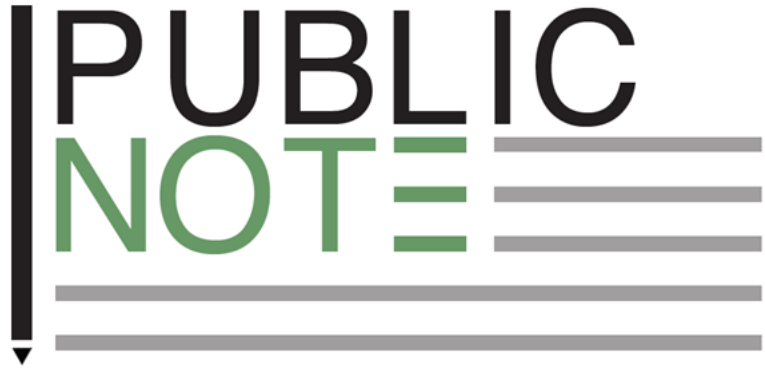


# Ambtenaren als bricoleurs: Van government naar/ in/ met governance



Voor jonge bestuurskundigen is de ontwikkeling van ‘government’ naar ‘governance’ een klassiek thema, een niet weg te denken concept in de studie en bovendien een praktische realiteit. Ik volgde mijn opleiding bestuurskunde aan een School of Governance, na mijn studie ben ik begonnen aan een proefschrift aan een Institute of Governance en ik geef zo nu en dan les binnen een opleiding Public Governance. Tijdens de laatste conferentie van de NIG – de Netherlands Institute of Government - liet prof. Leo Huberts in zijn key note zien dat het concept ‘governance’ de basis vormt voor het merendeel van de moderne bestuurskundige thema’s en theorieën (denk: good governance, collaborative governance, multilevel governance). Waarom stond de G in NIG eigenlijk nog voor Government, en niet voor *governance*? Inmiddels, enkele maanden later, zijn die laatste paar letters van de naam inderdaad veranderd.

Bestuurskundigen zijn het erover eens dat we leven in tijden van governance. In mijn opleiding bestuurskunde speelde *government* nog steeds een centrale rol, maar vooral in vakken over klassiekers. Max Weber’s klassieke bureaucratie is vervangen door de nieuwe klassieker *governance*, waarin de overheid geen hiërarchische eenheidsstaat is, maar een staat die bestaat uit allerlei actoren die met elkaar verbonden zijn in beleidsnetwerken (Rhodes, 1996; 2007).

Hoewel government en governance in theorie twee opeenvolgende fasen lijken, is dat onderscheid in de praktijk van de bestuurskunde echter niet zo zwart-wit. In mijn onderzoek naar de werkpraktijk en dilemma’s van ambtenaren in de participatiesamenleving, zag hoe ingewikkeld het is om als overheid steeds weer je rol te bepalen in al die governance constellaties. In dit essay zal ik aan de hand van de ervaringen van deze ambtenaren illustreren hoe de traditionele overheidsrol vaak ingevuld in, en gecombineerd met de 21<sup>ste</sup> - eeuwse realiteit van *governance*. De constante zoektocht naar de rol van government in moderne governance-processen is een centrale uitdaging voor hedendaagse ambtenaren en bestuurskundigen.

## De klassieke bureaucratie en governance

De traditionele rol van de overheid is die van de hiërarchische, bureaucratische rechtstaat. Dit klassieke plaatje vormde tot de jaren '80 van de vorige eeuw het dominante perspectief op de rol van de overheid. Centrale waarden voor het ambtelijk apparaat waren expertise, rationalisme en objectiviteit. Formele regels stonden centraal en het algemeen belang voorop (Weber, 1978; Osborne, 2006). Ongeveer 15 jaar geleden signaleerde Rod Rhodes voor het eerst de ontwikkeling, of 'shift from government to governance' (Rhodes, 1996; 1997; 2007). In plaats van formeel, top down te sturen, werd van overheden en ambtenaren verwacht dat ze onderhandelen, netwerken, samenwerken en aan allerlei vormen van hands-off management doen (Rhodes, 2007). De 21<sup>ste</sup>-eeuwse ambtenaar moet responsief, creatief en flexibel zijn, in plaats van objectief en rationeel (Pestoff, Brandsen & Verschuere, 2012; Kruijten & Van Genugten, 2019).

### Ambtenaren als "publieke bricoleurs"

Hoewel deze overheidsrollen elkaar opvolgen in de tijd en soms ronduit lijken te botsen – denk aan flexibiliteit versus regels; maatwerk versus gelijke behandeling, professionele expertise versus lokale kennis – bestaan de rollen in de praktijk vaak naast elkaar (Rhodes, 2016; Van der Steen et al., 2018). Verschillende onderzoeken hebben laten zien dat ambtenaren binnen een organisatie zich zowel kunnen identificeren met de klassieke overheidswaarden als met de nieuwe waarden, of combinatie daarvan (Aschhoff & Vogel, 2019; Van der Steen et al., 2018; Kruijten & Van Genugten, 2019). Bovendien kennen veel moderne overheidsorganisaties nog steeds veel kenmerken van een klassieke bureaucratie en zullen ambtenaren wel *moeten* zoeken naar een werkende combinatie (Tuurnas, 2015; Agger & Damgaard, 2018).

In mijn eigen onderzoek naar het werk van ambtenaren in de participatiesamenleving (zie Blijleven, Van Hulst & Hendriks, 2019) kwam die combinatie ook steeds terug. Hoewel de ambtenaren veel tijd besteden aan het faciliteren van initiatieven en ideeën uit de samenleving en het onderhouden van relaties met partijen buiten het stadhuis, bleek dat een belangrijk aandeel van hun werk zit in het verbinden van 'buiten' met 'binnen'. Met binnen

bedoelen we lokale bureaucratie, de wetten en regels, de expertise, maar ook de waarden. We zagen ambtenaren die creatieve verbindingen legden tussen het beleid in hun gemeente en de ideeën en initiatieven die naar boven kwamen in gesprekken met bewoners. Zo verbond stedenbouwkundige bij de gemeente initiatiefnemers met ideeën voor beachvolleybal en buurtmoestuinen uit de stad met een plan voor een nieuw stadspark. Een wijkmanager vond de verbinding tussen een initiatief voor een buurttaxi met een experimentenregeling in het nieuwe verkeersbeleid. Andersom scherpten de ambtenaren met hun inhoudelijke expertise en proceskennis, ideeën van actieve bewoners aan om ze bijvoorbeeld veiliger, efficiënter, esthetischer, inclusiever of überhaupt legaal te maken en ze daarmee te kunnen realiseren. Het algemeen

belang is voor deze ambtenaren bovendien nog steeds van cruciaal belang, maar hoe dat er in een concrete situatie uitziet, bepalen ze samen met alle betrokken actoren.

We bestempelden deze ambtenaren in ons onderzoek als 'bricoleurs'. Bricolage betekent zoiets als 'met de middelen die ter beschikking staan, iets nieuws te creëren' (Levi-Strauss, 1966). Op praktisch en pragmatisch niveau verbinden de ambtelijke bricoleurs de middelen, regels en kaders van de lokale bureaucratie met de ideeën van buiten. Op een meer abstract niveau verbinden zij ook de waarden en belangen van binnen en buiten met elkaar. Bricoleurs weten idealiter de ervaringen, ideeën, scenario's van alle betrokken partijen bij elkaar te brengen en samen te brengen tot een strategie waar die partijen zich in kunnen vinden (Innes & Booher, 1999). Op deze manier geven ambtenaren op nieuwe manier vorm aan traditionele government-waarden en structuren en rollen in moderne governance-processen en waarden. Rod Rhodes, die het concept *governance* nota bene op de kaart zette, betoogde enkele jaren geleden al dat het vakmanschap en de ambachtelijkheid van de klassieke ambtenaar vooral niet gediskwalificeerd moet worden (Rhodes, 2016). Juist voor de ambtenaren en bestuurskundigen van nu is de invulling van de rol van de "government" in "governance" een centraal thema.

### Referenties

Agger, A. & Damgaard, B. (2018). Interactive policy processes: A challenge for street-level bureaucrats. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 22(3), 89-108.

Aschhoff, N. & Vogel, R. (2019). Something old, something new, something borrowed. *Public Administration*, 97(3), 703-720.

Blijleven, W., Hust, M. van & Hendriks, F. (2019). *Publieke bricoleurs: Ambtelijk vakmanschap op het raakvlak van gemeente en gemeenschap*. Tilburg: Tilburg University.

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. & Genugten, M. van (2020). Opening up the black box of civil servants' competencies. *Public Management Review*, 22(1), 118-149.

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

Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance. *Public Management Review*, 8(3), 377-387.

Steen, M. van der, Twist, M. van & Bressers, D. (2018). The sedimentation of public values: How a variety of servants. *Review of Public Personnel Administration*, 38(4), 1–28.

Pestoff, V, Brandsen, T & Verschuere, B. (2012). *New Public Governance, the third sector and co-production*. Abingdon: Routledge.

Rhodes, R.A.W. (1996). The new governance: governing without government. *Political studies*, XLIV, 652-667.

Rhodes, R.A.W. (2007). Understanding Governance, ten years on. *Organization Studies*, 28 (8), 1243-1264

Rhodes, R. (2016). Recovering the craft of public administration. *Public Administration Review*, 76(4), 638–647.

Tuurnas, S. (2015). Learning to co-produce? The perspective of public service professional. *International Journal of Public Sector Management*, 28(7), 583 – 598.