

CO-CREATIE: WERK IN UITVOERING

Een onderzoek naar co-creatie in de context van
de vorming van provinciale omgevingsvisies

Ilse van Rijsingen

Masterscriptie Bestuurskunde - Radboud Universiteit

Provincie Noord-Brabant

Radboud Universiteit



CO-CREATIE: WERK IN UITVOERING

Een onderzoek naar co-creatie in de context van
de vorming van provinciale omgevingsvisies

Ilse van Rijsingen

Masterscriptie Bestuurskunde
Specialisatie Beleid & Advies

Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit
Begeleidend docent: dr. P.J. Zwaan

Radboud Universiteit



Provincie Noord-Brabant
Kernteam Omgevingsvisie en -wet

Provincie Noord-Brabant

Nijmegen, 7 december 2015



Inhoudsopgave

1. Inleiding	7
1.1 Beleidskader; de omgevingsvisie	7
1.2 Co-creatief proces in uitvoering	8
1.3 Onderzoeksofzet	8
1.4 Relevantie	9
1.5 Leeswijzer	9
2. Theoretisch kader.....	10
2.1 Co-creatie in perspectief.....	10
2.1.1 Drie wetenschappelijke paradigma's	10
2.1.2 Participatie en interactieve beleidsvorming	11
2.1.3 Verbreding van het repertoire	11
2.1.4 Conclusie	13
2.2 Het begrip co-creatie	13
2.2.1 Definitie van co-creatie	13
2.2.2 Doelen van co-creatie	15
2.2.3 Conclusie	19
2.3 Voorwaarden voor processen van co-creatie.....	20
2.3.1 Doelen van co-creatie	20
2.3.2 Besluitvorming	22
2.3.3 Proces van co-creatie	22
2.3.4 Voorwaarden van co-creatie.....	23
2.3.5 Dimensies van de betrokkenen	25
2.3.6 Theoretisch model	29
3. Methodologisch kader.....	30
3.1 Onderzoeksstrategie	30
3.2 Operationalisatieschema	31
3.3 Brabantse Omgevingsvisie	34
3.4 Validiteit en betrouwbaarheid	34
4. POL2014.....	35
4.1 Aanleiding	35
4.2 Dimensies van betrokkenen.....	36
4.3 Open proces	41
4.4 Transparantie	44
4.5 Ontwerpend proces	46
4.6 Gelijkwaardige samenwerking	49
4.7 Relatie met besluitvorming	50
4.8 Doelen van co-creatie	51
4.9 Conclusie casestudie POL2014.....	53

5. Omgevingsvisie Gelderland	55
5.1 Aanleiding	55
5.2 Dimensies van de betrokkenen	55
5.3 Open proces	61
5.4 Transparantie	64
5.5 Ontwerpend proces	65
5.6 Gelijkwaardige samenwerking	67
5.7 Relatie met besluitvorming	68
5.8 Doelen van co-creatie	69
5.9 Conclusies	71
6. Vergelijking cases	73
6.1 Contextfactoren	73
6.2 Succesvolle processen van co-creatie	73
6.3 Besluitvorming	75
6.4 Voorwaarden voor co-creatie	76
6.5 Conclusie	82
7. Conclusie	83
7.1 Co-creatie; een breed begrip	83
7.2 Twee succesvolle voorbeelden	83
7.2 Voorwaarden voor succesvolle co-creatie	84
7.3 Afsluitend	87
8. Brabantse omgevingsvisie	88
8.1 Aanleiding	88
8.2 Besluitvorming	88
8.3 Ontwerpend proces	89
8.4 Gelijkwaardige samenwerking	89
8.5 Open proces	90
8.6 Transparantie	90
8.7 Dimensies van de betrokkenen	91
9. Reflectie	92
9.1 Co-creatie: werk in uitvoering	93
Literatuur	95
Bijlage 1; Interviewopzet	99

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie, het laatste onderdeel van mijn universitaire masteropleiding Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit. Het begrip dat hierin centraal staat is co-creatie, waarbij ik het benaderd heb als een manier om een beleidsvormingsproces vorm te geven. Hiermee worden verschillende doelen nagestreefd; aan de ene kant het neerzetten van een inhoudelijk goed product en aan de andere kant het creëren draagvlak door het verbeteren van het onderling vertrouwen tussen de betrokkenen.

Het uitvoeren van deze scriptie heeft op eenzelfde manier ook twee doelen. Het ene doel ligt hier voor u; het inhoudelijke resultaat. Een rapport dat voor u als lezer hopelijk nieuwe inzichten en kennis verschaft en, niet onbelangrijk, het voorlopig laatste onderdeel van mijn studieloopbaan vormt. Aan de andere kant is het voor mij vooral een belangrijk leerproces geweest. Het is de eerste keer dat ik in mijn eentje een onderzoek van deze omvang gedaan heb. Ik vond het een erg moeilijk, maar daarom ook een leerzaam proces.

Bij het schrijven van dit rapport zijn mijn wetenschappelijke vaardigheden en doorzettingsvermogen danig op de proef gesteld. Regelmatig werd ik heen en weer geslingerd tussen gevoelens van cynisme en dan weer van optimisme en verdronk ik soms bijna in de vele meningen en literatuur rondom het populaire begrip co-creatie. Dit onderzoek dwong me daarmee mede tot het bepalen van mijn eigen visie op hoe de overheid naar vorm zou moeten krijgen.

Gelukkig heb ik in dit onderzoek ook heel veel positieve ervaringen op gedaan. Zo heb ik veel geleerd van de gesprekken die ik gevoerd heb. Ik wil alle personen die ik heb mogen interviewen dan ook hartelijk bedanken voor jullie openheid en het delen van jullie ervaringen. Er waren positieve en kritische verhalen, maar ook altijd opbouwende noten, omdat iedereen mogelijkheden zag voor verdere verbetering. Ik hoop dat ik in staat geweest ben om jullie input goed te verwerken en dat jullie naast herkenning ook nieuwe inzichten terugvinden in deze scriptie.

Daarnaast ben ik erg veel dank verschuldigd aan het kernteam Omgevingsvisie van de provincie Noord-Brabant, in het bijzonder aan Mark, Rick en Maarten. Door jullie gingen deuren op het provinciehuis open die anders gesloten waren gebleven, heb ik veel opgestoken van jullie ervaring en heb ik me gedurende mijn stage echt onderdeel van het team gevoeld. Hierdoor heb ik veel meer geleerd dan in deze scriptie te beschrijven is, waarvoor heel veel dank.

Ook wil ik graag Pieter Zwaan bedanken voor de begeleiding tijdens het schrijven van mijn scriptie. Mede dankzij jouw bijsturing is het me gelukt om het proces tot een goed einde te brengen en een (relatief) systematisch verhaal neer te zetten. Last but not least wil ik graag mijn familie, vrienden en ganggenoten bedanken die geduldig geluisterd hebben naar mijn enthousiaste verhalen, maar mij wanneer ik mijn minder positieve verhalen met jullie wilde delen.

Als laatste wil ik u graag veel leesplezier toewensen.

Ilse van Rijsingen
Nijmegen, december 2015

1. Inleiding

In deze vaak als chaotisch ervaren wereld staan overheden nog altijd voor de taak om interventies te organiseren die bijdragen aan maatschappelijke doelen. Dit is een zoektocht tussen dilemma's van mondige burgers, bezuinigingen, veranderende relaties, wicked problems, pragmatische keuzes, idealen, decentralisaties, ambitieuze ambities, hoge verwachtingen, eindeloos beschikbare informatie, globalisering, beperkte sturingsmogelijkheden, technologische innovaties en wederzijdse afhankelijkheden; ga er maar aan staan! (o.a. Boutellier, 2011, Bekkers & Meijer, 2010)

Dit alles vraagt om een bescheiden rol van de overheid, waarbij steeds meer en op verschillende wijzen samenwerking gezocht wordt met de maatschappij en de markt. Naast dat er samengewerkt wordt, worden ook steeds meer verantwoordelijkheden en taken, al dan niet vrijwillig, overgedragen. Termen die in deze context gebruikt worden zijn onder andere doe-democratie, participatiesamenleving en co-creatie. Dit alles zorgt ervoor dat overheden, beleid en instrumenten, maar ook andere betrokken actoren gedwongen worden te veranderen (o.a. Rob, 2012, Boutellier, 2011).

In dit onderzoek staat één van deze begrippen centraal; co-creatie. Het is term die veel gebruikt wordt wanneer een overheidsorganisatie van plan is om samen met anderen aan een opgave te werken. Het begrip co-creatie roept, naast een positief gevoel, verschillende vragen op. Wat houdt het precies in? Kan het de verwachtingen waar maken? Is het wel iets nieuws? In dit onderzoek worden deze verschillende vragen als uitgangspunt genomen en wordt het begrip co-creatie onder de loep genomen.

1.1 Beleidskader; de omgevingsvisie

De aanleiding voor deze masterscriptie is de komst van de Brabantse omgevingsvisie, die opgesteld wordt als een van de instrumenten van de nieuwe omgevingswet. Het doel van deze omgevingswet, die naar verwachting in 2018 van kracht wordt (VNG, z.j.), is om de wet- en regelgeving met betrekking tot de fysieke leefomgeving aan te laten sluiten bij de maatschappelijke trends die hierboven benoemd zijn. Het doel is om de wet- en regelgeving met betrekking tot milieu, water, verkeer en vervoer en ruimtelijke ordening eenvoudig en beter te maken.

Hiervoor worden op nationaal niveau 26 wetten samengevoegd in één integrale wet en worden 40 visies teruggebracht tot één visie; de nationale omgevingsvisie (Ministerie van I&M, 2014). Daarnaast zijn ook provincies en gemeenten verplicht gesteld om een integrale visie op de fysieke leefomgeving te ontwikkelen (Rijksoverheid, z.j. a). Om dit te realiseren wordt veel verwacht van co-creatie, een begrip dat gebruikt wordt om richting te geven aan het beleidsvormingsproces. Door samen te werken met verschillende actoren moet het beleid beter aan sluiten bij huidige maatschappelijke dynamiek.

De omgevingsvisie is één van de zes instrumenten van de omgevingswet. Het is een samenhangend, strategisch plan dat zich richt op de fysieke leefomgeving als geheel (Ministerie van I&M, 2014). De omgevingsvisie gaat richting geven aan onder andere de programma's, regelgeving en omgevingsvergunningen, waarin de concrete maatregelen en procedures vastgelegd worden. Het proces om te komen tot de Brabantse omgevingsvisie wordt op dit moment opgezet en loopt daarmee dus parallel aan het nationale proces. Dit is anders dan eerdere beleidsprocessen, waarbij de regionale uitwerking voor een groot gedeelte pas vorm kreeg nadat het landelijk vastgesteld was.

Om de ambitie van de omgevingswet waar te kunnen maken verwacht het Rijk en ook de provincie Noord-Brabant dat er een ander proces nodig is dan de gebruikelijke beleidsprocessen. Een van de begrippen die bij deze hoge ambities gebruikt wordt is co-creatie, zoals het volgende citaat aangeeft;

“Cruciaal voor de werkwijze is het eerder aangegeven streven naar een innovatief en gezamenlijk proces met betrokken actoren over de volle breedte en diepte van het domein van de fysieke omgeving. Dat vergt een wijze van werken die de ruimte biedt voor de beoogde co-creatie, betrokken partijen vertrouwen geeft in proces en uitkomst en tegelijkertijd geen verwachtingen wekt die niet kunnen worden waargemaakt”. (Programmateam Nationale Omgevingsvisie i.o., 2015, p. 6)

1.2 Co-creatief proces in uitvoering

Het Rijk en de provincie Noord-Brabant zijn niet de eerste in Nederland die een omgevingsvisie in co-creatie opstellen; twee provincies gingen hen voor. In dit onderzoek worden deze processen onderzocht; het proces van het Provinciale Omgevingsplan Limburg 2014 (POL2014) van de provincie Limburg en het proces van de omgevingsvisie van Gelderland. Beide provincies hebben door middel van een proces van co-creatie een integraal plan voor de omgeving samen met partners opgesteld.

In de context van provinciale omgevingsvisies wordt gezocht naar de factoren die een succesvol proces van co-creatie mogelijk maken. De doelstelling van dit onderzoek is dan ook ***een bijdrage leveren aan het slagen van het beleidsvormingsproces van de Brabantse omgevingsvisie, door het ontwikkelen van kennis over de voorwaarden voor een succesvol co-creatief proces.*** Hiermee wordt duidelijk dat dit onderzoek praktijkgericht is. Tegelijkertijd wordt door deze masterscriptie ook een bijdrage geleverd aan de doorontwikkeling van de wetenschappelijke kennis over het begrip co-creatie in de context van beleidsvormingsprocessen. Hier is nog beperkt onderzoek naar gedaan, wat later in deze inleiding nader wordt toegelicht.

1.3 Onderzoekopzet

Om de bovenstaande doelstelling te bereiken, staat in deze scriptie de volgende hoofdvraag centraal; *Aan welke voorwaarden moet een succesvol proces van co-creatie voldoen in de context van een provinciaal beleidsvormingsproces over de fysieke leefomgeving?* Om deze hoofdvraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen opgesteld;

1. Wat betekent het begrip co-creatie?
2. Welke voorwaarden stelt de literatuur aan een succesvol proces van co-creatie?
3. In hoeverre zijn co-creatieprocessen in de praktijk een succes?
4. Hoe kan dit succes van co-creatieprocessen in de praktijk verklaard worden aan de hand van de voorwaarden die de literatuur stelt?
5. Hoe kan de provincie Noord-Brabant deze voorwaarden toepassen in het proces dat leidt tot het opstellen van de omgevingsvisie?

Voor dit onderzoek is gekozen voor de onderzoeksstrategie van een kwalitatieve vergelijkende casestudie. Zoals uit de deelvragen hierboven duidelijk wordt, wordt gebruik gemaakt van deductie, wat wil zeggen dat voorwaarden worden opgesteld aan de hand van de beschikbare literatuur over co-creatie en andere participatieprocessen. Deze voorwaarden worden vervolgens getoetst aan de hand van twee casestudies van provinciale beleidsvormingsprocessen met een omgevingsvisie of omgevingsplan als resultaat. De aanbevelingen die uit dit onderzoek naar voren komen, worden ter beantwoording van deelvraag 5 toegepast op de context van de Brabantse omgevingsvisie. Een nadere uitwerking van de onderzoeksopzet is beschreven in hoofdstuk 3.

1.4 Relevantie

Zoals eerder benoemd werd heeft dit onderzoek twee doelen. De voornaamste is benoemd in de doelstelling; het verkrijgen van kennis en inzichten in processen van co-creatie die de provincie Noord-Brabant kan gebruiken bij het proces om te komen tot de Brabantse omgevingsvisie. Daarnaast is het onderzoek dragen de inzichten van dit onderzoek bij aan de wetenschappelijke kennis over hetzelfde onderwerp. Hoe dit onderzoek aan beide doelen bijdraagt is hieronder toegelicht in de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie.

Maatschappelijke relevantie

De ambities voor de Brabantse omgevingsvisie liggen hoog; het moet één integrale visie worden voor de fysieke leefomgeving, die daarbij praktijkgericht is, de mens centraal stelt en streeft naar het beeld van één overheid (Provincie Noord-Brabant, 2015a). Daarnaast moet het focus brengen in het provinciale beleid, ruimte bieden aan maatschappelijke ontwikkelingen en kwetsbare waarden beschermen. Om deze ambities waar te maken wordt ingezet op een ander proces, waarbij intensieve samenwerking gezocht wordt met de maatschappij.

Een van de termen die hierbij genoemd wordt is co-creatie. Met de toepassing van dit begrip op een beleidsvormingsproces heeft de provincie Noord-Brabant nog weinig ervaring. Door middel van dit onderzoek kan geleerd worden van de wetenschappelijke literatuur en de ervaringen van andere provincies in een vergelijkend context. Door deze kennis kan de provincie beter voorbereid starten met het proces, wat de kans op succes vergroot. Deze kennis helpt niet alleen de provincie Noord-Brabant verder, maar is wellicht ook voor andere partijen interessant die, al dan niet door de komst van de omgevingswet, van plan zijn om co-creatie toe te passen in een beleidsvormingsproces.

Wetenschappelijke relevantie

Naast dat dit onderzoek praktische relevantie heeft, levert het wetenschappelijke kennis op, waardoor meer inzicht verkregen wordt in het begrip co-creatie. De relevantie van dit onderzoek is dat het begrip in de specifieke context van provinciale beleidsvormingsprocessen nader bekeken is. Aan de ene kant biedt dit meerwaarde omdat co-creatie in relatie tot beleidsvormingsprocessen nog niet uitgebreid onderzocht is (Voorberg e.a., 2014). Daarnaast is het interessant om kennis te vergaren over deze nieuwe aanpak, waar veel van verwacht en over gesproken wordt. Door het begrip in de breedte te onderzoeken en daarbij zoveel mogelijk voorwaarden mee te nemen, is het mogelijk om in vervolgonderzoek in te gaan op een specifiek onderdeel van het proces. Uit deze scriptie komt naar voren welke onderdelen daarvoor interessant zijn.

1.5 Leeswijzer

Dit onderzoek is opgebouwd aan de hand van de deelvragen. Hierbij wordt eerst het begrip co-creatie in de bredere bestuurskundige context geplaatst. Vervolgens wordt aan de hand van literatuur een definitie van co-creatie gegeven, waarbij ook gekeken wordt naar de doelen die ermee nagestreefd worden. Het theoretisch kader wordt afgesloten met de voorwaarden die benoemd worden voor een succesvol proces van co-creatie. Deze zijn weergegeven in een theoretisch model die de basis vormt voor de uitwerking van de casestudies.

Het derde hoofdstuk bevat het methodologisch kader, waarin beschreven is hoe het empirische gedeelte van het onderzoek is opgezet. Na deze uitleg volgen de uitwerkingen van de casestudies van het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL2014) en de omgevingsvisie van Gelderland in respectievelijk hoofdstuk 4 en 5. De resultaten van deze twee cases worden vergeleken in het zesde hoofdstuk en vormen een belangrijke basis voor de conclusie in hoofdstuk zeven. Het laatste deel van het onderzoek richt zich op de toekomst. Dat wil zeggen dat de aanbevelingen toegepast worden op de casus van de Brabantse omgevingsvisie. Hierna wordt in de discussie teruggeblikt op het onderzoek.

2. Theoretisch kader

In het theoretisch kader van dit onderzoek wordt een overzicht gegeven van de literatuur dat zich richt op het begrip co-creatie. Hiermee is het mogelijk om de eerste twee deelvragen te beantwoorden. Als eerste wordt het begrip co-creatie in een breder bestuurskundig perspectief geplaatst worden, waardoor duidelijk wordt waarom het begrip op dit moment zoveel gebruikt wordt. Vervolgens wordt met behulp van wetenschappelijke literatuur gezocht naar een duiding van co-creatie. De laatste paragraaf staat in het teken van de voorwaarden die de literatuur veronderstelt voor een succesvol proces van co-creatie.

2.1 Co-creatie in perspectief

Co-creatie is in de inleiding gepresenteerd als een van de termen die gebruikt wordt om de huidige rolverdeling tussen overheid en maatschappij te duiden. Hieruit klinkt door dat de verhoudingen in het verleden anders zijn geweest. In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de ontwikkeling van de visie op de manier waarop de overheid sturing zou moeten geven. Het doel hiervan is om co-creatie in het juiste tijdsperspectief te plaatsen, zodat duidelijk wordt waarom dit begrip op dit moment zo vaak gebruikt wordt.

2.1.1 Drie wetenschappelijke paradigma's

Door de verschillende maatschappelijke trends die zich de afgelopen decennia hebben afgetekend, is de manier waarop in de wetenschap naar de rol van overheid gekeken wordt veranderd. In de bestuurskunde zijn grofweg drie paradigma's te onderscheiden (Osborne, 2010). Het eerste paradigma wordt de *klassieke bestuurskunde* genoemd. In deze stroming ligt de nadruk op het juridische perspectief, hiërarchie en een sterke scheiding van politiek en bestuur. De overheid wordt in dit paradigma gezien als de centrale actor, waarbij bureaucratie een grote rol toebedeeld krijgt bij het maken en uitvoeren van beleid (Osborne, 2010, p. 2).

Het daaropvolgende paradigma staat bekend als *New Public Management* (NPM), een stroming die in de late jaren '70 ontstaan is en sterk samenhangt met het neo-liberalisme, waarin het marktdenken een grote rol had. Hierdoor ligt de nadruk op het leren van het management uit de private sector. Het gevolg hiervan is dat de overheid publieke taken meer op afstand plaatst en er meer vertrouwd wordt op marktwerking. Hierbij wordt gestuurd op efficiëntie door middel van bijvoorbeeld input- en output-control en prestatie management (Osborne, 2010, p. 4). NPM is de laatste decennia sterk bekritiseerd, omdat de rol van waarden in deze manier van overheidssturing naar de achtergrond raakten en de nadruk kwam te liggen op kwantificeerbare gegevens (Denhardt, 2011).

Als reactie hierop is *New Public Governance* (NPG) ontstaan. NPG is een reactie op de steeds complexere, pluralistische en gefragmenteerde aard van beleidsimplementatie en de levering van diensten (Osborne, 2010, p. 9). Hierdoor komt de nadruk te liggen op interorganisationale en netwerktheorie. Door dit alles wordt de overheid niet meer gezien als de centrale actor, maar als één van de actoren in het netwerk (Osborne, 2010, pp. 6-10).

NPG is slechts één van de vele namen die gegeven wordt aan de *post-NPM-stroming*. Ondanks dat er verschillende termen zijn, hebben ze verschillende overeenkomsten die samen te vatten zijn in drie hoofdthema's (Van de Walle & Groeneveld, 2011). Als eerste wordt sterk gericht op integratie van doelen, beleidsvelden, actoren, gebieden en bevolkingsgroepen. Deze worden samengevoegd en moeten op verschillende manieren samenwerken. Het tweede overeenkomstige thema is de focus op brede sociale uitkomsten, zoals publieke waarden, die meer dienen als strategische sturingsinstrumenten dan als prestatie-indicatoren. Het laatste thema is het idee dat de

rol van de overheid verandert, waarbij twee tegenstrijdige rollen zichtbaar worden; die van facilitator, maar ook een rol waarbij de overheid een normatieve positie inneemt.

2.1.2 Participatie en interactieve beleidsvorming

Elk paradigma brengt een nieuw repertoire van overheidshandelen met zich mee, waarbij tot nu toe de nadruk steeds meer komt te liggen op samenwerking tussen de overheid en de samenleving en de markt. Een verbreding van het repertoire op het gebied van samenwerking met burgers en partijen heeft in het verleden plaatsgevonden onder noemers zoals (burger)participatie en interactieve beleidsvorming. Bij de eerste vormen van participatie die in jaren '70 in Nederland opkwamen was nog vooral sprake van eenrichtingsverkeer, die aan beide zijden niet tot tevredenheid leidde (Edelenbos & Monnikhof, 2001). Later werd er meer inspraak mogelijk, waarbij de burger op bepaalde momenten (vaak aan het einde van het proces) door middel van wettelijke procedures protest aan kon tekenen tegen een bepaalde beslissing. Dat deze ervaringen niet altijd positief zijn, verwoordt Specht met de term 'georganiseerde frustratie' (Specht, 2012, p. 157).

Inspraakprocedures zijn nog steeds een relevant onderdeel van besluitvormingsprocessen, maar deze zijn wel aangevuld met andere vormen. Deze zijn te typeren als interactieve beleidsvorming, wat sinds de jaren '90 op de politieke agenda's staat. Interactieve beleidsvorming gaat uit van een samenwerking tussen overheid en maatschappij, zoals blijkt uit de volgende definitie van Edelenbos (2000, p.39);

'het vroegtijdig betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij de vorming van beleid, waarbij in openheid en op basis van gelijkwaardigheid en onderling debat problemen in kaart worden gebracht en oplossingen verkend die van invloed zijn op het uiteindelijke politieke besluit'.

De definitie is op verschillende manieren een reactie op de meer klassieke vormen van de manier waarop de relatie tussen overheid en burgers werden georganiseerd. Als eerste valt daarbij de zinsnede *'het vroegtijdig betrekken'* op, wat bij inspraak niet het geval was. Andere actoren dan de overheid konden vaak pas iets in brengen als een plan reeds of bijna voltooid was.

De volgende elementen die opvallen in de definitie zijn de woorden *openheid*, *gelijkwaardigheid* en *onderling debat*. Dit roept een beeld op van een overheid die niet langer als een centrale actor fungeert. Zoals eerder beschreven is dit een breuk met hoe er in de klassieke bestuurskunde over deze rol gedacht werd. Het laatste element is het *'van invloed zijn op het uiteindelijke politieke besluit'*. Dit vraagt om een goede borging van het proces en dat dit ook serieus genomen wordt door de politiek.

Ondanks alle goede bedoelingen van interactieve beleidsvorming voldoen de meeste manieren waarop het ingevuld wordt niet aan de verwachtingen. Er wordt vaak slechts een selectieve groep burgers of betrokkenen aangesproken, doordat de werkvormen niet goed aan sluiten op andere groepen dan professionals of er wordt slechts om een reactie gevraagd. Dit alles draagt er aan bij dat er weinig vertrouwen is participatieve processen (Specht, 2012, p. 157).

2.1.3 Verbreding van het repertoire

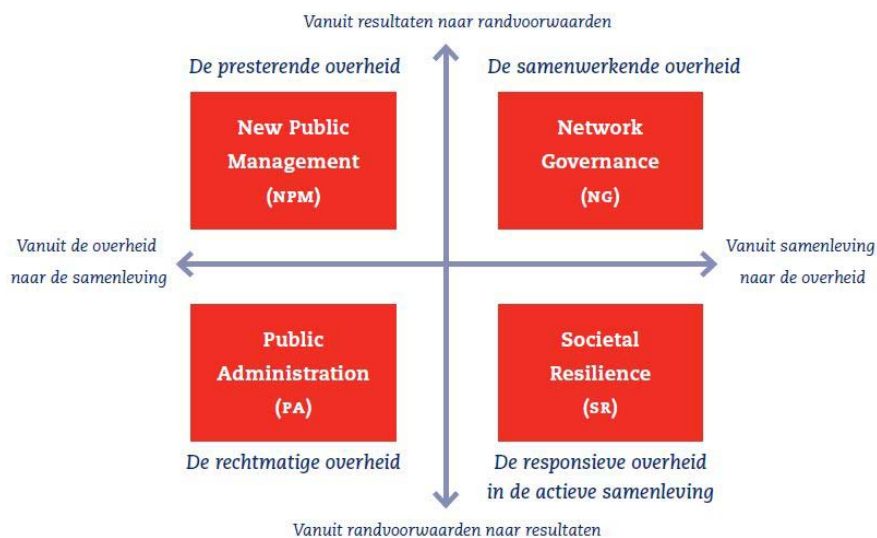
Al met al is er een opbouw te zien in de mate waarin de burger inbreng levert en daarmee de constatering dat de burger niet meer als een passieve ontvanger van diensten gezien wordt. Dit blijkt nog wel lastig om in de praktijk te brengen. Een inmiddels klassiek model om dit te analyseren is de participatieladder, die als eerste door Arnstein in 1969 beschreven werd. Dit model was in zichzelf een kritiek op de manier waarop participatie werd vormgegeven, waarbij zij enkele vormen van 'participatie' beschrijft als 'non-participatie' of 'symbolisme' (Arnstein, 1969). Een in Nederland invloedrijke uitwerking van de participatieladder is van Edelenbos en Monnikhof (2001), waarin de relatie tussen overheid en samenleving nader geduid is (zie figuur 2.1).

Meebeslissen	Politiek en bestuur laten de ontwikkeling van en de besluitvorming over het beleid over aan betrokkenen, waarbij het ambtelijke apparaat een adviserende rol vervult. De politiek neemt de resultaten over, na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden.
Coproduceren	Politiek, bestuur en betrokkenen komen gezamenlijk een probleemagenda overeen, waarna gezamenlijk naar oplossingen wordt gezocht. De politiek verbindt zich aan deze oplossingen met betrekking tot de uiteindelijke besluitvorming.
Adviseren	Politiek en bestuur stellen in beginsel de agenda samen, maar geven betrokkenen gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren, waarbij deze ideeën een volwaardige rol spelen in de ontwikkeling van het beleid. De politiek verbindt zich weliswaar aan die volwaardige rol van de ontwikkelde ideeën maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan (beargumenteerd) afwijken.
Raadplegen	Politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda, maar zien betrokkenen als gesprekspartner bij de ontwikkeling van beleid. De gespreksresultaten vormen mogelijke bouwstenen voor beleid, maar de politiek verbindt zich niet aan de resultaten die uit de gesprekken voortkomen.
Informeren	Politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda voor besluitvorming en houden de betrokkenen hiervan op de hoogte. Zij maken geen gebruik van de mogelijkheid om betrokkenen werkelijk input te laten leveren bij de beleidsontwikkeling.

Figuur 2.1: Participatieladder (Edelenbos & Monnikhof, 2001, p. 242)

Door de verschuivingen van de paradigma's komt de gewenste relatie tussen overheid en samenleving steeds hoger op de participatieladder te staan. Hierdoor lijken de nieuwe sturingsfilosofieën de oude te vervangen. Toch is een beeld van een opbouw in lagen realistischer (Van der Steen e.a., 2013). Hiermee worden de eerdere manieren van sturing niet aan de kant gezet, maar wordt per situatie bekeken welke aanpak het beste bij een bepaalde situatie past. Er is dus geen sprake van vervanging, maar juist van een verbreding van het repertoire.

Een van de onderzoeken die hier naar gekeken heeft is *'Sedimentatie in sturing'* van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB, Van der Steen e.a., 2015). De boodschap uit dit rapport is dat 'netwerkend werken' door overheden nog te vaak als laatste noodoplossing gezien wordt, terwijl het in de huidige samenleving juist één van de rollen zou moeten zijn die de overheid aan zou kunnen nemen (zie figuur 2.2). Hiermee wordt dus gepleit voor een toenemend belang van post-NPM-sturingsmodellen (Van der Steen e.a., 2015). Een van de voorbeelden hiervan is co-creatie.



Figuur 2.2: Vier vormen van overheidssturing (Van der Steen, Scherpenisse, & van Twist, 2015)

2.1.4 Conclusie

Samenvattend kan gesteld worden dat de visie op de relatie tussen overheid en de samenleving veranderd, waarbij de gedachte van een overheid die als centrale actor functioneert en de maakbaarheid van de samenleving steeds minder dominant worden. Er is meer aandacht voor hoe een overheid vormgegeven kan worden in een netwerksamenleving. Hierbij worden de oude sturingsmechanismen niet per definitie aan de kant gezet, maar wordt onderkend dat aanvullend hierop andere vormen noodzakelijk zijn. Samenwerking tussen bedrijven, burgers, overheden en andere partijen worden daardoor gebruikelijker, maar de manieren waarop het tot op heden vorm gegeven wordt is leidt vaak nog tot frustratie.

2.2 Het begrip co-creatie

Een vorm van samenwerking tussen overheid en samenleving die verder bouwt op de ervaringen van interactieve beleidsontwikkeling en daarmee het repertoire verder verbreed is co-creatie. De huidige relaties in de samenleving vragen steeds vaker om een andere aanpak dan de eerder beschreven samenwerkingsvormen. Dit is eerder toegelicht aan de hand van het bestuurskundige paradigma van New Public Governance (paragraaf 2.1). Hierin wordt samenwerking naast wenselijk ook als noodzakelijk gezien. Voorberg e.a. vatten dit als volgt samen; *“Beleidsmakers en politici beschouwen co-creatie met burgers als een noodzakelijke conditie om innovatieve publieke diensten te creëren die daadwerkelijk de behoeften van de burgers tegemoet komen, gezien een aantal sociale uitdagingen, zoals vergrijzing en stedelijke vernieuwing, en dit alles binnen de context van bezuinigingen”* (Voorberg e.a., 2014, p. 14, eigen vertaling).

Het begrip co-creatie werd als eerste gebruikt de ontwikkeling en/of productie van goederen en diensten in de private sector waarbij de eindgebruiker actief betrokken wordt (Prahalad & Ramaswamy, 2000). De reden is dat het product hierdoor beter aansluit bij de wensen van de klant en zo extra toegevoegde waarde voor het bedrijf oplevert. Daarnaast kan de gebruiker delen van het productieproces overnemen wat bijdraagt aan de efficiëntie hiervan (Prahalad & Ramaswamy, 2000). Op deze manier bevordert co-creatie gebruikerstevredenheid, loyaliteit van de klant, kostenreductie en concurrentievoordeel (Voorberg e.a., 2013).

In de publieke sector wordt de burger ook steeds meer gezien als de eindgebruiker van overheidsdiensten (Osborne, 2010, Denhardt, 2011), waardoor kansen gezien worden om hier co-creatie toe te passen. Tegelijkertijd wordt in navolging van Ostrom de burger niet langer gezien als een passieve gebruiker van deze diensten (Ostrom, 1996). Een andere reden is dat de overheid steeds meer in ziet dat ze niet over alle benodigde kennis en middelen bezit die nodig zijn om maatschappelijke opgaven zelfstandig aan te pakken.

Dit alles maakt dat er een goede voedingsbodem is voor co-creatie binnen (semi-) overheden, wat verklaart waarom het een populair begrip is op dit moment. In navolging van deze trend zijn er verschillende onderzoeken gedaan naar deze aanpak, waar in deze paragraaf gebruik van gemaakt wordt om het begrip te duiden (Voorberg e.a., 2014).

2.2.1 Definitie van co-creatie

De eerste auteur die het begrip co-creatie voor de publieke sector definieerde was Alford. Hij zag co-creatie in relatie tot overheidsbeleid als de inbreng van belanghebbende partijen in de agendering, ontwikkeling en uitvoering van overheidsbeleid. Deze partijen zijn naast de overheid veelal burgers, bedrijven, belangenorganisaties, experts en maatschappelijke organisaties (Alford, 2009). Bovaird voegt hier aan toe dat het vaak ook de normatieve overtuiging in zich heeft dat het goed is om de gebruikers en hun gemeenschappen te betrekken (Bovaird, 2007).

Co-creatie kan dus van toepassing zijn op alle fasen van de beleidscyclus. Hierbij wordt vaak een bepaalde rol van de overheid verondersteld, maar er kan ook sprake zijn van co-creatie tussen burgers onderling (Bekkers & Meijer, 2010, p. 20). In deze scriptie komt deze laatste variant niet aan de orde, waardoor de definitie van TNO relevant is; *“het op een gelijkwaardig niveau ontwikkelen en verbeteren van beleid en diensten samen met burgers en professionals”* (De Koning & Van den Broek, 2011). Op basis van deze definities kunnen twee hoofdonderdelen van co-creatie benoemd worden; een gelijkwaardige relatie tussen overheid en maatschappij en gezamenlijk ontwerpen.

Gelijkwaardige relatie tussen overheid en maatschappij

Eerder in dit hoofdstuk werden enkele vormen van burgerparticipatie toegelicht aan de hand van de participatieladder (figuur 2.1). De bovenste twee treden van dit model, coproduceren en (mee)beslissen, passen bij het begrip co-creatie, omdat co-creatie uitgaat van een gelijkwaardige relatie tussen overheid en maatschappij (Connell e.a., 2011, p. 34). Hiermee is co-creatie een specifieke invulling van burgerparticipatie waarbij de burger een actieve rol speelt (Voorberg e.a., 2014).

De burger wordt bij co-creatie gezien als een belangrijke partner bij het ontwikkelen en herontwerpen van publieke diensten (ibid., p. 15). Wel zijn er accentverschillen tussen de manier waarop onderzoekers kijken naar deze partnerschappen. Zo kan de nadruk liggen op het creëren van een duurzame relatie, gedeelde verantwoordelijkheid of dat er enkel gekeken wordt naar de betrokkenheid van burgers (ibid., p. 8). Door de relatie als een partnerschap te beschrijven wordt het als minder vrijblijvend gepositioneerd dan wanneer het woord samenwerking gebruikt wordt. Ook hier kunnen dus verschillende gradaties toegekend worden aan co-creatie. Onderliggend aan alle interpretatie worde de assumptie gedeeld dat zowel de overheid als de burger nodig zijn en een rol spelen in een proces van co-creatie (Bekkers & Meijer, 2010, p. 20).

Onderliggend aan een gelijkwaardige samenwerking ligt het idee dat de input van andere actoren minstens zo belangrijk is dan dat van de overheid. Daarmee kan een gelijkwaardige relatie vooral gezien worden als een gelijkwaardige relatie van belangen, die past bij de gedachte dat de overheid niet langer de centrale actor is. De vraag is echter in hoeverre echt sprake kan zijn van gelijkwaardigheid, omdat de overheid onder andere zelf de belangrijke beslissingen in neemt. Zo moet het uiteindelijke beleid vastgesteld worden door de Provinciale Staten. Daarnaast is de overheid de organiserende partij bij beleidsvormende processen, waardoor zij meer invloed heeft.

Een ontwerpend proces

Bij samenwerking die plaats vindt op gelijkwaardige basis wil zeggen dat de input van de betrokkenen serieus wordt genomen. Dit wordt bereikt door het proces als een zoektocht te zien, waarbij het resultaat nog niet vaststaat; het is dus een open proces. Wanneer het resultaat wel op voorhand vaststaat, kan er geen sprake zijn van oprechte samenwerking (Van Stokkom, 2006). Daarnaast is een essentieel kenmerk van co-creatie dat er ‘iets’ ontworpen wordt. Dat wil zeggen dat het doel is om een resultaat te komen. In andere woorden is co-creatie een middel om een bepaald doel te bereiken.

Co-creatie in de publieke sector kan daarbij op verschillende onderwerpen toegepast kan worden. Dit beeld wordt bevestigd in de wetenschappelijke literatuur. Zo kan het zich op verschillende fasen in een beleidsproces focussen, zoals de voorbereiding, ontwikkeling, uitvoering, handhaving en/of evaluatie van beleid (De Graaf, 2007; Bekkers & Meijer, 2010). Daarnaast wordt co-creatie vaak toegepast op publieke diensten waarbij twee typen onderscheiden kunnen worden (Voorberg e.a., 2014). Bij het eerste type ligt de focus op de burger als mede-ontwerper. Hier ligt het initiatief vaak bij de overheid, maar bepaalt de burger (mee) hoe een dienst vormgegeven wordt.

Het tweede type definieert de burger als initiator, wat wil zeggen dat de burger zowel het voortouw neemt in het ontwerpen als in de uitvoering, waarbij de overheid als actor volgt en indien nodig ondersteund (Voorberg e.a., 2014, p. 7-8).

Uit de zoektocht naar het begrip co-creatie wordt duidelijk dat het vele verschillende vormen aan kan nemen. Hierdoor is het moeilijk om co-creatie concreet te duiden; de kenmerken blijven abstract en kunnen daardoor op vele verschillende manieren ingevuld worden. Een co-creatief proces rondom beleidsvoorbereiding vraagt bijvoorbeeld om andere inspanningen dan wanneer het ingezet wordt voor het leveren van publieke diensten.

Hierdoor wordt het belangrijk om te duiden hoe dat co-creatie in dit onderzoek begrepen wordt. Zoals gezegd hangt dit sterk samen met de context waarin het als middel ingezet wordt. In dit geval gaat het om beleidsvormingsprocessen, georganiseerd door provinciale overheden. Hierbij wordt gestreefd naar een gelijkwaardige samenwerking, waardoor samen met partners een omgevingsvisie ontworpen wordt.

Oude wijn in nieuwe zakken?

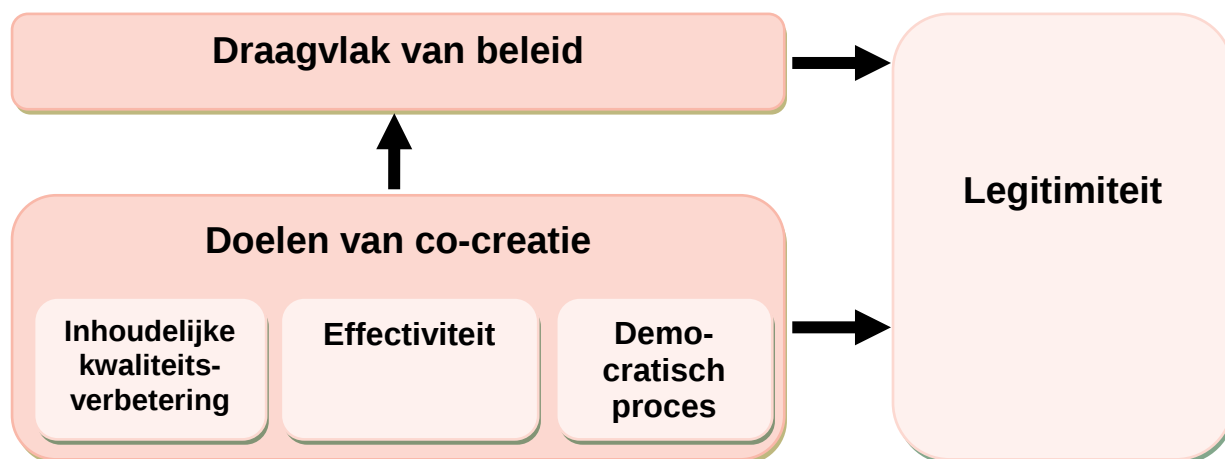
Al met al is co-creatie, net als interactieve beleidsvorming, gericht op vernieuwing en de daarbij behorende andere houding van de overheid. Duyvendak en Krouwel (2001) plaatsen echter kanttekeningen bij het vernieuwende karakter van deze ontwikkelingen. Nederland kent namelijk een lange traditie van samenwerking tussen de overheid en het maatschappelijke middenveld, zoals terug te zien is woningbouwcorporaties en de beginfase van de natuurbescherming (Berendse e.a., 2013 en Brandsen & Helderman, 2014). Dit past bij de bestuurstijl van Nederland die ook wel de pacificatie- of consensusdemocratie genoemd. Hierbij hoort een zakelijke en prestatiegerichte houding, waarbij scherpe (ideologische) conflicten vermeden worden, waarvan (pragmatische) verdraagzaamheid onderdeel is (Duyvendak & Krouwel, 2001). Dit alles krijgt vorm in het streven naar werkbare compromissen, wat bekend staat als het poldermodel. Duyvendak en Krouwel herkennen deze houding in de manier waarop er over interactieve beleidsvorming gesproken wordt en verwoorden dit als volgt;

“Interactieve beleidsvorming kan worden gezien als een poging de Nederlandse politieke traditie van consensusvorming te actualiseren door de verhouding tussen bestuur en civiele maatschappij opnieuw te doordenken. De continuïteit schuilt in het handhaven van de belangrijkste onderliggende principes: de politiek is gericht op consultatie, coöperatie en, uiteindelijk, consensus (de fameuze drie C’s) (Duyvendak & Krouwel, 2001, p. 21)”

Samenvattend kan gesteld worden dat er al lange tijd sprake is van samenwerking tussen overheid en de maatschappij. Echter krijgt dit steeds op een andere manier vorm, waarbij dit afhankelijk is van de tijdsgeest. Co-creatie is een van de huidige vormen waarin deze samenwerking plaats vindt.

2.2.2 Doelen van co-creatie

Co-creatie is een bepaalde invulling van samenwerking tussen overheden en andere actoren om tot een bepaald resultaat te komen. In de wetenschappelijke literatuur zijn verschillende indelingen gemaakt van doelen van co-creatie of soortgelijke vormen van participatie. Zo ziet De Graaf (2007) een onderscheid tussen instrumentele en democratische doelen, benoemt Fischer (2000) het streven naar democratische, inhoudelijke verbetering en legitimiteit en blijkt uit onderzoek van Van de Peppel (2001) dat gemeentesecretarissen draagvlak, kwaliteit, snelheid, democratie en representativiteit als effecten zien. Deze indelingen geven aan dat het palet van doelen breed en overlappend is. In dit onderzoek wordt een indeling aangehouden waarbij er een zekere hiërarchie is tussen de doelen. Deze is schematisch weergegeven in figuur 2.3. De elementen uit deze figuur worden hieronder behandeld.



Figuur 2.3: Hiërarchie van doelen van co-creatie

Legitimiteit en draagvlak

Een overheid kan enkel functioneren wanneer het gezag geniet van het volk, wat vaak aangeduid wordt met het begrip *legitimiteit*. Dit begrip bestaat uit twee dimensies; legaliteit en expressie van de wil van de politieke gemeenschap (Bekkers, 2007, p. 32). Onder legaliteit wordt verstaan dat overheidshandelen niet in strijd moet zijn met het idee van de democratische rechtstaat. Dat wil zeggen dat het aansluit bij de wet- en regelgeving en normen die hierbij horen. Dit kunnen zowel procedurele als inhoudelijke regels betreffen (p. 33). Dit sluit aan bij het door Weber beschreven rationeel-legale gezag (zie Bekkers, 2007, p. 36), dat gebaseerd is op regels die samenhangen met de democratische waarden.

Deze democratische waarden staan onder druk doordat de ervaren kloof tussen burger en overheid groot is (Logister, 2004). Co-creatie kan hier aan bijdragen door invulling te geven aan de gewenste vorm van samenwerking tussen overheid en burgers, zodat zij op een betekenisvolle wijze samen kunnen werken (Bekkers, 2007, p. 31). Hierdoor sluit het aan bij de expressie van de wil van de politieke gemeenschap omdat deze omgangsvormen door de samenleving als 'juist' gezien worden. Overheidshandelen moet namelijk overeenkomen met de algemene normen en waarden van een gemeenschap, voordat het als legitiem gezien wordt (p. 34). Uiteraard hangt de legitimiteit van een overheid niet af van een enkel proces van co-creatie; het is een hoger doel waar co-creatie aan bij kan dragen.

Een element waar co-creatie meer direct invloed op heeft, is *draagvlak* voor het beleid waar het proces op gericht is. Draagvlak komt voort uit tevredenheid met het resultaat en met het proces (De Graaf, 2007). Het draagvlak van een beleidsstuk heeft (naast bijvoorbeeld handhaving) invloed op de naleving ervan door andere burgers en instanties (Mastenbroek & Versluis, 2014). Hiermee is draagvlak van groot belang voor het bereiken van het doel waarvoor het beleidsstuk is opgesteld. Hieruit wordt duidelijk dat resultaat van een beleidsvormingsproces niet als eindpunt gezien kan worden, maar juist als startpunt voor de uitvoering.

Een assumptie die door velen gehanteerd wordt is dat interactieve beleidsvorming bijdraagt aan dit draagvlak (Edelenbos, 2000). Inmiddels is uit ervaring gebleken dat dit niet vanzelfsprekend het geval is. Tevredenheid over het proces draagt weliswaar bij aan draagvlak, maar de inhoudelijke uitkomst heeft meer invloed (De Graaf, 2007, p. 163). Daarnaast zijn er nog er verschillende externe factoren die van invloed zijn op het draagvlak. De belangrijkste is de machtspositie van belanghebbenden, ook buiten het proces om. In sommige gevallen kan de machtspositie van de betrokkenen meer verantwoordelijk zijn voor het draagvlak dan het voeren van interactief beleid.

In die omstandigheden is het proces een façade, omdat er een ander (machts)spel op de achtergrond gespeeld wordt (ibid., p. 165).

Daarnaast kan ook de invloed van de media hieronder vallen. Andere externe factoren zijn; onderling vertrouwen, politieke en maatschappelijke gebeurtenissen en beslissingen van andere overheden (ibid., p. 170). Al met al kan geconcludeerd worden dat een proces van interactieve beleidsvorming, vormgegeven als co-creatie, slechts één van de factoren is die invloed heeft op het draagvlak van een bepaald beleidsstuk. Dit neemt niet weg dat het proces in belangrijke mate bij kan dragen aan het draagvlak, wat aannemelijker wordt wanneer het proces meer interactief van aard is (De Graaf, 2007, p. 162).

De conclusie is dat de vormgeving en uitkomst van een co-creatief proces bij kan dragen aan draagvlak en legitimiteit, maar dat dit niet de enige bron is hiervoor. Beiden kunnen dus gezien worden als secundaire doelen, waarbij legitimiteit zich op een hoger abstractieniveau bevindt dan draagvlak.

Naast deze meer algemene doelen zijn er ook doelen te benoemen die direct van toepassing zijn op een proces van co-creatie en het resultaat hiervan. De drie hier uitgewerkte doelen zijn; kwaliteitsverbetering van het resultaat, effectiviteit van het proces en een democratisch proces.

Inhoudelijke kwaliteitsverbetering van het resultaat

Het eerste doel dat nagestreefd wordt door middel van co-creatie is het inhoudelijk verbeteren van het resultaat (o.a. Bekkers & Meijer, 2010; De Graaf, 2007; Fischer, 2000). Het resultaat is in dit geval het betreffende beleidsstuk waarvoor het proces in gang wordt gezet. Het idee achter beleid in het algemeen is dat het bijdraagt aan een oplossing voor een maatschappelijk vraagstuk. Hoe goed beleid is kan beoordeeld worden op basis van de mate waarin het bijdraagt aan de maatschappelijke opgave (Hoogerwerf, 2014).

Om goed bij te kunnen dragen aan een opgave is het van belang dat het probleem helder is en een goede oplossingsrichting geformuleerd wordt in dit beleidsstuk. Dit is in zichzelf problematisch omdat veel maatschappelijke problemen door hun complexiteit niet eenduidig te beschrijven zijn. Mede om die reden wordt het idee dat de overheid in staat is om zelfstandig beleid te schrijven niet meer geaccepteerd. Er zijn daarom verschillende soorten kennis nodig om een completer beeld van de problematiek te krijgen (Fischer, 2009). Dit is een van de redenen waarom co-creatie en andere vormen van samenwerking noodzakelijk zijn om te komen tot inhoudelijk goed beleid.

Effectiviteit

Naast dat het noodzakelijk is om de kennis van verschillende personen en organisaties te bundelen, geldt dit ook voor de acties die moeten leiden tot de uitvoering van het beleidsstuk. Een beleidsstuk op zichzelf zorgt namelijk niet voor een vermindering van het maatschappelijke probleem; dat zijn de acties die hieruit voortkomen (Hoogerwerf & Herweijer, 2014). Om tot deze acties te komen is het van belang dat de relevante macht, middelen en steun aanwezig is. Dit is noodzakelijk om het beleid effectief te laten zijn.

Effectiviteit houdt in dat het proces daadwerkelijk tot resultaat leidt. Het proces zelf is hierbij moeilijk los te zien van de uitvoering van het beleid, zeker omdat in het geval van beleidsvorming het resultaat van het proces een middel is om maatschappelijke doelen te bereiken. Voor de uitvoering is het van belang dat de verschillende betrokken partijen dit beleidsstuk als middel onderschrijven.

Democratisch proces

Het derde doel is het realiseren van een democratisch proces. Naast de eerste twee doelen, die vooral gericht zijn op het resultaat van het proces, gaat dit doel in op het proces zelf. Uit onderzoek van Voorberg e.a. (2014) blijkt dat veel onderzoeken naar co-creatie geen expliciet doel benoemen. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat co-creatie in zichzelf als iets goeds gezien wordt. Dit kan begrepen worden vanuit het streven naar een democratische overheid, waarbij burgers en partijen de mogelijkheid hebben tot directe invloed. Dit is van belang omdat een overheid hier zijn legitimiteit aan ontleend. Een overheid voert namelijk taken uit in naam van het volk dat ze vertegenwoordigd. Daarom moet in het proces geborgd zijn dat de belangen van de burgers vertegenwoordigd worden. Een systeem dat daar al sinds ongeveer 1900 voor gebruikt wordt zijn verkiezingen, waarbij het volk kiest wie hen gaat vertegenwoordigen (Van Reybrouck, 2013, p. 45). Waarna deze vertegenwoordigers de besluiten nemen die top-down worden uitgevoerd. Deze methode wordt steeds vaker aangevuld met andere vormen, waarbij meer specifiek aan (georganiseerde) burgers en organisaties gevraagd wordt wat ze van een onderwerp vinden of waarbij partijen zelf de een initiatief tot uitvoering brengen. Zoals eerder beschreven in hoofdstuk 2.1 is co-creatie in relatie tot beleidsvorming daar een specifieke vorm van. Hiermee wordt een andere invulling aan democratie gegeven, die past bij begrippen zoals participatieve of deliberatieve democratie.

Het begrip democratie kent dus vele verschillende invullingen (o.a. March & Olsen, 1995), maar het heeft wel enkele (weliswaar ambigue) kernbegrippen. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) ziet daarbij dat democratie een besluitvormingsprocedure is waarbij een zekere mate van gelijkheid en een zekere mate van vrijheid aan de burgers gegarandeerd wordt (RMO, 2007, p. 12). Deze waarden zijn vastgelegd in procedures en instanties die streven naar rechtsgelijkheid en rechtszekerheid (March & Olsen, 1995, p. 3). Deze procedures zijn op dit moment sterk gebaseerd op de representatieve democratie, waarbij de besluitvorming en uitvoering top-down geregeld is.

Eerder in dit onderzoek is aan de orde geweest dat het maatschappijbeeld veranderd is en dat de overheid steeds meer op gelijke hoogte staat met organisaties en personen. Dit resulteert in andere vormen van democratie, zoals hierboven beschreven werd. Deze vormen, die bijvoorbeeld uiting kunnen krijgen in co-creatie, zijn minder georganiseerd aan de hand van strakke protocollen. Dit biedt ruimte aan de ene kant, maar heeft ook nadelen aan de andere kant. Zo is representativiteit een aandachtspunt (o.a. RMO, 2007, p.38). Naast dat alle belangen gehoord moeten worden, moet er ook extra aandacht zijn voor zwakkere belangen, om zo het gevaar van de “tirannie van de meerderheid” te voorkomen (Mill, 2005). De hierboven beschreven elementen zijn samen van belang voor het realiseren van throughput-legitimiteit (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004). Dit wil zeggen dat door de democratische waarden te borgen in het proces, dit op steun kan rekenen van de burgers en daarmee als legitiem beschouwd kan worden.

Bovenstaande doelen hangen sterk met elkaar samen, maar kunnen in sommige gevallen elkaar ook tegenwerken. Zo hoeft een brede betrokkenheid van verschillende partijen niet per definitie bij te dragen aan de kwaliteit van beleid. Deze kan immers ook geborgd worden door het betrekken van enkele experts, die niet representatief hoeven te zijn voor de relevante belangen (Bekkers & Meijer, 2010). Het hoofddoel dat met een proces van co-creatie nagestreefd wordt heeft dus gevolgen voor hoe het proces wordt ingestoken, waardoor ook verschillen per proces ontstaan.

De doelen zijn beschreven vanuit de overheid als initiator van het proces. Voor een betrokken actor voeren over het algemeen andere motieven de boventoon. Hierbij kan gedacht worden aan het voor het voetlicht krijgen van een belang dat deze actor belangrijk acht. Dit kunnen individuele belangen zijn, maar ook groepsbelangen of aandacht voor het algemene belang (Bekkers & Meijer, 2010). Deze motieven voor deelname zijn erg belangrijk omdat ze betrokkenheid van actoren aan het proces kunnen verklaren. Vandaar dat hier later nog op terug gekomen wordt. Het wordt hier echter niet als doel van co-creatie gezien, omdat in dit onderzoek de overheid als uitgangspunt genomen wordt.

2.2.3 Conclusie

Al met al kan geconcludeerd worden dat het belangrijkste kenmerk van een proces van co-creatie een gelijkwaardige relatie tussen de verschillende betrokkenen in een ontwerpend proces is. In het geval van de publieke sector bestaan deze betrokkenen onder andere uit overheden, bedrijven, organisaties en burgers. Daarbij spreken sommige onderzoeken over partnerschappen, waar een langdurige samenwerking in doorklinkt en andere meer over samenwerking in het algemeen, waaronder ook meer vrijblijvende vormen kunnen vallen.

De onderwerpen waar co-creatie zich op kan richten zijn dusdanig breed dat hieraan geen concrete kenmerken ontleend kunnen worden. Het kan namelijk gaan om processen ter ondersteuning van beleidsvorming tot burgerinitiatieven. Tussen deze onderwerpen zijn grote verschillen in welke actoren betrokken zijn en hoe ze betrokken zijn. In dit onderzoek ligt de nadruk op co-creatie in relatie tot een proces van beleidsvorming.

Co-creatie is te zien als een manier om overheidshandelen beter aan te laten sluiten bij hoe er nu over de relatie tussen overheid en maatschappij gedacht wordt. Hierbij past het streven naar een gelijkwaardige relatie en een aanpak die past bij de specifieke context. De doelen van co-creatie zijn daarmee om de kwaliteit van beleid te verbeteren, bij te dragen effectiviteit van het proces en een democratisch proces te ondersteunen. Wanneer deze doelen behaald worden dragen ze bij aan hogere doelen zoals draagvlak van het beleid en legitimiteit voor de overheid in het algemeen.

Kort samengevat is de definitie in deze scriptie als volgt;

Co-creatie stelt gelijkwaardigheid tussen actoren in een beleidsvormingsproces centraal door samen het beleid te ontwerpen, om zo de kwaliteit van beleid te verbeteren, bij te dragen aan effectiviteit van het proces en een democratisch proces te ondersteunen.

2.3 Voorwaarden voor processen van co-creatie

Zoals beschreven in de vorige paragraaf kan 'samen ontwerpen' bijdragen aan verschillende doelen. Uit ervaringen met interactieve beleidsvorming (paragraaf 2.1.1) werd duidelijk dat een gelijkwaardig proces niet vanzelfsprekend is. In deze paragraaf wordt aan de hand van wetenschappelijke literatuur bekeken op welke manier co-creatie aan de doelen bijdraagt en welke voorwaarden dit stelt aan het proces. Dit wordt samengevat in het theoretisch model aan het einde van de paragraaf.

2.3.1 Doelen van co-creatie

De conclusie van paragraaf 2.2 is dat drie verschillende doelen te benoemen zijn voor een proces van co-creatie. Deze doelen vormen daarmee het startpunt voor de zoektocht naar de voorwaarden van een succesvol co-creatieproces.

Inhoudelijke kwaliteitsverbetering

Het eerste doel dat benoemd werd was inhoudelijke kwaliteitsverbetering. Om tot beter inhoudelijk beleid te komen hebben Bekkers en Meijer (2010, p. 23) twee voorwaarden gedefinieerd. Als eerste gaat het om het vergroten van de beschikbare kennis. Het voornaamste doel is het mobiliseren van kennis die binnen de overheid niet voorhanden is (Bekkers & Meijer, 2010, p. 25). Dit is zowel nodig om de opgave helder te krijgen als om mogelijke oplossingen te formuleren. Deze kennis is verdeeld over verschillende actoren en vakgebieden. Om tot goed beleid te komen is het noodzakelijk om deze te verzamelen.

Doordat een beter begrip ontstaat van het probleem en de oplossing, neemt het oplossend vermogen van het beleid toe. De belangrijkste voorwaarde om dit doel te realiseren is daarmee om de relevante actoren, die over kennis beschikken deel te laten nemen aan het proces of op zijn minst te bevragen. Welke actoren dit zijn hangt sterk af van het onderwerp en de fase waarin het proces zich bevindt. Naast de kennis van experts en wetenschappers is kennis van de context waarin het probleem zich bevindt van groot belang. Om hier meer inzicht in te krijgen kunnen personen met specifieke gebiedskennis of relevante ervaringen aanschuiven. Dit zijn niet uitsluitend professionals. Toch wordt over het algemeen ervan uitgegaan dat het juist professionals en experts zijn die iets te vertellen hebben (Fischer, 2009). Het primaat van professionals wordt echter steeds vaker ter discussie gesteld, waarbij ook gepleit wordt om normatieve overwegingen een rol te geven in de dialoog (Fischer, 2009). Hiervoor is het van belang om ook andere actoren dan professionals deel te laten nemen aan het proces, zoals burgers.

Toch is het niet eenvoudig te stellen dat meer kennis automatisch bijdraagt aan een beter begrip van de opgave. De complexiteit van veel maatschappelijke opgaven maakt het moeilijk om tot een eenduidige probleemdefinitie en oplossing te komen. Of zoals Stone het formuleert; '*Policy is more like an endless game of Monopoly than a bicycle repair*' (Stone, 2002, p. 261). Het streven is dus om binnen de beschikbare mogelijkheden te komen tot een zo'n compleet mogelijk begrip van de situatie en de mogelijke acties of afspreken om de situatie te verbeteren.

Dit aspect komt ook terug in de tweede voorwaarde voor inhoudelijke verbetering, namelijk *inhoudelijke verrijking* (Bekkers & Meijer, 2010). Inhoudelijke verrijking komt tot stand wanneer nieuwe partijen tot het proces toetreden. Deze partijen hebben een andere kijk op het vraagstuk, waardoor een andere probleemdefinitie kan ontstaan (Stone, 2002). Het verschil met de eerste voorwaarde is niet zozeer het mobiliseren van kennis, maar een andere kijk op de opgave te bewerkstelligen. Wanneer dit het uitgangspunt is, gaat het niet alleen om het deel laten nemen van nieuwe of ongebruikelijke actoren, maar ook om bestaande actoren op een andere manier aan het denken te zetten.

Bij beleidsvormingsprocessen zijn vaak dezelfde actoren betrokken, de 'usual suspects'. Hierbij gaat het om belangen en actoren die bijna als vanzelfsprekend uitgenodigd worden door overheden om deel te nemen en gewend zijn om de taal van de overheid te spreken. Het gaat vaak om organisaties die bepaalde belangen vertegenwoordigen. Doordat de verschillende groepen elkaar vaak tegenkomen kennen ze elkaars rol en verworden processen vaak tot 'rituelen van beraadslaging' (Van Stokkom, 2006).

De voorwaarde die dus ten grondslag ligt aan inhoudelijke verrijking is een diversiteit van actoren. Deze diversiteit kan betrekking hebben op de belangen die een actor vertegenwoordigd of de functie van waaruit iemand opereert (Edelenbos, 2000, p. 105). Aan deze categorieën kan nog een andere groep toegevoegd worden, die niet direct belang hebben bij een bepaald proces, maar wel door een ander perspectief bij kunnen dragen aan de kwaliteit van de inhoud. Onder deze groepen kunnen bijvoorbeeld studenten, ontwerpers en kunstenaars vallen. Deze personen kunnen door een andere kijk op de problematiek, waar zijzelf vaak verder vanaf staan, een vernieuwende visie geven (Bekkers & Meijer, 2010).

Een diverse groep actoren alleen is echter niet voldoende. De verschillende waarden moeten met elkaar geconfronteerd worden tijdens het proces, zodat ze samen tot één product verwerkt kunnen worden (Teisman, 1997, p. 19). Wanneer dit niet het geval is, verwordt het proces tot niets meer dan een ritueel van uitwisseling van standpunten, waardoor er geen inhoudelijke verrijking optreedt (Van Stokkom, 2006). Een van de vormen die hier voor aanbevolen wordt is het aangaan van de dialoog om zo dit ritueel te voorkomen (Van Reybrouck, 2013; Fischer, 2009).

Effectiviteit

Een ander doel van co-creatie is om een basis te creëren om op die manier bij te dragen aan acties. Om maatschappelijke doelen te realiseren zijn macht, middelen, kennis en handelingen van verschillende actoren nodig (RMO, 2007, p. 39). Dit wordt wederzijdse afhankelijkheid genoemd, waardoor samenwerking noodzakelijk wordt om tot resultaat te komen. Daarmee is het van belang dat in het proces de relevante actoren zich betrokken of mede-eigenaar voelen van het resultaat, waardoor uitvoering mogelijk wordt.

Dit laatste blijkt bij vormen van interactieve beleidsvorming vaak een probleem. Niet alle actoren zijn in staat om op een succesvolle manier met elkaar, met organisaties en met het bestuur te overleggen (RMO, 2007, p. 38). Het is dus van belang dat er inspanningen ondernomen worden om de diverse relevante actoren op een betekenisvolle manier onderdeel te laten zijn van het proces, waardoor activering van die actoren plaatsvindt.

Hieronder ligt wel de assumptie dat de uitvoering van het beleid bijdraagt aan de aanpak van maatschappelijke problemen, die niet per definitie het geval hoeft te zijn. In dit onderzoek wordt effectiviteit onderzocht aan de hand van steun en de intentie om vervolg te geven aan het beleid.

Democratisch proces

Het laatste doel is het streven naar een democratisch proces, waar onder andere representativiteit een aandachtspunt is (RMO, 2007, p.38). Bij verkiezingen is dit principe (in theorie) geborgd, terwijl ervaringen met interactieve beleidsvorming duidelijk maken dat vaak de zogenaamde 'participatie-elite' vertegenwoordigd is, die geen goede afspiegeling vormt van de burgers (ibid.). Als gevolg daarvan kan uitsluiting optreden. Hier valt tegenin te brengen dat een goede representativiteit praktisch onmogelijk is, omdat niet iedereen wil participeren (Tonkens e.a., 2015). Wel moeten er voldoende mogelijkheden gecreëerd worden voor betrokkenen om te kunnen participeren (RMO, 2007, p. 39). Een voorwaarde voor het democratisch gehalte is dus dat er gestreefd wordt naar een zo volledig mogelijke representatie van de belangen van de burgers. Hiervoor moet het proces voor verschillende groepen toegankelijk zijn.

Naast dat alle belangen gehoord moeten worden, moet er ook extra aandacht zijn voor zwakkere belangen, om zo het gevaar van de “tirannie van de meerderheid” te voorkomen (Mill, 2005). De hierboven beschreven elementen zijn samen van belang voor het realiseren van throughput-legitimiteit (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004). Dit wil zeggen dat door de democratische waarden te borgen in het proces, dit op steun kan rekenen van de burgers en daarmee als legitiem beschouwd kan worden.

Een begrip dat samenhangt met het democratisch principe is burgerschap. Hier bestaan verschillende opvattingen over, waarbij het ontwikkelen van burgerschap een belangrijk goed is (Van de Wijdeven, 2012). Deze doelstelling komt ook terug in enkele definities van co-creatie. Hiermee kan gesteld worden dat co-creatie bij zou moeten dragen aan de competentieontwikkeling van deelnemers aan het proces. Een voorwaarde hiervoor is dat een brede groep actoren deelneemt aan het proces.

2.3.2 Besluitvorming

Een belangrijke factor binnen de overheid is de politieke besluitvorming en heeft daarmee ook invloed op wat met het resultaat van co-creatie gedaan wordt. De uitkomsten hiervan zijn van groot belang voor de ambtelijke organisatie en de taken die zij uitvoeren. Hoewel de formele politieke besluitvorming geen direct onderdeel uitmaakt van het proces van co-creatie is een goede verbinding tussen beide processen van groot belang.

Idealiter zou het besluitvormingsproces wellicht wel onderdeel uitmaken van het proces van co-creatie, zodat er sprake is van volledige gelijkwaardigheid. Echter kunnen de beleidsprocessen die zich op dit moment afspelen niet onttrekken aan de, op zijn minst, formele goedkeuring van het verantwoordelijke politieke orgaan om beleid rechtsgeldig te maken. Hierdoor hebben de volksvertegenwoordigers het laatste woord over de goed- of afkeuring van het resultaat. Wanneer het resultaat afgekeurd wordt, of sterk wordt gewijzigd, heeft dit grote invloed op zowel het draagvlak van het beleid als op de legitimiteit van de overheid. Hierdoor wordt het beeld afgegeven dat de inbreng van de betrokken actoren niet op waarde wordt geschat (Van Reybrouck, 2013, p. 115). De belangrijkste eis die vanuit co-creatie aan besluitvorming gesteld wordt is dus dat het doorlopen proces en de inbreng van andere actoren dan de overheid serieus genomen wordt.

Een van de manieren om dit te ondersteunen is het stimuleren van draagvlak onder de volksvertegenwoordigers. Dit kan bewerkstelligd worden door hen te informeren, op belangrijke punten besluiten te laten nemen en hen te betrekken bij het proces (Teisman, 1997).

2.3.3 Proces van co-creatie

Van een proces van co-creatie wordt verwacht dat het bijdraagt aan de doelen die hierboven benoemd zijn. De volgende stap is om de voorwaarde voor zo’n proces te beschrijven. In hoofdstuk 3 is co-creatie gedefinieerd aan de hand van twee hoofdonderdelen; gelijkwaardige samenwerking en een ontwerpend proces. Dit vormen dan ook de eerste bouwstenen voor de uitwerking.

Gelijkwaardige samenwerking

Naast dat de doelen bepaalde eisen aan het proces stellen, veronderstelt co-creatie in zichzelf ook bepaalde voorwaarden. Co-creatie wordt in dit onderzoek gedefinieerd als een gelijkwaardige samenwerking in een ontwerpend beleidsproces. Een gelijkwaardige samenwerking is hiermee een belangrijke voorwaarde voor een proces van co-creatie. Onder deze waarde wordt verstaan dat er geen of minder sprake is van hiërarchie, maar van horizontale verbindingen. Een kenmerk hiervan is dat de inbreng en rol van alle actoren even serieus meegenomen wordt in het proces. De betrokken actoren hebben namelijk andere kennis, middelen en invloed; ze zijn complementair aan elkaar (Fischer, 2009).

Deze gelijkwaardige manier van samenwerken past bij de manier waarop er binnen New Public Governance gekeken wordt naar hoe beleid tot stand komt. Hierbij wordt meer georganiseerd in netwerken, waarbij er sprake is van wederzijdse afhankelijkheden (Osborne, 2010). Echter blijkt het in de praktijk nog niet zo makkelijk om op deze manier te werken. Doordat de actoren verschillend zijn, hebben bepaalde actoren meer macht en invloed, waardoor een scheve verhouding kan ontstaan (Bekkers & Meijer, 2010). Daarnaast blijft de overheid altijd een bijzondere actor in het netwerk, door de speciale middelen die zij tot haar beschikking heeft.

Voor een gelijkwaardige samenwerking dienen oude rollenpatronen doorbroken te worden (o.a. RMO, 2007; Salverda e.a., 2014; Voorberg e.a., 2014). De huidige systemen zijn namelijk gebaseerd op het principe dat de overheid en andere professionals een bepalende en sturende rol aannemen. Door verschillende ontwikkelingen staat deze sturing ter discussie (Fischer, 2009).

Gelijkwaardigheid vereist niet alleen een andere houding van de overheid, maar ook van andere actoren. Deze andere houding zou daarmee moeten leiden tot een andere bejegening van actoren door de overheid, iets wat de andere actoren daarnaast ook af moeten dwingen. Het gedrag wat hieruit voort komt draagt bij aan een andere procesinvulling en omgangsvormen gedurende het proces. Hierbij zijn onderling respect, openheid en gelijke toegang tot belangrijke waarden. Een andere ondersteunende factor is het gezamenlijk benoemen van doelen, waardoor er een win-winsituatie en daarmee een wederzijds afhankelijke relatie ontstaat.

Ontwerpend proces

Het tweede belangrijke onderdeel van co-creatie is het streven naar een ontwerpend proces, wat the herkennen is in het tweede deel van het woord. Dit houdt in dat tijdens het proces 'iets' gecreëerd wordt; er wordt dus naar een bepaald doel toegewerkt. Hiermee is het proces dus oplossingsgericht. Om dit ontwerpen mogelijk te maken is het van belang dat aan het begin nog niet duidelijk is wat er aan het einde uit gaat komen. Dit komt terug in de observatie dat co-creatie ook wel als een gezamenlijke zoektocht gezien wordt (Bekkers & Meijer, 2010).

Hierdoor wordt een belangrijke voorwaarde duidelijk. Er moet voldoende inhoudelijke ruimte zijn om deze ambitie waar te kunnen maken. Als dit niet aanwezig is, is de invloed van het proces op het eindresultaat beperkt, waardoor niet gesproken kan worden van een ontwerpend proces. Daarnaast moet het proces op een dusdanige manier vorm gegeven worden dat er ontworpen kan worden. Hoe dit het beste aangepakt kan worden hangt samen met de actoren die onderdeel zijn van het proces (De Bruijn, ten Heuvelhof, & in 't Veld, 2008).

2.3.4 Voorwaarden van co-creatie

Ondersteunend aan dit proces zijn enkele voorwaarden te noemen die een proces van co-creatie mogelijk kunnen maken. Als eerste zijn dit openheid en transparantie, twee begrippen die samenhangen, maar ieder een specifieke invulling kennen.

Open proces

De factor openheid kan in verschillende onderdelen uitgewerkt worden (Boedeltje, 2009, p. 24). Als eerste als *toegang tot het proces*. Hierbij gaat het om de breedte van de participatie, waarbij de mogelijkheid wordt geboden aan personen om deel te nemen. Het gaat hierdoor om het uitnodigingsbeleid van een initiatiefnemer, zij bepaalt immers wie toegelaten of aangesproken wordt (Edelenbos & Klijn, 2005). Hier valt onder dat verschillende doelgroepen op verschillende manieren uitgenodigd moeten worden wil hetzelfde effect bereikt worden, waardoor naast de formele toegang deze partijen zich ook uitgenodigd voelen. Deze toegang is voor alle besproken doelen van co-creatie van belang. Zo kan het bijdragen aan het streven naar democratisch proces, door representativiteit centraal te stellen, maar is het ook belangrijk om de relevante actoren te betrekken die van belang zijn voor doorwerking en het mobiliseren van de juiste kennis.

Het tweede onderdeel is *inhoudelijke openheid*. Dit gaat om de vraag hoeveel ruimte er inhoudelijk is voor nieuwe ideeën, plannen en handelingen, en daarmee de mogelijkheid om af te wijken van de plannen van de initiatiefnemer (Boedeltje, 2009, p. 24). In het geval van co-creatie is het van belang dat er een grote inhoudelijke openheid is, om de kernelementen, gelijkwaardige samenwerking en ontwerpend proces, mogelijk te maken. Als de inbreng van de organiserende partij te sterk leidend is, kan van een gelijkwaardige samenwerking geen sprake zijn. Daarnaast is inhoudelijke openheid nodig om samen te kunnen ontwerpen aan een product, waarvoor de belangrijkste voorwaarde is dat de uitkomst op voorhand nog niet vast staat.

Of de organiserende organisatie deze openheid kan behouden hangt van verschillende voorwaarden af. De politieke verantwoordelijken moeten deze vrijheid geven, de medewerkers van de organiserende partij moeten hier naar handelen en daarnaast zijn er nog verschillende externe factoren van belang, zoals wet en regelgeving van andere overheden, die de ruimte kunnen beperken. Hierdoor wordt duidelijk dat niet elk proces zich leent voor co-creatie (Connell e.a., 2011).

Het derde onderdeel van openheid is de *status van de uitkomsten*. Bij dit punt gaat het om de 'diepte' van de participatie, met andere woorden om de invloedsmogelijkheden die gegeven worden door de organiserende partij. Dit wordt weergegeven in de voorafgestelde status van de uitkomsten (ibid., p. 25). Een manier om de verschillende gradaties hiervan in beeld te brengen is de participatieladder (zie figuur 2.1). Om van co-creatie te kunnen spreken moet er sprake zijn van co-productie of (mee)beslissen.

Dit wil zeggen dat het resultaat daadwerkelijk van invloed is op het uiteindelijke beleid. Hierdoor ontstaat er een spanningsveld met de eerder benoemde politieke besluitvorming, omdat deze het laatste woord heeft.

Bovenliggend aan deze drie kenmerken van openheid is het van belang dat duidelijk is waar de mogelijkheden, danwel beperkingen in het proces zitten. Een perfect open proces zal in de praktijk lang niet altijd mogelijk zijn. In dat geval is het van belang dat de verwachtingen hierover goed gemanaged worden (De Bruijn, ten Heuvelhof, & in 't Veld, 2008). Dit hangt sterk samen met de volgende voorwaarde van co-creatie; transparantie.

Transparantie

Het aspect transparantie verschilt met het eerder besproken openheid, omdat het zich volledig richt op de beschikbaarheid van informatie. Deze informatie kan betrekking hebben op twee onderwerpen; de inrichting van het proces en de verwerking van de geleverde input. In relatie tot het eerste onderwerp houdt dit in dat het voor alle actoren inzichtelijk is welke activiteiten in het proces zijn ondernomen en gepland staan. Hierdoor wordt vertrouwen in het proces gestimuleerd (De Bruijn, ten Heuvelhof, & in 't Veld, 2008, p. 48). Daarnaast wordt het aantrekkelijker om te participeren voor actoren, omdat een actor beter weet waar hij of zij aan toe is. Door helder te zijn over het proces, is het daarbij ook mogelijk om de verschillende rollen die de overheid heeft te benoemen en van elkaar te onderscheiden.

De verwerking van de geleverde input van de actoren is een ander belangrijk onderdeel van transparantie. Tijdens processen van co-creatie wordt ontworpen aan een product, waarin de inbreng van de verschillende betrokkenen verwerkt wordt. Voor betrokken is het van belang dat inzichtelijk is hoe deze informatie verwerkt wordt. Belangrijk om hierbij op te merken is, dat er vanuit gegaan wordt dat de organiserende partij het beleid uiteindelijk schrijft, wat niet altijd het geval is.

Transparantie draagt niet per definitie op een positieve manier bij aan het proces. Door transparant te zijn, worden ook fouten, vreemde procedures en politieke spelletjes zichtbaar. De verschillende actoren moeten zich dus kwetsbaar opstellen (Albeda & van der Heijden, 2001, p. 25). Dit is lang niet altijd makkelijk in een proces waarin verschillende belangen met elkaar worden afgewogen, omdat het de strategie van actoren in de weg kan zitten.

Om dit te realiseren is dus een zekere mate van een veilige omgeving nodig (De Bruijn e.a., 2008). Dit is een grote opgave wanneer er vele actoren deelnemen aan het proces.

Transparantie kan op verschillende manieren vorm krijgen. Zo kunnen betrokkenen via een website of mailing op de hoogte gehouden worden, maar kan het ook uiting krijgen in het gedrag van de betrokkenen.

2.3.5 Dimensies van de betrokkenen

Bij eerdere voorwaarden is al kort benoemd dat een belangrijke factor de houding en het gedrag van betrokkenen zijn. In deze paragraaf wordt hier uitgebreid op ingegaan. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen de dimensie van de organiserende partij en de dimensie van de andere actoren.

Dimensie van de organiserende partij

Een belangrijke factor voor het slagen van het proces zijn de houding, de mogelijkheden en het handelen van de organiserende partij. In het geval van beleidsprocessen is het een overheid die deze organiserende rol op zich neemt. Daarnaast is de overheid te betitelen als de belangrijkste probleemeigenaar.

Om die reden kan de overheid een belangrijke stimulans of barrière zijn voor het mogelijk maken van co-creatie op het gebied van beleidsvorming. Voorberg e.a. (2014) delen deze invloeden op in vier hoofdonderwerpen (zie figuur 2.4). Dit doen zij op basis van een systematische analyse van onderzoeken naar co-creatie en co-productie. Deze uitgangspunten worden gebruikt om deze dimensie nader te bekijken. In het onderzoek van Voorberg e.a. zijn de begrippen co-creatie en co-productie breder gebruikt dan in dit onderzoek. Naast deliberatieve, beleidsvormingsprocessen, scharen zij ook de levering van diensten en (de ondersteuning van) burgerinitiatieven hieronder. In de uitwerking van de dimensie is hier rekening mee gehouden.

Influential factor on the organizational side	N
Compatibility of public organizations with citizen participation	47 (46%)
Open attitude towards citizen participation	23 (22%)
Risk-averse administrative culture	19 (18%)
Presence of clear incentives for co-creation (win/win situation)	14 (14%)
Total	103 (100%)

Figuur 2.4: Dominante invloedsfactoren van de organisationele dimensie (Voorberg e.a., 2014, p. 10)

Verenigbaarheid van de organisatie met burgerparticipatie

Onder dit element worden twee voorwaarden benoemd. De eerste is de aanwezigheid van uitnodigende organisatiestructuren en procedures binnen de organisatie (Van der Steen e.a. 2015, p. 40). Door het initiëren van een co-creatief proces stelt de overheid zich (in theorie) uitnodigend op, waarmee dit gerealiseerd wordt. Van belang is echter dat het beleidsvormingsproces verbonden wordt met de andere procedures die nodig zijn om het resultaat in de organisatie te laten landen. Bepalend hiervoor is het samenspel tussen ambtelijke en politiek-bestuurlijke actoren (Van der Steen e.a., 2015, p. 51), maar ook tussen 'frontwerkers' en de rest van de organisatie (Van Rooy, 2011) (WRR, 2012). Hoe deze structuur vorm krijgt is echter niet door middel van een blauwdruk vast te stellen (Van der Steen e.a., 2014). Enkele vuistregels die benoemd worden zijn; ruimte voor experimenteren, flexibele organisatievormen en monitoring en feedback om van ervaringen te leren. Daarnaast moet er ook voldoende capaciteit beschikbaar zijn (Andrews & Brewer, 2013) en training voor ambtenaren (Voorberg e.a., 2014).

Het tweede punt is de aanwezigheid van een degelijke structuur om met burgers te communiceren. Als dit goed georganiseerd is, is de overheid in staat om signalen en initiatieven op te merken en is het mogelijk om hier op te reageren. Toch is dit slechts een deel, omdat het belangrijkste is dat daarnaast ook het gesprek gevoerd wordt. Tijdens dit gesprek is het van belang dat de professional en de burger in staat zijn om elkaars verhaal te begrijpen en over te nemen (Davidsen & Reventlow, 2011). Hierdoor ontstaat een gedeelde taal (Fischer, Democracy & Expertise; Reorienting policy inquiry, 2009), wat niet wil zeggen dat ze het hierdoor met elkaar eens zijn, maar dat ze elkaar wel begrijpen.

Dit kan onder andere ondersteund worden door technologie en nieuwe communicatiemiddelen (Meijer, 2012). Deze maken het mogelijk om op een laagdrempelige manier een groter aantal mensen te bereiken. Naast dat er verschillende middelen ter beschikking zijn is het ook van belang dat de verschillende actoren hiermee om kunnen gaan, wat andere vaardigheden vereist dan gebruikelijk.

Een ander aspect van de verenigbaarheid met burgerparticipatie is de rol die de overheid neemt in relatie tot maatschappelijke vraagstukken. Dit hangt samen met de twee eerder besproken elementen. Om tot een vruchtbaar gesprek te komen, zal de overheid een andere rol aan moeten nemen dan bijvoorbeeld handhaver. In essentie versterken de drie elementen elkaar; een andere rol vraagt om andere structuren en procedures en daarnaast om een andere taal en communicatie (Van der Steen e.a., 2015).

Fischer (2009) plaatst echter een kanttekening bij de impact van de manier waarop structuren en procedures zijn vormgegeven. Ondanks dat deze inderdaad een belemmering kunnen vormen, kunnen ze in zichzelf niet voor participatie zorgen (p.248). Dat wil zeggen dat een uitnodigende structuur niet automatisch tot meer invloed van burgers leidt. De structuren kunnen dus niet los gezien worden van andere sociale factoren.

Houding van medewerkers ten aanzien van burgerparticipatie

Onder de sociale factoren waar Fischer op doelt, valt ook de houding van medewerkers ten opzichte van burgerparticipatie. Een belangrijke voorwaarde die door Voorberg e.a. benoemd worden is het vertrouwen in de capaciteit van de burger. In andere woorden is de vraag in hoeverre de burger door de ambtenaar als een geschikte partner gezien wordt (Voorberg e.a., 2014, p. 10). Het gedrag van de burger wordt namelijk als onvoorspelbaar en daarmee als een potentiële bedreiging gezien (Roberts, et al., 2013).

Dit is te verklaren doordat de betrokkenheid die overheden van burgers verwachten anders is dan de betrokkenheid die burgers willen geven (WRR, 2012). Een dergelijke invalshoek wordt ook door (Gebauer, Johnson, & Enquist, 2010) benoemd, wanneer zij aangeven dat het van belang is om gebruik te maken van de kennis van gebruikers in plaats van kennis over gebruikers. Niet denken voor burgers dus, maar denken vanuit en met burgers.

In het kort kan dit aspect samengevat worden in de vraag of dat de betrokken ambtenaren en bestuurders, de betrokken partners ook daadwerkelijk als gelijke partner gezien worden. Belangrijk is hierbij om in het geval van beleidsvormingsprocessen onderscheid te maken tussen individuele burgers en belangenpartijen. De laatste groep bestaat voornamelijk uit professionals die veelal de taal van de overheid begrijpen. De verwachting is dan ook dat de houding ten opzichte van individuele burgers kritischer zal zijn dan ten opzichte van mede-professionals (Edelenbos, Van Buuren, & van Schie, 2011).

Risicoaverse organisatiecultuur

Eerder werd aangehaald dat de onvoorspelbaarheid van het gedrag van burgers als bedreigend kan worden ervaren (Roberts e.a., 2013). Dit is te verklaren door de aanwezigheid van een risicoaverse organisatiecultuur. Deze vormt daarom, en om andere redenen, een remmende factor op co-creatie. Een andere factor die hieruit voort komt is het gebrek aan rugdekking voor de co-creërende ambtenaar door de rest van de organisatie (WRR, 2012).

Het begrip organisatiecultuur omvat verschillende aspecten. Schein (1984, p.3) onderscheidt hierin drie niveaus. Als eerste zijn er basisveronderstellingen van medewerkers, bijvoorbeeld ten opzicht van samenwerking. Deze veronderstellingen zijn geïnternaliseerd en daardoor alleen impliciet aanwezig. Het zijn de assumpties die voor waar aangenomen worden en niet ter discussie staan.

Het tweede niveau zijn de waarden die tot uiting komen in gedrag. Deze zijn beter zichtbaar dan de vooronderstellingen, het zijn de waarden die mensen zeggen na te streven (Schein, 1984, p. 3). Het derde niveau bestaat uit artefacten, in andere woorden symbolen, zoals logo's, rituelen, maar ook taal en de structuur van de organisatie.

De elementen die hiervoor behandeld zijn, zijn dus mede onderdeel van de organisatiecultuur en de niveaubenadering van Schein geeft daarbij ook de onderlinge relatie tussen de elementen aan. Het aantal onderzoeken, betogen en conferenties die geweid zijn aan de benodigde verandering van de ambtelijke organisatieculturen lijken eindeloos, waarmee ook direct duidelijk wordt dat het moeilijke opgave is, maar daarnaast ook als noodzakelijk wordt gezien.

Als aanvulling op de eerder benoemde elementen kunnen toegevoegd worden dat waarden en vooronderstellingen van belang zijn, waardoor fouten maken (en daarvan leren) en meebewegen meer als vanzelfsprekend gevonden worden. De WRR heeft de elementen van de voor hun gewenste organisatiecultuur weergegeven in figuur 2.5. Onderliggend hieraan kan de assumptie gelegd worden dat de overheid niet langer als centrale actor gezien wordt.

	Weber 1.0	Weber 3.0
Strategie	Efficiëntie	Zelfverantwoordelijkheid
Structuur	Verticaal	Horizontaal
Systemen	Top down	Bottom up
Sleutelvaardigheden	Uitvoerders	Verbinders
Staf	Specialisten	Oplossingsmakelaars
Stijl	Geen fouten	Correctie achteraf
Samenbindende waarden	Vertrouwen in elite	Vertrouwen in burgers

Figuur 2.5: Cultuuromslag van Weber 1.0 naar Weber 3.0 (WRR, 2012)

Duidelijke motieven voor co-creatie

Het laatste element dat Voorberg e.a. beschrijven zijn duidelijke motieven voor co-creatie. Vaak zijn de voordelen van de co-creatie onduidelijk en zetten ambtenaren vraagtekens bij de meerwaarde van dergelijke processen. Als de voordelen van co-creatie niet voldoende helder zijn, ontbreken duidelijke motieven (Voorberg e.a., 2014, p. 10-11). Op deze manier wordt de assumptie van de onbetrouwbaarheid van burgers en de centrale rol van de overheid onvoldoende ter discussie gesteld om tot ander gedrag te leiden (Ryan, 2012).

Dimensie van de actoren

Net als voor de dimensie van de overheid herkennen Voorberg e.a. (2014) verschillen invloedsfactoren op de co-creatie bij de dimensie van de burgers. Zij onderscheiden vier verschillende die hieronder toegelicht worden (zie figuur 2.6). Voorafgaand is het van belang om te melden dat in dit onderzoek onder burgers ook 'georganiseerde burgers' vallen. Dit zijn bijvoorbeeld belangenorganisaties en burgerinitiatieven.

Influential factors on the citizen side	<i>N</i>
Citizen characteristics (skills/intrinsic values/marital status/family composition/level of education)	10 (33%)
Customer awareness/feeling of ownership/being part of something	9 (30%)
Presence of social capital	9 (30%)
Risk aversion by customers/patients/citizens	2 (7%)
Total	30 (100%)

Figuur 2.6: Dominante invloedsfactoren van de actorendimensie (Voorberg e.a., 2014, p. 10)

Persoonlijke kenmerken van burgers

Uit verschillende onderzoeken komt naar voren dat de kenmerken van burgers een grote invloed hebben op de wil om te participeren (Voorberg e.a., 2014, p. 11). Relevante kenmerken blijken onder andere de (intrinsieke) waarden van de burger, zoals het bij willen dragen aan het publiek belang en loyaliteit (Wise, Paton, & Gegenhuber, 2012). Daarnaast speelt ook (eigen) belang een rol (ibid.). Beide waarden maken dat mensen iets willen veranderen, waardoor mensen in actie komen, maar ook dat ze reageren wanneer ze uitgenodigd worden (WRR, 2012, p. 132).

Daarnaast gaat het ook om de vaardigheden die burgers beschikken, die mede bepaald worden door het opleidingsniveau, wat een belangrijke voorwaarde blijkt om te participeren. Dit heeft een sterke relatie met het type betrokkenheid dat overheden van burgers verwacht (WRR, 2012). Dit wil zeggen dat wanneer overheden meer vanuit de (individuele) burger gaan denken, andere vaardigheden van belang worden.

Gevoel van eigenaarschap

Voorberg e.a. benaderen het gevoel van eigenaarschap op twee manieren (zie ook WRR, 2012, p. 101). Als eerste is het van belang dat de burger zich verantwoordelijk voelt voor zijn/haar omgeving, waardoor burgers bereid zijn om energie te steken in een bepaald initiatief (Talsma & Molenbroek, 2012). De tweede manier om gevoel van eigenaarschap te benaderen is vanuit de ervaren mogelijkheid om invloed uit te oefenen op publieke diensten. Beide factoren zijn volgens Voorberg e.a. (2014, p. 11), samen met de wil om te participeren noodzakelijk voor burgers om tot actie over te gaan.

Aanwezigheid van sociaal kapitaal

Een derde element dat belangrijk is voor de deelname van burgers is sociaal kapitaal. Sociaal kapitaal is te definiëren als een combinatie van wederkerigheid, reputatie en vertrouwen (Helderman, persoonlijke communicatie). Op basis hiervan kunnen sociale netwerken voordelen opleveren voor individuen en/of netwerken (Putnam, 2000). Hierbij kan het bijdragen om na de activatie van burgers, te zorgen voor een robuuste verbintenis (Schafft & Brown, 2000).

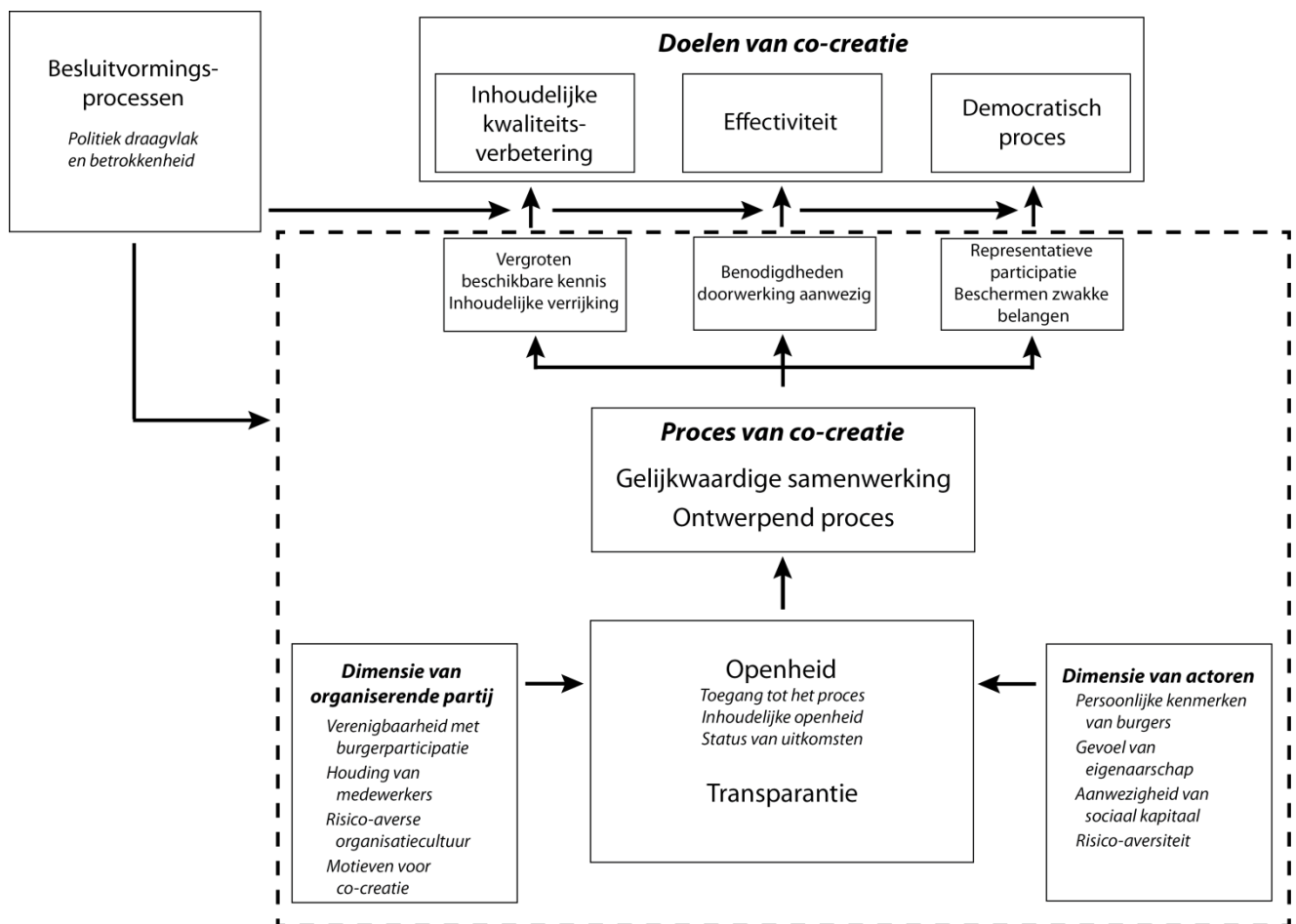
Risicoaversie

Eerder is risicoaversiteit als onderdeel van de overheidscultuur uitgelegd als een belemmerende factor voor co-creatie. Hetzelfde geldt ook voor de burgers en andere partijen die betrokken zijn. Ze moeten met andere woorden vertrouwen hebben in de co-creatieve aanpak (Voorberg e.a., 2014,

p.11). Wanneer overheden (en andere professionals) als een belangrijke autoriteit gezien worden, is de kans groter dat dit vertrouwen lager is. Het is dus niet alleen aan de overheden om lef te tonen; hetzelfde geldt voor de andere betrokken partijen.

2.3.6 Theoretisch model

Een proces van co-creatie kent dus vele verschillende voorwaarden. Uit de beschrijvingen hiervan wordt duidelijk dat deze op verschillende manieren invloed op elkaar uitoefenen. Dit is schematisch weergegeven in het onderstaande theoretische model (figuur 2.7), wat daarmee de samenvatting is van het theoretisch kader. Dit model vormt de basis voor de uitwerking van het empirische gedeelte van dit onderzoek.



Figuur 2.7: Theoretisch model

3. Methodologisch kader

Het doel van dit hoofdstuk is om inzicht te geven in de manier waarop het empirische gedeelte van dit onderzoek vorm gegeven is. Hierbij wordt eerst toegelicht waarom dit onderzoek vorm gegeven is aan de hand van een vergelijkende casestudie. Andere belangrijke onderdelen zijn het operationalisatieschema en de manier waarop invulling gegeven is aan de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek.

3.1 Onderzoeksstrategie

De hoofdvraag van dit onderzoek is; *“Aan welke voorwaarden moet een succesvol proces van co-creatie voldoen in de context van beleidsvorming ten behoeve van de fysieke leefomgeving?”*. In deel I van dit onderzoek zijn de eerste twee deelvragen beantwoord. Op basis van de literatuur is een antwoord gegeven op de vraag wat co-creatie is en welke voorwaarden de literatuur er aan stelt. Hierdoor is het empirische gedeelte van dit onderzoek deductief van aard. In dit methodologisch kader worden de onderzoeksstappen uiteengezet waarmee de laatste drie deelvragen beantwoord kunnen worden. Deze vragen zijn;

3. *In hoeverre zijn co-creatieprocessen in de praktijk een succes?*
4. *Hoe kan dit succes van co-creatieprocessen in de praktijk verklaard worden aan de hand van de voorwaarden die de literatuur stelt?*
5. *Hoe kan de provincie Noord-Brabant deze voorwaarden toepassen in het proces dat leidt tot het opstellen van de omgevingsvisie?*

Voor de beantwoording van deze deelvragen is gekozen voor kwalitatief onderzoek. Hier zijn verschillende redenen voor te geven. Als eerste is door de specifieke focus op co-creatie in de context van provinciale omgevingsplannen in dit onderzoek het aantal relevante voorbeelden in de praktijk klein. Hierdoor zijn de mogelijkheden voor kwantitatief onderzoek beperkt. Daarnaast is het doel van dit onderzoek om te begrijpen hoe bepaalde voorwaarden in de praktijk werken. Voor een sociaal verschijnsel, zoals een proces van co-creatie, is het daarom van belang om te achterhalen hoe de betrokkenen het proces beleefd hebben. Op deze manier wordt toepassingsgerichte en wetenschappelijke kennis vergaard over een onderwerp waarvan in deze context nog niet veel bekend is.

Dit kwalitatieve onderzoek is vormgegeven aan de hand van casestudies, waardoor het mogelijk wordt om een sociaal verschijnsel in zijn natuurlijke situatie op een holistische manier te benaderen (Bleijenbergh, 2013). Hierbij worden enkele gevallen op een groot aantal variabelen onderzocht (Van Thiel, 2013). Belangrijke factoren zoals de context waarin het proces zich afspeelde kunnen in het onderzoek meegenomen worden.

Daarbij is gekozen voor een meervoudige casestudie met twee cases die sterk lijken op de Brabantse omgevingsvisie. Op deze manier is het mogelijk om waardevolle praktische aanbevelingen te kunnen doen. Daarnaast is het op deze manier mogelijk om de theorie van co-creatie te toetsen in de specifieke context van beleidsvorming in de provinciale context. De hieronder beschreven cases van de provincie Limburg en Gelderland kunnen als *crucial cases* betiteld worden, waardoor het mogelijk is om verder te bouwen aan deze theorie (George & Bennett, 2005).

Casusselectie

Er zijn op dit moment nog niet veel cases bekend waarbij het begrip co-creatie centraal stond in een provinciaal beleidsvormingsproces. Voor dit onderzoek is gekozen voor twee trajecten die qua omvang, onderwerp en schaalniveau overeenkomen met de uitdaging waar de provincie Noord-Brabant voor staat.

Dit zijn de trajecten ten behoeve van het Provinciale Omgevingsplan Limburg 2014 (POL2014) van de provincie Limburg en de Omgevingsvisie van de provincie Gelderland. Bij beide trajecten heeft co-creatie een belangrijke rol gespeeld en daarbij zijn beide beleidsstukken zijn recent vastgesteld (respectievelijk december 2014 en maart 2015). Daarmee worden deze twee cases behandeld als ex-post evaluaties.



Figuur 3.1: Schematische weergave onderzoeksopzet

Methoden van dataverzameling

In dit onderzoek werd gebruik gemaakt van verschillende interviews en documentanalyses per casus. De semigestructureerde interviews zijn afgenomen met behulp van interviewvragen (zie bijlage 1) die gebaseerd zijn op het operationalisatieschema (zie figuur 3.3). Hierdoor was het mogelijk om meningen en inzichten te vergaren van de respondenten en door te vragen wanneer zaken voor de onderzoekster niet duidelijk waren. Alle interviews zijn door de onderzoekster zelf afgenomen en met behulp van geluidsopnamen geanalyseerd. In figuur 3.2 is een overzicht gegeven van de respondenten. In het onderzoek is gebruik gemaakt van onderstaande nummering om de data te anonimiseren. De selectie van de respondenten heeft plaatsgevonden door aan de projectleiders van de beide provincies te vragen om namen van betrokkenen die dan wel positief, dan wel kritisch stonden ten opzichte van het proces. Hiermee is dan ook niet gestreefd naar een volledig representatieve weergave van de betrokkenen aan het proces. Wel is het mogelijk om een grof beeld te krijgen van welke voorwaarden van belang zijn voor een succesvol co-creatief proces, doordat de respondenten verschillende achtergronden hebben en op verschillende manieren betrokken waren.

Respondenten Limburg		Respondenten Gelderland	
Nr.	Organisatie	Nr.	Organisatie
A	Provincie (projectleider) (2x)	1	Provincie (projectleider) (2x)
B	Gemeente A	2	Provincie (oud-bestuurder)
C	Gemeente B	3	Gemeente A
D	Stakeholder 1	4	Gemeente B
E	Stakeholder 2	5	Belangenorganisatie 1
F	Stakeholder 3	6	Belangenorganisatie 2
		7	Inspreker hoorzitting

Figuur 3.2: Overzicht respondenten casestudies

3.2 Operationalisatieschema

In dit onderzoek is er sprake van twee verschillende cases en vele verschillende interviews. Om de casestudies op een systematische manier te kunnen onderzoeken is een operationalisatieschema opgesteld. Hiermee is het mogelijk om de begrippen die centraal staan eenzelfde duiding te geven en biedt daardoor een belangrijk handvat voor de analyse van de data.

Begrip	Definitie	Uitingsvorm	Hoe te meten
Dimensie van overheid			
Dimensie van de overheid	Ondersteunende houding en gedrag van de overheid	Aansluiting organisatie op co-creatie	Aanwezigheid van uitnodigende structuren en procedures Mogelijkheden om met burgers/actoren te communiceren Institutionele ruimte om burgers als partners te zien
		Houding en vaardigheden van medewerkers t.a.v. co-creatie	Burger zien als geschikte partner Vertrouwen in processen van burgerparticipatie Gevoel invloed te verliezen Competenties voor ondersteunen proces
		Risicoaverse organisatiecultuur	Vertrouwen in aanpak Ervaring met co-creatieve processen
		Duidelijke motieven voor co-creatie	Co-creatie wordt als nuttig gezien
Dimensie van burgers/partijen			
Dimensie van burgers / partijen	Ondersteunende houding en gedrag van actoren	Kenmerken van burgers/partijen	Vaardigheden Houding Kennis Tijd / middelen beschikbaar
		Gevoel van eigenaarschap	Verantwoordelijkheidsgevoel Gevoel invloed te kunnen hebben (Eigen) belang er in zien
		Aanwezigheid van sociaal kapitaal	Aanwezige netwerken Wederkerigheid Onderling vertrouwen
		Risicoaversiteit	Vertrouwen in aanpak Vertrouwen in eigen kunnen Verwachting van het proces
Voorwaarden voor co-creatie			
Openheid	Een proces dat open staat voor invloeden van actoren.	Toegang tot proces	Zijn/voelen actoren (zich) uitgenodigd? Uitnodiging aangepast aan doelgroep? Sprake van uitsluiting?
		Inhoudelijke openheid	Inhoudelijke ruimte voor aanpassingen? Beperkingen duidelijk?
		Status uitkomsten	Invloedsmogelijkheden voor actoren? (cf. participatieladder) Verwachtingen bij iedereen op een lijn?
Transparantie	Inzicht verschaffen in hoe het proces in elkaar steekt	Transparant proces	Informatie verstrekt over voortgang? Duidelijkheid over rol(verdeling)?
		Terugkoppeling van de resultaten	Inzicht in verwerken resultaten? Toegang tot tussenproducten?

Figuur 3.3: Operationalisatieschema (deel 1)

Begrip	Definitie	Uitingsvorm	Hoe te meten
Proces van co-creatie			
Gelijkwaardig proces	Samenwerken als gelijkwaardige partners	Inbreng van gelijke waarde	Actoren gelijke invloed/ beslissingsmacht? Elke inbreng wordt meegenomen?
Ontwerpend proces	Het resultaat wordt samen ontwikkeld	Uitkomst staat van tevoren niet vast	Inhoudelijke openheid Resultaat staat op voorhand niet vast Ondersteunende werkvormen
Doelen van co-creatie			
Kwaliteit van het resultaat	Het vergroten van kennis waardoor het probleemoplossend vermogen toeneemt	Relevante kennis is aanwezig	Benodigde (externe) kennis aanwezig (technisch / context) Actief gezocht naar aanvullende kennis?
	Inhoudelijke verrijking	Diversiteit van actoren	Zijn unusuuls/nieuwe actoren betrokken? Gevarieerde belangen? Gevarieerde functies?
		Het onderling confronteren van belangen	Werd in de werkvormen de discussie/dialog aangegaan? Werden de belangen in het proces onderling geconfronteerd?
Effectiviteit		Is het resultaat / effect bereikt?	Macht, middelen, kennis aanwezig voor uitvoering? Betrokkenheid relevante partners? Tevreden met het resultaat?
Democratisch proces	Het proces draagt bij aan de democratische legitimiteit van de aanpak.	Representativiteit / bescherming minderheidsbelangen	Zijn alle belangen meegewogen? Waren alle belanghebbenden vertegenwoordigd? Hadden alle partijen toegang? (Zijn ze aangesproken?) Gestreefd naar representativiteit?
		Participatie	Hebben partijen hun stem kunnen laten horen? Had de inbreng invloed? (cf. participatieladder)

Figuur 3.4: Operationalisatieschema (deel 2)

3.3 Brabantse Omgevingsvisie

Zoals eerder gesteld worden de aanbevelingen die voortkomen uit de eerste twee cases toegepast op de context van de Omgevingsvisie van de provincie Noord-Brabant. Informatie over deze context is verkregen door verschillende interviews, het bijwonen van vergaderingen, de analyse van relevante documenten en door persoonlijke indrukken die ik opgedaan heb tijdens mijn stage bij deze provincie. Deze informatie vormden samen met de aanbevelingen het startpunt voor een workshop met het kernteam Omgevingsvisie, waarin de uitwerking van deze casus vorm gekregen heeft.

3.4 Validiteit en betrouwbaarheid

Het gebruik van casestudies als onderzoeksstrategie heeft verschillende voor- en nadelen. Enkele voordelen zijn hierboven reeds benoemd. Casestudies leveren namelijk veel informatie op, doordat vele variabelen onderzocht kunnen worden. Hierdoor draagt het bij aan een hoge interne validiteit. Ondersteunend hieraan is het toepassen van datatriangulatie (Van Thiel, 2013, p. 106). In dit onderzoek krijgt dit vorm door interviews af te nemen met betrokkenen die op verschillende manieren betrokken zijn geweest bij het proces. Dit kan bekeken worden op basis van welk belang ze vertegenwoordigden, maar ook of ze een positieve of meer kritische houding aannamen. Daarnaast zijn de data die verkregen zijn uit de interviews aangevuld met informatie uit relevante documenten.

Om de betrouwbaarheid van dit onderzoek te vergroten is het zo systematisch mogelijk uitgevoerd. Dat wil zeggen dat de semigestructureerde interviews plaatsvonden op basis van een standaard interviewopzet (bijlage 1). Deze opzet is gebaseerd op de operationalisatie (figuur 3.3) van de voorwaarden die in het theoretisch kader beschreven zijn. Daarnaast heb ik veelvuldig gereflecteerd op de manier waarop ik de data verwerkte. Hierbij heb ik zoveel mogelijk geprobeerd mijn eigen biases te herkennen, om de data zo objectief mogelijk te analyseren. De interviews zijn geanalyseerd op basis van geluidsopnamen, waardoor de data goed geanalyseerd konden worden.

4. POL2014

Eind 2014 hebben de Provinciale Staten van Limburg de meest recente versie van het Provinciale Omgevingsplan Limburg (POL2014) vastgesteld (Provincie Limburg, 2014). De eerste versie van het plan stamt uit 2001, sinds die tijd heeft de provincie Limburg haar beleid voor de fysieke leefomgeving gebundeld. De opgaven en de hoofdlijnen van de aanpak op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu, water, natuur en verkeer en vervoer vormen de inhoud van het POL. Ten opzichte van eerdere versies is het beleidsvormingstraject op een andere manier aangepakt. Hierbij is intensief samengewerkt met gemeenten en regionale stakeholders. Hieraan wordt het begrip co-creatie gekoppeld (Provincie Limburg, 2014, p. 7). Om die reden is het een interessante casus voor dit onderzoek.

In dit hoofdstuk wordt het beleidsvormingsproces van POL2014 onder de loep genomen aan de hand van het theoretische model zoals beschreven in hoofdstuk 2. De nadruk zal dus liggen op hoe het begrip co-creatie toegepast is en hoe de verschillende voorwaarden die in de literatuur benoemd worden in de praktijk werken. De analyse van dit proces is gebaseerd op data die verkregen zijn door middel van zeven interviews met verschillende betrokkenen (zie figuur 3.2) aangevuld met informatie uit relevante documenten. Op basis van de resultaten worden conclusies getrokken over welke voorwaarden van invloed zijn op het co-creatieproces in Limburg.

4.1 Aanleiding

Een herziening van beleid is regelmatig nodig door veranderende wet- en regelgeving vanuit het Rijk en de Europese Unie, maar kan ook gedreven zijn vanuit ambities van de provinciale politiek. Zoals de tekst uit het startdocument hieronder weergeeft, gold voor het POL een combinatie van deze motieven.

“Provinciale Staten hebben in de Voorjaarsnota een integrale herziening van het POL2006 aangekondigd. Dit is overgenomen in de Programmabegroting 2012, in november vast te stellen in PS. Qua wettelijke eisen zou het bij een partiële herziening op milieugebied kunnen blijven (o.g.v. de Wet milieubeheer moet het POL in zijn functie als milieubeleidsplan uiterlijk november 2012 vernieuwd worden). De keuze voor een brede, integrale herziening is mede ingegeven door:

- het provinciaal coalitieakkoord en de daaruit voortvloeiende programma's en heroverwegingen, met voornemens om taken en belangen te decentraliseren naar gemeenten of los te laten en de provinciale rol op bepaalde terreinen anders in te vullen;*
- het landelijk regeerakkoord, bestuursakkoord en nieuwe structuurvisie infrastructuur en ruimte met de daarin opgenomen decentralisatie van rijksbelangen en –taken op het gebied van ruimte en mobiliteit”* (Provincie Limburg, 2011, p. 3)

Op basis hiervan werd het POL als een middel gezien om samen met verschillende betrokkenen nader invulling te geven aan de manier waarop taken en verantwoordelijkheden verdeeld worden. Hierbij was het de wens van de verantwoordelijke gedeputeerde om gemeenten meer te betrekken in het proces. Aan de ene kant omdat daar veel kennis ligt, maar ook omdat deze relatie erg belangrijk is voor de uitvoering van het ruimtelijk beleid. Een andere reden die genoemd werd, was dat het tegenwoordig als normaal beschouwd wordt om dergelijke processen samen met anderen op te pakken (respondent A). Dit verklaart waarom gekozen is voor een aanpak van het beleidsvormingsproces waarbij, onder het motto van co-creatie, gezocht is naar een intensieve betrokkenheid van gemeenten en regionale stakeholders (respondent A).

4.2 Dimensies van betrokkenen

Met een bestuurlijke opdracht in de hand was het vervolgens de taak voor de ambtelijke organisatie om dit proces vorm te geven. Zoals in het theoretisch kader is toegelicht komt uit verschillende wetenschappelijk onderzoeken naar voren dat de kenmerken van betrokkenen, hun vaardigheden en de (organisatie)cultuur waarin zij verkeren van groot belang zijn voor het proces van co-creatie. Het zijn namelijk deze personen die vorm geven aan het proces en het daardoor tot een succes kunnen maken.

Aan de ene kant gaat het dus om de vraag in hoeverre de ambtelijke organisatie van de provincie Limburg de juiste kenmerken had om dit proces invulling te geven. Aan de andere kant is het voor een proces van co-creatie van een even zo groot belang in hoeverre de andere betrokkenen buiten deze organisatie in staat waren om mede invulling te geven aan dit traject. Daarom worden in deze paragraaf beide dimensies uiteengezet.

Dimensie van de organiserende partij

In het theoretisch kader (paragraaf 2.3.5) worden verschillende elementen benoemd die van belang zijn voor een goede ondersteuning van co-creatie vanuit de organiserende partij. Voor het POL was dit de provincie Limburg. Een belangrijke voorwaarde is dat binnen de organisatie er voldoende **motivatie** is voor de aanpak. Op basis van de doelen die in de aanleiding beschreven zijn kan geconcludeerd worden dat er politiek draagvlak was om het proces op deze manier in te steken en daarnaast stond ook de directie achter de aanpak (respondent A). Dit hoeft niet per definitie te betekenen dat deze motieven breed gedeeld worden in de ambtelijke organisatie, maar het geeft wel de kaders aan waarmee de ambtelijke organisatie aan de slag gaat.

Daarnaast kwam uit een interview met een van de projectleiders van de provincie naar voren dat een breed proces noodzakelijk werd gezien om tot uitvoering te komen. Een beleidsstuk op zichzelf wordt nauwelijks gelezen, waardoor het gedachtegoed op een andere manier doorwerking moet vinden (respondent A). Het basisidee van co-creatie werd over het algemeen gedeeld binnen de organisatie, maar was het niet voor iedereen altijd vanzelfsprekend, zoals het volgende citaat weergeeft:

“Soms is het wel een beetje van: is dat nou nodig en dat zijn we niet gewend en waarom moet dat nou met de gemeenten ofzo.” – Respondent A

Dat deze aanpak anders was dan bij eerdere processen geeft aan dat er weinig ervaring was met co-creatie. Dit kan gevolgen hebben voor het vertrouwen dat binnen een organisatie aanwezig is hiervoor. Voorberg e.a. (2014) benoemen dit onder de invloedsfactor **risicoaverse organisatiecultuur**. Op basis van de eerder beschreven motieven voor co-creatie kan gesteld worden, dat ondanks een gebrek aan ervaring er vertrouwen was dat deze aanpak bij zou dragen aan deze doelen. Dit komt onder andere naar voren uit de opmerking dat binnen de provincie Limburg deze aanpak niet ter discussie is gesteld en als een logische stap werd gezien (respondent A).

Een ander onderdeel van een risicoaverse organisatiecultuur is de aanwezigheid van institutionele ruimte om andere partijen als partner te zien. Deze ruimte ontstond doordat er bestuurlijke draagvlak was voor intensieve samenwerking. Daarnaast is de ambtelijke structuur rondom het proces op een manier vorm gegeven, waardoor de **organisatie aan kon sluiten bij het co-creatie proces**. Hierdoor ontstond een wisselwerking tussen Gedeputeerde Staten (GS) en de ambtelijke organisatie. Hierbij was GS de bestuurlijke opdrachtgever, waarbinnen de coördinatie lag bij de gedeputeerde ruimtelijk beleid. Het ambtelijk opdrachtgeverschap lag bij de directie. Het programmamanagement bestond uit twee personen. Doordat zij beiden een sterk inhoudelijk profiel hadden gingen zij zowel over het proces als de inhoud. Daarnaast had dit team intern het gezag om mensen aan te kunnen spreken, zonder dat zij er hiërarchisch boven stonden (respondent A).

Ondersteunend daaraan was een projectgroep geformeerd waarin de belangen van alle relevante beleidsafdelingen vertegenwoordigd waren (Provincie Limburg, 2011, p. 11). De interne organisatie werd aangepast aan de fase in het proces, zoals weergegeven in figuur 4.1 en 4.2 (volgende pagina). Op deze manier is een organisatie neergezet die zoveel mogelijk aansloot bij de opgaven van het proces. Daarbij heeft het programmateam aanspreekpunten benoemd per thema, waarmee het contact tussen het team en de rest van de organisatie werd georganiseerd (respondent A). Door deze organisatie hebben de projectleiders weinig belemmeringen ondervonden van interne procedures en waren er voldoende mogelijkheden om met externen te communiceren. Wat betreft het laatste punt werden conceptteksten ongeveer net zo makkelijk met externe partijen gedeeld dan intern (respondent A).

Een andere belangrijke invloedsfactor is de **houding en de vaardigheden van ambtenaren**. Onderdeel hiervan is onder andere het vertrouwen dat partijen en burgers buiten de organiserende partij geschikte partners zijn. In het citaat op de vorige bladzijde wordt gerefereerd aan een ambtenaar die in eerdere processen wel stakeholders tegenkwam, maar daarbij nauwelijks met gemeenten om tafel zat, waardoor hij hier sceptische tegenover stond. Een van de factoren die dus van belang blijkt te zijn, zijn eerdere samenwerkingen op basis waarvan vertrouwen is ontstaan.

Vanuit dat perspectief is te verklaren dat er vertrouwen was in de betrokken partners. De provincie Limburg heeft namelijk op verschillende manieren te maken met gemeenten, onder andere vanuit het ruimtelijke beleid. Met de regionale stakeholders, veelal belangenorganisaties, is in eerdere beleidstrajecten, maar ook in andere verbanden samengewerkt zoals uit de interviews met de drie stakeholders naar voren kwam (respondenten D, E en F).

Een groep waar in provinciale processen minder mee samen is gewerkt zijn

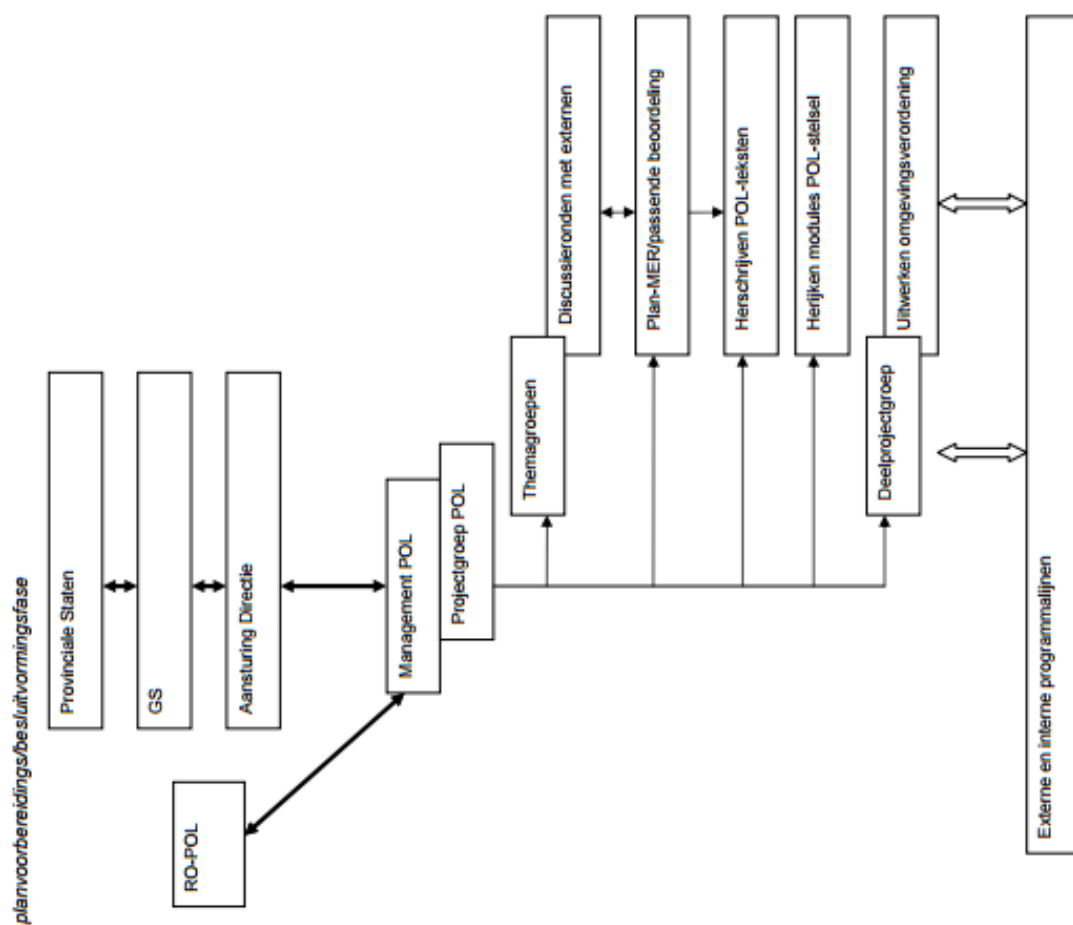
Het vertrouwen in partners moet daarnaast ook tot uiting komen in de houding en het gedrag van ambtenaren, wil het daarmee ondersteunend kunnen zijn aan een co-creatieve samenwerking. Uit alle interviews kwam naar voren dat dit sterk afhankelijk is van persoonlijke eigenschappen; niet iedereen blijkt in staat om op een co-creatieve manier met partijen buiten de organisatie om te gaan. Toch komt uit de interviews (respondenten B, C, E, F) over het algemeen een positief beeld naar voren, zoals onder andere in het volgende citaat duidelijk wordt.

“Ja, dat ging goed. Ja, op een enkele ambtenaar na misschien. Kijk, ambtenaren zijn natuurlijk altijd gewend geweest dat zij de plannen maakten en dat vervolgens anderen daar op konden schieten en dit vergt natuurlijk wel een hele andere houding. Maar goed, ik denk dat daar vanuit de gedeputeerde voldoende aandacht voor is gevraagd binnen het ambtelijk apparaat. En ja, ik kan niet anders zeggen dat wij wat dat betreft hele goede ervaringen hebben met die ambtenaren.”

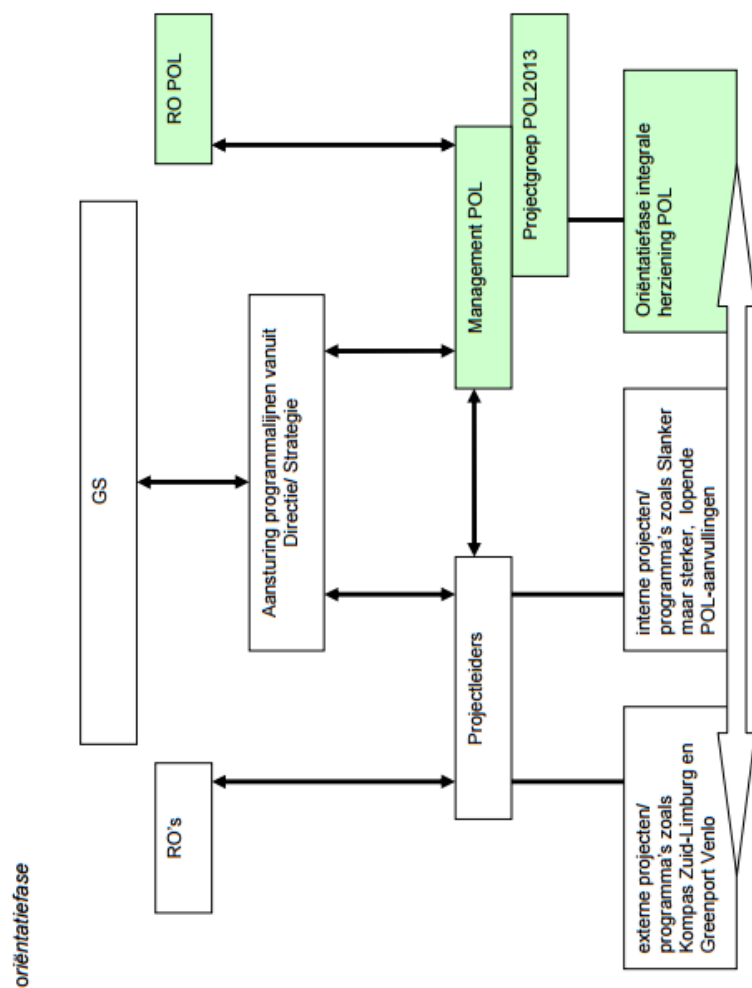
- Respondent F

Daarbij werd door enkele respondenten opgemerkt dat er een verschil bestond tussen de houding van het programmateam en de inhoudelijk betrokken ambtenaren (respondent C). Daarnaast werd de provincie door enkele respondenten (respondenten C en D) ervaren als een groot en log apparaat, waardoor niet altijd duidelijk was wie het aanspreekpunt was (respondent D).

Uit het citaat komt naar voren dat co-creatie om een andere houding vraagt dan eerdere processen. Een van de doelen van het POL is namelijk om rollen opnieuw te verdelen tussen de overheden en andere partners. Een gevolg hiervan is dat de invloed van een beleidsambtenaar minder wordt. Een respondent (B) illustreerde dit door te benoemen dat eerst de gemeenten voor input zorgde, maar dat op sommige onderdelen het nu de gemeenten waren die in de lead waren, waardoor de provincie juist voor de input zorgde. Dit bleek niet voor iedereen makkelijk, maar vanuit het programmateam en GS werd dit waar nodig bijgestuurd (respondenten A en C). Dit aanspreken was ook mogelijk om dat in vastgestelde documenten de open houding beschreven werd, wat voldoende onderbouwing gaf (respondent A).



Figuur 4.2: Organisatie planvoorbereidings/ besluitvormingsfase (Provincie Limburg, 2011)



Figuur 4.1: Organisatie oriëntatiefase (Provincie Limburg, 2011)

Daarbij werd door enkele respondenten opgemerkt dat er een verschil bestond tussen de houding van het programmteam en de inhoudelijk betrokken ambtenaren (respondent C). Daarnaast werd de provincie door enkele respondenten (respondenten C en D) ervaren als een groot en log apparaat, waardoor niet altijd duidelijk was wie het aanspreekpunt was (respondent D).

Uit het citaat komt naar voren dat co-creatie om een andere houding vraagt dan eerdere processen. Een van de doelen van het POL is namelijk om rollen opnieuw te verdelen tussen de overheden en andere partners. Een gevolg hiervan is dat de invloed van een beleidsambtenaar minder wordt. Een respondent (B) illustreerde dit door te benoemen dat eerst de gemeenten voor input zorgde, maar dat op sommige onderdelen het nu de gemeenten waren die in de lead waren, waardoor de provincie juist voor de input zorgde. Dit bleek niet voor iedereen makkelijk, maar vanuit het programmteam en GS werd dit waar nodig bijgestuurd (respondenten A en C). Dit aanspreken was ook mogelijk om dat in vastgestelde documenten de open houding beschreven werd, wat voldoende onderbouwing gaf (respondent A).

Dimensie van de actoren

Het belangrijkste element van co-creatie is dat het samen met anderen gebeurt. In het openbaar bestuur zijn die 'anderen' medeoverheden, burgers, bedrijven, belangenorganisaties, experts en maatschappelijke organisaties (Alford, 2009). Bij de totstandkoming van POL2014 is samengewerkt met gemeenten en regionale stakeholders. Om tot goede co-creatie te komen veronderstelt de literatuur bepaalde eigenschappen van deze partijen, die in deze paragraaf zijn uitgewerkt.

Net als bij de dimensie van de organiserende partij is ook voor de betrokken actoren **risicoaversiteit** een belangrijke factor. Hierbij gaat het om het vertrouwen in de aanpak van het proces en het vertrouwen in het eigen kunnen. Het vertrouwen in het proces kan afgeleid worden aan de hand van de verwachtingen die de respondenten hadden van het proces. Voor zowel de gemeenten als de stakeholders waren verwachtingen vooral gebaseerd op eerdere ervaringen met provinciale processen (respondenten B, D, E en F). Hierdoor lagen de verwachtingen niet heel hoog, omdat in eerdere processen niet heel veel invloed ervaren werd, zoals het volgende citaat aangeeft.

"Ik dacht dat zou wel weer op de vertrouwde manier gaan. Je wordt aangehoord in allerlei advies- en klankbordgroepen en je mag je zegje doen. Vervolgens besluiten de plannenmakers toch hoe het plan eruit komt te zien." – Respondent F

Een respondent (C) had zelf niet veel ervaringen met dergelijke processen op provinciaal niveau, waardoor gespiegeld werd aan ervaringen uit andere (wijk)processen. Over het algemeen werden de respondenten in een latere fase positiever over de gang van zaken, doordat bleek dat hun invloed groter was dan verwacht (respondent B, E en F). Hier wordt later op ingegaan.

Uit de interviews kwam niet naar voren dat er gebrek aan vertrouwen was in het eigen kunnen, wat meer centraal stond was het gevoel niet gehoord te worden. Voor dit laatste punt bood voor een respondent (B) het begrip co-creatie wat houvast, al heerste, zoals hierboven aangegeven, we ook een zekere terughoudendheid. Hierbij ging het dus meer om de vraag of dat de provincie voldoende vertrouwen gegeven werd door de actor.

Het gevoel invloed te kunnen draagt bij aan het **gevoel van eigenaarschap**. In de literatuur wordt verondersteld dat wanneer een actor minder het gevoel heeft dat het in staat is om invloed uit te kunnen oefenen, dat eigenaarschap daar onder lijdt. Voorafgaand aan het proces bleek dit vertrouwen niet heel groot. Aan de andere kant voelden zowel respondenten van de gemeenten als van de stakeholders zich verantwoordelijk om deel te nemen aan het proces. Dat komt aan de ene kant naar voren uit het feit dat bijna alle respondenten (B, C, E en F) intensief betrokken zijn geweest bij het proces en allen besloten om op de uitnodiging in te gaan.

Dit gevoel van eigenaarschap is te verklaren op basis van het belang dat de actoren hebben bij het proces. De respondenten handelen allen namens een organisatie, die vervolgens weer de belangen van anderen vertegenwoordigt. Vanuit die positie hebben zij een verantwoordelijkheid om op te komen voor deze belangen in het POL-traject. Uit de interviews komt naar voren dat de urgentie van deelname verschilt per respondent. Hoewel over het algemeen een hoge urgentie toegekend wordt (respondenten B, C, E en F), geeft een respondent aan vooral indirect via de gemeenten invloed van het POL te ervaren.

Voor de gemeenten was deelname aan het POL-traject van belang omdat taken opnieuw verdeeld werden en de rollen kritisch gezien werden. Daarnaast was er sprake van de komst van een ondersteunende verordening (de eerste voor Limburg op het gebied van ruimtelijke plannen), die de vrijheid van gemeenten zou kunnen beperken. Daarnaast is het POL een document dat van belang is bij het opstellen van gemeentelijk beleid (respondenten A, B en C). De urgentie was per regio verschillend, doordat er anders omgegaan werd met de uitkomsten van het proces. In de ene regio werd dit gebruikt om vervolgens regionale afspraken te maken, los van de opgaven van de provincie, in de andere regio diende het enkel als input voor een regionale strategie (respondenten B en C).

De mate waarin een belangengroep te maken heeft met het POL verschilt sterk per stakeholder. Dit heeft te maken met de mate waarin voor de partij relevante onderwerpen beslissingen genomen worden in het POL. Een voorbeeld hiervan is het thema natuur waarin de herijking van de Ecologische Hoofdstructuur vorm kreeg. Hierdoor is te verklaren dat onder andere natuur- en milieuorganisaties intensief onderdeel uitgemaakt hebben van het traject (respondenten E en F). Een respondent van een ondernemersorganisatie geeft aan minder direct belang te zien van het POL; zij hebben toch meer met gemeenten van doen (respondent D).

Dit gevoel van urgentie lijkt een belangrijke factor die van invloed is op de **kenmerken van actoren** in het proces. Onder deze kenmerken vallen onder andere de beschikbare middelen en capaciteit. Een respondent (D) gaf aan weinig capaciteit beschikbaar te hebben voor deelname in het proces. Dat was dezelfde respondent die ook minder urgentie toe kende aan het proces. Andere respondenten ervoeren hier geen belemmeringen. Op basis van deze interviews kan gesteld worden dat urgentie samenhangt met de hoeveelheid beschikbare middelen. Dit kan twee kanten op werken; aan de ene kant moeten er meer keuzes gemaakt worden als er minder middelen beschikbaar zijn en aan de andere kant worden er minder middelen ingezet als de urgentie minder hoog is. De mate waarin een belang georganiseerd is dus van invloed op de intensiteit van de deelname en daarmee op de mogelijkheid om aan te sluiten op het proces van co-creatie.

Andere belangrijke kenmerken zijn de vaardigheden en kennis van de betrokkenen. De gesproken actoren zijn allen professionals die ervaring hadden met beleidsvormingsprocessen. Op basis van deze ervaring kan geconcludeerd worden dat zij de processen in de juiste institutionele context plaatsten en de impact inzagen. Aan de andere kant kan deze ervaring een belemmering vormen, doordat met co-creatie een andere aanpak van beleidsprocessen wordt nagestreefd. Dit vereist een andere houding, waarvan enkele respondenten (B en F) aangaven dat ze hieraan moesten wennen. Niet alle personen waren in staat om op die manier te handelen (respondenten A, D en E). Een andere respondent (C) gaf aan dat de manier van werken op zichzelf niet zo anders was, maar dat het vooral de omvang en provinciale context was die het anders maakte.

Een ander aandachtspunt, zowel voor gemeenten en stakeholders, is het verschil in dynamiek binnen een bepaalde organisatie. De houding kan namelijk sterk verschillen tussen de persoon die als vertegenwoordiger gedurende het hele POL-traject betrokken waren of inhoudelijke experts die enkel op een bepaald onderwerp ingevlogen worden (respondenten A en B). Daarnaast is er ook verschil in dynamiek tussen de ambtenaren of de secretarissen van stakeholders en hun bestuurders. Dit is een belangrijk aandachtspunt, omdat de visie en belangen van deze twee groepen kunnen verschillen en beide andere rollen kunnen hebben in het proces (respondenten A, B, F).

Het laatste aspect van deze dimensie is **sociaal kapitaal**, waarbij het gaat over aanwezige netwerken en wederkerigheid. In de context van de betrokken actoren is dit te herkennen in de verschillende samenwerkingsverbanden die er zijn. In het geval van de gemeenten zijn dit regionale netwerken, die op verschillende manieren zijn vormgegeven (respondenten C en D). Belangengroepen kennen ook dergelijke netwerken, zo werken de natuur- en milieuorganisaties nauw samen en hebben de verschillende belangengroepen die zich richten op het landelijke gebied samengewerkt aan een manifest voor de coalitievorming van de provincie (respondenten E en F). In deze netwerken wordt samengewerkt aan gezamenlijke doelen, waardoor geconcludeerd kan worden dat er sprake is van sociaal kapitaal.

Conclusie dimensies van betrokkenen

Op basis van bovenstaande beschrijving kan geconcludeerd worden dat zowel de dimensie van de organiserende partij als de dimensie van de actoren, positieve en negatieve elementen bevatten die bijdragen aan de kwaliteit van een proces van co-creatie. Vanuit de dimensie van de organiserende partij kan gesteld worden dat sprake was van bestuurlijk en ambtelijk draagvlak en dat door het proces intern organisatorisch strategisch neer te zetten het mogelijk was om aan te sluiten bij het proces. Er was sprake van vertrouwen in de betrokken actoren, maar minder in individuele burgers en ondernemers, die dan ook niet meegenomen zijn in het proces. Over het algemeen werd de houding van de ambtenaren als ondersteunend ervaren, waarbij wel verschil werd gemerkt tussen het programmteam en de rest van de organisatie.

Ook voor de betrokken partijen zijn positieve en negatieve kenmerken te benoemen. Ze stelden bijvoorbeeld hun deelname niet ter discussie, al bleek de intensiteit van deelname afhankelijk van de mate waarin de belangen die zij vertegenwoordigden beïnvloed werden door de uitkomsten en de middelen die zij beschikbaar hadden. Daarnaast kan geconcludeerd worden dat de verwachtingen voorafgaand aan het proces niet zozeer gebaseerd waren op het voornemen van de provincie om het POL2014 in co-creatie op te stellen, maar vooral op eerdere proceservaringen. Hierdoor waren de verwachtingen niet erg positief. Toch was de urgentie om deel te nemen hoog genoeg om deze negatieve ervaringen te overbruggen. Daarnaast blijkt dat er grote verschillen zitten tussen de betrokken personen, wat terugkomt in beide dimensies.

Al met al blijkt dat op basis van de analyse van de dimensies dat hier geen grote blokkades zijn voor een proces van co-creatie. Dat wil zeggen dat de kenmerken van de betrokkenen over het algemeen positief bij kunnen dragen aan de volgende twee aspecten uit het theoretische model; openheid en transparantie. Hiervoor ligt met name een belangrijke taak voor de organiserende partij. Doordat er voldoende urgentie aanwezig was en de aansluiting van de organisatie met co-creatie goed stond, lijkt dit op basis van de dimensies weinig problemen te geven voor de komende twee aspecten. Of deze verwachting uitkomt wordt beschreven in de volgende paragraaf.

4.3 Open proces

Openheid wordt als een belangrijke voorwaarde gezien voor een gelijkwaardige samenwerking bij een ontwerpend proces. Hierbij wordt openheid op drie verschillende manieren geïnterpreteerd; *toegang tot het proces, inhoudelijke openheid en status van de uitkomsten*. Voor deze elementen wordt beschreven hoe de houding en het gedrag van de verschillende actoren bijdroeg aan de mate van openheid van het proces. Hiermee bouwt het dus voort op de eerder beschreven dimensies.

Toegang tot het proces

Een van de belangrijkste elementen van openheid is de toegankelijkheid van het proces. Dit wil zeggen dat partijen uitgenodigd waren om deel te nemen en zich ook uitgenodigd voelden. De eerste stap die daarbij ondernomen is door de provincie, is het actief benaderen van actoren. De selectie

vond plaats op basis van een stakeholderanalyse waarbij naar twee verschillende dimensies gekeken is. De eerste dimensie richtte zich op de vraag welke actoren een belang hadden en de tweede dimensie op welke actoren de mogelijkheden hadden om bij te dragen aan het resultaat. Op basis daarvan is een checklist gemaakt om te kijken of dat alle relevante actoren betrokken waren. Uit deze analyse kwamen de 'usual suspects' naar voren (respondent A). Deze actoren zijn uitgenodigd op de gebruikelijke manier, namelijk door middel van een brief van de gedeputeerde (respondent F). Hierbij was de vraag die aan de actoren gesteld werd wel een andere dan in eerdere processen, namelijk om samen vanaf het begin van het proces gezamenlijk op te trekken (respondenten B en C)

Een groep die in dit processen nauwelijks betrokken is, zijn individuele burgers en ondernemers. Hier wordt de volgende reden voor gegeven;

"Zij [burgers] zijn bewust niet betrokken, daar is lang over nagedacht. Maar het idee is dat provinciaal beleid vooral indirect werkt voor burgers. En het idee is dat burgers toch pas wakker worden als het initiatief bij hen in de buurt is. Dus het is een bewuste keuze geweest om daar terughoudend in te zijn. Uiteraard kon iedereen vrij inspreken." – Respondent A

Dit beeld bleek breed te leven; ook de andere respondenten benoemen dit. Hieruit kan geconcludeerd worden dat individuele burgers en ondernemers niet als geschikte partners gezien worden in een proces voor een abstract product als een omgevingsplan. Hierdoor hebben burgers niet direct aan tafel gezeten. Wel zijn processen geweest op het snijvlak van het POL waarin bijvoorbeeld agrarische ondernemers betrokken waren. Daarnaast werd gesteld dat burgers bij het vervolg, dus de uitvoering van het POL wel betrokken zouden raken (respondent A).

Deze keuzes kunnen verklaard worden aan de hand van de eerder besproken dimensie van de organiserende partij. Er is namelijk vertrouwen in de gemeenten en de stakeholders, waardoor deelname van deze actoren aan het proces als een meerwaarde gezien wordt. Het vertrouwen in de betrokkenheid van individuele burgers en ondernemers is minder groot, waarmee te verklaren is dat geen extra inzet gepleegd is. Hier komen de eerder beschreven motieven voor co-creatie en houding van ambtenaren terug.

Uit interviews kwamen in ieder geval twee groepen naar voren die voor hun gevoel niet genoeg betrokken waren geweest (respondenten A, C en F). Eén van deze groepen heeft dat tijdens de inspraakprocedure aangegeven. Hier heeft de provincie op gereageerd door enkele aanvullende gespreksronden te organiseren, hoewel de groep in het begin van het proces wel uitgenodigd was, maar daar toen geen gehoor aan gegeven had (respondent A). Deze extra gesprekken hebben niet geleid tot wezenlijke aanpassingen van het POL, maar wel in de vaststelling van een kopgroep die in het vervolg betrokken gaat worden. De andere groep die uit een interview naar voren kwam heeft dit niet naar de provincie toe aangegeven, waardoor dit bij hen niet bekend was. Hierdoor is er ook geen extra inzet op gepleegd (respondent A). Uit deze actie blijkt dat wanneer voor de provincie duidelijk was dat een groep zich niet betrokken voelde, dat de provincie Limburg openstond om hier dan iets aan te doen. Dit sluit aan bij de een open houding die nagestreefd werd. De voorwaarde hiervoor is wel dat de groep dit zelf voor het voetlicht weet te brengen bij de provincie.

Een van de aspecten die toegankelijkheid negatief beïnvloedt is de uitsluiting van actoren. Dit kan op meerdere manieren geïnterpreteerd worden in deze context. Feitelijk gezien zijn er geen actoren geweest die de toegang tot het proces ontzegd is, maar aan de andere kant is door de provincie wel de keuze gemaakt om zich enkel te richten op de reguliere partijen die een handelingsperspectief hebben ten aanzien van het POL (respondent A).

Naast het uitnodigen en toelaten van actoren, gaat het ook om de manier waarop het proces uitnodigend gemaakt is. Dat wil zeggen dat de focus van het beleid en de aanpak aansluiten bij de kennis en vaardigheden van de betrokken actoren. Er is vooral geprobeerd om intensief met reguliere partijen samen te werken. Hierdoor is er geen extra inzet gepleegd om het onderwerp of

proces interessant te maken voor andere partijen, zoals individuele burgers. Het abstracte karakter van een omgevingsplan zorgde er dan ook voor dat andere partijen dan gemeenten en belangenorganisaties niet betrokken zijn. Dit is te verklaren doordat het proces daarmee niet aansluit bij de kennis en vaardigheden van andere groepen.

Daarnaast was het proces erg intensief, waardoor het een grote investering eiste van de betrokkenen. Hierdoor moest de actor over voldoende urgentie en capaciteit beschikken om deel te kunnen nemen. Het gevolg was dat het proces niet voor iedereen even toegankelijk was.

Inhoudelijke ruimte

Een ander element van openheid is de inhoudelijke ruimte. Aan de hand hiervan kan bepaald worden of dat actoren de mogelijkheid hadden om invloed uit te oefenen op het eindresultaat. Dit is volgens de respondenten tot op zekere hoogte gerealiseerd. Door enkele respondenten (B en C) werd aangegeven dat voorafgaand aan het proces vanuit de provincie al bepaalde inhoudelijke kaders gesteld waren. Hierbij werd benoemd dat enkele richtinggevende principes en thema's op voorhand al grotendeels vastgesteld waren. Door twee respondenten (A en F) werd hier anders naar gekeken. Vanuit hun beleving zijn deze principes gezamenlijk aan het begin van het proces vastgesteld (respondent A).

Een mogelijke verklaring hiervoor is dat bij de start verschillende verwachtingen bestonden over het proces. Zo gaf één respondent (B) aan dat zij bij de eerste bijeenkomst vooral een provincie verwachtte die ging vertellen wat ze wilde gaan doen. Dit kwam ook terug in de verwachtingen van de betrokken actoren die vooral gebaseerd was op eerdere provinciale processen (respondenten B, D, E en F). Dit terwijl de provincie al duidelijk voor ogen had wat voor type proces ze wilde bewerkstelligen.

Over de openheid bij de uitwerking van de inhoudelijke onderdelen (thema's en regiovisies) was meer overeenstemming. Hiervan werd uit bijna alle interviews (respondenten B, C, E en F) duidelijk dat de ruimte gevoeld werd om deze thema's gezamenlijk te definiëren. De respondenten zagen dus mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het resultaat. Daarnaast werd aangegeven dat als er inhoudelijke beperkingen waren, bijvoorbeeld door de wettelijke taakverdeling of door Europese en nationale regelgeving, deze duidelijk werden aangegeven door de provincie (respondent C).

Een kanttekening die hierbij geplaatst moet worden is dat de respondent (D) die minder intensief betrokken was bij het proces minder openheid ervaren heeft. Hij had het gevoel dat de provincie op voorhand al een idee had van wat eruit moest komen bij een specifiek thema. Wat betreft dit aspect zag hij hierbij weinig verschil met eerdere beleidsprocessen.

De over het algemeen ervaren openheid is op verschillende manieren te verklaren. Doordat er sprake was van een bepaalde mate van onderling vertrouwen was het mogelijk om op een open manier te praten over de onderwerpen, maar ook om de input van de deskundige actoren serieus mee te nemen in het proces.

Status van de uitkomsten

De laatste factor van openheid betreft de status van de uitkomsten. Hierbij gaat het om de invloed die het uiteindelijke resultaat van co-creatie heeft. Hierbij werd in het theoretisch kader verwezen naar de participatieladder als maatlat. De bovenste trede wordt behaald wanneer de actoren mogen (mee)beslissen. Daarvan is in dit geval geen sprake, doordat het uiteindelijk de Provinciale Staten (PS) zijn die het beleid vaststellen. Een trede lager, co-produceren, sluit hier beter bij aan. Dit wil zeggen dat de uitkomsten van het co-creatieproces niet automatisch tot nieuw beleid leiden.

Uit alle interviews kwam naar voren dat zij zich bewust waren van de status van het uiteindelijke resultaat. Buiten het proces om hebben respondenten C, E en F actie ondernomen (of het voornemen gehad om actie te ondernemen) om PS te overtuigen van hun standpunten om zo via

de politieke weg nog punten voor elkaar te krijgen tijdens de besluitvorming. Ditzelfde geldt ook voor de formele inspraak (respondenten B, C, D, E en F) waardoor het resultaat na het afronden van het co-creatieve proces nog veranderd kan worden. Vanuit de provincie is bewust gekozen om de inspraak serieus te nemen en niet enkel als een formele hobbel te zien. Hier wordt verderop in dit hoofdstuk meer aandacht aan besteed.

De verschillende respondenten waren dus goed in staat om de status van het resultaat van het proces goed in te schatten. Dit is te verklaren op basis van de ervaring die elk van respondenten, als vertegenwoordiger van een organisatie, had met (provinciale) beleidsprocessen.

Conclusie openheid

Al met al is te concluderen dat het proces over het algemeen als open ervaren werd door de respondenten. Er is gekozen om enkel in te zetten op de gemeenten en belangenorganisaties die vanuit directe betrokkenheid het belang van deelname aan het proces inzien. Hierdoor zijn individuele burgers niet betrokken geweest. Deelname vergde een grote investering van de betrokken actoren, waardoor dit een belemmering kon vormen (respondenten D en F). Het gevoel van urgentie en voldoende beschikbare middelen waren hierdoor een voorwaarde om deel te nemen. Door de provincie is geen extra inzet gepleegd om zwakkere partijen te ondersteunen.

Op één respondent (D) na ervoeren de geïnterviewden veel inhoudelijke ruimte bij de invulling van de thema's en regiovisies. Deze ruimte is te verklaren door de mate van vertrouwen in de inbreng van de actoren. De kanttekening die hier door respondenten bij geplaatst werd dat in de opstart al verschillende inhoudelijke kaders vastgelegd waren. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat in deze beginfase er een groot verschil bestond tussen de verwachtingen van het proces van de provincie en de actoren.

De uitkomsten van het proces werden niet direct overgenomen in het beleid; dit moest eerst vastgesteld worden door de Provinciale Staten. Over deze status van de uitkomsten was geen onduidelijkheid. Dit is te verklaren aan de hand van de ervaring die de betrokkenen hadden met beleidsvormingsprocessen. De respondenten waren zich bewust van de rol van de Staten die hier formeel het laatste woord over hadden.

4.4 Transparantie

Een aspect dat verband houdt met openheid, maar een andere focus kent, is transparantie. Hierbij staat de vraag centraal of dat voor de betrokkenen de stappen van het proces duidelijk waren en of dat inzichtelijk was wat er met de inbreng van de actoren gedaan werd. Kortom draait transparantie om de vraag of dat er voldoende informatie beschikbaar was over het proces.

Respondenten (B, C en E) gaven aan dat niet het hele proces op voorhand duidelijk was. Deze bevinding is geen verrassing omdat het een kenmerk van co-creatie is, dat het niet mogelijk is om op voorhand een blauwdruk van het proces te geven. Wel was duidelijk in welke fase het proces zich op een bepaald moment bevond (respondenten C, E en F). Inzicht in het proces werd gegeven door middel van een speciale POL-website, waar onder de meeste respondenten veel waardering voor was (respondenten C, E en F). Al ontbrak voor een respondent daar soms informatie;

Wat ze niet zo sterk in het begin hadden, is dat je weet in welke gremia bepaalde onderwerpen besproken werden. Zodat je ook niet altijd wist of je als gemeente goed aangehaakt was op de verschillende thema's – Respondent C

Hier werd vervolgens naar geïnformeerd bij de provincie, die hier reactie op gaf. Vanuit de provincie werd dit verklaard aan de hand van het zoekende karakter van het proces (respondent A).

De terugkoppeling van de resultaten van sessies gebeurde naast de POL-site, ook door middel van een nieuwsbrief; de POL-nieuwsflits. Over de terugkoppeling van deze resultaten zijn de respondenten verdeeld. Aan de ene kant waren twee actoren (C en D) hierover ontevreden; ze hoorden lange tijd niets, of zelfs helemaal niets. Anderen vonden juist dat ze goed op de hoogte gehouden werden (respondenten E en F). Deze verschillen zijn op basis van deze interviews te verklaren aan de hand van de intensiteit van de deelname, waarbij een minder actieve deelname leidt tot een negatiever oordeel. Daarnaast is een mogelijke verklaring dat de respondent andere verwachtingen had over de manier van communiceren. Als het verschil tussen de verwachting en de invulling in het proces minder groot is, lijken actoren meer tevreden.

Over het algemeen is men dus niet ontevreden over de manier waarop de provincie transparant is geweest tijdens het proces. Dat de provincie voornemens was om met een open houding deel te nemen aan het proces werd duidelijk tijdens de beschrijving van de dimensie van de organiserende partij. Hierbij werd ook duidelijk dat de projectleiders geen belemmeringen ervoeren rondom het delen van concepten met externe partijen, ook omdat de betrokkenen steeds meer als collega's begonnen te voelen (respondenten A en B). Dit vormt daarmee een belangrijke verklaring voor de mate van transparantie in dit proces.

Conclusie transparantie

De transparantie van het proces wordt op verschillende manieren door actoren ervaren. Sommigen vonden het erg transparant, terwijl anderen juist transparantie misten. Op basis van deze interviews lijkt dit oordeel af te hangen van de intensiteit van deelname aan het proces, waardoor informatieverschillen ontstaan. Een andere verklaring kan zijn dat de verwachting over de mate van transparantie hoger lag dan enkele respondenten en dat de provincie dit niet waar heeft kunnen maken.

Hierboven zijn de voorwaarden voor een co-creatief proces beschreven aan de hand van de aspecten openheid en transparantie. Over het algemeen kan gesteld worden dat deze aspecten positief beoordeeld worden. Er zijn punten die beter kunnen, maar geconcludeerd kan worden dat tussen de betrokkenen van het proces voldoende vertrouwen is om het proces op een co-creatieve manier vorm te geven. Hoe dit vormgegeven is wordt beschreven aan de hand van de volgende twee aspecten van het theoretische model; ontwerpend proces en gelijkwaardigheid.

Als eerste wordt in het kader van het ontwerpende proces uiteengezet hoe het proces vormgegeven is, waarna in het tweede aspect bekeken wordt in hoeverre dit ondersteunend was aan een gelijkwaardige samenwerking. Op basis van deze twee aspecten wordt geconcludeerd in hoeverre het begrip co-creatie vorm gekregen heeft in het POL-traject.

4.5 Ontwerpend proces

Een belangrijk aspect van een co-creatie proces is dat het eindresultaat op voorhand nog niet vaststaat, wat voort bouwt op het aspect openheid. Bij het ontwerpend proces gaat het om de vraag of die openheid door de opzet van het proces is benut. Een co-creatieproces wordt zowel in de literatuur als door respondenten gezien wordt als een zoekproces (respondenten A en B). Hierdoor was een blauwdruk van het proces niet mogelijk. Wel is in het startdocument voor de herziening van het POL, dat goedgekeurd is door PS, een indeling in drie fasen gemaakt, zoals hieronder is weergegeven.

“We kiezen voor een aanpak in drie fasen:

- Fase 1: oriëntatiefase, waarin in samenspraak met externe partijen op hoofdlijnen richting wordt gegeven aan de agenda van het POL én wordt bepaald welke prioritaire thema's/gebieden bij de uitwerking van het plan bijzondere aandacht krijgen, resulterend in een richtinggevend besluit door PS.*
- Fase 2: feitelijke planvoorbereiding (de creatieve fase), inclusief brede maatschappelijke discussies over de geselecteerde thema's/gebieden én de opstelling van een plan-MER, resulterend in vaststelling van een ontwerp plan en ontwerp verordening door GS*
- Fase 3: besluitvormingsfase, inclusief formele inspraak, resulterend in vaststelling van POL2013 en nieuwe Provinciale omgevingsverordening door PS en bekendmaking”*

(Provincie Limburg, 2011, p. 7)

Tijdens een interview met een van de projectleiders werd duidelijk dat tijdens het proces een meer gespecificeerde fasering van het proces ontstaan was. Hierbij is de ‘feitelijke planvoorbereiding’ opgesplitst in drie deelfasen; problemen-, oplossings- en instrumentenfase. De besluitvormingsfase wordt later in dit hoofdstuk apart toegelicht.

Agendafase

De eerste fase van het proces bestond uit de agendafase. In deze fase werd door de provincie Limburg en regionale bestuurders gesproken over wat wel en wat niet in het plan zou moeten komen. Hierbij ging het niet om de concrete inhoud, maar meer om welke onderwerpen in het provinciale plan aan bod zou moeten komen (respondent A). Hiervoor was onder andere een bijeenkomst georganiseerd waarvoor ongeveer 50 bestuurders per regio uitgenodigd waren. De uitkomst van deze fase werd vastgelegd in een agenda. Besloten werd om niet op deze agenda terug te komen, tenzij de urgentie hoog genoeg was (dit is in een beperkt aantal gevallen gebeurd, respondent A). Er werd niet beslist hoe zwaar de vastgestelde onderwerpen in het plan zouden komen te staan, maar wel welke onderwerpen dus geen onderdeel werden (respondent A). Deze agenda is door PS bekrachtigd (Provincie Limburg, 2012).

Eerder kwam tijdens het aspect openheid naar voren dat niet iedereen deze fase op dezelfde manier ervaren heeft. De verklaring hiervoor was dat de verwachtingen van respondenten en de provincie in het begin van het proces erg uiteenliepen. Hierdoor zijn de standpunten voor het gevoel van de provincie wel gezamenlijk bepaald, maar hebben respondenten (B en C) niet het gevoel dat ze veel inbreng konden leveren, omdat zij uitgingen van een provincie die vooral zou gaan zenden op de betreffende bijeenkomst. Hierdoor werd deze fase van het proces niet door alle actoren als ontwerpend ervaren.

In de agenda werd de nieuwe structuur van het POL vastgesteld waarbij een onderscheid gemaakt werd tussen regiovisies, voor de regio's Noord-, Midden- en Zuid-Limburg, en een thematische aanpak, waarin vier thema's uitgewerkt werden die van toepassing op de gehele provincie Limburg. Deze thema's zijn duurzame economische structuur, aantrekkelijke woon- en leefomgeving, aantrekkelijk landelijk gebied en ondergrond (Provincie Limburg, 2012, p. 6). Aan de hand van deze onderverdeling kreeg het proces nader invulling.

Probleemfase en oplossingenfase

De tweede fase van het proces bestond uit de probleemfase. Hierbij stond de vraag centraal wat de problemen waren die speelden in de provincie Limburg. In verschillende sessies zijn per regio schetsen en kaartbeelden gemaakt waarin deze weergegeven werden. Daarnaast zijn verschillende bestuurlijke sessies georganiseerd (respondent A). In fase drie werden mogelijke oplossingen en aanpakken besproken. Dit gebeurde uitdrukkelijk zonder de taken al toe te wijzen aan actoren. Ondersteunend aan deze fase werd een grote conferentie georganiseerd voor 350 betrokkenen (respondent A).

Naast de hierboven benoemde bijeenkomsten zijn de regio's aan de slag gegaan met hun **regiovisies**, waarin zijzelf de lead en dus de verantwoordelijkheid hadden. De provincie nam daarbij een faciliterende rol aan. Uit de interviews kwam naar voren dat rondom de regiovisies vooral samengewerkt is tussen provincie en gemeenten. Stakeholders hebben hier een minder grote rol ingespeeld (respondenten A, B, E en F). Gemeenten ervoeren rondom het opstellen van deze regiovisies weinig inhoudelijke belemmeringen, wat te verklaren is op basis van het aspect openheid (respondenten B en C).

De verschillende regio's hebben de uitwerking van de visies ieder op een eigen manier opgepakt. Dit had te maken met de manier waarop een regio voorafgaand aan het POL georganiseerd was en welke waarde zij hechtten aan de uitkomst van het proces. In de ene regio werd het proces aangegrepen om op basis daarvan gezamenlijke afspraken te maken en de onderlinge samenwerking tussen gemeenten te versterken, terwijl in een andere regio de samenwerking al verder ontwikkeld was en de visie als een van de bouwstenen van een gezamenlijke visie gebruikt werd (respondenten B en C). Hierdoor werd in het eerste geval meer prioriteit gegeven aan het proces dan in de tweede regio. Op basis hiervan kan geconcludeerd worden dat de kenmerken van de actoren hier een sterk bepalende factor was.

Voor de uitwerkingen van de eerder benoemde **thema's** waren ook tafels georganiseerd. Aan deze tafels namen de provincie Limburg, gemeenten en stakeholders deel. De groep van stakeholders bestond uit vertegenwoordigers van verschillende belangen in de vorm van belangenorganisaties. De verschillende thema's werden ieder op een eigen manier aangepakt. Zo was het beleid rondom mobiliteit kort voor het POL vastgesteld waardoor er weinig urgentie was om een dergelijk proces opnieuw te doorlopen (respondent A). Rondom het onderwerp natuur was de urgentie juist erg hoog doordat belangrijke keuzes gemaakt moesten worden rondom de herijking van de Ecologische Hoofdstructuur (respondenten A, B, E en F). Ditzelfde geldt ook voor de vragen hoe om te gaan met de voorraad van woningen en kantoren, wat voor de gemeenten een belangrijk vraagstuk is (respondenten A, B en C). De urgentie voor zowel de provincie als de actoren is dus van belang voor de intensiteit waarmee een onderwerp behandeld wordt.

Naast de mate van urgentie is het ook van belang waar vóór het POL-proces over het onderwerp gesproken werd en hoe de rolverdeling daar was. Dit bepaalde mede de frequentie en de zorgvuldigheid waarmee een onderwerp besproken werd (respondent C). Ook was het mogelijk dat, onder andere door een nieuwe (beoogde) rolverdeling of door de andere opzet van het proces, er andere partijen aan tafel zaten. Uit meerdere interviews kwam naar voren dat op zijn minst bij één onderwerp het om die reden wettelijk was voor de betrokken ambtenaren van de provincie

(respondenten A, B en C). Dit geldt ook voor gemeenten en belangenorganisaties, waarvan een andere rol werd verwacht (respondenten B, C en F).

In deze twee fasen zijn grofweg twee soorten bijeenkomsten te onderscheiden die ieder een ander karakter kennen. Als eerste werd gerefereerd aan grote bijeenkomsten. Deze werden over het algemeen door de externe partijen niet als heel ontwerpend gezien (respondenten B en D). Dat wil zeggen dat hier meer de stand van zaken besproken werd en daarbij gepeild werd of dat de manier waarop thema's op dit moment uitgewerkt waren ook aansloten bij de meningen van anderen (respondenten B en D).

De thematafels en de uitwerking van de regiovisies werden door vijf (respondenten A, B, C, E en F) van de zes respondenten als ontwerpend ervaren. Eerder werd al beschreven dat inhoudelijk weinig beperkingen ervaren werden. De verschillende werkvormen die gekozen zijn voor het proces werden als voldoende uitnodigend ervaren (respondenten B, E en F), wat wil zeggen dat ze tegemoet kwamen aan de kennis en vaardigheden van de actoren. Er was voldoende afwisseling en er werd altijd geprobeerd om deze zo interessant mogelijk te maken, zodat deelnemers wederom zouden aanschuiven (respondenten B, C en F). De werkvormen werden niet zozeer als vernieuwend ervaren, maar wel in de context van een omvangrijk plan zoals het POL (respondenten B, C en D).

De werkvormen maakten het dus mogelijk om het gesprek aan te gaan, waardoor inhoudelijke ruimte benut kon worden, wat ook ondersteund werd doordat er voldoende tijd beschikbaar was (respondenten B en F). Dit vonden de meeste respondenten een verbetering ten opzichte van eerdere processen, waarbij deze input voornamelijk achteraf in procedures meegenomen werd. Hiervoor werd een meer terughoudende rol van de provincie gevraagd (respondent B). Dit bleek niet altijd makkelijk omdat verschillende afdelingen van de provincie betrokken waren in het proces, die andere dynamieken kenden (respondent C).

Instrumentenfase

De vierde fase werd de instrumentenfase genoemd. Daarin stonden, als vanzelfsprekend, de instrumenten centraal en daarmee ook de verdeling van de verantwoordelijkheden. Dit werd onder andere vormgegeven aan de hand van een bestuurlijke workshop (respondent A). Een belangrijk onderwerp tijdens deze fase was de inzet van een verordening op het gebied van ruimte. De provincie Limburg had deze voorheen niet, waardoor de verdeling van taken in bestuursafspraken vastgelegd waren (respondenten A en B). Deze afspraken bestaan uit intenties en zijn daarmee niet juridisch bindend. De provincie was door het Rijk verplicht om de afspraken rondom natuur in een verordening op te nemen, maar daarnaast zijn ook andere afspraken hierin geland (respondenten A en B).

De standpunten rondom de komst van de verordening liepen zowel tussen actoren als tussen politieke partijen sterk uiteen (respondenten A en B). De ene voelde het meer als een bedreiging van de eigen vrijheid (respondent B), terwijl de andere het noodzakelijk achtte om dingen te regelen (respondent F). Mede om die reden was men in op zijn minst één regio niet erg te spreken over de gang van zaken rondom de uitwerking van deze verordening. In dit deel van het proces werd voor gemeenten volgens respondent B geen ruimte gegeven door de provincie. Nadat de verantwoordelijke gedeputeerde hierop aangesproken werd door bestuurders uit de regio, werd dit erkend. Hier is vervolgens actie op ondernomen om dit te herstellen (respondenten A en B). De reden voor deze gang van zaken vanuit de provincie was dat pas laat in het proces besloten werd welke instrumenten ingezet zouden gaan worden, waardoor voor de uitwerking van de verordening in korte tijd gerealiseerd moest worden.

Conclusie ontwerpend proces

De werkvormen en het ervaren ontwerpend karakter verschilden per fase van het proces. In het begin zaten de verschillende verwachtingen nog niet op een lijn waardoor de agendafase door verschillende actoren op een andere manier beleefd is. In de probleem- en oplossingsfase was dit wel het geval waardoor de inhoudelijk openheid beter is benut. Dit is te verklaren door gebruikte werkvormen die uitnodigden tot dialoog en de voldoende beschikbare tijd. Dit kwam doordat de provincie Limburg vroeg in het proces met de verschillende actoren in gesprek ging voordat er iets op papier stond. Rondom de totstandkoming van de verordening was er meer verdeeldheid over de mate waarin de actoren zich betrokken voelden. De verklaring hiervoor was dat de hier juist minder tijd beschikbaar was en minder met actoren over de verordening gesproken was.

4.6 Gelijkwaardige samenwerking

De tweede belangrijke voorwaarde van een proces van co-creatie is een gelijkwaardige samenwerking tussen actoren. Hierbij wordt door alle respondenten in het geval van POL2014 een kanttekening geplaatst. Het is uiteindelijk de provincie die het beleid vaststelt en het is ook deze organisatie die voor het grootste gedeelte de contouren van het proces bepaalt. Zij is namelijk in eerste instantie eigenaar van de opgave om te komen tot een omgevingsplan. Hierdoor is van een volledig gelijkwaardige samenwerking geen sprake. Door de actoren wordt dit echter niet als probleem gezien, maar eerder als een gegeven in het kader van een provinciaal besluitvormingsproces.

Buiten deze kanttekening zien de meeste respondenten dat zoveel mogelijk een gelijkwaardige samenwerking is nagestreefd (respondenten C, E en F). De twee aspecten die onder gelijkwaardigheid vallen in dit onderzoek zijn; de inbreng van de verschillende actoren is van gelijke waarde en er is sprake van wederzijdse afhankelijkheid.

De meeste respondenten gaven aan dat zij het gevoel hadden dat hun inbreng serieus genomen werd (respondenten C, E en F). Dit is te verklaren door verschillende elementen die eerder beschreven zijn. Zo gaven de werkvormen ruimte voor dialoog en werd de verantwoordelijkheid voor de regiovisies overgedragen aan de regio's. Hierdoor zette de provincie zichzelf bewust op een grotere afstand (respondenten B, C, E en F) om zo de relatie meer gelijkwaardig te krijgen. Een andere belangrijke voorwaarde hiervoor is dat de verschillende actoren elkaars inbreng op waarde kunnen schatten. Eerder is besproken dat er sprake was van openheid en transparantie.

Wel werd aangegeven dat er een verschil bestond tussen de invloed van stakeholders en gemeenten (respondenten B, C en F). Dit is met name te verklaren omdat de stakeholders minder betrokken zijn geweest met bij het opstellen van de regiovisies, die toch een belangrijk onderdeel vormen van het POL. Wel is er achteraf de mogelijkheid geweest om op de inhoud te reageren, maar in dat deel van het proces lag de leidende rol bij de gemeenten (respondent A, B en C).

Eén gemeentelijke respondent (B) gaf dan ook aan dat zij het gevoel had dat de stakeholders voornamelijk bevraagd werden en dat er niet zozeer mee in gesprek getreden werd. Hierdoor is van gelijkwaardigheid minder sprake. Rondom de opgave van de herijking van de Ecologische Hoofdstructuur werd door actoren deze gelijkwaardigheid wel sterk gevoeld.

Op basis hiervan wordt de link tussen toegankelijkheid tot het ontwerpend proces en de mate van gelijkwaardigheid duidelijk. In andere woorden moet je aan tafel zitten om invloed te hebben. Hierdoor is ook te verklaren waarom de fase van het schrijven van de verordening niet door iedereen als een ontwerpend proces ervaren werd; partijen werden hier minder bij betrokken.

Conclusie gelijkwaardigheid

De provincie had als initiator en als partij die uiteindelijk het beleid schreef een bijzondere positie in het proces. Hierdoor is de theoretische gelijkwaardigheid niet gerealiseerd. De respondenten hebben dit ook op deze manier ervaren, al vonden zij dit logisch gezien de status van het uiteindelijke document dat door PS vastgesteld moest worden. Wel zien zij de inspanningen van de provincie om binnen deze context om op een zoveel mogelijk gelijkwaardige basis te acteren. Een voorbeeld hiervan is het overdragen van de verantwoordelijkheid voor de regiovisies en de uitwerking daarvan aan de regio's, waardoor inbreng van actoren op gelijkwaardige manier meegenomen werd.

De aanname dat het gevoel van gelijkwaardigheid samen hangt met het gevoel om invloed te kunnen oefenen is hiermee bevestigd. Wanneer een actor het proces als meer open ervaart, en daardoor meer invloed uit kan oefenen, ervaart de actor het proces als meer gelijkwaardig.

4.7 Relatie met besluitvorming

Bij het aspect ontwerpend proces werd kort benoemd dat de laatste fase van het proces bestond uit besluitvorming. Deze fase bestaat uit de formele inspraakprocedures en de vaststelling van het beleid door Provinciale Staten. Beide onderdelen volgen na het proces van co-creatie, wat inhoudt dat tijdens de besluitvorming nog dingen aan het resultaat kunnen veranderen buiten de invloed van de betrokkenen van het co-creatieve proces om. Eerder werd bij de openheid met betrekking tot de status van uitkomsten al duidelijk dat de verschillende actoren in het proces zich hier van bewust waren en dit als een gegeven beschouwen.

Tijdens de inspraakprocedure kon iedereen zijn of haar zienswijze indienen op het plan dat ter inzage ligt. Vaak wordt verwacht dat een interactief proces aan de voorkant leidt tot minder inspraakreacties. Het tegenovergestelde was het geval in Limburg (respondent A). Dit werd echter als positief gezien, omdat het in de ogen van de provincie aangaf dat het belang van het POL ingezien werd. Deze inspraakreacties werden zo goed mogelijk serieus genomen. De reden hierachter was dat de inspraakronde niet zozeer als noodzakelijke hobbel gezien werd, maar ook als een belangrijk deel van het proces (respondent A). Alle respondenten waren zich bewust van deze fase en hebben ook allen een zienswijze ingediend.

De (unanieme) vaststelling door Provinciale Staten vond plaats op 12 december 2014, waarna het medio januari 2015 in werking is getreden. Gelijktijdig werd de nieuwe omgevingsverordening vastgesteld (respondent A, Provincie Limburg, z.j.). Voorafgaand hieraan is door PS gediscussieerd over de inhoud van het POL, wat tot relevante veranderingen in het plan geleid heeft (respondenten C en E). Hierdoor heeft deze arena duidelijke invloed gehad op het uiteindelijke resultaat. Dit kwam voor de betrokken actoren, zoals eerder aangegeven, niet als een verrassing. Verschillende respondenten gaven aan dat zij ook de gebruikelijke lobbytrajecten ingezet of overwogen hebben (respondenten C, E en F).

Naast de vaststelling aan het einde is PS ook gedurende het proces betrokken. Zij hebben onder andere de tussenproducten besproken en vastgesteld en zijn op verschillende momenten geraadpleegd tijdens Statencommissievergaderingen (respondenten A, C en E).

Conclusie besluitvorming

Tijdens het POL-traject is PS verschillende keren betrokken, waar alle respondenten positief tegenover staan. Deze betrokkenheid en waardering voor het proces was ook te herkennen in de unanieme vaststelling van POL2014. Door de inspraakprocedure en de behandeling zijn er nog veranderingen aangebracht in het resultaat dat tijdens het proces van co-creatie ontstaan is, waardoor het invloed heeft gehad op het eindresultaat. De grote lijnen zijn behouden gebleven.

4.8 Doelen van co-creatie

Aan het begin van dit hoofdstuk zijn de doelen die de provincie Limburg met dit proces voor ogen had benoemd. Kort samengevat gaat het om het doel om tot een goed inhoudelijk plan te komen en de verdeling van taken op bepaalde onderdelen te herzien. In het theoretisch kader zijn de meer algemene doelen besproken die in de literatuur benoemd worden; inhoudelijke kwaliteitsverbetering, effectiviteit en een democratisch proces. Deze doelen dienen als basis voor het uitwerken van deze paragraaf. Het is moeilijk om op basis van enkele interviews te beoordelen of dat het proces van co-creatie deze doelen behaald heeft. Het is namelijk niet mogelijk om een nulmeting uit te voeren, zodat nagegaan kan worden of dat een andere aanpak tot een ander resultaat geleid zou hebben. Om hier toch iets over te zeggen wordt gebruik gemaakt van de meningen van de verschillende respondenten.

Inhoudelijke kwaliteitsverbetering

Het eerste doel gaat over de kwaliteit van het eindresultaat, in dit geval het beleidsstuk POL2014. Uit de interviews komt naar voren dat alle respondenten tevreden zijn met het eindresultaat. Dit varieert wel van een respondent (D) die aangeeft met het eindresultaat 'te kunnen leven', tot een respondent (F) die heel tevreden is. Elke respondent zag inhoudelijk nog wel verbeterpunten, voornamelijk ten aanzien van de belangen die hij of zij vertegenwoordigde. Het oordeel van de respondenten kan verklaard worden op basis van het gevoel invloed te kunnen hebben, waardoor de respondent zich kan herkennen in het eindresultaat.

Twee andere factoren die specifiek vanuit co-creatie bij kunnen dragen aan een verbetering van de inhoudelijke kwaliteit zijn het vergroten van beschikbare kennis en inhoudelijke verrijking. Met betrekking tot de eerste factor is het van belang dat relevante actoren betrokken zijn, die ieder hun eigen expertise meebrengen. Uit de interviews kwam naar voren dat over het algemeen geen belangen gemist werden (respondenten B, C, D en E). Doordat de meeste actoren intensief betrokken waren bij het proces en dit door de respondenten over het algemeen als een ontwerpend proces ervaren is, is veel van deze kennis benut. De respondent die minder intensief betrokken vond dat hij niet al zijn kennis in heeft kunnen brengen, wat deze observatie ondersteund.

Daarnaast is in ieder geval naar één onderwerp nader onderzoek gedaan. Daarbij is dus expliciet gezocht naar aanvullende kennis op een specifiek onderwerp (respondent D). Een ander onderzoek dat verricht is, was in het kader van de verplichte milieueffectrapportage (respondent A). De kennis uit dit uitgebreide onderzoek is volgens een respondent niet voldoende benut, doordat deze net te laat in het proces beschikbaar kwam.

Op het gebied van het vergroten van de beschikbare kennis hoeft dit dus niet direct een probleem te zijn. Het zou wel een meerwaarde zijn voor het aspect inhoudelijke verrijking. Een van de assumpties hierbij is dat wanneer nieuwe actoren deelnemen aan het proces, zij nieuwe inzichten meebrengen, waardoor er meer creatieve concurrentie ontstaat.

Buiten dat er weinig nieuwe actoren betrokken zijn, zijn de bestaande actoren wel op een andere manier betrokken dan bij eerdere provinciale beleidsvormingsprocessen (respondenten B en E). Hierdoor kwamen er verschillende soorten problemen en oplossingen ter tafel, die anders niet of niet voldoende besproken zouden worden (respondent B). Dit kwam mede doordat in de werkvormen de belangen onderling geconfronteerd werden. Dat wil zeggen dat 'botsende' belangen tijdens het proces met elkaar in gesprek en in discussie getreden zijn (respondent F). Al was dit niet op alle onderdelen van toepassing, zo zijn in de regiovisies stakeholders minder betrokken (respondenten B, C en F).

Conclusie inhoudelijke kwaliteitsverbetering

Al met al kan gesteld worden dat de respondenten over het algemeen tevreden zijn met de inhoudelijke kwaliteit van het resultaat. Dat neemt niet weg dat zij nog op verschillende, vaak specifieke, punten verbetering zien. Een verklaring hiervoor is dat zij, meer dan in het verleden, meer ruimte hebben gekregen om hun perspectieven op opgaven en oplossingen te bespreken in het proces voorafgaand aan het opstellen van het beleidsstuk. Hierdoor is een bredere kennisbasis gecreëerd en is het door onderlinge confrontatie mogelijk geweest om tot betere oplossingen te komen.

In het POL2014 proces zijn weinig nieuwe actoren betrokken; de deelnemers zijn te betitelen als 'usual suspects'. Hierdoor is dit geen factor geweest die bijgedragen heeft aan de inhoudelijke kwaliteit. Door verschillende actoren zijn met name de praktische beperkingen van het betrekken van andere actoren als reden benoemd, waarom deze niet betrokken zijn.

Effectiviteit

Effectiviteit van het proces kan bepaald worden aan de hand van de steun van de actoren en de (verwachte) doorwerking van het POL. De steun van of het draagvlak onder de respondenten kan niet los gezien worden van de kwaliteit van het resultaat. Een goed inhoudelijk stuk waar actoren zich in herkennen draagt namelijk bij aan de steun van de actoren. Eerder bleek dat het beleidsstuk over het algemeen goed beoordeeld wordt, wat hiermee positieve invloed heeft op de effectiviteit.

Een andere indicator voor effectiviteit is wanneer actoren zich medeverantwoordelijk voelen voor het resultaat. Verschillende respondenten (A, B en E) zien het POL als een gedeeld verhaal, anderen (C, D en F) zien het toch vooral als een product van de provincie, die daarmee ook de 'probleemeigenaar' is. Dit laatste kan verklaard worden aan de hand van de juridische status van het document, het is namelijk zelfbindend voor de provincie, enkel de verordening kan naleving afdwingen.

De actoren zelf gaan daarnaast ieder op een eigen manier om met de uitvoering van het POL. In de ene regio zijn ze aan het kijken of het mogelijk is om de regionale uitwerkingen te laten landen in structuurvisies voor de verschillende gemeenten, bij een andere regio wordt het gebruikt als een voor het strategische document van de gemeentelijke samenwerking (respondenten B en C). Voor de regio's geldt sowieso dat zij de regiovisie, samen met de provincie, omzetten in een regio-uitwerking, waar de concrete stappen nader uitgewerkt worden (respondenten A, B en C). De geïnterviewde stakeholders hebben hun steun voor het plan beschreven in het manifest dat zij aan de nieuwe provinciale coalitie aangeboden hebben. Daarin pleitten zij dat het belangrijk is om het plan nu tot uitvoering te brengen en dat de provincie daarbij de belemmeringen die nog in de weg zitten wegneemt (respondenten E en F).

De respondenten zien allemaal in dat samenwerking noodzakelijk is om maatschappelijke doelen te kunnen bereiken. Om die reden werd door verschillende respondenten ook aangegeven dat het vanzelfsprekend was dat het proces op deze manier door de provincie vormgegeven werd. Door het intensieve proces is volgens enkele actoren de onderlinge samenwerking versterkt, waardoor dit ook op een positieve manier bijdraagt aan de uitvoering (respondenten A, B, C, E en F).

"Wat ik ook wel echt een winst vind van het project is dat we ook echt met acht gemeenten samen er aan werken. Dat was voorheen natuurlijk ook niet zo. We hadden het laatst ook gewoon, ja je komt nu elkaar overal tegen, in verschillende verbanden tegen. Zo van het voelt niet meer als concurrenten, of dat is iemand van een andere gemeente, het voelt meer als collega's. En we zijn allemaal met hetzelfde doel bezig. Dat is wel heel erg belangrijk." – Respondent B

Conclusie effectiviteit

Over het algemeen kan het plan op steun rekenen van de betrokken actoren, wat te verklaren doordat het proces de ruimte bood om een gezamenlijk beeld van problemen en oplossingen te creëren. Dit biedt daarmee een basis voor de doorwerking van het plan. De algemene waardering voor het proces is positief, wat ondersteunend is aan deze doorwerking. Daarnaast is en wordt het plan op verschillende manieren juridisch geborgd.

Democratisch proces

In de doelen van de provincie Limburg kwam het streven naar een democratisch proces niet expliciet als doel naar voren. Daardoor is het niet verwonderlijk dat hier in het proces weinig aandacht aan is besteed. Voor dit onderzoek is een democratisch proces gedefinieerd aan de hand van het streven naar representativiteit, het beschermen van minderheidsbelangen en participatie.

Representativiteit is nooit een streven geweest in het proces, wel is gekeken of dat alle relevant belangen aan tafel zaten. Een aantal keer is ter sprake of dat individuele burgers, maar ook bijvoorbeeld marktpartijen met andere belangen dan de overheid, niet meer betrokken hadden moeten zijn (respondenten C en F). Wanneer dit benoemd werd, werden daarmee ook meteen kanttekeningen benoemd waarom het lastig is om deze groepen te betrekken.

Een andere voorwaarde voor een democratisch proces is dat de verschillende partijen hun stem en belang hebben kunnen laten horen en dat daarbij de inbreng van minder prominente belangen ook onderdeel uit maakt van het debat. Dit was bij het POL-traject mogelijk, met daarbij de kanttekening dat het een intensief traject is, waarvoor de actor voelde middelen en urgentie nodig lijkt te hebben. Er is door de provincie geen extra inzet gepleegd om belangen die minder mogelijkheden hadden te ondersteunen (respondent A).

De belangrijkste reden hiervoor was dat de inbreng van actoren voorafgaand aan het opstellen van beleid al besproken werd en dit niet naderhand in juridische procedures pas mogelijk was. Tegelijkertijd werd de inbreng van de actoren serieus meegenomen in het proces, zoals beschreven is bij de aspecten ontwerpend en gelijkwaardig proces.

Conclusie democratisch proces

Het streven naar een democratisch proces door middel van co-creatie is geen doel geweest in het POL2014-traject. Wel is geprobeerd om de relevante actoren te betrekken, maar dit was niet met het streven om representativiteit te bewerkstelligen. Daarnaast zijn zwakkere belangen niet extra ondersteund.

4.9 Conclusie casestudie POL2014

Al met al kan geconstateerd worden dat de actoren over het algemeen tevreden zijn over de uitkomsten van het proces, waarbij wel enkele inhoudelijke opmerkingen geplaatst werden. Dit geldt zowel voor de provincie Limburg zelf, als voor de betrokken actoren. Inhoudelijk ligt er een stuk dat over het algemeen positief beoordeeld wordt en geven respondenten aan bereid te zijn om samen te werken aan de uitvoering. Dit laatste aan de ene kant omdat het juridisch geborgd is en aan de andere kant omdat de standpunten gedeeld worden. Het democratische doel wordt niet expliciet benoemd, maar volgens de actoren zijn de relevante belangen meegenomen in het proces.

Deze uitkomsten zijn te verklaren door de invulling van het proces aan de hand van het begrip co-creatie. De respondenten voelde zich meer serieus genomen door deze insteek. Wel is de vraag of dat er sprake is van 'zuivere' co-creatie, omdat er altijd sprake blijft van een scheve machtsverdeling, waarbij de provinciale actor de leidende rol heeft. Deze rol is, nu overgegaan is naar de uitvoering, wel verschoven naar een meer faciliterende rol. Ondanks dat het misschien niet helemaal de wetenschappelijke definitie volgt, wordt het proces door de meeste respondenten wel co-creatie genoemd.

Op basis van de interviews lijkt er een verband te bestaan tussen de intensiteit van de deelname aan het proces en de manier waarop het proces beoordeeld wordt. Dit is te verklaren doordat actoren meer invloed ervaren, als ze intensiever betrokken zijn. Hierdoor hebben de actoren die niet de middelen of de urgentie hebben om mee te doen een achterstand. Het proces is ook met name ingericht op de belevingswereld van professionals die bekend zijn met de beleidscontext van het omgevingsplan. Hierdoor zijn in het proces geen burgers of andere 'nieuwe' partijen betrokken geraakt. Bovenstaande opmerking is geen waardeoordeel, maar een constatering; afhankelijk van het doel van het proces kan deze aanpak juist meer waarde hebben, dan wanneer een breder publiek betrokken zou zijn.

5. Omgevingsvisie Gelderland

Op 9 juli 2014 is de omgevingsvisie van de provincie Gelderland vastgesteld (Provincie Gelderland, 2014). Hiermee heeft deze provincie voor de eerste keer één integrale visie op de fysieke leefomgeving (respondent 1). Dit beleidsstuk is het resultaat van een intensief proces waarbij de provincie in gesprek is gegaan met betrokkenen over de vraag wat de gedeelde opgaven zijn voor de Gelderse leefomgeving. Aan dit proces is de term co-creatie gekoppeld (Provincie Gelderland, 2014, p. 14).

In dit hoofdstuk wordt geanalyseerd of de verschillende voorwaarden die in het theoretisch kader beschreven zijn, de uitkomsten van dit proces van co-creatie kunnen verklaren. De analyse is gebaseerd op data die verkregen zijn door middel van acht interviews met verschillende betrokkenen (zie figuur 3.2) aangevuld met informatie uit relevante documenten. Op basis van de resultaten worden conclusies getrokken over welke voorwaarden van invloed zijn op het co-creatieproces voor de omgevingsvisie. Dit hoofdstuk is daarom 'bottom-up' opgebouwd; vanuit de verschillende voorwaarden wordt toegewerkt naar de beschrijving van de doelen.

5.1 Aanleiding

Er waren verschillende redenen om de Gelderse omgevingsvisie in co-creatie op te stellen. Aan de ene kant was het doel om te komen tot een integrale visie op de fysieke leefomgeving van Gelderland. Aangezien dit de eerste keer in deze omvang gedaan werd, moesten verschillende sectoren samenwerken om dit mogelijk te maken. Een andere reden waarom het traject voor de omgevingsvisie in co-creatie is vormgegeven komt voort uit de observatie dat de rol van de overheid aan het veranderen is. Dat wil zeggen dat de overheid zeker niet de enige partij is die een rol speelt in het bijdragen aan maatschappelijke doelen, zoals de volgende quote aangeeft;

"Het heeft ook te maken met het besef dat de provincie een hele lange traditie heeft van zelf beleid maken en dat dan naar eer en geweten natuurlijk doen en dan daarmee hopen dat de wereld zich dan voegt naar je beleid. Maar inmiddels is wel duidelijk, bijvoorbeeld door de bestuurskunde, dat andere spelers net zoveel invloed hebben op hoe de samenleving zich ontwikkelt dan de overheid. En als je dat echt serieus neemt, dan moet je dus ook van buiten naar binnen werken. En hun keuzes proberen ook mee te nemen." – Respondent 2

Daarom is in het traject van de omgevingsvisie gezocht naar gedeelde opgaven met betrokkenen (Provincie Gelderland, 2014, p. 10). De reden hierachter is dat de provincie Gelderland graag aan wilde sluiten bij de energie, kennis en initiatieven die aanwezig zijn in de provincie. Hiermee is gekozen voor een beleidsproces dat inspeelt op eigenaarschap van partijen (respondent 1 en 2). Dit wil zeggen dat met name samengewerkt is met partijen die (mede)verantwoordelijkheid tonen voor een onderwerp.

5.2 Dimensies van de betrokkenen

In het proces van de Gelderse Omgevingsvisie is het begrip co-creatie dus centraal gezet. Eerder is in het theoretisch kader beschreven dat de kenmerken van alle betrokkenen mede het succes van co-creatie verklaren. In deze paragraaf worden deze aspecten beschreven voor het proces van de Gelderse omgevingsvisie. De provincie Gelderland heeft het initiatief genomen in dit proces, waardoor deze organisatie centraal staat in de dimensie van de organiserende partij. In de dimensie van de actoren staan de andere partijen die betrokken zijn geweest bij het proces centraal.

Dimensie van de organiserende partij

Als organiserende partij drukt de provincie Gelderland een belangrijke stempel op het proces. In deze dimensie wordt beschreven hoe de verschillende elementen uit het theoretisch kader te herkennen zijn. Hierbij wordt eerst gekeken naar de aanwezige motieven, vervolgens naar de mate van risicoaversiteit, de aansluiting van de organisatie bij co-creatie en tenslotte de houding en vaardigheden van de betrokken ambtenaren.

De **motieven voor co-creatie** werden aan het begin van het proces niet breed gedeeld in de organisatie, waardoor steun voor deze aanpak niet vanzelfsprekend was (respondenten 1 en 2). Dit kwam onder andere naar voren uit de opmerking van een respondent dat managers binnen de organisatie niet meteen overtuigd waren van de aanpak (respondent 1). Uit eerdere interne verkenningen bleek wel dat de ideeën voor een andere manier van samenwerken met de samenleving op verschillende plaatsen binnen de provincie begonnen te rijpen. Enkele van de voorlopers op dit gebied zijn terecht gekomen in het kernteam van de omgevingsvisie (respondent 1). Zij waren overtuigd van de meerwaarde van een co-creatieve aanpak. Daarnaast werd het gedachtegoed breed gesteund door de Gedeputeerde Staten (GS), waarbij de portefeuillehouder een belangrijke aanjager was van deze aanpak (respondenten 1, 2, 3 en 5). Hierdoor was het eenvoudig om managers binnen de organisatie te overtuigen van de aanpak (respondenten 1 en 2).

De motieven van het projectteam en de verantwoordelijke gedeputeerde hadden vooral te maken met het idee dat de overheid wel sturend wil zijn, maar dat in de praktijk andere spelers net zoveel invloed hebben de manier waarop de samenleving zich ontwikkelt, zoals de volgende quote aangeeft;

“We constateren dat het meer een netwerksamenleving wordt, waardoor we vaker in de situatie komen dat we weliswaar beleid hebben dat er vanuit gaat dat wij sturen, maar dat we eigenlijk constateren dat wij dat helemaal niet zijn.” – Respondent 1

Onderdeel hiervan is de gedachte dat enkel sectorale programma's niet voldoende zijn, maar dat je aan moet sluiten op de mensen die actief zijn in de provincie en om hen te ondersteunen (respondent 1 en 2). Op die manier is het ook mogelijk om vanuit een gedeeld belang te werken door partijen bij elkaar aan tafel te zetten en zo krachten te bundelen (respondent 2).

Doordat de noodzaak van co-creatie niet breed gedeeld werd in de organisatie, kan geconcludeerd worden dat het vertrouwen in de aanpak op voorhand niet groot was binnen de verschillende afdelingen. Dit is een van de onderdelen die de **risicoaverse organisatiecultuur** beschrijft. Aan de ene kant is dit te verklaren omdat er weinig ervaring was met co-creatie en de ambtenaren gewend waren om vanuit de eigen expertise te denken en deze voorop te zetten, een reflex die al tientallen jaren oud was (respondent 2). Onderliggend hieraan kan geconstateerd worden dat het moeilijk gevonden werd om deze reflex te doorbreken, doordat hiermee de eigen positie ter discussie kwam te staan. Tegelijkertijd was het vertrouwen bij GS en de projectgroep wel sterk aanwezig. Zij zagen, mede gebaseerd op de motieven die zij zagen voor co-creatie, dat het nodig was om een andere sturingsfilosofie te ontwikkelen (respondenten 1 en 2).

Deze verschillen in risicoaversiteit zijn daarnaast persoonsgebonden, zoals in het volgende citaat duidelijk wordt;

“Dus ja dat is ook een beetje hoe ook verschillende bloedgroepen en verschillende afdelingen ook, wel of niet dat verhaal warm hebben. En de ene heeft natuurlijk meer met co-creëren dan de ander. En de ene zag allerlei nieuwe partijen en die vond het hartstikke leuk en de andere die dacht van: wacht eens even, wij gaan hier over dit soort dingen. En nu gaan plotseling allerlei andere mensen er iets van vinden.” – Respondent 3

Een ander element van deze dimensie is de ***mate waarin de organisatie aan kan sluiten op co-creatie***, waarbij onder andere bedoeld wordt op de afwezigheid van belemmeringen van procedures en manieren waardoor het mogelijk is om met actoren te communiceren. Tijdens interviews met de provinciale projectleider bleek dat de ruimte binnen de procedures in eerste instantie genomen is. Dat was mogelijk doordat de verantwoordelijke gedeputeerde daar de mogelijkheden voor gaf (respondent 1). Ondersteunend hieraan was de manier waarop het team intern georganiseerd was. Hierbij was rekening gehouden met het inhoudelijke profiel van het team, zodat de verschillende onderdelen van de provincie zich konden herkennen (respondent 1). Dit laatste was belangrijk vanuit de observatie dat de grootste weerstand voor een nieuwe manier van werken intern in de organisatie zat (respondent 1 en 2).

Tijdens het proces is ook rekening gehouden met de bestaande rollen van bijvoorbeeld programmamanagers, waarbij deze uitdrukkelijk gerespecteerd werden. Dat wil zeggen dat het projectteam geen beslissingen nam voor anderen. Toen gedurende het proces de feedback positief was en ook de Statenleden enthousiast werden kwam er meer ruimte (respondent 1). Al met al sloot de provinciale organisatie niet per definitie aan op co-creatie, maar is hier door strategische keuzes rondom de vorming van het kernteam en het optuigen van de structuur deze ruimte wel gecreëerd.

Een ander aspect van de aansluiting op co-creatie zijn de mogelijkheden om te communiceren met actoren. Hiervoor is er samen met de afdeling communicatie een alternatieve huisstijl ontwikkeld, waardoor benadrukt kon worden dat de provincie op een andere manier ten opzichte van partijen stond (respondent 1). Daardoor was het mogelijk om met behulp van een ander platform dan de gebruikelijke provinciale site te communiceren over de omgevingsvisie (respondent 1). Daarnaast was het door afspraken met GS te maken ook mogelijk voor de projectleden om direct met Statenleden te communiceren (respondent 1). Op dit punt zijn geen interne belemmeringen benoemd.

Naast de structuur van de organisaties en de motieven zijn de ***houding en vaardigheden van ambtenaren*** erg belangrijk. Deze blijken sterk persoonsgebonden (respondenten 1, 3 en 4). Daarnaast kwam uit interviews naar voren dat er duidelijk verschil was tussen de houding en vaardigheden van het projectteam en de rest van de organisatie (respondenten 3 en 5). Daarnaast merkten respondenten ook een verschil op tussen verschillende beleidsafdelingen (respondenten 1, 3 en 6). De ene afdeling was beter in staat om op een manier te handelen die aansloot bij co-creatie dan de andere. Over het algemeen bleek het lastig voor ambtenaren om een andere houding aan te nemen.

“Je ziet toch dat ook in zo’n provinciehuis, zijn de reflexen van tientallen jaren toch vanuit je eigen specialisme denken en dat als belang voorop zetten, of het nu gaat om landschap of cultureel erfgoed, woningbouw. Toch heel veel mensen die nog vanuit een, ja, houding van ik weet wat goed is voor de wereld. En zich dus lastig kunnen overgeven in dat proces.” – Respondent 2

Intern was men hier waakzaam op en werd vanuit de gedeputeerde en het projectteam gestuurd op de juiste houding (respondenten 1, 2 en 5). Belangrijk was ook de houding die GS aannam tijdens het proces; de verantwoordelijke gedeputeerde was een belangrijke promotor van co-creatie. Tijdens het proces heeft een wissel plaatsgevonden op deze post waarbij de opvolger een andere houding had ten opzichte van het proces, die minder sterk afweek van de voormalige gang van zaken op het provinciehuis (respondenten 1, 2, 3 en 5). Daarnaast namen ook collega GS-leden een houding aan die ondersteunend was aan co-creatie. Een voorbeeld hiervan was dat de gedeputeerde met natuur in zijn portefeuille, zijn vrijheid op dat gebied gaf aan het proces van de manifestpartners, waarin de belangrijke keuzes over natuur gemaakt werden. Hij heeft ook alle discussies rondom dit onderwerp steeds naar die tafel verwezen (respondent 1).

De manifestpartners zijn de partijen die samen in aanloop tot van het nieuwe coalitieakkoord een manifest voor het buitengebied geschreven hebben (Manifestpartners, 2011).

Voor de houding en vaardigheden is het onder andere van belang dat de burger als een geschikte partner wordt gezien. Hierbij kan het gaan om georganiseerde burgers, zoals belangenpartijen, maar ook om individuele burgers. In het proces van de omgevingsvisie is bewust gekozen om niet extra in te zetten op om individuele burgers en ondernemers te betrekken bij het proces. De reden hiervoor is dat het plan erg abstract is en dat daardoor de ervaring is dat deze groep weinig urgentie ziet om deel te nemen (respondent 1).

Organisaties, zoals belangenpartijen en gemeenten zijn wel expliciet betrokken zoals later zal blijken. Hieruit kan geconcludeerd worden dat zij als geschikte partners ervaren werden. Dit hangt op verschillende manieren samen met andere kenmerken die hierboven beschreven zijn, vandaar dat hier bij de conclusie van de dimensies verder op in gegaan wordt.

Dimensie van de actoren

De betrokken actoren in dit proces waren vooral medeoverheden en maatschappelijke organisaties. Van de betrokkenen zijn vier personen geïnterviewd. Alle respondenten gaven aan ervaring te hebben met eerdere provinciale en andersoortige beleidsprocessen. Deze eerdere ervaringen bepaalden mede de verwachtingen die enkele respondenten hadden aan het begin van het proces (respondenten 3, 5 en 6). Bij een respondent (5) gaf deze ervaring vertrouwen dat de stijgende lijn doorgezet zou worden. Anderen respondenten geven aan dat er eerder sprake was van een zekere terughoudendheid ten aanzien van het proces (respondenten 3 en 6). In het verleden was namelijk ook al beloofd dat de samenwerking op een andere manier plaats zou vinden, maar dat was volgens de respondenten toen niet waar gemaakt, zoals de volgende quote illustreert;

“Ik had aan het begin zoiets van, nou ik heb dat 5 jaar geleden ook gehoord, toen zou het ook zoiets worden, onder een andere naam, uiteindelijk zijn het dan toch de ambtenaren onderling die al moeite zat hebben om het met elkaar eens te worden.” – Respondent 6

Het begrip co-creatie riep bij alle respondenten positieve verwachtingen op, variërend van hoge verwachtingen (respondenten 4 en 5) tot met een meer gematigde verwachting (respondenten 3 en 6). Alle respondenten hadden wel voldoende vertrouwen in het proces om er aan deel te nemen. Dit vormt samen met het vertrouwen in de eigen vaardigheden, de factor ***risicoaversiteit***. Dit laatste punt is tijdens de interviews niet naar voren gekomen. Een verklaring hiervoor is dat alle respondenten professionals waren, die ervaring hadden met beleidsprocessen. Een meer specifieke beschouwing van vaardigheden en houding komt later aan de orde.

Het volgende element is ***gevoel van eigenaarschap***. Dit wordt bekeken aan de hand van het verantwoordelijkheidsgevoel, het gevoel om invloed uit te kunnen oefenen op het resultaat en de mate van (eigen) belang. Dit uit zich in de urgentie die door de actoren gegeven werd aan het traject. Voor de twee gesproken belangengroepen lag de urgentie vooral bij de thema's die hun belangen raakten. Zo gaf een respondent aan dat bewust geen extra inzet gepleegd is op de andere onderdelen, die voor hen minder relevant waren (respondent 5). Voor de belangen van de beide respondenten werden in de omgevingsvisie relevante beslissingen genomen, die aan de ene kant invloed hadden op de ontwikkelingsmogelijkheden en aan de andere kant gerelateerd aan de bescherming van kwetsbare waarden (respondenten 5 en 6). Doordat beide respondenten ervaring hadden met provinciaal beleid, wisten zij wat voor impact de omgevingsvisie heeft. Dit bleek een belangrijke reden om deel te nemen.

Deze ervaring geldt ook voor de gemeentelijke respondenten (3 en 4). Toch werd de invloed door de twee respondenten anders uitgelegd. Voor de ene respondent lag de urgentie erg hoog, vooral rondom heikle thema's zoals woningbouw, omdat het plan direct invloed heeft op het gemeentelijk beleid (respondent 3). De andere respondent gaf aan de provincie maar weinig tegen te komen, waardoor de urgentie bij andere zaken kwam te liggen (respondent 4). Vanuit de provincie werd het verschil in urgentie tussen de verschillende regio's ook ervaren. Deze was hoger wanneer de regio met dezelfde vragen over de omgeving bezig was voor bijvoorbeeld een eigen strategisch document, maar het hing ook samen met de manier waarop een regio georganiseerd was (respondent 1).

Dit laatste raakt aan het derde element; de **kenmerken** van de betrokken partijen. Hierbij draait het er om of de actor over voldoende kennis, vaardigheden en middelen beschikte. Eerder werd al vermeld dat de betrokkenen voor het grootste gedeelte uit professionals bestonden. Als vertegenwoordigers van een belangenorganisatie of overheid hebben zij toegang tot relevante inhoudelijke kennis en daarnaast hadden alle betrokkenen ervaring met beleidsprocessen, zodat zij deze in het juiste perspectief konden plaatsen, om zo de impact in te schatten (respondent 1).

Op het gebied van houding en vaardigheden zitten er grote verschillen tussen personen, zoals eerder bij de dimensie van de organiserende partij ook naar voren kwam, waardoor het lastig is om hier algemene uitspraken over te doen (respondenten 1, 3 en 4). Eén respondent (3) gaf aan dat de eigen regio erg moest wennen aan de ruimte en onzekerheden die het proces van co-creatie met zich mee bracht, zoals de volgende quote aangeeft

“Want het is ook wel makkelijk als de provincie het voor ons bedenkt. Dat is ook de cultuur. Dus het vraagt ook iets van je partner, in dit geval de gemeenten of de regio. Die moeten ook dan zelfstandig zijn.” – Respondent 3

Een andere regio had vooral moeite om mensen met de juiste kwaliteiten vrij te maken voor het proces (respondent 4). Weer een andere respondent (5) vond het juist erg goed passen bij zijn manier van werken en had er geen moeite mee. Daarnaast constateerden verschillende respondenten (1, 3 en 5) dat anderen soms moeite hadden om een goede houding aan te nemen.

Voor drie (3, 5 en 6) van de vier respondenten was het geen probleem om voldoende middelen en capaciteit te organiseren om invulling te kunnen geven aan het proces. Dit werd wel lastiger naarmate het proces langer duurde (respondenten 3 en 6). Op basis van de interviews is een verband waar te nemen tussen de hoeveelheid beschikbare capaciteit en de urgentie voor het traject. Een gebrek aan capaciteit vormt hiermee een belemmering om intensiever deel te nemen aan het proces, iets wat de andere drie respondenten wel hebben gedaan. Ook kwam naar voren dat niet alle belangenorganisaties even sterk aangehaakt waren (respondent 5)

Het laatste element van de dimensie van de betrokkenen is **sociaal kapitaal**. Hierbij gaat het om de vraag of netwerken aanwezig zijn en er onderling vertrouwen en wederkerigheid is. Omdat in dit traject vooral de reguliere partijen betrokken waren, die elkaar vaak tegen komen, zijn er verschillende samenwerkingsverbanden. Voorbeelden hiervan zijn gemeenten die samenwerken in regio's en belangengroepen die voorafgaand aan het coalitieakkoord samen een manifest geschreven hebben (respondenten 1, 3, 4, 5 en 6). Over onderling vertrouwen en wederkerigheid is het lastig om uitspraken te doen; doordat de verschillende actoren elkaar vaker tegenkomen zijn er zowel positieve als negatieve ervaringen.

Tijdens het proces is ook geprobeerd om *unusuals* te betrekken. Hieronder vallen particulieren, ondernemers en organisaties die anders zelden betrokken zijn bij dergelijke processen. Uit deze definitie wordt duidelijk dat het een diverse groep betreft. Er zijn verschillende typen unusuals betrokken geraakt. Enkel daarvan vonden het leuk om de inhoud en het product een slag verder te brengen. Deze personen hadden vanuit hun beroepsachtergrond ervaring met beleidsprocessen (respondent 1). Andere personen die hier minder ervaring mee hadden zochten pas later in het traject contact met de provincie, wanneer meer duidelijk was over de mate waarin de omgevingsvisie invloed zou hebben op bijvoorbeeld hun onderneming (respondent 1 en 7). Daarnaast is het verschil tussen de belevingswereld van een individu en een dergelijk plan erg groot en heerst het gevoel dat de mogelijkheden om invloed uit te oefenen erg klein zijn (respondent 7). Dit hangt ook samen met de scheve verhouding tussen de hoeveelheid inspanning die geleverd moet worden om invloed uit te kunnen oefenen en de mogelijke positieve uitkomsten voor de belangen voor de persoon. Kosten en baten wegen hierbij onvoldoende tegen elkaar op.

Conclusie dimensies

Geconcludeerd kan worden dat niet alle elementen ondersteunend waren aan het proces van co-creatie. Aan de ene kant werden de motieven voor co-creatie niet breed in de provinciale organisatie gedeeld. Daarnaast blijken de houding en vaardigheden sterk persoonsgebonden te zijn en niet direct aan te sluiten bij de manier waarop sinds lange tijd binnen de organisatie gewerkt werd. Het gevolg hiervan was dat het kernteam strategische keuzes moest maken bij het opzetten van de interne structuur en was oplettendheid van het kernteam en de gedeputeerden van belang om als provincie een co-creatief proces neer te kunnen zetten.

Vanuit de betrokken actoren, veelal professionals van medeoverheden en belangenorganisaties, bleken urgentie en de middelen belangrijke elementen te zijn die deelname verklaren. Hier zaten duidelijke verschillen tussen organisaties. Daarnaast bleek ook hier dat de houding en vaardigheden, hier beschreven onder kenmerken, sterk persoonsgebonden zijn. Voor organisaties met meer capaciteit bleek het daardoor makkelijker te zijn om iemand te vinden die beter in staat was om onderdeel te zijn van een co-creatief proces.

Bovenliggend aan beide dimensies blijken twee factoren van belang die juist te herkennen zijn in een wisselwerking van deze dimensies. Dit zijn onderling vertrouwen en wederzijdse afhankelijkheid. Deze twee factoren zijn gebaseerd op de mate waarin de verschillende betrokkenen in staat zijn om elkaar te begrijpen en in hoeverre ze elkaar nodig hebben. De organisaties die het meest betrokken waren in dit proces zijn de reguliere partijen, die vertegenwoordigd werden door professionals (respondent 1, 3, 5 en 6). Doordat in het verleden op verschillende manieren is samengewerkt, zijn de partijen bekend met elkaars 'werelden', waardoor de partijen elkaar makkelijker begrijpen (respondent 1). Hierdoor is de barrière om samen te werken minder groot dan bijvoorbeeld met individuele burgers.

Deze eerdere samenwerkingen leiden niet vanzelfsprekend tot wederzijds vertrouwen. Zo bleek uit de dimensie van de actoren dat de verwachtingen bij aanvang niet meteen hoog gespannen waren. Dit was gebaseerd op ervaringen met eerdere beleidsprocessen. Een belangrijke verklaring waarom partijen toch meededen is de afhankelijkheid van het provinciale beleid, dat op verschillende manieren invloed kan hebben. Deze wederzijdse afhankelijkheid verklaart ook de bereidheid van de provincie Gelderland om het beleid in co-creatie vorm te geven. Hiermee zijn dit twee belangrijke factoren die vanuit beide dimensies aanwezig moeten zijn om hiermee de basis te leggen voor het proces van co-creatie.

Op basis hiervan kan geconcludeerd worden dat verschillende kenmerken om te komen tot een co-creatief proces aanwezig waren, maar ook dat verschillende tegenkrachten te herkennen waren. Hieruit kan onder andere geconcludeerd worden dat in het begin nog vertrouwen in het proces gewonnen moest worden, waarbij de grootste uitdaging volgens de respondenten binnen de provinciale organisatie lag. Van dit laatste punt was het kernteam en het college zich bewust, waardoor hier extra aandacht aan is besteed. Doordat voor de volgende twee aspecten, open proces en transparantie, de invloed van de organiserende partij groot is, is dit een risico. Dit geldt met name voor de betrokkenheid van ambtenaren buiten het kernteam. Hoe dit tijdens het proces zich geuit heeft, wordt hieronder toegelicht.

5.3 Open proces

Het aspect openheid is in dit onderzoek opgedeeld in drie onderdelen; toegang tot het proces, inhoudelijke openheid en de status van de uitkomsten. Per element zal beschreven worden hoe dit in het proces ervaren is en hoe dit te verklaren is aan de hand van de hierboven beschreven dimensies van de betrokkenen.

Toegang tot het proces

Bij toegang tot het proces gaat het om de vraag welke actoren de mogelijkheid hadden om deel uit te maken van het proces. Aan de ene kant gaat het hierbij om de uitnodiging vanuit de organiserende partij en de mogelijkheden om aan te sluiten. Aan de andere kant gaat het om de vraag of dat het proces zo ingericht was dat het de actoren in staat stelde om mee te doen. Hierbij gaat het meer om de vraag of dat het proces voldoende aangepast was aan de betrokkenen zodat zij betekenisvol konden deelnemen.

Voor het eerste punt is de manier waarop de provincie Gelderland partijen heeft uitgenodigd van belang. Hiervoor zijn verschillende strategieën gekozen. Als eerste is aan de zes verschillende regio's in Gelderland gevraagd of dat de provincie voor regionale input op hen mocht leunen (respondenten 1, 3 en 4). De tweede strategie had betrekking op het vraagstukken waar specifieke opgaven lagen zoals de herijking van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Voor deze vraagstukken werd een deelproces vormgegeven met relevante actoren (respondenten 1 en 6).

De derde strategie om actoren te betrekken was veel minder gestructureerd, waarbij gereageerd werd op vragen van partijen en collega's die een onderwerp op de agenda wilden zetten. Hiervoor is per initiatief gekeken wat een handige aanpak was (respondent 1). Het kernteam heeft er bewust voor gekozen om het zo aan te pakken, omdat deze manier volgens hen sterk leunde op eigenaarschap. Als er tijdens het proces grote thema's onderbelicht bleven is daar wel extra inzet op gepleegd (respondent 1). Daarnaast heeft het projectteam gedurende het hele traject opengestaan voor partijen die later aanhaakten, ook al kwamen ze in het proces eigenlijk 'te laat'. Hier is bewust voor gekozen om het doel van een open proces waar te kunnen maken, al belemmerde dit soms de (juridische) voortgang (respondent 1).

Het was dus voor iedereen mogelijk om deel te nemen aan het proces, zolang je in staat was om contact te leggen met het kernteam van de provincie. Daarvoor was het noodzakelijk dat je van het bestaan van de omgevingsvisie af wist. Hier is op verschillende manieren over gecommuniceerd; middels een grote startbijeenkomst en door op verschillende momenten de vraag aan mensen te stellen of ze niet iets met de omgevingsvisie moesten. Er zijn geen grote algemene zendkanalen opgericht, zoals advertenties in huis-aan-huisbladen (respondent 1).

Naast de partijen die expliciet uitgenodigd zijn, lag het dus mede aan de inspanning van de partij zelf, of en hoe zij onderdeel van het proces werden. Dit is een aanpak die sterk leunt op eigenaarschap, een strategie die bewust gekozen is door de provincie. Hiermee vormt het wel een barrière voor personen die verder van de provincie af staan, waardoor te verklaren is dat vooral professionals van reguliere partijen betrokken zijn geraakt. Tegelijkertijd is dit wel enigszins ondervangen door gedurende het hele traject open te staan voor personen die later aan wilden haken.

In het algemeen zijn de respondenten (1, 3 en 5) van mening dat de georganiseerde partijen goed aan konden sluiten bij het traject. Een opmerking die hierbij geplaatst werd door een gemeentelijke respondent (4) is dat gekozen is om de regio's te betrekken in plaats van de gemeenten afzonderlijk. Hierdoor was het eerst noodzakelijk om als regio tot een standpunt te komen, wat vanwege tegenstrijdige belangen niet altijd eenvoudig was, waardoor abstracte regionale plannen ontstonden. In een andere regio liepen ze tegen hetzelfde probleem aan;

“Aan de andere kant zijn wij als gemeenten ook niet gewend om onze eigen mening te vormen. Zeker in zo'n regio, wij zijn hopeloos verdeeld over dingen. Dus als dan de provincie vraagt van hoe wil je dat dan hebben als regio. Dan gaan wij elkaar soms ook de tent uitvechten en dan komt er niets.” – Respondent 3

Daarnaast zijn er grote verschillen tussen de manier waarop regio's georganiseerd zijn, zoals bij kenmerken van actoren beschreven werd. Hierdoor was het voor de ene regio makkelijker om deel te nemen aan het proces, doordat zij over voldoende capaciteit en denkkracht beschikten. Op het gebied van capaciteit werd het verschil tussen regio's onderkend door de provincie. Zij zagen dat in alle regio's enige vorm van ondersteuning gewenst was, waarvoor een soort strippenkaart ontwikkeld was, waarmee externe expertise erbij gehaald kon worden (respondent 1). Op deze manier heeft de provincie Gelderland geprobeerd om de regio's te ondersteunen, waardoor de toegankelijkheid vergroot werd.

Niet-georganiseerde partijen, zoals de eerder benoemde unusuals suspects, zijn slechts in enkele gevallen betrokken geweest (respondenten 1 en 3). Dit heeft waarschijnlijk te maken met het abstracte karakter van de visie. Hierdoor zijn met name personen betrokken geraakt die het vanuit hun professionele achtergrond leuk vonden om mee te denken en dus ervaring hadden. Dit komt onder andere terug in de observatie van de provincie dat individuele burgers en ondernemers zich pas later in proces aangesproken voelen (respondent 1 en 7). Dit heeft ook te maken met de beschikbare tijd en de mogelijke winst die het voor een individu oplevert, die vaak gering geacht wordt. Al met al hing de toegang tot het proces sterk samen met de mogelijkheden en urgentie van partijen, wat samenhangt met de bewuste keuze om in te zetten op eigenaarschap.

Inhoudelijke openheid

Op het gebied van inhoudelijke openheid, waarmee bedoeld wordt op de mogelijkheid om input van partijen daadwerkelijk mee te nemen in de uitwerking van het plan, zijn de geluiden over het algemeen positief. Een respondent zei daar het volgende over;

“Het was heel open. Je moet daar natuurlijk ook niet naïef in zijn, je kunt niet in een keer de wereld opnieuw ontwerpen. En heel veel wordt natuurlijk bepaald door en de Europese en de Nationale agenda. Heel veel ook op lokaal niveau. Mij gaat het er ook altijd om, dat je ook heel precies bent over waar is de provincie wel van en waar niet van.” – Respondent 2

Belangrijk is dus om naast openheid te geven, ook duidelijk aan te geven waar geen ruimte ligt. De openheid van het proces werd door de verschillende partijen gevoeld. Wel zit er verschil in de manier waarop beleefd is hoe de agenda tot stand gekomen is. De ene respondent (1) heeft ervaren dat dit nadrukkelijk samen met partijen opgesteld is, anderen (3) ervoeren daarbij toch meer sturing vanuit de provincie, variërend van het idee dat het projectteam een aanzet voor de thema's en regio's gedaan had, tot dat de verschillende thema's door ambtenaren ingebracht werden om zeker te weten dat alles er in stond (respondent 3).

Rondom het opstellen van de regioparagrafen werd door de gemeenten ook de vrijheid ervaren (respondent 3 en 4). Tijdens interviews kwam naar voren dat verschil ervaren werd tussen de inhoudelijke openheid van de verschillende thema's (respondenten 6). Dit is te verklaren omdat zij daar zelf de verantwoordelijkheid voor kregen en deze ook opeisten. Openheid was er in principe vanuit het bestuur, maar hoe dit uitwerking kreeg was afhankelijk van de betrokken afdeling. Doordat de houding ten aanzien van co-creatie sterk persoonsafhankelijk blijkt, ontstonden hier verschillen (respondenten 5 en 6). Hier werd wel, zoals eerder aangegeven, op gestuurd vanuit GS en het team.

Status van de uitkomsten

De uitkomsten van het proces van co-creatie leidden niet één op één tot nieuw beleid. Daarvoor moest het eerst vastgesteld worden door Provinciale Staten (zie het aspect besluitvormingsprocessen verderop in dit hoofdstuk). Alle respondenten hadden al verschillende ervaringen met provinciale beleidsvormingsprocessen, zoals bij de dimensies van de betrokkenen al duidelijk werd. Hierdoor was het voor hen duidelijk dat het uiteindelijke beleidstuk nog aangepast kon worden door de formele inspraakprocedures en behandeling door Provinciale Staten. Dat dit bekend was, is terug te zien in de verschillende acties die partijen hebben ondernomen om dit besluitvormingsproces te beïnvloeden (respondenten 3, 5 en 6).

Er was dus wel sprake van duidelijkheid over de status van de uitkomsten, maar dit houdt in dat er geen sprake was van (mee)beslissen door de betrokkenen. Hiermee wordt de bovenste trede van de participatieladder (figuur 2.1) niet bereikt. Wel is er sprake van 'co-produceren'. Gezien de politieke context waar het proces zich in bevindt, is dit naar mening van alle respondenten ook het hoogst haalbare.

Conclusie openheid

Al met al kan geconcludeerd worden dat het proces als open ervaren werd door drie van de vier betrokken externe respondenten (3, 5 en 6). Een belangrijke kanttekening daarbij is dat proces sterk leunt op eigenaarschap. Hierdoor vereist het een inspanning van de betrokkenen. Het proces werd op verschillende punten vraaggericht begeleid door het kernteam. Hierdoor is te verklaren waardoor de respondent die minder openheid ervoer; deze was onder andere door minder beschikbare capaciteit niet in staat om veel energie te investeren in het proces. Dit laatste kan ook een verklaring zijn waarom weinig unusual suspects aansluiting hebben gevonden bij het proces, gecombineerd met de mate van abstractie van de visie. Hierdoor kent het proces met name beperkingen op het gebied van toegankelijkheid. De kenmerken van betrokken actoren zijn dus vanuit hen een belangrijke factor die bepalen hoe zij openheid ervaren.

Aan het einde van de vorige paragraaf werd opgemerkt dat verwacht werd dat vooral de dimensie van de organiserende partij een belangrijke factor zou zijn. Dit bleek met name relevant voor de inhoudelijke openheid van het proces, dat hierdoor voor het gevoel van de externe respondenten enigszins beperkt werd door risicoaversiteit. Voor de toegankelijkheid van het proces werd, door de keuze om in te zetten op eigenaarschap, juist veel verwacht van de personen, zowel intern als extern, die betrokken wilden worden bij het proces. De open houding van het kernteam ondersteunde dit proces en is bepalend geweest in het realiseren van de openheid.

5.4 Transparantie

Het aspect openheid hangt sterk samen met het aspect transparantie. Transparantie wordt in dit onderzoek uitgelegd als het informeren over de inrichting van het proces en de terugkoppeling van tussentijdse resultaten. Doordat het proces vooral gaandeweg vorm kreeg was het niet mogelijk om op voorhand duidelijkheid te geven over het verloop hiervan (respondent 1). Dit was voor de respondenten duidelijk en voor de meesten dan ook geen probleem (respondenten 3 en 5). Op één respondent (4) na vonden zij dat tijdens het proces voldoende duidelijk was in welke fase het zich bevond.

Informatie over het proces werd verstrekt via een speciale website, die gaandeweg het proces meer vorm kreeg. Daarnaast zijn er weinig algemene zendkanalen opgericht, maar heeft het kernteam vooral geprobeerd zich benaderbaar op te stellen. Hierdoor merkten zij dat partijen makkelijk vragen stelden over het proces (respondent 1). De informatievoorziening was dus vooral vraaggericht (respondenten 1, 5 en 6). Voor de provinciale collega's werd er wel af en toe een update opgesteld, die op verzoek ook doorgestuurd werd naar externen (respondent 1). Op basis hiervan is te verklaren waarom één respondent (4), die minder intensief betrokken was, het proces als weinig transparant ervaren heeft en zijn inbreng pas voor het eerst in de conceptversie terug zag.

De terugkoppeling van de resultaten werd niet door iedereen als volledig helder ervaren (respondenten 3, 4 en 6). Zo was het in het begin onduidelijk wat er met de input van partijen tijdens bijeenkomsten gebeurde en bleef het tijdens het proces soms lange tijd stil (respondenten 3 en 5). Een partij gaf aan dat het hierdoor moeilijker was om de urgentie binnen de eigen organisatie vast te houden (respondenten 3).

“Want je geeft iets, dan wil je ook weer terug horen wat het heeft opgeleverd. Anders heb je het gevoel dat je het allemaal maar in een grote zwarte doos gooit en dan hoop je maar dat er de goede dingen uitgehaald worden.” – Respondent 3

Daarnaast gaven respondenten (3 en 6) aan dat het opletten geblazen was wanneer er nieuwe stukken voorbij kwamen. Een verklaring die respondenten hiervoor gaven was dat het interne proces in de provincie niet altijd inzichtelijk was. Hier konden namelijk onderwerpen voorbij komen waar ze dan niet van meegekregen hadden dat die er in zouden staan. Niet alle stukken werden tussentijds met alle partijen gedeeld. Het was wel mogelijk om ze via connecties in het provinciehuis te bekijken, maar ze kwamen niet als vanzelfsprekend naar je toe (respondenten 5 en 6). Hierdoor was er een informatieverschil tussen partijen.

Conclusie transparantie

De transparantie van het proces was met name vraaggericht ingericht. Dit wil zeggen dat informatie gedeeld werd, maar vaak nadat er om gevraagd werd of wanneer de website bezocht werd. De informatie kwam daarmee niet altijd als vanzelfsprekend naar de partijen toe. Hierdoor ontstonden verschillen tussen de hoeveelheid informatie die partijen tot hun beschikking hebben. Dit hangt samen met de mate waarin een actor betrokken is bij het proces en het initiatief dat deze persoon neemt. Daarnaast waren ook connecties in het provinciehuis nuttig voor het verkrijgen van aanvullende informatie. Deze aanpak van het kernteam sluit aan bij de keuze om in te zetten op partijen die medeverantwoordelijk wilden zijn voor het eindresultaat.

In het theoretisch kader zijn openheid en transparantie benoemd als voorwaarden voor een succesvol proces van co-creatie. De conclusie die tot nu toe getrokken kan worden is dat het proces open en transparant was, maar dat dat wel inspanning van de actoren vereiste, wat een bewuste keuze was door het kernteam. Dit heeft invloed op de twee aspecten van het co-creatieproces; ontwerpend proces en gelijkwaardige samenwerking. De verwachting is, dat door een verschil in informatie en een verschillende mate van toegankelijkheid, vooral de actoren die in de gelegenheid waren om intensief deel te nemen een rol zullen spelen in het ontwerpend proces en een gelijkwaardige samenwerking.

5.5 Ontwerpend proces

De belangrijkste voorwaarde voor een ontwerpend proces is dat aan het begin van het proces nog niet duidelijk is wat er aan het eind uit gaat komen. Hierbij gaat het om het uiteindelijke resultaat, maar dit was ook van toepassing op de vormgeving van het proces. Hierdoor is het achteraf mogelijk om het proces te beschrijven, maar heeft er nooit vooraf een blauwdruk gelegen. In deze paragraaf wordt het proces beschreven, waarbij aandacht besteed wordt aan de gebruikte werkvormen en de manier waarop openheid hier vorm in kreeg.

Fase vóór de omgevingsagenda

Na een aanloop met Gedeputeerde Staten werd het proces van de omgevingsvisie in februari 2012 begonnen met een grote startbijeenkomst in het Gelredome (Boonstra & Zwanikken, 2012). Hiervoor zijn partijen breed uitgenodigd om hun agenda te delen (respondent 1). In de maanden die daarop volgden waren er verschillende agenderende bijeenkomsten die varieerden van één op één gesprekken, kleine tafels tot grote bijeenkomsten. Er zat daarnaast verschil in de manier waarop deze tot stand kwamen; de ene keer werd aangesloten bij processen die al liepen, weer een andere keer werden ze door de provincie zelf georganiseerd en soms was er sprake van een combinatie van die twee. De input uit deze fase werd verwerkt tot een omgevingsagenda, waarin het inhoudelijke kader voor de omgevingsvisie was vastgelegd. (respondent 1).

De diversiteit van bijeenkomsten was een logisch gevolg van de manier waarop de provincie invulling gaf aan deze fase. Wanneer iemand bij het kernteam kwam met een idee of onderwerp voor de omgevingsvisie, werd aan die persoon gevraagd om zelf mensen bij elkaar te roepen. Hierbij ondersteunde het kernteam hen wel, maar werd er zo min mogelijk gestuurd op wie uitgenodigd werd voor de bijeenkomsten. Het gevolg hiervan was dat bij de ene bijeenkomst experts zaten die vaker samenwerkten en dat bij de andere ook nieuwe partijen aan tafel zaten (respondent 1). Eerder bij het element toegankelijkheid van het proces werd aangehaald dat dit aansluit bij de keuze van de provincie Gelderland om in te zetten op eigenaarschap, waardoor ook inzet van de andere actoren verwacht werd.

Regioparagrafen en thematafels

Na de vaststelling van de omgevingsagenda zijn de zes verschillende regio's aan de slag gegaan met hun regioparagraaf. Dit was als antwoord op de vraag van de provincie of dat zij mocht leunen op de regio's voor regionale input (respondent 1). De regio's hebben vervolgens de verantwoordelijkheid gepakt om deze vorm te geven aan de hand van een eigen procesje (respondent 3 en 4). Elke regio heeft dit op haar eigen manier aangepakt, waardoor zes verschillende verhalen ontstonden. Dit hing samen met de verschillen in urgentie en de manier waarop een regio georganiseerd was, zoals beschreven onder de kenmerken van actoren. Ook in dit geval heeft het kernteam hier niet op gestuurd, ondanks dat er niet helemaal uitkwam wat zij op voorhand in gedachten hadden (respondent 1).

Een andere activiteit die parallel liep aan de regioprocessen waren de thematafels. Twee voorbeelden die tijdens de interviews naar voren zijn gekomen, zijn de waterparagraaf, waar de waterschappen voor aan de lat stonden (respondent 1, 2 en 6) en de thematafel natuur, waar de manifestpartners samen met gemeenten en provincie aan tafel zaten om de paragraaf rondom natuur vorm te geven. In beide gevallen was het voorzitterschap van de tafel overgedragen aan een andere partij dan de provincie (respondenten 1, 2 en 6). Het resultaat van deze tafels vormde een advies voor de provincie.

Uitwerking van de omgevingsagenda

De vastgestelde omgevingsagenda was inhoudelijk erg breed, waardoor de provincie de noodzaak zag om deze aan te scherpen. Om die reden is een tweedaagse georganiseerd, waar door middel van verschillende workshops hieraan gewerkt is. Daarnaast was er ook aandacht voor de regioparagrafen en de thematafels, onder andere door te kijken naar de samenhang tussen verschillende onderwerpen. De tweedaagse leverde verschillende redeneerlijnen op voor de onderdelen die in de visie terug zouden gaan komen (respondent 1).

Deze fase van het proces was minder vrij toegankelijk. Hiervoor zijn door de provincie Gelderland gericht personen en organisaties uitgenodigd waarvan ze wisten dat zij op dat moment aan bouwstenen voor de visie aan het werken waren. Onder de ongeveer 80 aanwezigen waren zowel provinciale medewerkers (60%), externe partijen (40%) als enkele Statenleden aanwezig (respondent 1).

De redeneerlijnen die voortkwamen uit de tweedaagse zijn getoetst tijdens een grote sessie in Burgers' Zoo, waarbij ongeveer 350 mensen aanwezig waren (respondent 1).

“Dus hier was de uitnodiging weer heel breed, van wie gaan er straks door geraakt worden. Wel weer al die belangen aan tafel. Waarbij mensen zich aan het begin konden uitspreken, van wat neem ik mee als boodschap, waarom ben ik hier. En daarna konden ze in twee rondes van die redeneerlijnen meedenken en input geven.” – Respondent 1

In de volgende stap zijn de getoetste redeneerlijnen in teksten uitgewerkt door de provincie Gelderland. Ondersteunend hieraan zijn gesprekken in de verschillende regio's gehouden, om op bestuurlijk niveau te toetsen of dat de juiste dingen er in stonden. Daarnaast is er een 70% versie van de omgevingsvisie op internet gezet, die tot enkele tientallen verontruste telefoontjes leidde (respondent 1). Als reactie op deze versie ontstond een groepje van 12 personen die nog niet tevreden waren met het resultaat tot dan toe en daar gezamenlijk nog een slag in gemaakt hebben. Hierbij zaten ook personen die op een andere manier niet betrokken geraakt zouden zijn bij het proces, in andere woorden unusual suspects (respondent 1).

Totstandkoming van de verordening

Als instrument van de omgevingsvisie is een verordening opgesteld. Alle respondenten van betrokken partijen (respondenten 3, 4, 5 en 6) hebben dit gedeelte van het anders ervaren dan het gedeelte van de visie. Zij deelden de mening dat in dit gedeelte minder of geen sprake was van co-creatie, doordat de provincie hier de leiding nam en er minder ruimte was voor de inbreng van de actoren. Een respondent gaf aan dat hij alleen de mogelijkheid zag om hier op een formele manier op te reageren (respondent 5) en een andere dat het proces zich vooral achter gesloten deuren plaatsvond (respondent 3). Bij de provincie was bekend dat actoren dit proces zo ervaren hebben, maar zelf geven ze aan dat het onderwerp altijd op tafel heeft gelegen (respondent 1).

Een van de factoren die hierbij meegespeeld heeft is tijd; doordat de verordening later klaar was en daardoor later gedeeld kon worden, waardoor dit concept minder uitgebreid besproken is (respondent 1 en 3). Daarnaast kunnen de verschillende perspectieven verklaard worden aan de hand van manier waarop met name de toegankelijkheid van deze fase.

Conclusie ontwerpend proces

Tijdens het proces zijn vele verschillende werkvormen gehanteerd. De vormen waren hierbij in zichzelf niet erg vernieuwend, maar de veelheid en de fase in het proces waarin deze plaatsvonden verschilden met eerdere beleidsvormingsprocessen. Daarnaast waren er ook enkele grote sessies, waarbij volgens de respondenten weinig ontworpen werd, maar meer gedeeld werd wat er tot dan toe opgehaald was (respondenten 4 en 6).

Het was voor verschillende actoren in het begin erg wennen om met deze mate van openheid te werken, zoals duidelijk werd tijdens de dimensies (paragraaf 8.1). De openheid in het begin was daardoor ondersteunend om actoren in de 'co-creatie-stand' te krijgen. Wel was een gemeentelijke respondent (3) van mening dat deze fase te lang aangehouden is, waardoor de aandacht verslapt. Het gevoel van voortgang is hierbij van belang om de partijen betrokken te houden.

"Het is de kunst om de balans te zoeken, tussen het is onzeker waar je naar toe gaat en zekerheid bieden over wat je ophaalt en welke kant het op gaat." – Respondent 3

Er was volgens enkele actoren een duidelijk verschil te bemerken tussen de fasen in het proces. Los van de fase van de verordening waren de meeste respondenten positief over het ontwerpend karakter van het proces. Dit verschil tussen de fasen is onder andere te verklaren door de verschillen in toegankelijkheid en transparantie. Niet alle fasen waren even toegankelijk, of werden in ieder geval niet zo ervaren. Dit lijkt samen te hangen met het karakter van het resultaat van een fase. Naarmate deze dichter bij bindende (beperkende) afspraken komen, lijkt het onderlinge vertrouwen meer op de proef te worden gesteld.

5.6 Gelijkwaardige samenwerking

Het tweede belangrijke element van co-creatie is een gelijkwaardige samenwerking. Dit theoretische begrip is in de realiteit lastig te realiseren. Zo heeft de provincie Gelderland als initiator een bijzondere positie in het proces, mede doordat PS het beleidsstuk uiteindelijk vaststelt. Doordat de verschillende actoren ervaring hadden met beleidsprocessen was dit voor iedereen helder, waardoor enkelen het ook logisch vonden dat de provincie uiteindelijk de beslissingen en de grootste rol in het schrijfproces op zich nam (respondenten 5 en 6). De beslissingen zijn dus niet op volledig gelijkwaardige basis genomen, zoals eerder bij het aspect openheid naar voren kwam.

Belangrijk voor een gelijkwaardig proces is dat de inbreng van de verschillende actoren van gelijke waarde is. Wanneer de inbreng van actoren op waarde geschat wordt wil dat zeggen dat respondenten hun zien dat hun bijdrage serieus genomen wordt. De meeste respondenten (3, 5 en 6) vinden dit het geval, maar dit geldt niet voor de respondenten 4 en 7. Voor hun gevoel is er of te weinig of niets mee gedaan.

In de totstandkoming van het proces is op verschillende momenten de verantwoordelijkheid overgedragen aan andere personen dan de leden van het kernteam. Voorbeelden hiervan zijn de tafels die inhoudelijk invulling hebben gegeven aan de waterparagraaf en de natuurparagraaf en de regio's die verantwoordelijk waren voor hun eigen regioparagraaf. Hiermee werd ingespeeld op wederzijdse afhankelijkheid. Deze processen zijn vanuit het kernteam zoveel mogelijk losgelaten, ook wanneer de uitkomsten niet overeenkwamen met de ambities die op voorhand vastgesteld waren.

Achteraf is hier in overleg met GS een aantal keer geprobeerd om iets meer scherp te krijgen in de uitvoeringsconstructies, maar dit is zoveel mogelijk gemeden om niet de overgedragen ruimte weer terug te nemen (respondent 1).

Al met al nam de provincie Gelderland meer een houding aan als één van de partijen (respondent 5). Deze houding gaf vertrouwen, doordat de inbreng van de actoren serieus werd genomen. Bij de respondenten (4 en 7) die deze houding van de provincie niet erkenden was dit vertrouwen in veel mindere mate aanwezig.

Een andere test voor dit vertrouwen was het gedeelte van het proces waarin de verordening nader werd uitgewerkt. Hoewel de verordening volgens de provincie gedurende het gehele proces ter bespreking op tafel heeft gelegen, wordt dit door respondenten anders ervaren. Zij zagen het eerder als twee losse processen, waarbij de provincie rondom de verordening zelf de touwtjes weer strakker in handen nam. Aan de ene kant werd dit als logisch ervaren, maar twee respondenten (3 en 5) vonden het verschil te groot.

Dit is te verklaren vanuit een andere interpretatie van de uitwerking van de verordening. Aan de ene kant wil de provincie regels achter de hand hebben om de overeengekomen afspraken te kunnen handhaven als het spannend wordt. Aan de andere kant vond een respondent (3) dat deze verordening meer een uiting van wantrouwen tegenover de partijen;

“Maar de verordening die erachter zit, en daar werd dan van gezegd van ja, als het mis gaat hebben we de verordening. Dat voelt niet fijn. Als er een verordening achter zit waarin alles juridisch is vastgelegd, waarbij alle openheid die er aan de voorkant in zit er aan de achterkant er weer uit is gehaald.” – Respondent 3

Conclusie gelijkwaardig proces

De provincie Gelderland heeft sterk de focus gelegd op het bewerkstelligen van een gelijkwaardig proces, waarbij geprobeerd is om zich zoveel mogelijk als één van de partijen op te stellen. Dit is lastig omdat de organiserende overheid altijd een bijzondere positie blijft houden en een belangrijke rol speelt in de organisatie van het proces. Daarnaast werd bij de dimensie van de organiserende partij beschreven dat de andere houding die dit vergt niet bij iedereen in de organisatie aanwezig was. Tijdens de interviews is niet naar voren gekomen dat dit voor de gelijkwaardigheid van het proces een grote belemmering was. Dit kan verklaard worden door de rol van het kernteam en GS, om collega's hierop attent te maken. Vooral in het visietraject waren de meeste respondenten te spreken over de houding van de provincie en zagen zij verschil met eerdere processen. Als zij dit verschil ervoeren, voelden zij zich ook meer serieus genomen.

Dit lag anders bij het proces om te komen tot de verordening. Hierbij nam de provincie volgens de respondenten sterk de lead, waardoor hierdoor het gevoel ontstond dat de partijen uiteindelijk toch niet volledig vertrouwd werden. Dit kan, zoals eerder geduurd, verklaard worden aan de hand van de openheid en transparantie van dit gedeelte van het proces.

5.7 Relatie met besluitvorming

Eerder werd al aangegeven dat de respondenten op de hoogte waren van de afhankelijkheid van het proces met de democratische besluitvorming. In het proces komt dit op drie manieren terug. Als eerste zijn op verzoek van Provinciale Staten hoorzittingen georganiseerd, waar iedereen de mogelijkheid had om spreektijd aan te vragen (respondent 1). De belangstelling voor deze bijeenkomsten verschilde sterk per regio (respondent 5). Tijdens deze hoorzittingen spraken verschillende betrokkenen hun waardering uit voor het proces (respondent 1). Uit twee interviews kwam naar voren dat zij het inspreken op de hoorzitting niet als erg nuttig ervaren hebben. Dat wil zeggen dat ze niet het idee hadden, dat ze op deze manier invloed uit konden oefenen of dat hun reactie serieus genoeg werd genomen (respondent 4 en 7).

Een ander onderdeel van de besluitvorming is de formele inspraakprocedure. Alle respondenten hebben hiervoor een zienswijze ingediend (respondenten 3, 4, 5, 6 en 7). Op basis van deze interviews kan geconcludeerd worden dat wanneer gebruik wordt gemaakt van de traditionele inspraakprocedure deze niet als heel zinvol ervaren worden. Dit heeft meer impact als de respondent minder betrokken was tijdens het co-creatieve proces.

De daadwerkelijke besluitvorming vond plaats na behandeling in de Provinciale Staten. Zij konden tijdens deze fase inhoudelijke aanpassingen voorstellen. Op hoofdlijnen is het resultaat van het proces overeind gebleven, maar er zijn wel enkele voor de respondenten wezenlijke dingen gewijzigd (respondenten 5 en 6). Verschillenden respondenten hebben door middel van acties buiten het proces van co-creatie om geprobeerd hebben om invloed uit te oefenen op de Staten (respondenten 3, 5 en 6).

Daarnaast hebben Gedeputeerde Staten en het kernteam geprobeerd om de Statenleden zoveel mogelijk te betrekken en te laten ervaren wat co-creatie inhoudt, wat ook door de respondenten gewaardeerd werd (respondent 3 en 5). Dit kwam in het begin nog wat lastig van de grond. Er is toen wel ruimte gevraagd om het proces in de vorm van co-creatie op te pakken, maar wat de rol van de Staten daarna was, was onvoldoende helder (respondenten 1 en 2). Later in het proces is dit mede door initiatief van de Statenleden zelf nader ingevuld. Zo waren ze onderdeel van de tweedaagse en hebben ze de hoorzittingen geïnitieerd (respondenten 1). Zoals eerder toegelicht werden zij gedurende in het proces enthousiast over de aanpak en dit heeft invloed gehad op de besluitvorming.

Conclusie besluitvorming

De invloed van de besluitvorming op het proces kreeg dus op drie manieren vorm; hoorzittingen, inspraakprocedure en de uiteindelijke vaststelling door Provinciale Staten. Hiervan heeft de behandeling voor PS de grootste invloed gehad, waarin volgens respondenten wezenlijke punten zijn veranderd, al is de grote lijn behouden gebleven. Dit laatste is mede te verklaren doordat door GS en het kernteam geprobeerd is om Statenleden te betrekken, om zo draagvlak voor het proces te creëren.

5.8 Doelen van co-creatie

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk werd toegelicht heeft de provincie Gelderland met name als doel gehad om door middel van dit proces partijen die met maatschappelijke opgaven bezig zijn te ondersteunen in hun praktijk. Dit doel kan uiteengerafeld worden in inhoudelijke kwaliteit en effectiviteit. Het doel democratisch proces is geen expliciet streven geweest.

Inhoudelijke kwaliteitsverbetering

Het doel inhoudelijke kwaliteitsverbetering is in het theoretisch kader uiteengerafeld in twee elementen; de aanwezigheid van de benodigde relevante kennis en inhoudelijke verrijking. Doordat in de voorbereiding van de omgevingsvisie andere partijen dan de provincie meer betrokken waren dan bij eerdere plannen was er potentieel meer kennis beschikbaar om daarmee te komen tot een inhoudelijk beter plan, wat aansluit bij het eerste element. Deze kennis is benut door verschillende actoren actief te betrekken in het proces en hen op bepaalde onderdelen de verantwoordelijkheid te geven. Daarnaast zijn tegenstrijdige belangen samengebracht tijdens het proces, wat ondersteunend is aan de inhoudelijke verrijking van de visie. Een kanttekening die hierbij door een gemeentelijke respondent (4) geplaatst werd, is dat door de keuze van de provincie om met regio's samen te werken in plaats van met individuele gemeenten de scherpte verdwijnt doordat hier op twee niveaus overeengekomen moet worden.

Zoals eerder aangegeven zijn unusual suspects beperkt betrokken geweest bij het proces. Als ze er waren droegen ze wel bij aan de kwaliteit van de visie, maar doordat het er slechts een paar waren is de impact beperkt gebleven (respondent 1). Wel zijn de verschillende reguliere partijen op een andere manier betrokken waardoor een ander gesprek ontstond.

Belangrijk is om op te merken dat de provincie op bepaalde momenten de manier van samenwerken en het geven van vertrouwen boven inhoudelijke keuzes geplaatst heeft. Hierdoor heeft de visie niet op alle punten de gewenste scherpste en zijn er beperkt keuzes gemaakt (respondent 1 en 2). Dit laatste heeft ook te maken met een wisseling van de verantwoordelijke bestuurder.

Al met al zijn de respondenten over het algemeen redelijk tevreden over de visie, maar zien ze daarnaast nog verbeterpunten. Daarbij moet opgemerkt worden dat verschillende respondenten aangaven dat in hun ogen het niet zo zeer die visie is die het verschil maakt, maar dat juist in het proces gewerkt moet worden aan onderling vertrouwen. Hiermee wordt duidelijk waar de focus in dit proces, ook voor de partijen, lag.

Effectiviteit

Zoals hierboven aan de orde kwam werd de effectiviteit, hier aangevlogen vanuit termen als draagvlak en betrokkenheid, als een belangrijk doel gezien. Over het algemeen is door de aanpak van co-creatie meer goodwill ontstaan en doordat partijen zich herkennen in de visie is er sprake van (meer) gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid (respondent 3, 5 en 6). Op sommige vlakken heeft dit geleid tot een grotere verantwoordelijke rol van een partij in de uitvoering van beleid. Aan de andere kant wordt ook geconstateerd dat de continuïteit van de aanpak van co-creatie niet overal in het provinciehuis vervolg heeft gekregen (respondent 3).

Zoals eerder ter sprake kwam zijn er nog steeds grote verschillen tussen de verschillende afdelingen van de provincie, maar ook van de betrokken partijen. Dit wil niet zeggen dat er geen sprake van vooruitgang, zoals het volgende citaat aangeeft.

“Dus er is een hele open visie gemaakt, heel herkenbaar, heel erg van de co-creatie. Erg veel waardering voor, ook echt een enorme slag gemaakt vind ik. Wat de oude cultuur van de provincie was en de nieuwe cultuur.” – Respondent 3

Daarbij was de verwachting van te voren ook niet dat met één omgevingsvisie een volledige cultuuromslag bewerkstelligd kon worden (respondent 1). Uit de gesprekken kwam naar voren dat de partijen verandering zien. Hierbij moet een belangrijke kanttekening geplaatst worden. Wanneer een partij minder intensief betrokken is geraakt bij het proces en daarmee een minder positief beeld heeft van het proces, ziet deze geen verandering in de manier waarop de provincie Gelderland opereert (respondent 4 en 7).

Hiermee kan de conclusie getrokken worden dat het co-creatieve proces bijgedragen heeft aan de effectiviteit van het beleid, maar alleen voor de partijen die intensief betrokken waren bij het proces. Zij voelen gedeelde verantwoordelijkheid en ervaren een andere houding van de provincie, waardoor wederzijds vertrouwen is toegenomen. Voor partijen die minder of nauwelijks betrokken zijn geweest is het vertrouwen eerder gedaald, doordat de verwachtingen van co-creatie niet waar zijn gemaakt.

Democratisch proces

Uit de gesprekken met de provincie werd duidelijk dat het nastreven van een democratisch proces geen doel is geweest. Zij hebben de democratische legitimiteit bij de Provinciale Staten gelegd (respondenten 1 en 2).

“Je kunt net zo goed een toon opzetten dat het minder democratisch is. Of dat je juist de Staten als democratisch orgaan, die vraag je of ze even een stapje opzij kunnen doen. Dus je kunt net zo goed betogen dat het minder democratisch is.” – Respondent 2

Dit verklaart waarom tijdens de interviews dit doel niet door de respondenten naar voren werd gebracht. Het proces werd gezien als een manier om bij te dragen aan het realiseren van maatschappelijke opgaven en niet om in het proces democratische legitimatie te waarborgen.

5.9 Conclusies

Over het algemeen zijn de respondenten redelijk tevreden over het inhoudelijke eindresultaat. Dit is onafhankelijk van de manier waarop het proces ervaren is. De proceservaring heeft wel invloed op de manier waarop de visie geïnterpreteerd wordt. Drie respondenten die het proces positief beoordelen, zien de omgevingsvisie als een (gedeeltelijk) gedeeld verhaal en voelen zich daarmee ook meer medeverantwoordelijk dan bij eerdere provinciale visies. Dit geldt niet voor de verordening, die gezien wordt als echt iets van de provincie en wat ook door hen gemaakt is.

De verschillende manieren waarop het proces ervaren is kan verklaard worden aan de hand van de aspecten van het theoretisch model die in dit hoofdstuk uitgewerkt zijn. De basis ligt hiervoor bij de kenmerken van de verschillende betrokkenen. Er bleek voldoende onderling vertrouwen en wederzijdse afhankelijkheid voor de meeste van de reguliere partijen om deel te nemen aan het proces. Deze bovenliggende factor vertrouwen blijkt van groot belang en is onder andere gebaseerd op de mate waarin de organiserende partij en de andere actoren in staat zijn om elkaars taal te spreken.

De factor wederzijdse afhankelijkheid hangt samen met de urgentie die betrokkenen aan het proces toe kennen. Deze urgentie werd niet breed gedeeld in de provinciale organisatie, maar dit bleek geen te grote blokkade te zijn. Dit doordat het kernteam en GS stuurden op een co-creatieve houding van de betrokken ambtenaren. Voor actoren bleek urgentie alleen niet voldoende; daarnaast moest de organisatie ook over voldoende capaciteit beschikken.

Deze urgentie en capaciteit waren van groot belang voor de overige aspecten van het proces. De provincie Gelderland vond het van belang dat actoren betrokken raakten die zelf ook eigenaarschap toonden voor (een onderdeel van) de omgevingsvisie. Om die reden was met name de toegankelijkheid en de transparantie van het proces vraaggericht opgesteld. Dat wil zeggen dat bijvoorbeeld informatie niet automatisch naar de betrokkenen toe kwam. Dit gold niet voor alles; regio's werden door de provincie uitgenodigd om hun inbreng te leveren en rondom enkele thema's ontstonden deelprocessen, zoals de herijking van de EHS.

De urgentie en beschikbare capaciteit bepaalden dus hoe intensief actoren betrokken waren in het proces en daarmee ook hoeveel invloed ze hadden op het eindresultaat. Dit laatste kwam tot uiting in de aspecten ontwerpend proces en gelijkwaardige samenwerking. Deze twee aspecten vormen samen de basis van co-creatie. Bij het ontwerpend proces werd duidelijk dat verschillende fasen te onderscheiden waren. De toegankelijkheid en transparantie verschilden hiertussen, wat gevolgen had voor de manier waarop actoren dit waardeerden. Met name rondom de verordening leidde dit tot verschillende opvattingen over de mate waarin actoren inbreng konden leveren.

Van de verschillende doelen die in het theoretische kader benoemd zijn bleek het doel democratisch proces in dit geval niet van toepassing. Van de overige twee doelen werd door verschillende respondenten de effectiviteit, hier uitgedrukt in draagvlak en betrokkenheid, als het meest belangrijke ervaren. De intensiteit van deelname hangt op een positieve wijze samen de ervaren effectiviteit. Voor de inhoudelijke kwaliteitsverbetering blijkt dit minder relevant; alle respondenten zijn (redelijk) tevreden over de uiteindelijke omgevingsvisie.

Op de uiteindelijke inhoud van de visie heeft de politieke besluitvorming nog belangrijke invloed gehad, al zijn de grote lijnen behouden gebleven. De (mogelijke) invloed van de politiek was voor de respondenten geen verrassing, wat terug te zien was in de lobbyinspanningen die gedaan zijn. Hiermee wordt de bovenste trede van de participatieladder ((mee)beslissen) niet gehaald.

6. Vergelijking cases

In de vorige twee hoofdstukken zijn de cases van POL2014 en de Gelderse omgevingsvisie geanalyseerd. Deze vormen samen de basis voor de vergelijking, waardoor een uitspraak gedaan kan worden over de voorwaarden voor een succesvol proces van co-creatie. Daarom zal eerst vergeleken worden in hoeverre in beide gevallen sprake was van een succesvol proces van co-creatie. Vervolgens worden de verschillende voorwaarden die centraal staan in dit onderzoek vergeleken voor beide cases. Als eerste wordt gekeken naar contextfactoren die van invloed zijn op de processen van co-creatie, die mede bepalen in hoeverre de cases te vergelijken zijn. Alle besproken aspecten van het theoretische model zijn samengevat in tabellen.

6.1 Contextfactoren

In het methodologisch kader is kort toegelicht dat POL2014 van de provincie Limburg en de omgevingsvisie van de provincie Gelderland gelijksoortige processen zijn. Er zijn dan ook veel overeenkomsten. Als provincies hebben zowel Gelderland als Limburg dezelfde wettelijke taken en daarmee hebben de beide plannen dezelfde juridische status en vervangen ze de wettelijk verplichte sectorale plannen voor de fysieke leefomgeving.

Op dit punt is wel een verschil te benoemen tussen beide provincies. Voor de provincie Gelderland was dit de eerste keer dat deze plannen gecombineerd werden. De provincie Limburg werkt al vanaf 2001 met omgevingsplannen. Hierdoor was de inhoudelijke verandering in Gelderland groter dan in Limburg. Een ander verschil is te benoemen rondom de verordening; in Limburg was eerder nog geen verordening op het gebied van ruimte, die nu op bepaalde onderdelen vanuit het Rijk verplicht werd gesteld. Voorheen werden afspraken enkel in bestuursafspraken vastgelegd. In Gelderland was een verordening geen nieuw verschijnsel, waardoor op dit punt de verandering in Limburg groter was.

Wat betreft de context voor de procesaanpak, waren de verschillen niet groot. Voor beide was het de eerste keer dat het proces in co-creatie tot stand kwam. Daarnaast hadden beide provincies de voorlopers van de omgevingsvisie op een gelijksoortige manier vorm gegeven, waarbij interactieve beleidsvorming centraal stond.

6.2 Succesvolle processen van co-creatie

Dit onderzoek staat in het teken van het achterhalen van de voorwaarden voor een succesvol proces van co-creatie. In dit onderzoek wordt dit bekeken aan de hand van drie doelen; inhoudelijke kwaliteitsverbetering, effectiviteit en democratisch proces. Bij de casestudies werd al benoemd dat het doelbereik van een proces beoordeeld is op basis van de mening van de respondenten van dit onderzoek.

<i>Democratisch proces</i>	
POL2014	Omgevingsvisie Gelderland
<i>Representatieve participatie</i>	
Niet naar gestreefd en ook geen sprake van	Niet naar gestreefd en ook geen sprake van
<i>Beschermen zwakke belangen</i>	
Niet expliciet actie op ondernomen Inbreng betrokken partijen serieus genomen	Niet expliciet actie op ondernomen Inbreng betrokken partijen serieus genomen Gemeenten ondersteund in deelname aan proces
<i>Invloed besluitvorming</i>	
Zorgde voor democratische legitimiteit	Zorgde voor democratische legitimiteit
<i>Conclusie</i>	
Geen doel geweest, legitimatie lag bij PS	Geen doel geweest, legitimatie lag bij PS

Figuur 6.1: Vergelijking democratisch proces

Eén van de drie doelen kwam niet terug in de doelstellingen van de provincies zelf. Dit is het streven naar een democratisch proces. Dat wil zeggen dat in beide processen het geen doel was om democratische legitimatie te realiseren door middel van het proces; deze lag in beide gevallen bij de Provinciale Staten. Hierdoor is niet gestreefd naar een representatieve deelname aan het proces. Daarnaast zijn zwakke belangen niet expliciet ondersteund, maar hebben deelnemers aan het proces wel meer mogelijkheden tot inbreng gehad dan in eerdere beleidsprocessen. Zo zijn de relevante belangen betrokken geweest, maar dit had in beide gevallen meer tot doel om tot betere plannen en draagvlak te komen.

Hiermee kan geconcludeerd worden dat beide andere doelen die de literatuur stelt, wel van belang waren voor de provincies. Inhoudelijke kwaliteitsverbetering kwam bijvoorbeeld terug in het streven naar beleid wat beter aansluit bij de huidige maatschappij. Over het algemeen zijn de respondenten tevreden over deze inhoudelijke kwaliteit. Wel hadden de meeste partijen gehoopt dat hun belangen beter vertegenwoordigd zouden zijn. Enkele respondenten merkten op dat ze een meer vernieuwend product verwacht hadden of gehoopt hadden dat scherpere keuzes gemaakt zouden worden. Deze keuzes zijn op bepaalde punten nu doorgeschoven naar de uitvoering, waardoor volgens enkele respondenten de teksten vlak zijn of nog op meerdere manieren uitgelegd kunnen worden.

In figuur 6.2 is weergegeven hoe de twee voorwaarden voor dit doel terugkwamen in de cases. In beide gevallen bleek het geen probleem om de relevante actoren en dus kennis te betrekken in het proces. Dit was lastiger voor actoren die ook wel 'unusuals' worden genoemd. Deze kunnen een meerwaarde vormen voor het proces omdat ze een andere invalshoek hebben, waardoor inhoudelijke verrijking plaats vindt. In Gelderland is het gelukt om enkele unusuals te betrekken, wat ook een streven van de provincie was. Toch komt inhoudelijke verrijking in beide cases vooral voort uit het op een andere manier benaderen van de reguliere actoren. Dit bleek voldoende om een positieve bijdrage te leveren aan de inhoudelijke kwaliteit.

In beide processen hebben de besluitvormingsprocessen invloed gehad op het uiteindelijke resultaat. Hierbij is niet het volledige plan aan de kant gezet, maar zijn er wel nog wezenlijke veranderingen aangebracht.

<i>Inhoudelijke kwaliteitsverbetering</i>	
POL2014	Omgevingsvisie Gelderland
<i>Aanwezigheid relevante kennis</i>	
De meeste relevante actoren waren betrokken en dus kennis aanwezig Kennis benut door ontwerpend proces	De meeste relevante actoren waren betrokken en dus kennis aanwezig Kennis benut door ontwerpend proces
<i>Inhoudelijke verrijking</i>	
Weinig nieuwe actoren Reguliere actoren anders betrokken, d.m.v. ontwerpend proces en gelijkwaardige samenwerking Andere rolverdeling	Enkele nieuwe actoren (unusuals) Reguliere actoren anders betrokken, d.m.v. ontwerpend proces en gelijkwaardige samenwerking Andere rolverdeling
<i>Invloed besluitvorming</i>	
Belangrijke onderdelen veranderd Grote lijnen overeind gebleven	Belangrijke onderdelen veranderd Grote lijnen overeind gebleven
<i>Conclusie</i>	
Respondenten over het algemeen tevreden	Respondenten over het algemeen redelijk tevreden

Figuur 6.2: Vergelijking inhoudelijke kwaliteitsverbetering

Het derde doel is gericht op de effectiviteit van het proces, waarbij het gaat om doorwerking en draagvlak. Op dit onderdeel verschillen de meningen van de respondenten sterk. Het draagvlak onder respondenten varieert van het zien van het resultaat als een gedeeld verhaal tot iets van weinig waarde. Tussen de manier waarop dit in beide provincies ervaren werd zat weinig verschil. Wel zat er een verschil in de link van het resultaat met de uitvoering. In Limburg vindt een gedeelte van de nadere uitwerking van het POL plaats na de vaststelling van het plan, waarmee een link gelegd wordt naar de uitvoering. In Gelderland is het kernteam vanuit de provincie ontbonden na de vaststelling van het plan, waardoor daar de link met de uitvoering minder duidelijk aanwezig is.

Hierboven werd al duidelijk dat de besluitvormingsprocessen voor inhoudelijke aanpassingen hebben gezorgd. Dit kan een negatief effectief hebben op het draagvlak voor het plan. Toch was hier slechts beperkt sprake van; de respondenten beschouwden de invloed van PS als een gegeven, omdat het onderdeel is van het systeem. Zij waren zich daarmee op voorhand bewust van de mogelijke invloed hiervan.

Effectiviteit	
POL2014	Omgevingsvisie Gelderland
<i>Benodigdheden doorwerking aanwezig</i>	
Enkele respondenten ervaren het als gedeeld verhaal Draagvlak breder aanwezig Noodzakelijke actoren betrokken Duidelijke link aanwezig met uitvoering	Enkele respondenten ervaren het als gedeeld verhaal Draagvlak breder aanwezig Noodzakelijke actoren betrokken Team ontbonden na vaststelling visie
<i>Invloed besluitvorming</i>	
Invloed wordt als gegeven beschouwd	Invloed wordt als gegeven beschouwd
<i>Conclusie</i>	
Draagvlak aanwezig Werkt door in uitvoering	Draagvlak aanwezig Co-creatie houdt beetje op na vaststelling Stap vooruit in cultuurverandering

6.3: Vergelijking effectiviteit

Over het algemeen kan gesteld worden dat de processen succesvol zijn geweest, maar dat er wel ruimte voor verbetering is. Daarbij moet nog opgemerkt worden dat veel respondenten vooral een positief verschil zien ten opzichte van eerdere processen. Wat in zichzelf ook bijdraagt aan de beoordeling van het resultaat en het draagvlak. In beide processen bleek een democratisch proces geen belangrijk streven.

6.3 Besluitvorming

In beide provincies zijn het de Provinciale Staten die het uiteindelijke beleid vaststellen. Hierdoor kunnen zij van grote invloed zijn op het uiteindelijke resultaat. Zoals bleek uit de bovenstaande beschrijving van de doelen, heeft het met name invloed gehad op het inhoudelijke resultaat, doordat daar enkele andere keuzes gemaakt zijn. Hiermee zijn de uitkomsten van de processen voor een groot gedeelte gerespecteerd.

Besluitvorming	
POL2014	Omgevingsvisie Gelderland
<i>Invloed op eindresultaat co-creatie</i>	
Door inspraakprocedure en politieke besluitvorming Statenleden tijdens proces betrokken	Door hoorzittingen, inspraakprocedure en politieke besluitvorming Statenleden tijdens proces betrokken (vooral a/h einde)
<i>Conclusie</i>	
Invloed PS op wezenlijke dingen, grote lijn behouden Gevoel dat inspraak en hoorzittingen niet veel invloed hebben	Invloed PS op wezenlijke dingen, grote lijn behouden Gevoel dat inspraak en hoorzittingen niet veel invloed hebben

Figuur 6.4: Vergelijking besluitvorming

Er bestaat dus een kans dat PS de uitkomsten van een proces van co-creatie aan de kant schuift. Hierdoor zagen beide provincies het belang in om de Statenleden in een vroeg stadium te betrekken. Dit bleek niet altijd even makkelijk; vooral in de provincie Gelderland was het aan het begin van het proces zoeken naar een juiste manier om hun te betrekken. De rol van de Statenleden gaat namelijk verder dan enkel het vaststellen, omdat ze, zoals eerder benoemd ook een volksvertegenwoordigende rol hebben.

Tussen beide provincies zijn uit de interviews vooral overeenkomsten naar voren gekomen op dit punt. De Statenleden zijn op verschillende manieren geïnformeerd en konden zich gedurende het proces uitspreken over de tussenproducten. Ook is in beide provincies een formele inspraakronde geweest die samenhangt met deze besluitvorming. Daarnaast zijn alleen in Gelderland extra hoorzittingen georganiseerd op initiatief van PS. Bijna alle respondenten gaven aan gebruik te hebben gemaakt van deze formele processen.

6.4 Voorwaarden voor co-creatie

Hierboven is beschreven dat beide processen als succesvol betiteld kunnen worden. Daarnaast werd duidelijk dat de formele besluitvorming van invloed is geweest op het resultaat. Veruit de grootste invloed kwam echter vanuit het proces van co-creatie. In deze paragraaf wordt beschreven hoe de verschillende voorwaarden van invloed waren in de beide provincies en welke verschillen daar tussen op te merken waren. Hierbij wordt het theoretisch model aangehouden (zie figuur 2.7).

Ontwerpend proces

Samen met de gelijkwaardige samenwerking vormt het ontwerpend proces het hart van het co-creatieproces. Hierin wordt duidelijk voor welke invulling beide provincies gekozen hebben. Hiertussen zijn zowel veel overeenkomsten als verschillen te herkennen. Deze overeenkomsten komen duidelijk terug in figuur 6.5 en zijn zowel te herkennen in de inhoudelijke focus die aangebracht is als de keuzes die in het proces genomen zijn.

Inhoudelijk is in beide gevallen gekozen om het uiteindelijke beleid in te delen in een deel voor regio's, waardoor inhoudelijke verschillen meegenomen konden worden, en een deel met de uitwerking van thema's die voor de hele provincie van toepassing zijn. In beide gevallen is de verantwoordelijkheid voor het regiogedeelte overgedragen aan de regio's. Ook bij de uitwerkingen van thema's, vooral voor de herijking van de Ecologische Hoofdstructuur is intensief samengewerkt met de relevante actoren.

Andere zaken die overeenkwam zijn de timing van het proces, waardoor voordat er iets op papier stond in gesprek gegaan werd met de verschillende actoren in het proces. Voor dit proces werd in beide gevallen ook lang de tijd genomen, wat het aan de ene kant mogelijk maakte om goede gesprekken te voeren, maar aan de andere kant ook veel vroeg van de betrokkenen. Daarnaast zat er in beide processen was er sprake van een opbouw met verschillende fasen. Niet al deze fasen waren even toegankelijk in de ogen van de respondenten. Dit gold met name voor de fase waarin de verordening werd geschreven. Daarnaast is in beide provincies de openheid zo goed mogelijk geprobeerd te handhaven. De lastigheid zat hierbij vooral in de betrokkenheid van vele personen, waarbij niet iedereen deze open houding had.

Verschillen zaten met name in de manier waarop het proces vormgegeven was. Zo was het proces in Limburg in duidelijk verschillende fasen vormgegeven, waarbinnen gekeken werd hoe het het beste vormgegeven kon worden. In Gelderland was een dergelijke structuur op voorhand niet sterk uitgedacht. Daar zijn ze begonnen door te kijken welke actoren, welke onderwerpen op de agenda zouden zetten. Hierdoor was dit proces minder duidelijk gestructureerd. Uit de interviews kwam naar voren dat dit vooral in de beginfase invloed heeft gehad. In Gelderland moesten de actoren erg wennen aan de andere aanpak, terwijl in Limburg eerst door moest dringen dat er sprake zou zijn van een andere aanpak dan bij eerdere processen.

Ontwerpend proces	
POL2014	Omgevingsvisie Gelderland
<i>Opbouw proces</i>	
Verschillende fasen; agenda-, probleem-, oplossing- en instrumentenfase Regioprocessen Thema's In gesprek voordat er iets op papier stond Verschillende werkvormen Verschillen in toegankelijkheid per onderdeel Voldoende tijd Provincie schreef de uiteindelijke teksten	Procesverloop van agendasetting naar uitwerking in visie en verordening Regioprocessen Thematafels In gesprek voordat er iets op papier stond Verschillende werkvormen Verschillen in toegankelijkheid per onderdeel Voldoende tijd Provincie schreef de uiteindelijke teksten
<i>Uitkomst staat aan begin niet vast</i>	
Openheid tijdens het proces vastgehouden Afhankelijk van houding ambtenaren	Openheid tijdens het proces vastgehouden Afhankelijk van houding ambtenaren
<i>Conclusie</i>	
Sprake van ontwerpend proces, zeker in vergelijking tot eerdere processen Begin anders ervaren door verschillende verwachtingen Verdeeldheid over ontwerpend proces verordening	Sprake van ontwerpend proces, zeker in vergelijking tot eerdere processen Begin was chaotisch en wennen voor betrokkenen Verdeeldheid over ontwerpend proces verordening

Figuur 6.5: Vergelijking ontwerpend proces

Gelijkwaardige samenwerking

Het tweede belangrijke onderdeel van co-creatie is gelijkwaardige samenwerking. Ook hier blijkt uit figuur 6.6 dat er vooral overeenkomsten te bemerken zijn. In beide gevallen heeft de provincie als probleemeigenaar van het beleidstuk een speciale positie, wat een gelijkwaardige samenwerking bemoeilijkt. Wel is door beide provincies zoveel mogelijk geprobeerd om als een gelijke partner te acteren, wat ook erkend werd door respondenten.

Dit is onder andere gedaan door op bepaalde punten de verantwoordelijkheid over te dragen aan andere partijen, zoals bij ontwerpend proces werd toegelicht. Dit vereiste wel een ander houding van alle betrokkenen, wat niet voor iedereen even gemakkelijk was. Dit gold ook voor het serieus meenemen van alle inbreng. Een paar keer werd benoemd dat niet alle respondenten het gevoel hadden dat betrokken ambtenaren in staat waren om zich te laten beïnvloeden door het proces. Dit kwam ook ter sprake rondom het opstellen van de verordening.

Gelijkwaardige samenwerking	
POL2014	Omgevingsvisie Gelderland
<i>Inbreng van gelijke waarde</i>	
Provincie speciale positie Wel zoveel mogelijk geprobeerd één van de partijen te zijn, is ook zo ervaren Houding betrokken ambtenaar van belang Voor regiovisies verantwoordelijkheid overgedragen Inbreng (vaak) serieus meegenomen Minder sprake van in instrumentenfase	Provincie speciale positie Wel zoveel mogelijk geprobeerd één van de partijen te zijn, is ook zo ervaren Houding betrokken ambtenaar van belang Voor regiovisies en thematafels verantwoordelijkheid overgedragen Inbreng (vaak) serieus meegenomen Minder sprake van in geval van verordening
<i>Conclusie</i>	
Over het algemeen sprake van gelijkwaardige samenwerking Verschil in perceptie actoren, hangt of van mate betrokkenheid Rondom verordening verschillende opvattingen	Over het algemeen sprake van gelijkwaardige samenwerking Verschil in perceptie actoren, hangt of van mate betrokkenheid Rondom verordening verschillende opvattingen

Figuur 6.6: Vergelijking gelijkwaardige samenwerking

Open proces

Het open proces bestaat zoals in figuur 6.7 weergegeven is, uit drie onderdelen. Net als bij eerdere aspecten zijn veel overeenkomsten te herkennen. Dit geldt met name voor de beschikbare inhoudelijke ruimte en de status van de uitkomsten. De status van de uitkomsten hangt samen met de eerder beschreven besluitvorming door Provinciale Staten. Hierdoor is niet het hele proces als co-creatie te betitelen omdat de beslissingen niet gezamenlijk genomen worden. Dit was van begin af aan voor alle respondenten helder.

Wat betreft de inhoudelijke ruimte was duidelijk waar de ruimte lag en waar juist niet. In de gesprekken zijn in beide provincies weinig opmerkingen gemaakt waaruit duidelijk werd dat een gebrek aan ruimte gevoeld werd. In Limburg was er wel een verschil van mening over hoe de thema's en richtinggevend principes aan het begin van het proces ontstaan zijn. Hier werd door enkele respondenten een gebrek aan openheid ervaren, doordat zij het gevoel hadden dat deze op voorhand door de provincie opgesteld waren. De provincie zelf had het gevoel dat deze wel gezamenlijk tot stand gekomen waren.

Bij het onderdeel toegang tot het proces zijn ook veel overeenkomsten te herkennen. Deze hebben met name betrekking op de manier waarop het proces opgezet is, waardoor veel inspanning gevraagd werd van betrokkenen. Daarnaast sluit de focus en de mate van abstractie van het proces het beste aan bij de kennis en vaardigheden van professionals die ervaring hebben met beleidsprocessen. Mede om deze reden zijn de partijen aangehaakt die bij eerdere processen ook betrokken waren. Hierbij kan gedacht worden aan medeoverheden zoals gemeenten uit de desbetreffende provincie en verschillende belangenpartijen. Unusuals en individuele burgers en bedrijven zijn amper, of slechts zijdelings betrokken geweest.

<i>Open proces</i>	
POL2014	Omgevingsvisie Gelderland
<i>Toegang tot het proces</i>	
Uitnodiging op basis stakeholderanalyse Actie bij groep die zich niet betrokken voelde Intensief proces, geen ondersteuning bij verschil capaciteit Geen extra inzet op betrekken individuele burger	Gerichte uitnodigingen gemeenten en voor specifieke onderwerpen Reageren op initiatieven van anderen Later aanhaken was mogelijk Intensief proces, enige ondersteuning van gemeenten door provincie Geen extra inzet op betrekken individuele burger
<i>Inhoudelijke ruimte</i>	
Vershil van mening over vooraf bepaalde richtingen Inhoudelijke uitwerkingen waren open Beperkingen duidelijk aangegeven	Geen duidelijke beperkingen genoemd Wanneer wel beperkingen; benoemd
<i>Status van uitkomsten</i>	
Vaststelling door PS, geen meebeslissen Voor iedereen helder	Vaststelling door PS, geen meebeslissen Voor iedereen helder
<i>Conclusie</i>	
Over het algemeen open Niet voor iedereen even toegankelijk	Over het algemeen open Niet voor iedereen even toegankelijk

Figuur 6.7: Vergelijking open proces

Dit werd versterkt doordat beide provincies bewust niet actief ingezet hebben op het betrekken van individuele burgers en ondernemers. Bovenstaande partijen zijn in beide gevallen wel actief uitgenodigd, al was hier wel een verschil in te bemerken. In Limburg zijn de volgens de provincie relevante partijen actief uitgenodigd om deel te nemen. De basis hiervoor was een actorenanalyse. In Gelderland zijn de regio's gevraagd om voor de regionale input te zorgen en

daarnaast zijn rondom enkele urgente thema's kleine processen opgezet, zoals de herijking van de EHS. Voor de overige onderwerpen heeft de provincie vooral gekeken wat er ontstond, doordat actoren opstonden om een onderwerp op de agenda te krijgen.

Al met al was het proces in beide gevallen vooral toegankelijk voor organisaties die voldoende capaciteit, kennis en vaardigheden hadden die aansluit bij een abstracte visie zoals een omgevingsvisie. Daarnaast was er voldoende openheid voor een ontwerpend proces en waren er geen onduidelijkheden rondom de status van de uitkomsten.

Transparantie

Een volgend aspect is transparantie, waarin de beschikbaarheid van informatie over het proces centraal staat. Voor het beschikbaar stellen van informatie is in beide gevallen een website voor het proces opgezet. Hierop was informatie over de voortgang van het proces en inhoudelijke stukken te vinden. Aanvullend hierop had de provincie Limburg een nieuwsflits die regelmatig rondgestuurd werd. In Gelderland werd intern ook regelmatig een update rondgestuurd, die op verzoek naar externen gestuurd werd. Vooral in Gelderland was de informatie sterk vraaggericht, wat werd ondersteund door een open houding van het kernteam. In Limburg kwam informatie meer vanzelfsprekend naar de actoren toe, onder andere door de nieuwsbrief.

Dit verschil in verstrekking van informatie blijkt geen groot verschil te maken. Uit de interviews in beide provincies kwam naar voren dat de mate van deelname de belangrijkste verklarende factor blijkt te zijn voor de manier waarop transparantie ervaren is. In beide provincies vonden respondenten die intensiever betrokken waren, dat ze goed op de hoogte gehouden werden en partijen die meer op afstand stonden vonden dat ze te weinig informatie hadden.

De terugkoppeling van inhoudelijke uitwerkingen blijkt daarbij wel een lastiger vraagstuk dan de voortgang van het proces. Dit is te verklaren omdat de interne processen van de provincies, waarin de input van de actoren verwerkt wordt, voor veel externe actoren niet duidelijk zichtbaar was. Hierdoor gaven verschillende respondenten dat zij bij tussenproducten nog wel eens voor verrassingen kwamen te staan.

Transparantie	
POL2014	Omgevingsvisie Gelderland
<i>Transparant proces</i>	
Website en nieuwsflits Duidelijk waar het proces zich op dat moment bevond, soms overlegplaats niet helder	Vraaggericht, leid tot informatieverschillen Digitaal platform Duidelijk waar het proces zich op dat moment bevond
<i>Terugkoppeling van resultaten</i>	
Duurde soms lang Verschillende meningen over	Opletten bij concepten Duurde soms lang
<i>Conclusie</i>	
Verschillende meningen, afhankelijk van mate betrokkenheid	Wel transparant, maar vereist inspanning Verschillende meningen, afhankelijk van mate betrokkenheid

Figuur 6.8: Vergelijking transparantie

Dimensies van betrokkenen

De dimensies van betrokkenen bestaan uit twee onderdelen; de dimensie van de **organiserende partij** (zie figuur 6.9) en de dimensie van de actoren (zie figuur 6.10). Wat betreft de eerste dimensie zijn er verschillen waar te nemen. Zo blijkt op basis van de interviews dat de co-creatieve aanpak in Limburg minder weerstand ondervond dan in Gelderland. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de

processen anders vorm gegeven waren, waarbij deze in Gelderland minder gestructureerd was. Dit brengt meer onzekerheid met zich mee. Daarnaast bestond in Limburg al langere tijd een integraal plan, waardoor de samenwerking tussen sectoren al intensiever was.

Een verschil dat ook in beide provincies te herkennen is, is een andere houding van het kernteam en het bestuur ten opzichte van de rest van de organisatie. Het kernteam en het bestuur stonden in beide gevallen positiever tegenover co-creatie. Hierbij moet opgemerkt worden dat er grote verschillen zitten tussen personen. Tussen de samenstelling van de verschillende kernteams zijn enkele verschillen te bemerken. In de provincie Limburg hadden de projectleiders een inhoudelijke achtergrond, terwijl in Gelderland meer personen betrokken waren die vooral op het proces gericht waren. Dit kan de verschillende keuzes die in het proces gemaakt zijn verklaren.

In beide provincies is met het opzetten van de programmastructuur rekening gehouden met mogelijke interne spanningen en de bestaande rolverdeling. Onderdeel hiervan was de taak om anderen scherp te houden op een houding die ondersteunend is aan co-creatie. Zoals eerder aangegeven waren er verschillen tussen de houding en het gedrag van personen binnen (en buiten) de organisatie, waardoor soms bijsturing nodig was. Hiervoor boden ook de Gedeputeerde Staten voldoende ruimte. Daarnaast was het ook van belang om als kernteam herkenbaar en bereikbaar te zijn voor externe betrokkenen. Hierbij speelde ook het vertrouwen in partners mee, die in beide provincies vooral te vinden was in relatie tot de reguliere partijen. In beide gevallen werd besloten om niet in te zetten op actieve deelname van burgers, omdat verwacht werd dat zij geen interesse zouden hebben in deelname.

<i>Dimensie van de organiserende partij</i>	
POL2014	Omgevingsvisie Gelderland
<i>Motieven</i>	
Bestuurlijk draagvlak Noodzaak duidelijk binnen organisatie Niet voor iedereen vanzelfsprekend	Niet breed gedeeld in de organisatie Wel duidelijk voor GS en kernteam
<i>Risicooversiteit</i>	
Vertrouwen in aanpak Geen ervaring co-creatie i.r.t. beleidsvorming Niet voor iedereen makkelijk om los te laten (verschil per afdeling)	Vertrouwen in aanpak bij aanvang in organisatie niet groot, moeilijk om los te laten Wel vertrouwen bij GS en team Geen ervaring co-creatie i.r.t. beleidsvorming
<i>Aansluiting op co-creatie</i>	
Geen belemmeringen ervaren Structuur vormgegeven ondersteunend aan co-creatie	Ruimte moest gecreëerd worden, o.a. door interne structuur Sturing vanuit GS en kernteam
<i>Houding en vaardigheden</i>	
Sterk persoonsgebonden Verschil kernteam en rest organisatie Intern op gestuurd Vraagt andere houding → niet makkelijk Vertrouwen in partners, zien geen meerwaarde in rol burgers	Sterk persoonsgebonden Verschil kernteam en rest organisatie Vraagt andere houding → niet makkelijk Intern op gestuurd Vertrouwen in partners, zien geen meerwaarde in rol burgers
<i>Conclusie</i>	
Steun vanuit organisatie GS en kernteam zagen de noodzaak in Verschillen in houding; persoonsgebonden Door interne structuur ruimte gecreëerd	Er was niet veel steun vanuit de organisatie GS en kernteam zagen de noodzaak in Verschillen in houding; persoonsgebonden Door interne structuur ruimte gecreëerd

Figuur 6.9: Vergelijking dimensie van organiserende partij

De tweede dimensie beschrijft kenmerken van de **betrokken actoren**. In beide provincies was sprake van een diverse groep betrokkenen, waarbij onderling in beide provincies grote verschillen waren. Deze verschillen hadden betrekking op de verwachtingen, de beschikbare capaciteit en urgentie die gegeven werd aan het proces. De voornaamste deelnemers aan beide processen waren professionals die bijna allemaal ervaring hadden met (provinciale) beleidsprocessen.

Deze ervaring zorgde ervoor dat zowel in Gelderland als in Limburg de verwachtingen niet erg hoog waren aan het begin van het proces. Dit is te verklaren doordat respondenten weinig invloed ervaren hadden in eerdere processen. Echter stond dit in het geval van de respondenten deelname niet in de weg. Een belangrijke reden hiervoor is dat de belangen van een organisatie geraakt zouden worden door het omgevingsbeleid. Hiermee was de urgentie aanwezig om deel te nemen. Deze urgentie bleek in beide provincies samen te hangen met de beschikbare capaciteit. Dat wil zeggen dat een lage urgentie leidt tot een minder intensieve deelname, doordat minder middelen beschikbaar werden gesteld. Andersom geldt ook dat wanneer er minder middelen beschikbaar waren de urgentie eerder bij andere zaken kwam te liggen dan bij de beschreven trajecten.

Met betrekking tot deze dimensie zijn weinig verschillen te ontdekken tussen de beide provincies. Dat is te verklaren doordat in beide gevallen gelijksoortige actoren betrokken zijn geweest (gemeenten in regio's en belangenorganisaties). Een verschil is dat in Gelderland enkele 'unusals' betrokken zijn geweest. Dit zijn personen die in een regulier traject niet betrokken zouden zijn geraakt, bijvoorbeeld omdat ze geen direct belang hebben. Uit de voorbeelden van unusals die ter sprake kwamen, bleek het vooral te gaan om professionals die uit interesse mee wilden helpen. De beperkte deelname van deze groep is te verklaren doordat de benodigde urgentie en capaciteit slechts beperkt aanwezig zijn.

Dimensie van actoren	
POL2014	Omgevingsvisie Gelderland
<i>Risicoaversiteit</i>	
Verwachtingen gebaseerd op eerdere ervaringen, niet direct positief Co-creatie gaf idee van meer inbreng	Verwachtingen gebaseerd op eerdere ervaringen, niet direct positief Co-creatie gaf idee van meer inbreng
<i>Gevoel eigenaarschap</i>	
Verschillende mate van urgentie Deelname belangrijk voor eigen belangen	Verschillende mate van urgentie, door andere inschatting impact Deelname belangrijk voor eigen belangen
<i>Kenmerken van actoren</i>	
Houding en vaardigheden sterk persoonsgebonden Verschil in capaciteit Veelal professionals met ervaring met beleidsvormingsprocessen	Houding en vaardigheden sterk persoonsgebonden Verschil in capaciteit Veelal professionals met ervaring met beleidsvormingsprocessen
<i>Sociaal kapitaal</i>	
Samenwerkingsverbanden aanwezig, wel in verschillende mate	Samenwerkingsverbanden aanwezig
<i>Conclusie</i>	
Grote verschillen Urgentie en beschikbare capaciteit hangen samen Over het algemeen ondersteunend aan co-creatie	Grote verschillen Urgentie en beschikbare capaciteit hangen samen Over het algemeen ondersteunend aan co-creatie

Figuur 6.10: Vergelijking van dimensie van actoren

6.5 Conclusie

Ondanks verschillen tussen de manier van aanpak van de beide provincies komen veel van de onderzochte aspecten op dezelfde manier terug. Dat wil zeggen dat in beide provincies een proces is neergezet dat aan veel van de kenmerken van co-creatie tegemoet komt, maar dat in beide gevallen niet gesproken kan worden een volledige uitwerking van het begrip. Wat dit betekent, wordt verder toegelicht in het volgende hoofdstuk.

7. Conclusie

Op basis van het theoretisch kader en de vergelijking van de casestudies van POL2014 en de Gelderse Omgevingsvisie wordt in dit hoofdstuk de conclusie getrokken van dit onderzoek. Dit wordt gedaan door de verschillende deelvragen van dit onderzoek te beantwoorden, wat uiteindelijk leidt tot het antwoord op de hoofdvraag die luidt; *'aan welke voorwaarden moet een succesvol proces van co-creatie voldoen in de context van een provinciaal beleidsvormingsproces over de fysieke leefomgeving?'*.

De deelvragen worden niet een voor een behandeld, maar per onderwerp. Dat wil zeggen dat de deelvragen met betrekking tot het literatuuronderzoek en het empirisch onderzoek samengevoegd worden. In dit hoofdstuk wordt eerst het begrip co-creatie nader bekeken. Daarna wordt

7.1 Co-creatie; een breed begrip

Dit onderzoek begon met de vraag wat het begrip co-creatie inhoudt. In hoofdstuk 2 is hier door het vergelijken van wetenschappelijke literatuur inzicht in verkregen. Een eerste inzicht was dat het begrip erg breed is en door verschillende auteurs anders beschreven wordt. Verschillen komen onder andere terug in het idee waar co-creatie betrekking op heeft. Hierbij kan het gaan over de levering van publieke diensten, terwijl anderen het op elk onderdeel van het beleidsproces toepassen. Het gevolg is dat het onderwerp van co-creatie niet nader te bepalen is. In dit onderzoek wordt de focus gelegd op de fase van de beleidsvoorbereiding.

Over andere onderdelen van co-creatie is meer overeenstemming, al zijn ook deze kenmerken weinig specifiek. Co-creatie in de publieke sector heeft betrekking op de samenwerking tussen overheden en onder andere bedrijven, maatschappelijke organisaties, burgers en experts. Het kenmerk van deze samenwerking is dat deze gelijkwaardig is. Dit past bij de overtuiging dat de overheid zich steeds meer als één van de partijen zou moeten gedragen.

Het aspect van gelijkwaardigheid wordt ondersteund door het aspect van co-creatie, dat terugkomt in het tweede gedeelte van het woord. Dit is namelijk een ontwerpend proces. Dit houdt in dat het proces een zoektocht is, waarvan aan het begin het resultaat niet vaststaat. Hierdoor kan de inbreng van andere actoren dan de organiserende partij meegenomen worden, waardoor samen aan het eindresultaat gewerkt wordt.

7.2 Twee succesvolle voorbeelden

In deze scriptie is gezocht naar voorwaarden voor een succesvol proces van co-creatie. Omdat co-creatie geen doel op zichzelf is, maar een middel om iets te bereiken kan het succes afgeleid worden van het bereiken van het resultaat waar het voor in gezet werd. Afgaande op de literatuur is een indeling in drie doelen te maken; het streven naar inhoudelijke kwaliteitsverbetering, het verbeteren van de effectiviteit en het streven naar een democratisch proces.

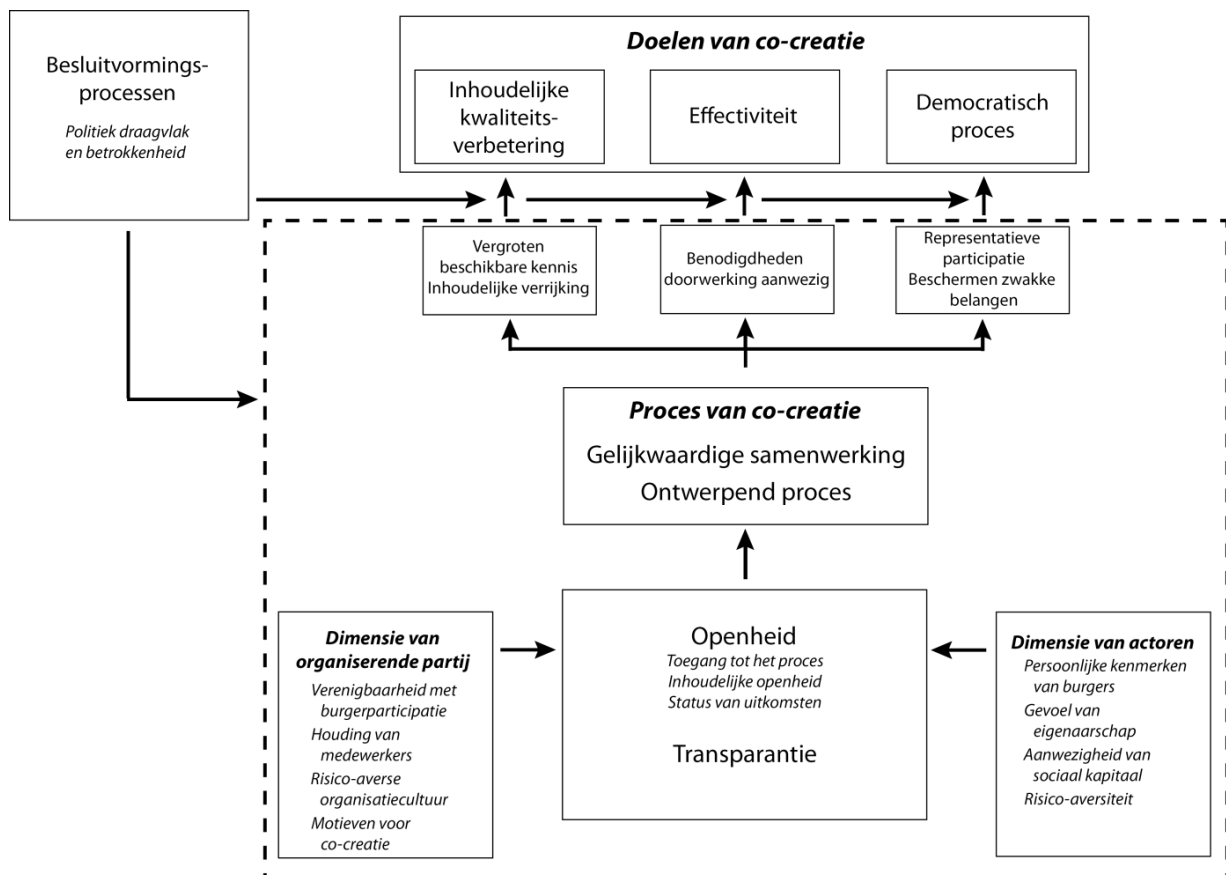
Aan de hand van twee praktijkcases is bekeken hoe een proces van co-creatie daar is vormgegeven. In zowel de provincie Limburg als in Gelderland komt de definitie die zij stellen aan een succesvol proces van co-creatie voor een groot gedeelte overeen met de literatuur. Zo zien zij co-creatie ook als een middel en zijn twee van de hierboven benoemde doelen voor hen de motivatie om het proces op deze manier vorm te geven. Dit zijn de doelen inhoudelijke kwaliteitsverbetering en effectiviteit. Opvallend is dat het streven naar een democratisch proces in beide gevallen niet een doel is geweest; de democratische legitimatie werd gelegd bij de Provinciale Staten.

De doelen inhoudelijke kwaliteitsverbetering en effectiviteit zijn naar de mening van de meeste respondenten in beide gevallen behaald. Dat wil vooral zeggen dat zij een verbetering zien ten opzichte van eerdere beleidsvormingsprocessen, waar vooral draagvlak gemist werd, doordat er

minder sprake was van samenwerking. Daarnaast zien alle respondenten op beide fronten mogelijkheden voor verdere verbetering. Hoe dat het proces van co-creatie bijgedragen heeft aan dit resultaat komt in de volgende paragraaf aan bod.

7.2 Voorwaarden voor succesvolle co-creatie

In twee van de deelvragen stonden de voorwaarden voor co-creatie centraal. Als eerste werd in wetenschappelijke literatuur gezocht naar inzichten, die daarmee de basis vormden voor het empirische gedeelte van deze scriptie. Op basis van het literatuuronderzoek is een theoretisch model opgesteld, die is weergegeven in figuur 7.1. Uit de vergelijking van de casestudies in hoofdstuk 6 komt naar voren dat alle voorwaarden in meer of mindere mate van belang blijken te zijn voor een succesvol proces van co-creatie. In deze paragraaf wordt dit per voorwaarde toegelicht.



Figuur 7.1: Theoretisch model

Besluitvormingsprocessen

Het eerste aspect dat van invloed is op het uiteindelijke resultaat, staat enigszins los van het proces van co-creatie; de besluitvormingsprocessen. De besluitvorming hangt samen met de context waarin een beleidsvormingsproces zich afspeelt, namelijk in een representatieve democratie. Hierboven werd al benoemd dat de democratische legitimatie van het beleidsstuk bij Provinciale Staten ligt. Zij stellen het uiteindelijke beleid namelijk vast en kunnen daarbij wijzigingen aanbrengen.

Dat deze processen ook daadwerkelijk van invloed zijn op het resultaat blijkt uit beide casestudies. In beide gevallen zijn enkele inhoudelijke keuzes in het beleid door toedoen van de besluitvormingsprocessen veranderd. Op de effectiviteit, of in andere woorden het draagvlak, heeft het weinig invloed. Enkele respondenten vinden dat de invloed van PS weliswaar afdoet aan het begrip co-creatie, maar de rol van Provinciale Staten wordt door alle respondenten als een gegeven gezien.

Daarnaast hebben de besluitvormingsprocessen ook invloed op het proces van co-creatie zelf. Dit krijgt op verschillende manieren vorm, door de politieke ambities waarmee het beleidsproces in gang gezet wordt, maar ook betrokkenheid van Statenleden tijdens het co-creatieproces. Daarnaast zijn zowel in Limburg als in Gelderland verschillende tussentijdse producten aan de Staten voorgelegd, waar zij zich ook over konden uitspreken. Deze betrokkenheid blijkt van belang voor het politieke draagvlak, wat meeweegt in de politieke besluitvorming.

Proces van co-creatie

Het eindresultaat wordt weliswaar beïnvloed door het besluitvormingsproces, maar vanuit de grootste inbreng komt vanuit het proces van co-creatie. De twee kernbegrippen van co-creatie zijn een gelijkwaardige samenwerking en een ontwerpend proces. Door deze twee aspecten van het proces is het mogelijk om de inbreng en belangen van actoren een plaats te geven in het resultaat. In het ontwerpend proces is de belangrijkste voorwaarde dat het resultaat aan het begin van het proces niets vaststaat. Dit kan gerealiseerd worden door verschillende werkvormen te gebruiken, waarbij ook de verantwoordelijkheid overgedragen kan worden naar anderen dan de organiserende partij. Toch bleek vooral de timing en de grootte van de beide processen de belangrijkste verklaring voor het realiseren van een ontwerpend proces. Hierdoor was het mogelijk om al in gesprek te gaan voordat er iets op papier stond, dit in tegenstelling tot eerdere processen. Naar mate het proces meer richting de vaststelling ging, bleek het vooral rondom de verordening moeilijk om het ontwerpende karakter van het proces te behouden.

Het ontwerpend proces en een gelijkwaardige samenwerking versterken elkaar. Dat wil zeggen dat een gelijkwaardige samenwerking ondersteund wordt door de intensieve en verschillende werkvormen van het ontwerpende proces en dat deze werkvormen minder doeltreffend zijn wanneer er geen sprake is van een gelijkwaardige samenwerking. Deze samenwerking is vooral te verklaren vanuit de wisselwerking tussen de dimensies van de organiserende partij en de actoren, die later besproken worden. Het vereist namelijk een andere houding van de betrokkenen om een gelijkwaardige omgang te realiseren. In eerdere processen was er namelijk sprake van een andere rolverdeling, waarbij de provincie vaak de dominante partij was.

Openheid en transparantie

Twee andere aspecten waarbij houding ook een belangrijke rol speelt zijn de openheid en transparantie van het proces. Hiervoor ligt de bal voor een groot gedeelte bij de organiserende partij. Inhoudelijke ruimte is hierbij de basisvoorwaarde voor een ontwerpend proces. Hierdoor is het namelijk mogelijk om de inbreng van andere actoren van invloed te laten zijn op het resultaat, wat het belangrijkste streven is van co-creatie. Deze inhoudelijke ruimte bleek geen probleem, omdat alle gezaghebbende partijen (namelijk de decentrale overheden) betrokken waren die een wettelijke taak hebben op het gebied van de omgeving. Daarnaast kon ook duidelijk worden aangegeven waar geen ruimte lag.

Bij de beschrijving van het doel democratisch proces werd duidelijk dat de democratische legitimatie ligt bij de Provinciale Staten. Dit heeft invloed op de status van de uitkomsten; het eindresultaat van co-creatie kan hierdoor niet direct omgezet worden in beleid. In de beide cases bevindt co-creatie zich daardoor niet op de bovenste trede van de participatieladder, waarbij het gaat om (mee)beslissen. Het vormt dus een belemmering voor een volledig zuivere uiting van het begrip co-creatie, maar de respondenten zien dit als een gegeven als onderdeel van het democratische systeem.

Een derde belangrijke voorwaarde voor een open proces is de toegankelijkheid. Centraal staat hier in hoeverre personen en partijen uitgenodigd worden en in staat zijn om deel te nemen aan het proces. Eerder werd al duidelijk dat tijdens een proces van co-creatie actoren intensief zijn betrokken, waardoor zij invloed kunnen hebben op het eindresultaat. Co-creatie vereist dus een

grote inspanning van actoren. Hiervoor is het noodzakelijk dat zij voldoende urgentie en capaciteit hebben om in deze mate deel te nemen. Dit hangt samen met de kennis en vaardigheden om het belang van een abstract plan zoals een omgevingsvisie in te zien. Hierdoor is het proces niet voor iedereen toegankelijk.

In beide gevallen hebben de provincies de keus gemaakt om geen extra actie te ondernemen om individuele burgers te betrekken. Hierdoor is de taal en aard van het proces hier niet op aangepast. Op basis hiervan is te verklaren dat met name professionals van de reguliere partners van de provincies betrokken zijn geweest, omdat zij bekend zijn met deze processen.

Transparantie hangt sterk samen met openheid, al ligt de nadruk hier op het verstrekken van informatie tijdens het proces. Dit is noodzakelijk zodat alle betrokkenen in staat zijn om op de voor hen interessante momenten aanwezig te zijn en te kunnen achterhalen of ze voldoende zijn aangehaakt. Hiervoor hadden beide provincies verschillende middelen ingezet, maar de belangrijkste factor blijkt de intensiteit van deelname. Dat wil zeggen dat actoren die minder betrokken zijn, niet op zoek gaan naar informatie, maar ook wanneer het naar de actor toekomt weinig invloed heeft.

Een lastig punt blijkt het terugkoppelen van de resultaten van bijeenkomsten. Het duurt vaak lang voordat er terugkoppeling komt. Dit is een belangrijk aandachtspunt omdat betrokkenen zich serieus genomen voelen wanneer duidelijk wordt wat er met hun input gedaan is en daarmee van belang voor het vertrouwen in het proces. Deze moeilijkheid is te verklaren doordat de interne processen niet inzichtelijk zijn voor de externe actoren.

Dimensies van de betrokkenen

De dimensies van de betrokkenen zijn van groot belang voor het proces van co-creatie. Uit de analyse blijkt dat de houding en vaardigheden van betrokken personen van groot belang zijn voor de realiseren van bovenstaande aspecten. Dat wil zeggen dat bijvoorbeeld werkvormen en inhoudelijk openheid weliswaar ondersteunend kunnen zijn, maar zonder een open houding waarschijnlijk tot niets leiden.

Deze houding en vaardigheden zijn sterk persoonsgebonden, zo blijkt uit beide cases; niet iedereen is in staat om op een co-creatieve manier samen te werken. Wel is het mogelijk om vanuit het aansturende team betrokkenen hierop aan te spreken. Zowel in Gelderland als in Limburg heeft dit er voor gezorgd dat een 'verkeerde' houding van ambtenaren geen grote belemmering vormde. Hierin lag ook een rol voor de Gedeputeerde Staten. Van belang is daarbij ook, om open te staan voor de feedback zodat eventuele problemen vroegtijdig opgespoord kunnen worden.

Daarnaast zijn urgentie en voldoende capaciteit erg belangrijk. Co-creatie is een intensief proces, waardoor deelname een grote investering vergt. Hierdoor is niet iedereen in staat om deel te nemen. Onderling zijn er namelijk grote verschillen, wat afhangt van de timing, bijvoorbeeld doordat het omgevingsvisieproces parallel kan lopen aan andere processen. Daarnaast zijn er ook grote verschillen tussen de beschikbare capaciteit van organisaties.

7.3 Afsluitend

De hoofdvraag van dit onderzoek luidde; *‘aan welke voorwaarden moet een succesvol proces van co-creatie voldoen in de context van een provinciaal beleidsvormingsproces over de fysieke leefomgeving?’*. Al met al kan geconcludeerd worden dat co-creatie bij kan dragen aan een positief eindresultaat als aan verschillende voorwaarden voldaan wordt. Door middel van een ontwerpend proces en een gelijkwaardige samenwerking is het mogelijk om de betrokken actoren op een serieuze en invloedsvolle manier onderdeel te laten zijn van het beleidsvormingsproces.

Een grote uitdaging in het proces is het aspect van openheid en dan met name de toegankelijkheid van actoren tot het proces. Beide cases zijn namelijk voorbeelden van intensieve processen, waardoor niet iedereen volwaardig deel kan nemen. Maar juist die inspanning van de betrokkenen maakt dat het proces bijdraagt aan positieve resultaten, ook omdat deze partijen zich eerder medeverantwoordelijk zullen voelen voor de uitvoering. Daarmee is co-creatie dus geen oplossing voor alles, maar wel een onderdeel van de beleidsvormende gereedschapskist. Door het intensieve proces draagt het proces bij aan meer onderling vertrouwen tussen de betrokkenen die actief deelnemen, zodat er naast een inhoudelijk product ook een basis ligt voor een meer gelijkwaardige samenwerking in de uitvoering.

8. Brabantse omgevingsvisie

Net als de provincies Limburg en Gelderland staat de provincie Noord-Brabant voor de opgave om een omgevingsvisie op te stellen. Zij staat op het moment van schrijven aan het begin van dit proces, waarvan het doel is om in 2018 de visie vast te stellen. Een van de termen die bij deze voorbereiding is gevallen, is het begrip co-creatie (Provincie Noord-Brabant, 2015a). Het doel van dit onderzoek was om nader te duiden wat dit begrip zou kunnen betekenen voor de Brabantse omgevingsvisie en welke lessen getrokken kunnen worden uit de ervaringen van de andere cases. Deze lessen worden hieronder beschreven. Hiermee wordt ook de laatste deelvraag van dit onderzoek beantwoord.

8.1 Aanleiding

Om de voorwaarden voor een succesvol proces van co-creatie te definiëren is het van belang om eerst te duiden wanneer dit proces geslaagd is. Uit de conclusie kwam naar voren dat twee algemene doelen centraal stonden in de beschreven cases; inhoudelijke kwaliteitsverbetering en effectiviteit. Deze doelen hingen samen met de door de provincies gestelde doelen. Beide zijn ook Brabant te herkennen; de aanleiding is namelijk tweeledig. Als eerste stelt de omgevingswet, die in 2018 in werking treedt, een omgevingsvisie verplicht voor alle provincies. Aangezien de provincie op dit moment nog geen integraal plan heeft, is het dus noodzakelijk om deze op te stellen.

Daarnaast is het traject sterk ambitie gedreven, waarbij drie thema's centraal staan:

“Onze ambitie is via een zo open en transparant mogelijk proces tot een vernieuwende visie te komen, waarbij we streven naar een hoge betrokkenheid van de Brabantse samenleving. Binnen de omgevingsvisie 1) stellen we de mens centraal, 2) acteren we vanuit het wensbeeld van één overheid en 3) bouwen we op vanuit praktijken.” (Provincie Noord-Brabant, 2015d)

Onder “de mens centraal” wordt verstaan dat het doel is om gebruik te maken van de sociale veerkracht en energie in de samenleving. Het opbouwen vanuit praktijken wil zeggen dat gekeken wordt naar de urgenties vanuit de kansen en bedreigingen in de Brabantse samenleving. Het wensbeeld van één overheid, draait om de vraag hoe dat er op een dusdanige manier samengewerkt kan worden dat overheden zich samen inzetten voor de gedeelde vraagstukken van de maatschappij (Provincie Noord-Brabant, 2015a).

Vanuit de hierboven beschreven ambities lijkt het doel van de provincie voor de omgevingsvisie vooral gericht te zijn op het verkrijgen van draagvlak en een betere doorwerking. Deze doorwerking wordt mede bewerkstelligd door beter inhoudelijk beleid dat aansluit bij de praktijk en daarmee integraal is.

8.2 Besluitvorming

Net als in de twee cases acteert de provincie Noord-Brabant ook in een context van representatieve democratie, waarin een belangrijke rol is weggelegd voor de Provinciale Staten. Zij hebben het laatste woord over de vaststelling van het beleid. Hierom is het van belang om de Statenleden gedurende het proces te betrekken, omdat zij in principe de uitkomsten van het proces zouden kunnen negeren. Als dit gebeurt, heeft dit een negatieve uitwerking op het draagvlak van de betrokkenen. Wanneer Statenleden betrokken worden draagt dit bij aan het politieke draagvlak voor het resultaat, wat terug te zien was in de beide cases. Daarnaast is het van belang voor het borgen van democratische legitimatie, dat vooral aan dit samenspel met de Staten wordt ontleend. Hierbij is het van belang om bewust van te zijn dat dit een andere rol vraagt van de Statenleden dan in eerdere processen. Hierdoor is het met name in het begin van het proces van belang om hierover in gesprek te gaan, zoals in Gelderland ervaren werd.

Aanbevelingen besluitvorming

- Betrek de Statenleden meteen vanaf het begin bij het proces. Dit vraagt een andere rol, waarin ze bij voorkeur niet kaderstellend zijn, maar wel inhoudelijk betrokken kunnen raken.
- De Provinciale Staten zorgen (samen met gemeenteraden) voor de democratische legitimatie van het beleid. Geef de ruimte zodat zij hun volksvertegenwoordigende rol kunnen pakken.
- Maak duidelijk dat de politiek het uiteindelijke resultaat vast moet stellen en inhoudelijke invloed uit kan oefenen

8.3 Ontwerpend proces

Het eerste basiselement van een co-creatief proces is het ontwerpend proces. Hierbij is het van belang dat op voorhand niet vast staat wat er aan het einde van het proces uitkomt. Het gaat er dus om dat in het proces actoren in staat zijn om hun invloed uit te kunnen oefenen. Dit hangt samen met de voorwaarde van openheid die later besproken zal worden. Om deze openheid goed te kunnen benutten is een andere invulling van het proces vereist, waarin voordat er iets op papier staat in gesprek wordt getreden en bij voorkeur delen van het proces aan anderen over te dragen. In beide cases blijkt dit van meerwaarde te zijn. Een belangrijk aandachtspunt is om het ontwerpende karakter van het proces ook vast te houden wanneer de verordening geschreven wordt. Dit blijkt uit de cases een lastig punt.

Een ontwerpend proces kan mede bereikt worden door verschillende werkvormen toe te passen. Uit de beide cases blijkt dat dit helpt om de bijeenkomsten interessant te houden. Tegelijkertijd waren de werkvormen zelf niet zozeer anders, maar wat het meer de omvang en de timing van het proces dat voor het ontwerpende karakter zorgde.

Aanbevelingen ontwerpend proces

- Zorg dat het proces start voordat het beleid grotendeels opgeschreven is, zodat de inhoudelijke openheid benut kan worden;
- Varieer in werkvormen om bijeenkomsten interessant te houden;
- Betrek andere actoren dan de professionals die altijd samenwerken, om zodoende nieuwe inzichten te vergaren.

8.4 Gelijkwaardige samenwerking

Samen met het ontwerpend proces vormt het aspect gelijkwaardige samenwerking de basis voor een co-creatief proces. Onder dit aspect past het streven van de provincies om een van de partijen te zijn en niet de centrale actor. Hiervoor is aan de ene kant de houding van de betrokken ambtenaren en actoren van groot belang, omdat zij invulling geven aan deze samenwerking. Dit wordt ondersteund door het gebruik van verschillende werkvormen zoals toegelicht bij het ontwerpend proces.

Uit de casestudies kwam naar voren dat het vooral naar het einde van het proces toe moeilijk is om deze openheid vast te houden. Dit is te voorkomen door ook hier het ontwerpend proces vast te houden, bijvoorbeeld door samen het beleid te schrijven. Hierdoor is het mogelijk om ook in deze fase de gelijkwaardigheid vast te houden.

De gelijkwaardigheid van de samenwerking kan ondersteund worden door op bepaalde punten de verantwoordelijkheid over te dragen (en deze vervolgens ook daar te laten). Dat kan op verschillende manieren vorm gegeven worden. Bijvoorbeeld door aan te sluiten bij andere processen of de relevante actoren rondom een onderwerp het vertrouwen te geven om een deel van de visie te schrijven.

Aanbevelingen gelijkwaardige samenwerking

- Onderzoek de mogelijkheid om samen met andere partners het beleid/de verordening te schrijven, om zo personen in een andere rol te plaatsen;

- Draag de verantwoordelijkheid van gedeelten van het proces over aan andere actoren;
- Neem bewust de houding aan van één van de actoren, ook al is de provincie probleemeigenaar van het beleidsstuk.

8.5 Open proces

Hierboven werd aangestipt dat een open proces van belang is voor een ontwerpend proces en daarmee ook voor een gelijkwaardige samenwerking. Een open proces staat voor toegankelijkheid tot het proces, inhoudelijke openheid en status van de uitkomsten. Het open karakter van het proces hangt sterk samen met de dimensie van de actoren. Dat wil zeggen dat een open proces voor professionals aan andere eisen moet voldoen dan wanneer burgers het proces als open willen ervaren. In het eerste geval kan de provincie dichter bij haar eigen taal en abstractie blijven.

Als het proces ook interessant (en dus toegankelijk) moet zijn voor bijvoorbeeld ondernemers vraagt dit om andere uitgangspunten en is de verwachting van respondenten uit Limburg en Gelderland dat dit extra energie kost van de provincie. Daarnaast is het dan nog de vraag of dat de urgentie en de beschikbaarheid van middelen van deze groep voldoende is voor de intensieve deelname, die noodzakelijk is om co-creatie mogelijk te maken.

Inhoudelijke openheid ligt in het proces van de Brabantse omgevingsvisie iets ingewikkelder dan bij de twee onderzochte processen. Op het moment dat het proces van de provincie loopt, is ook het Rijk de nationale omgevingsvisie en de omgevingswet aan het opstellen. Hierdoor het niet precies duidelijk welke inhoudelijke ruimte er is voor de provincie. Daarnaast staan gemeenten ook voor de opgaven om een omgevingsvisie te maken. Kortom er spelen allerlei ontwikkelingen tegelijkertijd. Belangrijk hierbij is om geen schijn duidelijkheid te geven, maar juist aan te geven dat er veel onzeker is.

De duidelijkheid over de status van de uitkomsten hangt sterk samen met de ervaring die de betrokken actoren hebben met provinciale beleidsprocessen. Wanneer deze ervaring minder aanwezig is, zal meer aandacht besteed moeten worden aan de bewustwording met betrekking tot de bestuurlijke context. Hierbij is het ook van belang om de verwachtingen duidelijk te maken.

Aanbevelingen open proces

- Maak een afweging over welke actoren de provincie wil betrekken, pas de toegankelijkheid van het proces daar op aan, bijvoorbeeld in de manier waarop je communiceert;
- Als de noodzaak hoog is om bepaalde actoren deel te laten nemen kan een tegemoetkoming helpen de belemmering van een gebrek aan capaciteit weg te nemen;
- Probeer duidelijkheid te verschaffen over de inhoudelijke openheid van het proces, maar creëer geen schijn duidelijkheid;
- Communiceer duidelijk over de status van de uitkomsten, vooral bij actoren die minder ervaring hebben met beleidsvormingstrajecten.

8.6 Transparantie

Bij het aspect openheid werd al duidelijk dat het van belang is om inzicht te geven in de mogelijkheden van het proces. Ditzelfde geldt ook voor de informatie over het verloop van het proces en het geven van inzicht in de manier waarop de input van de verschillende betrokkenen verwerkt wordt.

Hierin kan een keuze gemaakt worden over hoe deze informatie inzichtelijk gemaakt wordt. Dit kan aan de hand van een combinatie van verschillende mogelijkheden zoals websites, nieuwsbrieven of het openstaan voor vragen van betrokkenen. Een verschil hierbij is de vanzelfsprekendheid waarmee de informatie naar een persoon toekomt. Uit de cases komt naar voren dat onafhankelijk hiervan, vooral de personen die intensief betrokken zijn geweest bij het proces de informatie opzoeken en daardoor ook een transparant proces ervaren hebben. Daarnaast

is het van belang dat een co-creatieproces in zichzelf niet vanaf het begin overzichtelijk is. Belangrijk is om dit ook naar partners toe duidelijk te maken, zodat er geen schijn duidelijkheid gecreëerd wordt.

Rondom het verwerken van input is het vooral van belang om inzicht te geven in de interne processen, waardoor duidelijk gemaakt kan worden, waardoor het bijvoorbeeld lange tijd duurt voordat er iets naar buiten komt. Hiermee kunnen verrassingen in de tussentijdse stukken wellicht ook meer voorkomen worden. Dit laatste is alles behalve makkelijk omdat de ambtelijke organisatie zich meer kwetsbaar op moet stellen, maar wel belangrijk zodat de actoren weten wat er met hun input gedaan wordt.

Aanbevelingen transparantie

- Vooral actoren die intensief betrokken zijn zullen de weg naar de informatie weten te vinden;
- Afhankelijk van de actoren die je wilt bereiken zijn andere tools mogelijk, wil je een breder publiek bereiken dan kost dit mee inspanning.

8.7 Dimensies van de betrokkenen

Uiteindelijk laat deze studie zien dat de realisatie van de verschillende voorwaarden afhankelijk zijn van verschillende dimensies van de betrokken partijen. Dit vormt hiermee de basis van een goed co-creatieproces, maar het kan op verschillende manieren ondersteund worden. Aan de kant van de organiserende partij, de provincie Noord-Brabant in dit geval, ligt de grootste opgave. Deze organisatie moet namelijk een gedeelte van haar sturende rol en daarmee het gevoel van controle loslaten. Dit blijkt lastig, doordat dit tegen de reflexen van de organisatie in gaat.

Uit de cases blijkt dit slechts tot op zekere hoogte een belemmering te zijn; het is mogelijk door een strategische organisatie en een kernteam en gedeputeerden die betrokkenen aanspreken als zij niet voldoende in de 'co-creatie-stand' staan. Hiervoor is het ook van belang om open te staan voor feedback van buiten de organisatie. Door een begrip als co-creatie centraal te stellen worden bepaalde verwachtingen gecreëerd waardoor andere actoren de provincie aan zullen spreken als ze terugvallen in oude reflexen. Een hoge ambitie kan hierbij helpen.

Een voorwaarde die uit de twee casestudies naar voren komt is dat de motivatie voor co-creatie sterk gevoeld moet worden door zowel de bestuurders en het kernteam. Daarnaast helpt het natuurlijk ook als deze motieven breed gedeeld zijn in de organisatie. Uit interviews met de verantwoordelijke gedeputeerde en de commissaris van de koning kan geconcludeerd worden dat dit draagvlak bestuurlijk aanwezig is. Daarnaast komt het begrip co-creatie enkele keren terug in het bestuursakkoord (Provincie Noord-Brabant, 2015c).

Op basis van diverse gesprekken die gevoerd zijn over het begrip co-creatie in het kernteam, onder andere tijdens een voor dit onderzoek georganiseerde workshop, blijken de leden de noodzaak van een andere aanpak van het beleidsvormingsproces, maar vooral ook van de uitvoering te zien. Het begrip co-creatie is daarbij niet door iedereen geliefd, maar de gedachten die erachter liggen worden sterk onderkend.

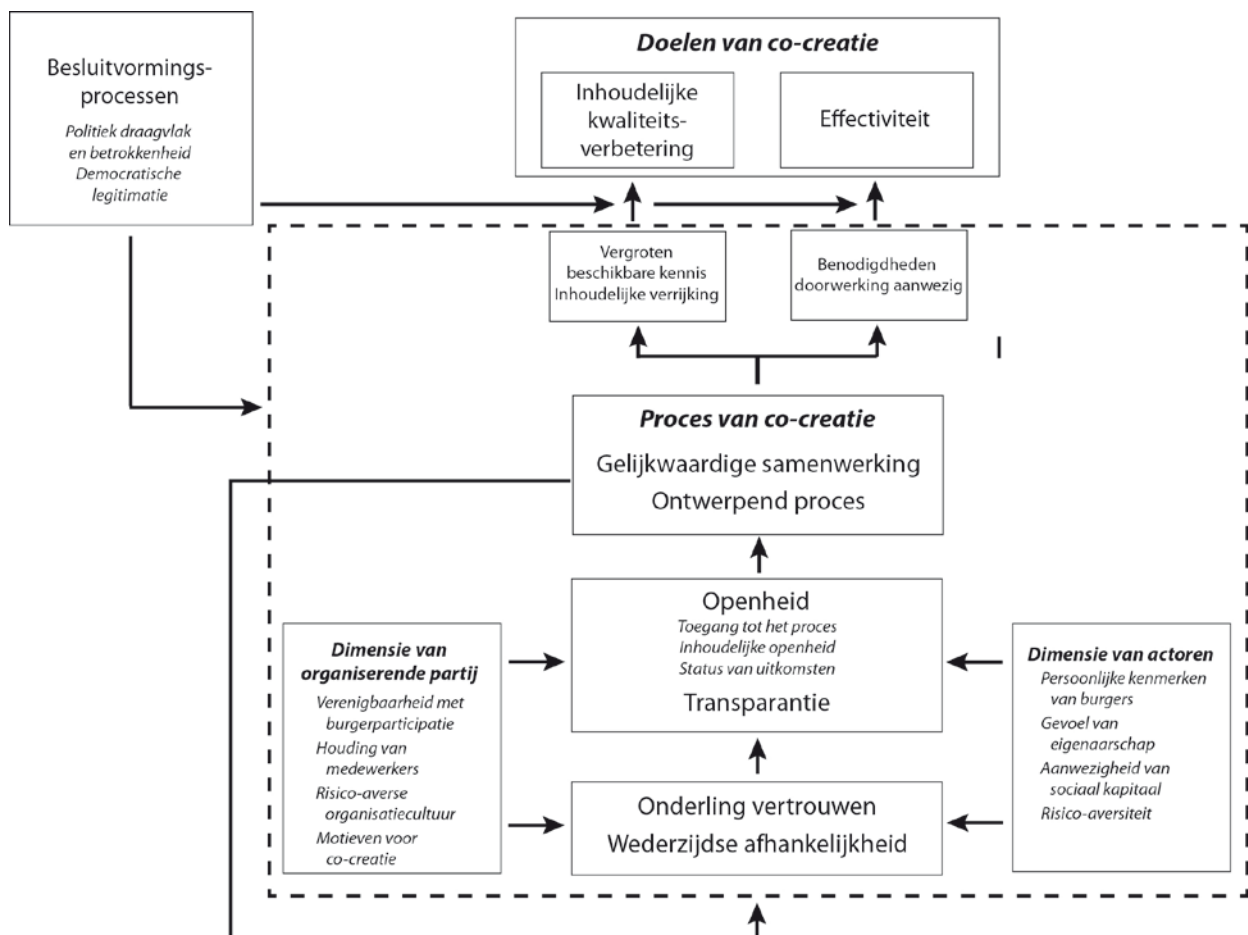
Aanbevelingen dimensies van betrokkenen

- De grootste uitdaging zit bij de ambtenaren die door co-creatie meer moeten gaan samenwerken en dus invloed kwijt raken;
- Het is mogelijk om het gedrag van anderen bij te sturen, wanneer het niet voldoende aansluit bij co-creatie. Hierdoor levert dit beperkte belemmeringen op voor het proces van co-creatie;
- Niet iedereen beschikt over de vaardigheden en houding die passen bij co-creatie, hou hier rekening mee bij het samenstellen van bijvoorbeeld het kernteam

9. Reflectie

In dit hoofdstuk wordt teruggeblikt op de gebruikte theorieën en methoden. Daarnaast worden aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek. Het empirische gedeelte van deze scriptie is gebaseerd op het theoretische model zoals beschreven in hoofdstuk 2. Hierin kwamen verschillende inzichten samen. Na de uitwerking van de casestudies blijkt dat dit model op een paar punten aangepast kan worden. Als eerste blijkt dat het streven naar democratische legitimatie in beide cases niet terug komt als een doel. Het is meer te herkennen in de samenwerking en de vaststelling door Provinciale Staten dan dat in het proces zelf gezocht wordt naar het creëren van een representatieve weergave van de belangen. Hierdoor komt het streven naar het democratische proces, zoals het in dit onderzoek benoemd is niet terug. Dat wil niet zeggen dat andere vormen van democratie niet herkennen zijn. Het streven naar een co-creatief proces kan namelijk wel als democratisch betiteld worden in andere definities van democratie die bekend zijn.

Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat twee aspecten die volgens de respondenten van groot belang zijn, onderling vertrouwen en wederzijdse afhankelijkheid, niet voldoende nadruk krijgen in het theoretische model. Het is van meerwaarde om deze twee aspecten toe te voegen als wisselwerking tussen de dimensies van de organiserende partij en de actoren. Deze aspecten worden bovendien versterkt door het proces van co-creatie zelf. Hierdoor komt het model er als volgt uit te zien:



Figuur 8. 1: Aangepast theoretisch model

Een ander onderdeel van deze reflectie is een terugblik op de gebruikte methoden (Van Thiel, 2013). Zoals in het methodologisch kader benoemd werd is niet gestreefd naar een volledig representatieve weergave van betrokkenen bij de processen. Hiermee kent het onderzoek enige beperkingen ten aanzien van de geldigheid en dus de interne validiteit. Dit is ondervangen door op basis van een selecte steekproef, respondenten met een verschillende achtergrond te interviewen. Een kanttekening hierbij is dat de interviews een belangrijke bron van informatie waren, maar de processen een tijd terug zijn plaatsgevonden. Dit kan de antwoorden van de respondenten beïnvloed hebben.

De overdraagbaarheid van het onderzoek, of in andere woorden de externe validiteit, is versterkt door het sociale verschijnsel van co-creatie in twee soortgelijke cases te onderzoeken. Hierdoor zijn meer inzichten verzameld die ondersteunend zijn aan de uitkomsten. Uiteraard kent het geringe aantal voorbeelden zijn beperkingen voor de overdraagbaarheid. Op het moment zijn dit echter de twee cases die er zijn op dit gebied.

De betrouwbaarheid van het onderzoek is verhoogd door de analyse systematisch uit te werken aan de hand van een operationalisatie van de kernbegrippen. Deze operationalisatie was van groot belang doordat in dit onderzoek met enigszins abstracte, veelzijdige begrippen gewerkt is.

Het laatste deel van deze reflectie is gericht op het duiden van de wetenschappelijke betekenis van dit onderzoek en de mogelijkheden van vervolgonderzoek. Dit onderzoek biedt inzicht in het veelgebruikte, maar tegelijkertijd ambigue begrip co-creatie in de context van beleidsvormingsprocessen. Een belangrijke observatie hierbij is, is dat het begrip in de zuiver wetenschappelijke betekenis niet van toepassing is op beleidsvormingsprocessen. Hierbij sluit het aan bij Bekkers en Meijer (2010) die een schaal formuleerden voor co-creatie, met daarin verschillende gradaties. Hiermee wordt het begrip echter nog onduidelijker dan het al was.

Een kanttekening bij dit onderzoek is dat de nadruk sterk gelegd is op de ervaringen van externe betrokkenen en minder op welke reacties het proces intern in de provinciale organisatie te weeg gebracht heeft. Dit is hiermee een aanbeveling voor vervolgonderzoek, omdat hier ook een grote weerstand blijkt te zitten. Bijsturing door Gedeputeerde Staten en het kernteam blijkt hierbij van groot belang. Inzicht in hoe dit precies werkt kan daarmee belangrijke inzichten geven in de manier waarop een meer gelijkwaardige samenwerking in de praktijk gebracht kan worden.

Uit dit onderzoek komt naar voren dat het streven naar een democratisch proces niet een doel was van een co-creatie proces. De democratische legitimatie wordt bereikt door de samenwerking met de Provinciale Staten. Het is interessant om vanuit de context van de verschillende opvattingen van democratie dit nader te onderzoeken, waardoor andere mogelijkheden voor het bereiken van democratische legitimatie verkend kunnen worden.

9.1 Co-creatie: werk in uitvoering

Als je er oog voor hebt kun je het begrip co-creatie overal tegenkomen. Zoals ook uit dit onderzoek duidelijk wordt, is dat het een breed begrip is dat in vele contexten gebruikt wordt. Het is een 'feel good'-begrip dat past bij de manier waarop tegenwoordig gedacht wordt over de relatie tussen overheid en samenleving. Maar kan co-creatie de vele beloften waar maken?

Mijn reflectie als afsluiting van dit onderzoek is dat in specifieke contexten van grote betekenis kan zijn. Het is daarentegen naar mijn mening alles behalve een oplossing voor vele vraagstukken waar de samenleving voor staat. Om tot een goed proces van co-creatie te komen is een zeker mate van wederzijds vertrouwen nodig. Hierbij helpt het als de verschillende actoren elkaar of elkaars werelden kennen. Daarnaast vraagt het een grote investering van betrokkenen die niet vrijblijvend is. Dat wil zeggen dat het betrekken van individuele burgers voor abstracte onderwerpen zoals de omgevingsvisie moeilijk wordt. Daar kunnen wellicht beter andere middelen voor ingezet worden.

Als laatste wil ik terugkeren naar een van de vragen die in het begin van het onderzoek gesteld werd. Is er sprake van oude wijn in nieuwe zakken? Wanneer de definities van bijvoorbeeld interactieve beleidsvorming en co-creatie met elkaar vergeleken worden, dan lijkt het verschil erg klein. Op basis van de interviews die ik gehouden heb kan ik daarentegen concluderen dat er wel sprake is van een andere aanpak. Bijna alle actoren, mits actief betrokken, waren positief over de invloed die ze konden uitoefenen, zeker in vergelijking met eerdere provinciale processen. Perfect is de aanpak nog niet, maar een belangrijke stap naar een meer gelijkwaardige samenwerking is gemaakt, die soms, maar nog niet altijd, ook doorwerkt naar de uitwerking. Kortom, er is nog sprake van werk in uitvoering...

Literatuur

- Albeda, H., & van der Heijden, G. (2001). *Schuivende doelen, vaste grond; evaluatie van interactieve beleidsvorming*. Stichting Rekenschap.
- Alford, J. (2009). *Engaging Public Sector Clients. From Service-Delivery to CoProduction*. Houndmills/Basingstoke: Palgrave McMillan.
- Andrews, R., & Brewer, G. (2013). Social Capital, Management Capacity and Public Service Performance: Evidence from the US States. *Public Management Review*, 15(1), 19-42.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Bekkers, V. (2007). Imago en Legitimiteit. In W. Kickert, L. Cachet, F. van der Meer, & L. Schaap, *Liefde voor het Openbaar Bestuur en Liefde voor de Bestuurskunde* (pp. 31-44). Delft: Eburon.
- Bekkers, V., & Meijer, A. (2010). *Cocreatie in de publieke sector; Een verkennend onderzoek naar nieuwe, digitale verbindingen tussen overheid en burger*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Berendse, F., van Leeuwen, B., Arts, B., Bade, T., & Kuks, S. (2013). Onbeperkt houdbaar: advies voor een nieuw natuurbeleid in Nederland. *De Levende Natuur*, 114(3), 74-83.
- Bleijenbergh. (2013). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Den Haag: BoomLemma.
- Boedeltje, M. (2009). *Draagvlak door interactief bestuur; feit of fictie?* Enschede: Universiteit Twente.
- Boonstra, F., & Zwanikken, T. (2012). *Bevindingen lerende evaluatie Omgevingsvisie Gelderland*. Alterra / Royal Haskoning DHV.
- Boutellier, H. (2011). *De improvisatiemaatschappij; Over sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Bovaird, T. (2007). Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review*, 846-860.
- Brandsen, T., & Helderma, J. (2004). Volkshuisvesting. In P. Dijkstelbloem, P. Meurs, & E. Schrijvers, *Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren* (pp. 65-131). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- De Bruijn, H., ten Heuvelhof, E., & in 't Veld, R. (2008). *Procesmanagement; Over procesontwerp en besluitvorming*. Den Haag: SDU Uitgevers bv.
- Connell, A., Grimmus, N., van der Meulen, Y., de Prieëlle, M., & Soerdjbalie, A. (2011). *De valse romantiek van cocreatie; Het Openbaar Ministerie en de burger*. Den Haag: NSOB.
- Davidsen, A., & Reventlow, S. (2011). Narratives about Patients with Psychological Problems Illustrate Different Professionals Roles among General Practitioners. *Journal of Applied Research in Intellectual Disabilities*, 16(6), 959-968.
- Denhardt, R. (2011). *Theories of Public Organization*. Wadsworth: Cengage Learning.
- Duyvendak, J., & Krouwel, A. (2001). Interactieve beleidsvorming: voortzetting van een rijke Nederlandse traditie? In J. Edelenbos, & R. Monnikhof, *Lokale interactieve beleidsvorming; een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie* (pp. 17-31). Utrecht: Uitgeverij LEMMA BV.
- Edelenbos, J. (2000). *Proces in Vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Utrecht: Lemma.
- Edelenbos, J., & Klijn, E. (2005). De impact van organisatorische arrangementen op de uitkomsten van interactief bestuur. *Bestuurswetenschappen*(4), 281-305.
- Edelenbos, J., & Monnikhof, R. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming; Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Uitgeverij LEMMA BV.

- Edelenbos, J., Van Buuren, A., & van Schie, N. (2011). Co-producing knowledge: joint knowledge production between experts, bureaucrats and stakeholders in Dutch water management projects. *Environmental Science & Policy*(14), 675-684.
- Engelen, E., & Sie Dhian Ho, M. (2004). *De staat van democratie. Democratie voorbij de Staat*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Fischer, F. (2000). *Citizens, Experts and the Environment; the politics of local knowledge*. Durham en Londen: Duke University Press.
- Fischer, F. (2009). *Democracy & Expertise; Reorienting policy inquiry*. Oxford: Oxford University Press.
- Gebauer, H., Johnson, M., & Enquist, B. (2010). Value Co-Creation as a Determinant of Success in Public Transport Services: A Study of the Swiss Federal Railway Operator (SBB). *Managing Service Quality*, 21(2), 511-530.
- George, A., & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: Harvard University.
- De Graaf, L. (2007). *Gedragen beleid; Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht*. Delft: Uitgeverij Eburon.
- Hoogerwerf, A. (2014). Beleid, processen en effecten. In A. Hoogerwerf, & M. Herweijer, *Overheidsbeleid; een inleiding in de beleidswetenschap* (pp. 15-28). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Hoogerwerf, A., & Herweijer, M. (2014). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- De Koning, N., & Van den Broek, T. (2011). *Cocreatie bij de overheid; experimenteer met beleid*. TNO.
- Logister, L. (2004). *Creatieve democratie; John Deweys pragmatisme als grondslag voor een democratische samenleving*. Budel: Uitgeverij DAMON.
- Manifestpartners. (2011). *Duurzame kwaliteit van het landelijk gebied in Gelderland*.
- March, J., & Olsen, J. (1995). *Democratic Governance*. Free Press: New York.
- Mastenbroek, E., & Versluis, E. (2014). Naleven en handhaven. In A. Hoogerwerf, & M. Herweijer, *Overheidsbeleid; Een inleiding in de beleidswetenschap* (pp. 137-149). Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Meijer, A. (2012). Co-Production in an Information Age: Individual and Community Engagement Supported by New Media. *Voluntas*, 23(4), 1156-1172.
- Mill, J. (2005). *Over vrijheid*. Amsterdam: Boom.
- Ministerie van I&M. (2014). *Omgevingswet. 'Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Ministerie van I&M. (2015). *Nationale Omgevingsvisie, via omgevingsagenda naar omgevingsvisie*. Den Haag: Ministerie van I&M.
- Osborne, S. (2010). *The New Public Governance?; Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. New York: Routledge.
- Ostrom, E. (1996). Crossing the great divide: coproduction, synergy and development. *World Development*, 24(6), 1073-1087.
- Van de Peppel, R. (2001). Effecten van interactieve beleidsvorming. In J. Edelenbos, & R. Monnikhof, *Lokale interactieve beleidsvorming; Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie* (pp. 33-49). Utrecht: Uitgeverij LEMMA BV.
- Prahalad, C., & Ramaswamy, V. (2000). Co-opting Customer Competence. *Harvard Business Review*, 78(1), 79-90.
- Programmateam Nationale Omgevingsvisie i.o. (2015, februari 12). *Aanpak Programma Nationale Omgevingsvisie, versie 1*.
- Projectgroep Omgevingsvisie Brabant. (2014, september). Verslag heidag GS .
- Provincie Gelderland. (2014). *Omgevingsvisie Gelderland*. Arnhem: Provincie Gelderland.

- Provincie Limburg. (2011). *Startdocument integrale herziening POL*. Maastricht: Provincie Limburg.
- Provincie Limburg. (2012, februari 28). *Agenda POL2013 op hoofdlijnen*. Opgeroepen op september 2015, van limburg.nl:
<https://www.mijnbabs.nl/babsapi/publicdownload.aspx?site=Limburg&id=9315>
- Provincie Limburg. (2014). *Voor de kwaliteit van Limburg; POL2014*. Maastricht: Provincie Limburg.
- Provincie Limburg. (z.j.). *Provinciaal Omgevingsplan Limburg*. Opgeroepen op juli 2015, van Limburg.nl: http://www.limburg.nl/Beleid/Provinciaal_Omgevingsplan_Limburg
- Provincie Noord-Brabant. (2015a). *Omgevingsvisie - projectplan / koersdocument (GS-versie 1 juli 2015)*. 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant.
- Provincie Noord-Brabant. (2015c). *Beweging in Brabant; Bestuursakkoord 2015-2019*. 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant.
- Provincie Noord-Brabant. (2015d). *Statenmededeling Omgevingsvisie*. 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant.
- Putnam, R. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. Simon and Schuster.
- Van Reybrouck, D. (2013). *Tegen Verkiezingen*. De Bezige Bij : Amsterdam.
- Rijksoverheid. (2014, december 1). *Meedenken over omgevingsvisie Gelderland op dynamisch platform*. Opgeroepen op augustus 2015, van goedopgelost.overheid.nl:
<http://goedopgelost.overheid.nl/meedenken-omgevingsvisie-gelderland-op-dynamisch-platform/>
- Rijksoverheid. (z.j. a). *Nieuwe omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger*. Opgeroepen op augustus 2015, van Rijksoverheid.nl:
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/inhoud/vernieuwing-omgevingsrecht>
- Rijksoverheid. (z.j. b). *Omgevingswet*. Opgeroepen op april 2015, van Rijksoverheid.nl:
<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/vernieuwing-omgevingsrecht>
- RMO. (2007). *Vormen van democratie; Een advies over democratische gezindheid*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- Rob. (2012). *Loslaten in vertrouwen; Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Roberts, A., Townsend, S., Morris, J., Rushbrooke, E., Greenhill, B., Whitehead, R., . . . Golding, L. (2013). Treat Me Right, Treat Me Equal: Using National Policy and Legislation to Create Positive Changes in Local Health Services for People with Intellectual Disabilities. *Journal of Applied Research in Intellectual Disabilities*, 26(1), 14-25.
- Van Rooy, P. (2011). Uitnodigingsplanologie als sociaal-cultureel perspectief . *Building Business*.
- Ryan, B. (2012). Co-Production: Option or Obligation? *Australian Journal of Public Administration*, 41(3), 314-324.
- Salverda, I., Pleijte, M., & van Dam, R. (2014). *Meervoudige democratie; Meer ruimte voor burgerinitiatieven in het natuurdomein*. Wageningen: Alterra Wageningen UR.
- Schafft, K., & Brown, D. (2000). Social Capital and Grassroots Development: The Case of Roma Self-Governance in Hungary. *Social Problems*, 47(2), 201-219.
- Schein, E. (1984). Coming to a New Awareness of Organizational Culture. *Sloan Management Review*, 25(2), 3-16.
- Specht, M. (2012). *De pragmatiek van burgerparticipatie; Hoe burgers omgaan met complexe vraagstukken omtrent veiligheid, leefbaarheid en stedelijke ontwikkeling in drie Europese steden*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Van der Steen, M., Hajer, M., Scherpenisse, J., Van Gerven, O., & Kruitwagen, S. (2014). *Leren door doen: overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: NSOB.

- Van der Steen, M., Scherpenisse, J., & van Twist, M. (2015). *Sedimentatie in sturing; Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Van der Steen, M., van Twist, M., Chin-A-Fat, N., & Kwakkestein, T. (2013). *Pop-up publieke waarde; Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Van Stokkom, B. (2006). *Rituelen van beraadslaging; Reflecties over burgerberaad en burgerbestuur*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Stone, D. (2002). *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*. New York / Londen: W.W. Norton & Company.
- Talsma, L., & Molenbroek, J. (2012). User-centered Co-Tourism Development. *Work - A Journal of Prevention Assessment & Rehabilitation*, 41, 2147-2154.
- Teisman, G. (1997). *Sturen via creatieve concurrentie; een innovatie-planologisch perspectief op ruimtelijke investeringsprojecten*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Van Thiel, S. (2013). *Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Tonkens, E., Trappenburg, M., Hurenkamp, M., & Schmidt, J. (2015). *Montessori democratie; spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- VNG. (z.j.). *Herzieningomgevingsrecht - stand van zaken*. Opgeroepen op november 2015, van VNG.nl: <https://vng.nl/onderwerpenindex/ruimte-en-wonen/omgevingswet/herziening-omgevingsrecht-stand-van-zaken>
- Voorberg, W., Bekkers, V., & Tummers, L. (2013). Co-creation and Co-production in Social Innovation: A Systematic Review and Future Research Agenda. Edinburgh.
- Voorberg, W., Bekkers, V., & Tummers, L. (2014, juni 30). A Systematic Review of Co-creation and Co-production. *Public Management Review*.
- Van de Walle, S., & Groeneveld, S. (2011). *New Steering Concepts in Public Management*. Bradford: Emerald Insight.
- Van de Wijdeven, T. (2012). *Doe-democratie; over actief burgerschap in stadswijken*. Delft: Eburon.
- Wise, S., Paton, A., & Gegenhuber, T. (2012). Value Co-Creation through Collective Intelligence in the Public Sector: A Review of US and European Initiatives. *Vine*, 42(2), 251-276.
- WRR. (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Bijlage 1; Interviewopzet

Introductie onderzoeker en onderzoek

- Persoonlijke introductie
- Doel onderzoek; voorwaarden voor co-creatie
- Doel interview; proces co-creatie in relatie tot omgevingsvisie Gelderland / POL2014
- Toestemming vragen om het gesprek op te nemen

Introductie respondent

- Functie / organisatie
- Hoe bent u betrokken geweest bij het traject van de omgevingsvisie Gelderland / POL2014?
- Wat was de rede van de deelname van u / uw organisatie?

Co-creatief proces

- Wat betekent co-creatie volgens u?
- In hoeverre was er volgens u sprake van co-creatie in het traject?
- Heeft u eerdere ervaringen met co-creatie? (positief/negatief)

Traject omgevingsvisie Gelderland / POL2014

- Wat is uw visie op het traject van omgevingsvisie Gelderland / POL2014?
- Wat waren uw verwachtingen vooraf?
- In hoeverre had u op voorhand vertrouwen in deze aanpak?
- Waarom denkt u dat voor deze invulling van het traject gekozen is?
- Op welke manier heeft co-creatie bijgedragen aan dit doel?
- In hoeverre was er sprake van gelijkwaardigheid tussen de verschillende actoren?
 - o Inbreng van gelijke waarde?
- Een ontwerp proces vereist volgens de literatuur een open proces; in hoeverre was er naar uw mening sprake van een open proces?
- In hoeverre was van te voren helder hoeveel inhoudelijke ruimte er was?
- In hoeverre was de inrichting van het proces duidelijk? (bv. transparantie i.r.t. deadlines, stappen e.d.)
- Ontbraken er naar uw mening actoren in het proces, en zo ja, welke?
- In hoeverre is tijdens het proces een gedeeld verhaal ontstaan?
- In hoeverre voelt u zich mede verantwoordelijk voor het resultaat?
 - o Hoe geldt dit voor andere actoren denkt u?
- Welke werkvormen werden toegepast?
 - o In hoeverre waren deze uitnodigend?
 - o Werden belangen met elkaar geconfronteerd?
- Wat vond u van de rol van de provincie tijdens het proces?
- Hoe was de verhouding tussen het proces en de uiteindelijke besluitvorming?

Slotstellingen;

- Co-creatie draagt bij aan een betere aanpak van maatschappelijke problemen
- Co-creatie is niets nieuws, wij werken al jaren op deze manier samen

Afronding

- Overige opmerkingen?
- Bent u geïnteresseerd in het eindrapport?