

## Tilburg University

### Publieke Bricoleurs

Blijleven, Wieke; van Hulst, Merlijn; Hendriks, Frank

*Publication date:*  
2019

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*

Blijleven, W., van Hulst, M., & Hendriks, F. (2019). *Publieke Bricoleurs: Over ambtelijk vakmanschap op het raakvlak van gemeente en gemeenschap*. Tilburg University.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

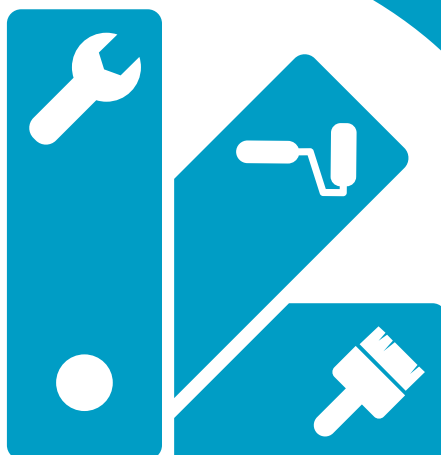
# Publieke Bricoleurs

Over ambtelijk vakmanschap op het raakvlak van gemeente en gemeenschap

Wieke Blijleven

Merlijn van Hulst

Frank Hendriks



# Publieke Bricoleurs

Over ambtelijk vakmanschap op het raakvlak van  
gemeente en gemeenschap

Wieke Blijleven  
Merlijn van Hulst  
Frank Hendriks

Dit essay is tot stand gekomen binnen de leerkring 'Ambtelijk Vakmanschap in de Participatiemaatschappij', waaraan deelnamen A&O fonds Gemeenten, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, gemeente Apeldoorn, gemeente Amersfoort, gemeente Berkelland, gemeente Breda, gemeente Harderwijk, gemeente Tilburg en Tilburg University. De getekende illustraties zijn van Carmen Nolten-Laan. De verantwoordelijkheid voor de tekst ligt bij Tilburg University.

Tilburg University, september 2019

# Inhoud

De ambtenaar en de participerende gemeenschap	6
Vijf vitale werkpraktijken	12
De situatie in kaart brengen	13
Werken aan relaties	14
Werken aan gedragen oplossingen	16
Buiten op binnen aansluiten, en omgekeerd	18
Praktisch ondersteunen	20
Ambtelijke vaklui als publieke bricoleurs	22
De ambtenaar en de organisatie	30
Wat hindert 'binnen'	31
Wanneer helpt 'binnen'	34
Afsluitend: weten waar te kijken en kijken om te weten	40
Literatuur	44
Methodologische verantwoording	48



# De ambtenaar en de participerende gemeenschap

## 'Wat dingetjes aan elkaar knopen...'

Stel je een braakliggend terrein voor, midden in het centrum van een stad, vlakbij het station. Er zou woningbouw komen, maar jaren later is die er nog steeds niet. Eeuwig zonde. De gemeente besluit daarom een tijdelijk park aan te leggen. Normaal gesproken zou de gemeente in zo'n situatie een tekening maken en die voorleggen aan omwonenden. Dan kan het gemaakt worden.

Het liep anders. De betrokken stedenbouwkundige ziet potentieel om iets nieuws te proberen. Een tijdelijk park is een mooie gelegenheid om te experimenteren nietwaar? De projectleider, landschapsarchitect en stadsdeelmanager staan er voor open. Er wordt een klankbordgroep samengesteld om samen met mensen uit de wijkraad om tafel te gaan zonder uitgewerkt plan, met alleen een lege schetsrol. In diezelfde periode komt de stedenbouwkundige in contact met mensen van de plaatselijke moestuinvereniging, die op zoek zijn naar een plek voor een nieuwe tuin. Zij koppelt hen aan het park. Er blijken dan meer ideeën te bestaan voor het park: een beachvolleybalveld, een natuurspeeltuin en een restaurant worden bijvoorbeeld geopperd. Ook de bedrijven in een oud schoolgebouw grenzend aan het park worden betrokken, evenals de organisatie voor verslavingszorg aan de andere kant van het park. Tijdens een viertal avonden met al die partijen in de school en bij de zorgorganisatie (vooral niet in het stadhuis!) ontstaan allerlei ideeën en verbindingen rondom het park. Als de gemeente elders bomen kapt kunnen die vervolgens worden gebruikt voor de aanleg van de natuurspeeltuin. Die speeltuin wordt aangelegd door de wijkraad, versterkt door een groepje actieve tuiniers uit de buurt. De beachvolleyballers weten ergens zand te regelen voor de aanleg van hun veldje en voor de moestuin. De moestuinvereniging gaat in de loop van het proces nauw samenwerken met de begeleiders van de zorgorganisatie.

Rondom het tijdelijke park ontwikkelde zich een proces van samenwerking tussen diverse partijen, een proces van co-creatie in het publieke domein. Dat proces ontstond niet geheel vanzelf. Het begon hier allemaal met een stedenbouwkundige die luistert, die uitzoekt, die mensen betreft en verbindt. Ze was simpelweg bezig, in haar woorden, 'om wat dingetjes aan elkaar te knopen'. Om te zien dat er hier meer mogelijk is en daar ruimte voor te maken.

## 'Gemoedsrust is ver te zoeken'

In het lokaal bestuur van vandaag de dag is zo'n proces van samenwerking niet uniek, maar tegelijkertijd ook niet vanzelfsprekend. Onder 21<sup>e</sup> eeuwse condities kunnen we steeds sneller en beter op de hoogte zijn van wat er gaande is om ons heen. Het aantal verbindingen en de toegankelijkheid van informatie is sterk toegenomen en burgers nemen steeds vaker het initiatief om publieke taken op zich te nemen. In die zin lijkt het samenwerken in het voorbeeld wellicht makkelijker. Er wordt niet voor niets gesproken over een vitale of energieke samenleving (Hajer, 2011; ROB, 2012) een participatiesamenleving en een doe-democratie (Van de Wijdeven, 2012; Van de Wijdeven, De Graaf & Hendriks, 2013). Tegelijkertijd zien we ook verdere versplintering en polarisatie in de politiek, en scherpere controverse rond de aanpak van maatschappelijke opgaves. Daarnaast laten burgers vaak nadrukkelijker van zich horen als ze het ergens niet mee eens zijn en is het de afgelopen jaren ook duidelijker geworden dat er grenzen zijn aan wat burgers zelf kunnen en willen doen voor elkaar en voor de publieke zaak. Het zijn, op meerdere vlakken, turbulente tijden ('t Hart, 2014).

Sommigen denken dat turbulentie vooral op 'hogere niveaus' gezocht moet worden, maar juist in gemeenten hebben zich de afgelopen jaren, op het vlak van onder andere ruimtelijke ordening en in zorg en welzijn, belangrijke verschuivingen aangediend. 'Gemoedsrust is ver te zoeken', aldus Meijs (2017). In de veranderde en veranderende context moet de lokale overheid zich telkens afvragen wat haar plek is, hoe zij de lokale maatschappij het beste kan dienen, hoe zij kan aansluiten op ontwikkelingen buiten het gemeentehuis en welke rol zij op welk moment zou moeten pakken (Blom, Bosdriesz, Van der Heijden, Van Zuylen & Schamp, 2010; Hendriks & Drosterij, 2012; Van der Steen, Scherpenisse & van Twist 2015). Gemeenten zoeken vaker een faciliterende en stimulerende rol. Ze stellen zich in veel gevallen ook responsiever op ten opzichte van de samenleving. Ze zetten bijvoorbeeld in op inclusieve democratie of overheidsparticipatie (zie [democraticchallenge.nl](http://democraticchallenge.nl)) en werken met instrumenten als burgerbegrotingen, buurtbudgetten en integrale wijkagenda's – met het oog op de 'de kennis, kunde en creativiteit die in de samenleving aanwezig zijn' (Hajer, 2011, p. 5). Veel gemeenten willen graag samenwerken aan specifieke opgaves, maar nodigen bewoners en andere partijen ook uit om zelf te organiseren (Van Buuren, 2017).



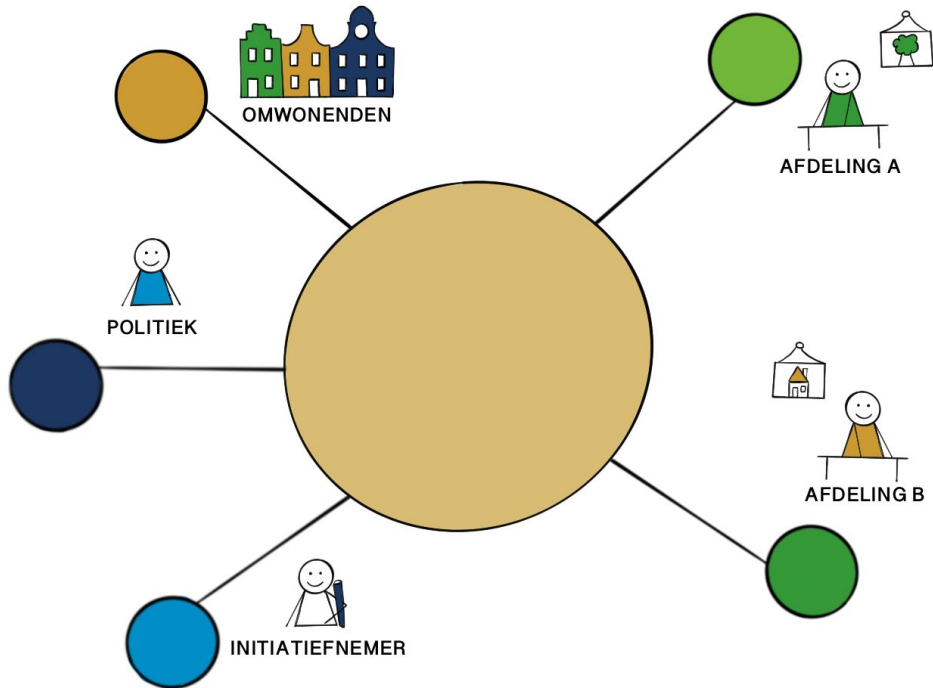
## Ambtelijk vakmanschap

Dit essay richt zich primair op de vraag hoe ambtenaren zoals de stedenbouwkundige hierboven in staat zijn om met en voor burgers en maatschappelijke partijen iets concreet voor elkaar te krijgen in het publieke domein. *Waaruit bestaat ambtelijk vakmanschap in een dergelijke context – op het raakvlak van gemeente en participerende gemeenschap?* We veronderstellen niet dat een ‘participatiesamenleving’ alom aanwezig is, of in normatieve zin zou moeten zijn, maar gaan meer neutraal uit van de vaststelling dat een ‘participerende samenleving’ op bepaalde momenten en plaatsen van zich doet spreken. Ook constateren we dat dit mogelijkheden en uitdagingen oplevert voor ambtelijk vakmanschap.

Vanuit deze vraagstelling hebben wij de afgelopen twee jaar gesproken met een grote groep ambtenaren, individueel en in groepsverband. We vormden hiervoor als Universiteit van Tilburg een leerkring, samen met het A&O fonds Gemeenten, het Ministerie van BZK, VNG en zes gemeenten: Amersfoort, Apeldoorn, Berkelland, Breda, Harderwijk en Tilburg. Paul 't Hart schreef eerder over ambtelijk vakmanschap, maar legde de focus meer op overheidsmanagers en leidinggevendenden (zie ook 't Hart, 2014, 2015; Van der Wal, 2017). Wij richten ons op ambtenaren die meer op het raakvlak met een participerende samenleving actief zijn. Deze ambtenaren werken bijvoorbeeld als projectleider, wijk-, stadsdeel- of gebiedsmanager, als beheerder, of als beleidsadviseur, voornamelijk in het ruimtelijke, maar soms ook in bijvoorbeeld het sociale, culturele en economische domein.

In de veranderende context van gemeenten gaat het daarbij over meer dan het park in de buurt. Ambtenaren komen op allerlei manieren in aanraking met burgers en maatschappelijke partijen, van vragen en initiatieven uit de wijk tot langdurige participatietrajecten bij het vormgeven van beleid of projecten. Van het contact met actieve bewoners die initiatieven ontwikkelen voor een buurttaxi, verkeersproject of jeugdhonk of participeren bij het revitaliseren van de wijk, tot burgers die overlast in hun buurt aankaarten of zich verzetten tegen de bouw van een vluchtelingenopvang of woningbouwproject in de wijk. We zullen ons in dit essay dan ook niet beperken tot specifieke vormen waarin ambtenaren met burgers en anderen verbinden, maar juist breder kijken naar het ambtelijk vakmanschap dat nodig is wanneer je iets met en voor ‘buiten’ wilt bewerkstelligen. Door de ervaringen van deze ambtenaren op te tekenen, vormen we in dit essay een beeld van wat ambtelijk vakmanschap in de participatiemaatschappij behelst. Dat beeld laat enerzijds de complexiteit van het vak van eigentijdse ambtenaren zien. Anderzijds ontleden we uit die complexiteit concrete werkpraktijken en denkwijzen en vertalen we die (waar mogelijk) naar praktische tips. We hopen dat dit essay daarmee kan dienen als spiegel en inspiratie voor ambtenaren die werken op het raakvlak van gemeente en gemeenschap of dat (meer) zouden willen. Daarnaast kunnen HR- en organisatieadviseurs, bestuurders en managers hier meer inzicht krijgen in het werk van hun bricolerende collega's en wat daar bij komt kijken in termen van organisatie (zie ook pagina 34).

## Win-winsituaties helpen creëren



9

Dat ambtelijk vakmanschap behelst meer dan het ophalen of voorleggen van ideeën. De ambtenaren dragen niet alleen zorg voor het ontwerpen van een participatieproces, maar ook voor veel verbindingen, interacties en de soms onverwachte wendingen binnen dat proces. Betrokken ambtenaren komen niet alleen in aanraking met actieve bewoners en enthousiaste initiatiefnemers, maar ook met hun burens - die misschien wel iets anders willen, met hun collega's in het gemeentehuis en met de politiek. Zo spraken we met een communicatieadviseur die op een participatieavond over het beheerplan van een bos in haar stad onverwachts met een groep bezorgde natuurliefhebbers werd geconfronteerd, omdat er volgens het plan bomen zouden worden gekapt. Bovendien spelen participatieprocessen zich niet af in een vacuüm. Als je kijkt naar wat er 'buiten' voor elkaar moet komen, kom je er bijvoorbeeld al snel achter dat hiervoor ook 'binnen' veel moet worden gedaan. Ook daar zijn grenzen te overbruggen (Van Meerkerk & Edelenbos, 2018). We spraken bijvoorbeeld met een wijkmanager die zich hard maakte voor een initiatief van een buurttuin op een locatie waarvoor zijn collega's van de afdeling vastgoed liever een andere, winstgevendere bestemming zagen.

In die spanningsvelden willen ambtelijke vakmensen win-winsituaties helpen creëren. Zij brengen belangen, perspectieven, kennis en middelen bij elkaar om samen met de

andere betrokkenen iets voor elkaar te krijgen. In ruim vijftig interviews met ambtenaren kregen we inzicht in hoe zij dat aanpakken. We zagen dat de ambtenaren open staan voor de bijzonderheden van een situatie, en de verschillende perspectieven en mogelijke oplossingen daarbinnen. We merkten bijvoorbeeld hoe belangrijk het is om goed na te denken over de impact van plannen op de omgeving en plannen goed uit te kunnen leggen: *'Als wij zeggen: ja maar dit is goed, want ik ben deskundig, dat pikken mensen niet meer. ... Dus je moet eigenlijk veel meer dan vroeger een verhaal hebben, een verhaal dat te begrijpen is voor mensen.'* We zagen dat ambtenaren investeren in de relatie met bewoners en belanghebbenden, zoals de communicatieadviseur die ruimte maakte voor zorgen en emoties rondom de bomen die gekapt zouden worden. Maar we herkenden ook dat ambtenaren interne projecten en processen en externe initiatieven verbinden, zoals de stedenbouwkundige die initiatieven uit de stad onderbracht in het tijdelijke park. Dit essay schetst hiermee een breed beeld van het ambtelijk vakmanschap in de participatiemaatschappij. Tegelijkertijd erkennen we het hier geschetste vakmanschap niet altijd op alle overheidstaken van toepassing is en dat de 'traditionele' kennis en kunde van bijvoorbeeld de vakspecialist nog steeds belangrijk is, ook om in de participatiemaatschappij tot gezamenlijke oplossingen te komen.

In het navolgende vatten we de inzichten over ambtelijk vakmanschap eerst samen aan de hand van vijf 'vitale werkpraktijken'. Die praktijken omvatten wat de ambtenaren daadwerkelijk doen om iets voor elkaar te krijgen met een participerende samenleving. Vervolgens bezien we de manier waarop vakmensen te werk gaan (de onderliggende werkprincipes) en kijken we, gebruikmakend van focusgroepen in elf organisaties, naar de relatie tussen de ambtelijk vakmensen en de (gemeentelijke) organisatie waarin zij werken. Waar lopen zij tegenaan en wat hebben ze nodig als ze van 'buiten' naar 'binnen' werken?



# Vijf vitale werkpraktijken

Waarin verschillen vaklui van anderen? Vakmensen onderscheiden zich van anderen doordat ze *'een geweldige beheersing hebben van de materialen waarmee ze werken. Ze zijn in staat om daarmee te doen wat ze willen. Ze werken met snelheid en behendigheid en krijgen gemakkelijk voor elkaar wat minder vakkundigen moeilijk of onmogelijk lijkt'* (Becker, 1978, p. 865). De voorwaarde voor het bereiken van snelheid en handigheid, het gemakkelijk te laten lijken, is *de beheersing van het materiaal*. In het geval van veel hedendaagse ambtelijke vaklui bestaat het materiaal voor een groot deel uit mensen, hoewel het bijvoorbeeld ook dossiers, regels en kaarten kan omvatten. Om het materiaal als geheel te beheersen moet je voor alles bepaalde handelingen of activiteiten kunnen uitvoeren. Uit onze gesprekken met ambtenaren over projecten, bewoners en initiatieven kwam naar voren dat een vijftiental activiteiten met enige regelmaat voorkomt in het werk: contact maken, contact onderhouden, luisteren, uitleggen, uitzoeken, bijeenkomsten organiseren, gesprekken begeleiden, mensen verbinden, meedenken, alternatieven en oplossingen bedenken, collega's betrekken, collega's overtuigen, uitwerken, afwegen en materieel ondersteunen. Die activiteiten zien we terug in vijf bredere vitale werkpraktijken:

- situaties in kaart brengen,
- relatiewerk verrichten,
- werken aan gedragen oplossingen,
- aansluiten van buiten op binnen, en omgekeerd,
- praktisch ondersteunen.

We wijzen erop dat ambtelijk vakmanschap en de werkpraktijken die we hieronder beschrijven niet die van één ideale vakmens hoeven te zijn. Vaak worden de verschillende werkpraktijken door meerdere ambtenaren ingevuld, waarbij eenieder zijn rol pakt en zijn talenten en competenties inzet.

## De situatie in kaart brengen

Ambtelijke vaklui, opererend op het raakvlak van gemeente en participerende gemeenschap, reageren op vragen, klachten en initiatieven; ontwikkelen projecten in samenwerking met belanghebbenden. De precieze uitkomst en te volgen procesgang liggen tegenwoordig minder vast dan voorheen. Voor je weet hoe je met een vraag, klacht, initiatief of project omgaat is het van belang om eerst te begrijpen wat er speelt en hoe de context van het vraagstuk in elkaar zit. Ambtenaren beginnen met basale vragen als: Wat speelt hier allemaal? Wie zijn hierbij betrokken en wie hebben hier belang bij? Wat staat voor belanghebbenden op het spel?

Uit onze interviews met ambtelijke vakmensen blijkt dat een belangrijk deel van het daadwerkelijk begrijpen van de situatie zit in het ontdekken van de 'vraag achter de vraag'. Het is bij een klacht of vraag vaak niet meteen duidelijk wat er precies aan de hand is, wat een initiatiefnemer nodig heeft, waar de pijn van een protesterende burger precies zit. Het begrijpen van de vraag achter de vraag begint met het maken van contact, het liefst *face-to-face* en op locatie – om de situatie met eigen ogen te zien. Daarnaast is het van belang na te gaan wie je voor je hebt. Spreekt deze bewoner voor de hele buurt, of zijn er nog andere perspectieven op het vraagstuk?

Het in kaart brengen van de situatie vereist tegelijkertijd ook regelmatig uitzoekwerk *binnen* de muren van het gemeentehuis. Welke afdelingen en collega's hebben een rol in dit vraagstuk? Wat vinden zij van de situatie en hebben zij hier wellicht al mee te maken gehad? Zo ja, is er een bepaalde voorgeschiedenis die van belang is? Vaak wel! Zo kunnen de plannen om een simpel bankje of speeltoestel te plaatsen bijvoorbeeld grote weerstand oproepen vanwege een overlastsituatie van jaren geleden. Vervolgens is het de vraag: welke regels, plannen en beleid spelen hier een rol en welke mogelijkheden en kaders bieden die? Soms kun je hier zelf de boeken op naslaan, maar vaak vraagt het om het betrekken van collega's. En tenslotte is het ook nog eens van belang om na te gaan of het college of de raad zich een mening over de situatie heeft gevormd of gaat vormen.

### Tips om de situatie in kaart te brengen:

- Vraag jezelf af: wie zijn de belanghebbenden in de situatie? Ga bijvoorbeeld na welke impact een plan op de omgeving heeft. Voor wie heeft het gevolgen? Denk praktisch - geeft het geluid, verkeer, schaduw, minder uitzicht? - en denk breed, breder dan je eigen vakgebied. Wat is de betekenis van de plek?
- Vraag jezelf af: wie heb je tegenover je? Hoeveel draagvlak heeft zijn of haar idee of klacht, hoeveel betrokkenheid is er? Wat is de verwachte verbetering?
- Maak gebruik van de ogen en oren in de wijk (het netwerk van je gebiedsmanager, buurtwerker, of wijkagent, bijvoorbeeld) en van collega's of anderen met expertise ten aanzien van een bepaald aspect van de situatie.

- Tot slot kunnen we het belang van aandachtig, empathisch en kritisch luisteren (zie pagina 22) niet vaak genoeg benadrukken.

## Werken aan relaties

Contact maken en luisteren zijn niet alleen van belang om de bijzonderheden van een situatie beter te begrijpen, ze zijn ook van belang voor het bouwen en onderhouden van relaties met bewoners van een wijk of belanghebbenden in een proces. In relaties kunnen wederzijds begrip en vertrouwen zich ontwikkelen. Die zijn op zichzelf van belang, maar ook *voorwaarden* voor samenwerking. Het is de kunst er samen uit te komen. Keer op keer zagen wij in onze gesprekken dat gemeenten en andere partijen wederzijds afhankelijkheid waren. Zo was er bijvoorbeeld een projectleider van een woningbouwproject die vertelde over de bewoners die bezwaar maakten tegen de komst van een appartementencomplex in het groen tegenover hun huizen. Zij vonden daarvoor gehoor bij de politiek en leverden uiteindelijk een belangrijke bijdrage in de vormgeving van het project en het beheer van de openbare ruimte. Of denk aan een initiatievenbudget dat allerlei mogelijkheden creëert om wijken mooier en veiliger te maken, maar alleen met de inbreng van de omwonenden.

De vraag is vervolgens: wat kunnen ambtenaren doen om aan dat wederzijdse vertrouwen en begrip te bouwen? Voor vertrouwen is contact van belang. Door mensen persoonlijk op te zoeken en de tijd te nemen naar hen te luisteren, begrijp je hen niet alleen beter (wat nodig is om de situatie goed in kaart te brengen), maar laat je ook zien dat je hen serieus neemt en waarde hecht aan hun verhaal. Bewoners en andere partijen niet in het gemeentehuis uitnodigen maar naar hen toe te gaan of het gesprek op locatie te voeren, kan helpen om een veiligere, informele sfeer te creëren. Dat is ook van belang omdat de betrokkenheid van bewoners regelmatig samengaat met emoties, zowel bij de grote projecten als bij de 'kleine' vragen. Mensen zijn boos over de komst van een bouwproject in hun straat, over overlast in hun buurt die soms al een jarenlange geschiedenis kent, of over de boom die wel of niet gekapt wordt, of ze zijn bang voor de gevolgen van de komst van een opvanglocatie in hun wijk.

In het één op één contact met bewoners, maar ook bij het organiseren van bijeenkomsten met groepen helpt het om ruimte te maken voor die emoties en het menselijke, persoonlijke aspect (vgl. Forester, 1999). Veel van onze ambtelijke gesprekspartners hebben ervaren dat zorgen eerst moeten worden besproken en tenminste (letterlijk) worden genoteerd voordat het mogelijk is te spreken over wat je met en van burgers wil. In de woorden van een van hen, een communicatieadviseur: *'laten we eerst al uw zorgen en vragen inventariseren en dan gaan we daarna proberen daar antwoord op te geven ... omdat ik weet dat het mensen geruststelt, dat heb ik zelf ook. ... Als je mensen vraagt om te vertellen wat ze zo belangrijk vinden en daar meteen aantekeningen van maakt op een manier die*

*mensen ook kunnen zien ... dan ben je niet meer bezig om je punt te maken, maar dan heb je er voor nu even vertrouwen in dat dat punt behandeld gaat worden.'*

Als tegenhanger van het luisteren naar de betrokken bewoners, is het bij het bouwen van relaties van belang om als ambtenaar ook 'jouw' kant van het verhaal uit te leggen. Door bewoners mee te nemen in de achtergrond van beleid, regels en procedures kun je vaak op meer begrip rekenen. Sommige ambtenaren ervaren dat het daarbij kan helpen om jezelf ook kwetsbaar op te stellen, te vertellen wat jou drijft en wat jouw belang is: *'mensen willen het gevoel hebben dat jij daar oprecht in je werk zit. En daarmee maak je jezelf ook wel kwetsbaar soms'*, zo vertelde een projectleider die toen werkte aan de ontwikkeling van een vluchtelingencentrum. Dat betekent overigens niet dat je jouw persoonlijke mening geeft over het vraagstuk, maar wel dat je open bent over jouw positie in het geheel.

De ambtenaren die wij spraken benadrukken telkens hoe belangrijk het is om in contact *te blijven* met actieve bewoners en hen te blijven informeren, ook als er op dat moment niets nieuws te melden is. Dit is vooral belangrijk omdat de processen achter de schermen – het aanvragen van een vergunning, het uitzoeken van bestemmingsplannen, het wachten op een volgende fase in een bouwproject – in de ogen van bewoners erg lang kunnen duren. Een van de projectleiders beschreef bijvoorbeeld hoe ze de omwonenden door een actieve communicatiestrategie positief betrokken wist te houden, ondanks de bouwoverlast van het project. Ze plaatste een informatiepunt voor het project midden in de wijk, waar bewoners vervolgens een bolderkar konden lenen om hun boodschappen te vervoeren als de straat openging – dan waren ze er alvast even geweest. Via sociale media werden positieve verhalen gedeeld over het project: *'Laat zien dat het ook mensenwerk is. ... Die uitvoerder, wat is dat voor man, wat drijft hem? Waarom komt hij met zijn caravan al die maanden in [de gemeente] op de camping staan, omdat hij zo graag dit project wil doen.'* De werkzaamheden werden bovendien afgesloten met een feestje voor en met de buurt, want: *'Als je betrokkenheid van mensen wilt, dan moet je echt ook tot en met Z gaan. ... Zodat mensen echt het gevoel hebben: ik ben dit hele proces serieus genomen, en niet: de klus is geklaard en nu vinden ze me niet meer interessant.'* Omdat je als gemeente altijd weer terugkomt in een wijk, is een betekenisvolle afsluiting van projecten van groot belang. Wat je daarmee opbouwt, helpt je later weer, op die momenten dat het spannend wordt en je elkaar weer nodig hebt.

Tenslotte is het voor ambtenaren cruciaal om ook in de eigen organisatie aan relaties te blijven werken. Ambtelijke collega's kunnen elkaar, zoals we in het tweede deel van dit essay laten zien, behoorlijk in de weg zitten. Ook binnen het gemeentehuis, tussen collega's van verschillende afdelingen, moet vertrouwen worden opgebouwd en behouden. Je moet niet alleen goed naar collega's luisteren omdat ze je informatie verschaffen over wat mag en kan, maar ook omdat zij net als jij serieus genomen willen worden. Je moet ze meekrijgen in wat je buiten voor elkaar wilt krijgen en omgekeerd moet je de gemeentebelangen die zij vertegenwoordigen ook buiten mee kunnen nemen.



### Tips voor werken aan relaties:

- Ga erheen en maak contact. Je kunt bijna niets alleen maar op schrift doen of begrijpen vanaf een kaart.
- Leef je in de ander in: let op je houding en taal, is die uitnodigend en te begrijpen?
- Houd contact. Ga ook eens langs en stuur af en toe een mailtje als er even niks te vertellen is. Daarmee laat je de betrokkenen niet alleen weten wat ze kunnen verwachten, maar ook dat hun vraag jouw aandacht heeft.

## Werken aan gedragen oplossingen

Belanghebbenden hebben verschillende en regelmatig tegengestelde belangen, perspectieven, ideeën en voorkeuren. Daar moet je als ambtenaar op het raakvlak van gemeente en participerende gemeenschap mee om zien te gaan. Je moet partijen naar elkaar toe brengen. Bemiddelen tussen bewoners en andere belanghebbenden is een vitaal onderdeel geworden van ambtelijk vakmanschap. Soms zijn bewoners het gewoon niet met elkaar eens over de plaats van een honden-uitlaatveld, van een speeltuin, of de locatie van een mountainbikeroute. Ambtelijk projectleiders kunnen te maken krijgen met stevige conflicten tussen bijvoorbeeld projectontwikkelaars en omwonenden van een project. In plaats van deze conflicten uit te stellen tot de formele bezwaarprocedure, worden deze vaker aan de voorkant aangepakt. Juist om bezwaren achteraf te voorkomen en alle belangen boven tafel te krijgen in een stadium waarin ze nog kunnen worden meegenomen in het project.

16

Waar een gemeente heeft besloten om iets 'los te laten', speelt zij vaak toch nog een bemiddelende rol. Bijvoorbeeld om een gelijkwaardige(re) samenwerking op gang te brengen tussen een projectontwikkelaar en omwonenden: *'Daar zit een kloof, de ontwikkelaar is gewend in die termen te praten en zij [de bewoners] niet, dus daar moest ik ze een beetje in helpen. Ik zeg: wat jullie willen kan ik bijna in een tekeningetje zetten. ... als burger beheers je dat niet, en je gaat ook niet als bewoners een of andere adviseur inhuren, want wie betaalt dat?'* Voor deze ambtenaar was het niet reëel dat er helemaal niets gebouwd zou worden, omdat er in de betreffende wijk grote behoefte was aan woonruimte en omdat op die plaats al bebouwing stond, een schoolgebouw, maar hij wilde de zorgen van de omwonenden wel meenemen in het proces. In een andere gemeente zag een omgevingsmanager meerwaarde in het initiatief om een nieuwe mountainbikeroute aan te leggen, om het bos aantrekkelijker te maken voor de stad. De eigenaren van vakantiehuisjes in het bos en van een deel van de grond waar de route over zou lopen, zagen in de mountainbikeroute juist een bron van toekomstige overlast.

Werken aan gedragen oplossingen veronderstelt, opnieuw, goed luisteren. Je moet open staan voor meerdere perspectieven op een situatie om te ontdekken wat van wezenlijk

belang is voor de betrokkenen en om te ontdekken waar mogelijkheden zitten. Vervolgens gaat het om het bij elkaar brengen van de partijen en het faciliteren van het gesprek om samen oplossingen te verkennen en uit te werken. Op dit punt kunnen ambtelijke vakmensen hun kennis en ervaring inzetten omtrent de technische, juridische en praktisch haalbare opties. Soms kunnen ze de aanzet geven voor een gemeenschappelijk handelingsperspectief. Eerdergenoemde stedenbouwkundige: *'Als we nou eens het uitgangspunt van die school zouden nemen, ... die daar stond, en die verbouwen we tot woningen. ... Dan kom je op patiowoningen uit – om het een beetje technisch te noemen – dat zijn éénlaagse huizen die zich een beetje uitsmeren over de locatie, met een soort binnentuin. ... Dan krijg je een heel rustige doelgroep ... de hoeveelheid bebouwing is minder dan dat schoolgebouw .... Dus eigenlijk, in ruimtelijke zin, zou het niet veel veranderen'*. Ook het meedenken met bewoners over de realisatie van hun ideeën is onderdeel van deze werkpraktijk. Mooie voorbeelden komen van stedenbouwkundigen, landschapsarchitecten, verkeerskundigen en beheerders die bewoners in participatietrajecten helpen bij het doordenken van inhoudelijke opties.

#### Tips voor werken aan gedragen oplossingen:

- Formuleer en benoem met elkaar een gedeeld of algemeen belang, maar wees ook transparant over je eigen belangen en kaders.
- Ook voor het zoeken naar een oplossing is (kritisch) luisteren cruciaal. Zowel om te zorgen voor een vertrouwensbasis, als om te achterhalen waar de pijnpunten en de kansen liggen. Doorvragen helpt daarbij ook weer. Zoals een van de geïnterviewden zei: *'Niet genoeg nemen met 'nee, ik vind het niks': wat vind je er niks aan? Wanneer zou het wel goed zijn? Dan heb je iets om te vergelijken.'*
- Soms werkt het om met een spreekwoordelijk 'leeg vel' op pad te gaan, maar soms kan het juist zinvol zijn om concrete voorstellen te doen, tekeningen te maken of mogelijkheden voor te leggen, als startpunt voor een gesprek. Wat vinden ze ervan? Waarom vinden ze het een goed idee of juist niet? Het is nu eenmaal makkelijker om je mening te vormen en een gesprek te voeren over iets concreets dan over iets heel abstracts.
- Hebben partijen evenveel middelen ter beschikking? Een projectontwikkelaar, bijvoorbeeld, heeft misschien meer kennis en financiële middelen ter beschikking dan een gemiddelde omwonende. Je kunt omwonenden helpen hun ideeën te concretiseren en formuleren op zo'n manier dat die daadwerkelijk een realistisch alternatief vormen.
- Ga eens na: hoe sta je er zelf in? Kun je tussen de groepen in staan? En vertrouwen de betrokkenen erop dat dat zo is? Zet indien nodig een neutrale procesbegeleider in. Dat kan een externe zijn, maar ook een stadsdeelmanager, buurtwerker of collega van communicatie.

## Buiten op binnen aansluiten, en omgekeerd

Ambtelijk vakmanschap voor een participerende samenleving is niet alleen buiten het stadhuis op zoek gaan naar oplossingen; het vraagt ook heel nadrukkelijk om bemiddelen tussen 'buiten' en 'binnen'. Vragen, ideeën en initiatieven van bewoners moeten worden verbonden met interne processen, potjes geld, bestaand beleid, regelgeving, wensen in gemeenteraad of college. Gemeentelijke kaders stellen enerzijds voorwaarden en beperkingen, anderzijds bieden ze ambtelijk vakmensen ook kansen om ideeën te realiseren. Kijken we naar kaders als voorwaarden en beperkingen, dan zijn er wettelijke, procedurele, technische en inhoudelijke voorwaarden waar ideeën en initiatieven in ieder geval aan moeten voldoen om ze als gemeente te kunnen faciliteren. Een initiatief moet op z'n minst legaal en veilig zijn. Het moet vaak passen bij publieke waarden zoals verkondigd in beleidstukken en programma's (bv. 'sociale cohesie'). Het moet procedureel op de juiste manier worden aangeleverd of ingepast. Dit houdt in dat je de procedures aan initiatiefnemers moet uitleggen en hen, waar nodig, helpt om aan voorwaarden te voldoen – met het aanvragen van een vergunning, bijvoorbeeld, of dat je bewonerswensen helpt omzetten naar een bruikbare tekening of beleidstekst.

Als de wensen van bewoners niet passen binnen de kaders, omdat ze bijvoorbeeld botsen met een andere ambitie van de gemeente, wordt het verbinden een ingewikkelder opgave. Het aansluiten van binnen en buiten vraagt dan om mee te denken over andere mogelijke oplossingen: hoe kan het *wel*? Een projectleider vertelde ons dat een particulier een gebouw wilde plaatsen op maar één meter van de kavelgrens, hetgeen niet zomaar mag. De ambtenaar wist echter dat het aangrenzende terrein van de overheid was en het geen probleem was de betreffende persoon er een metertje grond bij te verkopen. Zo simpel kan het soms zijn. Maar regelmatig moet een bewoner zijn oorspronkelijke idee loslaten en dat is een stuk moeilijker te verkroppen. Ook daarom is een goede relatie van zo groot belang.

18

Aansluiten van buiten en binnen vraagt ook om flexibiliteit aan de kant van de ambtenaar. Het vraagt soms om denken in de geest van de wet in plaats van de letter. En, lastiger, de ambtenaar wordt soms geconfronteerd met wensen en ideeën van bewoners die vanuit professioneel oogpunt niet het meest optimaal zijn. Aansluiten van buiten en binnen betekent natuurlijk niet dat je overal in mee moet kunnen gaan, maar wel dat je een bredere professionele afweging moet kunnen maken daar waar strikt vanuit één perspectief redeneren niet volstaat. Een beleidsadviseur gespecialiseerd in water legde het als volgt uit: *'De technische waterfunctie is een element, maar we vinden een gezonde leefomgeving eigenlijk het belangrijkste. Dus dan ga je niet bij water voor een tien voor de waterberging, maar dan ga je voor de kwaliteit van de leefomgeving voor een hoog cijfer, en de waterkwaliteit mag niet onder de zes komen. Eigenlijk is dat een andere insteek, je kijkt op een andere manier... Dat betekent gewoon een andere mindset.'* Die afwegingen zijn echter niet altijd makkelijk en kunnen stevige dilemma's opleveren.

Uit de verhalen van ambtenaren blijkt dat zij in de kaders ook kansen kunnen zien en die vaak met beide handen aangrijpen. Terwijl in veel gemeenten wijk- en buurtbudgetten bestaan en bij projecten budget is voor de uitvoering ervan, passen ideeën die in de buurt ontstaan niet altijd binnen de scope van de bestaande projecten en komen ze niet altijd direct terecht bij het juiste potje. Ambtelijk vakmanschap kan ervoor zorgen dat de link wordt gelegd. Daarvoor is het belangrijk om te weten wat er speelt binnen de organisatie. Het idee van ‘werk met werk maken’ is daarvan een mooi voorbeeld: als in buurt X de straat open moet omdat de riolering wordt vervangen kunnen we samen met de bewoners van buurt X meteen kijken naar hun ideeën over bijvoorbeeld het groen in de straat. Treffend is ook het voorbeeld van de stadsdeelmanager die een bewonersinitiatief voor een buurttaxi – korte ritjes door vrijwilligers voor kwetsbare mensen zonder indicatie – faciliteerde. De stadsdeelmanager dacht praktisch en strategisch mee met de initiatiefnemers en bracht het initiatief in, in het mobiliteitsoverleg van de gemeente. Het initiatief bleek, na overleg met de wethouder en een collega van verkeer goed aan te sluiten bij de experimentenregeling in de verkeersvisie.

Waar het relatief eenvoudig bleek om een taxi-initiatief aan het verkeersbeleid te koppelen, kunnen ideeën van buiten soms ook op weerstand stuiten in de organisatie. ‘Collega’s die niet mee willen werken’ was zelfs de meest genoemde barrière voor het ‘werken met buiten’ (zie pagina 30). Hoe ga je hiermee om? Verschillende ambtenaren vertelden hoe zij zich inzetten om een idee of initiatief positief op de kaart te zetten en weerstand weg te nemen. Zij betrekken de collega’s en proberen hen te overtuigen van de waarde van het idee of initiatief. Het werken aan relaties met collega’s ‘binnen’ is wat dat betreft minstens zo belangrijk als werken aan relaties ‘buiten’, hoorden wij vaak. Zeker omdat je je collega’s bijna altijd nodig hebt wanneer je iets van buiten naar binnen haalt. De volgende reflectie van een stadsdeelmanager vat dat treffend samen: *‘Formeel heb ik geen enkel mandaat. Heb ik ook niet nodig, wil ik ook niet. ... onze rol [als stadsdeelmanager wordt] daardoor misschien sterker, omdat wij vooral zoeken naar consensus, naar draagvlak. Als ik een hiërarchische relatie heb naar collega’s, dan moet ik die hiërarchisch afdwingen, dan moet ik zeggen: nou ga je dat doen. Maar ik vind het veel leuker om in gesprek te gaan: Goh, we lopen hier tegenaan zo, hoe gaan we dat tackelen?’*

#### Tips voor buiten op binnen aansluiten, en omgekeerd:

- ‘Werk met werk maken is hier een gevleugelde term’ aldus een van de ambtenaren. Geplande ontwikkelingen bieden vaak kansen om bewoners te betrekken. Als de straat toch open gaat kun je misschien ook eens samen nadenken over het groen in de straat, of de verkeersveiligheid.
- Bij verbinding leggen, denken we al snel aan verbinding tussen mensen, maar je kunt als ambtenaar ook de verbinding zoeken tussen interne processen en ideeën en initiatieven van buiten. Past een initiatief bij een bepaalde

ambitie uit het collegeakkoord of beleidsplan? Kan het worden gekoppeld aan bestaande plannen, budgetten en geplande ontwikkelingen en activiteiten? Kan daarin wellicht wat worden geschoven zodat er een verbinding ontstaat die er eerder niet was?

- Kaders zijn een middel om een proces of project goed vorm te geven, geen doel op zich. Blijken de kaders, als je de situatie eenmaal goed in beeld hebt, niet helemaal te passen bij de (complexiteit of breedte van de) opgave? Ga erover in gesprek met je opdrachtgever.
- Zorg voor warme relaties met je collega's en houd hen op de hoogte van wat je doet, zodat je hen makkelijker kunt betrekken.
- Als je er intern niet uit komt kan het helpen om het vraagstuk op te schalen, maar doe dat altijd samen met je collega('s).

## Praktisch ondersteunen

Een laatste vitale werkpraktijk noemen we 'praktisch ondersteunen'. We doelen hiermee op de praktische en organisatorische kant van het ophalen en ondersteunen van ideeën van bewoners en andere maatschappelijke partijen – bijvoorbeeld door het organiseren van bijeenkomsten en het begeleiden van het gesprek tijdens die bijeenkomsten. Aanvullend: welke mogelijkheden kunnen bewoners aangrijpen om financiering te vinden? Alsook: hoe kan een bewoner met een mooi initiatief zich goed presenteren naar de buitenwereld?

Initiatieven die in een bijeenkomst zijn ontstaan, kunnen bijvoorbeeld verder worden gebracht door initiatiefnemers te verbinden met andere bewoners, ondernemers en organisaties in de gemeente of wijk. Een mooi voorbeeld komt van een wijkregisseur die een groep jongeren ondersteunde die bezig zijn met een (mobiel) clubhuis in haar wijk. Zij bracht de jongeren in contact met een aannemer die nog een container had staan die dienst kon doen als clubhuis. Vervolgens bracht ze hen in contact met een sociaal ondernemer, die hen hielp van de container een echt clubhuis te maken. De relaties die je door de jaren heen opbouwt in de buurt kunnen dus ook hier weer van nut zijn.

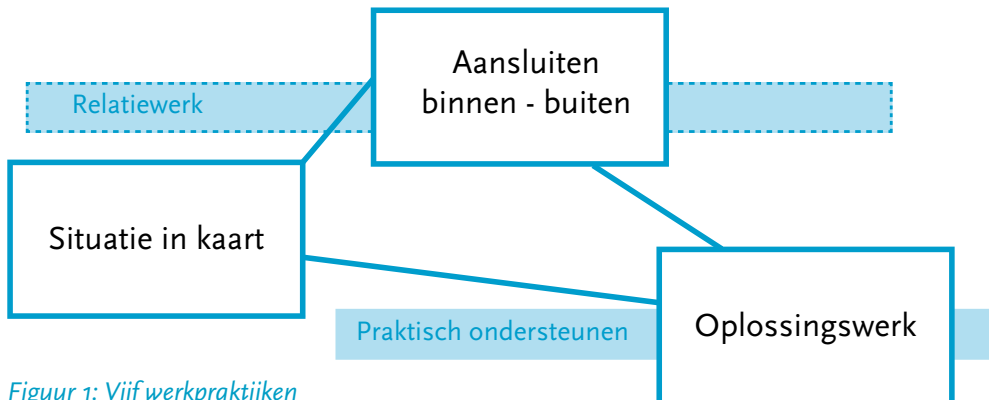
### Tips voor praktisch ondersteunen:

- Mensen betrekken is verleidingskunst: 'why have a meeting if you can have a party?' is een uitspraak die een van de ambtenaren graag gebruikt. Kies een interessante locatie, zorg voor eten en drinken, maak een leuke uitnodiging. Organiseer een buurtontbijt of ga naar de basisschool of supermarkt om mensen op een laagdrempelige manier te betrekken. Een van de ambtenaren die betrokken was bij de herontwikkeling van een oud

kantoorterrein kreeg de buurt in beweging door hen uit te nodigen in het gebouw: 'kom eens kijken in dat gebouw, kijk vanaf het dak naar je eigen wijk.'

- Schetsend werken schept vertrouwen; kunnen ontwerpen of tekenen is een waardevolle vaardigheid bij het samenwerken met bewoners en andere partijen. Terwijl jij of een collega bewoners of initiatiefnemers helpt hun ideeën te visualiseren breng je een gesprek op gang en schep je tegelijkertijd vertrouwen. Zoals een van de geïnterviewden het verwoordde: *'Niet digitaal iets bij mensen neerleggen, dan hebben ze het gevoel: alles ligt al vast. Wij kunnen nog met de hand tekenen, en de eerste versies heb ik alleen maar met de hand gedaan. En dan leg je daar een paar vellen overheen ... en dan ga je alles noteren wat er opkomt en daar direct schetsjes van maken.'*

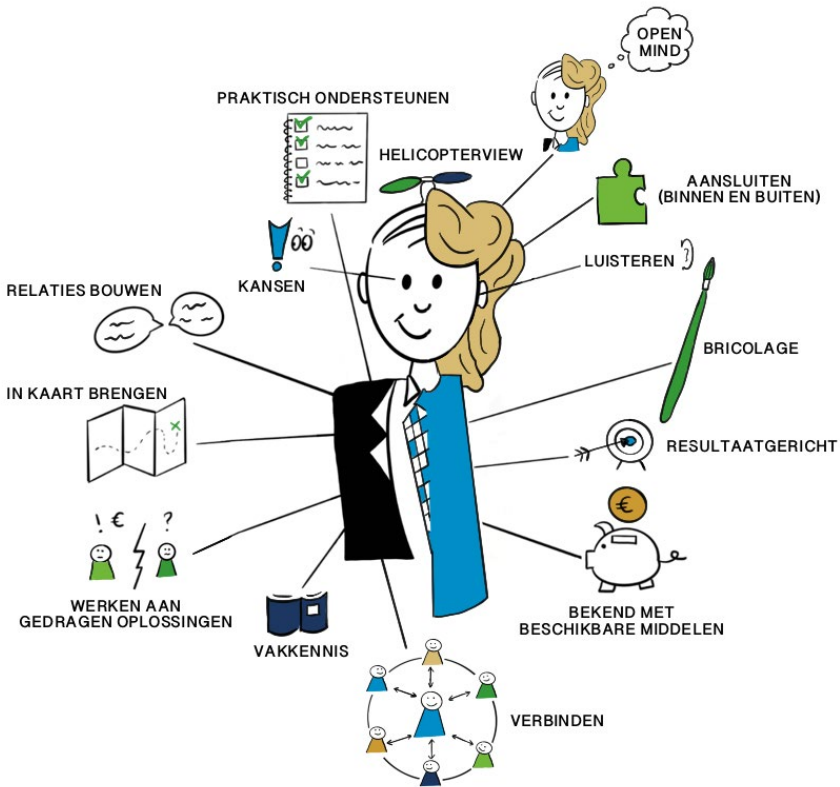
De vijf vitale werkpraktijken vormen het **repertoire**, de gereedschapskist, van ambtelijk vakmanschap op het raakvlak van gemeente en participerende gemeenschap. Wij beweren niet dat iedereen het volledige repertoire beheerst, of dat het hele repertoire in elke situatie moet worden ingezet. We benadrukken dat, omdat situaties verschillen, de mix van werkpraktijken en activiteiten daarbinnen kan en moet verschillen. Een vraag die zich beperkt tot een individu vraagt om ander palet van activiteiten dan een groot project in een wijk waar de gemeente zoveel mogelijk bewoners bij wil betrekken. Maar ook situaties die in eerste instantie op elkaar lijken, kunnen uiteindelijk vragen om een andere inzet van ambtelijke vaklui. Bij het ene initiatief blijkt bijvoorbeeld veel minder of een ander type meedenken nodig dan bij het andere. Ambtenaren kunnen de ene keer meer loslaten (of niet te veel aanpakken) dan de andere keer. Sommige bewoners weten heel goed hoe ze een initiatief met publieke waarde kunnen opzetten en uitvoeren, terwijl anderen zoekende zijn. Bij het ene project is de relatie met de gemeente bij het begin al goed, terwijl bij het andere veel relatiewerk nodig is om het proces in goede banen te leiden. En daar komt bij dat binnen één proces, door de tijd heen, verhoudingen tussen overheid en andere partijen kunnen veranderen, waardoor ambtenaren zich anders moeten gaan opstellen (Metze & Hendriks, 2015).



Figuur 1: Vijf werkpraktijken

De vitale werkpraktijken hangen met elkaar samen. In figuur 1 visualiseren we de vijf werkpraktijken binnen een breder proces – denk aan de behandeling van een vraag, de ontwikkeling van een initiatief, de realisatie van een project van een gemeente. De vitale werkpraktijken grijpen op elkaar in en moeten op elkaar worden betrokken. Daarom kijken we niet alleen naar het ‘wat’ – naar de kernelementen in het repertoire van ambtelijk vakmanschap –, maar ook naar het ‘hoe’ – naar de manier waarop ambtelijke vakmensen hun activiteiten samenhangend inzetten, naar de wijze waarop ze hun vakmanschap laten zien. Daar gaan we nu verder op in.

## Ambtelijke vaklui als publieke bricoleurs



Ambtelijk vakmanschap zoals aangetroffen op het raakvlak van gemeente en participerende gemeenschap komt sterk overeen met vakmanschap zoals in de wetenschappelijke literatuur beschreven (Schön, 1983; Forester, 1999; Sennett, 2008). De aandacht verschuivend van wat ambtelijke vakmensen doen naar hoe ze opereren, zien we vier basiskennmerken of werkprincipes: open, resultaatgericht, verbindend en, in meer algemene zin, ‘bricolierend’ handelen. Hiermee komen we ook dichterbij het waartoe van het werk van de ambtenaren (’t Hart, 2017).

**Open** - Een participerende samenleving, waarin de gemeente samenwerkt en inspeelt op ideeën van buiten, vraagt om een open houding. Een open houding betekent ten eerste dat je als ambtenaar in staat moet zijn om te accepteren dat zowel het proces als de precieze uitkomst niet aan het begin kan worden vastgelegd. In de woorden van een ambtenaar: *'Je wilt die kant op, maar je weet niet precies wat de stappen zullen zijn. ... Dat maakt het spannend en leuk... Ik weet nog niet precies wat er op mijn pad komt.'* Vitale werkpraktijken (in kaart brengen, relatiewerk, enzovoorts) worden door de ambtenaren op verschillende manieren ingezet en gecombineerd om uiteindelijk, in een gegeven situatie, samen met participerende actoren iets voor elkaar te krijgen. Er is geen blauwdruk van hoe en in welke volgorde ze worden ingezet.

De vaak jarenlange ervaring in een bepaalde wijk of gemeente en met eerdere processen zorgt ervoor dat ambtelijke vakmensen minder tijd nodig hebben om uit te vinden hoe situaties in elkaar steken. Toch zijn en blijven ze open en nieuwsgierig. Juist de ambtenaren met veel ervaring zien dat iedere situatie weer anders is en vraagt om maatwerk. Hun ervaring zegt hen dat ook zij niet *alles* weten. En dat je altijd iets nieuws leert als je een situatie in kaart brengt. Luisteren is hierin van cruciaal belang, maar ook doorvragen: goed weten wat er speelt en voor welke opgave je staat. Een open houding is daarbij ook een *democratische* houding, waarbij je geen actoren op voorhand buitensluit omdat ze weleens lastig zouden kunnen doen of minder makkelijk te bereiken zouden zijn.

Open staan voor verhalen, suggesties en ideeën wil allerminst zeggen dat vakmensen onbeschreven bladen zijn of zich zo opstellen. Ze weten dat er meerdere perspectieven op situaties mogelijk zijn, dat het belangrijk is die op tafel te krijgen en de situatie zo te (helpen) *ramen* dat een gezamenlijk perspectief dichterbij komt. De black box openen is even belangrijk als het formuleren van een oplossing (Schön, 1983).

### De kunst van het luisteren

In onze zoektocht naar de kwaliteiten die ambtenaren nodig hebben in de omgang met bewoners komt het vermogen om goed te luisteren naar voren als een cruciale vaardigheid. In alle verhalen over actieve bewoners, boze burgers, mooie en moeilijke participatieprocessen heeft het luisteren twee hoofdfuncties, één gericht op de inhoud en één op de relatie. Enerzijds moet je je oren openhouden en kritisch luisteren om te begrijpen wat er speelt: welke sentimenten leven in de wijk? Waarom maken bewoners ergens bezwaar tegen? Waarmee is een initiatiefnemer nu echt geholpen? Wat is echt belangrijk en wat niet? Anderzijds heeft het luisteren ook een sociale functie. Door naar bewoners en belanghebbenden, ook collega's, te luisteren geef je ze aandacht, laat je zien dat je ze serieus neemt. Mensen willen worden gehoord, ook en juist wanneer blijkt dat je ze niet verder kunt helpen met hun vraagstuk of initiatief. De twee functies kunnen niet zonder elkaar, immers, je hebt vertrouwen nodig om je



open te stellen en om gezamenlijk aan een oplossing te willen werken. Uit de verhalen van ambtenaren en eerdere publicaties kunnen we ook iets opsteken over hoe je goed kunt luisteren. Vier lessen:

- Om te beginnen vraagt luisteren om een open houding, zonder direct zelf een oordeel te vellen. Je wilt weten wat mensen weten (en wat niet), hoe ze kijken naar de situatie en betrokkenen, wat ze eerder hebben meegemaakt, wat ze (mogelijk) dwars zit, en meer... Zo leerde een van de projectleiders: *Toen was er ook wat weerstand tegen iets en ging ik gelijk in de verdediging, omdat ik dat zo gewend was. Totdat [een collega van communicatie] tegen mij zei: waarom luister je nou niet even naar wat diegene echt te vertellen heeft? En of dat niet iets is waar we wat mee kunnen, zonder dat we afstand moeten doen van waar we mee bezig zijn, waardoor we toch die meneer of mevrouw kunnen helpen? En als je op zo'n manier gaat kijken dan maakt het je eigen werk makkelijker, want je hoeft niet meteen de loopgraven te betrekken en je kunt ook nog iemand anders blij maken. Nou, wat is er mooier dan dat?*
- Er zijn ook gesprekstechnieken die helpen. Ambtenaren maken dankbaar gebruik van het bekende LSD: luisteren, samenvatten, doorvragen. Door goede vragen te stellen en te benoemen wat je ziet of hoort probeer je de ander te begrijpen en kun je controleren of jouw interpretatie van de situatie klopt met wat de verteller wil zeggen.
- Hoewel je je deze gesprekstechnieken eigen kunt maken door te oefenen, benadrukken de ambtenaren dat het geen trucje moet zijn. Open staan voor wat de ander te zeggen heeft en oprechte interesse vormen de basis. Zoals we al eerder aangaven, kan het goed zijn dat er een vraag achter een vraag schuilt. Waar de gesprekstechnieken vooral bedoeld zijn voor een-op-een interacties is het verstandig om voor bijeenkomsten na te denken over je 'luisterstrategie': wil je tijdens een bijeenkomst ruimte maken voor een op een gesprekken, of juist open het verhaal vertellen aan de hele groep? Hoe ga je ruimte geven aan emoties, zonder erin te blijven hangen?

**Resultaatgedreven** – Terwijl hedendaagse ambtelijke vaklui open staan voor verschillende soorten aanpakken is hun werk tegelijkertijd vaak gericht op het boeken van concrete resultaten: er moet een project of initiatief worden gerealiseerd, een vraag of klacht beantwoord, of op z'n minst een beslissing worden genomen. In die zin lijken ze op andere vaklieden die, naar bevind van zaken, gedreven zijn iets te maken van het materiaal waar ze het meest bedreven in zijn (bijvoorbeeld hout of metaal). Het vakwerk zie je in het eindproduct. Je kunt zeggen dat iemand vakkundig is als het product robuust is, goed werkt, blijft staan, en, als dat ertoe doet, er fraai uit ziet.

De resultaten waar ambtelijk vakmensen voor staan zijn vaak ook tastbaar. Een plein is opnieuw ingericht, of een initiatief waaraan zij hebben bijgedragen is gerealiseerd. Maar,

en daar wijkt het ambtelijk vakmanschap af, het resultaat kan juist ook zitten in toegenomen tevredenheid bij betrokkenen. Daar komt nog bij dat ambtelijke vakmensen zelden kunnen zeggen 'dat heb ik gemaakt'. Het werk is een *gezamenlijke* zoektocht naar een *gezamenlijk* belang, een *gezamenlijk* gevoelde opgave, het *gemeenschappelijk* creëren van publieke waarden – wederom een democratische uitdaging. Je moet hiervoor vakkundig contact onderhouden, vakkundig uitleggen, vakkundig uitzoeken, enzovoort.

Soms zit het resultaat in het afronden van een fatsoenlijk democratisch proces. Sommige van de ambtenaren die wij spraken, zoals wijkmanagers en buurtregisseurs, waren altijd al op het proces gericht, maar ook zij die meer gewend waren om vanuit de inhoud te werken lijken steeds vaker het proces belangrijk te vinden (vgl. Van Geel, 2019, <http://lpb.nl/blog-vlog/blog-vlog-bericht/gebiedsgericht-werken-is-onmisbaar-overbodig/>). Ambtelijk vakmensen kunnen er trots op zijn dat ze de relevante belangen en perspectieven op tafel hebben gekregen, of dat ze een proces goed hebben afgerond, ook wanneer er in dat proces iets – een wens, vraag, initiatief - niet mogelijk bleek te zijn.

De ambtenaren die wij spraken willen waar mogelijk iets in beweging brengen. Soms gaat het simpelweg 'om buiten allerlei bureaucratische procedures om inwoners een wezenlijke stap verder te helpen' (Inclusieve Stad City Deal, 2016, p. 3). Het mooiste is het natuurlijk als er iets is om naar te wijzen, dat tot stand is gekomen met zo veel mogelijk belanghebbenden die ook nog eens tevreden zijn over het resultaat. Idealiter is er voor dat resultaat draagvlak, is er een goed proces geweest en is het inhoudelijk van kwaliteit (vgl. De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 1998).

**Verbindend** - Ambtelijk vakmanschap op het raakvlak van gemeente en participerende gemeenschap is verbindend optreden – contact leggen en onderhouden met individuen en groepen buiten, maar ook binnen het gemeentehuis. Om resultaat te boeken is verbindend vermogen cruciaal. Ambtelijke vaklui leggen slimme verbindingen tussen mensen, processen en middelen. Denk aan de stadsdeelmanager die het buurttaxi-initiatief wist onder te brengen bij het verkeersbeleid van zijn collega's. Zij die het vak onder de knie hebben, zijn 'in staat tot perspectiefwisseling en tot constructieve dialoog met partijen van zeer verschillende achtergronden en oriëntaties' ('t Hart, 2014, p. 35).

De kans op verbinding wordt groter naarmate de ambtenaar zich empathisch weet op te stellen. Ook vertrouwen geven, betrouwbaar zijn - daadwerkelijk op dingen terugkomen als je dat beloofd hebt -, en het onderste uit de kan halen om mensen te helpen zijn belangrijk. Verbindingen zijn niet alleen voorwaarde of middel, ze zijn ook doel. Daarin verschillen de ambtelijke vaklieden die wij bestuderen van vaklui zoals timmerlieden. De laatsten moeten goed weten wat de klant wil, ze moeten andere vaklui (de loodgieter, de elektricien, enzovoorts) niet in de weg zitten, maar ze werken niet *om* verbindingen tussen mensen te creëren en te versterken.

**Bricolerend** - Ambtelijke vakmensen doen in algemene zin aan 'bricolage'. Dit Franse woord laat zich niet eenvoudig naar het Nederlands vertalen, maar het betekent zoiets als 'met de vaak beperkte middelen die ter beschikking staan, iets nieuws te creëren'. De antropoloog Levi-Strauss (1966), die het begrip in de jaren zestig van de vorige eeuw introduceerde, zet de 'bricoleur' af tegen de ingenieur. De laatste werkt volgens vooropgezet plan, met strakke procedures. De bricoleur werkt met wat er is en met wat zich aandient, pragmatisch en improviserend. Wat zich aandient en wat voorhanden is, beperkt de mogelijkheden, maar biedt ook kansen om iets te doen<sup>1</sup>. De ambtelijk vakman/vrouw werkend op het raakvlak van gemeente en gemeenschap is een **publieke bricoleur**: een publieke professional die voor en met publieke partijen een zaak van publiek belang voor elkaar wil krijgen; open, verbindend en resultaatgedreven.

De ambtelijk vakman/vrouw werkt doorgaans binnen bestaande kaders, met de middelen die voorhanden zijn, maar zet die ook op een nieuwe manier in en zoekt daarbij naar nieuwe, soms creatieve oplossingen. Ambtelijke bricoleurs hebben toegang tot potjes geld, kennis van bestaande regels en beleid en van lopende processen en projecten. Ze hebben zelf bepaalde inhoudelijke of technische kennis, beschikken soms over ruimtes en andere plekken in de omgeving waar ze actief zijn of materialen waarmee je een probleem te lijf kan gaan of iets nieuws kan bewerkstelligen. Ze hebben bruikbare contacten in de wijk en in de gemeentelijke organisatie, die op hun beurt ook hun eigen repertoire in kunnen zetten in de samenwerking. Dat betekent dat de beschikbare middelen op nieuwe manieren worden gecombineerd en soms een andere functie of betekenis krijgen, oftewel op een andere manier worden *geframed* (Schön, 1983). Zo spraken we een wijkmanager die bewoners hielp hun initiatief voor een buurttuin gefinancierd te krijgen door die buurttuin te presenteren als volkstuin. De wijkmanager zette een potje geld in dat hij voor een eerder groenproject had aangevraagd bij de provincie, wat bij navraag breder ingezet mocht worden. De toegang tot zulke middelen wordt opgebouwd door de jaren heen, net als de vaardigheid om het grotere geheel - dynamiek in de politiek, ontwikkelingen in de stad - te overzien, om kansen te herkennen en aan te grijpen.

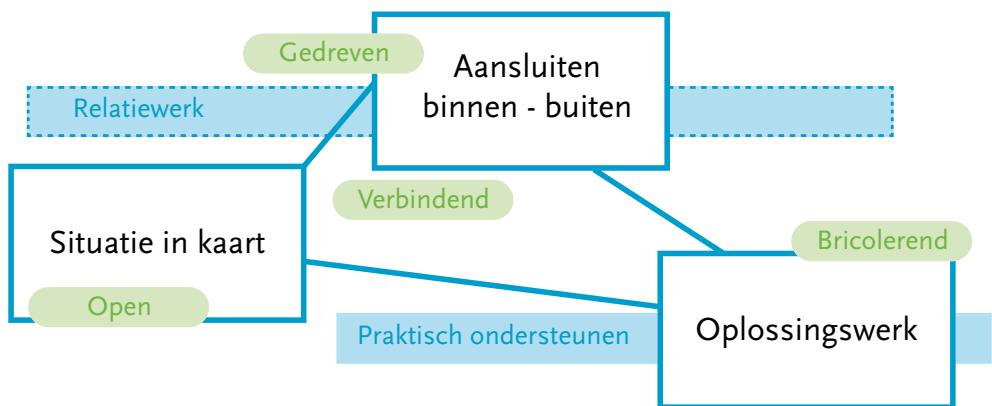
Bricolerend tot nieuwe verbindingen en oplossingen komen betekent in de regel stap voor stap (ook wel, 'incrementeel') naar iets toewerken; in plaats van instrumenteel een vooropgezet plan 'uitrollen'. Toen in één van de onderzochte gemeenten een initiatief voor een stadspark voor de gemeenteraad te duur was om in een keer te financieren, zette een vasthoudende omgevingsmanager zich in om het samen met de initiatiefnemer stap voor stap te realiseren. Elke keer als er onderhoud gepleegd moest worden op de locatie van het stadspark, kon er een nieuw stukje worden gerealiseerd. Waar de particuliere knutselaar vaak al snel wat in elkaar kan zetten, heeft de publieke bricoleur vaak tijd nodig om (co)productiviteit te ontwikkelen. Vooral het opbouwen van bruikbare contacten en het overzien van grotere gehelen heeft tijd nodig.

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld Innes & Booher (1999); Duijmedjian & Ruling (2010) en Yanow & Tsoukas (2009).

Vervolgens is het samenbrengen van perspectieven en middelen voor ‘het’ publieke belang zeker niet eenvoudig. Het levert regelmatig lastige dilemma’s op. Perspectieven verschillen en publieke belangen kunnen met elkaar botsen, zowel binnen als buiten het gemeentehuis. Denk bijvoorbeeld aan de stedenbouwkundige die tegemoet moet komen aan de wens om voldoende woningen bouwen én de wens van omwonenden om groene ruimte te behouden. Middelen zijn bovendien vaak schaars. Als een stuk grond wordt gebruikt voor een buurttuin, betekent dat ook een verlies van waarde op een andere plek in de gemeente. De publieke bricoleur zoekt idealiter samen met de betrokken partijen naar een gedragen oplossing, maar er moeten vaak ook moeilijke afwegingen worden gemaakt en niet zelden moet er worden ‘opgeschaald’ (in organisatie of bestuur) om een beslissing te forceren of om steun voor een voorstel te vinden.

De meeste ambtelijke vakmensen die wij spraken, tenslotte, zijn eerder van het type huisarts (generalist, langer verbonden aan een bepaalde cliënt, niet ingesteld op grote, specialistische operaties) dan chirurg (specialist, meestal kortstondig aan een bepaalde patiënt verbonden, ingesteld op grote operaties). Vaak moeten zij meer specialistische collega’s erbij halen, of professionals van buiten het gemeentehuis bij het zoeken naar oplossingen voor een gemeenschappelijke opgave betrekken (vgl. Binnema & Geuijen, 2015). Daarnaast moeten zij kunnen omgaan met de klacht van ‘buiten’ dat er telkens weer een andere ambtenaar bij gehaald wordt. Dit raakt aan het gegeven dat de ambtelijke professional altijd deel is van een bredere organisatie. Dat laatste moeten we vooral ook niet vergeten en is daarom het onderwerp van het volgende hoofdstuk. In figuur 2 voegen we het ‘hoe’ van het werk van ambtelijk vakmensen toe.



Figuur 2: Het hoe en wat van ambtelijk vakmanschap

### De kunst van het uitleggen

Ambtenaren moeten steeds vaker aan actieve en mondige bewoners en andere partijen kunnen uitleggen waarom de gemeente doet wat ze doet en waarom iets wel of niet mogelijk is. Dat uitleggen is meer dan je verantwoorden naar een steeds mondiger buitenwereld. Het is vooral ook verhelderen, en daarmee het kweken van begrip en vertrouwen, het managen van verwachtingen. Aan de voorkant van een project is het belangrijk de randvoorwaarden duidelijk uiteen te zetten en transparant te zijn waarover bewoners precies kunnen meepraten. Daarnaast gaat het over het vertalen van technische of juridische kennis naar iets waar actieve bewoners mee uit de voeten kunnen. Het uitleggen van kaders, maar ook mogelijkheden en gevolgen daarvan uiteenzetten, kan bewoners helpen om goed geïnformeerd hun mening te vormen of hun initiatief verder vorm te geven.

Als je goed kunt uitleggen neem je mensen mee in je verhaal en vertel je *waarom* iets nodig is of waarom iets juist niet kan, op een manier die voor hen te begrijpen valt. Een communicatieadviseur legde het als volgt uit, verwijzend naar de cultuurhistorische kaders die gelden voor het beheer van een bijzonder bos: *'Ik denk dat iemand wiens vak het is, mensen kan meenemen in het verhaal van dat landgoedbos, dat we er daar misschien maar tien van hebben in Nederland... en dat dit wel een bepaalde tijd weergeeft, dat dit een verhaal vertelt van hoe het ooit was en dat het daarom fantastisch zou zijn om dat gehele sterrenbos of een deel daarvan terug te brengen, dan kan je mensen daarin meenemen.'* Daarnaast kan het helpen om voorbeelden laten zien, tekeningen te maken of op locatie te gaan kijken om het concreet te maken.



# De ambtenaar en de organisatie

In februari 2018 zocht één van de gemeenten uit onze leerkring nieuwe medewerkers: *'We zoeken vijf avonturiers... Geen dag is het zelfde en ook je functie kan wisselen per opdracht. De ene keer ben je projectleider, procesbegeleider of adviseur en dan weer aanjager van innovaties of organisatieverandering. De ene dag zit je met bewoners om tafel en de andere dag met een bestuurder. Je hebt invloed en het resultaat van je werk zie je soms letterlijk terug in de stad.'*

Kortom: een avontuur, het nieuwe werken, veel beweging en afwisseling, evenveel buiten als binnen.

Tegelijkertijd, zo bleek duidelijk uit onze gesprekken en interacties, staat het nieuwe werken in werkelijkheid bepaald niet los van 'oude' structuren, processen, taken en regels. Wij spraken en zagen veel ambtenaren die graag van buiten naar binnen willen werken - in plattere organisaties, met meer professionele autonomie om slagvaardig en creatief om te gaan met doe-democraten, assertieve burgers, sociale ondernemers en andere verschijningsvormen van de netwerksamenleving - maar ondertussen tegen grenzen oplopen ('t Hart, 2015, p. 54). Dat is niet verwonderlijk. Met de komst van nieuwe werkwijzen zijn oudere vormen van werken niet ineens verdwenen of irrelevant. Uit ons onderzoek blijkt dat de gevestigde organisatievormen enerzijds houvast geven en kansen bieden, maar anderzijds ook danig in de weg kunnen zitten en dilemma's kunnen opleveren. Daarbij komt dat in veel gemeenten een reeks ontwikkel- en veranderingstrajecten naast elkaar lopen (Homan, 2019). In tien gemeenten (de zes eerder betrokken gemeenten, aangevuld met vier andere organisaties) en een waterschap diepten we via focusgroepen met gemiddeld acht ambtenaren, uit hoe de interne organisatie ambtelijk vakmanschap helpt dan wel hindert. Twee vragen stonden daarbij centraal:

- Waar loop je 'binnen' tegenaan, als je van buiten naar binnen wilt werken?
- Wat helpt je 'binnen', als je van buiten naar binnen wilt werken?

In de focusgroepen kwamen de onderstaande punten (zie tabel 1) het vaakst naar voren (op volgorde van het aantal gesprekken waarin de punten werden genoemd).

Waar loop je tegenaan?
Collega's
Verkokering
Politiek
Beleid en wetgeving
Formele processen en tijdspaden
Tijdgebrek en werkdruk
Sturing en management

Wat helpt?
Ruimte voor participatie (tijd, budget, doorzettingsmacht)
Heldere visie die participatie leidt
Collega's
Integrale samenwerking
Bestuurlijk draagvlak en rugdekking
Leren en evalueren
Participatietools

Tabel 1. Wat hindert en wat helpt

Dit zijn de punten die ambtenaren zelf het vaakst noemden, waarbij vooral ook de onderlinge samenhang en bijkomende verhalen interessant en veelzeggend zijn. Hierbij moeten we benadrukken dat we hier het perspectief van de bricoleurs nemen en daarmee dus niet in kaart brengen hoe de 'buitenspelers' binnen overkomen.

## Wat hindert 'binnen'

Als we kijken naar het lijstje van zaken die hinderen dan valt een aantal dingen op. Allereerst het gegeven dat de betrokkenheid van **collega's**, of het gebrek daaraan, het vaakst werd genoemd als majeur obstakel voor participatie (in acht van de elf organisaties). Met andere woorden: de ambtenaren lijken vooral last te hebben van elkaar. Hoe komt dat? Wanneer zij een idee, vraag, klacht of initiatief van buiten naar binnen willen begeleiden hebben ambtenaren bijna altijd een of meer collega's nodig. Hun inhoudelijke expertise, hun toestemming, budget of uitvoeringskracht. Ze geven aan daarbij regelmatig tegen een muur op te lopen. Dan gaat het om collega's die gebukt gaan onder tijdgebrek en werkdruk, die geen prioriteit kunnen of willen geven aan zaken die afkomstig zijn van buiten. De bedoelde collega's voelen zich in de ogen van de ambtenaar niet voldoende verantwoordelijk voor een klacht, idee of initiatief (van wie is dit eigenlijk?), of denken primair vanuit hun eigen vakgebied of afdeling (terwijl juist een bredere, integrale blik vereist is). Bij het ontwerpen van een park stuitte een ambtenaar, na een intensief proces met bewoners te hebben doorlopen, bijvoorbeeld op verzet van collega's bij de afdeling beheer: *'... als het dan aankomt op een kapvergunning voor elkaar krijgen voor het pad dat we met z'n allen bedacht hebben, dan heb je gewoon een groepje bij beheer en die begrijpt het gewoon helemaal niet.'* Zijn collega's in de focusgroep vullen aan: *'Ze hebben wel bezieling en betrokkenheid voor hun vak, maar...'* *'Juist'* beaamt de ontwerper, *'zij willen namelijk de bomen beschermen ... Maar nu missen ze dus even dat ze de oogkleppen afzetten om integraal te kijken.'*



Daarnaast valt op dat **beleid en wetgeving** weliswaar werden genoemd als hindernissen, maar dan toch met meer terughoudendheid en minder grote frequentie (in minder dan de helft van de organisaties) dan men op grond van veelgehoorde klachten hierover zou verwachten. De ambtenaren die dit punt naar voren brachten noemden voorbeelden waarbij (te) specifieke regels de bewegingsruimte in projecten en bij initiatieven beperken. *'Zodra het iets is dat buiten de kaders valt dan kan het lang duren,'* vertelde één van de stadsdeelmanagers. *'Ik heb een oud schoolgebouw omgevormd tot jeugdthunk, in eerste instantie tegen het beleid in. Dus dat was al een heel gedoe, want er werd elke keer gezegd: het past niet in het beleid dat door de raad is vastgesteld. Maar ik zeg: het is wel waar behoefte aan is in de buurt. Dat was het eerste traject. Ik moest elke keer met die wethouder, dan nog met die, dan een gecombineerd overleg, eerst een stuk erover schrijven, vervolgens moest het wel formeel... Nou ja, dan ben je zo een half jaar verder, en die buurt maar wachten.'* Regels zijn soms erg abstract en geven daardoor geen aanknopingspunten voor duidelijk verwachtingenmanagement: waarover kunnen mensen meepraten? Welke mogelijkheden zijn er en welke grenzen en randvoorwaarden? Soms biedt de vaagheid van regels ook ruimte voor onconventioneel handelen. Eén van de ambtenaren, een juriste, merkte op dat niet al haar collega's dat prettig vinden: *'We zitten in een bepaald proces en dan vinden de collega's het heel eng als je eruit stapt en naar buiten treedt over dat proces. Dan zijn ze bang dat je allerlei strategische verwachtingen wekt of dat we onszelf schade toebrengen, of een wethouder, dat zij hun rol niet meer kunnen pakken.'*

De eerste twee punten hangen samen met een volgend punt: **verkokering**. Hoewel 'integraal' een toverwoord lijkt te zijn in gemeenteland, komt verkokering van de gemeentelijke organisatie als tweede grootste barrière naar voren. De gemeentelijke organisatie is in veel gevallen nog georganiseerd langs de lijn van inhoudelijke afdelingen, ieder met eigen doelen, plannen en budgetten en belangen, die soms haaks op elkaar staan. *'Op een heel simpel niveau gaat het bijvoorbeeld over een afdeling vastgoed en grond, die vastgoed verkopen, of snippergrond verkopen... terwijl elders in de organisatie snippergroen ook een waarde heeft en vastgoed ook voor een heel sociale functie kan worden ingezet,'* zo vertelt een stadsdeelmanager in een van de gesprekken. Daarnaast bestaat er vaak een tweedeling tussen de centrale beleidsorganisatie en de wijken (of stadsdelen) die gebiedsgericht werken. Een gebiedsmanager liep hier tegenaan toen zij samen met de scholen in de wijk aan een integraal wijkplan werkte. De thema's in dat plan waren niet één-op-één te vertalen naar de beleidsterreinen van de gemeente, wat de financiering van het plan tot een ingewikkelde puzzel maakte: *'Je wilt het liefst een integraal plan met integrale financiering... dan worden er weer allerlei verschillende potjes bij elkaar geschraapt, dus dat geld komt er wel, maar eigenlijk...'*

Verkokering leidt volgens de ambtenaren vaak tot gebrekkige afstemming tussen collega's. Er worden dingen dubbel gedaan of mensen niet betrokken die wel betrokken zouden moeten zijn. Uit een aantal gesprekken kwam naar voren dat **sturing en management** vaak de systeemlogica volgen en niet de omgevingslogica. Eén van de projectleiders: *'Bij bestemmingsplannen is de vraag: is het Raad van State-proof? En niet zozeer de vraag: Hoe*

*heb je dat nou in samenwerking met de omwonenden gedaan? ... We dragen heel erg uit dat we klantgerichtheid en burgerparticipatie belangrijk vinden, maar in de kern vraag ik me af of we daar echt op sturen.'* De spanning tussen de twee logica's werd mooi geïllustreerd in een gesprek tussen twee collega's van dezelfde gemeente: 'Aline'<sup>2</sup>, vanuit de afdeling HR vaak betrokken bij participatieprocessen, en collega 'Bernard' van de afdeling verkeer.

*Aline: vaak moet ik ervoor vechten dat ik iets belangrijk vind buiten, en dat de rest dan denkt: ja, boeien!*

*Bernard: als wij naar de samenleving toe gaan ... dan ben ik daar helemaal niet blij mee, want je haalt een berg werk op je schouders, dat wil je niet weten.*

*Aline: terwijl je het ook kunt zien als regulier werk*

*Bernard: Ja, natuurlijk, oké, maar dan moet er nog wel drie man bij. Dat is de keerzijde van dingen ophalen. ... je creëert verwachtingen.*

Bernards gevoel wordt gedeeld door ambtenaren uit andere gemeenten: '*je bent 100 procent volgepland met je werk, je dagelijks werk*', aldus een van hen. **Tijdgebrek en werkdruk** staan dan ook in het rijtje van veelgenoemde knelpunten.

Ten slotte werd de **politiek** in de gesprekken relatief vaak genoemd als complicerende factor. Ambtenaren noemden initiatieven en processen waar zij al maanden aan hadden gewerkt, die uiteindelijk niet werden goedgekeurd door een wethouder. Soms kwam dit door een gebrek aan afstemming. Waar het schuurt zijn de momenten waarop het stukloopt, niet op grond van het beleid van de betreffende wethouder, maar op grond van een ambtelijk moeilijk te volgen, individuele keuze. Zo maakte een van de ambtenaren mee dat een wethouder een initiatief afblies met de woorden: '*ik moet aan het college laten zien dat ik ook nee kan zeggen*'. Wat ambtenaren op het raakvlak van gemeente en gemeenschap ook meemaken is dat bewoners die iets (niet) willen hier soms ('achter je rug om') de aandacht van de lokale politiek voor vragen. Als je als ambtenaar al een tijd zorgvuldig bezig bent met bewoners en anderen, kan het knap lastig zijn om hier mee om te gaan.

### Hoe krijg je je collega's mee?

Het begeleiden van een participatieproces doe je als ambtenaar zelden alleen. En ook als je een initiatief of idee van buiten verder wilt helpen ben je vaak aangewezen op de medewerking van collega's van een andere afdeling (Blom et al., 2010). Het betrekken van collega's was een van de meest genoemde activiteiten in de gesprekken die we voerden met ambtenaren. In daaropvolgende groeps gesprekken bleken 'collega's' ook het meest genoemde struikelblok waar ambtenaren 'binnen' op stuiten als ze met 'buiten' aan de slag gaan. De volgende aanknopingspunten om collega's toch te betrekken werden gesuggereerd:

- Net als bij andere belanghebbenden is de relatie van belang. Even langsploen, luisteren en toelichten. Een van de stadsdeelmanagers: '*Ik ben niet zo van het*

<sup>2</sup> Gefingeerde namen.

*mailen of het bellen, ik loop veel liever even langs, ik plof even neer als het kan. Ik zeg: [collega], hoe kijk jij hier tegenaan? En dan komt er gewoon een gesprek tot stand. ... Ik probeer serieus te luisteren naar allerlei problemen die hij oproept – oké, dan moeten we daar even naar kijken. En tegelijkertijd probeer ik ook te voelen of er enig enthousiasme is en waar dat op gebaseerd is en ook of het nodig is dat enthousiasme een beetje aan te wakkeren.'*

- Als je collega's mee wilt nemen, neem ze dan ook letterlijk mee naar de locatie van het project of initiatief en breng ze in gesprek met betrokkenen. Dan komen collega's 'in aanraking met wat ze buiten uitvoeren,' aldus een wijkmanager die bezig was met een geliefde vijver: 'daarmee maak je ze warm, maak je ze gevoelig, je moet mensen echt laten zien, echt de ambtenaar met de inwoner in contact brengen en laten zien, letterlijk laten beleven wat het voor die buurt betekent dat die vijver weggaat. Dat het geen streep is die je in een boek zet, maar dat het emoties met zich meebrengt en dat het dus echt een waarde heeft voor de leefkwaliteit van mensen die daar wonen.'
- Je kunt het betrekken van collega's ook strategisch bekijken. Begin daar waar de energie zit – wie heeft iets met het thema, wie woont er misschien zelf wel in de buurt? En zoek naar gezamenlijke belangen.
- Als je er echt niet met elkaar uitkomt, dan kun je het vraagstuk altijd nog opschalen en voorleggen aan een leidinggevende, zo hebben verschillende ambtenaren ervaren. Maar, zo stellen zij, doe dat wel in overleg met de betrokken collega's, anders gaat het ten koste van de relatie.

## Wanneer helpt 'binnen'

Het lijstje van wat helpt spiegelt goeddeels met het lijstje van wat hindert. Tegenover de verkokering staan vormen van **integrale samenwerking** - meer formele vormen zoals het opzetten van een brede vitaliteitsagenda voor de buurt waaraan ambtenaren uit het sociale en fysieke domein samenwerken, maar ook meer informele vormen zoals die welke ontstaan naar aanleiding van een specifiek initiatief. Een mooi voorbeeld van het laatste komt van een gebiedsmanager, bij wie een initiatief binnenkwam van een wijkbedrijf om mensen met een uitkering te helpen ondernemer te worden. Voor zo'n breed thema – het raakt aan werk en inkomen, aan armoede, eenzaamheid, wijkconomie, enzovoort – heeft de gemeente wel vijf verschillende loketten. De gebiedsmanager en zijn collega brachten de mensen achter die vijf loketten bij elkaar in de wijk en lieten de initiatiefnemer zijn idee *pitchen*. Dat werkte: *'toen hadden we eigenlijk in een uur consensus over dat het een goed initiatief is dat aansluit bij deelopgaven van wel vijf programma's, en dan is het helemaal niet meer zo belangrijk dat elk programma evenredig bijdraagt.'*

Tegenover de 'moeilijke' collega's staan de constructieve **collega's** met wie, zoals in het vorige voorbeeld, goede samenwerking tot stand kan komen. Deze collega's onder-

scheiden zich door hun open houding, flexibiliteit, inlevingsvermogen en bereidheid tot meedenken, maar ook door hun enthousiasme, lef en ondernemende houding. Als voorbeeld werd een wijkbeheerder genoemd, die altijd wil meedenken waardoor dingen snel geregeld kunnen worden, maar ook de projectleider die haar opdracht breder durfde te trekken. Die projectleider maakte - naar aanleiding van geluiden uit de straat - een opdracht om de weg op te knappen tot een breder project waarin ook de verkeersveiligheid en het groen in de straat onder handen werden genomen. In de focusgroepen werd ook verhaald over collega's die in eerste instantie niet mee wilden maar toch mee werden genomen in een proces, bijvoorbeeld door hen uit te nodigen op de betreffende locatie, door 'wixsafari's' te organiseren en actief op zoek te gaan naar het gezamenlijke belang (zie het kader 'hoe krijg je collega's mee', pagina 32).

Tegenover een beperkende systeemlogica werd het positieve potentieel van sturing en management genoemd. Hier wezen de ambtenaren op het belang van **bestuurlijke rugdekking en draagvlak** (vgl. Hendriks & Tops, 2005) en het uitdragen van **een heldere visie op participatie en samenwerking**. Waar zijn we wel en niet van? Wat zijn onze prioriteiten? Hoe pakken we de zaken (samen met bewoners en andere partijen) aan? Dit zorgt voor duidelijkheid die soms gemist wordt door ambtenaren op het raakvlak van gemeente en gemeenschap. Zowel richting buitenwereld als binnenwereld. Ambtenaren kunnen dan zelf ook duidelijker uitleggen en verantwoorden waarom ze hun tijd inzetten voor een bepaald initiatief of proces. Hoewel er behoefte bestaat aan heldere kaders en visie, is daarbinnen en daaromheen ook duidelijk ruimte gewenst, in de vorm van **tijd, budget en doorzettingsmacht**. Rugdekking en visie moeten ook worden ondersteund door concrete middelen.

Ten slot werd in verschillende gesprekken aangegeven dat het organiseren van **reflectie, evaluatie** en andere **leerinterventies** kan helpen het contact met 'buiten' beter vorm te geven. Dat hoeft niet in de vorm van omvangrijke externe evaluaties te komen, maar kan ook 'in het klein' - bijvoorbeeld door structureel na een bewonersbijeenkomst aan de deelnemers te vragen wat ze van de avond vonden en of die aan hun verwachtingen voldeed, of door een intervisiegroepje op te richten.

### Hoe nu verder?

Aan het eind van dit relaas gekomen, denkt de lezer die in de gemeentelijke praktijk werkzaam is wellicht: 'hoe nu verder?' Dit is de vraag die ons als onderzoekers standaard wordt gesteld aan het einde van onderzoek. Het zou ook goed kunnen zijn dat u als lezer vooruit bent gaan bladeren in de hoop het antwoord sneller te kunnen vinden. Dat vinden wij begrijpelijk. Voor ambtelijke vakmensen, ervaren en minder ervaren, is er hopelijk in dit essay genoeg aan herkenning en praktische handreikingen te vinden. Maar er is ook ander leespubliek - publieke managers, organisatieadviseurs, beleidsmedewerkers en bestuurders – die lessen willen trekken voor de gemeentelijke organisatie. Hoewel wij van mening zijn dat het geven van betekenis aan bevindingen en het trekken van lessen ook door die lezers zelf moet worden gedaan, willen wij hier wel ideeën aanreiken over de manier waarop ambtelijk vakmanschap kan worden gewaarborgd, ontwikkeld en versterkt.

*Maak binnen structureel ruimte voor buiten.* Om te beginnen is er ruimte nodig voor mensen die op de grens tussen binnen en buiten werken. Zij verdienen waardering voor hun werk en met open blik te worden ontvangen als zij met mensen klachten, problemen, initiatieven, kansen en ideeën van buiten naar binnen komen. Net als zij open staan voor bewoners en andere partijen buiten, moet de gemeentelijke organisatie open staan voor waar zij mee aankomen. (Even mooi, zo niet mooier brengen zij die 'veel buiten spelen' mensen van buiten op geregelde tijden mee naar binnen.)

*Maak verbinden en relatieopbouw makkelijk.* De gemeentelijke organisatie mag er natuurlijk ook vanuit kunnen gaan dat buitenspelers open staan voor geluiden van binnen. Het gaat om de wisselwerking. Die wisselwerking komt tot stand in concrete projecten, maar wordt mede dankzij opgebouwde relaties voortgezet. Het dient aanbeveling om ook fysiek en organisatorisch mensen bij elkaar in de buurt te brengen en houden. De wijkambtenaar moet in de wijk zitten, zou je zeggen, maar als zij haar weg in het gemeentehuis niet meer vindt, is dat een probleem. Tegelijkertijd is het aan te bevelen dat de relaties van specialisten binnen zich niet beperken tot collega's en zullen de buitenspelers specialisten mee naar buiten moeten nemen. Ook is het raadzaam als de collega's binnen en buiten vaker met elkaar reflecteren op hun samenwerking. Dit essay laat eens te meer zien dat die collega's elkaar nodig hebben, maar dat zij elkaar niet altijd begrijpen. Achter de kleine spanningen die spelen (of juist worden vermeden) in concrete projecten, gaan soms grotere dilemma's schuil die te maken hebben met de verschillende overheidsrollen en de (soms botsende) waarden die de gemeente vertegenwoordigd. Het is verstandig om het gesprek daarover te organiseren.

*Zorg voor gevarieerde teams.* Een recent onderzoek naar personeelsadvertenties over een periode van 37 jaar (1980-2017) laat zien dat van de individuele amb-

tenaar steeds meer wordt verwacht (Kruyen, Keulemans, Borst & Helderma, 2017). De individuele ambtenaar is echter geen barba pappa, dat ligt eerder in het vermogen van gevarieerde teams. Het is slimmer de gemeentelijke organisatie zo in te richten dat gevarieerde vaardigheden en expertises van medewerkers op een flexibele manier kunnen worden ingezet. Afhankelijk van de maatschappelijke opgave kunnen verschillende medewerkers bij elkaar worden gezet in opgabegegerichte projectteams. In de zorg kan men het ook niet af met alleen huisartsen. Het gaat erom dat de gemeente een nieuwe balans vindt tussen haar rollen. Hiervoor is het goed het geheel - balans tussen de verschillende perspectieven - ook zo veel mogelijk in de delen terug te vinden is.

*Zorg voor leren in en om de eigen organisatie.* Enkele grotere gemeenten zijn de afgelopen jaren leergangen voor 'urban professionals' begonnen. Dit is toe te juichen. Het risico bestaat namelijk, dat je als professional zo midden in het werk staat, dat je nauwelijks in staat bent om te reflecteren op je werk en je nieuwe inzichten eigen te maken. We worden mettertijd wel handiger in het afhandelen van onze taken, maar onze leercurve neemt ook geleidelijk aan af. Daarbij komt dat een leergang ook een manier kan zijn om op team- en organisatieniveau iets te bewerkstelligen, als de leergang gedragen en gesteund wordt door bestuur en management. Hierbij is van belang om te beseffen dat het 'wat' (luisteren, uitlegen, etc.) goed is te trainen, maar dat het 'hoe' (open, resultaatgedreven, verbindend, bricolierend) ook te maken heeft met een bepaalde instelling en praktische wijsheid die je wellicht kan uitdragen, maar niet zomaar kan overdragen.







# Afsluitend: weten waar te kijken en kijken om te weten

Voor dit essay hebben we met veel ambtelijke professionals die op het raakvlak van gemeente en participerende gemeenschap opereren mogen spreken over hun 'vak' – om te ontdekken wat kenmerkend en belangrijk is voor het 'vakmanschap' op dit bijzondere terrein. We hebben ook ter plekke mogen proeven aan de gemeentelijke context waarin zij – altijd met een reeks van anderen, binnen en buiten het gemeentehuis – aan concrete zaken van publiek belang werken. De inzichten die we op deze manier hebben meegekregen, en in dit essay hebben proberen te verwoorden en verbeelden, zijn op minstens twee niveaus van betekenis. Ten eerste op het niveau van de betekenisvolle hoofdlijnen. Uit alles wat we gehoord en gezien hebben konden we vijf vitale werkpraktijken destilleren die het 'wat' van ambtelijk vakmanschap inkleuren - wat is het dat ambtelijke vakmensen in de kern doen? – en vier basiskenmerken van het 'hoe' – hoe opereren ambtelijke vaklui op het raakvlak van gemeente en participerende gemeenschap? Het idee van de publieke bricoleur brengt het 'wat' en 'hoe' heel aardig samen. Het gaat hier om publieke professionals die voor en met publieke partijen een zaak van publiek belang voor elkaar proberen te krijgen; op een open, verbindende en tegelijk resultaatgerichte wijze; met een repertoire aan werkpraktijken (situatie doorgronden, relaties bouwen, aansluiting vinden tussen binnen en buiten, enzovoorts) die naar bevind van zaken worden ingezet; roeiend met de riemen die er zijn of kunnen worden gevonden.

Samenballende begrippen als 'publieke bricolage' helpen bij het vatten van de kern van hedendaags ambtelijk vakmanschap op het raakvlak van gemeente en participerende gemeenschap – ze vormen een sleutel waarmee een omvangrijke bak aan ervaringen kan worden ontsloten –, maar voor waarachtig begrip van de werkelijkheid moet die bak aan ervaringen ook worden geopend. De Cruyffaanse uitspraak 'je gaat het pas zien als je het doorhebt' (als je een dieper en fundamenteler begrip voor het 'spel' hebt ontwikkeld) is hier van toepassing, maar het omgekeerde evengoed: 'je hebt het pas door als je het

ziet' (als je uitvoerig en aandachtig hebt gekeken). Je moet goed weten waar te kijken, maar je moet ook goed kijken om te weten. Om die reden hebben we in dit essay veel naturalistische beschrijvingen en reflecties van ambtelijke professionals zelf opgenomen, direct gerelateerd aan concrete uitdagingen: zoals de realisatie van een buurtpark op een braakliggend terrein met een reeks van belanghebbenden, of de aanleg van een mountainbike-route door een bos waar anderen ook zo hun ideeën over hebben. Inzicht in wat ambtelijke professionals in zulke gevallen concreet doen, en hoe ze dat dan doen is van zelfstandige betekenis. Dat is de tweede betekenislaag – de laag van de betekenisvolle bijzonderheden – die we in dit essay hebben aangebracht, met ruime inbreng van ambtelijke professionals. Vanuit hun perceptie hebben we ook scherper zicht gekregen op wat helpt en hindert binnen de ambtelijke organisatie.

Ambtelijk vakmanschap is vaak moeilijk inzichtelijk te maken voor mensen die het vak zelf niet uitoefenen. En voor degenen die het vak wel zelf uitoefenen is het vaak ook niet zo eenvoudig om aan te geven wat het nu eigenlijk inhoudt, hoe het werkt, en wat er voor nodig is. Dit essay geeft op deze punten meer duidelijkheid en vertrekpunten voor het goede begrip en het goede gesprek over ambtelijk vakmanschap op het raakvlak van gemeente en participerende gemeenschap. De herkenning onder deelnemers aan de leerkring ambtelijk vakmanschap was groot.

Tot slot willen wij enkele individuen bedanken zonder wie de leerkring en dit essay niet tot stand waren gekomen: Abbas Lotfolahian, Adri Stet, Carmen Nolten-Laan, Eline Veen-van der Veer, Eveline Vat, Frans van Dongen, Jannet Koster, Jessica Kruijssen-van Etten, Jorien Stolwijk, Jornt van Zuylen, José Cvetanovic, Karin Sleeking, Lydia Schijven, Nina Bassant en Roy Vermeulen. Daarnaast bedanken we alle ambtenaren die deelnamen aan het onderzoek en openhartig over hun werk wilden vertellen.





# Literatuur

Becker, H.S. (1978). Arts and crafts. *American Journal of Sociology*, 83(4), 862-889.

Binnema, H., & Geuijen, K. (2015). Verbindend vakmanschap: de kunst van het loslaten. *Bestuurswetenschappen*, 69(2), 85-97.

Blom, R., Bosdriesz, G., Van der Heijden, J., Van Zuylen, J., & Schamp, K. (2010). *Help een burgerinitiatief! De faciliterende ambtenaar*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: Den Haag.

Brink, G. Van den & Jansen, T. (2016). *Ambtelijk vakmanschap en moreel gezag*. Utrecht: Stichting Beroepseer.

Bruijn, J. A. de, Heuvelhof, E. F. & Veld, R. J. (1998). *Procesmanagement: Over procesontwerp en besluitvorming*. Schoonhoven: Academic Service.

Buuren, M.W. Van (2018). *Uitnodigend bestuur*. EUR: Rotterdam.

City Deal Inclusieve Stad (2016). Doen wat nodig is: *Experimenten die maatwerk mogelijk maken*. Rotterdam: Platform P.

Duymedjian, R. & Rüling, C. (2010). Towards a Foundation of Bricolage in Organization and Management Theory. *Organization Studies*, 31(2), 133-151.

Forester, J. (1999). *The deliberative practitioner*. Cambridge, MA: MIT Press.

Geel, H. van (2019, 10 maart). *Gebiedsgericht werken is 'onmisbaar overbodig'* [blog]. Opgevraagd van <http://lpb.nl/blog-vlog/blog-vlog-bericht/gebiedsgericht-werken-is-onmisbaar-overbodig/>.

Hajer, M. (2011). *De energieke samenleving*. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Hart, W. (2017). *Anders vasthouden*. Deventer: Management Impact.

Hart, P. 't (2014). *Ambtelijk Vakmanschap 3.0: Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*. Den Haag: NSOB.

Hart, Paul 't (2015) 'Ambtelijk Vakmanschap 3.0 Revisited,' in Wesseling, H., 't Hart, P., Van Eemeren, A. (2015). *Ambtelijk Vakmanschap 3.0: Een Reflectie op het essay Ambtelijk Vakmanschap 3.0 van Paul 't Hart*. [https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/309087/Reflectiebundel\\_ambtelijk\\_vakmanschap\\_3.0.pdf?sequence=1](https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/309087/Reflectiebundel_ambtelijk_vakmanschap_3.0.pdf?sequence=1) Bekeken op 20-4-2019.

Hendriks, F. & Drosterij, G. (2012). *De zucht naar goed bestuur in de stad: lessen uit een weerbarstige werkelijkheid*. Den Haag: Boom.

Hendriks, F. & Wijdeven, T. Van de (2014). *Loshouden en meemaken: over samenredzaamheid en overheidsparticipatie*. Den Haag: Platform-31.

Innes, J. E. & Booher, D. E. (1999). *Consensus Building as Role Playing and Bricolage*. *Journal of the American Planning Association*, 65(1), 9-26.

Kruyen, P. M., Keulemans, S. H., Borst, R. T. & Helderma, J. K. (2017). *Searching for a new bureaucrat? A longitudinal computer-assisted study of personality descriptors in local-government vacancies*. Paper presented at the European Group of Public Administration Conference, Milan, Italy.

Levi-Strauss, C. (1966). *The savage mind*. Letchworth, Hertfordshire: The Garden City Press Limited.

Maanen, J. van, Sørensen, J. B., & Mitchell, T. R. (2007). The interplay between theory and method. *Academy of management review*, 32(4), 1145-1154.

Meerkerk, I. Van & Edelenbos, J. (2018). Facilitating conditions for boundary-spanning behaviour in governance networks. *Public Management Review*, 20(4), 503-524.

Meijs, M. (2017). *Arena's en gedragspatronen binnen het sociaal domein: gemoedsrust is ver te zoeken*. Den Haag: NSOB.

Metze, T., & Hendriks, F. (2015). Overheidsparticipatie - conclusies. In T. Metze, & F. Hendriks (Eds.), *Samen leren over overheidsparticipatie* (pp. 107-116). Tilburg: TSPB.

ROB (2012). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.

Schön, D.A. (1983). *The reflective practitioner*. New York: Basic Books.

Sennett, R. (2008). *The Craftsman*. New Haven: Yale University Press.

Steen, M. van der, Scherpenisse, J., & van Twist, M. (2015). *Sedimentatie in sturing. Systemen brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: NSOB.

Wal, Z. van der (2017). *The 21st century public manager*. Londen: Palgrave Macmillan.  
Wijdeven, T. Van de (2012). *Doe-democratie: Over actief burgerschap in stadswijken*. Delft: Eburon.

Wijdeven, T. Van de, L. De Graaf en F. Hendriks (2013). *Actief burgerschap: lijnen in de literatuur*. Den Haag: Ministerie van BZK/Movisie/Nicis.

Yanow, D., & Tsoukas, H. (2009). What is reflection-in-action? *Journal of management studies*, 46(8), 1339-1364.





# Methodologische verantwoording

Het eerste deel van dit essay is tot stand gekomen op basis van semi-gestructureerde interviews met 55 ambtenaren werkzaam in zes Nederlandse gemeenten. De deelnemende ambtenaren varieerden in functie en beleidsterrein, zij zijn bijvoorbeeld wijkmanager, projectleider of adviseur, maar hebben met elkaar gemeen dat zij allemaal regelmatig in contact zijn met bewoners. De interviews zoomden in op concrete casussen – participatieprocessen, initiatieven en andere samenwerkingen met partijen buiten het gemeentehuis - ingebracht door de geïnterviewde. De interviews duurden gemiddeld 90 minuten en zijn opgenomen. Het overgrote deel van de interviews is geheel getranscribeerd en digitaal gecodeerd met behulp van het programma NVivo. Het analyseproces kan worden gekenschetst als ‘abductief’ (Van Maanen, Sørensen en Mitchell, 2007). De onderzoekers codeerden de interviewdata als uitgangspunt en vergeleken vervolgens thema’s die in deze interviews naar voren kwamen met bestaande wetenschappelijke literatuur om vervolgens de data beter te duiden, codering aan te scherpen en de analyse te verdiepen.

48

Het tweede deel van het essay is gebaseerd op een serie ‘focusgroepen’ waarin het thema ‘de gemeentelijke organisatie’ verder werd uitgediept. Aan de in totaal elf gesprekken deden vijf tot twaalf ambtenaren mee. De focusgroepen vonden plaats in de zes gemeenten die ook meededen aan het eerste deel van het onderzoek, aangevuld met nog vier andere Nederlandse gemeenten en een waterschap. In totaal hebben 85 ambtenaren een bijdrage geleverd aan deze gesprekken. De focusgroep gesprekken duurden elk anderhalf uur. In de gesprekken werden de deelnemers verdeeld in twee kleinere groepen die elk gevraagd werden samen tot een lijst te komen van wat hen belemmert (groep 1) en wat hen helpt (groep 2) binnen de gemeentelijke organisatie, als zij ‘met buiten’ werken. Na deze eerste ronde hadden de deelnemers de gelegenheid om de lijst van de andere groep aan te vullen. Vervolgens werd aan de totale groep deelnemers gevraagd om con-

crete voorbeelden van items op de lijstjes te delen, om deze te concretiseren en te verdiepen. Tot slot kregen de deelnemers de mogelijkheid om te reageren op de items die genoemd zijn in voorgaande gesprekken in andere organisaties. Ook de focusgroepen zijn opgenomen en getranscribeerd. De items op de twee lijstjes vormden vervolgens het uitgangspunt voor de analyse.

Eerdere versies van de analyse die we hier presenteren, deelden we in het najaar van 2018 in de zes gemeenten en aanvullende organisaties waar de onze focusgroepen hielden. Ook presenteerden we de voorlopige bevindingen op een symposium in Den Haag, bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 16 januari 2019.

# Colofon

## EEN TILBURG UNIVERSITY ESSAY OVER SAMENWERKING IN HET PUBLIEKE DOMEIN

---

© 2019 Wieke Blijleven, Merlijn van Hulst, Frank Hendriks  
Department of Public Law and Governance / Tilburg Institute of Governance  
T 0031 (0)134662128 / <https://www.tilburguniversity.edu/tig>

w.blijleven@tilburguniversity.edu  
m.j.vanhulst@tilburguniversity.edu  
f.hendriks@tilburguniversity.edu

Illustraties: Carmen Nolten-Laan  
Concept en design: Studio | powered by Canon

ISBN: 978-94-6167-400-5

## TILBURG UNIVERSITY

---

Warandelaan 2  
5037 AB Tilburg  
T 0031 (0)134669111  
[www.tilburguniversity.edu](http://www.tilburguniversity.edu)

 [www.facebook.com/TilburgUniversity](https://www.facebook.com/TilburgUniversity)  
 [twitter.com/TilburgU](https://twitter.com/TilburgU)

---

