



# Co-creëren in het toezichtsdomein

Wat is het, wat levert het op en wanneer is het een passende aanpak?

---

Essay door:

Robert Lambregts (Agentschap Telecom), Francisco Leus (ILT), Muriel Smink-Dekkers (ISZW) en Johan Huijser (Bureau Inspectieraad)

In samenwerking met:

Edwin Kaats en Esther Klaster (Common Eye)



# Inhoud

	Voorwoord	4
1	Aanleiding en waarom van co-creatie	5
1.1	Maatschappelijke ontwikkelingen	5
1.2	Ontwikkelingen in toezicht	6
1.3	Waarom co-creatie?	7
2	Wat is co-creatie?	8
2.1	Wat is co-creatie - en wat is het niet?	8
2.2	Toegevoegde waarde van co-creatie	10
3	Perspectief van co-creatie op toezicht	11
3.1	Co-creëren ten behoeve van vroegsignalering	11
3.2	Co-creëren vooruitlopend op wetgeving	11
3.3	Co-creëren om de informatiepositie te versterken	11
3.4	Co-creëren om complexe problematiek te begrijpen	12
3.5	Co-creëren om het speelveld en de spelers te begrijpen	12
3.6	Co-creëren om mogelijke oplossingsrichtingen te verkennen	12
3.7	Co-creëren als ontwikkelinstrument naar toezicht met maatschappelijke waarde	13
3.8	Co-creëren als onderdeel van de beleids(door)ontwikkeling	13
4	Dilemma's en randvoorwaarden	14
4.1	Een aantal randvoorwaarden	15
5	Co-creatie: een passende aanpak voor mijn vraagstuk?	16
	Referenties	17



# Voorwoord

*Het idee voor dit essay is ontstaan tijdens een Leertraject Strategisch Toezicht vanuit de Inspectieraad. Een van de thema's tijdens dit leertraject was 'co-creëren in het toezichtsdomein'. We zien de wereld om ons heen en onze rol daarin veranderen en constateerden dat het bestaande instrumentarium daarin niet altijd meer passend en effectief is. Daarop zijn we een verkenning gestart van co-creatie als mogelijke aanvulling op onze bestaande 'gereedschapskist'. Deze verkenning en, als resultaat van dit proces, dit essay is het product van een co-creatieproces van diverse inspecties, het Bureau Inspectieraad en Common Eye, een adviesbureau gespecialiseerd in samenwerken. Met dit essay beogen we de dialoog te starten over waarom en in welke situaties co-creatie van meerwaarde kan zijn in het toezichtsdomein. We gaan hiermee bewust in op de 'waarom' en 'wanneer' vraag en niet – of althans in veel mindere mate – op de praktische 'hoe-vraag'. Dat is van een tweede orde. Dit essay is ook niet bedoeld als eindproduct. In tegendeel, we hopen dat dit de start vormt van een dialoog over en experimenten met co-creatieprocessen.*



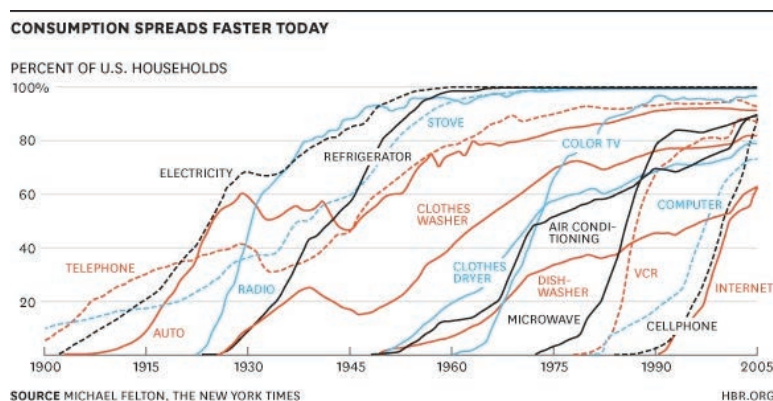
# 1 Aanleiding en waarom van co-creatie

## 1.1 Maatschappelijke ontwikkelingen

Het is inmiddels een cliché geworden: de wereld om ons heen verandert. Een kenmerk van clichés is evenwel dat zij doorgaans waar zijn (wat op haar beurt ook weer een cliché is). We noemen hier de meest in het oog springende ontwikkelingen. Allereerst zien we een enorme toename in technologie en technologische innovaties. Deze beïnvloeden de wereld waarop wij toezicht houden (denk bijvoorbeeld aan de toetreding van niet-traditionele, 'disruptieve' spelers op voorheen traditionele markten, zoals Airbnb, Uber en techbedrijven die de autobranche betreden) en hebben invloed op de rollen die wij hebben als toezichthouders en op de mogelijkheden van ons instrumentarium. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de inzet van drones en blockchain. Daarmee samenhangend is er in toenemende mate sprake van digitalisering, waardoor er steeds meer informatie-uitwisseling plaatsvindt, onder meer via sociale media. Dit heeft als resultaat dat we steeds meer leven in een netwerkmaatschappij, waar bij (informele) netwerken een grote rol spelen in het dagelijks leven van burgers en bedrijven. Ook de emancipatie van burgers en bedrijven hangt hiermee samen: burgers en bedrijven worden mondiger, stellen hogere eisen aan de kwaliteit, snelheid, eenduidigheid, veiligheid en mate van integraliteit/afstemming van (publieke) dienstverlening en accepteren niet klakkeloos gezag.

De maatschappij is, kortom, dus een stuk complexer geworden. Datzelfde geldt ook voor de maatschappelijke uitdagingen waar we voor staan: we zien inhoudelijk complexe vraagstukken die door geen enkele partij alleen opgelost kunnen worden en waarvoor partijen elkaar dus opzoeken en met elkaar een complexer speelveld creëren. De behoefte aan samenwerking gaat hand in hand met de neiging van bedrijven en organisaties om zich steeds meer te gaan specialiseren: hierdoor ontstaat meer behoefte aan samenwerking aan de randen van de organisatie en over organisatiegrenzen heen. Ook globalisatie heeft gezorgd voor complexere en verdere internationale samenwerking in ketens en netwerken. Treffende voorbeelden zijn de productieprocessen van een simpele spijkerbroek of een broodje hamburger, waar organisaties uit wel 15 verschillende landen bij betrokken kunnen zijn.

Hoewel verandering van alle tijden is, is er wel iets interessants aan de hand. Bovengenoemde ontwikkelingen hangen met elkaar samen en versterken elkaar. Mede daardoor volgen ze elkaar ook steeds sneller op. Een mooie illustratie hiervan is de ontwikkelings- en adoptiecyclus van 'innovatieve' producten, zoals weergegeven in Figuur 1. Deze figuur laat zien dat waar technologische ontwikkelingen er vroeger soms wel 30 jaar over deden om een marktverzadiging te bereiken (bijv. de telefoon en de auto), latere innovaties dit in de helft van de tijd deden (bijv. mobiele telefoon). Voor nog recentere ontwikkelingen (bijv. smartphone, wearables, Internet of Things) zijn of zullen deze ontwikkelings- en adoptiecycli alleen nog maar korter worden. Die snelheid van ontwikkelingen heeft ook een belangrijke implicatie voor toezichthouders: in sommige technologisch hoogstaande werkvelden loop je als inspectie bijna standaard 'achter de feiten aan'.



## 1.2 Ontwikkelingen in toezicht

De bovengeschetste ontwikkelingen vertalen zich door naar de wereld van toezicht. Inhoudelijk gaat het steeds vaker om complexe materie die vraagt om hoogwaardige en specialistische kennis van toezichthouders. Bovendien zien toezichthouders zien zich niet meer alleen als controleur van gemaakte wetten, maar hebben zij in toenemend mate een rol bij vraagstukken waar nog geen wetgeving voor is geformuleerd, of waar bestaande wetgeving niet voldoende toereikend is. Vaak gaat het om vraagstukken waarvoor zowel de probleemaafbakening als mogelijke oplossingsrichtingen nog verkend moeten worden: wicked problems dus.

Inhoudelijke complexiteit heeft logischerwijs effect op het speelveld en de spelregels. De complexiteit van de problemen die toezichthouders willen aanpakken zorgt ervoor dat de vraagstukken en hun mogelijke oplossingen zich doorgaans niet beperken tot het eigen terrein, maar veel breder zijn: verspreid over meerdere ministeries en beleidsvelden. Dat zorgt ervoor dat er een groot en divers aantal actoren betrokken is bij het organiseren van toezicht: vanuit beleid en wetgeving, opdrachtgevers, uitvoerders en toezichthouders zelf. Bovendien is er binnen het toezicht sprake van fragmentatie van bevoegd gezag: soms regiospecifiek en soms organisatiespecifiek.

De diversiteit van de actoren leidt ertoe dat zij verschillende interpretaties van beleid en regelgeving hebben. Denk bijvoorbeeld aan uitgangspunten als het sturen op nul-risico of op een aanvaardbaar risico. Regels zijn vaak zowel inhoudelijk als qua status voor meerdere uitleg vatbaar, wat kan leiden tot verschillende wijzen van handhaving. Een extra complicerende factor in dit geheel is dat er niet één partij in de lead is: er is geen coördinerende toezichthoudende partij die over voldoende doorzettingsmacht beschikt. Daadkrachtig en samenhangend toezicht is alleen maar mogelijk door informatie- en kennisdeling en samenwerking tussen toezichthouders.

En ook buiten deze directe betrokkenen zijn er andere partijen die ook een rol spelen in het toezichtsdomein, die divers van aard zijn en ieder hun eigen belangen hebben, zoals burgers, brancheorganisaties, certificerende instellingen, verzekeraars en onder toezichtsgestelden zelf. Deze partijen hebben uiteenlopende en soms conflicterende belangen, doelen en verdienmodellen.

De rol van toezichthouders zelf is aan verandering onderhevig. Toezichthouders kijken steeds meer vanuit de doelen die ze willen bereiken en het vraagstuk dat ze willen oplossen, dan wel waaraan zij willen bijdragen en denken na over hoe zij het gedrag van burgers en bedrijven kunnen beïnvloeden. In

toenemende mate gaat het om het toezien op de grootste risico's en agendering daarvan bij de bestuurlijk verantwoordelijken en in mindere mate over het in juridische zin naleven van regels. Dit heeft tot gevolg dat toezichthouders, naast de rol van controleur, ook andere rollen ontwikkelen, zoals gedragsbeïnvloeder en onderdeel zijn van een netwerkende overheid. Ook betekent het dat je niet alleen inspecteurs nodig hebt, maar een scala aan andersoortige medewerkers, zoals communicatiespecialisten, gedragswetenschappers, onderhandelaars, et cetera. Het vraagt ook een uitbreiding van competenties; naast inhoudelijke deskundigheid op een domein worden vaardigheden verwacht op het gebied van samenwerking, verbinding en onderhandeling.

Naast de maatschappelijke ontwikkelingen zijn er ook politieke ontwikkelingen - in de

### Casus Internet of Things: NVWA en Agentschap Telecom

*Internet of Things (IoT) is een nieuwe ontwikkeling waar de wetgeving in feite achteraan loopt. IoT-modules zijn sensoren die draadloos met het internet communiceren. Allerlei apparaten die voorheen geen IoT-module hadden, worden nu voorzien van IoT. Denk bijvoorbeeld aan wit- en bruingoed, zoals koelkasten. NVWA is hier de toezichthouder. Maar: is een koelkast met een radiomodule nu een 'gewoon' apparaat of een radioapparaat, waarvoor -in het laatste geval- bijzondere regels gelden. In Europees verband is die knoop doorgehakt: het is een radioapparaat. En zo wordt de toezichthouder op radioapparaten volgens de huidige wetgeving ineens de toezichthouder op de koelkasten van de toekomst, inclusief het toezicht op de eigenschappen van die koelkasten die eigenlijk niets met (in dit geval) traditionele radioapparaten te maken hebben. Zoals elektrische veiligheid en gevaarlijke stoffen.*



vorm van specifieke ontwikkelingen en wensen vanuit het Kabinet - die implicaties hebben voor het toezicht. Deze wensen omvatten onder meer de wens dat publieke belangen binnen het toezicht goed geborgd worden, dat er zoveel mogelijk weerstand wordt geboden aan de risico-regelreflex en dat er een goede verhouding is tussen de beoogde opbrengsten van het toezicht en de inzet in personele zin. Ook dienen toezichthouders te rapporteren over de effecten en effectiviteit van hun inzet, dient de dialoog over knelpunten tussen beleid en toezicht intensiever gevoerd te worden, zou er meer gebruik gemaakt moeten worden van krachtenveldanalyses en dient het kabinet meer inzichtelijk te maken wat de maatschappelijke opbrengsten van toezicht zijn. Ook hieruit spreekt de ontwikkeling en wens van een toezichtsdomein dat zich meer opwerpt als hoeder van publieke belangen en waarvan het helder is wat de (maatschappelijke) opbrengsten en effecten zijn.

Samenvattend zien we dat door het ontstaan van nieuwe thema's en wicked problems, in een speelveld met veel en diverse stakeholders, er in het toezichtsdomein ontwikkelingen zijn van:

meer sturen op beïnvloeden van gedrag van spelbepalers

minder richten op repressie en meer op preventie

meer indirecte manieren van beïnvloeden (via opdrachtgever, koplopers, branches, belangenorganisaties, etc.)

en inzetten op actief betrekken burger voor afgeven van signalen (oog en oor).

De consequentie hiervan is niet dat we volledig afscheid zullen nemen van de bestaande toezichtstaken en rollen. Het betekent wel dat er ontwikkelingen zijn die vragen om aanvullende rollen en taken. Co-creatie kan hiervoor een van de antwoorden zijn.

### 1.3 Waarom co-creatie?

De ontwikkelingen die we hebben geschetst hebben één grote, gemene deler: een toegenomen complexiteit. Het oplossen van complexe problematiek kan versneld worden door het bijeenbrengen van verschillende perspectieven, kennis en creatieve inzichten. Dat kan ook de effectiviteit van de oplossing vergroten. Deze perspectieven, creativiteit en kennis moet bij alle partijen samen verwacht worden, en niet enkel bij de regelgever of de toezichthouder. Een belangrijke meerwaarde van co-creatie is dat co-creatie zich toespitst op het zo helder en volledig mogelijk krijgen van de context van een vraagstuk. Hiermee kan co-creatie bijdragen aan het overzien dan wel het completeren van de contextuele omgeving. Een ander voordeel, mits de juiste regie wordt gevoerd, is zicht op een snellere doorlooptijd. Door het signaleren van knelpunten, achterliggende oorzaken en oplossingsrichtingen en deze op een goede manier terug te leggen bij beleidsmakers/regelgevers, kan co-creatie bijdragen aan een snellere aanpassing van regelgeving op de veranderende omgeving.

## 2 Wat is co-creatie?

### 2.1 Wat is co-creatie - en wat is het niet?

Co-creatie vindt zijn oorsprong in de private sector, in het bijzonder binnen de industriële sector. Hier werd co-creatie primair ingezet als methode om de klant of eindgebruiker op betrekken in een productontwikkelingsproces. Binnen de context van de private sector is co-creatie dan ook gedefinieerd als: “Het gezamenlijk ontwikkelen van toegevoegde waarde door het bedrijf en klanten” (Prahalad & Ramaswamy, 2004).

Binnen de publieke sector is co-creatie veel jonger en nog veel minder vaak toegepast. De voorbeelden die we vinden richten zich vooral op het betrekken van burgers of cliënten bij beleidsontwikkelprocessen, of - hoewel in mindere mate - het betrekken van publieke en private organisaties bij deze processen. Binnen de context van de publieke sector komen we vooral voorbeelden en definities tegen die expliciet gericht zijn op het betrekken van burgers: “Co-creatie is de betrokkenheid van burgers bij de initiatie of het vormgeven van publieke dienstverlening met als doel gewenste outcomes te genereren (Voorberg, Bekkers, Tummers, 2015).

Algemeener geformuleerd is de kern van co-creatie dat stakeholders of ‘eindgebruikers’ actief betrokken zijn in het (ontwerp)proces: “Het expliciet gedurende langere tijd betrekken van stakeholders bij het identificeren, definiëren en uitwerken van een nieuwe oplossing” (Scharmer, 2007).

Co-creatie is hiermee dus een vorm van samenwerking, maar niet iedere samenwerking kan zich een co-creatie noemen. Wanneer wij het hebben over co-creatie dan doelen wij expliciet op samenwerkingsprocessen waarbij wordt toegewerkt naar een gezamenlijk product (dit kan een proces, een instrument of een leidraad zijn) met actieve betrokkenheid van eindgebruikers. Eindgebruikers zijn in dezen ondertoezichtgestelden zelf, hun branche- of beroepsvertegenwoordigers, en/of hun klanten/burgers.

Enkele voorname kenmerken van co-creatie zijn:

- Niet vóór, maar met de belanghebbenden en belangstellenden (OTG, burgers, cliënt/ gebruiker, vertegenwoordigers) zijn betrokken in het co-creatieproces.
- Zo compleet mogelijk: betrekken van alle actoren/belanghebbenden bij het ontwikkelproces.
- Gedurende het proces: belanghebbenden en belangstellenden worden niet pas betrokken voor input bij de implementatiefase of bij de evaluatie, maar hebben een rol gedurende het ontwikkelproces.
- Uitgaande van een zo gelijkwaardig mogelijk partnerschap: de input van de partners moet een serieuze rol spelen in het ontwikkelproces. In de situaties waarin het niet mogelijk is om als volkomen gelijkwaardige partijen aan tafel te zitten, dient maximale transparantie te zijn over het gewicht van de inbreng en de wijze waarop besluiten worden genomen.

Dat betekent dat samenwerking tussen inspecties onderling, met kerndepartementen of met andere overheden daarmee niet onder de hier gehanteerde definitie van co-creatie vallen. In specifieke situaties kan deze samenwerking wel een voorwaarde voor co-creatie zijn. Ook het laten ontwikkelen van instrumenten door het veld, maar waarbij de inspectie geen actieve rol heeft gedurende het ontwikkelproces (bijvoorbeeld bij het ontwikkelen van arbocatalogi, waar pas aan het eind een marginale toetsing plaatsvindt) valt hiermee buiten de definitie. Tot slot zien wij gezamenlijke evaluaties met veldpartijen niet als co-creatie,

**Gemeente Eindhoven:** Voor de nieuwe binnenstadvisie wilde de coalitie graag dat deze visie ontwikkeld zou worden samen met partners in de stad. De bedoeling was om gezamenlijke keuzes maken en partners dus ook echt te laten meebeslissen, met als uiteindelijk doel om de kwaliteit van de visie te verhogen. Het traject begon redelijk intern, met een documentstudie, internationale casestudie en individuele interviews met deskundigen dat resulteerde in een position paper. Maar daarna werd een innovatief en creatief proces opgetuigd bestaande uit een werkatelier met 80 stakeholders over wensen en dromen; een werksessie met raadsleden en stakeholders om te prioritering aan te brengen in de wensen en dromen; een hackaton met 30 experts om tot antwoorden te komen op de 'hoe-vraag'; en een brede toetsing onder inwoners d.m.v. een digitale enquête. Het proces resulteerde in een binnenstadvisie waar partners voelden eigenaarschap bij voelden en waarvan zij vonden dat hij ook echt samen was gemaakt. Punt van aandacht was het bestuurlijk en politiek commitment voor en vertrouwen in een proces waarvan van tevoren niet duidelijk is wat er uit gaat komen - en om daadwerkelijk los te laten (Rekenkamercommissie Eindhoven, 2017).

**Politie:** Door de politie en het OM zijn de laatste jaren diverse initiatieven ontwikkeld die een beroep doen op burgers als 'researcher' of als 'wijkagent'. Bij dit soort initiatieven als Opsporing Verzocht (tv en website), Politieonderzoeken.nl (website) en Burgernet (telefoon en website) worden burgers gevraagd uit te kijken naar gezochte personen of om mee te denken met vastgelopen politiezaken. Deze vorm van co-creatie is een vrij passieve, omdat het hier gaat om het delen van informatie en niet om het ontwikkelen van bijvoorbeeld beleid, en omdat burgers niet of beperkt betrokken zijn bij wat er vervolgens met die informatie gebeurt. Desondanks zijn dit mooie voorbeelden van vormen van co-creatie in de uitvoering van de handhaving (Bekkers & Meijer, 2010).

**Diverse overheidsinstanties:** Op de website Battle of concepts zijn overheidsinstanties en bedrijven op zoek naar innovatieve ideeën voor uiteenlopende maatschappelijke vraagstukken. De co-creatie is exclusief voor studenten en net afgestudeerden tot en met 30 jaar. Vraagstukken lopen uiteen van 'Hoe kunnen we de opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen veilig en leefbaar houden?' (coa) tot 'Hoe kunnen we schade en overlast van weersextremen zoals hitte, extreme regenval en zeespiegelstijging voorkomen?' (provincie Zuid-Holland). De deelnemers strijden om het beste idee en/of oplossing. Hiermee kunnen ze prijzen winnen variërend van 2.500 euro prijzengeld tot 25.000 aan pilotgeld voor de uitvoering van een idee (zie: [www.battleofconcepts.nl/challenges](http://www.battleofconcepts.nl/challenges)).

**LEGO:** LEGO heeft een lange historie als het gaat om co-creatie en innovatie met klanten. Op de online community 'LEGO Ideas' waar klanten van alle leeftijden hun eigen creaties kunnen delen en kunnen voortborduren op de ideeën en creaties van andere klanten. Ook kan er worden gestemd: wanneer een project 10.000 stemmen krijgt, maakt deze kans om door LEGO in productie te worden genomen. Degene die het idee heeft ingebracht heeft het laatste woord over het ontwerp, krijgt een aandeel in de opbrengsten en wordt eervol vermeld op alle verpakkingen van het product. De meerwaarde voor LEGO zit hem in het ontsluiten van een stroom aan innovatieve ideeën en ontwerpen, waar ook echt een markt voor is, en het opbouwen en onderhouden van een goede relatie met haar klanten.

**DeWalt:** DeWalt is een grote producent van gereedschap. Om voorop te blijven lopen met technische innovaties heeft DeWalt een online community ontwikkeld van ruim 10.000 eindgebruikers. Hier kunnen klanten meedenken over producten, verpakkingen en marketing en is er een speciale omgeving waar professionals en trouwe klanten hun eigen uitvindingen of ideeën voor nieuwe producten kunnen indienen.

**DHL:** Om klanten te betrekken bij het verbeteren van de logistieke dienstverlening maakt pakketbezorger DHL in Duitsland en Singapore gebruik van workshops met klanten om gezamenlijk slimme oplossingen te co-creëren. Een van de innovaties die uit deze workshops ontstonden is de Parcelcopter: een drone die in Duitsland pakketjes kan bezorgen. Naast dergelijke innovaties was een gunstig neveneffect dat de klanttevredenheid sterk toenam.

Bron: [www.visioncritical.com](http://www.visioncritical.com), 5 examples how brands are using co-creation  
[www.braineet.com](http://www.braineet.com), Bij company news, 6 examples companies doing it right

tenzij deze expliciet tot doel hebben samen met deze partijen te bepalen hoe het bestaande beleid/processen/werkwijzen verbeterd kunnen worden. In de kaders staan enkele toepassingen van co-creatie uit de praktijk, zowel uit de publieke als de private sector.

### Een casus uit de toezichtscontext: Normen als voorbeeld van co-creatie

*Bij veel Europese richtlijnen worden essentiële eisen gesteld aan producten. Essentiële eisen zijn de minimumvoorwaarden waaraan een product moet voldoen wil het op de Europese markt gebracht mogen worden. Denk aan eisen ten aanzien van de productveiligheid en de betrouwbaarheid. Voorstellen voor die essentiële eisen worden uitgebreid geconsulteerd. Veelal worden de richtlijnen later in nationale wetgeving geïmplementeerd en vormen dan het uitgangspunt voor het toezicht. Als de essentiële eisen eenmaal vastgesteld zijn komt doorgaans een proces op gang waarin de industrie (soms in samenspraak met experts van overheden) met voorstellen komt hoe aan de essentiële eisen voldaan kan worden. Langs die weg ontstaan algemeen geaccepteerde normen. Die normen worden dan weer als uitgangspunt genomen voor het ontwerp en de productie. Je zou dat totstandkomingsproces kunnen zien als een vorm van co-creatie.*

### Bewijsvermoeden en toezicht

*De hierboven bedoelde normen zijn voor het toezicht in zoverre relevant dat aan de norm voldoen op zich voldoende is voor een 'bewijsvermoeden' dat alsdan ook aan de essentiële eis(en) is voldaan. De toezichthouders van alle lidstaten conformeren zich doorgaans aan de (gecocreëerde) norm als uitgangspunt voor hun toezicht. Zo wordt de norm de toetssteen van het toezicht. Het proces van normering verlaagt de transactiekosten binnen de Europese markt enorm, een evidente toegevoegde waarde co-creatie.*

Wat opvalt aan deze voorbeeldcasussen is allereerst de focus op klanten respectievelijk burgers. Betrokkenheid van vertegenwoordigers van bedrijven of instellingen komt veel minder vaak voor, doordat deze partijen voor veel contexten niet de 'eindgebruikers' vormen. Ook valt op dat in de private sector over het algemeen co-creatie plaatsvindt door het betrekken van zeer grote groepen eindgebruikers via digitale platforms. In de publieke sector domineren eveneens grootschalige, online co-creatieprocessen, maar komen we ook vaker offline voorbeelden tegen, waarbij met een kleinere

groep stakeholders in fysieke bijeenkomsten wordt gewerkt aan het verkennen en verdiepen van problemen en/of het verkennen van oplossingsrichtingen.

## 2.2 Toegevoegde waarde van co-creatie

De samenstelling van de tafel en de rol die stakeholders toebedeeld krijgen, maken dat je niet van tevoren weet wat de uitkomst of oplossing zal zijn. Oftewel: doordat je samen een co-creatieproces doorloopt zijn de uitkomsten van tevoren niet bepaald. Dat maakt het onzeker, maar zorgt er ook voor dat de uitkomsten gedragen worden door alle betrokken partijen. Dat vergroot de kans dat de betrokken partijen zich committeren aan de uitkomst en bereidheid zijn tot concrete actie. In de literatuur worden diverse doelen en beoogde opbrengsten van co-creatieprocessen geschetst, waaronder:

- Het verhogen van de kwaliteit van besluiten, diensten of producten.
- Het stimuleren en realiseren (radicale) innovaties: nieuwe diensten of producten.
- Het realiseren van maatwerk en meer gedifferentieerde diensten.
- Het verbeteren van de toegang tot diensten of producten.
- Het verkrijgen van een optimale informatiepositie.
- Het realiseren van een hogere klanttevredenheid.
- Het creëren van draagvlak, commitment en eigenaarschap.
- Het verlagen van kosten.

Voor de toezichtscontext kunnen we twee doelen of beoogde opbrengsten aan dit rijtje toevoegen: het bevorderen van een goede naleving en een snellere aanpassing van wetgeving aan maatschappelijke relevante ontwikkelingen. In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op de mogelijke benaderingen en opbrengsten van co-creatie voor toezichthouders.

# 3 Perspectief van co-creatie op toezicht

In dit hoofdstuk vertalen we co-creatie naar het toezichtdomein: wat zijn mogelijke benaderingen en opbrengsten? Wanneer en in welke fasen en contexten kan co-creatie van meerwaarde zijn voor toezichthouders? We hebben acht situaties geïdentificeerd waarin co-creatie potentieel van meerwaarde is voor de toezichtscontext.

## 3.1 Co-creëren ten behoeve van vroegsignalering

Wanneer er signalen zijn van een opkomend probleem of fenomeen dat potentieel aandacht gaat vragen, kan co-creatie een geschikte manier zijn om samen met de doelgroepen of andere belanghebbenden te verkennen wat precies het probleem is (gezamenlijke probleemanalyse en joint fact finding), wie nog meer relevante stakeholders zijn (actoranalyse), hoe erger voorkomen kan worden en wat mogelijke oplossingsrichtingen zijn. Het doel van co-creatie in deze situatie is om sneller op de hoogte te zijn van relevante nieuwe ontwikkelingen (early indicators).

## 3.2 Co-creëren vooruitlopend op wetgeving

Er zijn situaties waarin nog geen sprake is van wetgeving, of waar bestaande wet- of regelgeving niet volstaan omdat deze bijvoorbeeld niet van toepassing zijn op nieuwe spelers in de markt, maar er toch een maatschappelijke behoefte is tot interventies vanuit toezicht. Zonder te kunnen bogen op kaders of normen wordt er een bepaalde actie door toezichthouders verwacht. Een co-creatieproces is dan een geschikte methode om actoren te betrekken, het probleem goed en gezamenlijk te analyseren, urgentie te creëren en zo de bewustwording voor (de breedte van) het probleem te vergroten. Uitgangspunt hierbij is het willen beperken of voorkomen van schade, niet enkel het willen naleven van regels. Voorbeelden zijn het omgaan met platforminitiatieven waarvoor bestaande regelgeving niet (lijken te) passen, zoals Uber, AirBnB of bepaalde pakketdiensten. Co-creatie heeft in deze situatie tot doel om sneller signalen te geven aan de wetgever over relevante nieuwe ontwikkelingen en knelpunten in de regelgeving en mogelijk al gedragsbeïnvloeding te bewerkstelligen nog voordat er aangepaste regelgeving is.

## 3.3 Co-creëren om de informatiepositie te versterken

Het wordt in een continu veranderende wereld steeds belangrijker om een goede informatiepositie te krijgen en te houden, bijvoorbeeld ten aanzien van het in beeld brengen van essentiële risico's, nieuwe aangrijpingspunten, beïnvloedingsstrategieën en nieuwe samenwerkingsverbanden. Het continu werken aan een betere informatiepositie is een randvoorwaarde om te kunnen doorgroeien naar een situatie van 'geïnformeerd vertrouwen'. Het versterken van de informatiepositie kan via ex ante analyses, maar ook co-creatie kan hierbij een waardevol middel zijn.

Op hoofdlijnen kunnen daarbij de volgende stappen worden doorlopen: 1) welke trends zijn zichtbaar; 2) welke (f)actoren en onderlinge relaties spelen daarbij een sturende rol; 3) welke patronen zijn daarin te herkennen; 4) wat zijn de drijvende krachten die hier invloed op hebben; 5) welke aangrijpingspunten zijn effectief; en 6) welke slimme beïnvloedingsstrategieën kunnen het beste worden ingezet? Bij dergelijke (multidisciplinaire!) systeemanalyses wordt de ernst van de risico's en de gevolgen daarvan gemeten in termen van bijvoorbeeld menselijke gezondheid, milieukwaliteit, kosten en baten en beleving.

Het beoogde resultaat is een nieuw en breed gedragen risicobeeld, vanuit meerdere perspectieven bekeken, die als vertrekpunt kan dienen voor een betere samenwerking en effectievere beïnvloedingstrategieën. Moet worden ingezet op normbesef ('willen/weten'), normbeheersing ('kunnen') en/of normrealisatie ('doen')?

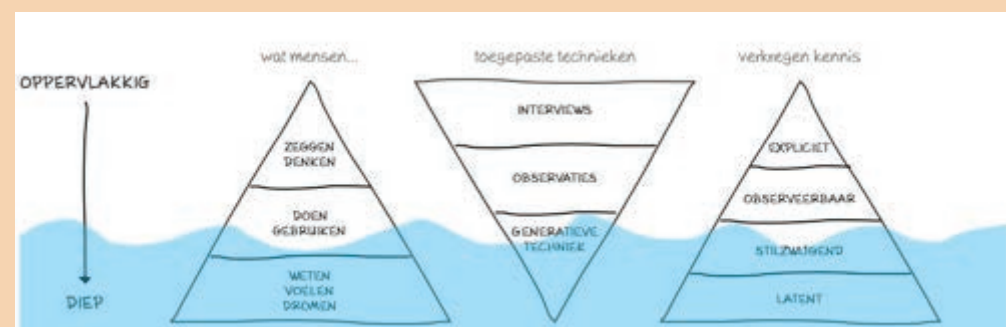
Willen we de brancheorganisatie aanspreken om de naleving binnen de branche te verbeteren, willen we inzetten op het versterken van de zelfregulering door privaatrechtelijk toezicht, willen we individuele bedrijven of een keten van bedrijven doorlichten, willen we daarbij inzetten op ketenaansprakelijkheid, waarbij we zo hoog mogelijk in de keten willen ingrijpen, willen we de 'hot spots' aan objecten in het veld via gebiedsgerichte scans beter zichtbaar maken, of willen we inzetten op het beter in stelling brengen van onze toezichtpartners in het desbetreffende stelsel en/of keten?

### 3.4 Co-creëren om complexe problematiek te begrijpen

In situaties met complexe problematiek en nog veel onduidelijkheden over oorzaken vormt co-creatie een goed hulpmiddel om samen met de doelgroep en andere stakeholders dieper en gezamenlijk op zoek te gaan naar achterliggende oorzaken, zonder hierbij te snel naar oplossingen te willen zoeken. Het doel van co-creatie is hier het creëren van goed en gedeeld inzicht in de aard en omvang van het probleem, de belangrijkste risico's, de (achterliggende) oorzaken en gevolgen van de problematiek. Indien het noodzakelijk is dat deskundigen het antwoord geven op vragen als wat de risico's of normeringen zijn, is een co-creatieproces niet het geëigende instrument.

#### Ter illustratie: voorbeeld van een methodiek

Co-creatieprocessen kunnen er op allerlei manieren vormgegeven worden. Wanneer het doel is om spelers goed te leren kennen, kan context mapping een krachtige en nuttige methodiek zijn. Context mapping maakt gebruik van generatieve technieken, ontwikkeld om dieperliggende kennis en waarden boven te halen. Bij generatieve sessies wordt gebruik gemaakt van creatieve opdrachten met rijk beeld- en woordmateriaal. Hiermee worden deelnemers geholpen om herinneringen, associaties en overwegingen rond een onderwerp naar boven te halen en onder woorden te brengen. Deze technieken zijn erop gericht om dieper en verder te gaan dan de gebruikelijke onderzoeksmethoden, zoals interviews en observatiestudies. Deze gebruikelijke methoden leveren vooral kennis op die deelnemers makkelijk onder woorden kunnen brengen of vertonen: expliciete- of gedragkennis. De diepere lagen - verzwegen en latent - worden aangeboord met zogenoemde generatieve tools, zoals speelse maakopdrachten, waarbij associaties, herinneringen en emoties worden opgeroepen.



### 3.5 Co-creëren om het speelveld en de spelers te begrijpen

Co-creatieprocessen helpen eveneens om beter inzicht te krijgen in de belangrijkste sleutelfiguren binnen het speelveld, hoe de relevante doelgroepen binnen het systeem gedragsmatig kunnen worden beïnvloed en wat het handelingsperspectief is op niveau van het stelsel, de keten, de sector, de subdoelgroep en de individuele instelling of bedrijf. Inzicht in deze aspecten kan leiden tot aangrijpingspunten en oplossingsrichtingen. Co-creëren heeft dan als doel om de spelers te leren begrijpen en aanknopingspunten voor gedragsbeïnvloeding te vinden.

### 3.6 Co-creëren om mogelijke oplossingsrichtingen te verkennen

In navolging van het willen begrijpen van complexe problematiek, kan co-creatie eveneens helpen bij het zoeken naar gezamenlijke oplossingen. Een co-creatieproces zet actoren in de actiestand en stimuleert het gevoel van een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Door partijen te betrekken in de fase van

probleemanalyse en het verkennen van mogelijke oplossingsrichtingen wordt commitment gecreëerd die helpen om het uiteindelijke beleid/acties ook tot uitvoering te laten komen. Het doel van co-creatie is in dit geval het zoeken naar concrete en gedragen oplossingsrichtingen voor een specifiek probleem.

### 3.7 Co-creëren als ontwikkelinstrument naar toezicht met maatschappelijke waarde

Co-creatie past bij een andersoortig toezicht. Toezicht dat meer gaat over het beïnvloeden van een richting en minder over de controle van een toestand; meer aan de voorkant (creatief en preventief), meer gericht op het beïnvloeden van gedrag en minder op de naleving van regels; en meer gericht op de gezamenlijke verantwoordelijkheid met ketenpartners. Een dergelijk toezicht is er niet van vandaag op morgen. Lerende organisaties zijn beheerste veranderaars (Senge, 1990). Co-creatie kan helpen om deze transitie op een beheerste en gecontroleerde manier in en voort te zetten, door in een relatief afgebakende omgeving te experimenteren met nieuwe rollen en verantwoordelijkheden.

### 3.8 Co-creëren als onderdeel van de beleids(door)ontwikkeling

Tot slot kan co-creatie ook bij de beleidsvorming en de uitvoering van belang zijn. Hier zit bovendien een wisselwerking: wat in het beleid of in de uitvoering is onderkend (en ondervangen), hoeft niet aan de toezichtkant 'opgevangen' te worden. Dit betekent dat co-creatie ook kan betekenen dat het toezicht op een zinvolle wijze betrokken wordt bij de ontwikkeling van het beleid en de uitvoering.



# 4 Dilemma's en randvoorwaarden

Co-creatie is geen panacee. Het is niet het antwoord op alle vragen, noch een geschikt middel voor iedere situatie. In het voorgaande hoofdstuk hebben we een aantal situaties geschetst waarin co-creatie van meerwaarde kan zijn. Maar co-creatie vraagt wel iets van de betrokken partijen. Er zijn verschillende dilemma's mee gepaard en randvoorwaarden die ingevuld moeten worden. In dit hoofdstuk schetsen we de meest in het oog springende dilemma's en randvoorwaarden.

## **Dilemma 1** In hoeverre kunnen we co-creatie een plek geven in een institutioneel domein?

Co-creatie vraagt om een open blik, een creatief proces en om commitment voor een vooraf ongewisse uitkomst. Tegelijkertijd dient de uitkomst van het co-creatieproces neer te dalen in de staande organisatie en in bestaande procedures en regelgeving. Dit roept het dilemma op in hoeverre we in staat zijn om gecreëerde resultaten een plek te geven binnen een institutioneel domein.

Wanneer co-creatie primair wordt ingezet om een probleem of speelveld beter te begrijpen zal dit dilemma in mindere mate spelen. Echter, wanneer co-creatie als doel heeft om tot nieuwe oplossingen of aanpakken te komen en de uitkomsten daadwerkelijk impact kunnen hebben op bestaande regels of procedures, zal dit de vraag oproepen wat de legitimatie van het resultaat is. Het is belangrijk om hierover voorafgaand aan de start van een co-creatietraject bestuurlijk het gesprek te voeren.

## **Dilemma 2** In hoeverre durven we te vertrouwen in het proces?

Een van de meest fundamentele en ook grootste uitdagingen in een co-creatieproces is de wil het vermogen om de uitkomst te durven loslaten (Gouillart & Hallett, 2015; Rekenkamercommissie Eindhoven, 2017). Je weet van tevoren niet wat eruit gaat komen als oplossing. Partijen moeten vertrouwen hebben in het proces en zich durven te committeren aan een onvoorziene uitkomst. Een uitkomst die wellicht ook politiek gevoelig kan zijn. Dit vertrouwen dient er niet alleen te zijn bij de deelnemers aan het co-creatieproces: bestuurlijk, collegiaal en - waar relevant - politiek commitment aan het proces en de uitkomsten is van cruciaal belang.

Vanuit de beheersing sturen inspecties vooral op concrete, van tevoren te bepalen, uitkomsten. Maar bij wicked problems kun je niet van tevoren voorspellen waar je op moet sturen. Co-creatie is een middel om vooral aan de voorkant te bedenken wie je nodig hebt om een probleem te analyseren en samen aan te pakken. Vervolgens ga je samen een proces in met onzekere uitkomst. Co-creatie kan een middel zijn om te komen tot een 'situationeel toezichtarrangement 3.0'.

## **Dilemma 3** In hoeverre kunnen of moeten we ons gedragen als gelijkwaardige partners?

In de strikte zin van het woord gaat een co-creatieproces uit van gelijkwaardigheid van de betrokken partners. De partners zijn niet gelijk qua type organisatie en achtergrond en kunnen zich in het dagelijks leven op een bepaalde (bijvoorbeeld hiërarchische) manier tot elkaar verhouden, maar binnen het co-creatieproces hebben zij een gelijkwaardige rol. Dit betekent dat eindgebruikers, doelgroepen en stakeholders niet enkel betrokken zijn om input te leveren, waarna de initiator van het co-creatieproces een besluit neemt: besluiten worden gezamenlijk ontwikkeld en genomen. Dat werpt de vraag op hoe je enerzijds je rol als toezichthouder kan bewaken en anderzijds onderdeel bent van een proces waarbij je uitgaan van de gelijkwaardigheid van de deelnemers. Transparantie is hierbij de kern. Bijvoorbeeld transparantie over dat in dit proces weliswaar sprake is van een gelijkwaardige inbreng en stem in het proces, maar dat dit onverlet laat dat in de toezichts- en handhavingsrelatie met dezelfde partij een andere pet wordt opgezet. De scheiding van de rol van samenwerkingspartner en toezichthouder moet helder en zuiver zijn.



In de praktijk zal gelijkwaardigheid in het co-creatieproces echter niet altijd mogelijk zijn. Het kan zijn dat aan het eind van het proces de uiteindelijke besluitvorming toch eenzijdig bij de toezichthouder (of ministerie/politiek/ andere partijen) ligt. Dit doet niets af aan de waarde van het co-creatieproces en komt in de praktijk veel voor: ook in co-creatieprocessen van de bedrijven in het tekstkader is het vaak uiteindelijk het bedrijf dat besluit welke ideeën in productie worden genomen. Van belang is dat 'ongelijkwaardige partijen' toch gelijkwaardige of verenigbare doelen kunnen hebben (i.e., doelcongruentie). Wanneer hier sprake van is, is een co-creatieproces een passende aanpak. Dit wordt in de praktijk bepaald door de aard van het vraagstuk, de (politieke) gevoeligheid, maar ook door de samenstelling van en relatie van de sector. Sectoren die blijk geven van een zelfreinigend vermogen en de bereidheid om op zoek te gaan naar gezamenlijke belangen vormen een aantrekkelijker en kansrijker perspectief voor co-creatie dan sectoren waar een problematische situatie is ten aanzien van naleving of er weinig bereidheid is om hieraan te werken.

Wel is het zaak om in dit soort situaties heldere spelregels af te spreken over in welk proces de partijen zich bevinden en wie welke invloed heeft in welke fase van het proces. Dit voorkomt verkeerd verwachtingsmanagement. Transparantie over de verschillende rollen en rolvastheid voorkomt ook dat toezichthouders belanden in een situatie van 'onderhandelings-toezicht' (waarbij vanwege de goede relatie of vertrouwen in beterschap geen sanctiëring meer wordt toegepast) of 'capture' (waarbij een toezichthouder zich sterker door het belang van de sector of OTG laat leiden dan door het publiek belang) op instellings- of sectorniveau.

#### 4.1 Een aantal randvoorwaarden

In een werksessie met betrokkenen van diverse inspecties tijdens het leertraject Strategisch Toezicht is geïnventariseerd aan welke randvoorwaarden zou moeten worden voldaan om een kansrijk co-creatieproces te initiëren. Deze opbrengsten zijn verrijkt met leerlessen uit een literatuurverkenning. De randvoorwaarden zijn ook vertaald in het afwegingskader dat we in hoofdstuk 5 introduceren.

##### Geschiede en relevante vraagstukken identificeren

Het moet gaan om maatschappelijke relevante onderwerpen, met een niet te wettelijk karakter (bijv. veiligheidscultuur) en een niet te grote politieke gevoeligheid. Het is van belang te zorgen voor een heldere afbakening van het vraagstuk, zonder dat hij te smal wordt: een te afgebakende, smalle focus beperkt het creatieve en innovatieve vermogen (Gouillart & Hallett, 2015).

##### In contact zijn met de omgeving en stakeholders

Om een co-creatieproces te starten is het nodig om relevante netwerken te kennen, ontwikkelen en activeren en individuele deelnemers te mobiliseren en motiveren. Het proces zal pas op gang komen als er een motivatie vanuit de sector is, bijvoorbeeld in de vorm van onvrede over de huidige uitvoering of naleving, of onzekerheid over ontwikkelingen.

##### Conditie voor samenwerking kunnen creëren

Er moet tijd, gelegenheid en een basis zijn om een relatie en vertrouwen met elkaar op te bouwen, een gezamenlijke taal met elkaar te ontwikkelen en partijen moeten oprechte interesse in elkaar en elkaars belangen willen tonen. Investeren in persoonlijke contacten is hierbij cruciaal (Buick & Blackman, 2016; Gouillart & Hallett, 2015).

##### Bestuurlijk, collegiaal en politiek commitment

Door bestuurders, relevante collega's en politiek moet er steun zijn voor een ongewisse uitkomst en vertrouwen in het proces (Gouillart & Hallett, 2015). De verbinding van de uitkomsten met formele besluitvorming moet geborgd kunnen worden.

##### Risico's mogen en kunnen nemen

Een co-creatietraject zal pas tot waardevolle resultaten leiden als er risico's genomen mogen worden. Dat betekent dat er lef en creativiteit voor nodig is, dat men bereid moet zijn en de ruimte moet krijgen om heilige huisjes omver te werpen.

##### Uit de toezichtsrol kunnen stappen

In een co-creatieproces is het belangrijk een zuiver en integer speelveld te creëren. Vooraf moet duidelijkheid zijn over de rollen en de wederzijdse verwachtingen. De toezichthouder moet zijn onafhankelijke rol kunnen behouden (ten behoeve van een gelijke behandeling van de sector / OTG), maar ook de vrijheid hebben om uit de traditionele toezichtsrol te kunnen stappen. Dat vraagt om duidelijke spelregels voor de duur van het traject (Rekenkamercommissie Eindhoven, 2017).

# 5 Co-creatie: een passende aanpak voor mijn vraagstuk?

Een belangrijke vraag is voor welke opgave en in welke context co-creatie van meerwaarde kan zijn. Om deze afweging te helpen maken, hebben wij een afwegingskader ontworpen. Dit is een praktisch model die je kan helpen om te bepalen of co-creatie überhaupt kansrijk is, en de mate waarin en wijze waarop (bijv. welke fase inspectieproces) co-creatie passend lijkt. Dit afwegingskader is een eerste aanzet. Het helpt bij het beantwoorden van de vraag: past co-creatie bij mijn vraagstuk en context? Door het in de praktijk uit te proberen, te toetsen en hierover te rapporteren, kunnen we het model doorontwikkelen en aanscherpen.

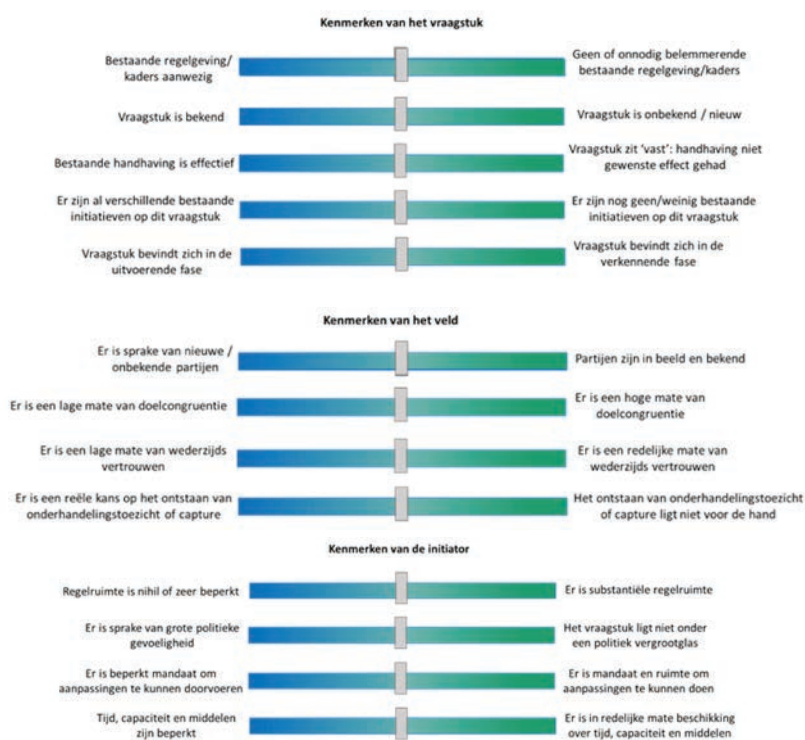
Het afwegingskader op de volgende pagina is een 'schuifjesmodel'. Het bestaat uit drie onderdelen: kenmerken van het vraagstuk; kenmerken van het veld; en kenmerken van de initiator en zijn omgeving. Per onderdeel is er een aantal kenmerken gespecificeerd op een as. Hoe meer schuifjes naar de blauwe kant staan, hoe minder het vraagstuk en haar context geschikt zijn voor een co-creatie traject. Hoe meer schuifjes richting het groene gebied gaan, hoe passender co-creatie is.

## Hoe kun je met dit model aan de slag?

Het model is eenvoudig toe te passen. Een simpele maar effectieve manier kan zijn om met een aantal collega's het afwegingskader uitgeprint op tafel te leggen en deze gezamenlijk langs te lopen. Bepaal met elkaar waar bij elk onderdeel het 'schuifje' geplaatst moet worden. Staat er een substantieel aantal schuifjes aan de groene kant? Dan is co-creatie het waard om serieus te overwegen. In gesprek met elkaar bepaal je wanneer er sprake is van 'een substantieel aantal'.


Wil je meer weten of wil je iemand mee laten denken over een casus? Dan kun je je altijd wenden tot een van de betrokkenen auteurs.

### 5.1 Een afwegingskader



# Referenties

- Buick, F., Blackman, D., O'Flynn, J., O'Donnell, M. & West, D. (2016). *Effective practitioner–scholar relationships: Lessons from a coproduction partnership*. *Public Administration Review*, 76(1), 35-47.
- Gouillart, F. & Hallett, T. (2015). *Co-creation in government*. *Stanford Social Innovation Review*, 13(2), 40-47.
- Prahalad, C.K. & Ramaswamy, V. (2004). *The future of competition: Co-creating unique value with customers*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Rekenkamercommissie Eindhoven (2017). *Conditioes voor co-creatie*. Eindhoven: auteur.
- Scharmer, C. O. (2007). *Theory U: Leading from the future as it emerges*. Cambridge, MA: Society for Organizational Learning.
- Senge, P. M. (1990). *The fifth discipline: The art & practice of the learning organization*. New York: Doubleday Business.
- Sleswijk Visser, F., Stappers, P.J., Van der Lugt, R. & Sanders, E. (2005). *Contextmapping: Experiences from practice*. *International Journal of CoCreation in Design and the Arts*, 1(2), 119-149.
- Voorberg, W.H., Bekkers, V.J.J.M. & Tummers, L. (2015). *A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey*. *Public Management Review*, 17(9), 1333-1357.



Dit is een uitgave van

**Inspectieraad**

Rijnstraat 8 | 2515 XP Den Haag

T (070) 70 00 567 | E [info@inspectieraad.nl](mailto:info@inspectieraad.nl)

[www.rijksinspecties.nl](http://www.rijksinspecties.nl)

Mei 2019