

Een uniek ambt?

De griffier in internationaal perspectief

decentraal
bestuur.nl

Stichting Decentraalbestuur.nl

Februari 2024

Colofon

Opdrachtgever: Vereniging van Griffiers

Onderzoekers

Prof. Dr. Klaartje Peters
Dr. Peter Castenmiller

Datum

Februari 2024

Samenvatting

Het is de ambitie van de Vereniging van Griffiers (VvG) om de positie en het ambt van griffier in Nederland te versterken, onder meer door aandacht voor de professionalisering van het griffiersvak en internationale contacten met ambtsgenoten elders. Uit een eerdere verkenning¹ kwam naar voren dat de positie, taken en verantwoordelijkheden van de Nederlandse griffier moeilijk te vergelijken zijn met de ondersteuning van de gemeenteraad in de meeste andere landen. Maar er waren enkele uitzonderingen. Dat betreft Bremerhaven in Duitsland, en enkele grote gemeenten in Noorwegen en in Estland. Op verzoek van de commissie professionalisering van de VvG is bekeken of het op basis van beter inzicht in de ondersteuning van de raad in deze landen mogelijk is om daaruit lessen voor de Nederlandse griffier te trekken. Die aandacht richt zich dan met name op aspecten als functie-eisen, positie en verantwoordelijkheden, trainings- en scholingsprogramma's.

Voor de uitvoering van deze nadere verkenning is de inrichting van het lokaal bestuur in Duitsland, Noorwegen en Estland nader bestudeerd, en zijn enkele (online) gesprekken gevoerd. De inrichting van het lokaal bestuur in Noorwegen en Estland, of meer specifiek de inrichting van het lokaal bestuur van Oslo en Tallinn, vertoont zeker overeenkomsten met Nederland. De functies van secretaris van de gemeenteraad in Oslo en van de gemeenteraad in Tallinn lijken zeker op die van de Nederlandse griffier. Veel van de taken en verantwoordelijkheden van de secretarissen in Oslo en Tallinn zijn vergelijkbaar met die van de Nederlandse griffier. Dat betreft met name de procedurele én inhoudelijke ondersteuning van het vergaderproces. In beide gemeenten verzorgen de bureaus van de secretaris van de raad ook inhoudelijke adviezen over voorstellen, met name over de vraag hoe voorstellen zich verhouden tot de geldende wet- en regelgeving. Voor zowel Tallinn als Oslo geldt dat de politiek-strategische ondersteuning van de politieke geledingen (fracties) in de raad wordt ingevuld door medewerkers die functioneel deel uitmaken van de staf. Zij werken echter rechtstreeks voor de raadsvoorzitter of voor de verschillende fracties.

De inrichting van het lokaal bestuur in Bremerhaven vertoont overeenkomsten met het Nederlandse lokaal bestuur, in die zin dat er sprake is van een strikte machtenscheiding tussen volksvertegenwoordiging en de uitvoerende macht. De duale verhoudingen in het bestuur van Bremerhaven lijken echter niet te betekenen dat de volksvertegenwoordiging dezelfde professionele ondersteuning kent als in Nederland.

Concluderend stellen we vast dat de Nederlandse griffier in internationale context iets minder uniek is dan in de eerste studie uit 2022 werd vastgesteld. Er zijn overeenkomsten met de functies van de secretaris van de gemeenteraad in enkele steden in Noorwegen en Estland.

¹ Zie: K. Peters en P. Castenmiller (2022). De griffier in internationaal perspectief. Een quick scan van de griffiersfunctie in enkele andere landen. Den Haag, Stichting Decentraalbestuur.nl.

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
1. Inleiding	3
2. Inzichten uit Bremerhaven, Noorwegen en Estland	5
2.1 Bremerhaven	5
2.1.1 Het Duitse lokaal bestuur	5
2.1.2 Lokaal bestuur in Bremerhaven	6
2.2 Noorwegen	8
2.2.1 Het Noorse lokaal bestuur	8
2.2.2 Lokaal bestuur in Oslo	9
2.3 Estland	11
2.3.1 Het lokaal bestuur in Estland	11
2.3.2 Lokaal bestuur in Tallinn	12
3. Conclusies	15
Relevante links	18

1. Inleiding

Het is de ambitie van de Vereniging van Griffiers (VvG) om de positie en het ambt van griffier in Nederland te versterken, onder meer door aandacht voor de professionalisering van het griffiersvak en internationale contacten met ambtsgenoten elders.² Om die reden heeft de VvG eerder een verkenning naar de ondersteuning van de gemeenteraad in Vlaanderen, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland, enkele Scandinavische landen en de Verenigde Staten mogelijk gemaakt.³ In die verkenning is onder meer aandacht besteed aan de kwaliteitseisen die aan de ondersteuners van de raad worden gesteld.

Uit de verkenning kwam naar voren dat de positie, taken en verantwoordelijkheden van de Nederlandse griffier moeilijk te vergelijken zijn met de ondersteuning van de gemeenteraad in de meeste andere landen. Maar er waren enkele uitzonderingen. Dat betreft Bremerhaven in Duitsland, en enkele grote gemeenten in Noorwegen en in Estland. Op verzoek van de commissie professionalisering van de VvG hebben we daar in dit rapport nader op ingezoomd

Het verkrijgen van meer inzicht in de ondersteuning van de raad in deze drie landen is niet bedoeld om vast te stellen of de Nederlandse griffier in internationale context een unieke figuur is. Het gaat er veeleer om op basis van beter inzicht in de ondersteuning van de raad in andere landen te bekijken of daaruit lessen voor de Nederlandse griffier kunnen worden getrokken. Die aandacht richt zich met name op aspecten als functie-eisen, positie en verantwoordelijkheden, trainings- en scholingsprogramma's.

Voor deze nieuwe verkenning zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

Onderzoeksvragen

- 1 *Is er vanuit het perspectief van de Nederlandse gemeenteraad en raadsgriffier meer relevante kennis beschikbaar over het lokale bestuursstelsel in Noorwegen (met name Oslo), Estland en mogelijk ook één of meer Duitse steden (met name Bremerhaven), en de positie en ondersteuning van de gemeenteraad in het bijzonder?*
- 2 *Wat kan een vergelijking tussen het stelsel en de positie en ondersteuning van de gemeenteraad in de genoemde landen met de Nederlandse situatie opleveren voor de raadsgriffier en diens professionalisering?*

Aanpak van het onderzoek

Voor de uitvoering van de verkenning hebben we ons eerst verdiept in de inrichting van het lokaal bestuur in Duitsland, Noorwegen en Estland. Publicaties waarin expliciet aandacht is voor de ondersteuning zijn zeldzaam, wisten we al, maar uitgangspunt voor de literatuurstudie was de aanname dat een sterke positie van de gemeenteraad een aanwijzing is voor serieuze ondersteuning. Vervolgens is contact gelegd met ofwel Nederlandse wetenschappers die bekend zijn met het lokaal bestuur in deze landen of zijn via deze Nederlandse wetenschappers contacten gelegd met universitaire onderzoekers in Duitsland, Noorwegen en Estland.

² Deze contacten vinden onder meer plaats binnen het International Institute of Municipal Clerks. Deze organisatie hield in 2023 het jaarcongres in Amsterdam.

³ K. Peters en P. Castenmiller (2022). *De griffier in internationaal perspectief. Een quick scan van de griffiersfunctie in enkele andere landen*. Den Haag: Stichting Decentraalbesteding.nl.

Via deze universitaire contacten is contact gelegd met de secretaris van de gemeenteraad van Oslo (hoofdstad van Noorwegen) en de secretaris van de gemeenteraad van Tallinn (hoofdstad van Estland). Het gegeven dat blijkbaar in deze landen een dergelijke functionaris aanwezig is, was op zichzelf al een interessante bevinding. Ook met het hoofd van het ondersteuningsbureau in Bremerhaven is kort contact geweest, maar verder dan dat is het niet gekomen.

Deze secretarissen van Oslo en Tallinn hebben schriftelijke vragen beantwoord en documentatie toegestuurd. Op basis daarvan heeft een digitaal gesprek plaatsgevonden met de secretaris van de raad in Oslo, en ook met de secretaris van de raad van Tallinn vergezeld van een juridisch adviseur en de plaatsvervangend secretaris.

Tijdens de uitvoering van het onderzoek hebben diverse mensen geholpen bij de zoektocht naar contacten in het buitenland, waarvoor we hen dank zijn verschuldigd. Ook hebben we veel baat gehad bij het commentaar en de suggesties van Jan Karens, griffier van Nieuwegein, die namens de VvG verantwoordelijk was voor de begeleiding.

2. Inzichten uit Bremerhaven, Noorwegen en Estland

2.1 Bremerhaven

2.1.1 Het Duitse lokaal bestuur

Het lokaal bestuur in Duitsland is niet één op één vergelijkbaar met dat in Nederland. Tot het lokaal bestuur worden gerekend de districten (Kreise of Landkreise), gemeenten en steden. Door de historische tradities bestaat er geen uniforme regeling van het lokale bestuur in de Duitse deelstaten, dat maakt de vergelijking extra lastig.

In totaal telt Duitsland momenteel 294 districten (in 13 deelstaten), die op hun beurt zijn onderverdeeld in gemeenten. Bijna alle grote steden in Duitsland vallen niet onder de districten, maar direct onder de deelstaat (zij worden kreisfreie steden genoemd - tezamen met de drie stadstaten zijn het er 107). Er zijn 11.054 gemeenten. De competenties van deze bestuurslagen lopen nogal uiteen. Districten, gemeenten en steden hebben hun eigen vertegenwoordigende organen, die tussen de acht en tachtig leden tellen. De zittingsduur van de lokale organen bedraagt vijf jaar; in Beieren zes jaar. De uitvoerende macht ligt in handen van een rechtstreeks door de bevolking of door de districtsraad gekozen districtsvoorzitter dan wel een gekozen burgemeester en de wethouders. De burgemeesters en districtsvoorzitters zijn stemgerechtigd voorzitter van de lokale vertegenwoordigende organen, geven leiding aan het ambtelijk apparaat en vertegenwoordigen gemeente, district of stad naar buiten toe. Zij hebben dus betrekkelijk veel macht en invloed, maar de formele besluitvorming in stad, gemeente of district blijft in handen van de raden van volksvertegenwoordigers.⁴

In de stadstaten Bremen, Hamburg en Berlijn en in andere grote steden (bijvoorbeeld München) bestaat ook een lager gelegen bestuursniveau: deze gebieden zijn onderverdeeld in stedelijke districten, met districtsbesturen (met een burgemeester of districtsvoorzitter) en gekozen districtsvergaderingen, die tegelijk met de deelstaatverkiezingen dan wel gemeenteraadsverkiezingen worden gekozen.⁵

Institutionele inrichting van Duitse gemeenten: 4 hoofdvormen⁶

Duitsland kent niet zoals Nederland een vast model voor de institutionele inrichting van de gemeente en de taken en bevoegdheden van de belangrijkste instituties (zoals bij ons vastgelegd in de Grondwet en Gemeentewet). De institutionele inrichting van Duitse gemeenten vertoont grote verschillen door het land. Er zijn vier hoofdvormen te ontwaren, bepaald door oude tradities op het gebied van bestuurlijke instituties en door de bezetting door de geallieerde legers na 1945. Daardoor zijn de verschillen veelal geografisch bepaald.

1. (onechte) Magistratsverfassung: In de grotere gemeenten van Hessen (en in sommige gemeenten van Schleswig-Holstein) is na de Tweede Wereldoorlog het lokale bestuursmodel sterk bepaald door de Pruisische stedenverordening van 1808. Er is in dit model sprake van een rechtstreeks gekozen raad. Vanuit de raad wordt een college samengesteld dat verantwoordelijk is voor het dagelijks bestuur. Dit college wordt de Magistrat genoemd en het bijbehorende bestuursmodel de (onechte) Magistratsverfassung. De Magistrat is een afspiegeling van de krachtsverhoudingen in de raad. De

⁴ ProDemos (zonder datum), *Staten en kiesstelsels: Duitsland*. Verkregen op: <https://prodemos.nl/kennis/informatie-over-politiek/europese-unie/kiesstelsels-in-europa/duitsland/>.

⁵ Idem.

⁶ Deze paragraaf is gebaseerd op: H. van der Kolk & A. Vetter (2004). *Als burgemeester in Duitsland. Ervaringen uit verschillende Duitse deelstaten*. In opdracht van het Ministerie van BZK.

burgemeester vormt onderdeel van de Magistrat en wordt ook door de raad gekozen. Ondanks de aanstellingswijze van de burgemeester lijkt dit model het meeste op het Nederlandse lokaal bestuursmodel. Dit model is alleen nog te vinden in Bremerhaven en in enkele gemeenten in het Bundesland Hessen.

2. Noord-Duitse Ratsverfassung: naar analogie van het Engelse nationale stelsel werd in de Britse bezettingszone na de Tweede Wereldoorlog de gemeenteraad tot middelpunt van de besluitvorming gemaakt. De raad kiest in dit model de burgemeester. Maar de burgemeester wordt, anders dan in onder meer Rheinland-Pfalz, niet verantwoordelijk gesteld voor het dagelijks bestuur. Hij krijgt 'slechts' het voorzitterschap van de raad toebedeeld. Het dagelijks bestuur van de gemeente wordt overgedragen aan een ambtelijk Stadtdirektor die aan het hoofd staat van het ambtelijk apparaat. De Stadtdirektor wordt weliswaar benoemd door de gemeenteraad, maar is primair een ambtenaar.

3. Bürgermeister-Verfassung: terwijl men in de Britse bezettingszone niet wilde terugkeren naar de instituties van voor 1933, werd in de Franse bezettingszone wel teruggegrepen op het 'Rijnse' bestuursmodel. In onder meer Rheinland-Pfalz werd na de oorlog gekozen voor het model waarbij de raad rechtstreeks wordt gekozen. De burgemeester wordt gekozen door de raad. De burgemeester is verantwoordelijk voor het dagelijks bestuur. In dit model is de burgemeester voorzitter van de raad en heeft de burgemeester een groot aantal eigen bevoegdheden.

4. Zuid-Duitse Ratsverfassung: in Baden-Württemberg en Beieren is na de oorlog gekozen voor meer machtenscheiding. Hoewel in Beieren al in de jaren twintig was geëxperimenteerd met de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester, was deze keuze ten minste ten dele een consequentie van de bezetting door de Amerikaanse troepenmacht: het Amerikaanse (presidentiële) bestuursmodel heeft veel invloed gehad op de keuze voor lokale machtenscheiding. Machtenscheiding betekent dat raad en burgemeester door de bevolking worden gekozen. De burgemeester leidt het dagelijks bestuur. Afwijkend van het idee van machtenscheiding is wel dat de burgemeester in beide deelstaten tevens voorzitter is van de raad.

In de vijf Bundesländer in voormalige Oost-Duitsland kende het lokaal bestuur een model dat leek op het derde model; de Bürgermeister-Verfassung.

In de jaren negentig trad in zowel de oude als de nieuwe deelstaten een grote golf van veranderingen op in de institutionele vormgeving van het lokaal bestuur. Als gevolg van die veranderingen heeft tegenwoordig elke deelstaat een rechtstreeks gekozen burgemeester, zijn de kiesstelsels voor de gemeenteraad grondig veranderd en bestaan voor burgers aanzienlijke mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het lokaal bestuur. De oorspronkelijke vier modellen zijn overal in het land nog wel herkenbaar.

2.1.2 Lokaal bestuur in Bremerhaven⁷

Het lokaal bestuur in Bremerhaven, een stad met 113 duizend inwoners⁸, is een voorbeeld van de onechte Magistratsverfassung. Het bestuur wordt gekenmerkt door een strikte machtenscheiding tussen volksvertegenwoordiging en de uitvoerende macht. Die laatste, de Magistrat, is een collegiaal orgaan, bestaande uit de burgemeester en magistraten, die deels voltijdse bestuurders (hauptamtliche

⁷ Deze paragraaf is gebaseerd op: L. Probst, m. Güldner & A. Klee (2022). *Politik und Regieren in Bremen*, en met name het hoofdstuk 'Stadtverordnetenversammlung und Magistrat Bremerhaven' (pp. 147-154). Te verkrijgen op: <https://doi.org/10.1007/978-3-658-34574-7>

⁸ In 2019.

Magistraten) en deels lekenbestuurders (ehrenamtliche Magistraten) zijn. 'Onecht' aan het model is dat in een echte Magistratsverfassung besluiten van de volksvertegenwoordiging door de Magistrat moeten worden goedgekeurd; in de onechte variant is dit niet het geval. De volksvertegenwoordiging – die de 'Stadtverordnetenversammlung' heet in Bremerhaven - is het hoogste besluitvormingsorgaan, en fungeert als stadsparlament. Het kiest en benoemt de leden van de Magistrat en controleert hen ook. De leden van de Magistrat kunnen niet tegelijkertijd lid zijn van de volksvertegenwoordiging. Met tweederde meerderheid kan de volksvertegenwoordiging het vertrouwen in een lid van de Magistrat opzeggen. Ook de burgemeester wordt gekozen door de leden van de Stadtverordnetenversammlung en is het hoofd van het stadsbestuur.

De Stadtverordnetenversammlung vervult vier hoofdtaken: wetgeving, electorale taak, controle en articulatie van politieke standpunten. Zij kan ook zelf de institutionele inrichting van de stad aanpassen. De positie van de volksvertegenwoordiging is zodanig stevig, dat Bremerhaven wel eens de 'freieste Gemeinde' van Duitsland is genoemd.

De Stadtverordnetenversammlung heeft 48 leden, die elke vier jaar worden verkozen door directe verkiezingen. Zij kiest haar eigen bestuur, bestaande uit een voorzitter en twee vicevoorzitters. Die vertegenwoordigen de volksvertegenwoordiging naar buiten toe en zitten de vergaderingen voor. Pas met drie zetels krijgt een partij de status van 'fractie', die recht geeft op financiële ondersteuning en deelname aan alle commissies.

De Magistrat is een collegiaal orgaan, dat met meerderheid van stemmen besluiten neemt. Binnen de Magistrat hebben de voltijdse bestuurders en de lekenbestuurders een verschillende status. De voltijdse bestuurders worden voor 6 jaar gekozen door de volksvertegenwoordigers, de lekenbestuurders voor de zittingsperiode van vier jaar. De lekenbestuurders zijn zowel politici van coalitiepartijen als van oppositiepartijen.

De Magistrat heeft geen zelfstandige wetgevende taak en heeft als hoofdtaak de uitvoering van besluiten van de volksvertegenwoordiging. De Magistrat bereidt wel de besluitvorming door de volksvertegenwoordiging voor, zoals overal elders in het lokaal bestuur gebruikelijk is. Ook toetst de Magistrat de rechtmatigheid van de besluiten van de volksvertegenwoordiging. Opvallend vanuit Nederlands perspectief is dat de leden van de Magistrat de commissies van de Stadtverordnetenversammlung voorzitten, maar zelf geen stemrecht hebben. Jaarlijks maakt de Magistrat een jaarverslag, dat de basis vormt voor de begrotingsbehandeling.

De ondersteuning van de volksvertegenwoordiging in Bremerhaven

Gezien de positie en bevoegdheden van de Stadtverordnetenversammlung komt het als een teleurstelling dat de ondersteuning van de volksvertegenwoordiging zeer beperkt blijkt te zijn. Onze kennis hierover is voornamelijk gebaseerd op een interview met professor Lothar Probst, de auteur van het recente boek over politiek en bestuur in de stadsstaat Bremen (waar Bremerhaven onder valt) en op informatie op de website van Bremerhaven.

Er is een klein bureau (van 4 mensen)⁹, dat de administratieve ondersteuning van de volksvertegenwoordiging en de voorzitter verzorgt. Het hoofd van het bureau, van dezelfde politieke kleur als de raadsvoorzitter en zelf ook politiek actief in een naburige gemeente, geeft desgevraagd aan

⁹ Zie: <https://www.bremerhaven.de/de/verwaltung-politik-sicherheit/buergerservice/adressen-oeffnungszeiten/buero-der-stadtverordnetenversammlung.22516.html>

niet bevoegd te zijn tot het geven van een interview - zelfs niet voor onderzoeksdoeleinden - en verwijst naar de voorzitter van de Stadtverordnetenversammlung en naar de burgemeester. Wij hebben de afweging gemaakt dat het weinig zin heeft om deze weg te vervolgen. Onze hoofdvraag of Bremerhaven een met de Nederlandse griffier vergelijkbare functionaris kent, lijkt hiermee eigenlijk wel – in negatieve zin - beantwoord. Een Nederlandse griffier die voor een interview over de inhoud van zijn werk naar de burgemeester of de (vice-)voorzitter van de raad verwijst, is in de Nederlandse context immers niet goed voorstelbaar.

2.2 Noorwegen

2.2.1 Het Noorse lokaal bestuur

In de gezaghebbende classificatie van lokale bestuursystemen van Kuhlmann en Wollmann (2019)¹⁰ wordt de Noord-Europese bestuurstraditie beschreven als van oudsher sterk gedecentraliseerd met veel autonomie voor gemeenten (meestal vastgelegd in de grondwet) en een stevig takenpakket. Daartegenover staat de Zuid-Europese, Napoleontische traditie, die wordt gekenmerkt door een centralistisch bestuur en zwakke gemeenten, zowel qua autonomie als takenpakket. Nederland zit daar min of meer tussenin, maar hangt meer naar de Noord-Europese kant.

Noorwegen kent net als de andere Scandinavische landen relatief sterke gemeenten. De positie van het lokaal bestuur is vrij recent in de Grondwet en een lokaal bestuurswet (uit 2018) vastgelegd. Het land heeft 356 gemeenten (*kommuner*), met een gemiddelde omvang van ruim 15 duizend inwoners. Net als in Nederland hebben alle gemeenten hetzelfde takenpakket, wat een forse uitdaging is voor veel van de kleinere gemeenten. Er zijn 11 regio's of provincies (*fylker*); Oslo is bestuurlijk gezien zowel een gemeente als een provincie.

Institutionele inrichting van Noorse gemeenten

De lokaal bestuurswet van 2018 kent twee typen inrichting:

1. In het traditionele model is de direct gekozen gemeenteraad (*kommunestyre*) het hoogste besluitvormend orgaan en kiest uit zijn midden een uitvoerend commissie (*formannskap*) van minimaal vijf leden, dat de politieke verhoudingen in de raad weerspiegelt. De raad kiest zijn eigen voorzitter (ordfører). De gemeente heeft een directeur (*kommunedirektør*) die de ambtelijke organisatie leidt en die verantwoordelijk is voor de voorbereiding van de politieke besluitvorming en de uitvoering van de genomen besluiten.
2. Gemeenten kunnen ook kiezen, met een tweederde meerderheid in de raad, voor het parlementaire model.¹¹ Daarin benoemt de direct gekozen gemeenteraad een dagelijks bestuur (*kommuneråd*) of kabinet, bestaande uit bestuurders die niet tegelijkertijd lid van de raad kunnen zijn. Dit bestuur heeft geen directeur nodig maar stuurt zelf de ambtelijke organisatie aan.¹² In dit model heeft het bestuur een steviger positie dan in het traditionele model, en zijn de verhoudingen dualistischer. De twee grootste steden Oslo (700.000 inwoners) en Bergen (300 duizend inwoners) hebben voor dit model gekozen.

¹⁰ S. Kuhlmann & H. Wollmann (2019). *Introduction to comparative public administration. Administrative systems and reforms in Europe*. 2nd Edition. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

¹¹ Zie onder meer: Oddbjørn Bukve & Hans Petter Saxi (2014). Parliamentarism in Norwegian Regions: Majority Rule and Excluded Opposition, *Local Government Studies*, 40:2, pp. 163-181. DOI: 10.1080/03003930.2012.744968.

¹² Dit punt wordt in alle literatuur en de gesprekken benadrukt. Wij leiden er uit af dat de directeur in het traditionele model een machtige speler is, waar met de komst van politieke bestuurders (in het parlementaire model) nadrukkelijk een einde aan wordt gemaakt.

In dit model is sprake van twee ‘burgemeesters’ (zo wordt er althans over gesproken in het Engels):

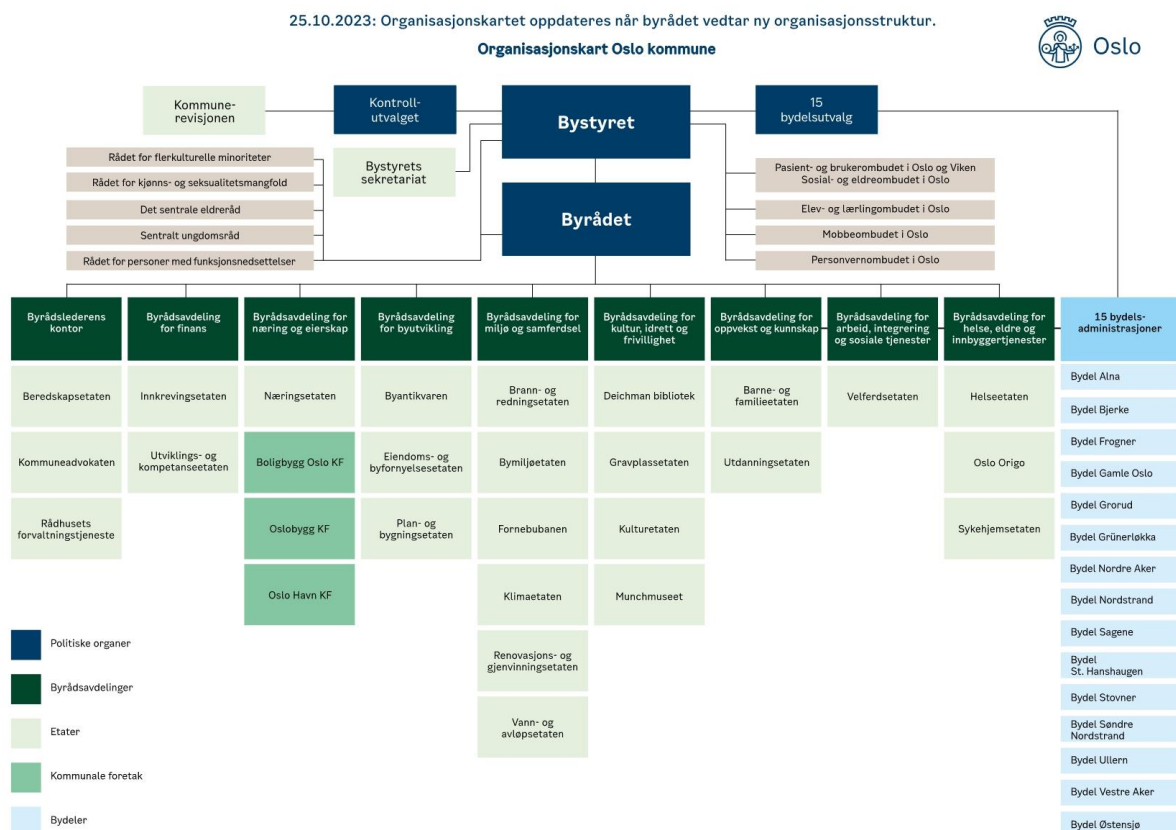
1. er is een raadsvoorzitter die burgemeester wordt genoemd (ordfører, letterlijk: woordvoerder). Dit is het gezicht van de gemeente naar buiten toe.
2. Het bestuur c.q. kabinet heeft ook een voorzitter (byrådsleder).

2.2.2 Lokaal bestuur in Oslo

Oslo kent ongeveer zevenhonderdduizend inwoners en is daarmee de grootste gemeente van Noorwegen, en tevens ook een provincie.

In onderstaand organogram is te zien hoe de gemeenteraad (*Bystyret*) aan het hoofd van de gemeente is geplaatst. Het bestuur of kabinet (*Byrådet*) staat daaronder. Links staat het secretariaat van de gemeenteraad (*Bystyrets sekretariat*) en de controle- of auditcommissie (*kontroll-utvalget*). Nog verder naar links staat de gemeentelijke auditor (*kommunerevisjonen*) en 5 thematische adviesraden. Rechts staan de 15 districts- ofwel wijkcommissies (*bydelsutvalg*) en vier thematisch georiënteerde gemeentelijke ombudsmannen (*ombudene*).

Figuur 1 Organogram van de gemeente Oslo¹³



¹³ Organogram (gedateerd oktober 2023) verkregen op: <https://www.oslo.kommune.no/politikk/slik-styres-oslo/#toc-4>

De gemeenteraad heeft een eigen statuut of reglement van orde. Er zijn ook aparte statuten of reglementen voor de fracties (die een zelfstandig rechtspersoon zijn, met medewerkers), de raadscommissies, het bestuur of kabinet, de electorale commissie/raad en de districten/deelgemeenten.¹⁴

De gemeenteraad heeft een secretariaat (ofwel griffie), dat wordt geleid door de directeur.

Figuur 2. Organogram van het raadssecretariaat (in 2019)



In 2023 beschikt het raadssecretariaat over 45 fte. Dat is veel in vergelijking met een Nederlandse griffie, maar hierbij moet onmiddellijk twee kanttekeningen worden gemaakt:

1. Eén van de vier hoofdtaken van het raadssecretariaat betreft de organisatie en uitvoering van diverse verkiezingen in de regio Oslo. Daarvoor is veel menskracht van het secretariaat nodig, plus zo'n 2000 vrijwilligers.
2. Het secretariaat vervult ook de taak van ondersteuning van de representatieve taken van de burgemeester als hoofd van het gemeentebestuur. Als hoofdstad van Noorwegen, en bijvoorbeeld ook met de uitreiking van de Nobelprijzen, is dit een omvangrijke taak. Dit soort representatieve taken zijn in Nederlandse gemeenten bij het kabinet van de burgemeester ondergebracht en maken geen deel uit van het takenpakket van de griffie.

De hoofdtaken van het raadssecretariaat zijn:

1. Ondersteuning representatieve taak burgemeester/raadsvoorzitter (ordfører).
2. Ondersteuning besluitvormingsproces raad en de 5 vaste raadscommissies, inclusief procedurele afstemming met bestuur en ambtelijke organisatie en inclusief alle raadsdocumentatie, en ook moties en amendementen etc.
3. Ondersteuning van de benoemingsprocedures van raadsvoorzitter en vicevoorzitters, gemeentelijke ombudsmannen, van de auditor en de zelfstandige secretaris van de controle- ofwel auditcommissie.

¹⁴ Zie ook: <https://www.oslo.kommune.no/politikk/reglement/>

4. Ondersteuning burgers en burgerbetrokkenheid (burgerinitiatieven) bij de politieke besluitvorming
5. Organisatie en uitvoering diverse verkiezingen in de Oslo-regio (parlement, Sámi-parlement, gemeenteraad, districtscommissies).

2.3 Estland

2.3.1 Het lokaal bestuur in Estland

De Baltische staten kennen in Europese context een relatief korte traditie van democratisch bestuur. Pas na de val van het ijzeren gordijn is hier sprake van. Tegelijkertijd sluiten deze landen wat de lokale bestuurstraditie betreft van oudsher nauw aan bij de Scandinavische landen. Dat betekent onder meer dat er sprake is van relatief autonome gemeenten met een stevig takenpakket.

Estland heeft sinds bestuurlijke hervormingen in 2017 79 gemeenten. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen 15 steden (linn) en 64 landelijke gemeenten (vald).¹⁵ Ongeacht dit onderscheid hebben alle 79 gemeenten dezelfde taken en de bevoegdheid zelfstandig beslissingen te nemen over lokale aangelegenheden. Deze worden gespecificeerd als de inrichting van de sociale zekerheid, inclusief de verstrekking van de uitkeringen, welzijnsbeleid, voorzieningen voor ouderen, culturele voorzieningen, sport- en jeugdbeleid, huisvesting, watervoorzieningen, riolering, afvalinzameling en – verwerking, ruimtelijke planning, openbaar vervoer binnen de gemeente en het onderhoud van wegen. Kinderopvang, basisonderwijs en voortgezet onderwijs behoren eveneens tot de taken en verantwoordelijkheden van het lokaal bestuur, evenals bibliotheken, mogelijkheden voor volwassenonderwijs, musea en daklozenopvang. Gemeentebesturen kunnen taken uitbesteden aan particulieren, of taken in intergemeentelijke samenwerking beleggen.

In elke gemeente is er een gemeenteraad, rechtstreeks gekozen door alle inwoners van 18 jaar of ouder. De omvang van de gemeenteraad wordt bepaald door de grootte van de gemeente. De kleinste gemeente heeft een raad van 7 zetels, de grootste gemeente (Tallinn) 79. De raad kiest een eigen voorzitter. Deze voorzitter is verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken binnen de raad. Binnen de gemeenteraad kunnen aparte commissies worden ingesteld. Hiervan is vooral in de grotere gemeenten sprake. In elke gemeente is, verplicht gesteld in de wet, een auditcommissie actief, die uit tenminste drie leden bestaat.

De gemeenteraad benoemt de burgemeester. Deze is niet de voorzitter van de raad, maar de voorzitter van het uitvoerend bestuur. De burgemeester draagt de overige leden van het uitvoerend bestuur voor (gemakshalve adjunct-burgemeesters genoemd). De aanstelling van de adjunct-burgemeesters dient goedgekeurd te worden door de raad.

Dit uitvoerend bestuur geeft leiding aan de ambtelijke organisatie. De burgemeester is daarmee tevens hoofd van de ambtelijke organisatie.¹⁶ Zowel de burgemeester als de adjunct-burgemeesters hoeven op het moment van voordracht geen lid van de raad te zijn. Als ze dat wel zijn, treden ze op het moment van benoeming terug uit de raad.

¹⁵ De website maakt niet expliciet duidelijk op basis van welke criteria het onderscheid wordt gemaakt en wat eventuele consequenties daarvan zijn. We hebben er verschillende mensen nog naar gevraagd, maar van geen van hen een duidelijk antwoord gekregen. Het ligt voor de hand dat 'landelijke gemeenten' over het algemeen kleiner zijn dan steden.

¹⁶ In essentie is dit model vergelijkbaar aan het parlementaire model voor het gemeentebestuur in Noorwegen.

Het is de raad die budgetrecht heeft (zowel belastingen als uitgaven) en de lokale regelgeving vaststelt. Ook neemt de raad de strategische beslissingen op alle terreinen waar het lokale bestuur over gaat.

Elke gemeenteraad, ongeacht of het gaat om steden of landelijke gemeenten, kent de functie van 'secretaris van de gemeenteraad'. Elke gemeente kan beslissen om een aparte staf aan te stellen, onder leiding van de secretaris. In kleinere gemeenten is dat minder gebruikelijk dan in grote gemeenten. De secretaris werkt exclusief voor de raad. De secretaris wordt benoemd (en ontslagen) door de voorzitter van de raad.

2.3.2 Lokaal bestuur in Tallinn

Tallinn, de hoofdstad van Estland, telt iets meer dan 450.000 inwoners. Ten behoeve van het onderzoek hebben wij met de secretaris van de gemeenteraad gesproken, alsmede met een adjunct-secretaris en een juridisch medewerker.

Zoals al genoemd bestaat de gemeenteraad van Tallinn uit 79 leden. Deze raad telt zes politieke groeperingen. Binnen de raad zijn er tien commissies. Zowel de commissies als de plenaire raad komen twee keer per maand bijeen.

De staf van het secretariaat van de gemeenteraad bestaat in Tallinn uit 29 personen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen niet-politieke en politieke staf. De politieke staf bestaat in essentie uit fractie-assistenten. Zij zijn in dienst van het secretariaat van de gemeenteraad, maar werken elk voor een specifieke politieke groepering of voor de voorzitter van de raad. De niet-politieke staf ondersteunt en begeleidt de processen van beraadslaging en besluitvorming, de behandeling van voorstellen, de organisatie van de vergaderingen en dergelijke. Archivering is eveneens de verantwoordelijkheid van de staf. Veel van de processen in Tallinn zijn gedigitaliseerd. De staf van de gemeenteraad verzorgt ook de ondersteuning van de in Tallinn aangestelde Ombudsman.

Uit het Statuut van het Tallinn City Council Office¹⁷

- the main function of the Office is to serve the City Council, the Chairman and Deputy Chairman of the City Council, the members of the City Council, political groups and committees and to organise their affairs and to ensure the organisational, economic and technical conditions necessary for the work of the City Council, the Chairman and Deputy Chairman of the City Council and the members, political groups and committees of the City Council and the Office of the Tallinn City Ombudsman.
- in the field of administration, the Office shall carry out the following tasks:
 - 1) ensure the preparation and conduct of City Council meetings and presidency in accordance with state and Tallinn legislation.
 - 2) organise the minutes of the meetings of the City Council, sound recording and making a transcript and the minutes of the meetings of the committees of the City Council.
 - 3) organises the publication on the website of Tallinn of drafts submitted for the proceedings of the City Council and the progress of the proceedings concerning such drafts, legislation adopted, voting results, minutes and transcripts of meetings, minutes of meetings of the committees of the City Council and the work of the office.
 - 4) ensure that the drafts submitted for the proceedings of the City Council and the legislation adopted are kept in record, forwarded and preserved.
 - 5) organise the review of memoranda and applications and the reception of citizens.
- In the field of legal services and control, the Office shall carry out the following tasks:
 - 1) ensure the counselling of the members of City Council, committees and political groups.
 - 2) ensure that the draft City Council legislation and the adopted legislation comply with state and city legislation.

¹⁷ Vertaald in het Engels door de staf van de secretaris.

- 3) organise the internal audit activities of the Office.
 - 4) participate in the inspections of city authorities and legal persons under the dominant influence of the city carried out by the audit committee of the City Council.
 - 5) organises the staff of the Office and the training of servants.
- In the field of public relations and external relations, the Office shall:
- 1) organise the public relations between the members of the City Council and the Office.
 - 2) disseminates information reflecting the official activities of the members of the City Council.
 - 3) organise the foreign visits of the members of the City Council and official delegations of the City Council.
 - 4) ensure the organisation of official visits, international events and other receptions related to representative events of the City Council.
- in the area of management and financial activities, the Office shall carry out the following tasks:
- 1) ensure the preparation of the draft budget of the Office and the implementation of the budget.
 - 2) ensure that the accounting documents comply with the accounting requirements and that they are submitted to the accounting centre in due time.
 - 3) organise the calculation of the fees of the members of the City Council and members of the committees.
 - 4) ensure the possession, use and disposal of the city property made available to the Office pursuant to the procedure specified in the legislation of Tallinn.
 - 5) organise organisational, technical and economic security of the work of the staff of the Office.
 - 6) ensure the economic and technical conditions necessary for the work of the City Ombudsman.

Bij de staf zijn ook juridische adviseurs werkzaam. Ook zijn er één of meer financieel deskundigen (controller/auditor) werkzaam binnen de staf. Eén van hen is ook secretaris van de auditcommissie. In zijn rol als secretaris van deze commissie is hij rechtstreeks verantwoording schuldig aan de voorzitter van deze commissie. De secretaris van de gemeenteraad is dus niet inhoudelijk diens leidinggevende.

De functie van secretaris van de raad in Estland (en in het bijzonder Tallinn) vertoont overeenkomsten met de functie van de Nederlandse griffier. Zo werkt deze secretaris exclusief voor de raad en is alleen aan de raad verantwoording schuldig. In een stad als Tallinn beschikt de griffier over een uitgebreide staf. Een subtiel verschil is wellicht dat de auditcommissie en de ondersteuning daarvan buiten de bevoegdheden van de secretaris vallen. Weliswaar wordt ook de auditcommissie door de raad ingesteld, maar deze auditcommissie regelt zijn eigen ondersteuning. Van een auditcommissie kunnen naast raadsleden ook door de raad benoemde externe deskundigen deel uitmaken.

In het statuut van de City Council Office van Tallinn zijn de taken en verantwoordelijkheden van het hoofd van dit 'office' als volgt beschreven:

Uit het Statuut van het Tallinn City Council Office

Head of the Office

- (1) the Office shall be headed by a manager appointed to the post and released from service by the Chairman of the City Council, who shall also exercise other rights and obligations of the employer.
- (2) in order to perform the functions provided for in the statutes, the Head of the Office shall, pursuant to the procedure provided for in the legislation of the state and Tallinn:
 1. manage and organise the activities of the Office and be responsible for the performance of the duties assigned to the Office;
 2. issue, within the limits of its competence, directives on the basis of state and Tallinn legislation and for compliance therewith and verify compliance therewith;
 3. submit proposals to the Chairman of the City Council concerning the structure of the Office and the composition of the staff;
 4. appoint and dismiss officials from office and enter into, amend and terminate contracts of employment with staff;
 5. determine the tasks, duties and responsibilities of the staff of the Office;
 6. determine the additional payments, bonuses and allowances of the staff of the Office;
 7. enter into transactions and enter into agreements for the performance of the duties assigned to the Office within the limits of the funds prescribed for this purpose in the city budget and ensure compliance

- with financial discipline, including the purposeful and expedient use of budgetary resources within the limits of the approved budget and the execution and receipt of the revenue planned in the budget;
8. is responsible for the preservation and prudent use of the city property placed in the possession of the Office, preparation of the draft budget of the Office, correctness of the accounting data or reports prepared on the basis thereof, implementation of the budget and preparation and submission of the reports provided for in other state and Tallinn legislation and contracts;
 9. take measures for the development of the office's economic and technical base, updating the working conditions and increasing the qualifications of servants;
 10. approve the procedure for the administration of the Office and the rules of organisation of work;
 11. represent the offices without further authorisation in relations with natural and legal persons. The Head of the Office may authorise other persons to represent the Office within the limits of the competence conferred on him or her;
 12. performs other tasks assigned to him or her by the legislation of Tallinn.
 13. in the absence of the Head of the Office, he or she shall be replaced by an official appointed by the Chairman of the City Council.

Structure and composition of posts

- (1) the structure of the Office and the composition of the places of employment shall be approved by the City Council on the proposal of the Chairman of the City Council.
- (2) the structural units of the Office are departments, services and offices, the specific functions and competence of which are determined by the statutes of the structural unit, which are approved by the Head of the Office. Departments and services shall be directly subordinate to the Head of the Office.
- (3) the Office shall also comprise advisers to the Chairman and Deputy Chairman of the City Council, adviser-assistants and other support staff of the political groups of the City Council who, depending on their duties, are directly subordinate to the Chairman of the City Council, Deputy Chairman of the City Council, Chairman of the political group or Head of the Office

Het onderscheid tussen politieke en niet-politieke staf verdient nadere aandacht. De leden van de politieke staf ondersteunen elk ofwel de voorzitter, de vicevoorzitters of één van de politieke groeperingen in de raad. Weliswaar zijn ze in dienst van het secretariaat, en is de secretaris daarmee formeel hun leidinggevende, hun dagelijkse activiteiten vullen ze in overleg met de voorzitter, vicevoorzitters of een specifieke politieke groepering in.

Voor de functie van secretaris van de gemeenteraad van Tallinn is een academische opleiding een vereiste. Ook wordt de kennis van tenminste één buitenlandse taal verplicht gesteld, evenals enige managementervaring. Vanzelfsprekend zijn kennis van en ervaring met het openbaar bestuur van belang.

Er bestaan geen specifieke opleidings- of trainingsprogramma's voor secretarissen.¹⁸ The City Council Office van Tallinn heeft een eigen trainingsprogramma ontwikkeld, voornamelijk bedoeld voor de training en opleiding van de leden van de staf. Soms bieden universiteiten trainingen en opleidingen aan, gericht op specifieke deskundigheden in het lokaal bestuur.

¹⁸ Het hoofd van het bureau in Tallinn meldt dat er enkele jaren terug wel sprake was van een landelijke training voor de secretarissen.

3. Conclusies

In eerder onderzoek¹⁹ in opdracht van de griffiersvereniging stelden wij onder meer vast dat de positie, taken en verantwoordelijkheden van de Nederlandse griffier moeilijk te vergelijken zijn met de ondersteuning van de gemeenteraad in de meeste andere landen. Maar er waren enkele uitzonderingen, namelijk Bremerhaven in Duitsland, en enkele grote gemeenten in Noorwegen en Estland. De vraag die daaruit voortkwam, was of daar bruikbare inzichten en lessen voor de Nederlandse raadsgriffier en de professionalisering van het griffiersambt waren te vinden.

De inrichting van het lokaal bestuur in Noorwegen en Estland, of meer specifiek de inrichting van het lokaal bestuur van Oslo en Tallinn, vertoont zeker overeenkomsten met Nederland. We hebben ons beperkt tot het politiek-bestuurlijk stelsel in deze steden. De functies van secretaris van de gemeenteraad in Oslo en van de gemeenteraad in Tallinn lijken zeker op die van de Nederlandse griffier. In zowel Oslo als Tallinn werken de secretarissen rechtstreeks voor de raad. Zij zijn alleen verantwoording schuldig aan de (voorzitter van de) raad. De raad (c.q. de voorzitter) is de enige die de secretaris aanstelt of kan ontslaan.

Veel van de taken en verantwoordelijkheden van de secretarissen in Oslo en Tallinn zijn vergelijkbaar met die van de Nederlandse griffier. Dat betreft met name de procedurele én inhoudelijke ondersteuning van het vergaderproces. In beide gemeenten verzorgen de bureaus van de secretaris van de raad ook inhoudelijke adviezen over voorstellen, met name over de vraag hoe voorstellen zich verhouden tot de geldende wet- en regelgeving.

Hoewel zowel in Oslo als in Tallinn de raad vanuit het raadssecretariaat ook ondersteund wordt in het budgetrecht (zowel het vaststellen van de begroting als de controle op de uitgaven) valt op dat in Tallinn die ondersteuning gebeurt vanuit een zelfstandige auditcommissie. Deze auditcommissie is wat de ondersteuning betreft wel ondergebracht bij het raadssecretariaat, het hoofd van het secretariaat heeft geen inhoudelijke bemoeienis met het functioneren van de auditcommissie. Ook in Oslo heeft de auditcommissie een andere positie en samenstelling dan de andere raadscommissies, met een zelfstandig secretaris en externe leden.

Voor zowel Tallinn als Oslo geldt dat de politiek-strategische ondersteuning van de politieke geledingen (fracties) in de raad wordt ingevuld door medewerkers die functioneel deel uitmaken van de staf. Zij werken echter rechtstreeks voor de raadsvoorzitter of voor de verschillende fracties. Dit is een wezenlijk verschil met de Nederlandse situatie.

De inrichting van het lokaal bestuur in Bremerhaven vertoont overeenkomsten met het Nederlandse lokaal bestuur, in die zin dat er sprake is van een strikte machtenscheiding tussen volksvertegenwoordiging en de uitvoerende macht. Dat is in het merendeel van de Duitse gemeenten niet het geval. In het bestuursmodel van de 'onechte Magistratsverfassung' is de volksvertegenwoordiging – die de 'Stadtverordnetenversammlung' heet in Bremerhaven - het hoogste besluitvormingsorgaan, en fungeert als stadsparlament. Het kiest en benoemt de leden van de Magistrat en controleert hen ook. De leden van de Magistrat kunnen niet tegelijkertijd lid zijn van de volksvertegenwoordiging. Met tweederde meerderheid kan de volksvertegenwoordiging het vertrouwen in een lid van de Magistrat opzeggen. Ook de burgemeester wordt gekozen door de leden van de Stadtverordnetenversammlung en is het hoofd van het stadsbestuur. De duale verhoudingen in het

¹⁹ K. Peters en P. Castenmiller (2022). *De griffier in internationaal perspectief. Een quick scan van de griffiersfunctie in enkele andere landen*. Den Haag: Stichting Decentraalbestuur.nl.

bestuur van Bremerhaven lijken echter niet te betekenen dat de volksvertegenwoordiging dezelfde professionele ondersteuning kent als in Nederland. We hebben een klein ondersteuningsbureau aangetroffen en geen met de griffier vergelijkbaar aanspreekpunt. Het onderzoek is daar vooralsnog doodgelopen dus.

De eerste onderzoeksvraag kan daarmee als volgt worden beantwoord:

Onderzoeksvraag 1

Vraag: *Is er vanuit het perspectief van de Nederlandse gemeenteraad en raadsgriffier meer relevante kennis beschikbaar over het lokale bestuursstelsel in Noorwegen (met name Oslo), Estland en mogelijk ook één of meer Duitse steden (met name Bremerhaven), en de positie en ondersteuning van de gemeenteraad in het bijzonder?*

Antw. De inrichting van het lokaal bestuur in Noorwegen en Estland, en ook in zekere zin in Bremerhaven, vertoont overeenkomsten met Nederland. In Noorwegen en Estland - althans in de steden Oslo en Tallinn - vertoont de ondersteuning van de gemeenteraad ook grote overeenkomsten met die in Nederland; voor Bremerhaven lijkt dit veel minder het geval.

De functie-eisen die aan het hoofd van het 'City Council Office' in zowel Oslo als Tallinn worden gesteld zijn vergelijkbaar met die voor de Nederlandse griffier. In Noorwegen noch in Estland zijn er specifieke opleidingsprogramma's voor deze leidinggevenden. Als grootste gemeenten, zowel in Noorwegen als in Estland, kennen deze gemeenten wel specifieke trainingsprogramma's voor stafleden waar ook medewerkers uit andere gemeenten aan deel kunnen nemen. Dat leidt tot de volgende beantwoording van de tweede vraag:

Onderzoeksvraag 2

Vraag *Wat kan een vergelijking tussen het stelsel en de positie en ondersteuning van de gemeenteraad in de genoemde landen met de Nederlandse situatie opleveren voor de raadsgriffier en diens professionalisering?*

Antw. Ondanks de overeenkomsten kunnen er vanuit de inrichting van de ondersteuning van de gemeenteraad in Oslo en Tallinn weinig directe gevolgtrekkingen worden gemaakt voor de professionalisering van de Nederlandse raadsgriffier. De eisen die in deze steden aan de functie van secretaris van de raad worden gesteld, zijn vrij algemeen en verschillen nauwelijks van de eisen die aan de Nederlandse griffier worden gesteld. In Oslo noch in Tallinn bestaat een specifiek opleidingsprogramma voor de functie van secretaris van de raad.

Concluderend stellen we vast dat de Nederlandse griffier in internationale context iets minder uniek is dan in de eerste studie uit 2022 werd vastgesteld. Er zijn overeenkomsten met de functies van de secretaris van de gemeenteraad in enkele steden in Noorwegen en Estland.

Er is ook een belangrijk verschil als het gaat om de ondersteuning van het politieke proces in Nederland en in andere landen. Zowel in Noorwegen als in Estland is de politieke ondersteuning van raadsleden en -fracties belegd bij stafleden die weliswaar in dienst zijn van het ondersteunend bureau van de raad, maar die zich elk richten op specifieke fracties. Zoiets als een politiek-inhoudelijke ondersteuning en advisering van de raad als geheel bestaat in deze landen feitelijk niet.

Hierbij maken we wel een belangrijke kanttekening. De omschrijving van de politiek-inhoudelijke ondersteuning en advisering vanuit de Nederlandse griffie is met opzet heel algemeen ('zoiets')

geformuleerd. Immers, wat precies daaronder in de Nederlandse situatie valt, verschilt van gemeente tot gemeente. Veel Nederlandse griffiers zullen zeker niet over ‘politieke ondersteuning’ willen spreken als hen wordt gevraagd om een typering van hun advisering aan de raad. Tegelijkertijd komt die advisering, nadrukkelijk bedoeld voor alle fracties en de raad als geheel,²⁰ dichtbij wat je ‘politieke advisering’ zou kunnen noemen. Uit eerder onderzoek dat wij deden, blijkt dat er griffiers zijn die inhoudelijke oordelen (annotaties) aan hun raad meegeven in de voorbereiding van de besluitvorming, maar dat dit in andere gemeenten als een ondenkbare uitbreiding van het takenpakket van de griffier zou worden gezien.²¹ Griffiers adviseren fracties en individuele raadsleden soms ook over de te volgen strategie, bijvoorbeeld ten aanzien van de formulering van hun politieke wensen in een motie of amendement, of de manier waarop je als raadslid te werk kunt gaan om een meerderheid voor je voorstellen te vinden.

Kijkend naar de afbakening van het takenpakket op dit punt in Oslo en Tallinn roept dat voor Nederland de vraag op in hoeverre het eigenlijk wenselijk of realistisch is dat vanuit de griffie ‘algemeen (politiek-)inhoudelijk advies’ wordt verstrekt. En of dat iets typisch Nederlands is misschien. Ook op nationaal niveau is dat gebruikelijk, gezien de opdracht van de drie Planbureaus, de WRR, de SER, andere adviesorganen of het optreden van staatscommissies. Op lokaal niveau zijn de onafhankelijke decentrale rekenkamers – een typisch Nederlands verschijnsel, zo lijkt het - daar in essentie ook een invulling van. Misschien is de Nederlandse griffier in dit opzicht toch uniek in de internationale context.

²⁰ De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden noemde het enkele jaren geleden ‘de bestuurlijke rol van de raad’, en vroeg onderzoeker Julien van Ostaaijen om een essay hierover (‘Hard naar het college, zacht naar de samenleving’, 2016).

²¹ K. Peters en P. Castenmiller (2019). *Om de controle door de raad. Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk*. In opdracht van het Ministerie van BZK. Den Haag: Stichting Decentraalbestuur.nl.

Relevante links

Bremerhaven

- <https://www.bremerhaven.de/de/verwaltung-politik-sicherheit/buergerservice/adressen-oeffnungszeiten/buero-der-stadtverordnetenversammlung.22516.html>
- <https://prodemos.nl/kennis/informatie-over-politiek/europese-unie/kiesstelsels-in-europa/duitsland/>.

Noorwegen

- <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Local-Government-in-Norway/id754836/>
- <https://www.ks.no/om-ks/ks-in-english/> (website van vereniging van lokale en regionale overheden)

Estland

- <https://www.fin.ee/en/node/197#structure-of-local-a>
- <https://www.tallinn.ee/en/tallinn-city-council-office>
- <https://www.elvl.ee/web/eng> (website van de vereniging van Estse gemeenten)

Gesprekspartners

Prof. Dr. Lothar Probst (emeritus hoogleraar politicologie Universiteit Bremen)

Lars Arne Ryssdal (directeur bureau gemeenteraad Oslo)

Kersti Kalvet-Sepp (hoofd bureau gemeenteraad Tallinn)

Triin Rait (commissie-adviseur)