

Co-creatie in publieke dienstverlening: contextafhankelijkheid concretiseren

Léon Acar^{*,**}

WEBINAR VLAAMSE VERENIGING DORPSBELANGEN

25 November 2025

Inhoud

- Participatie, inspraak, samenwerking, co-creatie... betrokkenheid!
- Wat verwachten Vlaamse burgers eigenlijk? Welke uitkomsten zien burgers? Vinden ze co-creatie duurzaam?
- Complexiteit of nabijheid? De aard van het beleidsdomein
- Structuur, cultuur en middelen
- Experimenteren en leren
- Context-afhankelijkheid concretiseren

Participatie, inspraak, samenwerking, co-creatie... betrokkenheid!

- ***What's in a name?***

- Co-creatie: *een proces waarbij twee of meer **publieke en private actoren** een gedeeld probleem, uitdaging of taak oplossen d.m.v. een **constructieve uitwisseling** van verschillende soorten kennis, middelen, competenties en ideeën die de **productie van publieke waarde in [...] diensten bevorderen**"* (Torfing, Sørensen, Røiseland, 2019)

- **Continuïteit of innovatie?**

- Actoren
- Proces & leren
- Waardepropositie

Make care in the EU more available, accessible and with better quality

Co-creation within social services is about ensuring every person's voice is heard, particularly those from vulnerable groups. The European Commission has a key role to play in the co-creation process. A prime example is the [European Care Strategy](#), which was discussed in detail during the Conference.

In his opening remarks, Commissioner Schmit emphasised that social services are contributors to social stability in our society, highlighting the importance of quality care and improved working conditions in long-term care. "Co-creation is essential to ensure that services reflect the needs and voices of everyone, particularly the most vulnerable," said Commissioner Schmit.

HORIZON
2020

Understanding value co-creation in public services for transforming European public administrations

Wat verwachten Vlaamse burgers eigenlijk?

- Matige maar reële bereidheid tot participatie
- Beperkte rol van klassieke sociaal-demografische kenmerken
- Ervaring stuwt bereidheid

Met de gemeentebonnen werd er 1,2 miljoen euro geïnvesteerd in Crèche Sainte Genevieve. © Bart Dewaele

+ De gemeentebon brengt op voor de gemeente en de burger

De staatsbon bestaat al lang, maar voor het eerst werd in Etterbeek ook een 'gemeentebon' uitgeschreven. Het ene project na het andere wordt er gerealiseerd met de opbrengst. En veel andere gemeenten kijken mee. "Burgemeesters willen weten hoe we het hier aanpakken."

Tommy Huyghebaert

11 november 2025 om 11:49

Luisteren

Delen

Léon Acar, Trui Steen en Robbe Verhoeven
Generatieverschillen met betrekking tot participatiebereidheid? De voorkeuren van Vlaamse burgers omtrent burgerparticipatie ontleed

Generatieverschillen met betrekking tot participatiebereidheid? De voorkeuren van Vlaamse burgers omtrent burgerparticipatie ontleed

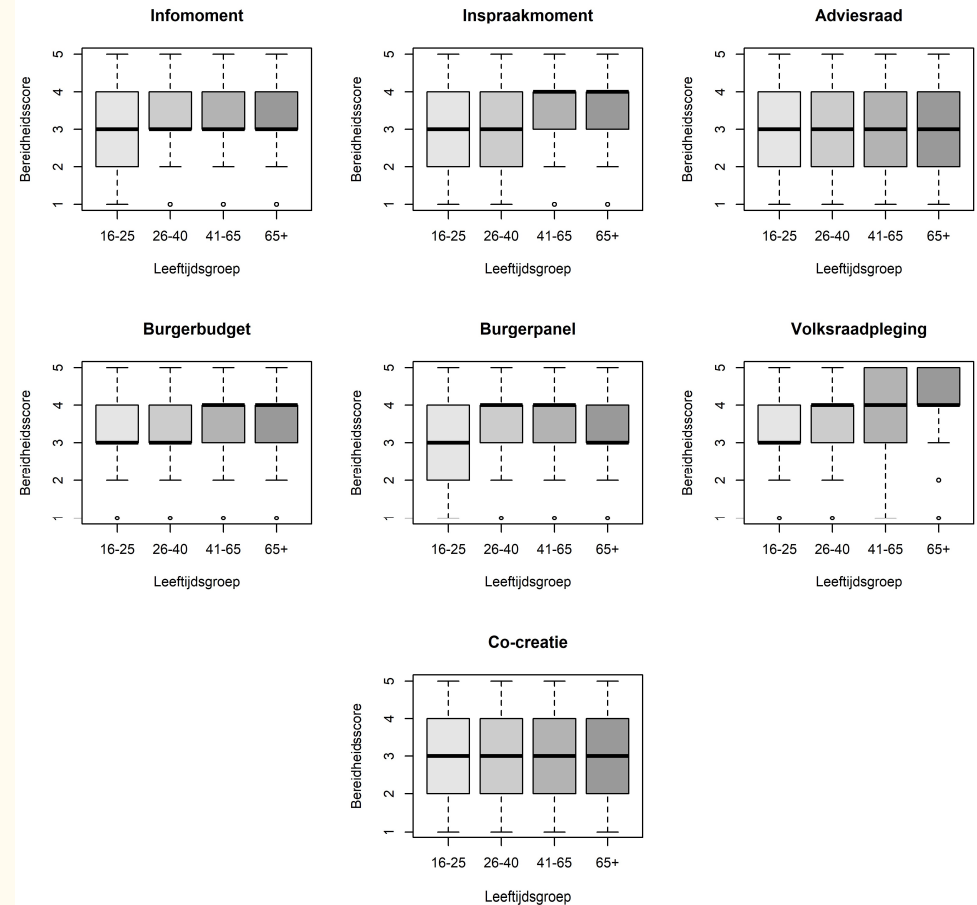
Léon Acar¹, Trui Steen² en Robbe Verhoeven³

SAMENVATTING – Dit onderzoek analyseert generatieverschillen in de participatiebereidheid van Vlaamse burgers. Op basis van een vragenlijst onder 700 respondenten worden verschillen in participatiebereidheid, voorkeuren voor participatievormen en -kanalen en participatieniveaus onderzocht. De resultaten tonen dat jongeren (16-25 jaar) significant minder bereid zijn om deel te nemen aan infomomenten, inspraakmomenten en volksraadplegingen dan oudere leeftijdsgroepen. Tegelijkertijd verkiezen zij adviserend en meebeslissend participeren boven puur informerende of raadplegende vormen. Beleidsmakers kunnen deze inzichten benutten door participatiekanalen beter af te stemmen op jongeren, onder meer via digitale en hybride formats. Daarnaast blijkt dat eerdere participatie-ervaring positief correleert met bereidheid tot verdere betrokkenheid, wat het belang van kwalitatieve participatieprocessen benadrukt. Sociale verbondenheid en gender beïnvloeden eveneens participatiebereidheid. Dit onderzoek wijst op de noodzaak voor beleidsmakers om flexibele, laagdrempelige en innovatieve participatievormen te ontwikkelen die beter inspelen op de verwachtingen van verschillende leeftijdsgroepen en om minder betrokken burgers beter te bereiken en te activeren.

Generatieverschillen

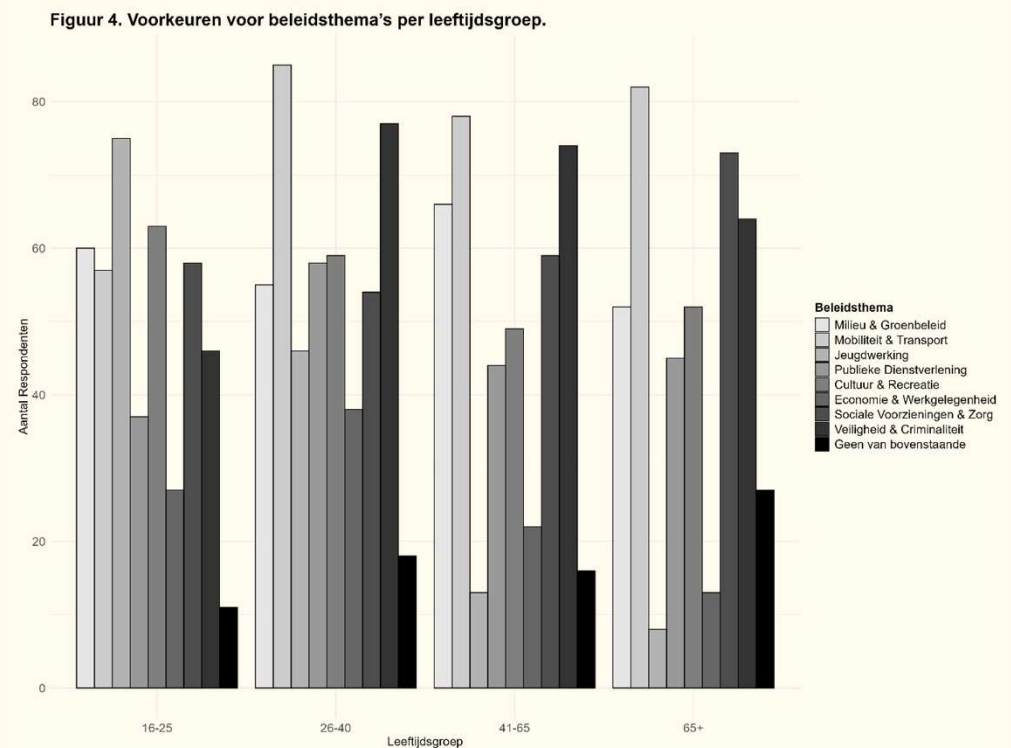
- Jongeren zijn minder bereid in klassieke formats
- Geen verschillen bij meer interactieve vormen
- Voorkeur voor participatieniveau verschilt licht
- Jongeren tonen een voorkeur voor online participatie

Figuur 1. Participatiebereidheid per leeftijdsgroep voor verschillende vormen van burgerparticipatie.



Voorkeuren voor participatievormen, kanalen en beleidsthema's

- Algemene voorkeur voor **informer**en, **adviser**en en **meebesl**issen
- Kanalen:
 - Online? Jongeren en jongvolwassenen
 - Fysiek? Ouderen
- Thematische verschillen



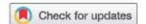
mobilisatie on(der)benutte middelen
sociale cohesie Toegang
tevredenheid efficiëntie
gelijkheid
verantwoordelijkheid machtsverhoudingen
noden en capaciteiten
emancipatie kwaliteit legitimiteit
Co-creatie
individuele vrijheid (on)zekerheid verantwoording
eigenaarschap
inclusie veranderende rollen flexibiliteit Integratie
burgereducatie
effectiviteit social kapitaal
wederkerigheid diversiteit en innovatie Vertrouwen

Publieke waarde co-creatie

- ***Drie typen publieke waarden die co-creatie kan realiseren***
 - *Betere diensten*
 - *Betere relaties*
 - *Beter democratisch bestuur*

PUBLIC MANAGEMENT REVIEW
<https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2288248>

 **Routledge**
Taylor & Francis Group



Public values? A systematic literature review into the outcomes of public service co-creation

Léon Acar ^{a,b}, Trui Steen ^b and Bram Verschuere ^a

^aDepartment of Public Governance and Management, Ghent University, Ghent, Belgium; ^bPublic Governance Institute, KU Leuven, Leuven, Belgium

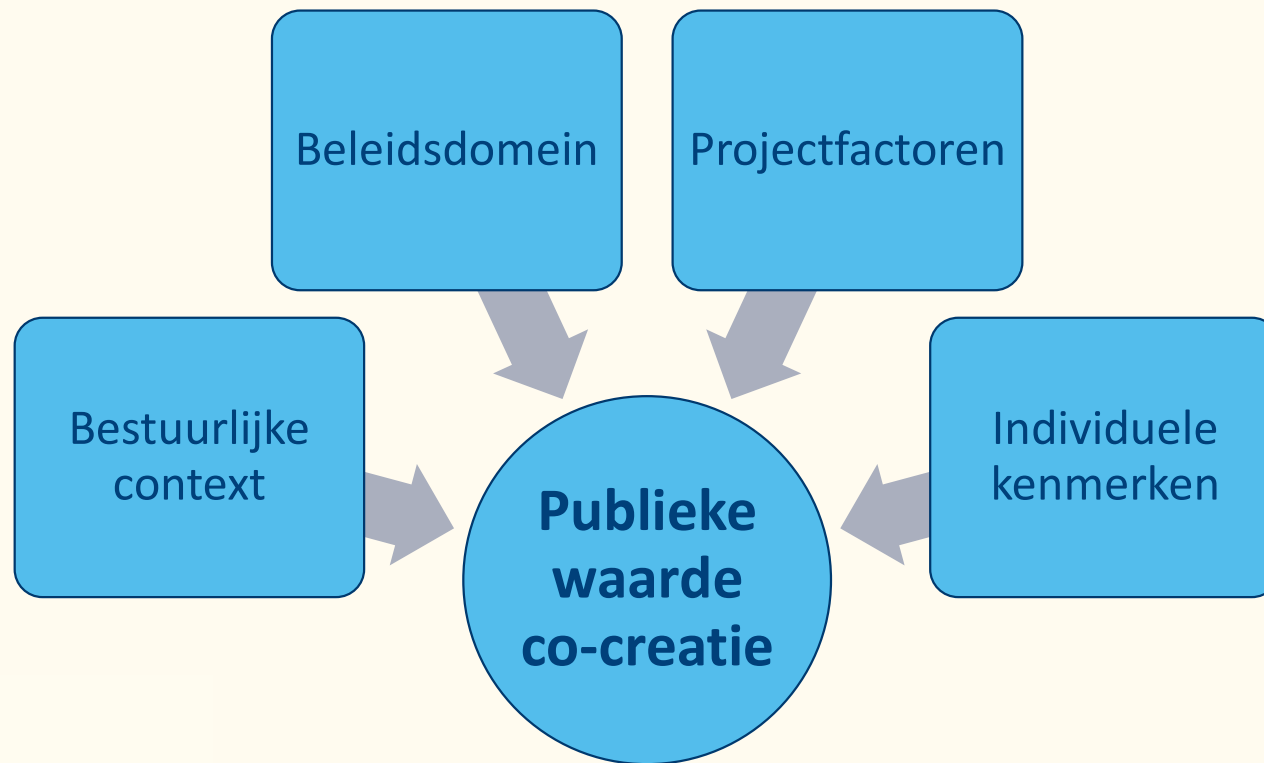
ABSTRACT

Co-creation is viewed as a promising way to realize public values. Reviewing 88 items following the PRISMA-protocol we confirm that public service co-creation realizes public values in terms of better services and democratic quality of governance, not necessarily in terms of better relations between citizens and government. We find some preliminary evidence that co-creation might not lead to the same outcomes across different policy domains. Professional facilitation is of uttermost importance given the demanding nature of co-creation to attain positive outcomes, especially when working with vulnerable groups. We offer a conceptual framework to research public service co-creation conditions and outcomes.

ARTICLE HISTORY Received 8 June 2023; Accepted 21 November 2023

KEYWORDS Co-creation; co-production; outcomes; public values; public services

Contextafhankelijk



Welke uitkomsten zien burgers?

- Twee grootschalige, gerandomiseerde vignette-experimenten (n = 1151) bij een **representatieve steekproef van Vlaamse burgers**:
 - **Co-design** versus *regulier ontwerp*
 - **Co-delivery** versus *reguliere uitvoering*
- Meet drie clusters van **publieke waarden** (cf. Acar, Steen & Verschuere 2025):
 - Dienst (kwaliteit, effectiviteit, innovatie)
 - Relatie (vertrouwen in overheid en medeburgers)
 - Democratische kwaliteit (participatie, eigenaarschap)

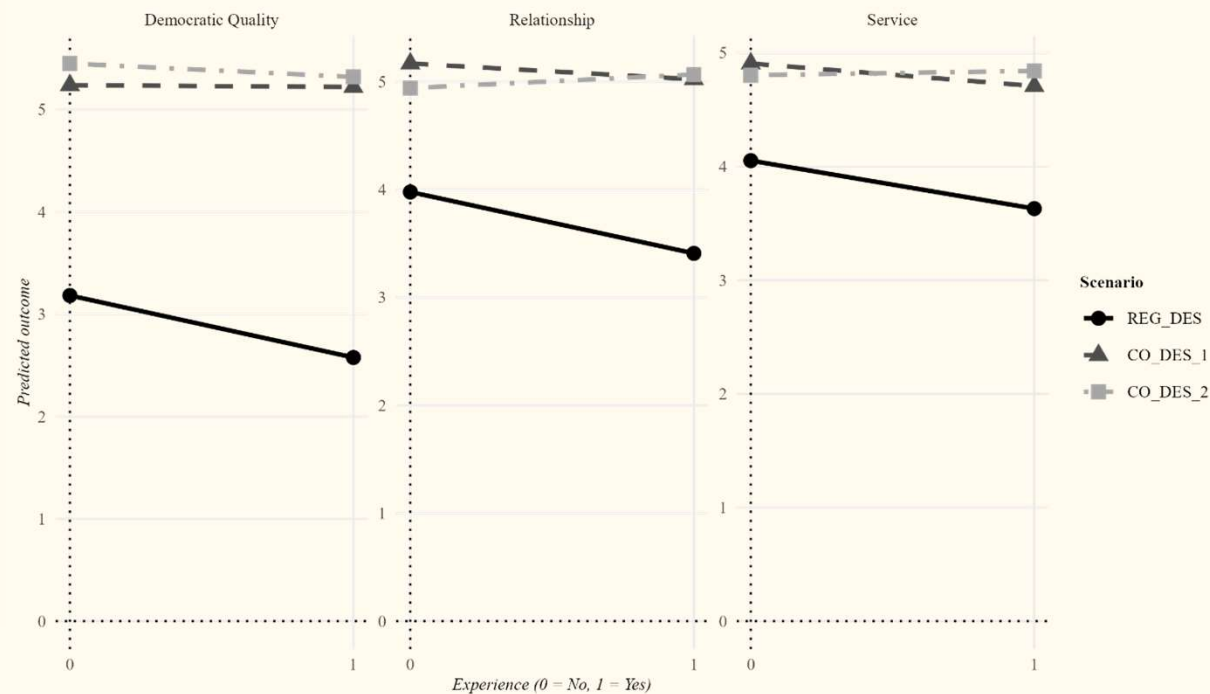
1. Co-creatie leidt tot betere uitkomsten (in alle domeinen)

- ***Co-design en co-delivery scoren steevast hoger dan klassieke dienstverlening***
 - Responsiviteit en innovatie ↑ betere diensten
 - Vertrouwen (in overheid én medeburgers) ↑ betere relaties
 - Eigenaarschap ↑ beter democratisch bestuur

2. Ervaring verandert hoe burgers naar regulier beleid kijken

Figure 7. Experiment 1: Predicted Outcomes for Scenario & Experience

Controls held at their mean



3. Wat verklaart positieve outcome-percepties?

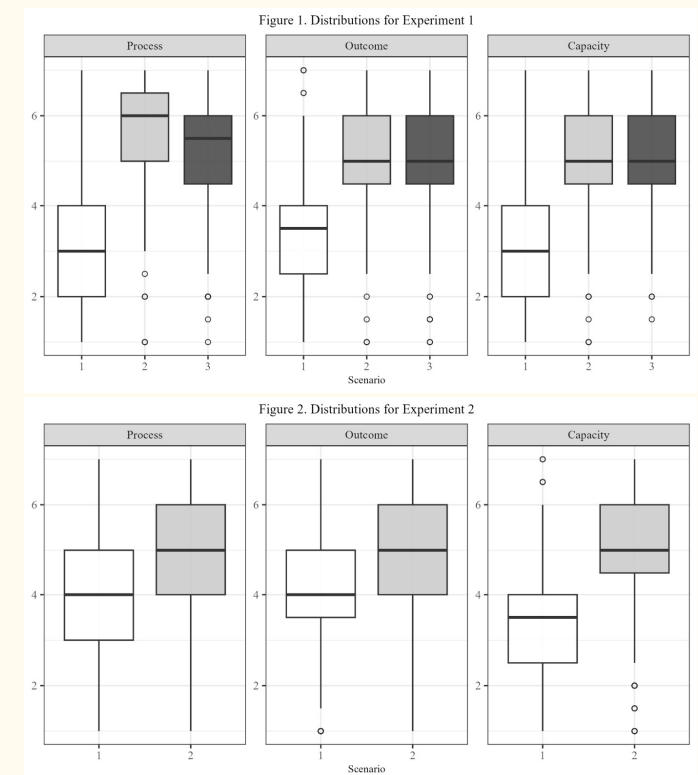
- ***Drie sterke voorspellers van positieve beoordelingen van co-creatie***
 - Vertrouwen in lokale overheid
 - Het gepercipieerde gemak van deelname
 - Externe effectiviteit: 'de overheid luistert en doet iets'
 - bij co-delivery speelt ook internal efficacy (eigen kunnen) mee

Vinden burgers co-creatie duurzaam?

- Twee grootschalige, gerandomiseerde vignette-experimenten (n = 1151) bij een **representatieve steekproef van Vlaamse burgers**:
 - **Co-design** versus *regulier ontwerp*
 - **Co-delivery** versus *reguliere uitvoering*
- Burgers beoordeelden duurzaamheid op *drie dimensies*:
 - **Voortdurende processen** (blijft de samenwerking bestaan?)
 - **Voortdurende uitkomsten** (blijven resultaten doorwerken?)
 - **Capaciteitsopbouw** (bouwen we vaardigheden en kennis op?)

1. Co-creatie wordt duidelijk duurzamer beoordeeld

- co-design en co-delivery **significant hoger** gescoord dan reguliere dienstverlening
 - **Co-design** → grootste winst in *process sustainability*
 - **Co-delivery** → grootste winst in *capacity building*



2. Wat verklaart hogere duurzaamheidspercepties?

- ***Drie hefbomen vergroten duurzaamheidspercepties***
 - Het gepercipieerde gemak van deelname
 - Vertrouwen in lokale overheid
 - Externe effectiviteit: 'de overheid luistert en doet iets'
 - bij co-delivery speelt ook internal efficacy (eigen kunnen) mee
- Ook relevant:
 - Belang van het thema/inhoud van het participatieproject

Complexiteit of nabijheid?

De aard van het beleidsdomein

- **6 co-creatie-initiatieven** uit één Vlaamse stad, in verschillende beleidsdomeinen
 - Wat is de invloed van het beleidsdomein op publieke waarde co-creatie?
- Co-creatie wordt vaak overal toegepast, maar **niet elk domein genereert dezelfde (duurzame) waarde**, omdat de randvoorwaarden verschillen.
 - Zachtere (mensgerichte) domeinen zoals sociale zorg en welzijn, recreatie, jeugd
 - Hardere (technische) domeinen zoals mobiliteit, milieu

Zachte beleidsdomeinen creëren brede en duurzame waarde

- ***Sociale zorg, welzijn, recreatie en jeugd genereren een breed, versterkend pakket van publieke waarden:***
 - Dienst: betere toegang, hogere kwaliteit, sterke tevredenheid
 - Relatie: vertrouwen, wederkerigheid, herkenning van noden en capaciteiten
 - Democratische kwaliteit: sociale cohesie, inclusie, eigenaarschap, participatie
- **Waarom?**
 - Hoge **interactie-intensiteit** tussen burgers, ambtenaren en middenveld.
 - Sterke aanwezigheid van **intermediairen** (scholen, jeugdwerk, buurtwerk...)
 - Governance logica is **netwerk- en vertrouwen-gebaseerd**

Technische domeinen creëren smallere, minder duurzame waardeprofielen

- ***Mobiliteit en leefmilieu leveren vooral technische prestaties, maar minder relationele of democratische waarden:***
 - Dienst: innovatie, efficiëntie
 - Relatie: burgereducatie (inzicht in regelgeving/onderwerp)
 - Democratische kwaliteit: transparantie
- **Waarom?**
 - **hiërarchische logica** (regelgeving, technische expertise)
 - hoge **risicomijding**: weinig/minder ruimte voor experiment
 - regelgeving die verwachtingen frustreert

Structuur, cultuur en middelen

- **Heldere inzichten in de organisatorische voorwaarden** die bepalen of co-creatie publieke waarden kan realiseren
 - Wat is de invloed van de bestuurlijke context op publieke waarde co-creatie?
- 20 Vlaamse projecten uit Zorgzame Buurten subsidie
- Focus op:
 - Organisatorische cultuur
 - Organisatorische structuur
 - Organisatorische middelen (geld, expertise en tijd)

Middelen zijn noodzakelijk voor publieke waarde co-creatie

- **Middelen zijn een noodzakelijke voorwaarde**
 - Tijd voor outreach, procesbegeleiding, coördinatie
 - (Participatie)expertise & vaardigheden
 - Budgetten om partners, experts of buurtwerkers in te schakelen
- “Co-creatie kan waar voor zijn geld zijn, maar kan geen waarde creëren zonder middelen”, bevestigen heel wat cases.
- Publieke waarde co-creatie begint bij **capaciteit**

Cultuur versterkt uitkomsten, structuren ondersteunen

- **Cultuur (versterkend)**

- openheid voor burgerexpertise
- politieke steun
- positieve norm rond participatie

- **Structuren (ondersteunend)**

- Bevorderen afstemming tussen diensten
- Helpen wanneer projecten over bestuursperioden moeten standhouden en politieke steun wisselt
- Zonder cultuur of middelen blijven structuren dode letter.

Drie duurzame paden naar publieke waarde

- **Middelen + Structuur (vaak)**
 - Vooral in grotere gemeenten
- **Middelen + Cultuur (vaker)**
 - Belang van participatieve cultuur
- **Middelen + Structuur + Cultuur (vaakst)**
 - Meest consistente en duurzame vorm

Experimenteren en leren

- **Burgers leren tijdens co-creatie**
 - Begrijpen hoe dienstverlening tot stand komt
 - Leren samenwerken met overheid en andere burgers
- **Professionals leren tijdens co-creatie**
 - Professionals leren verschuiven tussen rollen (expert ↔ facilitator ↔ verbinder)
 - Draagt bij aan **duurzame organisatiecapaciteit** en cultuurverandering
- **De organisatie leert door co-creatie**
 - Onthult **structurele blinde vlekken**
 - Capaciteit uit te bouwen en participatie in te bedden mits **evaluatie**

Drie evaluatiemethodes

- Co-creatie is een leerinstrument — voor burgers, professionals én organisaties.
- Duurzame publieke waarde ontstaat wanneer we systematisch leren tijdens én na participatie.
 - "Learning Loops" (tussentijdse micro-evaluaties)
 - "Outcome Mapping" (waardengebaseerde evaluatie)
 - "Process Tracing" (diepgaande casusevaluatie)

Context-afhankelijkheid concretiseren

- **Bestuurlijke context:**
 - Voldoende capaciteit voor facilitatie
 - Middelen (+ Cultuur/Structuren)
- **Beleidsdomein:**
 - Niet elk domein levert dezelfde publieke waarde of heeft dezelfde noden
 - Ruimte voor interactie en mandaat
- **Projectfactoren:**
 - Proceskwaliteit en facilitatie
 - Ontwerp van de participatieruimte
- **Individuele kenmerken:**
 - Ervaring, leeftijd/generatieverschillen
 - Gemak, wegnemen drempels

Aandachtspunten voor succesvolle co-creatie

- *Bouw participatiebereidheid op via proceskwaliteit*
- *Werk met een gedifferentieerde participatiestrategie, differentieer je verwachtingen per beleidsdomein*
- *Maak participatie makkelijk, toegankelijk en laagdrempelig*
- *Benutte participatieopportuniteiten veranderen visie op de status quo*
- *Onderhoud de relatie met burgers*
- *Investeer in intermediairen en netwerkvorming*
- *Zet middelen (tijd, mensen, expertise) centraal, versterk participatiecultuur en gebruik structuren als dragers*
- *Werk met lerende, iteratieve trajecten*

Kern

Co-creatie creëert betere diensten én een sterker democratisch weefsel, maar enkel als een organisatie participatie professioneel en responsief organiseert.

Vragenronde

- Hoe zorgen we ervoor dat inwonerinitiatieven die vanuit enthousiasme ontstaan niet stilvallen bij praktische of administratieve barrières, en welke instrumenten vindt u daarvoor het meest doeltreffend?
- Hoe omgaan met inwoners/handelaars die "the bigger picture" niet (willen) zien en vooral interesse hebben in de zeer korte termijn?
- Is er ook onderzoek gedaan naar methodieken om zelfrealisatie door burgers te realiseren en stimuleren?
- Hoe organiseer je burgerparticipatie in een diverse en meertalige omgeving?
- 'Als je een schip wil bouwen roep dan geen mannen bij elkaar om hout te verzamelen, het werk te verdelen en orders te geven. In plaats daarvan, leer ze verlangen naar de enorme eindeloze zee.' (A. de Saint-Exupéry)

Dank jullie wel!



Léon Acar

leon.acar@ugent.be

Departement of Public Governance & Management, Ghent University

Public Governance Institute, KU Leuven

Policy Research Centre for Governance Innovation, Flemish Government