



Utrecht University

De griffier: ambtenaar in het politieke bedrijf

Verkennd onderzoek naar politisering en de positie van de griffier

S.M.D. van Dijk

6508332 | 30 juni 2023

Master Bestuur en Beleid | Universiteit Utrecht

Begeleider: Harmen Binnema

Tweede lezer: Margo Trappenburg

VOORWOORD

Beste lezer,

Voor u ligt mijn scriptie, geschreven ter afronding van de master Bestuur en Beleid aan de Universiteit Utrecht. Toen ik hieraan begon, had ik niet verwacht dat het schrijven van een masterscriptie me zo kon raken. Het tegendeel bleek. Elk interview dat ik voor dit onderzoek heb gedaan, wist de griffier me te raken door de passie voor het vak, de gemeente en de democratie die sprak door alle meegemaakte verhalen die ze met mij deelden. Ik ben hen daarom ontzettend dankbaar voor hun openheid en de tijd die ze hebben vrijgemaakt voor de interviews. Ik hoop dat dit onderzoek mag bijdragen aan het werk dat ze doen voor de gemeente en de democratie.

Het vak van de griffier laat zich niet gemakkelijk vatten, daarom ben ik dankbaar voor de deskundige begeleiding van Harmen Binnema, die me liet kennismaken met de wereld van de griffier. Harmen, dankjewel voor alle tijd, feedback en geduld gedurende dit proces. Ik wil ook graag mijn scriptiegenootjes bedanken, Maud Temmen en Emile Stekelenburg, voor alle feedback en het meedenken onderweg. Tot slot wil ik mijn familie, vrienden en huisgenootjes bedanken voor jullie geduld, liefde en begrip wanneer ik met mijn hoofd in deze scriptie zat en niet helemaal meer aanwezig was bij jullie.

Met een dankbaar hart voor de vier jaar die ik op de USBO mocht doorbrengen, voor wat ik heb geleerd en waar ik in ben gegroeid en voor de mensen die ik mocht ontmoeten, rest mij nu niets dan u veel leesplezier toe te wensen!

Hartelijke groet,

Sophie van Dijk

Gouda, 30 juni 2023

SAMENVATTING

De afgelopen jaren zijn er een aantal berichten geweest over griffiers van gemeenteraden die een zodanige druk in de verhouding met de gemeenteraad ervaren, dat zij zich onveilig voelen. In de bredere groep van ambtenaren is de trend te zien dat er angst voor politieke afrekening leeft. Dit zou verklaard kunnen worden door politisering, een mechanisme dat ervoor zorgt dat politieke aspecten meer worden geanticipeerd en geïntegreerd in het functioneren van de ambtenarij. Dit is eerder vaak onderzocht op (inter)nationaal niveau, maar betrekkelijk weinig op lokaal niveau. Daarmee is het ook onduidelijk in hoeverre griffiers in hun werk beïnvloed worden door politisering. De hierboven genoemde berichten lijken er echter op te wijzen dat griffiers daar iets van meemaken in hun werk. Daarom is dit onderzoek opgezet om de volgende vraag te beantwoorden: *in hoeverre wordt de positie van gemeentelijke griffiers beïnvloed door politisering?*

In deze hoofdvraag wordt de positie van de griffier ingevuld door het ambtelijk vakmanschap en de bijbehorende kernwaarden voor griffiers. In het literatuuronderzoek is gekeken naar hoe dit ambtelijk vakmanschap van de griffier eruit ziet, en wat er onder politisering verstaan wordt. De griffier is een ambtenaar in dienst van de gemeenteraad, waardoor de kernwaarden voor ambtenaren een belangrijk onderdeel vormen van het vakmanschap van de griffier. Traditioneel gezien is neutraliteit daarvan het meest belangrijk. Door de jaren heen is daar veel discussie over gevoerd, en zijn waarden als politieke responsiviteit, transparantie belangrijker geworden. Voor de griffier specifiek blijven neutraliteit en onafhankelijkheid, maar ook transparantie en dienstbaarheid belangrijke kernwaarden. Uit het literatuuronderzoek naar politisering, bleek dat politieke aspecten en politieke waarden een grotere rol spelen in het functioneren van de ambtenarij wanneer politisering optreedt. Dit kan een positief resultaat hebben doordat de vertegenwoordigende organen een grotere rol krijgen, maar het kan ook de vrijheid van ambtenaren beperken om neutraal en onafhankelijk advies te geven. Vanuit de literatuur wordt daarom verwacht dat politisering de meeste invloed heeft op neutraliteit.

Dit is onderzocht door middel van een vragenlijst die verspreid is onder griffiers en 15 interviews met griffiers. Daaruit bleek dat politisering ook in gemeenten speelt, waarbij griffiers aangeven dat dit tot op zekere hoogte positief kan uitwerken. Dit is dus in lijn met de literatuur over politisering. De grens tot wanneer het een positieve bijdrage is, is wat subjectief en verschilt per griffier. Daarnaast blijkt dat griffiers niet vaak politisering ervaren die op hun eigen positie betrekking heeft. Wanneer dit wel gebeurt, volgt dit vaak op tegenspraak die de griffier levert vanuit de neutrale en onafhankelijke positie. Het raakt daarmee wel de kernwaarden van neutraliteit, onafhankelijkheid en integriteit, maar de griffier wijkt niet af van deze waarden door politisering. Vaak zorgt politisering er juist voor dat de griffier sterker terugvalt op deze kernwaarden om er op een adequate manier mee om te gaan. Wanneer griffiers echter naar hun inzicht door politisering hun werk niet meer kunnen doen en de kernwaarden niet meer kunnen waarborgen, kan politisering resulteren in het vertrek van de griffier. Een belangrijke factor hierin is dat de griffier zich lastig kan verdedigen wanneer deze in het politieke debat getrokken wordt, en niet gemakkelijk kan rekenen op de steun van de gemeenteraad. Meer specifiek zou de griffier zich moeten kunnen verlaten op de werkgeverscommissie als werkgever van de griffier, maar in de praktijk kunnen of durven griffiers daar niet altijd op te rekenen in het geval van politisering. Politisering van de griffier zelf komt dus niet vaak voor, maar het brengt wel de kwetsbaarheid van de positie van de griffier aan het licht.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	1
Samenvatting.....	2
Inhoudsopgave	3
1 Inleiding	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Doel- en vraagstelling	7
1.3 Wetenschappelijke Relevantie	8
1.4 Maatschappelijke Relevantie	8
2 Context	10
2.1 Het ontstaan van de positie van de griffier	10
2.2 Takenpakket griffier	10
2.3 Verhoudingen binnen de gemeente	11
3 Theoretisch Kader	13
3.1 De positie van de griffier	13
3.1.1 De kernwaarden van openbaar bestuur	13
3.1.2 Ambtelijk vakmanschap in Nederland.....	15
3.1.3 Ambtelijk vakmanschap in de context van de griffier	17
3.1.4 Conceptualisering van de positie van de griffier	18
3.2 Politisering	18
3.2.1 Definitie van politisering	18
3.2.2 Elementen van politisering.....	20
3.3 Politisering in de context van de griffier	22
4 Methoden.....	24
4.1 Kwantitatief en kwalitatief onderzoek	24
4.2 Methoden en technieken	24
4.2.1 Kwantitatieve vragenlijst.....	24
4.2.2 Kwalitatieve interviews	26
4.2.3 Kenmerken van de respondenten	26
4.2.4 Data-analyse	28
4.3 Operationalisatie	28
4.3.1 Positie van de griffier.....	28

4.3.2	Politisering.....	29
4.4	Betrouwbaarheid en validiteit.....	31
4.4.1	Geloofwaardigheid	31
4.4.2	Overdraagbaarheid.....	32
4.4.3	Betrouwbaarheid.....	32
4.4.4	Bevestiging	32
4.4.5	Authenticiteit.....	32
4.5	Ethiek.....	32
5	Resultaten.....	34
5.1	Verhouding van de griffier met gemeentelijke actoren.....	34
5.1.1	Verhouding met de gemeenteraad	34
5.1.2	Verhouding griffier en werkgeverscommissie.....	35
5.1.3	Verhouding griffier en gemeentelijke driehoek	36
5.2	Politisering in de gemeente.....	37
5.2.1	Wat is politisering in de gemeente?.....	37
5.2.2	Ontstaan van politisering in de gemeente	38
5.2.3	Gevolgen van politisering in de gemeente.....	39
5.3	Politisering van positie van de griffier	40
5.3.1	Wat is politisering van de positie van de griffier?	41
5.3.2	In welke mate komt politisering van de positie van de griffier voor?.....	41
5.3.3	Op welke manier komt politisering voor?	43
5.4	Rol van de gepolitiseerde griffier	46
5.4.1	Aanleiding voor politisering van de griffier	46
5.4.2	Gevolgen van politisering	47
5.4.3	Omgaan met politisering als griffier.....	48
5.4.4	Kwetsbare positie als griffier	50
5.5	Rol van de gemeentelijke actoren in de politisering van de griffier	50
5.5.1	Gemeenteraad.....	51
5.5.2	De werkgeverscommissie	52
5.5.3	Gemeentelijke driehoek	53
5.6	Kernwaarden van griffiers	53
5.6.1	Belangrijkste kernwaarden voor griffiers	53
5.6.2	Druk op de kernwaarden.....	55
5.7	Gevolgen van politisering op kernwaarden	59

6	Conclusie en discussie	61
6.1	Conclusie	61
6.1.1	Politisering in de gemeente.....	61
6.1.2	Politisering van de positie van de griffier	61
6.1.3	De rol van de griffier in politisering die raakt aan hun positie	62
6.1.4	De rol van gemeentelijke actoren in de politisering van de positie van de griffier	62
6.1.5	Politisering en de positie van de griffier	62
6.2	Discussie	63
6.2.1	Beperkingen van het onderzoek.....	63
6.2.2	Theoretische implicaties.....	64
6.3	Aanbevelingen.....	65
6.3.1	Praktische aanbevelingen.....	65
6.3.2	Aanbevelingen voor vervolgonderzoek.....	65
7	Bronvermelding.....	67
8	Bijlagen	71
8.1	Vragenlijst.....	71
8.2	Topiclijst	77
8.3	Toestemmingsverklaringsformulier	79
8.4	Codeboom	80
8.5	Antwoorden respondenten voorbeeldsituaties	82

1 INLEIDING

In 2019 stapte de griffier van de gemeente Zevenaar op als gevolg van ‘ernstig verstoorde verhoudingen’ in de gemeenteraad, en er werd een afstand ervaren tussen griffie en raad. Een raadslid vatte het samen: “Wij hebben hem weggejaagd.” (Boonstra, 2019).

1.1 AANLEIDING

De voornaamste taak van de griffier is de ondersteuning van de gemeenteraad, zowel administratief als adviserend, zodat de raadsleden in staat zijn hun controlerende taak goed uit te voeren. Tegelijkertijd vormt de raad de werkgever van de griffier. De verhouding die de griffier daardoor heeft met de raad, kan onder druk komen te staan zoals bovenstaand voorbeeld laat zien. Volgens Pruijm (2019) is dit een herkenbare situatie voor meerdere griffiers. Zijn collega-griffiers spreken over gevoelens van onveiligheid met betrekking tot de gemeenteraad als werkgever. Een overkoepelend thema is dat zijn collega-griffiers vrezen voor politieke afrekening voor de adviezen die zij geven, of de fouten die ze maken. Verschillende onderzoeken van het afgelopen decennium wijzen erop dat deze angst voor politieke afrekening op veel verschillende overheidsniveaus leeft onder ambtenaren. Bekker (2019) constateert dat er tegenwoordig veel minder acceptatie is vanuit onder meer de politiek en de media voor fouten in het openbaar bestuur.

Op het landelijk niveau beeldt de toeslagenaffaire dat goed uit. De toeslagenaffaire heeft het land een tijdlang beziggehouden, en dat doet ze nog steeds. De gevolgen zijn spraakmakend en trokken diepe sporen in de samenleving. De oorzaken waren lange tijd onduidelijk en moesten achterhaald worden door politieke verhoren. Achter deze oorzaken, zo duidt Bekker (2019), zit de diepere oorzaak van politisering van het openbaar bestuur en het ontstaan van een grote afstand tussen ambtenaren en politici. In andere woorden, de verhouding van politiek en ambtenarij komt onder druk te staan. Daarnaast wekt de politiek vaak hoge verwachtingen om een positiever beeld te vormen, die de fouten in een scherper contrast zetten. In zowel de media als de politiek wordt al snel in het openbaar gewezen naar de rol van ambtenaren in die fouten, met onder andere het verwijt dat zij onvoldoende politieke sensitiviteit hebben. De gevolgen hiervan zijn dat ambtenaren onzekerder en meer afwachtend worden. Het belang dat wordt gehecht aan politieke waarden zoals korte termijn effecten, focus op de media en het inspelen op emoties en beeldvorming. Daarmee komen volgens Bekker (2019) de traditionele ambtelijke waarden onder druk te staan, zoals vakkundigheid, onpartijdigheid en de durf om tegen te spreken.

Politisering

Bovenstaande schets van de uitvergroting van fouten en het publiekelijk aanwijzen van verantwoordelijke ambtenaren zouden gezien kunnen worden als de gevolgen van politisering van het openbaar bestuur (Bekker, 2019). Politisering kan op veel verschillende manieren gedefinieerd worden (Peters & Pierre, 2004: 1). In de meest brede zin van het woord is politisering het proces waarin een probleem of institutie gepolitiseerd wordt doordat het overgedragen wordt van de private of technische sfeer naar de politieke sfeer (Thomasson, 2017: 381). In dit onderzoek gaat het specifiek om politisering in het openbaar bestuur. Daarom wordt politisering gedefinieerd als het mechanisme waarbij de ambtelijke dienst politiek responsief bestuurlijk gedrag vertoont, waarbij politiek relevante aspecten meer worden geanticipeerd en geïntegreerd in het functioneren van de ambtenarij (Hustedt & Salomonsen, 2014: 747). In het theoretisch kader wordt politisering verder uitgewerkt.

Er is al veel onderzoek gedaan naar politisering van het openbaar bestuur, waarvan de meeste gericht zijn op politisering van de ambtenarij op het landelijk niveau, met name de topambtenaren (bijvoorbeeld Eichenbaum & Shaw, 2008; Hustedt & Salomonsen, 2014; Veit & Scholz, 2016). Politisering op lokaal niveau komt echter zelden aan bod in de wetenschappelijke literatuur. Enkele onderzoeken die dat wel doen (bijvoorbeeld Thomasson, 2018; Moldenaes & Torsteinsen, 2017) betrekken politisering op andere onderwerpen dan ambtenaren. Uit deze onderzoeken kan vooral geconcludeerd worden dat politisering ook op gemeentelijk niveau speelt, maar niet hoe politisering met betrekking tot het functioneren van ambtenaren op het lokale niveau eruit ziet.

Daarmee is het ook onduidelijk in hoeverre lokale griffiers in hun werk beïnvloed worden door politisering, hoewel de praktijken die Boonstra (2019) en Pruim (2019) schetsen, daar wel op lijken te wijzen. Omdat griffiers in de gemeenteraad een directe politieke werkgever hebben zou dat hun positie ook kwetsbaarder kunnen maken voor invloeden van politisering. Neutraliteit en onafhankelijkheid zijn belangrijke waarden voor griffiers. Ze werken in een complexe politieke omgeving maar dienen als ambtenaren alle fracties en leden van verschillende politieke partijen in dezelfde mate ondersteunen. Naast onafhankelijkheid is politieke sensitiviteit daar ook een belangrijke waarde in (Van der Meulen, Van Nunen, Jansen & Karsten, 2020: 46, 55). Deze twee waarden kunnen lastig te balanceren zijn met elkaar. Zo noemen Van der Plasse en Piket (2021: 5) een situatie waarin een griffier werd afgestraft vanuit de coalitie op het onafhankelijk streven naar een gelijke informatiepositie van alle raadsleden. Dat stelde de oppositie immers in staat om betere tegenmacht te vormen. In dit voorbeeld is ook duidelijk dat politieke aspecten op een heel directe manier de waarde van neutraliteit en onafhankelijkheid onder druk zetten. Deze enkele voorbeelden geven echter nog geen goed beeld van wat de invloed van politisering is op de positie van griffiers, terwijl de gevolgen groot kunnen zijn, zoals het citaat in de inleiding indiceert. Het is daarom relevant om dit verder te onderzoeken.

1.2 DOEL- EN VRAAGSTELLING

Het algemene doel van dit onderzoek is om bij te dragen aan de kennis over de positie van griffiers binnen de gemeente, over politisering op lokaal niveau en over de invloed van politisering op griffiers. Verschillende signalen uit ervaringsverhalen van griffiers wijzen op een zekere mate van politisering van het werk van de griffier, maar is dat ook echt zo? Wordt dit op dezelfde manier door een bredere groep griffiers zo ervaren, of zit daar nog verschil in? In deze scriptie dit vraagstuk centraal staan. Daarom is de volgende hoofdvraag opgesteld:

In hoeverre wordt de positie van gemeentelijke griffiers beïnvloed door politisering?

Om deze hoofdvraag te beantwoorden, zijn de volgende contextuele, theoretische en empirische deelvragen opgesteld.

Contextuele deelvragen:

1. Wat is de positie van de griffier binnen de gemeente?

Theoretische deelvragen:

2. Wat wordt er verstaan onder de positie van gemeentelijke griffiers?
3. Wat wordt er verstaan onder politisering?
4. Wat wordt er verstaan onder politisering in de context van de griffier?

Empirische deelvragen:

5. Wat ervaren griffiers van politisering in hun gemeente?
6. Wat ervaren griffiers van politisering die raakt aan hun positie?
7. Welke rol spelen griffiers in politisering die raakt aan hun positie?
8. Welke actoren zijn betrokken bij de politisering van de griffier en op welke manier zijn zij dat?

1.3 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

Dit onderzoek is wetenschappelijk relevant om verschillende redenen. Allereerst draagt dit onderzoek bij aan de kennis over politisering. Zoals hierboven al beschreven, gaat voor zover gevonden, de wetenschappelijke literatuur over politisering met betrekking tot het openbaar bestuur voornamelijk over (inter)nationale overheden. Van de onderzoeken over politisering bij lagere overheden gebruikt een deel een andere invulling van politisering (bijvoorbeeld Hjellum, 1967; Flanagan, Steiner & Krauss, 1981). De wetenschappelijke literatuur die politisering op lokaal niveau onderzochten en een meer vergelijkbare invulling van politisering gebruikten, werd specifiek toegepast op verantwoordingsprocessen en externe bedrijven (Thomasson, 2017; Moldenaes & Torsteinsen, 2017). Daarnaast blijkt uit een recent onderzoek van I&O Research (2023: 22) dat van de ambtenaren die weleens morele twijfels of zorgen hebben, bijna een derde van de ambtenaren ervoer dat er onder politieke druk keuzes werden gemaakt die niet in het belang zijn van burgers. Dit betrof onder meer ambtenaren bij de gemeentelijke overheid. Dit alles indiceert dat politiserende processen op het gemeentelijk niveau ook spelen, maar biedt geen inzicht in de manier waarop dit gebeurt en wat de precieze gevolgen daarvan zijn. De griffier heeft een uniek perspectief op politisering in de gemeente door de positie dichtbij de raad, maar nog steeds functionerend als ambtenaar. Daardoor draagt dit onderzoek bij aan de kennis over politisering op lokaal niveau. Zoals hierboven beschreven kunnen de gevolgen van politisering groot zijn op het landelijk niveau. Het is daarom relevant om dit ook op lokaal niveau te onderzoeken.

Naast dat dit onderzoek meer inzicht biedt in de gemeentelijke politisering, biedt het ook meer inzicht in de ervaring van ambtenaren van politisering. Er is nog maar weinig empirisch onderzoek gedaan naar de mate waarin ambtenaren politisering waarnemen en op welke manieren, en wat de gevolgen daarvan voor henzelf kunnen zijn (Kim, Jung & Kim, 2021: 1101). Dit onderzoek draagt bij aan de kennis hierover vanuit het perspectief van de griffier. Daarmee draagt dit onderzoek bij aan de kennis over de griffier. Zo is er bijvoorbeeld nog weinig onderzoek gedaan naar de kwetsbaarheden van griffiers (Van de Plasse & Piket, 2021: 13), terwijl zij een belangrijke spil vormen in het gemeentelijk bestuur. Politisering kan mogelijk een kwetsbaarheid van de griffier vormen, zoals de voorbeelden in de inleiding al laten zien. Het is daarom relevant om hier ook onderzoek naar te doen.

1.4 MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

Dit onderzoek heeft ook een maatschappelijke relevantie. De aanbevelingen uit dit onderzoek kunnen namelijk bijdragen aan de ondersteuning van de gemeenteraad. Door de griffier beter te begrijpen en de kwetsbaarheden van griffiers op te helderen, kan het werk van de griffier gewaarborgd worden, wat doorwerkt in een betere ondersteuning van de gemeenteraad. Ook kunnen de aanbevelingen griffiers in staat stellen om zich beter te positioneren ten opzichte van alle actoren binnen de gemeente en hun ambtelijk vakmanschap naar een hoger niveau te tillen. Daarnaast kan het raadsleden, en met name de werkgeverscommissie bewust maken van hun omgang met de griffier. Door al deze dingen

kan de positie van de griffier kwalitatief verbeterd worden. Daardoor kunnen raadsleden ook meer tijd besteden aan contacten met burgers en hun controlerende functie ten opzichte van het college. Het kan dus ook bijdragen aan het waarborgen van de democratie op lokaal niveau.

2 CONTEXT

Om een passende conceptualisering en operationalisatie te maken van politisering in de context van griffiers, is het noodzakelijk om eerst meer te verdiepen in de positie van de griffier. In dit hoofdstuk staat de griffier centraal; wat is de positie van de griffier in de gemeente en hoe verhoudt die zich tot onder andere de gemeenteraad, de burgemeester en de secretaris?

2.1 HET ONTSTAAN VAN DE POSITIE VAN DE GRIFFIER

Hoewel gemeentelijke griffiers al voor 2002 bestonden, is het gemeentelijke recht op een griffier pas in 2002 vastgelegd. Met de 'Wet dualisering gemeentebestuur' en enkele andere wijzigingen die toen werden aangenomen volgden er vele veranderingen voor het gemeentebestuur. De kern van deze wet was dat de raad en het college duidelijk gescheiden verantwoordelijkheden moesten hebben. Volgens de wetgever moest daarom ook de ondersteuning gescheiden worden, waardoor de gemeenteraad een nieuwe, eigen ambtelijke ondersteuning kreeg in de vorm van de griffier (Van Hulst et al., 2016: 7). De ondersteuning van het college bleef bij de gemeentesecretaris liggen. De gemeenteraad verkreeg ook het werkgeverschap van de griffier, dit wordt vaak geregeld door een werkgeverscommissie vanuit de gemeenteraad (Vereniging van Griffiers (VvG), 2018: 12).

1 januari 2020 trad de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) in werking. Dit had als gevolg dat de Raad de griffier niet meer mag benoemen, maar moet aanwijzen. Door de wet verandert de ambtelijke aanstelling van de griffier in een normale privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst (Knapen, 2020). Deze arbeidsovereenkomst kan niet dienen als grondslag voor uitoefening van bevoegdheden. Om deze bevoegdheden alsnog te kunnen geven, dient de gemeente ook een aanstellingsbesluit te nemen (VvG, z.d.). De raad blijft de werkgever van de griffier, maar de griffier valt nu ook onder de lokaal afgesproken Cao (het Personeelshandboek) (VvG, 2020). De Wnra heeft daarmee vooral juridische gevolgen, maar in het werk van de griffier verandert er weinig.

2.2 TAKENPAKKET GRIFFIER

Kort samengevat kan de rol van de griffie beschreven worden als ondersteuner, intermediair en organisator voor de gemeenteraad als geheel, voor de fracties en de individuele leden (VvG, 2018: 17). In de wet zijn enkele artikelen opgenomen die een basale richting geven van de taken van de griffie. Zo is bepaald dat de griffier en een plaatsvervangend griffier vanuit die functie geen diensten kunnen verrichten voor het college, omdat zij door de gemeenteraad en niet door het college worden benoemd. Verder moet de raad haar eigen ondersteuning door ambtenaren regelen en stelt ze de regels op over de organisatie van de griffie. Uit de wet blijkt enkel dat de griffie de leden van de gemeenteraad in hun werkzaamheden dient te ondersteunen. De concrete invulling van deze ondersteuning is aan de gemeenteraad zelf (VvG, 2018: 32).

In de praktijk zijn er vier taakvelden te onderscheiden die de griffier heeft ten aanzien van de raad: secretariële taken, faciliteren, vertegenwoordigen van de raad en adviseren van raadsleden. Onder de secretariële taken vallen bijvoorbeeld het organiseren en notuleren van raads- en commissievergaderingen. De faciliterende taken bestaan onder meer uit het organiseren van bijeenkomsten en trainingen voor raadsleden over specifieke thema's. Door de burgemeester en de gemeentesecretaris te adviseren over zaken omtrent de gemeenteraad kunnen griffiers een vertegenwoordigende taak vervullen. Tot slot kunnen griffiers raadsleden adviseren over bijvoorbeeld

formele procedures, beslissingstermijnen, maatschappelijke trends, politieke strategie en inhoudelijke kwaliteit van vergaderstukken. Naast deze vier taakvelden dragen griffiers ook zorg voor profilering van de raad en de leiding aan de griffie (Schaap et al., 2018: 9; VvG, 2018: 33; Paulides-Ruitenbergh 2021: 417).

Schaap et al. (2018: 12) onderscheiden drie verschillende profielen van griffiers op basis van hoeveel zij bezig zijn met welke taken. Allereerst voert de basisgriffier voornamelijk de basistaken van de griffier uit, dit is met name het organiseren van de vergaderingen en de verslaglegging daarvan. De andere taken, zoals adviseren en faciliteren, voert hij in veel mindere mate uit dan de andere twee profielen. Van de 239 deelnemende griffiers aan het onderzoek van Schaap et al. (2018: 12), vielen er 111 in deze categorie. 70 griffiers behoorden tot het profiel van de basis-plus griffier. Deze lijkt sterk op de basisgriffier, maar gaat een stap verder wanneer het gaat om advisering en facilitering. Tot slot onderscheiden ze het profiel van de strategisch adviseur: een griffier die actief is op alle taakvelden, maar daarin meer aan facilitering, vertegenwoordiging en advisering van de raad doet dan de andere profielen. 58 van de 239 deelnemende griffiers behoorde tot dit profiel.

Griffiers die geen ondersteuning hebben vanuit een griffie zijn vaak basisgriffiers, zij vormen dan ook de meerderheid van de deelnemers in het onderzoek van Schaap et al. (2018). De ondersteuning van een griffie betekent niet direct dat de griffier de rol van een strategisch adviseur of basis-plusgriffier vervult, maar het blijkt wel dat strategisch adviseurs gemiddeld in grotere griffies werkt dan de andere twee vormen (Schaap et al., 2018: 13). Door het vervullen van een strategisch adviserende rol stelt de griffie raadsleden in staat om meer tijd te besteden aan het contact met burgers, organisaties en verenigingen in de gemeente (VvG, 2018: 34).

2.3 VERHOUDINGEN BINNEN DE GEMEENTE

De griffier heeft met verschillende actoren binnen de gemeente een specifieke verhouding. De verhouding met de Raad kan een complexe verhouding zijn voor de griffier. De Raad is werkgever van de griffier, die bovendien eens per vier jaar van samenstelling wisselt en zelf het budget vaststelt waarmee de griffie(r) wordt betaald. Een griffier kan daardoor te maken hebben met nieuwe wensen ten aanzien van hun functioneren (VvG, 2018: 25), en heeft dus geen persoon als 'normale' werkgever die problemen voor de griffier kan oplossen. De griffier kan ook strategisch advies verstrekken aan individuele raadsleden of fracties. Dit kan zorgen voor een bepaalde vertrouwensband, omdat raadsleden de griffier hun politieke doelen toevertrouwen en advies kunnen vragen hoe die het beste bereikt kunnen worden (Van der Plasse & Piket, 2021: 3). Griffiers voeren deze taak uit voor ieder raadslid en elke fractie, en dienen dat steeds op een zo neutraal en onafhankelijke manier uit te voeren (Van der Meulen et al., 2020: 95). De griffier heeft zich dus te verhouden tot de raad als geheel, de werkgeverscommissie, de (coalitie- en oppositie)fracties en individuele raadsleden op steeds verschillende manieren.

Doordat de griffier aangesteld, geschorst en ontslagen wordt door de gemeenteraad, is er geen sprake van een gezagsverhouding met het college en de gemeentesecretaris (ofwel algemeen directeur van de gemeente) (VvG, 2018: 35). De griffier heeft echter wel een nauwe werkrelatie met de burgemeester, en ondersteunt in het voorzitten van de raad (Van der Plasse & Piket, 2021: 3-4). Daarnaast heeft de griffier ook veel te maken met het college, met onder andere taken als het uitvragen van stukken en het zorgdragen voor een tijdige bewaking van vragen van raad(sleden) aan het college. In deze verhouding kunnen bestuurlijke waarden, die bij het college hoog in het vaandel

staan, botsen met de democratische waarden, die de griffier moet waarborgen (Van der Plasse & Piket, 2021: 4; VvG, 2018: 34).

Verder is de griffier in veel gemeenten onderdeel van de gemeentelijke driehoek. Van oudsher wordt daar het overleg tussen burgemeester, officier van justitie en het hoofd van de lokale politie-eenheid mee bedoeld. Sinds de introductie van de griffier kan dat echter ook wijzen op het overleg van burgemeester, gemeentesecretaris en griffier. Dit overleg dient ervoor te zorgen dat de werkzaamheden van de gemeentelijke organisatie en de gemeenteraad op elkaar zijn afgestemd. In dit overleg worden steeds belangen van de ambtenarij, zoals tijdige besluitvorming, en de belangen van de raad, zoals efficiënte plannings, tegen elkaar afgewogen (VvG, 2018: 35).

3 THEORETISCH KADER

In het theoretisch kader zal uiteengezet worden wat er verstaan wordt onder de positie van gemeentelijke griffiers en onder politisering. Beide begrippen zullen ook worden toegepast op de lokale overheid en de positie van de griffier. Op deze manier wordt er afgebakend wat er bedoeld wordt met deze termen, wat de hoofdvraag verheldert en wat de basis zal vormen voor de conceptualisering en methoden van dit onderzoek.

3.1 DE POSITIE VAN DE GRIFFIER

Het uitgangspunt voor de afbakening van de positie van de griffier is dat de griffier een ambtenaar is die veelal in een politiek klimaat opereert, zoals de VvG (2018) dat beschrijft. Dit feit brengt vele normen en waarden met zich mee voor het werk dat de griffier verricht. Dit wordt samengevat in de term ‘ambtelijk vakmanschap’. Dit kan als volgt gedefinieerd worden: *“de kennis, kunde en betrokkenheid die het een overheidswerknemer mogelijk maakt om op zijn terrein van werkzaamheid integer, doelgericht, doelmatig en doeltreffend te handelen in het publiek belang.”* (Jansen et al., 2022: 164). In dit onderzoek wordt als afbakening van het concept ‘de positie van de griffier’ gebruikt: de mate waarin een griffier diens ambtelijk vakmanschap kan uitoefenen. In de definitie van Jansen et al. (2022) zijn er twee belangrijke onderdelen te onderscheiden van het ambtelijk vakmanschap. De kennis, kunde en betrokkenheid vormen de competenties van de ambtenaar. Daarnaast vormen de kernwaarden van integriteit, doelgerichtheid, doelmatigheid en doeltreffendheid als het ware de maatstaven voor de inzet van de competenties.

In dit onderzoek zal de focus gelegd worden het tweede deel van deze definitie, namelijk de kernwaarden van het ambtelijk vakmanschap. Voor de algemene groep griffiers kunnen belangrijke competenties opgesteld worden, maar de mate waarin zij die bezitten, verschilt per griffier. De kernwaarden zijn veel minder persoonsafhankelijk en gelden voor de gehele groep griffiers. Dit maakt dat de invloed van politisering veel beter onderzocht kan worden op de kernwaarden van griffiers dan op hun competenties. Daarnaast ontstaat politisering vaak in relaties tussen actoren, zoals verderop uitgelegd. Het waarborgen van de kernwaarden voor het vak van de griffier is ook sterk gerelateerd aan andere actoren en verhoudingen binnen de gemeente. De competenties zijn minder gekoppeld aan andere actoren en sterk individueel gericht. Kernwaarden van griffiers zijn daarom relevanter om te onderzoeken met betrekking tot politisering dan dat de competenties dat zijn. In deze paragraaf zal daarom verder uiteen worden gezet welke kernwaarden er traditioneel golden voor ambtenaren en hoe dat zich verhoudt tot de politiek en wat de hedendaagse opvatting is over ambtelijk vakmanschap. Tot slot wordt uiteengezet hoe ambtelijk vakmanschap er in de context van de griffier uit ziet.

3.1.1 De kernwaarden van openbaar bestuur

Om de huidige idealen rondom ambtelijk vakmanschap te begrijpen, is het noodzakelijk om hun herkomst te achterhalen. Daarom wordt in deze paragraaf uiteengezet welke kernwaarden er traditioneel het meest belangrijk waren voor ambtenaren, en hoe dat is veranderd door de loop van de tijd.

Traditioneel gezien zijn representativiteit, uitvoerend leiderschap en neutraliteit belangrijke waarden van het openbaar bestuur. Deze waarden ontstonden één voor één als reactie op veranderingen in de verhoudingen van het openbaar bestuur. Zo werd neutraliteit steeds belangrijker toen de waarde van representativiteit niet meer voldoende bleek om de kwaliteit van het bestuur te waarborgen

(Kaufmann, 1956: 1057). Met name het idee van neutraliteit heeft door de geschiedenis heen veel invloed gehad (Overeem, 2005: 315). Weber is een van de grondleggers van de overtuiging dat neutraliteit een belangrijke waarde voor bestuur is. Hij beschreef als eerste bureaucratieën als grootschalige en complexe organisaties, waarin efficiëntie, benoeming op basis van verdienste, en een sterke technische expertise in besluitvorming centraal staan (Frederickson et al., 2018: 61, 104). Een van de kernwaarden van ambtelijk vakmanschap is neutraliteit volgens Weber (2012: 64). Een ambtenaar zou geen politieke strijd aan moeten gaan en zich richten op het onpartijdig besturen. Voor een ambtenaar is het juist het hoogste goed om op verantwoording van de politici de opdrachten die politici geven uit te voeren alsof dat overeenkomt met hun eigen overtuiging, ook wanneer dat niet zo is (Weber, 2012: 65). Hij pleit dus voor twee gescheiden werelden: een politieke wereld en een ambtelijke wereld van bestuur.

Kaufmann definieert de neutrale competentie die bij ambtenaren hoort, iets uitgebreider en genuanceerder, namelijk dat ambtenaren hun werk vakkundig uitvoeren aan de hand van expliciete en objectieve standaarden in plaats van naar de standaarden van henzelf of hun politieke partij (Kaufmann, 1956: 1060). Een toevoeging aan deze definitie komt van Hecló (1975: 81-82), dat ambtenaren met het oog op de belangen van het hele land op de lange termijn, hun beste, objectieve en onafhankelijke bijdrage leveren aan partijdige leiders. Tot slot kan de neutrale competentie samengevat worden in drie woorden: expertise, neutraliteit en hiërarchie (Demir & Nyhan, 2008: 81).

Uit het streven naar deze neutrale competentie volgt de theorie van de dichotomie tussen politiek en ambtenarij (Kaufmann, 1956: 1060), die ook al doorschemert in het gedachtegoed van Weber. De dichotomie ontstond als strategie om politieke verandering teweeg te brengen. In Amerika en Duitsland werd rond 1900 geconcludeerd dat politici te veel invloed hadden gekregen op het openbaar bestuur. Een zware nadruk op neutraliteit vormde destijds de oplossing voor dit probleem, en moest dus de kwaliteit van bestuur waarborgen. Om die reden werd het openbaar bestuur zoveel mogelijk gescheiden van de politiek. Met politiek wordt bedoeld op het afwegen van verschillende waarden en het maken van uiteindelijke besluiten omtrent beleid. Het openbaar bestuur zou dan als instrument moeten functioneren die de besluiten vertaalt naar de praktijk door hun expertise toe te passen (Demir & Nyhan, 2008: 81).

Kritiek op neutraliteit als kernwaarde en de dichotomie

Zowel de zware nadruk op neutraliteit binnen de ambtenarij als de dichotomie oogstte later veel kritiek (Overeem, 2007: 316; Roosenbloom, 2008: 57-58; Demir & Nyhan, 2008: 81). Zo blijkt dat de mate van effectiviteit van het openbaar bestuur niet voldoende verklaard kan worden door de neutrale competentie, hoewel het wel een belangrijke rol speelt. Vanuit de kritiek dat het maken en uitvoeren van beleid nooit volledig van elkaar te scheiden zijn, is responsieve competentie aangedragen als alternatief voor de neutrale competentie. Het vertrekpunt is dat politiek de neutraliteit van het openbaar bestuur poogt te beïnvloeden en dat het bestuur zelf nooit volledig apolitek kan zijn. Daarom gaat responsieve competentie ervan uit dat ambtenaren persoonlijk of partij loyaal zijn aan politieke leidinggevers, en diens politieke overtuigingen willen realiseren. Daarmee zouden ambtenaren dus niet neutraal zijn (Abernach & Rockman, 1994: 462; Hustedt & Salomonsen, 2018: 71).

Ook op de theorie van dichotomie is veel kritiek. Zo blijkt uit de praktijk dat het openbaar bestuur vaak niet technisch is ingesteld en dat er geen sprake is van een dichotomie tussen politiek en bestuur. Bureaucratieën worden juist erg betrokken in politieke processen, waarmee ze ook invloed kunnen

uitoefenen op het beleid (Frederickson et al., 2018: 41; Hustedt & Salomonsen, 2018: 70-71). Sinds de tweede helft van de twintigste eeuw wordt daarom over het algemeen aangenomen dat de dichotomie als empirische generalisatie in het geheel niet klopte (Overeem, 2007: 319). Op de kritiek kunnen echter ook nuances worden gemaakt, want ook al is de scheiding tussen politiek en bestuur niet in grote mate aanwezig, is het ambtelijk apparaat niet betrokken bij alle vormen van politieke processen die zich binnen de politiek afspelen. Hoewel er dus een overlap is, betekent het niet dat politiek en bestuur identiek aan elkaar zijn (Overeem, 2007: 318-322).

Een aanvulling op deze kritieken komt van Svava (2001). Hij ontkracht de mythe van dichotomie tussen politiek en bestuur en oppert een alternatief, namelijk de complementariteit van de politiek en het bestuur. Dit concept is gebaseerd op het idee dat politici en ambtenaren samen toewerken naar het gemeengoed, namelijk goed bestuur. Complementariteit houdt in dat het twee verschillende delen zijn, maar die samenkomen op een wederzijds ondersteunende manier. Andere kenmerken van de relatie tussen politiek en bestuur, is dat zij onderling afhankelijk van elkaar zijn, met gescheiden rollen maar wel een goede samenwerking ten behoeve van een doel. Ook binnen een complementaire relatie kunnen de verhoudingen tussen politiek en bestuur verschillen (Svava, 2001: 179).

3.1.2 Ambtelijk vakmanschap in Nederland

In deze paragraaf wordt uiteengezet hoe deze waarden voor ambtenaren doorwerken in de Nederlandse context door eerst in te gaan op de veranderingen in het Nederlands bestuursmodel, en vervolgens op de nieuwe kernwaarden voor ambtenaren die daaruit volgen.

Veranderingen in het Nederlands bestuursmodel

In Nederland is een soortgelijk patroon te zien als hierboven beschreven waarin neutraliteit eerst als hoogste goed werd beschouwd, wat later werd aangevuld met andere waarden voor het ambtelijk vakmanschap. In Nederland ontstond het politiek-bestuurlijke systeem in de loop van de twintigste eeuw. ten tijde van een diversiteit aan religies, ideologieën en regionale identiteiten, in de loop van de twintigste eeuw. De daarbij behorende tegenstellingen moesten steeds overbrugd worden, terwijl er ook een stabiel politiek landschap en agenda was. Bij besluitvorming stond consensus en compromisvorming hoog in het vaandel, waarbij de minderheden niet vergeten mochten worden. Bestuursorganen richtten zich op het besturen en kregen daar alle ruimte voor. Daardoor konden democratisch verkozen organen zich eerst en voornamelijk richten op het creëren van politiek draagvlak, en werd het controleren van het bestuur een tweede zorg. Een scheiding van de politieke wereld en het ambtelijke apparaat werd dus sterk gewaardeerd ('t Hart, 2014: 9-10).

Vanaf de jaren '60 werden er echter verschillende kwetsbaarheden van dit systeem blootgelegd, rondom representatie, transparantie, daadkracht, continuïteit en verantwoording. Intern waren er verschillende rapporten die hierop in gingen. Er waren echter ook externe factoren die bijdroegen aan verandering van het politiek-bestuurlijke systeem. Zo zorgde de toename van internationale economische en politieke samenwerkingen voor onder meer een toename in multi-level governance. Verder zorgde de verspreiding van het idee van New Public Management, de verzakelijking van de overheid en stimulans van marktwerking in de publieke sector, voor een nieuwe verhouding tussen staat, markt en samenleving ('t Hart, 2014). Deze veranderingen zorgen voor nieuwe contouren van het Nederlands bestuursmodel. 't Hart (2014: 32) geeft dit weer in tabel 1.

Het Nederlandse model	Nieuwste contouren
Verzuilde samenleving	Netwerksamenleving
Pacifcatiepolitiek	Profileringspolitiek
Overlegbestuur: geduld	Resultaatbestuur: haast
Feitenpolitiek: expertise	Emotiepolitiek: beelden
Vertrouwen als basishouding	Verantwoording als reflex
Instituties als smeerolie	Instituties onder druk
Primaat van de politiek	Primaat van het vraagstuk
Verzorgingsstaat	Gulzig bestuur

Tabel 1 Het traditionele bestuursmodel en de contouren van een nieuw bestuursmodel (Bron: 't Hart, 2014: 32)

Dit schetst een beeld van een bestuursmodel waarin resultaatgerichtheid een grotere rol zal spelen. Doordat de media steeds een grotere rol speelt in de politiek en daarmee emotiepolitiek ontwikkelt, wordt de profileringsdrang onder bestuurders en volksvertegenwoordigers gestimuleerd. Het zorgt er ook voor dat verantwoording de reflex wordt van bestuurders. Dat zorgt er ook voor dat de overheid gulzig wordt in de zin dat ze probeert te voldoen aan een onverzadigbare vraag naar risicobeheersing ('t Hart, 2014: 20-24).

Nieuwe kernwaarden voor ambtenaren

Naar aanleiding van deze nieuwe contouren ontstaan er ook nieuwe kwaliteiten die aan ambtenaren gesteld worden. 't Hart (2014: 35) noemt allereerst dat ambtenaren scherp op resultaat gericht moeten zijn, en dat ze inhoudelijk geloofwaardig moeten zijn om daartoe in staat te zijn. Daarnaast moet een ambtenaar ook emotioneel intelligent zijn en betrouwbaar om netwerken en relaties op te bouwen en te onderhouden. Ook dienen ze slim op de context te zijn door de juiste en passende kansen te zien en te pakken. Hij benoemt verder dat de ambtenaar nooit om 'de politiek' heen kan, en dat ambtenaren daarom politiek bekwaam, begrijpend en beïnvloedend moeten zijn. Tot slot zijn transparantie, toegankelijkheid en verbindend belangrijke kwaliteiten voor ambtenaren ('t Hart, 2014: 35).

De kwaliteiten die 't Hart (2014) noemt, zijn hoge idealen voor ambtenaren volgens Binnema & Geuijen (2015: 87). Uit hun onderzoek blijkt het belang van bepaalde kwaliteiten afhangt van de kenmerken van de groep ambtenaren. Zij onderscheiden ambtenaren naar of zij een interne of externe focus hebben en naar of bij hun werk organisatie professionaliteit of klassieke professionaliteit centraal staat. Met een klassieke professionaliteit wordt bedoeld op ambtenaren met een hoog gespecialiseerde opleiding en beroepsvereniging, zoals juristen of ingenieurs. Met organisatie professionaliteit wordt bedoeld op ambtenaren met een diversiteit aan opleidingsachtergronden en weinig mogelijkheid tot standaardisering (Binnema & Geuijen, 2015: 88). Griffiers, en dan met name basisgriffiers, zouden in deze indeling gecategoriseerd kunnen worden als de organisatieprofessional die vooral gericht is op de interne organisatie van een gemeente. Zo geven Schaap et al. (2018: 9) dat de griffier zich in praktijk het meeste bezighoudt met de interne organisatie en maar weinig over de grenzen van de gemeente werken. Over deze categorie constateren Binnema & Geuijen dat samenwerking binnen de organisatie een belangrijk onderdeel van het werk is, waar vasthoudendheid een benodigde competentie is. Dat komt doordat het een blijvende uitdaging blijkt om samenwerking binnen de organisatie tot bloei te laten komen. Ook samenwerkingen buiten de organisatie om blijken een lastige uitdaging. Voor deze categorie ambtenaren geven Binnema & Geuijen (2015: 95) aan dat ondersteunend kunnen werken, flexibel en vasthoudend kunnen zijn en de eerste focus houden op

het intern functioneren van de eigen organisatie heel belangrijke competenties zijn. Een specifieke uitdaging is om een brug te slaan tussen de flexibiliteit van een netwerksamenwerking en de tragere organisatie van een gemeente.

3.1.3 Ambtelijk vakmanschap in de context van de griffier

Griffiers vormen een bijzondere groep ambtenaren, doordat ze een politiek orgaan, de gemeenteraad, direct ondersteunen. De functie zorgt inherent voor weinig afstand tussen politiek en de ambtenaar. Tegelijkertijd heeft de griffier geen politieke positie en vallen ze juridisch onder de ambtenarenwet. De discussie over ambtelijk vakmanschap en de belangrijkste kernwaarden voor ambtenaren die hierboven is weergegeven, is dus nog steeds relevant voor de griffier, maar op een andere manier dan de gemiddelde ambtenaar waar bovenstaande onderzoeken naar verwijzen. In deze paragraaf zal uiteen gezet worden hoe het ambtelijk vakmanschap van de griffier eruit ziet.

Kernwaarden

In de literatuur over kernwaarden voor griffiers zijn er twee verschillende lijsten van kernwaarden in gebruik. Schaap et al. (2018: 18) hebben acht kernwaardes aan griffiers voorgelegd, die zij vervolgens moesten ordenen van het meest belangrijk naar het minst belangrijk. Uit het onderzoek kwam gemiddeld de volgende ordening van kernwaarden:

Kernwaarde	Gemiddeld	Standaarddeviatie
Onafhankelijkheid	2,3	1,83
Integriteit	2,7	1,78
Dienstbaarheid	4,2	2,16
Zorgvuldigheid	4,5	1,76
Rechtmatigheid	4,8	1,86
Doelmatigheid	5,7	1,89
Vernieuwingsgerichtheid	5,8	1,88
Responsiviteit	5,9	1,96

Rangorde: 1 = meest belangrijk, 8 = minst belangrijk.

Tabel 2 Ordening kernwaarden, N = 238 (Bron: Schaap et al., 2018: 18)

Deze ordening blijkt nauwelijks te verschillen per griffiersprofiel. Enkel de waarde ‘vernieuwingsgerichtheid’ wordt door de strategisch adviseur en de basis-plusgriffier significant belangrijker geacht (Schaap et al., 2018: 18). Het is echter goed te beargumenteren is dat de strategisch adviseur meer waarde zou hechten aan responsiviteit omdat deze meer strategisch en politiek advies geeft. Daarmee staat neutraliteit ondanks de ontwikkelingen naar een diverser palet van kwaliteiten van ambtenaren nog steeds hoog in het vaandel.

In het kader van integriteit is een overzicht van kernwaarden ontwikkeld vanuit de Vereniging van Griffiers door Scherpenzeel et al. (2016: 16-17). Zij onderscheiden neutraliteit, rechtmatigheid, transparantie en dienstbaarheid en loyaliteit als de kernwaarden voor griffiers. Met neutraliteit wordt gewaarborgd dat griffiers geen inhoudelijke partij zijn in het besluitvormingsproces. Ze moeten onbevooroordeeld met alle partijen om kunnen gaan; alle partijen dienen op dezelfde wijzen geadviseerd te worden. Met rechtmatigheid wordt bedoeld op het houden aan regels en wettelijke kaders, maar ook in alle redelijkheid en rechtvaardigheid kunnen handelen. Met transparantie wordt bedoeld dat griffiers openheid kunnen geven en verantwoording kunnen afleggen van het handelen van griffiers, ook in kritieke situaties. Dienstbaarheid en loyaliteit aan de volksvertegenwoordiging houden onder meer het opkomen voor de gemeenteraad richting andere actoren in, zoals het college.

3.1.4 Conceptualisering van de positie van de griffier

De deelvraag van deze paragraaf is “Wat wordt er verstaan onder de positie van de griffier?”. De positie van de griffier wordt afgebakend als de mate waarin een griffier diens ambtelijk vakmanschap kan uitoefenen. Dit bestaat uit de kennis, de kunde en de betrokkenheid die het mogelijk maakt voor een ambtenaar om op diens eigen werkgebied integer, doelgericht, doelmatig en doeltreffend te handelen in het publieke belang (Jansen et al., 2022: 164). Hierin zijn al vier waarden benoemd die voor elke ambtenaar van belang worden geacht, die ook nauw aansluiten op een aantal waarden die 't Hart (2014) noemt omtrent nieuw ambtelijk vakmanschap in Nederland. Uit de bovenstaande discussie van de wetenschappelijke literatuur, volgen nog enkele andere waarden die belangrijk zijn voor de griffier. Voor dit onderzoek zullen de kernwaardes van Schaap et al. (2018) en Scherpenzeel et al. (2016) samengevoegd worden, omdat zij gedeeltelijk overeenkomen en samen een onderzoekbare hoeveelheid vormen. Neutraliteit, rechtmatigheid en dienstbaarheid worden in beide benaderingen genoemd en zullen daarom overgenomen worden. Omdat ‘integriteit’ in het verlengde ligt van veel van de kernwaarden, is ervoor gekozen om deze achterwege te laten. Er is gekozen om ‘transparantie’ toe te voegen aan de kernwaarden, omdat dit gericht is. Tot slot is ervoor gekozen om ‘zorgvuldigheid’ toe te voegen, deze waarde kwam relatief hoog uit de ordening van Schaap et al. (2018). Daarmee komt de uiteindelijke afbakening van de kernwaarden van griffiers op de volgende lijst:

- Neutraliteit en onafhankelijkheid
- Transparantie
- Dienstbaarheid en loyaliteit
- Zorgvuldigheid
- Rechtmatigheid

3.2 POLITISERING

In deze paragraaf wordt uiteengezet wat er wordt verstaan onder politisering, wat de oorzaken en gevolgen van politisering zijn en tot slot hoe politisering er op lokaal niveau uit kan zien. Door ook de oorzaken en gevolgen te bespreken, kan politisering als concept beter geconceptualiseerd worden en beter herkend worden in de praktijk.

3.2.1 Definitie van politisering

Zoals al eerder benoemd, kunnen er veel verschillende betekenissen gegeven worden aan het begrip politisering. In deze paragraaf zullen deze verschillende betekenissen uiteengezet worden en zal uiteindelijk toegewerkt worden naar de definitie die voor dit onderzoek gebruikt zal worden.

Het onderzoek naar politisering is sterk toegenomen sinds het begin van de 21^e eeuw. De huidige wetenschappelijke literatuur over politisering kan opgedeeld worden in drie verschillende groepen, namelijk politisering binnen nationale politieke systemen, politisering binnen de EU en politisering binnen internationale instituties (Zürn, 2019: 977). In dit onderzoek zal de eerste groep, politisering binnen nationale politieke systemen, centraal staan. Binnen deze groep kunnen de definities van politisering weer in twee groepen worden ingedeeld. De nauwe definities beperken zich tot de aanstelling of ontslaan van leidinggevende ambtenaren. Een bredere interpretatie van politisering is dat de ambtenarij in grotere mate rekening moet houden met de politiek dan in het verleden (Eichbaum & Shaw, 2008: 342). Er zal kort ingegaan worden op beide interpretaties van politisering.

Nauwe definities

Een van de meest gebruikte nauwe definities komt van Peters en Pierre (2004: 2): het vervangen van criteria van verdiensten door politieke criteria in de selectie, retentie, promotie, beloning en aansturen van de ambtenarij. Ze maken hierbij wel enkele kanttekeningen. Allereerst is er altijd al sprake geweest van een zekere mate van politieke betrokkenheid bij de aanstelling van ambtenaren, die wel geaccepteerd wordt. Daarnaast vullen ze de definitie aan, namelijk dat het ook kan betekenen dat ambtenaren taken op zich nemen die voorheen vaak als politiek werden beschouwd. De gedachte daarachter is vaak dat politieke waarden beter in staat zijn om de democratie te waarborgen dan zogenaamde *merit-based values*; waarden waarbij de verdiensten van individuen centraal staan. Husted en Salomonsen typeren dit als formele politisering. Ten opzichte van de definitie van Peters en Pierre voegen zij toe dat er ook andere criteria een rol kunnen gaan spelen in de werving en selectie van de ambtenarij. Zo noemen ze professionele kwalificaties waar traditioneel niet altijd in wordt voorzien binnen de ambtenarij (professionalisering) of om personen waar de minister beter mee overweg kan (personalisatie). Met deze vorm van politisering wordt dus de discretionaire ruimte met betrekking tot werving uitgebreid (Husted & Salomonsen, 2014: 749).

Kenmerkend van deze definities is dus dat zij voornamelijk gaan om het aanstellen en ontslaan van de top van de ambtenarij. Dit is ook hetgeen zorgt voor kritiek, want politisering zou ook op lagere niveaus kunnen afspelen. Daarnaast gaan deze definities er vaak vanuit dat de gepolitiseerde posities ook resulteren in gepolitiseerd beleid, terwijl dat ook niet direct zo hoeft te zijn (Eichbaum & Shaw, 2008: 341).

Bredere definities van politisering

Husted en Salomonsen (2014: 747) onderscheiden naast formele politisering ook functionele politisering, wat in de lijn ligt van de bredere definities van politisering. Functionele politisering gaat om het mechanisme waarbij de ambtelijke dienst politiek responsief bestuurlijk gedrag vertoont. Daarbij worden politiek relevante aspecten meer geanticipeerd en geïntegreerd in het functioneren van de ambtenarij. Een belangrijk element van deze vorm van politisering is politiek-strategisch advies, waarvoor ambtenaren worden geacht te begrijpen hoe de politiek werkt, in aanvulling op hun neutraliteit. Op deze manier kunnen zij assisteren in het navigeren door politiek riskante situaties (Husted & Salomonsen, 2014: 750). Daarmee houdt politisering dus in dat de politieke waarden zoals responsiviteit een grotere rol gaan spelen in de ambtelijke organisatie, wat ten koste kan gaan van de ambtelijke waarden. In de volgende paragraaf zal verder ingegaan worden op deze politieke waarden.

Deze vorm van politiseren wordt door een aantal andere onderzoeken ook gebruikt, hetzij met kleine nuances. In de tabel hieronder staan verschillende definities op een rij.

Auteurs	Brede definities van politisering
Mulgan, 2007: 570	het eroderen van de afstand tussen professionele ambtenaren en hun politieke meerderen. Het gaat met name om wanneer ambtenaren niet slechts redelijkerwijs responsief zijn naar de gekozen overheid, maar ongepast betrokken zijn in de politiek.
Wood en Lewis, 2017: 582	de injectie van politiek in een anderszins neutraal bestuur.
Bellò en Spano, 2015: 582	genuanceerde en informele patronen van politieke beïnvloeding van de ambtenarij

Richardson, 2019: 881	de concentratie van beleidsinvloed onder politieke actoren in een agentschap, wat een verlies aan beleidsinvloed indiceert voor de ambtenaar
Lambright, 2008, Moynihan & Roberts, 2010	de onderwaardering van de ambtelijke expertise door politici
Dekker & Hansén, 2004: 213	het proces wanneer een probleem steeds grotere politieke aandacht krijgt door bijvoorbeeld parlementaire vragen, verhoren, debatten en onderzoeken

Tabel 3: Overzicht brede definities van politisering

Wat opvalt in dit overzicht, is dat ze verschillen op het onderwerp dat gepolitiseerd wordt. Bij Dekker & Hansén (2004) is dat bijvoorbeeld het probleem, terwijl dat bij Wood en Lewis (2017) het bestuur zelf is. Lambright (2008) en Moynihan en Roberts (2010) leggen specifiek een nadruk op onderwaardering van ambtelijke expertise, een aspect dat verder niet vaak expliciet terugkomt in de definiëring.

In de context van de griffier is de nauwe definitie minder relevant dan de brede definitie. De nauwe definitie veronderstelt dat politieke waarden meer invloed krijgen in het proces van werving, selectie, retentie en ontslaan van (top)ambtenaren. Bij de griffier verloopt het proces van werving, selectie en ontslaan al op een geheel andere wijze dan bij de gemiddelde ambtenaar, doordat zij door de gemeenteraad aangesteld worden. Daarmee zit er direct al een politiek aspect verweven in het aanstellingsproces. Hoewel dit niet direct voor het retentie-onderdeel geldt, zijn de andere delen van de nauwe definitie van politisering dus minder relevant.

Doordat de griffier in de politieke context van de gemeenteraad opereert, zou gezegd kunnen worden dat politieke waarden ook inherent verweven zijn met de positie van de griffier. Echter blijkt dat ook voor griffier nog veel ‘traditionele’ waarden voor ambtenaren, zoals neutraliteit en integriteit, van groot belang zijn. Dit vormt dus wel degelijk een contrast met politisering in de bredere zin van het woord. Daarom wordt voor dit onderzoek de definitie van Hustedt en Salomonsen gebruikt:

Politisering is het mechanisme waarin de ambtelijke dienst politiek responsief bestuurlijk gedrag vertoont, waarbij politiek relevante aspecten meer worden geanticipeerd en geïntegreerd in het functioneren van de ambtenarij (Hustedt & Salomonsen, 2014: 750).

3.2.2 Elementen van politisering

In deze paragraaf zal uiteen worden gezet wat politisering kan inhouden door op verschillende kenmerken in te gaan van politisering zoals deze hierboven is gedefinieerd. Allereerst wordt er ingegaan op de politieke waarden en aspecten die een grotere rol spelen in het functioneren van de ambtenarij. Vervolgens zullen de gevolgen daarvan besproken worden. Tot slot wordt er ingegaan op politisering op het gemeentelijk niveau.

Politieke aspecten en waarden

Volgens de definitie van politisering gaan politieke aspecten een grotere rol spelen in het functioneren van de ambtenarij. Deze politieke aspecten kunnen allereerst gaan om het geven van politiek advies en politieke sensitiviteit en strategie daarin (Hustedt & Salomonsen, 2014: 750; Belloir & Van den Berg, 2020: 52). Daarnaast kunnen ook politieke waarden een grotere rol spelen in het functioneren van de ambtenarij. Politieke waarden onderscheiden zich op verschillende punten van ambtelijke waarden

(Van der Wal, 2014: 1040). Het achterliggende verschil tussen ambtelijke en politieke waarden, is het verschil in belangen. De politiek heeft belangen bij het behalen van resultaten, zodat ze stemmen kunnen behalen of behouden. De ambtenarij heeft belang bij het waarborgen van hun deskundigheid door zorgvuldig te handelen. Dit verschil resulteert erin dat onder politici effectiviteit hoger wordt gewaardeerd, en dat bij ambtenaren zorgvuldigheid en rechtmatigheid hoger worden gewaardeerd. Ook is transparantie bij politici ondergeschikt aan effectiviteit en efficiëntie, terwijl dit bij ambtenaren meer in balans is met elkaar. Tot slot waarderen ambtenaren loyaliteit en dienstbaarheid aan politici hoger dan politici zelf, wat voortkomt uit de ambtelijke wens om neutraliteit te behouden (Van der Wal, 2014: 1040-1042).

Gevolgen van politisering

Politisering kan verschillende gevolgen hebben, afhankelijk van de manier en de mate waarin het zich voordoet. Allereerst kan politisering een positief gevolg hebben. Politisering kan namelijk de politieke responsiviteit van ambtenaren versterken, en daarmee de kwaliteit van politiek advies verbeteren. Er komt daarmee meer nadruk op politieke sensitiviteit in het ambtelijk vakmanschap naast competenties als neutraliteit. Dit kan bijdragen aan de democratische waarden in het openbaar bestuur en hoeft niet ten koste te gaan van de verantwoordelijkheid van ambtenaren. Om te voorkomen dat het wel ten koste gaat van de ambtelijke verantwoordelijkheid, moet politisering aan bepaalde voorwaarden voldoen (Hustedt & Salomonsen, 2014: 750). Ambtenaren moeten namelijk de volledige vrijheid behouden om 'free, frank and fearless' advies te geven (Hustedt & Salomonsen, 2014: 750). In andere woorden, zolang ambtenaren in hun advies ook tegenspraak kunnen geven, kan politisering bijdragen aan de democratie in het openbaar bestuur.

Het gevaar dat ambtenaren door politisering geen vrij en eerlijk advies kunnen geven, wordt door meerdere onderzoeken benoemd. Zo blijkt dat politisering wel ten koste kan gaan van de neutrale competentie van ambtenaren (Lambright, 2008; Moynihan & Roberts, 2010). Dit kan op verschillende manieren. In de Verenigde Staten zijn er bijvoorbeeld presidenten geweest die pogingen deden om een bepaald beleid uit te voeren, en daarvoor ook openlijke discussies over dat beleid voorkwamen (Moynihan & Roberts, 2010) en het advies en de expertise van ambtenaren in de wind sloegen (Lambright, 2008). Politisering kan daarmee ook de autonomie van ambtenaren ondermijnen. Ook kan politisering de organisationele prestaties belemmeren, de motivatie van medewerkers beïnvloeden waardoor zij de organisatie eerder verlaten. Dit geldt met name voor politisering die resulteert in een gebrek aan respect voor de bureaucratische expertise (Kim, Jung & Kim, 2021: 1101). Ook kunnen politici zich bijvoorbeeld inmengen in het management van de ambtenaren door invloed uit te oefenen op de doelstellingen en evaluatie van de prestaties. Door bijvoorbeeld meer ambigue doelen te stellen, ontstaat er meer politieke ruimte in de evaluatieprocessen (Bellò & Spano, 2015).

Politisering kan dus resulteren in een grotere rol van de democratie, maar het heeft ook grote risico's. Wanneer niet wordt gewaarborgd dat ambtenaren geheel neutraal kunnen adviseren en daarmee ook niet vrijuit tegenspraak kunnen leveren, kan politisering echter negatieve gevolgen hebben voor de ambtenarij, hun neutraliteit en expertise.

Politisering op het gemeentelijk niveau

Zoals al eerder benoemd, gaat de meeste wetenschappelijke literatuur over politisering in de context van het openbaar bestuur voornamelijk over (inter)nationale overheden en de ambtenaren die bij die bestuursniveaus werkzaam zijn. Voorbeelden daarvan zijn Peters en Pierre (2004), Hustedt en Salomonsen (2014) en Eichbaum en Shaw (2008). Deze vormen de basis van wat hierboven is

beschreven. Over politisering op de lagere bestuursniveaus is minder geschreven. Een deel van deze onderzoeken geeft op een andere manier betekenis aan het concept politisering. Zo definiëren Flanagan, Steiner en Krauss (1981: 427) politisering als de afname van het aantal succesvolle onafhankelijke kandidaten in de politiek en de toename van kandidaten die wel partijdig zijn. Een meer recent onderzoek naar politisering op het gemeentelijk niveau door Moldenaes en Torsteinsen (2017) ging over de politisering van het bestuur van bedrijven in Zweedse gemeenten die ofwel privaat ofwel gemeenschappelijk goed waren. Thomasson (2018) onderzocht de politisering van interne verantwoordingsprocessen binnen Zweedse gemeenten. Beide recentere onderzoeken hebben dus niet hetzelfde onderwerp van politisering als dit onderzoek, namelijk de ambtenaar zelf.

Bovenstaande onderzoeken laten wel zien dat politiserende processen op het gemeentelijk niveau voorkomen. Dit wordt bevestigd door een recent onderzoek van I&O Research (2023). Dit onderzoek is uitgevoerd onder werknemers in (semi-)overheidsorganisaties, waar gemeenteambtenaren ook onderdeel van zijn. Het onderzoek concludeerde dat 44% van de ambtenaren in de afgelopen twaalf maanden weleens morele twijfels ervoer. Van deze groep ervoer 38% dat er onder politieke druk keuzes werden gemaakt die niet in het belang van burgers zijn (I&O Research, 2013: 21-22). Dit indiceert dus dat politiserende processen op het gemeentelijk niveau ook spelen. Dit is echter niet vanuit de lens van politisering bestudeerd, maar in een bredere opzet over ethiek en werkgeluk bij de overheid. Al met al zijn er meerdere indicaties dat politisering ook op het gemeentelijk niveau speelt, maar is het zelden onderzocht met de bovenstaande definitie en invulling van politisering.

3.3 POLITISERING IN DE CONTEXT VAN DE GRIFFIER

In de vorige paragraaf is geconcludeerd met een definitie van politisering die relevant is binnen de context van de griffier. In deze paragraaf wordt verder uiteengezet wat er verstaan wordt onder politisering in de context van de griffier. Dit wordt uiteindelijk uitgewerkt in hypothesen voor dit onderzoek, waarin politisering aan de positie van de griffier wordt gekoppeld.

Politisering in de context van de griffier zou op verschillende manieren kunnen voorkomen. In elk geval zorgt politisering ervoor dat politieke waarden meer geanticipeerd worden zoals Hustedt en Salomonssen (2014: 750) dat definiëren, wat erin kan resulteren dat politieke waarden domineren over de ambtelijke waarden. Hierbij moet de kanttekening geplaatst worden dat enkele elementen van politisering al onderdeel zijn van het werk van de griffier, zoals het geven van politiek strategisch advies. In het werk zelf blijven de ambtelijke waarden echter heel belangrijk, zoals neutraliteit (Schaap et al., 2018: 18). Daarmee blijft er in theorie dus een contrast bestaan tussen de waarden van de politiek en de waarden van de griffier als ambtenaar, en zou politisering voor druk kunnen zorgen op deze waarden.

Hoewel het onduidelijk is of veel griffiers dit ervaren, zijn er wel enkele voorbeelden van hoe politieke aspecten doorwerken in het werk van de griffier. Zo noemen Van der Plasse en Piket (2021: 5) een situatie waarin een griffier werd afgestraft vanuit de coalitie op het streven naar een gelijke informatiepositie van alle raadsleden. Dat stelde de oppositie immers in staat om betere tegenmacht te vormen. Op die manier kunnen politieke aspecten op een heel directe manier de waarde van neutraliteit en onafhankelijkheid onder druk zetten. Daarnaast kan de griffier gevangen raken in politiek spel zoals de verhoudingen tussen de coalitie en de oppositie. Dat komt doordat coalitiefracties de griffier vaak op een andere manier benutten dan oppositiefracties, wat frictie op kan leveren (Van der Plasse & Piket, 2021: 2, 8).

Hypothesen

Deze twee voorbeelden lijken erop te wijzen dat met name de waarde van neutraliteit binnen het ambtelijk vakmanschap van de griffier onder druk kan komen te staan door politisering. Ook de literatuur over neutraliteit als kernwaarde van het ambtelijk vakmanschap, lijkt er vaak op te wijzen dat politieke waarden en neutraliteit op gespannen voet kunnen staan. De verwachting is dan ook dat de waarde van neutraliteit het meest beïnvloed wordt binnen het ambtelijk vakmanschap van griffiers. Hieruit volgt de eerste hypothese:

1. Politisering heeft de meeste invloed op de waarde van neutraliteit binnen de positie van de griffier.

Vanuit de griffiersprofielen van Schaap et al. (2018), kan beargumenteerd worden dat sommige griffiers meer risico lopen op politisering dan andere. Omdat de basisgriffier voornamelijk bezig is met secretariële taken en minder bezig is met strategische advisering, mengt deze zich al minder in de politiek vanuit zichzelf. Daarmee is het risico op grote invloed van politieke aspecten minder groot. De strategisch adviseur zou dan meer risico lopen doordat deze probeert op een neutrale en onafhankelijke wijze strategisch-politiek advies te geven aan raadsleden en -fracties. Hieruit volgt de tweede hypothese:

2. Hoe meer een griffier zich bezig houdt met strategisch adviseren, hoe meer invloed de griffier van politisering ervaart.

4 METHODEN

In dit hoofdstuk zijn de methoden uiteengezet die gebruikt zijn voor dit onderzoek en worden de keuzes die daarin gemaakt zijn onderbouwd. Allereerst worden de concepten van de hoofdvraag geoperationaliseerd. Vervolgens wordt de keuze voor mixed methods met kwalitatief en kwantitatief onderzoek uitgelegd. Tot slot worden de methoden van de dataverzameling en de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek besproken.

4.1 KWANTITATIEF EN KWALITATIEF ONDERZOEK

In dit onderzoek is er op zowel kwantitatieve als kwalitatieve manier data verzameld. Kwantitatief onderzoek houdt in dat er data in cijfers worden verzameld, en dat er vanuit een theorie data verzameld worden die deze theorie en daaruit volgende hypothesen toetsen aan de empirie (Bryman, 2016: 149-150). Met kwalitatief onderzoek wordt materiaal dat volgt uit gesprekken of observaties op een systematische wijze geanalyseerd, waarbij het doel is om concepten te ontwikkelen die sociale verschijnselen kunnen verklaren (Boeije & Bleijenbergh, 2019: 21). Bij deze vorm van onderzoek staan woorden, betekenissen en ervaringen centraal (Bryman, 2016: 374; Boeije & Bleijenbergh, 2019: 21).

Er is gekozen om beide manieren van dataverzameling in te zetten voor een zo compleet mogelijk beeld van politisering en de invloed op griffiers. Het combineren van kwantitatief en kwalitatief onderzoek wordt ook wel mixed methods genoemd. De methoden kunnen elkaar op die manier aanvullen en de zwaktes van beide aanpakken verminderen (Bryman, 2016: 634-636). In dit mixed methods onderzoek is ervoor gekozen om het kwantitatieve deel vooraf te laten gaan aan het kwalitatieve deel, waarbij het kwantitatieve deel vooral dient ter verkenning. Dit heet ook wel verkennend sequentieel onderzoek (Bryman, 2016: 639). Op deze manier kan eerst onder een grote groep griffiers verkend worden of politisering breder speelt. Vervolgens kan er met kwalitatief onderzoek de diepte in gegaan worden en opvallende data nader onderzocht worden. Op deze manier kan er een completer beeld ontwikkeld worden dan wanneer slechts één van deze technieken wordt toepast.

4.2 METHODEN EN TECHNIEKEN

In deze paragraaf wordt verder uitgelegd hoe de keuze voor een mixed methods onderzoek ingevuld is. Er is gekozen voor een kwantitatieve vragenlijst die is voorgelegd aan griffiers en kwalitatieve interviews met griffiers. De vragenlijst biedt de mogelijkheid veel data te verzamelen over dit onderwerp waar nog niet veel over bekend is, en zo ook meer te kunnen zeggen over het geheel van griffiers. De interviews bieden de flexibiliteit aan onderzoekers om naar aanleiding van de vragenlijst dieper in te gaan op opvallende bevindingen (Bryman, 2016: 466). Op die manier versterken de beide methoden elkaar. De verdere keuzes en invulling hiervan zal hieronder worden toegelicht.

4.2.1 Kwantitatieve vragenlijst

Zoals hierboven beschreven, vervult deze vragenlijst een verkennende functie. Dit houdt in dat het doel van de vragenlijst is om de volgende vragen te beantwoorden:

- Ervaren griffiers politisering in hun eigen werk?
- Waar komt de druk vandaan?
- Welke kernwaarden achten zij het meest belangrijk?

- Ervaren zij druk op deze kernwaarden?

In deze vragenlijst is uitgevraagd welke waarden de griffiers het meest belangrijk vinden voor hun werk. Vervolgens is er gevraagd naar de mate waarin zij daar druk op ervaren en de mate van vrijheid die zij ervaren om tegenspraak te leveren, als manier om de vrijheid om waarden als neutraliteit en onafhankelijkheid te meten. De basis hiervoor vormt de operationalisatie hiervan, zoals deze hieronder uiteen is gezet. Hier zijn Likert-schalen voor gebruikt, waarbij de griffiers op een schaal van 1 tot 5 konden aangeven in hoeverre zij het eens zijn met stellingen. Daarnaast is ervoor gekozen om enkele voorbeelden van Van der Plasse en Piket (2021) die politisering betreffen, voor te leggen aan de respondenten. De voorbeelden en de keuze daarvoor worden verder toegelicht in de sectie hieronder. Daarnaast is ook uitgevraagd hoeveel fte de griffie heeft, en hoe groot de gemeente is waar de respondenten voor werken. Het streven van de kwantitatieve vragenlijst is dat zoveel mogelijk griffiers deze invullen, om een zo representatief mogelijk beeld te krijgen. Uiteindelijk zijn 80 griffiers aan de vragenlijst begonnen, waarvan 70 griffiers de vragenlijst hebben afgerond. De data van respondenten die de vragenlijst niet volledig hebben afgerond, zijn wel meegenomen in de analyse. Een overzicht van een aantal belangrijke kenmerken van de respondenten is te vinden in §4.2.3. De vragenlijst is gemaakt via Qualtrics en is opgesteld op basis van de operationalisatie van de belangrijkste concepten zoals die in de theorie naar voren zijn gekomen. De resultaten zijn geanalyseerd via Qualtrics. De vragenlijst is te vinden in bijlage 8.1.

Voorbeelden vragenlijst

In deze sectie worden de voorbeelden en hun verband met politisering kort toegelicht. De volledige voorbeelden die de respondenten zijn voorgelegd, zijn te vinden in bijlage 8.1. Er is gekozen voor vijf voorbeelden, die politisering vanuit verschillende actoren en op verschillende manieren laten zien. Het gaat hierbij vaak om politieke waarden die de kernwaarden van griffiers onder druk zetten.

In het eerste voorbeeld wordt er druk uitgeoefend op de griffier om meer mee te werken aan politieke doelstellingen dan vanuit de kernwaarden integriteit en dienstbaarheid aan de raad wenselijk is. De druk volgt uit de burgemeester. Het tweede voorbeeld gaat om het college dat zich inmengt in de werkwijze van de griffie, en vraagt om een prioritering van collegestukken boven raadsstukken. Daarmee komen kernwaarden van onafhankelijkheid, dienstbaarheid en loyaliteit naar de raad onder druk te staan door politieke waarden als resultaatgerichtheid en efficiëntie. In het derde voorbeeld oefent de werkgeverscommissie druk uit op de griffier om oppositieleden minder te ondersteunen, waarmee de waarden van neutraliteit, integriteit, transparantie en dienstbaarheid onder druk komen te staan. Het vierde voorbeeld gaat over de burgemeester die druk uitoefent op de griffier om ervoor te zorgen dat raadsleden minder vertraging voor het college veroorzaken door minder mogelijkheden tot kritiek uiteen te zetten voor de raad. Hiermee komen waarden als onafhankelijkheid, transparantie en dienstbaarheid aan de raad onder druk te staan door politieke waarden als resultaatgerichtheid. In de laatste situatie wordt er druk uitgeoefend op de griffier door de wethouder om minder transparant te zijn jegens de gemeenteraad. Hoewel de wethouder geen politieke actor is, probeert deze wel een politiek doel te bereiken en neemt daarin de griffier mee. Daarmee worden er ook politieke wensen gesteld aan de griffier, waarmee ook dit voorbeeld onder politisering valt.

Per voorbeeld is de vraag gesteld of de respondenten dit weleens meemaakten en of zij zouden toegeven aan de druk van de betreffende actor. Ook hier is gebruik gemaakt van Likert-schalen. Op deze manier is er in kaart gebracht of de respondenten deze voorbeelden herkennen, maar ook hoe zij zouden handelen in deze situatie. Er is gekozen voor deze voorbeeldsituaties omdat er op deze

manier op een indirecte manier gevraagd kon worden naar of griffiers politisering zelf weleens ervoeren. Zo werd voorkomen dat er misverstanden zouden ontstaan over bijvoorbeeld wat politisering betekent indien daar direct naar gevraagd zou worden.

4.2.2 Kwalitatieve interviews

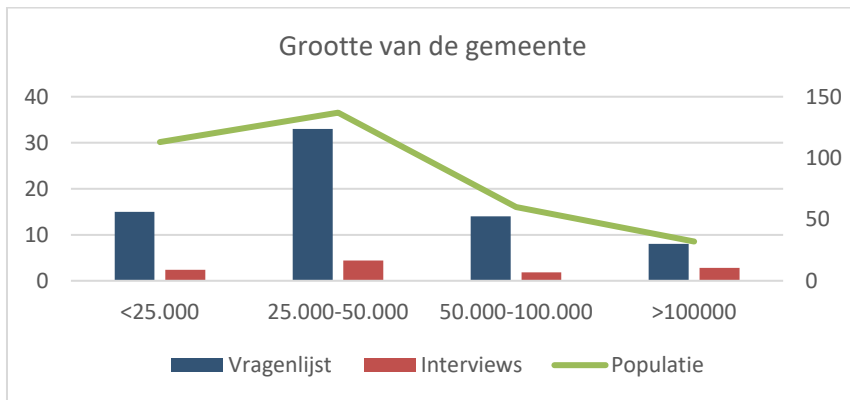
In vervolg op de vragenlijst zijn er semigestructureerde interviews gehouden. Een semigestructureerd interview wordt vooraf gestructureerd door middel van een lijst van onderwerpen en vragen. Het interview vormt het zwaartepunt van dit onderzoek. Omdat er op basis van verkregen informatie vanuit de vragenlijsten is geïnterviewd, was het belangrijk om structuur te hebben in de interviews, zodat gewaarborgd werd dat alle onderdelen aan bod komen. Tegelijkertijd biedt deze wijze de ruimte om door te vragen op voorbeelden en met name om in te gaan op onverwachte punten die naar voren komen (Boeije & Bleijenbergh, 2019: 75). Dit wordt behaald door de interviews semigestructureerd te houden. De interviews zijn vormgegeven door het gebruik van een topiclijst. Deze is opgesteld naar aanleiding van de data uit de vragenlijst en de operationalisatie. Een voorbeeld daarvan is dat er aan de respondenten is voorgelegd welke kernwaarden in de vragenlijst het meest naar voren kwamen, met de vraag of zij zich daarin kunnen vinden. Op deze manier wordt er inzicht verkregen in waarom griffiers bepaalde kernwaarden hoog waardeerden. De topiclijst te vinden in bijlage 8.2. In de volgende sectie wordt de steekproef van griffiers verder toegelicht.

4.2.3 Kenmerken van de respondenten

De interviews zijn gehouden worden met vijftien griffiers, die benaderd zijn via de vragenlijst. Daarin was de vraag opgenomen of de respondent ook open zou staan voor een interview. Binnen het beschikbare tijdsbestek konden er vijftien interviews gepland worden met griffiers die hadden gereageerd op die vraag in de vragenlijst. Het doel was om zoveel mogelijk verschillende griffiers te spreken. Dit omdat er verwacht wordt dat de ervaren invloed van politisering mede afhankelijk is van het type griffier, wat vaak samenhangt met de grootte van de griffie (Schaap et al., 2018; Paulides-Ruitenbergh, 2021: 420). Dat hangt vaak ook weer samen met de grootte van de gemeente (Bouman & Bouman, 2022: 38). De respondenten die reageerden op de vragenlijst, hadden een goede spreiding qua grootte van de gemeente en grootte van de griffie. Daarom is er niet verder geselecteerd onder respondenten. De kenmerken van de respondenten zijn hieronder uiteengezet. De kenmerken zijn zeer algemeen gehouden om de anonimiteit van de respondenten te bewaren, omdat griffiers vanwege de geringe populatiegrootte gemakkelijk te achterhalen kunnen zijn. Dit is van belang vanwege de gevoelige onderwerpen die in de interviews besproken zijn, zoals de relatie met de raad of burgemeester in het geval van politieke druk. Om wel een beeld te geven van de spreiding onder respondenten, is ervoor gekozen om enkele kenmerken van de groep respondenten als geheel te geven. Deze zijn hieronder weergegeven, samen met de gegevens van de respondenten die de vragenlijst hebben ingevuld en de gegevens over de breedte van de gehele populatie van griffiers. Op deze manier is inzichtelijk hoe de spreiding onder de respondenten zich verhoudt met de spreiding van de populatie.

Grootte van de gemeente

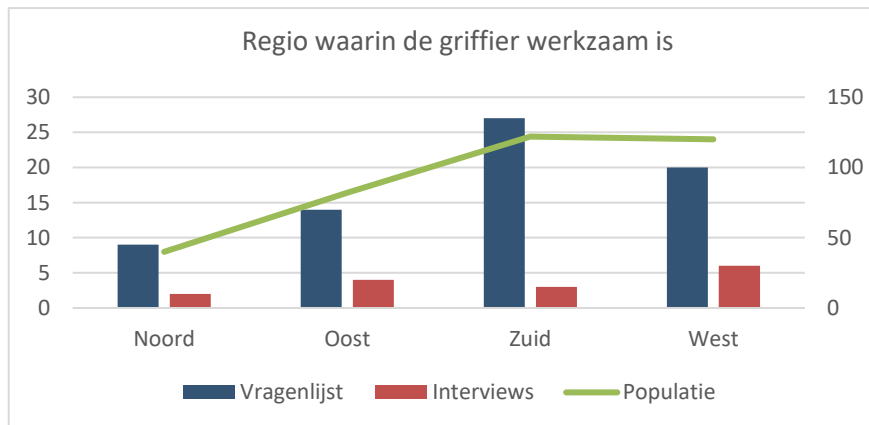
Dit geeft een inzicht in hoe groot de gemeenten zijn waar de respondenten voor werken. Ten opzichte van de populatie zijn er relatief weinig respondenten werkzaam bij een gemeente met 50.000-100.000 inwoners, en relatief veel respondenten werkzaam bij gemeenten met 100.000+ inwoners. Echter zijn de respondenten redelijk verspreid over de categorieën, waardoor de resultaten redelijk te generaliseren zijn.



Figuur 1 Verdeling van respondenten en populatie over grootte van de gemeente. Bron populatie: CBS, 2023

Regio's waar de griffiers werkzaam zijn

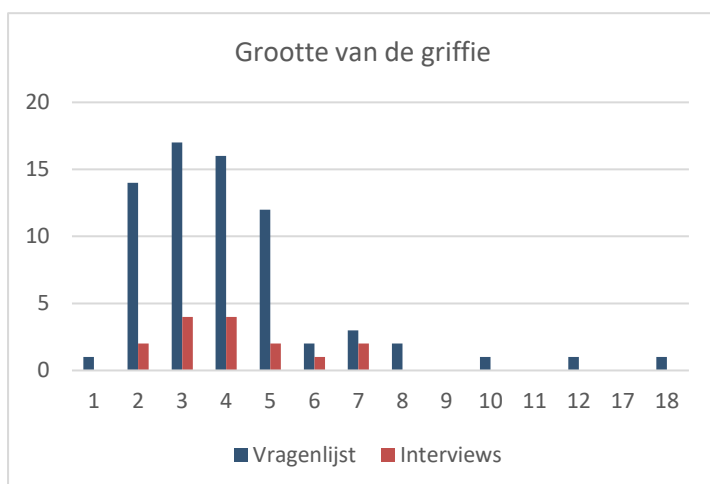
Wat betreft de verdeling van respondenten van de vragenlijst over de regio's in Nederland, valt op dat deze zeer sterk lijkt op de verdeling van de populatie. Er zijn echter relatief weinig interviews gehouden met griffiers uit het zuiden van het land, en relatief veel met griffiers uit het oosten van het land. Er zijn uit elke regio in elk geval verschillende griffiers gesproken, wat bijdraagt aan de generaliseerbaarheid van het onderzoek.



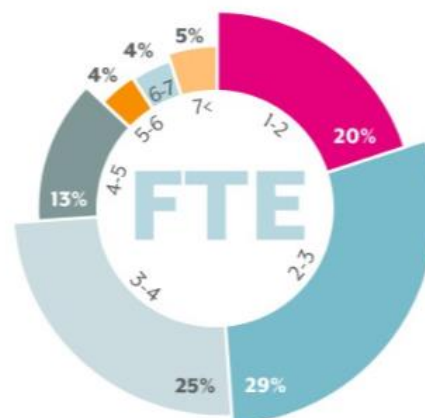
Figuur 2 Verdeling van respondenten en populatie over de regio's van Nederland. Bron populatie; CBS (2022)

Grootte van de griffies

In de onderstaande grafiek zijn de grootte van de griffies weergegeven. Hier is geen landelijke statistiek voor zoals bij de bovenstaande kenmerken. Vanuit de Griffiemonitor van Necker (2023) is echter wel een beeld te schetsen van hoe de verdeling er landelijk uit ziet. Daaruit bleek dat bijna de helft van de griffies 1-3 fte heeft. Een kwart van de griffies heeft 3-4 fte, zoals te zien in figuur 4. De verdeling van respondenten van de vragenlijst komt daar redelijk mee overeen, evenals de verdeling van de respondenten van de interviews. Over het algemeen valt op dat de respondenten groep grotere griffies lijkt te hebben dan de gemiddelden die bij Necker voortkomen. Toch is er een redelijke spreiding over verschillende groottes, wat bijdraagt aan de generaliseerbaarheid.



Figuur 3 Verdeling van respondenten over de grootte van griffies (naar boven afgerond)



Figuur 4 Verdeling van de grootte van griffies door Nederland. Bron: Necker, 2023

4.2.4 Data-analyse

De vragenlijsten zijn geanalyseerd door middel van Qualtrics zelf. De interviews met griffiers zijn getranscribeerd en vervolgens geanalyseerd met behulp van Nvivo20. Er is gebruik gemaakt van codes die opgesteld zijn op basis van de operationalisatie van de concepten van de hoofdvraag, maar er is ook gezocht naar codes die niet van tevoren geoperationaliseerd zijn. In het proces van coderen zijn er drie verschillende onderdelen te onderscheiden. De eerste stap is open coderen, wat betekent dat delen van de tekst gelabeld worden. Dit onderdeel wordt echter overgeslagen, omdat er al codes opgesteld kunnen worden op basis van de theorie. De volgende stap is axiaal coderen, wat betekent dat kritisch gekeken wordt naar hoe delen van de tekst zich tot elkaar verhouden en welke categorieën er te vinden zijn in de tekst, op basis van interpretaties en vergelijkingen. De laatste stap is selectieve codering, waarbij kernbegrippen geselecteerd worden en verbonden worden aan andere categorieën op een systematische manier (Boeije & Blijenbergh, 2019: 128-129). Deze laatste stappen zijn uitgevoerd alvorens er een codeboom is gemaakt wordt die de verbanden tussen de codes weergeeft. Deze vormt de basis van het resultatenhoofdstuk. De codeboom is te vinden in bijlage 8.4. Daarin is te zien dat er ten opzichte van de operationalisatie enkele uitbreidingen zijn gedaan door de extra codes die gevonden zijn.

4.3 OPERATIONALISATIE

Elk onderdeel van de hoofdvraag wordt geoperationaliseerd om zo de vragen van de enquêtes vorm te kunnen geven. Operationaliseren houdt in dat de concepten meetbaar gemaakt worden (Bryman, 2016: 149).

4.3.1 Positie van de griffier

De positie van de griffier wordt afgebakend als de mate waarin een griffier diens ambtelijk vakmanschap kan uitoefenen. Dit bestaat uit de kennis, de kunde en de betrokkenheid die het mogelijk maakt voor een ambtenaar om op diens eigen werkgebied integer, doelgericht, doelmatig en doeltreffend te handelen in het publieke belang (Jansen et al., 2022: 164). Hierin zijn al vier waarden

benoemd die voor elke ambtenaar van belang worden geacht, die ook nauw aansluiten op een aantal waarden die 't Hart (2014) noemt omtrent nieuw ambtelijk vakmanschap in Nederland. Uit de bovenstaande discussie van de wetenschappelijke literatuur, volgen nog enkele andere waarden die belangrijk zijn voor de griffier. In het theoretisch kader zijn deze uitgewerkt. De uiteindelijke afbakening van de kernwaarden van griffiers op de volgende lijst:

- Neutraliteit en onafhankelijkheid
- Transparantie
- Dienstbaarheid en loyaliteit
- Zorgvuldigheid
- Rechtmatigheid

Deze vormen dus de dimensies van de afhankelijke variabele van dit onderzoek. Om te controleren of de respondenten dezelfde waarden belangrijk vinden, wordt hen gevraagd om de kernwaardes op volgorde van belang te zetten en om vervolgens of zij nog een kernwaarde missen. Op deze manier kunnen conclusies over de invloed van politisering op specifieke kernwaardes ook naar waarde voor griffiers gewogen worden. Vervolgens zal per dimensie uitgevraagd worden in hoeverre zij kunnen voldoen aan deze waarde door middel van de indicatoren. Die zijn afgeleid van de dimensies en een aantal belangrijke aspecten van het vak van de griffier, zoals het geven van tegenspraak. De indicatoren staan verder uitgewerkt in de tabel die hieronder te vinden is. Naast deze concepten is er voor de beantwoording van de tweede hypothese op een open manier gevraagd naar de mate waarin de griffier bezig is met strategisch adviseren, vanuit de overweging dat dit er per gemeente anders uit kan zien. De interviews bieden de mogelijkheid om de uitkomsten daarvan nog verder uit te vragen, en verdieping hieraan te geven.

4.3.2 Politisering

Er zijn in de literatuur geen concrete operationaliseringen van politisering in de context van de griffier waar op voortgebouwd kan worden. De vastgestelde definitie van politisering is nu:

het mechanisme waarbij de ambtelijke dienst politiek responsief bestuurlijk gedrag vertoont, waarbij politiek relevante aspecten meer geanticipeerd en geïntegreerd worden in het functioneren van de ambtenarij (Hustedt & Salomonsen, 2014: 747).

Om het concept politisering in de context van de griffier te meten staan in de tabel hieronder dimensies en een aantal indicatoren met voorbeelden neergezet. De indicatoren van politisering zijn gebaseerd op enkele voorbeelden die Van der Plasse en Piket (2021) noemen in hun onderzoek naar de verhoudingen die griffiers hebben.

Concept	Definitie	Dimensies	Indicatoren
Afhankelijke variabele Ambtelijk vakmanschap	De kennis, de kunde en de betrokkenheid die het mogelijk maakt voor een ambtenaar om op diens eigen werkgebied integer, doelgericht, doelmatig en doeltreffend te handelen in het publieke belang (Jansen et al., 2022: 164).	Neutraliteit en onafhankelijkheid	De mate waarin griffiers op neutrale en onafhankelijke wijze hun werk te kunnen doen. De mate waarin griffiers tegenspraak kunnen leveren aan de raad, raadsleden, burgemeester en college.
		Transparantie	De mate waarin de griffier openheid kan geven aan betrokkenen in kritieke situaties De mate waarin de griffier verantwoording kan afleggen aan betrokkenen van diens handelen in kritieke situaties
		Dienstbaarheid en loyaliteit	De mate waarin de griffier zich dienstbaar op kan stellen voor de raad als geheel. De mate waarin de griffier loyaal kan zijn naar de raad als geheel.
		Zorgvuldigheid	De mate waarin de griffier zijn of haar werk zorgvuldig, nauwkeurig en volledig kan doen.
		Rechtmatigheid	De mate waarin de griffier zich kan houden aan wet- en regelgeving De mate waarin de griffier steeds redelijk en billijk kan handelen
Onafhankelijke variabele Politisering	Het mechanisme waarbij de ambtelijke dienst politiek responsief bestuurlijk gedrag vertoont, waarbij politiek relevante aspecten meer geanticipeerd en geïntegreerd worden in het functioneren van de ambtenarij (Hustedt &	Ervaren politieke druk op werk en functioneren	De mate waarin de griffier druk ervaart vanuit de werkgeverscommissie om te voldoen aan politieke wensen. De mate waarin de griffier druk ervaart vanuit de burgemeester om te voldoen aan politieke wensen.
			De mate waarin de griffier druk ervaart vanuit de burgemeester om te voldoen aan politieke wensen.
			De mate waarin de griffier druk ervaart vanuit het college om te voldoen aan politieke wensen.

	Salomonsen, 2014: 747).		De mate waarin de griffier druk ervaart vanuit de raad om te voldoen aan politieke wensen.
		Invloed van politieke druk op handelen griffier	De mate waarin de griffier door politieke druk vanuit de werkgeverscommissie anders handelt dan hij/zij vanuit eigen deskundigheid zou doen
			De mate waarin de griffier door politieke druk vanuit de gemeenteraad anders handelt dan hij/zij vanuit eigen deskundigheid zou doen.
			De mate waarin de griffier door politieke druk vanuit de burgemeester anders handelt dan hij/zij vanuit eigen deskundigheid zou doen.
			De mate waarin de griffier door politieke druk vanuit het college anders handelt dan hij/zij vanuit eigen deskundigheid zou doen.

Tabel 4: Overzicht concepten, dimensies en indicatoren

4.4 BETROUWBAARHEID EN VALIDITEIT

In dit onderzoek worden kwalitatieve en kwantitatieve methoden gecombineerd. Deze hebben beiden verschillende manieren om de betrouwbaarheid en validiteit te beoordelen (Bryman, 2016: 383). Omdat het zwaartepunt van dit onderzoek ligt op het kwalitatieve onderdeel, wordt daar eerst op ingegaan. Daarvoor worden de volgende criteria gebruikt: geloofwaardigheid, overdraagbaarheid, deugdelijkheid, bevestiging en authenticiteit, zoals Bryman (2016: 384) en Symon en Cassell (2012) deze beschrijven.

4.4.1 Geloofwaardigheid

Het eerste criterium betreft de geloofwaardigheid van het onderzoek. Om dit te waarborgen, dient de onderzoeker de realiteit van de respondent goed te begrijpen, waardoor de data op een geloofwaardige manier geïnterpreteerd kunnen worden (Bryman, 2016: 384). Mede daarom is er gekozen voor semigestructureerde interviews, waarin er veel ruimte is om door te vragen naar wat respondenten precies bedoelen en om vervolgens hun antwoorden samen te vatten. Op die manier konden respondenten de interpretatie van de onderzoeker controleren, wat bijdraagt aan de geloofwaardigheid. Daarnaast zal het onderzoek na afronding naar de respondenten gestuurd worden, door dit controlemechanisme moet de onderzoeker zo dicht mogelijk bij de beleving van de respondenten zelf blijven.

4.4.2 Overdraagbaarheid

Voor de overdraagbaarheid van het onderzoek is het van belang dat het onderzoek ook in een andere context uitgevoerd zou kunnen worden (Symon & Cassell, 2012: 207). In het geval van kwalitatief onderzoek is het belangrijk dat er daarom zoveel mogelijk details gegeven worden over de onderzoekscasus en de steekproef. De lezer kan dan zelf beoordelen in hoeverre het onderzoek overdraagbaar is naar diens context (Symon & Cassell, 2012: 207). In dit methodehoofdstuk zijn daarom zoveel mogelijk keuzes toegelicht en in de bijlagen zijn de vragenlijst en topiclijst gedeeld. Daarnaast zijn in dit onderzoek een aantal kenmerken van de respondenten van zowel de vragenlijst als de interviews gegeven die relevant zijn voor dit onderzoek. Hierin moest echter rekening gehouden worden met de privacy van de respondenten, zoals in §4.5 ook verder wordt toegelicht. Dit kan daarom een beperking vormen voor de overdraagbaarheid van dit onderzoek, want het is belangrijk dat de respondenten anoniem blijven in de verslaglegging van het openbare onderzoek.

4.4.3 Betrouwbaarheid

Door het gehele onderzoeksproces gedetailleerd vast te leggen, en door alle gemaakte keuzes te noemen en te beargumenteren, wordt bijgedragen aan de betrouwbaarheid van het onderzoek (Symon & Cassell, 2012: 207). Zoals eerder benoemd, is er gepoogd om in dit hoofdstuk zoveel mogelijk gemaakte keuzes uiteen te zetten en toe te lichten. Er zijn geen grote veranderingen geweest wat betreft de concepten of methoden, dus hier is geen overzicht van opgenomen.

4.4.4 Bevestiging

Het vierde criterium voor de betrouwbaarheid en validiteit houdt in dat er wordt laten zien dat de onderzoeker te goeder trouw gehandeld heeft. Dit betekent dat het duidelijk moet zijn waar alle conclusies vandaan komen (Bryman, 2016: 386). Om dit te bereiken wordt er een helder overzicht gegeven waar de data vandaan komen en welke keuzes er zijn gemaakt omtrent het verwerken van de data. Hiervoor is bijvoorbeeld in het coderen teruggegrepen op de dimensies en indicatoren die uit de wetenschappelijke theorieën volgen. Daarnaast zijn conclusies onderbouwd met letterlijke citaten van respondenten.

4.4.5 Authenticiteit

Lincoln en Guba (1985, in Symon & Cassell, 2012: 208) voegden het authenticiteitscriterium toe aan bovenstaande vier criteria. Dit bestaat uit acht standaarden waarmee de kwaliteit van de relatie tussen onderzoekers en respondenten en bijbehorende ethische overwegingen worden gewaarborgd. Een voorbeeld daar van is de aandacht voor 'the standard of voice', wat inhoudt dat conflicterende meningen ook weergegeven worden in het onderzoek. Ook dit is in de resultaten zoveel mogelijk gedaan. Een ander voorbeeld is 'the standard of sharing'; wat inhoudt dat de resultaten van het onderzoek gedeeld worden met de respondenten. Op deze manier wordt ook de verwerking van de interviews gecontroleerd door de respondenten. Dit zal ook met dit onderzoek gedaan worden.

4.5 ETHIEK

Voor het ethisch uitvoeren van een onderzoek geven Boeije en Bleijenbergh (2019: 47) twee richtlijnen. Ten eerste moet er gewerkt worden met informed consent. Ten tweede moet de privacy van de respondenten gewaarborgd worden. In deze paragraaf zal uiteen worden gezet op welke wijze dit onderzoek de richtlijnen in acht neemt.

Het informed consent houdt in dat respondenten nadrukkelijk toestemming moeten geven voor hun deelname aan het onderzoek, en dat zij daarvoor volledig en juist geïnformeerd moeten zijn over de inhoud van het onderzoek. Ook moet er de gelegenheid zijn geboden om nog vragen te stellen (Boeije en Bleijenbergh, 2019: 47). In de vragenlijst is daarom als eerste meer uitleg gegeven over de omgang met data, waarop de respondenten akkoord hebben gegeven. Voor de interviews is voorafgaand aan het interview een toestemmingsverklaringsformulier aan de respondenten gemaïld en met de vraag of zij dit willen ondertekenen. Het toestemmingsverklaringsformulier is te vinden in bijlage 8.3. In het interview is de ruimte gegeven aan respondenten om vragen te stellen voorafgaand aan het interview. Tot slot wordt het onderzoek na afronding teruggestuurd naar de respondenten, waardoor er ook sprake is van debriefing.

Daarnaast is er zorgvuldig omgegaan met de privacy van de respondenten. Met name de interviews zorgden voor gevoelige data, waardoor het erg belangrijk is om zorgvuldig hiermee om te gaan. De opnames zijn daarom alleen door de onderzoeker geluisterd, de transcripten worden met niemand gedeeld en worden zes maanden na dit onderzoek verwijderd. In de resultaten wordt gewerkt met citaten met respondentnummers, waardoor alleen de onderzoeker data aan de specifieke respondent kan koppelen. Dit is van groot belang omdat het gevoelige data betreft, in combinatie met het feit dat er één griffier per gemeente is, waardoor het gemakkelijk te achterhalen zou kunnen zijn wie de respondent is. Het overzicht dat is gegeven in §4.2.3 bevat om deze reden enkel kenmerken van de groep als geheel. Daarmee wordt vooral de spreiding van de respondentengroep duidelijk, maar is het niet naar individuen te herleiden.

5 RESULTATEN

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek uiteengezet, om de hoofdvraag “*In hoeverre wordt de positie van gemeentelijke griffiers beïnvloed door politisering?*” te beantwoorden. De resultaten volgen uit de data die zijn verkregen door de vragenlijst en vijftien interviews. Bij het uiteenzetten van de resultaten zullen deze wisselend besproken worden. Allereerst zal besproken worden wat er in de interviews naar voren is gekomen over de verhouding tussen de griffier en verschillende gemeentelijke actoren. Daarna worden de resultaten over politisering van de gemeente en politisering van de griffier zelf uiteengezet. Vervolgens zal uiteengezet worden wat er is gevonden omtrent de kernwaarden van griffier. Tot slot wordt het verband gelegd tussen de ervaren politisering en de druk die respondenten ervaren omtrent de kernwaarden.

5.1 VERHOUDING VAN DE GRIFFIER MET GEMEENTELIJKE ACTOREN

In deze paragraaf wordt de positie van de griffier ten opzichte van andere gemeentelijke actoren meer in kaart gebracht. Dit biedt de basis van waaruit politisering verder besproken kan worden in de volgende paragrafen. Eerst zal de verhouding van de griffier met de gemeenteraad uiteengezet worden, vervolgens wordt er ingegaan op de werkgeverscommissie. Tot slot wordt er verder ingegaan op de verhouding van de griffier met de gemeentelijke driehoek.

5.1.1 Verhouding met de gemeenteraad

De griffier verhoudt zich op verschillende manieren tot de gemeenteraad, onder meer als ondersteuner van de raad, vertegenwoordiger van de raad in bijvoorbeeld de gemeentelijke driehoek, en als opleider van de gemeenteraad. Dit laatste is van belang, omdat raadsleden parttime raadslid zijn en niet altijd een politieke of bestuurlijke achtergrond hebben. De griffier kan hen op deze wijze ondersteunen om hun taak als raadslid zo goed mogelijk uit te voeren. Tegelijkertijd is de gemeenteraad ook de werkgever van de griffie. Dit kan zorgen voor een vreemde verhouding van de griffier tot de raad. Deze griffier brengt dat als volgt onder woorden:

“De raadsleden dat zijn, dat is een lekenbestuur, dus dat zijn mensen die hebben niet gestudeerd of die zijn niet noodzakelijkerwijze geëquipeerd voor dat wat ze doen, namelijk een concernbesturen van met een omzet van een [hoog bedrag], zoals hier. Dus wij moeten zorgen dat die leken in positie worden gebracht om daar een verstandige beslissing over te nemen. [...] Van de [X aantal] raadsleden zijn er vier die deel uitmaken van de werkgeverscommissie en als griffier. Ja, dat is een hele gekke relatie. Aan de ene kant werk je voor ze en aan de andere kant ben je [...] de professional in een lekenomgeving.” – R1

Het werkgeverschap van de griffier ligt bij de werkgeverscommissie. Het citaat laat zien dat de taak van het opleiden van de raad (en dus ook de werkgeverscommissie) en het zijn van een werknemer van de raad wat vreemd kan aanvoelen voor een griffier, met name in de verhouding met de werkgeverscommissie. Tegelijkertijd vormt opleiden van de raad een essentieel onderdeel van de taken van de griffier, dit kan namelijk ook weer resulteren in andere zaken die de griffie ten goede kunnen komen. Zo schetst deze respondent de gevolgen van het opleiden van de raad:

“Dan gaan ze ook meer snappen wat de griffie doet, wat de griffie is en wat je aan de griffie hebt. En daar gaat een beetje gelijk op, zeg maar, dus ja dat heb ik tenminste in die jaren

gemerkt dat die ontwikkeling van de raad er eigenlijk toe leidt dat ze ook de ontwikkeling van de griffie als ondersteuner en adviseur en boegbeeld steeds meer waarde toekennen.” – R4

Wat uit dit citaat ook blijkt, is de inzet die een griffier soms moet leveren om de toegevoegde waarde van de griffier en de griffie te tonen aan de raad. Dit bleek ook uit verhalen van een groot gedeelte van de respondenten (R1 – R9, R11, R12) dat een griffier moet werken aan de eigen positie ten opzichte van de raad en het eigen gezag. Dit kan op verschillende manieren. Een griffier startte als het ware een soort charme offensief om die plek in te nemen, om vandaaruit ook weer verder uit te kunnen bouwen met een sterke positie in de driehoek en richting het college.

“De burgemeester, de gemeentesecretaris en de toenmalige wethouders hadden het duale stelsel niet uitgevonden en ik merkte de manier waarop ik moest doen is dat ik een hele krachtig serviceverlening naar de gemeenteraad ging uitvoeren als griffie, dus gingen echt de gemeenteraad even in de watten [...] En ik merkte toen dat op die manier een positie van kracht had opgebouwd richting de gemeenteraad. Toen ik die positie van kracht had als griffie, kon ik ook de verhoudingen met de het college oppakken en daar verscherping in aanbrengen.” – R6

Deze griffier vertelt dus dat de dienstbare houding hielp om uiteindelijk een sterkere positie te krijgen ten opzicht van de raad, wat doorwerkte in de verhouding met de gemeentelijke driehoek en het college. De voorbeelden die andere griffiers aanhalen met betrekking tot het werken voor de eigen positie, gaan vaak over het aanhalen van de informele banden (R8, R12), of over het zorgvuldig en deskundig uitvoeren van het werk (R1 – R3, R5, R6, R9).

Een ander belangrijk aspect in de verhouding tussen de griffier en de gemeenteraad, is het feit dat door het werkgeverschap van de raad, de raad uiteindelijk bepaalt over de grootte van de griffie en de investeringen in de griffier. Uit de literatuur bleek al dat dit lastig kan zijn voor de griffier zelf, omdat de gemeenteraad gemakkelijk in eigen vlees snijdt en daarmee snel bezuinigt op de griffie. Dit werd bevestigd in de interviews. Een respondent maakte de vergelijking met de burgemeester en de gemeentesecretaris, die eenzelfde eenzame rol hebben, maar zowel beter betaald worden als betere opleiding krijgen. Dit laatste komt doordat de organisatie van trainingen voor burgemeesters georganiseerd worden door het Rijk, terwijl de gemeenteraad verantwoordelijk is voor trainingen voor de griffie. Zo vertelt deze respondent:

“Ik vind dat je moet investeren in het opleidingsniveau van griffiers, [...] vooral in die zijnskenmerken: hoe stevig ben je, hoe zorg je nou voor een onafhankelijk advies dat je niet gelijk tot op je sokken toe afgebrand wordt? Hoe blijf je nou gewoon staan? Die investering, die doet het ministerie wel bij de burgemeesters [...] Voor griffiers bestaat dat niet, dat moet je dan zelf ophalen en zelf bekostigen. En dan ja, onmiddellijk beknibbelt de Raad weer, ja, we kunnen niet zomaar geld uitgeven, dan krijgen we het verwijt in de samenleving dat we teveel investeren in onszelf.” – R12

5.1.2 Verhouding griffier en werkgeverscommissie

Het is hiervoor al kort benoemd dat de griffier een bijzondere verhouding heeft met de werkgeverscommissie doordat de griffier de commissie kan ondersteunen en opleiden als dat nodig is, terwijl zij ook diens werkgever zijn. Dit kwam in meerdere interviews naar voren (R1, R7, R12, R15). Een andere griffier vertelt dat het belangrijk is dat er bekwame mensen in de werkgeverscommissie zitten, waar diegene ook bovenop zit:

“Ik moet zeggen, als het gaat om de bemensing van commissies, dan zit ik daar veel meer bovenop trouwens, want er moet ook iemand zijn die HR, die gewoon tools heeft, die dat kan, die dat weet, hoe dat werkt, die weet dat die daar niet zit voor de fractie of de politieke lijn, maar ik zit er gewoon voor de hele griffie als werkgever en dat is een heel andere insteek, dus dan moet je ook mensen hebben die dat [kunnen].” – R14

Uit het citaat blijkt dat het voor de griffier belangrijk is dat er in de werkgeverscommissie ervaring is met HR-zaken, zodat de werkgeverstaken goed vervuld kunnen worden. Dat de griffier daar zelf bovenop zit, toont weer iets van de bijzondere verhouding tussen griffier en werkgeverscommissie.

5.1.3 Verhouding griffier en gemeentelijke driehoek

De griffier, burgemeester en gemeentesecretaris vormen samen de gemeentelijke driehoek. Omdat de griffier de raad vertegenwoordigt en de gemeentesecretaris het college, kunnen de belangen onderling strijdig met elkaar zijn. Het is daarom belangrijk dat er goede onderlinge verhoudingen met elkaar zijn. Deze respondent geeft aan dat het belangrijk is dat deze actoren elkaar in hun eigen rol laten, maar ook dat ze elkaar kunnen ondersteunen:

“Wij hebben een driehoek, een bestuurlijk, administratieve driehoek, dus daar zit dan de burgemeester en de gemeentesecretaris en griffier en we overleggen één keer in de twee weken en dat gaat buitengewoon aangenaam en dat is omdat we elkaar in onze rol laten, dat ook kunnen en elkaar helpen als dat nodig is. Dat zijn dus heel korte lijnen. Dat wil niet zeggen dat het altijd makkelijk is, natuurlijk, hè, want dus ben je natuurlijk altijd ook belangen mee lopen, niet altijd helemaal in, maar als griffier moet je daar enorm in investeren in die relatie.” – R1

Het belang van wederzijds rolbewustzijn werd meermaals aangehaald in de interviews (R1, R4, R6, R7, R9, R10, R14 R15), juist vanwege de mogelijk strijdige belangen is dat heel belangrijk. Wat ook werd aangedragen, is het belang van onderling vertrouwen.

“Maar ik zeg ook weleens met de secretaris, heb ik ook echt een heel goede samenwerking mee hier in de gemeente, wat we ook tegen elkaar zeggen, dat moet ook vertrouwelijk kunnen zijn. Ik kan ergens tegenaanlopen en zeggen, joh, houd je rekening met dat dat speelt.” – R14

Door het onderlinge vertrouwen, geeft deze respondent aan, kan de gemeentelijke driehoek elkaar goed ondersteunen in de rol die zij hebben in de gemeentelijke politiek en bestuur. Dit hangt dan ook weer samen met het rolbewustzijn dat hierboven is genoemd. Hoewel de gemeentelijke driehoek elkaar dus kan ondersteunen in hun rol, betekent dat niet dat de onderlinge verhoudingen gelijkwaardig zijn. Het kwam meermaals in de interviews naar voren dat de griffier zich minderwaardig in de driehoek kan voelen. Hoewel respondenten zelf vaak goede verhoudingen hebben binnen hun eigen driehoek, kunnen ze vanuit verhalen van anderen of uit eerdere ervaringen schetsen hoe en waarom de griffier soms het onderspit delft in de driehoek:

“Als het gaat om wie echt bepalend zijn in de organisatie, dan kan een griffier niet tippen aan wat de gemeentesecretaris en de burgemeester zijn, want de burgemeester, nou, dat is vanzelfsprekend, hè? Die is, die heeft alle inwoners bijna ook altijd achter zich staan. En gemeentesecretaris is directeur van een grote organisatie. En jij hebt de hele kleine organisatie. Bovendien word jij één of twee schalen lager dan de gemeentesecretaris betaald,

hè, en? Ja dat maakt dan dat in de pikorde, de griffier eigenlijk altijd als het dus lastig wordt, dat hij het onderspit delft.” – R9

Uit het citaat blijkt ook de rol van het salarisverschil die daarin meespeelt. Dit werd door verschillende andere respondenten ook aangehaald (R3, R12, R15). Een andere respondent illustreert hoe het salarisverschil kan doorwerken in de onderlinge verhoudingen van de driehoek:

“Dus de burgemeester hier zit tegen het maximum aan het ander wordt er secretaris ingeschaald in min een. En in de meeste gemeenten zit die griffier dan in min twee tot min zeven onder de burgemeester, [in een andere gemeente de griffier zit] zeven banden onder de burgemeester. Als je dan een driehoek zal gesprek hebt burgemeester secretaris griffier, dan is het dus sprake van ongelijkwaardigheid, dan is dat geen driehoek gesprek meer, maar dan is het een dozen shifter, noteer schrijf op, en dan ben je je positie als onafhankelijk adviseur dus kwijt.” – R12

Het citaat laat zien dat de verschillen in salaris dusdanig kunnen doorwerken in de onderlinge verhoudingen van de driehoek, dat de positie van de griffier verslechtert. Deze verhalen kwamen wel vaak van ofwel eerdere ervaringen ofwel ervaringen van andere griffiers die gedeeld worden in griffierskringen. De verhoudingen binnen de gemeentelijke driehoek worden dus over het algemeen als positief ervaren, maar kan onder druk komen te staan als de positie van de griffier niet (financieel) erkend wordt.

Kortom, de griffier heeft binnen de gemeente een complexe verhouding met de gemeenteraad, en met name de werkgeverscommissie. Dit komt door de verschillende rollen die de griffier heeft ten opzichte van de raad en de werkgeverscommissie. Daarnaast kan de griffier veel steun ontleen aan de burgemeester en de gemeentesecretaris binnen de driehoek, maar kan het wel zo zijn dat de positie van de griffier daarbinnen minder sterk is.

5.2 POLITISERING IN DE GEMEENTE

In deze paragraaf zal uiteengezet worden wat er in de interviews naar voren is gekomen over politisering op gemeentelijk niveau en de manier waarop dat griffiers beïnvloedt. Daarvoor zal er eerst ingegaan worden op wat politisering eigenlijk is en hoe de respondenten dat beschouwen. Vervolgens zullen de oorzaken en gevolgen voor de griffier van politisering in de gemeente uiteen worden gezet.

5.2.1 Wat is politisering in de gemeente?

Politisering in de gemeente kan op verschillende manieren voorkomen, en kan daarin ook gedeeltelijk een positieve betekenis hebben voor de gemeente. Bij politisering wordt de rol van de politiek immers groter, en hoewel griffiers ambtenaren zijn, ondersteunen zij de raadsleden in hun politieke positie en vertegenwoordigen ze die richting andere (gemeentelijke) actoren. Deze respondent vertelt hoe politisering op die manier kan bijdragen aan de democratie:

“Het politiseren heeft een beetje een negatieve klank, maar ik bekijk het dus zo van ja in feite kan gewoon alles politiek zijn en dat is ook de kern van de van de democratie, hè? De raad bestaat nou eenmaal bij de gratie van onenigheid, hé, waar het college altijd met één mond moet spreken, moet de raad juist door die confrontatie van opvattingen, uiteindelijk tot een meerderheidsbesluit komen en die confrontatie van opvattingen. Die heb je gewoon nodig om

uiteindelijk tot een tot best besluit te komen, kun je achteraf spijt van hebben, maar het is natuurlijk het beste. En dus ik wil het niet negatief duiden.” – R9

Uit dit citaat blijkt een waardering voor de democratie die ook gedeeld wordt met veel andere respondenten (R1, R2, R4 en R6). Voor hen vormt het een deel van de motivatie om griffier te zijn, om de democratie zo goed mogelijk te ondersteunen door de gemeenteraad zo goed mogelijk te ondersteunen. Bezien vanuit het perspectief van voorvechter van de rol van de gemeenteraad en de politiek in het bestuur, kan politisering er dus voor zorgen dat die rol groter wordt, waardoor er ook een positieve betekenis aan politisering gegeven kan worden. Politisering kan echter ook op een bepaalde manier doorslaan dat het wel een negatieve impact heeft op het openbaar bestuur. In het onderstaand citaat vertelt een respondent die zelf aangaf tot op grote hoogte politisering te accepteren, over wanneer politisering een grens over gaat:

“Onderwerpen of dingen die worden politiek gemaakt om bepaalde doelen te bereiken, terwijl dat niet de geëigende weg is dat, dat zou ik dan wel, daar zou ik wel voor proberen te waken, ook in de procesbegeleiding en in de advisering, maar op zich vind ik zaken politiek maken als het ertoe doet, ja, prima hartstikke goed juist, ja.” – R4

Hieruit blijkt dat de respondent de grens legt bij onderwerpen die niet politiek behoren te zijn, tot politiek gemaakt worden om bepaalde doelen te bereiken. De meeste respondenten kunnen zich daar in vinden. Het is echter wel lastig dat er geen objectieve maatstaf is voor wat wel en wat niet politiek behoort te zijn. Deze respondent benoemt een concreet voorbeeld uit eigen ervaring met politisering:

“Nou ik merk wel dat de zekere regelmaat dat dat een van de meest lastige dingen. Ik heb het vooral in een eerste gemeenten, heb ik het vaak meegemaakt wanneer het bestuurlijke processen die eigenlijk anders altijd normaal uitgerold rijden bij de behandeling van voorstellen richting de gemeenteraad, wanneer behandelingsproces politiek worden gemaakt binnen de gemeenteraad.” – R6

Het gaat in de ervaring van deze respondent dus voornamelijk om bestuurlijke processen en behandelingsprocessen die politiek worden gemaakt. Er valt over de breedte van de groep respondenten echter niet te concluderen of dit breder geldt en of er nog verschillende visies op zijn. Door de verschillende visies op politisering is het lastig te zeggen wat wel en niet voorkomt in gemeentes. Bij een aantal gemeenten van respondenten speelt politisering wel, maar neemt het over het algemeen geen grote proporties aan (R1, R2, R3, R4, R11, R13). Twee respondenten ervoeren er wel meer last van (R6, R8). Andere respondenten ervoer dit niet of nauwelijks in eigen gemeenten, wel weten ze voorbeelden te noemen van andere gemeenten waarbij dit speelt. Dit geeft weer dat politisering in de gemeenten breder voorkomt, maar niet direct een probleem vormt voor de griffier.

In de volgende paragrafen wordt verder ingegaan op de oorzaken en gevolgen van politisering die de grens overschrijdt van wat niet politiek behoort te zijn volgens de respondenten zelf.

5.2.2 Ontstaan van politisering in de gemeente

Er kunnen verschillende dingen meespelen in het ontstaan van politisering in de gemeente. Allereerst werd er door verschillende respondenten aangedragen dat de cultuur van een raad een grote rol kan spelen in het ontstaan van politisering. Zo draagt deze respondent aan dat de cultuur van diens raad eraan bijdraagt dat de gemeente niet veel last heeft van politisering:

“Het is hier minder dan in veel andere steden, durf ik te zeggen. Dat is ook deel van die gematigde cultuur die ook nadelen heeft.” – R1

Even later in het interview voegde de respondent daaraan toe dat ook individuele raadsleden en de burgemeester daar een rol in spelen, namelijk of er direct wordt ingegrepen wanneer iemand de grens over lijkt te gaan:

“Wat ik ook heb willen zeggen dat je langere tijd een aantal mensen, laten we zeggen invloedrijke mensen in de organisatie hebt, hier die ook geloven in de dialoog, in de cultuur die je met elkaar hebt, hè, dus als er iemand hier inderdaad iets oneigenlijks zegt, dan wordt die daar ook meteen op aangesproken. Niet lullig of zo hè, maar gewoon van vaak, ook onze burgemeester nou heel goed, en die doet dat met een grapje, maar je weet wel meteen van ja, ik ben nou eigenlijk een heel beetje te ver gegaan dus ja, er wordt niet gevloekt hier en dat is dus een resultante van de cultuur, maar ook van het permanente ingrijpen in.” – R1

Ook deze rol van invloedrijke raadsleden wordt door meerdere respondenten aangehaald. Een andere respondent draagt een voorbeeld aan waarbij een wethouder graag een beladen onderwerp langs de raad wilde laten gaan. De respondent organiseerde daar een gespreksavond over, waarin raadsleden vrijuit konden praten, denken en vragen. Ze konden op die manier een mening vormen zonder dat ze direct gebonden zouden worden aan we ze daar zeiden.

“Nou, en dat gaf zoveel ruimte dat iedereen plotseling heel goed mee ging doen. En nou, als er dan te weinig uitkwam, dan ging ik gewoon doorvragen namens het college die dan iets wilde weten. Nou, dat was wel een beetje lastig af en toe, maar dan lijkt het net of je spreekbuis voor het college bent, maar [...] kun je dus een onderwerp wat te gauw politiek dreigde te worden terugbrengen naar een aantal grondbeginselen, aantal kenmerken, aantal eigenschappen, argumenten noem maar op.” – R11

Op deze manier kon de respondent eraan bijdragen dat het beladen onderwerp naar normale proporties terug werd gebracht en het niet meegezogen werd in een politiserend proces. Meerdere respondenten noemden dat griffiers hier scherp op kunnen zijn en ook op kunnen ingrijpen. Uit deze voorbeelden en verhalen blijkt dat het belangrijk is dat er direct ingegrepen wordt wanneer politisering te ver dreigt te gaan. Dit kan een raadslid met ervaring en gezag doen, een burgemeester of de griffier zelf. Daarmee kan de griffier dus een belangrijke rol spelen in het beperken of voorkomen van politisering en wordt er dus beroep gedaan op diens bestuurlijk politieke sensitiviteit.

5.2.3 Gevolgen van politisering in de gemeente

Politisering in gemeente die de grens over gaat, kan op twee voor de griffier relevante manieren gevolgen hebben. Allereerst kan het de werkomgeving beïnvloeden van de griffier, maar politisering van gemeentelijke zaken die neutraal behoren te zijn, kan ook het werk van de griffier zelf beïnvloeden. Als de gemeenteraad politiseert en onderwerpen of processen die niet politiek horen te zijn, snel politiek gemaakt worden, kan het voor een bepaalde scherpte in het debat zorgen.

“In zo'n raad in [huidige gemeente] heeft best even geknipperd. Er is ook een wethouder opgestapt. Dat doet wel iets met de dynamiek in zo een raad [...] er toch een hele scherpte in die raad waarvan ik zeg ja, maar die raad mag ook die scherpte, het is niet zo dat ze rare dingen, maar wel dat ze antwoorden vragen van een wethouder en die wethouder levert daar niet op. Dus ja, dat dan wordt het misschien wel een beetje scherp.” – R7

Daarnaast geven meerdere respondenten aan dat oneigenlijke politisering het werk van de griffier beïnvloeden zonder dat het over de griffier zelf gaat. Deze respondent vertelt daar het volgende over:

“En dat is wel een punt wat ik als griffier heb gemerkt van dat wordt het heel lastig om als griffier te werken, want dan ben je alleen maar bezig met het depolitiseren van de processen en dat is helemaal niet leuk.” – R6

Onderstaand citaat biedt inzicht in hoe politisering doorwerkt in het werk van de griffier zonder dat het direct om het werk van de griffier gaat dat gepolitiseerd wordt. De respondent had gewerkt aan een startnotitie met werkafspraken tussen raad en college. Voor één onderdeel had ze na aanhoudend te vragen om een reactie, nog geen input gehad vanuit de coalitiepartijen. Toen er verder geen opmerkingen volgden over de startnotitie, agendeerde ze het voor de volgende raadsvergadering.

“En toen werden ze in één keer politiek die werkafspraken, want dat was niet goed en het werd van de agenda afgehaald. Een grote discussie tussen oppositie en coalitie die nog een keer aan de orde geweest, waarbij toch ook, ja je merkte toch dat daar wel dat dat ze dat het politiek gemaakt werd, het onderwerp, en zeker als het ging om de beeldvorming, want ze moesten ook nog vragen kunnen stellen achter gesloten deuren [...] Dus dat was dus in één keer had je te maken met politiek, terwijl het alleen maar werkafspraken waren.” – R12

Uiteindelijk hebben de burgemeester en de griffier hun handen ervan af getrokken en hebben de coalitiepartijen het zelf opgepakt. Het voorbeeld laat zien dat politisering ervoor kan zorgen dat de griffier tevergeefs werk doet, doordat enkele partijen voor beeldvorming de discussie opnieuw openen.

Kortom, politisering in de gemeente kan tot op zekere hoogte als iets positiefs kan worden beschouwd door griffiers. Vanuit hun positie van voorvechter van de gemeenteraad kan politisering zorgen voor meer invloed van de gemeenteraad in het democratisch proces. Wanneer politisering als negatief wordt ervaren, hangt af van wat wel en niet politiek behoort te zijn. Dit is een enigszins subjectieve grens, wat zorgt voor wat ambiguïteit in hoe griffiers naar politisering kijken. Wanneer politisering deze grens overschrijdt, kan de griffier dit op twee verschillende manieren ervaren. Allereerst kan het de werkomgeving van de griffier beïnvloeden door de spanningen in de raad. Daarnaast kan het directer het werk van de griffier beïnvloeden wanneer het directe werk van de griffier, zoals raadsprocessen, gepolitiseerd raken. Griffiers kunnen daar ook de regie in pakken en een rol spelen in de depolitisering. Dit geldt ook voor raadsleden zelf of de burgemeester.

5.3 POLITISERING VAN POSITIE VAN DE GRIFFIER

Naast dat politisering in de gemeente invloed kan hebben op de griffier, kan politisering ook de positie van de griffier zelf raken. In deze paragraaf zal eerst geschetst worden wat er onder politisering van de griffier verstaan kan worden, door middel van citaten en voorbeelden uit de vragenlijst en interviews. Op deze manier wordt eerst duidelijk op welke manier politisering voor kan komen. In de paragrafen die volgen, zal de rol van de griffier zelf in de politisering worden geanalyseerd met behulp van de voorbeelden en citaten uit andere interviews, en daarna wordt de rol van andere gemeentelijke actoren geanalyseerd.

5.3.1 Wat is politisering van de positie van de griffier?

Een groot gedeelte van het werk van de griffier heeft veel met politiek te maken. Politisering kan dan ook een lastig fenomeen vormen, waarbij het onduidelijk is wat precies politisering is en een grens over gaat, en wat nog logischerwijs bij het werk van de griffier hoort. Uit de interviews bleek een gemene deler in de opvattingen van de griffiers daarover, namelijk het moment dat de griffier onterecht de politiek in wordt getrokken. Een voorbeeld daarvan kan zijn dat het functioneren van de griffier onderwerp wordt van politiek debat, in plaats van dat de werkgeverscommissie dit met de griffier bespreekt. Het 'onterechte' aspect is enigszins subjectief, deze respondent geeft er als volgt invulling aan:

“En nogmaals, dan heb ik het dus niet over een slecht functionerende griffier als dus mensen echt ontevreden zijn en er ook gesprekken zijn gevoerd. Luister eens, we zijn ontevreden hierover over wat dan ook van we zouden willen hebben dat je je daarin aanpast, dat je meer ondersteuning biedt. Of weet ik veel wat van dat gesprek heb ik het dan niet over, maar ik heb het echt over in de politiek getrokken worden.” – R15

Het onterechte hangt er in die zin dus vanaf of gaat om een goed of slecht functionerende griffier. Een slecht functionerende griffier mag of behoort op een gegeven moment politiek besproken te worden, indien de gemeenteraad daar een wijziging in zou willen zien. Wanneer het echter om een goed functionerende griffier gaat, valt het wel onder politisering indien de griffier politiek besproken wordt of in de politiek betrokken wordt. Daarmee blijft het onderscheid nog steeds niet gemakkelijk te duiden, omdat goed en slecht functioneren tot op zekere hoogte niet geheel objectief vast te stellen is. Een andere griffier duidt de grens van politisering als volgt:

“Ja. Ja. Ik vind de grens bereikt op het moment dat er als het ware bepaalde in de gedachten van de ander, bepaalde consequenties worden getrokken als ik niet doe wat zij zeggen. Dan, op dat moment vind ik dat professionele grens ook wordt overschreden. [...] En dan hoort het er niet meer bij. Want dan erken je niet, een griffier moet ermee kunnen dealen, je moet ervan uit kunnen gaan dat een griffier ook niet, want dat is de keerzijde he, als je dat zou doen, dan weet de ander ook niet meer van hé, hij is een speelbal van de ander. Dus dan ben je ook niet meer integriteit raakt, onafhankelijkheid en neutraliteit kan in het gedrang komen.” – R14

Deze griffier geeft dus aan dat de grens is bereikt wanneer de griffier in zulke mate onder druk wordt gezet om anders te handelen dan de griffier wenselijk acht, dat er consequenties verbonden worden indien de griffier niet toegeeft. Deze griffier benoemt ook expliciet gevolgen daarvan, namelijk dat de griffier beperkt wordt om integer, onafhankelijk en neutraal te handelen.

Het is al met al lastig om precies te duiden wanneer het gaat om politisering en wanneer het gaat om een politieke druk die uitgeoefend mag worden. Dit ligt met name aan de subjectiviteit van wat goed handelen en goed functioneren van de griffier is. In de volgende paragrafen wordt verder ingegaan op het ontstaan van politisering van de griffier, wat verder inzicht biedt in de aanleiding daarvoor.

5.3.2 In welke mate komt politisering van de positie van de griffier voor?

De volgende vraag die rijst, is in welke mate politisering van de griffier voorkomt. Aan de hand van de vragenlijst en de interviews is te zeggen dat het niet breed voor komt, maar dat het voor een aantal griffiers wel een probleem heeft gevormd of nog steeds vormt. In deze paragraaf zal dit verder worden toegelicht.

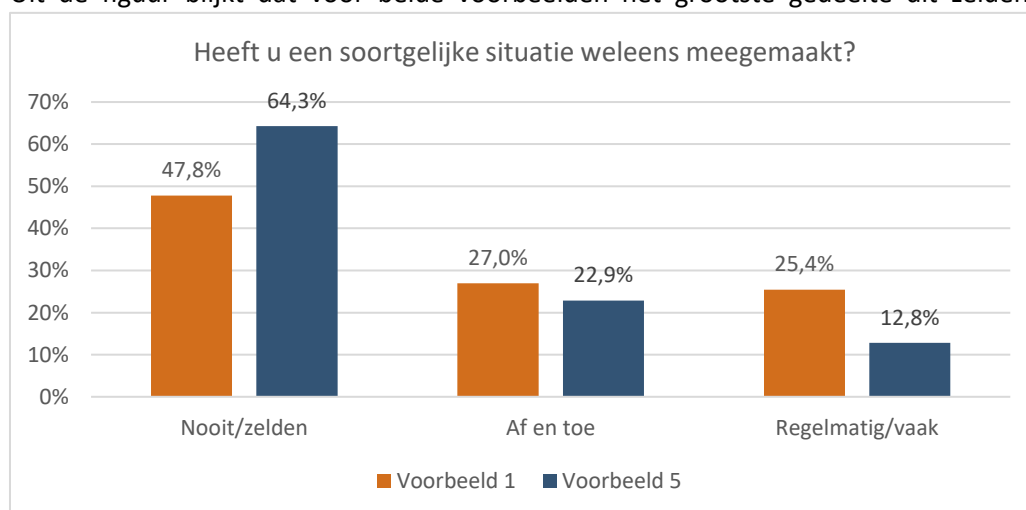
In de vragenlijst zijn vijf scenario's voorgelegd en is gevraagd of respondenten dit herkenden, en of zij zouden toegeven aan de druk die in het scenario wordt geschetst. Van de vijf situaties zijn er twee situaties die gemiddeld weleens herkend werden, bij de drie andere situaties was de herkenning veel lager. De statistieken van de antwoorden omtrent deze situaties zullen daarom niet geanalyseerd worden, maar zijn wel te vinden in bijlage 8.5. De betreffende voorbeelden die meer herkend werden, zijn als volgt aan de respondenten voorgelegd:

Voorbeeld 1: *Als griffier heeft u een vertrouwensrol bij de raadsleden. Ze vertrouwen u voorafgaand aan raadsvergaderingen toe welke politieke doelen ze hebben en welke instrumenten daarvoor geschikt zijn. Ze vragen u tijdens de vergadering ook regelmatig om advies. De burgemeester zit zowel de raad als het college voor, en oefent druk op u uit om voorafgaand aan een spannende vergadering te vertellen welke moties er in de lucht hangen.*

Voorbeeld 5: *Tijdens een informeel moment krijgt u van de wethouder informatie over een belangrijk besluit van het college. Hij vraagt u om het nog even voor u te houden, zodat de raad het niet te weten komt. U denkt dat de raad haar taak beter kan uitvoeren als ze de informatie wel direct krijgen.*

In het eerste voorbeeld wordt er door de burgemeester druk uitgeoefend om in te leveren op meerdere kernwaardes, namelijk neutraliteit, integriteit en loyaliteit jegens de gemeenteraad. In het tweede voorbeeld wordt er door de wethouder druk uitgeoefend op de integriteit, dienstbaarheid en loyaliteit jegens de gemeenteraad. Aan de respondenten is onder meer gevraagd of zij een soortgelijke situatie weleens hebben meegemaakt. De antwoorden zijn te vinden in onderstaande figuur.

Uit de figuur blijkt dat voor beide voorbeelden het grootste gedeelte dit zelden of nooit heeft



Figuur 5: Antwoorden op de vraag of de respondent een soortgelijke situatie weleens heeft meegemaakt.

meegemaakt (respectievelijk 47,8% en 64,3%). De groep die een soortgelijke situatie regelmatig of vaak heeft meegemaakt, is groter bij het eerste voorbeeld dan bij het laatste voorbeeld (respectievelijk 25,4% en 12,8%). Daarmee lijkt het eerste voorbeeld iets vaker voor te komen. Uit antwoorden van de respondenten in hoeverre zij de situaties herkenden, kunnen geen statistische conclusies getrokken worden. Wat de resultaten wel laten zien, is dat deze situaties niet vaak voorkomen. Dit geldt nog meer wanneer de overige drie situaties daarin worden meegenomen, die nog minder herkenbaar waren voor de respondenten. Dit beeld wordt bevestigd door de interviews. In de interviews is gevraagd of de respondenten politisering ook omtrent hun eigen werk of functioneren hebben

meegemaakt. Het grootste gedeelte heeft daar nog nooit mee te maken gehad, maar kende wel verhalen van andere griffiers die zoiets mee hadden gemaakt. Zo vertelt deze respondent:

“Dat merk ik niet. Ik snap wel wat je bedoelt, en er zijn gemeenten, veel gemeenten waar alles politiek is, ook dat wat niet politiek zou moeten zijn, zoals inderdaad bijvoorbeeld een griffie, ja, wij zijn er met z'n allen hier in geslaagd omdat te vermijden, om dat buiten de deur te houden en dat ligt naar mijn idee aan wat ik net zei, dat dat alle fracties zich voldoende gehoord voelen.” – R1

Dit werd gedeeld door meerdere andere respondenten, en komt dus overeen met het beeld dat uit de vragenlijst naar voren komt, namelijk dat politisering van de griffier niet vaak voorkomt. Wanneer dit echter wél gebeurt, kan dit heel vervelend zijn voor griffiers, en kan het ook voorkomen dat zij toch inleveren op bepaalde kernwaarden die in het gedrang komen. Dit is niet geheel uit de kwantitatieve data te herleiden, maar blijkt ook uit het kwalitatief onderzoek, dat in de volgende paragraaf wordt geïllustreerd.

5.3.3 Op welke manier komt politisering voor?

Om een beeld te krijgen van op welke manieren politisering voor kan komen en waar griffiers mee te maken kunnen krijgen, worden in deze paragraaf verschillende voorbeelden uiteengezet. Hoewel sommige respondenten de voorvallen zelf niet direct als politisering beschouwden, voldeden hun ervaringen wel aan de definitie van politisering zoals die is opgesteld. Hun ervaringen bieden inzicht in wat aanleidingen tot politisering van de griffier kunnen zijn, welke druk er ontstaat en wat de gevolgen daarvan kunnen zijn. In de volgende paragrafen zullen deze verder geanalyseerd worden. Het respondentnummer is weggelaten ten behoeve van de anonimiteit van de respondenten.

Voorbeeld 1

De respondent bracht kritiek uit op een bestemmingsplan dat opgesteld was door het college, omdat de risico's te weinig in kaart waren gebracht. Op advies van de respondent heeft de gemeenteraad gevraagd om een beter beeld van de risico's van het bestemmingsplan. Het college weigerde dat te doen en gaf aan dat er een second opinion opgevraagd kon worden, en uiteindelijk nam de gemeenteraad dat advies over. Daarna gebeurde er het volgende:

“En een week later kwam de wethouder langs, en die zei tegen mij, over een half jaar zijn er weer verkiezingen en ik ben de lijsttrekker van de grootste partij, en [...] ik kom straks ook dus weer terug in de gemeenteraad en het eerste wat ik als gemeenteraadslid ga doen is zorgen dat jij ontslagen wordt als griffier.”

De respondent gaf aan vast te houden aan de eigen lijn, ook in overleg met een aantal collega-griffiers. Hij is naar de fractievoorzitter gegaan om de situatie voor te leggen, die schrok van dit gebeuren. De wethouder is erop aangesproken, en sindsdien komt dit niet meer voor met wethouders in deze gemeente.

Voorbeeld 2

De respondent kreeg van fracties te horen dat zij een bepaald voorstel op een bepaalde commissieagenda wilden hebben, terwijl wat het onderwerp betreft ook raakvlakken had met een andere commissie. Toen de respondent in het presidium het laatste suggereerde, en dat het voorstel ook daar behandeld zou kunnen worden, veroorzaakte dat een reactie van de fractie:

“Toen kreeg ik daarna wel echt het verwijt van, ja, maar jij hoort voor ons de staan en jij moet het voor ons doen. Nou, ik denk, nee, ik zit daar dan als adviseur van de agendacommissie, dan zit ik daar niet meer als vertegenwoordiger van die fracties die dus ja, dus daar in dat was wel een lastige. En ja, en dan is alles politiek en ook het agenderen en waar je het agendeert, want dat bepaalt in die gemeente ook, wie er dan ook mee aan tafel zaten. Ja, dat is dan echt politiek.”

Voorbeeld 3

De respondent heeft te maken met een nieuwe gemeenteraad waarin sinds kort van alles snel gepolitiseerd kan raken. Zo wilde de respondent iets plannen met de fractievoorzitters. De respondent kreeg toen de volgende reactie van iemand aan wie de respondent net meer tegengeluid had gegeven:

“[naam respondent], jij hebt hier geen rol, dit is iets tussen de burgemeester en de fractievoorzitters.’ [...] gelukkig werd ik in die app gedekt door iemand anders. Die zij van wat een onzin, maar alleen dat feit, ik heb dit nog nooit meegemaakt dat iemand dat naar mij uitspreekt. Ja.”

Als reactie op tegenspraak werd dus de positie van de griffier ondermijnd door een van de fractievoorzitters. Over de afgelopen periode zegt de respondent het volgende:

“Het is een jaar van verwondering en verbazing geweest van dat zelfs een simpele uitnodiging of dus een simpele lijst openstaande moties ja tot gewoon tot vuurwerk kan leiden, maar waar mensen helemaal door ontsporen en ja, dat heeft mij in mijn naïviteit toch wel behoorlijk geraakt. En dat steeds weer opnieuw, hoe is dit ook al niet meer bespreekbaar? Kan dit nu ook al niet meer? [over bovenstaand voorval] dat is symptomatisch, ja, als het hun niet uitkomt, dan willen ze geen rol voor de griffier.”

Dit heeft ook gevolgen voor hoe de respondent zich voelt in het uiten van bepaalde zaken, terwijl dit ook slechts een suggestie voor de agenda betrof. Dit legde de respondent ook terug bij degene de respondent afkapte:

“Die heb ik ook echt erop aangesproken van ik voel me soms echt niet veilig in het uiten van van... Het was gewoon puur een agenda suggestie. Ik zeg, dat vind ik heel raar dat ik dan zo neer wordt gezet met dat klopt niet zo behandel je niet iemand niet? En, hij zegt, nou, ik ga er vanaf nu beter op letten. Dus ik organiseer wel mijn eigen tegengeluid ook een beetje. Ik zorg dat ik niet alleen kom te staan, ja.”

Voorbeeld 4

In een gemeente was besloten om een bepaald onderwerp in beslotenheid te behandelen. Op het besprokene werd geheimhouding gelegd; geheimhouding op de stukken werd bekrachtigd door de gemeenteraad. Een raadslid was het daar niet mee eens, maar volgens de wet is elk raadslid aan de geheimhouding gebonden wanneer de gemeenteraad daartoe besloten heeft. Toch zoekt het betreffende raadslid de rand van de geheimhouding op. Toen het betreffende raadslid een interview had gegeven aan de lokale krant en de weergave daarvan verschenen was, sprak de respondent de raadsleden die daaraan hadden meegewerkt er op aan via een mailtje, met de waarschuwing dat dit erg tegen de rand van de geheimhouding aan zat. De inhoud van dat interview raakte namelijk aan de onderwerpen die vielen onder de geheimhouding. Afgesproken was dat er niet over gesproken zou

worden. De betreffende onderwerpen werden niet genoemd, maar het werd uit de context van het artikel wel duidelijk, dat het daarover zou kunnen gaan. Toen gebeurde het volgende:

“Een van de raadsleden was witheet en kwam verhaal halen, die zegt, ik ben pissed off, en die staat dan naast je werkelijk te blazen. [...] en toen heb ik dat uitgelegd [...], je zit in de gevarezone, omdat je aan de stippellijn nét nog aan de goede kant zit, maar je zit ertegenaan. Hij zegt: ‘maar voor ik dit deed, ben ik naar de advocaat gegaan om te checken of ik goed zat.’”

Dat het raadslid contact op had genomen met de advocaat gaf voor de respondent zelf aan dat het raadslid heel goed beseftte waar hij mee bezig was en dat de mail dus helemaal niet gek was. Het raadslid deed daarna nog een duit in het zakje toen hij aangaf dat de coalitie mocht reageren op het stuk in de media, waarmee hij het niet erg vond dat die fracties dan wel over die stippellijn zouden gaan en dus aan het uitlokken was. De respondent bleef voet bij stuk houden over de mail, en het raadslid is toen boos vertrokken. Ondertussen kon de respondent er met niemand over spreken, maar heeft de casus wel ook aan collega-griffiers voorgelegd. De respondent gaf aan dat dit niet zomaar gedeeld kon worden, en dat dit ook lastig is met de werkgeverscommissie.

“Maar zodra ik iets wat zo politiek is, dan breng in een werkgeverscommissie, dan moet ik me ook realiseren dat ik een politiek element in de werkgeverscommissie breng, dus dan moet ik me ook realiseren, wat doe ik en hoe doe ik dat dan? Dan komt vertrouwen om de hoek kijken, van wie weet je dat ze hun mond houden? Na verloop van tijd, als je met mensen werkt, dan weet je dat.”

De spanning in zo’n situatie kan nog lang voortduren. Toen de respondent een tijd later over hetzelfde onderwerp werd benaderd, was de respondent heel voorzichtig, om te voorkomen dat het in de politiek herhaald zou worden:

“Ik dacht, wacht even, ik moet nu echt goed nadenken wat ik zeg, want hoe wordt dat gebruikt? Ik was zo voorzichtig in mijn reactie, dat zelfs iemand die mij aan de telefoon hoorde zegt, je deed anders dan normaal. [...] Nou, dat beïnvloedt dus wel je werk. Je raakt meer op je qui-vive. Met raadsleden met wie je zo’n ervaring niet hebt gehad, kun je meer in openheid delen. [...] Dus wat ik nu vertel, zijn de incidenten, maar die kunnen wel iets doen met een griffier.”

Voorbeeld 5

In een gemeente had één partij de absolute meerderheid aan stemmen. Het vertaalde zich door in een gepolitiseerde sfeer:

“Dan wordt alles gepolitiseerd. Dat is heel vervelend. De keuze van de secretaris, de keuze van de griffier die wissel van plaats er moet een nieuwe burgemeester benoemd worden. Zelfs dat alles wordt gepolitiseerd is heel vervelend, echt heel ellendig. Je kunt het nooit meer over de inhoud hebben. En dat ja, ik vind het verlies, de manier waarop de discussie nu aanvliegt, ik vind het verlies. [...] dan ben je al je vrijheid kwijt daar. Ja dat moet je dan vrezen, ik denk dat dat je onafhankelijkheid als griffier, als eind-adviseur van de raad negatief beïnvloedt. En tegelijk, dat vind ik ook heel kwalijk.”

Na een zeer korte tijd is de respondent weer vertrokken bij deze gemeente.

Analyse kwalitatief onderzoek

De voorbeelden laten zien dat politisering op verschillende manieren voor kan komen. Bij een aantal voorbeelden wordt een vorm van tegenspraak vanuit de neutrale positie van de griffier groter en politieker gemaakt (V1, V2, V3, V4). Daarnaast komt de druk redelijk vaak vanuit raadsleden zelf (V2 – V5). Uit de voorbeelden blijkt verder dat er verschillende gehandeld wordt op de politisering van de griffier, variërend van zelf het aanspreken van de betrokken actor, tot het terugvallen op de steun van andere actoren, tot het opstappen van de griffier. Deze punten worden in de volgende twee paragrafen verder uitgewerkt.

5.4 ROL VAN DE GEPOLITISEERDE GRIFFIER

In deze paragraaf zullen de voorbeelden van de voorgaande paragraaf geanalyseerd worden met behulp van inzichten uit de interviews. Er zal steeds ingegaan worden op één onderdeel, te beginnen met de aanleiding voor politisering van de griffier. Vervolgens zullen de gevolgen besproken worden, en hoe de griffier daarmee kan omgaan vanuit de positie die de griffier inneemt binnen de gemeente. In de paragraaf die volgt, zal uiteengezet worden welke rol andere gemeentelijke actoren kunnen spelen in de politisering van de griffier.

5.4.1 Aanleiding voor politisering van de griffier

Wat de meeste voorbeelden gemeen met elkaar hebben, is dat ze ontstaan wanneer de griffier positie in wil nemen en bijvoorbeeld tegenspraak levert (V1, V2, V3 en V4). Dit zijn dus situaties waarin zij aanspraak maken op de kernwaarden van neutraliteit en onafhankelijkheid om deze tegenspraak te leveren. De actor die de tegenspraak ontvangt, reageert daar vervolgens op door druk uit te oefenen om de tegenspraak terug te nemen (V4), voortaan niet meer te leveren (V2 en V3) of zelfs te dreigen met ontslag (V1). Uit deze voorbeelden blijkt dus dat tegenspraak, wat vaak volgt vanuit de kernwaarden van neutraliteit en onafhankelijkheid, de aanleiding kan vormen voor politisering van de griffier. Dit wordt bevestigd door een andere respondent:

“Dat gaat altijd eigenlijk over dingen als dat jij misschien teveel advies ruimte hebt genomen dat je hebt gezegd, ik doe dit niet. En de ander daar last van heeft en dat hij er al langer zit en dat hij de mensen beter kent en dan zegt, die griffier van ons die doet hele andere dingen dan wij hebben afgesproken. [...] of dat je teveel voor één persoon bent opgekomen [...] Het gaat nooit echt over de inhoud dat je iets gruwelijks verkeerd doet. Het gaat altijd over de politiek, bestuurlijke gevoeligheid en hoe jij je in dat veld beweegt en welke positie je in kan nemen en hoe je omgaat met mensen. En hoe zij met elkaar omgaan.” – R3

De respondenten zijn zich er bewust van dat tegenspraak, of inmenging als griffier in bepaalde zaken gevolgen kan hebben. Dat resulteert erin dat zij zich op verschillende manieren als het ware ‘inhouden’, zodat de kans verkleind wordt dat ze in de politiek terecht komen. Zo vertelt onderstaande respondent over een taak die de respondent inmiddels niet meer doet zodat de waarde van neutraliteit van de griffier gewaarborgd kan worden.

“In het begin maakten wij nog wel maakte ik een sprekersvolgorde van de vergaderingen heen. Op een gegeven moment zei bijvoorbeeld de kleinste partij van nou, ik vind dat ik te vaak aan het einde kom. Op het moment dat ik het gevoel krijg, nu word ik de politiek in gezogen dan bespreek ik dat meteen in presidium, dan zeg ik ook van ja, luister, dit is waarom ik een sprekers voor woorden heb opgesteld, maar als ik deze vibe krijg, dan doe ik het gewoon liever

niet meer, want ik wil neutraal blijven. Dus nu schrijf ik er altijd bij voor de voorzitter: spreekvolgorde zelf bepalen.” – R10

Deze respondent geeft dus aan de taak van het maken van een sprekersvolgorde uit te besteden om ervoor te zorgen dat ze kan blijven voldoen aan de waarde van neutraliteit. Hier sluit ook rolbewustzijn als manier om om te gaan met druk op aan, wat aangedragen werd door meerdere respondenten. Het is belangrijk voor zowel de griffier als de betrokken actor dat zij zich beiden van hun eigen positie, bijbehorende taken en verantwoordelijkheden bewust zijn.

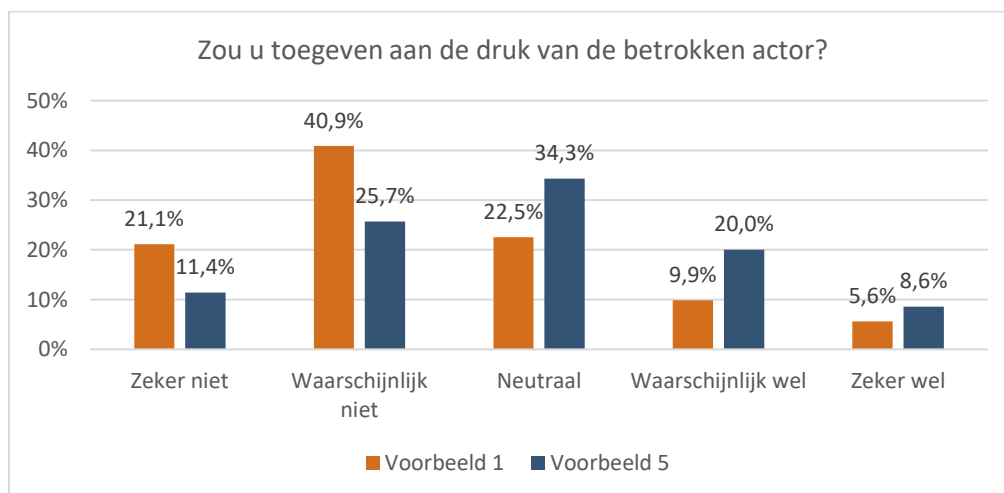
Uit de interviews kwam daarnaast naar voren dat er in sommige gevallen geen duidelijke aanleiding hoeft te zijn voor de politisering van de griffier. Zo vertelt deze griffier het volgende:

“Nee, maar dat komt wel voor en dat is natuurlijk voor griffiers een grote risicofactor. Ja, waar je lang niet zelf iets aan kan doen en dat vind ik wel, dat aspect vind ik lastig. Je kan soms, of met opzet of gewoon omdat je daar tussen de wielen komt in een ja een proces terecht komen waar je zelf onderdeel van wordt en waar je door beschadigd raakt en daar kan je niet altijd iets tegen doen en dat vind ik wel heel lastig. [...] Voordat je het weet, is er iets aan de hand, ja, en om dan daar weer goed uit te komen is als griffier in je eentje bijna niet mogelijk.” – R4

Deze griffier geeft dus aan dat de griffier niet in alle gevallen van politisering daar zelf aanleiding toe heeft gegeven, en daardoor ongewild in een proces terecht komen die de griffier kan schaden. Uit het citaat blijkt ook al hoe lastig het kan zijn om daar als griffier op een goede manier op te reageren. Dit wordt verder uitgewerkt in de volgende paragrafen. In de volgende paragraaf wordt eerst verder ingegaan op de achterliggende oorzaak van politisering van de griffier.

5.4.2 Gevolgen van politisering

Politisering kan verschillende gevolgen hebben. Allereerst is het de vraag of griffiers toegeven aan de druk die volgt uit politisering. Het antwoord daarop is wat ambigu. Zo blijkt uit de voorbeelden dat er vaak niet wordt toegegeven (V1 – V4), maar dat het er ook toe kan leiden dat de griffier vertrekt (V5). Ter aanvulling daarop geven de voorbeelden uit de vragenlijst weer een iets ander beeld. In de vragenlijst is gevraagd bij elk voorbeeld of de respondent zou toegeven aan de druk van de betrokken actor. In het eerste voorbeeld betrof dit de burgemeester, in het tweede voorbeeld de wethouder. In de figuur hieronder zijn de antwoorden van de respondenten weergegeven.



Figuur 6 Antwoorden op de vraag of de respondent zou toegeven aan de druk

Uit de figuur blijkt dat de respondenten redelijk verdeeld zijn over de reactie op de druk vanuit de wethouder en de burgemeester. Dit geldt in mindere mate voor het eerste voorbeeld, waarbij het grootste gedeelte zeker niet of waarschijnlijk niet zou toegeven aan de druk van de burgemeester (21,1% en 40,9%). Bij voorbeeld 5 (de wethouder) neigt 28,6% ernaar om waarschijnlijk wel of zeker wel toe te geven aan de druk van de wethouder. Dit is een relatief grote groep. Het is echter lastig te verklaren waardoor meer griffiers aangeven eerder toe te geven aan de druk van de wethouder. Het kan te maken hebben met dat dit als een minder groot probleem wordt ervaren dan het eerste voorbeeld, of met de actor. Uit de interviews is ook geen aanvullende informatie hierover naar voren gekomen.

Los van of de griffier al dan niet toegeeft aan de druk van een betrokken actor, kan politisering echter gevolgen hebben voor de griffier. Zo deed het wat met bijna elke respondent, het roept verbazing op, maar ook twijfel. Uit de voorbeelden bleek dat het kan zorgen voor gevoelens van eenzaamheid, kwetsbaarheid, frustratie en onveiligheid. Meerdere respondenten gaven aan dat zij bij hun collega-griffiers de casus voorlegden en de vraag voorlegden of ze juist hadden gehandeld. Ook kwam er frustratie naar boven vanwege bijvoorbeeld de heftige reactie op het moment dat de griffier tegenspraak leverde. Een respondent nam zelfs de term 'onveilig' in de mond bij het derde voorbeeld. Het blijkt in elk geval dat het de respondenten die politisering hebben meegemaakt, het niet koud laat.

Een aantal respondenten gaven aan dat zij, zoals de respondent van het vierde voorbeeld, meer op hun hoede raakten. Dit vertaalt zich dan door in vaker en langer nadenken over bijvoorbeeld verwoordingen. De respondenten geven wel aan dat ze zich hierdoor niet laten beperken in hun werk. Dat betekent dat ze er niet anders door gaan handelen. Een respondent die op dit moment geen politisering ervaart, zegt daar het volgende over:

“Dus ik heb daar nu geen last van, en ook als ik ooit echt last van zou krijgen dan kap ik ermee, zeg maar dan ga ik zelf weg, want er is genoeg werk.” – R3

Dit vormt dan ook het meest definitieve gevolg van politisering dat de griffier vertrekt, zoals de griffier in het laatste voorbeeld uit zichzelf deed. Dit is natuurlijk heel vervelend voor de griffier, maar kan ook nadelige gevolgen hebben voor de gemeenteraad, zo vertelt deze respondent over het ontslaan van een gepolitiseerde griffier:

“En ik denk dat een raad, als die de neiging zou hebben om dat te doen, dat hij zichzelf een hele slechte dienst bewijst daarin omdat je dan een gevoel van onveiligheid creëert op termijn, niet alleen voor de griffier, maar ook voor de griffiemedewerkers, maar ook onderling binnen de raad dat de consequentie is ook, met dat het wereldje klein genoeg is, dat het zich gaat rond spelen dan en dat het ontzettend moeilijk wordt om dan weer een opvolger te vinden.” – R15

5.4.3 Omgaan met politisering als griffier

In de interviews kwamen verschillende manieren naar voren waarop de griffier kan omgaan met politisering. Ook werden er voorbeelden genoemd van hoe griffiers om kunnen gaan met druk die niet per se volgt uit politisering. In deze paragraaf zullen ook laatstgenoemde voorbeelden gebruikt worden, omdat het vaak gaat om gelijksoortige druk en deze manieren daarom relevant zijn om ook te benoemen.

In aanvulling op wat in §5.4.1 duidelijk werd over de manieren waarop griffiers politisering kunnen voorkomen, is rolbewustzijn ook belangrijk in het omgaan met politisering als griffier. Door meerdere respondenten werd aangedragen dat het belangrijk is voor zowel de griffier als de betrokken actor dat zij zich beiden van hun eigen positie, bijbehorende taken en verantwoordelijkheden bewust zijn. Dan kunnen zij zich daarop beroepen en vandaaruit verder handelen. Dit kan het ervaren van druk voorkomen, maar kan ook een basis zijn waarop een griffier verder kan handelen. Deze respondent beschrijft het als volgt:

“Ja, dan moet je heel goed terug naar je rol, want het is als griffier en wat waar wordt ik hiervoor gevraagd en dat je dat heel daar heel goed binnen blijft [...] dat vind ik altijd bijna de oplossing voor alles als griffier, [...] dat je gewoon doorleeft van waar ben ik eigenlijk voor en dan kom je op uit de meeste dingen kom je wel uit ja.” – R4

Dit rolbewustzijn hangt enigszins samen met een andere factor die meermaals werd aangedragen, namelijk het direct ingrijpen van de griffier indien er (politieke) druk wordt uitgeoefend. Het wordt meermaals benadrukt hoe belangrijk het is om direct te reageren en grenzen te stellen als griffier. Dit heeft ook te maken met het behouden van de eigen positie. Zo legt een respondent uit dat ze door in het begin van haar werk bij de gemeente waar ze nu werkt, direct in te grijpen wanneer anderen grenzen overschreden of oneigenlijke druk uitoefenden, een stevige positie innam, wat uiteindelijk ook werd gewaardeerd.

“En ik wist welk raadslid dat gedaan had en daar heb ik toen direct een afspraak meegemaakt. En toen heb ik gezegd, als jij iets hebt over mijn functioneren, dan zeg je dat tegen mij en niet tegen een ander. Je komt eerst bij mij. Kan ik die afspraak met jou maken? Een half jaar later kwam ze bij mij ook terug en toen zei ze tegen mij dat gesprek, dat heeft mij doen beseffen dat jij wel een hele goeie bent, toch voor ons.” – R15

Toch is dit niet altijd iets dat een griffier zelf kan bewerkstelligen, dit hangt ook erg samen met de cultuur, sfeer en werkwijze van de raad. Zoals eerder benoemd, kunnen daar grote verschillen in zitten, die bepalend kunnen zijn voor de mate van vrijheid die een griffier ervaart om tegenspraak te leveren wanneer er druk wordt uitgeoefend. Toch benadrukt ook die respondent dat rolbewust zijn en direct ingrijpen niet altijd genoeg is. Een andere factor die namelijk meespeelt, is de steun voor de griffier vanuit de raad en de werkgeverscommissie. Dit geldt al helemaal wanneer het gaat om druk die komt vanbuiten de raad, vertelt een andere respondent:

“Ik als griffier kan het ze [gemeentesecretarissen] heel lastig maken, want ik heb een gemeenteraad die volledig achter me staat. [...] Een gemeenteraad is toch wel het machtigste orgaan uiteindelijk, ondanks het dat feit dat het college overdag in het zadel zit [...] en ik gebruik die positie ook op een hele fatsoenlijke manier, hoor dus. Maar ik weet dat het dat ik dat ik dat machtsblok achter me heb en dat weet ook iedereen dat ik dat zo beleef.” – R11

Het belang van deze steun is ontzettend groot voor de griffier, maar is ook een kwetsbaar gegeven. Wanneer de druk vanuit de raad komt, is het voor bijvoorbeeld de werkgeverscommissie een grote uitdaging om de griffier te kunnen steunen.

“Ja, dat heeft te maken met de lokale machtsverhoudingen. En zeker als je er wat langer zit, hè, dan groeit dat. En als je dan weinig rugdekking krijgt van je raad of van de werkgeverscommissie die namens de raad die werkgeversrol uitoefent, als je dan weinig

rugdekking hebt dan is het een eenzaam bestaan. Er is zoiets als de institutionele eenzaamheid van de burgemeester, maar die kennen griffiers zeker ook.” – R12

Wanneer het voorkomen van politisering niet lukt, kunnen griffiers ermee omgaan door rolbewust te zijn, direct in te grijpen en grenzen te stellen. Dit brengt echter uitdagingen met zich mee, omdat de griffier een kwetsbare en eenzame positie heeft. Dit wordt in de volgende paragraaf verder uitgewerkt.

5.4.4 Kwetsbare positie als griffier

De kwetsbaarheid komt voort uit de beperkte mogelijkheden om zich te verdedigen en tegelijkertijd de mogelijke grote gevolgen voor een griffier, zoals dat hierboven uiteen is gezet.

“Omdat je er ook niet op het moment dat het gaat glijden en schuiven, dat je merkt dat het aan de hand is, dan ben je al niet meer te redden volgens mij als griffier. [...] soms, dan heb je gewoon in raden dat de sfeer inderdaad niet goed is dat er gedoe is onderling en dan is de griffier en bliksem afleider en die moet dan op een gegeven ogenblik.” – R15

De respondent vergelijkt het met trainers van voetbalclubs, die moeten vertrekken op het moment dat de voetballers slecht presteren. Waar een voetbaltrainer echter wel leidinggeeft aan een team een daarvoor verantwoordelijk gehouden kan worden, geeft een griffier geen leiding aan de raad. Daar komt bij dat een griffier maar lastig kan terugvallen op de werkgeverscommissie om de griffier te verdedigen wanneer deze bijvoorbeeld onterecht in opspraak komt, zoals de respondent in het vierde voorbeeld ook aangeeft en ook terugkwam bij eerdere ervaringen met druk die wordt uitgeoefend op de griffier. Omdat een griffier zich dus maar slecht kan verdedigen in het geval van politisering, is het de respondenten er alles aan gelegen om te voorkomen dat ze in zo'n situatie belanden. Uit een aantal verhalen van respondenten bleek dat zij er steeds heel scherp op zijn dat ze niet mee worden getrokken in een politiek debat.

“Ja dat, dat is mijn allergrootste angst dat ik de politiek in getrokken wordt en daar ben ik ook super alert op. Echt heel erg alert op. [...] het is vandaag een Hosanna en morgen kruisig haar of hem dan en dat kan gewoon door iets zijn waar je niet de vinger op kunt leggen, en dat vind ik heel erg moeilijk, omdat je er ook niet op het moment dat het gaat glijden en schuiven, dat je merkt dat het aan de hand is, dan ben je al niet meer te redden volgens mij als griffier.” – R15

Wat uit dit citaat blijkt, is dat wanneer een griffier eenmaal de politiek in is getrokken, het lastig is om daar weer uit te komen. Ook blijkt hieruit de grote rol die de gemeenteraad kan hebben in de politisering van de griffier. Dit wordt benadrukt door een andere respondent:

“Het kan best zijn dat je acht jaar lang echt eens de sterren van de hemel hebt gewerkt en in een keer verandert de raad door de verkiezingen. En een keer is niks meer goed en alles is fout of je wordt zelf onderwerp van gesprek.” – R13

In de volgende paragraaf wordt onder meer de rol van de gemeenteraad in de politisering van de griffier verder uitgewerkt, die volgens bovenstaand citaat dus cruciaal kan zijn.

5.5 ROL VAN DE GEMEENTELIJKE ACTOREN IN DE POLITISERING VAN DE GRIFFIER

In deze paragraaf wordt uiteengezet welke rol gemeentelijke actoren kunnen hebben in de politisering van de griffier. Allereerst zal de rol van de gemeenteraad besproken worden, vervolgens zal er verder

worden ingegaan op de rol van de werkgeverscommissie. Tot slot wordt de rol van de gemeentelijke driehoek in de politisering van de griffier uiteengezet.

5.5.1 Gemeenteraad

De gemeenteraad kan op verschillende manieren een rol spelen in de politisering van de griffier. Allereerst kan de cultuur en omgangswijze met elkaar binnen de gemeente politisering in de hand werken, kunnen voorkomen of beperken, droegen verschillende griffiers aan (R1, ... en R6, R10). Deze griffier vertelt daar het volgende over.

“Het hangt ook een beetje van het van het bestuurlijke cultuur binnen de gemeente af, als de cultuur gericht is op nou een gezonde manier van samenwerken tussen college en te tussen raad en als het College de raad ook de ruimte geeft om keuzes te maken, als de coalitiefracties ook ruimte geven aan de overige fracties binnen de gemeenteraad om ook hun betreffende punt te maken. En dat er ook dat er ook goed geluisterd wordt naar de wederzijdse inbreng, dan merk ik dat processen minder politiek worden, dat is de beste verhouding het beste middelen tegen politiseren.” – R6

Uit het citaat blijkt het grote belang van respect voor wederzijdse rollen en taken, en goed luisteren naar elkaar, en dat dit ervoor kan zorgen dat processen gedepoliteerd kunnen raken. Op die manier kan een passende omgangswijze en cultuur eraan bijdragen dat de raad in staat is om politisering te voorkomen of te beperken. Onderstaande respondent voegt daaraan toe dat het belangrijk is dat politiek gevoelige zaken op een juiste manier uitgesproken kunnen worden. Daarin kunnen individuen ook van grote betekenis zijn.

“En als je dat op een goede manier uit kan uitspreken, hé, dat is mooi, dan gaat dan blijft het niet sudderen en dat niet alle raden zijn daartoe in staat en dat heeft met. Dat heeft vooral met personen te maken. En of een groep dat kan dragen en dan heb je sleutelfiguren nodig, die soort gezagsdragers zijn. Maar die kunnen dat niet alleen, dus dan heb je toch ook gewoon de verantwoordelijkheid van de groep nodig om dat ook met elkaar te doen.” – R7

Wanneer het in een gemeente ontbreekt hieraan, wordt de kans op politisering dus groter. De samenstelling van de raad kan daar een grote invloed op hebben. Zoals eerder benoemd, kunnen er grote verschillen zijn tussen raden. Uit voorbeeld vijf bleek ook al dat een nieuwe samenstelling van de raad kan zorgen voor een geheel nieuwe dynamiek, waarbij er plotseling veel meer gepoliteerd wordt. Een andere respondent droeg ook aan dat de opkomst van nieuwe partijen zorgt voor minder ervaring in de raad, terwijl dat vaak essentieel is om continuïteit van werkwijze of omgangsvormen te hebben.

“Er is een hele grote nieuwe partij gekomen, [...] Ze hebben een ruime raadsmeerderheid en niemand uit die fractie heeft ook maar enige politieke ervaring. Ze moeten alles leren [...] De andere partijen, dat is allemaal twee of één zetel, echt heel klein en een hele grote partij zonder ervaring. En zo is het gebeurd dat we elkaar niet op de juiste toon, op de juiste momenten aanspreken en dat we soms te ver gaan. Nog steeds ook, ja.” – R8

Dat het van belang is dat gemeentelijke actoren op de juiste manier met elkaar omgaan, hangt ook samen met wat in andere interviews sterk naar voren kwam, namelijk dat het essentieel is dat de griffier draagvlak of steun heeft van de raad om politisering te voorkomen. Dit komt ook naar voren in het derde voorbeeld. Meerdere respondenten droegen aan dat dit van groot belang is om de griffier

in de positie te zetten, dat deze de vrijheid heeft om tegenspraak te leveren aan zowel de raad als andere gemeentelijke actoren zoals de burgemeester of het college.

“Ik denk dat het belangrijk is dat je draaglijk of draagvlak hebt als griffier in je raad. Waarbij ik niet uitsluit dat het ooit kan gebeuren, zeg maar dat dat je als griffier onderdeel kan worden van het politieke spel, want zo de voorbeelden zijn daarvan voldoende.” – R5

Een goede verhouding met de gemeenteraad is niet vanzelfsprekend, zo bleek uit de verhalen van respondenten over hun ervaringen bij zowel huidige als andere gemeenteraden. Dit kan komen door verschillende factoren. Allereerst kwam naar voren dat respondenten vaak veel verschillen opmerkten tussen raden, met name de manier waarop er met elkaar wordt omgegaan en hoe feedback wordt gegeven. Dit laatste hangt ook samen met de cultuur van de raad en de geografische locatie van een raad. Zo geven verschillende respondenten aan dat zuidelijker gelegen gemeenten, onder de rivieren, naar hun ervaring minder direct zijn in het uitspreken van feedback.

“In het zuiden hebben ze het achter de elleboog, dus die zeggen niet wat ze, wat ze denken. Nou, en misschien denken veel mensen uit het westen dat wel van ons, hè, maar goed, ik heb het even over deze verschillen. Dus. Maar goed, dus we zijn maar we zijn wel [van de provincie] we zeggen niet alles en dan is in [huidige gemeente] de cultuur even breder dan de gemeenteraad, dat je het gezellig wil houden. Dus als ik denk dat jij iets niet leuk vindt om te horen, dan vertel ik het je niet gewoon omdat ik jou niet wil ontriefen.” – R1

Uit de ervaring van deze griffier bleek dat het hoge aantal nieuwe en minder ervaren raadsleden impact heeft op de verhouding tussen griffier en de raad. Ook andere respondenten benoemden het belang van een aantal meer ervaren raadsleden in een raad, die weten hoe de hazen lopen en kunnen bijsturen in de sfeer en werkwijze van een raad. Dit zou ook andersom kunnen werken, doordat de nieuwe raadsleden afhankelijker van de griffier kunnen zijn om te begrijpen hoe alles werkt. Dit is ook uitgewerkt onder §5.1.1.

5.5.2 De werkgeverscommissie

Hoe belangrijke rol de raad ook kan hebben in de politisering van de griffier, uiteindelijk is de werkgeverscommissie de werkgever van de griffier en zal veel van de raad vertolkt worden via de werkgeverscommissie. Deze kan daarmee ook een grote rol spelen in de politisering van de griffier. Allereerst kunnen zij rugdekking vormen voor de griffier, zoals dat bij de gemeenteraad in het algemeen ook benoemd was. Deze respondent vertelt dat de griffier bescherming nodig heeft vanuit de werkgeverscommissie:

“Je hebt dan altijd de raad en dat is nodig, zeg maar die je daar in helpen, die voor je gaan staan en dat is eigenlijk de werkgeverscommissie heeft die rol natuurlijk, maar dat is niet elke werkgeverscommissie, die is daartoe in staat, zeg maar. En het is ook niet altijd zo dat elke werkgeverscommissie die rol zo heel duidelijk ziet. Dat is in gemeente is heel verschillend, maar ik zou wel zeggen dat je als griffier moet je daardoor beschermd worden en daar moet je zijn als er zoiets gebeurt.” – R4

Waarom dat nodig is, is hierboven al eerder uitgewerkt, namelijk dat de griffier zelf een kwetsbare positie heeft en daarom andere actoren heeft om achter hen te staan. Wat echter ook uit het citaat blijkt, is dat niet elke werkgeverscommissie daartoe in staat is. Een andere griffier licht toe waarom het lastig kan zijn voor de werkgeverscommissie om op te staan voor de griffier:

“Ik denk dat het bijzondere aan de positie van de griffier is dat de griffier wordt aangestuurd door drie raadsleden en je vraagt dan van drie raadsleden om in een politieke situatie het op te nemen voor iemand terwijl [...] je weet dat in de politiek gewoon het wheelen en dealen aan de hand. [Het boek van Mintzberg over politieke arena’s] dat herken ik heel erg en dan ben je echt het stuk rode vlees voor de leeuw en dan vraag je dus van een werkgeverscommissie om voor de leeuwen te gaan staan.” – R15

Het belang van deze steun is ontzettend groot voor de griffier, maar is ook een kwetsbaar gegeven. Wanneer de druk vanuit de raad komt, is het voor bijvoorbeeld de werkgeverscommissie een grote uitdaging om de griffier te kunnen steunen. Dat betekent namelijk dat zij een politieke strijd aan zullen moeten gaan met hun eigen raadsleden om de griffier als ambtenaar te verdedigen, en dat kan best een grote stap zijn, volgens deze respondent, terwijl dit wel zou moeten kunnen. Kortom, de werkgeverscommissie kan een grote rol spelen in het voorkomen of beperken van politisering van de griffier, maar het kan voor hen erg lastig zijn om die uitdaging op zich te nemen.

5.5.3 Gemeentelijke driehoek

Wanneer de gemeenteraad zelf gepolitiseerd raakt, kan ook de gemeentelijke driehoek een fundamentele rol spelen voor de griffier. De respondent die het derde voorbeeld had meegemaakt, zei daar het volgende over:

“Dat bespreek ik dan met de burgemeester en de secretaris in de driehoek en we houden elkaar vast, want waar ze wat ze bij mij doen, doen ze dus ook heel gemakkelijk tegen elkaar of tegen de nieuwe secretaris, er is altijd wel iemand die de sjaak is en dit keer was ik het.”

Uit het citaat blijkt dat de gemeentelijke driehoek dus kan helpen door steun te bieden en een plek te bieden waar deze ervaringen gedeeld kunnen worden.

5.6 KERNWAARDEN VAN GRIFFIERS

In zowel de vragenlijst als de interviews is gevraagd naar de kernwaarden van griffiers, met name welke waarden belangrijk zijn en of griffiers druk ervaren op deze kernwaarden. In deze paragraaf wordt uiteengezet welke resultaten daaruit volgen.

5.6.1 Belangrijkste kernwaarden voor griffiers

De kernwaarden die volgden uit de operationalisatie van het ambtelijk vakmanschap van griffiers, zijn in de vragenlijst voorgelegd aan de respondenten met de vraag of zij deze op volgorde wilden zetten van meest belangrijk (1) naar minst belangrijk (7). Daar volgde onderstaande verdeling uit:

	Kernwaarde	Gemiddelde	Standaardafwijking
1	Onafhankelijkheid	2.44	1.63
2	Neutraliteit	2.85	1.78
3	Dienstbaarheid	4.05	1.84
4	Zorgvuldigheid	4.17	1.72
5	Rechtmatigheid	4.22	1.76
6	Transparantie	4.41	1.84
7	Loyaliteit	5.85	1.40

Table 5 Gemiddelde, standaardafwijking en variatie van de ranking van griffiers (N=80)

Uit deze tabel blijkt dat onafhankelijkheid en neutraliteit met stip bovenaan staan als kernwaarden voor de griffier, met een gemiddelde van 2.44 en 2.85. Op afstand volgen zorgvuldigheid, dienstbaarheid, rechtmatigheid en transparantie. Met een gemiddelde van 5.85 staat loyaliteit onderaan de lijst. De waarden die zijn overgenomen van Schaap et al. (2018), worden hetzelfde gewaardeerd als in dat onderzoek, dus dat wordt bevestigd. In de vragenlijst konden de respondenten aanvullingen geven op deze lijst, waarin integriteit het meest genoemd werd (10 keer). Deze is daarom ook meegenomen in de topiclijst voor de interviews. Daarnaast werden bestuurlijk-politieke sensitiviteit en betrouwbaarheid meermaals genoemd (5 keer), waarvan de eerste in andere termen in het onderzoek van Schaap et al. (2018) als laatste is gewaardeerd van zeven kernwaarden. De waarde betrouwbaarheid komt in de literatuur van Schaap et al. (2018) en Scherpenzeel (2016) niet naar voren, mogelijk door de nauwe verbanden met dienstbaarheid, zorgvuldigheid, rechtmatigheid en transparantie.

Uit de interviews bleek dat veel respondenten zich konden vinden in het belang van neutraliteit, onafhankelijkheid en integriteit. Door middel van de interviews konden de kernwaarden en de betekenis ervan voor de respondenten meer uitgediept worden. Daarin vielen verschillende dingen op, die hieronder uitgewerkt zijn.

Meer waarde aan transparantie

Uit de interviews bleek een grotere waardering voor transparantie als kernwaarde dan uit de vragenlijst. Meerdere respondenten vulden deze aan als belangrijkste kernwaarde voor griffiers, of lieten dit blijken door middel van voorbeelden die ze gaven. Deze respondent vertelde wat zij de belangrijkste kernwaarde vond, en waarom:

“Transparantie. Je bent nooit onafhankelijk als mens, en neutraal is ook heel moeilijk, maar als je daar met transparant, ik vind transparantie een van de grootste waarden voor een griffier. Iedereen kan bij me komen [...] ik zeg er altijd wel bij: ‘het is jullie werk’ en dat is die transparantie. En als mensen het anders duiden, vind ik goed, maar ik noem het transparantie. Je moet helder zijn in hoe je begeleidt, in welke fase en daarmee help je de raad.” – R8

Deze mening kwam vaker terug bij andere respondenten, namelijk dat het voldoen aan kernwaarden alleen goed kan dit op een transparante wijze uitgevoerd wordt en gecommuniceerd wordt. Daarmee woog voor sommige respondenten transparantie dus zwaarder.

Onderlinge verwevenheid

Uit zowel de interviews als enkele opmerkingen in de vragenlijst, bleek dat de kernwaarden zich soms maar lastig van elkaar laten scheiden. Allereerst omdat ze allen belangrijk worden geacht, en dat respondenten het liefst ook kernwaarden op hetzelfde niveau hadden gezet, zoals deze respondent noemt.

“Ik vond dat rijtje eigenlijk wel heel erg in balans. Ik had ze allemaal wel op nummer een willen zetten bij wijze van spreken, want ik probeer ze ook allemaal te gebruiken en te doen en na te leven. Dat is heel belangrijk, zijn allemaal eigenlijk kernwaarden voor de griffier die je noemde. Ja, dus ik heb wel heel geforceerd min of meer een volgorde aangebracht, maar soms dan prevaleerde ene soms de ander.” – R11

Daarnaast kunnen de kernwaarden onderling met elkaar verweven zijn. Om aan de ene kernwaarde te voldoen, kan een griffier een andere inzetten. Deze onderlinge verwevenheid bleek uit verschillende

verhalen van meerdere respondenten. Zo vertelde deze respondent over de manier waarop zij neutraliteit, onafhankelijkheid en integriteit waarborgt:

“Nou, open en transparant zijn, zeg maar, ook wel met je dilemma's ook wel [...] neer te leggen van goh jongens, hier loop ik tegenaan of dit en dit hebben we gedaan, goed dat jullie het weten, ik weet niet of dit misschien nog eens een keer gaat opspelen, maar dan ben in ieder geval geïnformeerd. Dus daar open en transparant over te communiceren, dus dat vind ik wel heel erg belangrijk om op die manier daar invulling aan te geven.” – R5

Ook hier wordt dus weer het belang van transparantie benoemd als manier om andere kernwaarden te waarborgen. Het is in de gesprekken niet naar voren gekomen waarom de andere waarden beduidend lager scoorden dan neutraliteit en onafhankelijkheid.

Conclusie waardering van kernwaarden

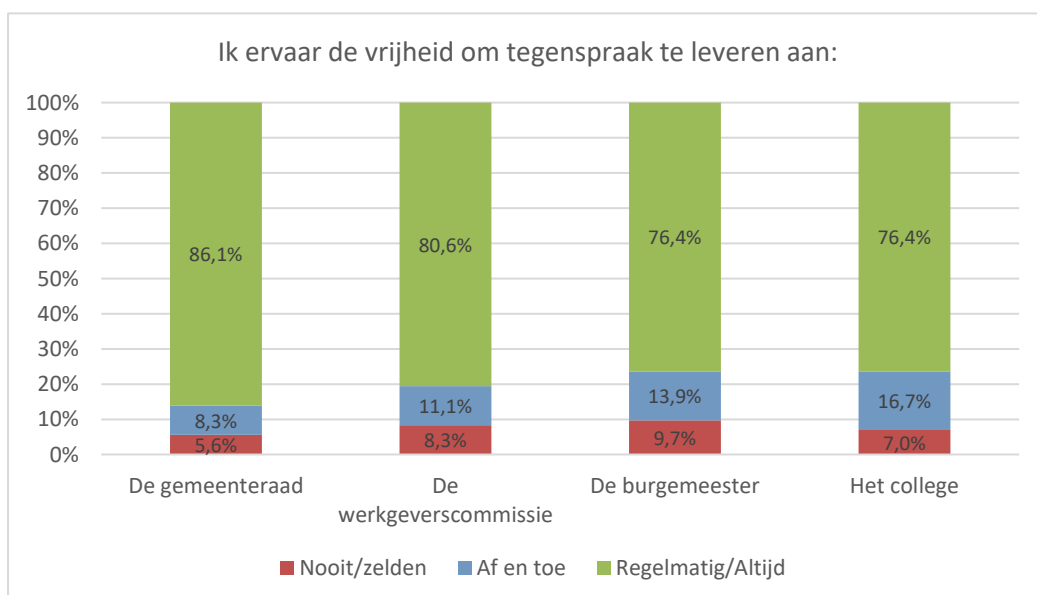
Onafhankelijkheid, neutraliteit en integriteit worden het meest hoog gewaardeerd als kernwaarde voor griffiers door griffiers zelf. Dat neemt niet weg dat deze vaak onderling verweven zijn met elkaar en ze elkaar kunnen ondersteunen. Dit kwam met name bij de kernwaarde van transparantie naar voren, waardoor die op een andere manier van groot belang is voor griffiers.

5.6.2 Druk op de kernwaarden

In deze paragraaf zal uiteengezet worden wat er uit de vragenlijst en interviews blijkt over de druk die griffiers kunnen ervaren op hun kernwaarden. Allereerst zullen twee resultaten vanuit de vragenlijst besproken worden, namelijk de ervaren vrijheid om tegenspraak te leveren en de ervaren druk op de kernwaarden van neutraliteit en onafhankelijkheid. Deze worden ook aangevuld met resultaten uit de interviews om een zo volledig mogelijk beeld te creëren.

Ervaren vrijheid voor tegenspraak

In de vragenlijst is gevraagd naar in welke mate de respondenten vrijheid ervoeren om tegenspraak te leveren aan verschillende gemeentelijke actoren. Dit laat dus niet zozeer de druk op de kernwaarden zien, maar eerder het gebrek daaraan dat griffiers in staat stelt om tegenspraak te leveren vanuit de kernwaarden van neutraliteit en onafhankelijkheid. De resultaten zijn te vinden in onderstaande figuur.



Figuur 7 Antwoorden respondenten op de stelling "Ik ervaar de vrijheid om tegenspraak te leveren aan..." (N = 72)

Hieruit blijkt dat het overgrote gedeelte van de respondenten af en toe, regelmatig of altijd de vrijheid voelt om tegenspraak te leveren aan de gemeenteraad (94,4%). Vier respondenten gaven aan deze vrijheid zelden of zelfs nooit te ervaren (5,5%). Opvallend is dat griffiers richting de werkgeverscommissie de meeste vrijheid lijken te ervaren om tegenspraak te leveren, waarbij 56,9% aangeeft daartoe altijd de vrijheid te ervaren om dat te doen. Toch vallen ook die verschillen relatief mee, en is bij elke actor te zien dat het grootste gedeelte van de griffiers de vrijheid ervaart om altijd of regelmatig tegenspraak te leveren.

Er is slechts een heel kleine groep respondenten die nooit of zelden de vrijheid ervaart om tegenspraak te leveren. Dit komt ook overeen met het beeld dat naar voren komt uit de interviews, waarin één respondent aangaf te weinig vrijheid te ervaren om tegenspraak te geven aan de raad. De reactie van de respondent op de vraag of die de vrijheid ervoer om tegenspraak te leveren aan de raad, was als volgt:

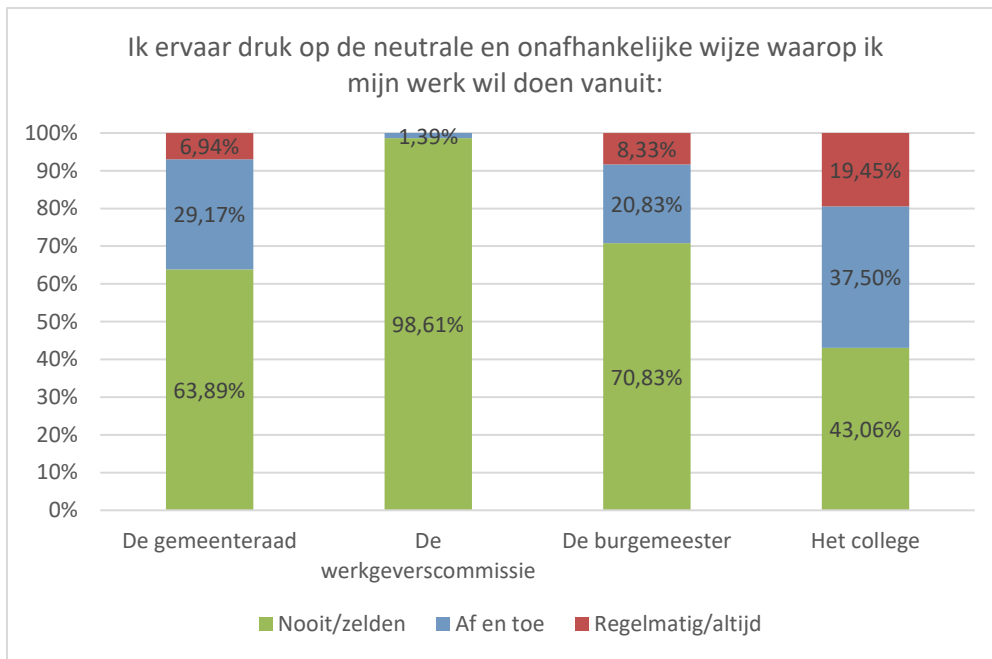
“Nee te weinig. [...] We hebben in april en met de benoeming van de nieuwe colleges echt een dieptepunt meegemaakt. En iedereen zegt nou dieper dan dit willen we het echt nooit meer. [...] En het is geen wantrouwen, maar wel die huiver richting een griffier die soms misschien sneller wil gaan en dat ze hun grip moeten loslaten, of ja, dat ik soms misschien confronterend kan zijn, dat ervaar ik wel. Het is in gesprekken voor mij soms echt wel onveilig, ja.” – R8

Het grootste gedeelte van de respondenten ervaart daar dus geen problemen mee, maar erkent wel het belang om die vrijheid te hebben. Meerdere respondenten gaven aan dat het voor hen zo essentieel is, dat ze ofwel in het verleden daarom zijn opgestapt, of zouden overwegen om dat te doen indien de situatie zich voordeed. Zo vertelt deze respondent:

“Dat [tegenspraak leveren] verlangen is ook voor mij en als ze dat niet zouden kunnen hebben of niet zouden wensen, dan heb ik ook wel eens in het begin gezegd bij mijn sollicitatieprocedure dan denk ik niet dat ik de juiste griffier ben voor de plek, want ik ben niet een brievenbus of een doorgeef luik, ik vind dat je mij aanneemt om ook wat te brengen en soms is dat, vinden ze dat niet zo leuk om te horen. Maar ik merk in alle gevallen dat ze er wel over na gaan denken.” – R10

Ervaren druk op neutraliteit en onafhankelijkheid

In de vragenlijst is ook de volgende stelling voorgelegd: Ik ervaar druk op de neutrale en onafhankelijke wijze waarop ik mijn werk wil doen. Zij konden vervolgens aangeven hoe vaak zij dat ervaren. De resultaten daarvan zijn te zien in figuur 8. Opvallend hieraan is dat er vanuit de werkgeverscommissie bijzonder weinig druk wordt ervaren. Vanuit de burgemeester en de gemeenteraad wordt ook weinig druk ervaren, vanuit het college volgt nog de meeste druk op neutraliteit en onafhankelijkheid.



Figuur 8 Antwoorden van de respondenten op de stelling "Ik ervaar druk op de neutrale en onafhankelijke wijze waarop ik mijn werk wil doen." (N=72)

Ook dit beeld komt overeen met wat er in de interviews naar voren kwam, namelijk dat er niet veel druk wordt ervaren, en dat de meeste druk kan volgen uit het college en de gemeenteraad. Van de voorbeelden die respondenten aanhaalden, ging veel over druk door raadsleden en druk vanuit het college. Deze respondent benadrukte dat ook:

“Die [druk vanuit de gemeenteraad] is minder vaak aanwezig dan de druk vanuit andere kant dat collegeleden tegen de griffier aan het duwen. Een specifieke wethouder of het hele college, of dat een burgemeester in zijn of haar rol als Raadsvoorzitter heel vaak partij kiest voor het college en dus jou als griffier even wegzetten; jij moet nu even niet zeuren, het college is nu aan de beurt.” – R12

Ambigue druk op de kernwaarden

Uit de interviews bleek allereerst dat de druk op kernwaarden een ambigu begrip kan zijn. Elke respondent is in de interviews de vraag gesteld of zij druk ervaren op hun kernwaarden, en bij acht respondenten kwam naar voren dat zij dit tot op zekere hoogte wel ervaren (R1, R4, R5, R7, R8, R10, R12, R14). Daarvan gaf een gedeelte aan dat zij een zekere druk of spanning als een vast onderdeel van het werk van de griffier wordt ervaren. Zo vertelt deze griffier:

“Je voelt gewoon een bepaalde druk en ik begrijp die druk ook heel goed en dat is misschien ook wat je je moet realiseren, ik snap het absoluut hè als een fractie of een raadslid een zaak gedaan wil krijgen, of hij wil een politiek punt maken, of hij wil een proces beïnvloeden, dan snap ik heel goed wat hij wil dus dat en daar heb ik ook begrip voor en respect, want dat is hun rol, dus in die zin vind ik daar niks slechts van. Alleen, je voelt het wel, je hebt wel zoiets van, oké, ja, maar ik vind het eigenlijk begrijpelijk en ook totaal verantwoord, hè? Dat is heel normaal.” – R4

Zeven respondenten gaven aan op dit moment geen druk te ervaren op de kernwaarden (R2, R3, R6, R9, R11, R13, R15). Ook bij deze respondenten speelde op dat een zekere druk erbij hoort, en dat zij in elk geval geen druk ervaren die ze als oneigenlijk beschouwen, zoals deze respondent:

“Ja, ik vind druk een groot woord. Want druk, dan denk je al snel aan iets wat oneigenlijk is. Ik moet zeggen dat dat heb ik nog nooit ervaren.” – R2

De verdeeldheid onder respondenten kan mogelijk verklaard worden door de ambiguïteit van wat druk precies is, in hoeverre het bij het werk van de griffier hoort om een bepaalde druk te ervaren en wat de grens over gaat van het oneigenlijke. De volgende respondent zei daarover het volgende:

“En dat is raar terwijl je zegt [dat de druk bij het werk van de griffier hoort], denk ik ja, maar zonder het te benoemen is dus ook een grens waarover je je niet veilig voelt. En waar ligt dan precies die stippellijn? Maar dat zit hem, ik ben hardop aan het denken, maar zit hem, denk ik, in de gunfactor wordt je gegund als griffier vanuit de raad. Dat je kunt handelen dat je onafhankelijk mag adviseren en heb je ook rugdekking voor de griffier op het moment dat je dat gevecht aangaat met de organisatie of met het college.” – R12

Deze respondent geeft aan dat er dus een bepaalde grens is, en wanneer die overschreden wordt, dat dat kan leiden tot onveiligheid. De respondent definieert de grens als het moment dat een griffier geen rugdekking meer krijgt vanuit de raad en daardoor minder onafhankelijk kan adviseren. Verschillende andere respondenten benoemden de grens van rechtmatigheid. Zodra verzoeken richting de grens van de (grond)wet gaan, bereikt de druk voor een paar respondenten de grens van oneigenlijkheid:

“Maar goed, je hebt natuurlijk ook wel, denk ik, politieke partijen die die natuurlijk heel erg duidelijk dingen vinden, van ik noem maar wat de grondwet of zo. En ook dat mag natuurlijk. Maar uitgangspunt moet wel zijn dat je de wetgeving die er is, dat je daar, dat je daar binnen dus je werk doet.” – R2

In de interviews kwam nog een treffend voorbeeld naar voren over de grens van het rechtmatige. Ten behoeve van de anonimiteit is ook hier het respondentnummer weggelaten. Deze respondent kreeg een fractievoorzitter op bezoek die het voor elkaar wilde krijgen om een gemeentelijke laadpaal voor elektrische auto's in zijn eigen tuin te krijgen. Toen de respondent daar niet in mee ging, protesteerde de fractievoorzitter en oefende druk uit op de griffier. Het lukte de respondent om daar neutraal en onafhankelijk op te blijven reageren, maar hij vertelt daarover:

“Ja, maar dat kan ik me veroorloven, want ik ben een interimmer. Ik ben een voorbijganger, ik heb daar niet zoveel last van, ontsla me, ik heb een inkomen tot aan mijn pensioen. Maar als je vast in dienst bent, heb je daar echt last van. Als je daar vast in dienst bent en je bent afhankelijk voor je beoordeling aan het eind van het jaar van diezelfde fractievoorzitters, dan wordt het een ongemakkelijk gesprek.”

Zelfs met deze druk die als onrechtmatig beschouwd kan worden, kan het lastig zijn als griffier om tegenspraak te bieden, blijkt uit dit citaat. Deze grens van rechtmatigheid is wel een iets objectievere grens dan gevoelens van onveiligheid die respondent 12 aandroeg als grens. Uit meerdere interviews bleek de worsteling met de grenzen van druk, maar volgde er geen conclusie over wat de grens zou kunnen zijn. Bovengenoemde respondenten geven dus wel een beeld weer van wat grenzen van druk zouden kunnen zijn, maar niet voor de gehele groep.

Kortom, druk wordt door griffiers verschillend ervaren. Enerzijds hoort het bij het werk, anderzijds lijkt er wel een grens te zijn tot waar druk uitgeoefend mag worden. Dit kan liggen bij rechtmatigheid, of gevoelens van onveiligheid. Uit de vragenlijst bleek dat griffiers vaak wel de vrijheid ervaren om tegenspraak te leveren, en niet vaak druk ervaren op de waarden van neutraliteit en onafhankelijkheid. Als die druk er wel was, kwam dat vaker vanuit de raad en het college.

5.7 GEVOLGEN VAN POLITISERING OP KERNWAARDEN

In deze paragraaf zullen de gevolgen van politieke druk op de kernwaarden van griffiers worden besproken. Allereerst kwam naar voren dat het geven van tegenspraak, wat vaak vanuit de positie van neutraliteit en onafhankelijkheid gedaan wordt, kan zorgen voor politieke druk. Daarmee raakt politisering dus vaak aan de uitoefening van de kernwaarden zelf. Zo zegt deze respondent het volgende over het moment dat politisering optreedt:

“Dat gaat altijd eigenlijk over dingen als dat jij misschien teveel advies ruimte hebt genomen dat je hebt gezegd, ik doe dit niet. En de ander daar last van heeft en dat hij er al langer zit en dat hij de mensen beter kent en dan zegt, die griffier van ons die doet hele andere dingen dan wij hebben afgesproken. [...] of dat je teveel voor één persoon bent opgekomen [...] Het gaat nooit echt over de inhoud dat je iets gruwelijks verkeerd doet. Het gaat altijd over de politiek, bestuurlijke gevoeligheid en hoe jij je in dat veld beweegt en welke positie je in kan nemen en hoe je omgaat met mensen. En hoe zij met elkaar omgaan.” – R3

Daarnaast kan de griffier beperkt worden in diens werk. De voorbeelden die in de interviews naar voren kwamen, lieten zien dat dit onder meer kan inhouden dat advies niet wordt meegenomen, de griffier verantwoording dient af te leggen van het handelen of een griffier buiten bepaalde zaken gelaten wordt. Daarin wordt in elk geval de positie van de griffier ondermijnd, en kunnen verschillende onderdelen van het ambtelijk vakmanschap geraakt worden. In de voorbeelden die naar voren kwamen, zoals de elektrische laadpaal, gaat dat voornamelijk om neutraliteit, onafhankelijkheid en integriteit van de griffier. Toch betekent dit niet direct dat een griffier daar aan toegeeft of dat het de uitoefening van deze kernwaarden beïnvloedt, terwijl dat logischerwijs wel verwacht had kunnen worden. Het kwam wel naar voren dat politisering tot gevolg kan hebben dat griffiers meer op hun hoede raken. Dit kan gebeuren wanneer ze in een situatie politisering proberen te voorkomen, of wanneer ze net politisering hebben meegemaakt. Uit de verhalen van verschillende respondenten bleek dat zij dan meer terugvallen op hun kernwaarden, zoals het vierde voorbeeld dat illustreert. Politisering zorgt er in dat geval niet voor dat ze zich beperkt voelden in het streven naar de kernwaarden. Dit hangt wellicht samen met de bevinding dat wanneer de griffier naar diens inzicht niet meer kan werken naar de eigen standaard, de griffier voor keuze komt te staan. Zo verwoordt deze respondent het:

“En dan is het wel een belangrijke factor en je hebt dat gevoel, ja, dan kun je twee dingen doen hè? Je kunt of dan buigen of je of je gaat wat anders zoeken.” – R9

Het uiterste gevolg van politisering is daarmee ook dat de griffier opstapt. Dit kan tot gevolg hebben dat de gemeente onder griffiers een slechtere reputatie krijgt, lieten de verschillende voorbeelden zien.

Kortom, de kernwaarden van de griffier verhouden zich op een interessante manier ten opzichte van politisering. Allereerst kunnen ze de aanleiding vormen waardoor een griffier gepolitiseerd wordt,

zoals door tegenspraak. Het gevolg daarvan is dat de griffier daardoor in die kernwaarden geraakt wordt. Dit gaat met name om neutraliteit, onafhankelijkheid en integriteit. Dit bevestigt dus ten dele de eerste verwachting van dit onderzoek, namelijk: *Politisering heeft de meeste invloed op de waarde van neutraliteit binnen de positie van de griffier*. Ten dele vult deze bevinding de verwachting ook aan met de waarden van onafhankelijkheid en integriteit die beïnvloed kunnen worden. Ter aanvulling op de verwachting, kwam in de interviews naar voren dat de invloed van politisering er niet voor zorgt dat de griffiers er anders door handelen. De kernwaarden komen juist op scherp te staan en kunnen voor de griffier iets zijn om op terug te vallen en vandaaruit verder te handelen. De tweede verwachting was als volgt: *hoe meer een griffier zich bezig houdt met strategisch adviseren, hoe meer invloed de griffier van politisering ervaart*. Dit bleek lastig te achterhalen tijdens de interviews, waardoor hier niets over geconcludeerd kan worden. Met het oog op de bevindingen over de rol van tegenspraak en het innemen van een positie, kan wel in algemene lijn gezegd worden dat de kans groter is op politisering, wanneer een griffier meer ruimte neemt in de eigen positie.

6 CONCLUSIE EN DISCUSSIE

In dit onderzoek stond de politisering van de griffier centraal. De hoofdvraag was als volgt:

In hoeverre wordt de positie van gemeentelijke griffiers beïnvloed door politisering?

Om de hoofdvraag te beantwoorden zijn er theoretische en empirische deelvragen opgesteld. De theoretische deelvragen zijn in het theoretisch kader beantwoord, de empirische deelvragen zullen in dit hoofdstuk beantwoord worden. Aan de hand daarvan zal een antwoord geformuleerd worden op de hoofdvraag. In de discussie zal vervolgens uiteengezet worden wat de beperkingen en theoretische implicaties zijn van het onderzoek, waarna er enkele aanbevelingen zullen volgen.

6.1 CONCLUSIE

In deze paragraaf worden eerst de deelvragen beantwoord aan de hand van de resultaten, waarna er een antwoord gegeven zal worden op de hoofdvraag.

6.1.1 Politisering in de gemeente

De eerste empirische deelvraag van dit onderzoek luidde: *wat ervaren griffiers van politisering in hun gemeente?* Allereerst kan politisering in de gemeente tot op zekere hoogte als positief worden ervaren, omdat het de raad meer invloed geeft in het democratisch proces. De grens tot wanneer dit als positief wordt ervaren, hangt af van de mening wat wel en wat niet politiek behoort te zijn, wat tot op zekere hoogte subjectief is. Wanneer gepolitiseerd wordt wat niet politiek behoort te zijn, kunnen griffiers dat op twee verschillende manieren ervaren in hun werk. Ten eerste beïnvloedt het de werkomgeving van de griffier, door de spanningen in de raad. Ten tweede beïnvloedt politisering het werk van de griffier wanneer bijvoorbeeld processen gepolitiseerd worden waar de griffier bij betrokken is. De griffier kan vervolgens een actieve rol spelen in de depolitisering van deze processen, door actief in te grijpen, rolbewustzijn, grenzen aan te geven en goed te luisteren.

Politisering in de gemeente speelt in veel gemeenten op verschillende manieren. In sommige gemeenten werkt politisering door in kleinere zaken, in sommige gemeenten draagt politisering bij aan de positie van de raad ten opzichte van het college en in andere gemeenten kan politisering juist negatief uitwerken op de sfeer en omgang in de raad. Verschillende actoren en factoren kunnen een rol spelen om politisering te voorkomen, beperken of terug te schalen. Dit zijn bijvoorbeeld de cultuur van een raad, het ingrijpen van de burgemeester, een ervaren raadslid of de griffier zelf.

6.1.2 Politisering van de positie van de griffier

De tweede empirische deelvraag van dit onderzoek luidde: *wat ervaren griffiers van politisering die raakt aan hun positie?* Op basis van de vragenlijst en de interviews kan gezegd worden dat niet veel griffiers politisering ervaren die hun positie raakt. Als het wel voorkomt, kunnen de gevolgen variëren tot vervelende berichten tot uiteindelijk het opstappen van de griffier. Wat betreft het ambtelijk vakmanschap van de griffier, bleek dat dit zich op meerdere manieren verhoudt tot politisering. Wanneer de griffier vanuit diens ambtelijk vakmanschap de overweging maakt om tegenspraak te leveren, kan dat de aanleiding voor politisering van de griffier vormen. Tegelijkertijd kan de griffier terugvallen op het ambtelijk vakmanschap om politisering te voorkomen, beperken of verminderen. Doordat keuzes die gemaakt worden vanuit het ambtelijk vakmanschap tot politisering kunnen leiden, worden griffiers wel geraakt in hun ambtelijk vakmanschap wanneer hun positie gepolitiseerd wordt.

Het gaat dan met name om de kernwaarden van neutraliteit, onafhankelijkheid en integriteit. Dit betekent echter niet dat zij daardoor anders handelen, vaak komt het ambtelijk vakmanschap juist meer naar voren doordat de griffier erop terugvalt. De noot die hierbij moet worden geplaatst is dat politisering van de griffier ook tot gevolg kan hebben dat deze opstapt. De overweging wordt dan gemaakt of diegene nog aan zijn of haar ambtelijk vakmanschap kan voldoen in de functie. Als dat niet kan, kan dit resulteren in het vertrek van de griffier. Dit komt niet vaak voor, maar vormt wel een groot risico van politisering omtrent ambtelijk vakmanschap.

6.1.3 De rol van de griffier in politisering die raakt aan hun positie

De derde deelvraag van dit onderzoek was: *wat is de rol van de griffier in politisering die raakt aan hun positie?* Griffiers kunnen verschillende rollen hebben in politisering die hun eigen positie raakt. Allereerst kunnen griffiers tot op zekere hoogte een rol spelen in het voorkomen van politisering. Zo kunnen ze bepaalde onderwerpen of taken vermijden die vatbaar zijn voor politisering, zoals het maken van een sprekersvolgorde voor een vergadering. Daarnaast kunnen ze direct ingrijpen wanneer ze in het politiek debat betrokken lijken te worden. Hier zijn de griffiers zich vaak bewust van, wat belangrijk is doordat het handelen van de griffier (ten onrechte) de aanleiding kan vormen voor politisering. Uit de resultaten bleek dat politisering vaak volgt nadat de griffier positie inneemt door bijvoorbeeld tegenspraak te leveren. Wanneer een griffier gepolitiseerd raakt, is het echter lastig voor de griffier om daar iets aan te doen. Uit de resultaten bleek hoe lastig het is voor de griffier om zichzelf te verdedigen, door de eenzame positie en de afhankelijkheid van steun van de raad en de werkgeverscommissie. De rol van de griffier in politisering is daardoor ook beperkt.

6.1.4 De rol van gemeentelijke actoren in de politisering van de positie van de griffier

De vierde deelvraag van dit onderzoek was: *welke actoren zijn betrokken bij de politisering van de griffier en op elke manier zijn zij betrokken?* De betrokken actoren bij de politisering van de griffier kunnen raadsleden, burgemeesters, gemeentesecretarissen en wethouders zijn. Zij kunnen zowel de aanleiding of oorzaak van politisering vormen als de oplossing voor politisering van de griffier. Allereerst kan bijvoorbeeld de cultuur en werk- en omgangswijze van de gemeenteraad een omgeving creëren waarin de griffier eerder wordt gepolitiseerd. Het is dus ook aan de burgemeester als raadsvoorzitter en aan de raadsleden zelf gelegen om direct in te grijpen wanneer er grenzen worden overschreden en de griffier gepolitiseerd dreigt te worden. Daarnaast kunnen deze actoren zelf politiserende druk uitoefenen op de griffier, bleek uit de interviews. Tegelijkertijd is de steun van de gemeenteraad, en dan met name de werkgeverscommissie van onmisbare waarde voor de griffier. Wanneer zij het opnemen voor de griffier, kunnen ze bijdragen aan de depolitisering van de griffier. Dit zorgt wel voor een complexe situatie voor de griffier, die zich als zowel werknemer als opleider en ondersteuner heeft te verhouden tot de werkgeverscommissie. Daarnaast blijft de werkgeverscommissie een politieke actor, waardoor het lastig kan zijn om daarop terug te vallen in het geval van politisering.

6.1.5 Politisering en de positie van de griffier

Door middel van de antwoorden op de deelvragen kan er een antwoord geformuleerd worden op de hoofdvraag:

In hoeverre wordt de positie van gemeentelijke griffiers beïnvloed door politisering?

De positie van gemeentelijke griffiers wordt niet vaak beïnvloed door politisering, mede dankzij griffiers zelf die dit actief proberen te voorkomen door dicht bij hun rol en het ambtelijk vakmanschap

te blijven. Het ambtelijk vakmanschap kan er echter ook voor zorgen dat de griffier een positie inneemt door tegenspraak te leveren. In sommige gevallen kan dit leiden tot politisering door de actor tegen wie de griffier in ging. Dat tegenspraak daartoe kan leiden, geeft aan dat politisering de kernwaarden van de griffiers wel raakt. Er kan ook druk worden uitgeoefend op de kernwaarden, name neutraliteit, onafhankelijkheid en integriteit. Dit heeft echter niet als gevolg dat griffiers daardoor anders gaan handelen dan zij zouden doen vanuit hun ambtelijk vakmanschap. Politisering maakt dus wel aanspraak op de kernwaarden van griffiers, maar niet in een erg beperkende mate. Daarnaast kunnen de kernwaarden de griffier helpen om politisering te beperken, wanneer griffiers terugvallen op de kernwaarden om vandaaruit verder te handelen wanneer iets gepolitiseerd dreigt te raken. Daarmee vormen de kernwaarden als het ware een soort leidraad. Griffiers zijn hier ook zelf bewust van, mede door de eigen kwetsbare positie. Wanneer een griffier gepolitiseerd raakt, kan deze zichzelf niet gemakkelijk verdedigen en heeft de steun van de gemeenteraad en met name de werkgeverscommissie nodig. Dit blijkt lastig, omdat dit politieke actoren zijn en de verhouding met de deze actoren complex kan zijn. Politisering legt daarmee wel een kwetsbaarheid van griffier bloot, namelijk de beperkte mogelijkheden om zichzelf te verdedigen en de eigen positie te handhaven. Wanneer een griffier te weinig steun krijgt of naar diens overtuiging zijn of haar ambtelijk vakmanschap niet meer volledig in kan zetten, kan de griffier opstappen. Dit vormt de grootste consequentie van politisering voor de positie van de gemeentelijke griffier.

6.2 DISCUSSIE

In deze paragraaf zullen de beperkingen van het onderzoek uiteengezet worden. Vervolgens zullen de theoretische en empirische implicaties van het onderzoek uiteengezet worden.

6.2.1 Beperkingen van het onderzoek

Er zijn verschillende beperkingen van dit onderzoek, die in acht genomen moeten worden voor de conclusie van het onderzoek. Allereerst kon slechts een klein aantal respondenten meer vertellen over de impact van politisering op de griffier zelf, doordat slechts een kleine groep politisering zelf had ervaren. Daarmee is het inzicht dat geschetst kon worden over de gevolgen van politisering op de griffier zelf, is gebaseerd op een zeer geringe groep respondenten. Dit maakt het lastiger om dit onderzoek te generaliseren naar de gehele groep griffiers die met politisering te maken heeft gehad. Uit dit onderzoek blijkt namelijk wel dat deze groep er is en het lastig kan hebben met de gevolgen van politisering.

Een andere beperking van dit onderzoek volgt uit het gebruik van de voorbeelden in de vragenlijst. Dit onderzoek heeft door middel van de vragenlijst gepoogd om een breder beeld te creëren van of politisering ervaren wordt door griffiers. Uit de vragenlijst bleek dat enkele voorbeeldsituaties voor een kleine groep herkenbaar waren, maar voor een groot gedeelte niet. Er is gekozen voor deze voorbeeldsituaties omdat er op deze manier op een indirecte manier gevraagd kon worden naar of griffiers politisering zelf weleens ervoeren. Zo werd voorkomen dat er misverstanden zouden ontstaan over bijvoorbeeld wat politisering betekent. Het roept echter vragen op dat voorbeeld 2, 3 en 4 nauwelijks herkend werden. Dit zou verklaard kunnen worden door het gebrek aan wetenschappelijke toetsing van de voorbeelden aan de eisen van bijvoorbeeld vignetten. Dit vormt dus een beperking van het onderzoek. Daarnaast zijn er geen statistische analyses gedaan. Het zou goed zijn om vervolgonderzoek te doen waarbij dat wel ingezet kan worden, zodat er meer zwaarte gehangen kan worden aan de generaliseerbaarheid van de resultaten.

Een andere beperking betreft de tweede verwachting van dit onderzoek, over de mate van strategisch adviseren. Middels dit onderzoek kan daar geen conclusie over getrokken worden, slechts in algemene lijnen kon daar iets over gezegd worden. Dit komt doordat de mate van strategisch adviseren niet concreet genoeg was afgebakend in de indicatoren en daarmee ook een open vraag bleef in de interviews. Naderhand is het dus lastig vast te stellen welke respondenten in meer of mindere mate bezig zijn met strategisch adviseren. Dit vormt dus een beperking van het onderzoek. Bij vervolgonderzoek zou daar een directer en concreter onderscheid in gemaakt kunnen worden om dit beter te onderzoeken.

6.2.2 Theoretische implicaties

Dit onderzoek heeft verschillende theoretische implicaties. Allereerst biedt het meer inzicht in politisering op het gemeentelijk niveau. Ter aanvulling op de onderzoeken naar politisering van besturen en verantwoordingsprocessen binnen gemeenten (Moldenaes & Torsteinsen, 2017; Thomasson, 2018) biedt dit onderzoek inzicht op de politisering van processen en ambtenaren binnen het gemeentelijk niveau. Uit dit onderzoek blijkt dat politisering zeker kan spelen binnen de lokale overheid. Daar zijn drie verschillende manieren in te onderscheiden. Ten eerste kan politisering ten goede werken voor de gemeente door de grotere rol van politiek. Ten tweede kan het in het klein en in het groot meer negatieve gevolgen hebben voor de gemeente, doordat kleine zaken zoals processen in de politiek betrokken worden die daar niet horen. Het is aan meerdere actoren gelegen om dat te voorkomen. Dit kan een uitdaging zijn, omdat de grens van wat wel en niet in de politiek behoort, onduidelijk en subjectief kan zijn. Tot slot kan politisering een negatieve invloed hebben op individuele actoren, zoals het in dit onderzoek met name omtrent de griffier naar voren komt. Deze punten liggen in lijn met de literatuur over politisering op andere bestuurslagen. Zo bevestigt dit onderzoek de bevindingen van Hustedt en Salomonsen (2014: 750) dat politisering tot op zekere hoogte gewaardeerd kan worden. Dit geldt met name voor politisering in de gemeente en eigenlijk in veel mindere mate voor politisering van de griffier zelf. Hustedt en Salomonsen (2014: 750) droegen als grens aan dat het de ambtenaar vrij moet staan om eerlijk en vrij advies te kunnen geven. In zekere zin komt dit ook overeen met de resultaten van dit onderzoek, waarin naar voren kwam dat griffiers opstapten wanneer zij het gevoel hadden niet helemaal neutraal en onafhankelijk hun werk te kunnen doen. Toch kwam in dit onderzoek ook naar voren dat het voor griffiers lastig is om te duiden wat politisering is en waar de grenzen liggen. Deze bevinding ligt in lijn met de conclusies die Eichbaum en Shaw (2008: 342) trokken. In dit onderzoek kwam naar voren dat respondenten zelf niet altijd een voorbeeld konden aandragen van politisering, terwijl dit in andere voorbeelden wel naar voren kwam. Eichbaum en Shaw (2008) ondervonden ditzelfde bij adviseurs in ministeries. Dit onderzoek laat dus zien dit ook op het lokaal bestuursniveau speelt.

In het onderzoek van Van der Plasse en Piket (2021) werd genoemd dat er weinig onderzoek was gedaan naar de kwetsbaarheden van de griffier. Dit onderzoek biedt meer inzicht in de kwetsbaarheden van de griffier. Zo kwam naar voren dat de griffier in wezen kwetsbare positie heeft. Dit komt onder meer door de beperkte mogelijkheden om zichzelf te verdedigen. Daardoor heeft de griffier andere actoren nodig om dat te kunnen doen. Voor de griffier kan het echter lastig zijn om zich daarvoor op de werkgeverscommissie te kunnen verlaten, vanwege de politieke aard daarvan. Deze kwetsbaarheid wordt blootgelegd op het moment dat de griffier te maken krijgt met politisering. Dit onderzoek biedt daarmee dus meer inzicht in de kwetsbaarheid van de griffier.

6.3 AANBEVELINGEN

Uit de resultaten en de conclusies van dit onderzoek volgen verschillende praktische aanbevelingen en aanbevelingen voor vervolgonderzoek. Deze zullen hieronder worden uitgewerkt.

6.3.1 Praktische aanbevelingen

Er zijn verschillende praktische aanbevelingen voor een aantal actoren. Allereerst voor griffiers die zelf met politisering te maken krijgen. Uit dit onderzoek blijkt het belang van rolbewust zijn, direct ingrijpen en het handelen vanuit de kernwaarden. Het is dus voor griffiers aan te bevelen om hier op terug te vallen.

Daarnaast is een van de bevindingen van dit onderzoek dat (het risico van) politisering een kwetsbaarheid van de griffier blootlegt, die verband houdt met de verhouding met de werkgeverscommissie. Enerzijds is het aan te bevelen om de positie van de werkgeverscommissie te versterken, zodat deze beter in staat is om de griffier bij te staan wanneer politisering dreigt of andere zaken de positie van de griffier beïnvloeden. Er wordt al voorzien in opleidingen voor werkgeverscommissieleden, maar dit kost tijd en is niet genoeg om de positie op de lange termijn te verstevigen vanwege de wisselingen in de raad en de werkgeverscommissie. Daarom is het aan te bevelen dat er onder meer juridische stappen worden ondernomen die de positie van de werkgeverscommissie verstevigen. In het recent verschenen rapport van Paulides, Binnema en Boogaard (2023) is uitgewerkt hoe dit juridisch kan.

Anderzijds is het aan te bevelen om de positie van de griffier zelf te versterken, zodat deze minder in angst voor politisering hoeft te handelen. Ook hier is scholing en training een belangrijke optie. Dit wordt vanuit burgemeesters ook vanuit het Rijk georganiseerd en gefinancierd, terwijl de verantwoordelijkheid voor griffiers bij de gemeenteraad ligt. De aanbeveling aan het Rijk is daarom om de investering in griffiers meer op te nemen dan de verantwoordelijkheid bij de gemeenteraad te leggen. Zo wordt voorkomen dat investeringen in de deskundigheid, ervaring en de positie van de griffier onderhevig worden aan gemeentelijke bezuinigingen. Daarnaast kan ook hier gedacht worden aan het ontwikkelen van een juridisch sterkere positie van de griffier. Paulides, Binnema en Boogaard (2023) hebben uitgewerkt hoe dit ervoor kan zorgen dat griffiers minder kwetsbaar worden voor politieke afrekeningen. Deze aanbevelingen zouden positie van de griffier minder kwetsbaar kunnen maken, waardoor politisering minder grote gevolgen zou kunnen hebben.

6.3.2 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Uit de conclusie en discussie volgen verschillende aanbevelingen voor vervolgonderzoek. Allereerst is het aan te bevelen om verder onderzoek te doen naar de verschillen tussen verschillende soorten griffiers. In dit onderzoek was verwacht dat er een verschil zou zitten in de mate waarin zij politisering ervaren. Middels dit onderzoek is daar geen conclusie over te trekken, maar vervolgonderzoek zou kunnen ophelderen of dat een relevant onderscheid is om te maken binnen de context van politisering.

De tweede aanbeveling van dit onderzoek volgt uit de bevinding dat het lastig kan zijn voor griffiers om te duiden wat politisering precies is en wat valt onder 'normale' uitgeoefende druk. Om deze grenzen te duiden is er verder onderzoek nodig. Dit zorgt ervoor dat politisering beter te onderzoeken wordt, en dit kan zowel griffiers als raadsleden helpen om grenzen te herkennen, die aan te geven en daarbinnen te blijven handelen.

De derde aanbeveling is om vervolgonderzoek uit te voeren onder de andere gemeentelijke actoren, zoals burgemeesters en raadsleden, over hun visie op de griffier en op de druk die zij soms zelf uitoefenen op de griffier. Dat zou meer inzicht kunnen bieden in de redenen waarom zij politieke druk uitoefenen en in hun bewustzijn van de druk en de gevolgen daarvan.

7 BRONVERMELDING

Literatuur

- Aberbach, J. D., & Rockman, B. A. (1994). Civil servants and policymakers: Neutral or responsive competence?. *Governance*, 7(4), 461-469.
- Bello, B., & Spano, A. (2015). Governing the purple zone: How politicians influence public managers. *European Management Journal*, 33(5), 354-365.
- Belloir, A., & van den Berg, C. (2020). Functional Politicization in the Dutch Senior Civil Service: Evidence from Longitudinal Surveys and Qualitative Research (2007–2019). *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 13(2), 49-73.
- Bryman, A. (2016). *Social research methods*. Oxford university press.
- Binnema, H., & Geuijen, K. (2015). Verbindend vakmanschap: de kunst van het loslaten. *Bestuurswetenschappen*, 69(2), 85-97.
- Boeije, H. & Bleijenbergh, I. (2019). *Analyseren in kwalitatief onderzoek (3e druk)*. Amsterdam: Boom / Lemma.
- Bryman, A. (2016). *Social research methods*. Oxford university press.
- Dekker, S., & Hansén, D. (2004). Learning under pressure: The effects of politicization on organizational learning in public bureaucracies. *Journal of public administration research and theory*, 14(2), 211-230.
- Demir, T., & Nyhan, R. C. (2008). The politics–administration dichotomy: An empirical search for correspondence between theory and practice. *Public Administration Review*, 68(1), 81-96.
- Eichbaum, C., & Shaw, R. (2008). Revisiting politicization: Political advisers and public servants in Westminster systems. *Governance*, 21(3), 337-363.
- Flanagan, S., Steiner, K. & Krauss, E. (1981). Chapter 12. The Partisan Politicization of Local Government: Causes and Consequences. In K. Steiner, E. Krauss & S. Flanagan (Ed.), *Political Opposition and Local Politics in Japan* (pp. 427-470). Princeton: Princeton University Press.
- Frederickson, H. G., Smith, K. B., Larimer, C. W., & Licari, M. J. (2018). *The public administration theory primer*. Routledge.
- 't Hart, P. (2014). *Ambtelijk Vakmanschap 3.0: Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*.
- Heclo, H. (1975). OMB and the Presidency-the Problem of Neutral Competence. *The Public Interest*, 38, 80.
- Hjellum, T. (1967). The politicization of local government: rates of change, conditioning factors, effects on political culture. *Scandinavian Political Studies*.
- Hulst, M. van, Kruijven, P., Schaap, L., & Ostaijen, J. van (2016). *Griffier in de Gemeente Geschetst. Het ambt anno 2016*. Tilburg en Nijmegen: Tilburg University en Radboud Universiteit.

- Hustedt, T., & Salomonsen, H. H. (2018). From neutral competence to competent neutrality? Revisiting neutral competence as the core normative foundation of Western bureaucracy. *Bureaucracy and society in transition*. Emerald Publishing Limited.
- Hustedt, T., & Salomonsen, H. H. (2014). Ensuring political responsiveness: Politicization mechanisms in ministerial bureaucracies. *International Review of Administrative Sciences*, 80(4), 746-765.
- I&O Research (2023). *Ethiek & werkgeluk bij overheid en bedrijven. Een onderzoek naar morele dilemma's bij werknemers van (semi)overheid en bedrijfsleven*. Amsterdam: I&O Research.
- Jansen, T., Wilmlink, H., Nunen, G. van, Meulen, C. van der, Bokhorst, M. & Leeuwen, M. van (2022). *Het recht op ambtelijk vakmanschap*. Den Haag: Stichting Beroepseer en AO Fonds Rijk
- Kaufman, H. (1956). Emerging conflicts in the doctrines of public administration. *American Political Science Review*, 50(4), 1057-1073.
- Kim, H., Jung, H., & Kim, S. Y. (2022). Does politicization influence senior public officials' work attitudes? Different forms and effects of politicization in the civil service. *Public Management Review*, 24(7), 1100-1123.
- Lambright, W. H. (2008). Government and science: A troubled, critical relationship and what can be done about it. *Public Administration Review*, 68(1), 5-18.
- Meulen, C. van der, Nunen, G. van, Jansen, T., & Karsten, N. (2020). *Het gezag van de raadsgriffier*.
- Moldenæs, T., & Torsteinsen, H. (2017). Re-politicisation as post-NPM response? Municipal companies in a Norwegian context. *Local Government Studies*, 43(4), 512-532.
- Moynihan, D. P., & Roberts, A. S. (2010). The triumph of loyalty over competence: The Bush administration and the exhaustion of the politicized presidency. *Public Administration Review*, 70(4), 572-581.
- Mulgan, R. (2007). Truth in government and the politicization of public service advice. *Public administration*, 85(3), 569-586.
- Overeem, P. (2005). The value of the dichotomy: Politics, administration, and the political neutrality of administrators. *Administrative Theory & Praxis*, 27(2), 311-329.
- Paulides-Ruitenbergh, P. (2021). De rol van de griffier in de verdeling van macht en tegenmacht in het lokaal bestuur. *Beleid en Maatschappij*, 48(4), 416.
- Paulides, P., Binnema, H. & Boogaard, G. (2023). *Eigenstandig en (on)afhankelijk: Nieuwe spelregels voor sterkere griffie(r)s*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2004). Politicization of the civil service: Concepts, causes, consequences. In *The politicization of the civil service in comparative perspective* (pp. 13-25). Routledge.
- Richardson, M. D. 2019. "Politicization and Expertise: Exit, Effort, and Investment." *The Journal of Politics* 81 (3): 878–891.
- Rosenbloom, D. (2008). The politics–administration dichotomy in US historical context. *Public administration review*, 68(1), 57-60.

Schaap, L., Kruijven, P. M., Hulst, M. J. van & Ostaaijen, J. J. C. van (2018). De griffier in gemeenteland.

Svara, J. H. (2001). The myth of the dichotomy: Complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. *Public administration review*, 61(2), 176-183.

Symon, G. & Cassell, C. (2012). Assessing Qualitative Research. In: Symon, G. & Cassell, C. (eds). *Qualitative Organizational Research* (pp.205-223). Los Angeles: Sage.

Thomasson, A. (2017). Politicisation of the audit process: The case of politically affiliated auditors in Swedish local governments. *Financial Accountability & Management*, 34(4), 380-391.

Veit, S., & Scholz, S. (2016). Linking administrative career patterns and politicization: Signalling effects in the careers of top civil servants in Germany. *International Review of Administrative Sciences*, 82(3), 516-535.

Wal, Z. van der (2014). Elite ethics: Comparing public values prioritization between administrative elites and political elites. *International Journal of Public Administration*, 37(14), 1030-1043.

Weber, M. (2012). *Wetenschap als beroep | Politiek als beroep* (Driessen, H., Vert.). Nijmegen: Uitgeverij Vantilt. (Originele werk gepubliceerd 1919)

Wood, A. K., & Lewis, D. E. (2017). Agency performance challenges and agency politicization. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(4), 581-595.

Zürn, M. (2020). Politicization compared: at national, European, and global levels. In *The European Union Beyond the Polycrisis?* (pp. 15-33). Routledge.

Bronnen

Bekker, R. (25 november 2019). Angstige ambtenaren? *De Hofvijver*. Verkregen op 4 maart 2023 via https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vl3rovnwm7ow/nieuws/angstige_ambtenaren

Boonstra, W. (24 september 2019). Interim griffier moet cultuuromslag Zevenaar opstarten. *Binnenlands Bestuur*. Verkregen op 4 maart 2023 via <https://www.binnenlandsbestuur.nl/carriere/interim-griffier-moet-cultuuromslag-zevenaar-opstarten>

Bouman, M. & Bouman, P. (30 april 2022). Raadsgriffies anno 2022. De toekomstbestendige lijn! Zeeland: BureauMB

CBS, 2023. Gemeenten alfabetisch 2022. Verkregen op 15 juni 2023 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/classificaties/overig/gemeentelijke-indelingen-per-jaar/indeling-per-jaar/gemeentelijke-indeling-op-1-januari-2022>

CBS, 2023. Voorlopige bevolkingsaantallen per gemeente. Verkregen op 15 juni 2023 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2023/09/voorlopige-bevolkingsaantallen-per-gemeente-1-1-2023>

Knapen, M. (7 maart 2020). Onzekerheid over positie raadsgriffiers door Wnra. *Binnenlands Bestuur*. Verkregen op 4 maart 2023 via <https://www.binnenlandsbestuur.nl/carriere/gevolgen-wet-normalisering-voor-griffiers>

Necker (2023). *Griffiemonitor 2023*. Utrecht.

Pruim, J. (19 december 2019). Gemeenteraad een slechte werkgever? *Binnenlands bestuur*. Verkregen op 4 maart 2023 via <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/griffier-zijn-spannend>

Scherpenzeel, H. (2016). Integriteitskompas. Morele richtingwijzer voor griffiers. Den Haag: Vereniging van Griffiers.

VvG (2018). De (rechts)positie van de griffie(r) anno 2018. Utrecht: Eburon.

VvG (2020). Hulp bij invoering wet normalisering rechtspositie ambtenaren. Verkregen op 4 maart 2023 via <https://www.griffiers.nl/actueel/nieuws/hulp-bij-invoering-wet-normalisering-rechtspositie-ambtenaren-wnra>

VvG (z.d.). Veelgestelde vragen en antwoorden over de invoering van de Wnra voor de raadsgriffie.

8 BIJLAGEN

8.1 VRAGENLIJST

Inleiding

Welkom bij deze vragenlijst! Het doel van dit onderzoek is om de waarden die belangrijk zijn in het werk van de griffier in een politieke omgeving, en de mogelijke dilemma's die daaruit volgen, beter te begrijpen. De vragenlijst is onderdeel van het afstudeeronderzoek van Sophie van Dijk, in het kader van de master Bestuur en Beleid aan de Universiteit Utrecht.

De data zijn niet te herleiden naar individuele personen. De data worden voor de periode van zes maanden bewaard, daarna zal het vernietigd worden. De data zullen niet met andere partijen gedeeld worden. U heeft ten alle tijden het recht om tussentijds te stoppen met het onderzoek. Reeds verzamelde gegevens kunnen gebruikt worden. Het invullen van de vragenlijst duurt zo'n 7 minuten.

Mochten er nog vragen of opmerkingen zijn, kunt u contact opnemen met Sophie van Dijk (s.m.d.vandijk@students.uu.nl).

- Ik geef toestemming voor het anoniem verzamelen, bewaren en gebruiken van mijn gegevens voor de beantwoording van de onderzoeksvraag in dit onderzoek.
- Ik wil meedoen aan dit onderzoek en weet dat mijn gegevens geheel anoniem verwerkt worden.
- Ik weet dat meedoen vrijwillig is en dat ik kan stoppen tijdens het onderzoek. Ik weet dat reeds verzamelde gegevens gebruikt kunnen worden.

Ik wil meedoen aan dit onderzoek:

Ambtelijk vakmanschap

Allereerst zullen er enkele vragen gesteld worden over de kernwaardes die belangrijk voor u zijn in het werk dat u als griffier doet.

Zet de volgende kernwaardes op volgorde van wat u zelf het meest belangrijk (1) naar minst belangrijk (5) vindt in uw werk als griffier.

- Neutraliteit
- Onafhankelijkheid
- Transparantie
- Dienstbaarheid
- Loyaliteit
- Rechtmatigheid
- Zorgvuldigheid

Mist er hier een belangrijke kernwaarde voor het werk van de griffier volgens u? Zo ja, welke?

[open vraag]

Er zullen nu stellingen voorgelegd worden, waarvan u steeds kunt aangeven in hoe vaak deze voorkomen in uw werk als griffier.

Geef per stelling aan in hoe vaak iets voor komt:

1 = Nooit

2 = Zelden

3 = Af en toe

4 = Regelmatig

5 = Altijd

Ik ervaar druk op de neutrale en onafhankelijke wijze waarop ik mijn werk wil doen:

- Vanuit de raad
- Vanuit de werkgeverscommissie
- Vanuit de burgemeester
- Vanuit het college

Ik ervaar de vrijheid om tegenspraak te geven aan:

- De raad
- De werkgeverscommissie
- De burgemeester
- Het college

Voorbeeldsituaties

Hieronder worden enkele voorbeelden die ontleend zijn aan echte situaties beschreven door Van der Plasse en Piket (2021) Bij elke situatie is de vraag of u soortgelijke situaties herkent in uw werk, en hoe u zou handelen.

Situatie 1

Als griffier heeft u een vertrouwensrol bij de raadsleden. Ze vertrouwen u voorafgaand aan raadsvergaderingen toe welke politieke doelen ze hebben en welke instrumenten daarvoor geschikt zijn. Ze vragen u tijdens de vergadering ook regelmatig om advies. De burgemeester zit zowel de raad als het college voor, en oefent druk op u uit om voorafgaand aan een spannende vergadering te vertellen welke moties er in de lucht hangen.

Vraag: heeft u een soortgelijke situatie weleens meegemaakt?

1 = Nooit

2 = Zelden

3 = Af en toe

4 = Regelmatig

5 = Vaak

Vraag: zou u in deze situatie toegeven aan de druk van de burgemeester?

1 = Zeker niet

2 = Waarschijnlijk niet

3 = Weet ik niet

4 = Waarschijnlijk wel

5 = Zeker wel

Situatie 2

Het college vraagt om een snellere behandeling van de stukken door de raad. U hebt al langere tijd gewerkt aan een snellere verwerkingstijd, maar dat is volgens het college niet genoeg. Ze gaan zich rechtstreeks en via de werkgeverscommissie bemoeien met de vergadersystemen en werkwijzen van de raad en de griffie. Ze dragen aan dat er soepeler omgegaan moet worden met de regels, en dat de beleidsstukken van het college eerder behandeld moeten worden dan een initiatiefvoorstel uit de raad.

Vraag: heeft u een soortgelijke situatie weleens meegemaakt?

1 = Nooit

2 = Zelden

3 = Af en toe

4 = Regelmatig

5 = Altijd

Vraag: zou u in deze situatie toegeven aan de druk van het college?

1 = Zeker niet

2 = Waarschijnlijk niet

3 = Weet ik niet

4 = Waarschijnlijk wel

5 = Zeker wel

Voorbeeld 3

In de gemeente wordt alles onderdeel van politiek spel; voorzitterschappen van commissies, spreektijden en het functioneren van de griffier. De voorzitter van de werkgeverscommissie zit in de coalitie en probeert te voorkomen dat de griffier een te grote tegenmacht wordt voor het college. Wanneer u als griffier de oppositieleden wil informeren over de vindplaats van openbaar toegankelijke informatie, zodat zij een gelijke informatiepositie behouden ten opzichte van de coalitieleden, oefent de voorzitter van de werkgeverscommissie druk op u uit om dergelijke mails niet te versturen.

Vraag: heeft u een soortgelijke situatie weleens meegemaakt?

1 = Nooit

2 = Zelden

3 = Af en toe

4 = Regelmatig

5 = Altijd

Vraag: zou u in deze situatie toegeven aan de druk van de werkgeverscommissie?

1 = Zeker niet

2 = Waarschijnlijk niet

3 = Weet ik niet

4 = Waarschijnlijk wel

5 = Zeker wel

Voorbeeld 4

Enkele raadsleden zijn niet blij met een belangrijk voorgenomen besluit van het college. Aan u als griffier vragen ze wat ze als mogelijkheden hebben om daar iets mee te doen. U legt de verschillende mogelijkheden uit, waar ze uiteindelijk ook gebruik van maken. Er komt een nieuwe raadsvergadering over het besluit. De burgemeester hoort hiervan en is gefrustreerd over de vertraging die het besluit daardoor oploopt. Ze voert de druk op bij u om bij dergelijke belangrijke besluiten voor minder vertraging door de raad te zorgen.

Vraag: heeft u een soortgelijke situatie weleens meegemaakt?

1 = Nooit

2 = Zelden

3 = Af en toe

4 = Regelmatig

5 = Altijd

Vraag: zou u in deze situatie toegeven aan de druk van de burgemeester?

1 = Zeker niet

2 = Waarschijnlijk niet

3 = Weet ik niet

4 = Waarschijnlijk wel

5 = Zeker wel

Situatie 5

Tijdens een informeel moment krijgt u van de wethouder informatie over een belangrijk besluit van het college. Hij vraagt u om het nog even voor u te houden, zodat de raad het niet te weten komt. U denkt dat de raad haar taak beter kan uitvoeren als ze de informatie wel direct krijgen.

Vraag: heeft u een soortgelijke situatie weleens meegemaakt?

1 = Nooit

2 = Zelden

3 = Af en toe

4 = Regelmatig

5 = Altijd

Vraag: zou u in deze situatie toegeven aan de druk van de wethouder?

1 = Zeker niet

2 = Waarschijnlijk niet

3 = Weet ik niet

4 = Waarschijnlijk wel

5 = Zeker wel

Tot slot

Tot slot zijn er nog enkele vragen over uw achtergrond.

Wat is uw leeftijd?

- 18-30
- 30-40
- 40-50
- 50-60
- 60+

Wat is uw opleidingsachtergrond?

- Politicologie
- Rechten
- Economie
- Bestuurskunde
- Bedrijfskunde
- Psychologie
- Anders...

Hoe lang werkt u als griffier in uw huidige gemeente?

- 1-3 jaar
- 4-6 jaar
- 7-9 jaar
- 10-12 jaar
- 12+

Hoe lang heeft u in totaal voor de overheid gewerkt?

- 1-5 jaar

- 5-10 jaar
- 10-15 jaar
- 15-20 jaar
- 20 + jaar

Uit hoeveel fte bestaat uw griffie?

- Getalsmatig antwoord

Hoeveel inwoners heeft uw gemeente?

- <25.000
- 25.000-50.000
- 50.000-100.000
- >100.000

In welke regio werkt u?

- Noord-Nederland (Groningen en Friesland, Drenthe)
- Oost-Nederland (Overijssel, Gelderland, Flevoland)
- West-Nederland (Zuid-Holland, Noord-Holland, Utrecht)
- Zuid-Nederland (Zeeland, Noord-Brabant, Limburg)

Heeft u nog opmerkingen of aanvullingen?

Tot slot

Hartelijk dank voor uw medewerking!

In vervolg op deze enquête zou ik graag nog willen doorpraten met griffiers over deze onderwerpen, zodat ik het onderzoek verder kan verdiepen. De interviews duren ongeveer 45 minuten en vinden plaats vanaf 10 mei. Zou u me willen helpen en mee willen werken in een interview? U kunt hieronder uw mailadres achterlaten. Uw mailadres zal niet gekoppeld worden aan uw eerder gegeven antwoorden, en afzonderlijk behandeld worden.

8.2 TOPICLIJST

Introductie

- Wat fijn dat
- Voorstellen onderzoeker
- Toelichting onderzoek: doel en verloop interview
 - o 45 minuten
 - o Toestemming vragen voor opname interview en gebruik citaten in resultatenhoofdstuk
 - o Informed consent

Voorstellen

- Zou u uzelf willen voorstellen?
- Hoe lang werkt u hier al als griffier?
- Wat heeft u hiervoor gedaan?
 - o Eerdere griffiersfuncties?
 - o Opleiding
- Wat zijn uw belangrijkste taken als griffier?
- In welke mate bent u ook bezig met het strategisch adviseren van de raad?

Verhoudingen binnen de gemeente

- Hoe zou u de verhouding beschrijven die u hebt met de raad?
 - o Ervaart u de vrijheid om hen tegenspraak te geven? Waar komt dat door? Kan u een voorbeeld noemen waarin u tegenspraak gaf? Hoe wordt dat ontvangen?
 - o Indien bij meerdere gemeentes griffier geweest: hoe zou u de verschillen beschrijven wat betreft de verhouding met de raad?
- Hoe zou u de verhouding beschrijven die u hebt met de burgemeester?
 - o Ervaart u de vrijheid om hen tegenspraak te geven? Waar komt dat door? Kan u een voorbeeld noemen?
- Hoe zou u de verhouding beschrijven die u hebt met het college?
 - o Ervaart u de vrijheid om hen tegenspraak te geven? Waar komt dat door? Kan u een voorbeeld noemen?
- Hoe zou u de verhouding beschrijven die u hebt met de gemeentesecretaris? En in de gemeentelijke driehoek?

Ambtelijk vakmanschap

- In de vragenlijst heb ik gevraagd naar de belangrijkste kernwaarden voor griffiers. De belangrijkste die daarin naar voren kwamen, zijn onafhankelijkheid, neutraliteit en integriteit. Op grotere afstand vervolgens rechtmatigheid, zorgvuldigheid en dienstbaarheid. Kan u zich daarin vinden? Waarom wel of niet?
 - o Hoe probeert u aan deze waarden te voldoen?
- Ervaart u weleens druk op of spanning met deze kernwaarden, om daar vanaf te wijken?
 - o Kan u daar een voorbeeld van noemen?
 - o Waar komt die druk of spanning vandaan?
 - o Hoe gaat u daarmee om?

- Gebeuren dit soort dingen vaak?
- Wat vindt u daar van?
- Houdt u rekening met deze druk, dat u dat anticipeert in uw werk?
- Bij welke waarden ervaart u de meeste druk of spanning?
- U werkt als griffier als ambtenaar in een politieke omgeving. Hoe vindt u dat? Welke rol ziet u daarin voor uzelf? Volgen daar weleens uitdagingen uit? Zo ja, welke zijn dat dan?

Politisering

- Wat verstaat u onder politisering? *Eventueel definitie voorleggen: wanneer politiek relevante aspecten meer worden geanticipeerd en geïntegreerd in het functioneren van de ambtenarij (Hustedt & Salomonsen, 2014: 747). Of dat de ambtenarij ondergeschikt wordt gemaakt aan de politiek?*
- Ervaart u dat ook in de gemeente waar u werkt?
 - Zo ja, kan u daar een voorbeeld van noemen?
 - Waar komt dat voor?
 - Wanneer?
 - Door wie?
 - Zo nee, waar komt dat door?
- Ervaart u ook politisering in uw eigen werk of functioneren als griffier?
 - Zo ja, kan u daar een voorbeeld van noemen?
 - Waar komt dat voor?
 - Wanneer?
 - Wie zijn de relevante actoren daarin?
 - In hoeverre beïnvloedt dat uw werk?
 - In hoeverre vindt u dat zelf een probleem?
 - Zo nee, waar komt dat door? Heeft u eventueel in eerdere gemeentes politisering ervaren?

Afronding interview

- Heeft u nog vragen of opmerkingen over waar we het over gehad hebben?
- Bedanken voor deelname
- Vragen of ze het onderzoek zouden willen ontvangen

8.3 TOESTEMMINGSVERKLARINGSFORMULIER

Het interview maakt onderdeel uit van een onderzoek naar het werk van griffiers in een politieke omgeving en de dilemma's die daaruit kunnen volgen. Het gesprek zal worden opgenomen, zodat de onderzoeker de gesprekken kan terugluisteren en analyseren. Met de data zal zorgvuldig omgegaan worden. De opnames zullen enkel door de onderzoeker te beluisteren zijn om het interview te kunnen transcriberen. In dit transcript zal alle direct herleidbare informatie worden gecodeerd, zo zal uw naam bijvoorbeeld worden veranderd in Respondent X. Aan het eind van dit onderzoek worden de opnames verwijderd.

Verantwoordelijke onderzoeker: Sophie van Dijk

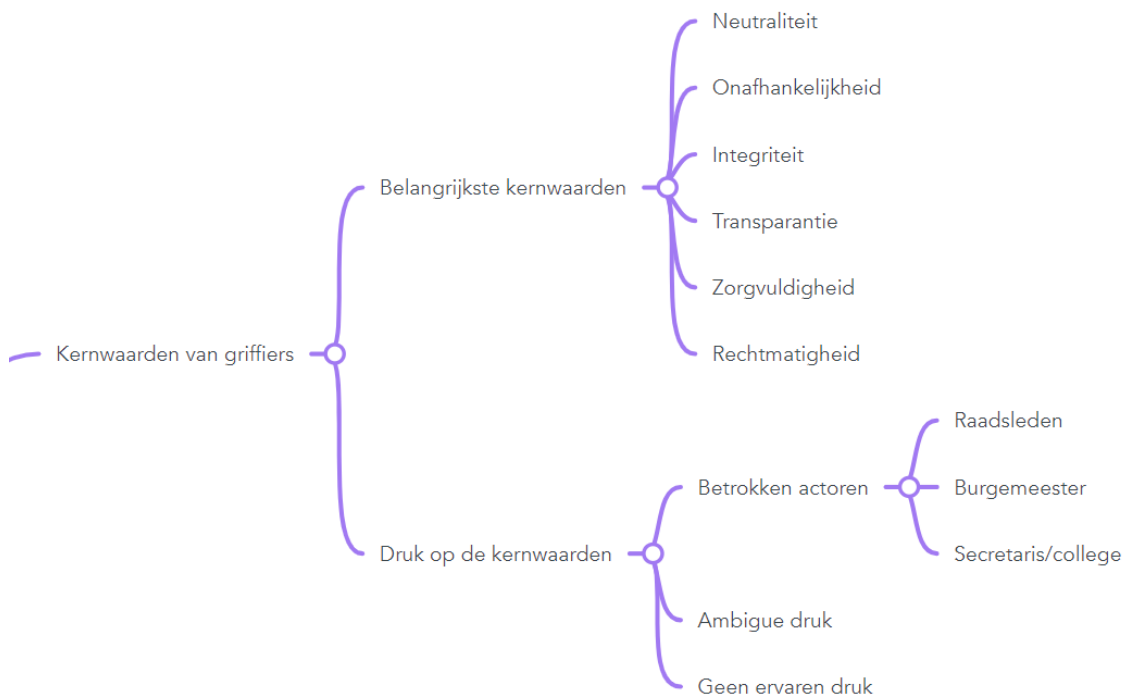
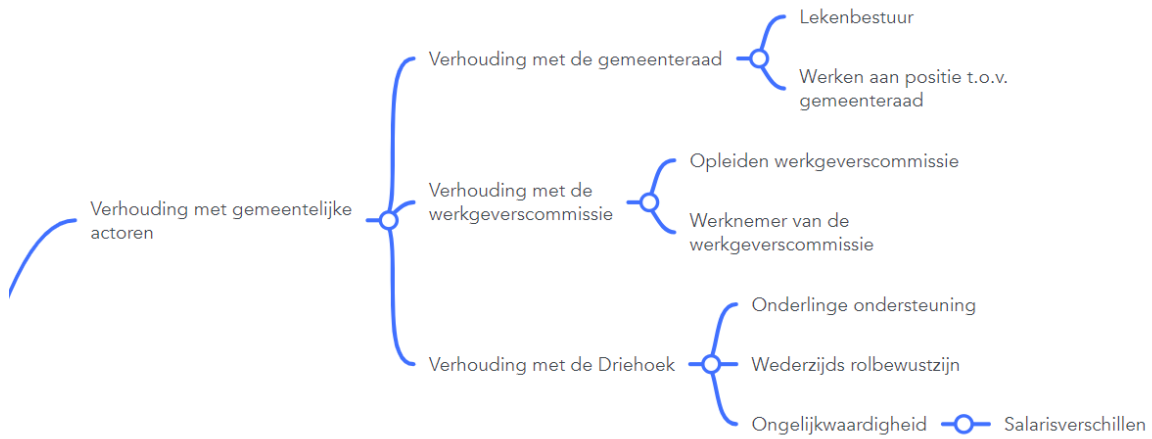
- Ik weet dat deelname vrijwillig is. Ook weet ik dat ik op ieder moment kan beslissen om mijn deelname aan het onderzoek te stoppen. Daarvoor hoef ik geen reden te geven.
- Ik geef toestemming voor het verzamelen en gebruiken van mijn gegevens in dit onderzoek, door middel van het opnemen van het interview. Ik ben op de hoogte dat mijn uitspraken anoniem geciteerd kunnen worden in dit onderzoek.
- Ik ben door de onderzoeker geïnformeerd over dit onderzoek, heb schriftelijke informatie over dit onderzoek ontvangen en heb de mogelijkheid om vragen te stellen over dit onderzoek.

Naam deelnemer:

Datum:

Handtekening deelnemer:

8.4 CODEBOOM





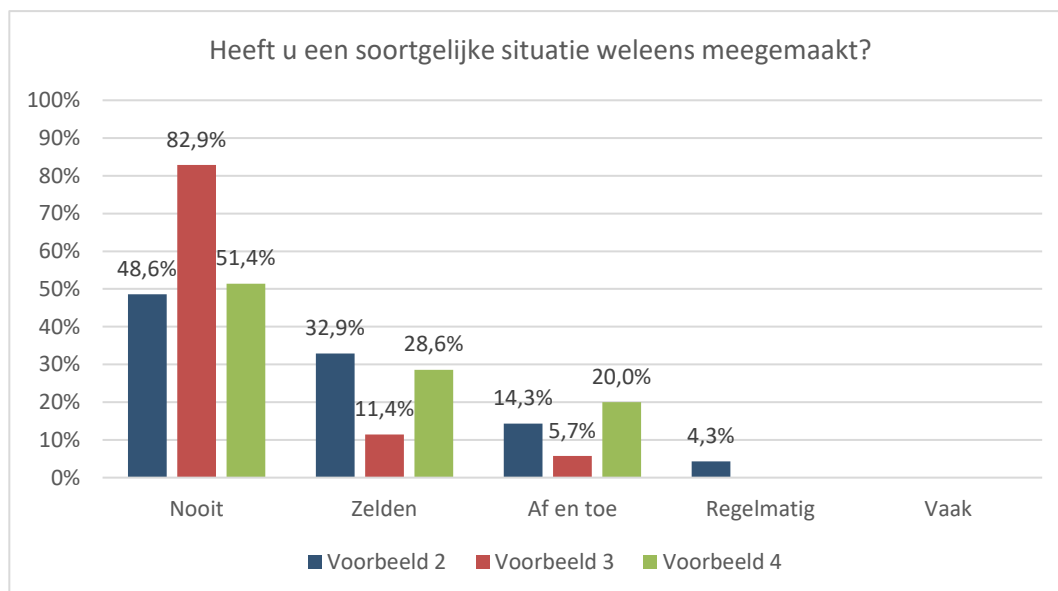
8.5 ANTWOORDEN RESPONDENTEN VOORBEELDSITUATIES

Hieronder zijn de voorbeeldsituaties te lezen, met daaronder de grafieken met de antwoorden van de respondenten op de twee vragen die over deze voorbeelden zijn gevraagd.

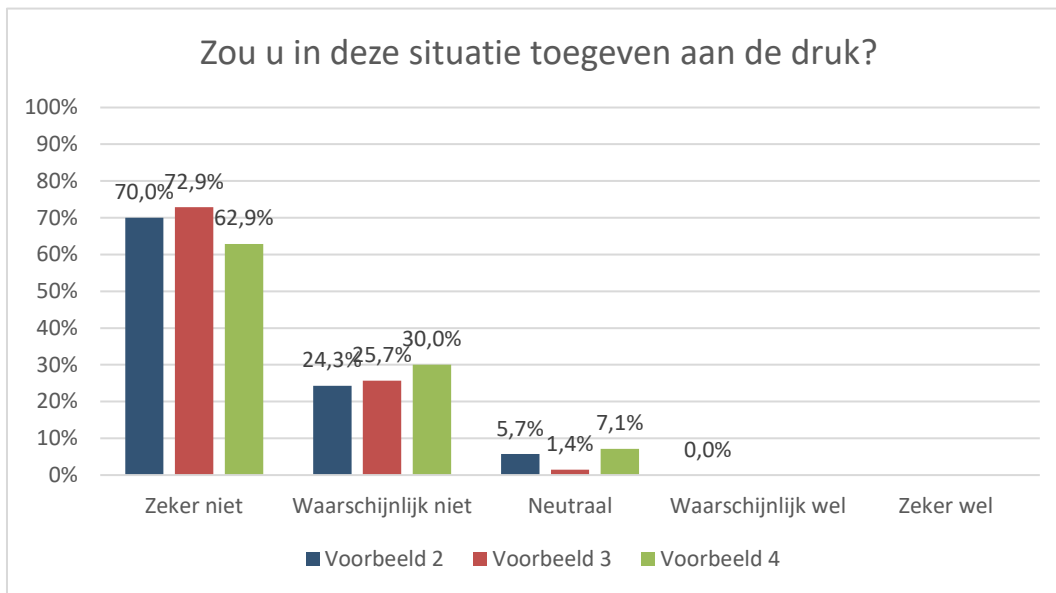
Voorbeeld 2: Het college vraagt om een snellere behandeling van de stukken door de raad. U hebt al langere tijd gewerkt aan een snellere verwerkingstijd, maar dat is volgens het college niet genoeg. Ze gaan zich rechtstreeks en via de werkgeverscommissie bemoeien met de vergadersystemen en werkwijzen van de raad en de griffie. Ze dragen aan dat er soepeler omgegaan moet worden met de regels, en dat de beleidsstukken van het college eerder behandeld moeten worden dan een initiatiefvoorstel uit de raad.

Voorbeeld 3: In de gemeente wordt alles onderdeel van politiek spel; voorzitterschappen van commissies, spreektijden en het functioneren van de griffier. De voorzitter van de werkgeverscommissie zit in de coalitie en probeert te voorkomen dat de griffier een te grote tegenmacht wordt voor het college. Wanneer u als griffier de oppositieleiden wil informeren over de vindplaats van openbaar toegankelijke informatie, zodat zij een gelijke informatiepositie behouden ten opzichte van de coalitieleiden, oefent de voorzitter van de werkgeverscommissie druk op u uit om dergelijke mails niet te versturen.

Voorbeeld 4: Enkele raadsleden zijn niet blij met een belangrijk voorgenomen besluit van het college. Aan u als griffier vragen ze wat ze als mogelijkheden hebben om daar iets mee te doen. U legt de verschillende mogelijkheden uit, waar ze uiteindelijk ook gebruik van maken. Er komt een nieuwe raadsvergadering over het besluit. De burgemeester hoort hiervan en is gefrustreerd over de vertraging die het besluit daardoor oploopt. Ze voert de druk op bij u om bij dergelijke belangrijke besluiten voor minder vertraging door de raad te zorgen.



Figuur 9 Antwoorden van de respondenten (n=70) op de vraag: 'Heeft u een soortgelijke situatie weleens meegemaakt?'



Figuur 10 Antwoorden van de respondenten (N=70) op de vraag "Zou u in deze situatie toegeven aan de druk?"