



Mr. Amanda Kost
Griffier Staten van Flevoland

Steenschuur 25
2311 ES Leiden

<i>Nummer</i>		<i>Datum</i>	29 november 2022
<i>Uw brief van</i>		<i>Doorkiesnr.</i>	1784
<i>Onderwerp</i>	Advies strategische advisering griffie	<i>Contactpersoon</i>	Prof. mr. G. Boogaard

Zeer geachte griffier,

U heeft ons gevraagd om vanuit onze expertises te reflecteren op de zogenoemde 'strategische advisering' door een griffie van een provincie. Naar aanleiding van dit verzoek hebben wij op 16 november 2022 gesproken met een delegatie van uw griffie over voorbeelden van dit verschijnsel, maar ook over de risico's en de grenzen ervan. Op basis van deze input en onze reflecties daarop, brengen wij dit briefadvies uit.

De kern van dit advies is dat strategische advisering door een griffie het meest tot zijn recht komt op basis van een geëxpliciteerd en geoperationaliseerd *commitment* van de Staten dat als zodanig ook doorwerkt in de driehoek en de ambtelijke organisatie van de provincie.

Wat is strategische advisering?

Elke griffier, blijkt uit onderzoek naar de activiteiten van griffiers, functioneert in vier taakvelden: 1) secretariële ondersteuning, 2) het faciliteren van de Staten, 3) het vertegenwoordigen van de Staten in de driehoek en 4) een adviserende rol.¹ Die laatste rol varieert van een procedureel advies over instrumenten en politiek-strategisch meedenken met Statenleden tot aan het actief voorstellen doen voor de verbetering van werkprocessen van de volksvertegenwoordiging, al dan niet op basis van zelfstandig door de griffie waargenomen trends en ontwikkelingen in de (provinciale) democratie. Strikt genomen is strategische advisering dus onderdeel van het takenpakket van elke griffier. Evenzeer is het (doen) beantwoorden van feitelijke vragen van de Staten of het voorzien in de juridische voorlichting die de Statenleden wensen, op zichzelf niet bijzonder.

In de praktijk heeft echter niet elke griffier evenveel ambitie of mogelijkheden om daar veel werk van te maken. De onderzoekers becijferden dat in 2016 46% van de aan het onderzoek deelnemende griffiers functioneert in het profiel van de zogenaamde

¹ Schaap, L., Kruijven, P., van Hulst, M., & van Ostaaijen, J. (2018). De griffier in gemeenteland. *Bestuurswetenschappen*, 72(1), 5-25.



Blad 2/4

'basisgriffier': hoofdzakelijk in de weer met de basis, namelijk het organiseren van bijeenkomsten en verslagleggen. 24% van de 239 deelnemers voldeed aan het profiel van de 'strategische griffier'. Ook bij die griffiers is de basis op orde. 'Het belangrijkste verschil tussen dit profiel en de andere zit in drie specifieke activiteiten die de strategisch adviseur aanmerkelijk vaker uitvoert: het adviseren van volksvertegenwoordigers over formele procedures, over de inhoudelijke kwaliteit van vergaderstukken en over politieke strategie om voorstellen geaccepteerd te krijgen.'

Strategische griffiers zijn dus griffiers die meer dan hun collega's actief zijn in het adviserende deel van hun functie. Logischerwijze beschikken strategische griffiers altijd over een griffie met een serieuze omvang. Omgekeerd is overigens niet per se het geval. Er zijn ook griffiers met een grote griffie die in het profiel van de basis(-plus)griffier functioneren.

Wie gaat er over de invulling van de griffiersfunctie?

Bij de introductie van de verplichte griffiersfunctie bij de dualisering van het provinciebestuur bepaalde de wetgever de plaats van de griffier als de degene die de Staten 'terzijde staat' (artikel 104a Provinciewet). Een griffier moest voorzien in generieke ambtelijke ondersteuning voor de volksvertegenwoordiging, te onderscheiden van de toen ook geregelde fractieondersteuning voor de fracties. Verder verzekerde de wetgever de onafhankelijkheid van de griffier ten opzichte van het college door het werkgeverschap voor de griffier expliciet bij de Staten te beleggen (artikel 104 Provinciewet). De nadere invulling van het ambt werd verder aan de Staten gelaten door de vaststelling van een ambtsinstructie griffier voor te schrijven

De Staten gaan dus over de invulling van hun eigen griffiersfunctie. Anders dan de wetgever beoogde, blijkt het instrument van de ambtsinstructie in de praktijk geen brandpunt van inhoudelijke discussies tussen opdrachtgever PS en de griffier over de invulling van het griffiersambt. Belangrijker zijn de vaststelling van het functieprofiel, de selectieprocedure van de kandidaat en het bepalen van de formatie/budget voor de griffie. Daarbij staan de Staten voor de vraag hoe ambitieus het profiel wordt ingevuld en hoeveel middelen de griffier daarbij ter beschikking staan. Daarna zal de invulling van de griffiersfunctie onderdeel uitmaken van het jaarlijkse gesprek tussen de griffier en de werkgeverscommissie uit de Staten.

De grenzen aan strategische advisering

Alle griffiers, ook de basisgriffiers, opereren in een politiek-bestuurlijk krachtenveld. Ook de meest onopvallende secretariële taken kunnen immers politiek explosief blijken. In die zin is er geen principieel verschil met de strategische griffier. Beide kunnen niet zonder politieke sensitiviteit opereren. Maar uiteraard is er wel een gradueel verschil. Wie meer doet, loopt meer risico's. Wij identificeren hier de – in onze ogen – belangrijkste.

- Een eerste risico is dat de Staten zich onvoldoende bezinnen op wat zij eigenlijk willen. Het komt voor dat volksvertegenwoordigingen ambitieuze strategische griffiers benoemen, zonder goed over de implicaties na te denken. Als dan later blijkt dat strategische advisering toch niet de bedoeling was, kan



Blad 3/4

dat tot onverkwikkelijke taferelen leiden in de werkgeverscommissie die zijn terug te voeren tot – effectief – vaststellen van de verkeerde profielschets.

- Een tweede risico is dat de strategische advisering door de griffier wordt uitgelegd als een vorm van bijzondere betrokkenheid bij één lid, of één fractie of één kant van de meerderheid. *By design* staat de griffier de Staten als collectief terzijde. Maar de Staten zijn niet alleen één orgaan, ze bestaan ook uit een coalitie en een oppositie, uit verschillende fracties en uiteindelijk uit individuele Statenleden. Bij secretariële ondersteuning van de vergaderingen is het evidentier dat de griffie de Staten als geheel dienen dan bij de strategische advisering, wat immers altijd maatwerk voor de staten, de fracties of individuele statenleden behelst.
- Strategische advisering door de griffie vraagt meer van het ambtelijk apparaat dan een basisgriffier zou doen. Niet per se in de hoeveelheid werk: een basisgriffier die actief jaagt op de tijdige beantwoording van schriftelijke vragen kan ook veel van ambtenaren vragen. Het zit veeleer in het soort ambtelijke ondersteuning: strategische advisering van de Staten veronderstelt eigenlijk vrije toegang voor de griffie tot dezelfde informatie als die op basis waarvan het college van GS ook strategisch geadviseerd wordt. Het derde risico is daarmee dat de griffier kan worden geconfronteerd met een ambtelijke organisatie die zelf dualiseert en gaat uitdragen primair voor het college te werken en niet of nauwelijks voor de Staten.

Deze drie risico's zijn ook de grenzen aan strategische advisering. De ruimte daarvoor is begrensd door het werkelijke mandaat dat de Staten daarvoor hebben gegeven, door de voor het ambt noodzakelijke neutraliteit en door de noodzakelijke samenwerking met de ambtelijke organisatie.

Aanbevelingen voor optimale griffiersfunctie

Voor zover onze algemene analyse juist is en toepasselijk op situatie in Flevoland, is het dus belangrijk om strategische advisering door de griffie te baseren op een zo expliciet mogelijk *commitment* van primair de Staten, maar in het verlengde daarvan ook de driehoek. Verder is het belangrijk dit *commitment* te operationaliseren in concrete spelregels voor de werkwijze van de griffie en de verhoudingen binnen de driehoek om te voorkomen dat de griffier bij de strategische advisering teveel in een of enig kamp wordt getrokken of als zodanig wordt gezien.

De vorm waarin dit gebeurt, volgt de inhoud. De bedoeling is om de wensen van de Staten zo expliciet en concreet mogelijk aan te sluiten op de werkwijze van de griffie. Dat kan een formeel instrument zijn: de ambtsinstructie, het Reglement van Orde PS of een verordening. Maar denkbaar is ook dat er meer *commitment* van de politiek uitgedrukt wordt in een gezamenlijk ondertekend covenant of Provinciaal Statuut als het resultaat van een werkconferentie van de nieuwe Staten na de verkiezingen. Het resultaat telt.

We hopen hiermee een bruikbare bijdrage te hebben geleverd.

Hoogachtend,



**Universiteit
Leiden**
Rechtsgeleerdheid

**Faculteit der
Rechtsgeleerdheid
Afdeling staats- en
bestuursrecht**

Blad 4/4

Geerten Boogaard en Harmen Binnema