Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

**ARTIKEL**

# Niet alleen lokaal

## Verkenning van verschillen tussen coproductie-initiatieven op de lokale, regionale en nationale bestuurslagen

*Hessel Bos & Carola van Eijk**

### 1 Inleiding

De overheid biedt steeds meer mogelijkheden om samen met de burger diensten, beleid en goederen te maken; zowel door zelf burgers actief uit te nodigen om mee te doen als door het bieden van ruimte aan burgers die initiatief willen nemen. De achterliggende – ideologische – gedachte is dat dit de sociale cohesie in de samenleving verhoogt en tegelijkertijd een nieuwe bron van middelen aanboort, gebaseerd op de capaciteiten van burgers (Brandsen et al., 2018). De hiërarchie tussen overheid en burgers wordt vervangen door een partnerschap (Schlappa & Imani, 2018). Op sommige beleidsdomeinen wordt de participatie van burgers voorgeschreven door wetgeving, zoals de aanvaarde Omgevingswet. In tegenstelling tot de aloude inspraakmogelijkheden uit de jaren zestig, gaat het bij de recente vormen van participatie om meer dan het vragen van input aan burgers over hoe bijvoorbeeld de publieke ruimte eruit moet zien. Het gaat om het *actief handelen* van burgers *in samenspraak* met de overheid. De achterliggende gedachte is dat onze democratie om meer gaat dan eens in de vier jaar het vervullen van stemplicht.
In de literatuur staat deze trend, die sinds de jaren 2000 in opmars is, bekend als '*coproductie*': het proces waarin individuen die niet werkzaam zijn voor de overheidsorganisatie individueel of in georganiseerd verband input leveren voor de productie van publieke diensten of goederen (Brandsen & Honingh, 2016; Loeffler & Bovaird, 2016; Nabatchi et al., 2017). Wanneer we afgaan op de academische literatuur (vgl. Voorberg et al., 2015) en de daarin onderzochte casussen, dan lijken

* Hessel Bos heeft in 2020 de master *Public Management and Leadership* met honours afgerond aan de Universiteit Leiden. Tijdens zijn studie heeft hij een jaar stage gelopen in de Eerste Kamer bij de GroenLinksfractie. Een belangrijk onderwerp waarvoor hij zijn ondersteuning heeft verleend, is het Invoeringsbesluit van de Omgevingswet, waarin ook het participatieproces is vastgelegd. Tijdens zijn studie werkte hij bij het Interstedelijk Studenten Overleg als beleidsmedewerker medezeggenschap. Inspraak en (mede)zeggenschap zijn belangrijke interesses voor hem. Momenteel is hij werkzaam als docent maatschappijleer en maatschappijwetenschappen op het Zwijsen College. Carola van Eijk is als universitair docent verbonden aan het Instituut Bestuurskunde, Universiteit Leiden. In haar onderzoek richt zij zich op de coproductie van publieke diensten en andere vormen van burgerparticipatie waarbij een directe interactie ontstaat tussen burgers en de overheid. Ze bestudeert onder andere de motivatie van burgers om deel te nemen, de conflicterende belangen waarmee overheidsprofessionals te maken krijgen in coproductieprocessen en de uitdagingen rondom het organiseren van coproductie in kwetsbare buurten.


doi: 10.5553/BO/221335502022002001

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker



het met name de lokale overheden – de gemeenten – te zijn waar coproductie-initiatieven worden ontplooid en actief participatiebeleid wordt gevoerd. De verwachting is dat coproductie op deze bestuurslaag gemakkelijker van de grond komt, doordat de afstand tussen burger en overheid kleiner en het abstractieniveau van de onderwerpen lager is (Brandsen et al., 2018).
Hoewel de regionale[1] en nationale bestuurslagen in de literatuur zijn onderbelicht, betekent dit niet dat op deze lagen helemaal geen coproductie plaatsvindt (voor een uitzondering zie Needham, 2008; Miao et al., 2021). We weten echter nog weinig over hoe coproductie op het regionale en nationale niveau eruitziet en of die processen ook op *dezelfde wijze worden vormgegeven* als de initiatieven op het lokale niveau. Een vergelijking tussen hoe coproductie op alle drie de bestuurslagen wordt vormgegeven, ontbreekt voor zover wij weten. Toch kan een dergelijke vergelijking relevant zijn. Het vergroot ons begrip van hoe coproductie wordt geïmplementeerd en dat kan uiteindelijk bijdragen aan een verbetering daarvan, zodat de potentie die coproductie heeft, beter wordt benut.
Daarom richt dit artikel zich op de vraag: *Welke verschillen bestaan er in hoe coproductie-initiatieven worden vormgegeven op de lokale, regionale en nationale bestuurslagen?* Daarbij richten we ons specifiek op initiatieven op het gebied van duurzaamheid en ruimtelijke ordening (zie methode-sectie). Waar het single-casestudy design nog steeds veelvuldig wordt toegepast binnen de coproductieliteratuur (vgl. Voorberg et al., 2015), probeert deze exploratieve studie de bestaande inzichten te verbreden middels een inductief onderzoek op meerdere bestuurslagen in een vergelijkend onderzoeksdesign. Op basis van een beperkt aantal casussen worden verschillen in kaart gebracht, waarmee we hopen verder onderzoek naar coproductie op verschillende bestuurslagen te stimuleren.

## 2 Conceptualisatie

In de huidige bestuurspraktijk vinden we een veelvoud en grote verscheidenheid aan coproductie-initiatieven. Initiatieven die overigens door de betrokken overheden en burgers niet altijd als coproductie worden aangeduid, maar waaraan ook labels worden geplakt zoals co-creatie, co-design en burgerinitiatief (vgl. Van Eijk & Cuppen, forthcoming). In dit artikel gebruiken we consequent de term coproductie voor alle initiatieven die gaan over de samenwerking tussen (groepen van) individuele burgers en overheden en waarbij een directe en actieve bijdrage wordt gevraagd van deze burgers aan de overheidsorganisatie en/of haar taken (Brandsen & Honingh, 2016). Burgers zijn hierbij langdurig betrokken bij het project in verschillende fases: van initiatie tot planning, ontwerpen, uitvoering en/of evaluatie.
In de gevolgde conceptualisatie kan de bijdrage van burgers zich richten op de plannings- en uitvoeringsfase van het publieke dienstverleningsproces of enkel op de uitvoeringsfase. Daarnaast maken Brandsen en Honingh (2016) een onderscheid tussen de taken die burgers kunnen coproduceren. Primaire taken omvatten daarbij die taken en activiteiten die in het hart van het dienstverleningsproces staan.

1 In dit artikel worden met regionale overheid c.q. regionaal bestuursniveau zowel de provincies als de waterschappen bedoeld.


Beleidsonderzoek Online 2022 (0) 2
doi: 10.5553/BO/221335502022002001

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker



Niet-primaire taken zijn hier weliswaar aan gelieerd, maar het dienstverleningsproces kan ook voortbestaan zonder de uitvoering van deze taken. Dit betekent overigens niet dat de uitvoering van niet-primaire taken niet belangrijk of relevant is; vaak raken ze wel aan de bredere organisatiemissie van de overheidsorganisatie (Brandsen & Honingh, 2016).

De klassieke gedachte achter coproductie zoals verwoord door Arnstein (1969) in haar participatieladder, is dat het een partnerschap is op basis van 'gedeelde macht'. Hoewel er conceptueel gezien verschillen bestaan tussen wat Arnstein bedoelde met de term en hoe het vandaag de dag wordt gedefinieerd (zoals de focus op beleidsvorming respectievelijk publieke dienstverleningsprocessen), staat het idee van gelijkheid tussen de partners nog steeds centraal (Bovaird, 2007). Coproductie bevindt zich op deze ladder slechts één rang of trede boven wat Arnstein *placation* (vert.: sussen) noemt, waarbij burgers symbolisch mogen deelnemen zonder enige macht.

Maar kunnen we wel veronderstellen dat macht daadwerkelijk 'gedeeld' wordt en wel op dezelfde wijze tussen de burger enerzijds en de overheid op het lokale, regionale en nationale niveau anderzijds? In de inleiding noemden we al dat de afstand tussen burger en overheid varieert tussen de bestuurslagen, evenals het abstractieniveau van de onderwerpen die op de betreffende bestuurslaag worden behandeld. Daarnaast vervullen de lokale, regionale en nationale overheid staatsrechtelijk en institutioneel gezien andere functies en voeren zij andere taken uit; ze kennen ieder hun eigen positie in het Huis van Thorbecke (Van der Meer, 2020). Wanneer we die gedachtelijn doortrekken, moeten we wellicht constateren dat de geïmplementeerde coproductie niet op alle bestuurslagen hetzelfde is in termen van de machtsverdeling tussen overheid en burger.

## 3 Methode

Om het mogelijke verschil in hoe coproductie vormgegeven wordt te onderzoeken, is gekozen voor een kwalitatieve aanpak. Dit doet recht aan het inductieve onderzoekskarakter en aan de diversiteit waarin coproductie voorkomt (Voorberg et al., 2015). Via het internet is actief gezocht naar initiatieven waarbij burgers en overheid samenwerken op het thema duurzaamheid en ruimtelijke ordening. Dit thema speelt zich op alle overheidslagen af, waardoor een vergelijking mogelijk is. Bij de selectie van casussen is de definitie zoals verwoord in de vorige paragraaf leidend geweest. Dat betekent dat burgers een directe en actieve bijdrage moeten leveren aan de betrokken overheidsorganisatie en/of haar taken, dat zij langdurig betrokken zijn in de plannings- en/of uitvoeringsfase (voor bepaalde of onbepaalde tijd), en tot slot dat burgers primaire of niet-primaire taken kunnen vervullen.

In lijn met de eerdere constatering dat de huidige coproductieliteratuur vooral kijkt naar coproductie-initiatieven op *lokaal* niveau, werden via het internet op die bestuurslaag ook de meeste voorbeelden gevonden. Bij initiatieven gericht op duurzaamheid en ruimtelijke ordening op het regionale en vooral het nationale niveau, gaat het vaak om netwerksamenwerking tussen overheid en maatschappelijke organisaties. Dergelijke initiatieven vallen buiten de scope van ons onderzoek, omdat

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker



het hier eerder gaat om *collaborative governance* (Ansell & Gash, 2008; O'Leary & Vij, 2012) dan om coproductie. Deze zijn dus niet in de selectie opgenomen.
Mede hierdoor zijn de uiteindelijk geselecteerde casussen niet gelijk verdeeld over de drie bestuurslagen. In totaal zijn zes casussen onderzocht en vergeleken (zie de kadertekst hierna). Naast de gemeenten en provincies was in twee casussen het waterschap betrokken. In één casus was het waterschap actief betrokken in de ondersteuning en facilitering van de coproductie. Dit ging over een gemeentegrens-overstijgend project. Vandaar dat ervoor is gekozen deze casus onder regionale overheid te plaatsen. Bij de andere casus was het waterschap juridisch betrokken, maar had het geen faciliterende rol in de coproductie. De casus was lokaal gesitueerd, waardoor deze casus onder het lokale niveau is geplaatst. Alle geselecteerde casussen richten zich op het thema duurzaamheid en ruimtelijke ordening.

**Overzicht initiatieven**

Casussen lokaal niveau:

- *Waterkrachtcentrale*: op initiatief van burgers is er in de rivier een waterkrachtcentrale gebouwd op grond van het waterschap die stroom levert aan 275 huishoudens en aan publieke evenementen van de gemeente. Met de centrale moet de gemeente klimaatneutraler worden.
- *Buurttuinen*: bewoners onderhouden samen buurttuinen, wat aansluit bij het beleid van de gemeente op het gebied van groenvoorziening. Het initiatief begon kleinschalig met een aantal bewoners die in de eigen straat het groenonderhoud verzorgden, maar het initiatief is uitgegroeid naar een groot deel van de stad met financiële, materiële en procesmatige hulp van de gemeente.
- *Opknappen braakliggend terrein:* bewoners knappen braakliggend terrein op als onderdeel van het duurzaamheidsbeleid van de gemeente. De bewoners hebben zelf het plan geïnitieerd bij de gemeente en zijn financieel en procesmatig ondersteund.

Casussen regionaal niveau:

- *Onderdoorgang:* bewoners van een dorp waar een provinciale weg moest worden verbreed, hebben in samenwerking met de provincie een onderdoorgang bedacht die zorgt voor meer geluids- en uitstootreductie. De bewoners hebben zelf het initiatief genomen en zich verenigd in een dorpsraad, bestaande uit een groep inwoners afkomstig uit een van de kernen van de gemeente.
- *Dijkversteviging*: het waterschap heeft middels actieve participatie van burgers een plan ontworpen voor de versteviging van een dijk met een lengte van 30 km. Deze burgers waren bewoners langs de dijk en hebben samen met het waterschap een voorstel ontworpen voor hoe de dijk eruit moest zien.



Beleidsonderzoek Online 2022 (0) 2
doi: 10.5553/BO/221335502022002001

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker



Casus nationaal niveau:
- *Promotie consumptie groente en fruit:* na relevante werkervaring en kennis te hebben opgedaan op het gebied van voeding is de initiatiefneemster een eigen initiatief begonnen. Het initiatief stimuleert het bedrijfsleven middels campagnes om de verkoop en consumptie van groente en fruit te promoten. Het initiatief wordt ondersteund door de rijksoverheid.

Verdeeld over de zes casussen zijn achttien interviews afgenomen (zie tabel 1). Om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van het proces zijn per casus interviews gehouden met burgers (N = 6), ambtenaren (N = 7) en waar mogelijk politici/bestuurders (N = 5). Alle interviews zijn getranscribeerd en per bestuurslaag open gecodeerd. In lijn met het inductieve onderzoekskarakter heeft voor de interviews een beknopte lijst van onderwerpen als basis gediend. De vier besproken onderwerpen zijn:
- *coproductie:* gevraagd is naar wat de redenen zijn om een coproductie te starten;
- *skills en ondersteuning:* gezien het verschil in complexiteit van de vraagstukken per bestuurslaag is gevraagd naar de benodigde vaardigheden (*skills*) van de burgers om te coproduceren en de geboden ondersteuning vanuit de overheid;
- *relatie burger/bewoner tot overheid:* gezien de wisselende afstand tot de burger/bewoner per bestuurslaag is gevraagd naar de relatie tussen de burger/bewoner en de overheid tijdens de coproductie;
- *reflectie en ontwikkeling:* in haar huidige toepassing is coproductie een relatief nieuw beleidsconcept voor veel overheden, waardoor de ontwikkelingen nog onduidelijk zijn. Gevraagd is hoe aangekeken wordt tegen deze onzekerheid en het toekomstperspectief.

## 4 Exploratie van verschillen in vorm en opzet van coproductie over bestuurslagen heen

Hoe ziet de coproductie er in de onderzochte casussen uit op de verschillende bestuurslagen? Op basis van de codering kunnen vier hoofdthema's worden uitgelicht die leidend zijn in deze paragraaf: de taken van een coproductie; de voorwaarden om te coproduceren; de ondersteuning van de overheid aan de coproductie; en de afhankelijkheid van de politieke besluitvorming voor het voortbestaan van de coproductie. Elk thema wordt per bestuurslaag ingekleurd, waardoor een systematische vergelijking mogelijk is. Hoewel de onderzochte casussen slechts een selectie omvatten van alle coproductie-initiatieven die plaatsvinden en onze studie niet pretendeert representatief te zijn, betogen we dat het 'gestandaardiseerde' coproductieproces per bestuurslaag minimaal deze onderdelen bevat. Op deze manier formuleren we in de volgende paragraaf een aantal observaties die beschrijven hoe coproductie wordt vormgegeven over de overheidslagen heen. Deze observaties kunnen leidend zijn in vervolgonderzoek.


doi: 10.5553/BO/221335502022002001

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker



*Tabel 1 Overzicht casussen en respondenten*

| Casus | Bestuurslaag | Actoren | Respondent nummer |
|---|---|---|---|
| Waterkrachtcentrale | Lokaal *(gemeente 29.000 inwoners)* | Coproducerende burger* | 1 |
| | | Ambtenaar gemeente | 2 |
| | | Ambtenaar waterschap** | 3 |
| Buurttuinen | Lokaal *(gemeente 90.000 inwoners)* | Coproducerende burger | 4 |
| | | Ambtenaar gemeente | 5 |
| | | Wethouder | 6 |
| Opknappen braakliggend terrein | Lokaal *(gemeente 645.000 inwoners)* | Coproducerende burger | 7 |
| | | Ambtenaar gemeente | 8 |
| | | Raadslid sociaal-democraat | 9 |
| | | Raadslid liberaal-democraat | 10 |
| | | Raadslid sociaal-ecologist | 11 |
| Onderdoorgang | Regionaal | Vertegenwoordiger dorpsraad | 12 |
| | | Ambtenaar provincie* | 13 |
| Dijkversteviging | Regionaal | Deelnemer omgevingsplatform | 14 |
| | | Ambtenaar waterschap | 15 |
| | | Dijkgraaf *** | 16 |
| Promotie consumptie groente en fruit | Nationaal | Duo interview: projectmanager & liaison ministerie | 17 & 18 |

* Interviews zijn telefonisch afgenomen.
** Interview is per mail afgedaan en alleen gebruikt als achtergrondinformatie.
*** Bij dit interview was ook een ambtenaar aanwezig ter ondersteuning.

### *4.1 Taken van een coproductie*

In de bestudeerde casussen blijkt dat de *lokale overheid* openstaat om samen te werken met burgers. Echter, deze samenwerking komt alleen tot uiting in de uitvoering van publieke taken die niet behoren tot het primaire takenpakket van de gemeente. De buurttuinen gaan bijvoorbeeld over een intensievere vorm van groenvoorziening en onderhoud dan de gemeente strikt noodzakelijk hoeft te doen. De heersende gedachte onder de geïnterviewde politici en ambtenaren is dat primaire taken van de gemeente te groot zijn om door burgers te worden overgenomen, aangezien dit voltijdsdagbesteding betreft en niet te combineren is met het dagelijks werk van burgers (Respondenten 1, 2, 5, 8, 10).



Beleidsonderzoek Online 2022 (0) 2
doi: 10.5553/BO/221335502022002001

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker



In tegenstelling tot wat we zien bij de gemeenten, wordt tijdens coproductie bij de onderzochte casussen van de *regionale overheden* vaak samengewerkt met groepen burgers in plaats van met individuele burgers. Daarbij gaat het ook nog om groepen burgers die geprofessionaliseerd zijn en bijvoorbeeld verenigd zijn in een stichting. De coproductie bevat de primaire taken van de regionale overheid, zoals de dijkversteviging laat zien. Gezien het belang van deze taken, brengt dit een afbreukrisico met zich mee voor de regionale overheid indien de coproductie mislukt. Hierdoor wordt strenger 'geselecteerd' op welke coproducties mogelijk zijn en draagt de regionale overheid de verantwoordelijkheid voor het eindresultaat (Respondenten 12, 13, 15). Ze zijn meer betrokken bij het proces en sturen ook meer dan de lokale overheden doen.

In de bestudeerde casus op *nationaal niveau* wordt eveneens samengewerkt met een geprofessionaliseerd burgerinitiatief. In deze casus gaat het om een individuele burger die reeds (werk)ervaring heeft opgedaan ten aanzien van het betreffende thema en zo ook al een netwerk heeft opgebouwd. De actieve burger laat dit initiatief verder uitgroeien en professionaliseren, waarna de overheid bereid is te coproduceren. De onderzochte casus op het nationale niveau laat zien dat de coproductie de uitvoering betreft van nationaal beleid waarin de productie van publieke goederen/diensten al reeds is uitgewerkt (Respondenten 17, 18). Waar op de andere twee bestuurslagen burgers ook betrokken zijn bij de planning van beleid/goederen/diensten, zien we dat in de onderzochte casus op nationaal niveau niet terug. De coproductie sluit aan bij een reeds door politieke organen vastgesteld beleidsdoel, maar is daarentegen vrij in de uitvoering. Samenwerking tussen overheid en burger (of eigenlijk: het geprofessionaliseerde burgernetwerk) ontstaat wanneer vraag en aanbod bij elkaar komen. De gedeelde macht om te initiëren ontbreekt dus.

Coproductie wordt door de geïnterviewden gezien als een vorm van efficiency, aangezien het taken betreft die de overheid niet zelf kan oppakken en die nu met behulp van het coproducerende burgernetwerk toch uitgevoerd kunnen worden (Respondenten 17, 18). Bovendien wordt het coproducerende netwerk door het bedrijfsleven vaak gezien als een onafhankelijk van de overheid opererend orgaan: waar de rijksoverheid in de ogen van het bedrijfsleven haar eigen belangen heeft, wordt het coproducerende netwerk – al dan niet terecht – als 'neutraal' getypeerd (Respondenten 17, 18). Hierdoor is het voor coproducerende netwerken vaak makkelijker om de connectie met het bedrijfsleven te maken dan dat de rijksoverheid dat kan.

### *4.2 Voorwaarden*

In de bestudeerde casussen op het lokale niveau blijkt dat de lokale overheid gebruikmaakt van participatiebeleid waarin de minimale voorwaarden voor coproductie zijn benoemd. Voldoende draagvlak, (mede-/zelf-)financiering en maatschappelijke impact zijn onderwerpen die in dit beleid voorkomen. De medebekostigingsvraag is soms dermate hoog dat de ervaring leert dat burgers vroegtijdig afhaken (Respondent 2). De geïnterviewde burgers ervaren dit als een belemmering (Respondenten 1, 4, 7), maar de gemeente ziet de financiering ook als draagvlakmeting (Respondenten 2, 5). De gemeenten zijn huiverig om publiek geld in burgerinitiatieven te investeren, aangezien succes niet vanzelfsprekend is.


doi: 10.5553/BO/221335502022002001

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker



Op regionaal niveau is er bij de bestudeerde casussen geen participatiebeleid waarin voorwaarden voor burgerparticipatie worden benoemd. Hoewel dit beleid ontbreekt, is net als bij de gemeenten ook hier het aantonen van draagvlak wel belangrijk als een soort voorwaarde. Burgers moeten aantonen dat zij draagvlak vanuit de gemeenschap genieten om te coproduceren (Respondent 12). Tijdens het proces is de samenwerking wel geformaliseerd middels een convenant of contract.
Ook op nationaal niveau ontbreekt specifiek participatiebeleid in de bestudeerde casus. Wel werden tussen de overheid en het coproducerende burgernetwerk formele afspraken gemaakt over het doel van de coproductie. Het is niet zo dat aan deze doelen concrete resultaten werden gekoppeld die vervolgens behaald dienden te worden (Respondent 18). Maar het resultaat wordt wel gedurende de coproductie gemonitord en uiteindelijk is het een beslissing van de bewindspersoon of deze akkoord gaat met (de continuering van) de coproductie.

### *4.3 Ondersteuning*

Bij de lokale overheid wordt met het opgestelde participatiebeleid ook duidelijk welke ondersteuning burgers kunnen verwachten van de overheid. In de onderzochte casussen is deze ondersteuning gericht op de korte termijn en tijdelijk van aard. Het bestaat uit geld, materialen of ambtelijke ondersteuning bij de aanvraag van vergunningen. Niet alle coproducties zijn gebaat bij deze ondersteuning. De geïnterviewde burgers hebben de intentie om voor langere tijd te coproduceren en missen bijpassende ondersteuning; voor aanvullende of andere ondersteuning is eerst een uitspraak van de gemeenteraad nodig (Respondenten 1, 4, 7). Daarnaast gaven zij aan dat het coproduceren erg veel tijd vergt, naast hun dagelijkse werk. Deze uren worden niet vergoed door de gemeente en de geboden ondersteuning staat in schril contrast met de inzet van de burgers zelf. Bij de waterkrachtcentrale hebben de initiatiefnemers ruim 5.000 uur arbeid geleverd, waar de gemeente uitsluitend heeft geholpen met enkele vergunningaanvragen en een kleine bijdrage heeft geleverd voor de opening van de centrale. De waterkrachtcentrale wordt daarentegen wel als reclame voor de gemeente gebruikt (Respondent 2).
Op regionaal niveau hangt de ondersteuning af van de kundigheid van de burgers of eigenlijk vooral van de vraag welke expertise specifiek ontbreekt. Bij de bestudeerde coproducties waar met groepen burgers wordt samengewerkt, neemt de regionale overheid de burgers meer aan de hand in het proces wanneer zij overtuigd is van het vertegenwoordigde belang (Respondenten 13, 15). In de casussen van de dijkversterking en de onderdoorgang heeft de regionale overheid masterclasses georganiseerd om burgers vaardig te maken, zodat ook zij volwaardig mee kunnen onderhandelen bij de besluitvorming. Dit gebeurt op thema's die relevant zijn voor het proces en waarop de burgers nog expertise missen. De burgers participeren op vrijwillige basis en krijgen geen financiële vergoeding, ondanks het feit dat het een intensieve samenwerking betreft.
Kosten voor de coproductie komen voor rekening van de regionale overheid. De onderzochte casussen worden ambtelijk ondersteund middels procesbegeleiding en tijdsbewaking. Omdat deze ondersteuning arbeidsintensief is, zal niet elke casus geschikt zijn voor coproductie (Respondenten 13, 15, 16). Het voordeel van de ondersteuning is volgens de betrokken burgers en ambtenaren dat echt over de



Beleidsonderzoek Online 2022 (0) 2
doi: 10.5553/BO/221335502022002001

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker



inhoud kan worden gepraat en niet over de vormgeving van het proces. Toch ervaren niet alle burgers de geboden ondersteuning op dezelfde manier. Bij de ondersteuning wordt maatwerk geboden afhankelijk van de expertise en capaciteiten van de burger. Dit wordt geïllustreerd door een ambtenaar uit de casus dijkversteviging:

> *'Wat het wel lastig maakt is dat waterveiligheid inhoudelijk een lastig thema is. Dus een bewoner kan niet goed zelf een dijk ontwerpen. Daar hebben we dus die masterclasses. (…) En daarin hebben we ze dus geprobeerd een beetje te faciliteren om beter mee te kunnen denken.'*

Bij de bestudeerde casus op *nationaal niveau* is geen concrete ondersteuning voorzien. Bij de start van de onderzochte coproductie bestond twijfel over de vraag of de samenwerking juridisch mogelijk was. De betrokken respondenten beschouwen daarom de durf van de nationale overheid en de coproducenten om het initiatief toch te starten als ondersteuning (Respondenten 17, 18). Immers, omdat het wel de uitvoering van nationaal beleid/publieke goederen betreft, is sprake van een afbreukrisico wanneer het coproductie-initiatief niet slaagt. Een verschil met de regionale overheden zoals hierboven belicht, is wel dat de coproducties niet gaan over de hoofdtaken (de primaire taken) van de nationale overheid.
De geboden ondersteuning door de nationale overheid wordt verder bepaald door de achtergrond van de coproducerende burgers. In de onderzochte casus over de promotie van consumptie van groente en fruit zijn zij professioneel georganiseerd en beschikken ze over een groot netwerk dat hen helpt de coproductie tot een succes te maken. De initiatiefneemster heeft gewerkt bij het Voedingscentrum en zo een netwerk en kennis opgebouwd. De door de rijksoverheid geboden ambtelijke ondersteuning omvatte procesmatige en inhoudelijke taken. Daarnaast was sprake van financiële ondersteuning.

### *4.4 Politieke afhankelijkheid*

Waar coproductie door verschillende respondenten wordt gezien als 'apolitiek' (Respondenten 6, 8, 14), blijkt de wisselwerking tussen coproductie en politiek toch regelmatig voor te komen. Op *lokaal niveau* wordt bij de bestudeerde casussen de mogelijkheid tot coproductie geboden vanwege politieke bereidheid. Het wordt benoemd in het coalitieakkoord en daarna uitgewerkt in beleid. Door de wisselende samenstelling van het College van Burgemeester en Wethouders wordt het beleid vaak aangepast. Middels het beleid kan worden gestuurd op wat voor soort initiatieven de gemeente wenst. Uit de onderzochte casussen blijkt echter dat er ook initiatieven ontstaan die buiten de beleidskaders vallen. In dergelijke situaties ontstaat twijfel of het initiatief past binnen het gestelde beleid en zo tot de taakopdracht van de gemeente behoort, hoewel vaak wel de meerwaarde van het initiatief op zichzelf wordt ingezien. In dergelijke situaties moet de gemeenteraad bij de start en bij de continuering eerst een uitspraak doen alvorens ondersteuning geboden kan worden (Respondenten 2, 4, 5, 6, 8, 10).
Zelfs gemeenten die zo min mogelijk in beleidskaders vastleggen om zo geen initiatief uit te sluiten, ondervinden hinder hiervan. Coproducties vereisen maatwerk


doi: 10.5553/BO/221335502022002001

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker



en dat is vaak lastig te bieden, zelfs wanneer zo min mogelijk in beleidskaders is vastgelegd. Bovendien gaat het beleid meestal over het opstarten van een initiatief, waardoor de gemeenteraad alsnog een uitspraak moet doen wanneer de ondersteuning voor langere tijd nodig is om zo het initiatief over de tijd heen te kunnen continueren (Respondenten 1, 4, 7). Hierdoor is de burger in vele gevallen afhankelijk van politieke uitspraken, waardoor het proces vertraagd wordt.
Op *regionaal niveau* ontbreekt in de onderzochte casussen een beleidskader dat de coproductie structureel formaliseert (Respondenten 12, 13, 17). Dit betekent dat bij alle onderzochte initiatieven politieke goedkeuring nodig was. Deze afhankelijkheid vertraagt het coproductieproces. In de onderzochte casussen was er bovendien een betrokkenheid van de regionale bestuurders in de vorm van inhoudelijke, dan wel symbolische ondersteuning (Respondenten 12, 13, 17). De politieke afhankelijkheid is daarmee ten opzichte van het lokale niveau hoger.
In de onderzochte casus blijkt dat op *nationaal niveau* de afhankelijkheid sterk persoonsafhankelijk is. Bewindslieden zien de coproducties die zij zelf hebben geïnitieerd of helpen oprichten als een persoonlijk succes (Respondenten 17, 18). Dit kan grote gevolgen hebben bij een wisseling van bewindspersonen: de geboden ondersteuning hangt af van de bereidheid van de betrokken bewindspersoon of deze de coproductie van zijn/haar voorganger nog wel wil voortzetten. De initiatiefnemers moeten bij het aantreden van een nieuwe bewindspersoon op zoek naar nieuwe welwillendheid. Dit blijkt geen vanzelfsprekendheid, omdat nieuwe bewindspersonen vaak vinden dat het initiatief gerelateerd is aan de vertrekkende bewindspersoon en zij liever eigen initiatieven starten waarin zij eigen prioriteiten kunnen stellen. De projectmanager in de casus promotie consumptie groente en fruit licht dit als volgt toe:

> *'Toen Martijn van Dam er zat, wilden we heel erg hetzelfde. Die was ook heel erg op gezond en verduurzaming van voedsel. (…) Deze minister [Carola Schouten; red.] zit vooral op voedselverspilling en duurzaamheid. Heel erg belangrijk. Dat heeft allemaal met het regeerakkoord te maken. Dat betekent voor ons dat wij ons meer moeten gaan focussen op een ander ministerie vanuit een preventieakkoord.'*

## 5 Enkele observaties als opstap naar vervolgonderzoek

Welke lessen kunnen we destilleren over hoe bestuurslagen omgaan met coproductie? Zoals al vermeld: wij pretenderen geen uitputtende conclusies te kunnen trekken. Maar onze casusselectie biedt wel ruimte om enkele algemenere observaties te kunnen destilleren die bruikbaar zijn voor vervolgonderzoek. Uit de resultaten blijkt dat hoe de samenwerking precies wordt vormgegeven, varieert per bestuurslaag. Hieronder visualiseren we eerst per bestuurslaag voor elk van de hierboven beschreven kenmerken (taken, voorwaarden, ondersteuning en politieke afhankelijkheid) hoe de coproductie is vormgegeven. Daarna bespreken we enkele observaties die nader ingaan op de verschillen tussen de bestuurslagen.



Beleidsonderzoek Online 2022 (0) 2
doi: 10.5553/BO/221335502022002001

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker



## 5.1 *Coproductie per bestuurslaag gevisualiseerd*

Coproductie op de lokale bestuurslaag:

- *Taken:* coproductie wordt alleen toegestaan ten aanzien van niet-primaire taken van de gemeente en wordt geïnitieerd door burgers.
- *Voorwaarden:* coproductie wordt toegestaan middels een minimalistisch beleidskader met minimale eisen met betrekking tot draagvlak, financiering en maatschappelijke impact.
- *Ondersteuning:* de coproductie krijgt procesmatige ondersteuning om kortetermijndoelen te bereiken; voor de lange termijn wordt verwacht dat de coproductie zich snel ontwikkelt tot een zelfstandig initiatief.
- *Politieke afhankelijkheid:* door het minimalistische beleidskader moet de gemeenteraad besluiten nemen over het voortbestaan van de coproductie die het proces vertragen en belemmeren.

Coproductie op de regionale bestuurslaag:

- *Taken:* de coproductie wordt selectief toegestaan ten aanzien van de primaire taken van de regionale overheid en wordt geïnitieerd door de burgers alsook door de overheid.
- *Voorwaarden:* de regionale overheid heeft geen participatiebeleid, maar gedurende het proces wordt de coproductie geformaliseerd middels een convenant of contract.
- *Ondersteuning:* de ondersteuning varieert per casus en is zowel procesmatig als inhoudelijk begeleidend voor de duur van het hele proces.
- *Politieke afhankelijkheid:* het democratisch orgaan moet toestemming geven voor de besluiten die genomen worden in de coproductie, waardoor het proces vertraagd wordt en er een zekere afhankelijkheid is.

Coproductie op de nationale bestuurslaag:

- *Taken:* de coproductie voert nationaal beleid uit en komt tot stand door het samenkomen van vraag en aanbod.
- *Voorwaarden:* participatiebeleid ontbreekt en afspraken worden alleen gemaakt over het doel van de coproductie, niet over de uitvoering.
- *Ondersteuning:* de coproductie ontvangt procesmatige alsook inhoudelijke ondersteuning.
- *Politieke afhankelijkheid:* de coproductie is afhankelijk van de welwillendheid van de individuele bewindspersoon.

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker



### 5.2 *Observaties over verschillen en overeenkomsten in hoe coproductie wordt vormgegeven op verschillende bestuurslagen*

In de bovenstaande figuren zijn een aantal verschillen en overeenkomsten tussen de bestuurslagen te zien. Hieronder presenteren wij deze verschillen/overeenkomsten in vijf observaties die input geven voor vervolgonderzoek naar de rol, betekenis en vormgeving van coproductie op verschillende bestuurslagen.

Allereerst viel bij het opzetten van deze studie op dat het aantal bestaande coproductie-initiatieven per bestuurslaag sterk verschilt. Bij het zoeken en vervolgens selecteren van geschikte casussen konden wij op het lokale niveau veel makkelijker casussen vinden dan op het regionale en vooral het nationale niveau. Dat betekent natuurlijk niet dat burgers geen rol hebben op nationaal niveau of daar niet bij worden betrokken. Maar het gaat daarbij meestal niet om coproductie-initiatieven zoals verwoord in de gehanteerde conceptualisatie van Brandsen en Honingh (2016). Binnen het onderzochte domein van duurzaamheid en ruimtelijke ordening zien we bijvoorbeeld op nationaal niveau hoe burgers bij het klimaatakkoord werden betrokken via de zogenoemde 'tafels' of op regionaal niveau bij het opstellen van de Regionale Energie Strategie (RES).[2] Maar dit betreft eerder beleidsvorming dan de levering van publieke dienstverlening en gaat vooral ook over burgers die verenigd zijn in belangengroepen of maatschappelijke organisaties in plaats van (groepen van) individuele burgers. Onze eerste observatie is daarmee:

> ***Observatie 1:*** *Hoe hoger de bestuurslaag, hoe minder vaak we coproductie-initiatieven vinden.*

Deze observatie kan te maken hebben met de overheidstaken die op de betreffende bestuurslagen worden vervuld en de functie van de desbetreffende overheid in het institutionele bestel. Dat kan coproductie een minder passende vorm van publieke dienstverlening maken op de hogere bestuurslagen. Daarnaast haalden we aan de start van dit artikel al aan dat in de huidige literatuur wordt verondersteld dat coproductie makkelijker te realiseren is op lokaal niveau vanwege de daar kleinere (gepercipieerde) afstand tussen overheid en burger. Onze eerste observatie lijkt in lijn te zijn met die veronderstelling.

Ten tweede valt in onze casussen op dat naarmate het bestuursniveau hoger wordt, de taken die met coproductie-initiatieven worden opgepakt, meer verschuiven naar primaire overheidstaken. Op gemeentelijk niveau hadden de bij de onderzochte casussen betrokken burgers alleen de mogelijkheid de niet-primaire taken van de gemeente te coproduceren. Op regionaal en nationaal niveau was dat niet het geval en ging de coproductie steeds meer over het uitvoeren van beleid dat gevormd is door de overheid. Dit leidt tot de tweede observatie:

> ***Observatie 2:*** *Bij coproductie-initiatieven op een lagere bestuurslaag observeren we dat deze minder vaak de primaire taken van de overheid betreffen dan op de hogere lagen.*

2 Overigens kan worden betwijfeld of deze RES getypeerd kan worden als regionale bestuurslaag of dat het hier eerder een tussenlaag betreft tussen gemeenten en provincies in.



Beleidsonderzoek Online 2022 (0) 2
doi: 10.5553/BO/221335502022002001

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker



Een mogelijke verklaring achter deze observatie kan liggen in hoe op de verschillende bestuurslagen tegen het idee van coproductie wordt aangekeken. Bij de onderzochte casus op nationaal niveau lijkt de coproductie vooral een functioneel doel te dienen, hoewel tevens wordt opgemerkt dat bewindspersonen een sterk commitment kunnen hebben met het initiatief. Uit de interviews komt het beeld naar voren dat de coproductie op het nationale niveau het resultaat is van vraag en aanbod: het initiatief past bij reeds vastgestelde doelen en voor de overheid is het efficiënt om de taken zo uit te voeren. Hoewel niet kan worden ontkend dat ook (sommige) gemeenten coproductie inzetten als efficiëntiemiddel (het vaak gehoorde 'bezuinigen door het over de schutting kiepen van taken en verantwoordelijkheden'), speelt op het lokale niveau wellicht ook iets anders. Coproductie wordt door lokale politici en bestuurders misschien meer gezien als een middel om de lokale gemeenschap te versterken en het draagvlak voor beleid en publieke dienstverlening te vergroten (vgl. Michels, 2011). Waar op nationaal niveau coproductie zo meer een noodzaak is, gaat het op lokaal niveau meer om het ideologisch getinte idee van 'ruimte en eigenaarschap geven aan burgers'. Burgers die, volgens de geïnterviewde respondenten, ook niet te zwaar belast kunnen worden met complexe taken.

Ten derde valt in onze vergelijking tussen de casussen op dat de voorwaarden om te coproduceren afnemen naarmate het gaat om initiatieven op een hogere bestuurslaag. Bij de onderzochte casussen op lokaal niveau werd veel vooraf ingekaderd door beleid en stelden de betrokken overheden ook voorwaarden rondom vooral de financiering aan de initiatiefnemers. Bij de casussen op regionaal en nationaal niveau zien we deze beleidskaders niet of minder terug. De derde observatie is daarmee:

> ***Observatie 3:*** *Bij coproductie-initiatieven op een hogere bestuurslaag observeren we dat er minder beleidsmatige voorwaarden worden gesteld dan op de lagere lagen.*

Intuïtief zou je in eerste instantie het tegenovergestelde verwachten. Juist bij een hogere bestuurslaag – waar de afstand tussen burger en overheid groter is – zou je verwachten dat er meer voorwaarden en beleidskaders worden opgesteld. Bij gemeenten is het – wellicht naïeve – beeld dat het contact tussen coproducerende burger en overheid makkelijker en informeler tot stand komt. Toch ligt hierin wellicht juist een verklaring. Coproductie op het gemeentelijke niveau is vanzelfsprekender dan op het nationale niveau (zie ook observatie 1). En naarmate overheden geconfronteerd worden met toenemende aantallen initiatieven – zelf geïnitieerd of door de burger – worden zij meer gedwongen kritisch te zijn ten aanzien van deze initiatieven. Uit de interviews komt een beeld naar voren dat op het lokale niveau op voorhand meer geselecteerd wordt op welke coproductie-initiatieven wel en welke geen doorgang kunnen vinden. Aan deze selectie ligt een formeel beleidskader ten grondslag. Op het regionale niveau wordt het gesprek met initiatieven aangegaan en gedurende het proces worden voorwaarden gesteld aan de initiatieven.

Bovendien constateerden we dat bij de onderzochte lokale coproductie-initiatieven de verdeling van machten tussen overheid en burger meer geformaliseerd werd, waarbij de invloed van burgers op voorhand wordt gestuurd. En dat op bestuursla-

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker



gen die dicht bij burgers staan, minder ruimte wordt geboden voor de coproductie van primaire overheidstaken. Wanneer en hoe burgers precies mogen coproduceren, wordt gestuurd middels beleid. En waar dat beleid te minimalistisch is, wordt het middels een politiek oordeel afgedaan. De afhoudende houding van de overheid doet suggereren dat coproductie als 'moetje' of bestuurlijke verplichting wordt gezien, in plaats van een mogelijkheid om beter beleid en een betere uitvoering te creëren. Dat is minder ideologisch dan we onder observatie 2 constateerden. Het regionale niveau wijkt af van dit beeld. Hier werd de coproductie juist niet als 'moetje' gezien: zowel vanuit het waterschap als de provincie werd de meerwaarde van coproductie ingezien om zo de afstand tussen burger en overheid te verkleinen. De provincie moest in de geselecteerde casus daarentegen wel eerst worden overtuigd van de meerwaarde, maar heeft tijdens het proces de meerwaarde ingezien en heeft daarna medewerking aan de coproductie verleend.
De vierde observatie hangt hier deels mee samen, namelijk dat de ondersteuning bij de casussen op hogere bestuurslagen steeds inhoudelijker werd. Op het lokale niveau is deze ondersteuning meer procesmatig. Naarmate coproductie meer over de primaire taken van de bestuurslaag gaat, ondersteunt de overheid ook meer inhoudelijk. De aard van de taak zou hier een verklaring kunnen zijn voor de geboden ondersteuning. Dit leidt tot twee gerelateerde observaties:

> ***Observatie 4a:*** *Bij coproductie-initiatieven op een lagere bestuurslaag observeren we dat er meer procesmatige ondersteuning wordt geboden aan coproductie-initiatieven.*
> ***Observatie 4b:*** *Bij coproductie-initiatieven op een hogere bestuurslaag observeren we dat er meer inhoudelijke ondersteuning wordt geboden aan coproductie-initiatieven.*

Tot slot hebben de onderzochte casussen op de drie bestuurslagen gemeen dat de coproductie-initiatieven te maken hebben met politieke afhankelijkheid. Het uiteindelijke besluit voor de continuering van coproductie is altijd een politiek besluit, dat op hogere bestuurslagen genomen wordt door bestuurders (minister) en op lagere bestuurslagen door de volksvertegenwoordiging (gemeenteraad). Dit vertraagt het proces en de continuering van de coproductie. Vanuit het perspectief van de burgers wordt dit als belemmerend ervaren, aangezien zij afhankelijk van het besluit pas de benodigde ondersteuning ontvangen. De laatste observatie luidt daarmee:

> ***Observatie 5:*** *Onafhankelijk van de bestuurslaag ervaren burgers de politieke afhankelijkheid die het coproductie-initiatief heeft het betreffende politieke orgaan, als belemmerend.*

De politieke afhankelijkheid van coproductie-initiatieven betreft bovendien niet enkel de door de overheid geboden ondersteuning aan het initiatief. De geïnterviewde burgers die betrokken waren bij initiatieven op de drie bestuurslagen, ervaren vaak ook een sterke inhoudelijke invloed van de politieke organen. Dit leidt tot een paradox: enerzijds bieden overheden ruimte voor coproductie-initiatieven,



Beleidsonderzoek Online 2022 (0) 2
doi: 10.5553/BO/221335502022002001

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker



maar anderzijds is deze ruimte niet structureel van aard en staat de uitkomst van de samenwerking in de perceptie van de burger vooraf al vast omdat deze politiek wordt bepaald. Conceptueel gezien is coproductie een samenwerking tussen overheid en burger, waarin geen van de partijen de ander domineert en planning en uitvoering van beleid, goederen en diensten in samenspraak worden gedaan. Van deze gedeelde macht tussen overheid en burger, die wordt aangehaald in de literatuur (vgl. Bovaird, 2007), is echter meestal geen sprake, aangezien de uiteindelijke macht alsnog bij de overheid ligt. Coproductie degradeert hierdoor in de praktijk op de ladder van Arnstein (1969) van de trede 'partnerschap' naar de trede 'sussen'. Aan de ene kant kan op basis hiervan worden geconcludeerd dat de potentie die coproductie heeft, tot dusver niet volledig wordt benut door de verschillende overheden. De afhankelijkheid van de politieke besluitvorming maakt dat het niet altijd de coproducerende burger is, die aan zet is. Aan de andere kant kan de vraag worden opgeworpen of het zo erg is dat het toch de 'traditionele' politieke organen zijn die het primaat hebben. Dit betreft de fundamentele spanning tussen representatieve en participatieve democratie (Mayer et al., 2005). Uiteindelijk dient het gecoproduceerde beleid of publieke dienst 'in het algemeen belang' te zijn. En de belangen van coproducerende burgers zijn niet noodzakelijkerwijs in lijn met dat algemeen belang (Van Eijk & Cuppen, forthcoming). Hoe dat algemeen belang gewaarborgd wordt en welke rol coproducerende burgers daarin wel of niet krijgen, is uiteindelijk een politieke afweging.

## 6 Discussie

In deze exploratieve studie is gepoogd beter te begrijpen hoe coproductie wordt vormgegeven op verschillende bestuurslagen. Hoewel coproductie – zij het met verschillende mate van populariteit – voorkomt op alle bestuurslagen, weten we nog maar weinig over de vraag of de verschillen tussen de bestuurslagen (institutioneel en in de te vervullen functies) doorwerken in de vormgeving van coproductie. Hoewel dit onderzoek niet poogt een representatief beeld te geven van alle coproductie-initiatieven op alle bestuursniveaus, geven de gedane observaties een eerste aanzet voor vervolgonderzoek en daarmee een mogelijke aanpassing in de theorie over coproductie tot dusverre.

De belangrijkste uitkomst van dit onderzoek is dat het fenomeen 'coproductie' verschilt per bestuurslaag en wel op de taken die verricht worden, de voorwaarden die gesteld worden aan initiatieven, en de manier waarop de overheid ondersteuning biedt. Politieke afhankelijkheid speelt op alle bestuursniveaus. Bij het vergelijken van coproductie-initiatieven en het vergelijken van onderzoeksresultaten is het belangrijk om hiermee rekening te houden.

Met deze studie hopen wij verder onderzoek te stimuleren naar de verschillen tussen bestuurslagen en het uitvoeren van vergelijkende casestudies in meer algemene zin. Het zou goed zijn wanneer coproductieonderzoek zich niet alleen richt op lokale coproductie-initiatieven, maar ook op initiatieven die op regionaal en nationaal niveau worden ontplooid. Een suggestie is om te kijken naar de vraag of bestuurslagen verschillende benaderingen van coproductie hebben afhankelijk van het onderwerp. De onderzochte context van duurzaamheid en ruimtelijke orde-


doi: 10.5553/BO/221335502022002001

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker



ning heeft verschillende prioriteiten per bestuurslaag. Voor de regionale overheid zijn duurzaamheid en ruimtelijke ordening relatief een groter onderdeel van de taakomschrijving dan voor gemeenten of het Rijk (Breeman et al., 2020), waardoor het tegelijkertijd meer risico's met zich meebrengt om te coproduceren. Mogelijk dat het resultaat van dit onderzoek wordt beïnvloed door de prioritering die bestuurslagen geven aan bepaalde beleidsonderwerpen.

Wat leert dit onderzoek tot slot voor de praktijk van beleidsonderzoek? De onderzoeksresultaten laten zien dat het belangrijk is om bij de implementatie van beleidsideeën (zoals coproductie) rekening te houden met de context en meer specifiek met de verschillen tussen bestuurslagen. Bestuurslagen verschillen van elkaar en daarmee kunnen we niet zonder meer aannemen dat zij eenzelfde beleidsconcept op dezelfde wijze interpreteren en doorvoeren.

Ook bij grote transities, zoals de aanstaande Omgevingswet, wordt ervan uitgegaan dat het centraal stellen van participatie 'automatisch' leidt tot een gedeelde macht, terwijl de afstand tot de burger en het abstractieniveau variëren. Met de aanstaande Omgevingswet zal coproductie zich verder ontplooien over de verschillende bestuurslagen. De wet bevordert de participatie van burgers bij de invulling van de ruimtelijke ordening van de openbare ruimte in de eigen omgeving. De wetgeving laat de invulling van het participatieproces over aan de decentrale overheden en stelt geen eisen uit angst dat het 'een kwestie van afvinken van lijstjes' wordt (*Kamerstukken I* 2019/20, 34 986, nr. S, nadere MvA, p. 28). De verschillen die hierbij bestaan tussen de bestuurslagen en hoe zij aankijken tegen en omgaan met coproductie, worden naar ons oordeel te weinig belicht, aangezien uit ons onderzoek blijkt dat dit wel degelijk effect heeft op het type taak, de ondersteuning en de organisatie van de coproductie.

## Literatuur


Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *18*(4), 543-571.

Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 216-224.

Bovaird, T. (2007). Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public Administration Review*, *67*(5), 846-860.

Brandsen, T., & Honingh, M. (2016). Distinguishing different types of coproduction: A conceptual analysis based on the classical definitions. *Public Administration Review*, *76*(3), 427-435.

Brandsen, T., Steen, T., & Verschuere, B. (2018). *Co-production and co-creation*. New York: Routledge.

Breeman, G.E., Van Noort, W., & Rutgers, M.R. (2020). *De bestuurlijke kaart van Nederland*: *Het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Loeffler, E., & Bovaird, T. (2016). User and community co-production of public services: What does the evidence tell us? *International Journal of Public Administration*, *39*(13), 1006-1019.

Mayer, I., Edelenbos, J., & Monnikhof, R. (2005). Interactive policy development: Undermining or sustaining democracy? *Public Administration*, *83*(1), 179-199.



doi: 10.5553/BO/221335502022002001

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker



Miao, Q., Schwarz, S., & Schwarz, G. (2021). Responding to COVID-19: Community volunteerism and coproduction in China. *World Development*, *137*, 105-128.

Michels, A.M.B. (2011). De democratische waarde van burgerparticipatie: Interactief bestuur en deliberatieve fora. *Bestuurskunde*, *20*(2), 75-84.

Nabatchi, T., Sancino, A., & Sicilia, M. (2017). Varieties of participation in public services: The who, when, and what of coproduction. *Public Administration Review*, 77(5), 766-776.

Needham, C. (2008). Realising the potential of coproduction: Negotiating improvements in public services. *Social Policy and Society*, *7*(2), 221231.

O'Leary, R., & Vij, N. (2012). Collaborative public management: Where have we been and where are we going? *The American Review of Public Administration*, *42*(5), 507-522.

Schlappa, H., & Imani, Y. (2018). Who is in the lead? New perspectives on leading service co-production. In T. Brandsen, T. Steen, & B. Verschuere (Eds.), *Co-production and Co-creation: Engaging citizens in public services* (pp. 99-108), New York: Routledge.

Van der Meer, F.M. (2021). *Openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat: De gevolgen van een voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst in een multilevel governance systeem*. Publicatiereeks overheid & arbeid nr. 51. Den Haag: CAOP.

Van Eijk, C.J.A., & Cuppen, E. (forthcoming). Coproduceren in een complex belangenspeelveld: Dilemma's voor de gemeentelijke overheidsprofessional. Geaccepteerd voor publicatie in *Bestuurskunde* (te verschijnen in 2022).

Voorberg, W.H., Bekkers, V.J., & Tummers, L.G. (2015). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, *17*(9), 1333-1357.