

ARTIKELLEN

VRIJE ARTIKELLEN

Coproduceren in een complex belangenspeelveld:

Dilemma's voor de gemeentelijke overheidsprofessional

Carola van Eijk & Eefje Cuppen*

In het Nederlandse politieke stelsel worden burgers al decennialang op verschillende manieren betrokken bij beleid en dienstverlening. Tegenwoordig wordt binnen gemeenten steeds vaker de nadruk gelegd op coproductie als oplossing voor allerlei 'wicked' problemen. Voor de gemeentelijke overheidsprofessional brengt coproductie allerlei uitdagingen met zich mee. Hij/zij bevindt zich feitelijk op een knooppunt van – vaak strijdige – belangen van onder andere coproducerende burgers, het bredere publiek, betrokken publieke organisaties en politieke autoriteiten. In de literatuur is weinig bekend over de dilemma's die hierdoor ontstaan voor de overheidsprofessional en hoe hij/zij deze conflicterende belangen weegt. Meer inzicht is nodig om de lokale praktijk van coproductie verder te brengen. Wij brengen het complexe web van belangen bij coproductieprocessen in kaart en beschrijven aan de hand van voorbeelden drie dilemma's die hieruit volgen voor de overheidsprofessional: (1) richten op uitvoerbaarheid of inclusiviteit; (2) sturen, faciliteren of leiden; en (3) afwijken of volgen van de regels.

1. Inleiding

De betrokkenheid van burgers kent een lange historie binnen het Nederlandse politieke en bestuurlijke stelsel (Lijphart, 1990). Begrippen als 'coproductie', 'participatie' en 'doe-democratie' zijn niet meer weg te denken uit het openbaar bestuur (Dekker, 2019). Zeker bij de aanpak van complexe – 'wicked' – maatschappelijke problemen wordt de inzet van burgers en maatschappelijke organisaties vaak gezien als dé oplossing (Igalla et al., 2019). Denk daarbij aan maatschappelijke problemen die zich voordoen op het gebied van veiligheid, energietransitie, klimaatadaptatie en gezondheidszorg.

* Dr. C. van Eijk is als universitair docent verbonden aan het Instituut Bestuurskunde, Universiteit Leiden. Zij onderzoekt de coproductie van publieke diensten en andere vormen van burgerparticipatie waarbij een directe interactie ontstaat tussen burgers en de overheid. Prof. dr. ir. E. Cuppen is als hoogleraar Governance of Sustainability verbonden aan het Instituut Bestuurskunde, Universiteit Leiden.

Carola van Eijk & Eefje Cuppen

Coproductie-initiatieven kunnen zowel vanuit de overheid worden gestimuleerd en georganiseerd (*top-down*) als vanuit de samenleving worden geïnitieerd (*bottom-up*). Soms wordt de mogelijkheid voor burgers om te participeren geformaliseerd in een wet of anderszins geïnstitutionaliseerd, zoals via de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen, de Omgevingswet en de Regionale Energiestrategie (RES). Via deze top-down georganiseerde initiatieven onderstreept de nationale overheid het belang en de noodzaak van betrokkenheid van burgers. Wanneer burgers zelf het initiatief nemen om een actieve bijdrage te leveren aan publieke dienstverleningsprocessen, is het voor de (lokale) overheid de uitdaging om die inspanningen te benutten en zelf aan te sluiten bij de door burgers geïnitieerde initiatieven. Denk aan een coöperatie voor het opwekken van duurzame energie, een buurtinitiatief voor het onderhouden van een gemeenschapstuin of een appgroep gericht op de veiligheid/leefbaarheid in de wijk. *Burgerbetrokkenheid* verschuift bij deze bottom-up initiatieven naar *overheids* betrokkenheid: deelname van de overheid in initiatieven vanuit de maatschappij (Mees et al., 2019).

In de literatuur worden verschillende termen gebruikt, alle met een eigen nadruk, zoals participatie, co-creatie, coproductie, co-design, burgerbetrokkenheid en burgerinitiatief (vgl. Cuppen, 2018; Brandsen & Honingh, 2016; Hurenkamp & Tonkens, 2020; PBL, 2020). Hoewel het onderscheid tussen de termen analytisch is te duiden, worden de termen vaak door elkaar gebruikt, en zijn ze niet altijd gemakkelijk toepasbaar op de bestuurspraktijk, waarin een verscheidenheid aan initiatieven is te vinden onder eveneens verschillende termen. Om semantische discussie te voorkomen gebruiken wij consequent de term ‘coproductie’ om alle verschillende vormen van gezamenlijke plan- en beleidsvorming en uitvoering van publieke diensten aan te duiden. Het gaat bij coproductie om een *actieve* betrokkenheid van burgers bij het vormen en uitvoeren van publieke diensten en/of beleid, waarbij het initiatief zowel meer bij de overheid (top-down) als bij de maatschappij (bottom-up) kan liggen.

Voor overheidsprofessionals – op nationaal, regionaal en lokaal niveau – brengt de toenemende gerichtheid op coproductie velerlei uitdagingen en veranderingen met zich mee (Brandsen & Honingh, 2013; Tuurnas, 2015). De ambtenaar ruimtelijke ordening moet aan de slag met de Omgevingswet, de welzijnswerker verleent samen met buddy’s schuldhelpverlening en de wijkagent trekt samen op met een buurtpreventieteam. Maar welke rol neemt hij of zij daarbij aan? Is hij/zij leider van het initiatief of bemiddelaar van inzichten en belangen (Vanleene et al., 2017)? Coproductieprocessen vereisen nieuwe, relationele vaardigheden naast de traditionele technische vaardigheden (Steen & Tuurnas, 2018). De uitdagingen rond coproductie worden voor de 21ste-eeuwse overheidsprofessional nog eens versterkt door allerlei ICT-innovaties, zoals smart data. ICT vergemakkelijkt het voor burgers om op te treden als databron of -producent voor beleid (Meijer, 2018), maar domineert ook hoe burgers input kunnen leveren en stuurt mogelijk de beleidsuitkomsten (Lember, 2018). Met de veranderende rol van de burger verschuiven daarnaast *de facto* ook verantwoordelijkheden van overheid naar burgers (Slot et al., 2017; Cuppen et al., 2019). Voor overheidsprofessionals kan dit vragen oproepen zoals wie er ter verantwoording kan worden geroepen voor bepaalde uitkomsten van beleid. Dit wordt nog eens versterkt wanneer een verschil ontstaat tussen wie

feitelijk verantwoordelijk is en hoe burgers dit ervaren; de zogenoemde ‘*self-serving bias*’ (Bendapudi & Leone, 2003).

In dit artikel richten we ons op een verkenning van de uitdagingen van door de overheid of samenleving geïnitieerde coproductie voor de overheidsprofessional op het gemeentelijk niveau. De term ‘overheidsprofessional’ wordt hierbij in brede zin gebruikt, verwijzend naar alle overheidsmedewerkers die betrokken zijn bij coproductie (Brandsen & Honingh, 2016). Overheidsprofessionals hebben altijd al te maken met allerlei, mogelijk conflicterende, belangen (Alford en O’Flynn (2012) spreken in dit verband ook wel over ‘*intra-governmental complexity*’). Coproductie voegt daar nieuwe belangen aan toe en versterkt bestaande belangen of maakt deze zichtbaarder (vgl. Van Eijk & Peeters, 2019). Hierdoor moet de overheidsprofessional dagelijks balanceren in een ondoorzichtig web van belangen. Denk aan de belangen van onder andere coproducerende burgers, het bredere publiek, betrokken publieke organisaties en politieke autoriteiten.

Wanneer coproducerende burgers bijvoorbeeld een actieve rol hebben bij het klimaatadaptief maken van hun wijk, kunnen de belangen van deze burgers anders zijn dan die van de gemeente of zelfs conflicteren met reeds gemaakte afspraken met andere partijen. Bij een buurtbudget kunnen de ideeën van coproductanten strijdig zijn met de wensen van de gemeenteraad. Daarnaast kan de uitvoering van de initiatieven resulteren in ongelijkheid tussen wijken wanneer deze initiatieven enkel in bepaalde wijken worden ontplooid (Van Eijk & Steen, 2018). Bovendien moeten de ontwerpers van het coproductieproces vaak keuzes maken tussen welke belangen wel of niet mee te nemen om het proces ook uitvoerbaar te houden. Overheidsprofessionals staan in zulke situaties voor strategische keuzes tussen verschillende handelingsopties (Schlappa & Imani, 2018).

Hoewel het idee dat er conflicterende belangen bestaan in coproductie niet nieuw is (Steen et al., 2018), ontbreekt een duidelijk kader van het coproductiespeelveld en inzicht in de strategische dilemma’s die daar voor de overheidsprofessional uit volgen. Dit artikel beoogt daar een bijdrage aan te leveren door het beantwoorden van de volgende onderzoeksvraag: *Wat zijn de dilemma’s waar de gemeentelijke overheidsprofessional tegenaan loopt bij het uitvoeren en ondersteunen van coproductieprocessen, volgend uit de diversiteit aan – vaak botsende – belangen in coproductie van publiek beleid en publieke diensten?* Om deze vraag te beantwoorden brengen we eerst in kaart wat het belangenspeelveld is: wiens en welke belangen komen samen op het gemeentelijk niveau van coproductie? Vervolgens gaan we in op de dilemma’s die deze belangencomplexiteit met zich meebrengt voor de overheidsprofessional. Daarbij maken we gebruik van eerder eigen empirisch onderzoek, om zo mogelijke dilemma’s te inventariseren.

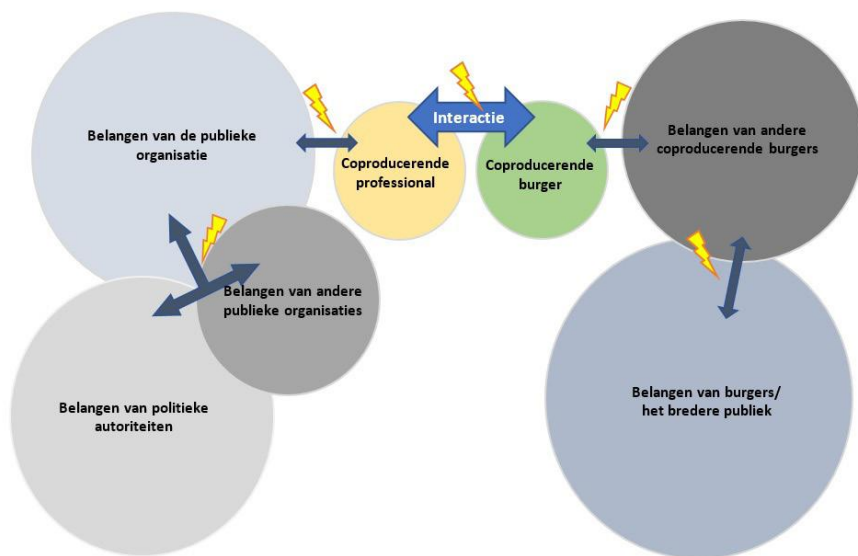
2. Een speelveld van belangen

Via coproductie ontstaan persoonlijke interacties tussen professionals werkzaam bij een publieke organisatie en inwoners/burgers. Door de interacties en de belangen die eenieder meebrengt, ontstaat een ingewikkeld web van belangen waarin de overheidsprofessional vaak botsende belangen moet zien te verenigen (Van Eijk &

Carola van Eijk & Eefje Cuppen

Peeters, 2019). Figuur 1 visualiseert het complexe speelveld waarin de overheidsprofessional moet zien te opereren. Wij richten ons dus nadrukkelijk op de conflicterende *belangen* die ontstaan: de wensen, voorkeuren, interesses, motivaties, agenda's et cetera die eenieder meeneemt in het coproductieproces. Dit wijkt daarmee af van mogelijk conflicterende *waarden* die evengoed kunnen optreden (zie bijvoorbeeld Jaspers & Steen, 2019). Bij dergelijke waardenconflicten gaat het om abstractere of fundamenteelere onderliggende doelen die onderling tegenstrijdig zijn (Hood, 1991).

Figuur 1 *Complexiteit van het belangenspeelveld waarin de interactie tussen overheidsprofessional en burger zich afspeelt bij coproductie*



Het web van belangen aan de kant van overheidsprofessionals

Overheidsprofessionals opereren op de grens tussen hun organisatie en haar omgeving of 'klanten'. Als *'street-level bureaucrats'* (Lipsky, 2010) of *'front-line workers'* (Durose, 2009) vertalen zij beleid en voeren zij het uit, met hun voeten in de spreekwoordelijke klei. Waar er op *'street-level'*-niveau typisch een asymmetrische relatie is tussen de professional (denk aan een politieagent of medewerker van een uitkeringsinstantie) en de inwoner/burger, wordt deze relatie in coproductie meer gelijkwaardig. Macht, middelen en verantwoordelijkheden worden idealiter gedeeld (Bovaird, 2007).

Bovendien verandert coproductie de klassieke *'street-level'*-werkomgeving, doordat overheidsprofessionals die zijn betrokken bij coproductieprocessen, niet alleen het beleid moeten vertalen en uitvoeren, maar ook de actieve betrokkenheid van burgers een plek moeten geven in het publieke dienstverleningsproces, en daarmee,

binnen de organisatie. Zij zijn dus tevens zogenaamde ‘*boundary spanners*’ (Williams, 2002). Dat betekent dat zij twee werelden met deels vergelijkbare, maar deels ook *verschillende*, belangen met elkaar moeten proberen te verenigen.

Met die botsing tussen twee werelden houdt het echter niet op. Overheidsprofessionals kunnen te maken krijgen met situaties waarin er tegenstrijdige belangen zijn vanuit de publieke organisatie waarvan zij onderdeel zijn. Zo kunnen spanningen ontstaan tussen bijvoorbeeld het doel van de organisatie om publieke diensten efficiënter in te richten enerzijds, en het principe van gelijkheid in coproductieprocessen of gelijke toegang tot de geleverde *publieke* diensten anderzijds. Van Eijk en Steen (2018) beargumenteren bijvoorbeeld dat wanneer een zorgverlener (zoals dokter, ziekenhuis of verpleeghuis) meer zorgtaken uitvoert samen met mantelzorgers, dit voor degenen die geen sterk sociaal netwerk hebben kan betekenen dat de toegang tot zorg minder vanzelfsprekend is. Als we nog verder uitzoomen, zien we dat de professionals niet alleen zijn ingebed in de eigen organisatie, maar ook onderdeel zijn van een netwerk van organisaties waarmee bepaalde diensten moeten worden afgestemd. Ook daar kunnen botsende belangen optreden. Zo houden verschillende publieke organisaties zich bezig met de inrichting van de openbare ruimte; wat vanuit het oogpunt van verkeersveiligheid wenselijk is, is dat niet per se vanuit het oogpunt van klimaatadaptatie (denk bijvoorbeeld aan verkeersdrempels die waterafvoer belemmeren).

Daarnaast spelen nog politieke belangen. Coproductie als een vorm van participatieve democratie kan schuren met de representatieve democratie (Bovaird, 2007). Coproductie is bij uitstek een instrument om meer zicht te krijgen op wat de directe afnemers (en nu dus ook medeproducenten) van een publieke dienst willen. Toch kan hieruit geenszins automatisch worden afgeleid wat de voorkeuren zijn van andere afnemers van de dienst of ‘het bredere publiek’ (De Vries, 2010). Dat bredere publiek wordt in de representatieve democratie waarin coproductie plaatsvindt, vertegenwoordigd door een volksvertegenwoordiging die verantwoordelijk is voor politieke beslissingen. Overheidsprofessionals gebruiken hun politieke en bestuurlijke sensitiviteit om aan te voelen of en hoe ideeën/plannen die in coproductie ontstaan, uitvoerbaar zijn of kunnen worden gemaakt. Maar wat als college of gemeenteraad iets anders wil dan wat coproducerende burgers besluiten?

Het web van belangen aan de kant van inwoners/burgers

Zoals hierboven is aangegeven, dienen overheidsprofessionals verschillende werelden met elkaar te integreren. Zij moeten als *boundary spanners* de actieve betrokkenheid van burgers een plek geven in het publieke dienstverleningsproces. Dit wordt echter verder bemoeilijkt, doordat de ‘actieve’ coproducerende burgers ook weer zijn ingebed in verschillende systemen waarin zich conflicterende belangen kunnen voordoen. Wanneer burgers bijvoorbeeld worden uitgenodigd mee te denken over de plaatsing van windmolens in een bepaalde RES-regio, zullen de meningen van de inwoners bij wie de turbines ‘in de achtertuin’ worden gepland niet altijd stroken met die van de inwoners die geen visuele of geluidshinder van de turbines ondervinden. Als er inwoners zijn (meestal boeren) die financieel profiteren van de turbines omdat ze op hun land worden geplaatst, kan dat tot spanningen leiden binnen de lokale gemeenschap (Cuppen et al., 2020). Hiermee breidt het

Carola van Eijk & Eefje Cuppen

web van belangen waarin de overheidsprofessional moet zien te opereren verder uit en hoewel onze focus in dit artikel ligt op de overheidsprofessional, is het daarmee zinvol om ook de rechterkant van figuur 1 te belichten.

Coproductie is een manier om burgers meer te betrekken bij beleids- en besluitvorming. Het is echter paradoxaal genoeg ook altijd een vorm van uitsluiting. Het is vaak praktisch onmogelijk om iedere burger zijn/haar stem te laten horen; daarnaast voelen sommige burgers zich minder competent om deel te nemen of kiezen ze er om een andere reden voor om niet deel te nemen. Op deze manier ontstaat een onderscheid tussen zij die *wel* en zij die *niet* deelnemen maar ook vertegenwoordigd moeten worden (deze groepen worden respectievelijk het ‘mini- en maxipubliek’ genoemd in de deliberatieve democratieliteratuur (Felicetti et al., 2016)). Uitsluiting kan zelfs leiden tot benadeling van niet-deelnemers (Broekhuizen & Michels, 2017). Neem het voorbeeld van burgers die als collectief besluiten een eigen elektriciteitsnet, gevoed door duurzame energiebronnen, aan te leggen. Daarmee worden de kosten van het bestaande net afgewenteld over minder hoofden, de achterblijvers. Het belang van een autonome, duurzame energievoorziening van de ene groep burgers leidt tot een hogere energierekening voor een andere groep burgers.

Ook wanneer de belangen van beide groepen burgers op het oog niet tegenstrijdig lijken, kan sprake zijn van uitsluiting. Neem een cliëntenraad van een verzorgingsinstelling waarin verschillende cliënten of hun familieleden zitting nemen. Hoewel deze actieve burgers worden gezien als de vertegenwoordiging van *alle* cliënten van de instelling, is het maar de vraag in hoeverre dit werkelijk zo is (Van Eijk, 2017). Het is de vraag of de coproducerende burger inderdaad een grotere groep burgers representeert, of überhaupt, *kan* representeren. Door coproductie treden allerlei leerprocessen in werking, waardoor degenen die coproduceren misschien wel steeds minder op hun ‘achterban’ gaan lijken (Huitema et al., 2007).

3. Dilemma’s voor de overheidsprofessional

Het complexe belangenspelveld zoals hierboven weergegeven, kan overheidsprofessionals en burgers die betrokken zijn bij coproductie voor lastige situaties plaatsen. Uit eerdere eigen empirische studies¹ kunnen we drie dilemma’s afleiden waarbij overheidsprofessionals een strategische keuze moeten maken tussen verschillende handelingsopties:

- 1 zich richten op uitvoerbaarheid of inclusiviteit;
- 2 sturen, faciliteren of leiden;

- 1 Voor de uitwerking van de dilemma’s hebben de auteurs gebruik gemaakt van inzichten opgedaan uit eerder, eigen empirisch onderzoek of onderzoek waarbij zij betrokken zijn geweest. In dit licht willen zij speciaal verwijzen naar de volgende studies/databronnen:
 - a een project vanuit de gemeente Rotterdam over hoe de stad zich aanpast aan klimaatverandering (zie Taanman & Bode, 2021);
 - b een onderzoeksproject geleid door Van Eijk en gefinancierd vanuit de Gratama-Stichting / het Leids Universiteits Fonds (getiteld *Waarde productie of vernietiging? Conflicterende belangen in coproductie*) (voor een publicatie van een deel van deze studie zie Van Eijk & Peeters, 2019);
 - c interviews in het kader van het promotieonderzoek van Van Eijk (2017).

3 afwijken of volgen van de regels.

Het eerste dilemma gaat over een keuze tussen verschillende opvattingen over het nut of doel van het coproductieproces. Welke keuze wordt gemaakt, bepaalt voor een belangrijk deel hoe het proces wordt vormgegeven. De andere twee dilemma's gaan over de manier waarop de professional het coproductieproces inricht en de rol die hij of zij daarin aanneemt. Wij pretenderen niet dat deze lijst van dilemma's uitputtend is, maar zien het als een kader voor het begrijpen van het coproductie-speelveld en de strategische dilemma's die daar voor de overheidsprofessional uit volgen. Hieronder lichten we elk dilemma toe aan de hand van een voorbeeld dat we baseren op onze eerdere studies.

Dilemma 1: zich richten op uitvoerbaarheid of inclusiviteit?

In een wijk bestaan problemen met de grondwaterstand. Na uitvoerig onderzoek blijkt dat de rioolpijpen in een specifieke straat aan vervanging toe zijn. De rioolpijpen zijn kapot, waardoor ze grondwater opnemen. In deze wijk is de grondwaterstand toch al (te) laag, waardoor de houten funderingspalen van een aantal huizen in een paar straten verderop aan het rotten en dus verzakken zijn.² De gemeente besluit hierop de rioolpijpen te vervangen en zo te zorgen voor een hogere grondwaterstand. Dit leidt echter onmiddellijk tot weerstand van de bewoners in de desbetreffende straat. Zij vrezen namelijk dat wanneer de grondwaterstand omhooggaat, hun souterrains zullen onderlopen bij hevige regenbuien. Deze bewoners richten een actiegroep op en dwingen bij de gemeente af dat zij aan tafel mogen meepraten en meebeslissen over hoe de problemen met de grondwaterstand op te lossen. De bewonersgroep komt zelfs met een eigen plan: bij het vervangen van de rioolpijpen moeten ook andere technische aanpassingen worden gemaakt zodat de waterberging en -afvoer verbetert.

De overheidsprofessional staat hier voor de uitdaging om te bepalen hoe het coproductieproces vorm te geven. Daarbij ontstaat er een dilemma tussen richten op uitvoerbaarheid enerzijds of inclusiviteit anderzijds. Bij de bewoners in deze wijk spelen verschillende belangen (d.w.z. in de specifieke straat waar de rioolpijpen vervangen moeten worden droge voeten in het souterrain, en in de omliggende straten het stoppen van verzakking van rotte funderingspalen) en deze belangen staan deels haaks op elkaar. De actiegroep heeft ervoor gezorgd dat het belang van droge voeten in het souterrain hoorbaar naar voren is gebracht. De gemeente heeft geprobeerd ook de bewoners met rottende funderingspalen aan boord te krijgen in het coproductieproces, maar deze willen of kunnen niet meedoen. Daarmee is de inclusiviteit van belangen in het proces niet volledig gewaarborgd.

Door in een coproductieproces actief met de actiegroep in gesprek te gaan, kan nu gezocht worden naar werkbare oplossingen. Een van die oplossingen is om de rioolpijpen te vervangen, en het grondwaterpeil omlaag te brengen door een pomp of andere technische aanpassing zodat de souterrains droog blijven. Echter, met een dergelijke oplossing houden de bewoners met een souterrain in deze straat droge

2 Bij een lage grondwaterstand komt er zuurstof bij het hout, waardoor verrotting optreedt. Een hoge waterstand is dus wenselijk om houtrot te voorkomen.

Carola van Eijk & Eefje Cuppen

voeten, maar worden de problemen van bewoners met rottende funderingspalen in de andere straten niet opgelost. Maar wanneer de overheidsprofessional ervoor kiest om ook deze belangen nadrukkelijk een rol te geven in het coproductieproces, maakt dat het speelveld opeens groter en zal de besluitvorming er niet gemakkelijker op worden; zeker omdat het moeilijk bleek deze bewoners aan tafel te krijgen. De besluitvorming zal een *multi-issue game* worden waarin maar lastig tot een besluit en werkbare oplossing van de problemen gekomen kan worden. Met andere woorden: door alleen de actiegroep op te nemen in het coproductieproces (zij die in dit voorbeeld het hardst hun stem hebben laten horen) is een werkbare oplossing gemakkelijker, maar deze keuze voor uitvoerbaarheid gaat ten koste van inclusiviteit als doel van de coproductie omdat niet naar de belangen van de niet-deelnemende burgers wordt gekeken.

Dit dilemma richt zich daarmee vooral op de (conflicterende) belangen van de coproducerende burgers en die van niet-deelnemende burgers. Het dilemma kan verder worden versterkt wanneer de politieke autoriteiten (met name de gemeenteraad) nadruk leggen op één specifieke partij (in dit voorbeeld het verder naar voren brengen van de actiegroep en hun belangen). Of wanneer de politieke autoriteiten en/of de betrokken publieke organisatie bepaalde eisen stellen aan de beleidsoplossing die gekozen wordt. Dit bemoeilijkt het zoeken naar een werkbare oplossing, waardoor de coproducerende professional die het liefst een uitvoerbare én inclusieve oplossing wil in een lastig parket komt te zitten.

Dilemma 2: sturen, faciliteren of leiden?

Een groep enthousiaste burgers komt met een voorstel voor de besteding van het buurtbudget. Als hondenbezitters willen zij graag een hek plaatsen rondom een speelveld, zodat de honden los kunnen rennen. De huiseigenaren van de aangrenzende woningen zijn hier niet blij mee. Zij vrezen dat met het plaatsen van het hek het open parkje verandert in een echte hondenplek die niet meer toegankelijk is voor hun spelende kinderen. Bovendien wordt hun uitzicht belemmerd door het hek, dat mogelijk ook nog als fietsenstalling gaat dienen. De belangen van de huiseigenaren botsen dus met die van de initiatiefnemers voor de besteding van het buurtbudget, die voornamelijk in aangrenzende straten in de wijk wonen.

Net als bij het eerste dilemma moeten in dit tweede dilemma keuzes worden gemaakt over welke belangen wel en welke niet, of minder, mee te nemen. Echter, in tegenstelling tot dilemma 1, is in dit voorbeeld met het buurtbudget ook beslissingsbevoegdheid uit handen gegeven aan de bewoners die zelf mogen beslissen over de besteding van het buurtbudget. Het is daarmee de vraag of dat ook betekent dat de verantwoordelijkheid voor het maken van keuzes over welke belangen wel of niet mee te nemen ligt bij de initiatiefnemers voor de plaatsing van het hek. Of kan redelijkerwijs niet verwacht en verlangd worden dat inwoners/burgers oog hebben voor *alle* deelbelangen? De overheidsprofessional heeft wel de verantwoordelijkheid voor het algemeen belang vanuit zijn/haar professionele achtergrond en het zogenoemde 'sociaal contract' dat gesloten is tussen overheid en samenleving (Sullivan, 2004).

Deze situatie, waarin belangen van deelnemende en niet-deelnemende burgers botsen, leidt voor de professional tot een dilemma ten aanzien van hoe de besluit-

vorming over het buurtbudget te sturen. Vanuit de eigen bureaucratische logica zou hij of zij het liefst de enthousiaste burgers ervan overtuigen ook naar andere belangen te kijken dan alleen naar die van de hondenbezitters. Maar is het nog wel een *burgerinitiatief* als de *overheidsprofessional* zich gaandeweg in de besluitvorming mengt om op andere belangen te sturen? Vanuit de gedachte van het buurtbudget is sturing vanuit de overheidsprofessional niet wenselijk; het gaat in de basis om het faciliteren van het proces zodat de actieve burgers en hun ideeën kunnen floreren.

Dit dilemma wordt versterkt doordat burgers bemoeienis of sturing als hinderlijk kunnen ervaren en daardoor zelfs kunnen afhaken. Een verdere complexiteit kan optreden wanneer de politieke autoriteiten (college/gemeenteraad) zich in de discussie mengen en een (eigen interpretatie van het algemeen) belang neerleggen. Laat de professional de belangen van de initiatiefnemers prevaleren? Geeft hij/zij voorrang aan de belangen zoals verwoord door de politieke autoriteiten? Of gaat hij/zij af op de eigen interpretatie van het algemeen belang en laat hij of zij (in lijn met het sociaal contract) de belangen van de niet-deelnemers doorschemeren? Hoewel ook de eigen dan wel een andere publieke organisatie stelling kan nemen in hoe burgerinitiatieven geleid (of gestuurd) moeten worden, lijkt dit dilemma zich in het eerder gepresenteerde belangenspeelveld vooral te richten op de onderzijde van Figuur 1 (politieke autoriteit) en de rechterzijde (spanningen tussen verschillende groepen burgers).

Dilemma 3: afwijken of volgen van de regels?

In een zogenoemde 'krachtwijk' is een buurtpreventieteam actief om de wijk leefbaarder en veiliger te maken. Het is een wijk met relatief veel criminaliteit, overlast door hangjongeren en problemen met mensen met een psychiatrische achtergrond. De wijkagenten zijn blij met het buurtpreventieteam, omdat ze via het team extra ogen en oren in de wijk hebben. Omdat de buurtpreventen zelf in de wijk wonen, komt hun meer informatie ter ore over wat speelt. Ook kunnen zij een belangrijke schakel zijn voor het in contact komen met hangjongeren en de zelfstandig wonende psychiatrische patiënten.

Toch weten de wijkagenten ook dat ze de buurtpreventen in bescherming moeten nemen. Het zijn geen professioneel opgeleide politiemensen. Wanneer buurtpreventen contacten leggen met buurtgenoten of afgaan op meldingen van overlast, bestaat het risico dat ze signalen missen en zo zelf in gevaarlijke situaties terechtkomen. De wijkagenten horen via hun vertrouwelijke kanalen dat in de wijk een ex-gedetineerde is komen wonen, die mogelijk nog vuurwapengevaarlijk is. Zij staan nu voor een dilemma: moeten zij het buurtpreventieteam in bescherming nemen door deze informatie met hen te delen en hen te weerhouden contacten te leggen met deze persoon? Of volgen zij de privacyrichtlijnen en zwijgen zij over wat ze hebben gehoord, omdat ze dit niet mogen delen?

De overheidsprofessional staat hier voor de keuze om óf van de regels af te wijken om zo mogelijk het buurtpreventieteam in bescherming te nemen, óf de regels te volgen en zo de privacy van de ex-gedetineerde te beschermen. Dergelijke regels komen veelal voort uit wettelijke bepalingen of richtlijnen/procedures opgesteld door (publieke) organisaties (in dit geval geldt dat privacy is vastgelegd in de

Carola van Eijk & Eefje Cuppen

Grondwet). Bovendien geldt hier dat buurtpreventen geen speciale bevoegdheden hebben ten opzichte van andere burgers. En dat de wijkagenten dus ook bescherming moeten bieden aan hen die door het buurtpreventieteam worden benaderd; buurtpreventen mogen geen recht in eigen hand nemen.

Dit dilemma is in het eerder gepresenteerde belangenspelveld dus ook voornamelijk terug te voeren op botsingen in belangen van de eigen publieke organisatie en andere organisaties (de linkerzijde van figuur 1). Denk aan een botsing tussen de politieorganisatie, de betrokken gemeente en wellicht het ministerie van Justitie & Veiligheid, die eindverantwoordelijk is voor de naleving van de opgestelde regels. Tegelijk zijn dergelijke regels opgesteld met het doel burgers te beschermen en gelijke rechten te bevorderen. Het afwijken van regels heeft dus ook consequenties voor de belangen van verschillende burgers.

4. Discussie en conclusie

In de huidige bestuurspraktijk wordt steeds vaker ingezet op coproductie als oplossing voor maatschappelijke problemen. Dergelijke coproductieprocessen dagen de gemeentelijke overheidsprofessionals uit. Op dagelijkse basis krijgen zij te maken met een ingewikkeld web van belangen, waarin zij moeten navigeren. Aan de hand van voorbeelden hebben we drie dilemma's besproken welke ten minste kunnen optreden voor de gemeentelijke overheidsprofessional, namelijk: (1) richten op uitvoerbaarheid of inclusiviteit; (2) sturen, faciliteren of leiden; en (3) afwijken of volgen van de regels.

Mortensen et al. (2020) stellen dat de 'opdracht' van de overheidsprofessional ligt in het verwoorden van doelen/belangen van de *eigen* organisatie in het coproductieproces. De complexiteit zoals gepresenteerd in dit artikel laat zien dat deze taakopvatting te beperkt is. Wij hebben laten zien dat organisatiebelangen slechts één van de vele belangen zijn waarmee een overheidsprofessional te maken heeft, en dat overheidsprofessionals ook zo hun eigen belangen hebben. Deze belangen van de professional zelf kunnen daarnaast weer gemakkelijk botsen met de belangen van de vele andere – directer of indirecter – betrokken actoren. Dergelijke botsingen kunnen tot lastige situaties leiden waarin 'de opdracht' niet eenduidig te formuleren is. Sterker, het maakt het evengoed ondoorzichtig welk belang de professional daadwerkelijk meeneemt of laat prefereren in de interactie met burgers tijdens het coproductieproces. Verder onderzoek is nodig naar hoe professionals deze afweging maken en naar wat hen beweegt om hun 'belang' op een bepaalde manier te formuleren. Hierbij kunnen interessante parallellen worden getrokken met literatuur over hoe *street-level bureaucrats* hun taak opvatten, zoals met Zacka's (2017) drie (morele) rolopvattingen, te weten *indifference*, *enforcement* en *care giving*.

Wij pleiten ervoor dat in de bestuurskundige literatuur en praktijk van coproductie meer expliciete aandacht komt voor deze conflicterende belangen en de dilemma's die dit oplevert voor overheidsprofessionals. Het wegnemen van deze dilemma's is niet eenvoudig en misschien zelfs onmogelijk. De essentie van een dilemma is immers dat het een strategische keuze is tussen twee handelingsopties waarbij beide

opties duidelijke voor- en nadelen hebben. Echter, meer transparantie over *dat*, en *hoe*, een afweging gemaakt moet worden, is een eerste stap. Een open dialoog tussen alle betrokken actoren over de belangen die meespelen en daaruit volgende dilemma's, is nodig. Niet alleen om de uitkomsten van het coproductieproces inzichtelijk en begrijpelijk te maken, maar ook om tot een meer legitieme en gelijkwaardigere deliberatie tijdens het coproductieproces te komen. Op dit moment weten we nog te weinig over hoe overheidsprofessionals omgaan met de dilemma's en hun keuzes maken, en de gevolgen daarvan voor het coproductieproces. Hier ligt een belangrijke opdracht voor verder onderzoek en de lerende praktijk.

Literatuur

- Alford, J., & O'Flynn, J. (2012). *Rethinking public service delivery: Managing with external providers*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Bendapudi, N., & Leone, R. P. (2003). Psychological implications of customer participation in co-production. *Journal of Marketing*, 67 (1), 14-28.
- 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. (2013). Professionals and shifts in governance. *International Journal of Public Administration*, 36 (12), 876-883.
- 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.
- Broekhuizen, G., & Michels, A. (2017). Non-participatie in de doe-democratie. *Bestuurswetenschappen*, 71 (2), 22-38.
- Cuppen, E. (2018). The value of social conflicts: Critiquing invited participation in energy projects. *Energy Research & Social Science*, 38, 28-32.
- Cuppen, E., Ejderyan, O., Pesch, U., Spruit, S., Grift, E. van de, Correljé, A., & Taebi, B. (2020). When controversies cascade: Analysing the dynamics of public engagement and conflict in the Netherlands and Switzerland through 'controversy spillover'. *Energy Research & Social Science*, 68, 101-593.
- Cuppen, E., Klievink, B., & Doorn, N. (2019). Governing crowd-based innovations: An interdisciplinary research agenda. *Journal of Responsible Innovation*, 6 (2), 232-239.
- Dekker, P. (2019). From pillarized active membership to populist active citizenship: The Dutch do democracy. *Voluntas*, 30 (1), 74-85.
- Durose, C. (2009). Front-line workers and 'local knowledge': Neighbourhood stories in contemporary UK local governance. *Public Administration*, 87 (1), 35-49.
- Eijk, C. J. A. van. (2017). *Engagement of citizens and public professionals in the co-production of public services*. Dissertation Leiden University.
- Eijk, C. J. A. van, & Peeters, R. (2019). *Enlightening the dark side: Exploring how public professionals deal with conflicting interests in the co-production of public services*. Presented at the seventh meeting of the IIAS study-group on 'Co-Production of Public Services'. Leuven, Belgium (27-28 May 2019).
- Eijk, C. J. A. van, & Steen, T. P. S. (2018). Coproductie. In W. van Noort, S. Groeneveld, M. van der Hoek, J. Schalk, & J. van der Voet (Red.), *Publiek management* (pp. 117-130). Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Carola van Eijk & Eefje Cuppen

- Felicetti, A., Niemeyer, S., & Curato, N. (2016). Improving deliberative participation: Connecting mini-publics to deliberative systems. *European Political Science Review*, 8 (3), 427-448.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69 (1), 3-19.
- Huitema, D., Kerkhof, M. van de, & Pesch, U. (2007). The nature of the beast: Are citizens' juries deliberative or pluralist? *Policy Sciences*, 40, 287-311.
- Hurenkamp, M., & Tonkens, E. (2020). Ontwerpprincipes voor betere burgerparticipatie. *Bestuurskunde*, 29 (1), 54-63.
- Igalla, M., Edelenbos, J., & Meerkerk, I. van. (2019). Citizens in action, what do they accomplish? A systematic literature review of citizen initiatives, their main characteristics, outcomes, and factors. *Voluntas*, 30 (5), 1176-1194.
- Jaspers, S., & Steen, T. P. S. (2019). Realizing public values: enhancement or obstruction? Exploring value tensions and coping strategies in the co-production of social care. *Public Management Review*, 21 (4), 606-627.
- Lember, V. (2018). The increasing role of digital technologies in co-production and co-creation. In T. Brandsen, B. Verschuere, & T. Steen (Eds.), *Co-production and co-creation: Engaging citizens in public services* (pp. 115-127). New York: Routledge.
- Lijphart, A. (1990). *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Haarlem: H.J.W. Becht.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucrats*. New York: Russell Sage Foundation.
- Mees, H. L., Uittenbroek, C. J., Hegger, D. L., & Driessen, P. P. (2019). From citizen participation to government participation: An exploration of the roles of local governments in community initiatives for climate change adaptation in the Netherlands. *Environmental Policy and Governance*, 29 (3), 198-208.
- Meijer, A. (2018). Datapolis: A public governance perspective on 'smart cities'. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1 (3), 195-206.
- Mortensen, N. M., Brix, J., & Krogstrup, H. K. (2020). Reshaping the hybrid role of public servants: Identifying the opportunity space for co-production and the enabling skills required by professional co-producers. In H. Sullivan & H. Dickinson (Eds.), *The Palgrave handbook of the public servant* (pp. 1-17). Cham: Palgrave Macmillan.
- PBL. (2020). *Balans van de Leefomgeving 2020: Burger in zicht, overheid aan zet*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. Gepubliceerd op <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2020-balans-van-de-leefomgeving-2020-4165.pdf>
- 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.
- Slot, T., Cuppen, E., Doorn, N., Galeano Galvan, M., & Klievink, A. J. (2017). Crowd-based innovaties: Verschuivende verantwoordelijkheden in een institutionaal void. *Bestuurskunde*, 26 (3), 31-42.
- Steen, T., Brandsen, T., & Verschuere, B. (2018). The dark side of co-creation & co-production: Seven evils. In T. Brandsen, T. Steen, & B. Verschuere (Eds.), *Co-production and co-creation: Engaging citizens in public services* (pp. 284-293). New York: Routledge.
- Steen, T., & Tuurnas, S. (2018). The roles of the professional in co-production and co-creation process. In T. Brandsen, T. Steen, & B. Verschuere (Eds.), *Co-production and co-creation: Engaging citizens in public services* (pp. 80-92). New York: Routledge.
- Sullivan, W. M. (2004). Can professionalism still be a viable ethic? *The Good Society*, 13 (1), 15-20.
- Taanman, M., & Bode, M. (2021). *Designing urban transformation programs: Life Urban Adapt*. Rotterdam: DBA.

- Tuurnas, S. P. (2015). Learning to co-produce? The perspective of public service professionals. *International Journal of Public Sector Management*, 28 (7), 583-598.
- Vanleene, D., Voets, J., & Verschuere, B. (2017). Een buurt van burgers? Coproductie in de Rabotwijk te Gent. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 4, 55-70.
- Vries, P. de. (2010). *Handboek ouders in de school*. Amersfoort: CPS.
- Williams, P. (2002). The competent boundary spanner. *Public Administration*, 80 (1), 103-124.
- Zacka, B. (2017). *When the state meets the street: Public service and moral agency*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.