Erasmus University Rotterdam

De complexiteit van co-productie

Jeugdwelzijn in de Rotterdamse wijk IJsselmonde

Masterscriptie van

Robin Hill

IHS Making cities work

Erasmus University Rotterdam

De complexiteit van co-productie
Jeugdwelzijn in de Rotterdamse wijk IJsselmonde

Robin Hill (610665rh)

30 januari 2023

Erasmus Universiteit Rotterdam

Masterscriptie bestuurskunde

Governance en Management van Complexe Systemen

Aantal woorden: 19.863

Eerste lezer: Dr. P.K. Marks

Tweede lezer: Dr.ir. B. Boonstra

Stageplaats:

Institute for Housing and Urban Development (IHS)

Onder begeleiding van dr. J. Fransen

&

Urban Publics

Onder begeleiding van dr.ir. E.M. Leclercq & dr. E. Rijshouwer

Afbeelding op het voorblad is een shot uit de documentaire *Recht op Reyeroord* van Studio Roodenburch (te bekijken via deze link)

© 2022. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door printouts, kopieën, of op welke andere manier dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur.

Voorwoord

Op de voorkant van deze scriptie staan drie jongeren uit de wijk IJsselmonde in Rotterdam-Zuid. Zij vormen een vertegenwoordiging van de groep waar ik de afgelopen maanden met veel betrokkenen over heb gesproken en nagedacht. Een van de zaken die in deze gesprekken duidelijk naar voren kwam is het stigma waar jongeren mee te maken krijgen, wanneer zij opgroeien in IJsselmonde. Veel mensen zullen bij de term 'jongeren uit Rotterdam-Zuid' niet direct denken aan het beeld dat op de voorkant van dit onderzoek staat. Eerder wordt gedacht aan aan een groep jongeren, die op de hoek van een straat overlast veroorzaakt. Hoewel je deze zeker in IJsselmonde tegen kunt komen, heb ik de afgelopen maanden geleerd dat het grootste deel van de jongeren met hele andere zaken bezig is en wil zijn. Ik heb rappers ontmoet die in hun teksten spraken over hoe het is om op te groeien in hun wijk. Ik heb kinderen gezien die op woensdagmiddag hun voetbalveldje kwamen opknappen en ik heb van de danseressen op de voorkant van deze scriptie een deel van hun choreografie geleerd. Allen gaven mij een glimp van hoe het is om te groeien in hun wijk.

Deze momenten met jongeren in IJsselmonde waren echter bijzonder schaars. We spraken eerder óver hen, dan mét hen. Vaak kreeg ik te horen dat jongeren de overheid niet meer vertrouwen en dat ze al te vaak teleurgesteld zijn door onderzoekers met mooie praatjes. De volwassen die bij de jeugd betrokken zijn hebben mij verder uitgelegd wat de mooie en lelijke kanten kunnen zijn van opgroeien in deze wijk. Zij maken zich zorgen, omdat ze vinden dat het met jeugd de verkeerde kant op gaat. Er worden te veel talenten verspild. En hoewel iedereen zijn uiterste best doet om een goede toekomst voor de jongeren veilig te stellen, vinden zij dat het nog niet genoeg is. Zij kijken vooral naar de overheid die haar macht en middelen beter zou moeten benutten om meer voor de jongeren te kunnen betekenen.

Met deze scriptie heb ik getracht te onderzoeken hoe de overheid samen met partners meer kan betekenen voor de jeugd. Hier zal u, als lezer, in soms abstracte termen het verslag van lezen. Ik ben gepast trots op het resultaat, maar vooral dankbaar voor het inkijkje wat ik heb mogen krijgen in IJsselmonde. De lessen die ik hier heb opgedaan waren niet abstract. Het waren de echte ontmoetingen met echte mensen die echt hard hun best doen voor de jeugd, die het proces bijzonder hebben gemaakt. Ik hoop dat ik hier met dit onderzoek een klein steentje aan kan bijdragen.

Ik wens u veel leesplezier toe.
Robin Hill, Rotterdam, 27 januari 2023

Samenvatting

In het Nederlandse openbaar bestuur maakt de bestuursstijl *New Public Management* plaats voor *New Public Governance*. Deze verschuiving wordt onder andere aangejaagd door het feit dat de problemen van deze tijd steeds meer *wicked* zijn. Dit impliceert dat de overheid het niet alleen kan en zal moeten samenwerken in een netwerk van betrokken actoren (Osborne, 2010). Dit komt ook terug in de uitdagingen in het jeugdwelzijnsdomein in IJsselmonde. De gemeente nodigt daarom burgers en maatschappelijke partners uit tot co-productie: het gezamenlijk leveren van publieke diensten. De gemeente verliest daarmee deels de controle en heeft dus slechts een beperkte invloed op het proces. In dit onderzoek is onderzocht hoe de gemeente op een productieve manier deze invloed kan inzetten. Dit is gedaan aan de hand van volgende hoofdvraag: *Wat is het effect van de organisatorische invloeden op de uitkomst van de co-productie van jeugdwelzijn in IJsselmonde?* De methode van dit onderzoek bestond een combinatie van participatie, documentanalyse en interviews.

Uit dit onderzoek blijkt dat de invloed van de instituties en cultuur van de gemeente op het co-productie wordt gekenmerkt door ambiguïteit, omdat NPM- en NPG-instituties en conservatieve en progressieve waarden door elkaar lopen. Het is in deze ambiguïteit waar de open houding van ambtenaren veel verschil maakt. Ambtenaren maken de keuze om wel of niet open te staan voor co-productie en in de onderzochte casus is terug te zien hoe ambtenaren die co-productie promoten, ook emancipatie en democratisering als uitkomsten nastreven. Dit zorgt ervoor dat een diverse set aan actoren op langere termijn betrokken is en invloed heeft op het co-productieproces. Dit leidt tot de realisatie innovatiepotentie. Als laatste zien we hoe de belofte dat alle betrokkenen samen meer voor de doelgroep kunnen betekenen als duidelijke stimulus voor het co-productieproces werkt.

Hieruit volgt een drietal aanbevelingen aan het netwerk betrokken bij de co-productie van jeugdwelzijn in IJsselmonde. De eerste aanbeveling is om voort te bouwen op de instituties en culturele waarden die co-productie reeds promoten en daarin emancipatie en democratisering verder te verankeren. De tweede aanbeveling is om de open houding van ambtenaren ten opzichte van co-productie te omarmen en aanmoedigen. De laatste aanbeveling is om in het netwerk de stem van de diverse actoren te bestendigen door onderling vertrouwen op te bouwen en te koesteren.

De theoretische implicaties zijn meervoudig. Als eerste moet onderling vertrouwen voortaan in het theoretisch model worden meegenomen. Als tweede geeft dit onderzoek meer inzicht in de verscheidene relaties tussen de organisatorische invloeden en co-productie-

uitkomsten. Als laatste geeft dit onderzoek gehoor aan de oproep van verschillende auteurs (Bovaird, 2007; Loeffler & Bovaird, 2021; Polese et al., 2017) om co-productie als complex adaptief systeem te beschouwen. Het onderzoek heeft laten zien hoe dit perspectief zorgt voor een beter begrip van het complexe karakter van het co-productieproces. Het is daarbij nuttig gebleken om co-productie te zien als sociaal dissipatief proces, zoals uitgewerkt door Weber en collega's (2020). Deze implicaties zullen in vervolgonderzoek aan de hand van vergelijkende casestudies verder getest en aangescherpt moeten worden.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1. Inleiding 9

1.1 Aanleiding 9
1.1.1 Nieuwe bestuursstijl 9
1.1.2 Welzijn in de wijk 10
1.1.3 De theoretische achtergrond 11

1.2 Doelstelling en vraagstelling 12
1.2.1 De probleemstelling 12
1.2.2 De doelstelling 12
1.2.3 De vraagstelling 12

1.3 Relevantie 13
1.3.1 Maatschappelijke relevantie 13
1.3.2 Wetenschappelijke relevantie 14

1.4 Relatie stageopdracht 14

1.5 Aanpak van het onderzoek 15

Hoofdstuk 2. Ontwikkelingen in het jeugdwelzijnsdomein in IJsselmonde 16

2.1 De opdracht van het jeugdwelzijnsdomein 16

2.2 Formeel en informeel netwerk 17

2.3 Innovatie in het beleid van de gemeente 17

2.4 Relatie Wijk aan Zet en Reyeroord+ 19

2.5 Ontwikkelingen in het jeugdwelzijnsdomein 20

2.6 Reflectie op ontwikkelingen 21

Hoofdstuk 3. Theoretisch kader 22

3.1 New Public Governance en collaboratief bestuur 22

3.2 De co-productie van publieke services 23

3.3 Co-productie als een complex proces 25

3.4 Organisatorische invloeden op het co-productieproces 27

3.6 Uitkomsten van co-productie 29

3.7 Gewenste en ongewenste co-productie-uitkomsten 30

3.8 Theoretisch model van co-productie 33

Hoofdstuk 4. Methodologie 34

4.1 Opzet casestudie 34
4.1.1 Observatie 34
4.1.2 Documentanalyse 35
4.1.3 Interviews 36

4.2 Verwerking en analyse van data 37

4.3 Betrouwbaarheid en validiteit 37

4.4 Ethiek, privacy en databescherming 37

Hoofdstuk 5. Resultaten 38

5.1 Institutionele compatibiliteit van de publieke organisatie 38

5.1.1 New public Management instituties 38
5.1.2 New Public Governance instituties 40
5.1.3 Institutionele ontwikkeling 41

5.2 Risicoaverse conservatieve cultuur 41
5.2.1 Conservatieve waarden 41
5.2.2 Risicoaversie 43
5.2.3 Progressieve cultuur 44
5.2.4 Sancties voor afwijken van normen 44
5.2.5 Culturele ontwikkeling 45

5.3 Open houding van ambtenaren 46
5.3.1 Rol van wijknetwerker 46

5.4 Aanwezigheid van duidelijke stimuli 48

5.5 Uitkomsten van het co-productieproces 48
5.5.1 Efficiëntie en effectiviteit 48
5.5.2 Mobilisatie van middelen 49
5.5.3 Emancipatie 50
5.5.4 Democratisering 51
5.5.5 Realisatie van innovatiepotentie 52

5.6 Onderling Vertrouwen 53

5.7 Causale analyse 55
5.7.1 Relatie tussen organisatorische invloeden en co-productie-uitkomsten 55
5.7.2 De rol van sociaal dissipatieve structuren 57

Hoofdstuk 6. Conclusie 59

Hoofdstuk 7. Aanbevelingen en reflecties 61

7.1 Aanbevelingen 61

7.2 Reflectie en implicaties 62
7.2.1 Methodologische reflectie 62
7.2.2 Theoretische implicaties 62

Referenties 64

Bijlage. Methodologische achtergrondinformatie 67

1.1 Beschrijving observatiemomenten 67

1.2 Respondentenlijst 71

1.3 Operationalisatieschema 72

Hoofdstuk 1. Inleiding

De jeugd in IJsselmonde groeit op in een land dat staat voor grote uitdagingen. Nederland maakt op dit moment een aantal crises door, die vragen om uitdagende transities, waaronder op het gebied van energie, circulariteit, voedsel, democratie en zorg. Hoewel deze transities in verschillende fases zijn, zullen ze komende decennia ingrijpende impact hebben op de maatschappij (Rotmans & Verheijden, 2021).

1.1 Aanleiding

Eén van de gevolgen van de complexe uitdagingen is dat deze niet meer door de overheid alleen opgelost kunnen worden. Zo ontstaat de groeiende behoefte aan een nieuwe bestuursstijl, waarbij de overheid samenwerking aangaat met, of ruimte geeft aan actieve burgers en andere stakeholders (V. A. Pestoff et al., 2012). De problemen van vandaag moeten meer dan ooit 'samen' opgelost worden.

1.1.1 Nieuwe bestuursstijl

De bovenstaande ontwikkelingen hebben invloed op alle lagen van het openbaar bestuur en dringen daarmee ook door tot de gemeente Rotterdam en de wijk IJsselmonde. Een van de aspecten van de nieuwe bestuursstijl is dat de gemeente meer zal moeten (en willen) samenwerken met verschillende belanghebbenden in de stad. Met onder andere het programma "Wijk aan Zet" doet de gemeente een poging om meer ruimte te bieden voor participatie op wijkniveau (Gemeente Rotterdam, n.d.-c).

In Reyeroord, een deelwijk van IJsselmonde, is onder de naam Reyeroord+ in hun eigen woorden "een guerrillabeweging" van ambtenaren actief (Joosse & van Buuren, 2020). Zij willen de wijk toekomstbestendig maken. De werkwijze van Reyeroord+ is in lijn met de filosofie van het programma Wijk aan Zet en hun doel is tweeledig. Aan de ene kant is de beweging bezig met het verbeteren van de sociale en fysieke kwaliteit van de wijk. Omdat de ambtenaren dit niet alleen kunnen, worden de inwoners van de wijk nadrukkelijk uitgenodigd om daar actief aan bij te dragen. Aan de andere kant zet Reyeroord+ zich in om binnen de bredere gemeentelijke organisatie hun innovatieve manier van (be)sturen verder te institutionaliseren. In hun eigen woorden samengevat: "Reyeroord+ streeft naar een actieve, verantwoordelijke 'samenwijk' en […] een gemeente die betrokkenheid en initiatief uitlokt en voorleeft" (Joosse & van Buuren, 2020, p. 8).

1.1.2 Welzijn in de wijk

Een van de ambtenaren van Reyeroord+ maakte zich als wijknetwerker in IJsselmonde zorgen over het perspectief van de jeugd in haar wijk. Dit is een van de redenen dat zij besloot om de filosofie van de nieuwe bestuursstijl, die van Wijk aan Zet en Reyeroord+, te koppelen aan het jeugdwelzijnswerk in de wijk (respondent 1, 24 november 2022). Dit betekent dat de gemeente gaat samenwerken met de partners in het jeugdwelzijnsdomein van IJsselmonde. De betrokkenen hopen zo meer te kunnen doen voor de jeugd, dan wanneer iedereen op zijn eigen professionele eilandje blijft.

Dit jeudgwelzijnsnetwerk heeft het vorige decennium al een grote verandering doorgemaakt. In 2015 vond het decentralisatieproject plaats, waarbij de gemeente er vanuit het rijk op sociaal gebied veel verantwoordelijkheid voor welzijn bij heeft gekregen (zie hoofdstuk 2). De gemeente heeft ervoor gekozen om de wijken in haar stad het schaalniveau voor dit domein te maken. In de wijken van Rotterdam zet het netwerk rondom welzijn zich in voor de jeugd, ouderen en andere kwetsbaren (Gemeente Rotterdam, 2021a). Binnen dit netwerk bevinden zich verschillende belanghebbenden, zoals de gemeente, verantwoordelijke marktpartijen, (semi-)publieke instellingen zoals scholen en politie, woningcorporaties, ondernemers, een sociale laag van georganiseerde inwoners en natuurlijk de doelgroepen zelf.

Het jeugdwelzijnswerk krijgt in Rotterdam veel aandacht, omdat de gemeente graag een generatie ziet opgroeien zonder kansarmoede (Gemeente Rotterdam, 2021a). Hierbij draait het om het aanpakken van complexe problematieken die ontstaan uit een combinatie van factoren, waaronder bijvoorbeeld armoede, schooluitval en psychosociale problemen (Gemeente Rotterdam, 2021a). Zoals eerder gezegd vergt dit veel samenwerking. Dit besef klinkt ook door in het beleid van de gemeente. De levering van publieke diensten moet hand in hand gaan met een mate van participatie. Welzijn moet in de toekomst niet meer simpelweg worden verleend door een overheid alleen, maar zal moeten worden geco-produceerd in samenwerking met de (georganiseerde) inwoners van de stad.

Samenwerken is echter niet iets wat de gemeente altijd goed doet blijkt uit een recente evaluatie van de Rotterdamse rekenkamer (2022) van het door de gemeente gefinancierde jongerenwerk. Dit ligt volgens de Rekenkamer niet aan de inzet van de professionals, die de doelgroep goed weten te bereiken, maar aan de samenwerking tussen (gemeentelijke) instanties, op het moment dat het nodig is. De problemen tijdens de samenwerking bestaan onder meer uit de moeilijke toegankelijkheid van gemeentelijke hulpverlening en de wachttijden bij wijkteams. Ook zou de gemeente onvoldoende in staat zijn om een regierol in het wijknetwerk

in te nemen. Hierdoor laat de gemeente volgens de Rekenkamer kansen liggen om jongeren met problemen de benodigde passende hulp te bieden (Rekenkamer Rotterdam, 2022).

Uit het jeugdwelzijnsnetwerk in IJsselmonde (en Reyeroord specifiek) klinken dezelfde geluiden. De roep om samenwerking vanuit de ambtenaren, zoals de wijknetwerker in IJsselmonde, is groot, maar de ervaring is ook dat de gemeente zelf samenwerken kan bemoeilijken. Deze gepercipieerde discrepantie veroorzaakt frustratie bij de partners in een wijk waar het vertrouwen in de overheid al erg laag is. Dit lijkt aan te sluiten op de paradox die door Fung (2004) wordt omschreven in zijn studie naar *empowered participation* (i.e. uitgebreide empirische analyse van de manieren waarop participerende democratie kan worden gebruikt om sociale verandering teweeg te brengen). Een overheid met een participatiewens doet er niet genoeg aan om alleen simpelweg ruimte te geven aan burgers, maar zal juist ook proactief participatie moeten ondersteunen, om zo burgers in staat stellen om mee te doen.

1.1.3 De theoretische achtergrond

Wat de gemeente in IJsselmonde kan en moet doen om samen met partners in het jeugdwelzijnsdomein de gewenste uitkomsten voor de jeugd te bewerkstelligen, is een vraag die de wetenschap al langer bezighoudt. De samenwerking voor het leveren van publieke diensten wordt in de literatuur co-productie genoemd (Loeffler, 2021). In recente studies komt het complexe karakter van co-productieprocessen steeds sterker naar voren (Bovaird, 2007; Loeffler & Bovaird, 2021; Polese et al., 2017). Dit komt voornamelijk doordat het co-productieproces door geen enkele actor compleet beheerst kan worden. Dit geldt ook voor de overheid. Wel wordt in de literatuur beschreven hoe de overheid met de informatie die zij tot haar beschikking heeft middels haar instituties, cultuur en ambtenaren de co-productie kan beïnvloeden (Voorberg et al., 2015).

Gelijktijdig krijgen onderzoekers een steeds duidelijker beeld van de verschillende soorten uitkomsten die een co-productieproces kan opleveren (Brix et al., 2019), variërend van meer efficiëntie en effectiviteit in de dienstverlening, tot aan de emancipatie van de deelnemende actoren (zie hoofdstuk 3). De relatie tussen de invloed die overheid heeft op de co-productie en de uitkomsten daarvan zijn tot nu toe in de literatuur onderbelicht. Aan de hand van de casus van de co-productie in het jeugdwelzijnsdomein in IJsselmonde wordt deze relatie nader onderzocht.

1.2 Doelstelling en vraagstelling

1.2.1 De probleemstelling

De achterliggende probleemstelling van dit onderzoek begint bij het inzicht dat de uitdagingen van deze tijd meer dan ooit om een samenwerkende overheid vragen. De instituties en cultuur van de gemeente zijn echter niet altijd even goed ingesteld op samenwerking. Dit kan, zoals uit het onderzoek van de rekenkamer (2022) blijkt, problematische situaties opleveren. Terwijl de gemeente worstelt met de compatibiliteit van haar eigen organisatie met externe samemwerking, mag de maatschappij juist verwachten dat de gemeente participatie ondersteund en voorleeft (Fung, 2004). Tegelijktijd gaan samenwerkingsprocessen vrijwel altijd gepaard gaan met conflict en is het voor de gemeente complex om dergelijke processen aan te gaan en succesvol te (be)sturen (Wagenaar, 2016). Wanneer het fout gaat is het echter niet de gemeente, maar juist de doelgroep van de publieke dienstverlening die de hardste klappen opvangt. In de geval gaat het om de jeugd in IJsselmonde en de daarbij betrokken maatschappelijke partners.

1.2.2 De doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om de gemeente en andere professionals in het netwerk rond jeugdwelzijn in de wijk IJsselmonde adviezen te geven om de co-productie in het jeugdwelzijnsdomein te verbeteren. Dit gebeurt door aan de hand van wetenschappelijke theorie en onderzoek een analyse te maken van de invloed van de overheid op de uitkomsten van de co-productie van welzijn. Het gaat in dit onderzoek niet alleen de om vraag hoe overheid co-productie stimuleert, maar ook hoe de organisatie daar productief aan bij kan dragen. Deze doelstelling sluit aan bij de doelstelling van het Wijk aan Zet programma en het Reyeroord+ netwerk, namelijk het hebben van een effectieve overheid, die uitnodigt tot actieve bijdrage vanuit de wijk en dit zelf ook voorleeft. Het bereiken van gewenste co-productie-uitkomsten is bovendien niet alleen in het belang van de gemeente, maar ook in het belang van de betrokken partners en de jeugd als doelgroep.

1.2.3 De vraagstelling

De co-productie van jeugdwelzijn in IJsselmonde zal onderzocht worden aan de hand van de volgende hoofdvraag:

Wat is het effect van de organisatorische invloeden op de uitkomst van de co-productie van jeugdwelzijn in IJsselmonde?

Met deze hoofdvraag wordt er gekeken naar het effect van organisatorische invloeden op de uitkomsten van co-productie in IJsselmonde. Deze organisatorische invloeden zijn reeds door verschillende auteurs in de literatuur over co-productie uitgewerkt en zullen in het theoretisch kader nader worden toegelicht (Voorberg et al., 2015). Daar komt bij dat co-productie wordt gezien als complex adaptief proces (CAS) (i.e. een complex systeem, waarvan de onderling verbonden componenten de mogelijkheid hebben zich aan te passen en te "leren" van eerdere ervaringen) (Bovaird, 2007; Loeffler & Bovaird, 2021; Polese et al., 2017). Dit betekent dat de sturing van co-productie wordt beschouwd in het licht van de theorie rondom complexe systemen, waarbij met name wordt ingezoomd op rol van sociaal dissipatieve processen (i.e. een open proces dat energie en materie met de omgeving uitwisselt) (Weber et al., 2020). De hoofdvraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Wat zijn volgens de wetenschappelijke literatuur organisatorische invloeden op co-productie?
2. Wat zijn volgens de wetenschappelijke literatuur mogelijke uitkomsten van een co-productieproces?
3. Wat is de dynamiek in de co-productie van jeugdwelzijn in IJsselmonde?
4. Wat is het effect van de organisatorische invloeden op de co-productie-uitkomsten?
5. Wat zijn aanbevelingen voor het jeugdwelzijnssysteem in Ijsselmonde (en daarbuiten)?

1.3 Relevantie

Het beantwooden van de hoofdvraag is zowel maatschappelijk als wetenschappelijk relevant.

1.3.1 Maatschappelijke relevantie

De hierboven benoemde behoefte aan een nieuwe bestuursstijl, die onder andere terugkomt op het gebied van jeugdwelzijn in IJsselmonde, zal veel maatschappelijke invloed hebben. Het vragt in de eerste plaats inhoudelijk veel van burgers en maatschappelijke partners, met een welzijnssysteem dat op sommige vlakken ingrijpend veranderd. Daarnaast zullen burgers en maatschappelijke partners te maken krijgen met een overheid die nadrukkelijk vraagt om participatie. Dit betekent dat zij verantwoordelijkheden krijgen die voorheen nog bij de overheid lagen. Hier tegenover staat dat er al een aanzienlijke sociale laag van burgers en organisaties lijkt te zijn, die juist vraagt om meer inspraak, verantwoordelijkheid en ruimte. Dit

is ook het geval in IJsselmonde, waar de gemeente niet altijd in staat lijkt te zijn om dit dan ook te bieden. Dit onderzoek zal meer inzicht bieden in hoe de samenwerking tussen de overheid, inwoners en andere belanghebbenden in de toekomst beter kan worden vormgegeven, door te kijken naar de invloed die de overheid heeft op dergelijke processen. Met behulp van de resultaten uit dit onderzoek en die van andere onderzoeken, kan het jeugdwelzijnsnetwerk in IJsselmonde en de gemeente Rotterdam werken aan een effectief co-productieproces.

1.3.2 Wetenschappelijke relevantie

De wetenschappelijke literatuur is rijk aan onderzoek naar samenwerkende overheden (Voets et al., 2021) en de co-productie van publieke diensten (Voorberg et al., 2015). Echter, weinig studies hebben gekeken naar de organisatorische invloeden op co-productie en de effecten hiervan (Voorberg et al., 2015). Voorts is er een groeiende vraag naar studies die co-productie beschouwen vanuit een complex systemisch perspectief (Bovaird, 2007; Loeffler & Bovaird, 2021; Polese et al., 2017). Vanuit dit perspectief kijkt deze scriptie naar de organisatorische invloed op de uitkomsten van co-productie. Hiertoe wordt een co-productieproces gezien als sociaal dissipatief proces (Weber et al., 2020). Daarmee draagt deze scriptie bij aan het vullen van twee hiaten in de literatuur rondom de co-productie van publieke diensten.

1.4 Relatie stageopdracht

Dit onderzoek staat in verband met een stage bij het Institute for Housing and Urban Development (IHS). Deze organisatie is een onderwijs-, advies- en onderzoeksinstituut dat valt onder de Erasmus Universiteit Rotterdam. IHS zet zich in om menselijke en institutionele capaciteiten te ontwikkelen, armoede te verminderen en de levenskwaliteit in steden te verbeteren. Een van de opdrachten waar IHS op dit moment aan werkt is het verzoek van de gemeente Rotterdam om ontwerpend onderzoek te doen naar de samenwerking in het jeugdwelzijnsdomein van IJsselmonde. De onderzochte belanghebbenden worden actief betrokken bij het onderzoek. Het doel is om samen de toekomst van de wijk te ontwerpen. Deze opdracht wordt deels uitgevoerd door ontwerp- en onderzoeksbureau Urban Publics. Tijdens de stageperiode zal aan dit onderzoekstraject worden meegewerkt. De data voor onderhavige scriptie vloeit deels voort uit de onderzoeksactiviteiten voor IHS in samenwerking met Urban Publics. Er wordt in deze scriptie nadrukkelijk niet gekozen voor een ontwerpende aanpak. Er zal juist dieper worden ingegaan op de dynamiek binnen het welzijnsdomein van de wijk en de invloed van de gemeente.

1.5 Aanpak van het onderzoek

In het volgende hoofdstuk wordt verder ingegaan op de situatie in IJsselmonde en de ontwikkelingen op het gebied van jeugdwelzijn. Hoofdstuk 3 vormt het theoretisch kader. De methode van dit onderzoek wordt uitgewerkt in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 wordt de analyse van de resultaten van het empirische onderzoek gepresenteerd. Hoofdstuk 6 vormt de conclusie. Hoofdstuk 7 bevat tensotte een aantal aanbevelingen voor netwerk rondom welzijn in IJsselmonde en de (wetenschappelijke) wereld daarbuiten.

Hoofdstuk 2. Ontwikkelingen in het jeugdwelzijnsdomein in IJsselmonde

In 2015 vonden er drie grote decentralisatieprojecten plaats in het sociale domein (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2020). Met de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) 2015 kregen gemeenten meer taken op het gebied van langdurige thuiszorg. Met de Participatiewet werden gemeenten verantwoordelijk gesteld voor ervoor zorg te dragen dat iedereen op de arbeidsmarkt aansluiting vindt. En tenslotte kregen de gemeenten met de Jeugdwet vanuit het rijk verschillende taken op het gebied van jeugdzorg en -welzijn overgeheveld (Nederlands Jeugdinstituut, 2022). De decentralisatie heeft daarmee ook in de gemeente Rotterdam het welzijnswerk sterk beïnvloed.

2.1 De opdracht van het jeugdwelzijnsdomein

De beleidskaders voor het welzijnsdomein werden door de gemeente Rotterdam na de decentralisatie van 2015 bepaald in het beleidsdocument Nieuw Rotterdams Welzijn (NRW) (Gemeente Rotterdam, 2016). Uit deze kaders wordt duidelijk dat welzijn dient als preventief werk, om zo geïndiceerde jeugdhulp en zorg zo veel mogelijk te voorkomen. Het is de bedoeling dat het welzijnswerk de *civil society* (dat deel van het maatschappelijk leven waarin burgers vrij en zelfstandig kunnen handelen) verstrekt en de zelfredzaamheid vergroot (Gemeente Rotterdam, 2016). Voor de jeugd ligt de focus minder op het zelfredzame en wordt als doel gesteld dat jeugdigen uiteindelijk uitgroeien tot zelfstandige volwassenen, waarbij op de weg daarheen begeleiding en opvoeding door ouders en andere betekenisvolle volwassenen nodig zijn (Gemeente Rotterdam, 2016). Hierbij koos de gemeente voor drie pilaren, te weten kansrijk, gezond en veilig opgroeien.

In 2021 werd voor tot en met 2026 een nieuwe welzijnsvisie door de gemeente geformuleerd met als naam “Heel de Stad”. In deze nieuwe beleidsvisie worden drie doelgroepen vooropgesteld, namelijk: kinderen, kwetsbare personen en ouderen (Gemeente Rotterdam, 2021a). Wat betreft kinderen worden de drie pilaren uit NRW losgelaten en draait het vooral om preventiemaatregelen en het investeren in een generatie zonder kansarmoede (Gemeente Rotterdam, 2021a). De focus wordt verlegd naar het gezin als voedingsbodem voor een kansrijke jeugd. De kansen voor preventie en versterking worden per wijk bepaald op basis van een factorenmodel (Gemeente Rotterdam, 2021a, p. 16). Dit model laat zien welke inzet het meeste bij kan dragen aan de doelen op het gebied van jeugdwelzijn. Emotionele en sociale

vaardigheden hangen volgens dit model het sterkst samen met andere welzijnsfactoren en zouden daarom de meeste aandacht moeten krijgen (Gemeente Rotterdam, 2019).

2.2 Formeel en informeel netwerk

Met de invoering van de jeugdwet in 2015 werd gemeente eindverantwoordelijk voor een groot deel van het jeugdwelzijnsdomein. De gemeentelijke organisatie is in Rotterdam evenwel niet de uitvoerder van het welzijnswerk. De opdracht voor het jeugdwelzijnsdomein wordt per gebied aanbesteed aan een welzijnsaanbieder (Gemeente Rotterdam, 2022c). Deze welzijnsaanbieder is een commerciële partij, die met andere welzijnsaanbieders concurreert om de opdrachten van de verschillende gebieden. Wanneer de tender wordt gewonnen, dan gaat de welzijnsaanbieder in een gebied aan de hand van een programma van eisen voor tien jaar aan de slag. Deze welzijnsaanbieder is niet alleen verantwoordelijk voor de jeugd, maar ook voor alle andere doelgroepen en activiteiten in dat gebied.

In het gebied van IJsselmonde is de aanbesteding in 2022 voor de komende tien jaar gegund aan “Samen Ondernemend Leren” (SOL). Deze welzijnsaanbieder is ook actief in de gebieden Feyenoord en Rotterdam-Noord en de steden Leiden, Maassluis, Vlaardingen Schiedam en Ridderkerk. SOL heeft de welzijnsopdracht overgenomen van Pit010, een welzijnsaanbieder ontstaan en alleen actief in IJsselmonde. Het hoofdkantoor van SOL bevindt zich in Rotterdam-Noord, maar lokaal werkt de welzijnsaanbieder vanuit verschillende huizen van de wijk in IJsselmonde (DOCK, 2021).

Het welzijnswerk wordt echter niet alleen door de formeel aangestelde welzijnsaanbieder verricht. Verschillende actoren, variërend van geïnstitutionaliseerd tot niet-geïnstitutionaliseerd, werken aan welzijn in de wijken. Op het gebeid van jeugd gaat dit bijvoorbeeld over scholen, Centrum Jeugd en Gezin (CJG), de politie, Jeugd op Zuid (JOZ), sociale ondernemingen, sportverenigingen, vrijwilligers en betrokken inwoners. Door de gemeente worden deze actoren in de beleidsvisies benoemd als de partners in de wijk. In het beleidskader Heel de Stad wordt het belang van samenwerking onderstreept: “Effectieve en efficiënte samenwerking tussen wijknetwerken, zorg- en welzijnspartijen en gemeente is essentieel voor het bieden van passende hulp en ondersteuning” (Gemeente Rotterdam, 2021a).

2.3 Innovatie in het beleid van de gemeente

Zoals uit de evaluatie van de Rekenkamer (2022) blijkt, is samenwerking op het gebied van jongerenwelzijn is niet altijd even makkelijk en succesvol. Een van de oplossingen die in NRW

naar voren wordt gebracht was dat elke wijk zijn eigen "Huis van de wijk" moest krijgen. In iedere wijk zou er op die manier een plek voor ontmoeting zijn, waar bewoners, sociale programmering en eenvoudige dienstverlening samenkomen. De plek moest steun bieden aan vrijwilligers en zorgen voor sociale cohesie in de wijk. De huizen van de wijk waren een middel om de zelf- en samenredzaamheid in de wijk te vergroten (Gemeente Rotterdam, 2016). De gemeente geeft op haar eigen website aan dat deze belofte is ingelost (Gemeente Rotterdam, n.d.-a).

Verder werd in NRW de nadruk gelegd op het faciliteren van en uitnodigen tot vrijwilligerswerk en andere vormen van participatie. Een van de instrumenten dat daartoe binnen NRW werd ingezet was *Right to Challange*. Dit principe houdt in dat bewoners en/of (semi)publieke organisaties het recht hebben om een overheidsdienst over te nemen, wanneer zij denken deze dienst op een betere manier te kunnen leveren. Dit principe werd voor het eerst opgenomen in het Rotterdamse coalitieakkoord van 2014, maar werd daarnaast ook specifiek benoemd in de welzijnsvisie. Volgens de gemeente zou dit op het gebied van welzijn kunnen leiden tot krachtigere lokale gemeenschappen, hervorming van publieke dienstverlening en meer maatschappelijke participatie (Gemeente Rotterdam, 2016).

In welzijnsvisie Heel de Stad zijn nog twee innovaties om samenwerking en participatie te vergemakkelijken en vergroten toegevoegd. De gemeente lijkt het *Right to Challenge* principe vergemakkelijkt aan te willen bieden in de vorm van *Right to Cooperate*. Dit recht-op samenwerken-principe is geformuleerd op basis van een onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam (Hermus et al., 2020). Het *Right to Cooperate* mechanisme gaat in de woorden van de gemeente als volgt in zijn werk:

"De bewoners(groep) of sociaal ondernemer, die een idee heeft voor Right to Cooperate werkt dit met de welzijnspartij uit, waarbij inzichtelijk wordt gemaakt hoe de inzet (geld, gebruik Huis van de Wijk, uren professional) wordt geregeld om het initiatief uit te voeren" (Gemeente Rotterdam, 2021a).

Tijdens dit proces staan de initiatiefnemers op gelijke voet met de welzijnsaanbieder, welke de initiatieven ook moet opnemen in een samen met de bewoners opgesteld jaarplan (Gemeente Rotterdam, 2021a).

Een laatste innovatie, te weten het lokaal budget, is minder gecompliceerd. Kortgezegd houdt dit in dat de welzijnsaanbieder een lokaal initiatief financieel ondersteund. Hiertoe dient

de welzijnspartij jaarlijks een deel van het budget te reserveren (Gemeente Rotterdam, 2021a). In de visie van de gemeente zitten aldus verschillende elementen om samenwerking in het welzijnsdomein te faciliteren en lokaal initiatief te bevorderen. Dit kan door het verstrekken van fysieke ontmoetingsruimtes, geld of de intensievere één-op-één-ondersteuning van het *Right to Cooperate* (een vorm van ondersteuning die in de *Right to Challenge* praktijk nog geen plaats had).

2.4 Relatie Wijk aan Zet en Reyeroord+

De gemeente tracht om met woord en daad de samenwerking in het welzijnsdomein te versterken. Dit sluit aan bij de bredere ontwikkeling binnen Rotterdam en IJsselmonde. Twee ontwikkelingen zijn in dit kader noemenswaardig: Wijk aan Zet en Reyeroord+.

Het programma Wijk aan Zet bestaat zowel uit een werkfilosofie als uit een beleidsprogramma, met concrete acties en uitkomsten. Wijk aan Zet propageert een gemeentelijke organisatie die in de wijkhubs in de verschillende wijken van de stad goed te vinden is en aldaar initiatieven uit de wijk mogelijk maakt. De gemeente zoekt nadrukkelijk de samenwerking met verschillende organisaties. Wijkbewoners zelf bepalen via een stemprocedure aan welke initiatieven geld wordt uitgegeven (Gemeente Rotterdam, 2022d). Bovendien is Wijk aan Zet het beleidsprogramma waaronder een democratische vernieuwing in de stad is doorgevoerd. Met Wijk aan Zet zijn de wijkraden in het leven geroepen. Deze lokale, tijdens de gemeentelijke verkiezingen van 2022 voor het eerst verkozen, democratische organen functioneren als een eerste post van de gemeente in de wijk. De wijkraad is verantwoordelijk voor het jaarlijks formuleren van een wijkplan in samenspraak met de partners en inwoners in de wijk en monitort vervolgens of de gemeente deze plannen naar behoren uitvoert (Gemeente Rotterdam, 2021b).

Reyeroord+ is een veranderbeweging in de wijk Reyeroord in het gebied IJsselmonde, bestaande uit ambtenaren van de gemeente Rotterdam. Het doel van Reyeroord+ is om de wijk toekomstbestendig te maken en voor te bereiden op de energie-, klimaat- en digitale transitie, terwijl gelijktijdig aan de sociaaleconomische verbetering van de wijk wordt gewerkt. Dit wordt samengevat in acht ambities, vier voor de fysieke leefomgeving en vier voor het sociale domein:

- Leefbaarheid voor alles (fysiek)
- Slim gebruik van data (fysiek)
- Circulair: Rotterdam als materiaal depot (fysiek)

- Duurzaamheid en duurzame energie (fysiek)
- Gezonde levensstijl (sociaal)
- Gezond gezinsbudget (sociaal)
- Talenten benutten (sociaal)
- Overbruggen van generatie en cultuurkloof (sociaal)

(Gemeente Rotterdam, 2022e)

Reyeroord+ benadrukt dat werken aan deze ambities samen met de wijk moet gebeuren met veel ruimte voor initiatief en zelforganisatie. Voor de rol van de gemeente betekent dit dat deze betrokkenheid en initiatief uitlokt en voorleeft. Deze manier van werken willen de ambtenaren van de veranderbeweging vervolgens binnen de gemeentelijke organisatie opschalen. Vooralsnog blijft Reyeroord+ vooral een verzameling van losse en relatief kleine projecten met, volgens een evaluatie van Joosse en van Buuren (2020), nog te weinig samenhang en diepgang.

2.5 Ontwikkelingen in het jeugdwelzijnsdomein

De ambtenaren van Reyeroord+ zijn zich over de afgelopen jaren ook steeds meer met de jeugd in de wijk bezig gaan houden. Dit heeft twee redenen. Als eerste de eerder benoemde zorg van de ambtenaren over de positie van de jeugd in de wijk en als tweede het thans doende zijn van de ambtenaren met het realiseren van een jongerenhub in de wijk. Naar aanleiding van een door de gemeenteraad in februari 2022 aangenomen motie, is het de bedoeling dat er verspreid door de stad 22 jongerenhubs gerealiseerd worden (Gemeente Rotterdam, 2022a). Uit een reactie van het gemeentebestuur blijkt wat verstaan kan worden onder een dergelijke jongerenhub:

"De jongerenhub is een (online, fysieke of buiten-) plek waar de Rotterdamse jongeren (12- 27 jaar) centraal staan. Het is een plek waar ze elkaar kunnen ontmoeten en waar de activiteiten die zijn gericht op (talent)ontwikkeling centraal staan. In de jongerenhub hebben de jongeren een sturende rol in de vormgeving en programmering van de hub. Hieraan wordt via jongerenparticipatie invulling gegeven" (Gemeente Rotterdam, 2022a).

Wederom wordt er dus naar de maatschappij, en in dit geval jongeren specifiek, gekeken om zelf met initiatief te komen. Bovendien zegt het bestuur te inventariseren welke partners, anders dan de welzijnsaanbieder, initiatiefnemer van een dergelijke jongerenhub willen zijn. Buiten

IJsselmonde is dit reeds gelukt met bijvoorbeeld jongerenhubs gelieerd aan sportclub Excelsior of theater Zuidplein (Gemeente Rotterdam, 2022a).

In het geval van IJsselmonde is er in het jeugdwelzijsdomein een netwerk van partners bij elkaar gekomen, die vormgeven aan de dienstverlening richting jongeren. Dit netwerk, bestaande uit onder andere scholen, Centrum Jeugd en Gezin (CJG), de politie, Jeugd op Zuid (JOZ), sociale ondernemingen, en betrokken inwoners, komt elke paar weken bij elkaar in een netwerkmeeting onder de naam Jeugd aan Zet (zie de verslagen van de geobserveerde bijeenkomsten in bijlage 1.1). Deze naam is een bewuste verwijzing naar het Wijk aan Zet programma en claimt zo de door de gemeente voorgestelde werkfilosofie. Dit overleg, dat onder de leiding staat van de wijknetwerker, is bedoeld om informatie uit te wisselen en om tot concrete acties voor de jeugd te komen. Een van de behoeftes van de partners in het netwerk is een fysieke ruimte waar de jeugdactiviteiten uitgevoerd kunnen worden. Via het Jeugd aan Zet netwerk is in samenspraak met de gemeente in de wijk een ruimte voor de organisatie van jeugdactiviteiten gevonden. Dit heeft ertoe geleidt dat ongeveer vijf maatschappelijke organisaties in een wijkalliantie getreden zijn en samen de locatie gaan uitbaten en beheren.

2.6 Reflectie op ontwikkelingen

Een rode draad in de ontwikkelen rond het jeugdwelzijnsdomein in IJsselmonde is dat naast de diensten die via de welzijnsaanbieder langs de formele weg worden geleverd, de gemeente ook nadrukkelijk opzoek is naar bijdrage vanuit de wijk. Deze manier van denken is terug te zien in de programma's Wijk aan Zet en Reyeroord+ en in het project van de jongerenhub. Een dergelijk manier van werken wordt in de literatuur gezien als de co-productie van publieke diensten. In het volgende hoofdstuk wordt de theorie rond dit concept verder uitgewerkt.

Hoofdstuk 3. Theoretisch kader

In de bestuurskunde wordt onderscheid gemaakt tussen drie grote bestuursstijlen (Osborne, 2010). In de eerste plaats is er de traditionele *Public Administration* (PA) stijl met een focus op hiërarchie, bureaucratie en de rechtstaat (Osborne, 2010). Vanaf de late jaren zeventig zagen we de opkomst van een tweede stijl, namelijk: *New Public Management* (NPM). Binnen deze traditie draait het om de lessen van management in de private sector met een focus op efficiëntie door een strikte verdeling van verantwoordelijkheden en een grote controle op input en output. Deze stijl van besturen leidde tot meer ruimte voor privatisering, waarbij markten, competitie en externe contracten werden ingezet voor de levering van publieke diensten (Osborne, 2010).

3.1 New Public Governance en collaboratief bestuur

Na de eeuwwisseling is er de opkomst van een derde stijl, namelijk: *New Public Governance* (NPG). Binnen deze traditie wordt de levering van publieke diensten gezien in de context van de plurale complexiteit van de 21ste eeuw, waarbij de waardenbasis voor het bestuur versnipperd en betwist is. NPG onderzoekt en verklaart voornamelijk hoe overheden in deze context publieke diensten leveren op basis van netwerken en relationele contracten (Osborne, 2010).

Binnen het NPG-paradigma ligt dus een grote nadruk op collaboratief bestuur (*Collaborative Governance*) (CG). Dit verwijst naar de praktijk waarbij publieke, particuliere non-profit en particuliere commerciële partijen gezamenlijk betrokken zijn bij en verantwoordelijk zijn voor beleidsvorming en -levering om zo publieke waarde te creëren die anders niet gecreëerd zou kunnen worden (Voets et al., 2021). Deze modus van (samen)werken is nodig omdat maatschappelijke problemen steeds meer *wicked* zijn en niet opgelost kunnen worden door de overheid op zichzelf (Rittel & Webber, 1973). De co-productie van publieke diensten voor een steeds breder scala aan kwesties vormt een onderdeel van de praktijk en het onderzoek rond CG (Brandsen et al., 2018).[1]

[1] In de literatuur worden co-productie en co-creatie vaak gezien als verwisselbaar. Beide concepten verwijzen naar een actieve betrokkenheid bij een productieproces, in tegenstelling tot participatie, hetgeen ook passieve betrokkenheid kan inhouden (Voorberg et al., 2015). Dit onderzoek gaat niet verder in op de discussie over het verschil tussen de twee concepten. Co-productie en co-creatie worden gezien als verwisselbaar met de definitie (zie sectie 3.2) van Loeffler (2021) als uitgangspunt.

3.2 De co-productie van publieke services

Elinor Ostrom en haar collega's binnen de Bloomington onderzoeksgroep waren belangrijke grondleggers van het concept co-productie (zie Parks et al., 1981). In hun studie werd het concept gebruikt om aan te geven dat consumenten vaak ook producenten zijn van publieke diensten (Parks et al., 1981). Co-productie werd door hen gezien als een gecombineerde inzet van zowel reguliere als consument producenten. Reguliere producenten zijn in deze context betaalde ambtenaren en consument producenten zijn individuen of groepen die bijdragen aan de publieke goederen en diensten, die zij ook ontvangen (Loeffler & Bovaird, 2021). Hoewel het concept, zoals het werd gedefinieerd door Parks en haar collega's (waaronder Ostrom) (1981), in de jaren zeventig en tachtig aan invloed won binnen het bestuurskundige onderzoeksveld, nam in de jaren negentig, mede door de opkomst van NPM, de populariteit af (Loeffler & Bovaird, 2021).

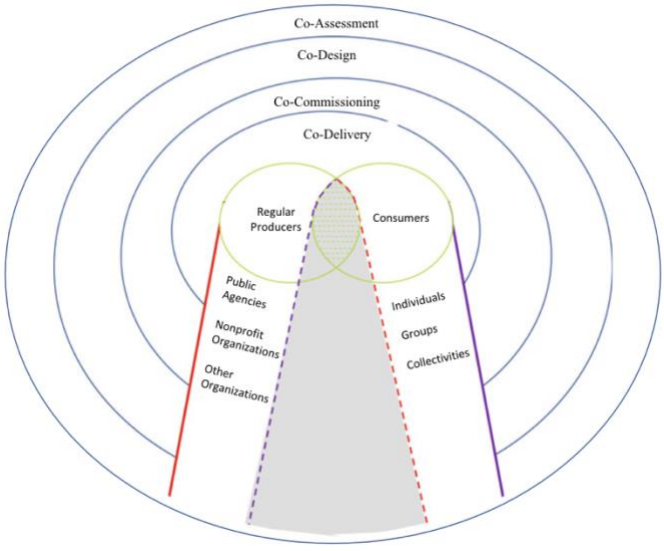
Met de afname van de invloed van NPM en de opkomst van NPG zien we een heropleving van het concept co-productie. Dit leidde tot herdefiniëring van het concept. Een van de meest recente en complete definities van co-productie wordt gegeven door Loeffler (2021, p. 65): "Public service organizations and citizens making better use of each other's assets, resources and contributions to achieve better outcomes or improved efficiency." Deze definitie heeft meerdere voordelen boven de voorgaande. Als eerste biedt deze definitie de ruimte om co-productie te zien als een mechanisme dat bewust door de overheid wordt ingezet, om zo efficiëntere en effectievere beleidsuitkomsten te verwezenlijken. Als tweede biedt het de ruimte om zowel de effecten van een levering van een publieke dienst op de kortetermijn alsook de langetermijn uitkomsten van een co-productieproces in acht te nemen. Als derde omvat deze definitie, zoals deze bedoeld is door Loeffler (2021), een breed scala aan mogelijk deelnemende actoren. Zo kunnen we onder "citizens" zowel individuen als gemeenschappen verstaan en onder "public service organisations" zowel ambtenaren in strikte zin, alsook professionals in de publieke sector in de brede zin. Op het eerste oog lijkt deze definitie te impliceren dat co-productie een vreedzaam proces is, maar net als bij andere vormen van samenwerking in de publieke sfeer, waarbij een diverse set aan actoren betrokken is, gaat co-productie gepaard met een zekere mate van conflict (Wagenaar, 2016).

Bovaird en Loeffler (2013) maken in het co-productieproces verder onderscheid tussen vier fases. De eerste fase, *co-commissioning*, omvat het plannen, prioriteren en financieren van activiteiten. Dit gebeurt met als uitgangspunt dat de gebruikers van diensten ook het beste weten wat belangrijk is. Dit maakt de levering van publieke diensten meer vraag- dan aanbodgestuurd.

De tweede fase is *co-design*. In deze ontwerpfase krijgen de ideeën van gebruikers een plaats het ontwerpproces. Deze inzichten brengen innovatie binnen publieke diensten te weeg. De derde fase omvat het gezamenlijk managen en uitvoeren van publieke diensten en wordt aangeduid als de *co-delivery* fase. Samenwerking in deze fase betekent gebruik maken van elkaars middelen zoals kennis, vaardigheden, tijd en legitimatie. Naast een toename in middelen, kan *co-delivery* zorgen voor een verbetering in de kwaliteit van diensten, kostenvermindering en meer transparantie. *Co-assessment* is de laatste fase van co-productie en omvat gezamenlijke monitoring en evaluatie. Burgers kunnen tijdens deze fase ervaringskennis toevoegen, die anders mogelijk gemist zou worden. Hoewel tussen deze fases geen waterscheiding loopt, representeren ze wezenlijk andere processen en activiteiten.

Een laatste voor dit onderzoek relevante onderverdeling binnen het concept co-productie is het verschil in relaties. Grofweg zijn er binnen een co-productieproces drie verschillende rollen: professional, gemeenschapslid (*community*) en gebruiker (*user*) (Bovaird, 2007). De analyse van Bovaird (2007) laat zien dat in een complex co-productieproces relaties niet simpel bilateraal zijn, maar juist meervoudig. Ouders in contact met jeugdzorg vormen bijvoorbeeld ook een expert binnen hun gemeenschap. De complexe en dynamische relaties in een multi-stakeholder-context zijn aan de ene kant de bron voor sociale innovatie aan de hand van co-productie, maar bieden aan de andere kant geen garantie voor een wenselijke uitkomst (Bovaird, 2007).

Samenvattend, bestaat het hedendaagse model van co-productie uit een proces met verschillende fasen, actoren en relaties. Onderstaand figuur 3.1 geeft een visualisatie van het actuele conceptuele model.



Figuur 3.1.
Actueel conceptueel model van co-productie (Loeffler & Bovaird, 2021, p. 90)

3.3 Co-productie als een complex proces

Een aantal studies zien co-productie nadrukkelijk als een complex proces (Bovaird, 2007; Loeffler & Bovaird, 2021; Polese et al., 2017). CAS, waarin deze processen volgens hen in plaatsvinden, zijn open dynamische systemen die in staat zijn tot de zelforganisatie van een structurele verandering door de uitwisseling van informatie, energie en andere middelen met hun omgeving en de transformatie van deze middelen om zo verandering te ondersteunen (Turner & Baker, 2019). De zelforganiserende transformatie naar een nieuwe staat wordt in de complexiteitstheorie emergentie genoemd (Turner & Baker, 2019). CAS worden daarnaast gekenmerkt door padafhankelijkheid, wat betekent dat ze gevoelig zijn voor hun initiële condities. Een bepaalde interventie leidt daardoor in verschillende systemen tot andere uitkomsten, gebaseerd op de historie van dat systeem. Deze onvoorspelbaarheid wordt geduid als non-lineariteit (Turner & Baker, 2019).

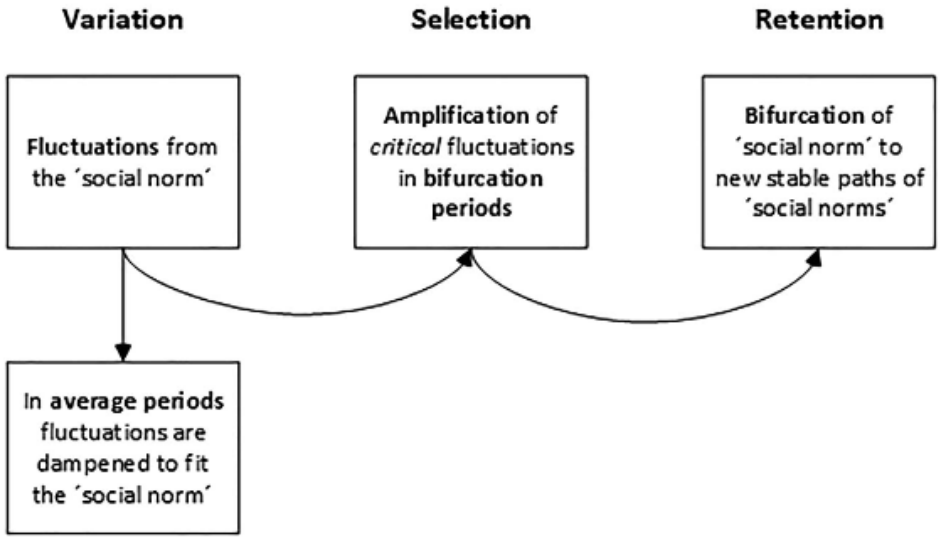
Het co-productieproces is complex omdat het is opgemaakt uit meerdere onderling verbonden netwerkelementen en adaptief vanwege de capaciteit om aan te passen en te leren van voorgaande ervaringen (Mele et al., 2010). Zoals hierboven reeds benoemd, zijn de actoren binnen een co-productie proces actief op verschillende niveaus van het systeem. De dyadische leverancier-klant verhouding verandert zo in een complexe relatie met partnerschappen, die "*multipurpose, multiagency, multilevel*" zijn (Bovaird, 2007; Polese et al., 2017). Het emergente resultaat van co-productie is onvoorspelbaar en sturing is dus alleen mogelijk is door interventies uit te voeren met een tot op zekere hoogte onvoorspelbare uitkomst (Bovaird, 2007).

Vanuit een complex systemisch perspectief kan ook verklaard worden hoe co-productie als mechanisme leidt tot verandering. Hiertoe is in het bijzonder het concept van sociaal dissipatieve structuren bruikbaar. Weber et al. (2020) stellen dat een sociaal dissipatieve structuur een netwerk van sociale regels is dat de vrijheidsgraden van de sociale actoren in hun communicatieve interactie bepaalt. Deze regels bestaan volgens hen uit institutionele afspraken en andere formele en informele regels. De structuren worden door de actoren gecreëerd en in stand gehouden door communicatieve handelingen, hetgeen neerkomt op de uitwisseling van informatie (Weber et al., 2020).

De emergente uitkomst van een sociaal dissipatieve structuur is een sociale norm. De actoren in een dissipatieve structuur verhouden zich tot deze norm op twee manieren (Weber et al., 2020). Aan de ene kant beperkt de norm de actoren in hun handelen, wanneer bepaalde communicatieve handelingen niet geaccepteerd worden. Aan de andere kant beïnvloeden de

actoren deze structuren door van de norm af te wijken. Zo ontstaat er de mogelijkheid tot verandering. In deze sociale evolutie wordt de afwijking geamplificeerd en gaat de sociale norm door een onzekere bifurcatie periode (figuur 3.2). Uiteindelijk resulteert dit in een nieuwe stabiele sociale norm (Weber et al., 2020).

Wanneer co-productie wordt ingezet is dit een manier om een diversiteit aan actoren bij het beleidsproces te betrekken. Relaties worden opgebouwd op basis van de toegevoegde waarde van deze actoren. Deze actie maakt besluitvorming niet simpeler, maar juist complexer (Joosse & Teisman, 2020). Dit is niet per se negatief, aangezien actoren tijdens het co-productieproces nieuwe probleem-oplossingscombinaties kunnen toevoegen. Een probleem-oplossingscombinatie (POC) is een samenstelling van de framing van een probleem en de manier waarop de oplossing voor dit probleem wordt voorgesteld (Gerrits, 2012). De nieuwe POC's zijn een vorm van variatie en dagen de dominante sociale norm uit. Tijdens de volgende fase van selectie vindt er consensusvorming plaats in het co-productieproces. Alternatieve POC's kunnen tijdens deze fase momentum krijgen en de dominante sociale norm destabiliseren (True et al., 2007). In de laatste fase van retentie wordt de nieuwe POC geïmplementeerd en ontstaat er een nieuwe dominante norm. Het co-productiemechanisme werkt dus aan de hand van variatie, selectie en retentie en institutionaliseert op die manier POC's die voortkomen uit maatschappelijke zelforganisatie.



Figuur 3.2
De evolutie van dissipatieve structuren zoals beschreven door Weber et. al. (2020).

3.4 Organisatorische invloeden op het co-productieproces

Vanuit van het perspectief van co-productie als CAS weten we dat de gemeente niet de volledige macht heeft over het proces. Wel onderscheiden Voorberg en collega's (2015) vier manieren waarop de gemeente het proces en daarmee de co-productie-uitkomsten kan beïnvloeden (tabel 3.1). Deze invloeden kunnen zowel bijdragen aan het succes, als aan de frustratie van het proces.

Als eerste is de compatibiliteit van de publieke organisatie met het co-productieproces van invloed. Dit verwijst naar het vermogen van een publieke organisatie om zich aan te passen aan het proces en de uitkomsten van de co-productie. De procedures, regels en structuren van een organisatie kunnen wel of niet uitnodigend zijn voor co-productie-initiatieven. Deze invloed omvat ook de aan- of afwezigheid van een degelijke infrastructuur om met deelnemers te communiceren. Een hoge compatibiliteit van een publieke organisatie leidt tot meer succes in het co-productieproces.

Een tweede invloed is de aanwezigheid van een risicoaverse conservatieve cultuur binnen de publieke organisatie. Binnen deze conservatieve cultuur wordt van een professional verwacht om vanuit professionele expertise kant-en-klare oplossingen te bieden voor afgebakende problemen. Risico dient vermeden te worden en verantwoordelijkheid wordt strikt verdeeld (Tuurnas, 2016). Deze waarden bepalen voor een groot deel of burgers binnen een co-productieproces als een betrouwbare partner worden gezien. De aanwezigheid van een dergelijke cultuur heeft een negatief effect op de co-productie-uitkomsten, omdat co-productie per definitie bestaat uit onzekerheid en gedeelde verantwoordelijkheden. Er kan worden gesteld dat risicoaversie en conservatisme de norm is binnen een organisatie, wanneer medewerkers worden gestraft voor het afwijken van deze norm (Axelrod, 1986).

Als derde heeft de houding van ambtenaren ten opzichte van co-productie invloed op het proces. Ambtenaren (of politici) kunnen prudent zijn ten opzichte van het soms onvoorspelbare gedrag van burgers en daarom bang zijn om controle te verliezen. Dit kan leiden tot een vermindering in bereidheid om co-productie te steunen. Een open houding van ambtenaren heeft daarentegen juist een positief effect op de uitkomsten van de co-productie.

Als laatste heeft de aanwezigheid van duidelijke stimuli voor co-productie een positieve invloed op de co-productie-uitkomsten. Deze prikkels, zoals een voorspelling van of het bewijs voor, een kostenbesparing op of verbetering van publieke diensten, zorgen voor een geloof onder ambtenaren in het nut van co-productie.

De organisatorische invloeden kunnen gezien worden in het licht van sociaal dissipatieve structuren. Dit concept bevat drie hoofdelementen, namelijk: de microstaat, de macrostaat en informatie (Weber et al., 2020). Deze kunnen worden verbonden aan de vier organisatorische invloeden zoals geformuleerd door Voorberg et al. (2015). Met de macrostaat wordt de geïnstitutionaliseerde sociale norm bedoeld. In het kader van co-productie gaat het hier om de invloed van instituties en cultuur. Deze respectievelijk formele en informele normen worden al dan niet uitgedaagd door de ambtenaren. Met de microstaat in een sociale dissipatieve structuur wordt verwezen naar de individuele ambtenaren. Deze ambtenaren dragen bij aan de norm, door daar wel of niet van af te wijken. In het licht van co-productie zijn dit de ambtenaren die wel of niet openstaan voor co-productieprocessen en de uitkomsten daarvan.

Het evolutionaire proces rond deze normen wordt gedreven door het communicatief handelen van ambtenaren. Dit communicatief handelen is het uitwisselen van informatie. Volgens Weber et. al. (2020) is informatie de reductie van de onzekerheid van een observator betreffende een onderdeel van de wereld. Dit sluit aan op de laatste invloed, de aanwezigheid van stimuli voor co-productie, wat kan woden gezien als de aanwezigheid van informatie die het co-productieproces minder onzeker maakt voor ambtenaren.

Door Voorberg en collega's (2015) wordt gesteld dat de invloeden met elkaar kunnen interacteren. Dit sluit aan op de theorie rond sociaal dissipatieve structuren waarbij de macro- en microstaat elkaar in een evolutionair proces beïnvloeden (Weber et al., 2020). Als voorbeeld wordt door Voorberg en collega's (2015) het aannemelijke verband tussen een conservatieve bestuurlijke cultuur en een gesloten houding van ambtenaren naar voren gebracht. Buiten deze aanname geven de auteurs niet meer duidelijkheid over de interrelatie tussen de organisatorische invloeden.

De organisatorische invloeden	**Relatie met co-productie-uitkomsten**
Institutionele compatibiliteit van de publieke organisatie	Positief
Risicoaverse conservatieve cultuur	Negatief
Open houding van ambtenaren	Positief
De aanwezigheid van duidelijke stimuli	Positief

Tabel 3.1
Organisatorische invloeden op een co-productieproces gebaseerd op Voorberg et al., (2015).

3.6 Uitkomsten van co-productie

Het aantal studies dat gericht is op de uitkomsten van een co-productieproces is gering (Voorberg et al., 2015). De studies die hier wel op focussen, rapporteren verschillende, soms meerdere uitkomsten (Voorberg et al., 2015). De meeste studies melden een toe- of afname van de effectiviteit van de publieke service. Andere uitkomsten zijn een toe- of afname van burgerbetrokkenheid, efficiëntie, klanttevredenheid, sociale cohesie en het democratisch gehalte van publieke diensten.

Volgens Brix et al. (2019) is dit een incompleet beeld van de mogelijke co-productie-uitkomsten, waarbij de auteurs verder uitwerken welke uitkomsten mogelijk zijn. De door hen voorgestelde categorisering bestaat uit vijf soorten uitkomsten. Dit zijn een toename in efficiëntie en effectiviteit, de mobilisatie van middelen, emancipatie, democratisering en de realisatie van innovatiepotentie. Brix et al. (2019) werken de uitkomsten op basis van korte-, middellange- en langetermijn verder uit, waarbij de focus voornamelijk ligt op burgers (tabel 3.2). Op basis van de context die geschetst is in hoofdstuk 2, worden in dit onderzoek de maatschappelijke partners ook in acht genomen, aangezien deze een belangrijke rol spelen in het jeugdwelzijnsdomein in IJsselmonde.

De efficiëntie en effectiviteit van publieke diensten kan door co-productieprossen toenemen. Dit komt voornamelijk doordat publieke diensten gebaseerd zijn op kennis vanuit de praktijk en beter aansluiten op de wensen van burgers en maatschappelijke organisaties, waardoor de tevredenheid toeneemt en de kosten van het beleid relatief gezien afnemen (Brix et al., 2019).

Een co-productieproces kan ook resulteren in de mobilisatie van middelen. Onder middelen kan worden verstaan: kapitaal, arbeid, kennis en netwerk. In een co-productieproces voegen verschillende actoren verschillende middelen toe. Door burgers en maatschappelijke organisaties te betrekken bij de levering van publieke diensten hoeven nieuwe of bestaande diensten minder te leunen op de overheid alleen (Brix et al., 2019).

Emancipatie draait om het verwezenlijken van nieuwe rollen voor burgers en partners waarin deze vaardiger worden in actieve participatie, wat uiteindelijk leidt tot een toename in (burger)betrokkenheid en op de langetermijn onafhankelijkheid. Hieruit blijkt dat het niet vanzelfsprekend is dat burgers en maatschappelijke organisaties over de juiste vaardigheden bezitten om deel te nemen aan een co-productieproces (Brix et al., 2019).

Democratisering wordt door co-productie mogelijk gemaakt, omdat de participatie van burgers en maatschappelijke partners in besluitvormingsprocessen toeneemt. Dit leidt op den

duur tot de decentralisatie van de macht naar het laagst mogelijke niveau. Het is hierin belangrijk om op inclusieve wijze een diverse set burgers en maatschappelijke partners te betrekken, waardoor de participatie verder gaat dan de *usual suspects (*personen of zaken die steeds op een bepaalde plaats, in een bepaalde situatie of bij een bepaalde gebeurtenis zijn betokken). Dit verbetert de basis voor geïnformeerde besluitvorming, met daarbij een toename in transparantie en democratische controle. De impact van deze uitkomst is de inflatie van het idee van een grote staat die onafhankelijke alle publieke diensten moet leveren (Brix et al., 2019).

Het realiseren van de innovatiepotentie gebeurt in een co-productieproces door de toename van samenwerking in interdisciplinaire netwerken en publiek-private partnerschappen. Met de integratie van verschillende perspectieven en behoeften neemt de kans om de complexiteit van maatschappelijke uitdagingen te begrijpen en daarop duurzame oplossingen te vinden toe. Op die manier worden voor complexe problemen nieuwe duurzame publieke diensten ontwikkeld en neemt de publieke innovatie toe (Brix et al., 2019).

3.7 Gewenste en ongewenste co-productie-uitkomsten

De claim dat co-productie een deugd op zichzelf is, wordt duidelijk gearticuleerd door de normatieve stroming in het onderzoeksveld rondom co-productie (Loeffler, 2021). Cahn en Gray (2012, p. 131) stellen dat co-productie niet alleen een productiemethode is: “it is both a means and an end, method and purpose, process and outcome”. Volgens hen betekent dit dat co-productie de potentie heeft om transformationeel te zijn. Co-productie kan daarmee een instrument zijn voor sociale rechtvaardigheid en sociale gelijkheid (Loeffler, 2021).

Dit normatieve perspectief kan echter ook zorgen voor een overschatting. De uitkomsten, zoals hierboven op basis van Brix et al. (2019) gecategoriseerd, kunnen ook negatief uitvallen. In realiteit kleven er dan ook risico’s aan co-productie. Van der Steen en collega’s (2018) beschrijven “zeven kwaden” in een hoofdstuk over de donkere kant van co-productie. De zeven valkuilen zijn volgens hen de opzettelijke afwijzing van verantwoordelijkheid, falende verantwoording, stijgende trasactiekosten, verlies van democratie, versterkte ongelijkheden, impliciete eisen en de co-vernietiging van publieke waarde.

Voor situaties waarin co-productie niet leidt tot de gewenste uitkomsten introduceert Kleinhans (2017) het concept contra-productie (vertaling van *counter-production*). Contra-productie ontstaat wanneer het discours van de overheid sterk gericht op actief burgerschap en

een doe-het-zelf mentaliteit, maar dit niet met de institutionele reactie overeenkomt. Deze discrepantie resulteert in valse beloftes en uiteindelijk de destructie van vertrouwen en motivatie bij de participerende actoren (Kleinhans, 2017).

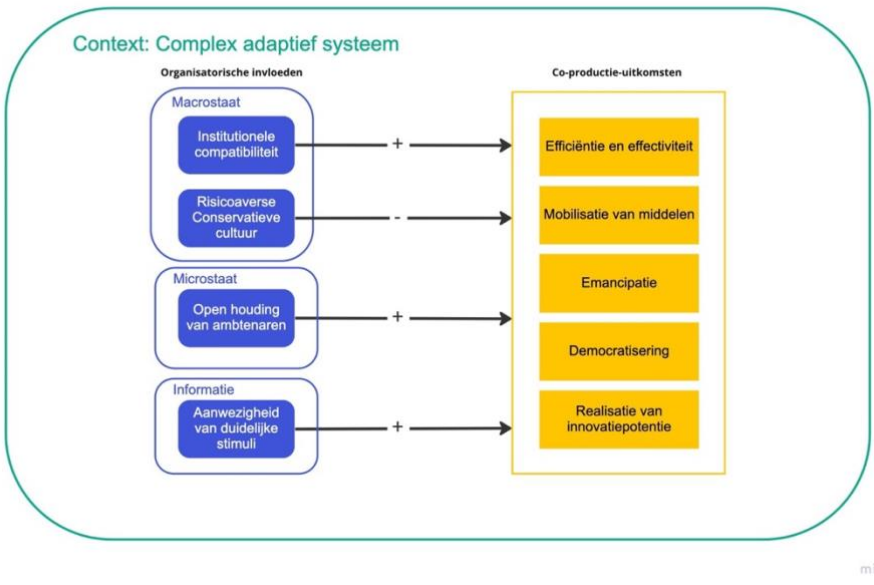
	Belangrijkste uitkomsten	Kortetermijn	Middellange-termijn	Langetermijn	Impact
Efficiëntie en effectiviteit	Luisteren naar burgers en maatschappelijke partners om zo hun behoeften te begrijpen in relatie tot publieke diensten	Diensten die aansluiten op de behoeften van burgers en maatschappelijke partners De vermindering van fouten in de dienstverlening Verbetering van de doelgerichtheid van dienstverlening	Toegenomen tevredenheid onder burgers en maatschappelijke partners	Verbeterde uitkomsten van publieke diensten, mogelijk met minder middelen	Toegenomen publieke waarde ten opzichte van financiële kosten Een meer efficiënte en effectieve publieke sector
Mobilisatie van middelen	Interdisciplinaire samenwerking	Burgers en maatschappelijke organisaties nemen taken aan en dragen middelen bij om zo tot oplossingen te komen	De creatie of behoud van diensten met minder overheidsmiddelen	Afname van kosten voor de publieke sector Een antwoord op de fiscale druk van de overheid om publieke diensten te leveren	Bezuinigingen in de publieke sector Behoud van huidig niveau van diensten ondanks fiscale druk
Emancipatie	Nieuwe rollen en interacties Verdeling van verantwoordelijkheden en macht in de dienstverlening	Ontwikkelingen van kennis en vaardigheden voor alle betrokken actoren Hoger niveau van (burger)betrokkenheid	Burgers en maatschappelijke partners participeren actief in de levering van diensten en worden *co-deciders*	Toegenomen onafhankelijkheid en zelfvertrouwen onder burgers en maatschappelijke partners	Individueel welzijn
Democratisering	In staat stellen en aanmoedigen van burgers en maatschappelijke partners om deel te nemen in het management van publieke zaken en het beïnvloeden van openbaar beleid	Burgers en maatschappelijke partners kunnen deelnemen in besluitvorming en democratisch overleg	Decentralisatie van de macht naar het laagst mogelijke niveau inclusief burgers en een diverse set maatschappelijke partners	Publieke transparantie Basis voor beter geïnformeerde besluitvorming Verbeterde democratische controle	Toename in democratie in de publieke sector Loskomen van het idee van de overheid als ‘grote staat’ die onafhankelijk alle diensten levert
Realisatie van innovatiepotentie	Toegenomen samenwerking in interdisciplinaire netwerken en publiek-private partnerschappen	Integratie van verschillende perspectieven en behoeften Toename in de kans om de complexiteit van maatschappelijke uitdagingen te begrijpen Identificatie van duurzame oplossingen door samenwerking	Implementatie van initiatieven die geschikt zijn voor complexe maatschappelijke uitdagingen	De ontwikkeling van nieuwe duurzame methoden voor de organisatie van publieke diensten	Toename in publieke innovatie

Tabel 3.2.
Uitkomsten van co-productie gebaseerd op Brix et. al. (2019).

3.8 Theoretisch model van co-productie

Het theoretische uitgangspunt van dit onderzoek is dat co-productie plaats vindt in een complex adaptief systeem en dat het co-productiemechanisme aan de hand van variatie, selectie en retentie werkt als een dissipatief proces. Een van de gevolgen hiervan is dat de organiserende actor, de gemeente, het proces niet volledig kan beheersen en de uitkomsten niet naar zijn hand kan zetten. Wel heeft een viertal organisatorische factoren invloed op de co-productie uitkomsten. De door Voorberg et. al. (2015) gegeven invloeden zijn: de compatibiliteit van de publieke organisatie, een risicoaverse conservatieve cultuur, de open houding van ambtenaren en de aanwezigheid van duidelijke stimuli. Gebaseerd op Weber et al. (2020), kunnen deze invloeden worden onderverdeeld in de categorieën macrostaat, microstaat en informatie (figuur 3.2). De uitkomsten van een co-productieproces worden onderverdeeld in vijf categorieën (figuur 3.2) (Brix et al., 2019). De invloed van de organisatorische factoren draagt volgens de huidige theorie bij aan het geheel van gewenste of ongewenste co-productie-uitkomsten. In het theoretische model worden dus geen individuele relaties tussen organisatorische invloeden en deeluitkomsten erkent.

In onderhavig onderzoek wordt de relatie tussen de organisatorische invloeden en co-productie-uitkomsten verder onderzocht, met als centrale casus de co-productie van jeugdwelzijn in IJsselmonde, Rotterdam. Dit gebeurt aan de hand van het theoretische model zoals deze in figuur 3.2 wordt weergeven.



Figuur 3.3
Theoretische model van organisatorische invloeden op co-productie-uitkomsten gebaseerd op Voorberg et al. (2015) *en Brix et al.* (2019).

Hoofdstuk 4. Methodologie

De centrale vraag van dit onderzoek luidt: *Wat is het effect van de organisatorische invloeden op de uitkomst van de co-productie van jeugdwelzijn in IJsselmonde?* Deze vraag is beantwoord aan de hand van een kwalitatieve enkele casestudie.

4.1 Opzet casestudie

De centrale casus, het jeugdwelzijnsnetwerk in IJsselmonde, is typisch voor de bredere ontwikkeling van *New Public Governance* binnen het Nederlandse openbaar bestuur en de gemeente Rotterdam specifiek. De ontwikkelingen passen, zoals in hoofdstuk 2 geschetst, binnen de bredere Wijk aan Zet ambitie van de gemeente en de algemere ontwikkeling binnen het openbaar bestuur richting een NPG-bestuurstijl, zoals deze in hoofdstuk 3 is uiteengezet. De ambitie in IJsslmonde nadrukkelijk het geven van ruimte aan co-productie en zelforganisatie. Een enkele casestudy benadering van jeugdwelzijn in IJsselmonde bood de kans om de onderliggende sociale processen binnen deze ontwikkeling nader te bestuderen.

Een combinatie van methoden is toegepast om een diepgaand en integraal beeld te krijgen van de centrale casus. Het empirisch onderzoek bestond uit observaties, documentanalyse en semigestructureerde interviews (Bryman, 2016).

4.1.1 Observatie

De observaties vonden plaats tijdens verschillende netwerkmeetings en co-creatiesessies, gerelateerd aan de jeugd in IJsselmonde. De netwerkmeetings werden georganiseerd door de wijknetwerker van de gemeente. Deze meetings vonden plaats onder de naam Jeugd aan Zet, verwijzend naar het beleidsprogramma Wijk aan Zet. De samenstelling van de aanwezigen was wisselend, maar in het algemeen waren er naast ambtenaren professionals van SOL, JOZ, een woningcorporatie, lokale scholen, sociale ondernemingen en onderzoekers van de Erasmus Universiteit Rotterdam aanwezig. De aard van het overleg was relatief praktisch en gericht op de dagelijkse gang van zaken in het netwerk rond jeugd in IJsselmonde.

De co-creatiesessies werden georganiseerd door IHS en Urban Publics en waren, anders dan de netwerkmeetings, meer toekomstgericht. In ongeveer gelijke samenstellingen als bij de netwerkmeetings gingen de stakeholders aan de slag met de vraag: hoe geven we de jeugd een duurzame stem in de wijk? De eerste sessie was gericht op het formuleren van een gezamenlijke visie. De tweede sessie ging over het formuleren van interventies om zo dichterbij de

gezamenlijke visie te komen. De co-creatiesessie was ontwerpgedreven en de uitkomsten waren deels materialistisch van aard.

De observatie van bovenstaande bijeenkomsten vond plaats tijdens de theorieopbouwende periode van dit onderzoek (augustus tot en met november 2022). De observatie kon hierdoor niet gedaan worden aan de hand van een vooraf opgestelde operationalisatie van de theorie. De observatie moet dan ook worden gezien als vooronderzoek naar de context van de casus. De observaties gaven meer inzicht in actuele ontwikkelingen en de dynamiek in het netwerk rond jeugdwelzijn in IJsselmonde. Het maakte duidelijk wie de belangrijke spelers zijn en hoe deze zich tot elkaar verhouden. Het gaf bovendien een indruk van hoe de co-productiepartners reageren op de inzet van de gemeente. De wisselende scope, variërend van de dagelijkse praktijk tot de voorgestelde toekomst, maakte het mogelijk om gewenste en ongewenste praktijken van elkaar te scheiden.

Tijdens de bijeenkomsten werd aangegeven dat de observeratie voor een onderzoek was en de ondrzoeker participeerde minimaal. Een voordeel is dat het door de observaties makkelijker was om de juiste mix van respondenten voor de interviews te vinden. Daarnaast konden de interviews beter voorbereid worden afgenomen. In bijlage 1.1 staat een overzicht van de observatiemomenten met per bijeenkomst een korte samenvatting van de context en inhoud.

4.1.2 Documentanalyse

De documentanalyse was gericht op van beleidsdocumenten van de gemeente. Het doel hiervan was tweeledig. Als eerste was het doel om informatie over de achtergrond en context van de centrale casus te verwerven. Dit zou bijdragen aan een beter begrip van de resultaten uit de observaties en interviews. Als tweede was de documentanalyse een manier om de praktijken van individuele ambtenaren (de microstaat) te overstijgen en meer te weten te komen over de (gewenste) norm binnen de gemeentelijke organisatie (de macrostaat). Omdat een document weinig kan vertellen over de informele cultuur binnen een organisatie, was het vooral een wijze om de (gewenste) formeel geïnstitutionaliseerde norm te meten. De documentanalyse is gedaan aan de hand van het theoretische model en de operationalisering (bijlage 1.3).

Het documentenonderzoek richtte zich op beleidskaders en beleidsvisies gerelateerd aan het jeugdwelzijnsdomein. De volgende documenten zijn onderzocht:

- Beleidsvisie welzijn 2016-2019: Nieuw Rotterdams Welzijn;

- Beleidsvisie welzijn 2021-2026: Heel de stad;
- Handleiding: methode wijkprogrammering;
- Programma van eisen: Welzijnsaanbesteding 2022;
- WMO-kader 2015: Van verzorgingsstaat naar verzorgingsstraat.

4.1.3 Interviews

De interviews zijn ingezet om een diepgaand begrip te verwerven van het effect van de organisatorische invloeden op de uitkomsten van de co-productie. De interviews zijn aan de hand van een topiclijst gebaseerd op het operationalisatieschema (zie bijlage 1.3) op een semigestructureerde manier afgenomen.

De selectie van de respondenten was gebaseerd op de resultaten van de documentanalyse en observaties. Alle respondenten zijn betrokken bij het co-productieproces in het jeugdwelzijnsdomein van IJsselmonde. Een diversiteit aan perspectieven komt terug in de selectie van respondenten. Dit betekent dat respondenten met verschillende rollen zijn geïnterviewd, variërend in organisatie en hiërarchie. Bovendien is er een balans tussen professionals van de maatschappelijke partners en ambtenaren van de gemeente. Ambtenaren konden in de interviews meer duidelijkheid geven over wat de gemeente doet om het co-productieproces te beïnvloeden, terwijl professionals van maatschappelijke partners inzicht konden geven in wat voor effect dit op de uitkomsten van de co-productie heeft. In totaal gaat het om een elf stakeholders in het jeugdwelzijnsdomein van IJsselmonde (zie bijlage 1.2). De respondenten werden persoonlijk benaderd om mee te werken en de interviews zijn gehouden in de eigen omgeving van de respondenten of via MS Teams. De interviews zijn vastgelegd met geluidsopnamen en schriftelijke verslagen.

Een voordeel van semigestructureerde interviews was dat deze, ten opzichte van ongestructureerde interviews, nog wel enige houvast boden tijdens het interview en dat de interviews na afloop vergelijkbaar waren. In alle interviews werd namelijk uiteindelijk over dezelfde thema's gesproken. Dit zorgde voor een verhoging van de interne validiteit van het onderzoek, omdat de data voortkomend uit de interviews gerelateerd kon worden aan de operationalisatie van het conceptueel model. Daarnaast heeft deze manier va interviewen de betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot, omdat de interviews enige mate van herhaalbaarheid bevatten. Dit terwijl tijdens de interviews ruimte voor een in-diepte begrip van de onderzochte materie ontstond.

4.2 Verwerking en analyse van data

De data uit de documentanalyse, observaties en interviews is verwerkt in het programma Atlas.TI.[2] De codering van de data gebeurde aan de hand van aan de operationalisering, die is terug te vinden in bijlage 1.3. Zo was de analyse van de data gebaseerd op het conceptueel model en de achterliggende theorie. Daarnaast is er tijdens het coderen van de data ruimte gelaten voor inductieve bijvangst. De analyse laat zien wat de invloed van de organisatorische factoren op de uitkomsten van de het co-productieproces is.

4.3 Betrouwbaarheid en validiteit

De keuze voor een kwalitatieve analyse van een enkele casus heeft invloed op de betrouwbaarheid en interne en externe validiteit van het onderzoek (Bryman, 2016). Hoewel de onderzochte sociale situatie niet "bevroren" kan worden, heeft het onderzoek een zekere mate van betrouwbaarheid, doordat de onderzoeksmethode en analyse van resultaten op een transparante manier tot stand komen. De interne validiteit van het onderzoek komt tot stand door de sterke relatie tussen de theorie en de observaties. Deze relatie is gecreëerd aan de hand van het operationalisatieschema in bijlage 1.3. Dit zorgt voor een diep begrip van de geobserveerde praktijk. De externe validiteit vormt een beperking van het kwalitatief onderzoeken van een enkele casus. Hoewel de centrale casus een typisch voorbeeld is van een bredere maatschappelijke en bestuurskundige ontwikkeling, kunnen de resultaten niet zomaar een op een worden toegepast op een andere context. Hiertoe is meer vergelijkend en kwantitatief onderzoek nodig.

4.4 Ethiek, privacy en databescherming

Tijdens dit onderzoek is zoveel mogelijk rekening gehouden met de ethische aspecten die opkomen tijdens de uitvoering van wetenschappelijk onderzoek. Tijdens de observaties is duidelijk gemaakt dat de bijeenkomst onderdeel is van een onderzoek en dat de deelnemers anoniem in het onderzoek zouden worden opgenomen. Alle respondenten van de interviews hebben een consentformulier ondertekend. Daarnaast zijn de respondenten geanonimiseerd en is de data alleen toegankelijk voor de onderzoeker, begeleider en beoordelaar van het onderzoek. De persoonsgegevens zijn alleen bekend bij de onderzoeker en begeleider. De gegevens worden na de afronding van het onderzoek maximaal drie jaar bewaard.

[2] De gecodeerde transcripties zijn niet de bijlage geplaatst, maar wel opvraagbaar bij de auteur.

Hoofdstuk 5. Resultaten

Tijdens een co-productieproces hebben de instituties van de organiserende actor, in dit geval de gemeente, invloed op het de gang van zaken. In het geval van de co-productie van welzijn in IJsselmonde kunnen de instituties worden verdeeld in twee categorieën met elk een andere invloed op het proces, namelijk de New Public Management georiënteerde instituties en de New Public Governance georiënteerde instituties.

5.1 Institutionele compatibiliteit van de publieke organisatie

De *New Public Management* georiënteerde instituties sturen op verantwoording, controle en continuïteit. De *New Public Governance* georiënteerde instituties veronderstellen gedeelde verantwoordelijkheid, samenwerking, experimentatie en maatwerk. Het zijn de NPG georiënteerde instituties die meer uitnodigen tot een co-productieproces.

5.1.1 New public Management instituties

In de beleidsstukken van de gemeente zien we verschillende voorbeelden van instituties die sturen op een strikte verdeling van verantwoordelijkheid en controle. Zo lezen we in het Nieuw Rotterdams Welzijn (Gemeente Rotterdam, 2016, p. 25) hoe de gemeente stuurt en evalueert: "Bij de opdrachtformuleringen voor welzijn – de algemene voorzieningen – is een aantal jaren ervaring opgedaan met het sturen op resultaat. […]. Waar het gaat over zorg – de maatwerkvoorzieningen – is de afgelopen jaren ervaring opgedaan met sturen op resultaat en versterking van het contractmanagement. De voortgang en behaalde resultaten worden op verschillende manieren gemonitord. Daarbij gaat het om klanttevredenheidsonderzoeken, audits, sturen op kritische prestatie-indicatoren en zo meer."[3]

De gemeente tracht dus in de complexiteit van het welzijnsdomein een mate van sturing en controle te houden. Deze sturing en controle is met name gericht op de welzijnsaanbieders die hun opdracht hebben gewonnen tijdens een aanbestedingsprocedure. De welzijnsaanbieders werken aan de hand van een programma van eisen. Een dergelijk programma veronderstelt per definitie al een zekere mate van verdeling van verantwoordelijkheid en controle. Het laat weinig ruimte voor experimenteren en initiatief van onderaf. Dit zien we ook terug in het programma

[3] Omwille van de leesbaarheid wordt in dit hoofdstuk afgeweken van de APA-regel die voorschrijft dat quotes langer dan 40 woorden los van de tekst moeten staan. Dit zou het verhaal te veel onderbreken, wat niet fijn is voor de lezer.

van eisen, waarbij wordt gesteld dat de opdrachtnemer niet mag afwijken van de door de gemeente gestelde eisen (Gemeente Rotterdam, 2022b, p. 4).

Tijdens een interview met een ambtenaar in dienst van de gemeente, wordt erkend dat dienstverlening aan de hand van aanbestedingen een perverse prikkel kan opleveren, waarbij het belang van de doelgroep niet per se leidend is: “Je verdient je geld ermee. Het is je bestaansrecht. Dan wil je ook de dingen goed uitvoeren en is het van belang om die opdrachtgever tevreden te houden, want je wil de volgende opdracht” (respondent 3). Een andere ambtenaar van de gemeente legt uit dat de aanbestedingen aan de andere kant ook goed zijn voor de continuïteit en de betrouwbaarheid van de dienstverlening: “SOL is er nu, die heeft een opdracht voor zes jaar met voorlopig nog de verlenging van twee keer twee jaar. Dus het is goed dat het niet het ene jaar dit is en het andere jaar dat. Dat moet je ook hebben om bepaalde continuïteit in je wijk te organiseren” (respondent 2).

De partners in de wijk ervaren ook dat de instituties van de gemeente in zekere mate een gehalte van NPM bevatten. Zo geeft een maatschappelijk partner van een lokale stichting aan hoe de aanbesteding weinig ruimte overlaat voor initiatief vanuit de wijk: “En ik vind dat in het welzijn... Misschien is het een stukje bureaucratie wat daar is. Daar knelt iets. En misschien heeft dat te maken met de aanbestedingen. […] Bij welzijn voelt het dichtgetimmerd […]. Dit gaat SOL doen en dit is wat het is. En alles wat er gebeurt moet via deze partij of moet met deze partij of mag niet concurreren met deze partij. Want we hebben de opdracht aan deze partij gegeven. En, ja, dat vind ik gewoon gemiste kans” (respondent 10).

Wanneer maatschappelijke partners wel een voet tussen de deur krijgen, gaat het vooral om de verstrekking van financiële middelen vanuit de gemeente. Partners geven echter aan dat ze de processen voor het verkrijgen van deze middelen bureaucratisch en ingewikkeld vinden. Dit zou liggen aan de eisen die de gemeente stelt: “Ja af en toe krijgen we een beetje geld via bewonersinitiatieven. Maar je moet er wel natuurlijk wat voor doen. Ja, het is niet zomaar je hebt een leuk idee, alsjeblieft een zak met geld. Nee, je moet er wel natuurlijk iets voor doen” (respondent 10). Voor bewonersinitiatieven geldt dat ze door de wijk via een online stemming gekozen moeten worden. Maatschappelijke partners ervaren dit als belemmerend en trekken bovendien, net als respondent 5, de democratische legitimiteit van de stemming in twijfel: “Als je een iets groter project wil doen dan moet erop gestemd worden. 80% in deze wijk gaat niet eens stemmen.”

5.1.2 New Public Governance instituties

Gelijktijdig zien we in het welzijnsbeleid ook een ander narratief, dat meer aansluit op de gedachte achter NPG. Zo wordt in Heel de Stad (Gemeente Rotterdam, 2021a, p. 25) een visie gegeven op samenwerking binnen het jeugdwelzijnsdomein: “Partners in de wijk spelen een belangrijke rol in de (vroeg)signalering van mogelijke kwetsbaarheden en kunnen expertise van de schoolmaatschappelijk werker of het CJG inschakelen. Het is belangrijk om ook oplossingen te kunnen bieden en daarvoor organiseren we passend preventief aanbod per gebied. Dat doen we onder andere met behulp van de methodiek Wijkprogrammering. Hier werken we samen met partners aan het versterken van de beschermende factoren bij kinderen uit kwetsbare gezinnen. Per wijk of per gebied kan er een andere mix van preventie, ondersteuning en specialistische hulp worden aangeboden, aansluitend op de behoefte die daar is. Het verenigingsleven voor sport, cultuur en andere vrijetijdbesteding levert hier een onmiskenbare bijdrage aan.” In deze visie erkent de gemeente een bepaalde mate van wederzijdse afhankelijkheid. De expertise in de wijk zou door middel van samenwerking gemobiliseerd moeten worden om zo de doelgroep goed te kunnen bedienen.

De methodiek Wijkprogrammering formaliseert de samenwerking met partners uit de wijk. Dit is niet de enige institutionele innovatie met een NPG-gehalte. In het beleid wordt ook gesproken over de invoering van *Right to Challenge*, *Right to Cooperate* en Lokaal Budget. Deze drie instrumenten geven meer macht aan wijkpartners en moeten het makkelijker maken om aan financiële middelen te komen. In de opdracht van de welzijnsaanbieder staat vernoemt dat deze moet meewerken aan deze processen (Gemeente Rotterdam, 2022b). Respondenten ervaren ook dat het nieuwe beleidskader Heel de Stad (2021-2026) en de bijbehorende welzijnsopdracht (gestart in 2022), meer ruimte bieden voor samenwerking: “Die hele nieuwe opdracht van die welzijnspartij is ook dusdanig anders ingestoken dat ik denk ja, het biedt echt ruimte voor die lokale democratie” (respondent 1).

Ondanks deze institutionele vernieuwing zien respondenten nog kansen voor verbetering. Een beleidsmedewerker van de gemeente (respondent 3) zegt over lokaal budget het volgende: “We hebben bijvoorbeeld lokaal budget 2022 gehad. Nou, dat is niet vlekkeloos verlopen en we gaan het volgen met zo’n commissie. Hoe gaan we dat inrichten? Welke afspraken gaan we nou maken met zo'n budget? En, hoe wil je het eigenlijk laagdrempelig houden?” Een manager bij SOL is eveneens kritisch en zelfbewust over de opdracht die SOL moet uitvoeren: “Ik denk dat echt wel die samenwerking gezocht wordt. Maar het moment dat de gemeente besloot om vanuit aanbestedingen welzijn vorm te geven is wat mij betreft de

eerste slag al verloren gegaan. Er wordt nog steeds te weinig gebruik gemaakt van de kennis en kunde die in die wijk aanwezig is" (respondent 5).

5.1.3 Institutionele ontwikkeling

De instituties van de gemeente zorgen tijdens een co-productieproces voor legitimiteit en middelen en hebben dus in het geval van de onderzochte casus invloed op de co-productie. Deze invloed kan worden verdeeld in twee categorieën. Als eerste is er de NPM-invloed, die de co-productie hindert. Tegelijkertijd zorgt dit soort instituties voor een bepaalde mate van controle en continuïteit, die, met name voor het deel van het welzijnswerk dat standaard geacht wordt, gewenst is. Hoewel de NPM-instituties dus niet direct losgelaten worden, is ook een tweede invloed vanuit het beleid en de praktijk met het opkomen van de NPG-georiënteerde instituties zichtbaar. Ondanks dat er nog tekortkomingen zijn en dingen geleerd kunnen worden, ervaren respondenten dat dit meer ruimte geeft voor co-productie.

5.2 Risicoaverse conservatieve cultuur

Wanneer een organisatie een risicoaverse conservatieve cultuur heeft, dan heeft dit volgens de literatuur een negatieve invloed op de uitkomsten van een co-productieproces (Voorberg et al., 2015). In het geval van de gemeente Rotterdam geven verschillende respondenten aan dat de co-productie met de ene afdeling makkelijker is dan met de andere afdeling, ondanks de vergelijkbare institutionele omgeving. Dit wordt ook zo ervaren door een manager bij JOZ, die de opdracht van de gemeente krijgt vanuit de afdeling veiligheid in plaats van de afdeling maatschappelijke ontwikkeling. Een manager zegt over het verschil tussen deze twee afdelingen het volgende: "Ik denk dat welzijnswerk vanuit MO wel veel meer vastgebakken is in wat in wat de mogelijkheden zijn. Dus als ik vanuit ons praat, hebben wij inderdaad de ruimte om die interventies te bedenken en ons werk zo goed mogelijk naar eer en geweten zelf in te vullen" (respondent 6). Dergelijke verschillen wijzen richting cultuur als invloedrijke factor in het co-productieproces.

5.2.1 Conservatieve waarden

Binnen de gemeente zien we drie manifestaties van conservatieve waarden. Deze komen terug in het technocratisch denken, de vergadercultuur en verantwoordingscultuur.

De technocratische cultuur binnen de gemeente bestaat eruit dat ambtenaren oplossingen zoeken voor maatschappelijke problemen op basis van hun vakkennis, zonder daar

de ervaringskennis uit de wijk in mee te nemen. Respondent 9 geeft aan hoe zij tijdens een bijeenkomst met ambtenaren inzag dat zij niet goed weten wat er daadwerkelijk speelt in de wijk: “Maar door de gezichten die ik zag tijdens sommige stukken dacht ik van: zo maar, die mensen hebben geen idee wat er leeft binnen organisaties of binnen de gemeente” (respondent 9). Dit leidt ertoe dat beleid niet goed aansluit bij de urgenties die aanwezig zijn in het jeugdwelzijnsdomein. Respondent 5 gaf tijdens een interview aan dat hij hoopt dat de gemeente meer op de expertise in de wijk gaat vertrouwen: “Geef ons het vertrouwen dat wij dat wel kunnen. […] Het is nodig dat de kracht van welzijn daar veel meer in gebruikt wordt en dat gebeurt nu veel te weinig.” Respondent 9 sluit zich aan bij deze wens en doet een oproep aan de ambtenaren van de gemeente: “De mensen op kantoor zeg maar. Ga die scholen bezoeken. Weet wat er in je wijk speelt en ga eens sfeer proeven. Achter dat bureau vandaan. […] De kracht moet juist komen te liggen bij degene die zichzelf weer op moet bouwen en ik denk dat we dat moeten faciliteren in plaats van gedrag in stand houden en het oplossen.” Binnen de gemeente zijn er dus technocratische waarden, die ervoor zorgen dat er te weinig wordt geluisterd naar de ervaringen uit de wijk en te snel naar artificiële oplossingen wordt gezocht.

Een tweede manifestatie van de conservatieve waarden binnen de gemeente is terug te zien in de vergadercultuur. Dit is een cultuur waarin te veel gepraat en te weinig gehandeld wordt. Respondenten ervaren dat dit de co-productie negatief beïnvloedt, omdat het zorgt voor stroperigheid in het besluitvormingsproces en een gebrek aan daden. Zo zegt respondent 7 het volgende: “Het is niet wat ze zeggen van Rotterdammers. Geen woorden maar daden, weet je wel? Nou, het is eerder andersom. […] dat zakt steeds weg in die brij van vergadercultuur. […] Dan zat ik aan tafel en was ik er al tien keer geweest en dacht ik van er is eigenlijk helemaal niks gebeurd.” Een maatschappelijke partner geeft aan hoe dit de dienstverlening naar de doelgroep verhinderd: “Ondertussen hebben we zoveel tijd verspild door te overleggen en samenspraak. Het gaat om de behoefte van die burger, in dit geval die jongeren die iets willen doen en let’s go” (respondent 10).

Als derde zien we een verantwoordingscultuur binnen de gemeente. In een interview met een beleidsmedewerker (respondent 3) werd meermaals benoemd dat het voor de gemeente belangrijk is om te weten wie waarvoor verantwoordelijk is: “Nu probeer ik toch wel meer in de hand te hebben en te pinpointen van waar gaan we naartoe, waar ligt onze focus en hoe kunnen we nou voor dat stukje waar wij verantwoordelijk voor zijn zorgen dat we daar de mensen in mee kunnen nemen? In de ideale wereld leggen we de vraagstukken wel daar waar ze horen, daar waar ze moeten zijn.” Dit heeft op twee manieren een negatieve invloed op het

co-productieproces. Ten eerste geven respondenten aan dat dit leidt tot reactiviteit, omdat stakeholders pas in beweging komen wanneer zij verantwoordelijk worden gehouden. Ten tweede zorgt dit "hokjesdenken" voor verkokering binnen de gemeente, wat het moeilijker maakt om tot een integrale aanpak te komen tijdens een co-productieproces. Dit zien we ook terug in de opmerking van respondent 7: "En die structuren bij de gemeente dat iedereen wijst naar de andere. Nou daar loop ik ook tegenaan. Dat ik niet bij de juiste persoon terecht kon. Omdat de ene ambtenaar dan zegt van ja, maar dat is van het andere departement. En die zegt dan ja, maar dat is niet mijn ding."

5.2.2 Risicoaversie

Naast een drietal patronen waarin conservatieve waarden zich uiten, bestaan er binnen de gemeente ook vormen van risicoaversie. Dit heeft een negatieve invloed op het co-productieproces. Het proces inherent is onvoorspelbaar en dus is het nemen van risico vanuit de gemeente een belangrijke voorwaarde voor co-productiesucces.

Als eerste heeft de gemeente de neiging om de regie te pakken, om zo een poging te doen de controle over het co-productieproces te behouden. Respondent 10 zegt hierover het volgende: "En ik merk het ook zodra de gemeente samen wil werken, willen ze ook heel vaak de regie pakken en dat stukje moeten ze loslaten. Als het gaat om burgers of Wijk aan Zet in dit geval dan moet je het vertrouwen en de ruimte geven aan die burgers, aan die wijkinitiatieven om het te doen." Een ambtenaar geeft aan wat dit betekent voor maatschappelijke partners in de wijk: "Je krijgt budget, bijvoorbeeld als je een bewonersinitiatief aanvraagt, maar iedere keer moeten zij zich verantwoorden dat ze de goede dingen doen voor jeugd. […] want ik bedoel, je moet daar een jaarplan, een werkplan of werkdocument voor hebben" (respondent 2).

Een tweede vorm van risicoaversie komt terug in het feit dat de gemeente bepaalde wijken als gebied voor experiment benoemd. Een bij Reyeroord+ betrokken ambtenaar (respondent 1) zegt daarover het volgende: "We hebben gewoon geluk ook dat Reyeroord+ een wijk is wat nu is aangesteld als experimentwijk. Wat nergens op slaat, want het is helemaal geen formele status. Dus dat is hartstikke lachwekkend. Maar als je die maar vaak genoeg erin gooit bij collega's, nou, dan willen ze een ineens wel." Als er vervolgens doorgevraagd wordt naar het motief van de gemeente, zegt de ambtenaar: "Dat ze misschien wel bang zijn voor precedent scheppen. Dus dan zijn ze waarschijnlijk bang van als wij het in een wijk op die manier doen en echt die macht of dat budget bij zo'n groep mensen leggen en wij dus als gemeente de controle loslaten, dan hebben we een precedent geschept voor een andere wijk.

Want ja daar kan het, maar daar komt het omdat het een experiment wijk was. Dan kunnen ze zich er een soort van achter verschuilen."

5.2.3 Progressieve cultuur

Hoewel de werkwijze van de gemeente voor een gedeelte is gebaseerd op conservatieve waarden en risicoaversie, is tegelijkertijd ook progressieve ontwikkeling zichtbaar. Deze bestaat uit de nadruk op samenwerking, gedeelde verantwoordelijkheid, ervaringskennis, risico nemen, wederkerigheid en gelijkwaardigheid. Zo stelt de gemeente in het beleidsdocument Heel de Stad (Gemeente Rotterdam, 2021a, p. 10) het volgende: "Als gemeente stellen we ons open op. We realiseren ons dat we het niet alleen kunnen en dat we als stad samen met burgers, bedrijven, zorgaanbieders en maatschappelijke partners moeten werken aan de ondersteuning van Rotterdammers die dat nodig hebben."

In voorbeelden van medewerkers van de gemeente zien we deze trend eveneens terug. Respondent 2 vertelt over de ontwikkeling van een jongerenhub en hoe de gemeente daarin probeert om de wijk zelf aan zet te laten: "Als je dan zegt van we willen een jongerenhub. Dan biedt een van die dames die er was zich aan. Die zegt nou ik wil wel projectleider zijn. Ja dan moeten wij niet straks met een heel ingerichte jongerenhub komen vanuit de gemeente. Dan schuurt dat heel erg en als we dat nu ook weer gaan doen, ja, dan verlies je dus het vertrouwen." Respondent 1 realiseert zich dat processen, waarin het initiatief bij de wijkpartners ligt, niet zonder risico zijn: "Ze hebben het nog maar net bedacht om de wijkalliantie te gaan formeren en nu moeten ze elkaar nog leren kennen en dat gaat ja denk ik ook wel op bepaalde vlakken botsen. Dat verwacht ik gewoon. De gemeente moet dit risico accepteren en de juiste ondersteuning bieden. Het zou heel sterk zijn als ze er allemaal in één keer goed uitkomen. Maar ik verwacht gewoon echt wel dat het begeleiding van ons nodig heeft."

5.2.4 Sancties voor afwijken van normen

Ondanks de progressieve ontwikkeling die terug te zien is in beleid en experimenten in de praktijk, worden respondenten gestraft voor het afwijken van de conservatieve waarden. Respondent 1, een medewerker van de gemeente, geeft aan dat collega's haar manier van werken soms niet kunnen waarderen: "Maar wat ik merk is dat mensen dat heel persoonlijk maken. Dus ik heb ook een soort imago binnen de gemeente, zeg maar vanaf 55 plus heb ik heel veel vijanden […] Ik merk heel veel weerstand en heel veel onbegrip en ook wel dat mensen het dan proberen om te draaien van ben jij niet te persoonlijk betrokken, weet je? Of

dat ik niet te vertrouwen ben of dat mensen teleurgesteld in me zijn ik. Ik heb allemaal meegemaakt, ja. In relatie tot managers leidt dit soms tot reprimandes. Ik heb wel waarschuwinkjes gekeken, zo van ja let op of ga even terug in je hok of in dit overleg moet je wat strategischer opstellen of laat mij dat maar doen, laten we even *good cop, bad cop spelen*."

Dit is echter niet alleen zichtbaar binnen de gemeentelijke organisatie, maar ook bij soortgelijke publieke instellingen zoals een basisschool en de politie. Respondent 9 werkt voor een basisschool en laat weten dat niet alle directies in het verleden haar maatschappelijke betrokkenheid even goed konden waarderen: "In het verleden is de directie hier wel eens gewisseld en afgelopen twee directies zagen gelukkig de waarde van deze inzet allemaal in, maar ja, die directie daarvoor was het daar minder mee eens en die was meer opbrengstgericht bezig. Dat kan ook en ja, dan merk ik dat ik ongelukkig word."

Een interessant inzicht uit de interviews is dat deze respondenten ook vertelden wat voor strategieën zij inzetten om het risico op sancties te mitigeren. De medewerker van de gemeente (respondent 1) geeft aan altijd te zorgen voor uitgesproken back-up vanuit het team waarin ze werkt: "Dat is altijd voor mij een hele belangrijke randvoorwaarde als in de organisatie kom werken. Dat neem ik in alle sollicitatiegesprekken mee. Ik zeg altijd when the shit goes down […] dan vind ik dat we de rijen moeten sluiten en dan maken we de rug recht. […] Want ik verwacht gewoon back-up van mijn team en iedereen kan fouten maken. Maar je gaat me dan niet laten vallen. Dat vind ik een hele belangrijke voorwaarde." De medewerker van de basisschool (respondent 9) geeft aan dat ze altijd zorgt dat ze let op de kwaliteit van haar standaard werkzaamheden: "Ik moet ook gewoon zelf zorgen dat ik een stapje harder loop. Het moet niet ten koste gaan van mijn normale werk, zeg maar." En een wijkagent heeft nog een andere strategie. Hij zorgt dat hij zijn successen duidelijk verkoopt binnen zijn eigen organisatie: "Ik schroom er ook helemaal niet voor om via de mail of op een briefing gewoon een plek te pakken. Ik sla mezelf gewoon op borst. En dan weet iedereen wel van hij is misschien wel steeds daar mee bezig, maar hij levert wel. Het is niet zinloos. Omdat ik dat doe, krijg ik ook die ruimte." (respondent 7).

5.2.5 Culturele ontwikkeling

Net als bij de institutionele factor is er een mix van verschillende invloeden. Conservatieve waarden en risicoaversie zijn duidelijk aanwezig binnen de gemeentelijke organisatie. Ondanks een progressieve ontwikkeling worden verschillende individuen bij verschillende organisaties in het netwerk gestraft voor het afwijken van de conservatieve waarden en het nemen van risico.

Het macroniveau van het jeugdwelzijnsdomein, bestaande uit instituties en cultuur, wordt dus gekenmerkt door ambiguïteit. Hoewel co-productie niet per se wordt uitgesloten, kan er ook niet worden gesproken van een sterk geïnstitutionaliseerde co-productienorm.

5.3 Open houding van ambtenaren

In verschillende interviews onderstrepen respondenten dat het netwerk uiteindelijk bestaat uit individuen die een keuze hebben hoe ze te werk gaan. Een beleidsmedewerker van de gemeente erkent dit ook: “Het zijn mensen die al heel lang in welzijn hebben gezeten. Die zitten al meer dan 20 jaar in het vak. En, ze begrijpen wel hoe die wereld in elkaar zit. […]. Dus ja, dan zijn ze soms kritisch op bepaalde processen” (respondent 3). Individuen hebben de keuze om kritisch te zijn op bepaalde normen en daar soms vanaf te wijken. In Nieuw Rotterdams Welzijn wordt geschetst wat dit betekent voor de rol van individuen in het netwerk:“Professionals zijn ondernemend. Ze zijn in hun werkgebied altijd op zoek naar wat nog níet bekend is, ze zijn nieuwsgierig, gemakkelijk te vinden en aanspreekbaar voor bewoners. Zij zijn erop gericht aantoonbaar nieuwe kansen voor bewoners te creëren” (Gemeente Rotterdam, 2016, p. 13). De open houding van ambtenaren is daarom van invloed op het co-productieproces en dient rekening mee te worden gehouden.

5.3.1 Rol van wijknetwerker

Bijna alle actoren in het netwerk zien in de wijknetwerker een ambtenaar met een open houding. Respondent 4 benoemt de grote rol die zij daardoor speelt: “Ze is een spin in het web. Ze kent de wijk goed. Ze kent de partners goed. En ze weet ook wat de mogelijkheden zijn en wat er niet kan. Waar je aandacht kan besteden om te zorgen dat dingen wel ontwikkeld worden. Dus zo’n iemand heb je nodig in de wijk.” Ondanks dat er ook andere personen zijn die in enige mate een verbindende rol vervullen, wordt niemand zo vaak in interviews benoemd als de wijknetwerker. De wijknetwerker is een typisch voorbeeld van een ambtenaar die co-productie promoot en heeft vanwege deze open houding een positieve invloed op de co-productie-uitkomsten.

De wijknetwerker geeft zelf aan dat haar neiging om co-productie te promoten voortkomt uit intrinsieke motivatie: “Ik ben niet alleen dit gaan doen omdat ik de noodzaak ervan zag, maar ik voelde hem ook. Ik had een hele erge intrinsieke motivatie om hiermee aan de slag te gaan omdat ik zelf opgroeide in de wijk en een van die jongeren ben geweest en zelf ook wel drie of vier kansen heb gehad voordat het een keertje goed ging. Dus ik herken me heel

erg in de jeugd van de wijk eigenlijk" (respondent 1). Zij begon co-productie te promoten, nadat zij inzag dat dit belangrijk is voor het welzijn van de jeugd in de wijk: "En zo ben ik eigenlijk wetende met wat er al speelde en wat er ging komen wat pro-actiever in dat jeugddossier gaan zitten en toch wat meer gaan duwen en gaan forceren. Door onder andere die brainstormsessies te gaan starten, maar ook wat andere gesprekken te voeren met beleidsmedewerkers" (respondent 1).

De wijknetwerker kiest dus om in de institutionele en culturele ambiguïteit van de gemeentelijke organisatie ruimte voor co-productie te creëren. Zij beschrijft hoe dit tijdens de vorige aanbestedingsfase ruzie opleverde met de toen aangestelde welzijnspartij: "Ik was helemaal niet blij hoe het toen liep. Maar ik had ook heel weinig middelen om daar toen echt een doorbrak in te forceren. De welzijnspartij was er gewoon. Sterker nog, ik had zelfs een soort spreekverbod met een aantal medewerkers van die welzijnspartij" (respondent 1). Kenmerkend voor de wijknetwerker is dat zij in die tijd wel informeel contact onderhield met andere partners en haar kans afwachtte: "Ik heb in die tussentijd die relatie heel warm gehouden en ook door dingen aan te bieden, hè? Zo was iemand een keer op zoek naar een goed doel, ik heb toen hen aangedragen. Met dat soort kleine dingetjes heb ik geprobeerd het vertrouwen te krijgen" (respondent 1).

Bovenstaande beschrijving is exemplarisch voor de manier waarop de wijknetwerker co-productie promoot. Zij doet haar best om wederkerigheid te organiseren op basis van gelijkwaardigheid. Respondent 9 beschrijft dit als volgt: "Ze heeft echt gezorgd dat mensen hun mond open gingen doen en heeft ons echt het vertrouwen gegeven dat er naar ons geluisterd zou worden en zij heeft steeds weer haar afspraken nagekomen." Uit de woorden van respondent 11 kunnen we opmaken dat de co-productie daardoor verder gaat dan een simpele uitwisseling van middelen: "Ze is echt een strijder, om het zo in straattaal te zeggen. Ik vind dat ze echt wel naar je luistert en echt haar moeite en haar best doet om te kijken of het lukt." Partners krijgen dus vanwege de open houding van een dergelijk individu de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de co-productie. Dit betekent dat de wijknetwerker soms haar nek uitsteekt en risico neemt voor partners in het netwerk.

Een relatie op basis van gelijkwaardigheid betekent niet dat iedereen gelijk is. Dit besef leidt bij de wijknetwerker tot het principe dat je niet eenvoudigweg alles kunt verwachten van partners. Soms vinden partners zaken, zoals het aanvragen van een subsidie of het oprichten van een wijkalliantie, moeilijk. Soms moet wijknetwerker daarom een pedagogisch te noemen houding aannemen. Zelf beschrijft ze het zo: "En hoe intensief zeg maar die eerste twee jaar

qua begeleiding en qua gesprekken waren. We waren net een soort juffen op een kleuterklas. Ja je geloof het niet, maar volwassen mensen hebben ook over gekste dingen ruzie. […] En ja, ik zou het sterker vinden als we dat als gemeente gewoon omarmen en dat begeleiden. Want ook voor hen is het nieuw en gaan de dingen fout. Dus om tot dat eindpunt te komen, die zelfstandigheid en die borging, dat ligt heel erg aan hoe wij als gemeente dit dan in the mean time faciliteren en ondersteunen" (respondent 1).

Binnen de ambiguïteit van de macrostaat is het de open houding van individuele ambtenaren die sterk bijdraagt aan de co-productie-uitkomsten. Wijkpartners geven in interviews aan dat niet alle ambtenaren altijd openstaan voor co-productie en benoemen zo goed als unaniem de wijknetwerker als een ambtenaar die hier wel voor kiest.

5.4 Aanwezigheid van duidelijke stimuli

Een grote aanjagende kracht achter het co-productieproces is de belofte dat de partners samen meer kunnen bereiken voor de wijk en de doelgroep. Respondent 1 zegt hierover het volgende: "Ik ben er wel van overtuigd dat we toch met zijn allen echt hetzelfde willen namelijk dat het goed gaat met zo'n wijk." Hiertoe hebben de partners elkaars middelen nodig. Zo bezit de gemeente bijvoorbeeld niet altijd alle kennis en heeft het slecht toegang tot het netwerk in de wijk, maar kan het de partners wel financiële middelen en arbeidskracht bieden. De stimuli voor het co-productieproces komen dus eerder voort uit een belofte voor de toekomst - samen kunnen we meer betekenen voor de jongeren - dan bewijs van succes uit eerdere co-productieprocessen. Respondent 9 laat in het interview duidelijk deze motivatie terugkomen: "Ik wil gewoon dat mensen en kinderen gaan ervaren dat dat de sky the limit is en dat zij hun dromen kunnen verwezenlijken. En ik vind dat wij de voorwaarden moeten scheppen als volwassenen in de wijk. Dus dat hoop ik dat die hele wijkalliantie en mijn rol daarin gaat opleveren."

5.5 Uitkomsten van het co-productieproces

5.5.1 Efficiëntie en effectiviteit

Deze uitkomst is het hoofddoel voor iedere speler in het netwerk. Co-productie wordt gezien als de manier om samen beter aan te sluiten op de behoeften van de doelgroep. De gemeente windt hier in beleidsprogramma Heel de Stad (Gemeente Rotterdam, 2021a, p. 10) geen doekjes om (zie sectie 5.2) en ook maatschappelijke partners erkennen dit, zoals een manager bij JOZ: "Hoe meer je samenwerkt […], hoe meer je kan betekenen voor de jongeren en in de wijk Als

je alleen maar op je eigen eiland te functioneert, dan doe je jezelf maar ook de jongeren tekort dus. […] Dus dat is voor mij eigenlijk een vanzelfsprekendheid." (respondent 6).

Hoewel alle actoren stellen dat welzijnswerk belangrijk is en niet onderschat moet worden, werpt de gemeente als organiserende actor barrières op, die doelgerichtheid in de weg staan. Als eerste heerst er in de macrostaat een technocratische norm, die ervaringskennis uitsluit van het besluitvormingsproces. Zoals respondent 5 aangeeft zou de incorporatie van ervaringen uit de praktijk de dienstverlening sterk veranderen: "Dan zou het welzijnswerk er voor zeker veertig tot vijftig procent anders uitzien. Dan zouden er in verschillende gebieden ook andere keuzes gemaakt worden. Wat je nu hebt is dat of het nou in het buitengebied of in de Afrikaanderwijk is, de opdracht is in principe hetzelfde." De technocratische norm heeft dus een negatief effect op de effectiviteit en efficiëntie van de dienstverlening.

Als tweede zorgt stroperigheid in de besluitvorming van de gemeente voor een slechte timing in de dienstverlening. Hoewel behoeften van de doelgroep dus uiteindelijk wel worden erkend, wordt er niet op tijd gehandeld. Respondent 10 uit in een interview haar frustraties met deze stroperigheid op de volgende manier: "Omdat je met de gemeente samenwerkt, word je toch beperkt. Dit is misschien een beetje hard uitgedrukt. Maar dat is toch wel waar het op neerkomt. Van oh ja, daar rekening mee houden en daar rekening mee houden. Oh ja, dan moet ik die niet vergeten, want anders wordt die op de tenen getrapt. Ik denk van, waar hebben we het over? Ondertussen hebben we zoveel tijd verspild door te overleggen en samenspraak. Het gaat om de behoefte van die kinderen, die jongeren die iets willen doen."

5.5.2 Mobilisatie van middelen

De doelgroep bedienen is aldus voor iedere partner het hoofddoel van een co-productieproces. Daar niet één actor alle middelen bezit om dit effectief te kunnen doen is een uitwisseling van middelen nodig. De gemeente heeft daarin vooral kapitaal en arbeidskracht te bieden, terwijl de maatschappelijke partners een sterk netwerk en kennis van zaken hebben. De partners zijn daarom onmisbaar voor elkaar. Dit is iets wat de wijknetwerker van de gemeente ook erkent: "Ja zonder die wijkpartners gaan wij het gewoon überhaupt niet voor elkaar krijgen. Kijk, er is nu een nieuwe welzijnspartij. Voordat die goed bekend is in de wijk en het vertrouwen heeft ben je zo één à twee jaar verder. En dit zijn de buurvrouwen en de leraren in de wijk. Zij hoeven niet te bouwen aan het netwerk. Dat hebben ze. Ze hoeven niet te bouwen aan vertrouwen. Dat hebben ze." (respondent 1). De uitwisseling van middelen is dus vooral functioneel gemotiveerd op een basis van 'jij hebt iets wat ik nodig heb.' Hoewel een aantal partners aangeeft graag nog

meer van elkaar gebruik te maken, weten de meeste partners elkaars middelen uiteindelijk te benutten. Waar de gemeente meer invloed op uit kan oefenen is hoe makkelijk de middelen van de ene partner naar de andere partner stromen.

5.5.3 Emancipatie

Een uitkomst van een co-productieproces waarin partners middelen uitwisselen om samen de doelgroep te bedienen zou een toename in emancipatie kunnen zijn. Dit betekent dat het proces leidt tot een vergroting van betrokkenheid, onafhankelijkheid, zelfverzekerdheid en de ontwikkeling van vaardigheden onder partners. In de beleidsdocumenten wordt hier vooral aandacht aan besteed, omdat de gemeente graag betrokken burgers en partners ziet. In Heel de Stad wordt het als volgt geformuleerd: "Het uitgangspunt is en blijft dat we er als stadgenoten voor elkaar zijn en dat ieders eigen kracht versterkt moet worden. Er zit ook veel kracht in de gemeenschap die we kunnen benutten" (Gemeente Rotterdam, 2021a, p. 7). Verder wordt er in de beleidsdocumenten nauwelijks aandacht aan besteed hoe co-productie zou moeten leiden tot emancipatie. Buiten de wijknetwerker weten andere medewerkers hier tijdens de interviews geen handen en voeten aan te geven, terwijl partners aangeven de ze het systeem van de gemeente moeilijk vinden en op langetermijn op meer onafhankelijkheid hopen. De directeur van een maatschappelijke stichting, verwoordt het zo: "Je moet gewoon meedoen aan het systeem en het systeem vind ik ingewikkeld. Kijk de gemeente die is gewillig om samen met je te werken, altijd, en dat heb je ook nodig, want samen kom je verder dan alleen. Alleen het zou beter kunnen. Als je weer plannen moet gaan schrijven dat vind ik toch wel echt een heel ding" (respondent 11).

Partners ervaren dus dat aanspraak maken op middelen van de gemeente ingewikkeld is. Hoewel de gemeente dus graag ruimte maakt voor onafhankelijke en betrokken partners, zijn de instituties en cultuur van de gemeente hier niet altijd dienstbaar aan. Respondent 8, een medewerker van CJG, beschrijft het effect van deze tegenstelling als volgt: "Want als je als gemeente zegt van wij willen niet meer pamperen, hè? Want dat is wat ze zeiden: 'wij gaan het allemaal niet meer voor ze organiseren, ze moeten het zelf doen.' Dan zie je ook dat dat burgers dat ook echt ingewikkeld vinden." Enkele individuen in het netwerk realiseren zich dat in een co-productieproces sommige partners meer hulp nodig hebben. Zo zegt de wijknetwerker: "Kijk, we willen natuurlijk wel dat de wijk aan zet is en dat mensen zelfredzaam zijn, maar we gaan zeg maar van een nulpunt naar ineens oh we willen dat de wijkalliantie een vijfjarenplan schrijft. Ja, dat zijn ongeveer 38 stappen te snel, dus ik zou dat dan heel sterk vinden als hij dan

zegt wat tof dat er nu zo'n goede groep is, hoe kunnen we jullie helpen?" (respondent 1). Ook een manager bij SOL ziet dit in en probeert te werken aan de ontwikkeling van vaardigheden bij partners: "Dat gaan we natuurlijk stimuleren om vooral de mensen die normaal niet schrijven voor een idee om dat vooral wel te doen. En dat vooral wel te honoreren zonder eigenlijk al die regels die eraan vasthangen daarin mee te nemen" (respondent 5).

Het is dus de open houding van individuen die zorgt dat partners mee kunnen doen en op de langetermijn minder afhankelijk worden van de gemeente. Zoals een maatschappelijke partner aangeeft is dit uiteindelijk ook hun hoop: "Ja, mijn ding is om niet meer afhankelijk te moeten zijn. Dat organisaties en burgers in mindere mate afhankelijk moeten zijn van de gemeente. En dat je echt vanuit eigen regie, eigen kracht dingen kunt genereren. En ja inderdaad […] je missie kan voltooien en dat je daardoor door minder gemanipuleerd voelt" (respondent 10).

5.5.4 Democratisering

Een andere uitkomsten van een uitwisseling van middelen tussen partners en de gemeente zou kunnen zijn dat het beleidsproces democratischer wordt. Dit betekent dat een diverse set aan actoren invloed kan uitoefenen op de dienstverlening. Hiertoe dienen de processen van de gemeente transparant te zijn. Uiteindelijk leidt dit tot een afname van het idee van een 'grote staat' (Brix et al., 2019). In de beleidsdocumenten wordt zijdelings verwezen naar deze uitkomst: "[We houden] er rekening mee dat ook kleinere, lokaal gewortelde partijen (zoals wijk- en zorgcoöperaties en sociaal ondernemers) een rol moeten kunnen spelen in het stelsel van maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp. Daar waar de schaalgrootte van de opdrachten voor kleine partijen een probleem is, stimuleren we samenwerking" (Gemeente Rotterdam, 2021a, p. 68).

De gemeente zet hierin eerste stappen met het reserveren van een deel van het budget van de welzijnspartij voor lokale partners, middels instrumenten als: Lokaal Budget, *Right to Challange* en *Right to Cooperate*. Het gaat hier vooral om het geld dat wordt verdeeld nadat de beeleids- en besluitsvorming al heeft plaatsgevonden. Lokale partners hebben dus geen concrete mogelijkheid om mee te denken over de richting van het beleid. In de beleidsstukken wordt wel geschreven dat jongeren welkom zijn om met eigen ideeën te komen, maar het blijft onduidelijk hoe dit dan verder tijdens het beleidsproces zou moeten worden meegenomen.

In het netwerk zelf heerst er onder maatschappelijke partners een idee van ongelijke machtsverdeling. Ten eerste geven actoren aan dat de gemeente veel macht heeft, omdat zij het

geld bezit: “Ja, zij moeten ook hun hun doelen bereiken. Ja sowieso is het een vorm van macht. Ja wie betaalt, bepaalt” (respondent 10). Bovendien zijn maatschappelijke partners kritisch op de macht van de welzijnspartij, omdat deze de middelen van de gemeente kan beheren. De conservatieve waarden die onder de welzijnsopdracht liggen worden door partners als verdacht ervaren: “Maar er wordt maar een klein groepje jongeren geholpen. Als het ware omdat ze die targets niet halen in real life. Misschien wel op papier, maar wij als burgers zien het niet en ervaren dat niet” (respondent 10). Toch geeft SOL aan dat ze zich graag open opstelt ten opzichte van de wijkpartners: “Wij zijn grootste, maar wij zeggen niet van wij bepalen de route hoe het hier moet gaan. Nee, we hebben een opdracht en we doen het samen met de mensen die hier wonen. […] In de uitvoering zoeken we de samenwerking.” (respondent 4).

De ingewikkeldheid van het systeem van de gemeente zorgt ervoor dat het lastig is om een diverse set aan actoren te betrekken bij de co-productie. Het zijn volgens respondent 5 daardoor vooral de *usual suspects* die hun weg in de co-productie weten te vinden. “Wat ik jammer vind is dat het zo geregeld is dat als je kijkt naar bewonersinitiatieven, Right to Corporate, wat je al snel ziet, is dat stichtingen, bedrijfjes die makkelijk kunnen schrijven het meeste aanspraak maken. Dus op het moment dat jij niet kan schrijven en je hebt mooie ideeën, dan doe je al niet moeite.” Dit geldt niet alleen voor subsidies maar ook andere vormen van participatie*:* “Vaak als het gaat om welzijnsproblematiek heb je specifieke doelgroepen. Dat zijn niet zo zeer de doelgroepen die snel naar een bijeenkomst of wat dan ook komen en die wil je juist bereiken. Dus wat je bijvoorbeeld in IJsselmonde ziet is dat de bewoners die al in die mate politiek betrokken zijn […], die zie je dan wel bij zo een bewonersbijeenkomst. Of laatst was er een wijkraadvergadering en er waren toch bepaalde type mensen” (Respondent 10). Wederom wordt de open houding van de wijknetwerker genoemd. Ditmaal als iets dat het democratisch gehalte van de co-productie vergroot: “Nou ja, wat ik zeg zij staat wel met stip op één. […] Dus ja, ik denk de beste zet die de gemeente heeft kunnen doen is vragen naar input vanuit de wijk” (respondent 9).

5.5.5 Realisatie van innovatiepotentie

Een van de doelstellingen in de beleidsnotitie Heel de Stad is het creëren van innovatie in het welzijnsdomein: “We stimuleren het lerend vermogen van onszelf als opdrachtgever, van professionals in de uitvoering en van de samenwerking in het stelsel als geheel” (Gemeente Rotterdam, 2021a, p. 66). Zoals een wijkagent stelt, wordt deze innovatie bereikt door met elkaar samen te werken: “Ik denk dat als je met zijn allen brainstormt, dat je dan veel meer zicht

op zaken krijgt. Dat is al een voordeel. Je bent met zijn allen ben je verder aan het denken van, wat zijn nou eigenlijk allemaal de mogelijkheden, dus je bent jezelf aan het verbeteren." (Respondent 7). Tijdens de observatie bleek dat alle actoren in het netwerk elkaar kennen en zo nu en dan met elkaar samenwerken. Dit bevestigde ook een manager bij JOZ: "We werken veel met de politie, met Jeugd Boa's, met de andere welzijnspartijen die in het gebied zijn, met de scholen, met Halt, met mensen binnen de gemeente, zoals de wijknetwerker, gebiedsmanager, dus wij werken eigenlijk met alle partijen en personen die met jongeren te maken hebben in een gebied" (respondent 6)

De gemeente beïnvloedt het innovatieproces indirect op een positieve manier wanneer het niet handelt volgens conservatieve waarden en risicoaversie. Dit betekent namelijk dat er ruimte ontstaat om vanuit de praktijk interventies te bedenken en uit te testen. Respondent 6 merkt op dat de mensen laag in de hiërarchie dit het beste kunnen: "Uiteindelijk zijn de jongerenwerkers de adviseurs van de straat. Die hebben de beste kennis wat er speelt in een gebied, wat er speelt bij de jongeren en kunnen daarom ook de beste interventie bedenken die nodig is voor zo'n jongere of voor een groep."

In de interviews wordt opgemerkt dat de nieuwe opdracht ook meer ruimte geeft voor dit soort initiatieven vanaf onderaf (sectie 5.1). De respondenten merken conform de theorie, dat een innovatie niet ontstaat op kortetermijn, maar juist door langdurige samenwerking: "Dus daar heb je wel tijd voor nodig, maar ik bedoel als je die tijd doorloopt, dan ga je op een gegeven moment ga je ruimte creëren, waardoor je dus beter kan presteren" (Respondent 7).

Zoals hierboven beschreven dragen emancipatie en democratisering als co-productieresultaten bij aan het langer en intensiever betrokken houden van een diverse set aan actoren. We kunnen dus stellen dat deze een voorwaarden zijn voor het realiseren van de innovatiepotentie.

5.6 Onderling Vertrouwen

Tijdens de dataverzameling komt in de woorden van de gemeente op meerdere manieren terug de zij opzoek zijn naar onderling vertrouwen omdat dit de co-productie makkelijker maakt. In de beleidsvisie Heel de Stad wordt dit als volgt opgeschreven: "Onze basishouding is vertrouwen. Wij kweken vertrouwen door ons gedrag en bieden onze partners ruimte om hun intrinsieke professionaliteit te tonen. Zo wordt wederzijds vertrouwen verdiend en bestendigd" (Gemeente Rotterdam, 2021a, p. 68). Een beleidsmedewerker sluit zich hierbij aan en zegt het volgende over de rol van onderling vertrouwen: "Wat ik hoop op langetermijn is het herstel van

vertrouwen. Ook in de samenwerking, want ik denk op het moment dat we elkaar beter begrijpen, sneller kunnen vinden, dat we ook meer kunnen betekenen voor de Rotterdammer" (respondent 3). Opvallend is ook het gebrek aan vertrouwen wat de beleidsmedemerker op dit moment ervaart: "Op het moment dat ik binnenkwam merkte ik al heel snel: hier zitten verstoorde relaties" (respondent 3).

Dit sluit aan op een patroon, waarbij meerdere respondenten een gebrek aan vertrouwen tussen de partners ervaren. Verschillende respondenten benoemen verschillende redenen voor dit gebrek aan vertrouwen. Sommige verwijzen naar een bredere maatschappelijke trend van dalend vertrouwen in de overheid, zoals bijvoorbeeld de wijkagent: "Mensen vertrouwen de overheid niet. En ook zeker de politie niet" (respondent 7). Anderen wijzen naar momenten in het verleden waarop de gemeente het vertrouwen verspeeld heeft. Zij geven bijvoorbeeld aan dat de gemeente gevraagd heeft om input en ideeën en hier onzorgvuldig mee om is gegaan. Zo nam de gemeente zelf bijvoorbeeld onterecht het krediet voor resultaten, of liet een andere partij de ideeën uitvoeren. Het is ook desastreus voor het vertrouwen van de partners, als de gemeente afspraken niet nakomt. Een medewerker van een basisschool ziet dit soms gebeuren: "Dus dan raak je op gegeven moment wel een beetje gedemotiveerd. Hier zijn ze natuurlijk toch gewoon Rotterdams 'niet lullen maar poetsen', maar als jij niet doet wat je zegt, dan haken mensen af" (respondent 9). Een maatschappelijke partner beschrijft wat voor effect dit heeft op het co-productieproces: "Dan voel je je gebruikt om het zo te zeggen. […] Ik ben heel voorzichtig om ideeën te delen. Ik heb ook zoiets van ik zit liever eerder achter mijn bureau of dat ik met jongeren op een plek ben dat ik hun voor zie van hun van behoeftes dan dat ik bij meeting ga zitten en dat ik dan ideeën moet uitwisselen, want dan komt er toch niks van terecht" (respondent 11).

De rol van onderling vertrouwen komt vooral naar voren in de één op één relaties die ambtenaren met partners in de wijk proberen te onderhouden. De wijknetwerker (respondent 1) speelt hier bewust op in (sectie 4.3). Op deze manier is het de wijknetwerker gelukt om partners aan te haken die anders afgehaakt zouden zijn. Zo vertelt respondent 10: "Ik ging al een hele tijd niet meer. Op gegeven moment ben ik met gewoon alles gestopt. Totdat [de wijknetwerker] weer aan de deur klopte."

Gesteld kan dus worden dat een inductieve bijvangst van de dataverzameling is dat onderling vertrouwen een modererend effect heeft op de relatie tussen de open houding van ambtenaren en de uitkomsten van het co-productieproces. Hoe hoger het onderling vertrouwen, hoe groter het positieve effect van de open houding van ambtenaren op de co-productie-

uitkomsten. In de eerste plaats geldt dit voor de efficiëntie en effectiviteit van de mobilisatie van middelen. Maar dit geldt ook voor het effect op emancipatie en democratisering. De aanwezigheid van onderling vertrouwen bevordert dus het co-productieproces.

5.7 Causale analyse

Op basis van bovenstaande resultaten wordt duidelijk wat het complex aan causale relaties tussen de verschillende variabelen is (figuur 5.1). Deze variabelen komen voort uit het theoretisch model (figuur 3.3), zoals geschetst in het theoretisch kader.

5.7.1 Relatie tussen organisatorische invloeden en co-productie-uitkomsten

De uitkomsten van een co-productieproces bevatten een gelaagdheid. In eerste instantie is het niet veel meer dan een functionele manier om middelen uit te wisselen om zo een gezamenlijk doel te bereiken. Deze uitwisseling van middelen leidt tot een toename in samenwerking en dat zorgt op de langetermijn voor innovatie. Emancipatie en democratisering bevorderen echter de betrokkenheid van een diverse set partners en zijn daarmee dus een voorwaarde voor het bereiken van innovatie. Op basis van dit inzicht kan de categorisering van de uitkomsten worden aangescherpt (zie figuur 5.1). Efficiëntie en effectiviteit zijn sterk gelinkt met de mobilisatie van middelen. Dit geldt eveneens voor emancipatie en democratisering. De realisatie van innovatiepotentie kan gezien worden als het resultaat van de combinatie van de voorgaande uitkomsten en draagt uiteindelijk weer bij aan de efficiëntie en effectiviteit van de mobilisatie van middelen.

Wat betreft de relatie tussen de organisatorische invloeden en co-productie-uitkomsten zie we als eerste dat de compatibiliteit van de gemeente met het co-productieproces een effect heeft op twee combinaties van uitkomsten: (1) de effectiviteit en efficiëntie van de uitwisseling van middelen en (2) emancipatie en democratisering. Uit de resultaten blijkt dat een hogere compatibiliteit van de publieke organisatie (1) leidt tot een efficiëntere en effectievere uitwisseling van middelen en (2) zorgt voor toename in emancipatie en democratisering. Er is dus sprake van een positief causaal verband, wat in lijn is met de theoretische verwachting. In de praktijk van de casus zien we dat de institutionele omgeving van de gemeente door een combinatie van NPM- en NPG-instituties zorgt voor ambiguïteit, waarbij de NPM-instituties minder compatibel zijn met co-productie dan de NPG-instituties. Dit leidt ertoe dat de instituties van de gemeente soms een remmende en soms een stimulerende invloed hebben op de uitkomsten van de co-productie van jeugdwelzijn in IJsselmonde.

Als tweede heeft risicoaverse conservatieve cultuur een effect op twee combinaties van uitkomsten: (1) de effectiviteit en efficiëntie van de uitwisseling van middelen en (2) emancipatie en democratisering. Uit de resultaten blijkt dat een meer risicoaverse conservatieve cultuur (1) leidt tot een minder efficiëntere en effectievere uitwisseling van middelen en (2) zorgt voor afname in emancipatie en democratisering. Er is dus sprake van een negatief causaal verband, wat in lijn is met de theoretische verwachting. In de praktijk van de casus zien we dat de cultuur binnen de gemeente door een combinatie van conservatieve en progressieve normen en waarden zorgt voor ambiguïteit, waarbij de conservatieve normen en waarden een obstakel voor co-productie zijn en progressieve waarden en normen de co-productie bevorderen. Dit leidt ertoe dat de cultuur van de gemeente soms een remmende en soms een stimulerende invloed hebben op de uitkomsten van de co-productie van jeugdwelzijn in IJsselmonde.

Ten derde heeft de open houding van ambtenaren een effect op twee combinaties van uitkomsten: (1) de effectiviteit en efficiëntie van de uitwisseling van middelen en (2) emancipatie en democratisering. Uit de resultaten blijkt dat een hoe meer open houding van ambtenaren (1), hoe efficiënter en effectiever uitwisseling van middelen en (2) hoe meer emancipatie en democratisering. Er is dus sprake van een positief causaal verband, wat in lijn is met de theoretische verwachting. In de praktijk van de casus zien we dat de open houding van ambtenaren niet alleen de effectieve en efficiënte uitwisseling van middelen bevordert, maar ook zorgt voor emancipatie en democratisering als uitkomsten van het co-productieproces. De open houding van de wijknetwerker dient hiertoe als voorbeeld. In het geval van de co-productie van jeugdwelzijn in IJsselmonde draagt de open houding van ambtenaren dus positief bij aan de uitkomsten van het co-productieproces.

Als vierde heeft aanwezigheid van duidelijke stimuli een effect op één combinatie van uitkomsten, te weten de effectiviteit en efficiëntie van de uitwisseling van middelen. Uit de resultaten blijkt dat hoe groter de aanwezigheid van duidelijke stimuli hoe efficiënter en effectiever uitwisseling van middelen. Er is dus sprake van een positief causaal verband, wat in lijn is met de theoretische verwachting. In de praktijk van de casus zien we dit terug in de belofte dat alle stakeholders samen meer kunnen beteken voor de doelgroep dan alleen. Deze belofte komt terug in zowel het beleid van de gemeente als onder de geïnterviewde medewerkers. Uit de dataverzameling komt niet naar voren dat deze belofte ook een emancipatie- en democratiseringsproces omvat, waardoor er tussen deze twee variabelen geen causaal verband is vastgesteld. In het geval van de co-productie van jeugdwelzijn in

IJsselmonde draagt de aanwezigheid van duidelijke stimuli dus alleen positief bij aan de efficiënte en effectieve mobilisatie van middelen als uitkomsten van het co-productieproces.

Een inductieve bijvangst is dat onderling vertrouwen een positief modererend effect heeft op de relatie tussen de individuen met een openhouden en de uitkomsten van de co-productie. Uit de resultaten blijkt dat hoe groter het onderling vertrouwen, hoe krachtiger de relatie tussen de open houding van ambtenaren en de uitkomsten van co-productie. Er is dus sprake van een positief causaal verband. In de praktijk van de casus zien we dat onderling vertrouwen het werk van de individuen met een open houding makkelijker maakt, omdat partners meer bereid zijn om mee te werken. Dit leidt in de eerste plaats tot een sterker effect van de open houding van een ambtenaar op de efficiëntie en effectiviteit van de mobilisatie van middelen. In de tweede plaats zien dat onderling vertrouwen ook de sterkte van het effect van de open houding van ambtenaren op emancipatie en democratiseringsprocessen vergroot. In het geval van de co-productie van jeugdwelzijn in IJsselmonde is vooral de afwezigheid van onderling vertrouwen van invloed.

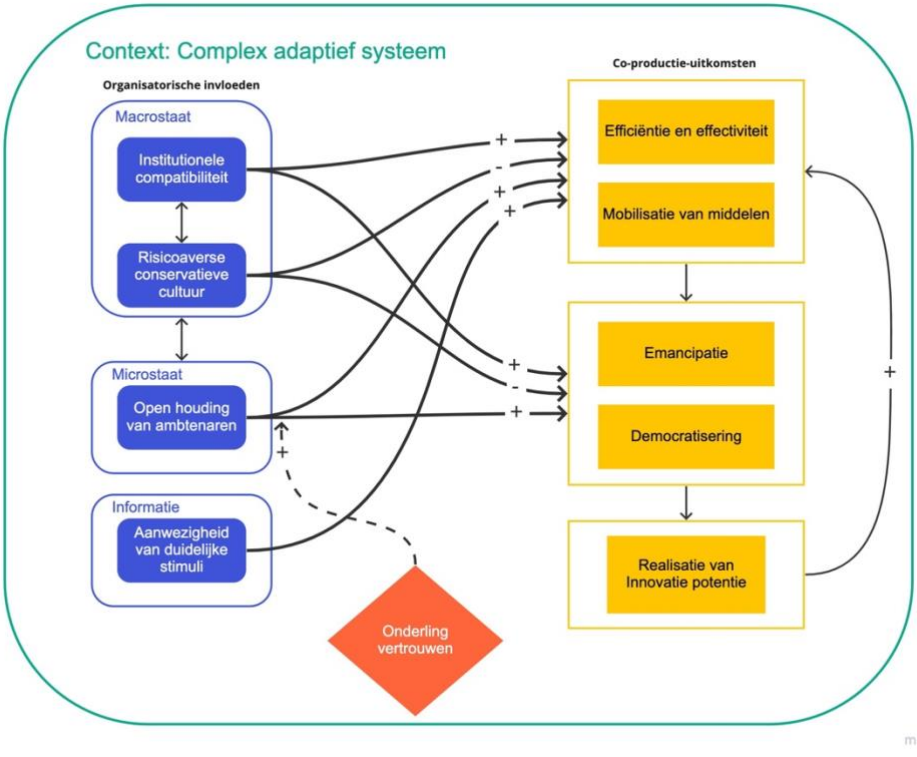
5.7.2 De rol van sociaal dissipatieve structuren

Het co-productieproces vindt plaats in de context van een complex adaptief systeem. Binnen dergelijke systemen spelen dissipatieve processen een grote rol. Dit concept beschrijft hoe sociale normen veranderen middels een proces van variatie, selectie en retentie. In de onderzochte casus kunnen we in ieder geval twee evolutionaire processen van variatie, selectie en retentie identificeren.

Als eerste zien we een dergelijk proces aan de kant van de gemeente. De norm binnen de gemeente ten op zichte van co-productie is ambingu. Instituties en cultuur promoten en faciliteren co-productie soms wel en soms niet. Individuen hebben de keuze om wel of niet in te zetten op co-productie als instrument. In het geval van jeugdwelzijn in IJsselmonde is er een aantal personen, waaronder de wijknetwerker, dat nadrukkelijk de keuze voor co-productie maakt. Deze individuen, ook wel de microstaat, kunnen zo de instituties en cultuur van de gemeente, de macrostaat, beïnvloeden. Dit is zeker zo wanneer individuen successen behalen met co-productie, hetgeen voor de onderzochte casus het geval is (e.g. wijkalliantie). Tijdens de observaties werd duidelijk dat hier in de bredere gemeentelijke organisatie waardering voor is. Op de langetermijn kan dit evolutionaire proces leiden tot het opschuiven van de norm, waarbij er binnen de gemeente steeds minder ambiguïteit heerst rondom het inzetten co-productie als mechanisme. Uiteraard is het, vanwege het complexe en dus onvoorspelbare

karakter van dit evolutionaire proces, moeilijk om te voorspellen of het daar daadwerkelijk toe zal leiden.

Als tweede is er aan de kant van de uitkomsten van de co-productie een dissipatief proces gaande. Uit de resultaten blijkt dat de realisatie van innovatiepotentie tot stand komt, wanneer een diverse set aan actoren op langetermijn invloed heeft op de dienstverlening. Hiertoe is het simpelweg niet genoeg om louter in een netwerk op een efficiënte en effectieve manier middelen te mobiliseren, maar zullen ook emancipatie en democratisering als uitkomsten bereikt moeten worden. Als dit wordt beschouwd in het licht van de theorie van dissipatieve structuren, dan kan worden geconstateerd dat emancipatie en democratisering leiden tot extra variatie. Dit komt doordat *unusual suspects*, wijkpartners die normaal niet participeren in de co-productie, vaardigheden en macht verkrijgen. Deze *unusual suspects* blijven een langere periode betrokken bij het proces en brengen zo meer *unusual* probleem-oplossingscombinaties in. Hierdoor kan er lerend vermogen optreden en worden er voor complexe uitdaging duurzame oplossingen bedacht. Deze alternatieve oplossingen worden door het netwerk geselecteerd, waarna er retentie optreedt. In het geval van jeugdwelzijn in IJsselmonde is de wijkalliantie een voorbeeld van hoe op deze manier op de langetermijn de publieke innovatie toeneemt. Deze innovatie zorgt op zijn beurt weer voor een toename in de effectiviteit en efficiëntie van de uitwisseling van middelen.



Figuur 5.1
Causaal model van organisatorische invloeden op co-productie-uitkomsten.

Hoofdstuk 6. Conclusie

In het Nederlandse openbaar bestuur vindt op dit moment een verschuiving in bestuursstijl plaats. *New Public Management*, een bestuursstijl met marktgeoriënteerde waarden, maakt plaats voor *New Public Governance*, een bestuursstijl met netwerk-georiënteerde waarden. Deze verschuiving wordt onder andere aangejaagd door het feit dat de problemen van deze tijd steeds meer *wicked* zijn. Dit impliceert dat de overheid verschillende urgenties niet alleen kan aanpakken en zal moeten samenwerken in een netwerk van betrokken actoren (Osborne, 2010). Dit komt ook terug in de uitdagingen in het jeugdwelzijnsdomein in IJsselmonde, waar de gemeente een omslag tracht te maken naar NPG. De gemeente nodigt burgers en maatschappelijke partners in het jeugdwelzijnsdomein uit tot co-productie: het gezamenlijk leveren van publieke diensten. De gemeente verliest daarmee controle over de dienstverlening en heeft het als organiserende actor een beperkte invloed op het proces. Aan de hand van de centrale vraag van dit onderzoek is onderzocht hoe de gemeente op een productieve manier deze invloed kan inzetten. De centrale vraag was als volgt: *Wat is het effect van de organisatorische invloeden op de uitkomst van de co-productie van jeugdwelzijn in IJsselmonde?*

In de literatuur worden vier organisatorische invloeden onderscheiden: de compatibiliteit van de publieke organisatie, een risicoaverse conservatieve cultuur, de open houding van ambtenaren en de aanwezigheid van duidelijke stimuli (Voorberg et al., 2015). De mogelijke uitkomsten van een co-productieproces worden gegeven door Brix en collega's (2019) en deze zijn: efficiëntie en effectiviteit, de mobilisatie van middelen, emancipatie, democratisering en de realisatie van innovatiepotentie. In navolging van de groeiende oproep in de literatuur om co-productie te beschouwen vanuit een complex systemisch perspectief (Bovaird, 2007; Loeffler & Bovaird, 2021; Polese et al., 2017), heeft dit onderzoek de context van het co-productieproces gezien als CAS. Daarnaast is het concept sociaal dissipatieve structuur ingezet om meer van het co-productieproces te begrijpen. Dit conceptuele model laat zien dat een sociale norm bestaat uit een microstaat, macrostaat en informatie. Deze norm kan veranderen in een evolutionair proces van variatie, selectie en retentie (Weber et al., 2020).

In de praktijk van de centrale casus wordt duidelijk wat de effecten zijn van organisatorische invloeden. De invloeden vanuit de macrostaat, bestaande uit de instituties en cultuur van de gemeente, hebben effect op twee van de drie categorieën van co-productie-uitkomsten: (1) de efficiëntie en effectiviteit van de mobilisatie van middelen en (2) emancipatie en democratisering. Dit effect wordt gekenmerkt door ambiguïteit, omdat NPM-

en NPG-instituties en conservatieve en progressieve waarden door elkaar lopen. Het is in deze ambiguïteit waar de microstaat, de open houding van ambtenaren, veel verschil maakt. Ambtenaren maken de keuze om wel of niet open te staan voor co-productie en in de onderzochte casus is terug te zien hoe ambtenaren die co-productie promoten, ook emancipatie en democratisering als uitkomsten nastreven. Dit zorgt ervoor dat een diverse set aan actoren op langere termijn betrokken is bij en invloed heeft op het co-productieproces. Dit zorgt voor extra POC's, hetgeen leidt tot innovatie. Betrefende jeugdwelzijn in IJsselmonde is de wijkalliantie hier een typisch voorbeeld van. Als laatste is zichtbaar hoe de belofte dat alle betrokkenen samen meer voor de doelgroep kunnen betekenen als duidelijke stimulus voor het co-productieproces werkt. In deze belofte komt echter niet naar voren dat emancipatie en democratisering als serieuze co-productie-uitkomsten kunnen worden nagestreefd.

Hoofdstuk 7. Aanbevelingen en reflecties

7.1 Aanbevelingen

Uit de hierboven beschreven conclusies van dit onderzoek volgt een drietal aanbevelingen aan het netwerk dat is betrokken bij de co-productie van het jeugdwelzijnsnetwerk van IJsselmonde. De eerste twee aanbevelingen zijn gericht aan de gemeente Rotterdam en de laatste aanbeveling is gericht aan in het jeugdwelzijnsnetwerk in IJsselmonde specifiek.

De eerste aanbeveling aan de gemeente is om voort te bouwen op de instituties en culturele waarden die co-productie promoten en hierbinnen emancipatie en democratisering als concrete doelen op te nemen. Deze twee uitkomsten krijgen op dit moment nog weinig aandacht in het beleid van de gemeente, maar zijn, zoals in het causaalmodel te zien, wel een cruciale voorwaarden om innovatie te bewerkstelligen. Lokaal budget, *Right to Cooperate* en *Right to Challenge* zijn al voorbeelden van instituties die een diversere set aan actoren uitnodigen om invloed uit te oefenen op de welzijnsdienstverlening. Echter, deze instituties worden door maatschappelijke partners als ingewikkeld ervaren en zijn nog vrij beperkt in reikwijdte. De gemeente zou deze instuties verder moeten versimpelen en uitbreiden, wil het meer innovatie aan de hand van co-productie bewerkstelligen.

In dit onderzoek komt naar voren dat er reeds ambtenaren zijn die co-productie promoten. Deze open houding draagt positief bij aan de uitkomsten van de co-productie. Een tweede aanbeveling is daarom dat de gemeente de open houding van ambtenaren moet omarmen en aanmoedigen. Dit betekent dat de gemeente de praktische kennis en ervaringen van deze ambtenaren serieus moet nemen en leidend moet laten zijn bij het maken van beleid. Bovendien moet normafwijkend gedrag gestimuleerd worden in plaats van bestraft. Dit geeft ambtenaren de ruimte om in lokale co-productieprocessen de juiste besluiten te maken en dus meer te kunnen betekeken voor de doelgroep van de publieke dienstverlening.

Een aanbeveling aan het jeugdwelzijnsnetwerk in IJsselmonde is: blijf de stem van de diverse actoren in het netwerk waarborgen en doe dit met behulp van onderling vertrouwen. De oprichting van de wijkalliantie is een eerste signaal van de innovatie die dit te weeg kan brengen. Uit de historie van het netwerk kan daarentegen ook opgemaakt worden dat samenwerking niet altijd even vanzelfspreken en makkelijk is. Een samenwerking tussen een diversre set actoren betekent vaak ook conflict. Onderling vertrouwen is een goede remedie voor conflict. Echter, op dit moment ervaren partners een te kort aan dit vertrouwen. De Rotterdamse uitspraak ‘niet lullen, maar poetsen’ viel vaak tijdens interviews en is meer dan een cliché in dit geval. In het verleden was de gemeente niet altijd in staat om haar afspraken

na te komen. Wanneer zij dit wel doet zal dat het onderling vertrouwen in het netwerk en dus de betrokkenheid van diverse actoren ten goede komen. Uiteindelijk zorgt dit voor een toename aan innovatie in het netwerk.

7.2 Reflectie en implicaties

De resultaten van dit onderzoek zijn verworven aan de hand van een enkele casestudie naar de co-productie van jeugdwelzijn in IJsselmonde.

7.2.1 Methodologische reflectie

De data is voortgekomen uit een combinatie van participatie, documentanalyse en interviews. Deze methode had twee voordelen. Als eerste heeft de observatie gezorgd voor een grote voorkennis over het netwerk en enige mate van vertrouwen bij de respondenten. Als tweede gaf het enkele caseontwerp de mogelijkheid om een diepgaand begrip te krijgen van de sociale processen die achter co-productie schuilgaan. Deze twee punten komen de interne betrouwbaarheid van het onderzoek ten goede. Het feit dat een deel van de interviews online en niet in de eigen omgeving van respondenten heeft plaatsgevonden doet hier iets aan af.

Een keerzijde van de toegepaste methode is de beperkte externe validiteit. Hoewel de casus typisch is voor de omslag die het Nederlandse openbaar bestuur tracht te maken richting NPG, heeft de casus een unieke context. Specifiek IJsselmonde en Reyeroord krijgen veel aandacht vanuit de gemeente, niet in de laatste plaats door een aantal individuen die dit ook sterk opeisen. Daarnaast maken de sociaal-culturele en economische karakteristieken de wijk uniek. Uit vervolgonderzoek moet blijken of de resultaten in een nieuwe enkele of vergelijkende casestudie standhouden. De theoretische implicaties zoals die hieronder worden beschreven kunnen daar ten dienste van zijn.

7.2.2 Theoretische implicaties

De theoretische implicaties van dit onderzoek zijn meervoudig. Een eerste implicatie is de inductieve bijvangst van dit onderzoek. Uit de data blijkt dat onderling vertrouwen het effect van de open houding van ambtenaren op de efficiënte en effectieve mobilisatie van middelen en emancipatie en democratisering versterkt. Deze modererende variabele had geen plaats in het theoretisch kader, stond dus niet in het theoretische model (figuur 3.3), maar zal in vervolgonderzoek wel meegenomen moeten worden.

Als tweede geeft het causale model dat volgt uit dit onderzoek meer inzicht in de relatie tussen de organisatorische invloeden en co-productie-uitkomsten. Dit onderzoek bevestigd de rol van de organisatorische invloeden, zoals deze zijn geïdentificeerd door Voorberg en collega's (2015) en laat het zien hoe deze interacteren. Daarnaast complementeert dit onderzoek de literatuur door meer licht te schijnen op de uitkomsten van co-productie. De categorisering zoals deze is gedaan door Brix en collega's (2019) is hiertoe het startpunt. Een belangrijke implicatie van dit onderzoek is dat deze categorisering kan worden aangescherpt, omdat de samenhang tussen de verschillende uitkomsten duidelijker is geworden. Vervolgonderzoek kan verder bouwen op het causale model voortkomend uit dit onderzoek en doormiddel van vergelijkende casestudies testen of deze ook standhoudt in contexten anders dan jeugdwelzijn in de Rotterdamse wijk IJsselmonde.

Als laatste geeft dit onderzoek gehoor aan de oproep van verschillende auteurs (Bovaird, 2007; Loeffler & Bovaird, 2021; Polese et al., 2017) om co-productie als complex adaptief systeem te beschouwen. Het onderzoek heeft laten zien hoe dit perspectief zorgt voor een beter begrip van het complexe karakter van het co-productieproces. Het is daarbij nuttig gebleken om de organisatorische invloeden onder te verdelen in macrostaat, microstaat en informatie en om de doorgaande relatie tussen de invloeden te zien als sociaal dissipatief proces, zoals uitgewerkt door Weber en collega's (2020). Vervolgonderzoek kan voortbouwen op dit inzicht en verkennen wat een verdere integratie van de theorieën rondom CAS en co-productie aan extra begrip van de gezamenlijke levering van publieke diensten opleverd.

Referenties

Axelrod, R. (1986). An Evolutionary Approach to Norms. *The American Political Science Review*, *80*(4), 1095–1111.

Bovaird, T. (2007). Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review*, *67*(5), 846–860. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x

Bovaird, T., & Loeffler, E. (2013). We're all in this together: harnessing user and community co-production of public outcomes. In *Making sense of the future: can we develop a new model for public services?* University of Birmingham.

Brandsen, T., Steen, T., & Verschuere, B. (2018). *Co-production and co-creation: engaging citizens in public services*. Routledge.

Brix, J., Krogstrup, K., & Mortensen, N. M. (2019). Evaluating the outcomes of co-production in local government. *Local Government Studies*, *46*(2), 169–185. https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1702530

Bryman, A. (2016). *Social research methods*. Oxford University Press.

Cahn, E. S., & Gray, C. (2012). Co-production from a normative perspective. In V. Pestoff, T. Brandsen, & B. Verschuere (Eds.), *New public governance, the third sector and co-production*. Routledge.

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2020). *Decentralisaties sociaal domein 2015*. https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/41/lokale-overheid-sterk-afhankelijk-van-rijksfinanciering/decentralisaties-sociaal-domein-2015

Fung, A. (2004). *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*. Princeton University Press.

Gemeente Rotterdam. (n.d.-a). *Huizen van de Wijk*. Retrieved February 16, 2023, from https://www.rotterdam.nl/huizen-van-de-wijk

Gemeente Rotterdam. (n.d.-b). *Reyeroord*. Retrieved October 25, 2022, from https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/reyeroord/

Gemeente Rotterdam. (n.d.-c). *Wijk aan Zet*. Retrieved October 25, 2022, from https://www.rotterdam.nl/meedenken-doen/de-wijk-aan-zet/

Gemeente Rotterdam. (n.d.-d). *Zorg voor elkaar*. Retrieved October 24, 2022, from https://www.rotterdam.nl/werken-leren/zorg-voor-elkaar/

Gemeente Rotterdam. (2016). *Nieuw Rotterdams welzijn*.

Gemeente Rotterdam. (2019). *Wijkprogrammering Methodiek handleiding*.

Gemeente Rotterdam. (2021a). *Heel de stad*.

Gemeente Rotterdam. (2021b). *Verordening op de Wijkraden 2022*. https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/wijkraden/

Gemeente Rotterdam. (2022a). *Afdoeningsvoorstel motie over elke wijk een jongerenhub*.

Gemeente Rotterdam. (2022b). *Programma van Eisen Welzijn 2022*.

Gerrits, Lasse. (2012). *Punching clouds: an introduction to the complexity of public decision-making*. Emergent Publications.

Hermus, M., Brinkman, G., & van Buuren, A. (2020). *Van Recht naar Reden: Naar een toekomst waarin samenwerking tussen stad en initiatief geen recht maar vanzelfsprekendheid is*.

Joosse, H., & Teisman, G. (2020). *Employing complexity: complexification management for locked issues*. https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1708435

Joosse, H., & van Buuren, A. (2020). *Tussen traditie en transitie: Een verkenning van veranderbeweging Reyeroord+*. Erasmus School of Social and Behavioural Sciences.

Kleinhans, R. (2017). False promises of co-production in neighbourhood regeneration: the case of Dutch community enterprises. *Public Management Review*, *19*(10), 1500–1518. https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1287941

Loeffler, E. (2021). *Co-Production of Public Services and Outcomes*. Palgrave Macmillan. https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-030-55509-2

Loeffler, E., & Bovaird, T. (2021). *The Palgrave Handbook of Co-Production of Public Services and Outcomes*.

Mele, C., Pels, J., & Polese, F. (2010). A Brief Review of Systems Theories and Their Managerial Applications. *Service Science*, *2*(1–2), 126–135. https://doi.org/10.1287/serv.2.1_2.126

Nederlands Jeugdinstituut. (n.d.). *Jeugdwet*. Retrieved October 24, 2022, from https://www.nji.nl/transformatie-jeugdhulp/jeugdwet

Osborne, S. P. (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.

Parks, R. B., Baker, P. C., Kiser, L., Oakerson, R., Ostrom, E., Ostrom, V., Percy, S. L., Vandivort, M. B., Whitaker, G. P., & Wilson, R. (1981). Consumers as Coproducers of Public Services: Some Economic and Institutional Considerations. *Policy Studies Journal*, *9*(7), 1001–1010.

Pestoff, V. A., Brandsen, T., & Verschuere, B. (2012). New public governance, the third sector and co-production. In V. A. Pestoff, T. Brandsen, & B. Verschuere (Eds.), *New public governance, the third sector and co-production*. Routledge.

Polese, F., Mele, C., & Gummesson, E. (2017). Value co-creation as a complex adaptive proces. *Journal of Service Theory and Practice*, *27*(5), 926–929. https://doi.org/10.1108/JSTP-07-2017-0111

Rekenkamer Rotterdam. (2022). *Meer waarde voor jongeren: Onderzoek naar de effecten van jongerenwerk*.

Rittel, H., & Webber, M. (1973). *Dilemmas in a General Theory of Planning* (Vol. 4, pp. 105–189). Bloomsbury Publishing Plc. https://doi.org/10.5040/9781474282932.0015

Rotmans, J., & Verheijden, M. (2021). *Omarm de chaos*. De Geus.

SOL. (n.d.). *SOL Netwerk*. Retrieved October 24, 2022, from https://www.solnetwerk.nl/

True, J. L., Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2007). Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In P. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process*. Routledge.

Turner, J. R., & Baker, R. M. (2019). Review complexity theory: An overview with potential applications for the social sciences. *Systems*, *7*(1). https://doi.org/10.3390/systems7010004

Tuurnas, S. (2016). *The Professional Side of Co-Producton* [Dissertatie]. University of Tampere.

Voets, J., Brandsen, T., Koliba, C., & Verschuere, B. (2021). Collaborative Governance. In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/ACREFORE/9780190228637.013.1419

Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M., & 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. https://doi.org/10.1080/14719037.2014.930505

Wagenaar, H. (2016). Governance, Complexity, and Democratic Participation. *The American Review of Public Administration*, *37*(1), 17–50. https://doi.org/10.1177/0275074006296208

Weber, T., Louçã, J., & Gerrits, L. (2020). Dissipative structures and the relation between individual and collective aspects of social behavior. *Systems Research and Behavioral Science*, *39*(2), 274–286. https://doi.org/10.1002/SRES.2777

Bijlage. Methodologische achtergrondinformatie

1.1 Beschrijving observatiemomenten

Bijeenkomst Jeugd aan Zet – 05-09-22

Locatie: Veenoord College

Aantal aanwezigen: 9

Vertegenwoordigde organisaties: Gemeente Rotterdam, lokale maatschappelijke stichting (2x), CJG, lokale middelbare school, lokale basisschool, Politie, Erasmus Universiteit Rotterdam

Besproken tijdens het overleg:

1. Voorstelronde en geschiedenis van het netwerk
2. Presentatie gemeente Rotterdam van het onderzoek naar de Vreedzame Wijk
3. Afstemming van de jeugdprogrammering met SOL met de wijkpartners
4. Samenwerking tussen de twee aanwezige maatschappelijke stichtingen
5. Aankondiging van subsidie opties Lokaal Budget en *Right to Cooperate*
6. Afspraak voor het volgende overleg

Ontwerpsessie onderzoek IHS – 06-10-22

Locatie: Energiehuis Reyeroord

Aantal aanwezigen: 20

Vertegenwoordigde organisaties: Gemeente Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam, SOL, JOZ, politie, lokale middelbare school, lokale basisschool, lokale maatschappelijke stichting (2x), buurtbewoner, filmcrew

Verloop van de workshop:

Aanwezigen werden in groepjes ingedeeld en kregen twee opdrachten:

1. Formuleer samen een urgentie rondom jeugd in de wijk
2. Presenteer een visie voor de jeugd in de wijk

De opdrachten werden gedaan aan de hand van vooraf ontworpen invulposters en vervolgens gepresenteerd aan de groep. De workshop eindigde met een opdracht waarbij de groepjes allemaal een eigen pamflet moesten schilderen dat een vertegenwoordiging was van de visie op jongeren in de wijk.

Conclusie:

- Urgentie en Visie liggen erg dicht bij elkaar

- Aanwezigen lijken het erover eens te zijn dat er lang genoeg gepraat en geluisterd is en dat er een plek moet komen van, voor en door jongeren van Reyeroord. Maar waarom is die dan niet allang gerealiseerd? Gemeente/'systeem' gepercipieerd als barrière > Zoektocht naar duurzame samenwerking.

Bijeenkomst Jeugd aan Zet – 17-10-22

Locatie: Huis van de Wijk IJsselmonde

Aantal aanwezigen: 12

Vertegenwoordigde organisaties: Gemeente Rotterdam, lokale maatschappelijke stichting, SOL, JOZ, Woningcorporatie, Erasmus Universiteit Rotterdam

Besproken tijdens het overleg:

1. Voorstelronde
2. Aankondiging van de start van de wijkalliantie
3. Discussie over verhouding tussen wijkalliantie en andere organisaties
4. Verslag van stemrondes voor burgerinitiatieven
5. Discussie over input voor het wijkakkoord
6. Update over verloop subsidieverstrekking lokaal budget
7. Uitvraag input (verborgen) armoede in de wijk
8. Uitwisseling data van evenementen in de wijk
9. Gedachtewisseling over meer actiegerichtheid binnen dit netwerkoverleg

Ontwerpsessie onderzoek IHS – 3-11-22

Notitie: niet aanwezig vanwege ziekte, verslag uit tweede hand

Locatie: Energiehuis Reyeroord

Aantal aanwezigen: 22

Vertegenwoordigde organisaties: Gemeente Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam, SOL, JOZ, politie, lokale middelbare school, lokale basisschool, lokale maatschappelijke stichting (2x), buurtbewoner, filmcrew

Verloop van de workshop:

Oefening 1: ruimte creëren. Aanwezigen werden fysiek in de ruimte geplaatst en werd gevraagd naar de verhouding met andere aanwezigen/partijen, de gewenste positie en de benodigde hulpbronnen.

Oefening 2: Plan van aanpak. Aanwezigen hebben voor drie concrete projecten gebrainstormd over hoe de jongeren uit de wijk daarin de juiste ruimte krijgen. Deze drie projecten waren het wijkplan, de jongerenhub en de jongerenraad. De uitkomsten van deze brainstorm waren concrete processtappen en afspraken voor elk project.

Conclusie:

Het valt op dat de meeste deelnemers ertoe neigen wat meer naar het midden op te schuiven: zij willen graag dichter bij de doelgroep staan en beter luisteren naar en effectiever en nauwer samenwerken met de verschillende betrokken partijen.

Uit het stappenplan voor een Wijkakkoord, Jongerenhub en Jongerenraad blijkt dat het belangrijk is dat vooraf duidelijk is wat er met de uitkomsten van de betrokkenheid van partners gebeurt: idealiter zijn er budget en professionele begeleiding die (waar mogelijk en gewenst) henzelf helpen bij de realisatie van de plannen voor de Jongerenhub en uit het Wijkakkoord en de Jongerenraad.

Bijeenkomst Jeugd aan Zet – 30-11-22

Locatie: Veenoord College

Aantal aanwezigen: 18

Vertegenwoordigde organisaties: Gemeente Rotterdam, JOZ, SOL, boa's, Politie, lokale maatschappelijke stichting (3x), lokale middelbare school, lokale basisschool, woningcorporatie, film crew

Informele netwerkbijeenkomst verzorgd door de jeugd uit de wijk onder de noemer Jeugd aan Zet:

1. Optreden van 2 lokale rappers met aansluitend een interview over hun ervaringen met muziek maken, talentontwikkelingen en de wijk

2. Interview met medewerker van de lokale maatschappelijke stichting over hun werkzaamheden en activiteiten
3. Optreden van 3 lokale danseressen met aansluiten een interview over hun ervaringen met dansen, talentontwikkeling en de wijk
4. Dansles voor de netwerkpartners verzorgd door de lokale jeugd
5. Informele borrel met de netwerkpartners verzorgd door de lokale jeugd
6. Kort overleg over de acties voor de wijkalliantie

1.2 Respondentenlijst

Respondent	Datum interview	Locatie	Organisatie	Functie
#1	24-11	Online (MS Teams)	Gemeente Rotterdam	Wijknetwerker Groot-IJsselmonde Zuid
#2	21-11	Online (MS Teams)	Gemeente Rotterdam	Medewerker Groot-IJsselmonde Zuid
#3	24-11	Kantoor	Gemeente Rotterdam	Beleidsadviseur welzijn en jeugd
#4	28-11	Huis van de Wijk	SOL	Programma coördinator Jongeren
#5	05-12	Huis van de Wijk	SOL	Manager
#6	05-12	Online (MS Teams)	JOZ	Operationeel leidinggevende
#7	01-12	Politiebureau	Politie Rotterdam	Wijkagent IJsselmonde
#8	28-11	Kantoor	Centrum Jeugd en Gezin	Netwerkregisseur CJG IJsselmonde
#9	24-11	Online (MS Teams)	Katholieke Basisschool (KBS) Mr Van Eijck	Leerkracht en pedagogisch coach
#10	21-11	Lokale speeltuin	Talentzskool	Maatschappelijk partner
#11	22-12	Online (MS Teams)	Change to Influence	Oprichter en directeur

1.3 Operationalisatieschema

Concept	Dimensie	Indicatoren
Organisatorische invloeden (onafhankelijke variabele) (Voorberg et al., 2015)	Institutionele compatibiliteit van de publieke organisatie	Uitnodigende organisatorische structuren en processen in de publieke organisatie, waaronder uitnodigende wet- en regelgeving, financiële structuren en bureaucratische processen Uitnodigende communicatie-infrastructuur bestaande uit een benaderbare publieke organisatie en toegankelijke communicatie publieke organisatie
	Risicoaverse conservatieve cultuur	De aanwezigheid van conservatieve waarden binnen de publieke organisatie, zoals professionalisme, probleemgerichtheid, verantwoordelijkheidsverdeling De aanwezigheid van risicoaversie binnen de publieke organisatie Professionals worden gestraft voor het nemen van risico's of het afwijken van de conservatieve waarden
	Open houding van ambtenaren	Ambtenaren die co-productie promoten Ambtenaren die co-productiepartners als gelijkwaardig accepteren Ambtenaren die co-productieresultaten accepteren Ambtenaren die bereid zijn status en controle te verliezen
	Aanwezigheid van duidelijke stimuli	Bewijs van eerdere co-productieprocessen

		Informatie die gewenste uitkomsten voorspelt
Uitkomsten van co-productie (afhankelijke variabele) (Brix et al., 2019)	Efficiëntie en effectiviteit	De creatie van publieke diensten die aansluiten op de behoeften van burgers Een afname in de mislukking van diensten Een verbetering van de doelgerichtheid van diensten Een verbetering van tevredenheid van burgers Lagere publieke kosten
	Mobilisatie van middelen	Een toename in het gebruik van het kapitaal van burgers en maatschappelijke organisaties Een toename in het gebruik van arbeid van burgers en maatschappelijke organisaties Een toename in het gebruik van kennis van burgers en maatschappelijke organisaties Een toename in het gebruik van netwerk van burgers en maatschappelijke organisaties
	Emancipatie	De ontwikkeling van vaardigheden en skills wat betreft participatie in co-productieprocessen Een toename in (burger)betrokkenheid Een toename in de onafhankelijkheid van burgers en maatschappelijke partners Een toename in de zelfverzekerdheid van burgers en maatschappelijke partners

	Democratisering	Burgers en maatschappelijke organisaties hebben invloed op (het management van) publieke diensten De decentralisatie van macht naar het laagste niveau De inclusieve betrokkenheid van een diverse set actoren Een toename in de transparantie van de levering van publieke diensten Loslaten van het idee dat de overheid een 'grote staat' is die onafhankelijk alle diensten levert
	Realisatie van innovatiepotentie	Toegenomen interdisciplinaire samenwerking De ontwikkeling en inzet van duurzame oplossingen voor complexe problemen