

‘De bouw van een professie’

*Een onderzoek naar de professionalisering van gemeenteraadsgroffiers
in een heterogene en lokaalpolitieke omgeving*

D.J. Dolmans

3065448

Juli 2010

Masterthesis: Publiek management

Scriptiebegeleider: dr. M.J. Van der Meulen

Tweede lezer: prof. dr. M. Noordegraaf

Voorwoord

De term ‘professionalisering’ is niet meer weg te denken uit beleidsstukken van organisaties in het publieke domein. Genoemde term past immers in de succesretoriek van ogenschijnlijk succesvolle organisaties. Wat precies wordt bedoeld met ‘professioneel’ of ‘professionalisering’ is echter lang niet altijd evident. Temeer geldt dit voor professies die relatief kort geleden zijn ontstaan en derhalve moeizaam aansluiting vinden bij een breed gedragen conceptualisering van hetgeen de bewuste professie omvat en betekent. Het ‘folkconcept’ van professies dat Freidson (1983) schetst gaat slechts voor een gering aantal (klassieke) professionele groepen op.

Toch kent het streven naar professionalisering niet voor niets een prominente positie in het beleid van een groot aantal (publieke) organisaties. Het vergroten van de sociale dichtheid van een beroepsgroep kan, door de inzet van verschillende instrumenten, leiden tot tal van positieve effecten voor de beroepsgroep zelf en, niet in de laatste plaats, voor de klant, in dit geval de burger. Onderzoek naar de professionalisering van beroepsgroepen in het publieke domein is hierom niet alleen in academische zin van belang maar kan ook nuttige inzichten verschaffen voor hoe publieke managers termen als ‘professie’, ‘professional’ en ‘professionalisering’ moeten begrijpen. Dit onderzoek richt zich in lijn met het bovenstaande op de casus van een jonge, bijzondere beroepsgroep: gemeenteraadsgrippers. Sinds 2002 schippert deze beroepsgroep in 430 Nederlandse gemeenten tussen (lokale) politiek, bestuur en maatschappij. Duidelijk wordt wel dat het functioneren van raadsgriffiers, op het kruispunt van ambtenarij, politiek en maatschappij, niet op zichzelf staat. Het contrast met bijvoorbeeld de klassieke hoogopgeleide professional, die in relatie tot zijn beroepsgroep exclusieve kennis, vaardigheden en jurisdictie kan aanwenden om zijn positie te verankeren, is maar al te duidelijk. Professionaliseren lijkt voor grippers dus anders te moeten. Het streven naar professionalisering van raadsgriffiers is, net als voor groot aantal andere beroepsgroepen een feit maar de wegen ertoe zijn niet evident. Het genoemde professionaliseringsvraagstuk in combinatie met de beschreven weerspanning van de publieke omgeving heeft mijn interesse gewekt voor het thema van dit onderzoek.

Dit onderzoek is gegoten in de vorm van een masterthesis ‘publiek management’ voor de studie Bestuur- en Organisationswetenschap. Voor het verwezenlijken van dit onderzoek ben ik dank verschuldigd aan een aantal mensen. Allereerst gaat voor de begeleiding vanuit de Universiteit Utrecht veel dank uit naar dr. Martijn van der Meulen. Zijn geëtaleerde kennis over professionalisering bij publieke organisaties maar ook zijn toegesneden advies, reflectie en bovenal enthousiasme waren meer

dan welkom. Voor het optreden als tweede lezer dank ik eveneens prof. dr. Mirko Noordegraaf, hoogleraar Publiek Management. Zijn commentaar op mijn schrijven hebben verschillende keren tot nieuwe, nuttige inzichten geleid. Verder geldt veel dank voor de leden mijn tutorgroep: Jan-Willem, Marieke, Inge en Marco. De vele uren die wij samen hebben besteed aan het reflecteren op elkaars onderzoek waren nuttig, leerzaam en niet in de laatste plaats erg leuk. Ten slotte ben ik veel dank verschuldigd aan de VvG in het algemeen en de ‘commissie professionalisering’ in het bijzonder. Specifieke dank gaat in deze uit naar alle raadsgriffiers maar ook gemeenteraadsleden die bereid waren mij door middel van interviews of anderszins te helpen bij mijn onderzoek. De medewerking die ik van een groot aantal van hen heb mogen ontvangen om dit onderzoek überhaupt te kunnen uitvoeren heb ik als bijzonder leerzaam ervaren.

Inhoudsopgave	Pag.
Voorwoord	2
Inhoudsopgave	4
Deel I: Inleiding en context	
<i>Hoofdstuk 1: Ten geleide</i>	8
1. Inleiding	8
1.1. Probleemanalyse	9
1.2. Probleemstelling	10
1.3. Doelstelling	11
1.4. Vraagstelling	11
1.5. Academische relevantie	14
1.6. Maatschappelijke relevantie	15
1.7. Leeswijzer	15
<i>Hoofdstuk 2: Context van het griffiersvak</i>	17
2. Inleiding	17
2.1. Institutionele verankering van de griffiersfunctie	17
2.2. Raadsgriffiers in een politieke arena	20
2.3. Raadsgriffiers in een publieke context	21
2.4. Conclusie	22

Deel II: Theorie	Pag.
<i>Hoofdstuk 3: Professie, professional en professionalisering</i>	24
3. Inleiding	24
3.1. Professionalisering in historische context	25
3.2. Dominante theoretische discussies over professionalisering	27
3.2.1. Conceptbenaderingen	27
3.2.2. Procesbenadering	28
3.2.3. Hybride benaderingen	30
3.3. Perspectieven op professionalisering	32
3.5. Operationalisering van begrippen	33
3.6. Conclusie	36

Deel III Methodologische verantwoording

<i>Hoofdstuk 4: Methoden en technieken</i>	38
4. Inleiding	38
4.1. Implicaties van bestuurskundig onderzoek	38
4.2. Bepaling van een wetenschapsperspectief	39
4.3. Keuze voor respondenten en hun omgeving	41
4.4. Onderzoekspopulatie	42
4.4.1. Respondenten	42
4.4.2. Informanten	43
4.5. Hermeneutiek	44
4.6. Dataverzameling en data-analyse	45
4.6.1. Literatuurstudie	46
4.6.2. Documentanalyse	46
4.6.3. Interviews	47
4.6.4. Observaties	47

	Pag.
4.7. Conclusie	48
Deel IV Empirie en analyse	
<i>Hoofdstuk 5: De ontwikkeling van het griffiersvak</i>	50
5. Inleiding	50
5.1. Een nieuwe positie in het gemeentepolitiek bestel	51
5.2. De verovering van een domein	53
5.3. Parallele vakontwikkeling	56
5.3.1. ‘De Ontwikkelgriffier’	57
5.3.2. ‘Op-de-winkel-pas-griffiers’	58
5.3.3. Conclusie	59
<i>Hoofdstuk 6: Raadsgriffiers en de heterogeniteit van hun werkveld</i>	61
6. Inleiding	61
6.1. Griffiers in een ‘esoterische’ functie	62
6.2. De gemeenteraad als werkgever	63
6.3. Het belang van karakteristieken van gemeenten	65
6.3.1. Grootte en middelen van griffiers en griffies	66
6.3.2. Politieke en ambtelijke cultuur	67
6.4. Exporteerbaarheid van de griffiersfunctie	69
6.5. Conclusie	70
<i>Hoofdstuk 7: De collectieve professionaliseringspoging</i>	72
7. Inleiding	72
7.1. De Vereniging van Griffiers en haar professionaliseringswens	72
7.1.1. Georganiseerde educatie voor raadsgriffiers	73

	Pag.
7.1.2. Reflectie, intervisie en coaching	74
7.1.3. Kennis en kennisontwikkeling	75
7.2. Institutionele- en financiële beperkingen	76
7.3. Representatie door de Vereniging van Griffiers	77
7.4. Professionalisering: van proceduregriffier naar procesgriffier	79
7.5. Over de professionaliseringsmatrix	80
7.5.1. Taligheid van de professionaliseringsmatrix	81
7.5.2. De professionaliseringsmatrix als meetlat	82
7.6. De ideale griffier en het certificeringvraagstuk	84
7.7. Conclusie	85

Deel V: Conclusies en aanbevelingen

<i>Hoofdstuk 8: Raadsgriffier en de opgave van het professionaliseren</i>	87
8. Inleiding	87
8.1. De professionaliseringswens van raadsgriffiers: de beantwoording van de hoofdvraag	87
8.1.1 Professionaliteit van raadsgriffiers in een politieke, heterogene omgeving	88
8.1.2. Wat raadsgriffiers als collectief (kunnen) doen om te professionaliseren	91
8.2. Een advies over hoe raadsgriffiers als collectief professionaliteit kunnen vergroten	93
8.3. Aanbevelingen ten aanzien van vervolgonderzoek	95
8.4. Slot	96
Literatuurlijst	97
Bijlage I. Vierstadia ontwikkelpad griffiers	101
Bijlage II. Professionaliseringsmatrix	102

Deel I: Inleiding en context

Hoofdstuk 1: Ten geleide

1. Inleiding

De functie van griffier¹ bestaat bij de lokale volksvertegenwoordiging relatief kort. In formele zin is de raadsgriffier sinds maart 2002, met de wet ‘dualisering gemeentebestuur’ geïnstitutionaliseerd. Voorts werd de verplichting om een griffier aan te stellen pas sinds 2003 van kracht. Het doel van de wet dualisering gemeentebestuur is om de lokale democratie ‘beter’ te doen functioneren.

Hoewel de functie van raadsgriffier pas kort bestaat, heeft het zich als eerste adviseur van volksvertegenwoordigende organen doen gelden. Zo stelt de commissie Aarts in het rapport “Van werklust naar werklust” dat de griffier op gemeentelijk niveau een sleutelfunctie heeft bij het kwalitatief beter organiseren van het raadswerk (commissie Aarts 2008). De complexe wereld van het lokaal publiek bestuur vraagt immers om gedegen procedurele, procesmatige en inhoudelijke ondersteuning (Brokers en Huitema 2008). Daarnaast achtte de formele wetgever het van belang om deze functie niet te leggen bij de secretaris, aangezien deze werkt onder het gezag van het college van B&W. Met lokaal dualisme als ideaal zou er een apart ambtenarenapparaat gecreëerd worden, de griffie, met aan het hoofd de raadsgriffier. Op deze manier zouden de Nederlandse gemeenteraden kwalitatief beter moeten kunnen opereren. De veronderstelde parttime functie van raadsleden geeft de lokale volksvertegenwoordiging volgens Neelen et al. (2003) zonder raadsgriffier onvoldoende mogelijkheid om adequate besluitvorming te realiseren.

Dat zowel griffiers als bestuurskundigen van mening zijn dat de raadsgriffier bestaansrecht heeft in het licht van het lokaal dualisme, zoals bedoeld door de formele wetgever (Brokers en Huitema 2008;

¹ In dit onderzoek geldt dat het begrip ‘gemeenteraadsgriffier’ ook wel wordt aangeduid met ‘raadsgriffier’ of korter ‘griffier’.

Neelen et al. 2003; Commissie Aarts 2008). Anderzijds wordt het belang van de griffiersfunctie voor gemeenteraden eveneens inzichtelijk wanneer gekeken wordt naar onderzoeksrapporten als: 'Effecten van Dualisering: een gedragsverandering?' (2006) of 'Op weg naar de griffier van de toekomst' (2007). Duidelijk wordt in deze analyses dat een groot aantal gemeenteraden leunt op de ondersteuning van de griffier en griffie. Het is hierom niet verwonderlijk dat de Vereniging van Griffiers meent dat geïnvesteerd zou moeten worden in de professionaliteit van raadsgriffiers. Hoe dit precies gerealiseerd kan worden en of dit daadwerkelijk wenselijk is, is echter niet evident.

1.1. Probleemanalyse

Raadsgriffiers moeten functioneren in een complexe omgeving. Aan de ene kant zijn zij belast met een secretarisfunctie, waarbij leiding wordt gegeven een ambtelijk apparaat. Daarnaast is de griffier eveneens nauw betrokken bij de politieke werkelijkheid, aangezien direct gewerkt wordt voor de lokale volksvertegenwoordiging. De ondersteunende functie staat hierbij centraal. Voorts is van belang dat de functie pas bestaan sinds maart 2002. Toen in 2002 de wet 'dualisering gemeentebestuur' in werking trad, werd de gemeenteraad onafhankelijker van het college van burgemeester en wethouders. Voorheen was de gemeentesecretaris de ambtelijk secretaris van zowel de raad als het college. Sinds 2002 is de gemeentesecretaris slechts ambtelijk secretaris van het college en, niet van de minste betekenis, directeur van de ambtelijke organisatie.

De verplaatsing van de politiek-bestuurlijke focus naar lokaal niveau is een sterke tendens in het Nederlandse publieke domein (Neelen et al. 2003). Om de eigen identiteit en leefomgeving centraal te stellen hebben voorgaande kabinetten ingezet op decentralisering van besluitvorming. In deze tendens past de opkomst van het dualisme en daarmee de raadsgriffier. Duidelijk wordt echter dat de context waarbinnen griffiers functioneren complex is en bovendien aan verandering onderhevig lijkt. De komende jaren zal volgens Vereniging van Griffiers een sterk appel worden gedaan op de lokale en provinciale overheid. Door decentralisatie nemen taken op lokaal niveau immers alleen maar toe. De griffier is hier direct bij betrokken. Het lijkt daarom te verwachten dat het belang van de functie van griffiers alleen maar zal toenemen (www.griffiers.nl 06-2010). De constatering dat het belang van het bestaan van de raadsgriffier groot is en binnen de huidige tendensen van lokalisering en decentralisering alleen maar toe zal nemen, is het niet verwonderlijk dat men zoekt naar mogelijkheden om te investeren in het vak van griffier. Een sleutelwoord hierbij is 'professionalisering'. Dit woord bovendien veelvuldig

terug in de verschillende publicaties van de Vereniging van Griffiers (www.griffiers.nl 06-2010). Daarnaast is er binnen deze vereniging een commissie opgericht die de taak heeft het begrip ‘professionalisering’ toe te spitsen op het vak van griffier.

Hoewel men het er over eens lijkt dat een professionaliseringslag voor griffiers vak eminent belang is, zijn de stappen die genomen moeten worden nog onduidelijk. De Vereniging van Griffiers is inmiddels sinds haar oprichting in 2003 bezig met het positioneren van de griffier ten opzichte van de omgeving, maar de feitelijke professionaliseringslag moet nog worden geëffectueerd. Het korte bestaan van de raadsgriffier maakt bovendien dat het begrip van de professie niet eenduidig is. Nederlandse gemeenten vullen, onder invloed van lokale omstandigheden, de functie van hun griffier immers individueel in. Niet in de laatste plaats komt dit doordat de wet (gemw. art. 107) hier weinig regelt. Gevolg van bovenstaande elementen lijkt dat de heterogeniteit van de omgeving van griffiers groot is. Hiernaast is van belang dat raadsgriffiers een dienende rol hebben ten opzichte van de raad. In een (hoog)politieke- en bovendien zeer heterogene omgeving is de opgave om te professionaliseren hierdoor allerm minst eenvoudig. Diversiteit aan lokale (gepolitiseerde) omstandigheden in combinatie met het dienend karakter van de functie van raadsgriffier maakt dat collectieve actie, gericht op professionalisering, niet voor zich spreekt. De manier waarop griffiers hier individueel en als collectief mee om (kunnen) gaan vormt een centraal thema in dit onderzoek. Om genoemd thema te onderzoeken is het noodzakelijk om vast te stellen wat verstaan wordt onder sleutelbegrippen als ‘professie’, ‘professional’ en ‘professionalisering’. In de wetenschappelijke literatuur worden deze termen immers op zeer verschillende manieren benaderd. Zo bestaan stromingen die de professional nadrukkelijk zien in relatie tot hun omgeving, terwijl anderen pogingen doen om het begrip van de professional te conceptualiseren. Het hanteren van een toegesneden definitie ten aanzien van het beroep van griffiers is hierom van groot belang.

1.2. Probleemstelling

De Vereniging van Griffiers heeft de wens geuit, te willen professionaliseren. Hiertoe worden momenteel verschillende stappen gezet. Hoewel de professionaliseringspoging begrijpelijk is, wordt eveneens duidelijk dat er sprake is van een aantal bijzondere omstandigheden, die professionaliseringsprocessen complex kunnen maken. Allereerst is de griffiersfunctie in essentie een dienende functie ten opzichte een politiek orgaan: de gemeenteraad. Daarnaast speelt dat het werkveld van de griffiers zeer heterogeen is. Er bestaan immers grote verschillen in tal van gemeenteggebonden

kenmerken, terwijl de manier waarop gemeentes omgaan met de wet ‘dualisering gemeentebestuur’ eveneens sterk uiteenloopt. Professionalisering van een dienende beroep in een heterogene, politieke omgeving is in deze allerminst eenvoudig. De manier waarop raadsgriffiers als collectief kunnen streven naar vormen van professionalisering staat in deze scriptie centraal.

1.3. Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is een bijdrage te leveren aan inzichten die kunnen leiden tot professionalisering van de raadsgriffiers. Ten aanzien hiervan zijn twee elementen van belang. Allereerst is van belang welke rol lokale omstandigheden spelen in de manier waarop individuele griffiers omgaan met hun werk. Hiertegenover staan de collectieve pogingen van de beroepsgroep om te komen tot professionalisering. Door deze twee benaderingen naast elkaar te zetten ontstaat een beeld van hoe raadsgriffiers (kunnen) professionaliseren. Secundair kent deze studie eveneens het doel om bij te dragen aan de empirische kennis over professionaliseringsprocessen in het publieke domein.

1.4. Vraagstelling

Dit onderzoek richt zich op het thema ‘professionalisering van raadsgriffiers’. Duidelijk wordt dat deze groep zich in toenemende mate bevindt in een sleutelpositie tussen politiek en ambtenarij. De complexe positie van griffiers in combinatie met het korte bestaan van de functie maakt dat er uitgekeken moet worden naar een manier waarop professionalisering van dit vak vormgegeven kan worden. Dit spreekt tevens uit de koersbepaling van de Vereniging van Griffiers. De geformuleerde complexiteit bij de professionaliseringswens maakt professionalisering echter niet eenvoudig. De manier waarop gestreefd kan worden naar professionalisering van een dienend beroep in een lokaalpolitieke, heterogene omgeving is allerminst evident. Om deze constatering centraal te stellen binnen dit onderzoek luidt de hoofdvraag: *“Hoe kunnen gemeenteraadsgriffiers, gegeven het dienende en lokale karakter van de functie, professionaliseren?”*. Aangezien deze vraagstelling meerdere vragen veronderstelt, is het noodzakelijk dat eerst op een aantal fundamentele deelvragen antwoorden worden geformuleerd. Deze deelvragen zijn:

Contextueel

I “Welke bestuurlijke en juridische tendensen zijn van belang voor de professie van griffier?”.

De relevantie van deze vraag ligt in de contextuele afbakening van het onderzoeksobject. Door bovenstaande tendensen te analyseren wordt duidelijk welke feitelijke omstandigheden en tendensen van invloed zijn op ideeën ten aanzien van de professie van griffiers. Op deze vraag wordt antwoord gegeven in het contextueel kader.

Theorie

II “Hoe kan het beroep van raadsgriffier worden begrepen vanuit academische literatuur over professionalisering?”.

Deze deelvraag is van belang omdat het inzicht verschaft in bestaande studies over professionalisering. Aangezien veelvuldig onderzoek is gedaan op dit gebied, kan de griffier met de beantwoording van deze deelvraag in een breed theoretisch perspectief geplaatst worden. Op deze manier wordt de hoofdvraag in theoretische zin afgebakend. De beantwoording van deze deelvraag vindt plaats in het theoretisch kader.

Empirie

III “Hoe hebben raadsgriffiers als collectief, sinds maart 2002, hun vak ontwikkeld?”.

Deze vraag is van belang om de huidige professionaliseringspoging in perspectief te kunnen plaatsen. Deze vraag leunt op empirische gegevens en wordt hierom beantwoord in het eerste hoofdstuk van het empirische deel van dit onderzoek.

IV “Op welke manier ervaren raadsgriffiers de invloed van hun directe omgeving op hun professie?”.

Deze deelvraag is van belang omdat de veronderstelde heterogeniteit van het werkveld invloed kan hebben op de manier waarop professionalisering van griffiers begrepen moet worden. Begrip van de manier waarop en de mate waarin zich dit voordoet is derhalve van belang om een antwoord op de hoofdvraag te formuleren. Deze deelvraag is empirisch van aard en wordt derhalve in het tweede hoofdstuk van het empirische deel van dit onderzoek behandeld.

V “Op welke manier vinden raadsgriffiers dat de Vereniging van Griffiers bijdraagt aan de professionalisering van het vak?”.

Om te begrijpen hoe griffiers hun vak kunnen professionaliseren is het van belang om de huidige pogingen inzichtelijk te maken. Door dit te verbinden met de praxis die individuele griffiers ervaren, kan pas antwoord gegeven worden op de hoofdvraag. Deze vraag is afhankelijk van empirische data en wordt derhalve beantwoord in het laatste hoofdstuk van het empirische deel.

Conclusies en aanbevelingen

VI “Welke factoren vinden raadsgriffiers van belang voor de professionalisering van hun vak?”.

Wanneer antwoord is gegeven op bovengenoemde deelvragen, kunnen uitspraken gedaan worden over elementen die een voornaam zijn in het professionaliseringsproces van griffiers. Wanneer dit duidelijk is, kunnen uitspraken gedaan worden over de zevende deelvraag.

VII “Welke concrete aanbevelingen kunnen gedaan worden om het vak van griffier te professionaliseren?”.

Om de praktische en maatschappelijke relevantie van dit onderzoek te vergroten is eveneens een poging gedaan om aanbevelingen te doen, wat betreft de professionalisering van raadsgriffiers. Hoewel dit onderzoek voor een belangrijk deel in de hermeneutisch-interpretatieve onderzoekstraditie staat en derhalve in beginsel slechts uitspraken kan doen ten aanzien van de geraadpleegde respondenten, is in hoofdstuk acht een poging gedaan om data te transformeren naar aanbevelingen voor de vereniging van griffiers. De gehanteerde methoden en perspectieven hiertoe worden nader toegelicht in hoofdstuk 4: Methodologische verantwoording.

1.5. Academische relevantie

Eén van de problemen die spelen bij bestuurskundig onderzoek is dat het slechts beperkt mogelijk is om kennisaccumulatie te realiseren. Dit is het gevolg van het feit dat bestuurskundig onderzoek zich kenmerkt door een specialistische bestuurskundige ‘locus’ in plaats van een wetenschappelijke focus. Het type verschijnselen staat zodoende centraal, in plaats van de wetenschapsdiscipline. De bestuurskunde is daarom volgens Van Thiel (2010) te beschouwen als multi- of interdisciplinair. Dit onderzoek betreft bovendien, ten aanzien van studies in de professionaliseringsliteratuur, een casestudy. Casuïstiek maakt dat de data in het licht van de gegeven specifieke omstandigheden vooral iets over de casus zelf zeggen, en slechts in beperkte mate te abstraheren zijn naar theorieën. Daarom is, in het verlengde van de hermeneutisch-interpretatieve wetenschapsbenadering, geprobeerd vooral uitspraken te doen vanuit de perceptie van geraadpleegde respondenten en informanten. Positivistische generalisatie wordt hierom zoveel mogelijk gemeden. Dit onderzoek doet slechts ten dele een beroep op objectivistische inzichten. De conclusies en aanbevelingen van hoofdstuk acht moeten derhalve niet begrepen worden als absolute werkelijkheid, maar als een interpretatie ervan door de geraadpleegde actoren in dit onderzoek. Voorts is van belang dat systematisch onderzoek naar de professionalisering van griffiers vrijwel ontbreekt. Dit onderzoek is hierom in de eerste plaats te beschouwen als een exploratie van het in de hoofdvraag genoemde thema.

Wanneer onderwerp ‘professionalisering’ als zodanig wordt beschouwd is dit onderzoek beperkt. Er bestaat immers een zeer rijk scala aan studies en theorieën over professionalisering op zich. Iets groter is de relevantie wanneer specifiek wordt gekeken naar professionalisering in het publieke domein. Hoewel op dit gebied steeds vaker onderzoek wordt ontwikkeld, is de hoeveelheid aan empirische kennis in vergelijking met het de private sector zeer gering. Hierom is gekozen om dit onderzoek voor een deel in vergelijkend perspectief te plaatsen. Om hieraan gestalte te geven wordt het model dat Van der Meulen (2009) beschrijft, met een aantal amenderingen, toegepast op het onderzoeksobject van deze thesis. Wat dit betreft dient dit onderzoek als empirisch gegeven voor vervolgonderzoek naar professionalisering in het publieke domein. Dit geldt in het bijzonder voor onderzoek dat gericht is op de professionalisering van ambtenaren in hoog gepolitiseerde omgevingen.

1.6. Maatschappelijke relevantie

De locus van de bestuurskunde maakt het publieke domein tot onderzoeksobject. Ook dit onderzoek betreft een studie die antwoord probeert te geven op een specifiek publiek vraagstuk. Aangezien het thema ‘professionalisering’ in het publieke domein steeds meer politiekbestuurlijke aandacht krijgt, is het van maatschappelijk belang dat op een groot aantal gebieden kennis wordt opgedaan over dit thema. Het stutten van de publiekbestuurlijke kennis ‘mag’ niet te ver achterblijven bij de knowhow die op dit gebied is opgedaan in de private sector. Dit onderzoek doet een poging om aan deze doelstelling bij te dragen. Specifieker is dit onderzoek relevant voor de raadsgriffiers als beroepsgroep. In deze studie is geprobeerd iets te zeggen over hoe griffiers het professionaliseringstraject nu vorm proberen te geven, maar het geeft eveneens handvatten voor nieuwe perspectieven, waar raadsgriffiers als collectief voordeel mee kunnen behalen. Deze praktische relevantie vertaalt zich in maatschappelijke zin door de veronderstelling dat de functie van griffiers van groot belang is voor krachtig lokaal bestuur. Lokalisering, dualisering maar ook de toegenomen complexiteit van publieke vraagstukken maken de raadsgriffier in potentie immers van groot belang voor het functioneren van de lokale politiek. Professionalisering van griffiers zelf ondersteunt zodoende bestuurskracht van gemeenten. Buiten de andere overwegingen om dit onderzoek te laten bestaan, ligt hierin de meest waardevolle toevoeging en legitimering.

1.7. Leeswijzer

Dit onderzoek staat qua opbouw in de sociaalwetenschappelijke traditie. Eerst, in hoofdstuk twee, wordt er een context geschetst, om het onderzoeksobject te kunnen plaatsen. In het hoofdstuk hierna volgt een theoretische verhandeling die verhaalt over bestaande studies naar professionalisering in het publieke domein. Hier wordt de theoretische positionering en het perspectief waarin dit onderzoek staat bepaald. Aan het eind van dit hoofdstuk volgt een operationalisering van dit onderzoek. Hoofdstuk vier betreft een methodologische verantwoording, waarin wordt toegelicht op welke wijze onderzoek is gedaan. De validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek vormen hier de rode draad. De drie hoofdstukken hierop vormen het empirisch deel van dit onderzoek. Hoofdstuk vijf geeft aan de hand van empirische data een overzicht van de vakontwikkeling die raadsgriffiers sinds 2002 als collectief hebben doorgemaakt. Voorts geeft hoofdstuk zes inzicht in hoe de heterogeniteit van de omgeving waarin griffiers werken, begrepen moet worden. Ten slotte wordt in het zevende hoofdstuk beschreven hoe griffiers als collectief pogingen doen om hun vak te professionaliseren. Het laatste deel van dit

onderzoek betreft: conclusies en aanbevelingen. In dit deel wordt achtereenvolgens antwoord gegeven op de zesde en zevende deelvraag, waarop ten slotte een antwoord geformuleerd wordt op de hoofdvraag. Het laatste hoofdstuk gaat ten slotte in op concrete aanbevelingen ten aanzien van verdere professionalisering van het griffiersvak.

Wanneer men slechts geïnteresseerd is in de professionalisering van griffiers, dan is het raadzaam alleen het empirische en concluderende deel te lezen. Hier worden empirische data geanalyseerd, die ten slotte uitmonden in uitspraken ten aanzien van professionalisering van raadsgriffiers. Als dit onvoldoende houvast geeft, kan het contextueel kader echter behulpzaam zijn. Om dit onderzoek in theoretisch perspectief te begrijpen, moet ook het theoretisch perspectief gelezen worden. Indien de lezer eveneens geïnteresseerd is in hoe dit onderzoek is vormgegeven, dan wordt aangeraden het vierde deel, methodologische verantwoording, door te nemen.

Hoofdstuk 2: De context van het griffiersvak

2. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de context van de functie van griffier uiteengezet. Dit is primair gedaan door uiteenzetting van formele documenten zoals wetgeving, competentieprofielen en functieomschrijvingen. Wanneer deze formele context wordt begrepen, kunnen de empirische data in de hoofdstukken vijf, zes en zeven in perspectief worden geplaatst. In dit hoofdstuk wordt de context benaderd vanuit twee invalshoeken. Ten eerste wordt de functie van raadsgriffier als zodanig beschreven tegen de achtergrond van de politiek-bestuurlijke en juridische omgeving. Hiermee wordt een antwoord gezocht op de eerste deelvraag van dit onderzoek: “Welke bestuurlijke en juridische tendensen zijn van belang voor de professie van griffier?”. Om dit te kunnen plaatsen wordt in de paragrafen hierop gekeken naar meer algemene tendensen in het publieke domein, waar in het bijzonder ook raadsgriffiers mee van doen lijken te hebben.

2.1. Institutionele verankering van de griffiersfunctie

De griffiersfunctie is ontstaan met de invoering van de wet ‘dualisering gemeentebestuur’ (maart 2002). Deze wet was echter pas een jaar later volledig van kracht, in maart 2003. Doel van de wet ‘dualisering gemeentebestuur’ was om de gemeenteraad, ten opzichte van het college, meer bestuurs- en beslissingskracht te geven. De transitie van gedeeltelijke dualisering naar volledige dualisering verliep in een aantal stappen. De scheiding van het wethouderschap en het raadslidmaatschap ging echter onmiddellijk in (Neelen et al. 2003). De griffiersfunctie werd in maart 2003 officieel van kracht en de rekenkamerfunctie werd pas in januari 2006 verplicht.

Om krachtige en adequate besluitvorming binnen gemeenten te realiseren achtte de formele wetgever het noodzakelijk om de gemeenteraden te ondersteunen met hun ‘eigen’ ambtenarenapparaat. Deze ambtelijke organisatie, de griffie, bestaat parallel aan de ambtelijke organisatie waarover de gemeentesecretaris invloed uitoefent. De griffier, die aan het hoofd van de griffie, is in zekere zin solitair in zijn functie. Dit komt voort uit het gegeven dat iedere griffier behoort tot één gemeente (Neelen et al

2003). Evident is dat iedere gemeente te maken heeft unieke karakteristieken, waardoor de feitelijke taakinvulling van griffier tot griffier verschilt. Dit gaat voor de griffier bijvoorbeeld op in de zin dat een relatief groot ambtenarenapparaat vraagt om andere (management) vaardigheden dan een relatief klein ambtenarenapparaat. Ook vraagt een gemeente waar sprake is van veel politieke strijd om andere vaardigheden dan een gemeente waar de politiekbestuurlijke cultuur gericht is op consensusvorming. De context waarbinnen de griffier moet werken is hiermee zowel afhankelijk van de karakteristieken van een gemeente op zich, als van de politieke werkelijkheid, waarmee de griffier te maken heeft. De wettelijke verankering geeft de griffier hierbij niet veel houvast. De gemeentewet regelt immers niet veel meer dan dat de functie van griffier bestaat om de gemeenteraad te ondersteunen en dat de raad bevoegd is om de griffier te benoemen, schorsen en ontslaan (gemeentewet art. 107). Duidelijk wordt echter wel dat een griffier in hoge mate afhankelijk is van de eisen die de directe omgeving stelt aan zijn of haar functioneren. Hierdoor is het alleen maar lastiger om een generalistisch beeld van professionaliteit van griffiers vast te stellen.

Aangezien de omgeving van de griffier diens professionaliteit in hoge mate lijkt te bepalen, is het van belang om juist deze omgeving, op dit gebied, te bevragen. Het jonge bestaan van de griffier en het solitaire karakter van de functie maken immers dat de status van griffiers niet eenduidig is. Als uitgangspunt van wat moet worden verstaan onder de professie en professionalisering van raadsgriffiers, is het van belang om duidelijk te maken hoe de functie van griffier er precies uitziet. Dit is ten dele echter problematisch omdat er verschillen bestaan in hetgeen gemeenteraden vragen van 'hun' griffier. Zo stelt iedere gemeente, al dan niet geïnspireerd door de het model van de Vereniging van Griffiers (VvG), een eigen functie- en competentieprofiel voor de griffier samen (www.griffiers.nl). Ondanks verschillen die bestaan tussen gemeenten, heeft de Vereniging van Griffiers naar aanleiding van de geringe handvatten die de gemeentewet schetst (gemeentewet art. 107) een functieomschrijving geformuleerd (Model functiebeschrijvingen griffier 2006). Kort samengevat gaat het om de volgende functies:

- Advies en bijstand: De griffier is eerste adviseur van de gemeenteraad en eerste adviseur de door de gemeenteraad ingestelde commissies. Op alle politiekbestuurlijke terreinen kan de griffier geconsulteerd worden door leden van de raad.
- Procesmanagement: De griffier stuurt, beheerst en participeert in complexe processen ter oplossing van vraagstukken met politieke dynamiek. Hierbij treedt de griffier op als verbinder van politieke, bestuurlijke en ambtelijke processen.

- Ontwikkeling, innovatie en procedure bewaking: De griffier adviseert en informeert de raad bij de totstandkoming van strategisch termijnagenda's en doet voorstellen ter verbetering van procedures. Ook draagt de griffier zorg voor het bewaken van de afdoening van moties, amendementen, initiatiefvoorstellen, etc.
- Logistieke ondersteuning: De griffier is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de voorbereiding, ondersteuning en afhandeling van vergaderingen van de raad en raadscommissies.
- Leidinggeven: De griffier is diensthoofd van de griffie. Hierbij wordt functioneel leiding gegeven aan de medewerkers van de griffie.
- Contacten: De griffier participeert in netwerken binnen en buiten de gemeente, waarbij contacten worden onderhouden op bestuurlijke en ambtelijke niveaus. Ook onderhoudt de griffier contacten met de media, inwoners en belangenorganisaties.

Uit bovenstaande functieomschrijvingen vloeit een door de VvG samengesteld competentieprofiel voort. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen een basisprofiel en een griffiespecifiek profiel. Het basisprofiel bestaat uit analytisch vermogen, flexibiliteit, overtuigingskracht, organiserend vermogen, communicatief vermogen en motivatie. De griffierspecifieke competenties bestaan uit: onafhankelijkheid, visie, omgevingsbewustzijn, inlevingsvermogen en initiatief. Hoewel deze competenties op verschillende wijzen begrepen kunnen worden, geeft het enkele aanwijzingen over hoe (een deel van) de Vereniging van Griffiers denkt over de functie van griffier. Een gegeven dat standaardisatie van competenties en vaardigheden bemoeilijkt is echter, zoals eerder gesteld, dat gemeenteraden zelf kunnen bepalen hoe de functie van hun griffier eruit ziet (vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie 2002b). Hoewel de aanstelling van een raadsgriffier pas sinds 2003 verplicht is gesteld voor gemeenten, beschikte een groot deel van de gemeenteraden in 2002 al over een griffier. Voordat de Vereniging van Griffiers (opgericht maart 2003) zelf competentie- en functieprofielen had opgesteld, bestond dit in veel gevallen al voor de gemeenten die voor 2003 over een griffier beschikten. Deze vroegtijdige ontwikkeling heeft ongetwijfeld nog steeds invloed op hoe individuele gemeenten nu de functie van griffier opvatten. Ook na pogingen van de Vereniging van Griffiers om functie- en competentieprofielen te formuleren, zijn gemeenten immers in theorie nog altijd autonoom in het kiezen van een eigen invulling ervan. Wettelijke verankering minst in dit kader simpelweg. De functieopvatting van de directe omgeving van griffiers bepaald hierdoor de positie van deze groep in hoge mate. De stuurgroep 'evaluatie dualisering gemeentebestuur', die de taak had de wet dualisering gemeentebestuur (2002) te evalueren was in dit kader kritisch. Deze stuurgroep stelt dat,

hoewel griffiers een steeds belangrijkere rol verwerven in de lokale politiek, de functie onderhevig lijkt aan continue verandering. Inhoudelijk kritiek staat hierbij in het kader van het idee dat de griffier vooruit zou lopen op de politieke beslissingen die de raad moet nemen.

2.2. Griffiers in een politieke arena

De directe context waarmee raadsgriffiers mee van doen hebben betreft de lokale politiek. Deze omgeving maakt immers dat de griffier zich als ambtenaar moet verhouden naar de politieke besluitvorming. De directe werkgever van de griffier, de gemeenteraad, betreft dan ook een bijzonder bepaalde factor voor de functie-uitoefening van de griffier. Het is hierom niet verwonderlijk dat eerder onderzoek is gedaan naar de ideeën van zowel raadsleden als griffiers over het functioneren van griffiers (Anker 2006). Uit dit rapport blijkt dat raadsleden ‘tevreden’ zijn met het functioneren van hun griffier. Toch bestaat er grote diversiteit in wat raadsleden ‘goed’ vinden aan het functioneren van de griffier. Duidelijk wordt uit dit rapport dat er uiteenlopende beelden bestaan bij wat de griffier ‘behoort’ te doen. Ook bestaat er volgens Anker (2006) een discrepantie tussen wat griffiers en raadsleden verwachten van de functie van griffier in de toekomst. De vakontwikkeling lijkt in lijn hiermee onzeker. Uit onderzoek blijkt bovendien dat sommige griffiers vooral gericht zijn op de opdrachten die zij direct ontvangen vanuit de raad, terwijl andere griffiers vooruitlopen op politieke besluitvorming. Ook bestaat er volgens Anker (2006) discussie onder raadgriffiers zelf over de procedurele functie versus de procesfunctie. Dit blijkt onder andere uit de functieomschrijving die is gepubliceerd door de Vereniging van Griffiers in 2006.

Aangezien het werkterrein van de griffier een hoog gepolitiseerde omgeving betreft, is ook de professie van griffier afhankelijk van sociaalpolitieke opvattingen. Bolman en Deal (2003) stellen voorts dat organisaties voortdurend politieke keuzes moeten maken. In het geval van gemeenten geldt dit niet alleen op het niveau van de ‘zichtbare’ politiek, maar ook wanneer gekeken wordt naar de eigen ambtelijke organisatie. Binnen de politieke arena moeten volgens Bolman en Deal (2003) niet alleen keuzes gemaakt worden die terug te leiden zijn op efficiëntie en effectiviteit, maar ook op wat ‘het beste’ is voor de organisatie. In een politieke setting zijn de opvattingen over wat ‘het beste’ zeer uiteenlopend (Bolman en Deal 2003). In lijn hiermee stelt Stone (2002) dat de gegevens waarop betrokkenen zich in een politieke setting moet baseren vaak (bewust of onbewust) op een oneigenlijke manier gebruikt worden. Behalve sociaal-politieke overwegingen speelt, op een minder intentioneel niveau, ook de

organisatiecultuur parten (Martin 2002; Bolman en Deal 2003; Mintzberg et al. 2006). Volgens Bolman en Deal (2003) vallen en staan kritieke beslissingen, voor een groot aantal organisaties, bij de collectieve betekenisgeving van organisaties aan bepaalde fenomenen. Deze zijn afhankelijk van spelregels, rituelen, ceremonies, mythes, etc. Duidelijk wordt wel dat wat professionaliteit van griffiers is, in hoge mate wordt bepaald door omgevingsfactoren, waar griffiers zelf beperkt invloed op hebben.

2.3. Griffiers in een publieke context

Professionaliteit en professionalisering zijn thema's die in hoge mate worden bepaald door de context waarin de begrippen worden gebruikt. Duidelijk wordt dat deze thema's een ware 'zeitgeist' vormen in zowel het publieke als private domein. Freidson (1983) noemt deze termen het ook wel een 'folk concept', aangezien het veelvuldig wordt gebruikt in dagelijkse gesprekken, terwijl concrete betekenisgeving zeer uiteenloopt. Ook blijkt uit een groot aantal visies en beleidsdocumenten van organisaties dat er sterke hang is naar professionele organisatie, en professioneel organiseren. Wilensky (1964) beschreef in 'the professionalisation of everyone?' al de grote drang van beroepsgroepen naar het professionaliseringsideaal. Hierom is het belangrijk om te begrijpen op welke manier griffiers aankijken tegen professionalisering. De term is immers uiterst beladen en het wordt daarnaast door velen op een verkeerde manier gebruikt. Voor het publieke domein is deze terminologie omtrent professionalisering bovendien relatief nieuw. Zoals betoogd is de context waarbinnen de griffier werkzaam is, van bijzondere invloed op de manier waarop de griffier functioneert. Specifiek gaat het hier om de formele gemeentepolitiek, maar algemener verhoudt de raadsgriffier zich tot publieke vraagstukken, in het publieke domein.

In dit kader stelt Noordegraaf (2008) dat de publieke sector zich momenteel bevindt in een 'interventiefuik'. Brede maatschappelijke tendensen zoals politiek wantrouwen van burgers, afname in het vertrouwen van publieke diensten en de relatief hoge- en soms onmogelijke eisen die gesteld worden aan publieke organisaties, maken dat organiseren in de publieke sector wordt bemoeilijkt. Ook internationalisering en verregaande invloed van machtige bedrijven in het publieke bestel zorgen voor vergroting van organisatorische complexiteit. Terwijl de eisen die gesteld worden aan de publieke sector toenemen, wordt gelijktijdig geëist dat deze sector effectiever, transparanter en efficiënter opereert (Noordegraaf 2008). Hervormingen in het kader van New Public Management eisen immers een bedrijfsstrategie van publieke organisaties (Pollitt en Bouckaert 2004). Terwijl publieke vraagstukken te

maken hebben met steeds meer betrokken partijen, is collectieve actie noodzakelijk. Desondanks zijn de middelen om deze collectieve actie te realiseren beperkt (Noordegraaf 2008).

Deze publieke context heeft gevolgen voor hoe men naar professionals binnen het publieke domein kijkt. De snel veranderende omgeving van het publieke domein vraagt immers om andere manieren van organiseren en daarmee om andere vaardigheden van de verantwoordelijke ambtenaren. Raadsgriffiers, die als ambtenaar een sleutelpositie bekleden in de lokale politieke besluitvorming, vormen hier geen uitzondering op de regel. Noordegraaf (2008) meent hierbij dat binnen het publieke domein gezocht moet worden naar een andere benadering van professionaliteit dan in de private sfeer. Om te bepalen welke competenties professionals moeten hebben in een publieke setting, beschrijft Noordegraaf (2008) als basis, drie algemene competenties die nodig zijn om te kunnen functioneren binnen de gegeven politiek-bestuurlijke complexiteit. Deze ‘metacompetenties’ zijn: adaptief vermogen, interpretatief vermogen en verbindend vermogen. Adaptief vermogen draait in deze om het herkennen van settings en het aanpassen van management aan de setting. Bij het interpretatief vermogen doelt Noordegraaf (2008) op het managen van ‘dagelijkse informatieve workflows’. Ten slotte heeft verbindend vermogen te maken met het “linken van eigen settings en benaderingen aan andere settings, binnen en buiten organisaties” (Noordegraaf 2008 p. 349).

2.4. Conclusie

In dit hoofdstuk is een grof kader geschetst van contextuele tendensen die direct van invloed zijn op de manier waarop raadsgriffiers zich verhouden tot hun politiek-bestuurlijke omgeving. Hiermee wordt antwoord gegeven op de eerste deelvraag van dit onderzoek: *“Welke bestuurlijke en juridische tendensen zijn van belang voor de professie van griffier?”*. Allereerst is in deze van belang dat griffiers zich in een (hoog)politieke omgeving bevinden. De gemeenteraad is, als politiek orgaan, de directe werkgever van de raadsgriffier. Deze positie is bij lokale overheden zeer bijzonder.

De (hoog)gepolitiseerde context van het griffiersvak kan gevolgen hebben voor de manier waarop de professie van griffiers begrepen moet worden. De mate waarin dit het geval is wordt onderzocht in het empirische deel van dit onderzoek. Behalve de politieke omgeving is in dit hoofdstuk eveneens aangegeven dat de wettelijke verankering van het griffiersvak zeer beperkt is. Gemeenteraden zijn wat dit

betreft vrijwel autonoom in het bepalen van de positie van de griffier in hun gemeente. Hoewel de Vereniging van Griffiers een taken- en competentieprofiel heeft geformuleerd, zijn gemeenten vrij in de mate waarin deze profielen worden gehanteerd. Ten slotte is in dit hoofdstuk een korte beschrijving gegeven van de complexiteit van het organiseren van het publieke domein (2.3.). Deze contextfactor lijkt zeer bepalend voor de directe omgeving van de raadsgriffier maar ook voor de positie- en het functioneren van griffier zelf. De raadsgriffier als 'sleutelfiguur' tussen politiek en ambtenarij heeft immers onmiddellijk van doen met onder bijvoorbeeld de interventiefuik, zoals Noordegraaf (2008) deze beschrijft. Nu een aantal centrale contextgegevens duidelijk zijn, mist theoretische inbedding van de termen die worden gebruikt in de hoofdvraag van dit onderzoek. Op de vraag wat ten aanzien van deze casus verstaan moet worden onder de termen 'professie' en 'professional' wordt nader ingegaan in het tweede deel van dit onderzoek, theorie. Uit de theorie vloeit bovendien een operationalisering van dit onderzoek voort.

Deel II: Theorie

Hoofdstuk 3: Professie, professional en professionalisering

3. Inleiding

Om het professionaliseringsvraagstuk van griffiers systematisch te benaderen is het van belang om de theoretische context te analyseren. Aangezien het academische debat wat betreft ‘professionals’ en ‘professionalisering’ in de afgelopen eeuw zeer strijdig en ambigu (Burrage 1990) is gebleken, is het ten aanzien van dit onderzoek essentieel om een duidelijke theoretische stelling in te nemen. Dit geldt temeer omdat het publieke domein als onderwerp van onderzoek ten aanzien van professionaliseringsvraagstukken voor een groot deel nog niet is verkend.

Om bovenstaande redenering gestalte te geven is dit hoofdstuk ingedeeld in vijf paragrafen. In eerste instantie wordt de historische context van de begrippen ‘professie’, ‘professional’ en ‘professionalisering’ geanalyseerd. Hierna volgt een verhandeling waarin de voornaamste academische discussies over genoemde thema’s worden behandeld. In de derde paragraaf wordt een beeld geschetst van de huidige complexiteit van de publieke sector, afgezet tegen het relatief contemporaine begrip ‘professionalisering’. Hierna volgt nog specifiek hoe in formeel theoretische zin de professie van griffiers eruit ziet. In de laatste paragraaf kan een toegesneden theoretische positionering bepaald worden, ten aanzien van het thema ‘professionalisering van raadsgriffiers’. In de conclusie, worden de consequenties van deze positionering voor dit onderzoek uiteengezet, waarmee tevens een antwoord wordt geformuleerd op de tweede deelvraag van dit onderzoek: “Hoe kan het beroep van raadsgriffier worden begrepen vanuit academische literatuur over professionalisering?”.

3.1. Professionalisering in historische context

Om de complexiteit van het begrip ‘professionalisering’ te doorgronden is het van belang om te begrijpen in welke historische context het begrip te plaatsen is. De betrekkelijk kort bestaande populariteit van de term kent namelijk een grondslag die ver teruggaat in de geschiedenis. Hoewel de academische discussie pas sinds de jaren ’30 van de vorige eeuw oplaaide, zijn de wortels van het begrip talrijk. Door de eeuwen heen heeft het inzicht in het domein van ‘de professional’ zich stapsgewijs ontwikkeld.

De vroegste notie van ‘professies’ en daarmee ‘professionalisering’ is terug te voeren op de klassieke oudheid. In het Romeinse rijk bijvoorbeeld had het begrip ‘professie’ alleen betrekking op publieke functies. Professionals waren publiek zichtbare figuren die op basis van jurisdictie en (formeel) publiek vertrouwen macht uitoefenden op het publieke bestel. De Latijnse term ‘profeteri’ betekent dan ook letterlijk ‘openlijk verklaren’ (Roodbol 2005). In de Middeleeuwen heeft het begrip ‘professional’ zich voornamelijk ontwikkeld tot een concept dat nauw verbonden was met de kerk. Net als in de klassieke oudheid bleef dit begrip ook in deze periode gelieerd aan het idee van openlijke (publieke) verklaringen of geloften. Hoewel een zeer vroeg voorbeeld hiervan ligt in de kerkgeschiedenis: de kerkgelofte, valt in dit kader ook te denken aan de eed van Hippocrates, toegeschreven aan de medische professies (Roodbol 2005). Een andere groep die zich in een vroeg stadium ontwikkelde tot een klassieke professie was de groep juristen. Ook hier zien we dat de term ‘professie’ in klassieke zin te maken heeft met een vorm van openbare verklaring: de eed. Door een dergelijke openbare verklaring verwerft de professional een vorm van exclusiviteit en macht. Een openlijke eed of gelofte is immers in feite een publiekelijke vraag om vertrouwen (Roodbol 2005).

Nog relevanter voor de vraag hoe wij de termen ‘professie’ en ‘professionalisering’ in deze tijd moeten begrijpen betreft de invulling van het begrip dat tot stand kwam in de late Middeleeuwen. Verschillende bestuurskundigen menen dat de formalisering en structurering van organisaties van ambachtsslieden in deze periode een relatief sterke machtspositie verschafte aan de beroepen die zich tot dergelijke processen hebben gewend (Larson 1977; Weggeman 1997). De gilden, die hiervan de voornaamste exponent vormden, schermde externe competitie onder andere af door technische en ethische standaarden te creëren voor het te leveren werk. Deze positie werd als gevolg van beschermende wettelijke kaders en de afgifte van bepaalde privileges alleen maar sterker (De Sonnaville 2005). Een

gevolg van deze ontwikkeling voor het denken over 'professies' is dat naast de klassieke ideeën over een professie, een grotere nadruk wordt gelegd op de institutionele kant van het begrip. De term 'professie' wordt daarom in veel gevallen sterk geassocieerd met een bepaalde mate van organisatie en met institutionele kaders (De Sonnaville 2005).

De industriële revolutie heeft aan het begrip van de klassieke professionaliteit weinig veranderd. Toch zorgde de opkomst van het 'scientific management', als gevolg van de industrialisering voor verregaande ontmanteling van kenmerken van ambachtelijke professionaliteit. Het scientific management zorgt voor rationalisering van het productieproces, waarbij vooral verregaande arbeidsdeling wordt gezien als de primaire bestaansgrond van organisaties (Taylor 1911; Fayol 1916). De menselijke productiefactor raakte immers steeds meer op de achtergrond door de mechanisering van het productieproces (Noordegraaf 2008). Het waren vooral de klassieke professies (artsen, notarissen, advocaten, etc.) die deze periode van de-professionalisering wisten te overleven. Pas in de negentiende eeuw ontstond er een nieuwe professionaliseringstendens. Doordat verschillende beroepsgroepen besloten om zich te organiseren, ontwikkelde langzaam een beeld van professionals dat lijkt op de manier waarop er in deze tijd over wordt geschreven. Behalve de klassieke professionals besloten bijvoorbeeld ook accountants, apothekers en architecten in verschillende landen zich te verenigen in beroepsorganisaties (De Sonnaville 2005).

In de twintigste eeuw kreeg de discussie over professionalisering steeds meer aandacht. In toenemende mate besloten beroepsgroepen zich op een bepaalde manier te organiseren. Toch beschrijft Krause (1999) in zijn werk 'death of guilds' dat de kracht van de terminologie omtrent professionele groepen in de decennia erna scherp is afgenomen, hoewel de maatschappelijk sociale status van een groot aantal groepen professionals in de jaren '50 en '60 een toppunt bereikte. Door de opkomst van diepgaande marktorientatie door verschillende instituties, konden de gevestigde professionals niet achterblijven. In toenemende mate waren zij genoodzaakt zich te richten op marktgerelateerde waarden. Dit doet volgens Krause (1999) af aan de professionele status. Krause stelt dat de exclusieve controle van de professional over zijn eigen werkdomein, ook in relatie tot zijn omgeving, in de afgelopen decennia is afgebrokkeld.

Niet in de laatste plaats geldt deze tendens in het publieke domein. Als gevolg van de opkomst van het oorspronkelijk Angelsaksische 'new public management', zijn organisaties in de publieke sfeer gedwongen bedrijfsmatiger te opereren (Pollitt en Bouckaert 2004). Voorts wordt professionaliteit tegenwoordig in sommige gevallen eveneens beperkt door de versterking van institutionele kaders.

Hoewel een zekere institutionele omgeving voor professies noodzakelijk is, wordt in deze tijd veelal aangenomen dat professionaliteit zo min mogelijk geremd dient te worden door vormen van standaardisatie en bureaucratie (Van Bockel 2009). Het doet immers afbreuk aan de professionele autonomie. Deze negatieve professionaliseringstendens in combinatie met de relatieve toename van complexiteit en ambiguïteit van het publieke werkveld heeft het esoterische karakter van verschillende functies bij de overheid verkleind. Steeds meer publieke vraagstukken hebben te maken met een steeds groter aantal stakeholders, waardoor gerichte, collectieve actie noodzakelijk is (Noordegraaf 2008). De relatief geïsoleerde positie van de professional in het publieke domein bestaat hierdoor in mindere mate.

3.2. Dominante theoretische discussies over professionalisering

Nu een grove schets is gemaakt van de historische ontwikkeling van professionele groepen, is het van belang om te analyseren welke dominante theoretische concepten er bestaan in het denken over de termen ‘professie’, ‘professionals’ en ‘professionalisering’. Deze stap is essentieel om te komen tot een toegesneden theoretische positie wat betreft de genoemde termen, ten aanzien van dit onderzoek. Volgens De Sonnaville (2005) hebben in het academische debat over professionalisering twee dominante tradities geprevalleerd. Deze betreffen de conceptbenadering en de Procesbenadering. Deze twee benaderingen worden in onderstaande subparagrafen tegenover elkaar gezet, waarop eveneens een derde, hybride, benadering wordt beschreven.

3.2.1. Conceptbenaderingen

Tot de jaren '70 werd in het sociologisch denken vrijwel uitsluitend geschreven in de traditie van ‘de conceptbenadering’, die ook wel ‘traitbenadering’ wordt genoemd. De essentie van deze benadering is dat professies van ‘binnenuit’ worden bekeken. Deze benadering heeft zich in dit kader voornamelijk gefocust op stadia en criteria die gelden voor professies en professionalisering. Abbott (1988) beschrijft de stroming dan ook als een combinatie van denken in naturalistische en typologische kaders. De Sonnaville (2005) stelt hier dat dit voornamelijk het gevolg is van het idee dat professionaliseringparadigma's in die tijd voortkwamen uit het vertrekpunt van de klassieke professies. In de Angelsaksische literatuur, halverwege de twintigste eeuw, is volgens Freidson (2001) dan ook

systematisch onderscheid gemaakt tussen ‘occupation’ en ‘profession’. De klassieke professies hadden grotendeels een esoterische positie, waardoor spiegeling aan de omgeving minder relevant leek. Zo gaan artsen van oudsher over vraagstukken over leven en dood, juristen omtrent (on)recht en hoogleraren over waarheidsvinding. Ook de organisaties waarbij professionals volgens de conceptbenadering ‘horen’ zijn strikt afgebakend. De priester is werkzaam binnen de kerk, de hoogleraar aan de universiteit, een arts werkt in het ziekenhuis en een rechter heeft zitting in een rechtbank.

Voorname grondleggers van de concepttraditie zijn onder meer Carr-Saunders en Wilson (1933). In hun werk “The professions” typeren zij professionals als georganiseerde groepen van experts die specialistische kennis toepassen op een afgebakend werktein. Om hieraan te voldoen zijn onder andere gedragscodes, training en toetsing van de veronderstelde professionals noodzakelijk. Alleen op deze manier kan een bepaalde professionele groep zijn exclusieve claim behouden (Carr-Saunders en Wilson 1933). Een invloedrijk denker die in een veel later stadium schreef in de traditie van het conceptdenken is Harold Wilensky (1964). In zijn werk ‘The professionalization of everyone?’ beschrijft Wilensky vier stadia, die doorlopen moeten worden in een professionaliseringstraject. De eerste fase behelst alleen het besteden van een dagtaak aan een welomschreven functie. Hierna volgt een proces van legitimering, waarin de beroepsgroep zich verenigt in een beroepsvereniging. In de derde fase volgt wettelijke erkenning, wat de beroepsgroep een zekere mate van status en bescherming verschaft. Tot slot excelleert de beroepsvereniging door gedragscodes, kennis en vaardigheden vast te stellen. Permanente ontwikkeling van kennis, door middel van onderzoek is hierbij noodzakelijk (Wilensky 1964). Ondanks de veelheid aan modellen in de concepttraditie, kan gesteld worden dat al deze modellen professionalisering zien als een ontwikkeling over een bepaalde periode, waarbinnen bepaalde stadia moeten worden doorlopen (Van der Meulen 2009). De conceptualisering van wat ‘professioneel’ is, staat centraal in deze benadering.

3.2.2. Procesbenaderingen

Tegenover de concept- of traitbenaderingen staan de procesbenaderingen. Hoewel tot de jaren '70 uitsluitend in de traditie van de conceptbenadering is geschreven, werd professionalisering in de periode hierna steeds vaker gezien in het licht van de procesbenadering. Het taxonomische model dat wordt verondersteld door de conceptbenadering kreeg in de jaren '70 steeds meer kritiek. Auteurs als Larson (1977), Abbott (1988) en Freidson (2001) stelden dat het constructivistisch denken over professies en

professionalisering onrecht doet aan hetgeen professionals in werkelijkheid doen. Beroepsgroepen zijn volgens Larson (1977) namelijk niet op zoek naar geïdealiseerde einddoelen, zoals de conceptbenadering die voorschrijft. De conceptbenadering heeft bovendien weinig oog voor de dynamiek die bestaat in het professionaliseringsproces. Tegenover de conceptbenadering staat het interactionisme dat de procesbenadering kenmerkt (De Sonnaville 2005). Hierover zegt Abbott (1991) via Van der Meulen (2009) dat de ontwikkeling van een vak te beschrijven is als een opeenvolging van gebeurtenissen. Abbott (1991) via Van der Meulen (2009) ziet professionalisering hierbij niet als een rationeel proces dat wordt geïnitieerd door een afgebakende groep. Professionalisering is volgens hem iets wat zich narratief ontwikkelt van de ene gebeurtenis naar de andere.

Larson (1977) stelt overeenkomstig dat groepen professionals niet gezien moeten worden als een gestandaardiseerde groep met een vaststaand repertoire van normatieve karakteristieken. De procesbenadering, die Larson (1977) aanhangt, focust juist op de wijze waarop professies zich feitelijk gedragen. Hij stelt dat beroepsgroepen niet zozeer daadwerkelijk een professie willen uitoefenen, maar dat ze wel streven naar het proces waarin professionele stappen worden gezet. Opmerkingen als: “... what professions actually do in everyday life to negotiate and maintain their special position” Larson (1977) via De Sonnaville (2005) zijn typisch voor de procesbenadering, aangezien dit verwijst naar de dynamische ontwikkeling van een professie.

Burrage (1990) onderscheidt voorts vier partijen die van invloed zijn op de ontwikkeling van professies. Deze zijn: klant, professionals, staat en universiteit. Abbott (1988) voegt hier overigens de aangrenzende beroepsgroepen toe. De interactie tussen deze vijf actoren bepaalt volgens Abbott (1988) de vorming van een professie. De klant geeft een professie bestaansrecht, doordat hij specifiek vraagt naar diensten van de professionele groep in kwestie. De professionals zelf zorgen voor zaken als beroepscodes en beroepsverenigingen, waarop de staat formele exclusiviteit kan garanderen door wettelijke verankering. De aangrenzende beroepsgroepen zorgen hier voor de feitelijke afbakening van de professie in kwestie. Waar de ene professie ‘start’ met zijn functie, eindigt de functie van de andere professie. Ten slotte zorgt de universiteit voor academische verankering van kennis en de verdere ontwikkeling ervan (De Sonnaville 2005).

Hoewel de procesbenadering binnen het denken over professionalisering sinds de jaren '70 dominant is gebleven, heeft ook deze stroming de nodige kritiek gekregen. Ook de proces benadering ontkomt er namelijk niet aan het begrip professie te definiëren. De opvatting dat professionaliseringsprocessen

vooral gezien moeten worden in het kader van een unieke dynamische ontwikkeling, vrijwaart de procesdenkers niet van de noodzaak om het doel te formuleren dat daarmee bewerkstelligd zou moeten worden (De Sonnaville 2005). Burrage (1990) stelt dat het noodzakelijk is om elementen van professionalisering vast te stellen, omdat het betreffende proces anders overgeleverd is aan vage noties van wat een professie ongeveer is. Op deze manier schuift de procesbenadering volgens De Sonnaville (2005) richting de door deze stroming bekritiseerde conceptbenadering. Toch vinden de dominante denkers in de procestraditie het onnodig om een universele definitie te geven van het begrip 'professie'. Volgens hen volstaat een algemene, praktische definitie (Burrage 1990; Brante 1990). De manier waarop door het publiek gesproken wordt over professies moet volgens Burrage (1990) duidelijk naar voren komen in de definitie. Desondanks bereiken denkers in de procestraditie geen consensus over deze definitie. Wel wordt duidelijk dat verschillende procesbenaderingen onvoldoende handvatten bieden en om de complexe werkelijkheid te kunnen weerspiegelen. Hoezeer de typologische starheid van de conceptbenadering stelselmatig door procesdenkers wordt gemedend, is de praktische kritiek op de procesbenadering door de jaren heen maar al te duidelijk geworden (De Sonnaville 2005).

3.2.3. Hybride benaderingen

Wanneer de twee meest dominante stromingen van de vorige eeuw op het gebied van professionalisering naast elkaar worden gezet, moet geconcludeerd worden dat er een impasse ontstaat. De conceptbenadering, die sinds de jaren '70 is verworpen, geeft net als de procesbenadering onvoldoende wetenschappelijke basis en handvatten om professies en professionalisering op een systematische manier te benaderen. Net als Burrage (1990) komt ook De Sonnaville (2005) tot deze conclusie. Voor dit onderzoek is daarom geen ruimte voor een van deze dominante stromingen. Toch is het noodzakelijk om een zeker begrip van professionalisering te hanteren. Wanneer studies over professionalisering worden geanalyseerd, wordt namelijk toch duidelijk dat er gemene delers bestaan. De grootste gemene deler hier is het 'creëren van closure' (sociale verdichting), die ook in dit onderzoek wordt overgenomen. Met dit begrip centraal gesteld geeft De Sonnaville een beschrijving van professionalisering. De Sonnaville (2005: p. 105) stelt:

- Professionaliseren is een convergerend proces, gericht op het creëren van 'closure'.
- Hierbij wordt getracht in toenemende mate consensus te bereiken over een, veelal abstract en academisch 'Body of knowledge and skills'.
- Er is tevens sprake van voortdurende evaluatie en validatie van kennis en vaardigheden.

Hoewel bovenstaande kenmerken van professionalisering betrekkelijk abstract zijn, zijn zij voor dit onderzoek een nuttig uitgangspunt voor een hanteerbaar professionaliseringskader. Naast het feit dat de dominante professionaliseringstheorieën in sociaalwetenschappelijk opzicht tekort schieten geeft geen van de stromingen een eenduidig beeld van wat de termen ‘professie’, ‘professional’ en daarmee ‘professionalisering’ precies is. De klassieke groepen die werkelijk diep zijn doorgedrongen tot het ‘folk concept’ van Freidson (1983) zijn alleen de klassieke professies. Het beeld dat bestaat van deze professies heeft historisch gezien immers ons begrip van professie bepaald. Het debat gaat echter meestal niet over deze professies. Juist de ‘nieuwe professionals’ zijn in de sociologie en bestuurskunde subject van onderzoek. Bij nieuwe professionals valt te denken aan architecten, accountants en publieke managers. De complexe organisaties waar dergelijke professionals werkzaam zijn, geven hen reden om te streven naar ‘closure’. Noordegraaf (2008) stelt dat nieuwe professionals streven naar het oprichten van beroepsgroepen, terwijl ze gelijktijdig professional control en zelfregulering proberen te bewerkstelligen. Daarnaast proberen ze een inhoudelijke en technische basis te creëren die door alle professionals wordt erkend. Dit wordt verder ondersteund door de gecreëerde ethische- en beroepscode (Noordegraaf 2008). Hoewel de vorming van de nieuwe professionele omgeving lijkt op de vormgeving van de klassieke professies, mist zij in veel gevallen de bewijsbare effectuering van bovengenoemde elementen. Noordegraaf (2007: p. 14) schetst in dit kader een drieluik van typen professionalisme: ‘Purified professionalism’, ‘Situated professionalism’ en ‘hybridized professionalism’.

- ‘Purified professionalism’ focust zich op het idee dat alleen de klassieke professionele beroepen gezien kunnen worden als professies.
- Bij ‘Situated professionalism’ speelt dat traditionele professies zich verhouden tot complexe organisatiecontexten. Hier wordt de context als doorslaggevend gezien voor het begrip van professie. ‘Experts’, de nieuwe professionals, moeten in dit kader ook worden aangemerkt als professioneel.
- In het geval van ‘hybridized professionalism’ wordt het begrip professie gezien als veranderlijk. Professionaliteit krijgt vorm in een continu synergetisch proces waarin de context van de organisatie, het werk als zodanig en de maatschappelijke context met elkaar in verband staan.

Dit onderzoek gaat uit van griffiers als ‘hybridized professionals’. Aangezien raadsgriffiers niet te scharen zijn onder de klassieke definitie van professionalisme en vanwege het relatief ongestandaardiseerde

'body of knowledge', ook niet te zien zijn als experts, rest slechts het idee van 'hybridized professionalism'. Deze benadering past bovendien bij de functie van griffier, aangezien griffiers voor de invulling van hun functie zeer afhankelijk zijn van de gemeente waar zij werken. De ene gemeente vraagt, zoals blijkt uit hoofdstuk twee, om geheel andere vaardigheden en kennis dan de ander. De veranderlijkheid en heterogeniteit van de omgeving van griffiers maakt de griffier hierdoor tot een reflectieve practitioner, zoals beschreven door Noordegraaf (2007). Deze notie van het begrip 'professional' wordt in dit onderzoek gehanteerd.

3.3. Perspectieven op professionalisering

Nu is bepaald hoe de begrippen 'professie' en 'professional' in dit onderzoek worden gebruikt is het eveneens van belang om te bepalen hoe het proces van professionalisering in dit onderzoek wordt gezien. Een invloedrijk onderzoeker die hiervoor een hanteerbare classificatie heeft gemaakt, is Abbott (1988). Hij onderscheidt achtereenvolgens het functionalistisch-, sociaal-cultureel- en politiek-cultureel perspectief.

- Het functionalistisch perspectief kenmerkt zich door de rationele pogingen om effectiviteit van 'werk' te vergroten. Het motief om te professionaliseren is een drang naar het leveren van kwalitatief hoogstaand werk. Het nadeel van dit perspectief is dat het te veel uitgaat van de menselijke ratio. Kritieke beslissingen worden vaak juist om irrationele of machtspolitieke redenen gemaakt (Stone 2002; Van der Meulen 2009).
- Het sociaal-cultureel perspectief kijkt naar de creatie van sociale verbanden, die de beoefenaars van een bepaald beroep bindt. Denkers over sociaal-culturele interactie beschrijven hier de kracht van onder andere symboliek, rituelen en mythes (Martin 2002; Bolman en Deal 2003). Dergelijke verbindende elementen zorgen voor het ontstaan van beeldvorming van een bepaalde beroepsgroep. Succesvolle toepassing van dergelijke middelen geeft beroepen een bepaalde mate van statuur, waardoor de professionaliseringsidee dichterbij komt.
- Ten slotte noemt Abbott (1988) het politiek cultureel perspectief. Dit proces beschrijft hij als strijd om status. Professionalisering is hier vooral een streven naar 'closure', waarbij licenties en jurisdictie belangrijke doelen kunnen zijn. Beroepsgroepen kunnen hierin een belangrijke rol

spelen (Abbott 1988 via Van der Meulen 2009). Deze beroepsgroepen zijn in dit perspectief onder meer gericht op het creëren van status, exclusie en autonomie.

In dit onderzoek wordt nadruk gelegd op enerzijds het sociaal-culturele perspectief en anderzijds op het politiek-culturele perspectief. De eerder beschreven politieke arena waarin de griffier zich bevindt, lijkt van grote invloed op hoe het vak wordt vormgegeven. De griffier is immers direct onderworpen aan de wens van de gemeenteraad, waar het politieke spel bij uitstek een rol speelt. ‘Closure’ en het creëren van een zekere autonomie is hierom voor griffiers een duidelijk motief om te willen professionaliseren. De mate waarin de toepassing van genoemde perspectieven ‘de juiste’ zijn, blijkt uit de analyse van de empirische data. Voorts moet worden begrepen dat het sociaal-cultureel en het politiek-cultureel perspectief niet sec gezien kunnen worden als dé wijze waarop professionalisering van de griffier wordt benaderd. Het is eveneens zinvol om elementen uit het functionalistisch en perspectief te beschouwen. Toch is het van belang om een zekere focus aan te brengen, omdat de analyse binnen elk sociaalwetenschappelijk onderzoek systematiek en structuur vereist. De dichotomie tussen van de twee gekozen perspectieven kan voorts interessant zijn omdat het iets kan zeggen over de verschillen waarop individuele griffiers omgaan met hun professe versus de manier waarop griffiers dit als collectief doen. Uitspraken hierover volgen, naar aanleiding van de empirie, in het concluderend hoofdstuk.

3.4. Operationalisering van begrippen

Nu is uiteengezet hoe professionalisering vanuit de literatuur wordt benaderd en welke specifieke omstandigheden in een studie naar de professionalisering van griffiers relevant zijn, moet ook bepaald worden welke operationalisering van professionalisering wordt gehanteerd om dit onderzoek op te baseren. Toelichtingen op de onderzoekspopulatie en op de methodologie volgen echter in het vierde deel van dit onderzoek: methodologische verantwoording. De hoofdvraag, zoals gesteld in het inleidende hoofdstuk luidt: *“Hoe kunnen gemeenteraadsgriffiers, gegeven het dienende en lokale karakter van de functie, professionaliseren?”*. Hoewel reeds is beschreven wat binnen dit onderzoek de termen ‘professie’ ‘professional’ en ‘professionaliseren’ betekenen, is nog niet verklaard op welke manier het professionaliseringsproces wordt geoperationaliseerd.

Van der Meulen (2009) beschrijft in zijn onderzoek naar de professionalisering van publieke managers bij politie en de zorg, vijf pijlers van professionaliseringstrajecten. Deze pijlers zijn: organisatie(vorm) en beroepsgroepvorming, ontwikkeling en educatie, normering en standaardisering, kennis en kennisoverdracht en wettelijke verankering. Het perspectief dat Van der Meulen (2009) hierbij hanteert is politiek-cultureel van aard. Aangezien de toepassing van dit model in het verleden, bij relatief vergelijkbare casussen, tot zinnige uitkomsten hebben geleid, wordt dit model als basisframe genomen voor dit onderzoek. Voorts is dit model geschikt omdat het specifiek recht doet aan de complexe werkelijkheid van de publieke sector. Professionaliseringstrajecten worden immers automatisch beïnvloed door de omgeving van de te onderzoeken professional. Dit is beschreven in hoofdstuk twee. Een ander voordeel van het genoemde model is dat herhaalde toepassing, het mogelijk maakt om vergelijkingen te trekken tussen verschillende professionaliseringstrajecten in het publieke domein. Hierdoor wordt de mogelijkheid gecreëerd om bepaalde metaconclusies te formuleren wat betreft overkoepelende thema's. Hierover volgt meer in het laatste deel van dit onderzoek: conclusies en aanbevelingen.

Toch heeft het model dat Van der Meulen (2009) hanteert voor dit onderzoek enkele nadelen. Hoewel evident is dat griffiers een management en leiderschapsfunctie vervullen, verschilt de nadruk van deze functie per gemeente in hoge mate. Zoals in de paragrafen 2.1 en 2.2 is betoogd, wordt de professionaliteit van de griffier voor een groot deel beïnvloed door de betekenis die de directe omgeving van deze griffier eraan geeft. De wettelijke verankering is immers uiterst ambigu (gemeentewet art. 107). Het esoterisch karakter van de raadsgriffier maakt de ideeën over wat de griffier zou moeten 'kunnen' of 'doen' uiteenlopend. Hoewel de Vereniging van Griffiers pogingen onderneemt om vast te stellen wat de professionaliteit van griffier exact omhelst, blijft de griffier subject van een politiek en institutioneel spel. De gemeenteraden bepalen immers individueel hoe de griffier het werk binnen een specifieke gemeente moet vormgeven. Zo lopen bijvoorbeeld de budgetten die door gemeenteraden worden toegekend aan griffies, zowel absoluut als relatief, zeer uiteen. De mate waarin stakeholders griffiers zien als krachtige factoren binnen het lokaal bestuur is in lijn hiermee eveneens verschillend. Deze gemeentespecifieke invulling van de functie van griffier is bovendien in een vroeg stadium formeel vastgelegd (Vernieuwingsimpuls Dualisering en lokale democratie 2002b). De politiek-culturele betekenisgeving van individuele raden bepaalt daarom in hoge mate de manier waarop griffiers moeten werken binnen hun eigen gemeente. In lijn met het politiek-culturele perspectief is juist de status van een professie essentieel voor de mate van professionaliteit. Autonome keuzes die gemaakt worden door de beroepsgroep zelf vormen slechts een deel van het totale professionaliseringsnarratief (Abbott, 1991). Toch is het politiek-culturele perspectief alleen niet voldoende om de totale werkelijkheid van professionalisering van griffiers te begrijpen. Individuele, lokale omstandigheden maken dat griffiers zelf

niet per se een politiek-cultureel paradigma aanhangen. Dit is eerder sociaal-cultureel van aard (Abbott, 1991). Anders dan Van der Meulen (2009) benadrukt dit onderzoek juist de dichotomie van het politiek-cultureel en sociaal-cultureel perspectief. Voorts wordt in verband met de afwezigheid van duidelijke wettelijke verankering van de professie van raadsgriffiers niet expliciet ingegaan op het onderdeel 'wettelijke verankering'. Ten slotte is van belang dat de genoemde operationalisering gezien moet worden als indicatie van hetgeen de termen: professie, professional en professionalisering voor staan. Het begrijpen van deze termen wordt in het empirisch deel immers gekoppeld aan de betekenis die respondenten er zelf aan geven. De manier waarop dit wordt vormgegeven wordt in hoofdstuk vier uitgelegd.

In voorgaande paragrafen is, in het licht van het werk van De Sonnaville, uitgelegd dat het streven van een beroepsgroepen naar 'closure' gezien kan worden als de grootste gemene deler van wat professionaliseringsdenkers verstaan onder professionalisering. Wanneer gekeken wordt naar het model dat Van der Meulen (2009) schetst, wordt eveneens duidelijk dat dit element terug te vinden is in de verschillende pijlers die hij hanteert voor het begrip 'professionalisering'. Bij het meten van hoe griffiers hun vak professionaliseren wordt in lijn hiermee bepaald in welke mate dit bijdraagt aan het 'streven naar closure'. Om dit te onderzoeken is vooral de beleving en betekenisgeving van respondenten zelf relevant. De mate waarin 'closure' wordt gerealiseerd staat en valt immers bij de mate waarin dit als zodanig wordt ervaren. Wat dit betreft wordt niet zozeer gekeken naar hetgeen door raadsgriffiers als collectief is verwezenlijkt, maar naar de mate waarin respondenten dit ervaren als collectieve actie, gericht op 'closure'. In deze richt het empirische onderzoek zich op de beoordeling van respondenten, als het gaat om onderstaande pijlers van Van der Meulen (2009). De manier waarop empirische gegevens wat dit betreft worden vergaard en geanalyseerd, wordt beschreven in hoofdstuk vier.

- Organisatie(vorm) van beroepsgroepen: Streven naar 'closure' betekent automatisch het organiseren ervan. De mate waarin griffiers in staat zijn exclusie en 'closure' te realiseren, door middel van hun organisatie, vormt hierom een onderdeel van de operationalisering. Gezien de focus van dit onderzoek wordt door middel van interviews en observaties een beeld gecreëerd van hoe respondenten aankijken tegen het belang van de collectieve organisatie binnen hun ervaring van 'closure', en daarmee professionalisering.
- Ontwikkeling en educatie: Zoals De Sonnaville (2005) poneert, is het 'body of knowledge' een belangrijk middel voor professionals om 'closure' te realiseren. Voor iedere individuele griffier geldt dat specifieke vakgebonden kennis niet voor zich spreekt. Er bestaan immers geen

- toegesneden academische opleidingen, zoals die bestaan voor klassieke professionals, als artsen en advocaten. De manier waarop griffiers ontwikkeling en educatie als middel gebruiken om ‘closure’ te realiseren is derhalve een onderdeel van het empirische onderzoek. Ook wordt ten aanzien van deze pijler nagedacht over hoe respondenten vinden dat ontwikkeling en educatie te herleiden is op het begrip ‘closure’.
- Normering en standaardisering: De ontwikkeling van een professie kan alleen plaatsvinden wanneer er daadwerkelijk gesproken kan worden van standaardisering van vaardigheden en kennis. Voor veel beroepen geldt hier dat gebruik gemaakt wordt van diplomering en certificering. De mate waarin griffiers erin slagen ‘closure’ te realiseren doormiddel van normering en standaardisering is daarom een onderdeel van deze operationalisering. Zoals ook bij bovenstaande pijlers het geval is, wordt hier gekeken naar hoe respondenten bovengenoemd proces ervaren.
 - Kennis en kennisoverdracht: Dit onderdeel is van belang omdat dit iets zegt over de mate waarin griffiers erin slagen om het ‘body of knowledge’, welke volgens De Sonnaville (2005) een belangrijk middel vormt om ‘closure’ te bereiken, te effectueren in hun werk. Hoewel er gezien het korte bestaan van de griffiersfunctie slechts weinig kennisoverdracht heeft plaatsgevonden, is weldegelijk iets te zeggen over de ontwikkeling van dit thema. Daarbij draait deze operationalisering niet zozeer om hetgeen feitelijk gebeurt, maar om hoe individuele respondenten vinden dat dit bijdraagt aan het verwezenlijken van ‘closure’.

3.5. Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de voornaamste theoretische stromingen op het gebied van professionalisering naast elkaar gezet. Met deze inzichten wordt antwoord gevonden op de tweede deelvraag van dit onderzoek: “Hoe kan het beroep van raadsgriffier worden benaderd vanuit academische literatuur over professionalisering?”. Allereerst is in deze van belang dat de conceptbenadering, noch de procesbenadering voldoende academische en praktische handvatten reiken om dit onderzoek vorm te geven. Hierom is gekozen voor de benadering van De Sonnaville (2005), welke de grootste gemene deler destilleert uit bestaand onderzoek over professionalisering. Het begrip ‘closure’ vormt derhalve het centrale uitgangspunt om professionalisering van raadsgriffiers te begrijpen. Ook is geconstateerd dat raadsgriffiers zich bevinden in een politieke arena, waar zowel interne als externe betekenisgeving een doorslaggevende rol kent in de mate waarin professionaliteit van griffiers geïdentificeerd kan worden.

Het politiekinstitutionele spel dwingt dit gegeven immers af. In dit kader is gekozen om dit onderzoek te benaderen vanuit een politiek-cultureel en een sociaal cultureel perspectief. Voorts is bepaald dat de griffier niet kan worden beschouwd vanuit het paradigma van ‘purified professionals’, maar ook niet vanuit die van ‘situated professionals’ (lees Noordegraaf 2007). Gekozen is daarom voor de griffier als ‘hybridized professional’. Professionaliteit van griffiers krijgt vorm in een continu synergisch proces waarin de context van de organisatie, het werk op zichzelf en de maatschappelijke context met elkaar in verbinding staan. Met deze theoretische bepalingen is ten slotte beschreven dat de operationalisering van dit onderzoek, met genoemde amenderingen, is gelieerd aan de pijlers die Van der Meulen (2009) beschrijft. Desondanks is eveneens aangegeven dat niet sec wordt gekeken naar hetgeen feitelijk wordt gedaan door raadsgriffiers als collectief, maar ook naar hoe individuele griffiers collectieve handelingen kunnen identificeren als een ontwikkeling die gericht is op een vorm van ‘closure’. Juist voor deze analyse is genoemde dichotomie in professionaliseringsperspectieven belangrijk.

De manier waarop empirische gegevens wat dit betreft worden verzameld en geanalyseerd, wordt beschreven in het volgende deel van dit onderzoek: de methodologische verantwoording. Schematisch ziet de positionering van dit onderzoek er grofweg als volgt uit:

Context van het griffiersvak	Publiek politieke arena: De griffier doet mee aan- maar is ook subject van een politiek en institutioneel spel (o.a. Bolman en Deal 2001; Van der Meulen 2009).
Perspectieven op professionalisering	Politiek-cultureel perspectief: Professionalisering wordt gezien als strijd, waarin onder meer verlangd wordt naar ‘status’ (o.a. Abbott 1988). Anderzijds is het sociaal-culturele perspectief van belang. Individuele griffiers zullen neigen naar de creatie van sociale verbanden, waardoor leden van de beroepsgroep naar sociale verdichting streven.
Theoretische benadering van raadsgriffiers als professional	‘Hybridized professionalism’: Het professionalisme van griffiers wordt vormgegeven door continue interactie met de omgeving. Griffiers zijn ‘reflective practitioners’ (o.a. Noordegraaf 2007).
Begrip van professionalisering	Het creëren van ‘closure’: Om systematiek en focus aan te brengen in dit onderzoek, moeten onderdelen van professionalisering te herleiden zijn op de creatie van ‘closure’ (o.a. De Sonnaville 2005).

Deel III: Methodologische verantwoording

Hoofdstuk 4: Methoden en technieken

4. Inleiding

Om betrouwbaar en valide onderzoek te kunnen doen, is het noodzakelijk om methoden en technieken, maar ook het gekozen sociaalwetenschappelijk discours af te bakenen. Op basis van deze gegevens enerzijds, en de inhoudelijke implicaties uit hoofdstuk 2 anderzijds, kan een hanteerbaar methodologisch kader worden geschetst. Hoewel het de bedoeling van deze methodologische verantwoording is om de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek te stutten, wordt er geen aparte paragraaf gewijd aan deze thema's. De bedoeling is dat deze termen als een rode draad lopen door dit gehele hoofdstuk. Wat betreft de opbouw van dit hoofdstuk wordt in eerste instantie aandacht besteed aan de achtergronden en complexiteit van bestuurskundig onderzoek. Hierna wordt toegelicht welk wetenschapspectief gehanteerd wordt binnen dit onderzoek. In de derde paragraaf volgt een toelichting op de implicaties van het type onderzoek, waar hier sprake van is: een casestudy. Voorts worden de methoden van dataverzameling en de data-analyse beschreven. Hier worden eveneens aandacht besteed aan het gebruik van hermeneutiek in dit onderzoek. Ten slotte volgt in de vijfde paragraaf een beschrijving van de onderzoekspopulatie.

4.1. Implicaties van bestuurskundig onderzoek

Van Thiel (2010) beschrijft de complexiteit van bestuurskundige studies in haar werk "bestuurskundig onderzoek". Belangrijk om te begrijpen is dat bestuurskundigen zich bij het doen van onderzoek richten op een specifieke set van onderzoeksterreinen. De nadruk die bij bestuurskundig onderzoek wordt hierbij gelegd op de 'locus' van onderzoek in plaats van de 'focus'. Dit heeft grote implicaties voor het karakter van dit onderzoek. Van Thiel (2010) stelt dat de bestuurskunde hierom een multidisciplinaire wetenschap is. Het wisselt verschillende wetenschappelijke benaderingen af om op adequate wijze iets te zeggen over het onderzoeksobject. Doordat bestuurskundigen zich vooral richten op de locus van

onderzoek is kennisaccumulatie, samengebracht in een 'body of knowledge', volgens Van Thiel (2010) echter problematisch. Onderzoeksubjecten zijn in de bestuurskunde vaak betrekkelijk op zichzelfstaand. Hoewel het in veel gevallen mogelijk lijkt om bestaand onderzoek te incorporeren in nieuw onderzoek, is dit in praktijk vaak slechts beperkt het geval. Dit geldt ook ten aanzien van dit onderzoek. De professionalisering van griffiers is in academische zin namelijk niet eerder onderzocht. Ondanks dat dit wel geldt voor functies die nauw verband houden met de griffier, neem bijvoorbeeld gemeentesecretarissen of burgemeesters, zijn deze studies beperkt toepasbaar op deze casus. De functie van griffier heeft immers te maken met een geheel eigen werkelijkheid, die unieke problemen en uitdagingen impliceren. Van Thiel (2010) stelt in dit kader dat het voor onderzoekers essentieel is om passende methoden en technieken te kiezen. Boeije (2008) meent bovendien dat datatriangulatie noodzakelijk is om betrouwbaarheid en validiteit te garanderen. Bestuurskundig onderzoek mag niet te zwaar leunen op een enkel type data. Behalve de 'juiste' methoden en technieken is daarom ook het aantal methoden van belang.

4.2. Bepaling van een wetenschapspectief

Twee belangrijke sociaalwetenschappelijke onderzoekstradities komen voort uit het denken van de subjectivisten enerzijds en de objectivisten anderzijds. Deze onderzoekstradities monden uit in methoden die aansluiten bij een interpretatief- of positivistisch discours. Het positivisme doet, in tegenstelling tot het interpretatieve discours, pogingen om een beperkt aantal gegevens te abstraheren naar theoretische concepten. Door analyse van (vooral kwantitatieve) data worden logische verbanden gelegd tussen menselijk gedrag en veronderstelde wetmatigheden in dit gedrag. Een belangrijk nadeel van het positivisme is dat het altijd de vraag blijft of alle relevante variabelen zijn opgenomen in het theoretische model. Ook wordt in kader vaak kritiek geleverd op de juistheid van de veronderstelde causaliteit (Hollis 2008). Desondanks kent de interpretatieve onderzoekstraditie eveneens beperkingen. Doordat erkent wordt dat externe werkelijkheden niet bestaan en sociale betekenis slechts vorm krijgt vanuit individuele percepties, kan generalisering en theorievorming beperkt vorm krijgen. Het interpretatief onderzoek kan vanwege het convergerende, antireductionistische karakter slechts casussen beschrijven. Inductie is in de interpretatieve onderzoekstraditie daarom problematisch. Gezien de hoofdvraag van dit onderzoek: *"Hoe kunnen gemeenteraadsgriffiers, gegeven het dienende en lokale karakter van de functie, professionaliseren?"*, lijkt een positivistische of objectivistische onderzoeksstrategie hierom logisch. Toch wordt in dit onderzoek eveneens aansluiting gevonden bij het subjectivisme of het interpretatief discours. De complexiteit van het thema kan immers moeilijk gevat worden in kwantitatieve data. Daarnaast is het, gezien het explorerend karakter van dit onderzoek, niet

eenvoudig om causale verbanden vast te stellen. Hierom wordt voor een groot deel gekeken naar de beschrijvingen die individuele raadsgriffiers zelf geven aan fenomenen. Door het interpretatief discours naast het objectivisme te hanteren worden derhalve pogingen gedaan de interpretatie van respondenten te begrijpen in plaats van ze te verklaren. Aanbevelingen en conclusies bestaan daarom in de eerste plaats jegens de geraadpleegde respondenten. Dit onderzoek kan, in lijn met de interpretatieve traditie, slechts een indicatie geven ten aanzien van een bredere populatie van raadsgriffiers.

Epistemologie

	Verklaren	Begrijpen	
Ontologie	Holisme	Systemen	Sociale betekenis theorie
	Individualisme	Rationele keuze theorie	Interpretatie van redenen

Fig. 4.1. (Interpretatie bij Hollis (2008), p. 92)

In het verlengde van de positivistische- en interpretatieve tradities, beschrijft Hollis, ten aanzien van de sociale wetenschappen, twee dominante ontologische stromingen. Deze stromingen betreffen het holisme en het individualisme, welke kunnen worden gehanteerd vanuit een verklarend- of een begripend epistemologisch kader (fig. 4.1.). Het holistisch perspectief (het Grieks: ‘holon’ betekent geheel) probeert zoveel mogelijk factoren in de omgeving van het onderzoeksobject te integreren in een studie. Deze zienswijze benadert individuen als een radertje in een groter geheel. Het handelen van de individu is in deze benadering in hoge mate afhankelijk van de manier waarop de omgeving zich tot de individu verhoudt. Terwijl het holisme uitgaat van menselijk handelen als gevolg van sociale constructen, gaat het individualisme uit van individueel autonoom handelen, los van omgevingsfactoren (Hollis, 2008).

Hoewel het noodzakelijk lijkt om een keuze te maken wat betreft bovengenoemde wetenschapsperspectieven, moet begrepen worden dat bestuurskundig onderzoek vaak in zekere zin

hybride perspectieven toepassen. Bestuurskundig onderzoek is meestal niet sec individualistisch of sec holistisch te noemen. Giddens (1979 via Hollis, 2008) beschrijft wat dit betreft het belang een iteratief proces. Ook worden kwantitatieve methoden vaak gebruikt naast kwalitatieve methoden (Bocije 2008). Door iteratie van methoden en perspectieven in acht te nemen is datatriangulatie bovendien in hogere mate mogelijk. Het grotendeels interpretatief karakter van dit onderzoek maakt dat door de afwezigheid van een externe werkelijkheid, gekeken moet worden naar het begrip van fenomenen door de respondenten zelf. Buiten de beleving van respondenten wordt hierom niet gezocht naar externe betekenisgeving. Het perspectief van raadsgriffiers over wat professioneel is, staat zodoende centraal in dit onderzoek. Om dit te begrijpen is het noodzakelijk om uitspraken van respondenten te interpreteren en uit te leggen. Instrumenten hiervoor kunnen gevonden worden in de hermeneutiek. In paragraaf 4.5. wordt hier, specifiek voor dit onderzoek, nader op ingegaan.

4.3. Keuze van respondenten en hun omgeving

Een van de meest aangehaalde auteurs op het gebied van casestudies is Robert Yin, met zijn werk “Case Study Research” (2009). Volgens Yin is een casestudy een empirisch, eigentijds onderzoek, dat zich voordoet binnen een bepaalde eigentijdse context. Grenzen tussen context en onderzoeksobject zijn echter in veel onderzoeken moeilijk te trekken. Toch kan men volgens Yin (2009) juist met door casestudies deze grenzen beter onderscheiden. Een casus is immers een ingekaderd fenomeen, waarbij men een poging doet de grenzen van het onderzoek te definiëren. Voorts is het bij casestudies mogelijk om, dankzij de gegeven kaders, grondig onderzoek te doen. Doordat de organisatiecontext wordt betrokken bij de onderzochte data is het immers mogelijk om op een adequate manier de data te interpreteren. Inzicht in causaliteit wordt bovendien mogelijk omdat van veel verschillende typen bronnen gebruik kan worden gemaakt. Triangulatie is volgens Van Thiel (2010) noodzakelijk voor goede casestudies. Toch is uiteindelijk de samenhang ervan, maar vooral de kwaliteit van redeneren bij casestudies doorslaggevend voor de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek (Yin 2009). Naast genoemde kenmerken van casestudies noemt Swanborn (2003) dat het te onderzoeken verschijnsel slechts enkele dragers kent. Ook stelt hij dat het een voordeel is voor het onderzoek om de metingen in een natuurlijke omgeving uit te voeren. Op deze manier ontstaan bredere inzichten, die de betrouwbaarheid van het onderzoek ten goede komen. Dit gaat bovendien automatisch samen met het door Van Thiel (2010) genoemde triangulatie-ideaal. Ten slotte beschrijft Swanborn (2003) dat beschrijvingen en variabelen bij casestudies getoetst moeten worden aan de beschrijvingen en verklaringen die de respondenten en informanten zelf geven. Bij de keuze voor een bepaalde casussen

moeten verschillende keuzes gemaakt worden. Zo speelt het aantal casussen een rol, maar ook de typen casussen zijn van groot belang (Van Thiel 2010).

In dit onderzoek is gekozen om onderzoek te doen bij gemeenten die qua karakteristieken uiteenlopen. Dit is allereerst van belang omdat dit onderzoek antwoord probeert te geven op een vraag die iets zegt over de gehele populatie van raadsgriffiers in Nederland. Belangrijke variabelen zijn hier: de grootte van gemeenten, de provincie waarin de gemeente ligt en de politieke samenstelling van de gemeenteraad. Voorts is het gegeven van belang dat dit onderzoek wordt uitgevoerd in de periode voor, tijdens en na de gemeenteraadsverkiezingen. Deze omstandigheden zorgen naar verwachting voor relatief veel dynamiek in de functie van griffiers. Wanneer we deze studie zien als bijdrage aan bestaande studies over ‘professionalisering’, dan kan dit onderzoek in zijn geheel gezien worden als casus op zich. Gezien de specifieke omstandigheden van dit onderzoek, worden de uitspraken in het concluderende hoofdstuk slechts in beperkte mate geabstraheerd naar de thematiek ‘professionalisering’ als zodanig.

4.4. Onderzoekspopulatie

Ten aanzien van dit onderzoek is gebruik gemaakt van doelgerichte selectie van de onderzoekspopulatie. Boeije (2008) stelt dat wanneer bij een kwalitatieve methode onderzoekseenheden worden geselecteerd, men doelbewust moet kijken naar de karakteristieken van de te onderzoeken objecten. Hiermee wordt volgens Boeije (2008) statistische representativiteit gerealiseerd. Om dit te waarborgen is, zoals in paragraaf 4.3. beschreven, gekeken naar de karakteristieken van gemeenten. Voorts is ervoor gekozen om naast respondenten eveneens informanten te raadplegen om een beter beeld te schetsen van de directe omgeving van raadsgriffiers. In deze is gekozen voor raadsleden, welke te maken hebben met het functioneren van de raadsgriffier. De afweging van deze keuze wordt toegelicht in paragraaf 4.4.2.

4.4.1. Respondenten

Wanneer preciezer gekeken wordt naar de onderzoekspopulatie, dan is gekozen om dertien raadsgriffiers te interviewen, welke kunnen dienen als respondenten voor dit onderzoek. De keuze voor

respondenten is conform paragraaf 4.3. De keuze voor het aantal respondenten is echter betrekkelijk arbitrair. Bij kwalitatief onderzoek is het immers lastig om vast te stellen vanaf welk aantal respondenten een goed beeld gekenschetst kan worden van het onderzoeksobject (Baarda en de Goede, 2001). Hoewel dertien respondenten op het totaal aantal gemeenteraadsgriffiers slechts drie procent van het totaal betreft, wordt betrouwbaarheid van dit onderzoek nader gewaarborgd door gebruik te maken van datatriangulatie. Naast respondenten worden eveneens informanten geraadpleegd, die tevens kunnen dienen als toetsingskader van hetgeen blijkt uit de interviews met raadsgriffiers. Voorts wordt gebruik gemaakt van documentanalyse en observatie. Hierover volgt meer in paragraaf 4.6.

4.3.2. Informanten

Wanneer gekeken wordt naar de directe omgeving van griffiers, kan gesteld worden dat een drietal groepen van zeer groot belang zijn voor het begrip van de professie van griffiers. Uit verkennende interviews blijkt dat deze groepen bestaan uit: burgemeesters, wethouders, secretarissen en medewerkers van de griffie. Hoewel het een feit is dat elk van de genoemde groepen directe invloed hebben op de functie van griffiers, is het om praktische redenen onmogelijk om een representatieve populatie van elke van deze groepen te ondervragen. Daarnaast zou dit onderzoek de nodige focus missen wanneer op een dergelijke manier wordt geconvergeerd. Om structuur en focus aan te brengen is hierom gekozen om de belangrijkste groep voor griffiers te raadplegen. Uit het genoemde verkennend onderzoek is, om de juiste groep te selecteren gebruik gemaakt van 'snowbal-sampling' (Goodman 1961). Uit dit verkennende onderzoek bleek dat gemeenteraadsleden de belangrijkste factor vormen voor het functioneren van griffiers. In de verkennende interviews is dit door de geïnterviewden beargumenteerd door een tweetal centrale argumenten. Ten eerste vormt de raad de werkgever van de griffier. Zodoende is de raad in formele zin gemachtigd de griffier te benoemen, schorsen en ontslaan (gemeentewet art. 107). Daarnaast is de gemeenteraad in praktijk te beschouwen als 'klant' van de raadsgriffier. De raad vraagt immers direct om de diensten van de raadsgriffier, in de vorm van bijvoorbeeld advies en ondersteuning. Ook voor de raadsleden geldt bij dit onderzoek dat deze worden geselecteerd bij gemeenten met uiteenlopende karakteristieken. Naast de karaktereigenschappen van gemeenten wordt wat betreft de politieke voorkeur, geen selectie toegepast. Hier vindt een aselechte steekproef plaats, conform de methodiek van Baarda en De Goede (2001).

Naast de dertien geïnterviewde raadsgriffiers, is in het geval van de raadsleden gekozen om zes interviews af te nemen. In de sociale wetenschappen geldt zoals eerder gesteld dat de keuze voor aantallen respondenten op zijn minst arbitrair zijn. Er bestaat geen consensus over representativiteit van het aantal respondenten. Karakteristieken van het onderzoek en de onderzoekspopulatie gelden immers per casus als variabelen (Baarda en De Goede 2001). Ook dit onderzoek kampt met deze kwestie. Hoewel dit voor de betrouwbaarheid van dit onderzoek een problematisch gegeven is, is vooral vertrouwen gesteld in de kracht van de toegepaste triangulatie van methoden. Door interviews met raadsgriffiers te combineren met de inzichten die volgen uit interviews met raadsleden, wordt getracht een betrouwbare analyse tot stand brengen. Door tevens gebruik te maken van observaties en documentanalyses, is bovendien een poging gedaan betrouwbaarheid en validiteit nader te borgen. Een beschrijving van het onderzoeksinstrumentarium volgt in paragraaf 4.6.

4.5. Hermeneutiek

Zoals gesteld in paragraaf 4.2. is dit onderzoek afhankelijk van manier waarop respondenten zelf invulling geven aan fenomenen en begrippen. Externe werkelijkheden zijn voor dit onderzoek niet relevant. Om aan deze gedachte gestalte te geven, is gebruik gemaakt van benaderingswijzen uit de hermeneutiek. De hermeneutiek houdt zich bezig met de uitlegkunde van fenomenen. Denkers op dit gebied kennen woorden geen vaste betekenis toe. Volgens hen is de betekenis afhankelijk van de context waarin het woord wordt gebruikt. Hierdoor ontstaat een iteratie tussen algemene en specifieke betekenissen van fenomenen. Dit wordt de hermeneutische cirkel genoemd. Het is dan ook niet verwonderlijk dat taalkundige problemen voor met name sociale studies, maar ook bijvoorbeeld voor de filosofie, een groot obstakel vormen (Wittgenstein 2008; oorspronkelijk 1922). Heidegger (1988; oorspronkelijk 1975) stelt hier dat de wetenschap zich grotendeels onterecht richt op het verklaren van de fenomenen. Het probleem van taal en betekenisgeving maakt het volgens hem onmogelijk om feitelijkheden in wetenschapstheorieën te vangen. Hierom moet de fenomenologie volgens Heidegger (1988; oorspronkelijk 1975) worden onderworpen aan interpretatieve methoden zoals de hermeneutiek.

Om concrete invulling te geven aan hoe in dit onderzoek om wordt gegaan met de interpretatie en uitleg van verworven data, is gekozen om gebruik te maken van een tweetal benaderingen, die worden voorgesteld door Van der Dussen (2000). In zijn werk doet hij onder andere verslag van het gebruik van hermeneutiek in typologische- en allegorische zin. Allegorie is een manier om naar bijvoorbeeld teksten

en verslagen te kijken, vanuit de verhaallijn zelf. Volgens Van der Dussen (2000) beziet men vanuit de allegorie de betekenis als ‘opgesloten’ in de context. Daarentegen worden teksten en verslagen bij de typologische benadering juist afgezet tegen onder andere historisch verloop en contextuele gegevens. De interpretatie vindt hier niet plaats ‘van binnen naar buiten’, maar andersom, ‘van buiten naar binnen’. Bij dit onderzoek is getracht om van deze dichotomie gebruik te maken. Dit uit zich onder meer in de operationalisering van dit onderzoek (paragraaf 3.4). Hiervoor is mede gekozen omdat de genoemde dichotomie in combinatie met de theorie die van Weick (1995) voorstelt, zinnige handvatten reikt voor de beantwoording van de deelvragen. Volgens Weick (1995) is de betekenis die wij geven aan begrippen onderhevig aan continue verandering als gevolg van sociale interactie. Mensen hebben volgens Weick (1995) een sterke drang om fenomenen te conceptualiseren. Hij spreekt in dit kader over de mens als ‘theorizer’. Wat dit betreft richt de theorie van Weick (1995) zich op hoe concepten tot stand komen in plaats van hoe deze concepten er precies uit zien. Door de theorie van Weick (1995) en de tweedeling die Van der Dussen (2000) noemt te combineren is het mogelijk om een antwoord te geven op de bezwaren van Heidegger (1988; oorspronkelijk 1975). Aangezien dit hermeneutisch frame hoofdzakelijk een bepaalde ‘mindset’ veronderstelt, vindt de toepassing voornamelijk op impliciete wijze plaats. Om ook expliciet gestalte te geven aan de genoemde dichotomie die Van der Dussen (2000) stelt, wordt de professie- en professionalisering van griffiers enerzijds vanuit de context, en betekenisgeving van de griffier zelf bekeken. Anderzijds wordt het onderzoekobject bekeken van ‘buiten naar binnen’. Dit wordt gedaan door de directe omgeving van de griffiers te ondervragen (in dit geval raadsleden) om het onderzoek in een breed contextueel kader te plaatsen.

4.6. Dataverzameling en data-analyse

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de gebruikte methoden en technieken van enerzijds dataverzameling en data-analyse anderzijds. Om betrouwbaarheid en validiteit van onderzoek te borgen is logische samenhang tussen deze twee thema’s essentieel. In het kader van de eerder beschreven triangulatie-ideaal is gekozen voor vier onderzoeksmethoden. Achtereenvolgens zijn deze literatuurstudie, documentanalyse, interviews en observaties. Om betekenis te geven aan deze vooral kwalitatieve data, wordt allereerst echter aandacht besteed aan de hermeneutiek. Op deze manier is getracht een logisch frame te construeren voor dit onderzoek.

4.6.1. Literatuurstudie

Om dit onderzoek te benaderen vanuit een theoretische conceptualisering, was in eerste instantie literatuurstudie relevant. Volgens Van Thiel (2010) is dit bij deductief onderzoek zelfs noodzakelijk. Aangezien de concepten, waaruit dit onderzoek voortvloeit veelvuldig beschreven zijn in verschillende onderzoeken, leek het van belang om op deze manier zowel academische als maatschappelijke relevantie te stutten. Op deze manier krijgt de empirische cyclus, zoals Van Thiel (2010) die beschrijft, gestalte. Hoewel er veelvuldig geschreven is over professionalisering in de private sector, is het publieke domein op dit gebied echter minder verkend. Toch zijn er een aantal degelijke studies gedaan over vergelijkbare onderwerpen, waaruit ook enkele metatheorieën voort zijn gevloeid. De meest relevante theorieën over professionalisering in het publieke domein zijn verwerkt in het theoretisch kader. Op basis hiervan is een operationalisering geformuleerd, die dient als basis voor de dataverzameling en data-analyse. De literatuurstudie vormde, wat betreft chronologie van dit onderzoek, de eerste stap in het begrip van de thematiek omtrent professionalisering. De selectie die is gemaakt van de bestaande wetenschappelijke literatuur dient als regulatief idee van dit onderzoek (Swanbron 1988 via Van Thiel 2010). Kennisaccumulatie, welke voor de academische relevantie van dit onderzoek van belang is, is immers afhankelijk van dergelijke systematiek.

4.6.2. Documentanalyse

Documentanalyse voor bleek voor dit onderzoek van belang omdat het inzicht verschafte in formele besluiten en gegevens. Van belang is bijvoorbeeld de documentatie omtrent de huidige professionaliseringsbeleid van de Vereniging van Griffiers. Vooral de ontwikkeling die te zien is in deze documenten biedt relevant inzicht in gaande professionaliseringspogingen van griffiers. Andere documenten die voor het begrip van de griffierfunctie van belang zijn, betreffen onder andere functieomschrijvingen en competentieprofielen. Voornamelijk het vergelijken van de formele documentatie met bepaalde verklaringen die voortkomen uit bijvoorbeeld interviews, bleken relevant voor dit onderzoek. Tot slot is ook gekeken naar documentatie die speelde omtrent de besluitvorming in het kader van dualisering van gemeentebesturen. Hierbij kan gedacht worden aan kamerstukken en ontwerpnota's. De geringe wettelijke kaders die gelden voor de griffier spelen bovendien in mijn contextueel hoofdstuk een rol voor de professionalisering van griffiers.

4.6.3. Interviews

Een belangrijke methode van dataverzameling is die van interviews. Een voordeel van interviews is dat respondenten en informanten direct kunnen reageren op vragen. Het gevolg hiervan is namelijk dat niet alleen duidelijk wordt wat respondenten ergens van vinden, maar vooral waarom ze het vinden (Baarda en de Goede 2001). Nadelen zijn dat respondenten zich bewust zijn van de setting. Zowel de aanwezigheid van de interviewer als de setting van het interview op zich zelf, beïnvloeden de manier waarop de respondent antwoordt. Het is dan ook de kunst van de onderzoeker om het gedrag en de woorden van respondenten op de juiste manier te interpreteren (Baarda en De Goede 2001). Voor het vastleggen van interviews is gebruik gemaakt van audio-recorders. De tweede stap in de documentatie is het samenvatten van de interviews. Hierbij zijn de relevante thema's geselecteerd, aan de hand van de beschreven operationalisering. Onderdelen uit de interviews zijn gecodeerd en gelabeld per dominant onderwerp (Boeije 2008). In de analyse van dit onderzoek komen vervolgens de voornaamste labels terug in de vorm van beschrijvingen en quotes. Interviews worden bij dit onderzoek in verschillende fasen gebruikt. In de verkennende fase worden dienen hier vooral als exploratie van bepaalde thema's. Dit bleek bijvoorbeeld nodig om bepaalde documenten die verband houden met het professionaliseringstraject te begrijpen. In latere fasen van dit onderzoek kregen interviews een verdiepend karakter. Om bijvoorbeeld betekenisgeving van bepaalde begrippen te kunnen achterhalen, is een dergelijk karakter noodzakelijk. Weick (1995) stelt ten aanzien hiervan dat de sociale werkelijkheid wordt geconstrueerd in een proces van voortdurende interactie. Mensen zijn volgens hem geneigd om orde te brengen in de complexiteit van bijvoorbeeld organisaties. Aangezien een aantal deelvragen vooral ingaan op deze betekenisgeving is daarom eveneens gekozen voor grotendeels open interviews. Hoewel de operationalisering van dit onderzoek een aantal onvermijdelijke kaders stelt, is een poging gedaan om respondenten zelf onderwerpen te laten aandragen. De keuze van respondenten voor de gehouden interviews wordt toegelicht in paragraaf 3.5.

4.6.4. Observaties

Om de triangulatie (Boeije 2008; Van Thiel 2010) binnen dit onderzoek te borgen is eveneens gebruik gemaakt van observaties. Een voordeel van deze methode is dat feitelijk gedrag vastgesteld kan worden. Bij het gebruik van observaties worden waarneembare zaken vastgelegd in plaats van de achterliggende motieven, die in hogere mate moeten blijken uit interviews. Observaties vullen dienen in dit onderzoek

dan ook vooral ter aanvulling van onder andere interviews. Een reden hiervan is dat het onzeker is of respondenten hun gedrag 'correct' weergeven (Baarda en De Goede 2001). Vooral wanneer gedrag sociaal onwenselijk is, is dit volgens Baarda en De Goede (2001) het best te onderzoeken door middel van observaties. Wel moet volgens hen rekening gehouden worden met de invloed van de aanwezigheid van de observator. Het feit dat de observant aanwezig is kan het gedrag van de geobserveerde beïnvloeden. Het is in dit kader de kunst van de onderzoeker om deze invloed te marginaliseren (Baarda en De Goede 2001).

Om de juiste observatiemethode te selecteren is in deze studie gekeken gebruik gemaakt van sociologische en klassieke antropologische methoden. Voorts bestaat er volgens Boeije (2008) een continuüm in de mate van participatie en observatie. Ten aanzien van dit onderzoek is gebruik gemaakt van een hybride vorm tussen de antropologische en sociologische, etnografische traditie, waarbij participerende observaties centraal staan enerzijds en het observeren als 'complete' observant anderzijds. Concreet betekend dit dat er binnen dit onderzoek bij een aantal gemeentes sec wordt geobserveerd om te bepalen wat griffiers daadwerkelijk doen. Hiertoe wordt enerzijds een poging gedaan betekenis te geven aan de professie van griffiers, maar anderzijds wordt hiermee ook geprobeerd een toetsingskader voor de gehouden interviews te scheppen. Wat betreft aantallen, worden bij twee gemeentes een week meegelopen, ter betekenisgeving van het vak van griffier, en in drie gevallen wordt de griffier sec geobserveerd, om het toetsingskader van de interviews te versterken. Hoewel er expliciet ruimte is gemaakt voor observaties, geldt dit impliciet voor alle contactmomenten met de onderzoeksorganisaties. Een vergadering met de Vereniging van Griffiers, observaties in gemeentehuizen en observaties tijdens de gehouden interviews leveren ieder, in meer of mindere mate bruikbare data op.

4.7. Conclusie

In dit hoofdstuk is een weergegeven op welke manier de betrouwbaarheid en validiteit van de gedane uitspraken in dit onderzoek worden gewaarborgd. In grote lijnen kan gezegd worden dat dit onderzoek zich in hoofdzaak richt op een subjectivistische, interpretatieve methode, waarbij gekeken wordt naar de betekenissen die respondenten zelf geven aan de te onderzoeken fenomenen. Om hier gestalte aan te geven wordt gebruik gemaakt van instrumenten uit de hermeneutiek. Desondanks is dit onderzoek niet rigide interpretatief. Er bestaat in dit onderzoek een iteratie tussen het objectivisme en het interpretatief denken. De grondslag hiervoor is de idee dat de sociale werkelijkheid het 'best' te benaderen is vanuit een dichotomie van genoemde onderzoekstradities. Zowel externe dwang (het waarnemersperspectief)

als een hermeneutische benadering (deelnemersperspectief) zijn van belang om de complexe wereld van raadsgriffiers te begrijpen.

Voorts is essentieel dat data op verschillende manieren worden gegenereerd. Naast interviews dienen documentanalyse, literatuurstudie en observaties hierbij als middel. Daarnaast zijn niet enkel respondenten geïnterviewd, maar zijn eveneens informanten, in dit geval raadsleden, geraadpleegd. Het hierop volgende deel van dit onderzoek betreft het empirisch- en analytisch deel. Genoemde methoden en perspectieven worden, in combinatie met de operationalisering van hoofdstuk drie, ingezet om deelvragen en de hoofdvraag van dit onderzoek te beantwoorden.

Deel IV: Empirie en analyse

Hoofdstuk 5: De ontwikkeling van het griffiersvak

5. Inleiding

In de vorige hoofdstukken is een raamwerk opgesteld van relevante theoretische inzichten uit de professionaliseringsliteratuur enerzijds, en contextuele gegevens die van belang zijn voor de huidige stand van het werk van griffiers anderzijds. Ook is weergegeven hoe het empirisch onderzoek wordt vormgegeven en op welke manier betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek worden geborgen. Dit deel is gewijd aan het empirisch onderzoek. Derhalve geeft dit empirisch deel antwoord op de drie empirische deelvragen van dit onderzoek, zoals gesteld in het inleidend hoofdstuk. Door empirische waarnemingen te koppelen aan inzichten uit de beschreven context en de theorie, wordt een analytisch frame geconstrueerd, dat in het vijfde deel uitmondt in conclusies ten aanzien van hoofd- en deelvragen. De structuur van dit empirisch en analytische deel valt uiteen in een beschrijving van de ontwikkeling van het griffiersvak, een weergave van de complexiteit die de individuele praxis van het griffierswerk opwerpt en ten slotte een beschouwing van de betekenis voor de geuite collectieve professionaliseringswens.

Dit vijfde hoofdstuk gaat over de ontwikkeling van het vak van griffier. Door inzicht te verwerven in de manier waarop griffiers zich als groep hebben ontwikkeld sinds 2003, ontstaat een beeld van hoe professionalisering van griffiers begrepen kan worden. In lijn hiermee doet dit hoofdstuk een poging antwoord te geven op de derde deelvraag, zoals gesteld in het inleidend hoofdstuk: “Hoe hebben raadsgriffiers als collectief, sinds maart 2002, hun vak ontwikkeld?”. Dit hoofdstuk dient als kader voor het zesde en zevende hoofdstuk, waar ingegaan wordt op de feitelijke professionaliseringspogingen enerzijds en de waargenomen samenhangende complexiteit anderzijds.

5.1. Een nieuwe positie in het gemeentepolitieke bestel

In het contextueel kader is uiteengezet hoe de introductie van de griffiersfunctie in formele zin is verlopen. Hoewel dit formele aspect van kaderstellend belang is, is het eveneens van belang om te begrijpen hoe griffiers zelf betekenis geven aan de ontwikkeling van hun vak. De meeste respondenten beschrijven de beginfase van het griffiersvak als een ‘pioniersfase’. De eerste jaren stonden voornamelijk in het teken van het verkennen van de taken van de griffier. Zoals uiteengezet in hoofdstuk twee, is de wet dualisering gemeentebestuur (gemw. art. 107) onbepalend als het gaat om de invulling van het werk van griffiers. Het legt gemeenteraden de verplichting op een griffier aan te stellen. Respondent J stelt hier: *“Er is in de wet ook wel heel weinig vastgelegd. Er zijn ook gemeentes die de typiste griffier hebben gemaakt. Of dat nou de bedoeling was van de wetgever, dat denk ik niet.”* Zowel wetgeving als het gebrek aan het uitzetten van een gezamenlijke koers door gemeenten zorgde zodoende voor een onbepaalde positie van de griffier binnen de gemeentelijke organisatie. Daarbij geeft een aantal respondenten aan dat het beoogde werk van de griffier in eerste instantie werd bemoeilijkt omdat de ambtelijke organisatie zich afwendde van de griffie en gemeenteraad. Het dualisme brengt immers een scheiding van ambtenarenapparaten met zich mee. Respondent D stelt hier: *“Toen dualisering zijn intrede maakte was het in veel gemeenten zo dat de ambtelijke organisatie ook geacht werd afstand te nemen van de gemeenteraad. Dat maakte het voor de griffier moeilijk. (...) er wordt een kunstmatige afstand gecreëerd. Deze schade hebben we nog steeds niet ingelopen.”*

De ontstane ambiguïteit heeft er volgens de meeste respondenten toe geleid dat er in de eerste jaren van het bestaan van het griffiersvak gezocht moest worden naar de meest basale functies van de griffier binnen het gemeentelijk bestel. Respondent A zegt hier: *“De eerste vier jaar, vanaf 2002, draaide het om de structuur (...) hoe zorg je dat alles om de raad loopt en goed georganiseerd is en wat is jouw plek daarin?”* Duidelijk wordt dat de kaders waarin en waarmee men zou moeten werken in de eerste jaren ontwikkeld zouden moeten worden. Hoewel griffiers in eerste aanleg zelf verantwoordelijk zijn voor de manier waarop zij de griffiersfunctie vormgeven, bestond er volgens een groot aantal respondenten in de eerste jaren van het bestaan van de griffier een ‘pioniersgevoel’. Het gros van de Nederlandse gemeentes had immers weinig visie op hetgeen de griffier zou moeten doen of kunnen. Deze ambigue situatie vormde de bakermat voor een zeker gevoel van lotsverbondenheid. Ten aanzien hiervan wordt kenmerkend gesteld: *“In de beginjaren zag je een grote saamhorigheid. (...) In het begin is alles leuk, nieuw en fris, dan wordt iedereen meegesleurd in allerlei processen.”* (respondent G).

De zoektocht naar de identiteit van de griffier en de gezamenlijke inspanning wat betreft de ontwikkeling van het vak kregen op verschillende manieren vorm. Ten eerste was de betrokkenheid van een groot aantal griffiers merkbaar door veelvuldige deelname aan commissies, congressen, vergaderingen en kringen. Overkoepelende vraagstukken, die zo goed als alle griffiers aangingen, stonden hier centraal. De beginjaren draaiden immers om het construeren van de basis van het vak. Respondent H zegt hier: *“In het begin gold voor alle griffiers dat ze met name die procedure gewoon goed op gang moesten brengen.”* De eerste jaren bestond er een aanzienlijke behoefte om met elkaar na te denken over vakontwikkeling. Hoewel de vraagstukken waar individuele griffiers mee te maken kregen in meer of mindere mate afhankelijk bleken van lokale omstandigheden, waren overkoepelende vraagstukken voldoende talrijk om relatief hoog commitment aan het algemene belang te realiseren. Het is dan ook niet verwonderlijk dat op 7 maart 2003 de Vereniging van Griffiers (VvG) werd opgericht. Van een relatief onbewust en ongeorganiseerd vakontwikkelingsproces zou de VvG sturing kunnen brengen in het proces dat kon leiden tot een georganiseerde, professionele beroepsgroep (respondent I).

Hoewel een groot aantal respondenten spreekt over een hoge mate van betrokkenheid bij de vakontwikkeling in de beginjaren van het ‘dualisme’, onderkent het gros van de respondenten eveneens dat sommige gemeentes weinig belangstelling hadden voor de functie van raadsgriffier. Respondent E zegt hierover: *“Vroeger werden uitgerangeerde dames en heren griffier gemaakt, dat is er nu wel uit, denk ik.(...) Zelfbewuste raden doen dat nu niet meer.”* Contrasterend stelt respondent D: *“In weer andere gemeenten is de griffie meteen heel groot en professioneel opgetuigd.”* Duidelijk wordt wel dat het belang van de noodzaak om een griffier aan te stellen per gemeenteraad zeer uiteen liep. Het is dan ook niet verwonderlijk dat een aantal respondenten aangeeft dat parttime werkende, soms laaggekwalificeerde griffiers in de beginjaren minder commitment vertoonden met het griffiersvak, dan griffiers die nadrukkelijk werden gesteund door hun gemeenteraad. Hoewel de betrokkenheid bij de vakontwikkeling gemiddeld groot is, is deze differentiatie wel van groot belang. Desondanks meent een groot deel van de respondenten dat het niveau van de meeste griffiers op dit moment ‘redelijk’ op peil is. Respondent F meent: *“In het begin gaf ik de meeste griffiers een vijf en een half, nu rond de zeven. (...) Het gemiddelde niveau van griffiers stabiliseert langzaam.”* In lijn hiermee zijn de meeste respondenten eveneens van mening dat de ‘pioniersfase’ grotendeels voorbij is. De belangrijkste kaders die van invloed zijn op de functie staan immers vast.

Ook de beeldvorming is in de gemeentelijke organisatie en raad als het gaat om de positie van de griffier verbeterd. Respondent C zegt hierover: *“De pioniersfase is over. Er wordt nu bewuster gekozen. Men weet per gemeente nu wat de griffier doet.”* De constatering dat men min of meer weet ‘waar de griffier

staat' wordt bovendien bekrachtigd door het onderzoeksrapport 'van pionier tot professional'(2006). Volgens dit rapport bestaat er een trend in het type griffierstaken. Terwijl de meeste griffiers zich in de beginjaren van het bestaan van het vak vooral bogen over procedurele en procesmatige vraagstukken binnen hun gemeente, is de gemiddelde focus van griffiers verschoven naar een veel breder takenspectrum.

Stabilisering van de positie van griffiers kan echter ook nadelen hebben. Nu de pioniersfase grotendeels voorbij lijkt, menen sommige respondenten dat de betrokkenheid van griffiers bij de vakontwikkeling sterk is afgenomen. Kenmerkend stelt respondent G ten aanzien hiervan: *“Ik heb het gevoel dat de betrokkenheid bij de vereniging afneemt. Men voelt zich toch minder genoodzaakt om betrokken te zijn bij congressen en toestanden. (...) Dat vind ik zorgelijk”*. Voorts is van belang dat, hoewel de meeste respondenten vinden dat de pioniersfase voorbij is, sommige respondenten menen dat dit lang niet overal het geval is. Zo stelt respondent D: *“Er is nog steeds een bepaalde pioniersfase. (...) Gevoelsmatig is nog niet duidelijk waar de griffier staat binnen een gemeente. (...) De griffier wordt nog niet gezien als een vanzelfsprekend fenomeen”*. Dat er verschillende visies bestaan ten aanzien van de fase waarin de vakontwikkeling is aangekomen is duidelijk. Hoewel iedere gemeente in 2002, bij de in werking treding van de wet 'dualisering gemeentebestuur', op gelijke voet begon, loopt thans de perceptie van de positie van de griffier uiteen.

5.2. De verovering van een domein

De meeste respondenten beschrijven de beginjaren van het bestaan van de griffiersfunctie niet alleen als de ontwikkeling van een vak, maar ook als een vorm van strijd binnen de eigen gemeente. Niet iedere raad had in de beginfase een duidelijk beeld van wat de taken en functie van de griffier waren. Deze onzekere situatie heeft in verschillende gemeenten geleid tot een politiek spel, waar ondermeer de positie van de griffier binnen de ambtelijke organisatie onderdeel van de inzet bleek. Respondent F zegt in dit kader: *“Het krachtenveld hangt af van hoe je in het begin inzet. De onderlinge verhoudingen binnen de organisatie zijn heel belangrijk voor de rol van een griffier. Er is hier veel strijd geweest”*. Het feit dat de griffiersfunctie pas bestaat sinds 2002, betekent niet dat alle taken die de griffier volgens verschillende gemeenteraden behoort te vervullen, onbemand waren in de periode van gemeentelijk monisme. Een groot aantal taken die de griffier 'inman' betekende voor anderen automatisch het verlies

van deze taken. Respondent E oppert ten aanzien hiervan: *“De secretaris heeft al mijn werk heel lang niet kunnen loslaten”*.

Hoe de verschuiving van taken er precies heeft uitgezien is per gemeente verschillend. Toch onderscheiden de meeste respondenten een soortgelijk krachtenveld. Dit krachtenveld, waarbinnen de griffiers hun positie verwerven, wordt meestal beschreven als een driehoeksspel tussen burgemeester, secretaris en griffier. Kenmerkend zegt respondent H in deze: *“Als griffier kom je regelmatig tegenover een secretaris of een burgemeester te staan. Dit verschilt heel sterk per gemeente. In sommige gemeentes is het wel mogelijk om in goede samenspraak met burgemeester en secretaris dingen te regelen, in anderen niet.”*. Naast dit driespan identificeren vrijwel alle respondenten ook de gemeenteraad als een kaderstellende actor voor hetgeen de griffier behoort te doen. De gemeenteraad is immers de formele werkgever van de griffier. Desondanks scheidten de meeste respondenten het krachtenveld van de genoemde driehoek en de invloedssfeer van de gemeenteraad.

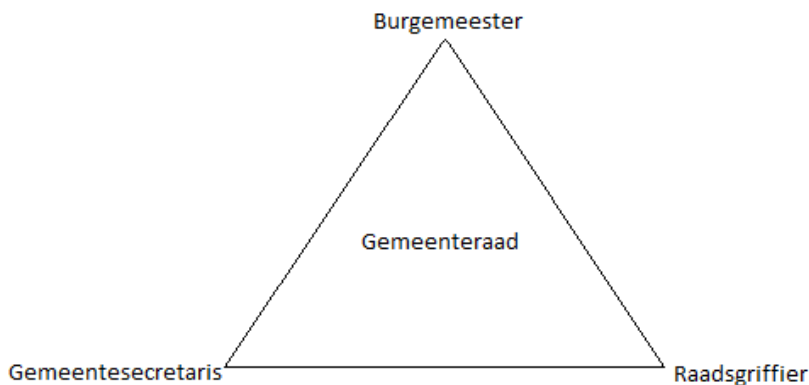


Fig. 5.1.

Het ‘politieke spel’ dat ontstaat binnen deze driehoek is volgens de meeste respondenten zeer situatiegebonden. Respondent J stelt wat dit betreft: *“Afhankelijk van de lokale situatie kun je ruimte pakken of nemen als griffier.”*. Hoewel lokale omstandigheden van grote invloed lijken te zijn op het te spelen politieke spel, menen verschillende respondenten dat griffiers grotendeels zelf verantwoordelijk zijn voor het ‘claimen’ van hun positie en invloedssfeer. Hierover zegt respondent F: *“Waar je als griffier uitkomt, hangt af van hoe hoog je in het begin inzet”*. In dit kader benadrukken sommige respondenten vooral het duel dat gevoerd wordt met de gemeentesecretaris. Hieraan ligt onder andere ten grondslag dat voor de invoering van het dualisme een aantal taken van de griffier aan de secretaris toebehoorden.

De komst van de griffier heeft in zekere zin de invloedssfeer van de secretaris aangetast. Wat dit betreft menen sommige respondenten dat de griffier moet waken over de autonomie van de eigen positie in de organisatie. Respondent I stelt hier: *“Niet autonoom zijn is de doodzonde. Als je gaat doen wat de gemeentesecretaris wil, dan gaat het fout”*.

Behalve de (machts)positie van de griffier ten opzichte van de gemeentesecretaris zien sommige respondenten de secretaris ook als potentieel gevaar voor de uitvoering van hun werk. Zo meent respondent G: *“Ik vraag me af in hoeverre gemeentesecretarissen griffiers zien als hun bondgenoten om de gemeentelijke besluitvormingsmachine op gang te brengen. Daar zou in het algemeen belang van de gemeente best wat te halen zijn.”*. Ook beamen de meeste geïnterviewde raadleden uit de focusgroep dit idee. Zo stelt respondent P: *“Het is heel belangrijk dat het klikt tussen gemeentesecretaris en griffier, want anders kun je het wel schudden.”*. De mate waarin de griffier invulling kan geven aan zijn functie hangt dus voor een deel af van een politiek getint spel dat wordt gespeeld met de gemeentesecretaris. Deze verhouding moet volgens een groot aantal respondenten in balans zijn. Respondent M illustreert dit als volgt: *“De driehoek secretaris, burgemeester, griffier moet op de een of andere manier in balans zijn. Maar dat is niet altijd zo. Het kan zijn dat de secretaris eruit rolt, maar heel vaak is ook de griffier de klos.”*

Aan de bovenkant van de driehoek staat de burgemeester. Hoewel, in vergelijking met de gemeentesecretaris, minder respondenten spreken over een politiek spel tussen de griffier en de burgemeester, is ook dit voor sommigen aan de orde. Respondent L, die te maken heeft gehad met een groot verloop van burgemeesters, geeft aan dat nieuwe burgemeesters vaak pogingen doen om de invloedssfeer van de griffier in te dammen. Hierover wordt onder andere gezegd: *“Het kost mij iedere keer een hoop tijd en moeite om het vertrouwen van een nieuwe burgemeester te winnen”* (respondent L). Sommige respondenten geven bovendien aan dat de invloed van de burgemeester vaak veel verder gaat dan hetgeen in formele zin is toegestaan. Respondent E meent wat dit betreft bijvoorbeeld: *“De burgemeester heeft toch wel voldoende netwerk om het je erg lastig te maken”*.

Hoewel de gemeenteraad de formele werkgever van de raadsgriffier is, wordt wel duidelijk dat de praktijk van het griffiersvak in hoge mate afhankelijk is van het spanningsveld tussen burgemeester en secretaris. Volgens de meeste respondenten heeft de griffier zelf vooral een verantwoordelijkheid om de nodige ruimte *‘te pakken’*, maar voor een groot aantal griffiers is het niet vanzelfsprekend om te functioneren in totale professionele autonomie. De politieke component lijkt in dit kader van eminent

belang. De positie van griffiers binnen hun gemeente is afhankelijk is van een politiek spel dat permanent verandert , maar er zijn op dit gebied ook enkele algemene tendensen zichtbaar. Zo zijn veruit de meeste respondenten het eens met de stelling dat de pioniersfase van het vak voorbij is. In dit kader geeft men aan dat het min of meer voor alle griffiers duidelijk is wat hun positie is binnen de gemeente. Het feit dat dit ten dele een resultaat is van een politiek proces doet aan dit gegeven zelf geen afbreuk. Wel kan men in lijn hiermee vraagtekens stellen bij de professionele autonomie van griffiers. De weerbarstigheid van politieke processen staat immers haaks op hetgeen professionals voorstaan.

5.3. Parallele vakontwikkeling

Nu inzichtelijk is gemaakt op welke manier het griffiersvak zich in de eerste jaren van het bestaan heeft ontwikkeld, is eveneens van belang om een beschrijving te geven van de mate waarin dit het geval was voor de totale populatie van griffiers in alle Nederlandse gemeenten. Opmerkelijk is dat de meeste respondenten aangeven dat de idee ‘griffier’ zich zeer gemeenteaafhankelijk heeft ontwikkeld. Respondent J oppert hier: *“De vakontwikkeling is toch wel afhankelijk van lokale verschillen. (...) Bij ons was dualisering niet echt nodig.”*. Typisch aan dit citaat is eveneens dat de meeste respondenten de ontwikkeling van het vak spiegelen aan de mate waarin zij menen dat het dualisme zich in hun gemeente heeft ontwikkeld. Het gegeven dat lang niet in iedere gemeente redelijkerwijs is doorgedrongen, lijkt daarom voor deze respondenten een bewijs dat de griffier zich wel of niet voldoende in zijn functie heeft ontwikkeld. Respondent J benadrukt de verschillen waarin griffiers omgaan met het dualisme als volgt: *“Een collega griffier van mij is een soort wethouder dualisering, terwijl een ander gewoon de dingen achter de schermen regelt: een soort secretariaatmanager, dé griffier bestaat niet.”*. Vooral de opmerking dat dé griffier niet bestaat wordt vrijwel unaniem onderkend door de respondenten. Wanneer gekeken wordt naar de redenen die respondenten geven voor het feit dat dé griffier niet bestaat, wordt enerzijds verwezen naar de unieke persoonskenmerken van iedere griffier, maar anderzijds speelt de heterogeniteit van de omgeving volgens de meeste respondenten een prominente rol. De manier waarop de lokale verschillen precies een rol spelen in de manier waarop griffiers zich binnen hun eigen gemeente ontwikkelen wordt beschreven in hoofdstuk zes.

De notie dat griffiers zich op verschillende manieren hebben ontwikkeld, betekent voor de het overgrote deel van de respondenten dat zij in meer of mindere mate een typologie aanbrengen in de verschillende ‘soorten’ griffiers. Deze soorten plaatsen zij vervolgens in het licht van een bepaald ontwikkelingsproces

binnen een gemeente. Hoewel de gebruikte termen uiteenlopen, wordt gesproken over gelijksoortige kenmerken van de beschreven typen. Ter illustratie spreekt respondent G over: *‘ontwikkelgriffiers’* versus *‘weggepromoveerde pensioengriffiers’*, terwijl respondent F spreekt van de *‘voortrekker’* versus de *‘beheersgriffier’*. Toch maakt ongeveer de helft van de respondenten gebruik van de termen: *‘ontwikkelgriffier’* en *‘op de winkel pas griffier’*. Omdat deze termen relatief vaak worden gebruikt zijn deze in de onderstaande subparagrafen overgenomen.

5.3.1. ‘De Ontwikkelgriffier’

Allereerst is de opmerking van belang dat vrijwel alle geïnterviewde griffiers zichzelf zien als een *‘ontwikkelgriffier’* of een equivalent van deze term. Wel geven de meeste respondenten aan dat ze ook tegenovergestelde houdingen zien van sommige griffiers. Met de term *‘ontwikkelgriffier’* worden over het algemeen op een aantal zaken gedoeld. Om te beginnen gaat het merendeel van de respondenten expliciet in op de verantwoordelijkheid die de griffier heeft naar de beginselen van het gemeentelijk dualisme. Een typische uitspraak komt van respondent L: *“In sommige gemeentes is het beter, daar is het dualisme veel verder, en dat vind ik beter. In andere gemeentes is het veel slechter. Daar wordt griffiers nauwelijks om advies gevraagd.”* De ontwikkelgriffier wordt bovendien bestempeld als een griffier die een groot aantal taken oppakt. Naast het *minimale* primaire proces, dat de griffier in ieder geval zou moeten ondersteunen, achten de meeste respondenten het van groot belang dat griffiers een brede taakopvatting hebben. Hierbij wijzen de meeste respondenten op de relatieve zelfstandigheid en autonomie die zij in hun werk genieten. Deze griffiers voelen zich verantwoordelijk voor democratische besluitvorming van de gemeenteraad en voelen zich ook op een bepaalde manier professioneel ten opzichte van de raad. Zo zegt respondent B: *“De griffier is autonoom in wat zijn taakinfilling is. Er is nauwelijks controle. Het is ook waar dat ik de professional ben en zij niet”*. In lijn hiermee vindt een aantal respondenten dat de griffier een voortrekkersrol heeft. De griffier is wat dit betreft verantwoordelijk voor innovatie en ontwikkeling van onder andere vergaderstructuren en kennismanagement. De term *‘ontwikkelgriffier’* is hiernaast nuttig in de zin dat een klein aantal respondenten expliciet stelt dat zij zich niet verbonden voelen met griffiers die zich niet op een soortgelijke manier hebben ontwikkeld als zijzelf. Zo zegt respondent L: *“Ik heb niets met griffiers die alleen maar op de winkel passen en de stukken doorsturen.”* Hieraan wordt als verklaring toegevoegd dat deze griffiers met een ander soort vragen te maken hebben en zichzelf op een andere manier hebben ontwikkeld binnen hun eigen gemeente.

5.3.2. ‘Op-de-winkel-pas-griffiers’

Als tegenovergestelde van de ‘ontwikkelgriffier’ wordt de ‘op-de-winkel-pas-griffier’ genoemd. Deze griffier heeft zich ontwikkeld door zich te focussen op de primaire bestaansgronden van het griffierschap. Wanneer gesproken wordt over dit type griffier, erkent een meerderheid van de respondenten dat deze houding voortkomt uit een drietal gegevens. Enerzijds ligt er een verantwoordelijkheid bij de taakopvatting en de stijl van de griffier. Binnen een bepaald kader moet de griffier zelf een poging doen om de positie van ontwikkelgriffier te bemachtigen. Een beschrijving van deze positionering staat in paragraaf 5.2. Persoonsgebonden kenmerken waren in verband hiermee relevant voor de ontwikkeling van de positie in bepaalde gemeenten. Zo stelt respondent F: *“Er waren enkele gemeentes waar herintredende huisvrouwen griffier werden, die werkelijk geen kennis hadden van zaken, nul komma nul.”* Een tweede element dat een groot aantal respondenten in dit kader noemt is de rol van de gemeenteraad. Een merendeel van de respondenten onderkent dat de raad doorslaggevend kan zijn voor de manier waarop de griffier individueel zijn positie binnen de organisatie ontwikkelt. Het grootste deel van de respondenten meent dat de stijl van de griffier moet passen bij de stijl van de raad. Respondent A oppert hier: *“Ik ben ontwikkelingsgericht, maar in 2006 gingen alle ontwikkelingsgerichte mensen weg. (...) Dan wordt het een meer op-de-winkel-pas-functie” (...) dus ben ik niet meer de geschikte griffier. “Het is dus heel erg belangrijk dat je als type griffier een match bent met je type raad”.*

De ontwikkeling die de griffier sinds de invoering van het dualisme heeft doorgemaakt hangt volgens de meeste griffiers hierom samen met de manier waarop de gemeenteraad en de gemeentelijke organisatie zich hebben ontwikkeld in het denken over dualisering. Respondent E zegt hierover kenmerkend: *“Er zijn heel veel griffiers ten onder gegaan omdat ze te ver voor de troepen uitliepen”.* Toch hebben de meeste respondenten, die zichzelf rekenen tot de ontwikkelgriffiers, begrip voor de positie van de ‘op de winkel pas griffier’. ‘Te ver voor de troepen uitlopen’ kan immers veel weerstand oproepen van gemeenteraad en gemeentelijke organisatie. Ten slotte meent ongeveer de helft van de respondenten dat een deel van de griffiers gedurende de vakontwikkeling niet heeft beschikt over voldoende middelen om zich te ontplooien tot een ontwikkelgriffier. Dit heeft in veel gevallen te maken met de grootte van de gemeente, en in sommige gevallen met het belang dat de raad stelt in de griffier. Respondent E zegt hier: *“Ik heb wel eens gedacht, kleine gemeentes, daar heb je sologriffiers, daar kan je niet veel meer doen dan de procedures, dat klopt in grote lijnen ook.”.*

Het grootste deel van de respondenten ziet, in verband met het bovenstaande, een tweedeling in de manier waarop griffiers zich hebben ontwikkeld. Wanneer het echter gaat om wat ‘goed’ of ‘professioneel’ is, zijn de meningen verdeeld. Een kleine meerderheid van de respondenten vindt dat een goede griffier zich schikt naar de wensen van de gemeenteraad. De raad is immers werkgever en bepaalt formeel wat de griffier behoort te doen. Wanneer een gemeenteraad vraagt om een griffier die zich niet bemoeit met het politieke proces, is een griffier die zich hiernaar schikt volgens deze groep een goede griffier. Wat de raad wil bepaalt de professie van de griffier. De overige respondenten vinden dat griffiers zich niet mogen neerleggen bij een raad die enkel vraagt om een ‘op-de-winkel-pas-griffier’. Enkel menen zelfs dat er objectieve maatstaven te formuleren zijn voor de functie-uitoefening van een professionele griffier.

5.4. Conclusie

Met dit hoofdstuk is een beeld geschetst van de manier waarop raadsgriffiers in Nederland sinds de invoering van de wet ‘dualisering gemeentebestuur’ hun vak hebben ontwikkeld. Hiermee is een antwoord gezocht op de derde deelvraag van dit onderzoek: “Hoe hebben raadsgriffiers als collectief, sinds maart 2002, hun vak ontwikkeld?”. Ten aanzien hiervan zijn een aantal elementen van belang. Allereerst wordt duidelijk dat er een transitie heeft plaatsgevonden van de zogenaamde ‘pioniersfase’, waarbij het griffiersvak in de kinderschoenen stond, naar een periode waar min of meer duidelijk is wat de positie van de raadsgriffier binnen individuele gemeentes betreft. Eveneens speelt hierbij de notie dat, naast een aantal overeenkomsten, ook grote verschillen bestaan in hoe griffiers zich binnen hun eigen gemeente hebben ontwikkeld. Wat dit betreft kan grofweg gesproken worden van twee parallelle ontwikkelingen. Enerzijds spreekt een groot aantal respondenten over griffiers die zich binnen hun gemeente hebben ontwikkeld als een ‘op-de-winkel-pas-griffier’, waarvoor alleen het primaire proces van de griffiersfunctie geldt. Dit type wordt door deze groep afgezet tegen de ontwikkelgriffier’, die een bredere taakopvatting heeft. Deze typen ontwikkelen zich in de eerste plaats verschillend omdat het functioneren van griffiers zeer afhankelijk is van lokale omstandigheden. Belangrijk is hier dat de omgeving van de griffier in meer of mindere mate gepolitiseerd is. Dit is het geval wanneer de politieke dynamiek van de gemeenteraad wordt bekeken maar ook als de organisatie zelf gepolitiseerd omgeving is. Vooral de driehoek burgemeester, secretaris, griffier lijkt hier relevant.

Voorts wordt duidelijk dat verschillend wordt gedacht over wat de professionaliteit van griffiers bepaalt. Hoewel de meeste respondenten menen dat dit afhankelijk is van 'de wil' van de gemeenteraad, formuleren sommigen een aantal standaarden die hier los van staan. Desondanks wordt het idee breed gedragen dat lokale omstandigheden nauw verbonden zijn met de mate waarin een griffier als 'professional' wordt gezien. Het belang van de juiste koppeling tussen griffier en gemeente wordt dan ook vaak genoemd. De dienstbaarheid van het griffiersvak lijkt in deze echter haaks te staan op de beginselen van professionele autonomie. De sterke afhankelijkheid van griffiers ten opzichte van hun directe omgeving duidt echter op het door Noordegraaf (2006) genoemde 'hybridized professionalism'. De griffier vestigt zijn positie binnen zijn gemeente in een proces waarbij omgeving direct betrokken is. Daarnaast doet de manier waarop griffiers over hun beroepsgroep spreken denken aan het sociaal-culturele perspectief dat Abbott (1988) noemt. Individuele griffiers denken niet zozeer aan vormen van strijd als het gaat om elementen die 'closure' tot doel hebben, maar juist om de creatie van sociale verbanden. Met name de gehanteerde terminologie is hiervan een goed voorbeeld. Denk hierbij aan termen als 'pioniersfase', 'procesgriffiers', '100.000+griffiers', 'professionaliseringsmatrix', 'op-de-winkel-pas-griffier', etc.

Nu duidelijk is dat de vakontwikkeling afhankelijk is van lokale omstandigheden, dient na gegaan te worden welke omstandigheden in het bijzonder belangrijk zijn voor de manier waarop individuele griffiers functioneren. Om deze reden wordt in het volgende hoofdstuk de heterogeniteit van het werkveld nader beschreven.

Hoofdstuk 6: Raadsgriffiers en de heterogeniteit van hun werkveld

6. Inleiding

In het eerste hoofdstuk van deel IV (Empirie), is beschreven op welke manier het griffiersvak zich sinds de invoering van het dualisme heeft ontwikkeld. Hier is duidelijk geworden dat het vak zich heeft ontwikkeld in een kader waarbinnen zeer weinig is vastgelegd. De wettelijke verankering ontbrak en de weerbaarheid van de politiek en ambtelijke organisatie maakte het voor griffiers niet eenvoudig om hun vak op de kaart te zetten. Toch menen de meeste respondenten dat de pioniersfase voorbij is. Voor de belangrijkste actoren wordt de positie van de griffier steeds duidelijker. De meest elementaire vraagstukken zijn voor de meeste griffiers beantwoord. Toch is er ook sprake van grote verschillen in hoe griffiers, raden en andere actoren denken over hun werk. Bovendien lopen de ideeën over wanneer een griffier zijn werk goed doet uiteen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het grootste deel van de respondenten een parallelle vakontwikkeling beschrijft. Hoewel de meeste respondenten menen dat persoonskenmerken van invloed zijn op de manier waarop griffiers hun werk interpreteren, wordt ook de heterogeniteit van het werkveld bestempeld als crux in de vorming van het vak tot nu toe.

Hoe deze heterogeniteit er precies uitziet en waarom dit bepalend is voor de manier waarop griffiers hun werk individueel betekenisvol uitoefenen, is echter nog niet toegelicht. Voor het begrip van de status quo van het griffierschap als professie en voor de toekomstige verdere professionalisering is het van belang om deze heterogeniteit nader te duiden. Hiertoe dient dit hoofdstuk. Door dit onderwerp centraal te stellen wordt daarenboven antwoord gegeven op de vierde deelvraag van dit onderzoek: “Op welke manier ervaren raadsgriffiers de invloed van hun directe omgeving op hun professie?”. Eerst wordt de geïsoleerde positie van de griffier beschreven. De constatering dat griffiers zowel binnen gemeenten, als binnen hun eigen beroepsgroep relatief geïsoleerd lijken, maakt uniformering en het streven naar overeenstemming over de functie inhoud complex. Voorts wordt ingegaan op de prominente rol van gemeenteraden. De bepalende rol van deze *stakeholder*, gecombineerd met de grote verschillen in de manieren waarop gemeenteraden tegen de functie van griffier aankijken, heeft eveneens gevolgen voor de collectieve professionaliseringspoging van griffiers. Ten slotte worden enkele karakteristieken van gemeenten beschreven, die bepalend zijn voor de omgeving van de griffier. Vooral de notie dat griffiers te beschouwen zijn als ‘*reflective practitioners*’ (paragraaf 3.3.), is in deze relevant. Subonderwerpen betreffen hier: de grootte en de middelen van gemeenten enerzijds en de ambtelijke

en politiek cultuur anderzijds. In de vierde paragraaf wordt ingegaan op de mate waarin respondenten vinden dat hun eigen positie te exporteren is naar andere gemeenten. De heterogeniteit van de omgeving lijkt dit immers te bemoeilijken. In de laatste paragraaf volgt een conclusie waarin wordt teruggegrepen op de beschreven theorie uit hoofdstuk 3.

6.1. Griffiers in een 'esoterische' functie

Om de complexiteit van de collectieve professionaliseringswens te duiden is allereerst van belang dat de griffier op een aantal manieren geïsoleerd is van zijn omgeving. Wat dit betreft speelt dat iedere gemeente in Nederland slechts één griffier kent. Hoewel verschillende respondenten aangeven dat zij relevante feedback krijgen vanuit de griffie of de rest van de ambtelijke organisatie, onderschrijven de meeste respondenten dat ze geen directe sparringpartners hebben. Dit gegeven wordt versterkt doordat het merendeel van de respondenten aangeeft zeer autonoom te zijn in de uitvoering van de functie. Zo stelt respondent B: *“Er is een weinig kritische houding vanuit de organisatie. (...) Ik ben eigen baas.”*. De beschreven autonomie brengt ongeveer de helft van de respondenten in relatie met een mate van 'esoterie' binnen de eigen gemeente.

Sommige respondenten spreken hier over 'hun eigen hokje', binnen de ambtelijke organisatie. Dit 'hokje' zou zich vervolgens moeten verhouden tot de rest van de organisatie, in plaats van dat het als onderdeel wordt gezien van de organisatie. Respondent E stelt hier: *“Je bent binnen de organisatie een eigen hokje maar op een gegeven moment moet je toch uitleggen hoe de verhoudingen zijn.”*. Uit gedane observaties wordt wat dit betreft duidelijk dat de griffiers in veel gevallen ook in gemeentehuizen fysiek gescheiden zijn van andere onderdelen uit de ambtelijke organisatie. Het is hier echter per gemeente verschillend hoe groot het 'hokje' van de griffie en griffier is. Dit is van belang omdat een aantal respondenten stelt dat de mate waarin griffiers in staat zijn te sparren grotendeels afhangt van de grootte van de griffie. Griffiers van relatief omvangrijke griffies hebben over het algemeen meer kans om binnen hun eigen griffie te doen aan reflectie aangezien hier normaliter meer personen aanwezig zijn met verstand van zaken. Respondent H meent in dit kader: *“esoterie' in een kleine gemeente is groter, omdat je dan geen directe sparring partners hebt. In een grotere gemeente is het mogelijk om directe feedback te krijgen, terwijl je anders teruggeworpen wordt op de kringen, die de lading niet volledig dekken.”*. Griffiers van kleine griffies - het merendeel van de griffiers in Nederland - hebben een kleinere mogelijkheid om te sparren binnen hun eigen 'hokje'. Een aantal respondenten geeft in

verband hiermee aan dat griffiers van kleine gemeentes meer geneigd zijn om te zoeken naar sparringpartners buiten hun eigen griffie. De belangrijkste mogelijkheid hiertoe is volgens een meerderheid van de respondenten de ‘kring’ waartoe bijna iedere griffier in Nederland toegang heeft. Het belang van deze kringen wordt nader toegelicht in hoofdstuk 7.

Ten slotte is van belang dat de meeste respondenten griffiers beschrijven als zelfstandige en autonome mensen die het eigen werk graag naar hun hand zetten. Dit komt bovendien overeen met de gedane observaties tijdens interviews. Respondent L stelt wat dit betreft stellig: *“Griffiers zijn 9 van de 10 keer echte Einzelgangers. Je functie wordt daarom bepaald door jouw kwaliteiten en jouw tekortkomingen.”* Nu de pioniersfase grotendeels voorbij lijkt (lees hoofdstuk 5), zien sommige respondenten zelfs een terugtrekking van individuele griffiers op hun de eigen gemeente. Betrokkenheid bij de beroepsgroep en de verdere vakontwikkeling kan hierdoor verminderen. Respondent G zegt in dit kader: *“Griffiers trekken zich terug op hun eigen gemeente. Men heeft minder dan in het begin zin om mee te doen aan landelijke processen.”*

6.2 De gemeenteraad als werkgever

Nu duidelijk is dat de griffiersfunctie ten dele wordt bepaald door een vorm van strijd binnen de driehoek: burgemeester, griffier en secretaris, is eveneens van belang om de invloed van gemeenteraden op het werk van griffiers te onderzoeken. Deze *actor* is immers de formele werkgever van raadsgriffiers. Uit de gehouden interviews blijkt dat respondenten zeer verschillend denken over de gemeenteraad in de rol van werkgever. Sommige respondenten achten de gevonden modus van werkgeverschap binnen hun eigen gemeente bepalend voor de wijze waarop zij hun werk moeten inrichten, terwijl anderen het tegenovergestelde beweren. Zo stelt respondent E: *“De raad straft je gigantisch af als je niet doet wat zij willen. (...) Ze kunnen je vandaag de hemel in prijzen, en morgen afbranden”*, terwijl respondent B meent: *“Zij hebben ook niet echt een visie van wat een griffier moet doen (...) ze zijn vaak al heel erg blij wanneer ze inhoudelijke vragen hebben, dat iemand daar dan bij kan helpen. Mijn ambities gaan verder dan die van de raad”*. Deze verschillen die per gemeente gelden, worden bovendien bevestigd door de geïnterviewde focusgroep van raadsleden. Respondent N geeft hier bijvoorbeeld aan: *“De raad bepaald de budgetten en de knowhow van de griffier, dus dat verschilt heel erg per gemeente.”* Duidelijk wordt wel dat de houding van gemeenteraden ten opzichte van het werk van griffiers sterk uiteenloopt. Deze

oordelen over de houding van raden ten opzichte van griffier verdeelt de respondenten echter vooral als het gaat om het uiteindelijke oordeel dat geveld wordt over het werk van de griffier.

Toch wordt duidelijk dat de meeste gemeenteraden griffiers een hoge mate van autonomie bieden. Deze geboden autonomie wordt door griffiers echter niet alleen maar als positief ervaren. Zo meent respondent J: *“De raad is als werkgever vrij passief en afwachtend. Als je een goed idee hebt willen ze wel instemmen. De ervaring leert dat je vooral moet aanbieden.”*. Ook geven sommige respondenten aan dat de raad het werkgeverschap op een betrekkelijk onbewuste of ongerichte manier invult. Het werkgeverschap is volgens sommigen slechts een formeel feit in plaats van een idee dat breed wordt gedragen door raadsleden. Respondent G zegt: *“Er is feitelijk geen aansturing vanuit de gemeenteraad. Heel bewust zijn raadsleden niet bezig met het werkgeverschap. Niemand bekommert zich om het werkgeverschap.”*. Hiernaast komt uit interviews met raadsleden naar voren dat zij hun relatie met de griffier niet ervaren als een werkgever/werknemerrelatie. Respondent Q meent in deze: *“Formeel voelen wij ons niet werkgever. Het is hier heel informeel.”*. Respondent P spreekt hier zelfs over *“collegialiteit”*. Het gevolg van bovenstaande noties is dat griffiers grotendeels zelf op zoek moeten naar het werkgeverschap van de raad. Hoewel gemeenteraden door middel van bijvoorbeeld werkgeverscommissies of presidia, een bepaalde modus hebben gevonden om het werkgeverschap vorm te geven, is het effect ervan volgens een groot aantal respondenten zeer beperkt. Respondent D zegt hierover: *“Ik moet het werkgeverschap zelf opzoeken. (...) Volgens de wet is de gemeenteraad de baas van de griffier, maar zoveel bazen kan niemand hebben”*.

Sommige respondenten achten het in sommige situaties zelfs onwenselijk dat de gemeenteraad een werkgeversrol aanneemt. Respondent J stelt hier: *“In deze gemeente hadden we een presidium dat zichzelf de strot afbeet, dus het was niet echt wenselijk dat daar ook nog een werkgeversfunctie bijkwam. Als Groen Links voor was, dan was de VVD per definitie tegen. De griffier kan zo ook de speelbal worden van allerlei politieke spelletjes.”*. Duidelijk wordt dat de politieke werkelijkheid in sommige gevallen een adequate werkgeversrol van de raad in de weg staat. Dit is temeer het geval wanneer gekeken wordt naar verschillende meningen die raadsleden hebben over wat de griffier behoort te doen. Een raadslid van een middelgrote² gemeente, zegt hierover: *“Sommige raadsleden vinden dat de griffier*

² Aanduidingen voor de omvang van gemeenten worden buiten citaten conform de indeling van het onderzoek 'gemeenteraadsgriffiers: op weg van pionier naar professional' gehanteerd (2006). Deze normering is als volgt:

zich meer met de politiek moet bemoeien. Ik vind dat niet. Ik denk toch dat de griffier daar op afstand moet blijven.” (respondent N).

Toch geeft het merendeel van de respondenten aan dat de gemeenteraad voor een groot gedeelte bepaalt hoe griffiers zich behoren te gedragen. Hoewel de werkgeversfunctie door de raad niet altijd expliciet even duidelijk naar voren komt, heeft het in alle gevallen sterke invloed op de manier waarop de raadsgriffier zijn werk moet invullen. Diversiteit in typen griffiers wordt daarom ten dele ingegeven door de invloed van het werkgeverschap van gemeenteraden. Respondent A onderstreept dit als volgt: *“raden verschillen gewoon enorm. Een heel divers gezelschap zullen wij (griffiers) daarom gewoon blijven”*.

6.3. Het belang van karakteristieken van gemeenten

Uitgelegd is hoe de vakontwikkeling zich in verschillende stadia heeft ontwikkeld. Anderzijds is een schets gegeven van een aantal mogelijke struikelblokken die de individuele werkelijkheid voor de ontwikkeling van het vak met zich meebrengt. Opvallend bij de beschrijvingen van het merendeel van de respondenten is dat gesteld wordt dat lokale omstandigheden van doorslaggevende invloed zijn op de manier waarop de griffiers hun werk kunnen uitoefenen. Niet alleen esoterie en diffuus werkgeverschap vanuit de gemeenteraad spelen, maar ook harde variabelen als de grootte van gemeenten en griffies, de middelen die griffiers ter beschikking hebben en de politieke samenstellingen en politiek/ambtelijke culturen lijken hierbij van belang.

‘Kleinere gemeenten’: minder dan 20.000 inwoners

‘Middelgrote gemeenten’: tussen 20.000 en 100.000 inwoners

‘Grote gemeenten’: meer dan 100.000 inwoners

6.3.1. Grootte en middelen van gemeenten en griffies

Een wederkerend thema in de gevoerde gesprekken met griffiers betreft de vraag of grootte en middelen van griffie en gemeente bepalende invloed hebben op het functioneren van de griffier. Dit is voornamelijk interessant omdat sommige respondenten een parallel trekken tussen het zojuist genoemde vraagstuk en de in hoofdstuk vijf beschreven typen griffiers. Allereerst is het van belang dat er in de meeste gevallen een relatie bestaat tussen de grootte van de gemeente en de grootte en middelen van de griffie. Hoe groter een gemeente is, hoe meer gelden ter beschikking gesteld kunnen worden aan de griffier. Toch is dit niet altijd het geval. Sommige gemeenteraden kiezen er simpelweg voor om weinig belang te stellen in de functie van de griffier. Vaak is dit het resultaat van een politiek spel, zoals beschreven in hoofdstuk vijf. Respondent J geeft hier aan: *“Bij ons zag niet iedereen de meerwaarde van de griffier. Onze raad was van oudsher al de baas.”* Toch is er normaal gesproken een sterk verband tussen de grootte van de gemeente en de grootte en middelen van de griffie.

Om het verband te begrijpen tussen typen griffiers en de middelen die deze griffiers ter beschikking hebben, is van belang in acht te nemen dat een meerderheid van de respondenten meent dat het uitvoeren van een ruime taakopvatting voor de griffier alleen mogelijk is wanneer deze voldoende ondersteuning krijgt vanuit de griffie. Het primaire proces: het op gang houden van ‘procedures’ rondom de gemeenteraad, zou volgens de geïnterviewde griffiers van grote gemeenten vooral toegeschreven moeten worden aan de ondersteunende staf van de griffie. Een groot percentage van de griffies in Nederland bestaat uit een eenmansfunctie of kent een zeer beperkte ondersteuning. Respondent A die griffier is van een grote gemeente stelt in dit kader: *“Over het algemeen kunnen kleine griffies niet meer doen dan de procedures, omdat ze alleen daar mankracht voor hebben.”* Nog sterker stelt respondent J: *Ik kan me voorstellen dat éénmans-griffies hun handen vol hebben aan de primaire processen. Vergaderingen, stukken, besluitenlijsten (...) Als je dat doet dan gaat daar veel tijd inzitten. Dan kun je daar dag en nacht mee bezig zijn.”* Buiten het feit dat griffies van kleine gemeenten normaliter de beschikking hebben over minder middelen, menen verschillende respondenten ook dat gemeenteraden van kleine gemeenten bewust minder belang stellen in hun griffier. In dit kader stelt respondent H: *“Je ziet wel dat griffiers in kleine gemeentes minder ruimte krijgen en daardoor een beperkte taakopvatting hebben.”*

Wanneer bovenstaande gegevens worden gespiegeld aan de typen griffiers die het grootste deel van de respondenten onderscheidt (paragraaf 5.3.), kan gesteld worden dat er een relatie is tussen de grootte van gemeenten en het type griffier dat daar werkzaam is. Hier zou gelden dat kleine griffies (meestal van kleine gemeentes), vaker te maken hebben met een *'op-de-winkel-pas-griffier'*, terwijl grote griffies (meestal van grote gemeentes) gewoonlijk een *'ontwikkelgriffier'* kennen. Hoewel deze verbanden door verschillende respondenten worden gelegd, is enige nuance volgens de respondenten van belang. Zo meent respondent B, die griffier is van een kleine gemeente, dat iedere griffier in staat zou moeten zijn om gedegen aandacht aan inhoud en processen te geven. De grootte van de griffie is volgens deze respondent niet de enige variabele.

Wanneer het gaat om de betrokkenheid van griffiers bij de beroepsgroep en daarmee de vakontwikkeling, stelt een aantal respondenten dat griffiers van grote gemeenten beter in staat zijn om hier tijd voor te creëren. De redentie hierbij is dat een griffier met een éénmansfunctie niet gemakkelijk taken kan delegeren en daardoor meer gekluisterd is aan zijn eigen gemeente. Zo stelt respondent C, griffier van een grote gemeente: *"Het is moeilijk om alle griffiers mee te krijgen in opleidingen en ontwikkeling. Het gaat hierbij vooral om griffiers van kleine gemeenten. (...) Dit is een groot probleem."* Hoewel verschillende respondenten deze uitspraak nadrukkelijk onderschrijven, bestaat ten aanzien hiervan verdeeldheid. Het tegenovergestelde is echter door geen enkele respondent beschreven.

6.3.2. Politieke en ambtelijke cultuur

Naast het verband dat een groot aantal respondenten legt tussen typen griffiers en de grootte en middelen van griffies, is, zoals eerder beschreven, de werkelijkheid complexer. Respondent C benadrukt dat de houding van de griffier ten opzicht van de invulling van zijn werk eveneens sterk afhankelijk is van de manier waarop politiek gevoerd wordt door de raad enerzijds en binnen de organisatie anderzijds. Ook de politieke en ambtelijke cultuur zijn in dit kader volgens respondent C van belang.

Ten aanzien van de politieke cultuur zegt respondent J: *"De politieke cultuur is ook heel belangrijk. Je hebt gemeentes waar de raad en het college op voet van oorlog met elkaar zijn. (...) Deze gemeente is een gepolitiseerde boel, en dat vind ik toevallig prettig, maar er zijn ook mensen die zeggen: ik heb daar*

geen zin in.”. Hierbij aansluitend geeft respondent E aan het belangrijk te vinden om in een minder gepolariseerde omgeving te werken. Deze respondent stelt: *“Ik vind dat de cultuur van de raad en de stad bij me past”*. De meeste respondenten, zowel geïnterviewde griffiers als geïnterviewde raadsleden, zijn het met dit idee eens. Griffiers moeten qua stijl aansluiten bij de politieke en ambtelijke cultuur van de gemeente waarin zij werkzaam zijn. In dit kader benadrukken bijna alle geïnterviewde griffiers dat ze het niet alleen ‘prettig’ vinden om griffier te zijn, maar dat ze het vooral belangrijk vinden dat ze griffier zijn bij het type gemeente waar ze op dat moment het vak uitoefenen. Commitment bestaat wat dat betreft niet alleen jegens het vak, maar voornamelijk ook aan het politiek-culturele stramien, waarbij aansluiting wordt gevonden.

Een groot deel van de respondenten is, wat betreft de politieke karakteristieken van de gemeente, van mening dat deze aan verandering onderhevig kunnen zijn. Een belangrijk element dat hierop van invloed lijkt, is het gegeven dat gemeenteraden na de verkiezingen vaak voor een groot gedeelte wisselen van samenstelling. Respondent D geeft hier aan: *“De gemeenteraad waar ik nu zit, die stelt bepaalde prioriteiten en eisen, maar doet dat volgende periode misschien weer heel anders.”*. Het is wat dit betreft niet alleen van invloed dat zetels verschuiven van de ene partij naar de ander. Ten aanzien van het functioneren van de griffier lijkt het vooral belangrijk dat het aantal herkozen raadsleden na de verkiezingen vaak relatief klein is. Niet zelden bestaan gemeenteraden na verkiezingen voor driekwart uit nieuwe raadsleden. Deze stelling wordt onderschreven door het merendeel van de geïnterviewde focusgroep van raadsleden. Respondent O stelt hier: *“Bij een nieuwe raadsperiode willen nieuwe raadsleden vaak weer andere dingen. Die zijn in het begin kritischer.”*. In lijn hiermee geeft respondent A bovendien aan: *“Als je het gezicht bent van de ondersteuning, dan moet je volgens mij elke vier jaar kijken of je nog een match bent met je raad.”*. De mate waarin griffiers passen bij een gemeenteraad lijkt afhankelijk van de politiek-culturele ontwikkelingen die de raad doormaakt. Het gegeven dat griffiers van mening zijn dat dit een continu proces is, met verkiezingen als kritiek moment, maakt dat de professionele positie van de griffier nauw verbonden is met de mate waarin de omgeving de griffier ziet als professional of in ieder geval als de ‘juiste’ professional voor de betreffende gemeente. Wat dit betreft zien sommige respondenten een gevaar in een veranderende houding van de raad, als gevolg van verkiezingen. Niet iedere raad hecht immers een even groot belang aan de griffie en de griffier. Ten aanzien hiervan stelt respondent I: *“Straks komen de bezuinigingen en dan komt de vraag: wat doen jullie nou eigenlijk op de griffie? Dat is een reëel gevaar.”*

6.4. Exporteerbaarheid van de griffiersfunctie

De heterogeniteit van de omgeving waarin griffiers werken enerzijds en de afhankelijkheid van de positie van griffiers binnen hun gemeente als het gaat om de omgeving anderzijds, heeft gevolgen voor de manier waarop en mate waarin griffiers gezien kunnen worden als professionals. De meeste respondenten zijn in dit kader van mening dat zij ‘professioneel’ zijn binnen de omgeving waarin zij werken. De vraag of respondenten zichzelf in alle gemeentes professioneel zouden achten, wordt dan ook door bijna alle respondenten negatief beantwoord. Respondent C stelt hier dat de kenmerken van professionaliteit van griffiers verschillen per gemeente, waardoor niet iedere griffier bij iedere gemeente zijn werk goed kan doen. Belangrijke variabelen zijn conform de beschrijving in paragraaf 6.3.

Behalve dat griffiers zich niet in iedere gemeente even professioneel achten, vinden de meeste respondenten dat hun stijl van werken behoort te passen bij de stijl van de gemeenteraad. Respondent A stelt hier: *“Ik kan niet werken voor een raad die heel behoudend is, daar worden we beiden niet gelukkig van. (...) Dan kun je beter een andere functie gaan doen.”* Hiernaast geldt volgens verschillende respondenten, gegeven de grote verschillen in de expliciete taakomschrijvingen, dat het feitelijke werk dat wordt verwacht van de griffier ook bij de persoon moet passen. Zo zegt respondent J: *“Sommige gemeentes zoeken een griffier om te kopiëren. (...) Ik kan ook wel kopiëren maar dat is niet mijn ambitie.”*

Griffiers lijken veel waarde te hechten aan het type gemeente waarvoor zij werken. Dit is echter niet alleen een kwestie van persoonlijke voorkeur, zoals voorgaand citaat doet vermoeden. De meeste respondenten menen in deze dat ‘op-de-winkel-pas-griffiers’ moeilijk geplaatst kunnen worden bij een gemeente waar men vraagt om een ‘ontwikkelgriffier’. Een ontwikkelgriffier wordt immers door de meeste respondenten gezien als een positie die vraagt om meer competenties dan een ‘op-de-winkel-pas-griffier’. Desondanks stellen sommige respondenten dat ook een ontwikkelgriffier zich niet kan handhaven in een gemeente waar gevraagd wordt om een griffier met een beperkt takenpakket. Respondent E stelt hier: *“Er zijn heel veel griffiers ten onder gegaan omdat ze te ver voor de troepen uitliepen”*. ‘Ontwikkelgriffiers’, die door veruit de meeste respondenten worden beschouwd als ‘preferabel voor de vakontwikkeling en ontwikkeling van het gemeentelijk dualisme’ zijn, voor het behoud van de manier waarop zij werken, afhankelijk van de mate waarin individuele gemeenteraden het met de zojuist genoemde stelling eens zijn. In dit kader zegt respondent H: *“Ik heb goede collega’s*

gezien die toch stranden. Je moet jezelf weten te handhaven. Dat heeft te maken met je omgeving en de eisen die een raad stelt.”.

6.5. Conclusie

Dit tweede empirische hoofdstuk dient om de heterogeniteit van het werkveld van raadsgriffiers inzichtelijk te maken. Hiermee is een antwoord gezocht op de vierde deelvraag van dit onderzoek: “Op welke manier ervaren raadsgriffiers de invloed van hun directe omgeving op hun professie?”. Dat griffiers meestal een hoge mate van autonomie genieten als het gaat om de invulling van hun werk, is in dit kader van groot belang. Gemeenteraden geven veelal beperkt aan wat zij verwachten van het functioneren van griffiers. Dit speelt nog sterker na verkiezingen, wanneer gemeenteraden grotendeels qua samenstelling veranderen. De werkgeversfunctie van gemeenteraden wordt beperkt ingevuld. Hoewel de mening breed wordt gedragen dat griffier en gemeenteraad qua stijl bij elkaar moeten passen, is de positie en het functioneren van de griffier vaak minimaal afgebakend. In verband hiermee identificeren respondenten verschillende lokale variabelen die belangrijk zijn voor het functioneren van de griffier. Allereerst zijn de grootte en de middelen van gemeenten van belang. Grote gemeenten hebben meestal grotere griffies, die normaliter meer middelen tot hun beschikking hebben dan griffies van kleine gemeenten. Dit gegeven heeft invloed op de mate waarin griffiers kunnen doen aan verbreding van hun taakinfilling. Sologriffiers van kleine gemeenten lijken vaak een beperkte taakopvatting te hebben, terwijl griffiers die beschikken over veel ondersteuning en middelen meestal een breder spectrum van het griffierschap invullen. Een andere variabele van belang is de politieke- en ambtelijke cultuur van gemeenten. Respondenten benadrukken wat dit betreft dat cultuurverschillen tussen gemeentes veel invloed hebben op de verschillende manieren waarop griffier hun werk inrichten. Zo vraagt bijvoorbeeld een sterk gepolariseerde raad om een ander ‘soort’ griffier dan een consensusgerichte raad.

Het belang van lokale omstandigheden in het functioneren van griffiers is van invloed op de mate waarin de griffiers hun functie kunnen exporteren naar andere gemeentes. Duidelijk wordt dat een griffier in de ene gemeente als ‘professioneel’ gezien kan worden, terwijl dit in een andere allermint het geval zou zijn. De professionaliteit van griffiers is daarom niet zonder meer exporteerbaar. De gemeenteraad en de ambtelijke organisatie vormen immers dé toetssteen voor hoe ‘goed’ een griffier functioneert. De dienstbare rol van griffiers maakt hen wat dit betreft in hoge mate afhankelijk van het oordeel van hun directe omgeving. Anders dan bij onder andere klassieke professionals, heeft de beroepsgroep hier

weinig te zeggen. De professie van griffiers moet wat dit betreft vooral gezien worden in relatie tot hun omgeving. Een term uit de literatuur die hierbij aansluit is die van 'reflective practitioner'. Deze benadering van professionaliteit van griffiers heeft implicaties voor de professionalisering van griffiers als collectief. In het licht van het bovenstaande wordt in het volgende hoofdstuk nader op de collectieve professionaliseringspoging ingegaan.

Hoofdstuk 7: De collectieve professionaliseringspoging

7. Inleiding

In de hoofdstukken vijf en zes is enerzijds beschreven hoe het vak van griffier zich de afgelopen acht jaar heeft ontwikkeld en anderzijds hoe de heterogeniteit van het werkveld eruit ziet. Hierbij is getracht om de complexiteit van het professionaliseringsvraagstuk inzichtelijk te maken. Aan de wijze waarop de collectieve professionaliseringspoging volgens raadsgriffiers er precies uit ziet, is echter in die hoofdstukken voorbijgegaan. Om hierop in te gaan wordt geeft dit hoofdstuk antwoord op de vijfde deelvraag van dit onderzoek: “Op welke manier vinden raadsgriffiers dat de Vereniging van Griffiers bijdraagt aan de professionalisering van het vak?”. Concreet wordt in dit hoofdstuk eerst een beeld geschetst van de manier waarop griffiers menen dat gepoogd wordt te professionaliseren. Hier wordt tevens een vertaalslag gemaakt naar de gestelde theoretische notie in deel twee, het theoretisch kader. Deze schets wordt tegen het licht gehouden van de in hoofdstuk vijf en zes beschreven complexiteit van het professionaliseringsvraagstuk. In de laatste concluderende paragraaf van dit hoofdstuk wordt een koppeling gemaakt met een aantal handvatten dat volgt uit het theoretisch kader. Dit vormt een prelude op het laatste deel van dit schrijven, waarin antwoord gegeven wordt op de centrale vraagstelling.

7.1. De Vereniging van Griffiers en haar professionaliseringswens

In het contextueel kader is de opkomst van de VvG in maart 2003 reeds genoemd. Sinds de oprichting heeft de vereniging verschillende acties ondernomen om bij te dragen aan de vakontwikkeling. Al snel na de invoering van het dualisme in 2002, werd duidelijk dat er een risico bestond dat elke griffier zich binnen zijn eigen gemeente afgezonderd zou ontwikkelen, waardoor nauwelijks nog gesproken zou kunnen worden van een vak. Reflectie, intervisie en het verkennen van mogelijkheden om het vak als collectief te ontwikkelen lag dan ook ten grondslag aan de hetgeen de VvG te doen stond. Het ‘pionieren’ lijkt inmiddels grotendeels voorbij. In het rapport ‘gemeenteraadsgriffier: op weg van pionier naar professional’ (2006) werd al gesteld dat de voornaamste contouren van het griffiersvak zijn gevormd. Anno 2010, is dit volgens de meeste voor dit onderzoek geraadpleegde respondenten, in toenemende mate het geval. De saamhorigheid en hoge mate van betrokkenheid bij de vakontwikkeling, die gold in de pioniersfase, zijn echter ook niet langer in gelijke mate aan de orde (paragraaf 5.1.).

Desondanks is in een vroeg stadium van het bestaan van de VvG strategisch gekozen voor het oprichten van een commissie die zich zou buigen over het professionaliseringsvraagstuk op de langere termijn. Deze ‘commissie professionalisering’ (2004) denkt na over processen die kunnen leiden tot collectieve professionalisering van de beroepsgroep als zodanig (Introductie keten van professionalisering, commissie professionalisering, 2005). Om te professionaliseren maakt de vereniging gebruik van verschillende instrumenten. In onderstaande subparagrafen wordt beschreven welke instrumenten hier relevant zijn en hoe erover wordt gedacht door de geraadpleegde respondenten.

7.1.1. Georganiseerde educatie voor raadsgriffiers

Uit de gesprekken met leden van de commissie professionalisering enerzijds en de professionaliseringsmatrix (bijlage II en paragraaf 7.5.) anderzijds, blijkt dat vormen van educatie een centraal instrument vormen in de collectieve professionaliseringspoging. Iets dat echter opvalt is dat de achterliggende structuur van de opleidingsprogramma’s zeer convergent zijn. De VvG kent geen eigen opleidingsinstituut, maar maakt gebruik van een groot aantal aanbieders, waaronder de bestuursacademie. De aangeboden cursussen zijn in bijna alle gevallen niet direct gebonden aan het vak van griffier. Het achterliggende idee is hier dat griffiers zelf kunnen aangeven waar zij hun eigen vaardigheden en kennis menen te moeten aanscherpen. Cursussen en opleidingen die worden aangeboden door verschillende instituten, zijn door de VvG gebundeld en beoordeeld in een opleidingsgids. Zij worden vraagafhankelijk geadviseerd aan haar leden (respondent K). De meeste respondenten vinden dit een goede methode omdat de punten waar griffiers zich op zouden moeten ontwikkelen, afhankelijk zijn van persoonsgebonden en gemeenteggebonden kenmerken. In deze zegt respondent G: *“Ieder bepaalt zelf wat hij of zij wil gaan doen qua cursus, daarin heeft de VvG een coachende rol. (..) Er kan niets worden opgelegd. In principe is het vrijblijvend.”* In lijn hiermee geeft respondent C aan: *“Het is heel moeilijk om een educatietraject vast te stellen dat relevant is voor alle griffiers.”* Volgens sommige respondenten is een gevaar van dit gegeven echter dat de VvG weinig houvast kan bieden, als het om het volgen van opleidingen gaat. Enerzijds is het problematisch om een specifiek voor griffiers ontworpen onderwijstraject vast te stellen, terwijl anderzijds de VvG de slagkracht mist om bepaalde opleidingen te verplichten (paragraaf 7.3.). Respondent I stelt: *“Die opleidingsgids is niet meer dan wat er links en rechts wordt aangeboden door verschillende instituten.”* Het is volgens een aantal respondenten dan ook erg moeilijk om alle griffiers te mobiliseren voor cursussen onder andere. Respondent C stelt hier: *“Het is moeilijk om (alle) griffiers mee te krijgen in opleidingen en ontwikkeling. Het gaat hierbij vooral om griffiers van kleine gemeenten. Dit is een groot probleem.”*

Voorts is van belang dat de geraadpleegde respondenten zeer verschillend denken over de aangeboden cursussen. Terwijl een aantal respondenten aangeeft veelvuldig gebruik gemaakt te hebben van door de VvG aanbevolen cursussen, hebben anderen geen idee wat het cursusaanbod omvat. Zo stelt respondent J: *“Ik weet niet wat het opleidingsaanbod is. Daar heb ik me nooit in verdiept”*. Sommige respondenten zijn zelfs teleurgesteld in het aanbod. Respondent F geeft hier aan: *“De cursussen zijn heel duur en zijn eigenlijk gericht op: hoe krik ik mijn eigen ego op. Cursussen die toegevoegde waarde hebben voor griffiers zijn er eigenlijk bijna niet.”*

Duidelijk wordt dat er zeer verschillend wordt gedacht over het belang van de opleidingen die worden aanbevolen in de ‘opleidingengids’. Vooral het feit dat alle te volgen opleidingen volledig vrijblijvend zijn, maakt dat sommige griffiers zich via deze weg veel meer ontwikkelen dan anderen. Het feit dat de meeste respondenten vinden dat het zeer casusgebonden is of een bepaalde opleiding of cursus voor een individuele griffier ‘nuttig’ is, maakt het onzeker in hoeverre *educatie* effectief ingezet kan worden als professionaliseringsinstrument. Toch vinden bijna alle respondenten dat de VvG er goed aan doet om opleidingen aan te bieden.

7.1.2. Reflectie, intervisie en coaching

Een belangrijk onderdeel waarmee de Vereniging van Griffiers lijkt te streven naar overeenstemming inzake de functie-inhoud (‘closure’), zoals uitgelegd in het theoretisch kader, is door reflectie en intervisie te stimuleren. Het belangrijkste middel hiertoe betreffen de zogenaamde ‘kringen’, die per regio worden georganiseerd. Deze kringen zijn bedoeld om een vaste groep griffiers periodiek samen te brengen om te doen aan intervisie en reflectie. Hoewel iedere kring dit invult zoals zij dat zelf willen, geven bijna alle respondenten aan veel waarde te hechten aan de kring waarin zij zitting hebben. De relatief ‘esoterische’ functie van de griffier wordt op deze manier ten dele doorbroken. Respondent I zegt hierover: *“Je bent de enige griffier binnen je eigen gemeente, maar je bent ook eindverantwoordelijk. Je moet ook oppassen om te veel ijkpunten binnenshuis te vinden. Als ik het heel goed kan vinden met de gemeentesecretaris kom ik te veel op zijn referentiegebied. Je moet je eigen terrein blijven kennen. Je moet dus reflecteren met andere griffiers.”* Vooral in de beginjaren van het bestaan van het griffierschap lijkt het belang van kringen gevestigd te zijn. De meeste griffiers wisten in de beginjaren niet exact hoe zij het vak moesten vormgeven. Gezamenlijke vraagstukken vonden

hierdoor snel voedingsbodem bij de kringen. Zo zegt respondent A: *“In het begin waren er wetteksten waar ieder voor zich iets mee deed. Dat moesten we in het begin helemaal uitzoeken.” (...)* Daarom zijn die kringen snel belangrijk geworden. Die zijn snel ontwikkeld.” De gehouden interviews geven geen aanleiding om aan te nemen het belang van de kringen, zoals gesteld in bovenstaand citaat, is afgenomen. Bijna alle respondenten benadrukken het prettig te vinden om op een dergelijke manier contact te houden met andere griffiers. Gezamenlijke vraagstukken, maar ook individuele problemen worden volgens hen hier succesvol aan de orde gesteld.

Niet alleen kringen zijn volgens respondenten belangrijk als het gaat om intervisie en reflectie. Een klein aantal respondenten geeft expliciet aan ook om andere manieren contact te hebben met andere griffiers. Deze contacten kennen verschillende verschijningsvormen: van intervisiegroep, tot eetclubje. Ten slotte wordt door een enkeling het belang van coaching vanuit de VvG genoemd. Deze coaching bestaat volgens respondent K in het kader van de professionaliseringsmatrix, die is opgesteld door de commissie professionalisering. Hierover volgt meer in paragraaf 7.5.

7.1.3. Kennisontwikkeling en kennisoverdracht

Behalve educatie en reflectie doet de VvG eveneens een poging om te doen aan kennisontwikkeling, en de overdracht ervan. Allereerst is het belangrijk om te begrijpen dat het kennisniveau van griffiers zeer uiteenlopend is. Kenmerkend stelt respondent B hier: *“Sommige startende griffiers weten niet eens wat een motie of amendement is. De juridische kennis is vaak erg slecht. Ik vind dat je bepaalde kennis van alle griffiers moet kunnen verwachten.”* Om het kennisniveau van griffiers op peil te houden heeft kent de VvG een aantal middelen.

Een belangrijk middel is de website van de vereniging (www.griffiers.nl). Op deze website worden verschillende openbare publicaties geplaatst. Zowel onderzoeksbureaus als individuele griffiers berichten hier over ontwikkelingen van het vakgebied en zijn omgeving. Op deze website bevindt zich eveneens een link naar de zogenaamde ‘kennisbank’. Het idee van deze kennisbank is dat bepaalde publicaties, individuele griffiers kunnen helpen bij veel voorkomende vraagstukken. Over de kennisbank in het bijzonder en de toegevoegde waarde van de website in het algemeen zijn de meningen verdeeld. De meeste respondenten geven aan dat ze het bestaan van de kennisbank toejuichen. De

werking van deze kennisbronnen wordt echter door een groot aantal respondenten bekritiseerd. Respondent L stelt in dit kader: *“Als ik google, dan vind ik informatie even snel als op de kennisbank. (...) misschien begrijp ik de zoekfunctie niet.”*. Hoewel de meeste griffiers het belang inzien van de kennisbank en de website, lijkt het praktisch nut voor sommigen nog tekort te schieten.

Een andere voornamelijk manier waarop kennisoverdracht plaatsvindt, is door middel van (jaar)congressen. Hoewel respondent G stelt dat de opkomst bij jaarcongressen in de afgelopen jaren scherp is gedaald, geven de meeste respondenten aan belang te hechten aan deze bijeenkomsten. Respondent F zegt hierover: *“Ik maak vrij weinig gebruik van de kennisbank maar ga wel altijd naar de jaarcongressen”*. Behalve kennisuitwisseling worden congressen door verschillende respondenten eveneens geprezen vanwege het feit dat het een ontmoetingsplek is voor griffiers. Zo stelt respondent J: *“De congressen zijn ook heel nuttig als ontmoetingsplek, maar ook voor de ervaring en kennis.”*

Uit de gehouden interviews wordt duidelijk dat griffiers openstaan voor kennisbronnen die hen kunnen helpen bij het uitvoeren van hun werk. Duidelijk wordt echter wel dat het een opgave is om deze kennis naar de individuele griffier te kanaliseren. Hoewel de meeste respondenten waarde hechten aan de kennisbank en de website, wordt er slechts spaarzaam gebruik van gemaakt. Hetzelfde geldt voor congressen. De meeste respondenten vinden het belangrijk dat deze georganiseerd worden, terwijl tegelijkertijd echter ook een afname in opkomst wordt geconstateerd.

7.2. Institutionele en financiële beperkingen

In het theoretisch kader is een overzicht gegeven van hoe we professionalisering kunnen begrijpen. Klassieke professies zijn ontstaan over een geruime termijn, waarbij ethische en professionele normen en standaarden normaliter zijn geculmineerd tot institutionele instrumenten. Wettelijke verankering heeft verschillende beroepsgroepen (bijvoorbeeld de orde van advocaten) fiat gegeven om in hoge mate controle uit te oefenen op de eigen beroepsgroep. In samenhang hiermee is het niet verwonderlijk dat dergelijke beroepsgroepen beschikken over een krachtige organisatie, terwijl gelijktijdig aanzien en monopolie wordt ontleend aan de verworven unieke institutionele positie. In de casus van de raadsgriffiers, is de institutionele positie van de VvG in het algemeen en de commissie professionalisering in het bijzonder, zwak. Hoewel, net als bij klassieke professies, gestreefd wordt naar

soortgelijke uniforme codes en normen, kent de VvG er geen juridische instrumenten om dit af te dwingen. Het beschermen en homogeniseren ('closure') van de beroepsgroep wordt hierdoor bemoeilijkt. De macht over de positie en gedragingen van de raadsgriffier ligt zodoende niet zozeer bij het verenigde collectief, maar bij de individuele griffier en zijn directe politieke en ambtelijke omgeving. Respondent L illustreert dit met de volgende opmerking: *"Veel griffiers zijn eigenlijk nog veel bezig met het thema 'macht'. Je moet minimaal draagvlak hebben bij de raad. Als je dan een kwaai burgemeester of secretaris hebt, dan zegt de raad ten minste: 'die willen we houden'."*

Naast institutionele beperkingen wordt uit gehouden interviews duidelijk dat er tevens sprake is van financiële beperkingen. De activiteiten van de Vereniging van Griffiers wordt hoofdzakelijk gefinancierd uit de contributie van haar leden (respondent K). Omvangrijke subsidies vanuit bijvoorbeeld Binnenlandse Zaken blijven vooralsnog uit. Gevolg hiervan is dat de slagkracht van de vereniging op een aantal manieren wordt beperkt. Allereerst zijn er nauwelijks gelden om personele kosten te betalen. De VvG is hier dan ook grotendeels aangewezen op vrijwilligers (respondent E). Geringe financiële middelen beperken eveneens de mogelijkheid om grote projecten op te zetten. Denk hier bijvoorbeeld aan projecten op het gebied van educatie, waar de VvG nu nog afhankelijk is van derden. Wat dit betreft wordt de vereniging volgens verschillende respondenten gehinderd in het ontwikkelen en ondersteunen van de beroepsgroep. Een gevaar hierbij is volgens een aantal respondenten dat de VvG zich te afhankelijk opstelt ten opzicht van organisaties waarvan zij zelf gebruik maakt. Zo meent respondent M dat bepaalde instituten die door de VvG gebruikt worden voor educatiedoeleinden te veel macht hebben verworven op de ontwikkeling van het griffiersvak. Desondanks lijkt de VvG als het gaat om middelen ook niet in staat om over te gaan op het creëren van een 'eigen' onderwijsinstantie (respondent C).

7.3. Representatie door de Vereniging van Griffiers

Een onderwerp van belang dat door een aantal respondenten expliciet werd genoemd, is de mate waarin de VvG erin slaagt om al haar leden te vertegenwoordigen. Vooral ten aanzien van het professionaliseringsvraagstuk lijkt dit relevant. Zo stelt respondent L: *"Ik ben blij dat de vereniging bezig is met professionalisering, dat slaat wel de spijker op de kop."*, terwijl respondent F stelt dat: *"(...) de VvG doorslaat in het omhoog-hemelen van de griffier. (...) Je moet kunnen relativiseren" De VvG is een beetje over het paard getild."*

Sommige respondenten hebben bovendien het idee dat de VvG vooral opkomt voor een bepaald type griffier, terwijl onvoldoende wordt gekeken naar de totale populatie van de beroepsgroep. Respondent A stelt in deze: *“In de vereniging zitten vooral vernieuwers. Anders start je niet iets van nul. Het is de vraag of de vereniging een dwarsdoorsnede is van de hele beroepsgroep. (...) Ik denk het niet. Ik denk dat de vooruitstrevende griffiers meer vertegenwoordigd zijn dan de op-de-winkel-pas-griffiers”*. Hoewel het overgrote percentage van de griffiers in Nederland lid is van de VvG, wordt lang niet door iedereen gebruik gemaakt van de vereniging. Dit is volgens een groot aantal respondenten enerzijds het geval wanneer gekeken wordt naar organisatorische betrokkenheid bij de vereniging maar anderzijds ook wanneer naar het consumptiegedrag van de verschillende typen griffiers bij de vereniging wordt gezien. Respondent C meent hier: *“Het is moeilijk om alle griffiers mee te krijgen in opleidingen en ontwikkeling. Het gaat hierbij vooral om griffiers van kleine gemeenten. (...) Dit is een groot probleem.”*

Sommige respondenten stellen bovendien dat de vereniging onvoldoende democratisch is. Geringe zeggenschap van de leden over de koers van het vak kan leiden tot een koers die niet gedragen wordt door de beroepsgroep maar ook tot afname van de betrokkenheid van leden. Zo zegt respondent J: *“Als je een vereniging bent, dan vind ik dat je ook terug naar je leden moet om te vragen: welke koers gaan we varen? Nu is het wel heel erg een onderonsje van het bestuur en een paar commissies van de vereniging. Ik vind dat leden meer zeggenschap zouden moeten hebben over de koers.”*. Respondent F zet dit kracht bij door te stellen: *“Eén van de manco's van de vereniging is dat het geen vertegenwoordigend orgaan is. (...) De leden hebben inspraak, maar wat de leden zeggen wordt maar heel spaarzaam overgenomen. Uiteindelijk bepaalt de top wat er gaat gebeuren.”*. Naast de geconstateerde beperkingen in de vertegenwoordiging van de beroepsgroep, stelt een klein aantal respondenten dat er eveneens een vermindering van de betrokkenheid bij het vak als zodanig speelt. Respondent G geeft aan: *“Griffiers trekken zich terug op hun eigen gemeente. Men heeft minder zin dan in het begin om mee te doen aan landelijke processen.”*. Ter verduidelijking legt respondent G hier uit: *“Met die professionaliseringsmatrix hebben sommigen al van: ik ben lid van de vereniging, maar ik voel me niet vertegenwoordigd door mijn bestuur. De afstand wordt voor sommigen te groot. Je kunt wel ver voor de troepen uitlopen maar als je de aansluiting verliest, dan ben je ze wel kwijt.”*

Ten slotte stipt een klein aantal respondenten problemen met de externe representatie aan. Volgens deze respondenten is het voor de positie van een groot aantal griffiers vooral relevant hoe van buitenaf wordt aangekeken tegen het werk van de griffier. Sommige *stakeholders* zijn wat dit betreft volgens hen

niet tevreden met de invoering van het dualisme. Respondent L stelt in deze: *“Ik denk dat er een kloof aan het ontstaan is tussen hoe de vereniging en de griffiers tegen hun functie aankijken en de wat ouderwetser wethouders, secretarissen en burgemeesters. (...) Hoe serieus worden wij genomen door andere machten in het openbaar bestuur? (...) Vooral in conservatieve, kleine gemeentes hebben ze eigenlijk liever het monisme. Je moet zorgen dat de mindset anders wordt.”* Ook hier lijkt te gelden dat griffiers van kleine gemeenten minder goed vertegenwoordigd zijn door de VvG, dan griffiers van grote gemeenten.

Genoemde problemen omtrent representatie van het vak door de Vereniging van Griffiers heeft mogelijk gevolgen voor de mate waarin de vereniging erin slaagt om het vak te ontwikkelen. Wanneer de vereniging kiest voor een bepaalde koers als het gaat om professionalisering, is het van belang dat deze koers collectief gedragen wordt en rekening houdt met de heterogeniteit van het werkveld. Oververtegenwoordiging van bepaalde groepen, zoals wordt gesuggereerd in een aantal van de bovenstaande citaten, kan leiden tot een scheve besluitvorming, waar onvoldoende rekening wordt gehouden met een gedeelte van de beroepsgroep. De mate waarin dit het geval is, wordt duidelijk in de overige paragrafen van dit hoofdstuk, waarin verschillende ervaringen met de collectieve professionaliseringspoging nader worden beschreven.

7.4. Professionalisering: van proceduregriffier naar procesgriffier

In hoofdstuk vijf is reeds aangegeven dat de meeste respondenten onderscheid maken in typen griffiers die zij in de praktijk tegenkomen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de Vereniging van Griffiers dit ten dele heeft overgenomen. Termen die in formele zin gebruikt worden zijn in de eerste plaats: de procesgriffier en de proceduregriffier. Deze termen komen hoofdzakelijk overeen met de gehanteerde ‘ontwikkelgriffier’ en de ‘op-de-winkel-pas-griffier’. Dit wordt mede duidelijk in het onderzoeksrapport: ‘Op weg naar de griffier van de toekomst’ (2007). In dit onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen griffiers die zich slechts bezighouden met het ‘minimale’ primaire proces, en griffiers die professionaliseringstaken, communicatieve taken en leidinggevende taken ter hand nemen. Hoewel ook in dit document de termen ‘procedure- en procesgriffier’ niet expliciet worden genoemd wordt dit onderscheid impliciet duidelijk. Desondanks zijn deze termen binnen de VvG gehanteerd om genoemd verschil te duiden. Respondent I stelt ten aanzien van genoemde ‘primaire’ competenties: I: *“Ik vind dat een procedure griffier niet moet kunnen. Dan doe je een gemeenteraad tekort.”* Respondent L gaat in

deze zelfs verder met de opmerking: *” Ik vind dat een proceduregriffier geen goede griffier kan zijn, ook al vindt de raad dat wel.”*. Om een ‘professionaliseringskoers’ te bepalen heeft de vereniging een poging gedaan om een beschrijving te geven van beide typen griffiers, waarbij gesteld is dat de procesgriffier te prefereren is boven de proceduregriffier (op weg naar de griffier van de toekomst, 2007).

Het gegeven dat iedere gemeente voor zichzelf een beschrijving maakte van de griffierstaken en competenties, heeft de vereniging bewogen om, ondanks de verschillende posities en rollen die griffiers kennen binnen hun individuele gemeente, te kiezen voor het streven naar de procesgriffier. Respondent K legt hier uit: *“Toen deed het bestuur de uitspraak, wij gaan voor die procesgriffier. De proceduregriffier, die kan er best wel zijn, maar dat is niet wat wij voorstellen.”*. Voorts gaat de vereniging ervan uit dat het gewenste ‘type’ griffier bereikt kan worden door iedere griffier een bepaald ontwikkelingstraject te laten volgen. Dit ontwikkelingstraject is schematisch weergegeven in het ‘stadia ontwikkelingspad griffiers’ (bijlage I). Bij dit traject is voor iedere fase gedefinieerd aan welke kenmerken voldaan moet worden. Hoewel de termen ‘proceduregriffier’ en ‘procesgriffier’ niet meer terugkomen in dit document, wordt duidelijk dat de kenmerken van een ‘beginnend griffier’ passen bij die van de proceduregriffier, terwijl de ‘sterke’ en ‘excellerende griffier’ passen bij de beschrijvingen van de procesgriffier.

Om inzichtelijk te maken hoe het professionaliseringstraject in gang gezet zou kunnen worden heeft de vereniging duidelijk gemaakt hoe individuele griffiers zich in verschillende stadia kunnen ontwikkelen naar een ‘excellerende griffier’. Het ontwikkeltraject is door de commissie professionalisering vastgelegd in de zogenaamde ‘professionaliseringsmatrix’(bijlage II). De beoogde werking van deze matrix en de manier waarop de geïnterviewde respondenten hiertegen aankijken, worden in de volgende paragraaf nader uiteengezet.

7.5. Over de professionaliseringsmatrix

De professionaliseringsmatrix (zie bijlage II) volgt op het ‘vier stadia ontwikkelpad’ (bijlage I). In de matrix is schematisch weergegeven welke stappen griffiers zouden moeten zetten, om in een volgende fase van de professionaliseringsladder te komen. Bij iedere fase volgt een facultatieve ‘zelfscan’, waarbij advies uitgebracht kan worden over bijvoorbeeld te volgen cursussen. De schakels, die doorlopen

moeten worden om in een volgende fase te komen, zijn per fase verschillend. Er wordt hierbij verschil gemaakt in functiegebonden kenmerken en persoonskenmerken. Een ander belangrijk element is de differentiatie in fasen of statussen die griffiers kunnen verwerven. In de matrix wordt de ‘beginnende griffier’ geacht te doen aan oriëntatie op het vak en de opleiding. De volgende status betreft de ‘ontwikkelde griffier’. Deze doet volgens de matrix aan: opleiding, verdieping, kennisuitwisseling en het vergroten van vaardigheden. Het coachen hoort eveneens bij deze status. De gevorderde griffier doet niet langer aan opleidingen, maar wel aan verdieping, kennisuitwisseling, het vergroten van vaardigheden, coaching en intervisie. De ‘hoogste’ status betreft die van excellerend griffier. Volgens de matrix doet de excellerende griffier qua functieontwikkeling slechts aan kennisuitwisseling en wat betreft persoonsgebonden ontwikkeling aan intervisie en ‘meesterschap’.

Bij deze professionaliseringsmatrix is dat het volgen van deze stappen niet af te dwingen. Zoals beschreven in paragraaf 7.3. mist de VvG hiertoe vooral juridische autoriteit. De mate waarin griffiers de matrix in acht nemen is hierom gebonden aan de mate waarin zij hiertoe bereid zijn. De verschillende ideeën van de geraadpleegde respondenten over deze matrix zijn daarom zeer relevant. Het gegeven dat deze matrix de blauwdruk van het professionaliseringplan betreft, maakt het belang van de verschillende meningen van griffiers nog groter.

7.5.1. Taligheid van de professionaliseringsmatrix

Een belangrijke notie die door de meeste respondenten wordt gedeeld is dat de terminologie, die gepaard gaat met de matrix, niet correct is. In deze geeft een groot aantal respondenten aan dat termen ‘beginnend’, ‘ontwikkeld’, ‘gevorderd’ en ‘excellerend’ te veel lijken op waardeoordelen. Zo stelt respondent A: *“Ik heb wel moeite met de labels die eraan hangen. Het lijkt nu alsof beginnend veel minder goed is dan excellerend.”* In overeenstemming hiermee geeft respondent G aan: *“De bewoording in de professionaliseringsmatrix schrikt veel mensen af. Mensen denken van ho even, ik ben geen beginnening meer (...)”*. Naast de waardeoordelen die binnen de gehanteerde terminologie worden geconstateerd, geven sommige respondenten eveneens de chronologie te hekelen die besloten ligt in de structuur en termen van de matrix. Respondent J legt hier uit: *“Beginnend griffier lijkt alsof iemand net dat vak is gaan doen, terwijl je ook kunt zeggen dat iemand bepaalde competenties niet heeft en nooit zal ontwikkelen. Dus ik vind die etiketten niet altijd passen. Er lijkt een chronologie in te zitten. Niet iedereen zal die ontwikkeling mee kunnen maken. Maar misschien heeft ook niet elke raad*

behoefte aan een excellierend griffier.”. Ongeacht de beoogde werking van de professionaliseringsmatrix, lijken de gehanteerde termen verschillende respondenten tegen de borst te stuiten. Ook hier wordt duidelijk dat de rangorde beginnend, ontwikkeld, etc., neigt naar een ontwikkelproces waarbij de ‘ontwikkelgriffier’ of ‘procesgriffier’ de bovenste tree van de trap is. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de vraag of het wenselijk is om de professionaliseringsmatrix op een dergelijke manier in te vullen.

7.5.2. De professionaliseringsmatrix als meetlat

Over de mate waarin de professionaliseringsmatrix gebruikt kan worden als een meetlat voor individuele griffiers denken respondenten zeer verschillend. Verschillende leden van de commissie professionalisering zijn in interviews zeer optimistisch over de professionaliseringsmatrix, terwijl anderen aangeven dat de matrix te ver afstaat van de werkelijkheid. Zo stelt respondent G: *“Je moet echt heel erg oppassen met wat je doet. Langs welke meetlat kun je mensen leggen? Is dat je eigen raad, of is dat de VvG? Hoe zorg je voor cohesie binnen de groep? Dat is heel ingewikkeld.”* De meetlat van de VvG wordt lang niet door iedereen ter harte genomen. Voor een groot aantal griffiers in Nederland speelt, zoals beschreven in hoofdstuk 6, ‘slechts’ de invloed van hun directe omgeving parten. Men kan zich dan ook afvragen of het voor iedere griffier wenselijk is om professionalisering, zoals voorgesteld in de matrix, na te streven. Respondent A stelt hier: *“Het is belangrijk dat iedereen bezig is met zijn ontwikkeling. Maar of dat nu richting procedure of proces is, daar wil ik geen waardeoordeel aan hangen.”* Hoewel de respondenten het nagenoeg unaniem eens zijn met de stelling dat het voor iedere griffier belangrijk is om aandacht te besteden aan de eigen ontwikkeling, is het grootste deel van de respondenten het niet eens met het poneren van een vast stramien, waar alle griffiers aan zouden moeten voldoen.

Naast de twijfels die een groot aantal respondenten hebben over de wenselijkheid van het professionaliseringstraject, zoals gesteld in de professionaliseringsmatrix, zet ook een groot aantal respondenten vraagtekens bij de vraag of het voor alle griffiers in Nederland mogelijk is om het traject te volgen. Verschillende omstandigheden kunnen de griffier immers belemmeren in het ontwikkelen van bepaalde eigenschappen die behoren bij de verschillende stadia in de matrix. Zo stelt respondent F: *“De professionaliseringsmatrix vind ik niet zinnig. Hoe kun je nou een excellierend griffier worden binnen een kleine invloedruimte? De professionaliteit van een griffier hangt heel erg af van wat er van je wordt*

verwacht. Respondent A gaat hierop verder: *“Als we gaan drukken op het nog verder professionaliseren van een bepaalde groep, en er zijn al groepen die dat niet kunnen volgen vanwege desinteresse, geldgebrek, tijdgebrek of een andere reden, dan moeten we zorgen dat we vanuit dezelfde basis elkaar toch kunnen vinden.”* Wanneer griffiers binnen hun gemeente geen ruimte krijgen om bepaalde taken te ontwikkelen, lijkt het onmogelijk om bepaalde stappen te zetten, binnen de matrix. Een excellerend griffier wordt bijvoorbeeld bestempeld als een ‘strateeg en autoriteit’, terwijl uit de gehouden interviews blijkt dat dit lang niet in alle gemeentes door gemeenteraden wordt gewenst. De mogelijkheid voor griffiers in deze gemeente om excellerend griffier te worden lijkt hiermee uitgesloten. In lijn hiermee zegt respondent J: *“Het lijkt wel of iedereen aan de rechterkant, ‘excellerend’, terecht moet komen. En dan vraag ik me af: is dat voor iedereen weggelegd en is daar in elke situatie ook wel behoefte aan.”* Voor de meeste respondenten geldt dat zij in eerste instantie uitgaan van het idee dat de gemeenteraad het belangrijkste toetsingskader is voor hun functioneren (paragraaf 6.2.). Het streven naar excellentie, zoals beschreven in de matrix, is daarom voor griffiers slechts mogelijk wanneer hun omgeving, in het bijzonder de raad, dit toelaat. Respondent E illustreert dit met de opmerking: *“Als je ervan uit gaat dat de raad bepaalt wat een griffier behoort te doen, dan kun je willen professionaliseren, maar dan loop je dus vast. Wanneer ben je nou een excellente griffier? In het schema staat dan ‘betekenisvol kunnen regisseren’ dat gaat me wel erg ver, sommige gemeenteraden willen dat helemaal niet. Het beeld van een excellente griffier sluit dan niet aan bij de opdrachtgever.”*

Ten slotte wordt door een aantal respondenten geopperd dat het niet mogelijk is om de professionaliteit van griffiers te toetsen. Volgens hen is het ondoenlijk om te bepalen in welke ‘fase’ een griffier zich begeeft. Respondent L meent bijvoorbeeld: *“Waar de crux zit bij het griffierschap, dat is bijna niet te meten.”* Wanneer iemand met het doorlopen van een aantal schakels in de matrix in de volgende fase terecht komt, zegt dat op zichzelf niets over de mate waarin deze griffier als ‘professional’ aangeduid kan worden. Volgens deze respondenten doet de matrix ten onrechte een lineair, chronologisch stappenplan voorkomen. Respondent F zegt hierover: *“Of je goed functioneert hangt af van de omstandigheden en van wat de raad van je wil. Je kunt het alleen in die context beoordelen en niet als externe. Je kunt misschien wel het kennisniveau beoordelen maar niet het gedrag.”* Respondent H stelt in lijn hiermee: *“Er is geen algemene blauwdruk te geven voor de functie van griffier, laat staan dat je daar een kwaliteitstoets op kan loslaten. Ik weet ook niet wat de meerwaarde daarvan kan zijn voor het vak.”*

Door veruit het grootste deel respondenten worden één of meer van bovenstaande struikblokken van de professionaliseringsmatrix genoemd. De mate waarin het voor individuele griffiers wenselijkheid,

mogelijkheid en meetbaar is om mee te gaan in het stramien van de professionaliseringsmatrix is zeer variabel.

7.6. De ideale griffier en het certificeringvraagstuk

Uit voorgaande paragrafen vloeit de vraag voort of het zinnig is om een ideaalbeeld van een griffier te poneren. Hoewel door vrijwel alle respondenten wordt gesteld dat *dé griffier* niet bestaat en het, gegeven de uiterst heterogene omgeving, ook onzinnig is om hiernaar te streven, lijkt de huidige professionaliseringsblauwdruk wel degelijk uit te gaan van een ideaalbeeld. Wanneer de professionaliseringsmatrix volledig wordt doorlopen zal immers het summum, de excellerende griffiers-status bereikt worden. Een manier om het streven naar een ideale griffier te formaliseren is door gebruik te maken van certificering. Hoewel dit vooralsnog niet het beleid is van de Vereniging van Griffiers, is het thema relevant omdat dit binnen de vereniging wordt besproken als mogelijkheid voor de toekomst.

Wanneer het gaat om professionalisering, zijn de meeste respondenten het erover eens dat iedere griffier zou moeten beschikken over bepaalde basiskennis of basiscompetenties. Over wat deze kennis en competenties precies behelzen bestaat echter veel verdeeldheid. Vaak wordt er in deze gedoeld op een mate van juridische en bestuurskundige kennis, maar heel precies wordt dit door de respondenten niet gedefinieerd. Wanneer specifiek gevraagd wordt naar wat respondenten vinden van certificering, dan ziet een overgrote meerderheid hierin geen heil. Een groot gedeelte van de gewenste competenties en kennis is volgens deze respondenten te situatiegebonden. Respondent M zegt hierover: *“Ik kan me voorstellen dat bijvoorbeeld een officier van justitie bepaalde specifieke kennis noodzakelijk nodig heeft. Dat vind ik niet het geval bij het ambt van griffier.”*. Respondent J gaat hierop verder: *“Certificering vind ik heel lastig. Het is te afhankelijk van de lokale omstandigheden. In de ene gemeente kun je met bepaalde competenties heel goed zijn, terwijl je er in een andere gemeente voor wordt uitgekotst.”*. Ook ziet het merendeel van de geïnterviewde raadsleden weinig positiefs in certificering van griffiers. Respondent R zegt hierover: *“Dit soort schema’s suggereren dat we een ideaaltype griffier kunnen beschrijven, en dat is niet zo. Er zijn wel basiscompetenties (...)”. Maar het succesvolle van de griffier heeft met andere dingen te maken.”*. Hoewel de meeste respondenten het eens zijn met bovenstaande redeneringen, vindt een klein percentage dat certificering het uiteindelijke doel zou moeten zijn van de VvG. Respondent B geeft bijvoorbeeld aan: *“Ik ben voorstander van certificering. Certificering is een stip aan de horizon om griffiers te stimuleren te professionaliseren”*.

Zoals blijkt uit paragraaf 7.3., betreft een groot struikelblok van een eventueel certificeringsplan, het gebrek aan wettelijke verankering. Het certificeren van excellente griffiers heeft zodoende alleen zin wanneer de omgeving hier waarde aan hecht. Het feit dat er sprake is van grote verdeeldheid over het vraagstuk certificering, heeft de vereniging dan ook doen besluiten om hier voorlopig van af te zien. Respondent G legt hier uit: *“Certificering dat breekt de vereniging in tweeën. Er zijn sommigen die zeggen van nou, dat hoeft niet, en er zijn griffiers die dat als ultiem doel zien. Op dit moment is het ook aanleiding om daar voorzichtig mee te zijn.”* Ten slotte is van belang dat de geïnterviewde raadsleden

7.7. Conclusie

In dit laatste empirische hoofdstuk is enerzijds een beschrijving gegeven van de collectieve professionaliseringspoging door de Vereniging van Griffiers, anderzijds is aandacht besteed aan de manier waarop individuele griffiers dit proces ervaren. Met deze informatie kan antwoord gegeven worden op de vijfde deelvraag van dit onderzoek: “Op welke manier vinden raadsgriffiers dat de Vereniging van Griffiers bijdraagt aan de professionalisering van het vak?”. Allereerst spelen in deze een aantal beperkende noties. Financiële en juridische kaders beperken de VvG in haar handelen. Door het ontbreken van een wettelijke verankering enerzijds en de mogelijkheid om grote professionaliseringsprojecten te financieren anderzijds, mist de VvG de directe controle over de eigen beroepsgroep. Toch kent de VvG een rijk professionaliseringsinstrumentarium. Hoewel kennisontwikkeling en kennisoverdracht zeer beperkt toegespitst zijn op het griffiersvak zelf, doet de vereniging op verschillende niveau’s pogingen om haar leden te ontwikkelen. Doordat het ‘body of knowledge’ beperkt en weinig gestructureerd is, zoekt de vereniging vooral specifieke kennis in haar institutionele omgeving op. Buiten elementen die de VvG zelf organiseert, zoals (jaar)congressen, wordt ontwikkeling van haar leden vooral gestuurd door middel van advisering op het gebied van educatie. Daarnaast spelen reflectie en intervisie een belangrijke rol. Dit geldt in het bijzonder voor de ‘kringen’, waar de meeste griffiers bij aangesloten zijn. Hier worden individuele en overkoepelende vraagstukken kleinschalig behandeld. Vrijwel alle respondenten zijn over dit laatste instrument bijzonder te spreken.

De genoemde professionaliseringsinstrumenten zijn te herleiden uit de professionaliseringsmatrix (Bijlage 2). De matrix stuurt aan op een ideaaltype griffier, hetgeen een belangrijke conclusie is. Het doorlopen van een aantal stadia, met eraan verboden adviezen zou moeten leiden tot een

professionelere griffier. In voorgaande hoofdstukken is echter vastgesteld dat de griffier als ‘hybridized professional’ niet los gezien kan worden van zijn context. Dit doet de professionaliseringsmatrix grotendeels wel. Ook de taligheid van de matrix lijkt bovendien het beoordelen van de genoemde stadia waarin griffiers zich kunnen bevinden te ondersteunen. Op dit gebied uiten de respondenten de nodige kritiek. Een groot gedeelte van de respondenten herkent in lijn met het bovenstaande, de stadia uit de matrix niet als zodanig. Daarnaast ontkennen de meeste respondenten de stelling dat iemand in een bepaald stadium ‘professioneler’ is dan in een ander stadium. ‘Proceduregriffiers’ of ‘op-de-winkel-pas-griffiers’ kunnen volgens hen in een conservatieve, kleine gemeente ook ‘professioneel’ zijn, terwijl ‘excellente’ griffiers niet overal als ‘excellent’ zullen worden ervaren.

Duidelijk wordt echter wel dat de Vereniging van Griffiers pogingen doet om ‘closure’ te realiseren door nadruk te leggen op een ideaaltype griffier. Door het volgen van een bepaald stramien kan deze ‘status’ immers worden bereikt. De exacte invulling die schuil gaat achter de matrix lijkt desondanks nog steeds breed. Aan de hand van coachingsgesprekken wordt immers vastgesteld hoe stappen binnen de matrix gezet kunnen worden. Er is hierbij nauwelijks sprake van vaststaande kennis waarover alle griffiers zouden moeten beschikken. De ‘body of knowledge’ is immers erg beperkt. Opleidingen die griffiers ten aanzien van de matrix zouden moeten volgen doen daarom vooral recht aan individuele behoeftes van griffiers. Aangezien dit onderzoek uitgaat van griffiers als ‘hybridized professionals’ past deze keuze juist. Het gegeven echter dat het ideaaltype via een chronologisch proces bereikt zou kunnen worden staat haaks op deze notie. De beschreven achterliggende retoriek doet eveneens denken aan andere ideeën van professionalisering. Ook moet de VvG ervoor waken dat het streven naar closure niet leidt tot een verdieping van de paralleliteit van de in hoofdstuk vijf beschreven archetypen griffiers. Het lijkt voor de Vereniging van Griffiers de kunst om wat dit betreft als verbindende actor op te treden.

In het bovenstaande valt op dat de VvG, anders dan individuele griffiers, professionalisering benaderen vanuit een politiek-cultureel perspectief. Het streven naar status, certificering en chronologische uniforme vakontwikkeling komt niet overeen met het in hoofdstuk vijf beschreven sociaal-culturele paradigma dat individuele griffiers geneigd zijn te hanteren. Over mogelijke implicaties van de in dit deel gedane constatering, volgt meer in het vijfde en laatste deel laatste deel van dit onderzoek: conclusies en aanbevelingen.

Deel V: Conclusies en aanbevelingen

Hoofdstuk 8: De opgave van het professionaliseren

8. Inleiding

In voorgaande hoofdstukken is een poging gedaan om de complexiteit van het professionaliseren van raadsgriffiers te beschouwen. Zowel kansen als beperkingen worden duidelijk wanneer individuele ervaringen worden vergeleken met de collectieve professionaliseringspoging tot nu toe. Om dit onderzoek academische lading te geven, is eveneens een theoretisch kader geschetst dat gezien kan worden als basis om professionalisering van raadsgriffiers te begrijpen. Dit laatste hoofdstuk dient enerzijds om aan de hand van de empirie en theorie uitspraken te doen ten aanzien van de hoofdvraag van dit onderzoek. Anderzijds worden er, in lijn met de zevende deelvraag van dit onderzoek, aanbevelingen gedaan in het kader van de professionalisering van raadsgriffiers. De beantwoording van de hoofdvraag vindt plaats in paragraaf 8.1. en de aanbevelingen zijn te lezen in paragraaf 8.2. Voorts worden in paragraaf 8.3. aanbevelingen gedaan voor eventueel vervolgonderzoek. Om een antwoord te kunnen formuleren op de hoofdvraag en de laatste deelvraag, wordt hiervoor in paragraaf 8.1.1. een basis gelegd door antwoord gegeven op de zesde deelvraag van dit onderzoek: “Welke factoren vinden raadsgriffiers van belang voor de professionalisering van hun vak?”.

8.1. De professionaliseringswens van raadsgriffiers: de beantwoording van de hoofdvraag

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: *“Hoe kunnen gemeenteraadsgriffiers, gegeven het dienende en lokale karakter van de functie, professionaliseren?”*. Om deze vraag te beantwoorden is gekozen om collectieve pogingen af te zetten tegen individuele ervaringen van raadsgriffiers met deze collectieve koers. Aangezien het antwoord op deze vraag niet in een paar zinnen gevat kan worden, dienen de komende twee subparagrafen als een schets van het antwoord op de hoofdvraag.

8.1.1. Professionaliteit van raadsgriffiers in een politieke en heterogene omgeving

In hoofdstuk drie is beschreven hoe de termen ‘professie’, ‘professional’ en ‘professionalisering’ in het geval van raadsgriffiers moet worden opgevat. Duidelijk wordt dat deze termen complex zijn en niet zonder meer van toepassing op ieder beroep. De professie van raadsgriffiers kan in deze het best benaderd worden vanuit het idee dat het de beoefenaars van het vak ‘hybridized professionals’ betreffen (Noordegraaf 2007). Belangrijk hierbij is dat de professie gezien wordt als veranderlijk. Professionaliteit krijgt vorm in een continu synergisch proces waarin de context van de gemeente, het werk als zodanig en de maatschappelijke context met elkaar in verband staan. Deze opvatting van professionaliteit is van groot belang voor hoe processen van professionalisering vorm kunnen krijgen. Hoewel duidelijk wordt dat het proces van professionalisering eveneens onderhevig is aan theoretische discussie, is vastgesteld dat elementen die duiden op een idee van professionalisering terug te voeren moeten zijn op een proces van sociale verdichting: ‘closure’ (De Sonnaville 2005). Om gestalte te geven aan het empirisch onderzoek, is uitgegaan van een amendering op het pijlmodel dat Van der Meulen (2009) heeft ontwikkeld. Deze pijlers zijn: organisatie(vorm) en beroepsgroepvorming, ontwikkeling en educatie, normering en standaardisering, kennis en kennisoverdracht. Om te bepalen of het handelen van de Vereniging van Griffiers op het gebied van deze pijlers daadwerkelijk leidt tot vormen van ‘closure’, is gekeken naar de mate waarin respondenten dit als zodanig ervaren. Als dominante zienswijzen is in deze enerzijds gekeken naar de politiek-cultureel perspectief en anderzijds naar het sociaal-cultureel perspectief (Abbott 1988). In lijn met deze redenering wordt in het onderstaande een antwoord geschetst van de zesde deelvraag van dit onderzoek: “Welke factoren vinden raadsgriffiers van belang voor de professionalisering van hun vak?”.

Ten aanzien van het bovenstaande geldt dat een aantal elementen hebben geleid tot een parallelle vakontwikkeling van raadsgriffiers. Allereerst is hier van belang dat griffiers zich na de ‘pioniersfase’, zoals beschreven in hoofdstuk vijf, in meer of mindere mate hebben teruggetrokken op hun eigen gemeente. Voorts zijn individuele gemeenteraden bij wet autonoom in het bepalen van de manier waarop zij de functie van hun griffier invullen. De gemeentewet regelt hier immers nagenoeg niets. Hoewel de bepaling van de griffiersfunctie gezien kan worden als een politiek institutioneel spel (hoofdstuk 5), waarbij de griffier voor een deel zijn positie kan ‘veroveren’, is iedere gemeente op dit gebied zijn eigen weg gegaan. De driehoek burgemeester, secretaris, griffier, staat in dit spel centraal. Naast mogelijke spanningen binnen deze driehoek heeft de ontwikkeling van de raadsgriffier eveneens te maken met gemeentegebonden variabelen zoals grootte en rijkdom van de gemeente, maar ook met tendensen die eigen zijn aan de lokale politiek (hoofdstuk zes). Wat dit betreft zijn in de eerste plaats de

politieke samenstelling en politieke cultuur van belang. Onder invloed van genoemde variabelen lijkt de gemeenteraad een paradigma te ontwikkelen ten aanzien van de positie van hun raadsgriffier. Dit paradigma vormt in combinatie met de visie van de raadsgriffier een overkoepelend idee van wat de positie van de griffier is in de gemeente.

De constatering dat de professie van griffier in hoge mate afhankelijk is van de omgeving (hoofdstuk 6) heeft in combinatie met het vaak gepolitiseerde karakter van de functie gezorgd voor verschillende richtingen waarin het vak zich lijkt te bewegen. Het gegeven dat de 'pioniersfase', waarin gezamenlijke vraagstukken zorgden voor een hoge mate van collectieve inspanning, voorbij is, heeft de genoemde parallelliteit versterkt (hoofdstuk 5). Hoewel dit onderzoek slechts ten dele bepaald hoe gemeenteraden hun paradigma bepalen ten aanzien van het werk van de raadsgriffier, is meer te zeggen over de manier waarop raadsgriffier zelf aankijken tegen hun eigen professionaliteit. Wat dit betreft is van belang dat geïnterviewde raadsgriffiers verschillend denken over wat een griffier 'professioneel' of eenvoudiger 'goed' maakt. De meest gebruikte redeneringen zijn (afgeleiden van) het onderstaande:

- I Griffiers zijn professioneel wanneer zij zich met succes conformeren naar de wensen van de gemeenteraad.

Deze benadering gaat nadrukkelijk uit van raadsgriffiers in een dienende rol. Griffiers moeten functioneren in een (hoog)politieke, heterogene omgeving, en zijn conform de gemeentewet onderworpen aan de 'wil' van de gemeenteraad. Een passieve, apolitieke raadsgriffier kan volgens deze redenering 'professioneel' zijn in een gemeente, waar de raad hierom vraagt. De redenering die hiertegenover staat is:

- II Er bestaat een (abstracte) maatstaf van wat raadsgriffiers behoren te doen en kunnen. Ongeacht de 'wil' van de gemeenteraad zou iedere raadsgriffier hiernaar moeten streven.

In tegenstelling tot de vorige benadering gaat deze benadering in veel mindere mate uit van de griffier in een dienende rol. Deze benadering is kritisch tegenover (sommige) gemeenteraden, en gaat in hogere mate uit van professionele autonomie van de raadsgriffier.

Bovengenoemde paradigma's monden in combinatie met de interpretatie van de gemeenteraad van de wet 'dualisering gemeentebestuur' (2002), lokale variabelen en het politiek spel in de driehoek burgemeester, secretaris, griffier, uit in twee parallelle vakontwikkelingen. De eerste is die van de 'op-de-winkel-pas-griffier'. Deze griffier buigt zich enkel over het primaire proces van het griffiersvak. Een tweede ontwikkeling is die van de 'ontwikkelgriffier'. Deze griffier heeft een positie verworven waarbinnen een brede taakopvatting wordt gehanteerd. De mate waarin raadsgriffiers 'professioneel' zijn, hangt in lijn met de eerder genoemde theoretische positionering van de griffier als professional af van de manier waarop griffiers dit ten aanzien van hun directe omgeving invullen. De verschillende redeneringen die door informanten en respondenten worden gehanteerd als het gaat om de 'professionaliteit' van griffiers, maakt deze opvatting des te relevanter. In dit kader kan slechts gesteld worden dat de tweede bovengenoemde redenering nooit gehanteerd kan worden wanneer de griffier in de eerste plaats gezien wordt in een dienende rol. Deze redenering botst alleen niet wanneer gemeenteraden deze zelfde redenering ook hanteren. De eerste redenering kan voor raadsgriffiers opgaan, ongeacht de redenering die de gemeenteraad hanteert. Het heeft dan ook de schijn dat de tweede redenering aantrekkelijker is voor griffiers niet zeker zijn van het paradigma dat 'hun' raad hanteert.

De ontstane tweedeling in typen griffiers is begrijpelijk, maar heeft grote implicaties voor hoe 'closure' wordt ervaren door respondenten. Allereerst moet hier gezegd worden dat individuele griffiers professionalisering benaderen vanuit een sociaal-cultureel perspectief (Abbott, 1988). Voor zover hierover nagedacht wordt, gebeurt dit vanuit een streven naar sociale verbanden als bindmiddel van de beroepsgroep. Voorts zien respondenten die neigen naar redenering I, duidelijk minder belang in het streven naar 'closure' van de beroepsgroep dan respondenten die neigen naar redenering II. Gezien de nadruk die in dit onderzoek gelegd wordt bij individuele ervaringen van respondenten met de collectieve professionaliseringspoging, heeft dit belangrijke gevolgen voor hoe de Vereniging van Griffiers (VvG) professionalisering kan bewerkstelligen. Hiernaast is enerzijds van belang om na te gaan welk paradigma (I dan wel II) griffiers als collectief aanhangen, terwijl het professionaliseringsperspectief van het collectief eveneens effect kan hebben op de feitelijke professionaliseringspoging. Dit is immers essentieel voor de manier waarop professionalisering wordt vormgegeven. Hierover volgt meer in paragraaf 8.1.2.

8.1.2. Wat raadsgriffiers als collectief (kunnen) doen om te professionaliseren

De collectieve poging om te professionaliseren wordt uitgevoerd door de VvG, of onderdelen hiervan. Concreet is de genoemde poging grotendeels te herleiden op de operationalisering zoals gesteld in hoofdstuk 3. Dit is daarenboven terug te zien in de professionaliseringsmatrix, die is geconstrueerd door de VvG (bijlage II). Deze matrix gaat uit van een ideaaltype griffier, gebaseerd op de eerder genoemde ‘ontwikkelgriffier’, of ‘procesgriffier’ (hoofdstuk 7). Duidelijk wordt dat de vaststelling van deze matrix, waarin de ‘excellerende griffier’ het summum betreft, uit gaat van redenering II, zoals gesteld in paragraaf 8.1.1. Beperkingen voor het nastreven van de matrix bestaan bovendien op een aantal gebieden. Ten eerste wordt duidelijk dat niet alle griffiers bereid zijn om mee te werken aan de gestelde vorm van collectieve professionalisering. Het gaat hier vooral om griffiers die in interviews worden bestempeld als ‘op-de-winkel-pas-griffiers’ (hoofdstuk 5). Griffiers die hun functioneren primair in een dienende rol zien zullen immers, anders dan de VvG, kiezen voor redenering I, zoals gesteld in paragraaf 8.1.1. Ook is het niet het geval dat alle ‘ontwikkelgriffiers’ kiezen voor redenering II. Een groot aantal respondenten geeft juist aan dat er gekeken moet worden naar de koppeling tussen griffier en gemeenteraad. De ‘match’ is volgens een groot deel van deze groep waar professionaliteit om draait. In lijn hiermee wordt duidelijk dat de meeste respondenten twijfelen aan de mate waarin hun professionaliteit te exporteren is naar andere gemeenten. Lokale verschillen, politieke opvattingen maar vooral het perspectief van wat de professionele griffier is, speelt hier parten. Wel kan worden gesteld dat de matrix een ‘aanjagende’ functie heeft. Er worden immers bepaalde idealen gesteld, die aan de hand van praktische instrumenten bereikt zouden kunnen worden. Hoewel de meeste respondenten het najagen van deze idealen, om bovengenoemde redenen niet verstandig vinden, geldt dit niet voor iedereen.

Voorts betreft een element dat professionalisering kan bemoeilijken, het feit dat de VvG simpelweg geen juridische instrumenten kan aanvoeren om controle over de beroepsgroep uit te voeren. Zo is het onmogelijk om in formele zin over te gaan op certificering of diplomering van raadsgriffiers. Ook zijn collectieve middelen om professionaliseringstrajecten te ontwikkelen beperkt. Overige winst lijkt te behalen bij de ingezette professionaliseringsinstrumenten zelf. Ten aanzien van kennis(ontwikkeling) is van belang dat het ‘body of knowledge’ beperkt specifiek is aan de beroepsgroep zelf. Hoewel respondenten bijvoorbeeld de kennisbank een goed middel vinden om hun eigen werk inhoudelijk te ondersteunen, worden vraagtekens gesteld bij kwaliteit van de informatie enerzijds en de toegankelijkheid ervan anderzijds. Het relatief beperkte ‘body of knowledge’ werkt eveneens door in de manier waarop griffiers de aangeboden cursussen ervaren. Zo zegt respondent F bijvoorbeeld: *De cursussen zijn heel duur en zijn eigenlijk gericht op: Hoe krik ik mijn eigen ego op. Cursussen die*

toegevoegde waarde hebben voor griffiers zijn er eigenlijk bijna niet.”. In lijn hiermee lijken vooral raadsgriffiers die beschikken over enige ervaring gemiddeld niet positief over het aanbod van opleidingen. De relevantie van opleidingen lijkt in deze vooral te schuilen in de basiscursussen voor startende griffiers.

Iets dat het gevoel van ‘closure’ lijkt aan te wakkeren is de manier waarop griffiers zich per regio organiseren. Opvallend hierin is dat respondenten bijzonder positief zijn over ‘de kringen’. Door een interactief en reflectief proces vinden raadsgriffiers hier antwoord op individuele vragen. Hieruit blijkt dat griffiers wel degelijk een vorm van onderlinge sociale verbondenheid en verdichting (closure) ervaren. Raadsgriffiers hebben behoefte aan reflectie en intervisie binnen hun beroepsgroep maar voelen over het algemeen weinig voor het doorlopen van een door de VvG vastgesteld stramien, zoals gesteld in de matrix. Wat dit betreft is er een discrepantie zichtbaar tussen de gehanteerde perspectieven van individuele griffiers en griffiers als collectief. Individuele griffiers zien ‘closure’ in het kader van het creëren van sociale verbanden waarbij onder meer een zekere retoriek, sociale interactie (o.a. via kringen, eetclubjes, etc.) en rituelen (o.a. (jaar)congressen) belangrijk kunnen zijn. De benadering van professionalisering van het collectief is in hogere mate gericht op een politiek-cultureel paradigma. Het streven naar exclusie, autonomie en status lijken in de beschreven professionaliseringsstrategie achterliggende waarden.

Voorts geldt dat de professionaliseringsmatrix een conceptualisering veronderstelt van de professionele griffier. Het gegeven dat de meeste respondenten primair neigen naar het afstemmen van het handelen van de griffier op het wensenpatroon van individuele gemeenteraden (redenering I), doet de vraag rijzen of conceptualisering van de ideale professional wel verstandig is. De professie van raadsgriffiers is immers niet te spiegelen aan klassieke (De Sonnaville 2005), noch aan ‘situated’ professionals (Noordegraaf 2007). Het feit dat de VvG de juridische slagkracht niet kent om een conceptualisering af te dwingen, maakt dat nauwgezet gekeken moet worden naar methoden om commitment van individuele raadsgriffiers aan te spreken om zichzelf, ten aanzien van hun persoonlijke omgeving, nader te ontwikkelen.

De griffier als hybride professional mag bij het professionaliseren van het vak als collectief niet uit het oog verloren worden. Slechts wanneer uitgegaan wordt van de professionalisering van de ‘ontwikkelgriffier’ versus de professionalisering van de ‘op-de-winkel-pas-griffier’, lijkt conceptualisering, in lijn met het bovenstaande, mogelijk een goede keuze. De hoofdvraag van dit onderzoek richt zich echter op griffiers als collectief. Professionalisering van een unieke, jonge functie in het lokaal bestuur is wat dit betreft een zeer boeiend vraagstuk. De weerbarstigheid van het (hoog)politieke spectrum waarbinnen griffiers moeten functioneren maakt de opgave echter allerminst eenvoudig. In deze ligt

vooral een vraagstuk ten aanzien van griffiers die zich hebben ontwikkeld als een, op redenering I gebaseerde, ‘op-de-winkel-pas-griffier’ of ‘proceduregriffier’. Op de vraag hoe omgegaan kan worden met deze groep in het bijzonder en de totale populatie van raadsgriffiers in het algemeen, wordt nader ingegaan in de volgende paragraaf.

8.2. Een advies over hoe raadsgriffiers als collectief professionaliteit kunnen vergroten

Bepaald is dat er een tweedeling bestaat in typen raadsgriffiers. Hierbij is uitgelegd dat lokale variabelen, de politieke en institutionele werkelijkheid maar ook de opvatting van wat ‘professioneel’ is, doorslaggevend zijn. Tegelijkertijd is vastgesteld dat de VvG heeft gekozen voor een conceptuele benadering, die in het professionaliteitstramien past van de in 8.1.1. genoemde redenering II. In de vorige paragraaf is reeds aangegeven dat deze redenering past bij een bepaald type griffier, in een omgeving die de consequenties van redenering II toelaat. Wanneer professionalisering gaat om het streven naar vormen van ‘closure’, is van belang dat de VvG zich richt op de verbindingen die gelden voor de gehele beroepsgroep. Het gegeven dat vooral ‘proceduregriffiers’ nauwelijks deelnemen aan professionaliseringstrajecten is wat dit betreft slechts één van de in dit onderzoek genoemde indicaties. Een effectief middel om commitment te organiseren blijkt echter het gebruik van kringen. Vrijwel alle respondenten geven aan dat griffiers van gemeenten met zeer uiteenlopende karakteristieken hier, met groot profijt, gebruik van maken. Wellicht bestaan er mogelijkheden om deze kringen te gebruiken als middel om een breed scala van de raadsgriffiers in Nederland te bereiken, of in ieder geval deze kringen als collectief te ondersteunen. Temeer geldt dit aangezien griffiers professionalisering lijken te benaderen vanuit een sociaal-cultureel perspectief. Het politiek-culturele paradigma welke de VvG lijkt te hanteren is voor griffiers in hun eigen, lokale werkelijkheid vaak weinig interessant. Achterliggende politiek-culturele waarden als exclusie, autonomie en jurisdictie zijn voor de individu vaak van beperkte betekenis. Het najagen van waarden die verscholen liggen achter het sociaal-culturele paradigma (par. 3.3.) kan daarom voor de VvG perspectief geven. Vooral kan in deze gedacht worden aan het organiseren van professionaliseringstrajecten via de kringen. Aangezien het commitment aan kringen hoog is, lijken griffier via dit platform in relatief hoge mate te mobiliseerbaar.

Er is echter meer winst te behalen. De professionaliseringsmatrix richt zich, zoals eerder aangegeven, deels onterecht op het conceptualiseren van de griffier als professional. Vooral de gehanteerde logica in taal lijkt griffiers hierbij voor het hoofd te stoten. Zo is de chronologie, bestaande uit beginnend, ontwikkelend, gevorderd, excellerend, erg beladen. Gezien het genoemde belang om verbindingen te

versterken kan deze logica een averechts effect hebben. Afhankelijk van de gehanteerde professionaliseringsidee maar zeker ook de dominante lokale variabelen, kan een griffier volgens de logica van de VvG permanent blijven hangen in de ‘beginnersfase’. In dit kader lijkt het van belang om als vereniging los te komen van deze retoriek en vooral nadruk te leggen het ondersteunend- in plaats van het sturend vermogen van professionaliseringsinstrumenten, zoals educatie, de kennisbank, etc. In dit kader is het vooral zaak om de ‘op-de-winkel-pas-griffier’ te prikkelen zichzelf te blijven ontwikkelen. Wat dit betreft zal integraal gekeken moeten worden naar trajecten die juist deze groep mobiliseert. Zoals gesteld kunnen kringen hier een belangrijk platform bieden. Toch kan ook gekeken worden naar het nader ontwikkelen van beroepseigen cursussen. Uit interviews blijkt dat respondenten dit vooral belangrijk vinden voor ‘startende griffiers’. In lijn hiermee is het doorontwikkelen van vakeigen kennis eveneens relevant. De kennisbank specifiek en de website in het algemeen vinden respondenten belangrijk, maar nog niet ‘rendabel’ genoeg om frequent te gebruik. Vrijwel alle respondenten zien echter het belang van (jaar)congressen. Het verbindend vermogen van deze congressen lijkt dan ook op dit moment al vruchten af te werpen. Aanhoudende inspanning ten aanzien van de organisatie van (jaar)congressen is hierom van nut.

Ten slotte kan een goede strategie zijn om invloed uit te oefenen op de (directe) omgeving van griffiers. Zo zijn er indicaties dat vooral gemeenteraden van kleine gemeentes een zeer beperkte rol aan hun griffier toeschrijven. De ontwikkeling van griffiers binnen deze gemeentes is hierom des te complexer. De status die raadsgriffiers in Nederland genieten is allerminst uniform. Hoewel dit niet verwonderlijk is voor een beroepsgroep die kort bestaat, kan externe beeldvorming van groot belang zijn. Wat dit betreft kan het voor de VvG interessant zijn zich juist naar kleine, behoudende gemeentes op te stellen als ambassadeur. Hierbij kan eveneens gedacht worden aan de inzet van externe partners, zoals de VNG maar ook de inzet van relevante media. De functie van raadsgriffier staat immers niet op zichzelf en de kwaliteit van het geleverde werk is, in lijn met hoofdstuk vijf en zes, in hoge mate afhankelijk van de manier waarop de omgeving van de griffier hiertegen aankijkt. Beeldvorming kan derhalve een belangrijk middel zijn. Het ‘folk concept’ van de raadsgriffier als professional, zoals Freidson (1983) zich dat voorstelt, bestaat nog niet. Hoewel dit concept niet sec te construeren is, kan ook het nastreven ervan een bijdrage leveren aan de professionalisering van raadsgriffiers. De parallelle vakontwikkeling is misschien op individueel niveau niet per se problematisch maar wanneer gestreefd wordt naar een min of meer homogene professie, lijkt het raadzaam pogingen te ondernemen om de paradigma’s (paragraaf 8.1.1.) over professionaliteit van raadsgriffiers te stroomlijnen. Dit geldt zowel intern (griffiers zelf) als extern (gemeenteraden, Binnenlandse Zaken, VNG, aangrenzende beroepsverenigingen, etc.).

8.3. Beschouwing en toekomst

Dit onderzoek naar professionalisering van griffiers is in de eerste plaats een exploratie van de manier waarop raadsgriffiers (kunnen) professionaliseren. Ten aanzien hiervan zijn een aantal constateringën gedaan, die hebben geleid tot conclusies en aanbevelingen, welke zijn weergegeven in voorgaande paragrafen. De verworven inzichten van dit onderzoek kunnen eveneens dienen als bakermat voor vervolgonderzoek. Wat dit betreft moet begrepen worden dat het verkennend karakter van dit onderzoek vooral vraagstukken heeft blootgelegd, zonder alle facetten ervan te doorgronden. Het grotendeels interpretatief karakter maakt daarenboven dat gedane uitspraken in dit onderzoek louter gelden voor de geraadpleegde onderzoekspopulatie. In lijn hiermee worden in het onderstaande enkele suggesties gedaan voor eventueel vervolgonderzoek.

Allereerst worden de karakteristieken van de ‘op-de-winkel-pas-griffier’ en de ‘ontwikkelgriffier’ zeer beperkt geïdentificeerd. Hoewel deze dichotomie in dit onderzoek is geconstateerd en aanbevelingen gedaan zijn ten aanzien van deze groepen, kent dit onderzoek slechts indicaties als het gaat om de typering gemeentes waar deze archetypen in meer of mindere mate voorkomen. Wanneer dit beter in kaart wordt gebracht, is gedegen beleid op professionalisering in hogere mate mogelijk. Voorts is van belang dat dit onderzoek een schets geeft van de rol die de (hoog)politieke, heterogene omgeving kent in de manier waarop raadsgriffiers zich ontwikkelen. Toch blijft relatief onduidelijk welke karakteristieken invloed hebben op de opvatting van griffiers over hun werk. Zo kan het bijvoorbeeld interessant zijn om na te gaan onder welke condities griffiers kiezen voor redenering I, dan wel II, zoals gesteld in paragraaf 8.1.1. Een ander aandachtspunt is dat er maatschappelijk nut schuilt in een gedegen analyse van het politiek institutioneel spel dat volgens dit onderzoek wordt gespeeld in de driehoek burgemeester, secretaris en griffier. De griffier kent als ambtenaar een speciale positie in de gemeente. Duidelijk wordt hier dat vooral gemeentesecretarissen, maar ook burgemeesters, niet zelden terug lijken te verlangen naar het monisme. Dit kan consequenties hebben voor de professie van raadsgriffier. In hoeverre dit het geval is, maar vooral op welke manier dit bepalend is voor de werking van het dualisme in het algemeen en de professionele autonomie van de griffier in het bijzonder, kan interessant zijn voor eventueel vervolgonderzoek.

8.4. Slot

Gemeenteraadsgrippers bekleden een bijzondere positie tussen lokale politiek, ambtenarij en maatschappij. Het jonge bestaan van de functie in het licht van het lokaal dualisme vormt een boeiende groep om te benaderen in termen van ‘professie’, ‘professional’ en ‘professionalisering’. Hoewel deze termen uiterst complex blijken en voor vele interpretaties vatbaar, is het absoluut van belang om erover na te denken. De achterliggende idee: het verbeteren en zinvoller maken van het werk van individuen is volgens mij van intrinsieke waarde. Het beoogde publieke belang bij het bestaan van de griffier en de onlosmakelijke verweving van de functie met de kwaliteit van lokale besluitvorming, maken het nastreven van professionaliteit van raadsgrippers volgens mij groot. De hoop is dan ook dat de inzichten die gedestilleerd kunnen worden uit dit onderzoek een bijdrage kunnen leveren aan empirische kennis over de vraagstukken waar griffiers, maar ook andere beroepsgroepen in het publieke domein, mee te maken krijgen.

Literatuurlijst

- Aarts, commissie (2008) Onderzoeksrapport: "Van werklust naar Werklast", VvG publicatie
- Abbott, A. (1988) "The system of professions" -An essay on the division of expert labor- Chicago, university press of Chicago
- Anker, E.W., Raadsenquête (2006), Een enquête onder raadsleden en griffiers naar de rol van griffiers, www.gemeenteraad.nl, Utrecht, 2006.
- Baarda, D.B. en De Goede, M.P.M. (2001) "Basisboek methoden en technieken" - Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek- derde herziene druk, Groningen, Stenfert Kroese
- Burrage, M. (1990) "Professions in theory and history: rethinking the study of the professions" London, Sage Publications
- Boeije, H. (2008) "Analyseren in kwalitatief onderzoek" -denken en doen- derde oplage, Amsterdam, Boom onderwijs
- Bokkel, van, J.A., "Gevormde kaders : Bureaucratische en professionele regulering van het werk van ambtenaren in de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden", dissertatie, Eburon publicaties
- Bolman L.G. en Deal, T.E. (2003) "Reframing organizations" derde editie, San Francisco, Jossey-Bass
- Bransz, R. (2007) "Gemeenteraadsgriffier, op weg van pionier naar professional" Trendrapport 2006, Onderzoek door BMC
- Carr- Saunders, A.M. (1964) "The Professions" London, F. Cass
- Dussen, van der, A. (2000) "Het Belang van Hermeneutiek", Eindhoven
- Fayol, H. (1949, oorspronkelijk: 1916) "General and Industrial management", vertaalde editie uit het Frans (Dunod), Pitman, London

- Freidson, E. (1983) "Professional Powers" -A study of the institutionalization of formal knowledge Chicago, University press of Chicago
- Freidson, E. (2001) "Professionalism: The Third Logic" Chicago, Univerisy press of Chicago
- Goodman, L.A. (1961). "Snowball sampling". *Annals of Mathematical Statistics* 32: 148-170
- Heidegger, M. (1988; oorspronkelijk 1975) "The basic problems of phemenology" Engelse vertaling uit het Duits. Indiana University Press, Bloomington
- Hollis, M. (2008) "The philosophy of social science" Cambridge, Cambridge university press
- Krause E.A. (1999) "Death of the Guilds" -Professions, States, and the Advance of Capitalism, 1930 to the Present-
- Larson, M.S. (1977) "The Rise of Professionalism" Berkeley University of California Press
- Martin, J. (2002) "Organizational culture, mapping the terrain", tweede editie Foundations for organizational science, London, Sage publications
- Meulen, Van der, M.J. (2009) "Achter de Achter de schermen" -Vakontwikkeling en professionalisering van publieke managers in de zorg en bij de politie-, Delft, Uitgeverij Eburon
- Michiels F.C.M.A., Nieuwenhuis J.H. (2009) *Publiekrecht -Wetteksten-* Deventer, Kluwer
- Noordegraaf, M. (2008). *Management in het publieke domein: instituties, issues en instrumenten*, Bussum, Uitgeverij Coutinho
- Mintzberg, H. (1971), "Managerial work, analysis form observation" in: *Management Science*, Vol. 18, No. 2, Application Series pp. B97-B110
- Mintzberg H., Bruce A., Lampel J. (2006) "Op strategie-safarië", scriptum management
- Neelen G.H.J.M., Rutgers, M.R. Tuurenhout M.E. (2003) *De bestuurlijke kaart van Nederland -Het openbaar bestuur en zijn omgeving in noationaal en internationaal perspectief-* tweede herziene druk, Bussum, uitgeverij coutinho

Noordegraaf, M. (2007) "From pure to hybrid Professionalism" -Present-day Professionalism in Ambiguous Public Domains- In: Administration and Society, nr. 3

Pollitt C. en Bouckaert, G. (2004) "Public management reform, a comparative analysis" tweede editie, Oxford university press, Oxford

Roodbol P.F. (2005) "Dwaallichten, struikeltochten, tolwegen en zangsporen", Onderzoek naar taakherschikking tussen verpleging en artsen, Proefschrift Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit Bedrijfskunde

Sonnville, De, H.K.J.M., de (2005) "Retorische aspecten van professionaliseren" Amsterdam: Dutch University Press

Stone, D.A. (2002) "Policy paradox: The art of political decision making", revised edition, New York, W.W. Norton & Company

Swanborn, P.G. (2008) "Case-study's wat, wanneer en hoe?" vierde editie, Boom uitgevers, Den Haag

Taylor, F.W. (2008; oorspronkelijk 1911) "The principles of scientific management" Forgotten books.

Thiel S., van (2010) "Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding Bussum, Uitgeverij Coutinho.

Vernieuwingsimpuls (2000b) Dualisme en lokale democratie, Handreiking ambtelijke ondersteuning voor de duale raad, Den Haag, VNG Uitgeverij

Weick, K.E. (1995) "Sensemaking in Organizations' Thousand Oaks: Sage Publications.

Weggeman, M.C.D.P. (1997) "Leidinggeven aan professionals" Samson/Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn

Wilensky, H.L. (1964) "The Professionalization of Everyone?", American Journal of Sociology, vol. 70 (2), pp. 137-158

Wittgenstein, L. (2008; oorspronkelijk 1922) "tractatus logico philosophicus" Wilder Publications Limited

Yin, R.K. (2009) "Case Study Research: Design and Methods". Fourth Edition. California, SAGE Publications

Koersbepalingen VvG:



[http://www.griffiers.nl/binaries/griffiers/bulk/inleidingen/2009/3/koers-Vereniging van Griffiers-2008-2015.pdf](http://www.griffiers.nl/binaries/griffiers/bulk/inleidingen/2009/3/koers-Vereniging%20van%20Griffiers-2008-2015.pdf) (p.5)

[http://www.griffiers.nl/binaries/griffiers/bulk/inleidingen/2009/3/koers-Vereniging van Griffiers-2008-2015.pdf](http://www.griffiers.nl/binaries/griffiers/bulk/inleidingen/2009/3/koers-Vereniging%20van%20Griffiers-2008-2015.pdf) (p.24)

Bijlage I: Vier stadia ontwikkelpad griffiers



Bijlage II: Professionaliseringsmatrix

 Vereniging van Griffiers						Professionaliseringsmatrix					
Status: Keten:						Beginnend	Ontwikkelend	Gevorderd	Excellerend	 15 december 2009	
Functiegericht	Schakel 0 <i>oriëntatie</i>	X									
	Schakel 1 <i>opleiding</i>	X	★	X							
	Schakel 2 <i>verdieping</i>			X	X						
	Schakel 3 <i>kennisuitwisseling</i>			X	X		X				
	Schakel 4 <i>vaardigheden</i>			X		X					
	Zelfscan "Hoe blijf je sterk in de omgeving waar je zit?"										
	Schakel 5 <i>coaching</i>			X	X						
	Schakel 6 <i>interviews</i>				X	X		X			
Schakel 7 <i>meesterschap</i>						★	X	X	X		
Schakel 8 <i>loopbaanontwikkeling</i>			★		★		★		X		
Benoeming griffier: lid VvG ★ Associated Municipal Clerk (IIMC) ★ IIMC-certificering (CMC en MMC) ★ EVC-assessment ★											