

RUBRIEKEN

PERSOONLIJK MEESTERSCHAP

Verbindend vakmanschap: de kunst van het loslaten*

Harmen Binnema & Karin Geuijen

Onder redactie van prof. dr. A.J. Meijer (Universiteit Utrecht), drs. R.E. Viergever (IKPOB) en drs. H.W.M. Wesseling (IKPOB)

1 Inleiding: naar een nieuw vakmanschap

Een speeltuin in verval. Het gras staat hoog, de schommel hangt scheef, de veren van de wipkip zijn versleten en in de zandbak ligt nauwelijks nog zand. Twee jaar geleden is de ellende begonnen: de beheerder die de kinderen in de gaten hield en af en toe kleine reparaties deed, moest vanwege bezuinigingen stoppen. Daarna heeft de gemeente nauwelijks nog naar de speeltuin omgekeken en nu staat men op het punt de boel te sluiten. Dan dient zich echter een groep enthousiaste bewoners aan, die zelf voor het onderhoud willen zorgen. Enkele ambtenaren reageren daar enthousiast op en willen meedenken over een handige manier om het beheer over te dragen. Anderen stellen echter dat de gemeente nu eenmaal de speeltuin wil sluiten en bovendien: wie is straks aansprakelijk als er ongelukken gebeuren? En wat moet er gebeuren als de ouders over twee jaar toch niet zo enthousiast meer zijn en het beheer laten versloffen? Moet de gemeente het dan toch weer min of meer gedwongen overnemen en voor de kosten opdraaien?

De politieke en maatschappelijke omgeving is in beweging en onder meer de decentralisaties laten een herbezinning zien op wat landelijk en wat lokaal moet worden geregeld. Vervolgens constateert de gemeente dat ze voor een deel van die taken een beroep moet en wil doen op burgers. Het voorbeeld van de speeltuin laat zien dat ambtenaren te maken hebben met een interne logica en moeten afstemmen met collega's en met de politiek, maar ook met een externe logica van de (lokale) samenleving die zelf iets wil organiseren. In beide gevallen, binnen en buiten, wordt gevraagd om het kunnen leggen van verbindingen. Binnen overheidsorganisaties wordt nagedacht over kwaliteiten en competenties die horen bij het veranderende vak van ambtenaar. Daarbij wordt geconstateerd dat niet alleen inhoudelijke deskundigheid (technische bekwaamheid) nodig is, maar ook

* Dit artikel is gebaseerd op een rapport met dezelfde titel dat najaar 2013 is geschreven in opdracht van het IKPOB.

bewustzijn van de omgeving, strategisch denken en kunnen samenwerken over de grenzen van het eigen vakgebied en de eigen organisatie heen.

Deze combinatie van houding en vaardigheden is wat *verbindend* vakmanschap wordt genoemd (o.a. Noordegraaf e.a., 2014). In dit artikel gaan we na hoe ambtenaren daar in de praktijk vorm aan geven, in een krachtenveld van interne en externe factoren. We doen dit aan de hand van ervaringen van ambtenaren in drie gemeenten, die werkzaam zijn in verschillende beroepspraktijken. Inzichten in de verschillende manieren waarop verschillende typen ambtenaren vorm geven aan het nieuwe vakmanschap en in de dilemma's en spanningen die ze daarbij tegenkomen, kunnen zinvol zijn in professionaliseringstrajecten, dus bij keuzes over opleidingen en trainingen. Maar ze kunnen hopelijk vooral ook specifiekere input geven bij het flexibiliseren en responsiever maken van gemeentelijke organisaties.

2 De andere overheid vereist nieuw ambtelijk vakmanschap

In onze discussie over de veranderende rollen van overheid en ambtenaren sluiten we ten eerste aan bij discussies en analyses die de laatste jaren gemaakt zijn door onder meer de WRR (2012), de RMO (2013) en de Rob (2012). De lijn daarin is dat de overheid terugtreedt, zowel vanuit bezuinigingsoverwegingen als omdat het beter zou zijn. In deze adviezen zien we een gematigde en een radicale variant (zie o.a. Binnema, 2014). De gematigde versie heeft het over een herschikking van taken tussen overheid en samenleving: wij een beetje minder, jullie een beetje meer. De radicale variant stelt dat allerlei taken nu ten onrechte door de overheid worden uitgevoerd en door de samenleving 'heroverd' moeten worden. De Rob heeft het in dit kader zelfs over een 'overheidsparticipatie-ladder' in plaats van over de traditionele 'burgerparticipatie-ladder'. Op de laagste trede van overheidsparticipatie bemoeit de overheid zich er na het loslaten niet meer mee, ook niet als burgers het anders doen dan toen het nog door de overheid uitgevoerd werd. We hebben zo ook twee verschillende antwoorden te pakken op het voorbeeld van de speeltuin aan het begin van dit artikel: echt loslaten of nog met een paar lijntjes vasthouden. De rol van ambtenaren zal in de gematigde variant groter zijn dan in de radicale variant, waarbij bemoeienis van de gemeente niet aan de orde is – ook niet als er iets verkeerd gaat.

Dit past in de ontwikkeling van het denken over hoe de overheid kan (en moet) sturen, met drie modellen van sturing die na elkaar ontstaan zijn, maar nu naast elkaar bestaan (zie o.a. Stoker, 2006):

- klassieke overheidssturing (*public administration, government*), gekenmerkt door hiërarchie, procedures, aanbodgerichtheid, rechtsstaat, gelijkheid en voorspelbaarheid;
- bedrijfsmatige overheid (*new public management*), waarin marktlogica, efficiëntie, prestatiegerichtheid, privatiseren, meten en controleren centraal staan;

- netwerksamenwerking (*governance*), met begrippen als horizontale samenwerking, co-creatie en coproductie, burgers, bedrijven en maatschappelijk middenveld en publieke waarde.

De opgaven voor ambtenaren die volgens Stoker (2006) voortvloeien uit deze drie modellen zijn wezenlijk verschillend. Dit is bijvoorbeeld te zien in de vergelijking van new public management (NPM) en *network governance*. Waar NPM vraagt om presteren en het behalen van vooraf gestelde doelen, vraagt *governance* om het sturen en regisseren van netwerken. In NPM gaat het om wat ‘objectief’ meetbaar – volgens inhoudelijke expertise – het beste is, terwijl *governance* dit baseert op wat in dialoog als oplossing wordt gekozen. De nadruk op presteren en efficiëntie van NPM staat in contrast met het belang van publieke waarden en samenwerking in *governance* (zie ook Alford & O’Flynn, 2009; Geuijen, 2013). Verbindend vakmanschap sluit meer bij de derde manier van sturing aan, maar moet zich onvermijdelijk soms ook verhouden tot aspecten van klassieke overheidssturing en van bedrijfsmatigheid.

Het combineren van interne en externe focus en het werken binnen drie modellen van sturing vragen het nodige van ambtenaren. Zo formuleert ’t Hart (2014) in zijn studie over ‘Ambtelijk vakmanschap 3.0’ een aantal aanbevelingen voor nieuw ambtelijk vakmanschap, met name van overheidsmanagers. Hij constateert dat effectief opererende ambtenaren allereerst scherp op het resultaat moeten zijn en de maatschappelijke opgave als ijkpunt van hun werk moeten zien te houden. Tegelijkertijd moeten zij inhoudelijk geloofwaardig zijn via voldoende kennis van actoren, processen en systemen en wordt van ambtenaren gevraagd dat zij een gedegen analyse van hun omgeving kunnen maken, met die omgeving een goede relatie onderhouden en op ontwikkelingen in de omgeving kunnen inspelen. Zij moeten politiek gevoelig en bekwaam handelen en transparant zijn in het afleggen van verantwoording, zowel naar de interne als naar de externe stakeholders. Daarbij wordt verwacht dat ambtenaren verbonden en verbindend zijn. Dat betekent: in het samenwerken gebruik maken van verschillende perspectieven, plekken en partijen, waarbij zij die verschillen bespreekbaar kunnen maken en de eigen waarden en werkwijzen ter discussie durven stellen (’t Hart, 2014: 35-37).

Dat zijn hoge eisen. We vragen ons af hoe en in hoeverre ambtenaren in de praktijk hieraan (kunnen) voldoen: in hoeverre ontwikkelen ambtenaren ‘verbindend vakmanschap’? Met andere woorden, in hoeverre zijn zij in staat verbindingen te leggen die over de grenzen van organisaties en disciplines heen gaan? Kunnen zij werken voorbij het perspectief van de eigen afdeling of sector? Breder dan economische of juridische inzichten? We constateren dat dit type vakmanschap van verschillende soorten ambtenaren wordt gevraagd, onafhankelijk van hun plek in de organisatie of disciplinaire achtergrond. Tegelijk zien we in de praktijk dat de uitdaging voor een controller toch net iets anders vorm krijgt dan voor een reactiveringsambtenaar of een bouwkundig ingenieur.

Harmen Binnema & Karin Geuijen

Tabel 1 *Beroepspraktijken en functies*

	Organisatieprofessionaliteit	'Klassieke' professionaliteit
Externe focus	– Reactiveringsambtenaren – Boa's	– Juristen – Bouwkundig ingenieurs
Interne focus	– Strategen – Kwaliteitsfunctionarissen	– HRM'ers – Controllers

3 Op zoek naar verbindend vakmanschap in drie gemeenten

Welk vakmanschap wordt gevraagd en hoe ambtenaren daaraan invulling geven, hebben we onderzocht door interviews te houden in drie gemeenten: een grote stad, een provinciestad met een regionale functie en een dorp. Deze gemeenten zijn gekozen vanwege de regionale spreiding en de verschillen in schaalgrootte, zowel qua maatschappelijke problematiek als qua omvang van de ambtelijke organisatie. Binnen de brede groep van ambtenaren richten we ons dus op het lokale niveau, dat van de drie bestuurslagen het meest in beweging is vanwege de decentralisaties en waar het meest directe contact is met maatschappelijke partijen.

We hebben allereerst een onderscheid gemaakt tussen ambtenaren die meer lijken op de 'klassieke professionals' en de ambtenaren die eerder 'organisatieprofessionals' kunnen worden genoemd. Sommige ambtenaren voldoen grotendeels aan het beeld van de klassieke professional, met een hoog gespecialiseerde opleiding en een sterke beroepsvereniging met regels over toelating en eigen procedures. Denk hierbij aan juristen, bouwkundig ingenieurs of controllers. Andere ambtenaren hebben juist een grote variatie in opleidingsachtergronden, geen sterk ontwikkelde beroepsorganisatie en er is weinig mogelijkheid tot standaardisering en 'afscherming' van de buitenwereld. Hen noemen we organisatieprofessionals of hybride professionals (vgl. Binnema e.a., 2013). We vroegen ons af of het verschil maakt of je repertoire als ambtenaar nogal strak vastligt via (door de eigen beroepsgroep vastgestelde) regels en standaarden. En helpen die dan – bijvoorbeeld omdat ze houvast geven – of zijn ze juist vooral een belemmering voor een flexibele en open houding in samenwerkingsprocessen? Het tweede onderscheid betreft de mate waarin de ambtenaren intern of extern gericht zijn: meer op de eigen afdeling en/of de gemeentelijke organisatie zelf of meer op de maatschappelijke omgeving. Denk hierbij aan de belangrijke rol van controllers binnen de organisatie versus de contacten met werkzoekenden die reactiveringsambtenaren hebben.

Dit vertaalt zich in een viertal beroepspraktijken, waarbinnen we telkens twee functies hebben gekozen die voor deze praktijk kenmerkend zijn. In elke gemeente hebben we individuele interviews gehouden met ambtenaren in elk van de acht functies, in totaal 26.¹ De interviews zijn op de werkplek gehouden in juni

1 In het dorp zijn twee extra interviews gehouden.

2013 en zij namen elk ongeveer een uur in beslag. Van de interviews zijn door de onderzoekers verslagen op hoofdlijnen gemaakt, geordend op thema. Op basis van de interviews met ambtenaren uit de drie gemeenten beschrijven we wat in hun werk belangrijk is en voor welke uitdagingen in hun vakmanschap zij zich gesteld zien.

4 Verbindend vakmanschap: de praktijk

Alle ambtenaren onderstrepen het belang van verbindend vakmanschap, de meesten kijken hier positief tegenaan, maar velen vinden de vertaling naar de praktijk desondanks lastig. Hieronder laten we zien wat de verschillen en de overeenkomsten zijn tussen lokale ambtenaren en waar de belangrijkste dilemma's en spanningen voor elke categorie te vinden zijn.

4.1 De 'klassieke' professionals onder de ambtenaren met een vooral externe focus: bouwkundigen, juristen

Bij deze door professionaliteit gedreven groep ambtenaren komt technisch-inhoudelijke deskundigheid als een belangrijke competentie naar voren. Juristen moeten weten wanneer sprake mag zijn van subsidies en van staatssteun en zij adviseren over contracten. Bouwkundig ingenieurs moeten schetsen en ontwerpen kunnen lezen en beoordelen. Er komt veel nieuwe landelijke wetgeving op hen af, zoals de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), die een groot aantal vergunningen voor bouwen, milieu en dergelijke heeft samengevoegd. Er wordt soms gemopperd op collega's bij een beleidsafdeling die onvoldoende over juridische consequenties hebben nagedacht of die bij een verbouwing – *'[H]et wordt van bovenaf bedacht en moet er vooral mooi uitzien'* (interview grote stad) – vergeten te denken aan bijvoorbeeld kabels en leidingen. Ook is er kritiek wanneer collega's wel verwachten dat er planmatig onderhoud plaatsvindt, maar daarvoor onvoldoende geld begroten: *'Dat vereist veel administratie en is extra lastig als je te maken hebt met dertien verschillende productverantwoordelijke medewerkers...'* (interview provinciestad).

Soms geeft dit echter ook ruimte aan medewerkers, zoals in de gemeente waar een ambtenaar die hamert op duurzaamheid een gelijkgestemde wethouder treft. Ambtelijk komt steeds de vraag of het niet goedkoper kan en de ambtenaar maakt gebruik van deze tegenstelling door zelf te besluiten – *'[D]at zeg ik niet, dat doe ik gewoon'* – voor betere kwaliteit en daarmee duurzaamheid in het schilderwerk.

De eigen deskundigheid wordt daarnaast ook wel gerelativeerd en men is zich bewust van de omgeving waarin die (specialistische) kennis wordt ingezet. De juristen geven aan mee te denken met de beleidsmensen hoe je een verordening zo kunt opstellen dat die het beleidsdoel dichterbij brengt en juridisch houdbaar is. Het organiseren van zulke (politieke) verbindingen vinden veel van deze ambtenaren wel ingewikkeld. Burgemeesters en wethouders hebben soms de neiging lastige keuzes aan juristen over te laten – *'[J]ullie zijn professionals, dus jullie weten het beter'* (interview in het dorp) –, terwijl het niet alleen om juridische keuzes

gaat. Aan de andere kant gaan bestuurders ook tegen juridische adviezen in, als ze een ander belang willen verdedigen of iets wat op draagvlak bij bewoners kan rekenen, maar juridisch niet kan, zoals bij vergunningen voor coffeeshops of evenementen. Voor deze ambtenaren is kritisch meedenken, op het juiste moment, een belangrijke competentie. Anderen in de organisatie weten hen ook hiervoor te vinden.

Deze ambtenaren moeten kunnen omgaan met complexe opgaven en de rol van opdrachtgever invulling kunnen geven. Ambtenaren met een technische achtergrond kunnen een schakelfunctie hebben tussen de uitvoerders en de beleidsmedewerkers: naar buiten toe communiceren zij met partijen als architecten en aannemers. In de provinciestad ontstond de discussie of het wel nodig was bepaalde technische kennis in huis te hebben, of dat het mogelijk is die per project extern in te huren. Tegelijk werd het als waardevol gezien om in grote projecten niet te afhankelijk te zijn van externen en heeft het ook (publieke) meerwaarde als een gemeente zelf mensen ‘uit de klei’ in huis heeft die bouwprojecten kunnen beoordelen en op gelijke voet met architecten en aannemers kunnen praten. Bij de juristen speelt de discussie over verschil in kennisniveau ten opzichte van externe partners geen rol, op een enkel geval na waar zeer gespecialiseerde juridische kennis nodig is. In een grotere gemeente kunnen juristen met elkaar sparren, bijvoorbeeld over de gevolgen van de decentralisatie of over het risico van staatssteun.

Verbindend vakmanschap betekent voor deze ambtelijke professionals dat zij technisch-inhoudelijk deskundig zijn en gevoel hebben voor (politieke) verhoudingen en complexiteit. In het werk staat goed getimed, flexibel en kritisch meedenken centraal. De verbindingen worden intern gelegd met andere (beleids)afdelingen en de politiek, maar vooral ook vaak extern met bijvoorbeeld marktpartijen die opdrachten voor de gemeente uitvoeren.

- *Dilemma's*

Voor deze ‘klassieke’ extern gerichte ambtenaren is het eerste dilemma te vinden op het punt van *zelf de uitvoering bepalen of het aan de uitvoerende organisaties overlaten*. Er is sprake van ongelijkheid en de gemeente heeft geen zeggenschap over de uitvoering, maar wordt daar wel op afgerekend, ook door burgers die soms onvoldoende resultaat zien, bijvoorbeeld in het beheer van zwembaden en multifunctionele gebouwen. Verwant hieraan speelt de vraag of bij onvoldoende inhoudelijke kennis het opdrachtgeverschap eigenlijk wel serieus genomen wordt. Deze ambtenaren twijfelen daar wel eens aan. Zij voelen de spanning tussen het zijn van een van de partners in een netwerk (makelen, intermediair zijn) en het hebben van voldoende inhoudelijke kennis om de uitvoering te kunnen sturen en zinvolle strategische allianties aan te gaan.

We herkennen hier de spanning die voortkomt uit twee sturingsmodellen die tegelijkertijd spelen. Enerzijds het netwerkmodel, waarin het cruciaal is dat partners op een open en flexibele manier met elkaar omgaan, anderzijds het traditionele sturingsmodel, dat drijft op ambtenaren die strak aan door politici bepaald beleid vasthouden en dit uitvoeren vanuit hun technisch-inhoudelijke kennis. In

netwerksamenwerking is het nodig flexibeler te staan tegenover partners. Dit vraagt om competenties die traditioneel minder in hun pakket als bijvoorbeeld bouwkundige of jurist zitten: creativiteit, inventiviteit, assertiviteit, lef, luisteren, en vertrouwen organiseren. We zien dan ook dat met name deze categorie ambtenaren worstelt met die eisen van deze vorm van verbindend vakmanschap: zij hebben van oudsher vooral veel inhoudelijke geloofwaardigheid opgebouwd door middel van hun vakgerichte expertise en missen soms de procesmatige vaardigheden om daar creatief mee om te kunnen gaan in samenwerkingsverbanden.

Een tweede dilemma waarmee deze categorie ambtenaren geconfronteerd wordt, gaat over *risicomijdend of ondernemend zijn*, de spanning tussen de eisen van de traditionele hiërarchie en die van het bedrijfsmatige model. Lokale ambtenaren hebben te maken met enerzijds vrij sterk wisselend leiderschap, waarvan ze zich voortdurend bewust moeten zijn, en anderzijds wordt er van hen verwacht dat ze zelf kiezen voor samenwerken met partners en daaraan flexibel invulling geven. Dat betekent dat ze zowel politieke risico's moeten mijden, vooral ten behoeve van 'de eigen wethouder' (in de ogen van anderen soms angstig), als moeten ondernemen en dus juist risico's durven nemen (in de ogen van anderen soms losgezongen). Het blijkt lastig om tegelijkertijd een goede relatie te onderhouden met alle stakeholders in de omgeving, uiteenlopend van politiek superieuren tot partners in maatschappelijke initiatieven. Die stakeholders blijken namelijk vaak (zeer) uiteenlopende belangen en overwegingen te hebben.

4.2 De 'klassieke' professionals onder de ambtenaren gericht op de gemeentelijke organisatie: controllers, HRM

Ook deze categorie ambtenaren is veelal technisch-inhoudelijk goed in lijn met het beleid van de organisatie. Ze kennen de onderwerpen die spelen en blijken dat ook noodzakelijk te vinden. Als belangrijke competentie voor de controllers wordt in meerdere interviews genoemd dat je de beleidswerkelijkheid achter de cijfers kent en andersom weer beleid in cijfers weet te vertalen: *'De cijfers moeten betekenis krijgen en je moet de links tussen onderwerpen kunnen leggen'* (interview grote stad).

Een interessant aspect is dat verschillende HRM'ers aangeven dat de organisatiekant van P&O niet altijd uit de verf komt en zij onvoldoende als kennispartner in de organisatie aan bod komen. Soms is dit omdat managers denken dat zij daar zelf meer verstand van hebben, in andere gevallen omdat de HRM'ers hierin nog niet hun rol oppakken. Deze kans voor HRM'ers ligt er wel, bijvoorbeeld door de functieprofielen en prestaties vanuit HR21 aan de cyclus van functioneren en beoordeling te koppelen. Er zijn ook HRM'ers die de organisatieverandering die hoort bij het 'loslaten' ondersteunen door voor en met medewerkers sessies te organiseren over hun nieuwe rol.

Controllers en HRM'ers staan soms op enige afstand van de politiek. Meer dan in de andere groepen wordt door deze ambtenaren genoemd dat je de waan van de dag moet accepteren. Je hebt politieke besluiten te accepteren, hoewel de achterliggende redenen niet altijd duidelijk zijn. Er zijn echter ook controllers die een

andere kant van hun taak benadrukken. Zij menen juist dat zij de aangewezen persoon zijn om onafhankelijk te adviseren en ‘tegenspraak’ te laten horen: *‘Bereiken we onze doelstellingen met de middelen die ter beschikking zijn gesteld?’* Zo ziet een controller het als zijn taak duidelijk te maken wanneer het college onverantwoorde financiële risico’s neemt. Hij wijst erop dat het voor het organiseren van tegenspraak noodzakelijk is om ook een zekere ‘positie’ in de organisatie te verwerven. Een andere controller vat zijn taak op als zo goed mogelijk inhoudelijk en cijfermatig het proces van noodzakelijk bezuinigen ondersteunen. Hij trekt samen met een externe adviseur een project waarbij inhoudelijke keuzes per beleidsterrein helder worden gemaakt via het uitdenken van drie verschillende scenario’s. De beleidsmedewerkers worden hier nauw bij betrokken, om gezamenlijk na te denken over wat het beste is, gegeven dat er minder geld is.

Verbindend vakmanschap betekent voor deze ambtelijke professionals dat het werk bij uitstek een afdelingsoverstijgend karakter heeft. Juist controllers en HRM’ers kunnen op nieuwe ontwikkelingen inspelen en mee vorm geven aan de organisatie. Het (her)inrichten van de organisatie en het beheersen van de planning & control dragen bovendien bij aan het verbeteren van de prestaties van de overheid. De competenties van proactiviteit, flexibiliteit en communicatie passen hierbij.

- *Dilemma*

Voor deze categorie ambtenaren speelt meer dan voor de meeste anderen dat zij er voortdurend van doordrongen zijn dat ze bedrijfsmatig, efficiënt en effectief moeten werken, maar dat ze tegelijkertijd ook opeens geconfronteerd kunnen worden met keuzes door wethouders of gemeenteraad die dit doorkruisen. We zien hier de spanning tussen het bedrijfsmatige sturingsmodel en het traditionele. Omdat zij meer ‘klassieke’ professionals zijn, voelen zij de spanning tussen hun eigen professionele expertise, die altijd inhoudelijk is en gefocust op de lange termijn, en de politieke logica, die ook gaat over imago en op korte termijn herkozen worden.

4.3 *Organisatieprofessionals met een vooral externe focus: reactiveringsambtenaren, boa’s*

Kenmerkend voor deze groep ambtenaren is dat het werk sterk op uitvoering is gericht, dat zij veel contacten hebben met de ‘buitenwereld’ en dat met name voor de boa’s een belangrijk deel van hun werk zich buiten de muren van het gemeentehuis afspeelt. Ook de reactiveringsambtenaren staan voor hun gevoel redelijk los van de rest van de gemeentelijke organisatie, hoewel zij hun werkplek, zoals in een van de onderzochte gemeenten, soms vlak bij de ingang van het gemeentehuis hebben.

‘Eigenlijk verandert mijn baan elke twee jaar’, constateert een van de geïnterviewden uit de grote stad, die al geruime tijd in de re-integratie werkzaam is. Landelijke wetgeving verandert, politieke accenten worden anders gelegd en de doelgroep

verandert. Voor deze groep ambtenaren maakt dat het vak juist aantrekkelijk: de flexibiliteit, de verandering van de omgeving en van de eigen rol.

Alle respondenten geven aan dat door de veelheid aan contacten met burgers, partners en cliënten, flexibiliteit en maatwerk belangrijke vaardigheden zijn. Iedere werkzoekende heeft zijn eigen verhaal, net als de kroegbaas of de exploitant van een aantal ramen in een prostitutiegebied. Het werk geeft sommigen de mogelijkheid zelf prioriteiten te stellen en keuzes te maken wanneer wel en niet te handhaven. Tegelijk zorgt men wel voor de nodige afstand: onafhankelijkheid is cruciaal en de regels gelden voor iedereen. Om met gezag en effectief te kunnen optreden is kennis van zaken belangrijk. Met de veranderende landelijke wetgeving kan dit soms behoorlijk specialistische kennis zijn: *'Ik moet weten wat er in de Drank- en Horecawet staat en in de vergunning van een seksonderneming'* (interview grote stad).

Er zijn nu veel meer rechtstreekse contacten met maatschappelijke partijen. Overzicht van het netwerk is belangrijk – *'welke organisaties er zijn en hoe je ermee kunt samenwerken'* (interview provinciestad) – en sociale en communicatieve vaardigheden. Bij al deze vormen van externe samenwerking blijkt dat een essentieel onderdeel de communicatie binnen het eigen gemeentelijke apparaat is (interne verbinding). Zo zegt een reactiveringsmedewerker geïrriteerd te raken op het moment dat werkgevers door haar 'warm zijn gemaakt' om cliënten uit een reactiveringstraject aan het werk te helpen, maar de gemeente wacht op interne regelingen.

Ook deze ambtenaren nemen eigen initiatief, bijvoorbeeld de reactiveringsambtenaar die de grenzen opzoekt van wat wettelijk mogelijk is om huisuitzetting te voorkomen, of de boa die afspraken op maat maakt met organisatoren van een evenement midden in de stad. Een reactiveringsambtenaar uit de provinciestad zegt hierover: *'Soms is het toepassen van een wet of regel niet in het belang van het doel... Ik voel me in dat opzicht minder ambtenaar dan gewone ambtenaren van de gemeente.'* Bij cliënten met veel verschillende problemen is ook sprake van 'collegiale consultatie': *'Ik ga niet op de stoel van een arts of SPV'er zitten. Dat kan ook niet. Ik vind wel dat het een gemeenschappelijk probleem moet zijn. En ik wil wel op gang brengen dat er niet alleen hulpverlening is maar ook activering'* (interview in het dorp).

Tegelijkertijd komt naar voren dat het tonen van eigen initiatief vrij sterk aan formele beperkingen is gebonden. Reactiveringsambtenaren wijzen op de nadruk die ligt op effectief en efficiënt werken, ook in het begeleiden van mensen naar werk. Cliënten worden in categorieën verdeeld (1 tot en met 5, zelfredzaam, energiebehoefstig), met per categorie meer of minder gevraagde inspanning. De grootste verandering van de afgelopen paar jaar is de nadruk op cijfers: de klantmanagers hebben prestatieafspraken en moeten een vooraf bepaalde uitstroom per jaar realiseren.

Verbindend vakmanschap betekent voor deze ambtelijke professionals dat zij een ondernemende en communicatief vaardige facilitator moeten zijn. Een cruciaal aspect van het werk is het contact met burgers, cliënten, ondernemers en organisaties. Dit is ook de manier waarop externe verbinding plaatsvindt. Maar daarbij moet het contact en overleg met collega's van andere afdelingen binnen de gemeente en in andere gemeenten (interne verbinding) niet worden vergeten.

- *Dilemma*

Voor deze categorie ambtenaren speelt de vraag of de gemeente *vangrail of vangnet* moet zijn. Hoe bepaal je wanneer de gemeente kan loslaten en geloven in de eigen kracht van burgers en wanneer is ingrijpen noodzakelijk bij burgers die zichzelf niet goed kunnen redden? Wanneer gaat maatwerk over in willekeur en ongelijkheid? Reactiveringsambtenaren zien hoe in de loop van de tijd de kaders strakker zijn geworden en de eisen aan de prestaties hoger ('targets'), terwijl zij zich geroepen voelen gelijkheid, rechtsstatelijkheid en zorgplicht vorm te geven. Dat levert in concrete gevallen dilemma's op die ambtenaren moeten leren hanteren: wanneer strak op de regels zitten, wanneer ondersteunen. De spanning lijkt voor veel ambtenaren in deze categorie te bestaan uit het verbinden van tegenstrijdige waarden, zoals tegelijkertijd maatwerk leveren (en dus verschil mogelijk maken, zoals belangrijk is in het netwerkmodel) en gelijkheid waarborgen (en dus verschil uitbannen, wat belangrijk is in het traditionele hiërarchische model). Bovendien voelt deze categorie ambtenaren dat de spanning tussen deze twee modellen nog versterkt wordt doordat daarbij ook voortdurend efficiëntie en bedrijfsmatig denken voorop moeten staan.

Een andersoortig dilemma dat voor deze categorie ambtenaren meer speelt dan voor anderen, gaat over de spanning tussen loslaten, inspireren en enthousiasmeren versus burgers en bedrijven die niet willen of de 'verkeerde' keuzes maken. In alle drie de door ons onderzochte gemeenten wordt steeds meer gekozen voor het overdragen of overlaten van taken die oorspronkelijk bij de gemeente lagen aan anderen, bijvoorbeeld wijkbewoners die het onderhoud van het groen in de buurt overnemen. Als dat betekent dat ze het anders doen dan de gemeente, dan is dat hun eigen keuze. Dit dilemma wordt vooral ervaren door de ambtenaren die al jaren in de uitvoering werken. Voor hen is het vaak moeilijk om los te laten en een lagere standaard te accepteren (zoals gras dat kniehoog staat in plaats van netjes gemaaid). Enerzijds vragen zij zich soms af of het werk dat zij jarenlang hebben gedaan dan eigenlijk niet belangrijk is geweest. Anderzijds voelen zij de druk en de klachten van (andere) wijkbewoners die het liefste willen dat de gemeente gewoon weer onderhoud pleegt. We herkennen hier de spanning tussen de drie sturingsmodellen tegelijkertijd: ten eerste het bedrijfsmatige sturingsmodel dat uit efficiencyoverwegingen kiest voor het afstoten van gemeentelijke taken, ten tweede het netwerkmodel waarin centraal staat dat de overheid slechts als een partner samen met anderen werkt en dus ook de inhoud voor een groot gedeelte door andere partijen laat bepalen, en ten derde het traditionele sturingsmodel waarin de overheid uiteindelijk toch weer de beslissingen naar zich toe trekt op het moment dat het 'misgaat'.

4.4 *Organisatieprofessionals vooral gericht op de gemeentelijke organisatie: strategen, kwaliteitsfunctionarissen*

Het werk van deze vierde en laatste categorie ambtenaren is vrij sterk intern gericht, met name bij de kwaliteitsfunctionarissen. Zij hebben aandacht voor achterliggende processen, waar in de rest van de organisatie vaak weinig belangstelling voor is. De ambtenaren in strategische functies kunnen over de grenzen van afdelingen of diensten heen kijken, als een ‘spin in het web’ fungeren en helpen projecten die elders vastlopen, vlot te trekken. Zo constateert een strategisch adviseur die zich bezighoudt met de openbare ruimte een spanning tussen de ideeën en wensen die ‘van buiten’ worden opgehaald en de doelstellingen van de politiek: *‘We moeten veel meer op buiten focussen, maar hoe dat moet is lastig. Zo ver zijn we nog niet... We praten nu wel met externen over: hoe kijk jij aan tegen de gemeente, waar heb je last van (ook van ons)?’*

Ook bij deze groep komt de competentie flexibiliteit naar voren, in combinatie met projectmatig werken. Bij de strategen vertaalt zich dat in snel kunnen inspelen op nieuwe onderwerpen, nieuwe collega’s en nieuwe manieren van samenwerken. Ook de kwaliteitsmedewerkers zien verschillende onderdelen van de organisatie en moeten gevoel hebben hoe zij in de samenwerking hun eigen rol vinden. Dat leidt tot een andere vaardigheid: vasthoudendheid. Bij de strategen betekent dat het kunnen vlottrekken van lastige processen en je ergens in kunnen vastbijten, bij de kwaliteitsmedewerkers aandacht blijven vragen voor aspecten als goede verantwoording, archivering en procesbeschrijving.

Een toegevoegde waarde van dit type functionarissen kan zijn dat zij soms iets meer afstand hebben tot de inhoudelijke materie, wat helpt om zogenaamd domme vragen te stellen die beleidsmedewerkers vaak niet meer stellen. Vanuit de strategen klinkt regelmatig de wens dat anderen meer in het belang van de organisatie zouden moeten denken en dat ze de langere termijn in ogenschouw nemen. De kwaliteitsfunctionarissen constateren dat vaak onder het mom van ‘Maar het gaat nu toch goed?’ processen onvolledig of niet beschreven worden en er te weinig wordt gedaan om de administratieve organisatie op orde te hebben. Ook klinkt de verzuchting dat er managers zijn die het liever zelf oplossen dan hulp in te schakelen of vrezen dat inzicht in prestaties, workload en processen een afdeling kwetsbaar maakt in tijden van reorganisatie. Er zijn echter ook positieve voorbeelden, zoals in de provinciestad waar twee afdelingen nu veel meer samenwerken. Dat heeft gestimuleerd dat ‘je niet alleen in je eigen hokje kijkt en de rest over de schutting gooit. (...) Maar blijvende aandacht van het management is nodig: mensen erop aanspreken, trajecten en werkgroepen organiseren over hoe je goede ketens maakt, publicaties op intranet.’

Verbindend vakmanschap betekent voor deze ambtelijke professionals dat zij ondersteunend, flexibel en vasthoudend zijn en allereerst gericht op het goed functioneren van de eigen organisatie. Het ontbreken van specialistische deskundigheid kan in sommige gevallen positief zijn en zowel intern helpen als in de contacten met maatschappelijke partners, juist omdat zij kijken naar de hele gemeentelijke organisatie en zich niet inhoudelijk ergens sterk in vastbijten. Een

Harmen Binnema & Karin Geuijen

belangrijke meerwaarde is dat door dit type professional ook aandacht is voor de procesmatige kant van beleid.

- *Dilemma*

Een spanning waarmee deze ambtenaren geconfronteerd worden, is die tussen hun focus op procesmatige aspecten om netwerksamenwerking open en flexibel te kunnen maken en de 'stroperigheid' van de interne gemeentelijke organisatie met haar eigen op regels en procedures gerichte werkwijze, die soms minder soepel beweegt dan de strategen en kwaliteitsmedewerkers zouden willen.

5 Tot slot

Gemeentelijke organisaties willen op nieuwe manieren verbindingen leggen, zowel tussen de verschillende interne afdelingen als naar buiten, met bedrijven, organisaties en bewoners. De gemeente wordt minder sturend via subsidies en vergunningen. Voor een deel is dat door bezuinigingen ingegeven. Voor een ander deel komt dit echter ook voort uit overtuiging: het is beter als de samenleving mede vorm geeft aan de lokale omgeving zonder dat de gemeente daarbij voortdurend een bepalende stem heeft. Door deze verschuiving wordt er een andere houding gevraagd van ambtenaren: partners samenbrengen, enthousiasmeren, inspireren en faciliteren. Vanuit de eigen kennis en ervaringen leren ambtenaren over grenzen heen te opereren en verbindingen te leggen met burgers, bedrijven, partnerorganisaties, uitvoeringsorganisaties, hun politieke en bestuurlijke opdrachtgevers en zeker ook met hun collega's. In de eigen afdeling, met andere afdelingen en met andere gemeenten.

Verbindingen worden niet meer gelegd vanuit een hiërarchisch bovengeschiedte formele positie, maar krijgen vorm in een horizontale(re) samenwerkingsrelatie. Dat is niet gemakkelijk en leidt tot een aantal concrete dilemma's, die we hierboven hebben benoemd. Deze dilemma's komen voort uit de noodzaak van tegelijkertijd moeten werken in drie verschillende modellen van overheidssturing die tegenstrijdig zijn: klassieke overheidssturing (procedures volgen, politiek primaat), de eisen van new public management (bedrijfsmatig werken, klantgericht, vraaggestuurd, afrekenbaar, opdrachtgever) en in horizontale netwerken samenwerken (co-creatie met burgers, bedrijven en organisaties).

Zoals we hebben laten zien, uiten deze dilemma's en spanningen zich verschillend voor de vier door ons onderscheiden categorieën ambtenaren. We zagen dat 'klassieke' professionals onder de ambtenaren met strakker omschreven regels en handelingsrepertoires enerzijds wat meer problemen hebben met flexibel en open functioneren in netwerken. Maar dat zij anderzijds wel veel meer houvast hebben in het zich verhouden tot de wisselende eisen van hun politieke opdrachtgevers en tot de uiteenlopende en soms tegenstrijdige belangen en eisen van burgers en hun partners in netwerken. Hun status als professional met grote inhoudelijk-technische expertise geeft hun de mogelijkheid tegenkracht te bieden op het moment dat zij dat noodzakelijk achten, bijvoorbeeld als de eisen van efficiëntie

te dominant dreigen te worden, of als politici en bestuurders hun kortetermijnbelangen laten prevaleren. We zien aan de andere kant dat organisatieprofessionals zich soepeler in netwerken kunnen opstellen, maar dat zij daarbij veel minder status hebben vanuit hun inhoudelijke expertise om hun eigen perspectief sterk naar voren te brengen.

We zien daarnaast dat ambtenaren die vooral functies hebben met een externe focus last hebben van de regelgeleide werkwijze van de interne organisatie. Die gaat te langzaam en is te inflexibel in hun opvatting. Dat brengt volgens hen de vertrouwensrelatie met de externe partners in gevaar. Anderzijds kan juist deze traditionele werkwijze ook weer een tegenwicht geven in het geval van een neiging tot te veel ondernemerschap en losgezongen raken.

Hoewel we dus verschillende soorten vormgeving aan verbindend vakmanschap zien, constateren we tegelijkertijd toch ook dat veel van de uitdagingen in elk van de praktijken gelijk zijn. Dit sluit goed aan bij wat vrijwel alle respondenten verwoordden, dat de tijd van terugtrekken in je eigen hoekje zonder inbedding in de rest van de organisatie in het ruime verleden ligt.

Literatuur

- Alford, J. & J. O'Flynn, 'Making sense of public value. Concepts, critiques and emergent meanings', *International Journal of Public Administration*, 2009/3-4, p. 171-191.
- Binnema, H., 'Terugtrekken of opzij stappen. Beleidsadviezen over minder overheid en meer samenleving', *Bestuurskunde*, 2014/3, p. 47-55.
- Binnema, H., K. Geuijen & M. Noordegraaf, *Verbindend vakmanschap. De uitdaging van tegelijk loslaten en samenbrengen*, Universiteit Utrecht (in opdracht van IKPOB), Utrecht: 2013.
- Geuijen, K., *Maatschappelijke meerwaarde creëren in publieke netwerken: waartoe en hoe?* Universiteit Utrecht (in opdracht van IKPOB), Utrecht: 2013.
- Hart, P. 't, *Ambtelijk vakmanschap 3.0. Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*, NSOB (in opdracht van VOM en VGS), Den Haag: 2014.
- Noordegraaf, M., M. van der Steen & M. van Twist, 'Fragmented or connective professionalism? Strategies for professionalizing the work of strategists and other (organizational) professionals', *Public Administration*, 2014/1, p. 21-38.
- Stoker, G., 'Public value management. A new narrative for networked governance?', *The American Review of Public Administration*, 2006/1, p. 41-57.