



**CONDITIES
VOOR
CO-CREATIE**

**ONDERZOEK
REKENKAMERCOMMISSIE**

MAART 2017



EINDHOVEN

Conditie voor co-creatie

Rekenkamercommissie Eindhoven

Maart 2017

Inhoud

INLEIDING	3
1 AANPAK	3
2 BEVINDINGEN	4
2.1 Begripsdefiniëring en Eindhovense visie co-creatie.....	4
2.2 Doelen en werkwijzen	4
2.3 Uitvoering.....	5
2.4 Begroting en verantwoording	6
2.5 Conditie voor succes	7
3 CONCLUSIES.....	8
4 AANBEVELINGEN	9
5 CONCEPTRAADSBESLUIT	10
BIJLAGE Rapportage KplusV	

Colofon

Gemeente Eindhoven
Maart 2017
Rekenkamercommissie Eindhoven

Walter Hartmann	voorzitter
Cris van Osch	vicevoorzitter
Ceciel van Bergeijk	raadslid
Saskia Lammers	raadslid
Ellen Schoumacher	raadslid
Christo Weijs	raadslid
Tineke van den Biggelaar	secretaris/onderzoeker

INLEIDING

Eindhoven profileert zich als een broedplaats van innovatie. In het coalitieakkoord 'Expeditie Eindhoven, Iedereen mee', is het uitgangspunt om ontwikkelingen niet af te wachten, maar hierop te anticiperen. De gemeente heeft de ambitie om "door te groeien naar een overheid die snel kan meebewegen, die samen met de stad optrekt door meer te werken in netwerken in gelijkwaardige samenwerking met partijen buiten de organisatie. De ambitie is om als overheid de steeds complexer wordende vraagstukken integraal en van buiten naar binnen op te pakken, aansluitend bij de steeds meer digitaal wordende wereld en aanhakend op externe kansen en initiatieven". De gemeente ambieert innovatieve wegen in te slaan gebruik makend van technologie en design voor en door (partners in) de stad. Deze co-creatie op allerlei terreinen vraagt een andere werkwijze van de organisatie. De rekenkamer geeft inzicht in de toerusting van de gemeentelijke organisatie op deze werkwijze en doet aanbevelingen ter verbetering in het licht van toekomstige opgaven.

VRAAGSTELLING

De centrale vraagstelling luidt:

Is de Eindhovense gemeentelijke organisatie voldoende toegerust om adequaat beleid te ontwikkelen in co-creatie met partners in de stad?

Deelvragen zijn:

1. *Wat is de begripsdefiniëring van co-creatie en wat is de Eindhovense visie?*
2. *Hoe worden doelen en werkwijzen vastgesteld, wat zijn ijkpunten, gezamenlijke aanpak?*
3. *Hoe verlopen processen, de in- en externe samenwerking, hoe is de beheersing, hoe is de governance, wat is de rol van innovatie, opdrachtgever,-nemers, wat zijn risico's?*
4. *Hoe worden co-creatieprocessen begroot en verantwoord?*
5. *Wat zijn condities voor succes?*
6. *Wat zijn toekomstige opgaven?*

1 AANPAK

De rekenkamercommissie koos de ontwikkeling van de binnenstadsvisie en de sportvisie als cases. Het extern onderzoeksbureau KplusV verrichtte het verdiepende onderzoek door dossieranalyse en interviews met de verantwoordelijke wethouders, relevante sleutelfiguren van de gemeentelijke organisatie en stakeholders. Het onderzoek richtte zich met name op het beleid en de werkwijzen in de praktijk. Onderzoekswerkzaamheden zijn verricht in de periode van december '16 tot maart '17.

2 BEVINDINGEN

2.1 Begripsdefiniëring en Eindhovense visie co-creatie

In Eindhoven is geen sprake van een eenduidige definitie van het begrip co-creatie. In de ambtelijke organisatie werd eerder vooral over het begrip samenspraak gesproken en de laatste jaren over co-creatie. Andere veel gebruikte termen om invulling te geven aan interactie met inwoners en/of partijen in gemeenten zijn 'van buiten naar binnen werken', horizontalisering, interactieve beleidsvorming, samenspraak of publieks- of inwonersparticipatie en design denken.

Sommige medewerkers zien beide begrippen als synoniem van elkaar, anderen zien de begrippen als onderdeel van elkaar, waarbij verschillend gedacht wordt over welk begrip onderdeel is van het andere begrip.

Hoewel er andere termen gebruikt worden, is er een gedeelde opvatting over de overeenkomst van begrippen; het van buiten naar binnen werken als gemeentelijke organisatie. Dat er meer samen met externe partners gewerkt moet worden, is geen discussie binnen de gemeente. Over hoe dat dient te gebeuren en wat daarbij met name de rol van de gemeenteraad is, bestaat nog geen duidelijkheid.

2.2 Doelen en werkwijzen

Voor de start van een mogelijk co-creatietraject is het van belang dat nagedacht wordt over het doel van co-creatie, over de fase waarin stakeholders betrokken worden en over de mate van invloed van de stakeholders.

Uit de bestudeerde cases blijkt dat doelen van co-creatie trajecten impliciet zijn. Uit het co-creatieproces van de binnenstadvisie en de sportvisie en de gevoerde gesprekken met ambtenaren van de gemeente blijkt dat het doel wel degelijk genoemd kan worden, maar het expliciteren van het doel is geen onderdeel van de werkwijze. Zowel bij de sportvisie als, in mindere mate, de binnenstadvisie is er door de gemeente hier vooraf onvoldoende over nagedacht. De vraag of co-creatie wel passend was en welk doel het moest dienen is, zeker in de eerste fase bij de sportvisie, niet expliciet aan de orde geweest, wel dat beide visies in co-creatie gemaakt gingen worden.

De vermenging met de taakstellingsdiscussie op sportgebied zorgde bovendien in de eerste fase voor een situatie waarin het belang van externe partners was om de bezuinigingen (op hun sportgebied) zoveel mogelijk te beperken. Met tegengestelde belangen en zonder een eenduidig doel (een visie opstellen en/of taakstellend bezuinigen) komen randvoorwaarden als vertrouwen, openheid en wederkerigheid onder druk te staan. Het expliciet overwegen wat het doel van co-creatie zou moeten zijn, had in het geval van de sportvisie waarschijnlijk tot een andere invulling van het traject geleid.

Bij de binnenstadvisie is voldoende onderzoek gedaan naar de bestaande situatie (beleid, stakeholdersanalyse). Bij de sportvisie is dit vooral gebeurd met betrekking tot de verschillende te betrekken stakeholders. In beide gevallen was er geen sprake van een overall plan van aanpak dat met externe stakeholders is kort gesloten.

De aanpak is in beide cases gaandeweg bepaald en niet op voorhand. De gemeente geeft aan dat het in een co-creatieproces lastig is om vooraf een plan van aanpak te formuleren, ook omdat er een mate van flexibiliteit in het proces nodig is. Doordat de gemeente een proces in gaat waarbij de

uitkomst niet geheel zeker of beïnvloedbaar is, is het proces volgens de gemeente niet goed te beschrijven op voorhand. Daardoor is ook het aantal uren aan ambtelijke capaciteit dat nodig is niet te begroten.

Hoewel op voorhand niet expliciet een plan van aanpak aanwezig was, wil dit niet zeggen dat er helemaal geen aanpak was. Bij de sportvisie was er wel een aanpak, maar die werd in fase 1 op voorhand door verschillende externe stakeholders al als niet realistisch bestempeld, bij de binnenstadvisie werd de aanpak stap voor stap bepaald door de betrokken kerngroep.

In beide cases zijn de aanpak en werkwijzen niet vastgelegd. Ambtenaren hebben veel vrijheid om het proces vorm te geven. Hoewel dit (de nodige) flexibiliteit met zich mee brengt, is het hierdoor onduidelijk waarom bepaalde keuzes in het proces gemaakt zijn. Medewerkers konden in de onderzochte cases weliswaar binnen een kernteam, aan de programmeertafel of met een leidinggevende van gedachten wisselen, maar gemeente-breed was er niet iemand (of iets) waar op gestructureerde wijze kennis werd geborgd. Dit gegeven versterkt de afhankelijkheid van de competenties van individuele medewerkers.

2.3 Uitvoering

De rol van de gemeente kan beslisser, facilitator en uitvoerder zijn van een co-creatie proces. De andere kant van deze medaille is de gewenste invloed van externe stakeholders. Mogen zij alleen meedenken of ook mogen zij ook meebeslissen? De mate van invloed van externe stakeholders en daarmee de rol van de gemeente is in beide cases niet expliciet aan de orde geweest. Bij de sportvisie was er zeker in de eerste fase dan ook geen sprake van co-creatie. De gemeente was verantwoordelijk voor alle rollen, dit is voor het benodigde vertrouwen in het proces ongewenst. De rol van externe stakeholders was niet helder. Focus ligt bij de gemeente op externe samenwerking, de interne samenwerking krijgt nog weinig aandacht.

De rol van de raad is, zeker voor verschillende externe stakeholders, onduidelijk in de onderzochte co-creatieprocessen. Door onvoldoende kaderstelling vooraf in beide cases is het niet duidelijk wat de rol van de gemeente, en wat de gewenste invloed van externe stakeholders is.

Naast het onvoldoende expliciteren van het doel van co-creatie en de gewenste invloed van externe stakeholders, is ook de vraag niet expliciet aan bod geweest in welke fase van besluitvorming co-creatie plaats zou gaan vinden. Zeker bij de sportvisie verwacht de gemeente ook een rol van externe stakeholders bij de uitvoering van de visie. Deze verwachting is bij de start van het proces niet uitgesproken volgens verschillende externe stakeholders.

Als gevolg hiervan is het lastig om voorafgaande aan een co-creatieproces de verwachtingen vanuit de gemeente richting de externe stakeholders voldoende te managen. We zien dan ook dat mensen afhaken gedurende een co-creatieproces.

Risico's uit de beoordeelde cases bij co-creatie door de gemeente zijn:

- Het niet hebben van een overall plan van aanpak, gebaseerd op een analyse van de bestaande situatie, zodat je niet weet waar je van afwijkt. Dit maakt het lastiger om beslissingen over werkwijzen te nemen, om te intensiveren, te extensiveren of zelfs te stoppen.

- Geen of geen duidelijke kaderstelling vanuit de raad, waardoor verwachtingen naar externe stakeholders onvoldoende gemanaged kunnen worden, waardoor de rollen van de gemeente en van externe stakeholders niet helder zijn. En waardoor de verantwoording en bestuurlijke aansturing van co-creatie onvoldoende inhoud kan worden gegeven.
- Daadwerkelijk loslaten door bestuurders en politici. Het achteraf willen beïnvloeden van het resultaat van een co-creatietraject valt niet goed bij externe stakeholders. We hebben dit in beide cases gezien.
- Onvoldoende borging van het proces van co-creatie in de organisatie. Te weinig aandacht voor procesevaluatie over de voortgang, kennisdeling en werkwijzen vanuit de organisatie.
- Het verschil tussen goed of niet goed invullen van de randvoorwaarden is broos. Het vergeten te informeren, het communiceren door raadsleden, het niet voor de volle 100% opschrijven wat besproken is. Dit alles kan het omslagpunt zijn tussen goed en niet goed invullen van de randvoorwaarden. Het goed invullen van de randvoorwaarden is sterk afhankelijk van de competenties van een individuele ambtenaar. Wat als deze ambtenaar wegvalt?
- Het niet betrekken bij de visievorming van andere disciplines binnen de gemeente. De gemeente focust vooral op de externe samenwerking met de stakeholders; de interne samenwerking blijkt lastig te zijn, zeker als het over de grenzen van het ruimtelijke domein heen gaat. Vanwege de voortgang kiest de gemeente om de groep van interne stakeholders klein te houden. Dit kan risico's met zich mee brengen bij de uiteindelijke uitvoering, wanneer andere sectoren uit andere domeinen nodig zijn, bijvoorbeeld doordat dan blijkt dat onderdelen van de visie niet geheel uitgevoerd kunnen worden zoals afgesproken in het visietraject.

2.4 Begroting en verantwoording

Co-creatieprocessen worden niet expliciet begroot. De inzet van medewerkers vallen onder de reguliere formatie, de overige kosten vallen onder de reguliere budgetten. Zowel de inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheid (de integrale verantwoordelijkheid) ligt bij de programmamanagers. Zo zijn de sportvisie en de binnenstadvisie opgesteld onder verantwoordelijkheid (opdrachtgeverschap) van programmamanagers.

Door onvoldoende kaderstelling vooraf in beide cases is het niet duidelijk waarop bestuurlijk en ambtelijk gestuurd en gemonitord kan worden gedurende het proces en op welke punten verantwoording afgelegd moet worden aan de raad.

De portefeuillehouders worden voldoende geïnformeerd door de medewerkers, maar er is niet per definitie een actieve sturing op het proces door de portefeuillehouders. De rol van bestuurlijk opdrachtgever werd bij de binnenstadvisie niet actief ingevuld. Door de taakstellingsopgave en betrokkenheid vanuit de raad werd de rol van bestuurlijk opdrachtgever bij de sportvisie wel actief ingevuld.

De governance van co-creatie wordt niet duidelijk ingericht. De rol en daarmee verantwoordelijkheid en bevoegdheid van bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en opdrachtnemer wordt niet expliciet gemaakt.

2.5 Conditie voor succes

De beide cases laten grote verschillen zien in randvoorwaarden. Bij de sportvisie zien we dat er van goede invulling van de randvoorwaarden in de eerste fase vrijwel geen sprake was. Interviews en bijeenkomsten waren traditioneel, niet innovatief of creatief, ingericht en hadden meer het karakter van inspraak dan van co-creatie. Van actiegerichtheid was weinig sprake. Vanwege de taakstelling die als zwaard van Damocles er boven hing, kon geen sprake zijn van gelijkwaardigheid, wederkerigheid, openheid en vertrouwen. Later in het traject, met nieuwe programmaleiders en het loskoppelen van de taakstelling en de visievorming konden de randvoorwaarden weer enigszins gevolgd worden. Het ontbreken van openheid over het financiële plaatje van het sportbeleid en het onder embargo inzien van concepten worden door verschillende externe stakeholders als onwenselijk gezien en dragen niet bij aan de noodzakelijke openheid en vertrouwen om op een goede manier aan co-creatie te doen.

Bij de binnenstadvisie zien we dat de genoemde randvoorwaarden wel goed ingevuld zijn. De verschillende bijeenkomsten werden bewust actiegericht ingestoken. Innovaties in de vorm van creatieve methoden hielpen bij het enthousiasmeren van deelnemers.

Kort samengevat:

Co-creatie leeft binnen de gemeente Eindhoven, maar tegelijkertijd ontwikkelt de gemeente nog niet op structurele wijze adequaat beleid in co-creatie met de stad. Door het ontbreken van een goede analyse vooraf en van een duidelijke kaderstelling vanuit de raad en het college is het resultaat van het co-creatie traject te zeer afhankelijk van de individuele competenties van medewerkers. Binnen de gemeente wordt een co-creatietraject onvoldoende beheerst door bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgeverschap; binnen de ambtelijke organisatie wordt de benodigde en opgedane kennis en ervaring met co-creatie onvoldoende geborgd, dit maakt dat de individuele competenties van medewerkers de doorslag geven bij het adequaat ontwikkelen van beleid in co-creatie met partners uit de stad. Dat kan goed gaan, zo zien we bij de binnenstadvisie, en dat kan niet goed gaan, zoals in de eerste fase van de sportvisie.

3 CONCLUSIES

De rekenkamercommissie concludeert het volgende:

- Er is een Eindhoven geen sprake van een eenduidige definitie van het begrip co-creatie. Eerder werd gesproken over samenspraak nu gaat het over design denken.
- Het 'van buiten naar binnen werken' leeft binnen de gemeentelijke organisatie. Dat er meer samen met externe partners gewerkt moet worden, is geen discussie binnen de gemeente. Over hoe dat dient te gebeuren en wat daarbij met name de rol van de gemeenteraad is, bestaat nog geen duidelijkheid.
- Doelen en werkwijzen worden niet expliciet vastgesteld in de vorm van duidelijke kaders door de raad. De wens dat een visie in co-creatie wordt ontwikkeld wordt uitgesproken, maar over de aanpak en werkwijzen wordt nog niet vooraf, maar gedurende het co-creatieproces door de gemeente nagedacht. Het ontbreekt aan een overall plan van aanpak. Ambtenaren hebben veel vrijheid om naar eigen inzicht co-creatie in te vullen om te komen tot een beleidsvisie.
- Door het ontbreken van een overall plan van aanpak verlopen co-creatie processen iteratief. De aanpak wordt stap voor stap bepaald door de gemeente. De gemeente is vooral gefocust op de externe samenwerking, maar aan de interne samenwerking wordt nog weinig aandacht besteed.
- De beheersing, governance en aansturing van opdrachtnemers door opdrachtgevers is onvoldoende en wordt niet vastgelegd in een plan van aanpak. Ambtenaren hebben hierdoor veel vrijheid waardoor mogelijk bestuurlijke verwachtingen niet meer aansluiten bij de ontwikkelingen in de co-creatie. Met name de rol van bestuurlijk opdrachtgever wordt niet structureel ingevuld.
- Innovatie in de vorm van creatieve werkwijzen wordt ingebracht bij co-creatie, als de tijd dit toelaat. Ook hier wordt niet actief op gestuurd, de ambtenaren hebben hierin wederom veel vrijheid.
- Co-creatieprocessen worden niet expliciet begroot. De inzet van medewerkers vallen onder de reguliere formatie, de overige kosten vallen onder de reguliere budgetten.

4 AANBEVELINGEN

De rekenkamercommissie beveelt over het versterken van co-creatie het volgende aan:

Aan het college:

1. Faciliteer de raad bij de kaderstelling door gerichte afwegingen voor te stellen betreffende het doel, de rol en de mate van invloed van de raad en de fase van de beleidscyclus.
2. Laat voorafgaand een analyse maken van de bestaande situatie en laat voorafgaand een plan van aanpak opstellen, inclusief doorlooptijd, budget, informatie, de procesorganisatie (inclusief de opdrachtgever- en opdrachtnemersrollen), en de wijze van regie voeren op elementen als haalbaarheid, tempo, innovatie, flexibiliteit en doelgerichtheid.
3. Voer als bestuurlijk opdrachtgever frequent overleg met de ambtelijk opdrachtgever en -nemer om het co-creatieproces te monitoren op de door de raad gestelde kaders en vul actief het verwachtingenmanagement in naar externe stakeholders.
4. Stuur strak op het opstellen van startdocumenten (analyse bestaande situatie, stakeholdersanalyse) en hanteer vaste elementen in een plan van aanpak: vorm en inhoud geven aan de door de raad gestelde kaders, inclusief doorlooptijd en fasering, (uren)budget, informatie en communicatie, de procesorganisatie (inclusief de opdrachtgever- en opdrachtnemerrollen), en de wijze van regie voeren op elementen als haalbaarheid, tempo, innovatie, flexibiliteit en doelgerichtheid en benodigde capaciteit.
5. Beleg in de organisatie van een co-creatietraject de inhoudelijke, proces- en controlrollen bij verschillende personen met de juiste competenties.
6. Zorg voor een systeem waarin de beschikbare en opgedane kennis gedeeld en geborgd kan worden, ontwikkel de benodigde competenties voor co-creatie, en evalueer co-creatietrajecten zowel intern als extern.

Aan de raad:

7. Definieer op basis van het collegevoorstel (zie aanbeveling 1) inhoudelijke, financiële en procesmatige kaders en stel deze voorafgaand aan een co-creatieproces vast. Bepaal voorafgaand het doel, de gewenste invloed van de externe stakeholders (en daarmee de rol van de gemeente) en de fase waarin co-creatie dient plaats te vinden.
8. Bewaak consequent de eigen rol en inbreng van de raad gedurende co-creatie en maak dit helder voor externe stakeholders. Wees als raadsleden je continu bewust van deze rol en inbreng; raadsleden worden immers gezien als vertegenwoordigers van de gemeente.

5 CONCEPTRAADSBESLUIT

De rekenkamer adviseert de aanbevelingen onder hoofdstuk 4 over te nemen.

De gemeenteraad besluit:

- a) het college de opdracht te geven de college-aanbevelingen (1 t/m 6) uit te werken en halfjaarlijks in de P&C cyclus over de implementatie van bovengenoemde aanpak te rapporteren.
- b) In samenspraak met het college en de raads werkgroep 'nieuwe werkwijze' de raadsaanbevelingen (7 en 8) nader uit te werken.

Conditie voor co-creatie

Opdrachtgever:
Rekenkamercommissie Eindhoven
17-03-2017

Contactpersoon:
Chrétien Sarton
+31 6 27 08 55 35
sarton@kplusv.nl

Inhoud

1	Inleiding	3			
1.1	Aanleiding	3			
1.2	Vraagstelling	3			
1.3	Aanpak	3			
1.4	Opbouw rapportage	4			
2	Co-creatie in de gemeente Eindhoven	5			
2.1	Het begrip co-creatie	5			
2.2	Co-creatie in de gemeente Eindhoven	6			
3	Co-creatie in de twee cases	10			
3.1	Sportvisie	10			
3.1.1	Feitelijk verloop co-creatie	10			
3.1.2	Doel	12			
3.1.3	Invloed	13			
3.1.4	Fase	14			
3.1.5	Aanpak en randvoorwaarden	14			
3.2	Binnenstadvisie	15			
3.2.1	Feitelijke verloop co-creatie	15			
3.2.2	Doel	17			
3.2.3	Invloed	17			
3.2.4	Fase	18			
3.2.5	Aanpak en randvoorwaarden	18			
4	Bevindingen	20			
4.1	Doel van co-creatie	20			
4.2	Invloed van externe stakeholders	20			
4.3	Fase van besluitvorming	20			
4.4	Aanpak en randvoorwaarden co-creatie	20			
4.5	Begroting en verantwoording van co-creatie	21			
5	Conclusies en aanbevelingen	22			
5.1	Conclusies	22			
5.2	Aanbevelingen	24			

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De gemeente Eindhoven wil een innovatieve gemeente zijn en samen met maatschappelijke partners werken aan een adequate aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Nieuwe technologieën en samenwerkingsvormen bieden hiervoor mogelijkheden. Dit vraagt van de gemeente om anders te werken en te denken. Een werk- en denkwijze die buiten bestaande structuren en processen valt.

Eén van de onderdelen waar de gemeente Eindhoven innovatiekansen ziet, is bij het ontwikkelen van beleid in co-creatie met partners in de stad. Echter, geconstateerd wordt dat de huidige gemeentelijke organisatie op diverse plaatsen nog vast zit in het traditionele keurslijf als gevolg van regelgeving, structuren en systemen; tegelijkertijd wil de gemeente juist co-creatie als andere manier van werken en denken met bijbehorende werkprocessen inrichten.

1.2 Vraagstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamercommissie Eindhoven meer inzicht te krijgen in de mate van toerusting van de gemeentelijke organisatie om adequaat beleid te ontwikkelen in co-creatie met partners in de stad en mogelijke richtingen van verbetering te identificeren.

De centrale vraag luidt als volgt:

"Is de Eindhovense gemeentelijke organisatie voldoende toegerust om adequaat beleid te ontwikkelen in co-creatie met partners in de stad?"

Daarbij zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat is de definitie van co-creatie en wat is de Eindhovense visie?
2. Hoe worden doelen en werkwijzen vastgesteld, wat zijn ijkpunten, gezamenlijke aanpak?
3. Hoe verlopen processen, de in- en externe samenwerking, hoe is de beheersing, hoe is de governance, wat is de rol van innovatie, opdrachtgever, /-nemers, wat zijn risico's?
4. Hoe worden co-creatieprocessen begroot en verantwoord?
5. Wat zijn condities voor succes?
6. Wat zijn toekomstige opgaven?

1.3 Aanpak

De rekenkamercommissie selecteerde twee cases, de ontwikkeling van de sport- en van de binnenstadvisie. Deze cases zijn geselecteerd op relevantie voor het onderzoek naar co-creatie en actualiteit. Tegelijkertijd zijn de cases ook verschillend van inhoud. De ontwikkeling van de sportvisie roept in de stad al langer veel reacties op en kent een bezuinigingsopgave. De ontwikkeling van de binnenstadvisie is een traject dat al langer loopt en kent geen bezuinigingsopgave.

Om deze cases te onderzoeken is in eerste instantie een documentanalyse uitgevoerd. Daarnaast zijn interviews gehouden met bij de cases betrokken ambtenaren en twee portefeuillehouders.

Er is voor gekozen om in dit onderzoek ook elementen van co-creatie in te bouwen. Naast de documentenstudie en het voeren van interviews is een tweetal interactieve bijeenkomsten met externe stakeholders georganiseerd, per casus één bijeenkomst.

Tijdens deze levendige bijeenkomsten is met de aanwezigen gesproken over hun ervaringen en verwachtingen ten aanzien van co-creatie door de gemeente Eindhoven. Daarnaast hebben enkele stakeholders via de mail of telefonisch hun input gegeven, omdat zij niet bij de interactieve bijeenkomst aanwezig konden zijn. Ook is aangesloten bij een ronde tafelbijeenkomst over co-creatie, in het kader van onderzoek door de universiteit van Tilburg. De opbrengsten uit deze bijeenkomst zijn verwerkt in deze rapportage.

1.4 Opbouw rapportage

In hoofdstuk 2 gaan wij in op het begrip co-creatie en wat het algemene beleid en aanpak van Eindhoven is met betrekking tot co-creatie. In hoofdstuk 3 presenteren wij hoe co-creatie in de twee onderzochte cases feitelijk is verlopen en hoe de externe stakeholders dit hebben ervaren. In hoofdstuk 4 volgen de bevindingen en in 5 de conclusies en aanbevelingen.

2 Co-creatie in de gemeente Eindhoven

In paragraaf 2.1 beschrijven wij wat in zijn algemeenheid wordt verstaan onder co-creatie. In paragraaf 2.2 geven wij weer wat in de gemeente Eindhoven onder co-creatie wordt verstaan en welke ambities de gemeente met co-creatie heeft. Hieruit volgen enkele randvoorwaarden voor co-creatie, waaraan wij de bevindingen toetsen. Deze randvoorwaarden presenteren wij aan het eind van dit hoofdstuk.

2.1 Het begrip co-creatie

Meer en meer wordt een gemeente gezien als een organisatie die niet zozeer boven partijen staat, maar als een gelijkwaardig partner van partijen opereert bij het realiseren van activiteiten en voorzieningen. Het zijn van partner vraagt om een andere houding en andere manier van werken van een gemeente: openheid, samenwerking, invloed geven aan partijen in de stad en loslaten. De roep om ambtelijke organisaties die interactie zoeken met de samenleving is in de afgelopen jaren sterk toegenomen. Gemeenten hanteren verschillende begrippen om invulling te geven aan de interactie, voorbeelden zijn van 'buiten naar binnen werken', horizontalisering, interactieve beleidsvorming, samenspraak of publieks- of inwonersparticipatie en co-creatie. De gemeente Eindhoven gebruikt vooralsnog bij voorkeur de term 'samenspraak'.

Co-creatie is een vorm van burgerparticipatie (in de brede zin van het woord¹). Het is van belang om voorafgaand aan een co-creatietraject scherp te hebben wat het doel is van co-creatie, in welke fase van beleidsvorming de gemeente co-creatie wil toepassen en wat de door de gemeente

¹ Hiermee wordt bedoeld dat het niet alleen om burgers gaat, maar om alle partijen in een samenleving. Naast co-creatie worden ook informeren, raadplegen, adviseren en (mee)beslissen als vormen van burgerparticipatie beschouwd.

gewenste mate van invloed is van burgers. De verschillende aspecten van burgerparticipatie zijn in figuur 1 uiteengezet.



Figuur 1: de deelaspecten van burgerparticipatie.

Doel

Burgerparticipatie kan betrekking hebben op verschillende doelstellingen, waarbij het creëren van draagvlak voor gemeentelijk beleid en het ophalen van informatie ten behoeve van beleids- en besluitvorming het primaire doel is en het verhogen van de kwaliteit van besluiten, het stimuleren van zelfwerkzaamheid en sociale cohesie daaruit voortkomen.

De doelen van co-creatie zijn het verhogen van de kwaliteit van besluiten, het stimuleren van zelfwerkzaamheid en sociale cohesie. Vaak is het nodig om informatie op te halen en draagvlak te creëren, maar dit is bij co-creatie niet het doel. Co-creatie concentreert zich vooral rond de beleidsvorming (interactieve beleidsvorming), de besluitvorming (samenspraak), en de uitvoering (zelfredzaamheid, overheidsparticipatie).

Invloed

De mate van invloed van partners wordt bepaald door de verschillende niveaus, die dikwijls met de zogeheten participatieladder worden vormgegeven: van informeren van de burger, via raadplegen van de burger (informatie ophalen), meedenken (interactief werken), meedoen van burgers (co-creatie en co-realisatie) naar meebeslissen (samenspraak). Als er over co-creatie gesproken wordt dan gaat het meestal over een sterkere mate van invloed van de partners; meedenken, meebeslissen en meedoen. In de meest eenvoudige veronderstelling gaat het om 'samen iets maken'. Het samen veronderstelt een mate van gelijkwaardigheid tussen partners en het 'iets maken' veronderstelt actiegerichtheid.

In zijn algemeenheid wordt gesteld dat gelijkwaardigheid, wederkerigheid, openheid en vertrouwen voorwaarden zijn voor effectieve co-creatie.

Co-creatie raakt ook de discussie over de democratische legitimiteit van de raad. De rol van de raad ligt meer aan de beginfase van een co-creatie traject, om helder aan te geven wat de rol en invloed is van de raad en wat daarmee uit handen wordt gegeven aan de partners.²

² Dijk, J. v. (2014). Co-creatie: bezint eer ge begint. In D. Kok, Digitale dialoog. Eburon. Opgehaald van socialmediameetlat.nl.

Fase

In principe kan co-creatie in iedere fase van beleidsvorming plaatsvinden. Juist omdat co-creatie actiegericht is, en er een grotere mate van invloed van partners is. Indien partners voor zichzelf een belang zien om mee te doen, en zij kunnen daarin concreet zijn, is de kans groter dat er in co-creatie opgetrokken kan worden. Het spreekt voor zich dat co-creatie zich niet altijd leent voor elke fase bij elk onderwerp.

2.2 Co-creatie in de gemeente Eindhoven

Definitie

Uit de diverse stukken en vanuit de interviews met ambtenaren en portefeuillehouders blijkt geen eenduidige definitie te zijn van co-creatie in de gemeente Eindhoven.

In de diverse documenten hanteert de gemeente niet het begrip co-creatie maar het begrip samenspraak: het in een zo vroeg mogelijk stadium betrekken van inwoners bij de ontwikkeling van gemeentelijk beleid (in de breedste zin van het woord). Het gaat om zaken waarbij het bestuur uiteindelijk het besluit neemt.

De uitgangspunten van samenspraak zijn vastgelegd in de verordening Samenspraak en inspraak uit 2008. Samenspraak wordt gedefinieerd als "een werkwijze waarbij gemeente, bewoners en andere belanghebbenden in een zo vroeg mogelijk stadium via een open houding naar elkaar en een vooraf vastgestelde aanpak samenwerken aan het ontwikkelen van gemeentelijk beleid".

Uit het coalitieakkoord blijkt dat de gemeente wil *anticiperen op ontwikkelingen door mee te bewegen, door nieuwe paden te bewandelen, door zich te laten uitdagen, te improviseren en te experimenteren. De*

*gemeente wil ambities sneller en beter realiseren door gezamenlijk te werken in flexibele netwerkverbanden*³. Via co-creatie, inzet van design denken, open data, loslaten en met het gebruik van de dynamiek en de innovatiekracht van de stad wil de gemeente de Eindhovense vraagstukken oppakken.

Dit is verder uitgewerkt in het Programma inwoners- en overheidsparticipatie 2015 – 2018⁴: *'de gemeente wil experimenteren met nieuwe vormen van samenwerking gericht op een veranderende rolverdeling tussen overheid, bewoners, ondernemers en instellingen*. Deze ambitie kent zijn oorsprong in de gemeente-brede Taskforce Burgerparticipatie uit 2006 en het programma 'Maak het Mee' uit 2008. In 2011 kreeg dit een vervolg met de 'Koers burgerparticipatie 2011 – 2014'.

Er lijkt ook geen sterke behoefte te zijn om tot een eenduidige definitie te komen. Uit de gesprekken blijkt dat in de organisatie de overtuiging leeft dat interactie met de samenleving intensief moet zijn. Dit kent een argument vanuit waarde, *"Uiteindelijk doe je het ook voor dezelfde maatschappij"*, en een argument vanuit capaciteit; *"De gemeente beschikt ook niet meer over alle kennis en kunde"*.

Doel

Omdat het gaat om creëren mét partners is het de overtuiging van de gemeente dat het niet op voorhand mogelijk is het einddoel concreet te formuleren. Ideeën ontstaan in de interactie met de partners.

In de gemeente Eindhoven leeft de overtuiging dat co-creatie daarmee een continu proces is waarbij het noodzakelijk is om voortdurend met de

samenleving in verbinding te staan. Er is geen duidelijk begin en eindpunt van een co-creatie proces, maar er komen wel concrete producten uit voort; zoals de binnenstadvisie en de sportvisie. In beide gevallen gaat het co-creatieproces door met het ontwikkelen van een uitvoeringsprogramma. Uiteindelijk gaat het er volgens de geïnterviewden om wat er daadwerkelijk in de stad gerealiseerd wordt.

De in de interviews naar voren gekomen argumenten voor co-creatie onderstrepen de belangrijkste doelen voor co-creatie. *"Uiteindelijk doe je het ook voor dezelfde maatschappij"* kan gezien worden als het doel van het bevorderen van sociale cohesie. Het argument vanuit capaciteit; *"De gemeente beschikt ook niet meer over alle kennis en kunde"* kan gezien worden als het doel om de kwaliteit van besluiten te verhogen.

Invloed

Uit de interviews dat de gemeente onder co-creatie verstaat dat het gaat over samen denken, samenwerken en samen beslissen. Uitgangspunt is een gelijkwaardig partnerschap, om samen 'iets' te maken met inwoners van de stad.

Gelijkwaardigheid in partnerschap houdt ook gedeelde verantwoordelijkheid in. *'De gemeente wil dit niet doen zoals het traditioneel gebeurde door het optuigen van een samenspraaktraject, waarna een programma wordt vastgesteld dat vier jaar later weer ter discussie staat.'*⁵

³ Gemeente Eindhoven, *Coalitieakkoord 2014-2018 Expeditie Eindhoven, iedereen mee*, mei 2014, p.5.

⁴ Gemeente Eindhoven. (2015). Programma Inwoners- en Overheidsparticipatie 2015-2018.

⁴ Gemeente Eindhoven. (2015). Programma Inwoners- en Overheidsparticipatie 2015-2018.

De verantwoordelijkheid van de partners gaat daarmee verder dan het creëren van draagvlak of het ophalen van informatie. Ook in de verdere uitvoering verwacht de gemeente een rol van de partners. In het programma Inwoners- en Overheidsparticipatie wordt direct de link gelegd met de discussie die over de rol van de overheid.

Met de beoogde transitie van de gemeentelijke organisatie wil de gemeente een organisatie zijn die in midden in een netwerk staat. Participatie (en daarmee ook co-creatie) vraagt volgens de gemeente om een open en naar buiten gerichte organisatiecultuur en houding van medewerkers. Het vraagt om durven loslaten en experimenteren, om flexibiliteit en improviseren, om van buiten naar binnen te werken.

Fase

In het Programma inwoners- en overheidsparticipatie geeft de gemeente aan in een voortdurende dialoog met de stad invulling te willen geven aan het programma en partnerschap met de stad te willen ontwikkelen. De dialoog is volgens het programma een absolute voorwaarde om vorm en inhoud te geven aan inwoners- en overheidsparticipatie. Het is ook een randvoorwaarde om aan co-creatie te beginnen. Co-creatie vindt hiermee niet plaats in een bepaalde fase van beleidsvorming, maar kan ik alle fases plaatsvinden.

Uit interviews komt naar voren dat het hebben van een relevant netwerk, dit onderhouden en actief uitbreiden nodig is om in elke fase invulling te geven aan co-creatie processen. Met de transitie van de gemeentelijke organisatie is de ambitie uitgesproken om onderdeel van een netwerk te worden in plaats van de autoriteit die de samenleving van bovenaf bestuurt. De gemeente hanteert in het ruimtelijk domein zogeheten programmeertafels

waaraan verschillende medewerkers met elkaar werken om het co-creatieproces te organiseren.

Aanpak

Een duidelijk beginpunt in en een goede analyse voorafgaande aan een co-creatieproces wordt zowel door de partners als de gemeentelijke organisatie als belangrijk gezien. Daarin moet bijvoorbeeld duidelijk gemaakt worden wat er al is (aan beleid, aan initiatieven, aan netwerk) en wat de rollen en verwachtingen zijn van de partners.

In de verordening uit 2008 aangegeven dat bij samenspraak vooraf een aanpak wordt vastgesteld en worden de elementen genoemd die in de aanpak opgenomen dienen te worden: 'het onderwerp en de kaders waarbinnen de samenspraak zich afspeelt, het doel van de samenspraak, de schaal waarop de samenspraak speelt, de beoogde deelnemers, de status van de inbreng van de deelnemers. Inrichting van en communicatie over het samenspraakproces, begroting van de kosten, de wijze waarop een evaluatie plaatsvindt'.

Als methode experimenteert de gemeente met het design denken. Uitgangspunten zijn het daadwerkelijk inleven in het probleem en in de behoeften van stakeholders, samenwerken door meerdere disciplines en stakeholders vanuit de gedachte dat verschillende perspectieven en standpunten bijdragen aan het vinden van een oplossing, en leren door te doen en te experimenteren. Sinds juni 2015 heeft de gemeente een strategisch designer in dienst om het design denken verder te ontwikkelen en het via een olievlekmethode te verspreiden in de organisatie.

In onderstaande tabel hebben wij de verschillende deelaspecten van co-creatie verder uitgewerkt, zoals die volgen uit paragraaf 2.1 en 2.2.

Deel model	Bijbehorend begrip	Beschrijving algemeen
Doel	Primair doel	Co-creatie richt zich primair op het verhogen van de kwaliteit van besluiten, het stimuleren van zelfwerkzaamheid en sociale cohesie.
	Neveneffect	Een neveneffect van co-creatie kan het ophalen van informatie en het creëren van draagvlak zijn.
Invloed	Meedenken, meedoen en meebeslissen	In co-creatie is de mate van invloed van partners sterker
Fase		Co-creatie kan in alle fasen, mits partners er voldoende belang in zien om te participeren.
Randvoorwaarden aanpak	Analyse en keuzes vooraf	Wat is er aan beleid (documentenonderzoek), wat zijn de rollen en verwachtingen van de partners (stakeholdersanalyse)? Duidelijke keuze voor co-creatie: doel, gewenste invloed en in welke fase.
	Actiegerichtheid	Co-creatie gaat om samen 'iets' maken. Daarvoor is een zekere actiegerichtheid van de verschillende partners voor nodig.
	Gelijkwaardigheid	Partners hebben een gelijkwaardige invloed in het co-creatie proces. Gelijkwaardig is niet hetzelfde als gelijk. De rol van iedere partner moet duidelijk zijn.
	Wederkerigheid	Partners wenden invloed om iets te bewerkstelligen. Partners doen mee in een co-creatie proces omdat zij er iets voor terug krijgen.
	Openheid	Voortdurende in open dialoog zijn met de stad.
	Vertrouwen	Partners kunnen er van elkaar op aan dat ze doen wat ze zeggen en zeggen wat ze doen.
	Vernieuwing.	Nieuwe paden bewandelen, creatief en innovatief zijn, improviseren, experimenteren met nieuwe vormen van samenwerking
	Rolbewustheid van gemeente	Bewust zijn van de veranderende rolverdeling tussen overheid en maatschappij, los kunnen laten, gemeente als onderdeel van een (flexibel) netwerk.

Wij zijn nagegaan in hoeverre de elementen uit bovenstaande tabel terug te vinden zijn in de twee onderzochte cases. Hierop zijn onze bevindingen gebaseerd.

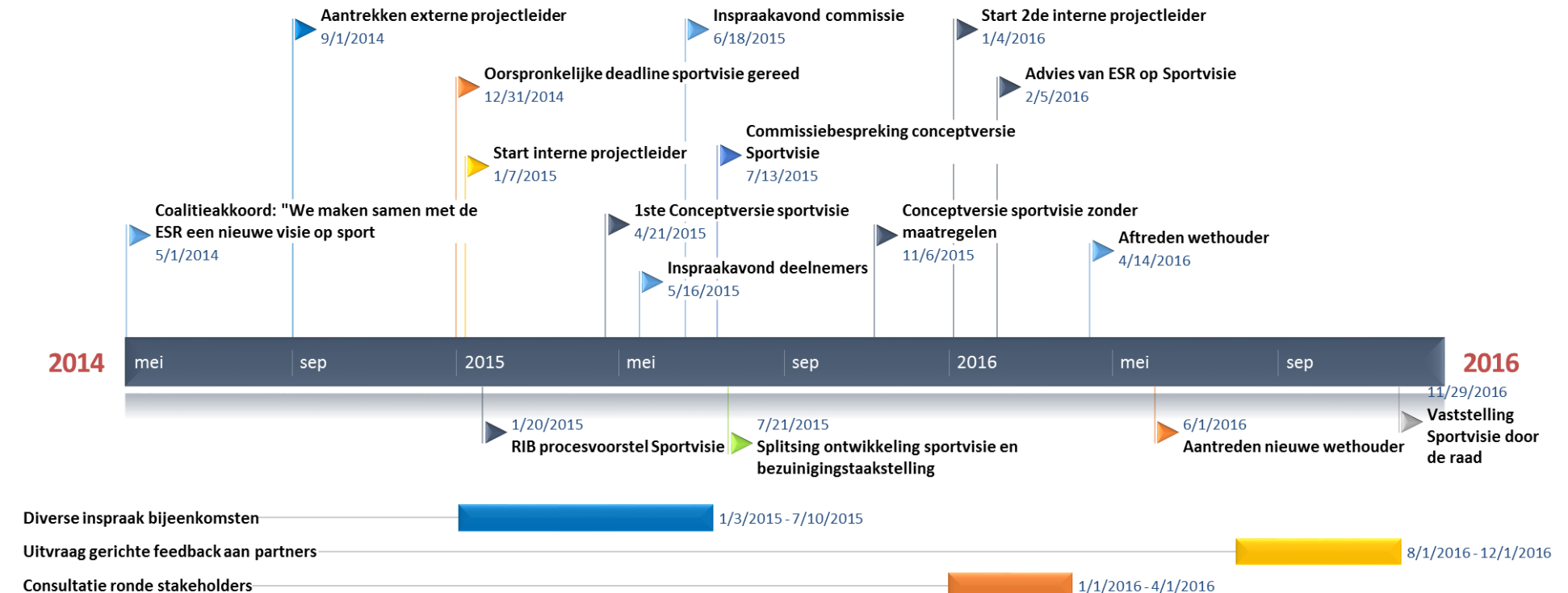
3 Co-creatie in de twee cases

In dit hoofdstuk gaan wij in op de twee onderzochte cases; de ontwikkeling van de sportvisie en de ontwikkeling van de binnenstadvisie. Per casus gaan wij eerst in op het feitelijke verloop van het co-creatietraject, vervolgens gaan wij in op de verschillende elementen van co-creatie.

3.1 Sportvisie

3.1.1 Feitelijk verloop co-creatie

In het coalitieakkoord van mei 2014 lag de opdracht om te komen tot een visie op sport en bewegen in Eindhoven. De coalitie wilde in co-creatie “met onder andere de Sportraad” en (sport)organisaties tot concrete voorstellen komen en met hen bekijken wat nodig is om invulling te geven aan de nog lopende taakstellingen en de nieuwe taakstellingen vanaf 2015 op het gebied van sport.



Fase 1

In september 2014 is een externe projectleider aangetrokken met als opdracht het ontwikkelen en het schrijven van de sportvisie 2015 - 2019 en het creëren van een breed draagvlak. In het coalitieakkoord Expeditie Eindhoven is opgenomen dat de nieuwe visie op sport & bewegen voor de behandeling van de programmabegroting 2015 gereed moest zijn. Dit betekende dat de visie in december 2014 gereed moest zijn, zodat de visie kon worden betrokken bij de kadernota die in het voorjaar 2015 gereed moest zijn. Tegelijkertijd is er een raads werkgroep opgericht. De werkgroep had als taak gesteld om het proces te volgen en niet om inhoudelijk te discussiëren.

Tussen september en december zijn meerdere inspraakavonden met verschillende stakeholders en een werkconferentie georganiseerd. Dit resulteerde in een lijst met maatregelen waarmee de taakstellingen gerealiseerd konden worden. In december is de raads werkgroep bijgepraat over het verloop.

Dit alles vond plaats in de context van een reorganisatietraject. Het co-creatietraject startte in de oude organisatie en eindigde in de nieuwe organisatie. Door de reorganisatie van de gemeente veranderde ook de oorspronkelijke ambtelijk opdrachtgever naar een latere opdrachtgever.

Fase 2

In januari 2015 is een raadsinformatiebrief naar de raad gestuurd waarin aangegeven is dat de oorspronkelijke planning te ambitieus was. Er werd voorgesteld om in maart een commissienotitie Sportvisie met keuzes en scenario's aan te bieden en voor de zomer een raadsvoorstel Sportvisie aan te bieden.

Begin 2015 nam een programmaleider het ambtelijk opdrachtgeverschap over van het hoofd maatschappelijk vastgoed & sport. De externe projectleider is in het eerste half jaar van 2015 nog wel geraadpleegd, maar omdat het vooral politiek-bestuurlijk was geworden, lag het zwaartepunt van het werk vanaf toen bij de programmaleider. Deze koos voor het organiseren van enkele inspraakavonden, wat resulteerde in een raadsinformatiebrief met de concept-sportvisie in april 2015. In de raadsinformatiebrief zijn maatregelen opgenomen die bijdragen aan de bezuinigingstaakstelling.

Medio 2015 besloot de gemeente om de taakstellingdiscussie en het ontwikkelen van de sportvisie te splitsen. Gezien de spanning die achtereenvolgens ontstond over het IJssportcentrum en zwembad de Tongelreep zijn deze businesscases losgekoppeld van de ontwikkeling van de sportvisie. De sportvisie blijft op hoofdlijnen. Tegelijkertijd zijn businesscases per sporttak ingevuld op basis van mogelijkheden om de taakstelling in te vullen. Op deze manier wilde de gemeente sneller tot een visie komen. De businesscases gingen parallel lopen aan de ontwikkeling van de sportvisie. Eind 2015 is de sportvisie formeel aan de Eindhovense Sport Raad ter advisering aangeboden.

Fase 3

Begin 2016 nam een andere programmaleider het stokje over. In de eerste helft van 2016 zijn ook nog andere betrokkenen geconsulteerd over de concept-sportvisie. In die periode is de sportvisie aangescherpt en aangepast op basis van actuele ontwikkelingen. De inbreng uit de eerder gehouden inspraakavonden is onderdeel van de visie. In deze periode trad de toenmalige wethouder af vanwege het ontbreken van een breed draagvlak omtrent de taakstellingen op enkele sportdossiers.

In juni 2016 trad de nieuwe wethouder aan. Gezien de lange doorlooptijd is er toen- op nadrukkelijk verzoek van de raads werkgroep sport- voor gekozen niet opnieuw inspraakavonden te organiseren. Om toch een gedragen sportvisie aan te kunnen aanbieden is de concept sportvisie in overleg met de raads werkgroep sport rondgestuurd naar 31 stakeholders binnen en buiten de gemeente Eindhoven. Door 22 stakeholders is een reactie gegeven op de concept sportvisie. Op basis van de reacties is een aantal wijzigingen doorgevoerd. Zo is expliciete aandacht voor bewegingsonderwijs toegevoegd. Eind 2016 is de sportvisie door de raad vastgesteld.

Bij de vaststelling van de sportvisie heeft de wethouder de volgende toezeggingen aan de raad gedaan:

- Hij komt voor de Kadernota naar de raad terug met de financiering van het uitvoeringsprogramma en de business cases.
- Hij is bereid met sportverenigingen de mogelijkheden te onderzoeken voor het regelmatig organiseren van een kennismakingsperiode voor basisschoolleerlingen, waarin zij kennis kunnen maken met diverse sporten.

Voor het traject na vaststelling van de visie worden de samenwerkingspartners met bijbehorende rollen omschreven. De rollen komen in samenspraak met de stakeholders tot stand. Om te komen tot het uitvoeringsprogramma voor de sportvisie wordt het volgende voorzien:

- December 2016: met alle intern betrokken gemeentelijke domeinen wordt de verbinding gelegd. Gezamenlijk komt de basis tot stand voor de denkrichting en activiteiten.
- Januari 2017: sessies met interne en externe betrokkenen.
- Februari 2017: op basis van de verkregen input, worden keuzes gemaakt en verwerkt in het conceptprogramma.
- Maart- April 2017: opstellen van het uitvoeringsprogramma en bespreken met de stakeholders.

- April- Mei 2017: definitief uitvoeringsprogramma opstellen en eind mei vaststellen door het college.

3.1.2 Doel

De initiële doelstelling was het ontwikkelen van een sportvisie, gekoppeld aan financiële kaders, het wegwerken van een exploitatietekort op verschillende sportaccommodaties en invulling geven aan een taakstelling. Het was een opdracht vanuit de coalitie om in co-creatie te komen tot een visie. Waarom co-creatie was op voorhand niet duidelijk en daarmee ook niet het doel wat werd beoogd met co-creatie.

Verschillende externe stakeholders hebben ervaren dat er veel is misgegaan in dit co-creatie traject. Er was zeker in fase 1 geen sprake van co-creatie. De tijdsdruk lag in 2014 erg hoog en de financiële taakstelling beïnvloedde het visievormingstraject negatief. De externe projectleider heeft in overleg met een klankbordgroep en de raads werkgroep sport een plan van aanpak opgesteld en heeft veel een-op-een gesprekken gevoerd om informatie op te halen. Externe stakeholders meldden over fase 1: "*We horen niets terug*". De doelstelling van dit traject was in fase 1 blijkbaar het ophalen van informatie en creëren van draagvlak voor de bezuinigingen, en niet daadwerkelijke co-creatie. In fase 2 en 3 veranderde de doelstelling naar co-creatie; er werden toen verschillende andere externe stakeholders betrokken.

Verschillende stakeholders hadden in fase 1 de indruk dat de gemeente co-creatie móest doen in plaats van wilde. De toenmalige wethouder had de opdracht om bezuinigingen te realiseren. Deze druk lag op het co-creatie proces. In fase 2 en fase 3 is dit beter geworden, met de nieuwe programmaleider en nieuwe wethouder en de splitsing tussen de bezuinigingen en de visieontwikkeling.

3.1.3 Invloed

Hoewel de te hoge tijdsdruk en de vermenging met de taakstelling in fase 1 door verschillende externe stakeholders werden aangegeven als punten waardoor het niet haalbaar was om in co-creatie tot een visie te komen, is er door de toenmalige externe projectleider niets mee gedaan. Het belang van de partners was in fase 1 bovendien niet om samen 'iets' te maken maar het belang was voorkomen of beperken van de invloed van bezuinigingen op (hun eigen) sport. De Eindhovense Sport Raad (ESR) ervaarde dat de gemeente (i.c. de externe projectleider) de ESR uitlegde hoe het ging gebeuren. Enige mate van meedenken was mogelijk, maar zeker niet het meebeslissen. De mate van invloed was beperkt volgens de ESR. Het wordt door verschillende stakeholders van belang geacht om heel duidelijk naar stakeholders te communiceren wat hun invloed precies is en waar de raad over gaat.

In het traject zijn er veel sessies met verschillende externe stakeholders geweest, zowel een-op-een als in de vorm van werkbijeenkomsten. De deelnemers hebben echter in fase 1 van het traject weinig tot geen co-creatie ervaren, wel voldoende inspraakmogelijkheden. Ook de gemeente erkent dat in de eerste fase geen sprake was van co-creatie. Dit was volgens de gemeente achteraf gezien ook niet mogelijk gezien de hoge tijdsdruk en de taakstellingsdiscussie. Daarbij komt volgens de gemeente dat de ontwikkeling van een visie pas van waarde wordt voor stakeholders in de daadwerkelijke uitvoering.

De eerste concept-visie die eind 2014 op papier kwam, was volgens betrokkenen niet meer dan een aantal bezuinigingsmaatregelen met een visie. Volgens de stakeholders en de programmaleider leider zou andersom beter zijn: eerst een visie en dan kijken naar bezuinigingen. Uiteindelijk zijn de bezuinigingen losgekoppeld van de visieontwikkeling, wat het verdere

traject vanaf 2015 vergemakkelijkt en versnelde. Ook de wisseling van de projectleider (i.c. programmaleider) en het gaan werken aan businesscases versnelde de verdere voortgang. Er kwam in fase 2 en fase 3 meer ruimte voor constructief overleg.

Voor het wegwerken van de exploitatietekorten en het halen van de taakstellingen zijn diverse businesscases opgesteld. Bijvoorbeeld voor de exploitatie van het IJssportcentrum, het zwembad en het beheer van de tennisvelden. De gemeente en ook de partners hebben het werken aan de businesscases als positief ervaren. *"Het is niet makkelijk geweest, maar het doel en de verschillende belangen waren een stuk duidelijker en overzichtelijker"*, zoals een externe stakeholder het verwoorde.

De gemeente stelt dat een businesscase niet van de gemeente is maar van de partners samen. Het gebruiken van businesscases geeft daarmee invulling aan co-creatie. Het maakt duidelijk wat de belangen zijn van de verschillende partners en wat de onderlinge verwachtingen zijn in de uitvoering.

De ontwikkeling van de sportvisie is in opdracht van de coalitie in co-creatie uitgevoerd. Nadat het proces medio 2016 weer opnieuw is opgestart heeft de gemeente (raadswerkgroep sport, programmaleider en wethouder) besloten om niet nog een 'ronde langs de stakeholders' te doen. Volgens de gemeente lag er bij alle partners inmiddels een sterke behoefte om met een vastgestelde visie te komen om keuzes te gaan maken in de uitvoering.

Ondanks dat de visie voor 80% uit inhoud komt van verschillende externe partners is het eigenaarschap bij partners door de lange doorlooptijd tot besluitvorming weggezaakt.

Aangegeven is door de gemeente dat het van belang is om proces en inhoud dicht bij elkaar te houden in een co-creatie proces. De rol van de raad en college in het langdurige besluitvormingsproces heeft proces en inhoud uit elkaar gedreven.

3.1.4 Fase

Het was voor de gemeente in het begin duidelijk dat externe stakeholders bij de visievorming betrokken werden en dat de raad uiteindelijk de beslissingen zou nemen. Dit was niet voor alle externe stakeholders duidelijk, hoewel in alle communicatie naar externe stakeholders stond dat de visie door de raad moest worden vastgesteld. Aan 31 partners is in 2016 gericht om feedback gevraagd op de concept-visie. De feedback is verwerkt in de aan de raad aangeboden visie.

Aan de werksessie die onlangs gehouden is (januari 2017), gericht op het uitvoeringsprogramma, namen zo'n 50 personen deel. Aan het doorlopend in gesprek zijn met de stad wordt op het gebied van sport steeds meer invulling gegeven. In de gesprekken met de gemeente komt naar voren dat door de gemeente bewust wordt omgegaan met het netwerk door niet altijd dezelfde partners te overvragen en dat het uitbreiden en onderhouden van het netwerk een verantwoordelijkheid is van de gemeente.

3.1.5 Aanpak en randvoorwaarden

Gedurende het traject was een interne stuurgroep actief met daarin de wethouder, de programmaleider, de projectleider, een vertegenwoordiger van control en het sectorhoofd maatschappelijk vastgoed en sport. Tot medio 2015 was een klankbordgroep actief, waarin de ESR-zitting had. De klankbordgroep is in die periode meerdere malen bij elkaar gekomen. De raads werkgroep sport heeft in eerste instantie een uitspraak gedaan niet op inhoud te willen spreken, maar alleen over het proces. Later veranderde dit.

Het co-creatie traject werd niet apart begroot en verantwoord; de ureninzet behoorde tot de gebruikelijke functie-ervulling.

In onderstaande tabel geven wij aan in hoeverre in de aanpak aan de randvoorwaarden voor co-creatie is voldaan.

Analyse en keuzes vooraf	Wat verschillende externe stakeholders in gesprekken aangegeven is dat er vanaf het begin onvoldoende beeld was van de bestaande situatie. Die was niet in kaart gebracht; er was wel een inventarisatie gedaan van de verschillende stakeholders. Vanaf 2015 is dit uitgebreid en kwamen er nieuwe stakeholders bij, zoals sociaal domein en vastgoed.
Actiegerichtheid	Er zijn diverse bijeenkomsten georganiseerd; deze hadden echter in fase 1 vooral een traditionele, niet creatieve of innovatieve, insteek.
Gelijkwaardigheid	Verskillende externe stakeholders misten voldoende inzicht in het financiële plaatje op het gebied van sport en bewegen. Hierdoor werd weliswaar over de visie (en de uitvoering) gesproken, maar als er geen financiële kaders zijn, kan men het al snel eens worden over een visie.

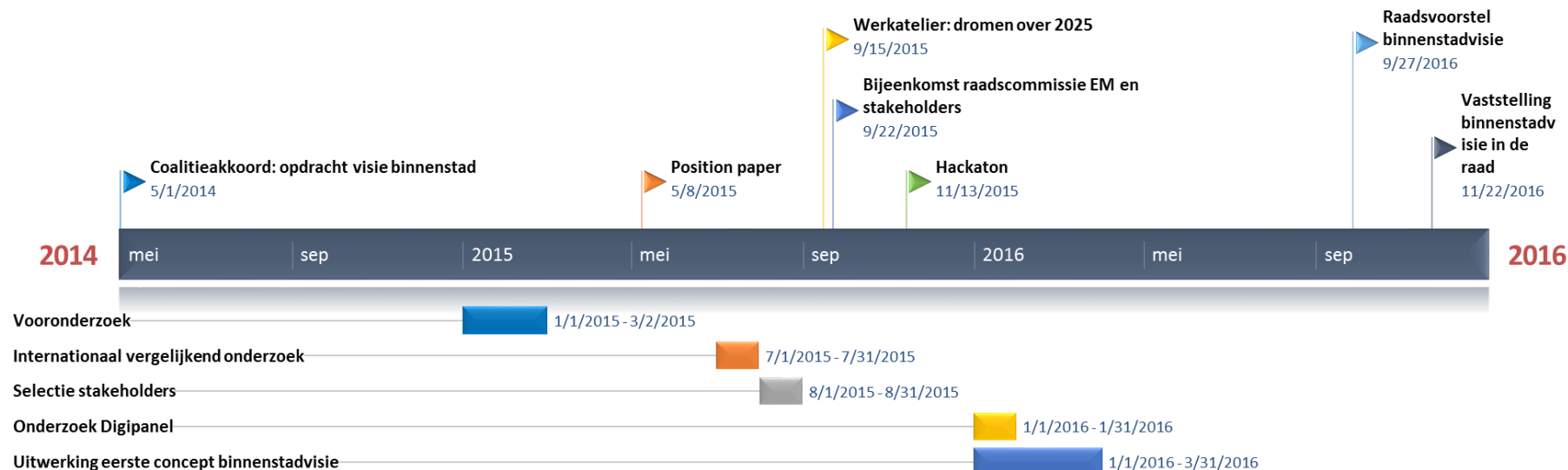
Wederkerigheid	Vanaf 2015 is voor enkele sporttakken met partners een stip op de horizon gezet en een businesscase ontwikkeld. Op deze manier werden de kaders helderder en gingen de verschillende stakeholders binnen een sporttak met elkaar aan de slag. Op deze manier werd wel co-creatie ervaren. Ook de gemeente heeft het opknippen in de verschillende takken en het losknippen van het visietraject en de taaksteldiscussie als bevorderend ervaren voor het verdere verloop van het co-creatietraject. Op deze manier heeft het belang van de verschillende stakeholders een duidelijkere plek gekregen en dus meer zicht op wederkerigheid.
Openheid	Bij co-creatie hoort volgens verschillende stakeholders voldoende openheid naar alle relevante deelnemers. Dit miste in het begin. Later in het traject kwam er meer openheid.
Vertrouwen	Veel versies van concept-stukken moesten in het begin van het traject vertrouwelijk worden behandelen door de Eindhovense Sport Raad (ESR). Op deze manier had de ESR niet de mogelijkheid de achterban/de leden te raadplegen.
Vernieuwing	Hiervan was in fase 1 volgens verschillende externe stakeholders geen sprake.
Rolbewustheid van gemeente	De gemeente vulde de rol traditioneel in. De terugkoppeling naar de stakeholders werd in fase 1 als onvoldoende ervaren. Verschillende stakeholders geven aan dat men via de krant moesten lezen dat de sportvisie was vastgesteld.

3.2 Binnenstadvisie

3.2.1 Feitelijke verloop co-creatie

In het coalitieakkoord van mei 2014 lag de opdracht om te komen tot een binnenstadvisie: "om te zorgen dat de binnenstad goed blijft aansluiten op het veranderende winkelgedrag van inwoners en bezoekers en om leegstand zoveel mogelijk te voorkomen, gaat de gemeente samen met de betrokken (markt)partijen een gemeenschappelijke visie op de binnenstad en detailhandel ontwikkelen, voortbouwend op de samenwerking die zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld."

De portefeuillehouder achtte het van belang dat de binnenstadvisie mét externe partners ontwikkeld werd. Op voorhand waren de andere uitgangpunten dat de binnenstadvisie vormvrij moest zijn, het niet te dik mocht zijn en niet in een la moest belanden.



Met een team van drie personen (programmaleider, accountmanager en Eindhoven 365) is een kort plan gemaakt voor de ontwikkeling van de binnenstadvisie. Eindhoven 365 had veel inbreng in de te zetten stappen en de verschillende werkvormen. Er is niet een over all plan van aanpak geschreven waarin alle stappen staan tot en met het opleveren van de uiteindelijke binnenstadvisie, maar er is na elke stap bepaald wat de volgende stap moest zijn. Wanneer en hoe de raad en externe stakeholders bij het traject betrokken zouden worden is niet op voorhand vastgesteld.

De Binnenstadvisie is via een intensief traject in co-creatie met diverse belanghebbenden tot stand gekomen. Het proces verliep op hoofdlijnen.

In 2015 heeft de gemeente gedurende het eerste half jaar achtergrondinformatie verzameld, heeft een documentstudie plaatsgevonden en zijn individuele gesprekken met partners en vakdeskundigen gevoerd.

In mei 2015 heeft de gemeente een position paper op laten stellen met een samenvatting van de reeds gemaakte beleidskeuzes voor de binnenstad op verschillende disciplines en inzicht in trends en ontwikkelingen ten aanzien van binnensteden.

In juli 2015 heeft de gemeente een internationaal vergelijkend onderzoek laten uitvoeren. Ter inspiratie en voor het aanreiken van best practices zijn negen casestudies van steden in het buitenland uitgewerkt. Die steden

scoren hoog op leefbaarheid, doen het economisch goed en hebben vergelijkbare kerncompetenties als Eindhoven.

Er is vervolgens gezocht naar de belangrijkste externe stakeholders van de verschillende domeinen die bij de binnenstad betrokken zijn. Nadrukkelijk is verder gezocht dan de voor de hand liggende partners. Hieruit ontstond een groep van ruim 80 stakeholders. Deze zijn uitgenodigd voor een werkatelier.

In september 2015 is een werkatelier georganiseerd met een breed scala van circa 80 partners vanuit de stad: (urban) cultuur, horeca, detailhandel, sport, vastgoed, creatieve sector, bewoners et cetera. In deze bijeenkomst zijn wensen en dromen voor de binnenstad in 2025 verzameld en verwerkt in beeldende magazine-covers.

Eind september 2015 werd een bijeenkomst georganiseerd voor de raadscommissie en de stakeholders. In deze bijeenkomst zijn de speerpunten uit het werkatelier besproken en aangevuld door raadsleden en partners uit de stad. Prioriteit en urgentie hiervan zijn bepaald en ideeën en inspiratie zijn gedeeld.

In november 2015 is een hackathon georganiseerd. Door circa 30 externe experts, stakeholders uit Eindhoven en studenten/internationals is in zes groepen gewerkt aan “winnende strategieën” voor de binnenstad. Kernvraag was: hoe zorgen we ervoor dat we onze ambities waarmaken?

In januari 2016 het Digipanel ingezet: een digitale enquête onder inwoners van Eindhoven om te onderzoeken hoe de binnenstad op een aantal onderwerpen op dit moment scoort en hoe belangrijk men die onderwerpen vindt.

In het eerste kwartaal van 2016 is gewerkt aan de concept binnenstadvisie. Deze is ter consultatie voorgelegd aan de stakeholders, waarna de visie is bijgesteld en in september 2016 definitief is vastgesteld door de raad.

Bij de vaststelling van de visie is ingestemd om samen met partners te komen tot een effectieve aanpak en uitvoering op de volgende punten:

- Opstellen van een Agenda met perspectief tot 2025 waarbij de eerste vier jaar worden uitwerkt tot Programma.
- Aansluitend opstellen van een Werkplan voor 2017.
- Blijvende aandacht en focus borgen in halfjaarlijks overleg met een breed scala aan partners, naast reguliere dagelijkse samenwerking.

3.2.2 Doel

De opdracht tot het schrijven van een binnenstadvisie komt uit het coalitieakkoord. Daarbij is expliciet aangegeven dat de visie ontwikkeld wordt met partners in de stad. Doel daarvan was gezamenlijke keuzes maken (de intentie is dus dat partners meebeslissen) om de kwaliteit te verhogen. Partners voelen eigenaarschap bij de uiteindelijke binnenstadvisie. De gemeente is er dus in geslaagd om samen met partners iets te maken.

3.2.3 Invloed

Over het algemeen zijn de externe stakeholders en de gemeente positief over de co-creatie en vinden dat de visie echt samen gemaakt is. Het is merkbaar dat de gemeente (vooral politiek en bestuur) het nog lastig vindt om daadwerkelijk los te laten. Dit is wel van belang bij co-creatie. Co-creatie vraagt van de raad en van het college duidelijkheid waarover ze zelf wel of niet gaan en waarover externe stakeholder wel of niet gaan. Co-creatie vraagt vertrouwen in de stakeholders en vervolgens loslaten door de gemeente. Het gaat zowel om goed verwachtingenmanagement als om de juiste competenties van raadsleden, collegeleden en ambtenaren. *"Er is geen plaats voor ego bij co-creatie"* aldus externe stakeholders.

3.2.4 Fase

In het verloop van het proces is in elke fase co-creatie toegepast. Dit is in het begin heel klein geweest door in de voorbereiding Eindhoven 365 te betrekken. Daarna is er het breder getrokken in het werkatelier tot en met de hackaton tot circa 80 deelnemers. De deelname van stakeholders is daarna teruggelopen met het daadwerkelijk schrijven, de bijeenkomst met de raad tot uiteindelijk de evaluatie met dit onderzoek. Het bleek lastig te zijn om alle externe stakeholders aan boord te houden gedurende het traject. De externe stakeholders geven als redenen aan: de hoeveelheid tijd die het vergt, de lange doorlooptijd en het feit dat ze hun input al geleverd hebben in eerdere bijeenkomsten.

3.2.5 Aanpak en randvoorwaarden

Het kernteam van drie personen is gedurende het gehele traject actief geweest. Dit team informeerde de portefeuillehouder. De portefeuillehouder nam niet actief deel aan de besluitvorming over de co-creatie. Het co-creatie traject werd niet apart begroot en verantwoord; de ureninzet behoorde tot de gebruikelijke functie-ervulling.

In onderstaande tabel geven wij aan in hoeverre in de aanpak aan de randvoorwaarden voor co-creatie is voldaan.

Analyse en keuzes vooraf	Er was sprake van verschillende analyses en onderzoeken vooraf, maar niet van een overall plan van aanpak. De aanpak was iteratief. Externe stakeholders zagen het als volgt: <i>"De aanpak was enerzijds helder genoeg om er mee aan de slag te gaan, anderzijds wazig genoeg om er zelf invulling aan te geven"</i> . Op verschillende momenten kon het wat strakker volgens de stakeholders: waar staan we nu? Wat was de vorige stap en wat wordt de volgende stap? Het beeld is dat de stakeholders die nauw betrokken waren, beter werden meegenomen, maar dat met name bij de stakeholders die verder af stonden het management van verwachtingen beter had gekund. De gemeente vindt dat zij de stakeholders goed hebben meegenomen.
Actiegerichtheid	Gedurende het traject werd gewerkt met een werkwijze, gebaseerd op triple helix. Deze methode is door de gemeente bepaald en opgelegd. In de verschillende bijeenkomsten werden de goede instrumenten en werkvormen gebruikt. De stakeholders voelden voldoende vrijheid om deze methodiek ter discussie te stellen, maar dat was niet nodig. Zowel externe stakeholders en de gemeente waren hierover tevreden.

<p>Gelijkwaardigheid</p>	<p>De externe stakeholders en de gemeente ervaren dat in dit traject goed is samengewerkt om te komen tot een visie voor de binnenstad. Door verschillende stakeholders werd al veel samengewerkt met de gemeente, wat het resultaat is van jarenlang opbouwen van een netwerk door de gemeente.</p> <p>Ook de gemeente ziet het bestaan van het netwerk als goede basis voor co-creatie. Het traject is doorlopen met alle geledingen uit de stad, niet alleen met de voor de hand liggende partners. Men werkte sector-doorkruisend en er werd door de gemeente gezocht naar verbreding van het netwerk. Er was geen sprake van de gemeente aan de ene kant, en externe stakeholders aan de andere kant, maar van samen werken op basis van gelijkwaardigheid.</p>	<p>Openheid</p>	<p>Tijdens het traject was dit voldoende aanwezig. Deelnemers hopen en verwachten betrokken te blijven, maar men weet niet hoe het verder gaat. In het proces tot en met de vaststelling van de visie werd de betrokkenheid georganiseerd en werd er voldoende geïnformeerd. Na de vaststelling van de visie is dit minder geworden.</p>
<p>Wederkerigheid</p>	<p>Zowel gemeente als stakeholders geven aan dat beide belang hadden om tot een visie te komen. De behoefte aan een visie is diverse malen geuit door stakeholders, de gemeente had dezelfde behoefte.</p>	<p>Vertrouwen</p>	<p>Een bijeenkomst met de raad roept vragen op bij stakeholders in hoeverre de raad voldoende geïnformeerd was over hun rol en doel van de bijeenkomst. Dit leidde bij externe stakeholders tot vraagtekens over de intentie van de gemeente.</p>
		<p>Vernieuwing</p>	<p>De gemeente en de stakeholders zien de interactieve manier van werken als vernieuwend en als succesfactor. Bij de binnenstadvisie kan over het algemeen gezegd worden dat proces en inhoud dicht bij elkaar lagen in het co-creatie proces.</p>
		<p>Rolbewustheid van gemeente</p>	<p>Als groot voordeel werd door de stakeholders genoemd dat er een professioneel secretariaat actief is in de binnenstad, zodat de stakeholders de tijd en energie daadwerkelijk in co-creatie konden steken en niet in organisatorische zaken. Hier heeft de gemeente ook duidelijk de rol als facilitator gespeeld. De gemeente zoekt nog naar een adequate rolinvulling door de raad bij co-creatietrajecten.</p>

4 Bevindingen

In dit hoofdstuk presenteren wij de bevindingen van het onderzoek naar co-creatie in de twee cases. Eerst leggen we de link naar de beide cases, waarna we ingaan op de begroting en verantwoording van co-creatie.

4.1 Doel van co-creatie

Uit paragraaf 2.1 blijkt dat het van belang is dat voor de start van een mogelijk co-creatietraject nagedacht wordt over het doel van co-creatie, over de fase waarin stakeholders betrokken worden en over de mate van invloed van de stakeholders. Zowel bij de sportvisie als, in mindere mate, de binnenstadvisie is er door de gemeente hier vooraf onvoldoende over nagedacht. De vraag of co-creatie wel passend was en welk doel het moest dienen is, zeker bij fase 1 bij de sportvisie, niet expliciet aan de orde geweest, wel dat beide visies in co-creatie gemaakt gingen worden.

Vanuit het co-creatieproces van de binnenstadvisie en de sportvisie en de gevoerde gesprekken met ambtenaren van de gemeente blijkt dat het doel wel degelijk genoemd kan worden, maar het expliciteren van het doel is geen vraag die binnen de gemeente gesteld wordt.

De vermenging met de taakstellingsdiscussie op sportgebied zorgde bovendien voor een situatie waarin het belang van externe partners was om de bezuinigingen (op hun sportgebied) zoveel mogelijk te beperken. Met een tegengestelde doelstelling (wel bezuinigen – niet bezuinigen) komen randvoorwaarden als vertrouwen, openheid en wederkerigheid onder druk te staan. Het expliciet overwegen wat het doel van co-creatie zou moeten zijn, had in het geval van de sportvisie waarschijnlijk tot een andere invulling van het traject geleid.

4.2 Invloed van externe stakeholders

De rol van de gemeente kan beslisser, facilitator en uitvoerder zijn van een co-creatie proces. De andere kant van deze medaille is de gewenste invloed van externe stakeholders. Mogen zij alleen meedenken of ook mogen zij ook meebeslissen? De mate van invloed van externe stakeholders en daarmee de rol van de gemeente is in beide cases niet expliciet aan de orde geweest. Bij de sportvisie was er zeker in de eerste fase dan ook geen sprake van co-creatie. De rol van de raad is, voor verschillende externe stakeholders, onduidelijk in de onderzochte co-creatieprocessen.

4.3 Fase van besluitvorming

Naast het onvoldoende expliciteren van het doel van co-creatie en de gewenste invloed van externe stakeholders, is ook de vraag niet expliciet aan bod geweest in welke fase van besluitvorming co-creatie plaats zou gaan vinden. Zeker bij de sportvisie verwacht de gemeente ook een rol van externe stakeholders bij de uitvoering van de visie. Deze verwachting is bij de start van het proces in fase 1 voor verschillende stakeholders niet duidelijk uitgesproken.

4.4 Aanpak en randvoorwaarden co-creatie

Bij de binnenstadvisie is voldoende onderzoek gedaan naar de bestaande situatie (beleid, stakeholdersanalyse). Bij de sportvisie is dit vooral gebeurd met betrekking de te betrekken stakeholders.

De aanpak is in beide cases gaandeweg bepaald en niet op voorhand. De gemeente geeft aan dat het in een co-creatieproces lastig is om vooraf een plan van aanpak te formuleren, ook omdat er een mate van flexibiliteit in het proces nodig is.

Doordat de gemeente een proces in gaat waarbij de uitkomst niet geheel zeker of beïnvloedbaar is het proces volgens de gemeente niet goed te beschrijven op voorhand. Daardoor is ook het aantal uren aan ambtelijke capaciteit dat nodig is niet te begroten.

We zien dat in beide cases de aanpak en werkwijzen niet vastgelegd zijn en dat ambtenaren veel vrijheid hebben om het proces vorm te geven. We zien dan ook dat het proces erg afhankelijk is van de competenties van de betrokken medewerker.

4.5 Begroting en verantwoording van co-creatie

We zien dat co-creatieprocessen niet expliciet begroot worden. De inzet van medewerkers vallen onder de reguliere formatie, de overige kosten vallen onder de reguliere budgetten. Zowel de inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheid (de integrale verantwoordelijkheid) ligt bij de programmaleiders. Zo zijn de sportvisie en de binnenstadvisie opgesteld onder verantwoordelijkheid (opdrachtgeverschap) van programmaleiders.

5 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk formuleren wij onze conclusie op de hoofdvraag en op de verschillende deelvragen. We ronden af met onze aanbevelingen.

5.1 Conclusies

De centrale vraag in dit onderzoek luidt als volgt:

"Is de Eindhovense gemeentelijke organisatie voldoende toegerust om adequaat beleid te ontwikkelen in co-creatie met partners in de stad?"

Co-creatie leeft binnen de gemeente Eindhoven, maar tegelijkertijd ontwikkelt de gemeente nog niet op structurele wijze adequaat beleid in co-creatie met de stad. Door het ontbreken van een goede analyse vooraf en van een duidelijke kaderstelling vanuit de raad en het college leunt de gemeente op de individuele competenties van medewerkers. Binnen de gemeente wordt een co-creatietraject onvoldoende beheerst door bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgeverschap; binnen de ambtelijke organisatie wordt de benodigde en opgedane kennis en ervaring met co-creatie onvoldoende geborgd, wat maakt dat de individuele competenties van medewerkers de doorslag geven bij het adequaat ontwikkelen van beleid in co-creatie met partners uit de stad. Dat kan goed gaan, zo zien we bij de binnenstadvisie, en dat kan niet goed gaan, zo zien we in de eerste fase van de sportvisie.

De deelvragen beantwoorden wij als volgt:

1. *Wat is de definitie van co-creatie en wat is de Eindhovense visie?*

Co-creatie is een vorm van burgerparticipatie waarbij in interactie met de samenleving samen iets gemaakt wordt gemaakt. Gemeenten hanteren verschillende begrippen om invulling te geven aan de interactie: voorbeelden

zijn van 'buiten naar binnen werken', horizontalisering, interactieve beleidsvorming, samenspraak of publieks- of inwonersparticipatie en co-creatie.

Er is in Eindhoven geen sprake van een éénduidige definitie van het begrip co-creatie. In de organisatie werd eerder vooral over het begrip samenspraak gesproken wordt en niet over co-creatie. Momenteel hanteert de gemeente vooral het begrip design denken in plaats van co-creatie. Sommige medewerkers zien beide begrippen als synoniem van elkaar, anderen zien de begrippen als onderdeel van elkaar, waarbij verschillend gedacht wordt over welk begrip onderdeel is van het andere begrip.

Hoewel er andere termen gebruikt worden leeft het 'van buiten naar binnen werken' binnen de gemeentelijke organisatie. Dat er meer samen met externe partners gewerkt moet worden, is geen discussie binnen de gemeente. Over hoe dat dient te gebeuren en wat daarbij met name de rol van de gemeenteraad is, bestaat nog geen duidelijkheid.

2. *Hoe worden doelen en werkwijzen vastgesteld, wat zijn ijkpunten, gezamenlijke aanpak?*

Doelen en werkwijzen worden niet expliciet vastgesteld in de vorm van duidelijke kaders door de raad. De wens dat een visie in co-creatie wordt ontwikkeld wordt uitgesproken, maar over de aanpak en werkwijzen wordt nog niet vooraf maar gedurende het co-creatieproces door de gemeente nagedacht. Het ontbreekt aan een overall plan van aanpak. Ambtenaren hebben veel vrijheid om naar eigen inzicht co-creatie in te vullen om te komen tot een beleidsvisie waardoor mogelijk bestuurlijke verwachtingen niet meer aansluiten bij de ontwikkelingen in de co-creatie.

Door onvoldoende kaderstelling vooraf in beide cases is het niet duidelijk waarop bestuurlijk en ambtelijk gestuurd en gemonitord kan worden gedurende het proces en op welke punten verantwoording afgelegd moet worden aan de raad.

3. *Hoe verlopen processen, de in- en externe samenwerking, hoe is de beheersing, hoe is de governance, wat is de rol van innovatie, opdrachtgever,-nemers, wat zijn risico's?*

Door het ontbreken van een overall plan van aanpak zien we dat co-creatie processen iteratief verlopen. De aanpak wordt stap voor stap bepaald door de gemeente. De gemeente is vooral gefocust op de externe samenwerking, maar aan de interne samenwerking wordt aan het begin van een co-creatieproces nog weinig aandacht besteed.

De portefeuillehouders worden voldoende geïnformeerd door de medewerkers, maar er is niet per definitie een actieve sturing op het proces door de portefeuillehouders. De rol van bestuurlijk opdrachtgever werd bij de binnenstadvisie niet actief ingevuld. Door de taakstellingsopgave werd de rol van bestuurlijk opdrachtgever bij de sportvisie wel actief ingevuld.

We zien dat de governance van co-creatie niet duidelijk wordt ingericht. De rol en daarmee verantwoordelijkheid en bevoegdheid van bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en opdrachtnemer wordt niet expliciet gemaakt.

Hiermee zijn de beheersing, governance en aansturing van opdrachtnemers door opdrachtgevers onvoldoende; deze worden niet vastgelegd in een plan van aanpak.

Innovatie in de vorm van creatieve werkwijzen wordt ingebracht bij co-creatie, als de tijd dit toelaat. Ook hier wordt niet actief op gestuurd, de ambtenaren hebben hierin veel vrijheid.

Dit alles brengt de volgende risico's met zich mee:

- Co-creatie kan alle kanten op gaan omdat er geen éénduidige definitie en basisaanpak is waarop beslissingen gedurende een proces gebaseerd kunnen worden. Hoewel co-creatie per definitie flexibel is, is het risico van het niet hebben van een basis plan van aanpak is dat je niet weet waar je van afwijkt. Dit maakt het lastiger om beslissingen over werkwijzen te nemen, om te intensiveren, te extensiveren of zelfs te stoppen.
- Geen of geen duidelijke kaderstelling vanuit de raad in beide cases, waardoor verwachtingen naar externe stakeholders onvoldoende gemanaged kunnen worden, waardoor de rollen van de gemeente en van externe stakeholders niet helder zijn en waardoor de verantwoording en bestuurlijke aansturing van co-creatie onvoldoende inhoud kan worden gegeven.
- Daadwerkelijk loslaten door bestuurders en politici. Het achteraf willen beïnvloeden van het resultaat van een co-creatietraject valt niet goed bij externe stakeholders, waardoor het vertrouwen van externe stakeholders af kan nemen. We hebben dit in beide cases gezien.
- Het verschil tussen goed of niet goed invullen van de randvoorwaarden is broos. Het vergeten te informeren, het communiceren door raadsleden, het niet voor de volle 100% opschrijven wat besproken is, dit alles kan het omslagpunt zijn tussen goed en niet goed invullen van de randvoorwaarden waardoor het vertrouwen van externe stakeholders kan afnemen.
- Het goed invullen van de randvoorwaarden is sterk afhankelijk van de competenties van een individuele ambtenaar. Wat als deze ambtenaar wegvalt?

- Het niet betrekken bij de visievorming van andere disciplines binnen de gemeente. We zien dat de gemeente vooral focust op de externe samenwerking met de stakeholders; de interne samenwerking blijkt lastig te zijn, zeker als het over de grenzen van het ruimtelijke domein heen gaat. Vanwege de voortgang kiest de gemeente om de groep van interne stakeholders klein te houden. Dit kan risico's met zich mee brengen bij de uiteindelijke uitvoering, wanneer andere sectoren uit andere domeinen nodig zijn, bijvoorbeeld doordat dan blijkt dat onderdelen van de visie niet geheel uitgevoerd kunnen worden zoals afgesproken in het visietraject.

4. *Hoe worden co-creatieprocessen begroot en verantwoord?*

We zien dat co-creatieprocessen niet expliciet begroot worden. De inzet van medewerkers vallen onder de reguliere formatie, de overige kosten vallen onder de reguliere budgetten.

5. *Wat zijn condities voor succes?*

We zien de volgende succesfactoren uit de onderzochte cases:

- Een analyse van de bestaande situatie als vertrekpunt vormt een stevige basis waarop al dan niet besloten kan worden tot co-creatie.
- Het vooraf bepalen van de kaders op inhoudelijk, financieel en procesmatig gebied helpt om te bepalen wat het doel van co-creatie is, in welke fase stakeholders betrokken worden en welke invloed de stakeholders krijgen. Bovendien maakt dit duidelijk welke rol de gemeente zelf in kan en/of wil nemen in een co-creatietraject: faciliterend, inhoudelijk of uiteindelijke uitvoerder.
- Het vervolgens vooraf nadenken over een plan van aanpak en werkwijzen draagt bij aan een goede selectie en analyse van deelnemers (what's in it for us and what's in it for them) en tot innovatieve en creatieve werkwijzen.
- Bovendien helpt een goede kaderstelling en een plan van aanpak om zowel het bestuurlijk als ambtelijk opdrachtgeverschap adequaat in te

vullen, de juiste opdrachtnemer te kiezen, het proces te beheersen en de voortgang te monitoren.

- Tot slot dragen deze factoren bij aan de duidelijkheid die over co-creatie kan worden gegeven richting externe stakeholders (lees: verwachtingenmanagement).

6. *Wat zijn toekomstige opgaven?*

Voor de toekomstige opgaven verwijzen wij naar paragraaf 5.2 *Aanbevelingen*.

5.2 **Aanbevelingen**

Uit onze conclusie volgt onze hoofdaanbeveling dat de gemeente Eindhoven het van buiten naar binnen werken kan versterken door co-creatie structureler te gaan borgen binnen de organisatie. Concreet doen wij de volgende aanbevelingen.

Voor de raad

- Stel voorafgaand aan een co-creatie traject vast wat het doel van co-creatie is, wat de gewenste invloed van de externe stakeholders is (en daarmee wat de rol van de gemeente is) en in welke fase co-creatie dient plaats te vinden.
- Definieer inhoudelijke, financiële en procesmatige kaders voorafgaand aan een co-creatieproces.
- Denk na over de eigen rol en inbreng van de raad gedurende co-creatie: doet de raad inhoudelijk actief en zichtbaar mee of bewaakt de raad vooral het proces, bijvoorbeeld door er voor te zorgen dat alle belangen worden meegenomen en alle relevante betrokkenen ook betrokken worden bij co-creatie?

Voor het bestuur

- Faciliteer de raad bij de kaderstelling door gerichte afwegingen te maken op het doel, de mate van invloed en de fase van de beleidscyclus.
- Laat voorafgaand een analyse maken van de bestaande situatie en laat voorafgaand een plan van aanpak opstellen, inclusief doorlooptijd, budget, informatie, de procesorganisatie (inclusief de opdrachtgever- en opdrachtnemerrollen), en de wijze van regie voeren op elementen als haalbaarheid, tempo, innovatie, flexibiliteit en doelgerichtheid.
- Voer als bestuurlijk opdrachtgever frequent overleg met de ambtelijk opdrachtgever en de opdrachtnemer om zo het co-creatieproces te monitoren op de door de raad gestelde kaders en vul actief het verwachtingenmanagement in naar externe stakeholders.

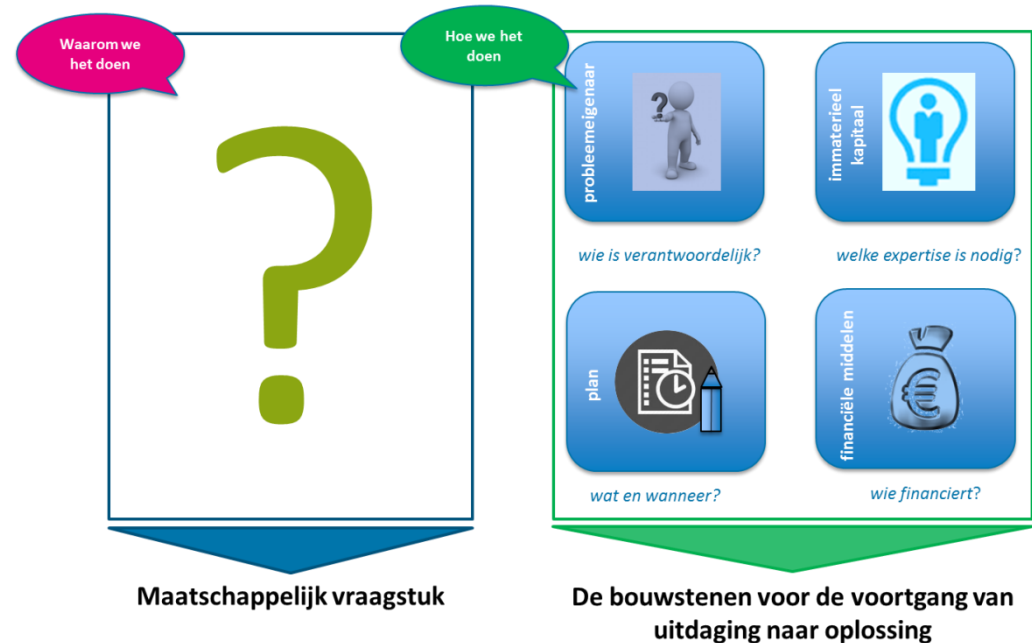
Voor de organisatie






- Stuur strakker op het opstellen van startdocumenten (analyse bestaande situatie, stakeholdersanalyse) en hanteer vaste elementen in een plan van aanpak: vorm en inhoud geven aan de door de raad gestelde kaders, inclusief doorlooptijd en fasering, (uren)budget, informatie en communicatie, de procesorganisatie (inclusief de opdrachtgever- en opdrachtnemerrollen), en de wijze van regie voeren op elementen als haalbaarheid, tempo, innovatie, flexibiliteit en doelgerichtheid. benodigde capaciteit. Gebruik bijvoorbeeld een canvasmodel zoals in bijlage 1 om gedurende een co-creatietraject gericht regie te voeren.
- Leg in de organisatie van een co-creatietraject de inhoudelijke, proces- en controlrollen bij verschillende personen neer met de juiste competenties, bijvoorbeeld een programmaleider, een communicatiemedewerker en een interne procescontroller.
- Zorg voor een systeem waarin de beschikbare en opgedane kennis gedeeld en geborgd kan worden, ontwikkel de benodigde competenties voor co-creatie, en evalueer co-creatietrajecten zowel intern als extern.

Bijlage 1 Voorbeeld canvasmodel

Een voorbeeld van het een canvasmodel die gebruikt kan worden om regie te voeren op co-creatie is het Impact canvas. Hierin staat een gekaderd maatschappelijk vraagstuk centraal. Om naar daadwerkelijke maatschappelijke impact te gaan zijn vier bouwstenen nodig

Dit maatschappelijke vraagstuk ontwikkelt in de tijd en daarmee ontwikkelen ook de benodigde bouwstenen. Door dit in een matrix weg te zetten kan er in de gaten worden gehouden of de juiste bouwstenen aanwezig zijn in de fase waarin het vraagstuk zit. Een voorbeeld van een ingevuld canvas staat op de volgende pagina. Het idee is om per maatschappelijk vraagstuk de fasering zo concreet mogelijk in te vullen. Dat maakt tijdens de uitvoering duidelijk of de juiste bouwstenen aanwezig zijn, of er een stap vooruit gezet kan worden en of er misschien wel een stap achteruit gezet moet worden. Elk bouwsteen kan ingevuld worden door de daarvoor meest geschikte partner in een co-creatie proces.



bouw - steen \ fase	signaleren	articuleren	organiseren	doen	evalueren	verduurzamen
 vraagstuk	behoefte in de maatschappij	probleemdefinitie & oplossingsrichting	opstellen beleid & inrichting project	proeftuin oplossing	onderzoek naar doelmatigheid	échte oplossing
 probleemeigen.	visionair	verantwoordelijk bestuurder	betrokken beleidsmaker	uitstekende uitvoerder	relevante onderzoeker	geëngageerde koploper
 Immaterieel kapitaal	Interactie met de doelgroep	committeren draagvlak	Kennis, tools en methodieken	Team met juiste kennis/vaardigheden en gedrag	Toegang tot data en onderzoeksmethodieken	participatie
 plan	stakeholders analyse	plan van aanpak	Implementatie plan	voortgangsrapportage	onderzoeksrapport	business case
 financiering	politieke partij of belangengroep	thema afhankelijk (bv. Asscher gelden)	thema afhankelijk (bv. ESF-subsidie)	geoormerkt budget	opdrachtgevende overheid	publiek-private financiering

Bijlage 2 Geïnterviewde personen

Gemeente Eindhoven

- Arnoud Strijbis (gemeente Eindhoven)
- Frank van Swol
- Hein Willem Vlemminx
- Koen Kerklaan
- Marco Karssemakers
- Vera Gielen
- Vera Winthagen
- Wethouder Wedemeijer
- Wethouder Torunoglu

Sportvisie

- Monique Bertels
- Alger Vissers
- Dirk-Jan van Soelen
- Hans van Bree

Binnenstadvisie

- Bart Meijer
- Edwin van Enck
- Eric Duffhuis
- Jorge Alves Lino
- Louis Croonen
- Mark de Greeff
- Pia Hendriks
- Reijn van den Burg
- Sander Vrugt van Keulen

Bijlage 3 Bestudeerde documenten

Algemeen

- Co-creatie: bezint eer ge begint, Dijk, J. v. (2014). In D. Kok, Digitale dialoog. Eburon.
- Coalitieakkoord 2014 – 2018 Expeditie Eindhoven, iedereen mee, mei 2014.
- Onderzoeksrapport Universiteit van Tilburg Interactie in actie 3 (maart 2013).
- www.participatiewijzer.nl
- Programma Inwoners en Overheidsparticipatie 2015 2018.
- Uitvoeringsprogramma Inwoners en Overheidsparticipatie.
- Verordening Samenspraak en inspraak (2008).
- Verslag bijeenkomst diverse ambtenaren ikv onderzoek UvT Horizontalisering (co-creatie).

Sportvisie

- Aangenomen actuele motie Openhouden ijsbaan VVD juli 2015.
- Bijlage 2 bij Sportvisie, Lijst van stakeholders.
- Bijlage 3 bij Sportvisie, Memorie van beantwoording.
- Bijlage 4 bij Sportvisie, Advies Eindhovense Sportraad.
- Brief wethouder van Kaathoven inzake Stappenplan sport (december 2015).
- Brief wethouder Wedemeijer inzake contouren uitvoeringsplan sport en bewegen (november 2016).
- Commissieadvies Sportvisie (november 2016).
- Eindrapportage Regieteam IJssportcentrum Eindhoven (25 november 2015).
- Presentatie scenario's golfslagbad 2015.
- Presentatie Sportvisie 7 juni 2016.
- Presentatie traject sportvisie.
- Raadsinformatiebrief strategische sportevenementenkalender april 2016.
- Raadsinformatiebrief vaststelling sporttarieven 2016-2017 (juni 2016).
- Raadsvoorstel Sportvisie (oktober 2016).
- Sport en beweegvisie 2016-2020.

Binnenstadvisie

- Aangenomen amendement Niet alleen investeren in een groene binnenstad (GL, VVD, PvdA, D66).
- Brief SDBE inzake vitalisering binnenstad (oktober 2016).
- Concept Binnenstadvisie bij Raadsvoorstel Binnenstadvisie.
- Memo namens wethouder Schreurs: onderzoek verkeersscenario's Vestdijk (november 2016).
- Over de grens voor de binnenstad (inspiratiedocument BEA juli 2015).
- Position paper binnenstad.
- Presentatie leegstand Eindhoven (oktober 2016).
- Presentatie Monumenten bescherming cultuurhistorisch waardevolle panden (april 2016).
- Raadsvoorstel Binnenstadvisie.
- Schriftelijke reactie Henri van Abbestichting Binnenstadvisie Eindhoven (september 2016).