

Publieke waarde in de Cleantech-regio

Een kwalitatief onderzoek naar de invloed van een co-creatieproces in triple helix verband op de publieke waardecreatie in de casus Cleantech-regio, Oost-Nederland.



4 augustus 2022, Noordgouwe | B. (Bjorn) V.T. Seijkens, 578003BS

Erasmus Universiteit Rotterdam
Erasmus School of Social and Behavioural Sciences
Governance & Management of Complex Systems

Begeleider: dr. ir. Jasper Eshuis
Tweede lezer: dr. Peter Marks

Stageorganisatie: Berenschot Adviesgroep B.V.

Aantal woorden: 19.979



Samenvatting

In de afgelopen decennia zijn het aantal regionale samenwerkingen tussen overheden onderling en tussen overheden en maatschappelijke partners toegenomen. Dit houdt onder andere in dat gemeenten samenwerken met niet-overheden bij de beleidsontwikkeling op complexe maatschappelijke vraagstukken zoals de klimaat- en energiecrisis. Dit samenwerken wordt gezien als een effectieve manier om op hedendaagse vraagstukken te kunnen reageren. Echter, leidt de betrokkenheid van maatschappelijke niet-overheidsactoren tot een dynamische verandering van het traditionele overheidshandelen en levert dit onzekerheid op als het gaat om publieke waardecreatie.

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te verkrijgen in wat de invloeden van een co-creatieproces tussen overheden, ondernemers en onderwijsinstellingen (triple helix) zijn op het creëren van publieke waarde. Om tot dit inzicht te komen is de volgende hoofdvraag opgesteld: *“op welke manier(en) beïnvloedt co-creatie binnen een triple helix verband de publieke waardecreatie in de Cleantech-regio?”*. Het publieke waarde model van Moore (1995) is gebruikt om de publieke waardecreatie te duiden. Uit het onderzoek is gebleken dat de onderdelen van dit publieke waarde model anders ingevuld worden in een co-creatieproces.

Voor de beantwoording van deze hoofdvraag, is via een casestudie gebruik gemaakt van de casus ‘Cleantech-regio’ in Oost-Nederland. Hierbij zijn semigestructureerde interviews afgenomen met overheden, onderwijsinstellingen en ondernemers, de participanten van het co-creatieproces in deze casus. Daarnaast is een documentenanalyse uitgevoerd om overzicht en inzicht te krijgen van het co-creatieproces. Vanuit de literatuur over co-creatie en publieke waarde zijn combinaties gemaakt, om daarmee inzicht te creëren over de manieren waarop een co-creatieproces van invloed is op de publieke waardecreatie. De onderzoeksresultaten laten zien dat een co-creatieproces de publieke waardecreatie anders beïnvloedt dan wanneer publieke professionals zelf beleid maken, en bevestigen daarmee het merendeel van deze combinaties. Dit is bijvoorbeeld terug te zien bij het betrekken van diverse participanten met het vaststellen van de publieke waarde propositie, het borgen van de interne en externe legitimiteit en de manier waarop diverse capaciteiten in het co-creatieproces gebruikt worden. Ook zijn in dit co-creatieproces tegenstrijdigheden gevonden, die de publieke waardecreatie nadelig beïnvloeden. Bijvoorbeeld de overeenstemming over de publieke waarde propositie, het betrekken en uitsluiten van actoren tot het co-creatieproces en het verzekeren van financiële middelen.

Gebaseerd op de onderzoeksresultaten, is het advies om het co-creatieproces in relatie tot de publieke waardecreatie in deze casus nader te onderzoeken. Hiervan kan zowel binnen als buiten dit co-creatieproces geleerd worden, en kan het lerend vermogen binnen dit co-creatieproces geborgd worden. Daarnaast wordt aanbevolen om de focus binnen het co-creatieproces te richten op het creëren van een gemeenschappelijke taal tussen participanten en daarnaast de ruimte te bewaren voor inbreng van burgers uit de regio. De conclusies uit dit onderzoek kunnen gebruikt worden voor vervolgonderzoek, waarin bijvoorbeeld de invloed van een co-creatieproces op de publieke waardecreatie via een statistische onderzoeksmethode (public value scorecard) benaderd kan worden.

Voorwoord

Met gepaste trots presenteer ik u mijn masterscriptie *Publieke waarde in de Cleantech-regio*. Dit onderzoek naar publieke waardecreatie is uitgevoerd binnen een samenwerking tussen overheden, ondernemers en onderwijsinstellingen (triple helix) in de regio Oost-Nederland. Deze scriptie is geschreven ter afronding van mijn masterstudie bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam. In opdracht van mijn stageorganisatie Berenschot Adviesgroep B.V., is dit onderzoek uitgevoerd en geschreven in de periode van februari 2022 tot en met augustus 2022.

Deze periode was voor mij een zeer turbulente tijd, omdat het niet zeker was of ik mijn studie kon afronden. Eind maart 2022 heb ik ernstig en chronisch handletsel opgelopen aan mijn rechterhand na een ongeluk tijdens onderhoud aan mijn motorfiets. Hierdoor zijn twee vingertoppen volledig afgescheiden geraakt en heb ik daardoor een disfunctie opgelopen welke met een lang revalidatietraject voor zover als mogelijk hersteld zal worden. Door mijn gedrevenheid en vastberadenheid heb ik toch na enkele weken medicatie, mijn studie en afstudeeropdracht weer opgepakt. Het was zowel fysiek als mentaal niet gemakkelijk, maar mijn stagebegeleider Hans van der Werff en scriptiebegeleider Jasper Eshuis hebben altijd voor mij klaargestaan en ondersteund waar mogelijk. Ook mijn zus Britt heeft mij intensief geholpen bij de totstandkoming van dit onderzoek. Zonder hun betrokkenheid heb ik mijn studie en dit onderzoek niet kunnen volbrengen.

Graag wil ik langs deze weg mijn stage- en scriptiebegeleider enorm danken voor hun inspanningen, wat zorgde voor een goede en fijne begeleiding in dit onderzoekstraject. Daarnaast wil ik ook de onderzoeksrespondenten bedanken voor hun deelname en getoonde flexibiliteit. Tevens wil ik mijn collega's bij Berenschot en studiegenoten danken voor de prettige samenwerking en het sparren over mijn onderzoek. Ook wil ik de therapeuten bij het Hand en Pols Centrum in Goes danken voor het wekelijks aanhoren van mijn gedachten over dit onderzoek en voor hun overgebrachte support. Tot slot wil ik mijn familie bedanken voor de wijze raad en liefdevolle ondersteuning in de afgelopen periode. Zij gaven mij richting en hoop waardoor ik mijn visie kon vasthouden. In het bijzonder gaat mijn dank uit naar mijn vriendin Rinske. Haar wijsheid en motiverende woorden hebben mij geholpen om de ingrijpende periode toch succesvol af te kunnen ronden met dit onderzoek.

Bjorn Seijkens

Noordgouwe, 4 augustus 2022

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Onderzoeksdoel en probleemstelling	8
1.3 Relevantie van het onderzoek	8
1.3.1 Bestuurlijke en maatschappelijke relevantie	8
1.3.2 Wetenschappelijke relevantie	8
1.4 Leeswijzer	9
2. Theoretisch kader	10
2.1 Co-creatie	10
2.1.1. Het ontstaan van co-creatie	10
2.1.2. De definitie van co-creatie	10
2.1.3. Verschillende co-creatieprocessen	11
2.1.4. Belemmeringen in een co-creatieproces	11
2.2 Publieke waarde	12
2.2.1. Het ontstaan van publieke waarde	12
2.2.2. Verschillende benaderingen van publieke waarde	12
2.2.3. De definitie van publieke waarde	13
2.2.4. Publieke waardecreatie	13
2.2.5. Kritiek op de strategische driehoek	14
2.3 De invloed van een co-creatieproces op de strategische driehoek	14
2.3.1 Het middelpunt van de strategische driehoek	15
2.3.2 De publieke waarde propositie	15
2.3.3. Het operationeel vermogen	15
2.3.4. De legitimiteit	16
2.4 Conceptueel model	16
3. Onderzoeksmethodiek	17
3.1 Operationalisering onderzoeksvariabelen	17
3.2 Onderzoeksopzet	17
3.2.1. Casestudie	18
3.2.2. Dataverzamelmethode	18
3.2.3. Analyse onderzoeksresultaten	19
3.3. Betrouwbaarheid en validiteit	19
4. Empirische bevindingen	21

4.1 Casus Cleantech-regio Oost-Nederland	21
4.2. Het co-creatieproces in de Cleantech-regio	21
4.2.1. De beleidsontwikkeling	21
4.2.2. Barrières voor het co-creatieproces	22
4.2.3 Tussenconclusie: co-creatieproces	23
4.3 Publieke waarde propositie	24
4.3.1. De publieke waarden	24
4.3.2. Overleg over de publieke waarde propositie	24
4.3.3. Afstemming over de publieke waarde propositie	25
4.3.4. Tussenconclusie: publieke waarde propositie	25
4.4 Operationeel vermogen	26
4.4.1. Capaciteiten en vaardigheden binnen het co-creatieproces	26
4.4.2. Capaciteiten en vaardigheden buiten het co-creatieproces	27
4.4.3. Lerende vaardigheden	27
4.4.4. Financiële middelen	29
4.4.5. Tussenconclusie: operationele capaciteiten	29
4.5 Legitimiteit	30
4.5.1. Legitimiteit in het co-creatieproces	30
4.5.2. Legitimiteit vanuit de Cleantech-regio	31
4.5.3. Inclusiviteit van het co-creatieproces	32
4.5.4 Tussenconclusie: legitimiteit	33
5. Discussie: co-creatieproces & publieke waardecreatie	34
5.1 Het co-creatieproces in de Cleantech-regio	34
5.2 Publieke waardecreatie in de Cleantech-regio	34
5.2.1. Invloed van het co-creatieproces op de publieke waarde propositie	35
5.2.2. Invloed van het co-creatieproces op het operationeel vermogen	36
5.2.3. Invloed van het co-creatieproces op de legitimiteit	37
6. Conclusie	38
6.1 Conclusie van het onderzoek	38
6.2 Beperkingen en vervolgonderzoek	39
6.2.1. De beperkingen van het onderzoek	39
6.2.2. Aanbevelingen tot vervolgonderzoek	40
7. Aanbevelingen	41
Literatuurlijst	42
Bijlagen	48
Bijlage 1. Operationalisering onderzoeksvariabelen	48

Bijlage 2. Interviewvragen	50
Bijlage 3. Interviewrespondenten	52
Bijlage 4. Geanalyseerde documenten	52
Bijlage 5. Coderingsschema	53
Bijlage 6. Casus Cleantech-regio Oost-Nederland	55
Bijlage 7. Participanten en rolverdeling in het co-creatieproces	56
Bijlage 8. De publieke waarden	57
Bijlage 9. Leergang ' <i>Samen leren in de Cleantech-regio</i> '	58

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In maart 2018 verscheen de Samenwerkingsagenda 2019-2023 voor de Cleantech-regio in Oost-Nederland. De totstandkoming van deze agenda is gebaseerd op een samenwerking tussen de Gedeputeerde Staten van Gelderland, de Stichting Board Stedendriehoek (triple helix verband in de regio) en de WGR Stedendriehoek (zeven samenwerkende gemeenten in de regio). De regio heeft het thema cleantech, wat staat voor “méér met mínder” in het streven naar een duurzame welvaart voor de inwoners in de regio. Andries Heidema, de toenmalig voorzitter Cleantech-regio, zei: “met alle ‘O’s1 is de inhoud écht samen gemaakt. Met elkaar hebben we de tophema’s en prioriteiten benoemd (...) Mijn uitnodiging aan ondernemers, inwoners, raadsleden, bestuurders: doe mee. Kijk waar uw drijfveren, ambities en missie aansluiten bij regionale ambities en pak de handschoen op!” (Cleantech-regio, 2018, p. 3).

De afgelopen jaren zijn steeds meer regionale samenwerkingen ontstaan met diverse invalshoeken die hieraan ten grondslag liggen. Allereerst de heersende dominantie van maatschappelijke vraagstukken die zich bovenlokaal ontwikkelen (Head & Alford, 2013). Vraagstukken over bijvoorbeeld economie en arbeidsmarkt, die al regionaal aangepakt werden, worden aangevuld met vraagstukken op het gebied van energietransitie en circulaire economie. Met deze aanvulling worden ook de vraagstukken over leefomgeving, mobiliteit en wonen belangrijker. Deze bovenlokale ontwikkeling heeft tot gevolg dat het zicht van overheden op elkaars invloeden op het vraagstuk vertroebelt en er binnen de regio minder resultaten geboekt wordt op vraagstukken. Dit omdat de essentie van het maatschappelijk vraagstuk niet geraakt wordt (Edelenbos et al., 2016; Braithwaite et al., 2018). Deze uitkomst wringt met het streven om de sociale behoeftes van de burger centraal in het overheidshandelen te plaatsen (Torfing et al., 2016). Ten tweede verbinden gemeenten zich in strategische en interbestuurlijke samenwerkingen ter bundeling van hun bestuurskracht om daarmee deze vraagstukken gezamenlijk in de regio aan te pakken om ook als regio krachtiger te worden. Voorbeelden van dergelijke regio’s zijn Regio Noordoost-Brabant en Metropoolregio Amsterdam, en samenwerkingsverbanden waarbij ook actoren buiten de publieke sector meedoen zoals Brainport Eindhoven en de Regio Achterhoek. Ten derde wordt er ook samengewerkt om strategische en operationele redenen. De samenwerkingsverbanden bundelen de kennis, expertise en capaciteiten van betrokken actoren zodat individuele kwetsbaarheid beperkt wordt, kwaliteit van besluitvorming en de bestuurlijke slagkracht vergroot wordt (Torfing et al., 2016). Tot slot kregen gemeenten te maken met een uitbreiding van het takenpakket (Bekkers, 2012), waardoor de urgentie groter wordt om samen te werken omdat overheden als eindverantwoordelijk gezien worden en moeite hebben om op complexe maatschappelijke uitdagingen te reageren (Crosby et al., 2016; Head & Alford, 2013).

Een samenwerkingsproces waarbij diverse actoren betrokken raken tot publieke beleidsvorming is co-creatie. Hiervoor is een actieve inbreng van de participanten nodig om gemeenschappelijk handelen mogelijk te maken (Torfing et al., 2012). Een co-creatieproces is een proces tussen meerdere publieke of private actoren, die gezamenlijk een of meerdere maatschappelijk vraagstukken proberen op te lossen door constructief kennis, middelen en ideeën uit te wisselen waardoor publieke waardecreatie tot stand kan komen (Torfing et al., 2016). Een actor, of participant, wordt gezien als een strategische partner die competenties, capaciteiten en perspectieven inbrengt waarmee publieke beleidsvorming ontworpen kan worden (Ansell & Gash, 2007; Torfing et al., 2016). Er zijn optimistische opvattingen over co-creatie. Toch zijn er ook geluiden dat het tot nieuwe uitdagingen binnen de publieke waardecreatie kan leiden. Co-creatie verandert namelijk de traditionele dynamiek van de overheid, welke gezien wordt als degene met alle expertise, beschermer van normen en waarden en degene die zorgt voor de legitimiteit en transparantie van besluiten (Edelenbos et al., 2016; Torfing et al., 2016). In deze studie wordt onderzocht wat de invloed is van een co-creatieproces op de publieke waardecreatie, aan de hand van een casus waarin een interbestuurlijke samenwerking tussen overheden, ondernemingen en kennisinstellingen (triple helix) centraal staat.

¹ Overheid, Onderwijsinstellingen, Ondernemers

1.2 Onderzoeksdoel en probleemstelling

Uit bovenstaande is gebleken dat er geen overeenstemming is tussen een co-creatieproces en het creëren van publieke waarde. Met dit onderzoek wordt via een kwalitatieve onderzoeksmethode getracht om inzicht te ontwikkelen in hoe het co-creatieproces binnen de gehanteerde casus, de publieke waardecreatie in de Cleantech-regio beïnvloedt. In dit onderzoek wordt overwegend bestaande theorie gebruikt, en ruimte gemaakt voor aanvullingen hierop. Om dit onderzoeksdoel te bereiken is de volgende onderzoeksvraag opgesteld:

“Op welke manier(en) beïnvloedt co-creatie binnen een triple helix verband de publieke waardecreatie in de Cleantech-regio?”

Ter ondersteuning van de beantwoording op deze onderzoeksvraag, worden als eerste de volgende theoretische deelvragen beantwoord in het theoretisch kader:

1. Hoe wordt het concept co-creatie gedefinieerd in de wetenschappelijke literatuur?
2. Hoe wordt het concept publieke waarde gedefinieerd in de wetenschappelijke literatuur?

Vervolgens wordt er met het empirische onderzoek antwoord gegeven op onderstaande deelvragen, waarmee antwoord gegeven wordt op de onderzoeksvraag:

1. Hoe is het co-creatieproces binnen het triple helix verband vormgegeven in de casus Cleantech-regio?
2. Hoe werken de onderdelen van publieke waardecreatie in het co-creatieproces van de casus Cleantech-regio?
3. Wat is de interactie tussen het co-creatieproces en de publieke waardecreatie in de casus Cleantech-regio?

1.3 Relevantie van het onderzoek

1.3.1 Bestuurlijke en maatschappelijke relevantie

Allereerst is dit onderzoek bestuurlijk relevant omdat dit onderzoek aantoont of publieke waardecreatie via een co-creatieproces tot stand komt. Dit is relevant voor publieke professionals binnen de Cleantech-regio, omdat het hen kan helpen de voordelen van het co-creatieproces optimaal te benutten in regionale samenwerkingen. Ook kunnen de inzichten uit dit onderzoek gebruikt worden bij het versterken of opzetten van gelijksoortige regionale co-creatieprocessen in triple helix verband. Ten tweede is dit onderzoek van maatschappelijk belang voor provinciale organen, zoals de Gedeputeerde Staten van Gelderland. De provincie Gelderland wil namelijk bijdragen aan de tevredenheid van actoren en burgers over de economie en het welzijn in de regio. Om dit en een optimale afstemming van de publieke dienstverlening te bereiken, probeert ze alle (vertegenwoordigde) belangen bij het vormgeven van de samenwerkingsagenda in te sluiten. Met de inzichten uit dit onderzoek weet de provincie of ze met dit co-creatieproces van invloed is op de publieke waardecreatie, en daarmee de tevredenheid van de doelgroep in de Cleantech-regio verbetert. Ten derde laat dit onderzoek zien hoe publieke waarden via een co-creatieproces tot stand komen, waarmee het onderzoek handvatten biedt bij het opstellen van nieuwe, of verbetering van bestaande, samenwerkingsagenda's.

1.3.2 Wetenschappelijke relevantie

Naast de bestuurlijke en maatschappelijke relevantie is dit onderzoek ook wetenschappelijk relevant. Ten eerste omdat Jørgensen en Bozeman (2007), Bryson et al. (2016) en O'Flynn (2021) stellen dat een co-creatieproces een behoorlijke invloed heeft op publieke waardecreatie. Echter, benadrukken zij dat de relatie tussen beiden te weinig aangehaald wordt. Het doel van dit onderzoek is daarom het creëren van inzicht(en) over de interactie tussen co-creatie en publieke waarde. Ten tweede wordt vaak in onderzoek naar co-creatie gekeken naar onderdelen van het co-creatieproces die van invloed zijn op de publieke waardecreatie, en niet naar de uitkomsten van dit proces (Voorberg et al., 2015; Yang, 2016). De motieven en barrières van een co-creatieproces zijn bekend, maar het is in mindere mate onderzocht wat de

gevolgen van een co-creatieproces zijn voor de publieke waardecreatie. Een co-creatieproces leidt tot veranderingen in de relatie tussen de overheid en de samenleving (Meijer, 2016) en zorgt daarmee voor uitdagingen op het gebied van inclusiviteit, verantwoording en openheid van publieke beleidsontwikkeling (Bekkers & Meijer, 2010). Om deze reden wordt de relatie tussen een co-creatieproces en publieke waardecreatie onderzocht, en wordt er bijgedragen aan de literatuur door de gevolgen van een co-creatieproces op de publieke waardecreatie te onderzoeken. Ten derde, is de theorie van Moore (1995) een fundamenteel element binnen de literatuur over publieke waardecreatie. Het middelpunt van deze strategische driehoek is enkel toebedeelt aan de publieke professional en het model lijkt daarmee, binnen een co-creatieproces, wat eenzijdig en conventioneel. Dit omdat er bij een co-creatieproces meerdere en verschillende actoren betrokken zijn. Het onderzoek draagt daarom bij aan de wetenschap door met het concept co-creatie, te onderzoeken wat de gevolgen zijn voor de publieke waardecreatie zodra meerdere actoren uit een triple helix verband in het middelpunt geplaatst worden.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk twee beschrijft het theoretische kader van dit onderzoek. Hier zal een presentatie en uiteenzetting gegeven worden van het concept co-creatie en het concept publieke waarde, welke afgerond wordt met een inzicht in hoe, via een co-creatieproces, publieke waarde tot stand komt. Hoofdstuk drie beschrijft de gebruikte onderzoeksmethodologie. Hoofdstuk vier start met een casusbeschrijving, en zet de onderzoeksresultaten uiteen. In hoofdstuk vijf worden deze onderzoeksresultaten theoretisch geanalyseerd en bediscussieerd. Hoofdstuk zes destilleert de conclusies uit dit onderzoek, en bespreekt vervolgens de beperkingen van dit onderzoek. Tot slot behandelt hoofdstuk zeven de praktische aanbevelingen.

2. Theoretisch kader

2.1 Co-creatie

2.1.1. Het ontstaan van co-creatie

Het concept co-creatie kent zijn oorsprong in de private sector. Hier werd het gebruikt als duiding van de betrokkenheid van eindgebruikers tot het productieproces van goederen of diensten. Eindgebruikers worden betrokken omdat zij waardevolle kennis en ervaringen hebben, die de product- of dienstverlening van een productiebedrijf kunnen verbeteren (Prahalad & Ramaswamy, 2000). Tegenwoordig wordt het concept ook gebruikt in de publieke sector omdat het gezien wordt als de oplossing voor complexe maatschappelijke vraagstukken waarbinnen de overheid zich niet meer alleen staande kan houden (Bason, 2018; Christensen & Lægheid, 2010; Torfing et al., 2016). Co-creatie past dan ook het beste bij de recentste benadering van overheidshandelen, namelijk het New Public Governance (Fledderus et al., 2015). Binnen deze benadering functioneert de overheid als de manager van beleidsprocessen, waarbij maatschappelijke actoren zoals burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties betrokken zijn. In deze samenwerking is de overheid ook één van de maatschappelijke actoren, en moet zij dus gaan samenwerken (Bovens & 'T Hart, 2017). Volgens Torfing et al. (2016) brengt co-creatie een andere dynamiek ten aanzien van het conventionele openbaar bestuur, omdat het maatschappelijke actoren betreft bij de ontwikkeling van publieke goederen en diensten. Co-creatie is daarmee anders dan co-productie en participatie, omdat er bij co-creatie enkel een actieve betrokkenheid van participanten aanwezig is (Voorberg et al., 2015). In een co-creatieproces zijn het dus niet enkel de publieke professionals die een centrale rol vervullen, ook de inbreng van andere maatschappelijke actoren is belangrijk (Meijer, 2010). De participanten delen kennis, ervaring en netwerken met elkaar uit die van toegevoegde waarde zijn voor de ontwikkeling van de publieke beleidsvorming (Torfing et al., 2012). Dit om uiteindelijk de tevredenheid van de burgers te vergroten, wat in de publieke sector het streven naar publieke waarde genoemd wordt (Torfing et al., 2016).

2.1.2. De definitie van co-creatie

Co-creatie omvat het uitvoeren van verschillende publieke activiteiten, waarbinnen publieke professionals, burgers en andere maatschappelijke actoren met elkaar samenwerken (Parks et al., 1981). Voor het concept co-creatie wordt daarom de volgende definitie gehanteerd: "een proces tussen twee of meer publieke of private actoren, die samen een gedeeld probleem of taak proberen op te lossen door constructief kennis, middelen en ideeën uit te wisselen wat publieke waardecreatie tot stand kan brengen" (Torfing et al., 2016, p. 802). Dit proces is enerzijds constructief door continu de uitkomsten en uitwerkingen proberen te verbeteren of anderzijds door het innovatief en stapsgewijs transformeren van het gedeelde vraagstuk tot nieuwe perspectieven en/of oplossingsrichtingen in diverse fases van het proces (Torfing et al., 2016; Voorberg et al., 2017).

Een co-creatieproces kenmerkt zich door de actieve en betrokken rol van participanten in verschillende fases van het productieproces (Brandsen et al., 2020; Voorberg et al., 2015). Bijvoorbeeld in het ontwerpproces of tijdens beraadslagingen. De betrokkenheid tot maatschappelijk vraagstukken zorgt ervoor dat de geproduceerde dienstverlening afgestemd is op lokale belangen. Daarom kan de overheid met een co-creatieproces beter voorzien in openstaande sociale behoeftes en wensen vanuit de samenleving (Torfing et al., 2016). Naast het invullen van sociale behoeftes, is co-creatie ook gericht op het opleveren van efficiëntie- en effectiviteitsvoordelen voor de overheid. De betrokken actoren krijgen namelijk via een co-creatieproces mogelijkheden om de publieke beleidsvorming te sturen naar eigen inzichten en belangen, wat een nog betere invulling van sociale behoeftes kan opleveren dan eerdere oplossingen kunnen opleveren (Torfing et al., 2016). Hiernaast kan een co-creatieproces de tevredenheid van betrokken actoren verhogen, omdat zij de mogelijkheid krijgen tot inspraak en een actieve rol in de ontwikkeling van publieke goederen of diensten. Ook zorgt deze beïnvloeding voor een verhoogd gevoel van legitimiteit en vertrouwen in de overheid (Torfing, 2016; Voorberg et al., 2015).

2.1.3. Verschillende co-creatieprocessen

Volgens Bovaird (2014) en Brandsen et al. (2020) kunnen drie niveaus van co-creatie onderscheiden worden. Als eerste het individuele niveau. Dit ontstaat zodra de betrokken actoren niets anders kunnen doen als deelnemen. Bijvoorbeeld het ontvangen van thuiszorg. Dit is een publieke dienst die op hoger niveau bepaald is en gedelegeerd wordt naar lagere bestuurslagen. Ten tweede de coöperatieve co-creatie welke bestaat uit een samenwerking tussen de ambtelijke organisatie en een specifieke doelgroep binnen de maatschappij. Bijvoorbeeld een samenwerking tussen de gemeente en een buurthuis. Tot slot de collectieve co-creatie, wat een vervolg is op coöperatieve co-creatie. Hierbij werkt de ambtelijke organisatie uit diverse publieke organisaties samen met meerdere gemeenschapsleden voor een resultaat wat voor de gehele samenleving geldt.

Naast het definiëren van verschillende niveaus van co-creatie, kan ook onderscheid gemaakt worden tussen verschillende rollen en relaties tussen publieke professionals en participanten in een co-creatieproces. Deze relaties komen voort uit de drie vormen van betrokkenheid van actoren tot de activiteiten binnen een co-creatieproces. Participanten kunnen betrokken zijn als uitvoerders, waarbij het co-creatieproces geïnitieerd en ingevuld wordt door de overheid en participanten specifieke implementatietaken uitvoeren. Hiernaast kunnen participanten betrokken zijn bij het ontwerpproces, waarbij de overheid het initiatief neemt en participanten kleur en invulling geven aan de dienstlevering van dit initiatief. Tot slot kunnen de participanten zelf het co-creatieproces initiëren, waarbij de overheid de uitvoering ervan faciliteert (Voorberg et al., 2015). De verschillen in betrokkenheid tonen aan dat er ook verschillende relaties en interacties zijn tussen publieke professionals en betrokken actoren, waardoor er geen standaard vorm van een co-creatieproces is (Bovaird, 2007).

2.1.4. Belemmeringen in een co-creatieproces

Volgens Torfing et al. (2016) kunnen barrières in een co-creatieproces een negatieve invloed hebben op het resultaat en de kwaliteit van het co-creatieproces. Om deze reden worden de barrières voor participanten van een co-creatieproces besproken. Deze barrières worden enerzijds veroorzaakt door persoonlijkheidskenmerken van de participanten en anderzijds door kenmerken van de overheid zelf. Allereerst de barrière van participanten, die gaat over het niet 'kunnen' co-creëren. Hierin gaat het erover of potentiële participanten kennis hebben van waar, wanneer en op welke manier ze kunnen deelnemen en of ze beschikken over de juiste vaardigheden om dit te doen (Voorberg, 2014). Uit onderzoek blijkt dat het 'niet kunnen' co-creëren mede beïnvloed wordt door de intrinsieke motivatie van participanten (Alford, 2002). Deze motivatie (ook wel Public Service Motivation genoemd) beïnvloedt de manier waarop actoren zich genoodzaakt voelen om te co-creëren, omdat ze het gevoel hebben te moeten voldoen aan hun maatschappelijke verantwoordelijkheid (Moynihan & Pandey, 2007b). Het gebrek aan intrinsieke motivatie vermindert het solidariteitsgevoel van participanten, wat nadelig is in een co-creatieproces, terwijl dit de actoren zijn die mogelijk het meeste zouden kunnen profiteren van het co-creatieproces (Galvagno & Dalli, 2014). Echter, kunnen actoren met een hogere intrinsieke motivatie en solidariteitsgevoel ook niet beschikken over de juiste vaardigheden en het vermogen om te co-creëren. Ook kunnen participanten niet deelnemen omdat ze de tijd er niet voor hebben. Ze hebben bijvoorbeeld nog elders een functie en moeten daardoor prioriteiten stellen, wat het co-creatieproces kan afremmen (Moynihan & Pandey, 2007a; Jakobsen, 2012).

Ook de kenmerken van de overheid zelf kunnen een deelnemingsbarrière zijn voor participanten. Ten eerste gaat het om geschiktheid van organisatiestructuren en -processen om het voor participanten aantrekkelijk te maken om deel te nemen. De overheid moet een juiste en open organisatiestructuur hanteren zodat deelname van participanten aan het co-creatieproces mogelijk is (Voorberg et al., 2017). Bijvoorbeeld een communicatie-infrastructuur waarmee de overheid actoren kan bereiken en betrekken (Voorberg et al., 2017). Ten tweede beïnvloedt de houding van publieke professionals het co-creatieproces (Voorberg et al., 2015). In een co-creatieproces werken publieke professionals samen met participanten, waardoor de kans bestaat dat zij hierdoor hun opgebouwde statuur en controle kunnen verliezen. Ook twijfelen publieke professionals vaak over de capaciteiten van participanten waardoor ze zich terughoudend en wantrouwend kunnen opstellen (Voorberg et al., 2015; Torfing et al., 2016). Dit heeft als gevolg dat ze de inbreng van andere participanten zullen mijden omdat hun invloeden op de publieke beleidsontwikkeling en de

uitkomsten daarvan onzeker zijn (Bovaird et al., 2012). Tot slot kan het conservatisme in de huidige bestuurscultuur een co-creatieproces bemoeilijken. Publieke professionals waren voorheen niet genoodzaakt en gewend om anderen te betrekken tot de publieke beleidsvorming, en toch blijven ze hen zien als enkel beleidsontvangers (Voorberg et al., 2015). Deze traditionele gedachtegang leidt tot een onvolledige deelname van participanten aan het co-creatieproces.

2.2 Publieke waarde

2.2.1. Het ontstaan van publieke waarde

Sinds de afgelopen tien jaar, is publieke waarde een belangrijk onderwerp geworden binnen de bestuurskunde (Bekkers & Tummers, 2018). De term publieke waarde komt voort uit een beweging waarin de hiërarchische bestuurslaag van de overheid, meer gaat samenwerken met andere actoren uit de samenleving (Bekkers & Tummers, 2018; Van der Steen et al., 2015). In de hoogste bestuurslaag bepaalden verkozen volksvertegenwoordigers de publieke beleidsvorming, waarbij nauwelijks inbreng van andere actoren uit de samenleving werd meegenomen (Stoker, 2006). In de hierop volgende benadering, New Public Management, werden vraagtekens gezet bij deze gecentraliseerde beleidsontwikkeling (O'Flynn, 2007). Deze benadering werd gedreven door een economische marktwerkingsgedachte, die erin geloofde dat samenwerking voor efficiëntie en effectiviteit kan zorgen in publieke beleidsontwikkeling (Bovens & T'Hart, 2017; Bryson et al., 2014). In deze gedachte was het overheidsoptreden pas geslaagd, zodra alle belangen van de 'klanten' van de publieke organisatie geborgd waren. Zij werden als een belangrijke inbreng gezien tot de beleidsontwikkeling (Bryson et al., 2014; Stoker, 2006). Echter, in de huidige benadering, New Public Governance, zien we dit economische marktwerkingsgedachte niet terug. Om deze reden is het vaststellen van het algemeen belang door volksvertegenwoordigers anders dan het afstemmen van vraag en aanbod. Het is een interactief en weerbaar proces waarin gedebatteerd wordt over het individuele en publieke belang (Van der Steen et al., 2015). Volgens Talbot (2011) kan met deze huidige managementstrategie de overheid bijdragen aan het welzijn van de samenleving.

2.2.2. Verschillende benaderingen van publieke waarde

De eerste en bekendste theorie over publieke waarde is die van Moore (1995). Geïnspireerd vanuit private managementliteratuur stelt hij, dat publieke professionals degene zijn die voor publieke waarde kunnen zorgen omdat zij de spil zijn tussen de beleidsontwikkeling en de samenleving (Moore, 1995). Wel is de publieke sector volgens Moore (1994) meer ambigu, omdat het vergeleken met de private sector geen winstoogmerk heeft en het overheidshandelen niet altijd een fysiek product of dienst is. Het is daardoor voor publieke professionals lastiger te bepalen wat de beoordeling van het publiek is over het overheidsoptreden en of er publieke waarde gecreëerd is (Moore, 1995). Moore heeft daarom een strategische driehoek ontwikkeld, die publieke professionals helpt met het definiëren van het publieke belang om daarmee publieke waardecreatie mogelijk te maken.

Een volgende benadering van publieke waarde, is die van Bozeman (2007). Hij benadrukt publieke waardecreatie op maatschappelijk niveau, in tegenstelling tot Moore (1995) die dit op bestuursniveau doet. De stroming probeert namelijk meer begrip te krijgen over publieke waarden binnen de samenleving. Bozeman stelt dat publieke waardecreatie faalt, wanneer publiek en private organisaties geen capaciteiten en middelen ter beschikking stellen om dit te realiseren (Hasan & Baskaran, 2022). Volgens Bozeman zijn maatschappelijke publieke waarden: "waarden die normatieve consensus bieden over: (1) de rechten, voordelen, en voorrechten waarop burgers wel (en geen) recht zouden moeten hebben; (2) de verplichtingen van burgers jegens de samenleving, de staat en elkaar; en (3) de beginselen waarop regeringen en beleid zich zouden moeten baseren" (Hasan & Baskaran, 2022, p. 184).

Een laatste stroming is die van Meynhardt (2009). Hij stelt dat publieke waarden ontstaan vanuit de karakteristieken van de relatie tussen individuen en de samenleving, en dat deze karakteristieken bepalend zijn voor de kwaliteit van de relatie (Meynhardt, 2009). Volgens Bryson et al. (2015) stelt Meynhardt dat publieke waarde, de

waarde is voor het publiek, wat het resultaat is van de manier waarop de behoeften van individuen uit de maatschappij wederzijds beïnvloed worden in sociale constructieprocessen.

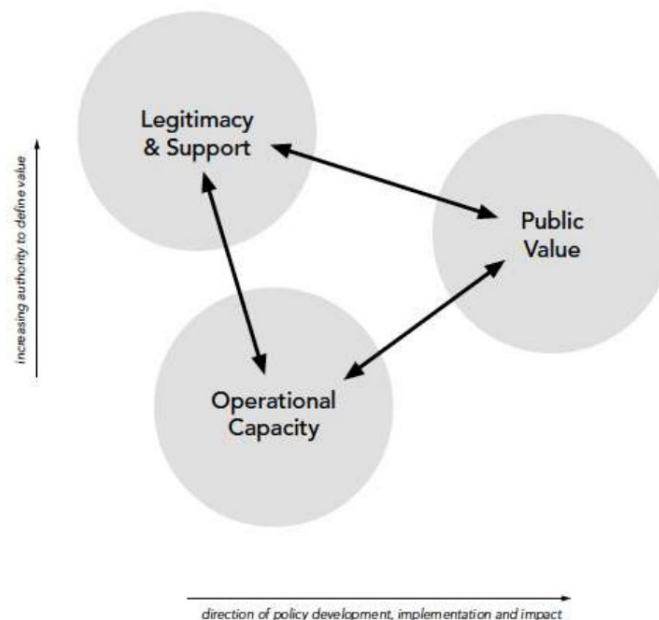
Tot slot stellen Ansell en Gash (2007), Harley (2010) en Dahl en Soss (2015) dat de drie benaderingen de gedachte delen dat de publieke beleidsvorming getransformeerd zou moeten worden naar een publieksgericht streven van gewaardeerde doelen door de samenleving. Echter, verschillen de drie benaderingen in de manier waarop.

2.2.3. De definitie van publieke waarde

De benadering van Moore (1995) is leidend in dit onderzoek. Deze benadering is gekozen omdat er onderzoek gedaan wordt naar de manier(en) waarop een co-creatieproces op bestuurskundig niveau van invloed is op publieke waardecreatie. Er wordt geen onderzoek gedaan naar de maatschappelijke betekenis van publieke waarde zoals in de benadering van Bozeman (2007), noch naar de invloed(en) van de verhouding tussen burger en de overheid zoals in de benadering van Meynhardt (2009). Deze twee benaderingen gaan niet in op de manier(en) waarop in een co-creatieproces de publieke waardecreatie wordt benaderd, wat wel in dit onderzoek centraal staat. Om deze reden wordt de definitie van Talbot (2011) over publieke waarde gebruikt: "publieke waarde is de gecombineerde perceptie van de samenleving van datgene wat zij als waardevol beschouwen" (p. 28). Met gecombineerde perceptie wordt bedoeld dat het belangrijk is dat bij het creëren ervan, er een representatief, participatief en democratisch aspect aan vast zit. Dit is belangrijk om de legitimiteit en het vertrouwen in de gecombineerde perceptie vanuit de betrokken actoren te verkrijgen en te borgen. Talbot stelt (2011) dat hoe groter de inclusie van invloeden, perspectieven, capaciteiten en participatie van actoren tot de gecreëerde perceptie is, hoe meer waardering voor deze gecombineerde perceptie op publieke waarde zal ontstaan. Deze definitie wordt ook gebruikt omdat het de betrokken actoren beschrijft, wat belangrijk is in het onderzoek naar de manier waarop de publieke waarde geborgd wordt.

2.2.4. Publieke waardecreatie

De strategische driehoek van Moore (1995), weergegeven in figuur 1, bestaat uit drie onderdelen. Volgens Moore (1995) zijn alle cirkels belangrijk voor publieke waardecreatie. De cirkels zijn met elkaar verbonden en daardoor onderling afhankelijk.



Figuur 1: publieke waardecreatie-model (Moore, 2013)

Publieke waarde propositie. De cirkel verwijst naar de inhoud van de strategie van de organisatie en geeft aan dat deze waardevol moet zijn en dat de organisatie zaken zou moeten produceren wat van waarde is voor belanghebbenden, specifiek de burger (Moore, 1995). Volgens Moore (2003) moeten publieke professionals het bestaansrecht van de organisatie en hun gedachtegang over het doel en de toegevoegde waarde ervan, kunnen motiveren. Omdat publieke waarde voornamelijk gericht is op de uitkomst, kent het een breder spectrum dan publieke goederen of diensten. Hiernaast gaat het volgens Bryson et al. (2016) en O'Flynn (2021) om wat het handelen van een organisatie voor betekenis heeft voor de burger, en niet om de perceptie van een publieke professional over wat goed zou zijn voor de burger.

Operationeel vermogen. De strategie van de organisatie moet operationeel te realiseren zijn. De organisatie moet de gelegitimeerde en gewaarde doelstellingen zelfstandig uit kunnen voeren, of met eventueel de hulp van betrokkenen in nastreving van de gestelde doelen (Moore 1995). In deze cirkel wordt gekeken naar of de organisatie voldoende capaciteiten heeft om de beoogde publieke waarde propositie te kunnen realiseren. Bijvoorbeeld voldoende financiële middelen, arbeidskrachten, kennis en vaardigheden. Bij gebrek aan deze capaciteiten kan het zijn dat deze uit de externe omgeving aangetrokken moeten worden (Moore, 2003). Tot slot behoort het lerend vermogen tot de capaciteiten. Dit is het vermogen van een organisatie om te kunnen leren. Bijvoorbeeld leren door evaluaties en pilots, het streven naar innovaties en het consolideren ervan binnen de organisatieprocessen (Moore, 2013). Hiermee is de organisatie in staat om de publieke waarde propositie beter af te stemmen op het publieke belang (Bryson et al., 2016).

Legitimiteit. De strategie van de organisatie moet voorzien zijn van een structurele politieke legitimiteit. Hiervoor moet de organisatie doorgaans autorisatie en financiële middelen verkrijgen uit de omgeving waaraan de organisatie zich ook verantwoordt (Moore, 2003). Naast ondersteuning vanuit de politiek, verlenen ook andere actoren legitimiteit en financiële steun aan de organisatie (Moore, 2000). Bijvoorbeeld burgers, bedrijven en verkozen belangenbehartigers. Deze actoren bevinden zich in een autoriserende omgeving die buiten het bereik van publieke professionals valt. Volgens Stoker (2006) is het belangrijk om ook buiten de context waarbinnen de organisatie handelt, legitiem te zijn. De bemiddelende actoren die zich daar bevinden zijn voor publieke professionals van belang omdat ze toestemming verlenen of helpen de strategie van de organisatie te realiseren (Moore, 2013).

Zoals eerder beschreven, zorgen resultaten op alle drie de cirkels voor publieke waardecreatie (Moore, 1995). Het is dus aan de publieke professional om op alle drie de fronten resultaat te boeken. Het model kent geen volgorde, omdat de cirkels met elkaar in balans staan. Dit houdt in dat wanneer een cirkel ontbreekt, dit kan leiden tot het falen van de publieke waarde strategie (Moore, 1995).

2.2.5. Kritiek op de strategische driehoek

De strategische driehoek wordt door enkelen bekritiseerd. Zo stellen bijvoorbeeld Rhodes en Wanna (2007) dat er te veel verantwoording gelegd wordt bij de publieke professionals en dat daardoor te beperkt rekening gehouden wordt met de omgeving. Dit is een belangrijk punt in het onderzoek naar de invulling van de strategische driehoek door publieke professionals, om tot publieke waarde te komen. Bryson et al. (2016), Osborne et al. (2016) en O'Flynn (2021) tonen aan dat tegenwoordig niet alleen de publieke professional centraal staat in de strategische driehoek. Andere actoren kunnen namelijk ook publieke waarde creëren vanuit een co-creatieproces. Een belangrijk onderdeel van dit onderzoek is daarom het inzicht wat ontstaat zodra meerdere participanten centraal staan in de strategische driehoek, en wat dit betekent voor de publieke waardecreatie.

2.3 De invloed van een co-creatieproces op de strategische driehoek

In deze paragraaf wordt de theoretische interactie behandeld tussen co-creatie en publieke waarde. Hier wordt uiteengezet hoe de strategische driehoek werkt in een co-creatieproces. Van ieder onderdeel uit de strategische driehoek (figuur 1) wordt een uiteenzetting gegeven van op welke manier deze opereert en beïnvloed wordt binnen een co-creatieproces.

2.3.1 Het middelpunt van de strategische driehoek

Volgens Bryson et al. (2016) is de strategische driehoek ontwikkeld om voor één of enkele publieke professional(s) handvatten te bieden. Dit is te zien aan het middelpunt van het model, waarin enkel (gekozen) publieke professionals of andere belangrijke actoren worden geplaatst om bepalend te zijn in de publieke waardecreatie. Het model komt voort uit een context waarbinnen verkozen professionals geïnstrueerd zijn op het creëren van publieke waarde. Dit zorgt ervoor dat deze actoren op een proactief voetstuk geplaatst worden en daarmee de functie en rol van andere actoren tot publieke waardecreatie gebagatelliseerd wordt (Bryson et al, 2016). Tijdens een co-creatieproces over complexe vraagstukken, handelen publieke professionals niet solistisch maar met meerdere actoren gezamenlijk. Andere participanten sluiten zich aan om met een gezamenlijke inspanning het vraagstuk op te lossen en publieke waarde te creëren (O'Flynn, 2021).

Wanneer meerdere actoren in het midden van de strategische driehoek geplaatst worden, ontstaan er meerdere en verschillende autoriserende omgevingen, bronnen van capaciteiten en prioriteiten voor uiteenlopende publieke waarden. Dit door de navolging van eigen overtuigen en opvattingen over de invulling van de driehoeksverhouding, waarmee actoren met elkaar samenwerken. Volgens Bryson et al. (2016) kunnen hierdoor problemen ontstaan omdat verschillende, soms tegenstrijdige, invullingen van de strategische driehoek bij elkaar komen.

2.3.2 De publieke waarde propositie

Het onderdeel publieke waarde propositie, gaat over de overeenstemming(en) tussen de participanten van een co-creatieproces over welke publieke waarde nagestreefd wordt. In dit onderzoek staat deze propositie voor de waarden die de organisatie van het co-creatieproces probeert te realiseren. Deze propositie wordt in de operationalisering ervan beïnvloedt door factoren in de omgeving, waardoor de werkelijke waarden afwijken. Een co-creatieproces kenmerkt zich onder andere met een gezamenlijke beleidsontwikkeling (zie paragraaf 2.1.2.). De betrokkenheid van diverse participanten kan leiden tot verschillende perspectieven over de propositie. De invloed van een co-creatieproces op de publieke waarde propositie, is dat deze in overeenstemming of in disharmonie tussen de participanten kan zijn. Overeenstemming betekent dat alle participanten het eens zijn over de propositie en disharmonie betekent dat niet iedereen het ermee eens is (Bryson et al., 2016). Moore (2003) geeft aan dat er een verschil is in interpretatie over algemene ideeën over publieke waarden, die de algemene richting van de beleidsontwikkeling bepalen, en de concrete ideeën over publieke waarden, die specifiek de sturingsrichtingen voor de beleidsontwikkeling aangeven. Om deze reden is het faciliteren van overleg en beraad tussen participanten over de publieke waarde propositie belangrijk (Bryson et al., 2015). Er kunnen namelijk conflicten ontstaan over het prioriteren van publieke waarden. Dit kan zich vervolgens uiten in een verdeeldheid die het onderling vertrouwen schaden (Brewer & Hayllar, 2005). Hierdoor blijven enkel specifieke belangen vertegenwoordigd, en worden andere visies op de propositie niet meegenomen.

2.3.3. Het operationeel vermogen

Binnen een co-creatieproces gaat het naast de operationele capaciteiten ook om de capaciteiten van de participanten (Bryson et al., 2016). In dit onderzoek staan capaciteiten voor de capaciteiten die nodig zijn om publieke waardecreatie mogelijk te maken (Bryson et al., 2015). Volgens Osborne et al. (2016) wordt een co-creatieproces gezien als een manier om extra capaciteiten, vaardigheden en middelen toe te voegen aan de publieke dienstverlening omdat diverse actoren met elkaar samenwerken. Dit zorgt ervoor dat iedere participant kan bijdragen aan de samenwerking dankzij zijn of haar eigen specifieke set aan kennis en vaardigheden. Het is belangrijk dat de participanten beschikken over de juiste vaardigheden, middelen en netwerken om publieke waardecreatie mogelijk te maken (Osborne et al., 2016).

Een co-creatieproces beïnvloedt deze cirkel door de focus op de aanwezigheid van kennis en middelen bij de participanten. Hierbij is de vaardigheid ingesloten om deze kennis en middelen om te kunnen zetten in concrete activiteiten (Igalla et al., 2019). Dit is belangrijk in een co-creatieproces omdat verschillende participanten, met verschillende achtergronden en aangebrachte kennis en middelen, met elkaar moeten samenwerken. De totale inbreng in het co-creatieproces, zou tot een bruikbare en gemeenschappelijke manier van handelen moeten komen (Moore, 2013). Een laatste invloed op deze cirkel, is de focus op het organisationeel lerend vermogen. Volgens Osborne (2016)

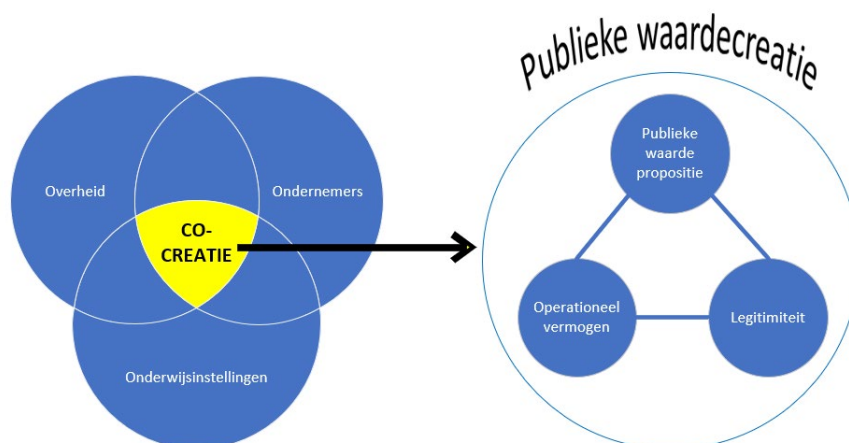
is dit vermogen belangrijk omdat participanten met elkaar moeten leren samenwerken en van elkaars inbreng moeten leren. Vervolgens is het essentieel om deze verworven lessen gezamenlijk te verweven in de samenwerking en organisatiestructuren.

2.3.4. De legitimiteit

Er zijn gedachten dat een co-creatieproces de legitimiteit van de publieke beleidsvorming vergroot (Schmidt & Wood, 2019). Echter, kan een co-creatieproces ook botsen met bestaande conservatieve organisaties die de publieke beleidsontwikkeling baseren op een formeel en gedelegeerd proces met als uitgangspunt controle en vertrouwen (Bryson et al., 2014). In dit onderzoek wordt legitimiteit gedefinieerd als de perceptie van actoren die de activiteiten van een organisatie als wenselijk, eerlijk en passend beoordelen binnen een geheel van normen, waarden en overtuigingen (Schmidt & Wood, 2019).

De eerste invloed die een co-creatieproces heeft op de legitimiteit, is dat bovenstaande legitieme perceptie zowel moet gelden binnen het co-creatieproces als naar de doelgroep in de externe omgeving ervan (Bovaird, 2007). Een tweede invloed van een co-creatieproces is dat het naast het vertrouwen van de participanten in de doelgroep (Meijer, 2016), ook het onderling vertrouwen in het co-creatieproces zelf belangrijk is (Brewer & Hayllar, 2005). Volgens Brewer en Hayllar (2005) moet er vertrouwen zijn in ieders cognitie, middelen, netwerk(en), intenties en integriteit. Schmidt en Wood (2019) voegen hieraan toe dat vertrouwen binnen het co-creatieproces ook kan ontstaan door de aandacht voor inclusiviteit, transparantie en verantwoording van besluitvormingsprocessen. Dus, de verantwoording in een co-creatieproces zou zich moeten richten op kwaliteit, transparantie, gelijkheid tussen participanten en in aansprakelijkheid voor handelingen en besluiten (Brewer & Hayllar, 2005; Schmidt & Wood, 2019; Brandsen et al., 2020). Tot slot beïnvloedt een co-creatieproces de manier waarop het middelpunt van de strategische driehoek ingevuld wordt. Hier zouden namelijk meer participanten moeten staan dan enkel de publieke professional(s). Hiernaast moet iedere participant gelijke verantwoordelijkheden hebben. Verder is het belangrijk dat iedere participant zijn mening kan uitbrengen en wat van invloed kan zijn op het co-creatieproces doordat hier responsief mee omgegaan wordt door mede-participanten (Lowndes et al., 2006; Torfing et al., 2012). Deze elementen zijn van belang voor de onderlinge samenhang in het co-creatieproces.

2.4 Conceptueel model



Figuur 2: Conceptueel model

In dit onderzoek is de onafhankelijke variabele co-creatie. De afhankelijke variabele is publieke waardecreatie. Zoals figuur 2 illustreert, wordt er onderzoek gedaan naar (i) de invloed van een co-creatieproces op de drie onderdelen binnen de strategische driehoek, (ii) hoe deze drie onderdelen aan elkaar gerelateerd zijn en (iii) wordt er onderzoek gedaan naar de algemene invloed van een co-creatieproces op publieke waardecreatie, via de strategische driehoek.

3. Onderzoeksmethodiek

3.1 Operationalisering onderzoeksvariabelen

De twee onderzoeksvariabelen, co-creatie en publieke waarde, worden geoperationaliseerd zodat ze geschikt zijn voor gebruik in het onderzoek en het de concepten daarmee toegankelijk maakt voor empirisch onderzoek. Omdat het in de sociale wetenschappen lastig is om harde meetbare variabelen te creëren (Thiel, 2014) en percepties in sociale processen (zoals co-creatie en publieke waardecreatie) een cruciale rol spelen, wordt in dit onderzoek de perceptie van respondenten op deze concepten onderzocht.

Als onderdeel van de operationalisering, zijn indicatoren opgesteld voor beide onderzoeksvariabelen. De indicatoren die aan de twee onderzoeksvariabelen worden toegekend, zijn attenderend en richtinggevend voor de onderzoeker (Wester, 1995). De indicatoren zijn gebaseerd op de theorie uit hoofdstuk twee. Voor co-creatie zijn dat de verschillende vormen ervan en de barrières voor een co-creatieproces. Voor publieke waarde zijn dat de strategische driehoek en de besproken invloeden hierop. De operationalisering van de twee onderzoeksvariabelen is relatief open uitgevoerd. De indicatoren zijn niet heel specifiek gemaakt en enigszins abstract gehouden, om daarmee ruimte te geven aan de verschijningsvorm van de indicator in de empirie. Dit geeft de mogelijkheid om meer relevante informatie te vinden en gericht door te vragen tijdens het interview, terwijl de onderzoeker flexibel en gevoelig blijft voor onverwachte nieuwe dimensies van de onderzoeksvariabelen. Bij een te specifieke en gedetailleerde uitwerking van een indicator vanuit de theorie, bestaat het risico dat de indicator niet aansluit bij de empirie. De operationalisering van de onderzoeksvariabelen is te vinden in bijlage 1.

3.2 Onderzoeksopzet

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een kwalitatieve onderzoeksmethode. Een kwalitatief onderzoek maakt gebruik van actoren binnen de onderzochte context, om een bepaald fenomeen betekenis en begrip toe te kennen (Thiel, 2014). Deze onderzoeksopzet is geschikt voor dit onderzoek omdat het de basis legt voor begrip en interpretatie van het co-creatieproces binnen de gekozen casus. Met deze kennis kan onderzocht worden wat de invloed van de samenwerking is op de publieke waardecreatie, door gebruik te maken van de perceptie en betekenis die actoren geven aan de constructie van de publieke waarde. Publieke waarde kan onder andere gemeten worden via het public value scorecard (Moore, 2003), waarbij een kwantitatieve onderzoeksmethode geschikt is. Omdat publieke waarde een gepercipieerd concept is (Moore, 1995), past dit onderzoek beter bij een kwalitatieve onderzoeksmethode. Een kanttekening bij kwalitatief onderzoek is dat het gebruik maakt van het ontwikkelde perspectief van de onderzochte actoren, wat dus door de participanten zelf gecreëerd is. Echter, is dit juist een sterk punt voor dit onderzoek omdat publieke waarde een gepercipieerd concept is (Moore, 1995). Hiernaast heeft deze onderzoeksmethode het nadeel dat het niet uitgedrukt is in statistische kennis, omdat kwalitatief onderzoek een kleiner aantal onderzochte actoren bevat dan een kwantitatief onderzoek (Gephart, 2004).

Voorafgaand het empirisch onderzoek, is er onderzoek gedaan naar de bestaande wetenschappelijke literatuur over co-creatie en publieke waarde. Omdat in dit onderzoek concepten uit de literatuur over co-creatie en de theorie van Moore (1995) over publieke waarde gebruikt worden, is dit onderzoek deductief van aard (Van Thiel, 2014). Dit betekent dat bestaande concepten uit de literatuur de kaders van dit onderzoek gevormd hebben (Babbie, 2022). Hoewel dit onderzoek overwegend deductief van aard is, heeft dit onderzoek ook inductieve kenmerken. Er zijn vanuit het empirisch onderzoek aanvullingen geformuleerd op de bestaande theorie (Van Thiel, 2014). Echter, is er voor theorievorming meer onderzoek benodigd en beperkt dit onderzoek zich tot een basis voor vervolgonderzoek.

3.2.1. Casestudie

Dit onderzoek is uitgevoerd door middel van een casestudie. Binnen een casestudie wordt een specifieke casus of situatie van bijvoorbeeld een individu, gemeenschap of regio beschreven en geanalyseerd (Creswell & Poth, 2017). Deze onderzoeksstrategie is geschikt voor dit onderzoek omdat hiermee diepgaande kennis verworven kan worden over hoe het co-creatieproces is verlopen. Hiermee kunnen bestaande feiten hieromtrent beredeneerd en toegelicht worden en kan de invloed van het co-creatieproces op de publieke waardecreatie onderzocht worden. Daarnaast heeft een casestudie de potentie om tot waardevolle nieuwe of onverwachte informatie en inzichten te komen over de sociale interactie tussen participanten (Babbie, 2022). Dit sociale aspect is namelijk van belang bij beide onderzoeksvariabelen omdat het bij co-creatie gaat over de samenwerking tussen actoren (Torfing et al., 2016) en bij publieke waarde om gezamenlijk creëren van een gecombineerde perceptie (Talbot, 2011).

Het is belangrijk dat er met een casestudie een informatierijke casus gekozen wordt (Yin, 2017). In dit onderzoek is gekozen voor de casus Cleantech-regio in Oost-Nederland. De Cleantech-regio is een samenwerkingsverband tussen de Gedeputeerde Staten van Gelderland, de Stichting Board Stedendriehoek (triple helix platform in de regio) en de WGR Stedendriehoek (de zeven samenwerkende gemeenten in de regio). Binnen de Stichting Board Stedendriehoek bevindt zich een samenwerking tussen de overheid, bedrijven en kennisinstellingen die zich in co-creatieproces gezamenlijk inspinnen om in de regio publieke waarde tot stand te brengen, zoals een duurzame welvaart en welzijn voor de burgers (Samenwerkingsagenda Cleantech-regio, 2018). Deze specifieke casus is gekozen om de invloed van het co-creatieproces op de publieke waardecreatie in de regio te onderzoeken. Ook biedt de casus rijke informatie over de twee onderzoeksvariabelen. Dit kan worden aangetoond met het feit dat de participanten binnen het triple helix verband vanuit eigen belangen tot het gezamenlijk belang van de regio zijn gekomen (Samenwerkingsagenda Cleantech-regio, 2018). Juist vanwege deze intensieve samenwerking is deze casus gekozen. Het geeft namelijk een structureel begrip van de onderzochte relatie tussen de twee onderzoeksvariabelen wat de mogelijkheid tot theorievorming en nieuwe hypothesen vergroot (Babbie, 2022). Het nadeel van een casus waarbinnen intensieve samenwerking centraal staat, is dat het lastiger is om de gehele casus begrijpelijk uiteen te zetten. Om deze reden zal het volgende hoofdstuk starten met een aanleiding, beschrijving en toekomstperspectief van de Cleantech-regio.

3.2.2. Dataverzamelmethode

In dit onderzoek zijn de onderzoeksgegevens via twee methoden verzameld. De eerste bron van gegevens zijn interviews. In de periode van april 2022 tot juni 2022 zijn in totaal acht interviews afgenomen met actief betrokken participanten van de strategische board in de Cleantech-regio. De board telt op het moment van onderzoek vijftien leden, waarvan in dit onderzoek vier publieke professionals, drie ondernemers en één hoogleraar geïnterviewd zijn. De interviewvragen zijn afgeleid van zowel het theoretisch kader als de operationalisering ervan, en zijn terug te vinden in bijlage 2. De interviews zijn semigestructureerd afgenomen wat betekent dat de interviewvragen vooraf bepaald zijn, maar de volgorde en formulering waarin de vragen gesteld worden flexibel is (Gubrium et al., 2012). In vergelijking met gestructureerde interviews heeft deze methode het voordeel dat de respondenten vrij kunnen antwoorden en daarmee kunnen aangeven wat voor hen van belang is. Hiernaast kan de interviewer vervolgvragen op ontvangen antwoorden stellen waarvan hij vindt dat deze belangrijk zijn voor het onderzoek (Saunders, 2015). Dit is waardevol in het onderzoek naar publieke waarde omdat het een gepercipieerd onderwerp is (Moore, 1995) en met doorvragen geanticipeerd kan worden op mogelijk dieperliggende aanleidingen of betekenisgevingen. Een voorwaarde voor het selecteren van interviewkandidaten, is de betrokkenheid in het co-creatieproces in triple helix verband binnen de casus Cleantech-regio. De interviews zijn gehouden met participanten uit de drie sectoren van het triple helix verband. Een respondentenoverzicht is te vinden in bijlage 3. Om deze personen te kunnen bereiken is gebruik gemaakt van het netwerk van de geïnterviewde respondenten en van medewerkers binnen Berenschot. Dit houdt in dat via de opgedane contacten nieuwe interviewkandidaten in beeld gekomen zijn (Yin, 2017; Gubrium et al., 2012). Deze methode is gekozen omdat het waardevolle informatie geeft over de relaties en interacties tussen de respondenten (Gubrium et al., 2012). Het nadeel van deze methode is dat bepaalde groepen of respondenten niet meegenomen of aangedragen worden tot dit onderzoek. Dit nadeel is vermeden door op voorhand, met het netwerk van Berenschot, vier specifieke

interviewkandidaten te selecteren.

De tweede bron van gegevensverzameling is een documentenanalyse. De documenten zijn afkomstig van de publieke website van de Cleantech-regio. De analyse is uitgevoerd om overzicht en inzicht te verkrijgen van de context van de casus (Bryman & Bell, 2012), en daarmee informatie over het co-creatieproces en de drie strategische cirkels van publieke waardecreatie. In deze analyse zijn dertien documenten geanalyseerd waarvan het grootste gedeelte van de documenten gaat over de samenwerkingsagenda 2019-2023. Deze documenten zijn geselecteerd omdat het geschreven is dóór de participanten en vóór de Cleantech-regio, en dus een uitwerking zijn van het co-creatieproces in nastreving van publieke waardecreatie in de regio. Hiernaast zijn ook columns en externe documentatie geanalyseerd, om daarmee de casus beter te begrijpen. Er is gekozen om documenten te analyseren uit de periode eind 2018 tot 2022, omdat de documenten zijn ontwikkeld en uitgegeven in de context waarop deze betrekking hebben (Bryman & Bell, 2012). Een overzicht van de documentenanalyse is terug te vinden in bijlage 4. Eind 2022 zal de opvolging van de eerste fase van het co-creatieproces starten. Over de eerste periode van de samenwerking is in 2021 een tussentijdse reflectie geschreven. De hierboven beschreven geanalyseerde documenten gaan over de eerste fase van de samenwerking en geven een aanzet voor deze tweede samenwerkingsfase.

3.2.3. Analyse onderzoeksresultaten

De interviews zijn, met toestemming van de respondenten, opgenomen en getranscribeerd waardoor de verzamelde onderzoeksresultaten geanalyseerd konden worden. Overbodige informatie zoals pauzes, opvullingen en herhalingen zijn uitgesloten omdat dit geen extra informatie ten behoeve van dit onderzoek oplevert (Saunders et al., 2015). Tijdens het transcriptieproces zijn er koppelingen gemaakt met de theorie, codes, categorieën en thema's. Hiernaast zijn specifieke citaten uit de interviews geselecteerd als bijdrage voor de analyse. Met het coderen van de onderzoeksresultaten, is gebruik gemaakt van het coderingsschema in bijlage 5. Dit schema is gebaseerd op gesloten-coderingen vanuit de operationalisering. De interviewtranscripten en de verzamelde documenten zijn beide geanalyseerd op basis van het opgestelde coderingsschema. Voorafgaand het coderen zijn de transcripties gelezen door de geïnterviewden, zonder een verbinding te leggen met de onderzoeksresultaten. Vervolgens zijn de transcripten en de documenten gecodeerd volgens het coderingsschema. Bij de omschrijving van een fragment is zoveel als mogelijk één code gebruikt om het overzicht te bewaren. Hierna zijn de gecodeerde fragmenten verbonden aan de behandelde literatuur. Met behulp van het programma Atlas.ti zijn de teksten structureel gecodeerd waardoor een betere analyse uitgevoerd kon worden. Deze software verbindt de ingevoerde codes toe aan de teksten, die vervolgens onderbracht kunnen worden in een specifieke "codeboom", waardoor de analyse overzichtelijker en nauwkeuriger kan worden (Saldaña, 2015; Friese, 2019).

3.3. Betrouwbaarheid en validiteit

Een casestudie omvat een diepgaande beschrijving van een specifieke casus. Een casestudie heeft als voordeel dat het resultaat van het onderzoek specifiek en gericht is. Dit geeft daarentegen het nadeel dat de resultaten uit een casestudie niet universeel toepasbaar zijn op andere casussen (Yin, 2017). Het is mogelijk dat wanneer dit onderzoek in een andere regio uitgevoerd wordt, er andere resultaten ontstaan. Het doel van dit onderzoek is niet om een generaliserend onderzoeksresultaat te genereren, maar om inzicht(en) te bieden op welke manier het co-creatieproces de publieke waardecreatie in deze casus beïnvloedt. De bevindingen uit dit onderzoek kunnen wel in een vervolgonderzoek op validiteit voor andere casussen onderzocht worden. Met het gedetailleerd vastleggen van de onderzoeksmethode wordt getracht de methode uit dit onderzoek zo goed als mogelijk herhaalbaar te maken in andere casussen, waarbij de onderzoeksresultaten kunnen afwijken van dit onderzoek. Hiernaast zijn de afgenomen interviews opgenomen, getranscribeerd en zijn vooraf de interviewkandidaten geïnformeerd over het doel van het onderzoek om hierover verwarring te voorkomen. Na afloop van de interviews zijn de interviewtranscripten teruggestuurd naar de respondenten ter controle (Creswell & Poth, 2017). Dit is enkel gedaan naar de respondenten die de wens hadden het interviewdocument te controleren. Op deze manier is getracht de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten.

De validiteit in dit onderzoek is geborgd door een specifieke focus aan te brengen in de selectie van interviewkandidaten. Deze selectie is namelijk gebaseerd op het co-creatieproces in triple helix verband, waarbinnen gestreefd is naar een evenredige vertegenwoordiging en inbreng van deelnemende participanten. Door de interviews semigestructureerd af te nemen bestond er de mogelijkheid om op de ontvangen antwoorden door te vragen, zodat een zo uitgebreid mogelijk inzicht verkregen kon worden van de inbreng/situatie. Tussen de interviews door zijn de onderzoeksvragen via triangulatie geëvalueerd en aangepast. Gedurende de dataverzameling zijn de aanpassingen voornamelijk aan de volgorde van de interviewvragen geweest en het aanpassen van academische termen zoals 'co-creatie' naar 'samenwerken'. Ook is de volgorde van bevraging aangepast. De inhoudelijke validiteit is ook geborgd door vooraf uitleg te geven van conceptuele termen over co-creatie en zijn de drie 'bollen' van de strategische driehoek ingekaderd. De externe validiteit is gewaarborgd door de interviewvragen te thematiseren. Een positieve bijdrage voor de validiteit van dit onderzoek is de aanwezigheid bij het adviesbureau Berenschot. Met deze aanwezigheid is een beter contextueel beeld verkregen van de casus. De interne communicatie met Berenschot heeft daarbij geholpen met het geven van richting van dit onderzoek. Tot slot heeft de aanwezigheid geleid tot extra aandacht voor specifieke onderwerpen in het theoretisch kader. Bijvoorbeeld het vragen naar het lerend vermogen, zowel in de organisatie als tussen participanten, en hoe de structuur van dit co-creatieproces zich verhoudt tot de focus op publieke waarde.

4. Empirische bevindingen

4.1 Casus Cleantech-regio Oost-Nederland

Voordat de bevindingen uit dit onderzoek uiteengezet worden, beschrijft bijlage 6 het ontstaan van de Cleantech-regio en de huidige ontwikkelingen om de context van de onderzochte casus beter te begrijpen.

Toekomst voor de Cleantech-regio

Ten tijde van het onderzoek bevindt het co-creatieproces zich in de aanloop naar de nieuwe samenwerkingsagenda. Vooruitblikkend op de tweede fase van de samenwerking blijkt uit de interviews dat er de wens is om het Investeringsplatform Cleantech-regio op te richten, omdat de financiële middelen opraken. “Daarmee zullen we financieel onafhankelijker worden, hoeven we onze hand niet iedere keer op te houden en zijn we staat zijn meer en betere projecten uit te voeren” (R2). Hiernaast “zal het platform ons flexibeler en daadkrachtiger kunnen maken omdat we de regie in eigen handen krijgen en naar een breder spectrum van belangen kunnen luisteren” (R5). De volgende paragraaf laat zien hoe het co-creatieproces in de Cleantech-regio op dit moment eruitziet.

4.2. Het co-creatieproces in de Cleantech-regio

4.2.1. De beleidsontwikkeling

Een overzicht en rolverdeling van de participanten binnen de beleidsontwikkeling van het co-creatieproces, is terug te vinden in bijlage 7. Opmerkelijk aan deze rollen is dat “het overgrote deel van de leden uit de board een functie ergens anders heeft” (R6) en daarom “moeten ze effectief omgaan met de beschikbare uren” (R8).

Het gezamenlijk ontwikkelen van beleid

Een co-creatieproces kenmerkt zich dat de overheid samenwerkt met andere actoren in de beleidsontwikkeling (Bekkers & Tummers, 2018; Brandsen et al., 2020). In de Samenwerkingsagenda 2019-2023 wordt dit omschreven als “samen maken en samen uitvoeren” (D7). De participanten van de strategische board geloven erin dat de overheid samenwerkt aan de gezamenlijke ambities binnen de Cleantech-regio (R1-R5). Echter, spelen burgers geen rol in de strategische board en bepalen enkel de participanten van de board, op basis van het ontwikkelde beleid, welke richting de regio opgaat (R7). De samenwerking in triple helix verband bestond voor het thema Cleantech al een tijd. Toch is de samenwerking volgens een respondent van een onderwijsinstelling nog niet volwassen: “samenwerken met drie verschillende sectoren blijft altijd puzzelen, tot je de juiste formatie gevonden hebt” (R6). Volgens deze respondent is de juiste samenwerkingsstructuur net als de opvoeding van een puber: “als je continue vertelt wat er niet goed is aan die puber, dan verlies je de samenwerkingskracht” (R6) “Dan moet je soms wel zeggen, goed gedaan, of nog niet zo goed gedaan (...) maar dan moet je er wel achter en naast blijven staan” (R6). Met deze informatie kenmerkt de beleidsontwikkeling in de Cleantech-regio zich als een doorlopende werkwijze, waarbij de beleidsuitvoering buiten de strategische board bij de themalijnmanagers belegd wordt. Binnen de strategische board gaat het dan om een geschikte rolverdeling tussen de leden, want iedereen heeft andere vaardigheden: “het is natuurlijk een mengelmoesje van kennis, vaardigheden en netwerken” (R4). Volgens deze respondent heeft iedereen binnen de board een gelijke inbreng en “we hebben de drie O’S met elkaar echt nodig om opgaven in deze regio te realiseren” (R4). Maar, “iedereen moet zich wel keihard blijven inzetten, anders ben je niet heel erg samenwerkend” (R2). Volgens een andere respondent is “het voordeel van de strategische board dat je allerlei partijen bij elkaar roept. Het nadeel is dat alle partijen soms net iets anders erin zitten” (R4). Over het algemeen ervaren de respondenten van dit onderzoek dat in de strategische board sprake is van een gezamenlijke beleidsontwikkeling (R1-R3, R5-R7). Voornamelijk op het gebied van de uitwerking van initiatieven tot concrete projecten wordt ervaren dat de participanten een gelijke betrokkenheid hebben (R3). Wat niet als gezamenlijk ervaren wordt, is het uitzetten van de toekomstplannen voor de Cleantech-regio: “je ziet dat

ondernemers daarin afhaken omdat het te veel praten is, en weinig concrete acties oplevert" (R8).

Uit deze rolverdeling ontstaan, zoals besproken in het literatuuronderzoek, verschillende onderlinge relaties tussen de publieke professionals en de participanten van het co-creatieproces (Voorberg et al., 2015). Het merendeel van de respondenten ervoeren het co-creatieproces als een gezamenlijke ontwikkeling van het ontwerp van publieke diensten. Voornamelijk tussen de publieke professionals en de ondernemers, met beperkte formele planning of ontwerp (R4, R7, R8). Burgers zijn niet betrokken bij deze gezamenlijke ontwikkeling van projectplannen, omdat gemeenten de burgerbelangen vertegenwoordigen (R1). Een respondent zei: "en die kunnen ook niet deelnemen (...) het proces is daar te ingewikkeld en complex voor" (R1). Een andere respondent zei: "het is al moeilijk om alle ondernemers te vertegenwoordigen in de board, laat staan de burgers" (R3). Hier voegde een andere respondent aan toe dat, op de gemeenten na, de leden van de board niet zo veel met burgers te maken hebben (R5). Echter, vertelde een respondent uit een onderwijsinstelling dat "als ze nog steeds de burger niet belangrijk vinden in de Cleantech-regio, dan houd ik er ook over twee of drie jaar mee op" (R6). Hieruit valt op te maken dat deze respondent het co-creatieproces als onvolledig ziet, door het gebrek aan deelname door burgers. Een respondent vertelde over de focus op burgers in de regio: "een logistieke ondernemer denkt dan van ja, het zal allemaal wel, maar ik wil gewoon mijn producten van A naar B rijden en ik heb nu een probleem op de arbeidsmarkt" (R4). Hiermee bedoelt de respondent dat ondernemers er weinig aan hebben om burgers tot de board te betrekken. "Ze ontwikkelen en voeren projecten uit samen met de gemeente, waar vervolgens burgers gebruik van kunnen maken." (R8). Wat hieruit opvalt is dat de ondernemers het co-creatieproces, net als de gemeenten, wel als een volledige co-creatie zien. De uitvoering van projecten vindt buiten de strategische board plaats, waar gemeenten, ondernemers en burgers met elkaar samenwerken om de publieke diensten te leveren. Zo werkt de gemeente Deventer samen met een onderneming om een intelligent verkeerssysteem voor vrachtverkeer te implementeren in opdracht van de strategische board (D12). En werkt de gemeente Apeldoorn samen met burgers om intelligente fietsverkeerslichten met regendetectie te testen, waarbij de strategische board aanstuurt en coördineert (D12). Daarmee verschilt ook de rol van de strategische board per project in de regio.

Toch wordt de vormgeving van het co-creatieproces niet door alle respondenten uit de strategische board onderschreven. Ze zien het co-creatieproces als een uitvoering van centraal bepaalde projecten en vinden daardoor de rol van de overheid in de board overheersend (R2, R4, R8). Zoals een respondent van een kennisinstelling vertelde: "de regiosamenwerking is soms hot en de knuffelbeer van politici" (R6). "De onderwerpen voor de regiodeal gaan over maatschappelijke en nationaal overkoepelende thema's zoals energietransitie en circulaire economie, daar merkt de burger in de regio niet echt wat van." (R5). Een andere respondent vertelde dat burgers niet anders kunnen doen dan deelnemen aan de uitvoering projecten, "hoe kan je dan de bottum-up initiatieven uit de regio oppakken?" (R4). Hieruit volgen strakke regels en procedures voor het ontwerp en de uitvoering van projecten, die het samenwerkingsproces bemoeilijken (R5, R6, R7). In een project van deelmobiliteit konden burgers alleen maar gebruikmaken van de beschikbaar gestelde mobiliteit en hun ervaringen vertellen, "dat geeft niet ruimte om mee te beslissen over het ontwerp" (R7). Deze eenzijdige input van betrokken burgers vormt een belemmering voor het co-creatieproces omdat publieke professionals avers zijn op de risico's van het betrekken van burgers: "met onderwijsinstellingen en ondernemers kan je contracten opmaken en zaken uitbesteden, die commitment kan je minder makkelijk afdwingen bij burgers" (R5).

4.2.2. Barrières voor het co-creatieproces

In dit onderzoek was iedere respondent betrokken als participant van co-creatieproces in triple helix verband. Ze waren allemaal op verschillende manieren verbonden aan de board en de hieruit volgende projecten. Zoals eerder beschreven zijn burgers niet betrokken tot de board. De respondenten hebben wel een idee waarom burgers een deelnemingsbarrière kunnen ervaren. Dit heeft voornamelijk te maken met de barrière 'niet kunnen' co-creëren zoals Voorberg et al. (2015) beschrijft. De respondenten gaven als voorbeeld aan dat niet iedere burger één of twee dagen per week de tijd heeft voor projecten (R5) of dat ze andere prioriteiten hebben zoals hun werk of gezin (R7). Een belangrijk punt werd genoemd: "als burgers niet van de Cleantech-regio afweten, laat staan van projecten in de regio, dan kan je niet verwachten dat zij iets gaan bijdragen." (R6). Er blijkt dus een tekort aan informatievoorziening over de

Cleantech-regio te zijn. Ook is het lastig om burgers te bereiken buiten de bestaande kanalen, en is er behoefte aan “een slim communicatiemiddel om een bepaalde doelgroep te bereiken en te prikkelen” (R6). Een laatste voorbeeld van deze deelnemingsbarrière is dat burgers zich te veel moeten inlezen in een project om het te begrijpen: “ik kan me voorstellen dat wanneer burgers een brief krijgen met instructies om zich online aan te melden, dat de meeste dan zeggen laat maar zitten.” (R8). In sommige gevallen leidt de overheid tot barrières die niet bevorderend zijn voor het co-creatieproces. Ten eerste de door Voorberg et al. (2015) beschreven gedragsbarrière van publieke professionals. Niet iedere gemeente heeft een wethouder in de board zitten: “alleen grote gemeenten hebben een ambtelijk en bestuurlijk apparaat en daarmee een zetel in de board” (R1). “De ambtenaar die zich dagelijks in de regio bevindt, is meer ontvankelijk voor lokale initiatieven en input vanuit burgers, dan de ambtenaren die lid zijn van de strategische board.” (R5). “De overheden zijn allemaal verschillend in sterkte en grootte (...) dat maakt dat de board overwegend meer interesse heeft in regionale projecten dan lokale projecten omdat ze geen meerwaarde creëren voor de regio. (R4). Een mogelijke oorzaak hiervan is dat de publieke professionals uit de board huiverig zijn om lokale initiatieven ruimte te geven naast de bestaande samenwerkingsagenda: “burgerlijke samenwerkingen en politieke verantwoording zijn twee lastige begrippen om met elkaar te verenigen” (R5). Daarnaast heeft de Cleantech-regio weinig aan lokale projecten omdat “de kennis ervan nauwelijks gedeeld wordt met anderen” en “deze inspanningen niet bijdragen aan de regionale doelstellingen” (R1), “je moet samen het feestje vieren” (R6). De barrière die hier opkomt, is dat publieke professionals zich afstandelijk opstellen tegenover inbreng van burgers.

Een andere barrière die herkend wordt binnen de strategische board, is de geschiktheid van de overheid om samen te werken in een triple helix verband. “Er ontbreekt een echt duidelijk verhaal (...) daardoor kun je je bestaansrecht niet goed naar buiten vertellen en haken partners moeizamer aan” (R4). Volgens een respondent is vooral de communicatie een lastig punt: “er worden veel bestuurskundige jeukwoorden gebruikt door overheden, die Mkb-ondernemers totaal niet begrijpen (...) het maakt samenwerken moeilijker en als je heel goed luistert, willen ze eigenlijk al voor een groot gedeelte hetzelfde” (R2). Ook de publieke structuur van de overheid draagt bij aan deze barrière, omdat er veel en vaak gewisseld wordt van positie (R6, R7). “Er zijn veel wachtwisselingen geweest, daardoor is de vertrouwensband minder sterk en werk je minder gemakkelijk samen.” (R7). Het bestuurstermijn van ambtenaren wordt als argument voor deze wisselingen gebruikt: “als je die continu na drie, vier jaar ambtenaren vervangt door nieuwe, dan krijg je onrust en verlies je heel veel netwerkkracht, bestuurskracht en vertrouwen (...) dat is de wet van de remmende voorsprong” (R6).

4.2.3 Tussenconclusie: co-creatieproces

Zoals besproken in de literatuur, zijn er verschillende niveaus en vormen van een co-creatieproces. Echter, blijkt dat er geen eenduidige vorm van het co-creatieproces gehanteerd wordt in deze casus. Hoofdzakelijk kwam een collectieve co-creatie van professionals uit de drie sectoren voor, en een beleidsimplementatie door de ondernemers, gemeenten en burgers, met weinig formele beleidsplanning en -ontwerp(en). In dit co-creatieproces is er sprake van een gezamenlijke beleidsontwikkeling, waarbij de overheid gespecialiseerd is governance, het onderwijs in het produceren van kennis en ondernemers in innovatie. Echter, zien sommige respondenten de co-creatie als onvolledig vanwege het ontbreken van burgers in de strategische board. De taken en verantwoordelijkheden van de participanten van het co-creatieproces zijn afgebakend, maar de overheid lijkt het meeste invloed op het co-creatieproces te hebben. Hiernaast verschilt de rol van de board per project in de regio. De besproken barrières voor een co-creatieproces komen in deze casus voornamelijk terug in het oordeel van participanten over burgers of zij wel kunnen deelnemen, het gedrag van publieke professionals en de compatibiliteit van de overheid die bij elkaar genomen het co-creatieproces belemmeren.

4.3 Publieke waarde propositie

4.3.1. De publieke waarden

In het literatuuronderzoek is besproken dat de beoogde publieke waarde onderdeel is van de publieke waarde propositie in de strategische driehoek (Moore, 2013). In deze casus is de publieke waarde propositie beschreven in zes thema's in de Samenwerkingsagenda 2019-2023 (D7). De beoogde publieke waarde van de Samenwerkingsagenda 2019-2023 en voorbeelden bijbehorende projecten zijn weergegeven en uitgelegd in bijlage 8.

In nastreving van deze zes publieke waarden, probeert de Cleantech-regio zowel op lokaal als op regionaal niveau aan te sluiten bij de doelstellingen van het rijk, de provincies, gemeenten en ondernemers. Hierbij wordt aangegeven dat ze proberen om de Cleantech-regio de beste regio van Nederland te laten zijn op gebied van duurzaamheid (D8). En dat omliggende regio's kunnen leren van de samenwerking in de Cleantech-regio. Dit streven is beschreven in de Samenwerkingsagenda 2019-2023 (D7) en is een uiteenzetting van concrete actiepunten om deze doelstellingen te behalen. Eerder is beschreven dat dit co-creatieproces gekenmerkt kan worden als een collectieve co-creatie. Dit is ook te zien in bijlage 8, omdat de resultaten van het co-creatieproces gericht zijn op de gehele Cleantech-regio (D7).

4.3.2. Overleg over de publieke waarde propositie

De elementen van de Samenwerkingsagenda 2019-2023 zijn ontwikkeld in overleg met de overheden (gemeenten en provincies), ondernemers en onderwijsinstellingen, om daaruit tot een consensus te komen over de publieke waarde propositie. "We hebben veel gesprekken en discussies gevoerd met de regio om tot deze agendapunten te komen" (R2). Volgens deze respondent is de publieke waarde propositie voor de regio tot stand gekomen via presentaties van onderwijsinstellingen, afgeleide nationale doelstellingen en lokale belangen vanuit gemeenten, een groot 'landschapsspel' waarbij de board de toekomst van de regio inkleurden, en bijeenkomsten met ondernemers en geïnteresseerde inwoners (R2). Dit sluit aan op de uitspraak: "de inhoud van de Samenwerkingsagenda 2019-2023 is écht met alle O's samen gemaakt" (D7) en dat de samenwerkingsagenda gebaseerd is op bottom-up initiatieven vanuit burgers, overheden, ondernemers en instellingen (D6, D7). Hierna zijn de doelstellingen aangescherpt per thema, in overleg tussen de strategische board, de themalijnmanagers en ondernemers: "in deze overleggen werden de plannen en doelstellingen besproken en ook de aansluiting gezocht met aansluitende thema's en projecten" (R7).

Aanleiding voor deze overleggen en beraadslagingen binnen de strategische board was bijvoorbeeld het onderzoek Kracht van Oost (D10). Een voorbeeld van een wetenschappelijk inzicht uit deze studie is een sociaaleconomische-analyse om het voor stakeholders aantrekkelijker te maken zich te vestigen in de Cleantech-regio en daarbij een bijdrage willen leveren aan de uitvoering van de samenwerkingsagenda (D10). Deze input werd vervolgens gebruikt om de discussie tussen, in dit geval, ondernemers, gemeenten en lobbyisten te starten en tot een overeenstemming van perspectieven en belangen te komen (R1, R4, R6). Een lobbyist zei: "toen moesten we de koers nog vastleggen maar deze veranderde wel eens (...) dan beginnen we weer bij nul, terwijl het plan al bijna klaarligt" (R4). Deze respondent gaf aan dat bij de totstandkoming van de agenda "de niet-overheids collega's een beetje afweken van de thema's ten aanzien van het centrale onderwerp Cleantech" (R4). Ondernemers hadden meer interesse in onderwerpen zoals vestigingsklimaat en human capital (R8). De strategische board trachtte tot een inclusieve specificatie van de agendapunten te komen met de "inbreng vanuit de samenleving" (D7). Terwijl het opvalt dat burgers "niet direct een inbreng hebben in de board" maar "burgerbelangen via gemeenten en provincies geborgd worden" (R5). Mede omdat de Samenwerkingsagenda 2019 - 2023 "vóór en dóór burgers" is geschreven (D7), maar dat koppelingen tussen thema's en belangen van burgers nauwelijks gemaakt zijn (R4).

Hiernaast valt op dat "slechts bij aanvang van de Cleantech-regio het woord publieke waarde werd gebruikt (...) verder hoor je dat eigenlijk nergens" (R3). Ook blijkt er gedurende de uitvoering van projecten geen structurele evaluatiemomenten plaats te vinden ten aanzien van de publieke waarde propositie: "we zeggen dat we een kennis- en netwerkorganisatie zijn en geen 'projectenorganisatie', maar zover zijn we nog niet (...) dus zou je eigenlijk moeten stil staan bij wat een project hieraan heeft bijgedragen en of het misschien anders moet" (R7). Volgens een andere respondent komt dit omdat "de plannen bedacht worden in de board en de uitvoering ervan daarbuiten plaatsvindt,

waardoor de evaluatie van projecten niet in de board gebeurt (R5). Er zijn wel overleggen met de board en uitvoerende themalijnmanagers, maar “deze gaan vaak over operationele capaciteiten, geld of tijd” (R5).

4.3.3. Afstemming over de publieke waarde propositie

Het overleg in de strategische board over de samenwerkingsagenda geeft niet direct unanimitieit over de publieke waarde propositie. Het is namelijk met de zeer beperkte deelname van burgers niet te bepalen of iedereen het met de thema's en de invulling daarvan eens is (R3). Burgers hebben niet direct invloed op projecten, worden niet meegenomen in het vaststellen van de publieke waarde propositie(s): “we luisteren heel goed naar wat alle mensen in de regio graag willen (...) dan hoeft je burgers ook niet in die ontwerpfase te hebben” (R2). Op voorhand, bij het binnenhalen van de regiodeal in 2020, waren alle participanten het eens over de publieke waarde propositie: “iedere deelnemer zit met een andere achtergrond aan tafel” (R1) en “er zijn altijd tegengestelde belangen en kritische geluiden omdat iedereen zijn eigen tevredenheid wilt zien” (R6). Na de evaluatiestudie van Berenschot (2021) ontstonden er volgens respondenten enkele tegengeluiden: “de doelstellingen sloten niet goed aan bij de regio” (R2), “de speerpunten waren veel te ambitieus, niet haalbaar” (R3) en “de agendapunten zo geschreven zijn om die deal binnen te kunnen halen” (R4). Volgens een andere respondent was dit ook de aanleiding dat iedereen in de board er voor “zichzelf ging zitten” en niet voor de regio (R6). Wat belangrijk is bij samenwerking aan een gezamenlijke visie, is vertrouwen hebben in elkaar en dat je voor elkaars inbreng responsief bent (R2, R5, R6).

Een respondent was betrokken bij de coördinatie vanuit de board en vertelde dat een beleidsontwerp alle kanten op ging (R?). “Ondernemers zijn erg wispelturig omtrent voorwaarden (...) het ging uiteindelijk meer over geld dan over hoe ondernemers het project meer slagingskansen kunnen geven” (R4). “Ondernemers komen en gaan (...) de board is heel voorzichtig met deze actoren” (R7). Deze respondenten geven aan dat randvoorwaarden van projecten, zoals financiële en operationele zaken, van invloed zijn op het initiële doel van een project. Daarnaast hebben enkele respondenten zorgen over de manier waarop de strategische board besluiten neemt. Provincies hebben weinig inbreng, gemeenten onderling verschillen vaak van perspectief en adviezen van onderwijsinstellingen worden vaak in de wind geslagen (R6, R7). De directeur gaf aan dat de zorg komt door een verschil in gesproken taal, maar dat uiteindelijk iedereen hetzelfde bedoelt (R2). De respondenten in dit onderzoek vonden het ene thema beter dan het andere, maar waren over het algemeen te spreken over congruentie tussen de thema's en de visie die de Cleantech-regio heeft. Hiernaast toonde de respondenten begrip voor het feit dat totale inclusiviteit niet mogelijk is en dat daardoor niet iedereen tevreden kan zijn. In de board wordt gebruik gemaakt van vertegenwoordigende organen, maar dit geeft niet direct een negatieve houding ten aanzien van de publieke waarde propositie. Omdat het hierbij gaat om of de boardleden de gekozen richting onderschrijven of niet (R3).

4.3.4. Tussenconclusie: publieke waarde propositie

De Samenwerkingsagenda 2019-203 is een centrale visie, uiteengezet in zes thema's die via overleggen tussen overheden, ondernemers en onderwijsinstellingen in de strategische board tot stand gekomen is. De doelstellingen van deze samenwerkingsagenda vormen de publieke waarde propositie in deze casus en zijn ontwikkeld vóór de regio, waarbij er geen directe inbreng van burgers meegenomen is. De publieke waarde propositie is voornamelijk in overeenstemming bij de participanten van het co-creatieproces, maar er zijn ook enkele kritische tegengeluiden. Er is met name onvoldoende logica tussen de samenwerkingsagenda 2019-2023 en de haalbaarheid en geschiktheid voor de regio.

4.4 Operationeel vermogen

4.4.1. Capaciteiten en vaardigheden binnen het co-creatieproces

Een co-creatieproces wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van kennis en vaardigheden bij de participanten (Osborne et al., 2016). De respondenten geven aan dat de verscheidenheid aan kennis en achtergronden van de participanten, het co-creatieproces een andere dynamiek heeft dan een samenwerkingsverband zonder triple helix verband. Zo zegt een respondent: “we kunnen uit drie verschillende sectoren, achtergronden en culturen kennis en vaardigheden bundelen (...) dat is de kracht van triple helix” (R2). “De leden uit de board zijn niet zomaar willekeurig gekozen (...) de overheid is goed in governance, het onderwijs in het produceren van kennis en ondernemers in innovatie” (R3). Een andere respondent voegt hieraan toe: “dan heb je de ervaring en kennis die je als overheid mist, omdat je daar niet dagelijks mee bezig bent (...) iedereen heeft een bepaalde blik op zaken en dus is de interpretatie ook verschillend” (R7). “In een constructie als deze worden alle perspectieven gebundeld, waardoor je met een integrale perceptie aan de slag gaat en dat is goed voor het interne draagvlak” (R2). De participanten van het co-creatieproces bieden allemaal specifieke capaciteiten en netwerken (R5), en volgens een andere respondent is daarom zo goed gepresteerd op de inhoud van Samenwerkingsagenda 2019-2023 (R7). Met dit laatste doelt de respondent op projecten van de thema’s vestigingsklimaat, duurzame mobiliteit en human capital.

Het co-creatieproces is zo ingericht dat iedere participant het beste zijn of haar kennis en vaardigheden kan toepassen in de board: “er wordt niet gezocht naar de beste ‘O’ die we op een thema zetten. We zoeken naar de beste combinatie” (R1). Volgens deze respondent zorgt de overheid voor stabiliteit, structuur en financiën in het co-creatieproces. De ondernemers voor arbeidskrachten, financiën en netwerken. En de onderwijsinstellingen voor wetenschappelijke onderbouwingen en onderzoek (R1). Uit de interviews is gebleken dat de respondenten vinden dat zij over voldoende kennis en vaardigheden bezitten (R1-R3, R5). Een respondent vertelde over de samenwerking met ondernemers bij het verbreden van de A1-snelweg: “er is direct een concreet plan van aanpak en budgettering gemaakt die volledige instemming kreeg (...) zo’n professioneel en volledig aanbod kan je niet van iedereen verwachten” (R3). Uit het onderzoek is niet gebleken of een bepaald niveau aan gestelde capaciteiten noodzakelijk is om deel te nemen aan het co-creatieproces. Bij vrijwel alle samenwerkingen zijn, op arbeidskrachten en financiële middelen na, capaciteiten nooit een probleem geweest (R2, R5).

In het literatuuronderzoek is beschreven dat het belangrijk is om de beschikbare capaciteiten om te kunnen zetten in operationele activiteiten (Igalla et al., 2019). Een respondent antwoorde daarop: “soms hebben we door de veelzijdige perspectieven zoveel ideeën in de board, dat we ze niet allemaal uit kunnen voeren” (R7). Volgens een andere respondent is het daarom de kunst om daarin soms pijnlijke keuzes te maken om daarmee de continuïteit van het co-creatieproces te borgen (R3). Deze respondent bedoelt hiermee dat veel overleg voorafgaat aan het maken van besluiten. “Als iedereen er wat over te zeggen krijgt aan zo’n tafel, is een besluit nou eenmaal niet snel genomen” (R8).

Uitwisseling operationele capaciteiten

De manier waarop het co-creatieproces in de Cleantech-regio georganiseerd is, brengt mogelijkheden om operationele capaciteiten uit te wisselen. Zo vertelt de directeur: “het is een kracht dat we zo veelzijdig zijn (...) we vrijwel altijd organisaties opstarten rondom thema’s en vraagstukken omdat we een groot netwerk hebben” (R2). Deze operationele capaciteiten kunnen ook het co-creatieproces voor bepaalde participanten belemmeren: “energietransitie en circulariteit zijn thema’s voor grote gemeenten zoals Apeldoorn of Deventer (...) voor kleinere gemeenten zoals Lochem of Epe is dat natuurlijk veel moeilijker, die zijn daar in de organisatie nog niet klaar voor” (R5). Hieruit blijkt dat kleinere gemeenten in het co-creatieproces niet gesteund worden met operationele capaciteiten en daardoor moeizamer resultaten kunnen boeken op specifieke thema’s. Uit de onderzoeksresultaten is niet gebleken of dit bij de ondernemers ook het geval is.

Bezetting binnen het co-creatieproces

Hiernaast kunnen ook menselijke capaciteiten een obstructie veroorzaken, omdat met het huidige aantal werknemers bepaalde zaken in de strategische board nagelaten moeten worden (R1, R2, R4, R7). Dit komt bijvoorbeeld terug in de

doorlooptijd van projecten, de hoeveelheid projecten die tegelijkertijd uitgevoerd kunnen worden en de verdeling in aandacht per project (R7). Er is sterk behoefte aan gekwalificeerde arbeidskrachten, “mijn uitnodiging aan ondernemers, inwoners, raadsleden, bestuurders: doe mee en pak de handschoen op!” (D7), maar het komt niet van de grond (R4, R7). Dit heeft te maken met de hoeveelheid financiële middelen die de strategische board tot haar beschikking heeft. Ook zijn de leden van de board van invloed op de menselijke capaciteiten: “het overgrote deel van de leden uit de board heeft een functie ergens anders” (R6). “Wat zou je doen als je twee dagen per week voor de Cleantech-regio werkt en drie dagen voor de gemeente (...) dan ben je natuurlijk meer bezig met lopende zaken binnen die gemeente” (R6) een andere respondent voegt daaraan toe: “je doet je best voor datgene wat het dichtste bij je staat” (R7). Deze obstructie wordt herleid vanuit de programmaresultaten: “met meer mensen kunnen we nog betere resultaten boeken, aan de motivatie ligt het zeker niet” (R7).

4.4.2. Capaciteiten en vaardigheden buiten het co-creatieproces

Uit de interviews is gebleken dat de behoefte om capaciteiten en vaardigheden buiten het co-creatieproces aan te trekken, minimaal is (R1, R3) Door de structuur van het samenwerkingsproces worden vanuit de drie sectoren capaciteiten en vaardigheden tot het co-creatieproces ingebracht. “Iedereen is aangesloten vanuit een eigen specialiteit en ze zijn dus allemaal op zich deskundig” (R1). De voorzitter van het co-creatieproces geeft aan dat van iedere participant in de board, capaciteiten en competenties vanuit de eigen achterban en kennis vanuit de eigen sector aangedragen wordt (R1). “We werken daarom veel met inhuurkrachten en netwerken van ondernemers (...) dat is eigenlijk het enige wat we extern betrekken wat dat betreft” (R1). Een andere respondent bevestigt de specialiteiten en capaciteiten van het co-creatieproces, maar is tegelijkertijd realistisch: “als je als board alles wil, heb je nog steeds niet genoeg capaciteiten (...) ook wij hebben een tekort aan handjes” (R3).

4.4.3. Lerende vaardigheden

Lerend en innovatief vermogen binnen het co-creatieproces

Zoals eerder besproken in de literatuur, is leren belangrijk tijdens co-creatieprocessen (Osborne, 2016). “Via verschillende samenwerkingsvormen en structuren leren we steeds beter hoe we het beste zaken voor elkaar kunnen krijgen (...) dat is het resultaat van samen testen, oefenen en innoveren” (R1). “Het is wel belangrijk om vaker stil te staan om te kijken wat er goed en minder goed is gegaan.” (R7). Het is een gegeven dat er in de board drie verschillende invalshoeken en daaruit verschillende manieren van handelen zijn (D3). Dit geeft dat er snel aansluiting gevonden kan worden in de regio, wat ten goede komt aan de projecten (R2). “Belangrijk blijft wel dat we de verbindingen samen leggen en onderhouden” (R5).

De Cleantech-regio bevindt zich in de aanloop naar een vernieuwde samenwerkingsagenda. Er zijn twee punten uit de eerste agenda waarvan geleerd kan worden: “in agenda 1.0 zitten hele goede elementen (...) maar uiteindelijk is het de communicatie gebleken die voor draagvlak binnen de board en daarbuiten zorgt (...) er werd niet concreet uitgelegd wat het eindproduct van de projecten zou worden en dit bepaald welke partijen zich aangetrokken voelen” (R7). “Hiernaast moeten er professionaliseringsslagen gemaakt worden. Dit zit hem in niet alleen professioneel de plannen uitzetten, maar deze ook professioneel gezamenlijk volbrengen zodat je samen resultaten boekt, fouten maakt en concreet kan leren.” (R7). Ook heeft de strategische board op persoonlijk vlak geleerd: “we hielden vast aan hele bestuurlijke termen in de interne en externe verantwoording (...) het bedrijfsleven en burgers hebben niet veel aan termen zoals brede welvaart of triple helix” (R5). De adjunct-directeur geeft aan dat dit leidde tot argwaan van burgers en het bedrijfsleven over ontwikkelde initiatieven (R5). Met de komst van de communicatiestrategie is duidelijkheid en begrip voor de onderlinge communicatie van de board ontstaan. Dit wederzijds begrip wordt de nieuwe kracht van de Cleantech-regio (R2). Ook heeft de strategische board geleerd met de beleidsontwikkeling: “we hebben periodiek en op kleine schaal bijeenkomsten georganiseerd om eindgebruikers en externen te betrekken en het beleid kenbaar te maken” (R1). De invloed die eindgebruikers, burgers, en externen hiermee krijgen binnen het co-creatieproces, is niet gebleken uit de onderzoeksresultaten.

Onderling leren

Binnen de structuur van het co-creatieproces is sprake van lerend vermogen. Echter, blijkt het leren tussen participanten lastig te zijn: “ondernemers zijn aangesloten omdat ze aantoonbare kennis en expertise hebben over bijvoorbeeld mobiliteit, bouw of recycling” (R8). Wat volgens een respondent dan niet gebeurt, is dat ze met hun expertise projecten selecteren, initiatieven oppakken en lerend vermogen ontwikkelen (R7), want: “ieder project heeft een andere aanpak nodig” (R3). Een lobbyist vertelt: “elkaar daadwerkelijk helpen ontbreekt wel in de Cleantech-regio (...) slechts de resultaten worden gedeeld en niet de aanpak waar juist van geleerd kan worden” (R4). Dus, “hoezo eigenbelang? Het gaat erom wat juist wij samen hiermee opschieten.” (R6). De respondent van een kennisinstelling bedoelt hiermee dat het in de board eruitziet alsof de verworven kennis voor een welbegrepen eigenbelang gebruikt wordt, en niet gedeeld wordt met collega’s zodat het bijdraagt aan de versterking van de identiteit van de regio (R6). Binnen de board is er sprake van beperkte kennisdeling. Zo vertelt de ondernemersvertegenwoordiging dat de board van toegevoegde waarde is voor de regio, maar dat is niet altijd het geval: “samen komen we tot hele uitdagende en vooruitstrevende plannen, waar we echt wat mee kunnen. We delen elkaars ervaringen en ideeën, maar doen er vervolgens niets mee want iedereen gaat terug naar zijn dagelijkse werkzaamheden (...) van die ideeën komt niets terecht” (R8). Een respondent voegt daaraan toe: “zorg dat andere organisaties daar weer van kunnen leren” (R4). Een hoogleraar zei hierop dat de hogescholen de verantwoording hebben om objectief resultaten te meten, te beoordelen en deze te delen (R6). Maar toen deze respondent een presentatie hield over de achterblijvende resultaten: “zat de directeur van de Cleantech-regio op dat moment in zijn Tesla op weg naar zijn wintersportbestemming” (R6).

Organisationeel leren

Met het verkrijgen van de regiodeal in 2020, was het de bedoeling om organisationeel te leren door de ontwikkelde kennis, ervaring en lessen te delen met andere regio’s en soortgelijke samenwerkingen (D8). “De Cleantech-regio legt bij de realisatie van zijn ambities steeds verbinding met omliggende regio’s, en met publieke en private partners” (D8). Ook in de thema’s zelf is dit terug te zien, bijvoorbeeld: “plastic, sloopafval, papier, metaal en tal van andere stromen vinden hier hun weg naar hergebruik in de ketens: een voorbeeld voor Nederland”(D7). Hiernaast wordt geschreven dat juist in de Cleantech-regio sprake is van het versterken van bottom-up initiatieven door samen te werken (D7). Echter, blijkt er volgens de respondenten niet geleerd te worden van deze initiatieven: “we hebben geïnvesteerd in een lab bij Hogeschool Saxion, waar ondernemers een hardnekkige opgave kwijt konden (...) maar nog steeds vragen bedrijven zich af hoe ze hun bedrijfsprocessen meer circulair kunnen maken” (R4). Hier voegt een andere respondent aan toe: “er is ook niet echt een vaste evaluatieprocedure” (R8). “Mooie resultaten worden eerder naar de projecteigenaar, de gemeente/provincie of bedrijven, als aanwinst getrokken dan dat het een resultaat is waar andere partners in de regio ook wat aan hebben.” (R7). Een respondent uit de onderwijsinstellingen vertelde dat het erop lijkt dat de focus van de board meer weg heeft van een projectorganisatie dan een samenwerkingsorganisatie. “Er worden veel projecten en initiatieven aangedragen als een uithangbord dat we het hier zo goed doen in de regio.” (R6), maar “wel uitkijken dat we niet een soort projectorganisatie worden, die gewoon projecten draait” (R4). Hiermee bedoelt de respondent dat je samenwerkt voor een hoger doel, de regio, dan alleen maar voor de samenwerking. Wel worden inhoudelijke resultaten geëvalueerd, maar alleen van projecten en initiatieven waar de overheid, provincies en gemeenten op afgekeurd kunnen worden (R6). De participanten zorgen goed voor zichzelf door in eigen belang te evalueren en dit proces naar eigen hand te zetten. “Als iedereen dit voor zichzelf doet, dan wordt er op regionaal niveau natuurlijk weinig resultaat geboekt, en dat merken we nu.” (R3). Mogelijkheden voor structurele evaluaties lijken aanwezig te zijn: “de Cleantech-regiomonitor is een evaluatiemonitor van 100 indicatoren in de regio (...) het is een manier om als board de spiegel voor te houden” (R6). Hieruit blijkt dat er zowel capaciteiten zijn als dat er de verantwoording genomen wordt om te evalueren en daarvan te leren. Over deze monitor wordt verteld: “het lastige is dat als je de werkwijze wilt aanpassen, je publieke managers vraagt om aanpassing van hun bestaande procedures waarbij de feiten soms anders kunnen uitpakken dan je liever zou zien.” (R6). De adjunct-directeur is er wel van overtuigd dat de gemeenten leren. “Wanneer de gemeenten de belastinggelden gaan inzetten, moet er een transparante verantwoording zijn over de resultaten richting de burgers. Dus ik denk dat er daar zeker over gepraat wordt.” (R5).

4.4.4. Financiële middelen

Wat direct opvalt, is dat er binnen de Cleantech-regio beperkte financiële middelen aanwezig zijn. “Onze hoofdslagader zijn de regiodeals geweest, daar draaien we op” (R3). Hiernaast bestaan de financiën uit bijdragen vanuit de twee provincies, zeven gemeenten en investeerders, “onderwijsinstellingen betalen niks, en halen alleen maar kennis op” (R6). De inbreng van financiële middelen is dus niet evenredig in de strategische board. De verdeling van financiële middelen per thema in de aanvraag voor de regiodeal is verschillend (D8). Hierin vallen twee zaken op namelijk, de hoeveelheid financiële middelen per thema en de verhouding publieke/ private investeringen. De thema’s circulaire economie (29,7 miljoen.), energietransitie (21,1 miljoen.) en slimme en duurzame mobiliteit (13,9 miljoen.) krijgen in verhouding het meeste geld toebedeeld, vergeleken met de vier andere thema’s human capital (8,2 miljoen.), innovatiekracht (6,5 miljoen.) en leefomgeving (5 miljoen.) (D8). Een respondent verklaart: “thema’s over duurzaamheid zijn helemaal in tegenwoordig (...) die thema’s krijgen dan ook het meeste geld” (R3). Het is niet gemakkelijk om extra budget te creëren: “we kunnen moeilijk een bericht schrijven naar het rijk dat we het met de regiodeal net niet hebben kunnen redden (...) het is nu gewoon aan het opraken” (R1). Er lijkt een verantwoordelijkheidsgevoel aanwezig te zijn: “als we de bestedingen op een foute manier beslissen, dan is iedereen boos en hebben we een probleem” (R3). Om deze reden worden de financiële middelen beheerd buiten de strategische board door een kascommissie (Cleantech-regio, 2021). Naast de verdeling van financiële middelen, verschilt ook het aandeel publieke/private investeringen per thema. Zo wordt er evenveel publiek als privaat geld geïnvesteerd in energietransitie, innovatiekracht en slimme & schone mobiliteit. Er wordt meer publiek geld besteed aan circulaire economie, human capital en leefomgeving dan private middelen (D8). Het kan zijn dat dit een weerspiegeling is van de verschillende belangen en behoeftes van participanten in het co-creatieproces, maar deze relatie is niet onderzocht. Wel is gebleken dat er onvrede is over de hoeveelheid financiële middelen: “een bijdrage voor een waterstof-project van slechts €29.000,- euro omdat dit de maximale tekenbevoegdheid is. Dan kun je verwachten dat je er niet veel uit kunt halen (...) zoiets zou om miljoenen moeten gaan” (R7). Echter, geeft een respondent aan dat de beperkte financiële middelen juist voor vindingrijkheid binnen projecten en de regio zorgt (R3).

Hoofdzakelijk is de beperking van financiële middelen voor het co-creatieproces terug te zien in de hoeveelheid arbeidskrachten (R1, R2, R4). De Cleantech-regio werkt samen met veel ZZP’ers (R6), bijvoorbeeld op de PR-afdeling waar communicatie belangrijk is: “we hechten veel waarde aan onze columns, nieuwsbrieven en het delen van onze visie in de regio” (R5). Daarnaast: “we werken veel samen met zelfstandigen die expert zijn in hun vak en die zijn natuurlijk niet goedkoop” (R2). Het zou een goede investering zijn om op de afdelingen die er zijn meer mensen te plaatsen, “om de werkdruk te verlichten” (R7). Hiermee bedoelt de respondent dat er veel werk verdeeld wordt onder een beperkt aantal arbeidskrachten. Omdat de Samenwerkingsagenda 2019-2023 zijn einde nadert, is het einde ook in zicht voor de financiële middelen. Om operationeel te blijven verwacht de directeur moeite te ondervinden bij het financieren van komende projecten: “de politiek zal zeggen dat we het moeten doen met de gelden uit potjes bij gemeenten en provincies” (R2). Om meer onafhankelijk te worden van de huidige financiële bronnen en financiële capaciteiten te creëren zijn er plannen voor het investeringsplatform Cleantech-regio (R2). Het investeringsplatform maakt het voor ondernemers en andere stakeholders aantrekkelijker om in de Cleantech-regio te investeren. “Als je investeert in je omgeving, heeft dat indirect ook positieve invloed op je onderneming” (R8). De respondent bedoelt hiermee dat als je investeert in bijvoorbeeld betere bereikbaarheid van de regio, dat je daarmee toegang hebt tot meer arbeidskrachten vanuit andere regio’s (R8).

4.4.5. Tussenconclusie: operationele capaciteiten

De leden van de strategische board brengen diverse kennis, netwerken, vaardigheden en capaciteiten tot de samenwerking met zich mee. Daarmee is gebleken dat er geen noodzaak is aan het betrekken van externe capaciteiten om projecten en doelstellingen te realiseren. De afspraken in de board leiden niet tot het gericht inzetten van beleids- en uitvoeringskracht. Er zijn bijvoorbeeld meetindicatoren beschikbaar, maar deze worden nauwelijks gebruikt ter evaluatie. Hiernaast wordt te weinig geleerd van projecten, en resultaten worden in matige zin gebruikt ter versterking

van de regio als geheel. Tot slot zijn de financiële middelen een beperking voor de samenwerking en een bedreiging voor de toekomst, hoofdzakelijk in de financiële ruimte ten behoeve van arbeidskrachten en projectbudgetten.

4.5 Legitimiteit

4.5.1. Legitimiteit in het co-creatieproces

Verantwoording binnen het co-creatieproces

Uit de onderzoeksresultaten is gebleken dat de legitimiteit binnen het co-creatieproces in deze casus zeer belangrijk is, ook in relatie tot verantwoording richting de Cleantech-regio: “verantwoording in de regio afleggen is net zo belangrijk” (R5). Het is minder relevant om alleen binnen de board verantwoording af te leggen. In een samenwerking zoals deze is het belangrijk om ook in de regio zelf te verantwoorden (R1). Hiermee geeft de respondent aan dat verantwoording naar de regio belangrijker is dan naar de autoriserende omgeving. Deze verantwoording houdt een eerlijke en begrijpelijke communicatie over resultaten en aankomende projecten in (R2). De verantwoording binnen de strategische board van het co-creatieproces vindt plaats door overleggen tussen de participanten en de betreffende themalijnmanagers over de status van projecten (R7). Buiten de strategische board is een communicatieafdeling opgericht om de regio beter te kunnen bereiken en via de externe communicatie de zichtbaarheid en verantwoording van de board in de regio te vergroten. Dit blijkt echter nog een lastige opgave, omdat het een flinke dosis aandacht en uren vereist en dus veel geld kost (R5). Voornamelijk vindt deze verantwoording plaats via nieuwsbrieven, columns, waarmee de board laat zien wat ze met de projecten in de regio bereikt heeft (R2, R5, R7).

Draagvlak vanuit de Cleantech-regio

Deze verantwoording is niet alleen bedoeld voor de legitimiteit van het co-creatieproces, maar ook voor de steun voor het co-creatieproces vanuit de regio. “Ondernemers zijn ook burgers, net als een ambtenaar en hoogleraar. Zij hebben ook belang bij een goede, sterke en brede welvaart” (R8) en hoe meer steun en draagvlak er is vanuit de regio, hoe meer toegevoegde waarde de samenwerkingsagenda heeft (D4). Dit draagvlak is pas te verkrijgen zodra je de bewoners laat zien dat je resultaten boekt en daarbij luistert naar wat zij aangeven (R5). Het is niet onderzocht of er draagvlak is voor de activiteiten van de board door burgers. Wel gaf een respondent aan dat veel burgers geen weet hebben van de Cleantech-regio, bijvoorbeeld dat ze erin wonen of weten wat Cleantech betekent (R6).

Inclusiviteit, openheid en transparantie

De waarden inclusiviteit, openheid en transparantie zijn doorgaans leidend binnen de board: “dat is ons uitgangspunt en daar zijn we dagelijks mee bezig” (R1). “Als er projecten zijn waar burgerparticipatie gewenst of mogelijk is, dan kan dat wel. Alleen mijn ervaring is wel met burgers die inspraak hebben, dat ze altijd wel ergens wat van vinden op een negatieve manier” (R4). De belangen tussen participanten kunnen dan nog verder uit elkaar raken, wat het proces onnodig ingewikkeld maakt (R5). “Wel bereik je dan beter de doelgroep” (R6).

Er wordt consequent gedocumenteerd in de strategische board: “van ieder overleg worden de notulen bijgehouden en gedeeld met de themalijnmanagers” (R1). De voorzitter van de board heeft de verantwoordelijkheid om de regels en openheid van processen te waarborgen. Dit betekent dat als ondernemers zonder volledige toestemming van de board activiteiten gaan uitvoeren, dat de voorzitter dit moet tegenhouden omdat hierdoor de transparantie en zicht op handelingen vertroebelt en het vertrouwen tussen deelnemende actoren geschaad kan worden (R7). Echter, is het gehele co-creatieproces niet volledig doorzichtig: “we kunnen pas transparant zijn als iedereen overal bij kan en dat is niet altijd zo (...) bijvoorbeeld het financiële beleid of gesprekken tussen collega’s” (R4). Over de transparantie van het financiële beleid tijdens het winnen van de regiodeal vertelt een respondent: “we wisten allemaal om welke projecten het ging en wat de totale begroting ongeveer was, maar ik wist niet hoeveel geld er daadwerkelijk verdeeld is over de eerste projecten van deze agenda. Dit kan je zien vanuit meerdere invalshoeken, maar het is niet goed” (R3).

Vertrouwen tussen participanten

Zoals beschreven in het literatuuronderzoek, is volgens Brewer en Hayllar (2005) onderling vertrouwen een belangrijke factor binnen een co-creatieproces. De onderzoeksresultaten tonen aan dat participanten van het co-creatieproces elkaar vertrouwen in hun handelen, maar dat het vertrouwen van publieke professionals in de ondernemers het belangrijkste is. Dit heeft te maken met dat publieke professionals zich niet als (eind)verantwoordelijke van het co-creatieproces zien: “zodra een onderneming het hemd van het lijf gevraagd wordt en aan allerlei regels moet voldoen, dan kan je begrijpen dat die zich op een gegeven moment ook wat terughoudend zal gaan opstellen” (R4). De respondent bedoelt hiermee dat wanneer er weinig tot geen zekerheden overblijven voor ondernemers en overheden zichzelf de zekerheden willen toe-eigenen, dat de betrokkenheid van ondernemers afneemt. Ook is het onderlinge vertrouwen tussen gemeenten belangrijk gebleken: “uiteindelijk was er één gemeente, gemeente Lochem, die uiteindelijk nee stemde op onze agenda (...) dat zegt dat wel wat over hoe ze kijkt naar anderen” (R2). Volgens deze respondent was de aanleiding hiervan dat de belangen van gemeente Lochem niet volledig overeenkwamen met het thema Cleantech, en dat daardoor de gemeente een vrijblijvende houding in de samenwerking innam. Over gemeente Heerde en Lochem werd gezegd: “die hebben in die zin überhaupt niet zoveel met elkaar als het gaat om kennisdelen, dat zijn twee gemeenten met een ander soort profiel.” (R7). Een respondent geeft aan dat het vertrouwen in de board gevoelig is: “vertrouwen komt te voet en het gaat te paard” (R2). Hiermee wordt bedoeld dat het makkelijker is om het vertrouwen in de board te schaden, dan het te verkrijgen. Over zaken zoals kennis en vaardigheden hebben de participanten van het co-creatieproces vertrouwen in elkaar (R1, R2, R5–R7). Een respondent zei: “ik ben ervan overtuigd dat iedereen het oprecht doet voor de regio, even los van wat projecten opleveren” (R4). Het onderlinge vertrouwen ontstaat vanuit de samenwerking tussen de participanten en moet opgebouwd worden door veel met elkaar samen te werken (R5).

4.5.2. Legitimiteit vanuit de Cleantech-regio

Ondersteuning uit de externe autoriserende omgeving

In de literatuur is aangegeven dat de autoriserende omgeving gebruikt wordt om autoriteit en financiële middelen te betrekken tot het co-creatieproces (Moore, 2003). In deze casus bestaat deze omgeving uit de acht gemeenten, Het Rijk, de politiek en ondernemers in de regio. Het draagvlak vanuit de gemeenten is essentieel voor het co-creatieproces en maakt daarom verantwoording aan hen noodzakelijk. “Uiteindelijk worden wij mogelijk gemaakt door de samenleving (...) dus daar zijn we heel zuinig op” (R2). Deze respondent legt uit dat gemeenten en burgers de resultaten goed meekrijgen want juist voor hen is deze samenwerking belangrijk (R2). “Samen met hun maken we de input voor de samenwerkingsagenda maar zij moeten ons daarin van toegevoegde waarde blijven zien” (R2). Er is dus draagvlak vanuit de gemeenten voor het co-creatieproces. Echter, hebben de gemeenten ook andere prioriteiten die ook aandacht behoeven: “wij hebben als gemeente ook onze eigen vraagstukken, naast de ambities die we met de cleantech-agenda hebben (...) de aandacht moeten we verdelen” (R1).

Daarnaast wordt draagvlak verworven vanuit het rijk voor de Cleantech-regio: “we hebben een plan ingediend en daar budget voor gekregen (...) we moeten natuurlijk resultaten terugkoppelen willen we in de toekomst weer budget krijgen” (R5). Hieruit blijkt ondersteuning aanwezig te zijn vanuit het rijk voor het co-creatieproces: “zonder deal is er geen structurele samenwerking” (R5). Echter, is er niet onderzocht of deze ondersteuning op lange termijn aanwezig zal zijn. Dit is onder andere afhankelijk van de politieke richting. Zodra gemeentebestuur of provinciaal beleid zich inzet op samenwerkingen, dan ontwikkelt draagvlak zich gemakkelijker (R6). Het is belangrijk dat de gemeenten en provincies steun verlenen aan de visie van het co-creatieproces, en dit gebeurt ook: “we zijn ook echt van mening dat de agenda meerwaarde creëert voor de regio” en “dat wij zeker van toegevoegde waarde zijn” (R3). Echter, om deze ondersteuning fundamenteel te maken, moet er begrip en een luisterend oor zijn voor lokale initiatieven: “er moet de vrijheid zijn om de doelstellingen op onze manier in te vullen, en dan kan het zijn dat resultaten soms langer op zich moeten wachten” (R3). Volgens deze respondent ligt de focus op de burger in de regio, en daarbij moet er de vrijheid zijn om daar op eigen manier mee om te gaan (R3).

Tot slot is er ondersteuning nodig van ondernemers uit de regio. Zij hebben een belangrijke rol bij het verwezenlijken van projecten in de regio. Deze steun is nodig om kennis, geld en operationele capaciteiten zoals werkrachten aan te trekken. Omdat de betrokkenheid van ondernemers bij projecten een “extraatje” voor hen is, moeten zij de geïnvesteerde uren in een project en andere werkzaamheden goed verdelen (R8). “Het is belangrijk om de ruim 35.000 ondernemers in de regio te binden en hen praktische lessen terug te geven” (R2). Hoewel de vertegenwoordiging van deze ondernemers lastig is in dit co-creatieproces (R4), willen de ondernemers vaak goed doen voor de regio en zijn daarom veelal intrinsiek gemotiveerd om mee te werken (R8). Geen van de respondenten gaf aan dat andere omliggende regionale samenwerkingen benodigd zijn als ondersteuning.

Verantwoording aan de externe autoriserende omgeving

De strategische board dient zich te verantwoorden aan de publieke organen zoals de provincies, gemeenten en het rijk omdat de aangetrokken financiële middelen hoofdzakelijk van publieke afkomst is: “de samenwerkingsagenda is samen geschreven en we hebben van hen publiek geld ontvangen (...) het is belangrijk dat je legitimeert wat je ermee gedaan hebt” (R4). Deze verantwoording vond plaats via periodieke overleggen tussen afgevaardigden van de provincie Gelderland Overijssel en de board (R7). Met deze verantwoordingen wordt het co-creatieproces toegankelijk gemaakt voor de autorisatie van haar projecten en activiteiten. Echter, is het lastig gebleken om de publieke waarde van projecten voor de burgers in de regio aan te tonen, want “daar gaat gewoon best wat jaren overheen” (R7). De Cleantech-regiomonitor maakt de prestaties van de thema’s met verschillende indicatoren inzichtelijk (D13), alleen wordt deze nauwelijks gebruikt als bron van verantwoording (R6). De verantwoording aan de ondernemers in de regio is minder formeel ingericht en beperkt zich tot een verantwoording aan het vertegenwoordigende orgaan in de strategische board. Volgens een respondent zou dit een aandachtspunt moeten zijn, omdat de vertegenwoordiging van alle ondernemingen uit de regio beperkt is (R4) en met een bredere vertegenwoordiging meer draagvlak kan ontstaan voor het co-creatieproces (R8).

4.5.3. Inclusiviteit van het co-creatieproces

In een triple helix samenwerkingsverband werken overheden, onderwijsinstellingen en ondernemers met elkaar samen. Dit betekent dat gemeenten indirect spreken voor de belangen van burgers (R8), en burgers dus geen rol hebben in het triple helix verband. Via de Samenwerkingsagenda 2019-2023, nieuwsbrieven, columns en directe uitnodigingen worden burgers wel opgeroepen om bij te dragen aan de uitvoering van projecten in de regio (D1–D7). Deze middelen worden via de gemeenten in kranten, via buurtbijeenkomsten, regiofestivals, werkbezoeken en social media verspreid (D6). Op deze manier wordt getracht de inclusiviteit tot de publieke beleidsvorming te vergroten. Toch lijkt de betrokkenheid van burgers tot de strategische board belangrijk gevonden te worden, omdat het een samenwerking is “vóór en dóór burgers” (D7) en omdat “ondernemers, onderwijs en inwoners samen ambities definiëren” (D11). Dit wordt ook erkend door enkele respondenten: “de Cleantech-regio is van lokale regio’s gemaakt, dus natuurlijk heb je die lokale betrokkenheid nodig (...) dat zijn ook je werknemers die met jou als bedrijf wat te maken hebben” (R8). Een andere respondent vertelt dat deze betrokkenheid van toegevoegde waarde kan zijn voor bijvoorbeeld het thema human capital, maar niet voor energietransitie of circulaire economie omdat die thema’s inhoudelijk met andere partners opgesteld zijn (R7). Ook voor de nieuwe samenwerkingsagenda zijn er veel gesprekken geweest met burgers uit de regio ter bevestiging van belangrijke thema’s (R5).

Echter, zijn er respondenten die de betrokkenheid van burgers in de strategische board niet zien zitten: “we kunnen niet alle wensen realiseren en de betrokkenheid van burgers zal veel vertrouwen en een goede relatie van ons vragen (...) dat kost gewoon te veel tijd en geld” (R5). Een respondent voegt daaraan toe: “als je het voor de burgers in Lochem doet, dan zou je dat eigenlijk ook voor de burgers in Amsterdam of in Rotterdam moeten doen” (R7). Daarnaast twijfelt een respondent over de kwaliteit van betrokkenheid, omdat specifieke “kennis van zaken” benodigd is (R5), en “veel projecten toch voor veel mensen een ver van je bed show kunnen zijn” (R8).

4.5.4 Tussenconclusie: legitimiteit

De autoriserende omgeving bestaat uit de gemeenten, het rijk, de politiek, ondernemers en onderwijsinstellingen uit de regio. De politieke steun is aanwezig, maar tijd, prioriteiten en financiële middelen moeten worden verdeeld. Dit geldt ook voor de ondernemers, die belangrijk zijn bij de uitvoering van projecten. De steun van wethouders en ondernemers uit de regio verschilt, vanwege verschillende projecten en omdat wethouders en ondernemers voorzichtig zijn met de betrokkenheid van burgers. De verantwoording aan publieke organen en de politiek is formeel georganiseerd, terwijl de verantwoording aan ondernemers minder formeel is. Hiernaast is de interne verantwoording naar de regio zeer belangrijk, dit wordt via diverse media gedaan. Burgers worden enkel betrokken bij de beleidsuitvoering, en zouden barrières ondervinden om aan het co-creatieproces deel te nemen, zoals de moeilijkheid en geschiktheid.

5. Discussie: co-creatieproces & publieke waardecreatie

5.1 Het co-creatieproces in de Cleantech-regio

Zoals beschreven in de literatuur zijn er verschillende aanleidingen voor, en vormen van een co-creatieproces (Brandsen, 2020; Bovaird, 2014; Voorberg et al., 2015). In deze casus is de overheid, specifiek provincie Gelderland, de initiatiefnemer van het co-creatieproces. Hiernaast is uit de onderzoeksresultaten gebleken, dat er sprake is van een collectieve co-creatie aangezien de resultaten van het co-creatieproces voor de gehele regio gelden. Ook duidt de literatuur verschillende rollen in de beleidsontwerp en -uitvoering (Voorberg et al., 2015), en wordt er meestal gesproken over dat niet-overheidsactoren één specifieke rol vervullen (Bovaird, 2007). Echter, is in dit co-creatieproces geen eenduidige rolverdeling te zien omdat verschillende participanten verschillende rollen vervullen. Dit kan komen omdat er in een triple helix verband diverse participanten met verschillende onderlinge relaties tot elkaar zijn. Door de verscheidenheid in rollen en verantwoordelijkheden per project, is het co-creatieproces in deze casus niet in beton te gieten maar op te delen in meerdere vormen. In deze casus is de vorm te omschrijven als (1) mede-ontwerpen van publieke diensten door ondernemers en kennisinstellingen, en (2) mede-levering van publieke diensten door ondernemers en burgers, met weinig formele planning of ontwerp.

Hiernaast geven de respondenten aan dat zij geen barrière tot het co-creatieproces ervaren als het gaat om vaardigheden. Wel kunnen zij zich indenken dat actoren die buiten het co-creatieproces staan, wel een barrière kunnen ervaren vanwege de bestuurlijke taal, het lastige samenwerkingsproces zelf en de combinatie met hun eigen prioriteiten. De grootste ervaren obstructie is dat de structuur van de gemeenten niet past bij de structuur en werking van het co-creatieproces. De thema's van de Samenwerkingsagenda 2019-2023 gaan over zowel lokale/regionale als nationale grensoverschrijdende onderwerpen, die moeilijk samengaan met de gefragmenteerde afdelingen van gemeenten. De tweede barrière voor de co-creatieproces is de houding en het gedrag van publieke professionals in deze casus. Uit dit onderzoek is opgevallen dat publieke professionals meer bezig zijn met het eigen belang, dan dat de ondernemers en onderwijsinstellingen dit doen. De laatste twee zijn aangesloten om de regio op gebied van duurzame welvaart beter te maken door bijvoorbeeld via projecten meer werkgelegenheid en kennis te creëren, waar dus ook anderen in de regio van kunnen profiteren. De publieke professionals in deze casus daarentegen gebruiken het co-creatieproces meer voor het ontwikkelen van succes vanuit projecten voor de eigen gemeente, dan voor het delen van kennis en ervaringen met andere gemeenten uit de regio die zich dan ook kunnen ontwikkelen. Daarnaast zijn ze huiverig voor de betrokkenheid van buitenaf tot het co-creatieproces.

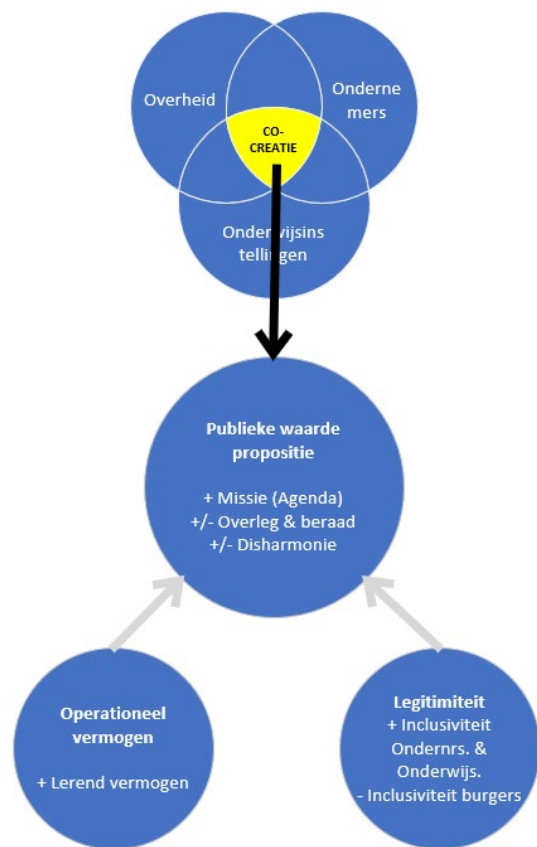
5.2 Publieke waardecreatie in de Cleantech-regio

In het literatuuronderzoek is verondersteld dat het publieke waardecreatie-model van Moore (1995) anders werkt in een co-creatieproces. Uit de onderzoeksresultaten is gebleken dat deze veronderstelling terecht is en dat een co-creatieproces de strategische driehoek op een aantal punten beïnvloedt. Bij de publieke waardecreatie in deze casus kunnen, naast de publieke professionals, ook andere participanten in het middelpunt van het model staan. De onderwijsinstellingen en ondernemers hebben namelijk ook invloed op de publieke waardecreatie. Het gevolg van deze toepassing op de publieke waardecreatie zal in deze paragraaf per onderdeel uiteengezet en geïllustreerd worden (zie figuur 3, 4 & 5). Een plus (+) of een min (-) voor de elementen van het hoofdconcept in de centrale cirkel betekenen respectievelijk dat een co-creatieproces deze versterkt of nauwelijks tot niet van invloed is. Voor de onderste twee cirkels die van invloed zijn op de centrale cirkel, betekent een plus (+) dat het element aanwezig was en het hoofdconcept in de centrale cirkel versterkte. Een min (-) betekent dat het element nauwelijks tot niet aanwezig was en het hoofdconcept verzwakte.

5.2.1. Invloed van het co-creatieproces op de publieke waarde propositie

Publieke waarde propositie

De invloed van het co-creatieproces op de publieke waarde propositie is geïllustreerd in figuur 3. Volgens Moore (1995) is de publieke waarde propositie doorgaans ingesloten in een missie of visie van de uitvoerende organisatie. In deze casus is de missie en visie van de Cleantech-regio beschreven in de Samenwerkingsagenda 2019-2023. Het co-creatieproces in triple helix verband heeft ervoor gezorgd dat niet alleen publieke professionals verantwoordelijk zijn voor het opstellen van deze missie en visie, maar dat ook ondernemers en onderwijsinstellingen hieraan konden bijdragen. Zo wordt de publieke waarde propositie vergroot door de co-creatie. Volgens Bryson et al. (2015) is het bij een co-creatieproces belangrijk dat er overleg en beraadslaging over deze propositie plaatsvindt. In dit co-creatieproces is dat gedaan door met alle participanten de agendapunten en begrotingen op te stellen. Echter, hebben burgers hierbij geen inspraak of inbreng kunnen geven. Verder is in het literatuuronderzoek besproken dat er overeenstemming of disharmonie kan zijn over de publieke waarde propositie (Bryson et al., 2016). Uit de onderzoeksresultaten is gebleken dat desondanks de overleggen, niet iedereen het uiteindelijk eens was met de propositie. Met name de ondernemers, en later de onderwijsinstellingen, ondervonden hinder vanwege de uitvoerbaarheid, wat beïnvloed wordt door vorm van het co-creatieproces en het onderling vertrouwen. Het co-creatieproces draagt daarmee slechts beperkt bij aan de overeenstemming over de publieke waarde propositie. Het co-creatieproces is ook van invloed op de propositie omdat onderwijsinstellingen en ondernemers zijn gevraagd om hun perspectief. Dit extra perspectief wat wordt ingebracht kan zorgen voor fricties die wellicht niet aanwezig zijn als de overheid de propositie zelf opstelt.



Figuur 3: Invloed van co-creatieproces op publieke waarde propositie

Legitimiteit & operationeel vermogen

Gezien in deze casus sprake is van een collectief co-creatieproces, is het lastig om de gehele doelgroep uit de regio te betrekken of te beraadslagen. Dit is van invloed op de externe legitimiteit omdat burgers niet betrokken zijn tot het co-creatieproces, wat daarmee ook de verwachte 'niet kunnen' barrière zal aansterken. Het is ook operationeel niet mogelijk om alle inwoners uit de regio te betrekken, omdat de omvang van de beoogde doelgroep heel groot is. In deze casus is deze zeer beperkte betrokkenheid gedeeltelijk opgelost door burgers te betrekken bij sommige projecten als mede-uitvoerders en door meer aandacht te besteden aan lokale belangen via de organisatie van regiofestivals en werkbezoeken (D26; D27).

Tot slot werd de publieke waarde propositie beïnvloed door het lerend vermogen binnen het co-creatieproces. Met behulp van de evaluatiestudie van Berenschot (2021) heeft de strategische board geleerd van de agendapunten en resultaten van de Samenwerkingsagenda 2019-2023 en hebben zij deze lessen vertaald in de nieuwe samenwerkingsagenda.

5.2.2. Invloed van het co-creatieproces op het operationeel vermogen

Operationeel vermogen

De invloed van het co-creatieproces op het operationeel vermogen is geïllustreerd in figuur 4. In de literatuur is besproken dat de kennis en expertise van de participanten een belangrijk aspect is binnen een co-creatieproces (Osborne et al., 2016). De onderzoeksresultaten hebben dit bevestigd. Het is juist de kracht van een triple helix verband, dat er vanuit de betrokken overheden, onderwijsinstellingen en ondernemers kennis en vaardigheden worden ingebracht. Ook bij de uitvoering van de agendapunten zijn overheden en ondernemers betrokken, waardoor ook daar vaardigheden ingebracht worden. Zo wordt het operationeel vermogen vergroot door de co-creatie. Echter, ontbreekt in deze casus een structurele inbreng van kennis en vaardigheden van burgers bij de beleidsontwikkeling. Wel worden burgers soms bij de beleidsuitvoering betrokken, om daaruit gebruikerservaringen te verzamelen. Door de beperkte financiële middelen, ontbreekt er binnen de strategische board voldoende arbeidskrachten waardoor de operationele slagkracht van de board op de werkorganisatie in de regio beperkt is. Vanwege de betrokkenheid uit drie sectoren en de belangrijke uitvoerende rol van ondernemers, is de behoefte van de co-creatie aan externe capaciteiten en vaardigheden geminimaliseerd.

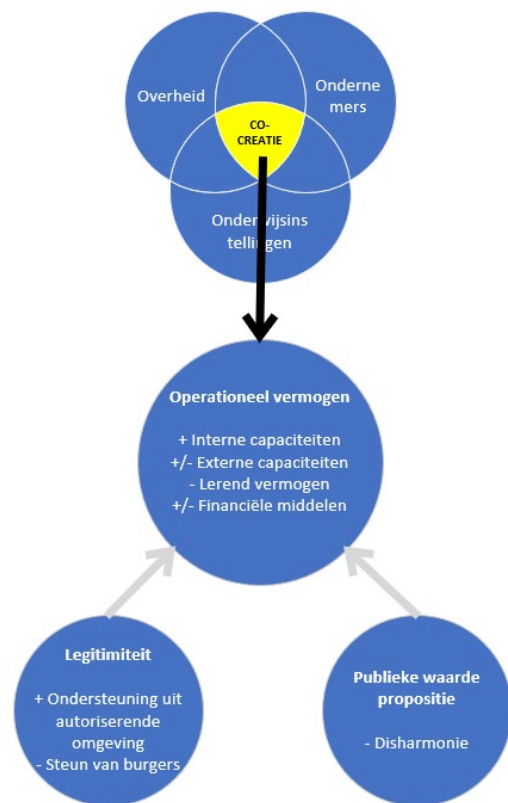
Verder stelde Moore (2003) en Osborne et al., (2016) dat het lerend vermogen binnen de organisatie een belangrijk onderdeel is van het operationeel vermogen in een co-creatieproces. Uit dit onderzoek is gebleken dat er nauwelijks kennis vanuit gerealiseerde projecten binnen of buiten de co-creatie gedeeld wordt. Het co-creatieproces draagt daarmee slechts beperkt bij aan het operationeel vermogen via het vergroten van het leervermogen. Als oorzaak hiervan wordt voornamelijk aangegeven dat dit komt door het vooropgestelde eigenbelang van participanten. Geboekte resultaten worden gebruikt als prestige van een gemeente of onderneming en niet ter inspiratie of ondersteuning van collega's. Wel zijn de totale resultaten van de Cleantech-regio geëvalueerd, en is er op basis van deze inzichten organisationeel geleerd.

Ook de financiële middelen behoren tot de operationele capaciteiten. Het co-creatieproces beïnvloedt dit element door het winnen van de regiodeal en het aantrekken van financieringen vanuit overheden en private organisaties. Toch zijn de financiële middelen te beperkt voor een optimaal functioneren van het co-creatieproces.

Legitimiteit & publieke waarde propositie

Om financiële middelen te kunnen betrekken, is vanuit de autoriserende omgeving draagvlak en legitimiteit benodigd voor het co-creatieproces. Op dit moment is de co-creatie nog afhankelijk van de eerder beschreven financiële middelen, maar probeert het later met het investeringsplatform meer onafhankelijk te worden. Ook ontbreken de financiële capaciteiten om het aantal arbeidskrachten in de strategische board te vergroten om daarmee meer operationele capaciteiten te creëren.

Vervolgens is ook het draagvlak binnen het co-creatieproces belangrijk omdat het de bereidheid om activiteiten uit te voeren vergroot. Dit draagvlak is ook van belang voor de publieke waarde propositie, want met meer draagvlak zullen de participanten beter hun best doen. Gezien de disharmonie over de publieke waarde propositie, stellen de participanten zich vrijblijvend en afstandelijk op wat tegenvallende resultaten oplevert.



Figuur 4: Invloed van co-creatieproces op operationeel vermogen

5.2.3. Invloed van het co-creatieproces op de legitimiteit

Interne en externe legitimiteit

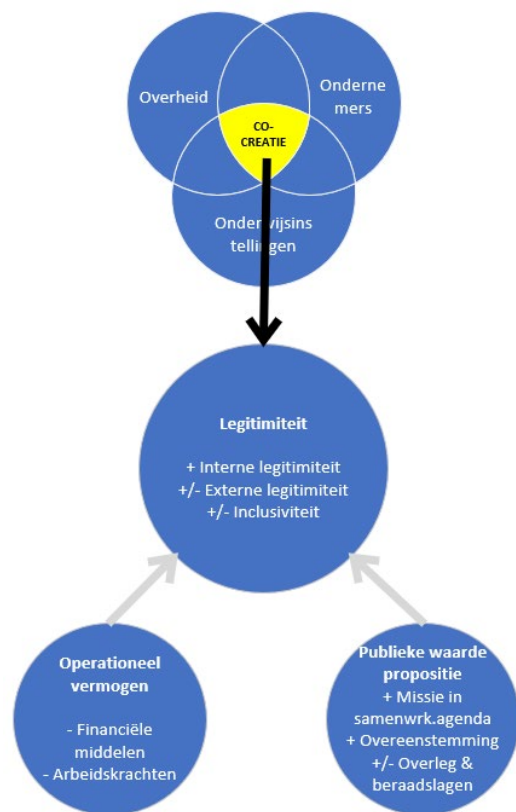
De invloed van het co-creatieproces op de legitimiteit is geïllustreerd in figuur 5. In de literatuur is besproken dat er onderzoek gedaan wordt naar de externe en interne legitimiteit, omdat het een co-creatieproces betreft (Brewer & Hayllar, 2005; Schmidt & Wood, 2019; Brandsen et al., 2020). Uit de onderzoeksresultaten is gebleken dat participanten van het co-creatieproces de interne legitimiteit en het onderlinge draagvlak belangrijk vonden. Deze twee elementen zijn verankerd in het co-creatieproces door bijvoorbeeld via de Cleantech-regiomonitor en themalijnmanagers interne verantwoording te laten plaatsvinden. Zo wordt de interne legitimiteit vergroot door de co-creatie. De literatuur gaf ook aan dat het onderlinge vertrouwen tussen de participanten van het co-creatieproces belangrijk is (Brewer & Hayllar, 2005). De onderzoeksresultaten laten zien dat het vertrouwen van publieke professionals in de ondernemers en burgers als uitvoeringspartner, belangrijk is.

De externe legitimiteit wordt voornamelijk gevormd door de politieke steun vanuit de autoriserende omgeving en is essentieel voor het co-creatieproces. De steun wordt verworven door transparant te zijn richting het rijk, provincies en gemeenten over de resultaten van projecten. Niet in de eerste plaats omdat het een co-creatieproces is, maar omdat de Cleantech-regio met het behalen van de regiodeal een belofte gemaakt heeft en de financiële middelen (regiodeal en publieke investeringen) publiek geld zijn. Externe legitimiteit wordt ook betrokken door de betrokkenheid van en verantwoording aan ondernemers omdat het co-creatieproces voor een gedeelte met privaat geld gefinancierd is. Zo wordt de externe legitimiteit vergroot door de co-creatie.

Hiernaast stelde de literatuur dat er meerdere actoren in het midden van de strategische driehoek kunnen staan (Bryson et al., 2016; Osborne et al., 2016; O'Flynn, 2021). De invloed van het co-creatieproces in triple helix verband hierop is dat het proces toegankelijk is voor partijen zoals ondernemers en onderwijsinstellingen, maar dat het niet toegankelijk is voor burgers en dat het daardoor de inclusiviteit niet bevordert. Gezien het een collectieve co-creatie is, en de doelgroep in de regio heel groot is, is het lastig om burgers te betrekken. Daarnaast is gebleken dat er een gedachte heerst dat het voor burgers moeilijk is om tot het co-creatieproces toe te treden, vanwege enkele "niet-kunnen" barrières. Bijvoorbeeld de bestuurlijke taal, de beschikbare tijd voor deelname en aansluiting tot de overheid. Het co-creatieproces draagt daarmee slechts beperkt bij aan legitimiteit via het vergroten van de inclusiviteit.

Publieke waarde propositie & operationeel vermogen

Tot slot beïnvloedt de publieke waarde propositie de legitimiteit van het co-creatieproces, en daarmee is het een essentieel element. Over deze propositie kan namelijk de externe omgeving, zoals burgers, haar oordeel vormen over de co-creatie. Overleg en beraadslaging met deze externe omgeving over de propositie is belangrijk om zo ondersteuning en externe overeenstemming te krijgen voor het co-creatieproces en haar samenwerkingsagenda. De financiële middelen zijn belangrijk om legitimiteit te creëren en vast te houden. Echter, door de beperkte financiële middelen zijn er te weinig arbeidskrachten beschikbaar zijn en is daardoor in beperkte mate van externe verantwoording naar burgers in de regio mogelijk.



Figuur 5: Invloed van co-creatieproces op legitimiteit

6. Conclusie

6.1 Conclusie van het onderzoek

In de Samenwerkingsagenda 2019-2023 heeft de strategische board van de Cleantech-regio haar beleidsdoelstellingen voor de regio in Oost-Nederland vastgesteld. Door middel van een co-creatieproces tussen overheden, onderwijsinstellingen en ondernemers (triple helix) wil de board deze doelstellingen behalen en daarmee bijdragen aan een duurzame welvaart en welzijn voor de inwoners in de regio. In dit onderzoek is onderzocht wat de invloed is van dit co-creatieproces op de publieke waardecreatie in de regio. Hierbij is gekeken naar de manier waarop de participanten van dit co-creatieproces, de onderdelen van het publieke waardecreatie-model van Moore (1995) hebben benaderd en ingevuld. De centrale onderzoeksvraag is: *“op welke manier(en) beïnvloedt co-creatie binnen een triple helix verband de publieke waardecreatie in de Cleantech-regio?”*.

Aan de hand van een casestudie is via een literatuuronderzoek, interviews en een documentenanalyse onderzoek gedaan naar deze onderzoeksvraag. De interviews zijn gehouden met de participanten van het co-creatieproces. Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden, wordt antwoord gegeven op de volgende deelvragen:

1. Hoe is het co-creatieproces binnen het triple helix verband vormgegeven in de casus Cleantech-regio?
2. Hoe werken de onderdelen van publieke waardecreatie in het co-creatieproces van de casus Cleantech-regio?
3. Wat is de interactie tussen het co-creatieproces en publieke waardecreatie in de casus Cleantech-regio?

Het antwoord op de eerste deelvraag start met een beschrijving van het co-creatieproces in deze casus. De participanten van het co-creatieproces zijn vertegenwoordigers uit zeven gemeenten, twee provincies, twee onderwijsinstellingen en een belangenorganisatie voor de ondernemers uit deze regio. Samen vormen zij het triple helix verband in deze casus. Het overgrote deel van de participanten ziet dit co-creatieproces als volledig, op enkele na. Zij zien het co-creatieproces als onvolledig door de zeer beperkte deelname van burgers aan de strategische board. Burgers zijn enkel betrokken als mede-uitvoerders van sommige projecten. Dit is te wijten aan de heersende gedachte dat burgers niet kunnen deelnemen door gebrek aan tijd en cognitief vermogen, en daardoor niet geschikt zijn. Ook de risicoaversie van publieke professionals richting ondernemers en de compatibiliteit van de overheid, vergroten het cultuurverschil tussen de participanten. Hiermee kan de analytische conclusie getrokken worden dat deze aspecten het co-creatieproces belemmeren in het realiseren van publieke waarde.

De conclusie op de tweede deelvraag luidt dat het overgrote deel van onderdelen in het mechanisme van de strategische bollen van Moore (1995) om tot publieke waardecreatie te komen, aanwezig zijn. De publieke waardepropositie is geborgd in de Samenwerkingsagenda 2019-2023 en is besloten binnen het triple helix verband, waarbij inbreng van burgers ontbreekt. Hiernaast zijn er in het co-creatieproces voldoende capaciteiten aanwezig, maar niet op het gebied van financiële middelen waardoor de mensenbezetting beperkt is. Er wordt geleerd binnen het co-creatieproces op het vlak van structuur, maar er ontbreekt lerend vermogen en kennisdeling tussen participanten vanuit projectevaluaties op inhoud. Tot slot zijn er legitimiteit-onderdelen aanwezig in het co-creatieproces, zoals interne verantwoording en draagvlak, en externe politieke steun. Toch blijft het lastig om in het triple helix verband de zetels niet te vullen met gebruikelijke kandidaten, toegankelijk te zijn voor burgers en om voldoende financiële middelen vanuit de autoriserende omgeving te blijven betrekken.

Het antwoord op de derde deelvraag, wat in samenhang is tot het antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek, kan beantwoord worden met de conclusie dat dit co-creatieproces van invloed is op de onderdelen van de strategische driehoek van Moore (1995). Vanuit de literatuur over co-creatie en publieke waarde zijn er combinaties gemaakt, om daarmee inzicht te creëren over de manieren waarop een co-creatieproces van invloed is op de publieke waardepropositie, capaciteiten en legitimiteit van de strategische driehoek. Dit onderzoek toont aan dat het merendeel van de in hoofdstuk vijf beschreven invloeden van een co-creatieproces op publieke waardecreatie, in deze casus van belang

zijn. De interactie met de publieke waarde propositie is dat het co-creatieproces gezorgd heeft voor een uitbreiding van actoren die deze propositie samenstellen en daarmee een verbreding van de publieke waarde propositie. Echter, zorgen deze extra invalshoeken voor de uitdaging om met elkaar hierover in volledige overeenstemming te komen en blijven. Hiernaast is het in deze casus lastig gebleken om de publieke waarde propositie in volledige overeenstemming met alle burgers uit de Cleantech-regio af te stemmen, waardoor in dit co-creatieproces afgestemd wordt tussen vertegenwoordigers. Het co-creatieproces heeft ook gezorgd voor een toevoeging van kennis, vaardigheden en netwerken aan het onderdeel capaciteiten, door de betrokkenheid van netwerken uit de drie sectoren. Door deze aanvulling wordt de behoefte aan externe capaciteiten en vaardigheden geminimaliseerd. Ondanks de aangesloten netwerken van participanten, blijven de capaciteiten op het vlak van mensenbezetting en financiële middelen beperkt. Dit is naast het vooropgestelde eigenbelang van participanten de reden voor het beperkte lerend en evaluerend vermogen binnen de board. Het co-creatieproces versterkte het legitimiteit-element, vanwege de noodzaak aan interne verantwoording en draagvlak voor besluitvorming. Hierbij is het vertrouwen tussen de participanten van het co-creatieproces en het vertrouwen van publieke professionals in de betrokkenheid van burgers tot de strategische board, een belangrijk onderdeel. Tot slot is met de externe verantwoording gebleken dat het politieke draagvlak essentieel is voor dit co-creatieproces, met name voor het verkrijgen van financiële middelen.

6.2 Beperkingen en vervolgonderzoek

6.2.1. De beperkingen van het onderzoek

Allereerst is dit onderzoek beperkt door de manier waarop de respondenten geselecteerd zijn en de daaruit volgende percepties (Gubrium et al., 2012). Alle respondenten waren actief verbonden met de strategische board van het co-creatieproces, waardoor de perceptie van burgers in de Cleantech-regio niet is onderzocht. Zoals beschreven in de methodologie is wel aan de respondenten gevraagd hoe zij denken over de perceptie van actoren buiten het co-creatieproces, zoals burgers. Dit is ten nadele van de validiteit van dit onderzoek, maar het was de intentie om het co-creatieproces tussen de actoren in de strategische board te onderzoeken vanwege het feit dat dit proces, het thema Cleantech en de samenwerkingsagenda niet als zodanig in de regio herkend wordt door burgers (Berenschot, 2021). Deze beperking neemt niet weg dat dit onderzoek niet voor de gehele regio geldt.

Een tweede beperking is het feit dat dit onderzoek zich baseert op één casus. In de methodologie van dit onderzoek is aangegeven dat de onderzoeksresultaten daardoor niet hoeven te gelden voor andere casussen. Wel kan er geleerd worden van de conclusies uit dit onderzoek. Wanneer meerdere casussen in vervolgonderzoek onderzocht worden volgens dezelfde methodiek, dan kan dit onderzoek daarvoor een goed vertrekpunt zijn. Uit deze casussen kunnen meerdere vormen van co-creatieprocessen ontstaan, waarmee de relatie tussen de vorm van de co-creatie en de publieke waardecreatie onderzocht kan worden. Gezien de tijdsspanne waarbinnen dit onderzoek is uitgevoerd en de omvang van de onderzochte casuïstiek, is het niet mogelijk geweest om meerdere casussen te onderzoeken.

Tot slot is de literatuur, over de gevolgen van een co-creatieproces in triple helix verband voor publieke waardecreatie, een beperking geweest voor dit onderzoek. Er is veel literatuur te vinden over beide onderzoeksvariabelen, maar onderzoek naar de onderlinge interactie ontbreekt. Hiernaast is in dit onderzoek het model van Moore (1995) gebruikt, maar er zijn nog andere publieke waardecreatie-modellen waarop een co-creatieproces in triple helix verband een andere invloed kan hebben.

6.2.2. Aanbevelingen tot vervolgonderzoek

Vanuit deze beperkingen ontstaan nieuwe mogelijkheden om vervolgonderzoek uit te voeren. Ten eerste kan vervolgonderzoek de invulling van strategische driehoek in een co-creatieproces verder ontwikkelen. Met dit onderzoek zijn specifieke onderdelen van de strategische driehoek aangescherpt of veranderd door, via het co-creatieproces, meerdere actoren in het middelpunt van de driehoek te plaatsen. Echter, om een herziende strategische driehoek te ontwikkelen is meer gelijksoortig onderzoek benodigd waarin verschillende actoren in het midden van de driehoek geplaatst moeten worden binnen een co-creatieproces.

Ten tweede kan vervolgonderzoek de relatie onderzoeken tussen de vorm van een co-creatieproces en wat daarvan de invloeden zijn op de publieke waardecreatie. Bijvoorbeeld in een gelijksoortige casestudie met een co-creatieproces in de vorm van een quadruple helix² of een samenwerking tussen de gemeente en burgers. Hieruit kan blijken of de vorm van het co-creatieproces uitmaakt voor publieke waardecreatie en kunnen deze inzichten gebruikt worden in soortgelijke casussen. Zodra onderzoek zich baseert op meerdere casussen van co-creatieprocessen, dan kan nauwkeuriger aangegeven worden op welke manier(en) een co-creatieproces in triple helix verband de publieke waardecreatie bevordert of juist hindert.

Tot slot en in navolging op het voorgaande, kan vervolgonderzoek statistisch uitwijzen of een co-creatieproces in triple helix verband op een andere manier van invloed is wanneer een andere benadering van publieke waardecreatie gebruikt wordt. Bijvoorbeeld in een kwantitatief onderzoek waarbij het public value scorecard-model van Moore (2003) gebruikt wordt, die de resultaten van het co-creatieproces statistisch kan uitrekenen en evalueren. Dit kan bijdragen aan de kennis over de algemene invloed van een co-creatieproces op de publieke waardecreatie, en kunnen de resultaten uit dit onderzoek gevalideerd worden.

² Overheid, onderwijsinstellingen, overheden en burgers

7. Aanbevelingen

Bedenk hoe publieke waarde verankerd kan worden in het investeringsplatform Cleantech-regio

Het Investeringsplatform Cleantech-regio zal de situatie en relatie tussen co-creatie en publieke waarde zoals in dit onderzoek is bevonden, veranderen. Dit omdat de huidige financiële middelen uit de regio-deal, provincies en gemeenten opraken en de ondernemers met het investeringsplatform de belangrijkste autoriserende partij worden. Het advies is om de kennis over de werking van het publieke waarde-mechanisme uit dit onderzoek te gebruiken ter verankering van de publieke waardecreatie in het Investeringsplatform Cleantech-regio. Dit kan door in het platform een specifieke actor aan te wijzen die verantwoordelijk is voor het halfjaarlijks monitoren en evalueren van de besluitvorming ten aanzien van de gecreëerde publieke waarde propositie, benodigde legitimiteit en capaciteit(en). Hierbij is het belangrijk om overeenstemming tussen participanten te creëren over de publieke waarde propositie door structurele en transparante overleggen en evaluaties te organiseren met evenredige vertegenwoordiging van overheden en onderwijsinstellingen. Hierbij kan overwogen worden om het triple helix verband uit te breiden met de betrokkenheid van burgers naar een quadruple helix verband, om daarmee externe legitimiteit en draagvlak voor het co-creatieproces vanuit de samenleving te genereren. Tot slot is het advies om in de nieuwe financieringsconstructie voldoende financiële middelen te reserveren voor operationele capaciteiten zoals mensenbezetting in de strategische board.

Consolideer het lerend vermogen in de organisatieprocessen

Deze aanbeveling gaat over het onderdeel capaciteiten binnen de strategische driehoek. Hierbij gaat het om het delen en verspreiden van de verworven kennis uit projecten tussen de betrokkenen in de Cleantech-regio, en daarbuiten. De lessen en ervaringen van projecten kunnen voor de gemeenten, provincies en ondernemers van toegevoegde waarde zijn en daarmee een basis vormen voor de beoogde regionale ontwikkeling. De onderzoeksresultaten lieten zien dat de optimale constructie van het co-creatieproces nog verfijnd moet worden. Het advies is om de ervaringen en lessen van dit co-creatieproces te delen binnen de Cleantech-regio. Deze kennisdeling kan bijvoorbeeld via het organiseren van een leergang, 'Samen leren in de Cleantech-regio', van zes modules verspreid over zes maanden. Met iedere module georganiseerd in een andere gemeente. In deze leergang komen bestuurders en ondernemers uit de Cleantech-regio bijeen om van elkaars resultaten te leren en om deze kennis op te nemen in de eigen organisatie. De inhoud van de leergang kan ontwikkeld en opgezet worden door Berenschot Adviesgroep B.V., in samenwerking met de kennisinstellingen. De directeur van de Cleantech-regio heeft hierover de regie. De bijeenkomsten worden begeleid door de voorzitter van de strategische board, junior en senior consultants vanuit Berenschot en inspirerende sprekers aangaande het module-onderwerp. In bijlage 6 is een opzet voor deze leergang opgesteld.

Behoud focus op een gemeenschappelijke taal

Uit dit onderzoek is gebleken dat de participanten moeite hebben met het creëren van wederzijds begrip voor elkaar, vanwege het gebrek aan een gemeenschappelijke taal. De overheden en onderwijsinstellingen communiceren voornamelijk in bestuurlijke beleidstermen en fungeert voor deze 'O's' als een moreel kompas voor hun denken en handelen. Omdat is gebleken dat ondernemers deze taal minder goed begrijpen en spreken, kan deze mismatch van invloed zijn op het co-creatieproces. Dit heeft op lange termijn tot gevolg dat participanten langs elkaar gaan werken, daardoor vertrouwen in elkaars handelen verliezen en niet overeenkomen over de onderdelen van publieke waardecreatie. De bestuurlijke taal kan daarnaast een potentieel gevaar zijn voor de verantwoording in de regio, omdat er verwacht wordt dat burgers deze taal niet zullen begrijpen. Het advies is om een sessie te organiseren waarin de nadruk gelegd wordt op het creëren van bewustzijn over het belang van een gemeenschappelijke taal binnen het co-creatieproces. Deze sessie kan bijvoorbeeld door de communicatiestrategie georganiseerd worden. In de sessie kunnen bepaalde kernwoorden of kernbegrippen over het gemeenschappelijk handelen afgesproken worden door via surveys gedachten uit te wisselen over de gebruikte terminologie. Hiermee kunnen misverstanden over begrippen weggenomen worden en wellicht nadere definities worden ontwikkeld. Uit deze sessie zal voor de communicatiestrategie en de participanten blijken waar in het co-creatieproces eenduidigheid in communicatie aangebracht moet worden.

Literatuurlijst

- Alford, J. (2002). Why Do Public-Sector Clients Coproduce? *Administration & Society*, 34(1), 32–56.
<https://doi.org/10.1177/0095399702034001004>
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- B., & Bekkers, V. J. J. M. (2012). *Beleid in beweging*. Boom Lemma.
- Babbie, E. R. (2022). *The Practice of Social Research (text only) 12th(twelfth) edition by E. R. Babbie (12th ed.)*. Wadsworth Publishing.
- Bason, C. (2018). *Leading public sector innovation (second edition)*. Amsterdam University 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>
- Benington, J. (2011). From Private Choice to Public Value? *Public Value*, 31–51. https://doi.org/10.1007/978-0-230-36431-8_2
- Bovaird, T. (2007). Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review*, 67(5), 846–860. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x>
- Bovaird, T., & Loeffler, E. (2012). From Engagement to Co-production: The Contribution of Users and Communities to Outcomes and Public Value. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4), 1119–1138. <https://doi.org/10.1007/s11266-012-9309-6>
- Bovaird, T., Van RYZIN, G., LOEFFLER, E., & PARRADO, S. (2014). Activating Citizens to Participate in Collective Co-Production of Public Services. *Journal of Social Policy*, 44(1), 1–23.
<https://doi.org/10.1017/s0047279414000567>
- Bovens, M., & T Hart, P. (2017). *Openbaar Bestuur (9de editie)*. Wolters Kluwer.
- Bozeman, B. (2007). *Public Values and Public Interest*. Amsterdam University Press.
- Braithwaite, J., Churruca, K., Long, J. C., Ellis, L. A., & Herkes, J. (2018). When complexity science meets implementation science: a theoretical and empirical analysis of systems change. *BMC Medicine*, 16(1).
<https://doi.org/10.1186/s12916-018-1057-z>
- Brandsen, T., Steen, T., & Verschuere, B. (2020). *Co-Production and Co-Creation*. Taylor & Francis.

- Brewer, B., & Hayllar, M. R. (2005). CAPAM Symposium on Networked Government: Building public trust through public-private partnerships. *International Review of Administrative Sciences*, 71(3), 475–492.
<https://doi.org/10.1177/0020852305056825>
- Bryman, A., & Bell, E. (2012). *Social Research Methods* (Herz. ed.). Oxford University Press.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4), 445–456.
<https://doi.org/10.1111/puar.12238>
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2015). *Creating Public Value in Practice*. Taylor & Francis.
- Bryson, J., Sancino, A., Benington, J., & Sørensen, E. (2016). Towards a multi-actor theory of public value co-creation. *Public Management Review*, 19(5), 640–654. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192164>
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2010). Complexity and Hybrid Public Administration—Theoretical and Empirical Challenges. *Public Organization Review*, 11(4), 407–423. <https://doi.org/10.1007/s11115-010-0141-4>
- Cleantech Regio werkt samen aan Regionaal Perspectief 2030 - Cleantech Regio. (2021, 25 januari). Cleantechregio.nl. Geraadpleegd op 17 juni 2022, van <https://www.cleantechregio.nl/nieuws/1350-cleantech-regio-werkt-samen-aan-regionaal-perspectief-2030?acm= 285>
- Cleantech-regio. (2021, 24 februari). Zó zorgvuldig gaat de kassier om met onze Regio Deal miljoenen - Cleantech Regio. Cleantechregio.nl. Geraadpleegd op 5 juni 2022, van <https://www.cleantechregio.nl/nieuws/1377-zo-zorgvuldig-gaat-kassier-frank-met-onze-regio-deal-miljoenen-om?acm= 288>
- Creswell, J. W. (2017). *Qualitative Inquiry & Research Design + 30 Essential Skills for the Qualitative Researcher*. SAGE Publications.
- Crosby, B. C., ‘T Hart, P., & Torfing, J. (2016). Public value creation through collaborative innovation. *Public Management Review*, 19(5), 655–669. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192165>
- Dahl, A., & Soss, J. (2014). Neoliberalism for the Common Good? Public Value Governance and the Downsizing of Democracy. *Public Administration Review*, 74(4), 496–504. <https://doi.org/10.1111/puar.12191>
- Edelenbos, J., Van Meerkerk, I., & Van Meerkerk, I. (2016). *Critical Reflections on Interactive Governance: Vol. PP (1–28)*. Edward Elgar Publishing.
- Fledderus, J., Brandsen, T., & Honingh, M. E. (2015). User co-production of public service delivery: An uncertainty approach. *Sage Journals*.
- Friese, S. (2019). *Qualitative Data Analysis with ATLAS.ti*. SAGE Publications.
- Galvagno, M., & Dalli, D. (2014). Theory of value co-creation: a systematic literature review. *Emerald Insight*, 24(6), 643–683. <http://www.emeraldinsight.com/0960-4529.htm>

- Gephart, R. P. (2004). Qualitative Research and the Academy of Management Journal. *Academy of Management Journal*, 47(4), 454–462. <https://doi.org/10.5465/amj.2004.14438580>
- Gezamenlijke Agenda Cleantech Regio - Cleantech Regio. (2018). CleanTechregio.nl. Geraadpleegd op 2 februari 2022, van <https://www.cleantechregio.nl/over-ons/539-nieuw-een-gezamenlijke-agenda-cleantech-regio>
- Gubrium, J. F., Holstein, J. A., Marvasti, A., & McKinney, K. D. (2012). *The SAGE Handbook of Interview Research: The Complexity of the Craft* (Second ed.). SAGE Publications, Inc.
- Harley, J. (2010). Innovation in governance and public service past en present. *Public Money & Management*, 25(1), 26–35.
- Hasan, M. A., & Baskaran, S. (2022). Exploration and Integration of Institutional Isomorphism Factors and Role of Social Media to Creating Public Value. *Business Management and Strategy*, 13(1), 181. <https://doi.org/10.5296/bms.v13i1.19686>
- Head, B. W., & Alford, J. (2013). Wicked Problems. *Administration & Society*, 47(6), 711–739. <https://doi.org/10.1177/0095399713481601>
- Igalla, M., Edelenbos, J., & Van Meerkerk, I. (2019). What explains the performance of community-based initiatives? Testing the impact of leadership, social capital, organizational capacity, and government support. *Public Management Review*, 22(4), 602–632. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1604796>
- Jakobsen, M. (2012). Can Government Initiatives Increase Citizen Coproduction? Results of a Randomized Field Experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(1), 27–54. <https://doi.org/10.1093/jopart/mus036>
- Jørgensen, T. B., & Bozeman, B. (2007). Public Values. *Administration & Society*, 39(3), 354–381. <https://doi.org/10.1177/0095399707300703>
- Lowndes, V., Pratchett, L., & Stoker, G. (2006). Diagnosing and Remediating the Failings of Official Participation Schemes: The CLEAR Framework. *Social Policy and Society*, 5(2), 281–291. <https://doi.org/10.1017/s1474746405002988>
- Meijer, A. (2016). Coproduction as a structural transformation of the public sector. *International Journal of Public Sector Management*, 29(6), 596–611. <https://doi.org/10.1108/ijpsm-01-2016-0001>
- Meynhardt, T. (2009). Public Value Inside: What is Public Value Creation? *International Journal of Public Administration*, 32(3–4), 192–219. <https://doi.org/10.1080/01900690902732632>
- Moore, M. (1994). PUBLIC VALUE AS THE FOCUS OF STRATEGY. *Australian Journal of Public Administration*, 53(3), 296–303. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.1994.tb01467.x>
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government* (Herz. ed.). Harvard University Press.

- Moore, M. H. (2003). The Public Value Scorecard: A Rejoinder and an Alternative to “Strategic Performance Measurement and Management in Non-Profit Organizations” by Robert Kaplan. SSRN Electronic Journal. <https://doi.org/10.2139/ssrn.402880>
- Moore, M. H. (2013). Recognizing Public Value. Amsterdam University Press.
- Moynihan, D. P. (2006). Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform. *Public Administration Review*, 66(1), 77–89. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00557.x>
- Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2007a). Finding Workable Levers Over Work Motivation. *Administration & Society*, 39(7), 803–832. <https://doi.org/10.1177/0095399707305546>
- Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2007b). The Role of Organizations in Fostering Public Service Motivation. *Public Administration Review*, 67(1), 40–53. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00695.x>
- O’Flynn, J. (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 353–366. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00545.x>
- O’Flynn, J. (2021). Where to for Public Value? Taking Stock and Moving On. *International Journal of Public Administration*, 44(10), 867–877. <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.1884696>
- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Strokosch, K. (2016). Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment? *Public Management Review*, 18(5), 639–653. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1111927>
- Parks, R. B., Baker, P. C., Kiser, L., Oakerson, R., Ostrom, E., Ostrom, V., Percy, S. L., Vandivort, M. B., Whitaker, G. P., & Wilson, R. (1981). CONSUMERS AS COPRODUCERS OF PUBLIC SERVICES: SOME ECONOMIC AND INSTITUTIONAL CONSIDERATIONS. *Policy Studies Journal*, 9(7), 1001–1011. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1981.tb01208.x>
- Prahalad, C. K., & Ramaswamy, V. (2000). Co-opting Customer Competence. *Harvard Business Review*, 78(1), 78–91. <https://hbr.org/2000/01/co-opting-customer-competence>
- Provincie Gelderland. (2016). Kracht van Oost 2, Perspectieven op de ruimtelijke economie van Oost-Nederland. [https://www.regiofoodvalley.nl/fileadmin/regiofoodvalley.nl/documenten/Rapport Kracht van Oost 2 Ir.pdf](https://www.regiofoodvalley.nl/fileadmin/regiofoodvalley.nl/documenten/Rapport_Kracht_van_Oost_2_Ir.pdf)
- Regioplan Beleidsonderzoek, ESD2, & IHS Erasmus. (2016). KRACHT VAN OOST. Vanuit begrepen kracht naar toekomstvaardig handelen (presentatie) (Nr. V1). <https://docplayer.nl/59945460-Kracht-van-oost-vanuit-begrepen-kracht-naar-toekomstvaardig-handelen.html>

- Rhodes, R., & Wanna, J. (2007). The Limits to Public Value, or Rescuing Responsible Government from the Platonic Guardians. *Australian Journal of Public Administration*, 66(4), 406–421. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00553.x>
- Saldaña, J. (2015). *The Coding Manual for Qualitative Researchers* (Herz. ed.). SAGE Publications.
- Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2015). *Methoden en technieken van onderzoek* (7 ed.). Pearson Education.
- Schmidt, V., & Wood, M. (2019). Conceptualizing throughput legitimacy: Procedural mechanisms of accountability, transparency, inclusiveness and openness in EU governance. *Public Administration*, 97(4), 727–740. <https://doi.org/10.1111/padm.12615>
- Stoker, G. (2006). Public Value Management. *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41–57. <https://doi.org/10.1177/0275074005282583>
- Swanborn, P. G. (2007). *Evalueren* (2de editie). Boom Lemma.
- Talbot, C. (2011). Paradoxes and prospects of ‘public value’. *Public Money & Management*, 31(1), 27–34. <https://doi.org/10.1080/09540962.2011.545544>
- Thiel, S. (2014). *Research Methods in Public Administration and Public Management*. Routledge.
- Torring, J., Peters, B. G., Pierre, J., & Sørensen, E. (2012). The governance debate and the rise of interactive governance. *Interactive Governance Advancing the Paradigm*, 9–32. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199596751.003.0002>
- Torring, 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., Scherpenisse, J., & Van Twist, M. (2015). *Sedimentatie in sturing* [E-book]. NSOB. Geraadpleegd op 9 mei 2022, van <https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2019-10/NSOB-2015-Sedimentatiein-sturing.pdf>
- Voorberg, W., Bekkers, V., Timeus, K., Tonurist, P., & Tummers, L. (2017). Changing public service delivery: 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. (2015). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333–1357. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.930505>
- Wester, F. (1995). *Strategieën voor kwalitatief onderzoek*. Coutinho.
- Yang, K. (2016). Creating Public Value and Institutional Innovations across Boundaries: An Integrative Process of Participation, Legitimation, and Implementation. *Public Administration Review*, 76(6), 873–885. <https://doi.org/10.1111/puar.12561>

Yin, R. K. (2017). *Case Study Research and Applications*. SAGE Publications.

Bijlagen

Bijlage 1. Operationalisering onderzoeksvariabelen

Concept: co-creatie

<i>Variabele</i>	<i>Dimensie</i>	<i>Indicator</i>
Het co-creatieproces	De ontwikkeling van beleid binnen de co-creatie	<ul style="list-style-type: none">- De perceptie op het 'gezamenlijk' ontwikkelen van beleid- De perceptie op de inclusie van benodigde en juiste actoren tijdens de beleidsontwikkeling- De perceptie op hoe hulpbronnen/kennis/ideeën wel of niet werden opgenomen in de beleidsontwikkeling- De perceptie op rolverdeling, verantwoordelijkheden en initiatief tussen de betrokken actoren
Onderdelen uit het co-creatieproces	Barrières voor betrokken actoren in co-creatie	<ul style="list-style-type: none">- De perceptie op het (niet) kunnen co-creëren van betrokken actoren- De perceptie op de overheid dat zij (niet) geschikt is voor co-creëren- De perceptie dat publieke managers actoren (niet) willen betrekken tot de co-creatie- De perceptie op het (niet) hebben van een conservatieve bestuurscultuur

Concept: publieke waarde

<i>Variabele</i>	<i>Dimensie</i>	<i>Indicator</i>
Publieke waarde propositie	Gewenste publieke waarde	<ul style="list-style-type: none">- De missie of visie van de co-creatie
	Raadplegen/overleggen	<ul style="list-style-type: none">- De perceptie op inclusiviteit, openheid, transparantie van gesprekken en overwegingen binnen de samenwerking van wat de publieke waarde is- De perceptie op het includeren/excluderen van verschillende publieke waarden
	Unanimiteit	<ul style="list-style-type: none">- De perceptie op het onderschrijven van de publieke waarde propositie
Legitimiteit	Externe legitimiteit	<ul style="list-style-type: none">- De perceptie op de aard en type legitimiteit die benodigd is voor de co-creatie- De perceptie op de ondersteuning vanuit de autoriserende omgeving voor de co-creatie- De perceptie vanuit de autoriserende omgeving op de co-creatie

		<ul style="list-style-type: none"> - De perceptie op de mate van verantwoording afleggen vanuit de co-creatie op de autoriserende omgeving
	Interne legitimiteit	<ul style="list-style-type: none"> - De perceptie van betrokken actoren over de co-creatie - De perceptie op gedeelde ondersteuning/support voor de samenwerking binnen de co-creatie - De perceptie op interne verantwoording aan ondersteunende/ deelnemende actoren - De perceptie van het vertrouwen dat betrokken actoren in elkaar hebben in de co-creatie
	De afstemming van waardes tussen de betrokken actoren	<ul style="list-style-type: none"> - De perceptie op het proberen het betrekken van actoren tot de co-creatie - De perceptie op gelijke toegang tot de co-creatie voor betrokken actoren - De perceptie op de invloed(en) van de input van betrokken actoren
Capaciteiten/ vaardigheden	Interne capaciteiten/ vaardigheden	<ul style="list-style-type: none"> - De perceptie op de capaciteiten en vaardigheden binnen de co-creatie om de gestelde doelen te behalen - De perceptie op de capaciteiten voor het ontwikkelen van kennis en de capaciteiten om deze kennis om te zetten in activiteiten - De perceptie op voldoende operationele capaciteit(en) binnen de co-creatie - De perceptie op voldoende menselijke capaciteit(en) binnen de co-creatie
	Externe capaciteiten/ vaardigheden	<ul style="list-style-type: none"> - De perceptie op de behoefte aan externe capaciteiten om de co-creatie succesvol te laten zijn - De perceptie op het (niet) kunnen aantrekken van externe capaciteiten voor de co-creatie
	Organisationeel leren	<ul style="list-style-type: none"> - De perceptie op leren en innovatie binnen het co-creatieproces - De perceptie op organisationeel leren binnen het co-creatieproces - De perceptie op leren en innovatie van het co-creatieproces
	Financiële middelen	<ul style="list-style-type: none"> - De perceptie op de hoeveelheid financiële hulbronnen/middelen voor de co-creatie - De perceptie dat de co-creatie de hoeveelheid financiële middelen bevordert

- De perceptie waarop deze financiële hulpbronnen/middelen binnen de co-creatie gebruikt worden

Bijlage 2. Interviewvragen

Interviewvragen leden van de strategisch board (triple helix verband)

1. Persoonlijke introductie + introductie Erasmus & Berenschot
2. Doel van het onderzoek: Op welke manier(en) beïnvloedt de co-creatie binnen triple helix verband de publieke waardecreatie?
3. Doel van het interview: factoren die van invloed zijn op publieke waardecreatie zijn al wel bekend. Echter, wordt gesteld dat samenwerking tot meer en betere publieke waarde leidt maar er is weinig bekend over de invloed van co-creatie op publieke waarde. In dit onderzoek wordt bekeken op welke manier(en) co-creatie publieke waardecreatie beïnvloedt in de Cleantech-regio.
4. Opnemen en transcriptie van het interview (AVG-formulier)

Algemene vragen

- Kunt u uzelf en uw functie binnen de strategische board Cleantech-regio introduceren?
- Hoe lang bent u al betrokken bij deze samenwerking?
- Wat is uw rol binnen deze samenwerking?
- Kunt u uitleggen wat deze samenwerking (strategische board) binnen de Cleantech-regio inhoudt?

Co-creatie vragen

Beleidsontwikkeling

1. Wie is er allemaal verantwoordelijk voor de beleidsontwikkeling in de strategische board
2. Zijn voor de beleidsontwikkeling externe actoren met bijvoorbeeld meer expertise benodigd geweest? En in welke mate zijn zij/u verantwoordelijk voor het opstellen van gezamenlijk beleid?
3. Hoe is tijdens de beleidsontwikkeling omgegaan met gezamenlijke input van hulpbronnen/ kennis/ideeën?
4. Kunt u een beschrijving geven van de verschillende rollen/functionies van uw collega's in de strategische board? Wie is bijvoorbeeld de initiatiefnemer hierbinnen? En heeft dit mogelijk consequenties voor de samenwerking?

Barrières in het co-creatieproces

1. Zijn er eventueel barrières waar u tegen aanloopt in deze samenwerking in de co-creatie?
2. Hoe gaan de provincies en gemeenten om met de input/aanwezigheid van betrokken actoren bij het ontwikkelen van gezamenlijk beleid?
3. Wat zijn de gevolgen van de co-creatie voor de overheid (provincie/gemeenten) binnen de Cleantech-regio?

Publieke waarde propositie

1. Kunt u mij vertellen welke publieke waarde(n) de strategische board nastreeft? Welke publieke waarden zijn in kaart gebracht en zijn wel/niet meegenomen in het triple helix verband? En waarom?
2. Hoe zag het proces over de keuze van publieke waarden eruit?
3. Welke partijen/collega's waren het eens/oneens met de samenstelling van publieke waarde(n), en waarom?
4. Wat gebeurde er met de publieke waarde die niet werden meegenomen?

Capaciteiten/ vaardigheden

Intern

1. Wat voor invloed(en) hebben de al aanwezige kennis/vaardigheden binnen de strategische board op de samenwerking?
2. Beschikt strategische board over het vermogen om deze kennis/vaardigheden om te zetten in concrete activiteiten?
3. Hoe wordt er omgegaan wanneer er een gebrek aan kennis/vaardigheden is binnen de strategische board? Wordt er dan bijvoorbeeld externe bronnen ingeschakeld en in welke mate beschikt de strategische board over externe hulpbronnen?
4. Beschikt de strategische board over voldoende betrokken actoren om activiteiten te bewerkstelligen die de gestelde doestellingen kunnen behalen?

Extern

1. Zijn er collega's of partijen buiten de strategische board benodigd om besluiten te nemen of ondersteuning te bieden aan te nemen besluiten? Indien ja, wie zijn dit en in welke mate beïnvloeden zij dit? En is dit structureel?
2. Zijn er collega's, partijen of organisaties benodigd van buiten de strategische board om de activiteiten hierbinnen te laten slagen en dus om de gewenste resultaten te bereiken? Indien ja, lukt dit ook om deze te betrekken? En in welke mate?

Organisationeel leren

1. Op welke manier heeft de strategische board geleerd en geïnnoveerd binnen de Cleantech-regio? Bijvoorbeeld evaluaties van besluiten, innovatie aanjagen via de samenwerkingsagenda of directe stimulatie in de regio?
2. Kijkt de strategische board ook naar andere soortgelijke regio's? Zoals Brainport Eindhoven, SEAPORT Rotterdam of de Foodvally? En wat doet de board hiermee?
3. Kunnen de regionale partijen, gemeenten, provincies en bedrijven leren van de activiteiten in de Cleantech-regio? (En doen zij dit ook?)

Financiële middelen

1. Zijn de beschikbare financiële middelen voldoende voor de strategische board in de Cleantech-regio?
2. Heeft het co-creatie verband voordelen voor de financiële middelen van de Cleantech-regio?
3. Hoe wordt er met de financiële omgegaan/ verdeeld en wat vindt u daarvan?

Legitimiteit

Algemene vragen

1. Kunt u mij vertellen hoe de strategische board tot besluiten komt?
2. Hanteert de board specifieke procedures om te een besluit te komen?
3. Heeft iedere collega gelijke toegang tot de samenwerking in de strategische board?
4. Hoe wordt er gereageerd op de input van collega's in de strategische board? In welke mate is die input van invloed op de samenwerking en het te ontwikkelen beleid en hoe wordt hiermee omgegaan?

Interne legitimiteit

1. Wat denkt u dat uw collega's vinden van de co-creatie in de strategische board?
2. Is er vanuit de strategische board ook support en ondersteuning voor de samenwerking?
3. Kunt u mij vertellen wie de verantwoording heeft over de Cleantech-regio?
4. Hebben de leden van de strategische board vertrouwen in elkaar in relatie tot de samenwerking?

Externe legitimiteit

1. Is er support en ondersteuning nodig van externe partijen of organisaties? Bijvoorbeeld de politiek, de regionale samenleving of de media?
2. Wat denkt u wat deze externe groepen vinden van de co-creatie in de strategische board?
3. En denkt u vervolgens dat deze externe groepen de co-creatie ondersteunen?
4. Vindt er vanuit de strategische board op deze externe partijen verantwoording plaats? En in welke mate?

Bijlage 3. Interviewrespondenten

#	<i>Functie</i>	<i>Interviewdatum</i>
R_	Wethouder gemeente Apeldoorn/ voorzitter dagelijks bestuur	26-04-2022
R_	Directeur	28-04-2022
R_	Ambtenaar provincie Overijssel	28-04-2022
R_	Lobbyist/ strategisch adviseur	28-04-2022
R_	Adjunct-directeur/ procesbegeleider/ communicatiestrateg	03-05-2022
R_	Lector hogeschool Saxion	10-05-2022
R_	Programmaleider gebiedsagenda/ Ambtenaar provincie Gelderland	10-05-2022
R_	Directeur ondernemersvereniging	14-06-2022

Voor wetenschappelijke doeleinden en controle, kan in overleg met de onderzoeker de lijst met interviewrespondenten gedeeld worden.

Bijlage 4. Geanalyseerde documenten

#	<i>Documentnaam</i>
D1	Nieuwsbrief 17 mrt. 2022
D2	Nieuwsbrief 17 febr. 2022
D3	Nieuwsbrief 27 jan. 2022
D4	Nieuwsbrief 16 dec. 2022
D5	Nieuwsbrief 18 nov. 2022
D6	15 geschreven columns door strategische board
D7	Agenda Cleantech-regio 2019-2023
D8	Cleantech-regio - regiodeal
D9	Concept RES (Regionale Energie Strategie) okt. 2020
D10	Studie Kracht van Oost V1 & V2
D11	Samenwerkingsagenda, Perspectief 2030
D12	Duurzame initiatieven via: https://www.cleantechregio.nl/duurzame-initiatieven

Bijlage 5. Coderingsschema

Co-creatie		
	Functie (rol)	Type functie
		Perceptie op de functie
		Rolverdeling binnen Triple Helix
	Co-creatieproces	
		Onderlinge afhankelijkheid
		Gezamenlijke beleidsontwikkeling
		Onderlinge uitwisseling van kennis/middelen binnen Triple Helix
		Samenwerkingsbarrière van overheid
		Samenwerkingsbarrière van betrokken actoren
Publieke waarde propositie (PWP)		
	Publieke waarde	Missie & visie PWP
		Inspanningsbereidheid
		Persoonlijke overtuiging (PWP)
		Uitgesloten publieke waarden
	Keuze voor publieke waarde	
		Onderlinge beraadslaging & overleg
		Externe beraadslaging & overleg
	Unanimiteit	
		Overeenstemming over PWP
		Disharmonie over PWP
Legitimiteit		
	Omgevingslegitimiteit	
		Noodzaak aan externe legitimiteit
		Verantwoording aan externe omgeving
		Oordeel van externe omgeving over co-creatie
		Ondersteuning vanuit externe omgeving voor co-creatie
	Co-creatie legitimiteit	

		Perceptie op samenwerking
		Vertrouwen
		Verantwoording vanuit rol/positie
	Interne besluitvorming	
		Besluitvormingsprocedure
		Interne transparantie
		Inclusiviteit van betrokken actoren
		Reactie op input binnen Triple Helix
Capaciteiten & vaardigheden		
	Menselijke vaardigheden	
		Capaciteit aantal werknemers
		Aanwezige kennis en vaardigheden
		Niet-aanwezige kennis en vaardigheden
		Omvormen van kennis/ vaardigheden naar activiteiten
	Externe hulpbronnen	
		Noodzaak aan externe kennis/vaardigheden
		Invloed van externe kennis/ vaardigheden
	Organisationeel leren	
		Evalueren
		Leren en innoveren binnen co-creatie
		Leren van andere projecten
		Doorontwikkeling PWP
	Financiële middelen	
		Voldoende financiële middelen
		Invloed van co-creatie op financiële middelen
		Gebruik van de beschikbare financiële middelen

Bijlage 6. Casus Cleantech-regio Oost-Nederland

Het verleden en heden van de Cleantech-regio.

Al meer dan tien jaar lang, werken de overheden, ondernemers en onderwijsinstellingen in de Strategische Board Stedendriehoek (triple helix platform in de regio) samen aan de economische en maatschappelijke regionale opgaven van Oost-Nederland. Voor de huidige samenwerking, verliep de samenwerking stroef, had het te kampen met beperkte financiële middelen en waren de resultaten van deze samenwerking gematigd. Toch liet de studie 'Kracht van Oost' in 2016 zien dat de regio de potentie had om zich op het gebied van economie en duurzaamheid regionale samenwerkingen te ontwikkelen. Daarnaast moest de aansturing van de regio meer structuur en overzicht krijgen, waaruit de behoefte ontstond voor een centrale samenwerkingsagenda. Om deze reden gebruikte initiatiefnemer Provincie Gelderland de kennis en vaardigheden van de onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven om samen de Samenwerkingsagenda 2019-2023 te ontwikkelen (Regioplan Beleidsonderzoek et al., 2016). Met het centrale thema 'Cleantech', vrij vertaald schone technologie was de doelstellingen om een duurzame welvaart te ontwikkelen in de regio Oost-Nederland. Dit resulteerde in maart 2018 tot een agenda met zeven thema's die vanuit de Regiodeal elk een budget nodig hadden. De thema's zijn energietransitie (25% CO2-reductie), met de bijbehorende thema's innovatiekracht (100 nieuwe startups/business cases), human capital (iedere werkgever de juiste arbeidskrachten), schone mobiliteit (slim, snel en schoon vervoer) en circulaire economie (circulaire ketenregio), met de bijbehorende thema's vestigingsklimaat en leefomgeving (kwaliteit van landschap). Met deze agenda werd in 2019 de Regiodeal-aanvraag geschreven en goedgekeurd door Het Rijk (Samenwerkingsagenda Cleantech-regio, 2018).

Na het verkrijgen van de Regiodeal in 2020, was er vanuit het rijk 7,5 miljoen euro, en nog eens 4 miljoen euro extra vanuit Provincie Gelderland, te verdelen voor de projecten in de Cleantech-regio. De strategische board startte het project door ieder thema een werkgroep toe te bedelen, die onafhankelijk van elkaar samenwerkte. Deze werkgroepen bestonden uit themalijnmanagers, wethouders, ondernemers, en uitvoerende burgers. In oktober 2021 werd adviesorganisatie Berenschot gevraagd om de resultaten en effecten van de samenwerkingsagenda op de regio te onderzoeken. Hieruit werd geconcludeerd dat het profiel, de opgestelde thema's en de regio congruent zijn aan elkaar, maar dat ontwikkelingen op het overgrote deel van de agenda achterblijven. Ook onderscheidde de regio zich met de gekozen thema's zich nauwelijks ten opzichte van andere regio's in Nederland (Berenschot, 2021). Met deze evaluatie en de nieuwe studie 'Kracht van Oost V2' werd er een nieuw samenwerkingsprogramma opgericht met de drie centrale thema's: wonen werken en bereikbaarheid (Cleantech Regio werkt samen aan Regionaal Perspectief 2030 - Cleantech Regio, 2021).

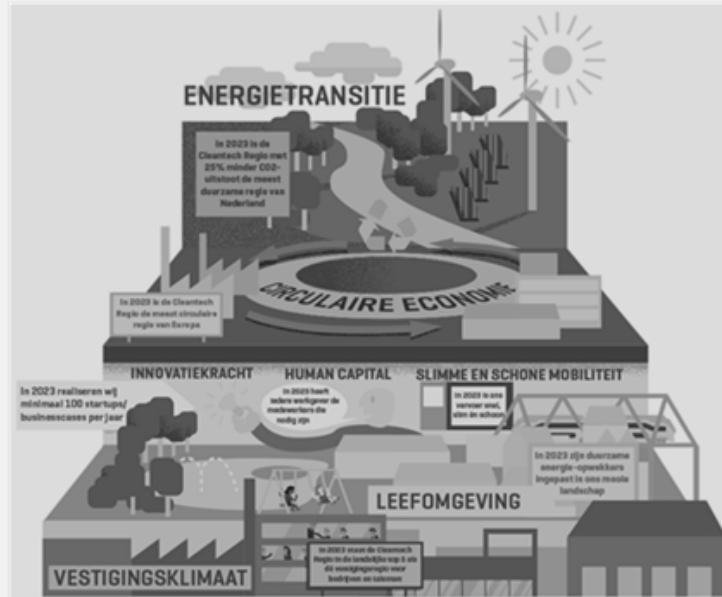
Bijlage 7. Participanten en rolverdeling in het co-creatieproces

Participanten van de strategische board	
Overheden	Vertegenwoordigers van Provincies Gelderland en Overijssel, wethouders uit gemeenten Apeldoorn, Deventer, Epe, Lochem, Voorst, Zutphen en Brummen
Onderwijsinstellingen	Twee lectoren van hogeschool Aventus en hogeschool Saxion
Ondernemers	Voorzitter van belangenvertegenwoordiger VNO-NCW Midden

Rolverdeling binnen de strategische board	
Overheden	Verantwoordelijk voor: <ul style="list-style-type: none"> • Beheer financiële middelen • Aansturing werkorganisatie • Dagelijks bestuur Cleantech-regio • Beleidsontwikkeling
Onderwijsinstellingen	Verantwoordelijk voor: <ul style="list-style-type: none"> • Beheren Cleantech-regiomonitor • (Evaluatie)onderzoek • Beleidsaanbevelingen • Inbreng theoretische kennis
Ondernemers	Verantwoordelijk voor: <ul style="list-style-type: none"> • Operationele capaciteiten in werkorganisatie • Beleidsimplementatie • Inbreng kennis en ervaring • Aansturing werkorganisatie

Bijlage 8. De publieke waarden

Publieke waarde propositie in de Samenwerkingsagenda 2019-2023



- **Energietransitie:** “met 25% reductie in CO₂-uitstoot is de Cleantech-regio in 2023 de meest duurzame regio in Nederland (eq. 9 peta-Joule/jr)”
 - Aquathermie, energievoorziening papierindustrie, zonnepanelen, aardgasvrij, MKB-energie-abonnement
- **Circulaire economie:** “in 2023 is de Cleantech-regio de meest circulaire regio van Europa”
 - Circulaire waterketen & waterfabriek Ciruculus, bedrijventerrein De Mars, versnelling van pilots
- **Innovatiekracht:** “in 2023 ondersteunt de Cleantech-regio 100 startups en/of nieuwe business cases per jaar”
 - Innovatiecentrum S/park, Centrum Innovatie in Diergezondheid en Duurzaamheid, Agro-Inno-Center
- **Human Capital:** “in 2023 heeft iedere werkgever in de Cleantech-regio de medewerkers die nodig zijn”
 - Instroom techniek/ IT, high potentials, ontwikkelen van fieldlabs
- **Slimme & Schone Mobiliteit:** “het vervoer in de Cleantech-regio in 2023 is snel, slim en schoon”
 - Deelvervoer, schone havens, elektrificeren luchtvaart (DEAC)
- **Leefomgeving:** “in 2023 dragen de duurzame energieopwekkers in de Cleantech-regio bij aan de kwaliteit van ons landschap”
 - Duurzame transitie bedrijventerreinen, ontwikkeling stadscampus, verbreding A1-snelweg

(Gezamenlijke Agenda Cleantech Regio - Cleantech Regio, 2018)

Bijlage 9. Leergang 'Samen leren in de Cleantech-regio'

Modules:	Toelichting:
1. Verbindend leiderschap, Locatie: Apeldoorn	Beantwoorden van centrale vragen zoals: Hoe creëer en borg je overeenstemming? Hoe ga je om met disharmonie binnen de samenwerking? Wat voor soort leiderschap vergt het leggen van verbindingen? Reflectie op eigen leiderschapsstijl.
2. Confrontatiesessie Locatie: Deventer	Het wederzijds inspireren en evalueren van kennis uit de voorgaande leergang, en toepassen op casussen/vraagstukken binnen de regio
3. Publieke innovatie Locatie: Voorst	Beantwoorden van centrale vragen zoals: Wat hebben ondernemers nodig? Hoe kunnen we inspelen op maatschappelijke behoeftes? Hoe ziet de rolverdeling hierin eruit?
4. Confrontatiesessie Locatie: Epe	Het wederzijds inspireren en evalueren van kennis uit de voorgaande leergang, en toepassen op casussen/vraagstukken binnen de regio
5. Samenwerken binnen systemen Locatie: Lochem	Beantwoorden van centrale vragen zoals: Hoe werk je binnen de Cleantech-regio efficiënt en effectief samen? Hoe behoud je het overzicht? Hoe voorkom je veelvoorkomende barrières in deze samenwerking?
6. Confrontatiesessie Locatie: Zutphen	Het wederzijds inspireren en evalueren van kennis uit de voorgaande leergang, en toepassen op casussen/vraagstukken binnen de Cleantech-regio