzelf vooral als verbinders met een sterke inhoudelijke oriëntatie. Terwijl de secretaris juist wél provocerende standpunten kan innemen in de hoog scorende teams en juist wél ondernemend en kritisch kan zijn.

In de ogen van de griffier is dan sprake van een goede match. Hoe kijken de secretarissen daar tegenaan? In hoog scorende duo's zien wij ook hogere scores voor de griffier op inhoudelijk sterke oriëntatie, zaakgeoriënteerdheid, initiërend en kritisch vermogen. Maar de echte verschillen tussen hoog en laag scorende duo's zit ook in de ogen van de secretaris met name in de verbindende eigenschappen: diplomatie, procedureel sterk, draagvlakoriëntatie en inhoudelijk sterk.

Juist déze eigenschappen van de griffier maken in de ogen van de secretaris het verschil! Hijzelf zal ook vooral sterk moeten zijn in diplomatie en het leggen van verbindingen. Hoe hoger hij daarop scoort, hoe hoger de waardering voor de samenwerkingsrelatie. Hoe hoger de scores op initiatief nemen, ondernemerschap en provoceren, hoe lager de scores op samenwerking. Dit zou in verband kunnen worden gebracht met het feit dat de secretaris wellicht van alles wil, maar dat daarin de griffier in zijn ogen onvoldoende meegaat en participeert. Wij zagen bij de cijfers onder de griffiers dat zij vinden dat deze eigenschappen vooral bij de secretaris vandaan moeten komen en dat dat in hoog scorende teams ook in veel gevallen de praktijk is.

#### Conclusie 4: Condities voor samenwerking vanuit de verschillende rollen

- *Protocollen zijn er vaak wel, maar zijn niet richtinggevend en bepalend in de vormgeving van de samenwerking tussen griffier en secretaris.*
- *De secretaris heeft in de ogen van zowel de griffier als de secretaris over het algemeen voldoende handlungsruimte. Voor de griffier wordt de ruimte in lager scorende teams te beperkt gevonden, waarbij deze ruimte met name*

*wordt beperkt door de secretaris en in mindere mate door de raad.*

- *Rolopvattingen bieden perspectief: de secretaris met een evenwichtige belangstelling voor het ‘politiek-bestuurlijke’ en het ‘ambtelijke’ geeft hogere scores aan de samenwerking. De griffier zou willen groeien in het inhoudelijk-bestuurlijke vlak, waarmee zij meer ‘nevenschikkende’ werkzaamheden zou doen. Zij zouden dan meer werken in het verlengde van elkaar, de één voor het college de ander voor de raad. Met de nadruk op de procedurele rol zou sprake kunnen zijn van onderschikking ten opzichte van de secretaris.*
- *De kwaliteiten zijn in dreamteams passend gematch/gemixt. Er is in evenwichtige mate sprake van verbindende en doelgerichte eigenschappen.*

### 3.6 Samenwerkingpatronen

In hoofdstuk 2 hebben wij drie typen samenwerking onderscheiden: de ‘grote broer - kleine broerrelatie’, de ‘strikte scheidingsrelatie’ en de ‘bondgenootrelatie’. Wij voegen daar op grond van de interviews nog een relatie aan toe, de ‘confrontatierelatie’. In de 48 gesprekken die wij voerden zijn de 22 gemeenten en de drie provincies uitstekend in deze indeling onder te brengen, zelfs de verschuivingen van het ene type naar het andere type wordt in de praktijk herkend. Wij lichten deze typen hieronder kort toe.

#### a. De ‘grote broer - kleine broerrelatie’

Bij de start van het dualisme is de ‘grote broer - kleine broerrelatie’ een herkenbare situatie. Immers de secretaris heeft veelal een lange werkervaring, een hogere leeftijd en een ruime deskundigheid op het werkkterrein van de net benoemde functionaris ‘de griffier’. Hij neemt de nieuwe functionaris graag bij de hand en werkt hem in. In veel gevallen is er zelfs bewust voor gekozen om de rol van de griffier bescheiden te houden. Dit wordt zichtbaar in de functiewaardering, het profiel en de hem ter beschikking gestelde middelen. Opvattingen over dualisering waren nog niet altijd uitgekristalliseerd en men was er in een aantal gevallen voorstander van om voorzichtig te beginnen. Bij de benoeming van de griffier, waar veelal de secretaris een rol in had, werd niet altijd gezocht naar de meest sterke partij. Daarmee lag het ontstaan van de ‘grote broer - kleine broerrelatie’ voor de hand. In deze eerste variant gaat het beslist niet op voorhand slecht. De aanpak van de ontwikkeling van de gemeente wordt tot op zekere hoogte onderling besproken, veelal op initiatief van de gemeentesecretaris. Op heidagen en op uitnodiging van de secretaris doet de griffier mee aan diverse ambtelijk bijeenkomsten. De

secretaris heeft een rol bij diverse cursussen en inwerkprogramma’s van de raadsleden. Daarmee komt er in zekere zin organisch een samenwerking tot stand waarin de griffier ingewerkt wordt in het domein van de secretaris en de secretaris feeling houdt met het politieke domein. Er zal na verloop van tijd wellicht zelfs een meer gelijkwaardige relatie kunnen ontstaan. Soms gaat dit ineens met conflicten en ruzie gepaard en vervalt men korte tijd in variant d: ‘de confrontatierelatie’. Soms ook ontwikkelt deze relatie zich tot een ‘bondgenootschapsrelatie’. Schieten echter de kwaliteiten van één van beide partijen te kort, dan is doorgroei binnen het duo niet mogelijk en blijft deze relatie in stand of valt men terug in de ‘strikte scheidingsrelatie’.

Meer ‘cynisch’ geformuleerd: De griffier mag in deze variant best op het terrein van de secretaris komen en andersom, tot het moment dat er werkelijke gelijkwaardigheid ontstaat. Dan zal men moeten kiezen of men vervalt onbewust in een andere relatievorm. In de ‘grote broer - kleine broerrelatie’ is de secretaris wellicht positief over de relatie. Immers kwaad kan het toch niet. De secretaris heeft met zijn ervaring, inzicht en overwicht altijd grip op de zaak, wat er ook gebeurt. De secretaris mist dan wel een gezaghebbende tegenspeler, die de raad werkelijk ondersteunt in het waarmaken van de taak die zij uitdrukkelijk zou kunnen versterken na het invoeren van het dualisme. De griffier kan in deze relatie ook tevreden zijn, maar mist feitelijk eveneens de ruimte, gewild dan wel ongewild, om zijn taak waar te maken. De relatie is goed, in de zin van dat er geen conflicten zijn, maar feitelijk legt de gemeentesecretaris, terecht of onterecht, meer gewicht in de schaal.

In de interviews werd heel duidelijk aangegeven, dat deze relatie niet het echte ‘dreamteam’ kan zijn. Secretaris: ‘Ik verwacht weerwoord, een kritische blik naar de voorstellen die wij doen. Een vernieuwende inbreng, lef. En dat kan ik van deze griffier niet verwachten, terwijl ik hem zeer waardeer!’. En de griffier over deze relatie: ‘Ik weet dat ik goed word ingewerkt door de secretaris, hij weet veel en ik doe op mijn terrein de dingen die van me verwacht worden. Ik hoef geen grote griffie. Ik heb genoeg ruimte en ik neem eigen initiatief voor professionalisering van de raad’. Voor hoge ambities ten aanzien van de ontwikkeling van de gemeente zal dus een andere samenwerking noodzakelijk worden.

### **b. De strikte scheidingsrelatie**

In de strikte scheidingsrelatie zijn er in meer of mindere mate afspraken gemaakt over de terreinscheiding. Men komt niet bij elkaar op het werkterrein en men bemoeit zich ook weinig met elkaar. Men heeft weinig contact met elkaar en men komt weinig in aanraking met elkaars netwerkpartners. Het gemeenschappelijk doordenken van de ontwikkeling van de gemeente en het dualisme in die gemeente is niet aan de orde. Hetzij omdat men vindt dat dit ook niet hoort: duale verhoudingen betekenen een scheiding van werkterreinen. De griffier is ‘van de raad’ en de secretaris is ‘van het college’. College en raad staan tegenover elkaar. Hetzij omdat men dit ook niet wil: de scheiding kan ook tot stand zijn gekomen na een fikse strijd tussen beide partners.

Omdat men met elkaar al een periode van forse strijd achter de rug heeft, is men moe gestreden en heeft men er impliciet of expliciet voor gekozen elkaar ‘met rust te laten’, wachtend op betere tijden. In dat geval hoopt men dat er op de positie van de andere partij snel een nieuwe kandidaat komt. Ook kan de grootte van de gemeente een rol spelen bij de inkleuring van de samenwerking met de strikte scheidingsrelatie. De grotere professionele diensten in grote gemeenten maken de werkwijze meer departementaal en komt het model meer in de buurt van Kamer versus ministeries.

### **c. De confrontatierelatie**

De ‘confrontatierelatie’ kenmerkt zich door openlijke strijd tussen de griffier en de secretaris. Wij zien in de interviews enkele voorbeelden van deze samenwerkingsvorm. Secretaris en griffier zoeken elkaar letterlijk op om te strijden over elkaars positie. De secretaris probeert de griffier te ‘dwarsbomen’ door bijvoorbeeld geen toegang te geven tot ondersteuning en de ambtelijke organisatie, geen goede werkruimte ter beschikking te stellen, de post voor de griffie via de ambtelijke organisatie te laten verlopen, en deze ook te ‘zeven’. De griffier op zijn beurt kan ook de secretaris remmen in zijn werkzaamheden. Zo kan hij de activiteiten van de secretaris in een kwaad daglicht zetten bij de fractievoorzitters (gesteld dat hij een goede relatie met deze raadsleden heeft weten op te bouwen). Het over en weer verspreiden van roddels en het creëren van ruis maakt dan onderdeel uit van deze samenwerking. Het niet goed door één deur kunnen van deze partners, is dan al snel voor de organisatie en buitenwacht zichtbaar. Er is in deze relatie geen ruimte voor het voeren van constructieve besprekingen over de ontwikkeling van het dualisme in de gemeente en de ondersteuning van de raad. Alle

energie gaat op aan strijd en achterdocht.

Wij zien in die gevallen dat wanneer griffier en secretaris de strijd moe zijn, zij het over één ding op dat moment wel eens zijn: samenwerken lukt niet (meer), laten wij de domeinen van elkaar scheiden en zo weinig met elkaar samenwerken. Op dat moment vervallen de partijen in samenwerkingsvorm b. ‘de strikte scheidingsrelatie’.

### **d. ‘De bondgenootschapsrelatie’**

In deze relatie trekken secretaris en griffier ‘samen ten strijde’. Zij hebben een gelijk doel en gebruiken elkaars positie en instrumenten om dat doel te bereiken. In deze relatie respecteren de partijen elkaar. Met veel lef worden nieuwe ideeën doorgesproken, zowel betreffende de ambtelijke organisatie, als ook ten aanzien van de raad: vergaderstructuur, de P&C-cyclus, de cultuur van de gemeente, de stijl van leidinggeven, de adviesrol van ambtenaren enzovoort. Geen onderwerp kan niet op de agenda staan, alles is bespreekbaar. Wat vervolgens met de wilde ideeën gebeurt, is ook een zaak van onderling overleg. Welke aanvliegroute kiezen wij, wie legt het bij wie in de week, hoe organiseren wij daarover een gezamenlijke heidag enzovoort. In deze relatie laten de beide partners elkaar scoren daar waar dat kan. Zij zijn niet ijdel, zijn niet met zichzelf bezig, maar met het gemeentelijke belang en soms scoort de één, soms scoort de ander. Men heeft het vermogen om over het eigen belang heen te kijken en zich dienstbaar op te stellen voor de ontwikkeling van de gemeente. Deze relatie vooronderstelt een hoge mate van gelijkwaardigheid.

Wij kijken in deze paragraaf wat wij in de praktijk tegenkomen.

De verschillende vier varianten worden onder meer gekenmerkt door:

- a. De machtsbalans: wie legt het meeste gewicht in de schaal?
- b. ‘Overlappende’ terreinen (cursussen, raad, zelf opdrachten uitzetten)?
- c. Aanwezigheid van driehoeksoverleg en overleg in het duo griffier-secretaris?
- d. Aanwezigheid van meningsverschillen, alsmede de zakelijke bespreking daarvan?
- e. Focus op het gemeentebelang of het persoonlijk belang?

De bovengenoemde kenmerken pakken in de verschillende vier soorten relaties ook verschillend uit. In volgend schema hebben wij deze kenmerken van de relaties in een tabel gezet.



Relatietype	Grote broer- kleine broer	Strikte scheiding	Confrontatie	Bondgenootschap
Machtsbalans	Secretaris heeft meer invloed	Onbeslist	Onbeslist	In evenwicht
Overlappende werkterreinen	Ja, secretaris begeeft zich vooral op het terrein van de griffier	Nee, men voelt geen aanleiding bij de ander 'te winkelen' of wijst dit fundamenteel af	Nee, men bewaakt het eigen terrein stevig	Ja, men maakt gebruik van elkaars werkterreinen
Overleg in duo/ driehoek	Ja, structureel overleg voor afstemming en regie	Nee, liever geen overleg, daar ziet men ook de noodzaak niet van in	Nee, en als er al overleg is is dit defensief van aard	Ja, veelvuldige afstemming en overleg is informeel en formeel gemeengoed geworden.
Zakelijke meningsverschillen	De secretaris 'weet het beter', zakelijke aanpak overheerst	Zakelijke meningsverschillen onbesproken, blijven naast elkaar bestaan	Zakelijke meningsverschillen worden persoonlijk van aard	Zakelijke meningsverschillen worden zakelijk besproken
Focus	Gemeenschap-pelijk of persoonlijk belang kan beide	Persoonlijk belang heeft primaat	Persoonlijk belang heeft primaat	Gemeen-schappelijk belang heeft primaat

Veelal is al bij de benoeming van de griffier in 2002/2003 impliciet voor een vorm van samenwerking gekozen. Soms vond men het belangrijk dat de terreinen van griffier en secretaris goed gescheiden werden. De gedachte was dat de griffier 'van de raad' was en een eigen onafhankelijke tegenspeler moest worden tegenover de secretaris. Je zou kunnen zeggen dat raad en griffie tezamen een 'andere organisatie' vormen dan het college, de secretaris en de ambtelijke organisatie. In andere gevallen werd er weer voor gekozen om de griffie en ambtelijke organisatie goed samen te laten werken, de griffie maakt dan gebruik van de ambtelijke organisatie vanuit het motto: 'één stad, één gemeente, één organisatie.'

Wij zijn geen opposenten, maar wij werken allemaal voor die ene gemeente'. In de interviews zien wij verschillende vormen met verschillende motiveringen. Wij zagen in de interviews ook de relatievormen evolueren zoals wij dat hierboven al hebben geschetst. En overgangen tussen verschillende vormen van samenwerking zijn nog steeds gaande!

In onderstaande paragrafen proberen wij de huidige situatie in kaart te brengen. Dit is een situatie die ontstaan is, al binnen vijf jaar na invoering van het duale stelsel. Naast deze momentopnamen beschrijven wij een ontwikkeling. Wij zien een tendens dat voorkeuren ontstaan voor een bepaalde vorm van samenwerking: het model van bondgenootschap. In de interviews is deze tendens krachtig te herleiden. De overgangen tussen de modellen binnen de toch nog zeer korte tijd na invoering van het stelsel, neigen sterk naar één voorkeursmodel. De strijdbijl wordt na verloop van tijd begraven en er wordt steeds minder krampachtig omgegaan met de weliswaar goed te onderscheiden werkterreinen van de griffier en de secretaris.

#### a. De machtsbalans: wie legt het meeste gewicht in de schaal?

In de vragenlijst hebben wij gevraagd naar het gewicht van de inbreng van de griffier en secretaris onderling en in de driehoek. Daarin is het oordeel van de griffier significant anders dan het oordeel van de secretaris. De cijfers laten zien dat 18% van de griffiers aangeeft zelf het meeste gewicht in de schaal te leggen. Onder hen geeft 14% aan dat de secretaris het meeste gewicht in de schaal legt. Maar liefst 68% geeft aan dat beide partijen goed aan elkaar gewaagd zijn en geen van hen meer gewicht in de schaal legt. De secretarissen oordelen anders. Onder de secretarissen geeft de helft aan dat beide partijen evenveel gewicht in de schaal leggen. Bijna de helft onder hen vindt dat zichzelf meer invloed hebben dan de griffier, namelijk 48%. Slechts 2% vindt dat de griffier het iets meer voor het zeggen heeft.

In de driehoek lijkt de balans meer door te slaan in de richting van de rol van de burgemeester. Immers 43% van de secretarissen geeft aan dat de burgemeester de meeste invloed heeft in de driehoek, 15% legt het zwaartepunt van de machtsbalans bij hemzelf en tenslotte 0,5% van de secretarissen legt dit zwaartepunt bij de griffier. Onder de griffiers is binnen de driehoek ook de burgemeester de meest invloedrijke persoon (43%). Onder de groep griffiers geeft 12% aan dat hijzelf de meest invloedrijke is. Voor slechts 6% van de griffiers is dat de secretaris.

## b. Overlappende domeinen politiek en bestuur

Betrokkenheid op elkaars terrein is de start van een vruchtbare samenwerking. Het ligt voor de hand als er betrokkenheid is op het domein van de ander dat samenwerking makkelijker van de grond komt. Dan kan immers begrip ontstaan voor standpunten en posities die worden ingenomen en dan pas kan men op elkaar inspelen. Hoe zit het met de betrokkenheid van de griffier en de secretaris op elkaars domein? Of beter geformuleerd: ervaren beide partijen een voldoende mate van betrokkenheid van de ander op hun werk? Onderstaand schema laat zien dat daar in algemene zin nog terrein te winnen valt. Iets meer dan de helft van de secretarissen vindt de betrokkenheid van de griffier op zaken aangaande het college en de ambtelijke organisatie voldoende. Dit betekent dat de andere helft van hen die betrokkenheid mist. Daar valt nog winst te boeken voor de griffier. Hetzelfde geldt voor de secretaris ten opzichte van de griffier. Ook hij kan in de ogen van de griffier nog veel meer betrokkenheid laten zien op zaken die de raad aangaan.

Wel is het opvallend dat in de hoogscorende teams de betrokkenheid van de andere partij als significant beter wordt gescoord dan bij de laag scorende teams. Met andere woorden: kan men het goed met elkaar vinden dan is de betrokkenheid op elkaars werkterrein ook groter. Kan men het slecht met elkaar vinden, dan is de betrokkenheid op elkaars werk in slechts een minderheid van de duo's als 'voldoende' beoordeeld.

### 'De griffier is voldoende betrokken bij zaken die het college en de ambtelijke organisatie aangaan'

	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	Totaal
Secretaris	50%	46%	70%	56%

### 'De secretaris is voldoende betrokken bij zaken die de raad aangaan'

	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	Totaal
Griffier	29%	58%	79%	59%

Naast de betrokkenheid is het interessant om te kijken naar de mate waarin de secretaris en de griffier op elkaars terrein 'mogen' komen. Bijvoorbeeld door zelfstandig vragen uit te zetten, respectievelijk in de griffie en in de ambtelijke organisatie. Wat opvalt is dat in de hoger scorende teams men het in veel mindere mate van belang vindt dat bij het betreden van het eigen domein toestemming moet worden gevraagd. Met andere woorden in hoog scorende teams is het niet

nodig dat als de griffier gebruik maakt van de ambtelijke organisatie dit in alle gevallen via de secretaris moet lopen, zo oordelen de secretarissen.

### 'Als de griffier gebruik maakt van de ambtelijke organisatie moet dit via de secretaris verlopen'

	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	Totaal
Griffier	24%	34%	37%	34%
Secretaris	85%	61%	47%	58%

Evenmin zal een vraag die de secretaris wil stellen aan de griffie, altijd via de griffier moeten lopen. In hoog scorende teams is men meer welkom op elkaars terrein. Hoe beter de samenwerking, hoe meer vrijheid mogelijk is.

### 'Als de secretaris gebruik maakt van de griffie behoort dat via de griffier te lopen'

	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	Totaal
Griffier	60%	67%	54%	62%
Secretaris	81%	70%	61%	68%

In de praktijk blijkt dit ook het geval, hoewel dit voor de griffier wat makkelijker ligt dan voor de secretaris. Volgens de helft van de secretarissen en ruim driekwart van de griffiers zet de griffier op eigen beweging vragen uit in de ambtelijke organisatie. De perceptie van secretaris en griffier laat in dit opzicht een groot verschil zien. In minder dan een derde deel van de gemeenten zet de secretaris op eigen beweging vragen uit bij de griffie.

### 'De secretaris zet op eigen beweging vragen uit binnen de griffie (regelmatig of vaak)'

	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	Totaal
Griffier	21%	20%	31%	23%
Secretaris	27%	29%	34%	31%

### 'De griffier zet op eigen beweging vragen uit in de ambtelijke organisatie (regelmatig of vaak)'

	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	Totaal
Griffier	82%	82%	83%	82%
Secretaris	58%	49%	55%	53%

Het begrip voor elkaars positie kan worden versterkt als men ook in elkaars domein aanwezig is. Zo kan de secretaris aanwezig zijn bij bijeenkomsten van de raad(sleden). Omgekeerd kan de griffier aanwezig zijn bij bijeenkomsten van de ambtelijke organisatie.

Percentage secretarissen dat aanwezig is bij raadsbijeenkomsten en commissies uitgesplitst naar waarderingsscore voor de samenwerking met de griffier

	1 t/m5	6 t/m7	8 t/m10	Totaal
Alle raadsvergaderingen	58%	43%	39%	43%
Alle raadsvergaderingen en commissies	27%	25%	20%	23%
Raadsvergaderingen en soms commissies	15%	25%	36%	29%
Soms raadsvergaderingen	0%	6%	4%	5%
Nooit	0%	0%	0%	0%

Hoe groter de gemeente hoe minder de secretaris fysiek aanwezig is bij commissies en andere bijeenkomsten van de raad. Hoe kleiner de gemeente hoe meer van deze raadsbijeenkomsten fysiek worden bijgewoond door de secretaris. Nu kan het wel zo zijn dat ook via televisie en op internet raadsvergaderingen kunnen worden bijgewoond. Men is dan weliswaar niet fysiek aanwezig (wat overigens wel een andere indruk geeft bij de raadsleden), maar volgt inhoudelijk wel wat er gezegd wordt en men kan de sfeer ook proeven.

In hoger scorende teams zien wij een griffier die veel meer participeert in de ambtelijke organisatie dan in laag scorende teams. Maar over het algemeen is de participatie van griffiers op deze ambtelijke terreinen niet gebruikelijk. Voor minder dan een derde deel van de respondenten geldt dat zij wel gemakkelijk op dit terrein komen. Met uitzondering van personeelsuitjes, daaraan mag de griffier in de meerderheid van de gemeenten wel deelnemen. Voor bijna een derde van de griffiers is zelfs deze samenwerking niet gebruikelijk.

Participatie griffiers aan ambtelijke bijeenkomsten uitgedrukt in percentage griffiers dat aangeeft hieraan regelmatig of vaak deel te nemen

	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	Totaal
DT/MT	7%	18%	23%	17%
College B&W	2%	2%	5%	3%
Afdelingsoverleg	2%	2%	4%	4%
Cursussen	14%	32%	35%	29%
Congressen/heidagen	16%	25%	31%	25%
Personeelsuitjes	62%	72%	65%	68%

### c. Aanwezigheid van formeel overleg en afstemming in het duo en de driehoek

Om de samenwerking te typeren hebben wij ook gekeken naar de mate waarin sprake is van de aanwezigheid van gestructureerde afstemming. Is er sprake van regulier afstemmingsoverleg tussen griffier en secretaris en is er sprake van structureel overleg in een driehoek? Uit onderstaand schema blijkt dat voor ongeveer een kwart van de respondenten geldt dat er zelden of nooit afstemming is, noch in het duo griffier en secretaris, noch in de driehoek. Het beeld van secretaris en griffier is op dit punt gelijk. Gelet op de feitelijke aard van de vraag ligt dit ook voor de hand, daar waar de vragen betrekking hebben op meningen, percepties en wensen, liggen de antwoorden wel uit elkaar.

	Overleg griffier/secretaris		Overleg in de driehoek	
	griffier	secretaris	griffier	secretaris
Ja, eenmaal per week	33%	33%	21%	22%
Ja, eenmaal per twee weken	24%	24%	21%	22%
Ja, maandelijks	15%	16%	32%	33%
Nee/zelden	28%	27%	26%	24%

Zijn er verschillen tussen de hoog scorende en laag scorende teams? In de laag scorende teams geven zowel de secretaris als de griffier in ongeveer een derde deel van de gevallen aan dat zij nooit of zelden afstemming hebben. Onder de laag scorende secretarissen ligt het percentage dat vrijwel nooit afstemming heeft met de griffier op 35%. Voor de laag scorende griffiers ligt dit percentage op bijna de helft (46%). In hoog scorende teams komt het in 15% van de gevallen voor dat er geen officieel overleg is. Dit percentage is duidelijk lager dan in de overige gemeenten waar laag gescoord wordt op de samenwerking.

Goede samenwerking is dus gebaat bij een vorm van geregeld structureel overleg. Meer dan de helft van de hoog scorende teams geeft aan op zijn minst eenmaal per twee weken overleg te hebben. Voor het overleg in de driehoek scoren hoog en laag beoordeelde teams vergelijkbaar. Met andere woorden: de aanwezigheid van het driehoeksoverleg heeft geen relatie met de waardering voor de samenwerking tussen de griffier en de secretaris. Bijna de helft van de secretarissen in zowel hoog als laag scorende teams geeft aan dat er ten minste eenmaal in de twee weken overleg is in de driehoek.

	Overleg griffier secretaris			Overleg in de driehoek		
	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10
Eenmaal per week	S: 15% G: 21%	S: 29% G: 33%	S: 42% G: 40%	S: 12% G: 14%	S: 17% G: 20%	S: 29% G: 27%
Eenmaal per twee weken	S: 31% G: 18%	S: 35% G: 26%	S: 11% G: 24%	S: 31% G: 19%	S: 28% G: 23%	S: 13% G: 21%
Eenmaal per maand	S: 19% G: 15%	S: 15% G: 15%	S: 16% G: 15%	S: 27% G: 47%	S: 38% G: 28%	S: 30% G: 28%
Nee of zelden	S: 35% G: 46%	S: 21% G: 26%	S: 16% G: 15%	S: 31% G: 21%	S: 17% G: 29%	S: 28% G: 24%

#### d. Meningsverschillen om te groeien

‘Regelmatig hebben wij een meningsverschil’. Hoe worden de meningsverschillen beleefd en afgehandeld? In de interviews komt naar voren dat in de dreamteams meningsverschillen zeker voorkomen en zakelijk worden afgehandeld. Eventuele onduidelijkheden en misverstanden laat men niet bestaan, maar maakt men bespreekbaar. Griffier en secretaris lopen over en weer makkelijk bij elkaar binnen en men spreekt elkaar. In deze dreamteams heeft men dan ook begrip voor elkaars positie en respect voor elkaars rollen. Doordat dit begrip wederzijds is, kunnen de meningsverschillen goed geplaatst worden en laat men elkaar de rol spelen die men ook formeel heeft. Op dat moment is er een heldere scheiding tussen de verantwoordelijkheid van de griffier en die van de secretaris. In dreamteams leiden deze zakelijke meningsverschillen niet tot persoonlijke conflicten en respecteert men het standpunt van de ‘andere partij’. Uit de enquête blijkt dat er regelmatig of zeer regelmatig conflicten zijn, naar het oordeel van de secretarissen. In de beleving van de griffier zijn de meningsverschillen minder vaak aan de orde.

Hoe gaat u om met deze verschillen? Uit de enquête blijkt dat verreweg het merendeel van de hoogscorende teams de meningsverschillen uitgebreid bespreekt en tot een voor beide partijen bevredigende oplossing komt. Van de secretarissen geeft 30% aan dat dit nooit nodig is omdat meningsverschillen zelden voorkomen. In laag scorende teams komt het ook voor dat de sterkste wint of het meningsverschil blijft bestaan. Dit laatste komt overigens ook voor in hoog scorende teams.

#### e. IJdelheid of gemeentelijk belang

In de interviews is aangegeven dat het van groot belang is dat de twee partners goed in staat zijn elkaar te laten scoren, niet gericht zijn op eigen belang of de strijd aan willen gaan. IJdelheid zou daarbij een demotiverende factor zijn. ‘Je moet je opstellen als dienstverlener, in dienst van...’, alleen dan kan de samenwerking goed tot stand komen. Wij legden de respondenten de stelling voor of een van beide of beiden ijdel zijn.

‘De secretaris is ijdel en wil graag de zaken in de gemeente naar zijn hand zetten’				
	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	Totaal
Griffier	54%	33%	15%	30%
Secretaris	35%	17%	18%	20%

Met name in laag scorende teams vindt een groot deel van de griffiers (54%) en de secretarissen (35%) de secretaris ijdel. In hoog scorende teams zijn deze percentages veel lager en liggen de inschattingen van griffier en secretaris ook veel dichterbij elkaar.

‘De griffier is ijdel en wil graag de zaken in de gemeente naar zijn hand zetten’				
	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	Totaal
Griffier	30%	22%	10%	19%
Secretaris	31%	12%	6%	12%

Voor wat betreft de ijdelheid van de griffier geldt dat deze over het algemeen genomen door beide doelgroepen wat minder wordt waargenomen dan bij de secretaris, maar dat er ook hier een verschil is tussen hoog scorende teams en laag scorende teams.

'Wij zijn geen van beiden ijdel en zijn blij met iedere positieve ontwikkeling van de gemeente: daarvoor hoeven wij niet te worden geprezen, dat is onze taak'

	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	Totaal
Griffier	27%	45%	77%	53%
Secretaris	42%	67%	85%	71%

Onder de hoog scorende teams geeft een zeer grote meerderheid aan dat geen van beide partijen ijdel is. Bij laag scorende teams ligt dit percentage veel lager. Hiermee is aangegeven dat in goed werkende samenwerkingsverbanden de ijdelheid van de partners in veel mindere mate een rol speelt, dan in laag scorende teams.

### Conclusie 5: 'Bondgenootschapsrelatie' wordt het hoogst gewaardeerd

- In ongeveer een derde van de gevallen is naar verwachting sprake van een bondgenootschapsrelatie, zo blijkt met name uit de interviews.
- De bondgenootschapsrelatie wordt hoger gewaardeerd dan de andere relaties.
- Volgens ongeveer de helft van de respondenten lijkt er naar het oordeel van de respondenten zelf sprake te zijn van een machtsbalans, zij het dat de griffier hierover positiever oordeelt dan de secretaris. En dat men over het algemeen zichzelf meer macht toedicht dan de ander hem wil 'toegeven'.
- Onder hoog scorende teams op samenwerking ligt het percentage duo's waarbinnen sprake is van een machtsbalans significant hoger dan onder laag scorende samenwerkingsverbanden.
- Over het algemeen komt men in ongeveer een derde deel van de gevallen wel op elkaars terrein, zij het dat dit gemiddeld genomen iets makkelijker is voor de griffier om binnen te treden in het ambtelijke domein dan voor de secretaris om binnen te treden in het politieke domein.
- In hoog scorende teams is het beduidend makkelijker om 'op het terrein van de ander' te komen, dan in laag scorende teams. Beter geformuleerd: er is daar geen sprake van afzonderlijke terreinen, maar van velden die door beide partijen op verschillende manieren worden benut en de benutting wordt door beide partijen positief gewaardeerd. Men geeft elkaar de ruimte.
- Over het algemeen is er structureel overleg tussen de duo-partners (zeer frequent in ongeveer een derde deel).
- Dit overleg is frequenter in hoog scorende teams dan in laag scorende teams.
- In ongeveer een derde van de respondenten signaleren wij 'ijdelheid'
- Deze eigenschap komt duidelijk veel vaker voor in laag scorende teams dan in hoog scorende teams.

## 3.7 Tussenbalans

In dit hoofdstuk hebben wij de context, de werkwijze van griffier en secretaris alsmede de samenwerkingspatronen beschreven. Kunnen wij bepaalde samenwerkingspatronen herkennen en is er een relatie aantoonbaar tussen werkwijzen van de griffier en secretaris? Als wij de beschrijvingen in dit derde hoofdstuk overzien dan valt het volgende op:

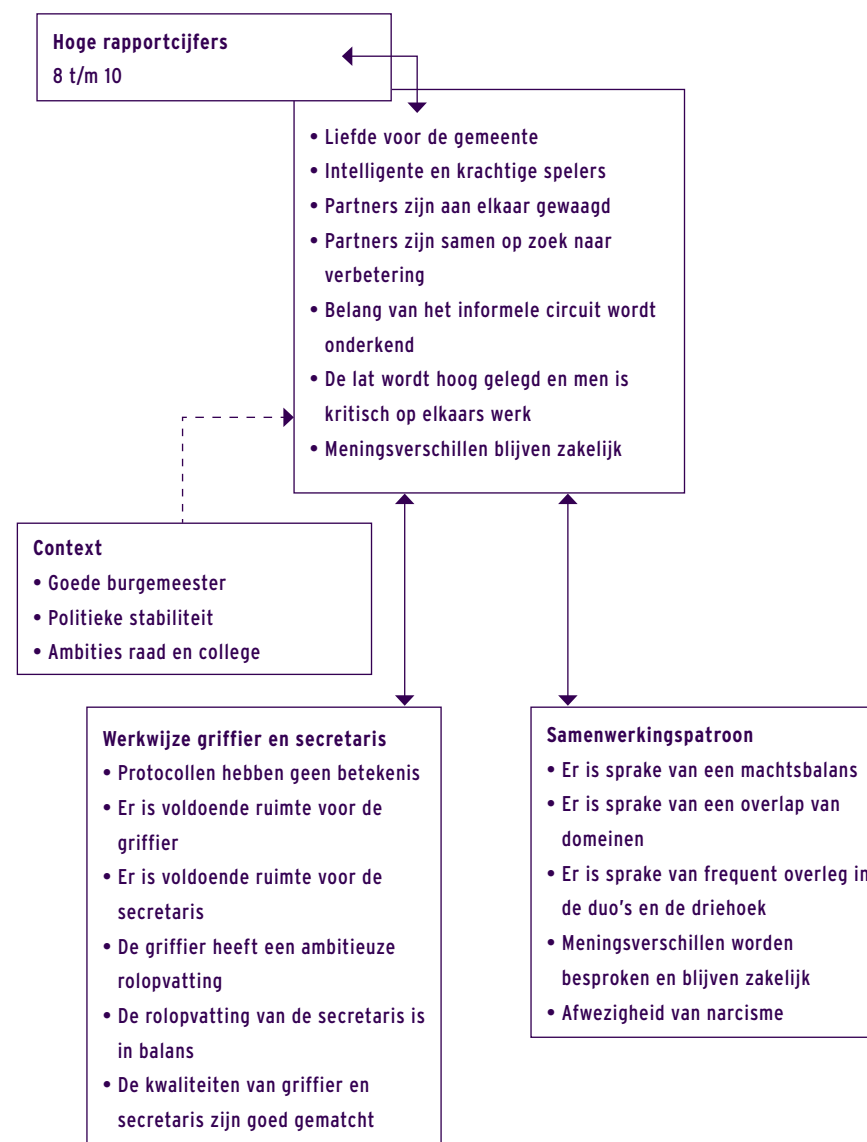
Er zijn hoge rapportcijfers. Hoge cijfers voor samenwerken worden gegeven in die gevallen waar men liefde heeft voor de gemeente, wij te maken hebben met intelligente en krachtige spelers, de spelers aan elkaar zijn gewaagd, men het belang van het informele circuit onderkent en de lat voor zichzelf en de andere partij hoog legt. In die gevallen spreekt men elkaar ook aan op prestaties en een zakelijke bespreking van meningsverschillen behoort tot de normale beroepspraktijk. Het ontstaan of in stand houden van deze positieve teams, is over het algemeen gebaat bij een goede burgemeester en een politiek stabiel klimaat, zo oordelen de respondenten. Toch zien wij verschillen omdat met name de zwakker scorende teams hier meer afhankelijk van zijn dan de hoog scorende teams. De hoog scorende teams blijven staande 'ondanks een politiek instabiel klimaat' en 'ondanks de burgemeester', zo verwachten zij zelf.

In de samenwerking tussen griffier en secretaris blijken protocollen, zeker in goed functionerende teams, nauwelijks of geen rol van betekenis te spelen. Bij minder goed functionerende teams grijpt men ernaar terug om de zaken weer scherp te krijgen en van daaruit weer een goede relatie op te kunnen bouwen. Voorts helpt het de samenwerking als er voldoende ruimte is voor beide partijen en beide partijen een ambitieuze rolopvatting hebben. Dat wil voor de griffier zeggen dat hij naast de procedurele rol ook ruimte claimt om de bestuurlijk inhoudelijke rol op te pakken. Voor de secretaris wil dat zeggen dat hij naast de leidinggevende rol, ook minstens evenveel oog heeft voor de bestuurlijke ondersteuning van het college.

In de hoog scorende teams is er een samenwerkingspatroon dat zich kenmerkt door een machtsbalans, een overlap van politieke, bestuurlijke en ambtelijke domeinen en frequent formeel en informeel overleg.

Uit de interviews valt af te leiden dat in krap een derde van de gevallen sprake is van al deze kenmerken die zeer nauw samenhangen met hoge scores op samenwerking. In die gevallen zien wij de kenmerken van een bondgenootschapsrelatie helder en eenduidig

terug. In alle andere gevallen (ruim tweederde) is men nog zoekende, hoewel de beweging duidelijk in de richting gaat van een bondgenootschapsrelatie. De enquêtegegevens ondersteunen deze verhoudingen. Wij kunnen hier niet optellen en aftrekken en een percentage aangeven per samenwerkingstype, maar langs logische redeneerlijn die wij in dit hoofdstuk expliciet hebben gemaakt, kunnen wij soortgelijke verhoudingen afleiden. Wij zijn op weg naar bondgenootschap tussen griffier en secretaris! Deze relatiesoort wordt door de respondenten ook het hoogst gewaardeerd, zo blijkt uit de enquête. Maar leidt zo'n bondgenootschap ook tot betere resultaten in de gemeente? In hoofdstuk 4 zullen wij die vraag proberen te beantwoorden. Mochten wij daar deze effecten zien, dan zal één van de sleutels voor het doorontwikkelen van gemeenten in handen zijn van de griffier en de secretaris.





## 4 Hoe staat het met de organisatieontwikkeling?

### 4.1 Zijn er dreamteams?

In dit vierde hoofdstuk proberen wij een relatie te leggen tussen de kenmerken van de duo's die wij hebben beschreven in hoofdstuk 3 enerzijds en de effecten van hun handelen anderzijds. Hoewel dit een lastige uitdaging is, gaan wij met behulp van de empirische gegevens uit onze enquêtes en de interviews na in hoeverre de theoretisch veronderstelde verbanden ook in de praktijk terug te vinden zijn. Met andere woorden: zijn de teams die zichzelf als 'dreamteam' bestempelen en die na nadere analyse uit hoofdstuk 3 gekenmerkt worden door een 'bondgenootschapsrelatie', ook in staat om zichtbare veranderingen in gang te zetten? Het goed met elkaar kunnen vinden, elkaar aardig vinden, veel en goed met elkaar overleggen, met elkaar op cursus gaan; het zijn prachtige zaken die een doorgewinterde cynicus al snel kan bestempelen als naar binnen gekeerd optreden, narcisme, dagdromen... Maar wat haalt het uit? In dit hoofdstuk kijken wij of er een relatie is tussen teams die deze kenmerken hebben en de stand van zaken in het vormgeven van dualisme. Als deze relatie zichtbaar te maken is, dan kunnen wij met recht spreken van dreamteams!

### 4.2 Organisatieontwikkeling: de stand van zaken

De stand van zaken bij de dualisering kunnen wij goed in kaart brengen door te kijken naar de manier waarop de raad haar rol vervult. Heeft de raad haar werkwijze aangepast en welke zichtbare veranderingen zijn doorgevoerd? Zien wij vervolgens in de raad een versterking van de volksvertegenwoordigende functie? En wat betreft het kaderstellen en controleren: hoe gaat de raad ermee om en zien wij ontwikkeling in de uitoefening van die taken?

#### a. Doorgevoerde veranderingen

Welke veranderingen zijn doorgevoerd in de ambtsperiode van de respondent? Uit volgend schema blijkt dat een fors aantal veranderingen is doorgevoerd.

Veranderingen in de ambtsperiode uitgedrukt in % respondenten dat deze verandering in de gemeente heeft waargenomen

	Griffier	Secretaris
Andere formats raadsstukken	67%	66%
Inhoudelijk beter voorbereide raadsstukken	60%	45%
Andere vergaderstructuur	59%	59%
Andere vergadercultuur	25%	47%
Versterking burgercontacten	23%	41%
Versterking agenda	39%	65%

Opvallend is dat een meerderheid van de griffiers in zijn ambtsperiode, die overigens gemiddeld genomen korter is geweest dan die van de secretaris, vooral ziet dat er andere formats voor raadsstukken zijn ingevoerd, de stukken inhoudelijk beter zijn voorbereid en de vergaderstructuur is gewijzigd.

De secretarissen hebben ook in meerderheid een ander format van raadsstukken gesignaleerd en anders dan de griffiers ook een versterking van de agenda. De verschillen tussen hoog en laag scorende teams zijn opgenomen in volgende tabellen.

Oordeel van de secretaris over veranderingen in zijn ambtsperiode uitgesplitst naar hoog scorende en laag scorende teams (in %)

	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	Totaal
Andere formats raadsstukken	58%	68%	67%	66%
Inhoudelijk beter voorbereide stukken	61%	56%	63%	59%
Andere vergaderstructuur	42%	58%	65%	59%
Andere vergadercultuur	8%	26%	29%	25%
Versterking burgercontacten	11%	22%	28%	23%
Versterking agenda	27%	43%	39%	39%
Anders	11%	9%	8%	9%

Oordeel van de griffier over veranderingen in zijn ambtsperiode uitgesplitst naar hoog scorende en laag scorende teams (in %)

	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	Totaal
Andere formats raadsstukken	52%	71%	65%	66%
Inhoudelijk beter voorbereide stukken	36%	43%	52%	45%
Andere vergaderstructuur	50%	62%	59%	59%
Andere vergadercultuur	36%	54%	42%	47%
Versterking burgercontacten	41%	41%	39%	41%
Versterking agenda	64%	64%	68%	65%
Anders	16%	8%	10%	10%

Bekijken wij de tabellen wat nauwkeuriger, dan zien we over het algemeen dat in hoog scorende teams relatief meer veranderingen zijn doorgevoerd dan in laag scorende teams.

#### b. Instrumentgebruik van de raad

De raad heeft voor de uitoefening van haar taak meerdere instrumenten tot haar beschikking. Zo heeft zij het recht van amendement, het recht van motie, het recht van initiatief, het recht van interpellatie, het schriftelijk en mondeling vragenrecht, het recht van onderzoek en enquêtes. Welke instrumenten zijn populair?

Welke twee instrumenten zijn in uw raad het meest populair? (uitgedrukt in percentage respondenten dat aangeeft dat het genoemde instrument populair is)

	Griffier				Secretaris			
	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	Tot	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	Tot
Recht van amendement	39	39	46	41	19	23	36	28
Recht van motie	57	56	57	56	61	52	54	54
Recht van initiatief	7	4	1	4	0	1	0	0
Recht op interpellatie	2	3	0	2	4	7	6	6
Schriftelijk vragenrecht	45	52	60	53	69	62	56	61
Mondeling vragenrecht	48	46	36	43	42	51	42	46
Recht van onderzoek	2	0	0	0	4	2	1	2
Enquêtes	0	0	0	0	0	0	0	0

Wat opvalt is dat met name het schriftelijk en mondeling vragenrecht populaire instrumenten zijn. Het recht op initiatief, interpellatie, onderzoek en enquêtes worden veel minder toegepast. Nu kan dit zijn omdat deze relatief zwaardere instrumenten nog niet nodig zijn



geweest. Wij hebben eveneens de vraag voorgelegd: Welke instrumenten zijn naar uw mening ten onrechte nog niet of onvoldoende benut? In onderstaand schema zijn de antwoorden opgenomen.

**Welke twee instrumenten zijn ten onrechte nog niet of onvoldoende toegepast?**

	Griffier	Secretaris
Recht van amendement	11%	13%
Recht van motie	7%	4%
Recht van initiatief	49%	61%
Recht op interpellatie	41%	26%
Schriftelijk vragenrecht	12%	4%
Mondeling vragenrecht	4%	7%
Recht van onderzoek	39%	30%
Enquêtes	15%	16%

Onder de griffiers worden met name recht van initiatief, interpellatie en onderzoek genoemd als ten onrechte nog niet of onvoldoende toegepaste instrumenten. De secretarissen zijn het daarmee eens, hoewel in een andere percentageverdeling. Onder de op samenwerking laag scorende teams wordt door de griffiers met name het recht van onderzoek en interpellatie genoemd (meer nog dan bij hoog scorende teams) als een nog niet of onvoldoende toegepast instrument. De secretarissen bij laag scorende teams wijzen met name op het recht van onderzoek dat onvoldoende zou worden gebruikt.

Is de raad eigenlijk wel goed bekend met de instrumenten die haar ter beschikking staan? Wij hebben in de enquête gevraagd in hoeverre de raad volgens de griffiers en de secretarissen op de hoogte is van de instrumenten die haar ter beschikking staan.

Daarin valt op dat de helft van de respondenten aangeeft dat dat inderdaad zo is. Met andere woorden: in ongeveer de helft van de gemeenten is de raad goed op de hoogte van de haar ter beschikking staande instrumenten

Hier zit met andere woorden een belangrijk ontwikkelingspotentieel. Om je taken goed te kunnen uitvoeren zul je ook moeten weten welke instrumenten je ter beschikking staan. Je zou eveneens kunnen verwachten dat met name op dit punt de griffier en de secretaris een belangrijke voorlichtende taak zouden kunnen hebben. Met andere woorden: hier valt winst te boeken!

**'De raad is in voldoende mate op de hoogte van de instrumenten die haar ter beschikking staan'**

	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	Totaal
Secretaris	46%	39%	56%	50%
Griffier	47%	5%	63%	58%

In teams waarin men een hoge score geeft voor de samenwerking ligt dit percentage hoger dan in laag scorende teams, maar het blijft desalniettemin een cijfer dat tot vragen leidt in het kader van professionalisering van de raad. Wij hebben eveneens de vraag gesteld of de raad adequaat gebruik maakt van de haar ter beschikking staande instrumenten. De reactie hierop is in lijn met de beantwoording van de vorige stelling. Zowel secretaris als griffier vinden in grote meerderheid dat dat niet het geval is. Anders geformuleerd: minder dan een kwart van de respondenten vindt dat de raad adequaat gebruik maakt van deze instrumenten. Er zijn in dit opzicht nauwelijks verschillen tussen laag en hoog scorende teams. Dus hoewel de kennis van de instrumentering bij hoog scorende teams wat hoger is dan bij de op samenwerking laag scorende teams, is de daadwerkelijke toepassing van het arsenaal aan instrumenten de raad lang nog niet vertrouwd.

**'De raad maakt adequaat gebruik van de instrumenten die haar ter beschikking staan'**

	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	Totaal
Secretaris	19%	7%	19%	14%
Griffier	30%	16%	33%	25%

Na de invoering van dualisering is een strakkere scheiding gekomen van de verantwoordelijkheden van raad en college. Daarmee kunnen fracties ook ten aanzien van de 'eigen' wethouders harde instrumenten inzetten. Gebeurt dat ook of schuwt de raad deze hardere instrumenten? De griffier vindt in 42% van de gevallen dat de raad de hardere instrumenten schuwt. De secretaris denkt hierover wat milder. Onder de secretarissen vindt 26% dat de hardere instrumenten geschuwd worden. Dit percentage ligt bij lager scorende teams hoger dan bij hoog scorende teams.

'De raad schuwt de hardere instrumenten'				
	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	Totaal
Secretaris	31%	30%	19%	26%
Griffier	49%	37%	44%	42%

### c. De sfeer in de raad

Een indicatie voor het functioneren van de raad is de sfeer die je kunt waarnemen tijdens commissies en raadsvergaderingen. Wij hebben gevraagd naar het oordeel van de secretaris en de griffier over de sfeer in de raad.

Is er sprake van;

- Een intern sterk verdeelde raad of eensgezindheid in de raad?
- De raad als vriend van het college of meer als vijand van het college?
- Zakelijke besprekingen of gehakketak en geharrewar?
- Een professionele of onprofessionele raad?
- Een inhoudelijk sterke of inhoudelijk zwakke raad?
- Een procedureel sterke of procedureel zwakke raad?

In de beantwoording van deze vragen viel het volgende op.

Wat kenmerkt de sfeer in de raad, uitgedrukt in percentage respondenten dat aangeeft dat genoemde eigenschap (in sterke mate) voorkomt.

	Griffier				Secretaris			
	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	Tot	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	Tot
Eensgezind	39	48	52	48	23	34	51	40
Vriend van het college	21	35	35	33	31	22	23	23
Zakelijke besprekingen	26	42	51	43	19	23	32	26
Professioneel	23	29	22	26	7	16	22	17
Inhoudelijk sterk	28	22	67	25	11	20	19	18
Procedureel sterk	23	72	17	22	23	24	34	28

Over het algemeen zijn de respondenten niet onverdeeld enthousiast over de sfeer in de raad. Een minderheid van de respondenten vindt dat de raad eensgezind, professioneel, inhoudelijk en procedureel sterk is. Dat zou toch aanleiding kunnen zijn voor met name de griffier en de secretaris, die zo terughoudend over de raad oordelen, om in actie te komen. De griffier is iets positiever over 'zijn' raad dan de secretaris maar over het algemeen genomen stemmen de scores tot nadenken. Naarmate de samenwerking lager scoort, is de mate waarin de raad zakelijke besprekingen voert ook in mindere mate aan de orde.

## 4.3 Gezamenlijke voorbereiding door het duo?

Bijna een derde van de secretarissen geeft aan dat (bijna) alle genoemde veranderingen (zie paragraaf 4.2) in nauwe samenwerking tussen griffier en secretaris tot stand zijn gekomen. De helft van de secretarissen geeft aan dat een deel wel en een ander deel weer niet in nauwe samenwerking tot stand is gekomen. Bij hen wisselt de mate waarin griffier en secretaris samen optreden bij de veranderingen in de raad. Van de secretarissen geeft 9% aan helemaal niet te hebben samengewerkt met de griffier als het gaat om het verbeteren van de werkwijze van de raad.

Mate van gezamenlijkheid in de voorbereiding van de gerealiseerde veranderingen

	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	Totaal
Ja, volledig samen	S: 39%	S: 33%	S: 29%	S: 32%
	G: 24%	G: 19%	G: 39%	G: 26%
Ja, deels	S: 31%	S: 52%	S: 56%	S: 51%
	G: 30%	G: 60%	G: 43%	G: 49%
Nee, helemaal niet	S: 23%	S: 7%	S: 8%	S: 9%
	G: 43%	G: 19%	G: 12%	G: 21%

Kijken wij over de cijfers heen, dan kunnen wij concluderen dat hoe hoger de score op samenwerking is, hoe meer gezamenlijke voorbereiding tot de werkwijze behoort. Of beter geformuleerd, het percentage respondenten dat aangeeft niet te hebben samengewerkt is onder laag scorende teams significant hoger dan onder hoog scorende teams.

Adviseert u samen met de griffier de raad in de keuze en toepassing van de instrumenten?

	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	Totaal
Ja, vaak	0%	2%	4%	3%
Ja, soms	31%	22%	29%	26%
Nee	69%	76%	66%	71%

En meer specifiek, ten aanzien van de instrumentkeuze van de raad, werken secretaris en griffier daar samen? Een derde deel van de secretarissen geeft aan dat hij samen met de griffier voorstellen doet om de raad te adviseren in de instrumentkeuze. Een zeer ruime meerderheid (71%) van de secretarissen geeft aan dat hij dit juist niét doet. Het adviseren over de instrumentkeuze vinden secretarissen een

hachelijke zaak. Dit zou eventueel bij de griffier kunnen liggen, maar ook onder die doelgroep wordt er voorzichtig mee omgesprongen.

Adviseert u samen met de secretaris de raad in de keuze en toepassing van de instrumenten?				
	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	Totaal
Ja, vaak	56%	49%	58%	54%
Ja, soms	44%	51%	38%	45%
Nee	0%	0%	4%	1%

Wel bespreekt een meerderheid van de secretarissen de professionalisering en de ontwikkeling van de gemeente. 17% van de secretarissen bespreekt met de griffier de professionalisering van de raad, Van de secretarissen bespreekt 37% met de griffier verbetervoorstellen ten aanzien van de ambtelijke organisatie en de raad. Slechts 5% bespreekt voorstellen aangaande de ambtelijke organisatie met de griffier.

Een nog aanzienlijk grote groep secretarissen (41%) geeft aan op geen enkele wijze met de griffier de professionalisering van de gemeente als geheel te bespreken.

#### 4.4 Hoe ontwikkelt de gemeentelijke taakinfilling zich?

De raad heeft drie belangrijke soorten taken; een kaderstellende, een volksvertegenwoordigende en een controlerende. Wij hebben gevraagd op welke taak de raad zich het meeste richt. Verreweg de meeste griffiers zien dat de nadruk gelegd wordt op de controlerende rol (56%). Een derde van de griffiers (31%) ziet dat de raad de nadruk legt op de kaderstellende rol. Slechts 13% ziet de nadruk liggen op de volksvertegenwoordigende rol. De secretarissen constateren dezelfde voorkeur voor de raad wat betreft de controlerende rol (65%). Zij ervaren echter een andere verdeling tussen kaderstellende en de volksvertegenwoordigende rol (respectievelijk 15% en 21%).

Focus van de raad				
Rollen	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	Totaal
Controleren	G: 67%	G: 55%	G: 51%	G:56%
	S: 81%	S: 66%	S: 59%	S:65%
Kaderstellen	G: 19%	G: 34%	G: 35%	G:31%
	S: 4%	S: 15%	S: 17%	S:15%
Vertegenwoordigen	G: 14%	G: 12%	G: 14%	G:13%
	S: 15%	S: 19%	S: 24%	S:21%

Hoe goed vervult de raad deze rollen? Over de invulling van de rollen zijn noch de secretarissen noch de griffiers helemaal tevreden. Zij zien zeker op de kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol volop ontwikkelingsmogelijkheden voor de raad.

#### Volksvertegenwoordiging

‘De volksvertegenwoordigende rol wordt op voldoende tot goed niveau uitgevoerd en is in positieve zin in ontwikkeling’. Dat zegt 24% van de griffiers en 17% van de secretarissen. Een kwart van de ondervraagde griffiers en secretarissen vindt dat de volksvertegenwoordigende rol weliswaar op voldoende niveau wordt uitgevoerd maar dat verdere ontwikkeling op dit moment stagneert. Voor ongeveer een derde van de griffiers en secretarissen geldt dat de volksvertegenwoordigende rol weliswaar onvoldoende is, maar dat er ontwikkelingen zichtbaar zijn in positieve zin. Een echte onvoldoende, waarbij de ontwikkeling ook nog eens stagneert, constateert 17% van de griffiers en 27% van de secretarissen. Deze gegevens laten zien dat in 75% van de gemeenten winst te boeken zou zijn, hetzij door extra (externe) impulsen, hetzij door de voortzetting van ontwikkelingen die toch reeds in de gemeenten gaande zijn.

#### Oordeel over de invulling van de volksvertegenwoordigende rol in de gemeente (uitgedrukt in percentages onder secretarissen en griffiers)

	1 t/m 5 S - G	6 t/m 7 S - G	8 t/m 10 S - G	Totaal S - G
Onvoldoende en stagnatie	46% - 20%	29% - 15%	19% - 17%	27% - 17%
Onvoldoende, maar in ontwikkeling	19% - 34%	34% - 35%	32% - 33%	31% - 34%
Voldoende en stagnatie	15% - 32%	28% - 26%	25% - 19%	25% - 24%
Voldoende en in ontwikkeling	19% - 17%	9% - 22%	22% - 27%	16% - 22%
Goed	0% - 0%	1% - 3%	2% - 4%	1% - 2%

Het politieke debat behoort in de raad van de grond te komen. De raad als goede afspiegeling van de burgers is goed op de hoogte van wat die burgers zouden willen. Raadsleden kunnen met elkaar in debat over de ontwikkelingen van de stad, de initiatieven betreffende het dorp, de prioriteiten en belangen van de gemeente en de burgers. In hoeverre komt dit debat ook werkelijk van de grond? Iets minder dan de helft van de griffiers en de secretarissen vindt dat dit politieke debat voldoende tot goed van de grond komt. Bijna de helft van hen vindt ook dat dit onvoldoende van de grond komt. Wel is het zo dat op samenwerking hoog scorende teams vinden dat het debat beter van de grond komt dan de op samenwerking laag scorende teams.

#### Politiek debat is voldoende zichtbaar (secretarissen)

	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	Totaal
Komt uitstekend van de grond	4%	5%	4%	5%
Voldoende	35%	48%	43%	44%
Onvoldoende	62%	46%	45%	48%
Niet nodig	0%	1%	7%	3%

#### Kaderstelling

Over de kaderstelling zijn de respondenten iets positiever, hoewel men ook daar forse ontwikkelingsmogelijkheden ziet. 'De kaderstellende rol wordt op voldoende niveau uitgevoerd en is in ontwikkeling in positieve zin', zo oordeelt 31% van de griffiers en 20% van de secretarissen. 13% van de griffiers en 17% van de secretarissen vindt de uitvoering van de kaderstellende rol op voldoende niveau, maar verdergaande ontwikkeling in positieve zin stagneert. Een ruime meerderheid van de respondenten oordeelt dat de uitvoering van de kaderstellende rol nog onvoldoende van de grond is gekomen. Onder de griffiers oordeelt 14% dat de kaderstellende rol onvoldoende is en dat enige ontwikkeling niet zichtbaar is, dan wel stagneert en onder de secretarissen is 19% zo negatief. Echter, deze kaderstellende rol is in het algemeen op dit moment volop in ontwikkeling. Zo oordeelt 42% van de griffiers dat die rol op dit moment nog onvoldoende wordt ingevuld, maar dat ontwikkeling goed zichtbaar is in positieve zin. Van de secretarissen is 44% die mening toegedaan. Dit betekent dat op het aandachtsgebied 'kaderstelling' veel winst te boeken valt waarvan gemeenten ongetwijfeld binnen afzienbare termijn de vruchten zullen plukken.

#### Oordeel over de invulling van de kaderstellende rol in de gemeente (uitgedrukt in percentages onder secretarissen en griffiers)

	1 t/m 5 S - G	6 t/m 7 S - G	8 t/m 10 S - G	Totaal S - G
Onvoldoende en stagnatie	27% - 27%	22% - 13%	15% - 9%	19% - 14%
Onvoldoende maar in ontwikkeling	42% - 43%	53% - 41%	35% - 43%	44% - 42%
Voldoende en stagnatie	15% - 14%	12% - 16%	21% - 10%	17% - 13%
Voldoende en in ontwikkeling	15% - 16%	12% - 30%	27% - 35%	19% - 29%
Goed	0% - 0%	0% - 1%	2% - 4%	1% - 2%

#### Controleren

De controlerende taak lijkt voor de raad de meest vertrouwde rol. Respondenten oordelen relatief positief over de uitvoering van deze taak door de raad. 41% van de griffiers en 38% van de secretarissen geeft aan dat de controlerende rol op voldoende niveau wordt uitgevoerd dan wel gewoon goed is. Ruim een derde van de griffiers en secretarissen geeft aan dat de rol weliswaar op voldoende niveau wordt uitgevoerd, maar dat verdere ontwikkeling stagneert. Tenslotte geeft ook een derde van de respondenten aan dat het niveau van uitvoering van de controlerende taak niet voldoende is. Van de griffiers ziet 6% geen verdere ontwikkeling en dit geldt ook voor 9% van de secretarissen. Een grotere groep, bijna een kwart (griffiers 25%, secretarissen 18%) vindt dat deze rol nu op onvoldoende niveau ligt, maar dat de raad deze rol steeds beter oppakt en ontwikkelingen in positieve zin zichtbaar zijn.

#### Oordeel over de invulling van controlerende rol in de gemeente (uitgedrukt in percentages onder secretarissen en griffiers)

	1 t/m 5 S - G	6 t/m 7 S - G	8 t/m 10 S - G	Totaal S - G
Onvoldoende en stagnatie	19% - 7%	9% - 6%	6% - 5%	9% - 6%
Onvoldoende maar in ontwikkeling	11% - 28%	21% - 24%	17% - 25%	18% - 25%
Voldoende en stagnatie	31% - 44%	43% - 26%	28% - 21%	35% - 27%
Voldoende en in ontwikkeling	35% - 19%	22% - 37%	41% - 44%	32% - 36%
Goed	4% - 2%	5% - 7%	8% - 5%	6% - 5%

Secretarissen zijn over het algemeen iets minder rooskleurig over de invulling van de rollen van de raad dan de griffiers.

#### 4.5 Professionalisering en 'het bondgenootschap'

Wij hebben de griffiers en secretarissen om een oordeel gevraagd als het gaat om de mate waarin hun duo invloed heeft op de professionalisering van de gemeente. De secretarissen zijn over het algemeen positief.

Maar liefst 63% van de respondenten geeft aan dat het duo van griffier en secretaris een zichtbaar positieve invloed heeft als het gaat om professionalisering van de gemeente. De griffiers zijn aanzienlijk minder positief.

Dit is in lijn met de meer gematigde antwoorden bij de overige vragen. Bijna 40% geeft aan dat hij in samenwerking met de secretaris een duidelijke bijdrage levert aan de ontwikkeling van de gemeente. Ook hier zien wij een groot verschil tussen de hoog en laag scorende teams. Diegenen die zeggen goed samen te werken, vinden in meerderheid ook dat zij een zichtbaar positieve invloed hebben op de ontwikkeling. Toch ligt dit percentage ook onder de hoog scorende teams bij griffiers duidelijk lager. Zij zijn iets minder optimistisch over de effecten van de op zichzelf genomen goede samenwerking. Bij de laagscorende teams is dit percentage erg laag. Nog niet een vijfde deel van de secretarissen en griffiers ziet een positieve invloed van hun samenwerking op de gemeente. In deze laag scorende groep hebben beide partners geen verschil van mening. Het signaal is keihard: 'wij zijn niet tevreden over onze samenwerking én het stagneert bij ons!'

'Ons duo heeft een zichtbaar positieve invloed als het gaat om professionalisering van de gemeente'

	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	Totaal
Griffier	19%	34%	51%	37%
Secretaris	19%	33%	63%	63%

De vraag is wel, of de beide groepen ook wel vinden dat juist bij hen een initiërende taak ligt. Deze taakopvatting zien wij met name terug bij de hoogscorende teams. In laag scorende teams vinden beide partijen, maar met name de griffiers, niet dat dit tot hun taak hoort.

Hierover is het laatste woord nog niet gezegd. Een debat tussen voorstanders en tegenstanders lijkt voor de hand te liggen. Het handen en voeten geven aan de professionalisering van deze nieuwe beroepsgroep vooronderstelt helderheid over deze aspecten van het vak: wordt hier wat van ons verwacht of niet, mogen wij hierin initiatief nemen en zo ja, op welke manier kunnen wij deze taak oppakken?

'Ik zie voor de secretaris en de griffier een initiërende taak bij de professionalisering van de gemeente'

	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	Totaal
Griffier	27%	45%	77%	53%
Secretaris	42%	67%	86%	71%

Slechts een derde deel van de respondenten vindt dat zij deze initiërende taak goed oppakken. Dat betekent dat een minderheid tevreden is over hun initiërende rol. In hoog scorende teams is men meer tevreden dan op samenwerking in laag scorende teams, maar het blijft een magere resultaat.

'In onze gemeente pakken wij (secretaris en griffier) deze initiërende taak goed op'

	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	Totaal
Griffier	5%	34%	57%	37%
Secretaris	11%	27%	54%	37%

#### 4.6 Tussenbalans

Bekijken wij nu de relatie tussen het bondgenootschap en de ontwikkelingen in de gemeenten, dan zien wij de volgende relaties. Hoge scores op samenwerking zien wij bij het bondgenootschap en soms (nog) bij de 'grote broer - kleine broerrelatie'. Het bondgenootschap levert zeker op samenwerking hogere scores op. Partners zijn in dat geval over de samenwerking gewoon meer dan tevreden en beide partners zitten met elkaar in een zekere 'flow'. Samenwerking verloopt soepel en de relatie kan tegen een stootje. Eerder leiden wij uit de interviews af dat ook de 'grote broer - kleine broerrelatie' beslist niet tot ontevredenheid hoeft te leiden, zij het dat dit veelal tijdelijk van aard is. Een meer gelijkwaardige relatie met een positief kritische blik naar elkaars werk, leidt tot veel meer tevredenheid dan een

ongelijkwaardige relatie. Als deze relatie ontbreekt verwachten wij dat dit op korte of langere termijn tot ontevredenheid kan leiden. Hetzij bij de secretaris die een meer gelijkwaardige tegenspeler wenst, hetzij bij de griffier die voor zichzelf een meer gelijkwaardige positie wenst. Op dat moment maakt deze ‘grote broer - kleine broerrelatie’ plaats voor één van de andere relatievormen. In instabiele en kritische tijden kan deze relatie het zwaar krijgen en onder druk komen te staan. Dat betekent ook dat echte uitdagingen lastiger zijn op te pakken dan in de meer gelijkwaardige bondgenootschapsrelatie. In de hogere scores van samenwerking (het bondgenootschap en mogelijk tijdelijk de ‘grote broer - kleine broerrelatie’) zien wij meer dynamiek in de gemeentelijke organisatie dan in andere samenwerkingsvormen. Zo zien wij een relatie tussen hoge scores op samenwerking en een meer initiërende taakopvatting van de griffier en de secretaris. Eveneens zien hoog scorende teams meer dan de laag scorende teams, dat zij deze initiërende taak goed oppakken en dat zij een positieve invloed hebben op de gemeentelijke ontwikkeling.

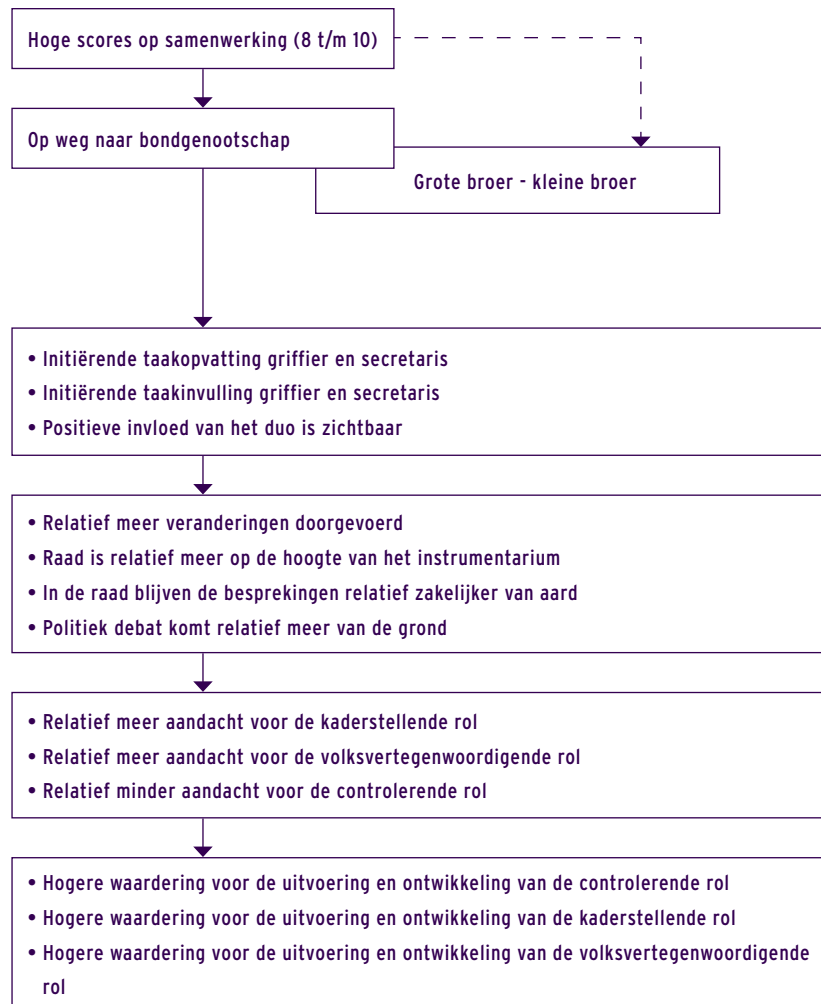
In de praktijk zou dit ook zichtbaar zijn. Immers, in hoog scorende teams is meer dan in laag scorende teams sprake van diverse veranderingen die in de raad zijn doorgevoerd (andere formats van raadsstukken, andere vergaderstructuur en -cultuur en een versterking van burgercontacten). Tevens zien wij in hoog scorende teams dat de sfeer in de raad wat prettiger is en de besprekingen meer zakelijk van aard zijn. Het politieke debat komt in de raad van hoog scorende teams uiteindelijk beter van de grond dan in laag scorende teams.

Hoewel over het algemeen genomen de genoemde veranderingen nog maar mondjesmaat worden waargenomen, zien wij wel duidelijke verschillen tussen hoog en laag scorende teams. In deze ‘beter presterende’ teams is ook sprake van meer gezamenlijke voorbereiding van ontwikkelingsvoorstellen dan in de laag scorende teams. Dat betekent dat er nog veel winst te boeken is en dat de sleutel mogelijk ligt in de samenwerking tussen griffier en secretaris.

### **Conclusie 6: Een goede samenwerking maakt het verschil!**

- *Over het algemeen is het aantal veranderingen in de gemeenteraad weliswaar op gang gekomen, maar er valt ook nog forse winst te boeken.*
- *In hoog scorende teams zien wij meer dynamiek in de gemeente als het gaat om veranderingen, dan in laag scorende teams.*
- *In hoog scorende teams zien de secretaris en de griffier meer dan in laag scorende teams, een initiërende taak voor zichzelf weggelegd als het gaat om de ontwikkeling van de gemeente en zij vinden -meer dan de laag scorende teams- dat zij deze taak goed oppakken.*
- *Ook voor de uitvoering van deze initiërende taken van secretaris en griffier valt winst te boeken voor zowel de hoog als de laag scorende teams.*
- *Hoewel over het algemeen de controlerende taak populair blijft, zien wij in hoog scorende teams meer aandacht van de raad voor de volksvertegenwoordigende en de kaderstellende rol.*
- *Er is een relatie tussen de hogere scores op samenwerking en de mate waarin men ontwikkeling op alle drie de taakvelden van de raad ziet.*
- *Er is een relatie tussen lagere scores en de mate waarin men stagnatie ziet.*

Ten slotte zien wij in de taakuitoefening van de raad eveneens soortgelijke verschillen tussen hoog en laag scorende teams. In hoog scorende teams is meer aandacht voor kaderstelling en volksvertegenwoordiging, terwijl in laag scorende teams relatief meer aandacht is voor controleren. Bovendien zien wij in de ontwikkeling van deze drie taakvelden dat in hoog scorende teams meer ontwikkeling te zien valt dan in laag scorende teams. In deze minder goed functionerende teams zien wij meer stagnatie in de uitvoering van de taken van de raad. Gezegd moet worden dat in algemene zin, zowel bij hoog als bij laag scorende teams, er volop ontwikkelingsmogelijkheden liggen. Het algemene beeld is immers dat griffier en secretaris vinden dat de raad deze verschillende taken nog niet op voldoende of goed niveau oppakt. Dit betekent dat er de komende jaren een grote uitdaging ligt voor de lokale politiek. En gelet op de resultaten die wij in dit hoofdstuk hebben beschreven kunnen de griffier en de secretaris samen daarin een belangrijke rol spelen. Wij vatten de bevindingen van dit hoofdstuk in volgend schema samen.





## 5 Naar verdere professionalisering van de beroepsgroepen

### 5.1 De beantwoording van de onderzoeksvragen

Wij beëindigen deze onderzoeksrapportage met onze conclusie ten aanzien van de onderzoeksvraagstelling en geven enkele adviezen voor verdergaande professionalisering van de gemeente. Wij stelden in hoofdstuk 2 van dit onderzoek een aantal vragen die wij hier in samenvattende zin zullen beantwoorden.

#### **Vraag 1: Hoe vullen de griffiers en de secretarissen op dit moment hun rollen en onderlinge samenwerking in?**

De invulling van de rollen verschilt in hoge mate. In hoofdstuk 3 bespraken wij uitvoerig de werkwijzen van de griffier en secretaris en de tevredenheid van beide groepen over hun samenwerking. Over het algemeen zijn beide partijen tevreden over de samenwerking, maar er zijn ook grote verschillen zichtbaar, die leiden tot andere samenwerkingsvormen. In goed scorende teams zien wij dat het gemeenschappelijk belang voor de gemeente voorop staat, dat er in beginsel geen competitie tussen beide partijen is, dat zij elkaar weten te vinden in goede en in slechte tijden en dat de partners aan elkaar zijn gewaagd. In slecht scorende teams zijn deze eigenschappen van de samenwerking er zeker niet. Men mijdt elkaar of gaat de confrontatie aan, de eigen positionering en het eigen belang staan voorop en van gezamenlijk overleg en voorbereiding is nauwelijks sprake.

#### **Vraag 2: Kunnen wij in deze invulling en in de onderlinge samenwerking patronen onderkennen?**

In dit rapport beschreven wij vier typen relaties die in de praktijk voorkomen: de 'grote broer - kleine broerrelatie', de 'strikte scheidingsrelatie', de 'confrontatierelatie' en de 'bondgenootschapsrelatie'. Deze typen samenwerking hangen samen met de scores op samenwerking zoals door de griffiers en secretarissen zelf gegeven. Hoge scores zijn er voor het bondgenootschap, waarin gezamenlijk wordt opgetrokken om de verdere ontwikkeling van het dualisme gestalte te geven.



Een evenwichtige machtsbalans, overlappende werkerreinen, aanwezigheid van frequent overleg, meningsverschillen alsmede de zakelijke bespreking daarvan en de focus op het gemeentelijk belang in combinatie met het ontbreken van enige vorm van narcisme zijn de ingrediënten voor zo'n bondgenootschapsrelatie. Deze relaties zijn nog in de minderheid. Veelal lijkt er ook bij positieve beoordelingen over de relatie, nog sprake te zijn van een 'grote broer - kleine broerrelatie' die in zekere zin ook wel tot tevredenheid leidt. Echter, grote verwachtingen ten aanzien van voortgaande ontwikkeling van de gemeente mogen wij van deze samenwerkingsvorm niet hebben. Het gaat goed, maar of deze samenwerking bij slecht weer staande blijft is zeer de vraag. Een strikte scheiding en confrontatie komen voor, maar lijken meer overgangsfasen tussen de vier varianten dan dat deze lang staande kunnen blijven, zo blijkt met name ook uit onze interviews.

**Vraag 3: Kunnen wij deze (patronen) van samenwerking in verband brengen met de effectiviteit en legitimiteit van beleid?**

Uit ons onderzoek blijkt dat hogere scores op samenwerking een positieve relatie laten zien met de bondgenootschapsrelatie. Deze hoge scores zijn eveneens goed in verband te brengen met hogere scores op ontwikkelingen in de gemeente als het doorvoeren van diverse veranderingen, de ontwikkeling van de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende functie van de raad en het hebben van kennis over de instrumenten die de raad ter beschikking staat. Eveneens zien wij dat in hoog scorende teams, de geconstateerde ontwikkeling op deze terreinen in mindere mate stagneert dan in de teams die lager scoren op samenwerking. Daarmee lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat er een relatie is tussen de samenwerkingsvorm en de mate van ontwikkeling van de gemeente. Hoe meer bondgenootschap, hoe meer ontwikkeling in de gemeente zichtbaar is.

**Vraag 4: Hoe kunnen wij de huidige situatie zo beïnvloeden, dat binnen de patronen van samenwerking een proces van continue resultaatverbetering (ondersteund en mede geleid vanuit de rol van griffier en secretaris) onderdeel gaat uitmaken van de reguliere werkwijze van de lokale overheid?**

Aanknopingspunten zijn de werkwijzen en de samenwerkingspatronen van de 'dreamteams': de hoog scorende teams. Wat doen zij dat door anderen goed kan worden overgenomen? In paragraaf 5.3 zetten wij een aantal van onze adviezen op een rijtje.

## 5.2 Dreamteams bestaan, het werkt en het is te beïnvloeden!

Welke conclusies kunnen wij op basis van dit onderzoek trekken? Wij zetten ze hieronder samenvattend nog eens op een rijtje.

**Conclusie 1: Dreamteams, nu te vertalen als 'bondgenootschappen', bestaan.**

In ons onderzoek hebben wij in de interviews gezien dat er bondgenootschappen zijn, die op een zeer vruchtbare manier samenwerken en in de ontwikkeling van de gemeente een belangrijke initiërende taak vervullen. Zij gaan gedurfd te werk en weten belangrijke veranderingen in de gemeente voor het voetlicht te brengen, te bespreken en in te voeren. Uit de enquêteresultaten blijkt ook dat er teams zijn die deze taak voor zichzelf zien, deze taak ook oppakken en effecten in de gemeente zichtbaar kunnen maken.

**Conclusie 2: Zij zijn nog in de minderheid, maar het worden er steeds meer.**

Wij zien wel dat deze hoog scorende teams met de daarbij behorende kenmerken, samenwerkingsvormen en effecten nog in de minderheid zijn. Wij schatten, op basis van de enquêtegegevens en de interviews, dat in iets minder dan een derde deel van de gemeenten een dergelijk bondgenootschap bestaat of aan het ontstaan is. In toenemende mate lijken griffiers en secretarissen zich bewust van het belang van hun onderlinge samenwerking en verdwijnt de aanvankelijke krampachtigheid in de samenwerking.

**Conclusie 3: Mogelijkheden voor verdergaande ontwikkeling van de gemeente zijn in overvloed aanwezig**

Wij zagen in hoofdstuk 4 dat als het gaat om kennis en gebruik van het instrumentarium van de raad, de sfeer in de raad, het invullen van de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende functie, dat nog volop winst te boeken is. De griffier en de secretaris zijn over het algemeen nog gematigd positief over deze taakinvullingen. In hoog scorende teams lijken de ontwikkelingen de goede kant op te gaan, maar in laag scorende teams stagneert de gemeentelijke ontwikkeling.

**Conclusie 4: Het duo secretaris en griffier heeft hierin een belangrijke taak**

Wij zagen in ons onderzoek dat de griffier en de secretaris in hoog scorende teams voor zichzelf een belangrijk initiërende taak zien ten aanzien van de ontwikkeling van de gemeente. Zij pakken deze taak ook beter op dan de laag scorende teams, zo oordelen de respondenten. In de praktijk blijkt dat zij ook meer effecten van hun werk zien, dan de laag scorende teams. Hieruit zou je kunnen afleiden dat griffier en secretaris ook in de praktijk een duidelijke invloed (kunnen) hebben.

**Conclusie 5: De sleutel voor het waarmaken van de beloftes van dualisering is mensenwerk.**

Uit het onderzoek blijkt ook dat het veel meer aankomt op mensen, het onderling vertrouwen in elkaar, het samenwerken en het leggen van verbindingen, dan op regels, procedures en protocollen. Dat betekent dat voor verdere ontwikkeling de sleutel ook daar gezocht moet worden: wie doet wat met welke kwaliteiten, vaardigheden, kennis en persoonlijkheidskenmerken?

**Conclusie 6: Heeft de kwaliteit van de samenwerking voorspellende waarde?**

Gelet op de onderzoeksresultaten is er waarschijnlijk een relatie tussen de samenwerking van griffier en secretaris en de ontwikkeling van de gemeente. Daarmee ontstaat ook de vraag of wij kunnen voorspellen, op basis van de wijze waarop de griffier en secretaris samenwerken, of de gemeentelijke ontwikkeling zich in positieve zin zal voortzetten, dan wel stagnatie aannemelijker is. Uiteraard zijn er naast deze samenwerking tussen griffier en secretaris ook andere factoren die van invloed kunnen en zullen zijn op de gemeentelijke ontwikkeling: de rol van de burgemeester, de samenstelling en werkwijze van de raad en diverse andere interne en externe factoren. Feit is wel dat de samenwerking tussen griffier en secretaris zéker mede van invloed is. Is deze samenwerking dus niet gekenmerkt door een bondgenootschap, dan vormt dat een contra-indicatie voor gemeentelijke ontwikkeling. Dit betekent dat wij aannemen dat in deze samenwerking ook een belangrijke sleutel voor voortgaande ontwikkeling zit.

**Conclusie 7: Aanvullend beleid, een must!**

Zonder aanvullend beleid zullen verschillen tussen goed functionerende teams en niet goed functionerende teams steeds groter worden. Immers, de laag scorende teams zien voor zichzelf geen initiërende taak weggelegd in de ontwikkeling van de gemeente en pakken deze taak dus ook niet op.

Als er daadwerkelijk een relatie is tussen de samenwerking van de griffier en de secretaris, hun rolopvatting en hun taakinfilling enerzijds en de ontwikkeling van de gemeente anderzijds, dan is dit een feit dat zorgen baart. Immers, in laag scorende teams zal, zonder extra externe stimulans, dus geen aanvullend beleid tot stand komen. Dit wordt althans niet geïnitieerd door de secretaris of de griffier. De ontwikkeling stagneert in deze gemeenten terwijl tegelijkertijd in andere gemeenten de ontwikkeling wel van de grond komt. Daar waar de samenwerking tussen griffier en secretaris vloeiend verloopt en men van elkaar en de ervaringen met het (politieke-bestuurlijke) netwerk leert, presteert men gewoon beter. Zonder aanvullend beleid zullen de verschillen in de toekomst dan ook groter worden. Uit oogpunt van de kwaliteit van de (lokale) democratie lijkt ons dat onwenselijk. Er is dus werk aan de winkel voor iedereen die de publieke sector een warm hart toedraagt en in het bijzonder voor de beide beroepsverenigingen VvG en VGS.

### **5.3 Sterke koppels, sterk bestuur: adviezen voor de ontwikkeling van 'topgemeenten'**

**Geen draaiboek, maar een gereedschapskist**

Wanneer wij de onderzoeksresultaten overzien, dan valt op dat volwassen samenwerkingsrelaties tot hogere tevredenheid en tot betere resultaten in de lokale ontwikkeling leiden. Het gemeentelijk of provinciaal belang staat in deze relaties voorop, er is sprake van rolgunning van de counterpart. Rolvastheid maakt onderdeel uit van de samenwerking. Professionele samenwerking kan worden gestimuleerd. In deze paragraaf inventariseren wij suggesties om te werken aan een volwassen partnership van griffier en secretaris/ algemeen directeur. Het zijn voorstellen die niet zozeer 'afgevinkt' moeten of kunnen worden, maar het is veel meer een overzicht van suggesties waarlangs gewerkt kan worden aan verdere professionalisering van de relatie. Niet alle suggesties zijn voor iedereen interessant, omdat op verschillende manieren al

samengewerkt wordt en instrumenten nu eenmaal meer of minder populair zijn bij bepaalde personen of gremia. Werken aan professionalisering van de relatie is en blijft maatwerk.

### **Een professionele bestuurlijke ondersteuning**

Op weg naar een professionele samenwerking! In het voorliggende onderzoek hebben wij diverse aanknopingspunten gevonden voor verdere professionalisering. Uit het onderzoek blijkt immers dat in een goede samenwerking tussen griffier en secretaris/algemeen directeur een sleutel ligt voor doorontwikkeling van een gemeente in de volle breedte. Goede samenwerking tussen griffier en secretaris/algemeen directeur betekent in dit geval: het aangaan van een professionele samenwerking, het gezamenlijk bespreken van strategieën om de rollen tussen raad/staten, college en ambtelijke organisatie verder te verbeteren. Het betekent ook het gezamenlijk uitvoering geven aan deze strategieën, ieder vanuit zijn eigen rol. De griffier als bestuurlijk adviseur en vertrouwenspersoon van de raad/staten, de secretaris/algemeen directeur als bestuurlijk adviseur en vertrouwenspersoon van het college en als leidinggevende van de ambtelijke organisatie. In dit volwassen partnership zien wij een vorm van bestuurlijke ondersteuning ontstaan waarbij ook de burgemeester een belangrijke rol kan hebben. Op welke manier kunnen wij werken aan het verder ontwikkelen van zo'n volwassen partnership binnen de gemeenten en provincies?

### **Neem het gemeentelijk of provinciaal belang als uitgangspunt**

Een volwassen partnership vooronderstelt op de eerste plaats dat beide partijen het gemeenschappelijk belang als uitgangspunt van handelen nemen. Dit gemeenschappelijk belang ligt in de maatschappelijke opgaven voor de gemeente of de provincie. Als je werkelijk een onafhankelijke en creatieve discussie over professionalisering van gemeente of provincie op gang wilt brengen, kan dat alleen maar als het gemeenschappelijke doel, het gemeenschappelijk belang het uitgangspunt van discussie is. Het gaat niet om de positie van de griffier, het gaat niet om de positie van de secretaris/algemeen directeur, het gaat ook niet om de macht en kracht van de raad of de staten en het gaat evenmin om de macht van het college. Helaas zien wij wel dat discussies over verdergaande professionalisering van de gemeente en provincie toch op enig moment weer ontaarden in onderliggende statements over onderlinge machtsverhoudingen. De 'wij versus zij' gedachte stuurt

dan het debat. Daar waar werkelijk het gemeenschappelijk belang, de maatschappelijke opgaven en de dienstverlening aan de burgers uitgangspunt van discussie is, zijn alle andere zaken afgeleiden en 'komen wij er altijd wel uit, want wij hebben elkaar in de verschillende posities toch nodig'. Griffier en secretaris/algemeen directeur kunnen in deze discussie het voorbeeld geven door daar op te wijzen en zelf alert te zijn op de werkelijke kracht in de discussie over voortgaande ontwikkeling van de gemeente en provincie. Hoe zitten wij erin, wat is ons gemeenschappelijk belang en kunnen wij elkaars toegevoegde waarde herkennen en erkennen? Wat breng ik en wat verwacht ik van de ander als wij een benoemd gemeenschappelijk doel willen realiseren?

### **Voer structureel overleg in duo's**

Binnen de gemeente en de provincie is het belangrijk dat de griffier en de secretaris/algemeen directeur een team gaan vormen, zich tot een duo ontwikkelen dat elkaar vertrouwt en gezamenlijk optrekt als het gaat om professionalisering van de gemeente of de provincie. Dat vooronderstelt uiteraard op zijn minst dat men elkaar ontmoet, in ieder geval periodiek, structureel en op formele basis. In een groot aantal gemeenten en provincies is dit het geval, maar ook komt het voor dat zelfs dit formeel overleg er niet of nauwelijks is. Je mag verwachten dat griffier en secretaris/algemeen directeur elkaar minimaal om professionele redenen toch opzoeken. Al is het maar om zakelijke afspraken te maken, ook als je elkaar persoonlijk nog niet zo goed kent of op het eerste gezicht niet zo mag.

### **Leer elkaar ook persoonlijk kennen**

Veel beter is het om elkaar ook persoonlijk goed te leren kennen. Dit gaat verder dan elkaar om professionele redenen opzoeken in 'het wekelijks of tweewekelijks overleg'. Heb aandacht voor de persoon van de samenwerkingspartner. Als je elkaar goed kent en er op zijn minst een vorm van sympathie is voor de ander, kan de relatie makkelijker tegen een stootje en kun je samen ook risico's nemen in het soms spannende politieke veld.

### **Bespreek zonder last of ruggespraak ontwikkelingsvoorstellen voor de gemeente en de provincie**

Om met spannende nieuwe en uitdagende voorstellen te komen, die werkelijk de bestaande situatie ter discussie stellen, kan het niet anders dan dat deze voorstellen eerst informeel eens worden doorgesproken.

Van belang is om dit buiten de formele overleggen te houden, buiten de officiële schriftelijke verslaglegging en los van formele posities. Het onderzoeken van ‘gekke’ en gewaagde voorstellen kan alleen als iedereen zijn formele positie even loslaat en ‘frank en vrij’ mee kan denken over hoe het ook helemaal anders kan. Als men zich gelijk gebonden weet aan ‘de achterban’ en daar ‘verantwoording aan moet afleggen’ of men ‘namens een groep spreekt’ en ‘met een boodschappenlijstje het gesprek aangaat’ om vervolgens ‘eerst terug te koppelen’ of de ‘pers in te lichten’, is er onvoldoende ruimte om daadwerkelijk los te komen van de huidige situatie. Verras elkaar niet, maar betrek elkaar en benut elkaars rol.

### **Maak gebruik van ervaring van andere gemeenten en provincies**

Overweeg collega’s van andere gemeenten of provincies op enig moment bij de bespiegelingen te betrekken. Zij hebben wellicht al eerder veranderingen succesvol doorgevoerd. Wat ging daar goed, waar lagen de risico’s en waar moet je beslist aan denken? Ook als griffier en secretaris/algemeen directeur anderen deelgenoot willen maken van hun gedachtegoed is het belangrijk dit vooral informeel te doen en nog geen formele standpunten te vragen van presidium, college of directieteam. Je maakt het mensen dan onnodig extra lastig om los te komen van verbindingen die ze op grond van formele posities hebben. In een later stadium komt dat toch wel op de agenda, maar dan is er in ieder geval ruimte geweest om met een onafhankelijke blik naar de gemeente en haar ontwikkelingsmogelijkheden te kijken. Misschien lijkt besluitvorming dan zo logisch, dat er geen enkel probleem meer is omdat zaken informeel al zo goed doordacht zijn en in oplossingen al is voorzien. Griffier en secretaris/algemeen directeur zijn vanuit hun positie goed in staat om zo’n proces in gang te zetten en te beginnen bij henzelf en de personen in de gemeente of provincie die hen na staan, die ze goed kennen en waarmee het ‘leuk is’ om zoiets eens verder te bespreken en te verkennen.

### **Gebruik de regionale kringen van VGS en VvG en IPO**

Contacten met collega’s in de regio zijn makkelijk te leggen en kunnen inspireren. Veelal zijn secretarissen en griffiers wel met elkaar in contact binnen de eigen beroepsgroep via een regionale VGS kring respectievelijk regionale VvG kring of in IPO verband. Wij kunnen ons voorstellen dat een gemeenschappelijke kring van zowel secretarissen als griffiers in belangrijke mate kan inspireren en

bijdragen aan de synergie tussen beide beroepsgroepen: hoe kunnen wij gezamenlijk werken aan verdergaande ontwikkeling van gemeenten? Het uitwisselen van ideeën en het bespreken van kansen en valkuilen, draagt bij aan de gezamenlijke visieontwikkeling op het vak. Gescheiden kringen leggen wellicht meer de nadruk op de eigen beroepsgroep alleen.

Dan mis je wellicht de mogelijkheid van het ontwikkelen van meer synergie. In de kringen Oost-Friesland, Drechtsteden en Haaglanden zijn zulke gemeenschappelijk initiatieven genomen. Uiteraard is de waarde van het gebruik van deze netwerken sterk afhankelijk van de situatie ter plekke. De suggestie moet dan ook gelezen worden als ‘maak gebruik van mogelijke (goede) samenwerkingsvormen - buiten het duo - die er toch al zijn, forceer niets’.

### **Zorg voor krachtige spelers (werving en selectie)**

Uit het onderzoek blijkt dat teams die goed functioneren in ieder geval respect hebben voor elkaars rolinvulling. Steevast werd ons in de interviews verteld dat het van belang is dat de partner kritisch, sterk en inhoudelijk goed moet zijn. Het is natuurlijk lastig om er in een bestaande situatie voor te zorgen dat beide partijen even goed zijn of worden, maar je kunt er wel aan werken. Zoek contact en maak onderlinge meningsverschillen bespreekbaar. Maak ook afspraken over en weer om elkaars terrein beter te leren kennen en zodoende meer begrip te kweken voor elkaars rol. Maak het geven en ontvangen van feedback, nadat de relatie vastere vormen heeft gekregen, tot een gewoonte.

Daarmee versterk je de spelers en hun onderlinge relatie. Niet alleen in bestaande verbanden kun je werken aan een betere relatie tussen griffier en secretaris in de gemeente. In de gemeente bestaan ook weer nieuwe kansen als één van beide spelers plaats maakt voor een ander. Voer een stringent werving- en selectiebeleid. Het ligt voor de hand om secretaris en griffier bij de werving en selectie van de partner een adviserende rol te geven, gelet op het feit dat hun onderlinge samenwerking zo van belang is voor de ontwikkeling van de gemeente of de provincie.

### **Benut, zeker bij de kwetsbare teams, de onafhankelijke positie van de burgemeester en de commissaris van de koningin**

Met name in de kwetsbare (onvoldoende en net voldoende scorende) teams zal een extra stimulans helpen om de dialoog met elkaar te zoeken en de gezamenlijke weg van professionalisering op te gaan.

Wij zagen in het onderzoek dat de respondenten de rol van een goede burgemeester onontbeerlijk achten. In werkelijkheid lijkt de invloed van de burgemeester op hun onderlinge relatie klein, zo oordelen althans de respondenten. Met andere woorden: de rol van de burgemeester waar in de praktijk volop ruimte voor zou zijn, wordt nog onvoldoende benut. Het Genootschap van Burgemeesters zou wellicht een rol kunnen spelen in het verder uitbouwen van de betekenis van de burgemeester als het gaat om de relatie tussen griffier en secretaris. Mediation is één van de instrumenten die hij kan inzetten en waarvoor in de kring van burgemeesters al voorzieningen aanwezig zijn.

### **Initiatieven van de beroepsverenigingen VvG/VGS en burgemeesters**

Geef een externe stimulans aan de laag scorende teams, want zonder deze stimulans verwachten wij dat de verschillen tussen de gemeenten waar het goed gaat en de gemeenten waar het niet goed gaat, steeds groter zullen worden. Kennelijk komt men er zelf soms niet zo makkelijk uit en weet men niet de werkbare interventies te plegen. Externe stimulans kan dan uitkomst bieden. Dit kan in verschillende vormen en met verschillende sterkten. Externe stimulansen kunnen variëren van het aanbieden van hele lichte prikkels tot het nemen van meer dwingende maatregelen. Zo kan in sommige gevallen het zich bewust worden van het belang van een goede relatie tussen griffier en secretaris/algemeen directeur al voldoende basis bieden om het contact en de dialoog aan te gaan. Informatie kan in die gevallen helpen als men weet dat men niet perse gecompromitteerd is als je ‘op het terrein van de ander komt’. Kennis hebben van onderzoeksresultaten, kennis hebben van hoe het werkt in voorbeeld gemeenten maakt wellicht de gedachten los en maakt een minder krampachtige houding mogelijk. Lezingen, congressen en publicaties helpen hierbij. Ook kan een gericht professionaliseringsaanbod helpen. Denk hierbij aan opleiding, vaardigheidstraining, intervisie en coaching.

### **Waak voor de macht van het duo: doorslaand succes?**

Bij de goed functionerende teams waarin sprake is van een hecht ‘bondgenootschap’ hadden wij de stelling voorgelegd: ‘Ons duo blijft staande zelfs in politiek instabiele situaties’. Onder de hoog scorende teams verwacht men in meerderheid dat zij inderdaad staande blijven wat er ook in hun omgeving gebeurt. Dat is natuurlijk een fantastisch houvast. Tegelijkertijd stemt dit ook tot nadenken. Politieke controle

moet mogelijk blijven. Een politiek instabiele situatie doet zich voor als wethouders, gedeputeerden of hele colleges naar huis gestuurd (dreigen te) worden, als de raad of de staten zich onvoldoende bediend weten en voelen dat zij grip missen en geen controle hebben over wat er daadwerkelijk gebeurt en in situaties waarin individuele collegeleden zich kwetsbaar en onzeker voelen. In veel gevallen heeft dit niet alleen te maken met een ‘zuiver politieke situatie’, met het verschil tussen fracties en politieke opvattingen over *waar* het heen moet met de gemeente.

Uit onze ervaring blijkt dat het in zulke situaties vaak gaat om onvoldoende integraliteit in de voorstellen, onvoldoende oog voor het consciëntieus nalopen van procedures van de interactieve beleidsvorming (waarmee achteraf niet het voorgelegde besluit ‘verantwoord’ kan worden), onvoldoende bekendheid van de raad met instrumenten en de wijze waarop instrumenten toegepast kunnen worden en welk effect je ermee kunt ressorteren. In die ‘niet-zuiver politieke’ kwesties raken wij de rol van de griffier en de secretaris. En gelet op de omvang waarin deze situaties zich voordoen (zie binnenlands bestuur) is de maatschappelijke relevantie van deze constatering groot. Het aantal burgemeesters dat jaarlijks valt bedraagt circa zes (‘De vallende burgemeester’ van Aardema en Korsten) en het aantal wethouders is een veelvoud daarvan. De oorzaken zijn weliswaar wisselend, maar hangen in veel gevallen samen met vertrouwen tussen portefeuillehouder en raad, informatievoorziening van portefeuillehouder aan raad en de inschatting op verschillende wijze tussen raad en portefeuillehouder van het belang, de urgentie dan wel de politieke gevoeligheid van een dossier. Aardema en Korsten spreken van beleidskwesties, aan de persoon gerelateerde kwesties en zaken betreffende de bestuursstijl. Juist bij de laatste twee voorbeelden kunnen griffiers en secretarissen gezamenlijk een rol spelen in het leggen van verbindingen, het wegnemen van verkeerde beelden, het coachen dan wel fungeren als klankbord en het herstellen van vertrouwen.

Als wij ervan uitgaan dat de griffier en secretaris/algemeen directeur, samen met de burgemeester en commissaris van de koningin, een heel belangrijke rol kunnen spelen in de ontwikkeling van de gemeente of de provincie en dus in het leggen van verbindingen tussen ‘binnen’ en ‘buiten’, tussen politiek en bestuur, tussen bestuur en ambtelijke organisatie, dan zijn zij ook voor die verhoudingen medeverantwoordelijk. Een politiek instabiel klimaat kan natuurlijk niet alleen worden toegeschreven aan het functioneren van de griffier en de

secretaris/algemeen directeur gezamenlijk. Gelet op de resultaten van dit onderzoek, is het evenwel zeer belangrijk dat zij wetenschap hebben dat het niet ongeacht hun inzet slecht of goed gaat: het maakt immers uit!

Dat betekent dat een val van het college niet rechtstreeks met hun functioneren te maken hoeft te hebben, maar dat hun werkwijze de kwetsbaarheid van het college en de professionaliteit van de raad/de staten wel degelijk kan beïnvloeden. En dat de werkwijze van het college, de raad/de staten en hun beider professionaliteit wel degelijk te maken zullen hebben met de kwaliteit van hun samenwerking en hun eigen rolinvulling zowel in de richting van de raad/de staten, het college als ook de ambtelijke organisatie. Zij hebben derhalve ook een verantwoordelijkheid om de verbindingen tussen raad, de staten en college te versterken. Dit kan door de raad/de staten niet alleen procedureel, maar ook bestuurlijk inhoudelijk te ondersteunen en door het college te adviseren in de manier waarop zij voorstellen aan de raad/de staten voorlegt. Met andere woorden: bij een duo dat staande blijft ondanks een politiek instabiel klimaat, is er in geval van instabiliteit werk aan de winkel! En gelet op het feit dat zij het goed met elkaar kunnen vinden, is de kans van slagen groot. Zij zullen hun nek moeten uitsteken, op de hierboven beschreven manier: dienstbaar, zichzelf volledig inzetend in het kader van het algemeen belang, fasegewijs, informeel en met gebruikmaking van kennis en ervaring bij de collega's. Deze uitdaging voor de duo's stelt hele hoge eisen aan de professionaliteit van beide functionarissen.

## Bijlage 1

### Kwaliteiten uitgesplitst naar scores voor samenwerking

Oordeel van de griffier over de kwaliteiten van hemzelf en de secretaris (uitgedrukt in % respondenten dat aangeeft dat betreffende kwaliteit sterk of zeer sterk is ontwikkeld)

Score	Oordeel over zichzelf				Oordeel over de secretaris			
	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	TOT	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	TOT
Doel-/zaakgeoriënteerd	84	82	86	84	61	76	90	78
Innovatief/creatief	59	54	59	56	16	38	50	38
Verbindend/draagvlak	77	81	85	81	18	38	58	41
Initiërend	75	63	70	68	20	38	53	41
Ondernemend	76	56	59	60	23	36	61	42
Bereid tot provocatie	36	30	23	29	45	35	54	43
Kritisch	73	67	64	67	30	48	62	49
Diplomatiek	66	81	90	81	27	38	64	45
Procedureel	43	75	78	70	32	35	41	37
Inhoudelijk	45	46	65	53	25	58	66	55

Oordeel van de secretaris over de kwaliteiten van hemzelf en de griffier (uitgedrukt in % respondenten dat aangeeft dat betreffende kwaliteit sterk of zeer sterk is ontwikkeld)

Score	Oordeel over de griffier				Oordeel over zichzelf			
	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	TOT	1 t/m 5	6 t/m 7	8 t/m 10	TOT
Doel-/zaakgeoriënteerd	19	44	68	51	88	93	89	91
Innovatief/creatief	23	28	41	33	70	57	67	63
Verbindend/draagvlak	15	40	66	48	77	93	97	92
Initiërend	19	38	47	39	85	80	78	80
Ondernemend	15	20	28	23	73	51	58	57
Bereid tot provocatie	23	28	27	27	50	44	47	46
Kritisch	42	58	56	55	73	78	67	73
Diplomatiek	23	48	68	54	61	66	68	66
Procedureel	58	68	79	71	27	1	37	33
Inhoudelijk	15	23	40	29	54	48	44	46

# Samenvatting van het onderzoek

## Onderzoek naar de relatie tussen de griffier en de secretaris is een momentopname

Het zijn spannende tijden in de gemeente en de provincie. Nog geen vijf jaar geleden heeft het lokaal bestuur een belangrijke wijziging ondergaan. De invoering van het dualisme betekende de introductie van een nieuwe beroepsgroep van griffiers, nieuwe verhoudingen tussen colleges en gemeenteraad of provinciale staten en nieuwe spelregels tussen de partijen. De veranderingen waren erop gericht om de lokale democratie in ere te herstellen. De volksvertegenwoordigende en de controlerende rol van de raad en de staten moesten worden versterkt. De gescheiden posities van het college enerzijds en de raad of staten anderzijds moest weer duidelijk worden gemarkeerd. De veranderingen betekenden vooral ook dat de samenwerking tussen griffier en secretaris/algemeen directeur opnieuw vorm moest krijgen. Immers, de functie van griffier was geheel nieuw. De rol van de secretaris/algemeen directeur wijzigde.

In dit onderzoek beschrijven wij de relatie tussen griffier en secretaris. Hoe werken deze twee functionarissen samen? Zijn er patronen in de samenwerking te onderkennen en kunnen wij deze samenwerkingsvormen in verband brengen met positieve effecten in de gemeentelijke en provinciale ontwikkeling? Deze beschrijving vormt een momentopname. Wij zien forse ontwikkelingen sinds de invoering van het dualisme. Het ligt in de verwachting dat de ontwikkelingen die wij in dit onderzoek beschrijven, zich verder voortzetten, hoewel in een aantal gevallen dit om een extra stimulans zal vragen.

## Hoge cijfers voor samenwerking, maar wij zien wel verschillen

Griffiers en secretarissen zijn over het algemeen genomen positief over hun onderlinge relaties. Gemiddeld genomen een dikke 7. Maar wij zien ook verschillen. Zo zijn de griffiers gematigder enthousiast dan de secretarissen/algemeen directeurs. Ook zien wij dat de teams die hoge scores voor de samenwerking krijgen (8, 9 of 10) geheel andere kenmerken hebben dan de teams die een lage score voor de samenwerking krijgen. Zo kenmerken de 'dreamteams' zich als volgt:

- De partners hebben voor alles, héél veel liefde voor de stad/het dorp!
- Beide personen zijn intelligent en krachtig. Zij zijn aan elkaar gewaagd en hebben veel respect voor de manier waarop hun partner zijn functie uitoefent.
- Partners zoeken bewust samen naar verbeteringen in de organisatie en in hun samenwerking.
- Zij werken in hun pionierswerk niet alleen langs formele lijnen, maar maken juist gebruik van informele instrumenten en omgangsvormen.
- Beide personen zijn zich goed bewust van de eigen en andermans positie en zijn kritisch op elkaars werk. Zij gaan een conflict niet uit de weg.
- De partners hebben wel soortgelijke opvattingen over het dualisme en de ontwikkeling van de gemeente.

Een goede burgemeester wordt belangrijk gevonden voor de samenwerking tussen griffier en secretaris, hoewel zijn feitelijke invloed over het algemeen nog klein gevonden wordt. De politieke stabiliteit kan ook helpen om een goede samenwerking tussen griffier en secretaris mogelijk te maken. Overigens wordt in de hoog scorende teams in veel mindere mate gewezen op het belang van de burgemeester en een stabiel politiek klimaat. In deze ‘dreamteams’ blijven de griffier en de secretaris elkaar opzoeken. Hun samenwerking blijft overeind, ondanks politieke instabiliteit en ‘ondanks de burgemeester’. In laag scorende teams daarentegen stagneert het contact en wordt de samenwerking uiterst kwetsbaar. Protocolen worden belangrijker gevonden als de samenwerking niet vlot verloopt, zij kunnen wat scherpte aanbrengen, maar richtinggevend voor de samenwerking zijn zij beslist niet. Wel is van belang dat beide partijen in hun rol voldoende ruimte krijgen en nemen. Een ambitieuze rolopvatting van zowel de griffier als de secretaris/algemeen directeur helpt om controversiële voorstellen te ontwikkelen.

### **Naar professionele samenwerking**

In het onderzoek onderscheiden wij vier typen samenwerkingsrelaties die kunnen ontstaan. De ‘grote broer-kleine broerrelatie’, waarin de secretaris/algemeen directeur met zijn kennis en ervaring het meeste gewicht in de schaal legt. Deze relatie kan in de ogen van sommige respondenten functioneel zijn en tot tevredenheid leiden. Spectaculaire veranderingen en initiatieven kunnen wij vanuit deze samenwerkingsvorm niet verwachten. Beide partijen maken

onvoldoende gebruik van elkaars positie en netwerk. Bij de start van het dualisme werd vaak bewust voor deze variant gekozen, terwijl op dit moment bij deze samenwerkingsvorm in toenemende mate vraagtekens worden gezet. De ‘strikte scheidingsrelatie’ wordt gekenmerkt doordat beide partijen weinig of geen contact hebben en men de domeinen zorgvuldig gescheiden houdt. Deze variant is soms bewust gekozen (‘de griffier is immers van de raad en de secretaris/algemeen directeur is van het college’). Soms is ook deze relatie het gevolg van een stevige ruzie tussen partijen. De ‘confrontatierelatie’ herkennen wij door de openlijke strijd tussen griffier en secretaris. Men bewaakt het eigen domein door de strijd aan te gaan en voortdurend de discussie te voeren over macht, invloed, rol en bevoegdheden. Men zoekt elkaar op om de strijd aan te gaan. Zakelijke conflicten worden makkelijk persoonlijk van aard, de slechte relatie is voor de buitenwereld ook zichtbaar. Deze variant resulteert uiteindelijk in de strikte scheidingsrelatie of wordt doorbroken doordat een van beide partijen het veld moet ruimen of uit zichzelf vertrekt. Ten slotte onderscheiden wij de ‘bondgenootschapsrelatie’ waarin griffier en secretaris goed met elkaar samenwerken, elkaar weten te vinden in goede en slechte tijden, gezamenlijke strategiebepaling plaats vindt en men ook welkom is op elkaars terrein, zonder daarbij de verschillende posities uit het oog te verliezen.

In het onderzoek kwamen we dit laatste type relatie naar schatting in krap een derde van de gevallen tegen of was deze vorm in ontwikkeling. De bondgenootschapsrelatie wordt door de partijen het hoogst gewaardeerd en blijkt ook een relatie te hebben met voortgang in gemeentelijke ontwikkeling. Uit de interviews blijkt een tendens naar de ontwikkeling van samenwerkingsrelaties in de richting van een dergelijk ‘bondgenootschap’. In de praktijk zien wij deze samenwerking nog lang niet overal. Er valt nog winst te boeken.

### **Een professionele samenwerking maakt het verschil!**

Over het algemeen is een aantal veranderingen in de gemeenteraad weliswaar op gang gekomen, maar er valt ook nog forse winst te boeken. Er zijn bijvoorbeeld in een aantal gevallen nieuwe formats voor raadsstukken ingevoerd, het politiek debat wordt versterkt en is sprake van nieuwe vergaderstructuren en -culturen. Maar lang nog niet overal. Wel is het zo dat de samenwerking tussen secretaris en griffier uitmaakt. Bij de sterke koppels, die hoge scores hebben op de samenwerking, zien wij meer dynamiek in gemeente en provincie als



het gaat om deze veranderingen, dan in laag scorende teams. Bij deze koppels zien de secretaris en de griffier meer dan in zwakkere koppels (de laag scorende teams) een initiërende taak voor zichzelf weggelegd als het gaat om de ontwikkeling van de gemeente en zij vinden - meer dan de laag scorende teams - dat zij deze taak goed oppakken. In hoog scorende teams is ook meer aandacht voor kaderstelling en volksvertegenwoordiging, terwijl in laag scorende teams relatief meer aandacht is voor controleren. Bovendien zien wij in de ontwikkeling van deze drie taakvelden dat in hoog scorende teams, meer ontwikkeling te zien valt dan in laag scorende teams. In deze minder goed functionerende teams zien wij meer stagnatie in de uitvoering van de taken van de raad. Gezegd moet worden dat in algemene zin, zowel bij hoog als bij laag scorende teams, er volop ontwikkelingsmogelijkheden liggen. Het algemene beeld is immers dat griffier en secretaris vinden dat de raad deze verschillende taken nog niet op voldoende of goed niveau oppakt. Dit betekent dat er de komende jaren een grote uitdaging ligt voor de lokale politiek. En gelet op de resultaten van dit onderzoek kunnen de griffier en de secretaris samen daarin een belangrijke rol spelen.

#### **Sterke koppels, sterk bestuur**

Wanneer wij de resultaten van het onderzoek goed tot ons door laten dringen, ligt er een belangrijke sleutel voor de ontwikkeling van gemeenten en provincies in de samenwerking tussen griffier en secretaris/algemeen directeur. Bij sterke koppels zien wij immers meer voortgang in de ontwikkeling van de gemeente, dan bij de zwakkere koppels. Wij zien ook, dat deze sterke koppels weliswaar in aantal toenemen, maar dat in sommige situaties een externe stimulans noodzakelijk kan blijken. Lang niet alle koppels zijn immers van mening dat zij een belangrijke initiërende taak in deze ontwikkeling kunnen hebben of zouden moeten hebben. Dat betekent dat beide beroepsgroepen VGS en VvG in eigen kring de discussie hierover zouden kunnen aanzwengelen. Zij kunnen ook een bijpassend professionaliseringsprogramma aanbieden, bestaande uit bijvoorbeeld intervisie, coaching, dilemmatraining en diverse opleidingsmodulen. Naast deze beroepsgroepen zijn er uiteraard veel meer opiniebepalende partijen en beslissers die het gesprek over de sterke koppels en hun bijdragen aan een sterk bestuur in belangrijke mate kunnen aanzwengelen. Het blijft voorlopig nog uitdagend en boeiend in het lokaal bestuur!

# Colofon

## **Redactie en realisatie**

Bestuur & Management Consultants  
juni 2007

## **In opdracht van**

VvG/VGS/BZK/BMC

## **De stuurgroep vanuit de VvG/VGS/BZK/BMC**

De heer mr. C. Riezebos, ministerie van Binnenlandse Zaken  
en Koninkrijksrelaties

Mevrouw M. F. Stein, griffier, gemeente Den Haag

Mevrouw M. J. A. van Rhijn, secretaris, gemeente Teylingen

Mevrouw C. C. Verhoeff, projectleider van de stuurgroep, BMC

De heer drs. R. Wever, voorzitter van de stuurgroep, BMC

## **De projectgroep vanuit de BMC Groep**

De heer L. Floor

De heer drs. A. L. C. S. Lantain

Mevrouw mr. drs. N. M. Lourens

De heer drs. R. Wever

Mevrouw dr. C. C. Verhoeff

Mevrouw drs. R. van Cadsand

Mevrouw drs. E. Luycx

## **Vormgeving en opmaak**

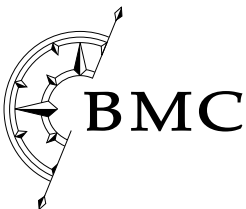
Mooijekind ontwerpers, Loenen (Veluwe)

## **Druk**

BDU Grafisch Bedrijf, Barneveld

Het zijn spannende tijden in de gemeenten en provincies. Dualisme moet leiden tot een versterking van de lokale democratie. Dit betekent nieuwe verhoudingen tussen colleges en gemeenteraad of provinciale staten en andere spelregels. Dit is met name ook een uitdaging voor de griffier en de secretaris. De functie van griffier is immers geheel nieuw. De rol van de secretaris/algemeen directeur wijzigt. Samen zoeken zij naar een betekenisvolle rol in dit vernieuwde politiek-bestuurlijke spel.

In dit onderzoek beschrijven wij de relatie tussen de griffier en de secretaris. Hoe werken zij samen? Zien we patronen in de samenwerking? En wat is de betekenis van deze samenwerking op de gemeentelijke ontwikkeling? Onze beschrijving vormt een momentopname. Wij zien forse ontwikkelingen sinds de invoering van het dualisme. Het ligt in de verwachting dat de positieve ontwikkelingen zich verder zullen voortzetten, hoewel dit in een aantal gevallen om een extra stimulans zal vragen. Deze publicatie geeft naast een grondige analyse, ook aanknopingspunten om verder te bouwen aan professionalisering van gemeenten en provincies.



Vereniging van  
Gemeentesecretarissen

Vereniging van Griffiers