



Brassersplein 2
Postbus 5050
2600 GB Delft

www.tno.nl

T +31 15 285 70 00

F +31 15 285 70 57

info-ict@tno.nl

TNO-rapport

'Co-creatie bij de overheid: experimenteer met beleid'

Datum 17 januari 2011

Auteur(s) Nicole de Koning, Tijs van den Broek

Aantal pagina's 15

Projectnaam User Empowerment & Participation Strategies

Projectnummer 035.33472

Alle rechten voorbehouden.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, foto-kopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande toestemming van TNO.

Indien dit rapport in opdracht werd uitgebracht, wordt voor de rechten en verplichtingen van opdrachtgever en opdrachtnemer verwezen naar de Algemene Voorwaarden voor onderzoekopdrachten aan TNO, dan wel de betreffende terzake tussen de partijen gesloten overeenkomst.

Het ter inzage geven van het TNO-rapport aan direct belanghebbenden is toegestaan.

© 2010 TNO

'Co-creatie bij de overheid: experimenteer met beleid!'

Nicole de Koning, Tijs van den Broek en Arnout de Vries zijn onderzoekers / adviseurs op het gebied van Web 2.0 en Overheid bij TNO

De opkomst van web 2.0, het mobiele internet en recentelijk Open Data bieden de overheid nieuwe mogelijkheden om in dialoog met burgers te komen en samen publieke waarde te creëren. Sinds de opkomst van web 2.0 is het aantal internetgebruikers van web 2.0 applicaties (bijvoorbeeld Twitter en Facebook) exponentieel gestegen¹. De echte impact heeft echter plaatsgevonden binnen deze communities. Het verbindend vermogen van web 2.0 heeft er toe geleid dat communities zelf content, kennis en diensten zijn gaan ontwikkelen. Deze impact is niet alleen voelbaar voor de media-industrie (bijvoorbeeld door de impact van YouTube of Wikipedia), maar ook de overheid wordt op het internet in toenemende mate geconfronteerd met mondige burgers die in dialoog willen met de overheid (bijvoorbeeld petities.nl), beleid willen evalueren (bijvoorbeeld geluidsnet.nl) of zelf publieke diensten creëren (bijvoorbeeld mybikelane.com). Recentelijk biedt het vrijgeven van overheidsinformatie in de vorm van Open Data burgers, bedrijven en NGO's de mogelijkheid om zelf of samen met de overheid nieuwe diensten te ontwikkelen².

Dankzij de opkomst van deze nieuwe technologieën is er een omslag in de mentaliteit van de overheid gekomen: de burgers moeten niet alleen gepeild worden naar hun tevredenheid in dienstverlening of vertrouwen in de overheid, maar kunnen ook actief betrokken worden bij het ontwerpen en verbeteren van publieke dienstverlening en beleid; kortom co-creatie bij de overheid. Echter, hoe kunnen overheidsinstanties de vruchten plukken van deze opkomende vorm van e-Participatie?

¹ Huijboom, N.M., Van den Broek, T.A., et al. (2010), The impact of social computing on public services: A rationale for Government 2.0, European Journal of ePractice, Number 9, March 2010, pp. 5-19

² Van den Broek, T.A., Huijboom, N.M., et al. (2011), Open Overheid: internationale beleidsanalyse en implicaties voor Nederlands beleid, rapport in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, TNO: Delft

Wat is co-creatie?

Co-creatie definiëren we in deze whitepaper als het op een gelijkwaardig niveau ontwikkelen en verbeteren van beleid en diensten samen met burgers en professionals. Co-creatie kan toegepast worden tijdens alle fases van het beleidsproces: van agendering tot evaluatie van beleid. Internettechnologieën, zoals web 2.0 en het mobiele internet, maken het voor overheden mogelijk en interessant om online co-creatie initiatieven te starten. Middels online co-creatie is deze samenwerking plaats-en tijdonafhankelijk en bovendien goed schaalbaar.

Een voorbeeld: stad dialoog Spoorzone Delft

De gemeente Delft verbouwt het stationsgebied. Een ingrijpend project voor de inwoners van Delft. Daarom heeft de gemeente een web 2.0 platform opgestart om in Dialoog te komen met de Delftenaren. Op de website stad dialoog delft.nl konden burgers hun verlangens, wensen, ideeën en zelfs inspirerende foto's delen met de gemeente en andere burgers. Een online platform werd gecombineerd met verdiepingsgesprekken. In april/mei 2010 hebben meer dan 1000 Delftenaren deelgenomen aan de dialoog. De online betrokkenheid van de inwoners was een waardevolle bijdrage voor de

Vraagstelling

Het betrekken van burgers biedt interessante kansen voor de overheid waarvan wellicht nog de belangrijkste het structureel aangaan van de dialoog met je doelgroep is. Enthousiaste pioniers bij de overheid, de *ambtenaren 2.0*, zetten steeds vaker online co-creatie in. Ondanks deze moedige experimenten worstelt de overheid om in een constructieve dialoog te komen met de geïndividualiseerde en kritische burger. Een voorbeeld is de vaak moeizame dialoog met burgers bij infrastructurele projecten, zoals de aanleg van een weg of ondergrondse CO2 opslag.

Er is helaas nog weinig bekend over hoe overheidsinstanties (online) co-creatie op effectieve wijze kunnen inzetten. Veel initiatieven starten als experiment. We zien dat initiatieven vaak bottom-up worden geïnitieerd door enthousiastelingen. De initiatieven zijn kleinschalig; voor één specifiek en incidenteel vraagstuk wordt er overgegaan tot co-creatie. Daarbij wordt vaak weinig aandacht besteed aan de maturiteit van de organisatie. Een beperkte maturiteit hoeft geen belemmering te vormen voor co-creatie, maar geeft wel een indicatie waar co-creatie eventueel kan botsen met de bestaande organisatie. Ook wordt er weinig doelgericht naar het specifieke vraagstuk gekeken; in welke fase van de beleidscyclus bevindt het vraagstuk zich, wat is de aansluiting van het vraagstuk met de kenmerken van de organisatie en met de groep? Als eenmaal wordt overgegaan tot het implementeren van het initiatief dient er aandacht te worden besteed aan een aantal zaken zoals aard en omvang van deelnemersgroep en juiste proces en juiste middelen. Dit gebeurt nog onvoldoende.

Om te bepalen of co-creatie succesvol is, dient het initiatief te worden geëvalueerd. In de praktijk gebeurt dit nog relatief weinig en niet structureel. Hierdoor laten organisaties kansen liggen om ervaringen uit eerdere co-creatie initiatieven te benutten om volgende initiatieven succesvoller te maken.

Hoe kan de overheid de creativiteit, kennis en ervaringen van de burger omarmen door het slim inzetten van het internet? En wat is de waarde van co-creatie: kan co-creatie bijvoorbeeld bijdragen aan de legitimiteit van beslissingen bij de overheid?

Professionalisering van co-creatie kan overheden helpen om co-creatie experimenten op te schalen wat wellicht nog een grotere uitdaging is dan het starten van de experimenten zelf³.

TNO presenteert daarom in deze whitepaper vier vragen die overheden inzicht geven in hoe co-creatie op duurzame wijze kan worden ingezet binnen de overheid en hoe er met een doelgerichte aanpak meer publieke waarde uit co-creatie gehaald kan worden.

Vier vragen over co-creatie die overheden moeten stellen

Voor er begonnen wordt met co-creatie dienen overheden vier essentiële vragen te beantwoorden om te komen tot een succesvolle inzet van co-creatie.

- **Maturiteit:** past co-creatie bij mijn overheidsorganisatie?
- **Geschiktheid:** past co-creatie bij het vraagstuk? Om deze vraag te beantwoorden dient er onder meer gekeken te worden naar de fase van de beleidscyclus waarin het vraagstuk zich bevindt en de mate waarin burgers bereid zullen zijn om mee te denken.
- **Implementatie:** wat zijn de factoren voor een succesvolle uitrol en vruchtbare co-creatie?
- **Evaluatie:** hoe kunnen initiatieven worden geëvalueerd?

1. Maturiteit: past co-creatie bij mijn overheidsorganisatie?

De eerste vraag die overheidsinstanties zich dienen te stellen is in hoeverre co-creatie past bij hun organisatie; *maturiteit*. Een beperkte maturiteit hoeft geen belemmering te vormen voor co-creatie, maar geeft wel een indicatie waar co-creatie eventueel kan botsen met de bestaande organisatie. Om de maturiteit te bepalen wordt er gekeken naar een aantal elementen:

- Doelstelling
- Leiderschap & beleid
- Organisatiecultuur
- Organisatiestructuur en processen
- ICT infrastructuur

Organisaties kunnen verschillende doelstellingen hebben met co-creatie. Organisaties die zich bevinden in de eerste fase bevinden, 'Observatie',

³ Bekkers, V. Meijer, A. (2010), Co-creatie in de publieke sector: Een verkennend onderzoek naar nieuwe, digitale verbindingen tussen overheid en burger, Boom Juridische uitgevers, Den Haag

zijn voornamelijk bezig met het creëren van bewustzijn binnen de eigen organisatie en observeren de buitenwereld passief. In deze fase wordt er nog niet actief nagedacht over de publieke waarde van co-creatie. Een organisatie kan zich ook bevinden in de tweede fase 'Experiment'; veelal wordt co-creatie dan ingezet om er ervaring mee op te doen waarbij de doelstellingen niet concreet hoeven zijn. Als de overheidsorganisatie meer ervaring krijgt met het instrument co-creatie, zal de doelstelling meer strategisch worden: co-creatie wordt een cruciale werkvorm voor de organisatie. Kortom, co-creatie wordt dan actief ingezet om publieke waarde voor de gehele organisatie te creëren. Een enkele overheidsorganisatie zal bestaansrecht ontlede van samenwerken met burgers of bedrijven. Onderstaande figuur geeft een overzicht van de vier fasen van maturiteit.



Daarnaast is het belangrijk om draagvlak voor co-creatie binnen de organisatie te hebben. De cultuur moet passen bij het samenwerken met burgers. Bij co-creatie staan waarden als openheid, transparantie wederkerigheid en creativiteit centraal. Deze waarden staan in de praktijk echter lijnrecht tegenover de overheidscultuur, gebaseerd op geslotenheid, hiërarchie en controle. Bij beginnende overheidsorganisaties zal co-creatie nog niet gedragen worden door de hele organisatie. Vaak zijn er een aantal pioniers (de 'early adopters' of ambtenaren 2.0) die zich inzetten voor co-creatie. Naast de juiste *mindset* is het ook belangrijk dat ambtenaren goed voorbereid zijn op co-creatie (van denken naar doen): de (communicatieve) vaardigheden moeten goed aansluiten bij burgers en het gedrag van ambtenaren is gebonden aan andere regels dan het gedrag van burgers. In Australië wordt bijvoorbeeld ten behoeve van de Overheid 2.0 strategie

workshops, trainingen en blogs ingericht om ambtenaren te trainen. In Nederland organiseert o.a. de gemeente Amsterdam trainingen voor hun medewerkers.

Politiek leiderschap en een strategische visie op co-creatie zijn belangrijke drijfveren voor het agenderen en verankeren van co-creatie binnen organisaties. Een gebrek aan ondersteuning van het management kan juist een barrière zijn, omdat bijvoorbeeld niet de nodige middelen, zoals tijd, geld en ICT, vrijgemaakt kunnen worden. Bij organisaties die net beginnen met co-creatie is er vaak nog geen duidelijke visie of strategie. Deze organisaties beginnen met experimenteren als reactie op de wens van burgers, een enthousiast initiatief van een medewerker of door inspiratie vanuit andere overheidsinstanties. Naar mate organisaties meer ervaring op doen, zal co-creatie opgenomen worden in de strategie en visie van de organisatie. Een voorbeeld is de regio Aragon, in Spanje, die het betrekken van de burger zelfs heeft vastgelegd in een lokale wet, *Ley Orgánica 5/2007 Art. 15.3 (Spanje)*⁴. Artikel 15.3 van deze wet stelt dat de regering van Aragon maatschappelijke participatie in de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van het overheidsbeleid moet stimuleren.

Organisatiecultuur en leiderschap zijn echter niet genoeg. De organisatiestructuur moet ruimte bieden aan co-creatie. Beginnende organisaties zullen nog geen richtlijnen hebben voor ambtenaren hoe om te gaan met sociale media en co-creatie. Daarnaast zijn de processen vaak nog niet zo ingericht dat ze aansluiten bij co-creatie. Bijvoorbeeld door een strikte scheiding van de organisatie die in contact staat met burger en de kant die niet in contact staat met de burger, of een sterke 'verkokering' van de organisatieonderdelen die niet aansluit bij de burger. Bij steeds meer overheidsorganisaties die gaan co-creëren zie je dat er richtlijnen ontstaan. Eerst restrictieve, bijvoorbeeld tegen het gebruik van bepaalde sociale media, maar ook steeds vaker stimulerende richtlijnen. De Australische overheid heeft bijvoorbeeld sociale media richtlijnen opgesteld, met als doel ambtenaren van de Australische overheid begeleiding te geven in het deelnemen op online media en op die manier online conversaties te laten bijdragen aan het beleidsproces en met respect te laten verlopen.⁵

Als laatste is het belangrijk dat de bestaande ICT infrastructuur aansluit op de behoeften van co-creatie (ICT is slechts een middel). Voor met co-creatie startende organisaties kan een gesloten, op beheersing en beveiliging gerichte ICT infrastructuur het lastig maken om bijvoorbeeld nieuwe sociale media te gebruiken. De pioniers kiezen er soms voor om bestaande diensten, zoals Facebook en Twitter, in te zetten en daarmee de starre eigen ICT infrastructuur te omzeilen. Meer gevorderde organisaties kopen zelf online samenwerkingssoftware in en combineren deze slim met bestaande sociale media toepassingen. De ICT infrastructuur kan ook een actieve drijfveer zijn voor co-creatie: het vrijgeven van overheidsinformatie biedt hergebruikers van de informatie

⁴ <http://www.boe.es/boe/dias/2007/04/23/pdfs/a17822-17841.pdf>

⁵ <http://www.apsc.gov.au/circulars/circular096.htm>

meer mogelijkheden om diensten of beleid te verbeteren en te ontwikkelen. In Nederland zijn er enkele gemeentes, zoals Rotterdam, die actief experimenteren met zogenaamde 'Open Data'.

2. Geschiktheid: bij welke vraagstukken past de inzet van co-creatie?

Een tweede belangrijke vraag is in hoeverre co-creatie aansluit bij het betreffende vraagstuk. Is co-creatie de beste vorm of kan er beter voor andere instrumenten worden gekozen? Om deze vraag te beantwoorden wordt er gekeken naar een aantal elementen:

- Fase van de beleidscyclus waarin het vraagstuk zich bevindt
- Aansluiting van het vraagstuk met de kenmerken van de organisatie
- Aansluiting van het vraagstuk met de kenmerken van de groep burgers (ook wel de 'crowd' genoemd)
- De gevoeligheid van het vraagstuk (risico's)
- De mate waarin kennis van de leek ('layman') nodig is

Het is belangrijk om te kijken in welke fase van de beleidscyclus en het democratisch proces het vraagstuk zich bevindt. Co-creatie heeft niet alleen bij besluitvorming maar juist ook in de vroege fases van de beleidscyclus zijn waarde. Bekkers en Meijer geven aan dat het betrekken van burgers in de andere (eerdere) fasen van beleid tot een hogere betrokkenheid van de burgers leidt.⁶

In de fase van beleidsvoorbereiding, leent co-creatie zich goed om informatie en ideeën te verzamelen vanuit de crowd. Co-creatie kan dan een 'traditionele vorm', een offline vorm, hebben; denk aan 'inspraakavonden' of een wandeling door de gemeente door de burgemeester waarbij burgers in gesprek met hem kunnen gaan over hetgeen er leeft binnen de betreffende straat of wijk. Co-creatie kan ook plaatsvinden via online media of juist een mix van offline en online middelen. Een voorbeeld hiervan is het eerder genoemde initiatief 'spoorzone Delft' waarbij burgers worden gevraagd mee te denken over de inrichting van verschillende locaties van de spoorzone.

Ook is er aansluiting nodig tussen de specificaties van het vraagstuk en de karakteristieken van de organisatie. Zo kan het specifieke vraagstuk een snelle reactie vereisen. Medewerkers moeten snel kunnen reageren op nieuwe ontwikkelingen. In hoeverre zijn medewerkers hiervoor geautoriseerd? Is het management bereid om medewerkers het vertrouwen te geven om zelfstandig beslissingen te nemen, zonder dat er lijvige processen hoeven te worden doorlopen?

Een volgend element dat beschouwd dient te worden is de aansluiting tussen de specificaties van het vraagstuk en de kenmerken van de crowd⁷. In hoeverre is de crowd bereid de gevraagde investering te leveren om bij te dragen. Zo zullen burgers meer bereid zijn om mee te denken als het vraagstuk 'dichtbij komt'; vraagstukken op lokaal niveau

⁶ Bekkers, V. Meijer, A. (2010), Co-creatie in de publieke sector: Een verkennend onderzoek naar nieuwe, digitale verbindingen tussen overheid en burger, Boom Juridische uitgevers, Den Haag

⁷ Kotterink, B., Van Staden, M. (2009), Crowdsourcing strategieën voor de publieke sector, rapport in opdracht van Alliantie Vitaal Bestuur, TNO: Delft

spreken meer aan dan vraagstukken die verder weg liggen van de burgers. Een voorbeeld van een dergelijk lokaal vraagstuk is de aanleg van de speeltuin in je eigen wijk of de aanleg van de Betuwelijn voor de bewoners in de omgeving. Daarnaast geldt dat je door vooraf te bepalen op welke manier(en) de crowd gemotiveerd is, strategieën kunt opstellen om de crowd aan te sporen tot participatie en deze ook op gang te houden.

Zelfs voor vraagstukken waarbij overheid en burgers tegenover elkaar staan, kan co-creatie worden ingezet. Co-creatie biedt juist bij deze gevoelige onderwerpen een middel om betrokkenheid en draagvlak bij burgers te creëren. Voorbeelden van deze vraagstukken zijn politiek gevoelige onderwerpen, zoals de aanleg van de Noord-Zuidlijn. Uitgangspunt voor succesvolle co-creatie is wel dat burgers ook daadwerkelijk worden geïnformeerd over wat er met hun bijdragen is of wordt gedaan (zie ook de paragraaf over implementatie). Dit is noodzakelijk voor het creëren van vertrouwen dat het voor burgers daadwerkelijk zin heeft om mee te denken met de overheid. Vanwege het ontbreken van lokaal draagvlak werd er in Barendrecht besloten om niet over te gaan tot ondergrondse opslag van CO₂. Zou dit traject anders zijn gelopen indien er al in een heel vroeg stadium gekozen was voor co-creatie?

Voor sommige vraagstukken is niet zozeer kennis van experts maar juist van leken ('layman's kennis') gewenst. Co-creatie is dan een handig middel om deze kennis te verkrijgen. Een voorbeeld hiervan is rotterdamidee.nl (<http://www.rotterdamidee.nl>). Rotterdammers kunnen van alles bedenken om hun straat, buurt of stad te verbeteren. De Rotterdammers zelf weten ook bij uitstek wat hun straat of wijk nodig heeft; zij wonen er immers.

Voorbeeld: wijbouweneenwijk

Een goed voorbeeld van een initiatief waar 'layman's kennis' nodig is, is wijbouweneenwijk (<http://www.wijbouweneenwijk.nl>). In de gemeente Smalingerland ontwerpen omwonenden, geïnteresseerden en deskundigen samen een nieuwe woonwijk waarbij innovatie en duurzaamheid voorop staan. Burgers kunnen ideeën over het ontwerp van de nieuwe wijk plaatsen in de ideeënbus, georganiseerd rondom een aantal thema's. Ook worden er plangroepen gevormd. Een plangroep is een groep van geïnteresseerden, studenten en specialisten die samen een groep hebben gevormd rond een bepaald thema binnen het project. In de plangroepen worden losse ideeën uit de ideeënbus samengevoegd en omgevormd tot een totaalplan. Burgers kunnen zelf een plangroep aanmaken of zich aansluiten bij andere plangroepen.

3. Implementatie: wat zijn de factoren voor een succesvolle implementatie?

Het daadwerkelijk implementeren van het co-creatie initiatief is het derde onderdeel van het model.

Om te komen tot een succesvolle implementatie dient er gekeken te worden naar onder andere de volgende factoren:

- Omvang van deelnemersgroep
- Aard van de deelnemersgroep
- Privacy en vertrouwen
- Juiste proces en juiste middelen
- Gebruiksvriendelijkheid van de online omgeving

Als het initiatief vooral over het genereren van ideeën en concepten gaat, dan dient de organisatie ook daadwerkelijk voorbereid te zijn op een mogelijk massale stroom van (soms kleine) reacties. Een recent voorbeeld waar de overheid goed inspeelde op vele reacties is het Britse Spending Challenge project (zie tekstbox).

Voorbeeld: COINS Spending Challenge

De Britse premier David Cameron riep in de zomer van 2010 alle Britten op om via het online initiatief Spending Challenge ideeën voor bezuinigingen in te dienen. Binnen enkele maanden ontving de regering meer dan 100,000 ideeën van burgers. De regering koos beste ideeën uit en verwerkte deze ideeën tot nieuw beleid. Op de website van de Britse Treasury, http://www.hm-treasury.gov.uk/spend_spendingchallenge.htm, is te zien wat er met de ideeën is gebeurd en wat de impact is op beleid.

Wanneer co-creatie wordt gebruikt voor formuleren en implementeren van beleid en dienstverlening zal het initiatief zodanig moeten worden ingericht dat er minder massale reacties maar wel diepgaandere reacties worden opgeroepen. Dit stelt de organisatie in staat om de resultaten ook daadwerkelijk te verwerken.

Niet alleen de omvang van de deelnemersgroep maar ook de aard van de deelnemersgroep is afhankelijk van de vorm van co-creatie. Indien co-creatie wordt ingezet voor ideeëngeneratie participeren zowel 'leken' als semi-professionals. Wanneer co-creatie wordt ingezet voor het formuleren en implementeren van beleid en dienstverlening zal de deelnemersgroep steeds 'professioneler' worden. Iedere deelnemersgroep kent zijn eigen motivatoren en dynamiek waar een organisatie voorafgaand aan de implementatie over dient na te denken.

Een belangrijk implementatie aspect waar de overheid mee rekening moet houden is privacy. Zowel ambtenaren als burgers moeten voorzichtig omgaan met persoonlijke informatie op het internet. Het is belangrijk om voorafgaand aan het co-creatie traject de privacy van de burgers mee te nemen in het ontwerp. Daarnaast kunnen richtlijnen voor deelnemers en ambtenaren helpen om privacy tijdens het proces te bewaken. Dit kan bijvoorbeeld door bepaalde reacties op het online platform te anonimiseren of een duidelijke keuze te maken welke delen van het platform voor wie toegankelijk zijn. De overheidsinstantie dient daarnaast niet meer informatie over de deelnemers te verzamelen dan strikt noodzakelijk is (doelmatigheidsregel) en daarnaast de deelnemers op de hoogte te houden van wat er met de informatie gaat gebeuren.

Voor succesvolle implementatie moet de overheidsorganisatie zorgen dat de juiste middelen beschikbaar zijn. Allereerst moeten de ambtenaren die aan het co-creatie traject mee doen voldoende tijd toegewezen krijgen. Er is een moderator, een 'procesmanager' nodig die het proces van cocreatie in goede banen leidt⁸. Daarnaast zijn er technologische middelen nodig zoals online tools (extern dan wel intern), ICT werkplekken, beveiliging, maar ook in toenemende mate overheidsinformatie in toegankelijk en herbruikbaar formaat (Open Data). De online tools dienen aan te sluiten op de grootte van de groep en de mate van interactie (eenrichtingsverkeer, tweerichtingsverkeer, realtime, etc.) Vaak richten beleidsmakers zich graag op de nieuwste technologieën om het cocreatie initiatief te realiseren. Het verdient aanbeveling om het gebruik van 'proven technologies' te overwegen. Mobiele telefonie en 'traditionele' forums bleken bij verschillende initiatieven geschikte technologieën⁹. Het gebruiken van bestaande sociale media, bijvoorbeeld Twitter en Facebook, biedt de kans om groepen te betrekken, zoals jongeren, die anders nooit hadden meegedaan¹⁰. Dit helpt te voorkomen dat het co-creatie initiatief alleen een podium biedt voor de 'usual suspects': activistische burgers die voorheen intensief deelnamen in inspraakavonden.

Voor online co-creatie wordt er gebruik gemaakt van websites en applicaties. Een belangrijke succesfactor is dan de gebruiksvriendelijkheid van deze websites. Burgers met verschillende achtergrond en verschillende opleidingsniveaus dienen eenvoudig met deze tools om te kunnen gaan. Dit is alleen mogelijk indien de uiteindelijke eindgebruikers, en hun belevingswereld, centraal staan bij het ontwerp van de websites ('user centered design'). Wanneer burgers niet eenvoudig met deze sites kunnen omgaan, vormt dit een serieuze drempel om te participeren. Een risico is 'information overload': door de vele informatie op de online tool ziet de internetgebruiker niet meer welke informatie relevant is¹¹ en de terminologie moet aansluiten bij de doelgroep. Goede moderatie en filtering kunnen hierbij helpen.

4. Evaluatie: hoe kunnen initiatieven worden geëvalueerd?

Om te bepalen of een co-creatie initiatief succesvol is, dient het initiatief te worden geëvalueerd. Bij de evaluatie kan op de voorgaande 3 onderdelen teruggekeken worden: heeft het bijgedragen aan de organisatiedoelstellingen of maturiteit van organisatie of doelgroep? Zijn de doelstellingen van het initiatief bereikt? En welke lessen kunnen getrokken worden uit de implementatie? In de praktijk gebeurt dit nog relatief weinig en niet structureel. Het vierde onderdeel van het model

⁸ Bekkers, V. Meijer, A. (2010), Co-creatie in de publieke sector: Een verkennend onderzoek naar nieuwe, digitale verbindingen tussen overheid en burger, Boom Juridische uitgevers, Den Haag

⁹ Bekkers, V. Meijer, A. (2010), Co-creatie in de publieke sector: Een verkennend onderzoek naar nieuwe, digitale verbindingen tussen overheid en burger, Boom Juridische uitgevers, Den Haag

¹⁰ Smith, A. (2010), Government Online, PEW research institute, Washington.

¹¹ Dawes, S., Helbig, N. (2009), Information Strategies for Open Government: Challenges and Prospects for deriving public value from government transparency, EGOV 2010: pagina 50-60.

richt zich daarom op evaluatie; op welke wijze kan de waarde van initiatieven worden geëvalueerd?

Publieke diensten staan in het teken van een publieke taak en dienen "publieke waarde" te creëren voor de samenleving (in tegenstelling tot bijvoorbeeld commerciële instellingen die inkomsten nastreven). Bij het evalueren van de initiatieven kan er gekeken worden naar de verschillende dimensies van publieke waarde (Millard, 2008)¹²:

- Efficiëntie
- Effectiviteit
- Maatschappelijke waarde
- Legitimiteit en vertrouwen

Traditioneel wordt publieke waarde gemeten aan de hand van hoe efficiënt de overheid haar middelen besteedt aan overheidstaken, bijvoorbeeld dienstverlening of handhaving. De focus ligt hierbij vaak op kostenbesparing en administratieve lastenverlichting voor burger en overheid; efficiëntie. De burger wordt in deze visie gezien als een "belastingbetaler", die zich vooral bekommert om het niet verspillen van belastinggeld. De waarde van co-creatie kan dan bepaald worden door te kijken in hoeverre co-creatie een efficiënte manier is om diensten te ontwikkelen, of een betere manier om efficiëntere diensten te creëren.

Voorbeelden van indicatoren t.a.v. efficiëntie zijn¹³:

- Snelheid van front- en back-office activiteiten om dienstverlening te bieden aan burgers
- Integrale kostenschatting uit verleden en heden van activiteiten op een organisatie niveau
- Aantal ambtenaren dat nodig is om publieke dienstverlening te realiseren
- Verwachte besparingen aan arbeidsuren door gebruik te maken van collaboratieve productie (crowdsourcing)

Er zijn verscheidene anekdotische voorbeelden van economische effecten op microniveau (zie kader Apps4Democracy).

¹² Millard, J. (2008), eGovernment measurement for policy makers, European Journal of ePractice, issue 4, pp. 19- - 33, Brussels.

¹³ Capgemini & TNO (2004), DOES E-GOVERNMENT PAY OFF? - Study on the effective use of ICT in the public sector in Europe, in search for European exemplary public services – EUREXEMPs, 2004

Voorbeeld: Apps4democracy

In de Verenigde Staten bleek de Apps4democracy, een wedstrijd voor het ontwikkelen van diensten op basis van Open Data, de stad Washington D.C. veel waarde op te leveren. De Chief Technology Officer (CTO) berekende dat de Apps4cdemocracy slechts \$50,000 had gekost en de stad uiteindelijk meer dan \$2,300,000 opleverde. De stad had immers de ontwikkel, inkoop en managementkosten uitbespaart die anders nodig waren om de 47 Facebook- en iPhonediensten te ontwikkelen. Daarnaast berekende de CTO dat het de stad normaal gesproken 2 jaar in plaats van 30 dagen had gekost om dezelfde diensten te ontwikkelen.

Naast efficiëntie kan er ook publieke waarde worden gecreëerd met ICT diensten door het verhogen van de effectiviteit van overheidsdienstverlening. Burgers worden hier beschouwd als klant, net zoals in de private sector. Behoeften van de burger staan voorop en zijn de basis voor het meten van de kwaliteit. De focus van publieke instellingen die zich vooral richten op effectiviteit ligt op de burger als klant tevreden te stellen. Dit kan geëvalueerd worden door te kijken naar evaluatie items als¹⁴:

- snellere respons van dienstverlening richting burgers
- gebruik van verschillende kanalen
- verhoging van het gebruik van dienstverlening (adoptie)
- punctualiteit van de dienst
- gemak waarmee overheidsinformatie wordt gevonden
- mate van personalisatie van dienstverlening
- keuze vrijheid in gebruik van (verschillende) kanalen
- vriendelijkheid
- kwaliteit van de informatie
- aansluiting bij voorkeur van communicatie van burger

Meer algemeen gesteld wordt het succes van het co-creatie initiatief hier gemeten door te bepalen in welke mate het heeft geleid tot een dienst die aansluit bij de behoeften van de burger.

Een derde maatstaf om een initiatief te evalueren is door te kijken naar de maatschappelijke waarde; de mate waarin het initiatief een blijvende positieve impact op de samenleving heeft gecreëerd. Een handig model hiervoor is de PEST analyse (ook wel STEP analyse genoemd). Dit bedrijfskundige model bevat vier factoren op macro-omgevingsniveau; Politieke, Economische, Sociale, en Technologische factoren.

De politieke factor kan bijvoorbeeld vertaald worden in evaluatie items als inclusie of participatiegraad. Op economisch niveau kan er gekeken worden naar evaluatie items als innovatie en educatie. Bij sociale

¹⁴ Bijvoorbeeld: Deloitte and Indigov (2009), Study on user satisfaction and impact in EU27, draft final report, Brussels, <http://www.epractice.eu/files/media/media2599.pdf> of Poelmans, M. (2007), Tien geboden voor digitaal contact met de burger, interview met Matt Poelmans, Overheid Innovatief, Mei 2007

factoren spelen items als sociale cohesie en welzijn een rol. Technologische factoren geven inzicht in de mate waarin gebruik wordt gemaakt van nieuwe technologieën.

Tot slot kan er gekeken worden naar de mate waarin het initiatief heeft bijgedragen aan de legitimiteit en vertrouwen van de burger in het mandaat van de overheid.

Conclusies

Online co-creatie biedt als e-participatie instrument overheidsorganisaties kansen om publieke waarde te genereren samen met burgers. Deze kansen betreffen voornamelijk het realiseren van een effectievere dienstverlening en beleidsontwikkeling, het realiseren van maatschappelijke waarde en het stimuleren van de dialoog tussen overheid en burgers / bedrijven.

De vier vragen bieden een leidraad voor doelgerichte inzet van co-creatie binnen de overheid. De vragen bieden inzicht in vier essentiële vragen bij co-creatie:

- **Maturiteit:** past co-creatie bij mijn overheidsorganisatie?
- **Geschiktheid:** past co-creatie bij het vraagstuk waarvoor ik het wil toepassen?
- **Implementatie:** wat zijn de factoren voor een succesvolle uitrol en vruchtbare co-creatie?
- **Evaluatie:** hoe kunnen initiatieven worden geëvalueerd?

Voor overheden die met co-creatie aan de slag gaan, adviseren wij: doe het doelgericht. Bepaal je strategie, implementeer met verstand en evalueer om te leren en deze kennis in te kunnen zetten bij volgende co-creatie initiatieven. Kortom co-creëer met beleid.