



Meerwaarde  
van co-creatie  
voor de  
**Zeeuwse**  
omgevingsvisie

Hristijan Stevoski

Begeleider: dr. Flor Avelino  
Tweede lezer: dr. ir. Jasper Eshuis

Thesis voor de master Publiek Management  
aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

---

Augustus 2021

Augustus 2021

Vlissingen

Hristijan Stevoski

549136

Erasmus Universiteit Rotterdam

Erasmus School of Social and Behavioural Sciences

Master Publiek Management

Begeleider en eerste lezer Erasmus Universiteit Rotterdam:

dr. Flor Avelino

Tweede lezer:

dr.ir. Jasper Eshuis

Stage organisatie:

Provincie Zeeland

Aantal woorden: 14001

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	3
<b>Samenvatting</b>	4
<b>1. Inleiding</b>	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Context van samenwerking	5
1.3 Sociale innovatie in de publieke sector en co-creatie	6
1.4 Probleemstelling	7
1.5 Relevantie	7
1.6 Onderzoeksopzet	8
<b>2. Theoretisch kader</b>	9
2.1 Co-creatie	9
2.2 Context van co-creatie	10
2.3 Waarde van co-creatie	11
2.4 Multi-Actor Perspectief	14
<b>3. Methodologische opzet</b>	16
3.1 Casestudie	16
3.2 Dataverzameling	16
3.3 Selectie van respondenten	17
3.5 Betrouwbaarheid	19
3.6 Validiteit	19
<b>4. Resultaten &amp; analyse</b>	21
4.1 Co-creatie	21
4.2 Sociale innovatie in de publieke sector	23
4.3 Service-ervaring	25
4.4 Democratie	28
4.5 Inhoudelijke kwaliteitsverbetering	30
4.6 Overige onderwerpen	31
<b>5. Conclusie en discussie</b>	35
5.1 Onderzoeksopzet	35
5.2 Beantwoording onderzoeksvragen	35
5.3 Adviezen	39
5.4 Uitdagingen en bijdrage onderzoek	40
<b>Literatuurlijst</b>	41
<b>Bijlage 1. Betrokkenen Omgevingsvisie</b>	43
<b>Bijlage 2. Interviewopzet en operationalisatie</b>	44
<b>Bijlage 3. Codeboek</b>	46

## Voorwoord

Voor mijn masterthesis heb ik “De meerwaarde van co-creatie voor de Zeeuwse Omgevingsvisie” onderzocht. Dit onderzoek is uitgevoerd bij Provincie Zeeland, en focust zich op de meerwaarde van de interne en externe omgeving van de organisatie. Het onderzoek heb ik geschreven als finaal onderdeel van mijn master Publiek Management. Vanaf januari 2021 tot en met juni 2021 heb ik aan deze opdracht mogen werken.

Dit onderzoek heeft mij geleerd hoe groot de omvang is geweest van de omgevingsvisie en ook hoe belangrijk de inbreng van externen is voor de kwaliteit van de visie. Daarnaast heb ik veel bewondering voor de lange dagen die gemaakt zijn door het team Omgevingsvisie in aanloop naar de verschillende deadlines. Ik wil hen daarom ook heel erg bedanken voor alle tijd en feedback die ik heb mogen ontvangen, omdat deze erg kostbaar was. Daarnaast ook veel dank voor alle ruimte en vrijheid die ik heb ervaren tijdens deze periode.

Ook veel dank aan mijn begeleider Flor, vanuit de Erasmus Universiteit. Haar feedback en kennis over co-creatie is een grote meerwaarde geweest voor dit onderzoek. Even belangrijk was ook de feedback van de medestudenten waarmee ik samen dit traject heb mogen doorlopen.

Hristijan Stevoski

Vlissingen, 26 juni 2021

## Samenvatting

Co-creatie in de publieke sector is een concept dat wordt gebruikt als nieuwe hervormingsstrategie om maatschappelijke uitdagingen aan te pakken. Daarom focust dit onderzoek zich op het achterhalen van de meerwaarde van co-creatie voor de omgevingsvisie van Provincie Zeeland. De meerwaarde wordt onderzocht onder netwerkpartners en onder beleidsmedewerkers van Provincie Zeeland. De vraag die daarmee centraal zal staan is: “Welke meerwaarde heeft de co-creatieve aanpak voor het realiseren van de omgevingsvisie in de Provincie Zeeland, en hoe wordt deze meerwaarde ervaren door beleidsmedewerkers en netwerkpartners”?

In de literatuur zijn verschillende pijlers die als onderdeel dienen van co-creatie. Voor dit onderzoek staan service-ervaring, democratie en inhoudelijke kwaliteitsverbetering centraal. Doormiddel van een casestudie zal de meerwaarde van deze pijlers onderzocht worden. De onderdelen van deze casestudie zijn literatuuronderzoek, observaties en semigestructureerde interviews.

De resultaten van dit onderzoek laten zien dat samenwerking en domeinoverstijgend werken voor de netwerkpartners en interne beleidsmedewerkers een belangrijk onderdeel is voor het werken aan de visie. Het zorgt voor verschillende invalshoeken en draagvlak. Daarnaast leveren de netwerkpartners specifieke kennis die de provincie niet altijd in huis heeft. In het huidige proces is een hogere mate van co-creatie dan voorgaande processen. Wel was deze manier van werken nog een leerweg voor de Provincie, waardoor er soms onduidelijkheid was over het proces. Ook in de communicatie. Over het aantal betrokken partijen zijn de netwerkpartners en beleidsmedewerkers tevreden. Over resultaat zijn overwegend positieve geluiden, alleen soms wordt de geleverde input wat gemist. Wel het proces als gelijkwaardig bestempeld. Wat betreft de concreetheid van de visie vinden meerder netwerkpartners dat de Provincie een duidelijke rol moet pakken. Nu zijn conflicten namelijk vooruitgeschoven, waardoor deze in de toekomst wel nog naar boven zullen komen. Conflicterende belangen zijn in dit proces nog niet naar boven gekomen, maar dit wordt wel verwacht in de uitvoering. Het nieuwe proces was veel schakelen, en tijdsdruk heeft een hele grote rol gespeeld voor de interne organisatie. Als laatste punt zouden verschillende netwerkpartners meerwaarde zien in het betrekken van burgers in dit proces, en zeker in de uitvoering ervan.



# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Op 1 juli 2022 treedt naar verwachting de Omgevingswet in werking (Rijksoverheid, 2020a). In de Omgevingswet worden alle bestaande wetten die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving samengevoegd. Daarmee wordt beoogd om het wettelijk kader voor verschillende onderdelen van de fysieke leefomgeving eenvoudiger te maken (ibid.). Centraal in de Omgevingswet staat de goede balans in het gebruiken van de fysieke leefomgeving. Zoals omschreven in het Omgevingsbesluit van 31 augustus 2018 zijn hiervoor zes kerninstrumenten, namelijk: de omgevingsvisie, het programma, decentrale regels, algemene rijksregels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. De focus van dit onderzoek zal liggen op de omgevingsvisie.

Rijk, provincie en gemeente stellen ieder een omgevingsvisie op (Aan de slag met de Omgevingswet, z.d.). In de provinciale omgevingsvisie legt de provincie haar ambities en beleidsdoelen vast voor de fysieke leefomgeving. De provincie stelt de omgevingsvisie op met een lange termijn focus. Deze omgevingsvisie gaat over onderwerpen zoals de ruimte, het water, de natuur, cultureel erfgoed, verkeer, vervoer en infrastructuur, maar kijkt dus ook naar de onderlinge cohesie tussen deze onderwerpen. De Provincie is vrij in het bepalen van de vorm op detailniveau in verschillende gebieden en sectoren. Wel is volgens de motiveringsplicht vastgelegd, zoals omschreven in artikel 10.7 van het Omgevingsbesluit, dat vermeld moet staan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen bij de voorbereiding betrokken zijn. De provincie mag zelf weten hoe zij daar invulling aan geeft. Wie zij bij de vroegtijdige participatie betreft, hangt af van het type omgevingsvisie en factoren zoals de aard, de omvang en de invloed op de fysieke leefomgeving (Aan de slag met de Omgevingswet, z.d.).

## 1.2 Context van samenwerking

Provincie Zeeland werkt op steeds meer dossiers in netwerkverbanden. Dit blijkt uit het onderzoek van Van der Steen et al. (2019), dat uitgevoerd is in opdracht van de Provincie. Dit geldt ook voor de totstandkoming van de omgevingsvisie. Provincie Zeeland probeert door het samenwerken met andere partijen haar beleidsdoelen te realiseren (ibid.), wat past binnen de filosofie van de omgevingswet (Rijksoverheid, 2020).

Veel overheden vinden met name de verschuiving van regulerende naar samenwerkende politiek een uitdaging. Ze willen de kansen van het netwerk benutten, om daarmee beleidsdoelen te realiseren, maar ook voor het oplossen en aanpakken van maatschappelijke opgaven. Tegelijkertijd ervaren overheden dat deze manier van werken lastig is gezien politieke sturing en controle (Van der Steen et al., 2019).

Het benutten van kansen uit het netwerk wil Provincie Zeeland bewerkstelligen door middel van participatie. Door het toepassen van participatie wordt gebruik gemaakt van de kennis en ervaring van netwerkpartners. Dit zijn bijvoorbeeld gemeenten, Rijkswaterstaat, Waterschap, bedrijven, burgerinitiatieven en belangenorganisaties uit verschillende sectoren. Deze belangenorganisaties vertegenwoordigen verschillende sectoren uit de markt, het maatschappelijk middenveld, het bedrijfsleven en de gemeenschap. De netwerkpartners zijn in verschillende maten betrokken zijn bij dit proces, namelijk als meedenker, opsteller, of in de ambtelijke en bestuurlijke integratiegroep (bijlage 1). Daarnaast is een inwonersonderzoek in opdracht van Provincie Zeeland uitgevoerd om bepaalde thema's voor te leggen aan burgers (Planbureau en Bibliotheek van Zeeland, 2020).

Dit soort samenwerking tussen de Provincie en netwerkpartners was niet altijd vanzelfsprekend (Aan de slag met de Omgevingswet, z.d.). In het verleden vond het opstellen van omgevingsbeleid namelijk top-down plaats. Onder de Omgevingswet wordt een bottom-up vaststelling beoogd van de omgevingsvisie. Daarom heeft Provincie Zeeland voor het opstellen van de Zeeuwse Omgevingsvisie gekozen voor een aanpak door middel van netwerksturing en participatie met de netwerkpartners en de Provinciale Staten (Kaderagenda, 2020). Deze laatste partij is verantwoordelijk voor het vaststellen van de visie.

### **1.3 Sociale innovatie in de publieke sector en co-creatie**

Sociale innovatie in de publieke sector is een concept dat wordt gebruikt als nieuwe hervormingsstrategie om maatschappelijke uitdagingen aan te pakken. Maatschappelijke uitdagingen die centraal staan in de Zeeuwse omgevingsvisie betreffen diverse thema's zoals het uitstekend wonen en leven in Zeeland; balans in de grote wateren en het landelijk gebied; het verwezenlijken van een duurzame en innovatieve economie en een klimaatbestendig en CO<sub>2</sub>-neutraal Zeeland (Provincie Zeeland, z.d.). Bij dit soort uitdagingen probeert Provincie Zeeland samenwerking te zoeken met andere belanghebbenden.

Een belangrijke dimensie van sociale innovatie in de publieke sector is volgens Bason (2018) co-creatie. Ook het proces van de Zeeuwse omgevingsvisie kent veel co-creatieve aspecten. Co-creatie kan worden omschreven als een proces waarbij twee of meer publieke en-/ of private actoren proberen een gedeeld probleem of taak op te lossen door een constructieve uitwisseling van verschillende soorten kennis, middelen, competenties en ideeën die de productie van publieke waarde vergroten (Torfing et al., 2016 p. 7). Bij co-creatie initiatieven worden belanghebbende gezien als relevante netwerkpartners, die beschikken over specifieke middelen en competenties die waardevol zijn voor het (her)ontwerpen van openbare dienstverlening (Voorberg et al., 2017; Alford, 2009; Bason; 2018).

## **1.4 Probleemstelling**

Deze nieuwe manier van werken, en de uitdagingen in het co-creëren met netwerkpartners roept vragen op over de meerwaarde hiervan voor de Zeeuwse omgevingsvisie. Daarom focust dit onderzoek zich op het achterhalen van de meerwaarde van co-creatie voor de omgevingsvisie van Provincie Zeeland. Daarnaast ligt in dit onderzoek de nadruk op hoe deze meerwaarde is ervaren door de betrokkenen. De betrokkenen bestaan enerzijds uit Provincie Zeeland en anderzijds uit de netwerkpartners. Bovendien wil de Provincie leren van dit proces, om te achterhalen of deze nieuwe manier van beleidsvorming een meerwaarde heeft voor andere besluitvormingsprocessen. Dit doel heeft geresulteerd in de volgende hoofdvraag:

“Welke meerwaarde heeft de co-creatieve aanpak voor het realiseren van de omgevingsvisie in de Provincie Zeeland, en hoe wordt deze meerwaarde ervaren door beleidsmedewerkers en netwerkpartners”?

Voor een adequate beantwoording van de hoofdvraag, worden de volgende deelvragen gehanteerd:

- Hoe wordt de meerwaarde van co-creatie beschreven, in de context van publieke sector innovatie?
- Hoe hebben de netwerkpartners het co-creatieve proces van de omgevingsvisie ervaren?
- Hoe hebben beleidsmedewerkers het co-creatieve proces van de omgevingsvisie ervaren?

## **1.5 Relevantie**

De wetenschappelijke relevantie in dit onderzoek bestaat uit wetenschappelijke inzichten over het toepassen van co-creatie, specifiek op provinciale besluitvormingsprocessen. Bason (2018) stelt dat een succesvol proces van co-creatie kan bijdragen aan verbeterde service-ervaringen voor burgers en bedrijven, sterkere resultaten en toegenomen eigenaarschap. Provincie Zeeland kan daarom baat hebben bij het toepassen van co-creatie. Het onderzoeken van de aanwezigheid van deze factoren binnen de context van Provincie Zeeland is daarmee ook relevant. Daarnaast kan een succesvol proces van co-creatie bijdragen aan betere productiviteit en resultaten (Bason, 2018; Torfing et al., 2016).

Tevens is dit onderzoek maatschappelijk van belang. Het creëren van maatschappelijk draagvlak is een belangrijk vereiste in veel publieke besluitvormingsprocessen (Torfing et al., 2016). Parallel hieraan loopt ook het doel van het college van Gedeputeerde Staten, namelijk een gedragen Zeeuwse omgevingsvisie. Een geslaagd proces van co-creatie kan hieraan bijdragen, omdat het leidt tot een democratisch proces gericht op service experience (Bason, 2018; Torfing et al. 2016). Een



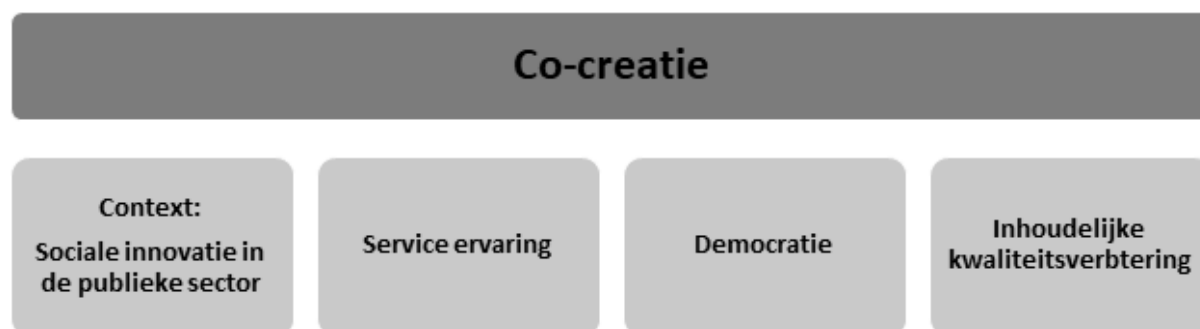
sterkere relatie tussen Provincie Zeeland en netwerkpartners heeft daarmee in de toekomst voor andere processen voordelen. Ook kan de omgevingsvisie de brug tussen burgers en overheid verkleinen, door de visie op te bouwen op thema's die lokaal leven. Door met burgers lokaal aan de slag te gaan zie je wat er in de buurt speelt, en waar behoefte aan is. Burgers herkennen zich namelijk vaak weinig in beleid, doordat er een mismatch is met de daadwerkelijke behoefte (Soeterbroek, 2021).

## **1.6 Onderzoeksopzet**

Om antwoord te geven op de onderzoeksvraag is gekozen om co-creatie en sociale innovatie in de publieke sector te gebruiken als concepten, deze zullen in hoofdstuk 2, het theoretisch kader, verder uitgewerkt worden. Daarnaast zal in het theoretisch kader ook het Multi Actor Perspectief geconceptualiseerd worden om de betrokken actoren te kunnen duiden. Vervolgens wordt in de methodologie (hoofdstuk 3) besproken hoe door middel van een casestudy data wordt verzameld en verwerkt. Ook betrouwbaarheid en validiteit komen hier uitgebreid aan bod. Daarop volgend zullen de resultaten (hoofdstuk 4) uit de interviews en observaties worden uiteengezet en geanalyseerd. De resultaten zullen vervolgens leiden tot een antwoord op de centrale onderzoeksvraag (hoofdstuk 5), waarnaast ook aanbevelingen worden gedaan.

## 2. Theoretisch kader

Als eerst zal ik het theoretisch kader het hoofdconcept - co-creatie - aan bod komen. Om de meerwaarde van co-creatie te kunnen duiden zal vervolgens de context van co-creatie in de publieke sector uiteengezet worden, namelijk sociale innovatie in de publieke sector. Daarna zal het begrip co-creatie uiteengezet en gedefinieerd worden. Daaropvolgend wordt ook gekeken naar de meerwaarde van co-creatie, zoals omschreven vanuit de literatuur, met de daaraan gekoppelde pijlers. Afsluitend moet het Multi Actor Perspectief een beeld geven van de betrokken actoren bij een sociaal innovatief proces in de publieke sector.



figuur 1. schematische weergave theoretisch kader

### 2.1 Co-creatie

Co-creatie kan worden omschreven als een dimensie van sociale innovatie in de publieke sector (Bason, 2018; Voorberg et al., 2014). Met dit proces kunnen sociale innovatie oplossingen worden gevonden voor complexe uitdagingen rondom publiek beleid (Bason, 2018, Torfing et al., 2016). Een verschuiving is te zien in uitvoering van taken en projecten door de overheid, naar het orkestreren van processen van co-creatie. Dit is een specifiek begrip dan participatie, dat ook kan verwijzen naar passieve betrokkenheid, in tegenstelling tot de actieve betrokkenheid bij co-creatie (Voorberg et al., 2014). Voorberg et al. (2014) stellen dat het proces van co-creatie voornamelijk betrekking heeft op de opstart- en designfase van beleid.

Co-creatie omvat een interactie van de publieke sector met de samenleving, waar een overvloed aan publieke en private actoren samenwerken om nieuwe en betere oplossingen te vinden voor gedeelde problemen en uitdagingen (Torfing et al., 2016). Bij co-creatie initiatieven worden burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties beschouwd als relevante netwerkpartners, die beschikken over specifieke middelen en competenties die waardevol zijn voor het (her)ontwerpen van publieke dienstverlening (Torfing et al., 2016; Voorberg et al., 2017). Ambtenaren en politici zien co-creatie als een belangrijke meerwaarde om tot innovatie van openbare diensten te komen, en voor het voorzien in de behoeften van de maatschappij (Voorberg et al., 2017).

Oorspronkelijk is de term co-creatie ontwikkeld in de private sector, waar het de vraag was hoe klanten konden bijdragen aan de creatie van de service die zij kochten (Torfing et al., 2016). Ondanks dat het concept van co-creatie tot stand is gekomen in de private sector, vanwege het belang in maximaliseren van klanttevredenheid, is het concept ook heel relevant voor de publieke sector. Net als in de private sector, brengen aanbieders en klanten van publieke diensten verschillende middelen en capaciteiten samen die waarde kunnen bijdragen aan een service. Daarnaast hebben ook beide partijen belang bij het toevoegen van publieke waarde (Torfing et al. 2016). Om dit nieuwe en opkomende fenomeen te begrijpen, zullen we co-creatie definiëren als “een proces waarbij twee of meer publieke en/of private actoren proberen een gedeeld probleem of taak op te lossen door een constructieve uitwisseling van verschillende soorten kennis, middelen, competenties en ideeën die de productie van publieke waarde vergroten, hetzij door een voortdurende verbetering van output of resultaten, hetzij door sociale innovatieve stapsgewijze veranderingen die het begrip van het probleem of de taak transformeren en nieuwe manieren vinden om het op te lossen” (Torfing et al., 2016 p. 7). Voorberg voegt hieraan toe dat “dit in verschillende stadia van het productieproces kan plaatsvinden” (Voorberg et al., 2017, p. 178).

## **2.2 Context van co-creatie**

Sociale innovatie in de publieke sector is een concept dat de afgelopen jaren is omarmd als een nieuwe hervormingsstrategie voor de publieke sector, gezien de maatschappelijke uitdagingen waarmee overheden te maken hebben (Voorberg et al., 2014). Sociale innovatie in de publieke sector is namelijk nodig om grote maatschappelijke uitdagingen aan te pakken, zoals de energietransitie, de toenemende vergrijzing en de mogelijkheden en bedreigingen als gevolg van nieuwe technologieën. Dergelijke maatschappelijke uitdagingen vragen veel van de overheid. Overheden proberen het aanpakken van dit soort problemen te verwezenlijken door samenwerking te zoeken met andere belanghebbenden, zoals bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties (Bekkers & Tummers, 2018).

Deze actoren zijn niet langer alleen gebruikers, begunstigden of consumenten van openbare diensten, maar hebben steeds meer een gedeelde verantwoordelijkheid voor de resultaten op gebieden die voor hen van belang zijn. Daarnaast kunnen de belanghebbenden gezien worden als relevante netwerkpartners, die beschikken over specifieke middelen en competenties die waardevol zijn voor het (her)ontwerpen van openbare dienstverlening (Voorberg et al., 2017; Alford, 2009; Bason, 2018). Een andere verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en netwerkpartner wordt daarom nagestreefd. In dit onderzoek wordt sociale innovatie in de publieke sector gedefinieerd als:

“het creëren van duurzame resultaten die gericht zijn op maatschappelijke behoeften door de relaties, standpunten en regels tussen de betrokken belanghebbenden fundamenteel te veranderen, door middel van een open proces van participatie, uitwisseling en samenwerking met relevante belanghebbenden, inclusief eindgebruikers, waardoor organisatorische grenzen en jurisdicties worden overschreden” (Voorberg et al., 2014, p 2).

Gezien het feit dat sociale innovatie in de publieke sector steeds meer berust op samenwerking, worden de waarden van verschillende belanghebbenden belangrijker (Bekkers & Tummers, 2018). Uit onderzoek van Gillinson et al. (2010) en Bason (2018) blijkt dat het verbinden van eindgebruikers en andere belanghebbenden bij het hele creatieproces - niet alleen aan het einde van de ontwikkeling of in de implementatie - een krachtige sleutel is om sociale innovatie in de publieke sector te stimuleren (Bason, 2018). Positieve gevolgen hiervan zijn sterke stijgingen van de productiviteit, verbeterde service-ervaringen voor burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven, sterkere resultaten en toegenomen eigenaarschap. Hiermee verandert de rol van bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties. Het wordt steeds noodzakelijker dat zij actief bijdragen aan oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen (Bekkers & Tummers, 2018; Bason, 2018). Sociale innovatie in de publieke sector kan ook in verband worden gebracht met de vraag hoe de legitimiteit en het vertrouwen in de overheid kan worden vergroot. Dit verwijst niet alleen naar waarden als efficiëntie en effectiviteit, maar heeft ook betrekking op reactievermogen, vertrouwen en daarmee de geschiktheid van de sociale innovaties die worden nagestreefd (Bekkers & Tummers, 2018).

Sociale innovatie in de publieke sector kent overigens ook negatieve gevolgen die benoemd dienen te worden. Een struikelblok van sociale innovatie is dat het eigenaarschap hiervan vaak aan slechts enkele, vaste actoren wordt toegeschreven (Wittmayer et al., 2019). Tevens wordt in het wetenschappelijk debat over sociale innovatie aandacht geschonken aan de onzekerheid die het teweeg kan brengen. Er wordt namelijk gewaarschuwd dat men zich niet bewust genoeg is van de onbedoelde effecten van sociale innovatie. Sociale innovatie is op zichzelf experimenteel, en dus risicovol, waardoor de uitkomst hiervan vaak onduidelijk is (Wittmayer et al., 2020).

### **2.3 Waarde van co-creatie**

Er bestaat een grote hoeveelheid aan co-creatie frameworks, instrumenten en processen, die hiermee de trend rondom dit begrip bekrachtigen (Mačiulienė & Skaržauskienė, 2016). Logischerwijs zijn daarmee ook verschillende opvattingen over hoe dit begrip geconceptualiseerd moet worden. In deze paragraaf zal daarom worden beschreven welke pijlers van co-creatie in dit onderzoek centraal zullen staan. De vier kenmerken die Bason (2018) omschrijft zijn: efficiëntie, service-ervaring, resultaat en

democratie. Resultaat omschrijft hij als uitkomst van het proces, dat in een later stadium goed te meten is. Sørensen en Torfing (2011) en Voorberg (2014) zien voornamelijk efficiëntie als hoofdpijler van co-creatie. Net als Bason (2018) noemen ook Torfing et al. (2016), Warren (2002) en Norris (2011) democratie als een belangrijke waarde van co-creatie. Naast deze pijler spreken verschillende onderzoekers over de kwaliteitsverbetering die bevorderd zou worden door middel van het gebruik van co-creatie. Dit door de informatie, kennis en expertise van burgers en experts voor het beleid (Bason, 2018; Bekkers en Meijer, 2010; Fischer, 2009).

Door de ruime hoeveelheid aan pijlers die co-creatie kent vanuit de literatuur, zal er voor dit onderzoek een eigen selectie worden ontwikkeld. De waarden van co-creatie die in dit onderzoek centraal zullen staan zijn service-ervaring, democratie en inhoudelijke kwaliteitsverbetering. Een organisatie kan op al deze waarden zorgen voor een verbetering, zonder dat dit ten koste gaat van elkaar. De keuze voor deze pijlers berust op het feit dat ze al tijdens het ontwikkelen meetbaar moeten zijn. Voor democratie is gekozen omdat deze, en soortgelijke pijlers zoals transparantie met grote regelmaat centraal stonden in de literatuur. Omdat dit onderzoek zich focust op de meerwaarde van co-creatie levert het onderzoeken van de service ervaring zeer relevante informatie, vandaar de keuze voor deze pijler. Tot slot is voor inhoudelijke kwaliteitsverbetering gekozen, omdat kennis en middelen in literatuur rondom co-creatie vaak terug kwamen. Daarnaast is uit observaties binnen de provincie gebleken dat veel kennis is gehaald uit de netwerkpartners, en daarom een belangrijke meerwaarde kan blijken.

### **Service experience**

Een genoemde doelstelling van co-creatie is het creëren van meer tevredenheid onder betrokkenen over het proces (Voorberg, 2014). Het meten van de subjectieve service-ervaring van deze betrokkenen kan helpen om de focus van de organisatie naar buiten toe te verleggen en de hen meer centraal te stellen bij de overheid (Bason, 2018). Prestaties moeten worden gemeten op manieren die de subjectieve kwaliteit van de ervaring belichten, niet alleen de operationele prestaties. Dit is niet alleen belangrijk om een gewenst niveau te bereiken van gebruikerstevredenheid, maar ook om inzicht te krijgen in wat gebruikers waarderen.

Co-creatie kan ervoor zorgen dat de overheid zich meer bewust is van de wensen en voorkeuren van de samenleving. Daarnaast kan het zorgen voor adequaat handelen bij problematiek in de samenleving waardoor de kloof tussen de overheid en de maatschappij verkleinen (Bekkers en Meijer, 2010). In vervolg daarop kan co-creatie de sociale cohesie versterken en veerkrachtigere gemeenschappen bouwen, door lokale actoren te versterken, wederzijds vertrouwen te vergroten en

extra sociaal kapitaal te bouwen dat publieke en private actoren in staat stelt hun relaties met andere mensen te gebruiken om nieuwe doelen te bereiken (Torfing et al. 2016)

### **Democratie**

Co-creatie kan de democratische participatie en beraadslaging versterken in tijden waarin veel burgers graag een actievere rol in openbare besluitvorming willen spelen (Warren, 2002; Norris, 2011). De kans krijgen om publieke oplossingen te beïnvloeden zal ook de democratische legitimiteit van de publieke sector en het vertrouwen in de overheid versterken (Torfing et al. 2016).

Bij het creëren van nieuwe oplossingen voor de publieke sector moet volgens Bason (2018) rekening worden gehouden of de gelijkheid van burgers voor de wet beschermd wordt. Hiernaast benoemt hij het vergroten van publieke transparantie als essentieel onderdeel van de pijler democratie. Daarop voortbordurend is het van belang om verbetering van verantwoording te bewerkstelligen. Naast de positieve bijdrage die co-creatie kan bieden voor het democratisch proces zijn ook nadelen te noemen.

Een klassiek probleem betreft de moeilijkheden bij het waarborgen van democratische verantwoording als gevolg van de deelname van niet-gekozen actoren en het gebrek aan formele en transparante besluitvorming (Torfing et al. 2016). Net als andere vormen van participatieve besluitvorming kan ook co-creatie leiden tot biased participatie in het voordeel van actoren die de mogelijkheid hebben om veel tijd en energie te steken in het proces. Hierdoor kunnen bepaalde actoren veel invloed uitoefenen op gezamenlijke besluiten (ibid.).

### **Inhoudelijke kwaliteitsverbetering**

De laatste te benoemen pijler voor co-creatie in dit onderzoek is inhoudelijke kwaliteitsverbetering. Bekkers en Meijer (2010) stellen dat in sommige gevallen overheden over onvoldoende kennis en expertise beschikken om beleid te formuleren en te implementeren. Het is daarom belangrijk om vanuit verschillende invalshoeken kennis te verkrijgen, waardoor een beter beeld ontstaat van problemen (Fischer, 2009). Co-creatie en andere vergaande samenwerking zijn daarom noodzakelijk om tot een goed beleid te komen (Bekkers en Meijer, 2010). Burgers en experts hebben een voorsprong in informatie, kennis en expertise, waar de overheid graag toegang tot wil krijgen. Inhoudelijke kwaliteitsverbetering kan volgens Bason (2018) tot stand komen doordat meerdere actoren betrokken zijn, waardoor met meer verschillende ideeën en suggesties gewerkt kan worden. Daarnaast stellen Bekkers en Meijer (2010) dat de deelname van verschillende partijen ook bijdraagt aan de diversiteit aan ideeën en oplossingen, met inhoudelijke verrijking en innovatieve oplossingen tot gevolg. Door verschillende perspectieven van verschillende actoren kunnen nieuwe en creatieve

oplossingen worden bedacht voor problemen. Op die manier stimuleert co-creatie innovatie (Bason, 2018).

Een belangrijke voorwaarde is het laten deelnemen van actoren die beschikken over relevante kennis. Het is hierbij ook belangrijk om te kijken naar de onderwerpen en de context waarin de problematiek zich begeeft (Fischer, 2009). Voor het verkrijgen van deze inzichten is het dus belangrijk dat actoren met specifieke kennis of ervaring deelnemen aan het proces. Dit betekent overigens niet dat dit uitsluiten professionals hoeven te zijn, want het is van groot belang dat ook andere actoren deelnemen aan het proces.

De pijlers van co-creatie voor dit onderzoek zijn hieronder uitgewerkt in tabel 1. De hierbij passende onderdelen staan hier ook tevens bij vermeld.

Pijlers co-creatie in dit onderzoek	Onderdelen
Context: sociale innovatie in de publieke sector	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hervormingsstrategie voor maatschappelijke uitdagingen</li> <li>- Meerwaarde door samenwerking</li> </ul>
Service ervaring	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tevredenheid over het proces</li> <li>- Creëren bewustheid wensen samenleving</li> <li>- Versterken van sociale cohesie</li> </ul>
Democratie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Versterken van vertrouwen in de overheid</li> <li>- Gelijkwaardige inbreng van actoren</li> <li>- Uitkomst die niet van tevoren vast staat</li> <li>- Een transparant proces</li> <li>- Betrokkenheid van meerdere verschillende soorten actoren</li> </ul>
Inhoudelijke kwaliteitsverbetering	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Externe kennis die niet intern aanwezig is</li> <li>- Verschillende invalshoeken</li> <li>- Diversiteit aan oplossingen en ideeën</li> </ul>

Tabel 1. Pijlers van co-creatie in dit onderzoek

## 2.4 Multi-Actor Perspectief

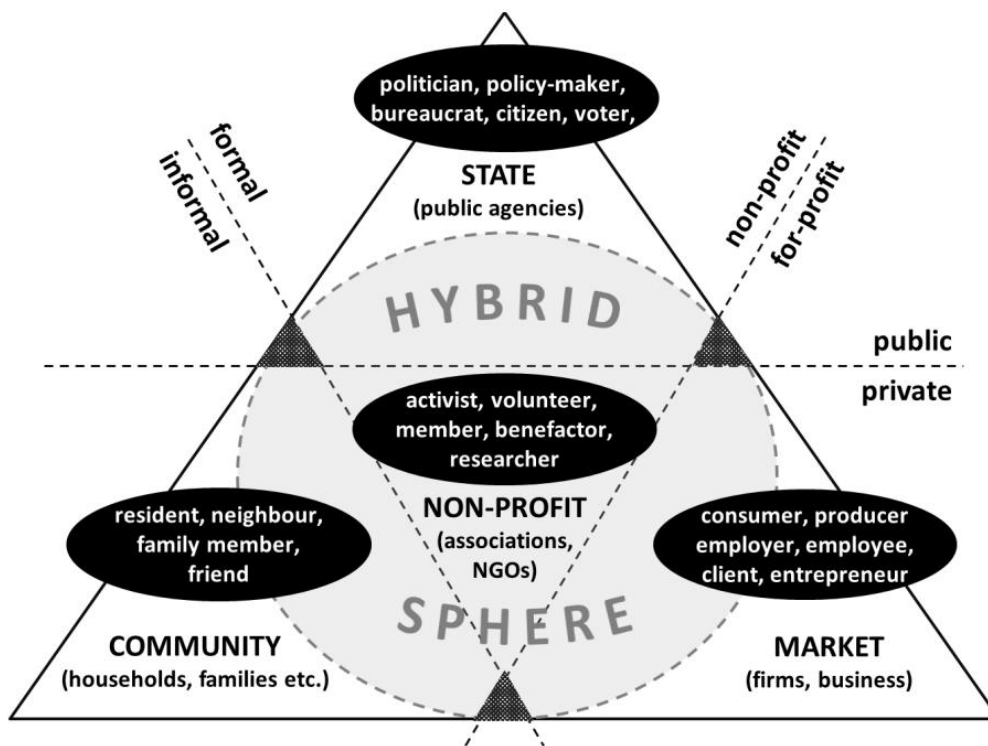
Om te ontdekken hoe verschillende actoren en sectoren betrokken zijn in sociale innovatie kan gebruik worden gemaakt van het Multi-Actor Perspectief (Avelino & Wittmayer, 2019). Gezien het aantal verschillende actoren dat betrokken is bij sociale innovatie in de publieke sector is het in kaart brengen van hen belangrijk, om onderlinge relaties te kunnen begrijpen. Het Multi-Actor Perspectief is daarom ontwikkeld als een raamwerk voor het specificeren van verschillende categorieën actoren in institutionele logica's.

De vier sectoren waar het Multi Actor Perspectief onderscheid in maakt zijn (1) de staat (2) de markt (3) de gemeenschap en (4) het maatschappelijke middenveld (ibid.). De meerwaarde in het



gebruiken van Multi-Actor Perspectief is dat dit raamwerk onderscheid maakt tussen de informele gemeenschap en het maatschappelijk middenveld. Het belang van het duiden van de actor wordt ook onderstreept doordat sociale innovatie geïnitieerd kan worden door actoren in elke sector en op elk niveau binnen die sector.

Het belang van het Multi-Actor Perspectief voor dit onderzoek is dat hiermee een gelijke verdeling van respondenten uit deze sectoren wordt nagestreefd. Het biedt daarnaast richtlijnen die helpen om bijvoorbeeld hybride organisaties in je juiste sector te kunnen plaatsen.



Figuur 2. Multi Actor Perspectief: niveaus van individuele actoren (Avelino & Wittmayer, 2019)

### **3. Methodologische opzet**

In dit hoofdstuk wordt toegelicht hoe voor dit onderzoek een casestudie is uitgevoerd, en hoe de onderdelen literatuuronderzoek, participatieve observaties en interviews hier een onderdeel van hebben gevormd. Vervolgens wordt de populatie voor dit onderzoek uiteengezet aan de hand van het Multi-Actor Perspectief, waarna de data analyse zal worden besproken. Afsluitend komen de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek aan bod.

#### **3.1 Casestudie**

Om de meerwaarde van het co-creatieve besluitvormingsproces te achterhalen en te verklaren wordt kwalitatief onderzoek uitgevoerd. De hiervoor te gebruiken strategie is een casestudie. Bij een casestudie wordt een specifieke casus beschreven en geanalyseerd, zoals bijvoorbeeld een individu, een gemeenschap of een evenement (Creswell & Poth, 2017). In dit onderzoek is de specifieke casus, "De rol van co-creatie in het besluitvormingsproces van de omgevingsvisie van de Provincie Zeeland." Door middel van een casestudie kan diepgaande kennis worden verkregen over co-creatieve aanpak rondom de besluitvorming en het uiteindelijke beleid. Hierdoor kunnen nieuwe of onverwachte inzichten worden geboden over dit onderwerp, waaruit praktische lessen volgen (Babbie, 2018).

#### **3.2 Dataverzameling**

Voor dataverzameling in dit onderzoek is gekozen voor drie methoden, namelijk literatuuronderzoek, participatieve observaties en interviews. Het literatuuronderzoek dat heeft plaatsgevonden is van belang voor het vormen van het theoretisch kader. In de verkenning van de literatuur is enerzijds specifiek gezocht naar onderdelen die kunnen worden omschreven als meerwaarde van co-creatie in publieke besluitvormingstrajecten. Anderzijds is ook uitgezoomd en gezocht naar de meerwaarde van sociale innovatie in de publieke sector, omdat co-creatie als een onderdeel hiervan kan worden gezien. Het literatuuronderzoek heeft geleid tot een operationalisatieschema (bijlage 2).

Daarnaast is er tijdens dit onderzoek gebruik gemaakt van participatieve observatie. Deze hebben plaatsgevonden in de setting van een afstudeerstage, over de periode van 6 maanden. De onderzoeker zal de eigen observaties gebruiken als manier van dataverzameling om daarmee tot conclusies te komen (van Thiel, 2014). De onderzoeker is aanwezig geweest bij wekelijkse team overleggen. Deze gingen over het verwerken van input van netwerkpartners, de uitdagingen in het proces en de toekomstige planning. Daarnaast is de onderzoeker meegenomen in de onderlinge communicatie hierover.

Daarnaast zijn interviews afgenomen, omdat deze methode diepgaande en grondige informatie geeft over het te onderzoeken onderwerp. Ook is het houden van interviews overwegend flexibel in het proces, waardoor het doen van aanpassingen gaandeweg het proces mogelijk is. Overigens zijn ook nadelen te benoemen, het doen van statistische beschrijvingen over een grote populatie door middel van deze methodes van dataverzameling is niet geschikt (Babbie, 2018). In het specifiek is gekozen voor semigestructureerde interviews, waarbij een lijst met vooraf gestuurde vragen is behandeld. De interviewvragen zijn opgesteld aan de hand van onderwerpen afkomstig uit het theoretisch kader en vormen de rode draad tijdens de interviews, namelijk sociale innovatie in de publieke sector en de drie voorwaarden van co-creatie voor dit onderzoek: service ervaring, democratie en inhoudelijke kwaliteitsverbetering. Een splitsing is gemaakt tussen vragen die aan netwerkpartners zijn gesteld worden en vragen die aan interne beleidsmedewerkers zijn gesteld. Dit is ook opgenomen in bijlage 2. Tijdens het interview de is volgorde van de vragen in sommige gevallen veranderd, en zijn extra vragen worden gesteld ter beantwoording van de onderzoeksvraag (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2015). De audio van de interviews is met toestemming van de respondenten opgenomen.

### **3.3 Selectie van respondenten**

De respondenten voor dit onderzoek zijn enerzijds de netwerkpartners en anderzijds interne beleidsmedewerkers. Een overzicht van de geïnterviewde netwerkpartners (E) en interne beleidsmedewerkers (I) is opgenomen in tabel 2. Voor het bepalen van de selectie van netwerkpartners voor dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van het Multi-Actor Perspectief, dat eerder in hoofdstuk 2.4 is besproken. Dit betekent dat interviews gehouden zullen worden met netwerkpartners die een rol spelen in de staat, de markt, de gemeenschap en het maatschappelijke middenveld. Gekozen is om voor dit onderzoek netwerkpartners te benaderen die aanwezig waren bij de twee meest recente bijeenkomsten. Dit is gebeurd met inachtneming van een gelijkwaardig mate van vertegenwoordiging per één van de vier sectoren. Alleen in de sector gemeenschap is sprake van ondervertegenwoordiging. Dit heeft te maken met de beperktheid van het aantal deelnemers in deze sector en het niet krijgen van respons. In deze sector zijn 15 netwerkpartners benaderd voor een interview, wat heeft geleid tot 1 interview. De netwerkpartners waar geen reactie van is ontvangen zijn twee maal benaderd via mails en twee maal via de telefoon.

Bij de selectie van de interne beleidsmedewerkers is gekozen voor twee medewerkers van het team omgevingsvisie, omdat zij nauw betrokken zijn geweest bij het proces van de totstandkoming van de visie. Daarnaast zijn twee interne beleidsmedewerkers geïnterviewd die hebben gefungeerd als verantwoordelijke voor één van de 27 te behandelen onderwerpen waaraan is geco-creëerd. Zij

konden veel vertellen over het inhoudelijke verloop van de bijeenkomsten. Ook is een interne bestuurder geïnterviewd die nauw betrokken is geweest bij het proces.

<b>Gemeenschap</b>	<b>Nummer</b>
Betrokkene vanuit de gemeenschap (individuele burger)	<b>E1.</b>
<b>Bedrijfsleven</b>	
Betrokkene bedrijfssector (Bouw)	<b>E2</b>
Betrokkene bedrijfssector (Chemie)	<b>E3</b>
Betrokkene bedrijfssector	<b>E4</b>
Betrokkene bedrijfssector (Bouw)	<b>E5</b>
<b>Maatschappelijk middenveld</b>	
Betrokkene maatschappelijk middenveld (onderwijs)	<b>E6</b>
Betrokkene maatschappelijk middenveld (zorg)	<b>E7</b>
Betrokkene maatschappelijk middenveld	<b>E8</b>
<b>Overheid (extern)</b>	
Gemeente ambtenaar	<b>E9</b>
Betrokkene staat (semi overheid)	<b>E10</b>
<b>Provincie (intern)</b>	
Beleidsmedewerker (verantwoordelijke specifiek onderwerp)	<b>I1</b>
Beleidsmedewerker (verantwoordelijke specifiek onderwerp)	<b>I2</b>
Beleidsmedewerker teamomgevingsvisie	<b>I3</b>
Beleidsmedewerker teamomgevingsvisie	<b>I4</b>
Bestuurder	<b>I5</b>

Tabel 2.Respondenten

### **3.4 Analyse**

Om de interviews te kunnen analyseren, zijn de interviews opgenomen en volledig uitgeschreven. Hierna zijn de transcripten voorgelegd aan de geïnterviewden. Na goedkeuring zijn de transcripten gecodeerd. Het coderen is uitgevoerd in Atlas TI. De transcripten zijn daarbij doorgelezen en fragmenten voorzien van een label om data te kunnen clusteren. Deze eerste fase is het open coderen (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2015). De lijst met indicatoren heeft hierbij als richtlijn gediend. Desondanks heeft dit geleid tot een grote hoeveelheid aan codes. Hierbij is zoveel mogelijk één code voor de omschrijving van het fragment gebruikt. Vervolgens heeft de onderzoeker gekeken naar welke codes bij elkaar horen en op welke wijze ze kunnen worden geordend. Dit proces wordt axiaal coderen genoemd (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2015). Deze groepering heeft geleid tot een codeboek. Dit codeboek is gebruikt bij het schrijven van de resultaten en is opgenomen in bijlage 3. De informatie uit de observaties is gebruikt voor het schetsen van context voor de resultaten.

### **3.5 Betrouwbaarheid**

Casestudies geven een gedetailleerde beschrijving van een casus. Het focussen op een case heeft als voordeel dat de resultaten van het onderzoeken gericht en specifiek zijn. Deze gedetailleerde focus betekent wel dat wanneer het onderzoek nogmaals in een andere setting uitgevoerd zou worden, bijvoorbeeld bij een andere provincie, een ander resultaat kan ontstaan. Dit is met kwalitatief onderzoek lastig te voorkomen, maar generaliseren is ook niet het doel van dit onderzoek. Het onderzoek biedt verschillende inzichten als het gaat om de meerwaarde van co-creatie in besluitvorming, dat ook voor andere onderzoeken relevant kan zijn. Daarnaast zijn de interviews opgenomen en heeft de interviewde een duidelijke uitleg gekregen over het onderzoek om verwarring tijdens het interview te voorkomen, om daarmee de betrouwbaarheid te vergroten.

### **3.6 Validiteit**

Het maken van een goede selectie voor de interviews kan lastig zijn. Om de validiteit te waarborgen wordt in het onderzoek gesproken met verschillende partijen op basis van het Multi-Actor Perspectief om daarmee te zorgen voor een zo gelijkwaardige inbreng in de verschillende sectoren. Wat betreft de interviews moet de onderzoeker in staat zijn goed door te kunnen vragen om daarmee een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de situatie. Daarom hebben tussen de interviews evaluaties plaatsgevonden om te achterhalen of aanpassingen gedaan moeten worden in de interviewvragen, of over de wijze waarop wordt geïnterviewd. Dit heeft zich voornamelijk geuit in aanpassingen van de volgorde van de vragen, gesteld tijdens het interview. Om de externe validiteit te waarborgen, zijn

thema's gemaakt voor de interviewvragen. Ook is de inhoudelijke validiteit verbeterd aangezien de conceptuele begrippen duidelijk zijn uitgelegd en de pijlers van co-creatie zijn afgebakend.

Daarnaast heeft het kunnen meewerken bij Provincie Zeeland een positieve bijdrage geleverd voor het onderzoek. De positieve bijdrage voor de onderzoeker is dat hij een beter beeld heeft gekregen van de context van de organisatie waarin dit onderzoek heeft plaatsgevonden. De informatie uit onderlinge communicatie heeft ook geleid tot het kunnen geven van richting aan dit onderzoek. Daarnaast heeft het meewerken gezorgd dat bepaald thema's bevroegd zijn die uit het theoretisch kader niet nadrukkelijk naar voren kwamen. Een voorbeeld daarvan is tijdsdruk dat deels naar aanleiding van het meewerken bevroegd is.

## 4. Resultaten & analyse

In dit hoofdstuk zullen de resultaten van de interviews uitgewerkt en geanalyseerd worden. De uitwerking van de interviews met zowel interne beleidsmedewerkers als netwerkpartners zal een soortgelijke opbouw als het theoretisch kader (tabel 1) volgen, namelijk sociale innovatie in de publieke sector, co-creatie en de drie voorwaarden daarvan: service-ervaring, democratie en inhoudelijke kwaliteitsverbetering.

### 4.1 Co-creatie

Co-creatie, als onderdeel van sociale innovatie in de publieke sector, zal hieronder uitgewerkt worden. Volgens het theoretisch kader is verandering ten opzichte van vorige processen en noodzakelijkheid van netwerkpartners een onderdeel van co-creatie. Uit de interviews kwamen ook twee andere aspecten naar voren, namelijk verantwoordelijkheid en vergeten partijen

#### Verandering ten opzichte van vorige processen

Tijdens de interviews zijn de netwerkpartners (E) en interne beleidsmedewerkers (I) gevraagd naar de mate van co-creatie ten opzichte van vorige processen. Door vrijwel alle netwerkpartners wordt aangegeven dat een hogere mate van co-creatie is bereikt ten opzichte van processen in het verleden. Zo zijn sommige onderwerpen meer geïntegreerd dan in het verleden, dit blijkt uit het volgende: "Bij het onderwerp landbouw was nu ook natuur vertegenwoordigd om te kijken hoe we slim dingen met elkaar kunnen doen." (E3) Ook intern (I1,I3, I4) wordt een verschuiving waargenomen waarbij samenwerking "tussen de beleidsvelden" (I3) belangrijk is. Zij geven allen aan dat voorheen eerst intern de visie werd opgesteld, waarna de mogelijkheid bestond om daar input op te geven. Wat ontstond was het volgende: "dat deden wij zelfstandig in huis zonder dat wij alles afgestemd hadden met betrokken partijen (...) dat is een hele andere situatie, dan liggen de teksten redelijk vast" (I1). Echter blijkt uit verschillende interviews dat hierdoor het gewenste draagvlak niet goed werd bereikt. "Nu is het zo dat ze vooral aan de voorkant meegenomen worden en dat is de intentie van de omgevingswet" (I5)

Wel wordt opgemerkt door enkele (E2, E10) dat de Provincie in de afgelopen jaren ook al input vroeg aan netwerkpartners: "Ik denk dat het college in Zeeland, zeker nu, maar daarvoor ook wel met de personen die gedeputeerde waren altijd wel die hand naar de markt heeft uitgestoken en naar de omgeving." (E2).

Expliciet wordt aangegeven dat het proces in het verleden meer als een "zienswijze" (E7) werd ervaren. Doelend op het achteraf mogen geven van een reactie op een conceptplan. De huidige ontwikkeling draagt volgens twee netwerkpartners (E2, E4) bij aan het draagvlak van het beleid,



namelijk “door de partijen bij elkaar te brengen. Dit werkt ook heel goed om te kijken hoe andere partijen daarin zitten en meer begrip voor elkaars standpunten te krijgen.” (E2). Een verschil dat genoemd wordt is dat in het huidige proces gezamenlijk aan maatschappelijke problemen wordt gewerkt “De grootste innovatie en de meest eenvoudige is dat je echt in initiatieven samen aan de slag gaat. Dus ik denk dat dat wel anders is dan in het verleden.” (E2). Een bestuurder van de provincie hoopt dat van deze samenwerking tijdens de uitvoering gebruik gemaakt zal kan worden.

Naast positieve geluiden is er ook kritiek op het gebruik van co-creatie, de mate waarin verschillende partijen input kunnen geven zou namelijk nog niet toereikend genoeg zijn: “Co-creatie is dat je samen naar een wit papiertje zit te kijken en met verschillende deskundigen daar invulling aan geeft” (E5). Hij/zij voegt daaraan toe dat het nog steeds is ervaren als een reactie mogen geven over een al genomen besluit. “Wij mochten meepraten over plannen van anderen.” Zelf plaatst hij/zij hierbij wel de kanttekening dat dit mogelijk niet haalbaar is gezien de veelomvattendheid van de visie.

### **Verantwoordelijkheid voelen**

De netwerkpartners is gevraagd in wat voor mate zij verantwoordelijkheid voelen voor hetgeen dat staat in de omgevingsvisie. Er kan worden vastgesteld dat de meeste respondenten (E2, E3, E4, E7, E8 en E10) wel verantwoordelijkheid voelen, maar dat dit hoofdzakelijk is voor de onderwerpen waaraan zij een bijdrage hebben geleverd, en niet voor de visie in zijn geheel. Uit observaties blijkt dat verschillende beleidsambtenaren geen zicht hadden op deze uitkomst, maar hier niet door verrast waren, toen deze uitkomst aan hen is voorgelegd. De omvang van de visie maakt ook dat netwerkpartners die weinig betrokken zijn geweest lastig deze verantwoordelijkheid zullen voelen: “Verantwoordelijkheid voelen is lastig want het stuk is zo groot, als je het leest dan mag je er een dag voor uittrekken, het is een boekwerk geworden.

Enkele kanttekeningen zijn geplaatst door respondenten. Zo is door een gemeenteambtenaar het volgende aangegeven: “De omgevingsvisie van de provincie, daar zijn we niet primair verantwoordelijk voor, maar wel blij dat wij daar input op hebben kunnen leveren. Zodat we het ook gemakkelijker kunnen vertalen in waar we zelf voor aan de lat staan.” (E9). Ook een beperkte mate van invloed die door enkele gevoeld is wordt genoemd als reden voor het niet voelen van verantwoordelijkheid: “daar voel ik me eigenlijk niet verantwoordelijk voor. Ik heb commentaar mogen leveren.” (E5)

### **Vergeten partijen**

Een ander belangrijk onderdeel van co-creatie is het betrekken van een breed aantal partijen, aan de netwerkpartners is daarom gevraagd of partijen vergeten zijn in het co-creatieproces. Over het

algemeen heerst onder hen de mening dat weinig tot geen partijen zijn vergeten. De netwerkpartners hebben ook de ruimte genomen om input van hun achterban mee te nemen. Dit komt deels uit de achterban-informatie die verschillende koepelorganisaties hebben aangedragen. Enkele netwerkpartners (E1, E9, E10) geven aan dat partijen zijn vergeten, maar de overigen stellen dat het proces breed is uitgezet en dat er alle ruimte was om deel te kunnen nemen. Het betrekken van meer netwerkpartners zou volgens sommigen (E2, E3) weinig invloed gehad op het resultaat: "als ik zie hoeveel partijen betrokken waren, dan zou ik ook zeggen er kunnen er nog tien bij misschien, maar dan zou de uitkomst niet heel anders geweest zijn denk ik." (E2)

Wel zijn er ook enkele kritiekpunten van netwerkpartners. "Wat ik heel gek vind is dat gezondheidsmakelaars, die zijn aangesteld door de provincie, niet betrokken waren dit proces betrokken. Ik heb ze erbij gevraagd." (E10). Daarnaast wordt aangegeven de inbreng van burgers niet, tot nauwelijks, gezien te hebben. Uit observaties binnen het team omgevingsvisie wordt stelt dat dit niet nadrukkelijk het doel was van deze visie, maar dat de focus lag op externen uit de staat, het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven. Hieruit blijkt dat deze strategische keuze niet bij alle respondenten bekend was.

Wanneer de vraag over vergeten partijen wordt gesteld aan interne beleidsmedewerkers blijkt dat zij over het algemeen kritischer zijn dan de netwerkpartners. Meerdere geven aan dat zij tijdens het proces ervaren hebben dat bepaalde partijen ontbraken. "Er waren partijen aanwezig waarvan je achteraf zegt hadden die ook niet betrokken kunnen worden bij het schrijven." (I3). Een oorzaak die wordt genoemd in de interviews, is dat voorafgaand aan het proces niet voldoende de tijd is genomen om de partijen per beleidsveld in kaart te brengen: "toen we gestart zijn hadden we uitgebreider kunnen kijken naar welke partijen we moesten uitnodigen. Daar hebben we onvoldoende de tijd voor genomen om dat te bekijken. Zoals het in kaart brengen van welke partijen hebben we in welke beleidshoeken." (I3).

Beter voorwerk kan dit in een volgend proces voorkomen. Een interne beleidsmedewerker zegt daarover het volgende. "Ik denk dat je vooral het voorwerk moet doen en ook echt proberen om zo goed mogelijk alle partijen te betrekken. Want toch vaak blijkt het in de praktijk hangen op hele suffige dingen. Omdat er wat gepland is en bewoners er niets van weten" (I4).

## **4.2 Sociale innovatie in de publieke sector**

Sociale innovatie kan in de publieke sector worden gebruikt om grote maatschappelijke uitdagingen het hoofd te bieden. Uit de interviews kwam samenwerking naar voren als belangrijkste onderdeel van sociale innovatie, daarom zal uitgebreid worden stilgestaan bij de meerwaarde hiervan.

## **Sociale innovatie en samenwerking**

Tijdens de interviews is de respondenten gevraagd welke sociale innovaties nodig zijn voor de maatschappelijke uitdagingen die terugkomen in de omgevingsvisie. Door de meeste van hen wordt samenwerking genoemd. Verschillende respondenten (E3, E4, E7, E10) geven ook aan dat dit niet alleen binnen eigen sectoren bereikt moet worden, maar dat voornamelijk het domeinoverstijgend werken uitkomst is voor maatschappelijk uitdagingen. Dat blijkt ook uit het volgende: "Dat er veel meer domein overstijgend gewerkt wordt en dat roepen we al heel lang maar dat gebeurt naar mijns inzien nog veel te weinig." (E10). Gesteld kan worden dat de maatschappelijke uitdagingen volgens de respondenten, uit alle vier de sectoren, alleen maar in gezamenlijkheid kunnen worden opgelost.

Ook intern (I3) wordt gepleit voor een integrale aanpak waardoor "meer samenwerking tussen partijen" kan plaatsvinden. Ook binnen de Provincie is hier nog een verbeteringslag in te maken: "We proberen nu over de bouwstenen heen te kijken en daar verbanden te leggen, maar wij als Provincie Zeeland moeten dat meer intern regelen dat collega's elkaar gaan opzoeken en gaan kijken hoe moeten we dit doen." (I3). Dan kan overigens erg lastig zijn in een verzuild openbaar bestuur. "Als ik dan even kijk naar overheidsland is het best wel ingericht op verschillende beleidsvelden, en daar gaan we het gewoon niet redden als we binnen die zuilen blijven bekijken." (I3).

## **Meerwaarde samenwerking: kennis, complexiteit en draagvlak**

Samenwerking wordt dus vaak genoemd als belangrijkste pijler van sociale innovatie. Eén van de meest genoemde punten als meerwaarde van deze samenwerking is kennis die in gezamenlijkheid ontstaat. "Wanneer je dan met andere partijen om tafel zit kan het helpen om bij praktische problemen een verse kijk van buiten te krijgen." (E3). Veel netwerkpartners (E3, E6, E8, E9, E10) hebben verschillende invalshoeken ook als meerwaarde van de samenwerking benoemd. Ook intern komt dit terug: "Door samen te werken krijg je in ieder geval visies van andere partijen, je maakt minder beleid vanuit een ivoren toren." (I1). Door het meenemen van verschillende invalshoeken "krijg je een beter en completer verhaal." (I3). Daarnaast "zit veel kennis buiten de provincie (I2) waardoor de samenwerking essentieel is.

Een ander punt dat aangegeven wordt is de noodzaak van samenwerking vanwege de omvang en complexiteit van de problematiek die wordt genoemd in de visie. "De complexiteit van onderwerpen zoals klimaat en circulariteit, is zo groot dat het niet alleen kan. Ook al zou je niet willen, die samenwerking is gewoon moeten op deze onderwerpen." (I3). In de uitvoering zal samenwerking essentieel zijn om doelen en initiatieven te kunnen halen: "De contacten die we nu leggen kunnen we gebruiken bij de uitvoering van de visie." (I1)

De derde factor die genoemd wordt door enkele netwerkpartners (E3, E4, E7) is het ontwikkelen van draagvlak en bereidheid voor elkaars standpunten door samenwerking. "Als je daar beter met elkaar over discussieert, zie je dat er meer bereidheid is om met elkaar mee te denken en oplossingen te bedenken en verkennen." (E3). Ook door interne (I1, I3) wordt draagvlak gezien als een belangrijke waarde: "Door ervoor te kiezen ze vroegtijdig te betrekken. Door ze samen in die werkgroep te zetten. En dat helpt voor meer draagkracht voor de visie, maar ook om elkaars standpunten te herkennen. (I1). Het niet vroegtijdig betrekken kan het volgende tot gevolg hebben: "Dan krijg je later in het proces die visie en zienswijze van de partners. Als je een omgevingsplan maakt, dan zet je dingen op papier, dan heb je de neiging om die reactie weg te schrijven." (I1) Het huidige proces moet dat deels voorkomen. Signalen dat dit gebeurd zijn ook al terug te zien: "doordat je nu mensen mede-eigenaar maakt door die coproductie, merk je wel dat mensen wel wat positiever zijn omdat hun eigen woorden in de visie staan." (I4)

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat de meerwaarde van samenwerking, namelijk kennis, complexiteit en draagvlak, door interne en externe geïnterviewden als belangrijk wordt gezien.

### **4.3 Service-ervaring**

In de literatuur ligt de nadruk bij service-ervaring op een overzichtelijk proces en op de tevredenheid over het resultaat. In de interviews kwamen daarbij ook tijdsdruk en de concreetheid van de visie naar voren als belangrijke onderdelen van service-ervaring.

#### **Overzichtelijkheid proces**

Tijdens de interviews is de netwerkpartners gevraagd hij zij het proces waaraan zij hebben deelgenomen, hebben ervaren. De totstandkoming van de visie is volgens een paar netwerkpartners (E4, E8) duidelijk een leerweg geweest voor de Provincie: "Het is gewoon een heel proces geweest, waarbij de provincie ook op een gegeven moment met de handen in het haar zat. Het is een ontzettend helse karwei als je het mij vraagt en daar kwam corona bij...". (E8). Desondanks beoordelen netwerkpartners, voornamelijk uit het bedrijfsleven, het proces als duidelijk en overzichtelijk. "Ik denk dat de provincie heel duidelijk kaders hebben gesteld" (E2). Ook interne beleidsmedewerkers (I3, I4) geven aan dat het veel zoeken was naar de juiste weg. "We konden in die zin zelf ook niet ver vooruit kijken, omdat we het zelf ook niet wisten. We hebben ook een paar keer moeten aanpassen" (I3). Wel worden er kansen gezien voor soortgelijke projecten in de toekomst: "als we dit opnieuw hadden moeten doen, waren we ten eerste in de halve tijd klaar geweest." (I4)

Overigens zijn er ook enkele kritiekpunten: "Het was voor ons niet altijd duidelijk in welke fase we zaten van het proces (...) dat heeft bij ons tot verwarring gezorgd" (E10). Daarnaast heeft de

combinatie met tijdsdruk het proces niet vergemakkelijkt: “Iedereen heeft het echt stervensdruk en dan zijn dit de dingen die wij er even bij moeten doen. En dan hoop je dat het je makkelijk gemaakt wordt.” (E9). Het makkelijk maken voor de netwerkpartners is daarmee niet altijd gelukt.

### **Tevredenheid resultaat**

Zowel de netwerkpartners als de interne beleidsmedewerkers zijn gevraagd naar hun tevredenheid over het resultaat van de visie. Daarbij valt op dat uit het bedrijfsleven (E2, E3, E4) overmatig positief wordt gereageerd. “Ik vind dat ik mijn input goed heb kunnen geven en dat die input ook goed is terug te vinden in het resultaat.” (E3). Een van de respondenten uit het bedrijfsleven (E2) gaf wel aan het niet met alles eens te zijn, maar verklaarde het volgende: “wij zijn een belangenvereniging dus wij willen gewoon dat onze keuzes er 100 procent instaan. Tegelijkertijd weten we ook dat het niet reëel is”. Ook beleidsmedewerkers (I1, I3, I4) geven aan tevreden te zijn over de visie, binnen de mogelijkheden die zij hadden. De kanttekening hierbij is dat tijd en middelen wel van invloed zijn geweest. Een van deze respondenten (I1) geeft aan dat soms snel een stuk klaar moest liggen waardoor je als partij “in een soort snelkookpan iets voor elkaar probeert te krijgen, en dan komt er niet altijd het beste product uit.”

Daarnaast bestaan er ook verschillende kritiekpunten vanuit netwerkpartners (E1, E7, E8). Zo wordt aangegeven dat de inbreng deels ontbreekt in de huidige versie. Wel staat volgens meerdere de Provincie open voor feedback daarop. “Ik heb wel het idee met de mensen van de provincie die ik af en toe wel spreek, dat die input gewaardeerd wordt.” (E7). Een andere kritiekpunt heeft te maken met de conflictmijding van de visie. Dat blijkt uit het volgende: “eventuele conflicterende belangen zijn niet heel expliciet geworden, bijvoorbeeld biodiversiteit en landbouw. We kiezen ervoor keuzes voor landbouw voor ons uit te schuiven.” (E9). Gevolg is dat het “een verzameling” is “van alles wat is opgehaald.” (E9). Bij keuzes over Visserij ontstond bijvoorbeeld ook het gevoel van “een beetje om de hete brei heen draaien” (E8). Aangegeven wordt dat de Provincie wel de rol heeft om uiteindelijk een keuze te moeten maken binnen de onderwerpen, wat het voor de Provincie ook weer lastig maakt in een proces zoals dit.

### **Tijdsdruk**

Tijdens het interviewen is opgemerkt dat tijd, of eerder het gebrek daaraan, met grote regelmaat terugkwam. Voornamelijk onder interne beleidsmedewerkers vormde dit een belangrijk onderdeel van het interview: “Die tijdsdruk, die heb ik zelf als heel vervelend ervaren. Dat geldt volgens mij voor meer partijen. Dat is ook wel uitgesproken in die sessies die we met elkaar gehad hebben.” (I1). Omgaan met de tijdsdruk was “een proces van steeds laveren” (I3). Deze tijdsdruk zou vanaf het begin

van het proces, drie jaar geleden, aan hebben gehouden. Het jaar uitstel werd door meerdere (I1, I3, I4) genoemd als een erg positieve bijdrage voor het eindresultaat. Op de vraag welke invloed tijd had op het proces geeft een van hen (I3) aan dat het "een grote invloed" heeft "gehad op het proces", waardoor dingen anders gedaan zijn, niet gedaan zijn of te snel zijn gedaan. Ook een bestuurder van de Provincie (I5) bevestigt dat de tijdsdruk op de betrokken beleidsmedewerkers hoog was. Om de tijdsdruk op te kunnen vangen had een groter team uitkomst kunnen bieden, in een belangrijk project zoals dit. Het belang blijkt namelijk ook uit het volgende: "De omgevingsvisie is echt mega groot en wordt de moeder der documenten genoemd, want alles hangt hieronder." Alleen één respondent (I4) gaf aan geen negatieve invloed te hebben ervaren door de beschikbare tijd. Reden hiervoor is dat op dit thema weinig conflicten waren en de Provincie en netwerkpartners daar snel gezamenlijk uit waren.

Ook netwerkpartners is gevraagd naar de invloed van tijd op het proces. Een groot deel (E2, E4, E5, E8, E9, E10) geeft aan deze tijdsdruk te hebben ervaren. De tijd om de eigen achterban te raadplegen over de te beoordelen stukken was ook schaars. Een factor die ook geen positieve bijdrage heeft geleverd aan deze variabele is het feit dat regelmatig volledige documenten gelezen moesten worden. Een tip die door meerdere respondenten (E8, E9, E10) wordt gegeven is het toevoegen van een leesinstructie. Daaruit kan opgemaakt worden welke tekst is aangepast en voor welke tekst nog aanpassingen gedaan moeten worden. Hierdoor hoeft niet altijd een hele tekst volledig gelezen te worden. Overigens wordt door enkele (E1, E3, E6) aangegeven dat er geen tijdsdruk is ervaren. "Tijdsdruk was voor mij niet hoger dan ik die dagelijks in het werk ervaar." (E3).

### **Concreetheid visie**

De netwerkpartners is ook gevraagd naar de mate waarin ze de visie concreet vinden en of hierin ook keuzes gemaakt zijn. Regelmatig komt terug dat de Provincie zoekende is naar een balans tussen gelijkwaardigheid en het maken van keuzes. Dit komt terug in verschillende interviews (E2, E6, E8) en kan als volgt worden samengevat: "Ik merk dat mensen bij de Provincie zoiets hebben van we willen dit heel graag vanuit gelijkwaardigheid insteken, maar de Provincie blijft wel de partij om deze visie op te stellen, en dat is wel de spagaat waar ze inzitten, ... ik heb wel de indruk dat ze ernaar op zoek gaan naar hoe gaan we daarmee om." (E6).

In die zin is er van alle netwerkpartners wel wat terug te vinden in de visie, "alleen net even die scherpere focus aanbrengen, dat zou in de volgende slag wel gedaan moeten worden." (E9). Gesteld wordt dat naar verwachting "een aantal knopen ook niet gehakt zijn". Zoals eerder genoemd ging dit over biodiversiteit en landbouw. Hierin werd door enkele (E2, E6, E8, E9) de regierol soms gemist bij de Provincie. "dan moet je wel als overheid heel objectief moeten zeggen: "dit gaan we doen, want dit is ten bate van het meerendeel". (E8). Geconcludeerd kan worden dat de visie samen

met de omgeving gemaakt moet worden, maar dat er uiteindelijk wel “een klap op gegeven” (E2) moet worden door de Provincie. Omdat dit nog niet voldoende is gebeurd, is het nemen van bepaalde beslissingen “gevoelsmatig vermeden” (E8). Uit observaties komt terug dat plaatsing van windmolens en bebouwing aan de kust een van deze onderwerpen zijn waar in de visie nog scherpe keuzes gemaakt zouden kunnen worden. Gevolg is dat de visie “analyserend, beschouwend, maar te weinig het karakter van doend.” is (E1)

#### **4.4 Democratie**

Op de onderdelen van democratie, afkomstig uit het theoretisch kader, is een grote hoeveelheid input geleverd. Deze inhoud is verdeeld over twee paragrafen. In de eerst zal de ruimte voor, en het herkennen van de eigen input worden besproken. Vervolgens komt aan bod hoe gelijkwaardig en open het proces was.

##### **Ruimte voor, en herkennen van eigen input**

Een belangrijk onderdeel van een democratisch proces is het hebben van ruimte om input te kunnen leveren en het herkennen van de input in de visie. Uit verschillende interviews (E3, E7, E8) komt naar voren dat de Provincie probeert veel ruimte te geven voor inbreng. Ook intern (I1, I3, I4) heerst overwegend tevredenheid over de mate van ruimte die netwerkpartners hebben gekregen. Daarin was zelfs de mogelijkheid om mee te schrijven aan de visie. Hoewel voor enkele netwerkpartners (E7, E8) de huidige inbreng nog niet voldoende is, wordt wel aangegeven dat de Provincie hun inbreng waardeert. Overigens bestaat wel een punt van kritiek over de mate van co-creatie: “Wij mochten meepraten over plannen van anderen. Het co-creëren in de omgevingsvisie vond ik eigenlijk te beperkt.” (E5). Een andere kanttekening gaat over in hoeverre duidelijk was welke ruimte netwerkpartners hadden, gevolg is dat niet bij iedereen de verwachtingen helder waren: “En dan krijg je dus die onduidelijkheden. Ik vind dat zelf al heel onduidelijk.” (I2).

Ook de mate waarin de input ook daadwerkelijk is terug te vinden is bevraagd tijdens de interviews. Niet door iedereen (E6, E7) kan hier geen antwoord op geven, omdat sommige de laatste tijd minder betrokken zijn, of omdat ze de laatste versie van inbreng nog niet hebben gelezen. Van de respondenten die wel een antwoord kunnen geven op de vraag wordt in het merendeel geantwoord dat de inbreng terug te kunnen vinden is. Over de mate waarin is wel nog verschil. Uit de interviews uit de bedrijfssector (E2, E3, E4) klinkt over het algemeen een positiever geluid. Daarnaast zijn er ook punten van kritiek, over mate waarin de inbreng is terug te vinden. “ de eerste opzet was wel heel erg eenzijdig vanuit duurzaamheid en milieu ingestoken. Het ging echt heel weinig in op het gebied van woningmarkt en nog minder van zorg.” (E7).



### **Gelijkwaardigheid en open voor deelname**

Ook gelijkwaardigheid is een belangrijk onderdeel van een democratisch proces. De meerderheid van de respondenten beoordeelt de gelijkwaardigheid in dit proces positief, net als de mogelijkheid voor partijen om deel te nemen. Zeker vanuit het bedrijfsleven is dit de tendens. Zo wordt aangegeven dat er veel bereidheid is opgemerkt om in gezamenlijkheid "oplossingen te bedenken en verkennen" (E2), en dat "ieder de ruimte heeft gekregen die hij wilde hebben." (E2). Ook gelijkwaardigheid is iets dat door meerder positief wordt beoordeeld: "iedereen heeft zijn input kunnen geven, en er zijn geen partijen afgehaakt, dus het is denk ik niet zo dat actoren zich minder gewaardeerd hebben gevoeld in het proces." (E3). "Ik denk dat de provincie alle gelegenheid heeft geboden om iets te vinden., dat is volgens mij heel goed gegaan." (E2). Ook onderlinge gelijkwaardigheid is geprobeerd na te streven door de Provincie: "de Provincie echt wel goed geluisterd heeft, en ook wel zijn best gedaan heeft om alle geluiden op te halen". (E9).

Ook alle interne beleidsmedewerkers geven aan dat sprake was van een gelijkwaardig proces, of in ieder geval door de Provincie is geprobeerd dit te verwezenlijken. "Gelijkwaardigheid was voor ons een hele belangrijke, dus dat hebben we ook zo wel geprobeerd aan te houden. Iedereen mag meedenken en mag meeschrijven." (I3). Wel bestaan er verschillende in de verantwoordelijkheid die netwerkpartners nemen: "De ene netwerkpartner zal nadrukkelijker aanwezig zijn en er veel energie in steken dan de ander, maar van onze kant is die behandeling gewoon gelijk geweest." (I5).

Overigens zijn er ook kanttekeningen geplaatst door zowel netwerkpartners als interne beleidsmedewerkers. Gesteld wordt dat het proces van nature niet gelijkwaardig kan zijn. Zoals eerder besproken onder "Concreetheid visie" is uiteindelijk de Provincie verantwoordelijk voor het vaststellen. "Uiteindelijk zul je als Provincie ergens een klap op moeten geven, dus van nature is er geen gelijkwaardigheid. De provincie heeft zoveel mogelijk geprobeerd gelijkwaardigheid uit te stralen. Maar wettelijk is er geen gelijkwaardigheid." (E2). Dit heeft er overigens niet toe geleid dat de Provincie zich dominant heeft opgesteld blijkt uit de interviews (E2, E9).

Overigens beoordeeld niet iedereen de gelijkwaardigheid positief. Zo stelt een respondent het volgende: "Ik denk dat er bij de omgevingsvisie één actor de boventoon voerde en dat is de provincie zelf." (I5). Kritiekpunt was hierbij voornamelijk dat er onvoldoende met de input is gedaan. Een respondent uit het maatschappelijk middenveld (E7) voegt toe dat naar zijn mening de inbreng in de aanvankelijke visie wat eenzijdig was ingezet. Ook over de mate waarin de visie multidisciplinair is, werd feedback gegeven. Voor een onderwerp binnen de uitdaging "balans in de grote wateren en het landelijk gebied" wordt ook intern aangegeven dat de eerste aanzet tot de visie nog eenzijdig was, waardoor het in eerste instantie op een "pamflet" (I1) leek van één specifieke organisatie. Wel is hierop al in een vroeg stadium ingegrepen door de Provincie, omdat zij dit geen gelijkwaardige basis

vonden. De reden voor deze aanvankelijke ongelijkwaardigheid heeft ook met tijdsdruk te maken. “Op een bepaald moment moest er iets zijn. Terwijl later de omgevingswet is uitgesteld en dat er dus veel meer tijd kwam voor de omgevingsvisie. En toen was er ook tijd om naar die tekst te kijken en toen is het wel beter geworden.” (I1). Een andere interne beleidsmedewerker (I3) bevestigt dat onder partijen een verschillende mate van betrokkenheid is, waardoor sommige tot meer input komen dan anderen. Dit is uiteraard lastig te voorkomen, omdat partijen zelf bepalen in welke mate ze inbreng leveren. In hoeverre ongelijkwaardige inbreng te filteren is blijft lastig vast te stellen.

Als laatste punt kan opgemerkt worden dat bij sommige bijeenkomsten voor die visie het ambtenarenapparaat oververtegenwoordigd was. “ik vond het ambtenarenapparaat behoorlijk aanwezig. En of dat nou in de beantwoording mij gestuurd heeft nou dat niet, maar ik heb het wel zo gevoeld.” (E1). Ook uit een andere interview komt dit naar voren: “Ik heb alleen aan het begin deelgenomen aan een bijeenkomst en wat mij opviel was dat vooral overheden daar aan tafel zaten” (E9).

#### **4.5 Inhoudelijke kwaliteitsverbetering**

Inhoudelijke kwaliteitsverbetering is een van de pijlers van co-creatie. De respondenten zijn daarom gevraagd welke kennis en middelen zij hebben ingebracht voor de omgevingsvisie. Wat betreft kennis wordt door de netwerkpartners uit het maatschappelijk middenveld, de staat en het bedrijfsleven vaak genoemd dat zij vakspecifieke kennis kunnen leveren, aangevuld door kennis van in sommige gevallen hun achterban.

Om verder in te gaan op de kennis wordt aangegeven dat bepaalde kennis tot ontwikkeling niet in huis is bij de Provincie. “Je moet toch ook inhoudelijk een klein beetje deskundig zijn om te weten wat er in het veld is, waar behoefte aan is.” (E2). Een illustratie hiervan is te vinden bij het onderwerp landbouw. Voor “Het belang van voedselvoorziening en ook de voedselzekerheid voor de toekomst.” (E2) is kennis uit het veld nodig.

Ook intern wordt door alle geïnterviewden aangegeven dat voor de visie veel kennis is gehaald bij netwerkpartners. “want de provincie kan dat niet alleen, veel kennis zit buiten de provincie.” (I2). Een andere medewerker (I3) voegt hieraan toe dat deze kennis ook daadwerkelijk is gebruikt, omdat een deel van de netwerkpartners ook heeft meegeschreven aan de visie.

Verschillende netwerkpartners (E2, E3, E8) zijn onderdeel van een koepelorganisaties. Zij geven vrijwel allen aan dat zij ook de inbreng van hun achterban hebben meegenomen. “Je kan niet alle industrie en havenpartijen aan tafel brengen in zo'n proces, dus je moet ook kunnen vertrouwen op koepelorganisaties die partijen vertegenwoordigen.” Sommige organisaties hebben hiervoor eigen achterban raadplegingen gehouden.

Tijdens de bijeenkomst is opgemerkt dat de mate van inhoudelijke kennis die de netwerkpartners hadden soms veel verschilde. Voornamelijk netwerkpartners buiten die sector die wel betrokken wilde zijn bij het onderwerp, konden minder diep mee in de materie, maar dit was niet per definitie slecht voor het proces. “Het was dus niet belemmerend in het proces. Die belemmering komt pas als je concrete stappen moet gaan definiëren. Ik denk dat wij ons als industrie heel goed realiseren dat je voor dit soort problematiek die stappen moet maken in samenwerking met andere partijen.” (E3). Intern (I3) wordt omtrent mobiliteit aangegeven dat er zowel voordelen als nadelen kleven aan het laten deelnemen van netwerkpartners die niet vakspecialistisch zijn verbonden aan een onderwerp. Het nadeel is als volgt samen te vatten: “we kwamen niet tot de goeie diepte, omdat er mensen bij zaten die er niet genoeg van af wisten” (I3). “Aan de andere kant kan zo iemand met iets komen wat een blinde vlek is voor mensen van wie het hun vak is.” (I3)

Door verschillende netwerkpartners (E3, E6, E8, E9, E10) wordt ook de inbreng vanuit verschillende invalshoeken als verbetering voor de inhoudelijke kwaliteit genoemd. Ook intern (I3) is dit iets dat genoemd wordt. “De invalshoek van de netwerkpartners is anders dan die van ons. Dat is belangrijk.” Eén beleidsmedewerker van de gemeente (E9) stelt de kennis die in gezamenlijkheid is ontstaan in het bijzonder belangrijk is, en noemt daarbij als voorbeeld de samenwerking tussen belanghebbende rondom biodiversiteit en landbouw.

#### **4.6 Overige onderwerpen**

Tijdens de interviews kwam communicatie en het hebben van conflicterende belangen terug als belangrijke onderwerp. Daarnaast zijn burgerparticipatie en sociale cohesie een belangrijk onderdeel van co-creatie. Vanwege hun bijzondere positie in de visie, en vanwege hun omvangrijke belang zijn burgerparticipatie en sociale cohesie opgenomen onder de overige onderwerpen.

##### **Communicatie**

Tijdens de interviews is communicatie vaak benoemd door de netwerkpartners en beleidsmedewerkers. Binnen de organisatie bestaat verschillende meningen over de kwaliteit van de communicatie richting netwerkpartners. “We hebben natuurlijk geprobeerd dat zo goed mogelijk te communiceren, maar dat was ook voor ons veel zoeken. Je hoopt dat je uiteindelijk genoeg zicht hebt om te weten welke kant je op moet.” (I3). Daartegenover staan geluiden over een soms wat gebrekkig communicatie over het proces richting netwerkpartners. “Ik moet wel zeggen de samenwerking en de communicatie liep niet altijd even goed. Bepaalde partijen waren helemaal niet betrokken en je snapt niet waarom de één wel en de ander niet.”, (I4) doelend op de aanwezigheid van netwerkpartners bij bijeenkomsten. Wat hierbij niet helpt is dat er weinig gebruik gemaakt kon worden van de afdeling

communicatie, om hierin te ondersteunen. " Als je een afdeling communicatie hebt en je moet het dan zelf gaan doen, is dat wel echt vervelend. Als je iedere keer zo op zoek moet, dat werkt je proces niet echt ten goede." (I4)

Verbeterpunten omtrent communicatie kwamen ook regelmatig terug in de interviews met netwerkpartners. Een van deze punten gaat over het feit dat er een periode weinig berichtgeving was vanuit de Provincie. "Ik kreeg één keer een sms'je en daarna maanden niets meer. Ik had actiever berichtjes willen zien, desnoods iedere week van we gaan dit en dat. En ook als je niets weet, laat het dan weten." (E1). Deze "radiostilte" (E8) kan voorkomen worden door standaard op een vast moment te communiceren. Overigens is dit niet door iedereen zo ervaren. "Ik heb wel het idee dat de provincie ons in de communicatie actief heeft geïnformeerd en iedereen betrokken hebben geprobeerd te houden in het proces." (E6)

### **Conflicterende belangen**

Uit verschillende interviews met netwerkpartners (E2, E4) komt het conflicterende belang terug, alhoewel dit geen vergaande conflicten waren. " je hebt natuurlijk wel conflicterende belangen. Als je kijkt naar natuur tegenover landbouw, visserij en natuur. ". Een logisch gevolg volgens een bestuurder van de Provincie:

"Dat is logisch ook denk ik, want daar is het proces ook voor, een agrariër heeft een ander belang dan een toeristisch ondernemer. En de ondernemer in vervoer, zoals Connexion, heeft een ander belang dan de gemiddelde toerist die gewoon zo snel mogelijk opgehaald wil worden of mogelijk naar het ziekenhuis gebracht wil worden. Dus die belangen zijn altijd op de een of andere manier strijdig met elkaar. Dat is natuurlijk de grote uitdaging van co-creatie" (I5)

Hoewel conflicten nu niet zozeer tot uiting zijn gekomen, wordt dit wel verwacht in de toekomst, wanneer plannen uit de visie uitgevoerd moeten worden. "ik verwacht dat je die dingen tegenkomt in je vervoltrajecten. Want dan ga je andere belangen tegenkomen van andere bouwstenen." (E10). Ook intern (I3, I4) wordt dit verwacht voor in de toekomst (e.g. plaatsing van windmolenparken). Oorzaak hiervoor kan liggen bij het feit dat conflicterende belangen nog "niet heel expliciet zijn geworden" (E9), maar dat gekozen is deze "voor ons uit te schuiven". Hierdoor zijn conflicterende belangen "niet zo scherp neergezet, en dat zou wel moeten".

## **Burgerparticipatie en sociale cohesie**

Burgerparticipatie en sociale cohesie zijn vanuit de literatuur een belangrijk onderdeel van co-creatie. Zoals eerder vermeld is blijkt uit observaties met interne beleidsmedewerkers dat co-creatie met partijen uit de staat, het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven beoogd is. Beargumenteerd wordt door de Provincie dat burgerparticipatie loopt via de gemeente, en door middel van de uitgezette enquête van het planbureau en Bibliotheek van Zeeland. Omdat vanuit de literatuur wel veel voordelen worden besproken aan het betrekken van burgers in het proces, ligt in dit onderzoek de focus op wat de meerwaarde hiervan kan zijn voor een soortgelijk proces.

Een meerwaarde van een co-creatief proces is dat men tot een gezamenlijk doel kan komen, en tot een hogere mate van sociale cohesie. Zo kan deze manier van werken leiden tot "meer begrip voor elkaars standpunten" (E4). Dat komt doordat de maatschappelijke uitdagingen die in de visie staan alleen in gezamenlijkheid kunnen worden opgelost. "Dat doe je binnen je sector, maar het is ook goed dat het tussen sectoren gebeurt. Want als je het over klimaat hebt bijvoorbeeld, dat speelt over sectoren heen." (E4). Ook bereik je met burgerparticipatie dat de visie "meer gaat leven", en dat burgers daarmee ook "verder gaan denken over de toekomst". (I8).

Hoewel de input van burgers belangrijk is, waren zij bij de bijeenkomsten over de visie nauwelijks aanwezig. "Maar burgers bijvoorbeeld heb ik daar eigenlijk niet gezien. En het zou echt goed zijn als je ook dat geluid weet te vangen." (E9). Daarin zit ook een rol voor de Provincie, "omdat we die burgerbetrokkenheid uiteindelijk ook hard nodig zullen hebben om te werken aan realisatie van de visie." (E3).

Wel wordt gesteld dat de mogelijkheid wel is geweest voor burgers om input te leveren voor de visie. "Vooral in die brede sessies, ook vanaf het begin, is de mogelijkheid geboden aan iedereen om daaraan deel te nemen. Dat waren allemaal nog fysieke bijeenkomsten, met toch wel heel veel mogelijkheden voor burgers." (E4).

De ervaring heeft tijdens dit proces geleerd dat een andere manier van werken is vereist om burgers te kunnen betrekken tot het leveren van input voor de visie. Het gebruik van enquêtes, zoals die van het Planbureau en Bibliotheek van Zeeland, kan daarvoor een effectief middel zijn. Uit observaties binnen het team omgevingsvisie zijn de ervaringen van de enquête die is uitgezet positief. Ook uit de interne interviews (I2, I3) blijkt dat input daarvan een meerwaarde had.

Daarnaast haken burgers af als onderwerpen te specialistisch zijn, en niet op grote lijnen. "Als je gaat praten over dijken denk ik dat je met specialisten en niet met inwoners aan de haal moet. Je moet ook niet alles." (E10). Wel kun je meer respons vragen als vragen over de directe leefomgeving gaan, want "mensen redeneren snel vanuit hun directe leefomgeving. En daar hebben ze belang bij." (E9). Omdat de visie vaak specialistisch aan voelt maakt dat de drempel om deel te nemen hoger:

“Juist omdat het zo’n technisch instrument is. Dus je zou misschien daar nog kunnen proberen om meer mensen te verleiden en te laten zien hoe dat ding van iedereen is en hoe mensen daarmee ook te maken krijgen in zo’n uitwerking daarvan.”

Uit de interviews (E2, E8, E9) komt terug dat op Provincie niveau de burger lastig goede inbreng kan geven, maar dat dit op regio niveau wel zou kunnen.

“zo’n een omgevingsvisie is denk ik ook heel groot. Dus dat mensen op een gegeven moment denken: “wat betekent dit allemaal”. En als je echt de burger erbij wil halen voor een omgevingsvisie dan moet je het hebben over de directe omgeving van die burger. Bijvoorbeeld voor mij als bewoner van vlissingen: “wat gaat er gebeuren met de scheepvaart en het nollebos” (E8)

Een voorstel kan dus zijn om per regio te spreken met burgers over wat sommige onderwerpen, zoals aangehaald in het voorgaande citaat, voor hen betekenen. Hoewel dit veel werk zal kosten kan deze manier wel een goed beeld geven van deze groep.

Ook binnen de organisatie is deze kans opgemerkt. Er is namelijk een andere manier van werken nodig voor burgers, ten opzichte van andere netwerkpartners. Daarnaast wordt daarmee niet het geluid van de samenleving weerspiegeld, maar alleen van mensen die “schreeuwen”. (E9)

“Als jij mensen gaat vragen wat vind jij van je leefomgeving veel behapbaarder dan wat vindt jij van de omgevingsvisie? Maar als je die burgers wilt betrekken, je zegt bijvoorbeeld wat vind je van Goes, wat vind je van je wijk, van de straal van 109 meter om je huis. Dan heb je wat te zeggen. Dat is niet alleen voor de provincie bruikbaar, maar ook voor de Gemeente.” (I4)

Er zijn daarom veel kansen wanneer op de directe omgeving wordt gefocused en het daarom behapbaar en aantrekkelijk maakt om ook als burger deel te nemen aan het proces.

## 5. Conclusie en discussie

### 5.1 Onderzoeksopzet

In de provinciale omgevingsvisie legt de provincie haar ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn vast. Provincie Zeeland wil dit doormiddel van co-creatie met netwerkpartners verwezenlijken. De netwerkpartners zijn gemeenten, Rijkswaterstaat, Waterschap en belangenorganisaties uit verschillende sectoren.

In dit onderzoek is daarom gezocht naar de meerwaarde van co-creatie, voor de omgevingsvisie van Provincie Zeeland. Daarbij is gekeken naar de meerwaarde voor netwerkpartners en de meerwaarde voor de provincie. De onderzoeksvraag die tijdens het onderzoek centraal stond is:

*“Welke meerwaarde heeft de co-creatieve aanpak voor het realiseren van de omgevingsvisie in de Provincie Zeeland, en hoe wordt deze meerwaarde ervaren door de Provincie en de netwerkpartners?”.*

Door middel van een casestudie die bestond uit literatuurstudie, interviews en participatieve observaties is een antwoord gegeven op deze onderzoeksvraag. De interviews hebben plaatsgevonden met zowel interne beleidsmedewerkers, als netwerkpartners van de staat, de gemeenschap, het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven.

### 5.2 Beantwoording onderzoeksvragen

De beantwoording van de hoofdvraag zal opgesplitst worden aan de hand van de drie deelvragen die centraal stonden in dit onderzoek.

#### **Hoe wordt de meerwaarde van co-creatie beschreven**

De eerste deelvraag luidt als volgt:

*“Hoe wordt de meerwaarde van co-creatie beschreven, in de context van publieke sector innovatie?”.*

Co-creatie is een onderdeel van sociale innovatie. Sociale innovatie in de publieke sector is nodig om grote maatschappelijke uitdagingen aan te pakken. Door de omvang van de uitdagingen proberen overheden de aanpak te verwezenlijken door samenwerking te zoeken met andere belanghebbenden, zoals bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties. Door deze samenwerking kunnen kennis, competenties en middelen van de netwerkpartners worden gebruikt.



Co-creatie is een samenwerking tussen de publieke sector en de samenleving, waar deze actoren nieuwe en betere oplossingen proberen te vinden voor gedeelde problemen en uitdagingen. Co-creatie wordt ook gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor innovaties in de publieke sector. Gebruik wordt daarin gemaakt van de kennis van netwerkpartners. De pijlers van co-creatie van belang voor dit onderzoek zijn, service-ervaring, democratie en inhoudelijke kwaliteitsverbetering. Volgens de literatuur is ook het resultaat een pijler, maar voor dit onderzoek is dit buiten beschouwing gelaten, omdat het resultaat nog niet is vast te stellen.

Service experience levert een bijdrage aan de tevredenheid over het proces. Daarnaast zorgt het ervoor dat bewustheid wordt gecreëerd voor de wensen samenleving. Ook heeft het een bijdrage aan het versterken van sociale cohesie.

Een democratisch proces versterkt het vertrouwen in de overheid. Daarnaast zorgt het voor de betrokkenheid van meerdere verschillende soorten actoren, en voor een gelijkwaardige inbreng van deze actoren. Het is in een democratisch proces en belangrijk is dat de uitkomst niet van tevoren vaststaat en dat het proces transparant is.

De laatste pijler die uitgewerkt is in dit onderzoek is inhoudelijke kwaliteitsverbetering. Dit ontstaat door de externe kennis die niet intern aanwezig is. Daarnaast levert de diversiteit aan oplossingen en ideeën hieraan een positieve bijdrage. Dit voor verschillende invalshoeken van de netwerkpartners.

Tijdens de interviews zijn ook andere onderdelen van deze pijlers naar voren gekomen. Dit is het geval met communicatie. Dit onderwerp is vaak benoemd tijdens de interviews. Het past het beste bij de pijler service ervaring en kan hier een positieve bijdrage aan leveren. Naast communicatie kwam conflicten ook naar voren als een onderdeel dat niet terug kwam vanuit het Theoretisch kader. In het huidige proces zijn deze niet volledig naar boven gekomen, maar dit wordt wel verwacht voor de uitvoering. Daarom is het belangrijk om dit onderdeel toe te voegen.

### **Meerwaarde van co-creatie voor netwerkpartners**

De tweede deelvraag luidt: "Hoe hebben de netwerkpartners het co-creatieve proces van de omgevingsvisie ervaren?"

Netwerkpartners beoordelen de inzet van de Provincie positief, maar zien ook genoeg ruimte tot verbetering. Samenwerking is een belangrijk onderdeel om de maatschappelijke uitdagingen aan te kunnen pakken. Wel kan geconcludeerd worden dat op domeinoverstijgend werken nog een slag kan worden geslagen. Een belangrijke meerwaarde van deze samenwerking is de ontwikkeling die in gezamenlijkheid ontstaat en het daarmee bundelen van elkaars krachten. Ook het hebben van verschillende invalshoeken is van groot belang volgens de netwerkpartners.

De inhoudelijke kwaliteitsverbeteringen wordt vooral vertaald in vakspecifieke kennis die wordt geleverd. Het gaat in sommige gevallen om kennis die de Provincie niet in huis heeft. Daarnaast is de meerwaarde voor de inhoudelijke kwaliteitsverbeteringen dat verschillende inzichten van netwerkpartners tot andere en betere oplossingen kunnen leiden.

Daarnaast maakt complexiteit van de uitdagingen het belangrijk om hier gezamenlijk aan te werken. Afsluitend is ook draagvlak en begrip voor elkaars standpunten iets dat met dit proces verwezenlijkt kan worden, wat in zekere mate ook is gelukt.

Geconcludeerd kan worden dat er een positieve verschuiving is waargenomen in de mate van co-creatie. Dit heeft ook een positief effect op het draagvlak van de visie. Uiteraard is er wel nog genoeg ruimte voor verbetering in de mate van co-creatie. Hoewel de netwerkpartners geen verantwoordelijkheid voelen voor de gehele visie, voelen de meeste van hen wel een grote mate van verantwoordelijkheid voor de eigen onderwerpen.

Over het grote aantal betrokken partijen zijn ook positieve berichten. Het proces is breed is uitgezet en dat was veel ruimte was om deel te kunnen nemen. Wel is een focus op burgerparticipatie voor een volgend proces van grote meerwaarde.

Het proces werd gezien als een leerweg voor de provincie. Over het algemeen was daarin de bedrijfssector positiever dan de andere sectoren. Goede communicatie naar netwerkpartners is hierbij essentieel. Dit wordt genoemd als feedbackpunt voor het proces waarin vaste communicatiemomenten een uitkomst kunnen bieden. Verder is tijdsdruk ook van invloed geweest en heeft te maken met het hebben van weinig tijd om de achterban te raadplegen, en weinig tijd om alle documenten aandachtig te lezen.

De tevredenheid met het resultaat varieert sterk, maar de Provincie open stond open voor feedback daarover. Ook blijkt niet altijd duidelijk op welke manier de input is verwerkt door de Provincie. Wel kan worden geconcludeerd dat er veel ruimte was voor het leveren van input. In het verlengde daarvan zit de gelijkwaardigheid die is ervaren door de netwerkpartners. Deze wordt door de meerderheid positief beoordeeld, net als de mogelijkheid voor partijen om deel te nemen. De feedback hierop is wel dat de staat mogelijk over vertegenwoordigd was.

Wat betreft de concreetheid van de visie is wel nog een verbeterslag te maken voor de inhoud van de visie. Daarin komt sterk naar voren dat bepaalde beslissingen niet gemaakt zijn bij conflicterende belangen. En dat deze keuzes vooruit zijn geschoven. Daarbij miste sommige netwerkpartners de regierol van de Provincie Dit kan later in de uitvoering tot conflicten leiden die nu niet naar voren zijn gekomen.

### **Meerwaarde van co-creatie voor beleidsmedewerkers**

Tot slot is laatste deelvraag: “Hoe hebben beleidsmedewerkers het co-creatieve proces van de omgevingsvisie ervaren?”

Over het algemeen beoordelen beleidsmedewerkers het proces erg positief, al zien zij ook genoeg ruimte tot verbetering. Vooral samenwerking wordt genoemd als belangrijk onderdeel van sociale innovatie. Een integrale aanpak is daarbij vereist. De samenwerking van nu moet als basis dienen voor de samenwerking tijdens de uitvoering. Een verbetering zit wel in het domeinoverstijgend werken intern bij de Provincie. De meerwaarde van samenwerking zit in de verschillende invalshoeken die netwerkpartners kunnen bieden. Draagvlak is daarnaast ook een hele belangrijke meerwaarde van samenwerking. Dit zorgt ook voor eigenaarschap onder netwerkpartners. Hierin is een verschuiving te zien ten opzichte van vorige processen, volgens betrokkenen uit de Provincie. De inbreng van netwerkpartners is nu vooraf, in plaats van achteraf. Hoewel er een vergaande vorm van samenwerking is, blijft er nog voldoende mogelijkheid tot verdere ontwikkeling op het gebied van co-creatie. Daarnaast is met de samenwerking veel kennis gehaald bij netwerkpartners, kennis die niet altijd in huis is bij de Provincie.

Er heerst veel tevredenheid over de mate van ruimte die netwerkpartners hebben gekregen. Wel is het van meerwaarde om vooraf duidelijkheid te hebben richting de netwerkpartners welke mate van ruimte ze hebben, omdat uiteindelijk de Provinciale staten de rol heeft om de visie vast te leggen. Ook was sprake van een gelijkwaardig proces, of in ieder geval door de Provincie is geprobeerd dit te verwezenlijken. Conflicterende belangen zijn in dit proces nog niet naar boven gekomen, maar dit wordt wel verwacht in de uitvoering.

Geconcludeerd kan worden dat er tevredenheid is met het resultaat, binnen dit tijdsframe. Hoewel er soms enkele partijen ontbraken in het proces, is hierop bijgestuurd. De inventarisatie vooraf hiervan heeft door tijdgebrek niet voldoende kunnen plaatsvinden.

Ook staat vast dat het nieuwe proces veel zoeken en schakelen is geweest. Dit heeft ook de nodige tijd gekost. Tijdsdruk heeft daarnaast ook veel invloed gehad op het proces en in zekere mate op het resultaat. Daarnaast kan geconcludeerd worden dat meer ondersteuning van de afdeling communicatie van meerwaarde zou zijn voor dit proces.

### **5.3 Adviezen**

Aan de hand van leerpunten behandeld in dit onderzoek en de ervaring van de onderzoeker binnen de organisatie, zullen er drie adviezen worden gegeven. Deze zijn relevant voor een volgend proces, en voor de uitvoering van het huidige proces.

#### **Conflicterende belangen en concreetheid visie**

Het is belangrijk om een bewuste keuze te maken of conflicterende belangen tijdens het proces worden opgelost, of tijdens de uitvoering. Mocht de keuze worden gemaakt om deze tijdens het proces niet concreet te maken, moet duidelijk zijn dat deze in de uitvoering naar boven zullen komen. Het advies hierin is om dit wel tijdens het proces te doen, omdat partijen dan met elkaar om tafel zitten, en dit tijdens de uitvoering voor minder verrassingen zal leiden. Ook bevordert dit de uitvoering, omdat conflicterende belangen voor een aanzienlijk deel al zijn beslist. Hierin is ook het advies aan de Provincie Zeeland om duidelijk te maken welke ruimte er is voor de netwerkpartners en ook bij conflicterende belangen om een regierol te nemen, wanneer een keuze in het midden blijft. Dit laatste uit zich in het maken van een beslissende keuze wanneer netwerkpartners hier onderling niet uit kunnen komen.

#### **Ondersteuning**

Tijdsdruk is een belangrijke factor geweest tijdens het opstellen van de visie, en is ook van invloed geweest op het resultaat. Gezien de omvang van het opstellen van de omgevingsvisie is het advies om nog tijdens dit project dat nog lopende is, maar zeker bij andere omvangrijke project te zorgen voor voldoende ondersteuning. Dit uit zich in de simpelste vorm door het hebben van een groot genoeg team. Geadviseerd wordt om hier vooraf een goede inventarisatie te maken, over wat de benodigde uren zijn, maar vooral door het tijdig bijsturen, wanneer binnen het team wordt aangegeven dat de beoogde ambities niet gehaald kunnen worden met de beschikbare uren. Daarnaast is het belangrijk dat bij een project van deze omvang ondersteuning is van de afdeling communicatie. Dit zorgt ervoor dat essentiële tijd niet wordt onttrokken aan het hoofdproces, maar dat een afdeling die hierin is gespecialiseerd dit werk kan omvang. Dit zou ook problematiek rondom communicatie kunnen voorkomen.

#### **Burgerparticipatie**

Het laatste advies heeft betrekking op burgerparticipatie. Het advies aan de Provincie Zeeland is om bij een co-creatief proces de inbreng van burgers op een even zwaar gewogen manier mee te nemen als die van andere partijen. Het advies is wel om dit op een andere manier te doen dan de

bijeenkomsten tijdens dit proces. De focus hierbij moet meer liggen op hoofdlijnen, maar moet vooral gericht zijn op de directe omgeving van de burgers. Hiervoor kunnen verschillende manieren worden gebruikt. Grootschalige enquêtes zijn hiervan een voorbeeld. Daarnaast zijn er verschillende werkvormen die worden gebruikt, waarin onderzoekers “de wijk in trekken” en in gesprek gaan met burgers over thema’s uit hun directe omgeving. Het zoeken naar effectieve manier van burgerparticipatie op Provinciaal niveau is een kans voor een volgend onderzoek.

#### **5.4 Uitdagingen en bijdrage onderzoek**

Het onderzoek heeft ook verschillende uitdagingen gekend. Voorafgaand aan de interviews was beoogd om een gelijke verdeling van netwerkpartners te verkrijgen, met het Multi-actor perspectief als basis. Het uitgangspunt was drie interviews per sector. Dit is uiteindelijk niet volledig gelukt, waardoor de verdeling als volgt is: Bedrijfsleven (4/3), maatschappelijk middenveld (3/3), staat (extern) (2/3) en gemeenschap (1/3). Tijdens het benaderen van de netwerkpartners bleek het lastig te zijn om in het bijzonder respondenten te vinden die onder de gemeenschap vielen. Deels is dit te verklaren doordat er van deze groep naar verhouding minder betrokken zijn geweest. Uiteindelijk zijn hier elf respondenten benaderd. Eén van hen was bereid tot het geven van een interview. De overige tien hebben afgezegd, of niet geantwoord. Het resultaat van deze onderlinge verdeling per sector is dat de gemeenschap voornamelijk, maar ook de staat, ondervertegenwoordigd zijn, en dat de bedrijfssector iets wat oververtegenwoordigd is. Hoewel er geen generaliserende uitspraken worden gedaan over de sector was een gelijkwaardige verdeling van meerwaarde geweest voor dit onderzoek.

Een andere uitdaging was het zoeken van de pijlers van co-creatie. Op basis van de literatuur gekozen voor de pijlers Service ervaring, Democratie en Inhoudelijke kwaliteitsverbetering. Op basis van andere literatuur is het mogelijk dat ook een andere focus gelegd had kunnen worden op wat de hoofdpijlers zijn van co-creatie. Voor vervolgonderzoek kan het heel leerzaam zijn om een focus te leggen op de meerwaarde van het resultaat. Dit is iets dat tijdens dit onderzoek nog niet vastgesteld kon worden.

Ook is het voor een vervolgonderzoek interessant om te kijken naar de verhoudingen tussen de verschillende sectoren, omdat in dit onderzoek vooral de nadruk lag op netwerkpartners en beleidsmedewerkers. Hoewel er soms conclusies zijn getrokken per sector, heeft dat in dit onderzoek niet de nadruk gekregen.

## Literatuurlijst

- Aan de slag met de Omgevingswet. (z.d.). Zeeuwse omgevingsvisie komt via slimme co-creatie tot stand. Geraadpleegd op 26 januari 2021, van <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/implementatie/ervaringen/praktijkverhalen/praktijkverhalen/zeeuwse-omgevingsvisie-komt-via-slimme-co-creatie/>
- Alford, J. (2009). *Engaging Public Sector Clients*. London, UK: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230235816>
- Avelino, F., & Wittmayer, J. M. (2019). "The transformative potential of plural social enterprise: A multi actor perspective", Routledge Publisher, Oxfordshire, 193-222.
- Avelino, F., Wittmayer, J. M., Pel, B., Weaver, P., Dumitru, A., Haxeltine, A., Kemp, R., Jørgensen, M. S.,
- Bauler, T., Ruijsink, S., & O'Riordan, T. (2019). Transformative social innovation and (dis)empowerment. *Technological Forecasting and Social Change*, 145, 195–206. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2017.05.002>
- Babbie, E. (2018). *The Practice of Social Research* (14th druk). Boston, Verenigde Staten: Cengage Learning, Inc.
- Bason, C. (2018). *Leading public sector innovation (second edition): Co-creating for a better society* (2de editie). Policy Press.
- Bekkers, V., & Meijer, A. J. (2010). *Cocreatie in de publieke sector*. Boom Lemma.
- Bekkers, V., & Tummers, L. (2018). Innovation in the public sector: Towards an open and collaborative approach. *International Review of Administrative Sciences*, 84(2), 209–213. <https://doi.org/10.1177/0020852318761797>
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2017). *Qualitative Inquiry and Research Design*. SAGE Publications.
- Mačiulienė, M., & Skaržauskienė, A. (2016). Evaluation of co-creation perspective in networked collaboration platforms. *Journal of Business Research*, 69(11), 4826–4830. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2016.04.038>
- Planbureau en Bibliotheek van Zeeland. (2020, december). *Zeeland nu en in de toekomst: Een inwoneronderzoek in het kader van de Zeeuwse Omgevingsvisie*. <https://www.zeeland.nl/digitaalarchief/ib21aa2d770f>
- Provincie Zeeland. (z.d.). *De Omgevingswet*. [Devoor.zeeland.nl/omgevingsvisie/home/](https://voor.zeeland.nl/omgevingsvisie/home/). Geraadpleegd op 21 juni 2021, van <https://voor.zeeland.nl/omgevingsvisie/home/>
- Rijksoverheid. (2020a, 22 september). *Omgevingswet*. [Rijksoverheid.nl](https://rijksoverheid.nl).

- <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet>  
Rijksoverheid. (2020b, 22 september). Nieuwe omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger.  
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/vernieuwing-omgevingsrecht>
- Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2015). *Methoden en technieken van onderzoek* (7 ed.). Amsterdam: Pearson Benelux B.V.
- Soeterbroek, F. (2021, 8 juli). De ruimtemaker. *De Ruimtemaker*.  
<https://deruimtemaker.nl/2021/07/08/het-omgevingsplan-als-nieuw-sociaal-contract-voor-de-leefomgeving/>
- Thiel, S. (2015). *Bestuurskundig onderzoek* (3de editie). Coutinho.
- Torfig, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2016). Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward. *Administration & Society*, 51(5), 795–825.  
<https://doi.org/10.1177/0095399716680057>
- Van der Steen, M., Schultz, M., Schram, J., Frissen, P., & Van Twist, M. (2019, april). Expliciete politiek:  
Politiek en netwerksturing in de provincie Zeeland. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. <https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2019-10/NSOB-2019-Explicite-politiek.pdf>
- Voorberg, W., Bekkers, V., Timeus, K., Tonurist, P., & Tummers, L. (2017). Changing public servicedelivery: learning in co-creation. *Policy and Society*, 36(2), 178–194.  
<https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1323711>
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M., & Tummers, L. G. (2014). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333–1357. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.930505>
- Wittmayer, J. M., De Geus, T., Pel, B., Avelino, F., Hielscher, S., Hoppe, T., Mühlemeier, S., Stasik, A., (...) Härtwig, A. (2020). Beyond instrumentalism: Broadening the understanding of social innovation in socio-technical energy systems. *Energy Research & Social Science*, 70.  
<https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101689>

## Bijlage 1. Betrokkenen Omgevingsvisie

# Betrokkenen omgevingsvisie

## Bestuurlijke integratiegroep

Voorzitter (Provincie Zeeland) en secretaris

Bestuurlijke vertegenwoordigers van Provincie Zeeland, VNO-NCW, Rijkswaterstaat, ZMf, Visserijsector, Waterschap Scheldestromen, wethouder Walcheren, wethouder Oosterschelderegio, wethouder Zeeuws-Vlaanderen, Campus Zeeland, TOZ, Bouwend Zeeland, ZLTO, Erfgoed Zeeland

## Provinciale staten

Voorzitter en statengriffier

CDA (7), SGP (5), VVD (4), PvdA (4), Partij voor Zeeland (3), Forum voor Democratie (2), Groenlinks (2), ChristenUnie (2), 50PLUS (2), SP (2), Prozeeland (2), Partij voor de Dieren (1), D66 (1), PVV Bosch (1), PVV Van Dijk (1)

## Ambtelijke integratiegroep

Ambtelijke vertegenwoordigers van Provincie Zeeland (voorzitter), VNO-NCW, Rijkswaterstaat, ZMf, Visserijsector, Waterschap Scheldestromen, wethouder Walcheren, wethouder Oosterschelderegio, wethouder Zeeuws-Vlaanderen, Campus Zeeland, TOZ, Bouwend Zeeland, ZLTO, Erfgoed Zeeland

**Interne Meedenkers (5) en opstellers (25)**  
**Externe Meedenkers (75) en opstellers (25)**



## Bijlage 2. Interviewopzet en operationalisatie

Introductie van de onderzoeker en het onderzoek

- Persoonlijke voorstellen
- Doel onderzoek toelichten
- Toestemming vragen om het gesprek op te mogen nemen
- AVG verklaring toelichten

Introductie van de respondent

- Functie en betrokken organisatie (laatste voor netwerkpartners)
- Op welke manier bent u betrokken geweest bij de Zeeuwse Omgevingsvisie

Varibabele	Indicator	Interviewvraag beleidsmedewerker	Interviewvraag netwerkpartner
<b>Innovatie</b>	Hervormingsstrategie voor maatschappelijke uitdagingen	Welke innovaties zijn volgens u nodig om om te gaan met de maatschappelijke uitdagingen die in de omgevingsvisie staan?	Welke innovaties zijn volgens u nodig om om te gaan met de maatschappelijke uitdagingen die in de omgevingsvisie staan?
	Samenwerken met belanghebbende	Welke meerwaarde van samenwerking ziet u om tot een innovatieve visie te komen?	Welke meerwaarde van samenwerking ziet u om tot een innovatieve visie te komen?
<b>Co-creatie</b>	Van uitvoering, naar orkestreren	In hoeverre is co-creatie onderdeel van de uitvoering van beleid, en welke verschuivingen ziet u hierin?	In hoeverre merkt u een verschuiving in het betrekken van netwerkpartners door de provincie Zeeland ten opzichte van vorige processen?
	Netwerkpartners noodzakelijkheid voor innovatieve oplossingen	Wat was de rol van netwerkpartners in het proces?	
<b>Service experience</b>	Klant/gebruikers tevredenheid		Hoe heeft u het proces waarbij u bent betrokken ervaren? (Wat heeft u gewaardeerd aan dit proces?)
	Bewustheid wensen samenleving	Hoe is er voor gezorgd dat er bewustzijn is voor de wensen en voorkeuren van de samenleving?	In hoeverre vindt u dat er rekening is gehouden met de wensen en voorkeuren van de samenleving?
	Sociale cohesie	Welke bijdrage aan sociale cohesie verwacht u door de co-creatieve werkwijze tot de omgevingsvisie?	

<b>Democratie</b>	Inbreng van gelijke waarde	In hoeverre was er sprake van gelijkwaardigheid tussen de verschillende actoren (netwerkpartners onderling, en netwerkpartners met de provincie)?	In hoeverre was er sprake van gelijkwaardigheid tussen de verschillende actoren (netwerkpartners onderling, en netwerkpartners met de provincie)? (hadden netwerkpartners evenveel inbreng?)
	Uitkomst staat van tevoren niet vast	In hoeverre was van te voren helder hoeveel inhoudelijke ruimte er was?	In hoeverre voelt u zich medeverantwoordelijk voor het resultaat?
	Transparant proces	In hoeverre was de inrichting van het proces duidelijk?	In hoeverre was de inrichting van het proces duidelijk?
	Betrokkenheid meerdere stakeholders.	Ontbraken er naar uw mening actoren in het proces, en zo ja, welke?	Ontbraken er naar uw mening actoren in het proces, en zo ja, welke?
	Betrokkenheid actoren	Wat vindt u van de mate waarin burgers zijn betrokken bij dit proces?	Wat vindt u van de mate waarin burgers zijn betrokken bij dit proces?
<b>Inhoudelijke kwaliteitsverbetering</b>	Relevante kennis is aanwezig	Welke kennis en middelen hebben belanghebbende ingebracht in dit proces?	Welke kennis en middelen heeft u als partner ingebracht? En wat hebben andere netwerkpartners volgens u ingebracht aan kennis en middelen?
	Het onderling confronteren van belangen	In hoeverre was er sprake van conflicterende belangen, en hoe is daar mee omgegaan?	In hoeverre was er sprake van conflicterende belangen, en hoe is daar mee omgegaan?

#### Afsluiting van het interview

- U ontvangt een transcript
- U wordt geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek

### Bijlage 3. Codeboek

Varibabele	Indicator
Sociale Innovatie in de publieke sector	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sociale innovaties</li> <li>• Meerwaarde samenwerking</li> </ul>
Co-creatie algemeen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verantwoordelijk voelen</li> <li>• Vergeten partijen (kan onder co-creatie)</li> <li>• Verschuiving vorige processen</li> </ul>
Service experience	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tevredenheid resultaat</li> <li>• Overzichtelijkheid proces</li> <li>• Concreetheid visie</li> </ul>
Democratie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Herkennen eigen input/ Herkennen in visie</li> <li>• Ruimte voor input</li> <li>• Gelijkwaardigheid</li> <li>• Vastgelegd proces</li> <li>• Transparantie</li> <li>• Open voor deelname</li> </ul>
Inhoudelijke kwaliteitsverbetering	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingebrachte kennis</li> <li>• Ingebrachte middelen</li> </ul>
Overige	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conflicten</li> <li>• Communicatie</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Burgerparticipatie</li> <li>• Gezamenlijk doel</li> <li>• Sociale cohesie</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tijdsdruk</li> </ul>