KU LEUVEN

FACULTEIT
SOCIALE WETENSCHAPPEN

De faciliterende rol van lokale besturen in inclusieve co-creatie

Een vergelijkende casestudie van co-creatieprojecten in twee Vlaamse steden

Ella Hermans

R0897318

Masterproef aangeboden tot het behalen van de graad

MASTER IN DE VERGELIJKENDE EN INTERNATIONALE POLITIEK

Promotor: Prof. Dr. Trui Steen

Verslaggever: Prof. Dr. Annie Hondeghem

Dagelijks begeleider: Léon Acar

Academiejaar: 2024-2025

Word count: 10.984 woorden

Samenvatting

In deze masterproef wordt onderzocht hoe lokale besturen inclusieve co-creatie kunnen bevorderen door kwetsbare burgers actief te betrekken bij beleid en dienstverlening. De studie focust op de faciliterende rol van Vlaamse lokale besturen, in samenwerking met intermediaire organisaties die kwetsbare groepen ondersteunen. Er wordt nagegaan welke strategieën ze hanteren om co-creatie zo inclusief mogelijk te maken, met aandacht voor organisatorische structuren, organisatiecultuur, beschikbare middelen en strategieën zoals managementinstrumenten en procesontwerp. Het doel is om participatie toegankelijk en laagdrempelig te maken, vooral voor mensen in armoede, migranten, laaggeletterden en digitaal uitgesloten personen. Deze kwetsbare groepen ervaren vaak drempels zoals taalproblemen, wantrouwen of beperkte digitale vaardigheden. Toch is hun betrokkenheid cruciaal om uitsluiting te vermijden en bestaande ongelijkheden niet te versterken.

Er zijn elf semigestructureerde interviews afgenomen met ambtenaren, vertegenwoordigers van intermediaire organisaties en lokale politici in Genk en Beringen. Dit kwalitatieve onderzoek bood waardevolle inzichten in de praktijk van inclusieve co-creatie en de mogelijke impact ervan op kwetsbare burgers.

De bevindingen tonen dat er geen universele succesformule bestaat voor duurzame, inclusieve co-creatie. Het vraagt een geïntegreerde aanpak waarbij formele structuren, informele netwerken, een ondersteunende cultuur en voldoende middelen elkaar versterken. Genk kiest voor een formelere, institutionele aanpak met participatieambtenaren, wijkmanagers en beleidsinstrumenten zoals het Burgerbudget, wat stabiliteit en legitimiteit biedt. Beringen volgt een decentrale, relationele benadering, waarbij intermediairs zoals SAAMO Limburg via nabijheid en vertrouwen moeilijk bereikbare groepen mobiliseren. Beide modellen hebben sterktes en beperkingen. Een ondersteunende organisatiecultuur met vertrouwen, flexibiliteit en gedeeld leiderschap is essentieel, maar vergt verandering binnen het bestuur. Middelen zoals tijd, budget en expertise zijn onmisbaar, maar hun ongelijke verdeling beïnvloedt de gekozen werkwijzen. Strategieën zoals actieve werving, toegankelijke communicatie en brugfiguren kunnen participatiedrempels verlagen. Zonder structurele inbedding en voldoende middelen blijft participatie kwetsbaar en dreigt uitsluiting.

Lokale besturen kunnen leren van Genks structurele aanpak en Beringens relationele nabijheid, die elkaar aanvullen. Dat vraagt investeringen in structurele participatieverankering met duidelijke rollen, middelen, evaluatie en ruimte voor informele netwerken en partnerschappen die aansluiten bij de

leefwereld van burgers. Een cultuurverandering richting openheid, vertrouwen en gedeelde verantwoordelijkheid is cruciaal, en vereist leiderschap dat macht durft te delen. Drempelverlagende strategieën en structurele ondersteuning van intermediairs zijn nodig om kwetsbare groepen te bereiken en hun brugfunctie te versterken. Systematische monitoring en evaluatie van participatieprocessen helpen om bij te sturen en duurzaamheid te waarborgen.

Co-creatie is een relationeel proces dat geduld, empathie en langdurige inzet vraagt. Investeren in mensen en relaties is net zo belangrijk als formele structuren. Door strategieën te combineren en ervaringen te delen, kunnen lokale besturen stappen zetten naar een rechtvaardiger en democratischer beleid, maar ook naar duurzame, inclusieve co-creatie.

Inhoudsopgave

Lijst van tabellen 6

Lijst van figuren 7

Lijst van afkortingen 8

Voorwoord 9

1. Inleiding en probleemstelling 10

1.1. Onderzoeksvragen 12

1.2. Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie 13

1.3. Onderzoeksstructuur 13

2. Literatuurstudie 14

2.1. Theoretische grondslag 14

2.1.1. Burgerparticipatie en co-creatie 14

2.1.2. De uitdaging van inclusieve participatie en kwetsbare groepen 16

2.1.3. Randvoorwaarden voor duurzame en inclusieve co-creatie 16

2.1.4. Onderzoeksleemte: van algemene naar inclusieve co-creatie 18

2.2. Theoretische kader 19

2.2.1. Organisatorische structuren 19

2.2.2. Organisatorische culturen 20

2.2.3. Adequate middelen en faciliterende strategieën 20

2.2.4. Besluit 21

3. Methodologie 22

3.1. Contextualisering van de casestudies 22

3.1.1. ‘Samen Sterk voor Pionier en Zwartberg’ – Genk 22

3.1.2. ‘Buurtwerk Tuinwijk Beringen-Mijn’ – Beringen 23

3.2. Onderzoeksontwerp: vergelijkende casestudie 24

3.3. Onderzoeksmethode: kwalitatieve semigestructureerde interviews 25

3.4. Ethische overwegingen 27

4. Resultaten 28
4.1. Organisatorische structuren 28
4.1.1. Inbedding en formele structuur 28
4.1.2. Samenwerking met externe partners 29
4.1.3. Uitdagingen gerelateerd aan organisatorische structuren 30
4.2. Organisatorische culturen 31
4.2.1. Vertrouwen en relatie met burgers 31
4.2.2. Rollen van professionals en leiderschap 32
4.2.3. Uitdagingen gerelateerd aan cultuur 33
4.3. Adequate middelen en faciliterende strategieën 34
4.3.1. Adequate middelen 34
4.3.2. Faciliterende strategieën 34
5. Discussie 36
5.1. Organisatorische voorwaarden voor inclusieve co-creatie: structuren, cultuur en middelen 36
5.1.1. Organisatorische structuren 36
5.1.2. Organisatorische culturen 38
5.1.3. Adequate middelen en faciliterende strategieën 39
5.2. Operationele en procedurele factoren: management, procesontwerp en facilitatie 39
5.3. Relaties, vertrouwen en duurzaamheid: de fundamenten van co-creatie als proces 41
5.4. Van publieke meerwaarde tot co-destructie: spanningsvelden in inclusieve co-creatie 42
6. Conclusie 44
Referentielijst 47
Bijlagen 52

Lijst van tabellen

Tabel 1. Overzicht van respondentencodes met actortype en gemeente p. 26

Lijst van figuren

Figuur 1. Gaber, J., De Participatieladder van Arnstein (1969), 2019, p. 189 p. 14

Figuur 2. Haug, N., Illustratie van de verschillende rollen en taken die actoren, zoals lokale besturen en intermediaire organisaties, kunnen uitvoeren binnen co-creatieprocessen, toegepast op de ondersteuning van kwetsbare groepen, 2023, p. 1082 p. 18

Figuur 3. Reynders, D., Vande Kerkhof, L., & VRT NWS, Medewerkers van het project 'Samen Sterk voor Pionier en Zwartberg' voor het ontmoetingscentrum 'Pionier', 2021 p. 23

Figuur 4. SAAMO Limburg, Opbouwwerker samen met enkele buurtbewoners in de Tuinwijk, 2021 p. 24

Lijst van afkortingen

Et al.	En anderen
KU Leuven	Katholieke Universiteit Leuven
SAAMO	(SAAMO) Samenlevingsopbouw
SAM	Steunpunt Mens en Samenleving
Vzw	Vereniging zonder winstoogmerk
z.d.	Zonder datum

Voorwoord

Deze masterproef vormt het sluitstuk van mijn opleiding Master in de Vergelijkende en Internationale Politiek, optie Democratie en Participatie, aan de KU Leuven. Als geboren en getogen Limburgse, met Poolse roots, groeide ik op in een mijngemeente met verschillende culturen. Daar werd de kiem gelegd voor mijn interesse in maatschappelijke studies. De keuze voor mijn masterproef met als onderwerp hoe lokale besturen omgaan met diversiteit, kwetsbaarheid en inclusie, en daarbij de gemeenten Genk en Beringen als casestudies, was dan ook geen toeval. Hun mijnverleden, superdiversiteit en sociaaleconomische uitdagingen maken deze steden zeer relevant voor mijn onderzoeksopzet. Vanuit een oprechte overtuiging dat iedere burger, ongeacht afkomst, geslacht, sociaaleconomische positie of mate van geletterdheid, gehoord moet worden in het beleid, wilde ik nagaan hoe co-creatieprocessen inclusiever kunnen worden ingericht. In het bijzonder richtte ik mijn aandacht op burgers die structureel drempels ervaren in hun participatie, zoals mensen in armoede, migranten of digitaal uitgesloten personen. Het onderzoeksproces was soms intens, maar ook erg verrijkend. Het vergde enige moeite om een breed en divers spectrum aan respondenten te vinden, maar het was een voorrecht om uiteindelijk met zo'n uiteenlopende groep in gesprek te mogen gaan. De openheid, toegankelijkheid en expertise van de geïnterviewde personen maakten de interviews niet alleen waardevol vanuit academisch oogpunt, maar waren ook persoonlijk inspirerend.

Mijn oprechte dank gaat uit naar mijn promotor, Prof. Dr. Trui Steen, en mijn dagelijks begeleider, Léon Acar, voor hun deskundige supervisie, continue opvolging, gerichte feedback en het vertrouwen dat ik van hen kreeg gedurende dit traject.

Een bijzonder woord van dank aan mijn ouders. Vier jaar geleden, tijdens de coronaperiode, moest ik mijn studiekeuze maken zonder fysieke infomomenten of openlesdagen. In die onzekere periode wees mijn mama me op de richting Politieke en Sociale Wetenschappen aan de KU Leuven. Ze gaf me niet alleen een duwtje in de juiste richting, maar ook het vertrouwen dat ik in deze studie mijn weg zou kunnen vinden. Haar aanmoediging is een rode draad geweest doorheen mijn hele academische loopbaan. Ook mijn papa stond vanaf het begin onvoorwaardelijk achter mij, met evenveel geloof in mijn kunnen. Hun zorgvuldige feedback en blijvende steun waren van grote betekenis voor het totstandkomen van deze masterproef, en daar zal ik hen altijd dankbaar voor zijn.

Ella Hermans

Hasselt, 25 mei 2025

1. Inleiding en probleemstelling

In een voortdurend veranderende context zoeken lokale besturen naar manieren om publieke dienstverlening effectiever te maken en beter af te stemmen op burgerbehoeften. Co-creatie, waarbij burgers actief betrokken worden bij beleid en diensten, speelt hierin een centrale rol (Haug, 2023; Nieuwenhuizen & Meijer, 2021; Torfing et al., 2019; Verschuere et al., 2012). Dit concept erkent de waarde van burgerkennis en -ervaring, en maakt van hen actieve uitvoerders in plaats van passieve ontvangers van beleid (Bracci et al., 2016). Door hun nabijheid tot de burger zijn lokale besturen bij uitstek geschikt om participatie en inspraak te bevorderen, en zo bij te dragen aan een meer democratische besluitvorming (Acar et al., 2023a).

Desondanks blijkt het in de praktijk vaak moeilijk om kwetsbare groepen effectief te betrekken (Acar et al., 2023b; Brandsen, 2021; Nabatchi, 2012). Deze groepen, waaronder mensen in armoede, migranten, laaggeletterden en digitaal uitgesloten burgers, ervaren vaak drempels die hun participatie belemmeren. In dit onderzoek worden zij aangeduid als ‘kwetsbare burgers’, een term die in de literatuur soms wordt vervangen door ‘minderheidsgroepen’. Zij ondervinden immers structurele en culturele barrières, waaronder taalproblemen, wantrouwen, beperkte digitale toegang en een kloof tussen beleidslogica en de eigen leefwereld (Acar et al., 2023b; Brandsen, 2021; Nabatchi, 2012). Het onvoldoende betrekken van deze groepen kan leiden tot uitsluiting en zelfs tot ‘co-destructie’ van publieke waarde, waarbij participatie ongelijkheid juist versterkt in plaats van vermindert (Acar et al., 2023b; Steen et al., 2018; Williams et al., 2016).

Hoewel het belang van inclusieve co-creatie breed wordt erkend binnen de academische literatuur, blijft wetenschappelijk inzicht in hoe lokale besturen kwetsbare groepen daadwerkelijk kunnen betrekken onvolledig (Acar et al., 2023b; Brandsen, 2021). Er bestaat namelijk een kennisleemte over de wisselwerking tussen organisatorische en beleidsmatige voorwaarden die inclusie faciliteren, zoals de inbedding van participatie in de organisatie, de rol van ambtelijke en politieke cultuur, effectieve middelen en strategieën, en de bijdrage van intermediaire organisaties als brugfiguren (Kurkela et al., 2023; Sicilia et al., 2019). Bestaand onderzoek richt zich vaak op losse casussen of elementen, zonder de interactie tussen context, structuren, cultuur en strategieën systematisch te onderzoeken.

Deze masterproef tracht de geschetste leemte in te vullen door te analyseren hoe Vlaamse lokale besturen, in samenwerking met intermediaire organisaties, inclusieve co-creatie met kwetsbare groepen kunnen faciliteren. De focus ligt hierbij op de rol van het lokaal bestuur binnen een complex

samenspel van organisatorische, culturele en contextuele factoren. Daarbij wordt gekozen voor een vergelijkende casestudie in de Limburgse gemeenten Genk en Beringen.

Genk, een multiculturele centrumstad met bijna 68.000 inwoners, combineert formele participatiestructuren met netwerksamenwerking en beschikt over een jaarlijks burgerbudget. Beringen, een kleinere gemeente van ongeveer 48.000 inwoners, legt meer de nadruk op gemeenschapsgerichte initiatieven, ondersteund door opbouwwerk en externe partners, zoals het 'Buurtwerk Tuinwijk Beringen-Mijn'. De keuze voor deze twee steden is ingegeven door hun onderlinge verschillen in schaal, bestuurlijke organisatie en participatieaanpak, wat een relevante basis vormt om te onderzoeken welke strategieën inclusieve co-creatie bevorderen en hoe de lokale context dit beïnvloedt. Daarnaast wordt ook gekeken naar de capaciteitsverschillen, aangezien grotere gemeenten doorgaans beschikken over meer middelen om participatie te ondersteunen, terwijl kleinere gemeenten hierin beperkter zijn (Acar et al., 2023b). De Limburgse context, gekenmerkt door een diverse bevolkingssamenstelling als gevolg van het mijnverleden, en de aanwezigheid van lokale expertise via intermediaire actoren zoals SAAMO Limburg, versterken bovendien het analysekader en de relevantie van de gekozen casestudies (SAAMO Limburg, z.d.; Stad Genk, z.d.; Stad Beringen, z.d.).

Dit onderzoek beoogt wetenschappelijk bij te dragen aan een dieper begrip van inclusieve co-creatie binnen het lokaal bestuur. Door theoretische inzichten, zoals die van Kurkela et al. (2023) en Sicilia et al. (2019) over de rol van ondersteunende structuren, culturen en strategieën binnen lokale besturen, te koppelen aan praktijkervaringen in Genk en Beringen, ontstaat een genuanceerd beeld van hoe verschillende factoren de participatie van kwetsbare groepen beïnvloeden. Door het in kaart brengen van barrières voor deze groepen en de effectiviteit van organisatietechnieken te analyseren, biedt deze masterproef een bijdrage aan de wetenschappelijke literatuur over co-creatie en inclusie. Zo worden eveneens concrete handvatten geboden voor andere Vlaamse gemeenten die streven naar inclusiever beleid en een rechtvaardigere samenleving willen bevorderen (Kurkela et al., 2023; Sicilia et al., 2019). Maatschappelijk wil dit onderzoek bijdragen aan sociale cohesie, beleidsvernieuwing en een democratische samenleving door de kloof tussen kwetsbare burgers en bestuur te verkleinen. De analyse van Genk en Beringen levert bovendien concrete beleidsaanbevelingen die toepasbaar zijn in vergelijkbare lokale contexten. In beide steden staat telkens één concreet co-creatie-initiatief centraal, zodat de focus ligt op afgebakende praktijken en niet op alle participatietrajecten van de twee gemeenten. Deze benadering laat toe om dieper in te gaan op de concrete wisselwerking tussen context, strategie en participatie, en maakt het mogelijk om aanbevelingen te doen die zowel academisch onderbouwd als beleidsmatig bruikbaar zijn.

1.1. Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag van deze masterproef luidt: *'Hoe kan een lokaal bestuur de betrokkenheid van kwetsbare groepen in co-creatie faciliteren?'* Om deze hoofdvraag te beantwoorden, worden drie onderliggende onderzoeksvragen geformuleerd, die elk een domein belichten waarin het bestuur een faciliterende rol kan opnemen: *organisatorische structuren*, *organisatiecultuur* en *middelen en strategieën*. Deze driedeling sluit rechtstreeks aan bij het theoretisch kader van de masterproef, dat is opgebouwd op basis van de literatuur van Kurkela et al. (2023) en Sicilia et al. (2019). Zij benadrukken dat inclusieve co-creatie binnen lokale besturen slechts mogelijk is wanneer ondersteunende structuren, een participatieve bestuurscultuur en gerichte middelen en strategieën samenkomen binnen een (lokaal) bestuur. De subvragen zijn dan ook opgezet om deze drie dimensies systematisch te verkennen binnen de context van co-creatie met kwetsbare groepen.

1. *'Hoe dragen de organisatorische structuren van lokale besturen bij aan het faciliteren van inclusieve co-creatieprocessen voor kwetsbare groepen?'*

Deze vraag onderzoekt hoe participatie is ingebed in de organisatie, de rol van participatiestructuren, samenwerking tussen diensten en de betrokkenheid van externe partners om barrières te overbruggen.

2. *'Welke rol speelt de organisatiecultuur binnen lokale besturen in het bevorderen van inclusie van kwetsbare groepen in co-creatie?'*

Dit analyseert de houding tegenover burgerparticipatie, leiderschapsstijl, vertrouwen tussen burgers en bestuur, en de bereidheid van ambtenaren en politici tot machtsoverdracht of rolverandering.

3. *'Welke middelen en faciliterende strategieën zetten lokale besturen in om kwetsbare groepen effectief te betrekken bij co-creatie, en hoe beïnvloeden deze het verloop van het co-creatieproces?'*

Hier gaat het om personeel, financiële en inhoudelijke middelen, en strategieën zoals actieve werving, aangepaste communicatie, burgerondersteuning en inzet van brugfiguren om drempels te verlagen.

Deze subvragen structureren het onderzoek en sluiten nauw aan bij het theoretisch kader en de analytische onderdelen van deze masterproef. Ze maken het mogelijk om het faciliterend handelen van lokale besturen systematisch te analyseren binnen drie centrale dimensies die uit de literatuur en empirische bevindingen naar voren komen.

1.2. Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Wetenschappelijk draagt dit onderzoek bij aan het verdiepen van het concept 'inclusieve co-creatie' binnen lokaal bestuur door de theorieën van Kurkela et al. (2023) en Sicilia et al. (2019) te koppelen aan praktijkervaringen in Vlaanderen. Het gaat dus na hoe organisatorische en culturele factoren, maar ook middelen en strategieën, de participatie van kwetsbare groepen beïnvloeden. Daarnaast wordt de rol van intermediaire actoren als brugfiguren geanalyseerd, en hoe hun inzet kan bijdragen aan zowel de emancipatie van burgers als aan de kwaliteit van publieke dienstverlening. Maatschappelijk is deze studie relevant omdat inclusieve co-creatie sociale cohesie versterkt, beleidsvernieuwing stimuleert en bijdraagt aan een rechtvaardigere samenleving (Acar et al., 2023; Acar et al., 2023b; Jaspers & Steen, 2019). Lokale besturen dienen participatiepraktijken af te stemmen op de brede diversiteit binnen hun bevolking, niet enkel op de mondige middenklasse. Door kwetsbare groepen effectief te betrekken, kunnen ze de kloof tussen beleidsmakers en burgers verkleinen (Brandsen, 2021). Dit onderzoek draagt bij aan het overbruggen van die kloof door inzicht te bieden in de randvoorwaarden en strategieën die inclusieve co-creatie faciliteren, met specifieke aandacht voor de rol van intermediaire organisaties als bruggenbouwers tussen lokale besturen en kwetsbare groepen.

Kortom, deze masterproef tracht concrete inzichten en aanbevelingen te bieden voor Vlaamse gemeenten om hun beleid inclusiever te maken. Vanuit praktijkvoorbeelden in Genk en Beringen wil het onderzoek bijdragen aan de verdere ontwikkeling van inclusieve co-creatie én burgerparticipatie in België, dat internationaal al wordt erkend als voorloper op dit gebied (Van Crombrugge, 2021).

1.3. Onderzoeksstructuur

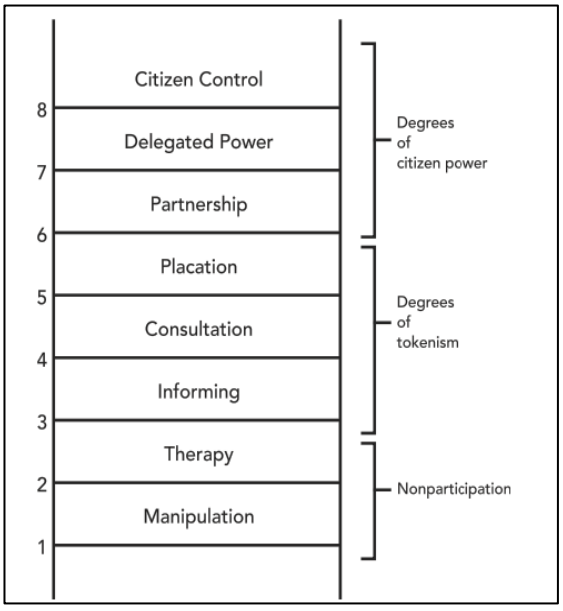
De opbouw van deze masterproef verloopt als volgt. Als eerste, bespreekt de literatuurstudie de theoretische basis en relevante modellen, met specifieke aandacht voor de kaders van Kurkela et al. (2023) en Sicilia et al. (2019). Daarna wordt de methodologische aanpak toegelicht, waarin de casestudies van Genk en Beringen en de dataverzameling via semigestructureerde interviews worden beschreven. De onderzoeksresultaten worden vervolgens gepresenteerd en verbonden met het theoretisch kader. In de daaropvolgende discussie worden de bevindingen in een bredere wetenschappelijke context geplaatst en de implicaties besproken. De masterproef sluit af met een conclusie die de onderzoeksvragen beantwoordt, voorstellen doet voor toekomstig onderzoek en beleidsaanbevelingen formuleert voor inclusievere co-creatie binnen het lokaal bestuur.

2. Literatuurstudie

2.1. Theoretische grondslag

2.1.1. Burgerparticipatie en co-creatie

Burgerparticipatie is een kernbegrip binnen publieke dienstverlening en bestuur, waarbij maatschappelijke waarde wordt gecreëerd door actieve betrokkenheid van burgers bij beleid en diensten (Acar et al., 2023; Acar et al., 2023b; Brix et al., 2020; Haug, 2023; Steen et al., 2018; Verschuere et al., 2012). Verschillende modellen beschrijven daarbij de invloed van burgers, zoals de klassieke participatieladder van Arnstein (1969) met niveaus van non-participatie tot daadwerkelijke burgerinvloed. Co-creatie past doorgaans bij de hogere treden, vooral 'partnership', waarbij gedeelde besluitvorming centraal staat (Gaber, 2019). Hoewel sommige auteurs erop wijzen dat de ladder contextafhankelijk is (Bracci et al., 2016; Tritter & McCallum, 2006), blijft dit een nuttig denkkader om participatievormen te begrijpen.



Figuur 1. De Participatieladder van Arnstein (1969). Uit "Building 'A Ladder of Citizen Participation': Sherry Arnstein, Citizen Participation, and Model Cities" door J. Gaber, 2019, *Journal Of The American Planning Association, 85*(3), 189 (https://doi.org/10.1080/01944363.2019.1612267). Copyright 2019 van J. Gaber.

Binnen burgerparticipatie wordt onderscheid gemaakt tussen politieke participatie, gericht op beleidsbeïnvloeding via verkiezingen of petities (Verba et al., 1995), en civiele participatie, waarbij burgers samen met of zonder overheid maatschappelijke problemen aanpakken (Vermeersch et al., 2016). Co-creatie en coproductie vallen onder civiele participatie.

Co-creatie speelt zich in de praktijk vaak af binnen het domein van publieke dienstverlening, waarbij burgers en overheden samenwerken aan het realiseren van maatschappelijke waarde. Publieke dienstverlening omvat overheidsinitiatieven voor het algemeen welzijn, zoals gezondheidszorg, onderwijs en infrastructuur (Mansoor & Williams, 2023), en richt zich op publieke waardecreatie (Caponetti et al., 2016). Inclusie van kwetsbare groepen is daarbij cruciaal, met een groeiende focus op samenwerking tussen overheid en burgers (Acar et al., 2023). Dit gaat gepaard met een verschuiving van top-down naar interactieve benaderingen waarin co-creatie centraal staat (Evers & Ewert, 2021).

Coproductie verwijst enkel naar samenwerking tussen burgers en professionals bij de uitvoering van publieke diensten (Parks et al., 1981), terwijl co-creatie verder gaat en naast beleidsimplementatie ook probleemdefiniëring, prioriteitenstelling en beleidsontwikkeling omvat (Haug, 2023; Torfing et al., 2019). Het impliceert een gelijkwaardig partnerschap waarin burgers als mede-beslissers optreden (Bracci et al., 2016), kennis en middelen delen, en zo bijdragen aan horizontaal bestuur en publieke waardecreatie (Acar et al., 2023a; Acar et al., 2023b). Co-creatie kan zo effectiviteit, inclusie en democratisch engagement bevorderen, met name bij kwetsbare groepen, maar is sterk onderhevig aan de context (Brandsen et al., 2024; Brix et al., 2020).

Hoewel burgerparticipatie vaak wordt beschouwd als versterking van de lokale democratie, doordat lokale besturen dicht bij burgers staan en als ‘laboratorium’ voor participatie gelden, wijzen verschillende auteurs op de druk die het democratisch systeem ervaart (Acar et al., 2023b; Somers, 2019; Van Crombrugge, 2021). Omdat representatieve instellingen moeite hebben om legitimiteit en vertrouwen te behouden, worden participatie en co-creatie vaak voorgesteld als antwoorden op deze crisis, met het oog op positieve effecten voor burger, beleid en bestuur (Acar et al., 2023a; Van Crombrugge, 2021).

In deze masterproef wordt co-creatie dan ook benaderd als een contextafhankelijke, wederkerige samenwerking tussen burgers en professionals in het realiseren van publieke diensten en maatschappelijke waarde.

2.1.2. De uitdaging van inclusieve participatie en kwetsbare groepen

Co-creatie wordt gezien als een beloftevolle manier om publieke waarde te creëren via betere dienstverlening, sterkere burger-bestuursrelaties en meer democratische legitimiteit, vooral voor kwetsbare groepen (Acar et al., 2023; Acar et al., 2023b; Jaspers & Steen, 2019). Het empirische bewijs hierover blijft echter beperkt (Brandsen et al., 2018). Hoewel co-creatie op individueel, collectief en maatschappelijk niveau emancipatie en sociale cohesie kan bevorderen (Alford, 2014), is succes niet vanzelfsprekend. Zonder zorgvuldige aanpak kan participatie uitsluiting versterken, wat ook 'co-destructie' wordt genoemd (Acar et al., 2023b; Steen et al., 2018; Williams et al., 2016). Inclusieve co-creatie, waarbij zoveel mogelijk burgers worden betrokken, vereist dus actieve inzet voor representatie, toegankelijkheid en ondersteuning. Toch blijven kwetsbare groepen vaak ondervertegenwoordigd, wat hun inspraak en de legitimiteit van beleid ondermijnt (Brandsen, 2021; Denters, 2017; Jaspers & Steen, 2019). In deze masterproef wordt inclusie begrepen als het actief betrekken van kwetsbare burgers in alle fasen van publieke dienstverlening, met erkenning van hun stem in besluitvorming (Acar et al., 2023; Verschuere et al., 2018). Zo kan co-creatie publieke diensten beter afstemmen op hun behoeften en bijdragen aan rechtvaardiger bestuur (Acar et al., 2023; Brandsen et al., 2024).

Kwetsbare groepen worden in dit onderzoek geoperationaliseerd als mensen die door sociaaleconomische en culturele factoren, zoals armoede, taalbarrières, slechte huisvesting en etnische verschillen, structureel worden belemmerd in hun participatie (Vanleene et al., 2017). Deze factoren veroorzaken diverse participatiebarrières: taalproblemen kunnen leiden tot uitsluiting (Nabatchi, 2012), formele structuren sluiten vaak niet aan bij de leefwereld van kwetsbare burgers (Tuurnas et al., 2014), en machtsongelijkheden of culturele verschillen bemoeilijken samenwerking (Brix et al., 2020; Jaspers & Steen, 2019; Wagenaar, 2007).

2.1.3. Randvoorwaarden voor duurzame en inclusieve co-creatie

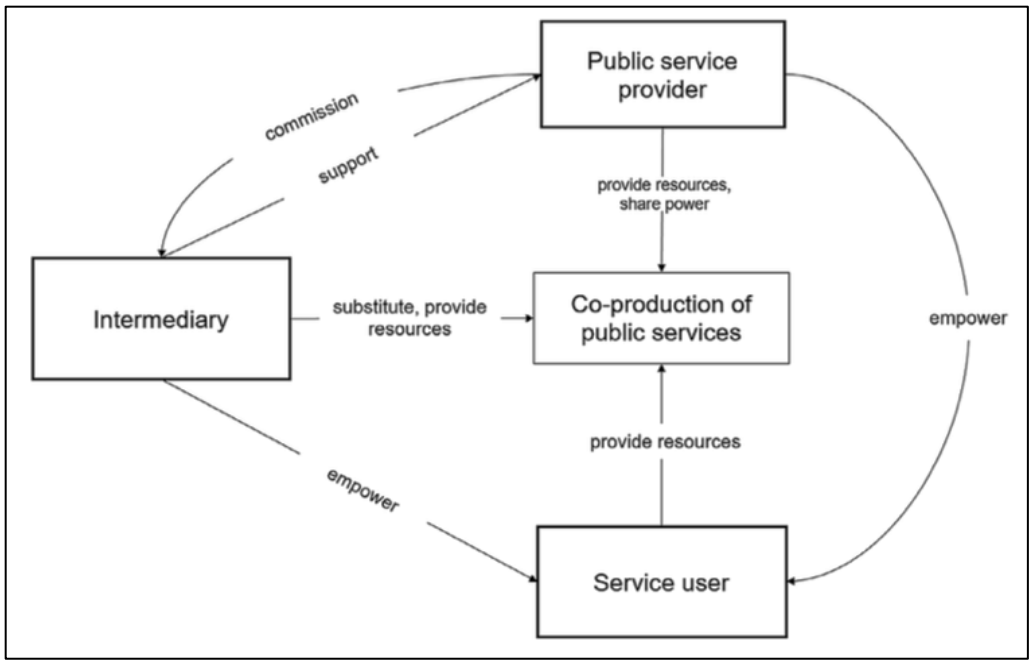
Om co-creatie effectief én inclusief te laten zijn, is het niet voldoende om kwetsbare groepen louter te betrekken. Ook de onderliggende processen, relaties en structuren moeten duurzaam en ondersteunend zijn. Co-creatie is immers geen eenmalige interventie, maar een continu proces, waarbij een evenwicht moet worden gezocht tussen publieke waardecreatie en het risico op co-destructie (Acar et al., 2023b; Jaspers & Steen, 2019). Duurzaamheid, zowel op het vlak van resultaten

als van relaties, is daarbij een essentiële randvoorwaarde. Structurele en organisatorische factoren zijn noodzakelijk voor de verankering van co-creatie. Binnen dit onderzoek verwijzen ‘organisatie’ en ‘management’ naar de structuren en processen waarmee lokale besturen co-creatie plannen, uitvoeren en evalueren, zoals leiderschap, middelenbeheer en de inzet van intermediairen (Sicilia et al., 2019; Vanleene et al., 2017). Hoewel deze begrippen soms vaag blijven in de literatuur, bestaat er brede consensus over hun belang voor inclusie en effectiviteit (Andreassen, 2018; Kurkela et al., 2023). Een gebrek aan continuïteit, bijvoorbeeld door tijdelijke middelen, kan de duurzaamheid van participatie ondermijnen (Brix et al., 2020). Ook McMullin (2023) benadrukt dat duurzame resultaten op organisatieniveau afhangen van structuur, middelen en managementinspanningen.

Vertrouwen is eveneens een essentiële bouwsteen voor duurzame co-creatie, want volgens Bentzen (2022) bevordert het eigenaarschap, betrokkenheid en innovatie. Tegelijk kan falende participatie of onduidelijke impact dit vertrouwen schaden. Transparantie over doelen, grenzen en verwerking van input is daarom onmisbaar. Wanneer burgers geen tastbare impact ervaren, kan hun motivatie afnemen en het vertrouwen in de overheid afbrokkelen (Steen et al., 2018).

Daarnaast spelen ambtelijke actoren en facilitatoren een sleutelrol in het ondersteunen van inclusieve processen. Zij vertalen beleidsintenties naar concrete praktijken, begeleiden samenwerking en stimuleren wederzijds leren (Acar et al., 2023b). Dit vraagt om duidelijke rolverdeling, actieve en representatieve werving, gepaste communicatie, en systematische opvolging en evaluatie. Digitale instrumenten zoals participatieplatformen of online fora kunnen de interactie tussen overheid en burgers versterken, maar vereisen toegankelijkheid en digitale geletterdheid (Meijer, 2012).

Verder wordt het belang van doelgerichte werving, aangepaste methodieken en leiderschap vaak benadrukt. Intermediaire actoren, ook wel ‘burgerexperten’ genoemd, vervullen daarbij een cruciale rol als brugfiguren tussen overheid en kwetsbare groepen (Andreassen, 2018; Haug, 2023; Vanleene et al., 2017). Zowel lokale besturen als deze actoren zijn onmisbaar om participatiedrempels te verlagen en inclusie te bevorderen.



Figuur 2. Illustratie van de verschillende rollen en taken die actoren, zoals lokale besturen en intermediaire organisaties, kunnen uitvoeren binnen co-creatieprocessen, toegepast op de ondersteuning van kwetsbare groepen. Uit "Actor roles in coproduction - Introducing intermediaries: Findings from a systematic literature review" door N. Haug, 2023, *Public administration (London), 102*(3), 1082 (https://doi.org/10.1111/padm.12965). Copyright 2023 van N. Haug.

2.1.4. Onderzoeksleemte: van algemene naar inclusieve co-creatie

Hoewel de studies van Kurkela et al. (2023) en Sicilia et al. (2019) relevante inzichten bieden in de organisatie- en managementfactoren die co-creatie succesvol maken, blijft de inclusieve dimensie daarbij grotendeels onderbelicht. Specifiek het betrekken van kwetsbare groepen brengt bijkomende uitdagingen met zich mee, die mogelijk andere of aanvullende voorwaarden vragen. Deze masterproef onderzoekt daarom in welke mate de gekende succesfactoren uit de literatuur ook relevant zijn om inclusieve co-creatie binnen lokale besturen te realiseren. Door middel van een vergelijkende casestudie in Genk en Beringen wordt geanalyseerd hoe formele structuren, organisatiecultuur, faciliterende strategieën en middelen kunnen bijdragen aan het duurzaam betrekken van moeilijk bereikbare burgers. Daarmee tracht dit onderzoek niet alleen om een leemte in de literatuur te vullen, maar ook concrete beleidsaanbevelingen te formuleren voor lokale besturen die streven naar betekenisvolle en blijvende participatiepraktijken voor kwetsbare groepen.

2.2. Theoretische kader

Dit theoretisch kader bouwt voort op de literatuurstudie en combineert twee invloedrijke benaderingen om inclusieve co-creatie te analyseren: het organisatorisch model van Kurkela et al. (2023) en het faciliteringsmodel van Sicilia et al. (2019). Beide belichten de elementen die burgerparticipatie bevorderen of belemmeren en welke strategieën daarbij effectief zijn. Dit wordt besproken aan de hand van drie kerngebieden: organisatorische structuren, culturen, en middelen & strategieën.

2.2.1. Organisatorische structuren

Volgens Kurkela et al. (2023) zijn ondersteunende organisatorische structuren cruciaal voor succesvolle burgerparticipatie. Hiermee worden formele systemen, functies, instrumenten en overlegfora bedoeld die participatie binnen een lokaal bestuur mogelijk maken. Veel steden kampen echter met organisatorische versnippering. Door het ontbreken van gespecialiseerde teams voor participatiecoördinatie en een gebrek aan samenwerking tussen afdelingen wordt duurzame en inclusieve participatie belemmerd, vooral voor kwetsbare groepen die al drempels ervaren in toegang tot informatie, netwerken en besluitvorming (Lipsky, 1981). Daarnaast benadrukken Kurkela et al. (2023) dat participatie formeel moet worden ingebed in besluitvorming, wat strategisch leiderschap en ondersteunende structuren vereist, zoals duidelijke rolverdelingen, voldoende middelen en overlegmechanismen. Een sleutelconcept hierbij is ‘boundary-spanning’, oftewel samenwerking over afdelingsgrenzen heen, die essentieel is om burgers, en vooral ondervertegenwoordigde groepen, beter te betrekken, machtsstructuren uit te dagen en traditionele bestuursrollen te herdefiniëren.

Sicilia et al. (2019) vullen dit aan door te wijzen op het belang van organisatorische arrangementen. Dit zijn nieuwe interne structuren of functies, zoals participatiecoördinatoren, die participatie toegankelijker maken en interne coördinatie versterken. Ook het betrekken van externe partners zoals vrijwilligersorganisaties en buurtinitiatieven helpt versnippering tegen te gaan en het vertrouwen van burgers te vergroten (Acar et al., 2023b). Dit geldt eveneens als ‘boundary-spanning’, omdat het samenwerking buiten traditionele bestuurskaders stimuleert (Sicilia et al., 2019). Het komt erop neer dat stevige institutionele verankering van participatie, zowel intern als extern, essentieel is voor duurzame, inclusieve co-creatie.

2.2.2. Organisatorische culturen

Naast structuren is ook de organisatiecultuur bepalend voor inclusieve co-creatie. Veel lokale besturen hanteren nog een klassieke top-downbenadering, waarbij beleidsvorming sterk gestuurd wordt vanuit de overheid. Dit belemmert gedeeld eigenaarschap en veroorzaakt wantrouwen bij groepen die zich niet gehoord voelen. Een participatiegerichte cultuur vereist daarom een mentaliteitsverandering met vertrouwen in burgerkennis, rolflexibiliteit bij professionals en het actief omarmen van diverse stemmen. Leiderschap en wederzijds vertrouwen zijn hierbij essentieel. Zonder een ondersteunende organisatiecultuur zijn zelfs goede structuren onvoldoende (Kurkela et al., 2023). Ook Sicilia et al. (2019) benadrukken dat co-creatie nieuwe eisen stelt aan ambtenaren, politici en intermediairen, zoals flexibiliteit, samenwerking en dialoog. Dit vraagt om professionele ontwikkeling, gedeeld leiderschap en interpersoonlijke vaardigheden zoals actief luisteren, begeleiden en faciliteren van participatieve processen. Hoewel Sicilia et al. (2019) organisatiecultuur niet apart behandelen, erkennen ze het belang van waarden, gedrag en vertrouwen binnen procesontwerp. Effectieve participatie vraagt om herziening van klassieke rollen en ruimte voor echte, niet-symbolische burgerbetrokkenheid. Samengevat, een participatieve cultuur gebaseerd op vertrouwen, gedeelde waarden en roltransformatie is onmisbaar voor duurzame, inclusieve participatie.

2.2.3. Adequate middelen en faciliterende strategieën

Een derde essentiële voorwaarde voor inclusieve en duurzame participatie zijn voldoende middelen en doeltreffende strategieën. Zonder voldoende tijd, budget, personeel en expertise vervallen trajecten vaak tot tijdelijke, moeilijk vol te houden initiatieven. Vooral kwetsbare groepen ondervinden hinder door een gebrek aan extra ondersteuning, zoals bij taal, mobiliteit of het opbouwen van vertrouwen (Kurkela et al., 2023). Lokaal management is hierbij essentieel voor een rechtvaardige middelenverdeling, terwijl externe partners extra capaciteit en kennis kunnen bieden.

Sicilia et al. (2019) benadrukken echter dat middelen alleen niet volstaan. Zij benadrukken het belang van zowel organisatorische als procedurele randvoorwaarden om co-creatie succesvol te faciliteren. Organisatorisch gaat het om het creëren van ondersteunende structuren, zoals coördinatiefuncties en interdepartementale samenwerking, die toegankelijkheid, flexibiliteit en gedeelde besluitvorming mogelijk maken. Professionals spelen eveneens een sleutelrol door leiderschap te tonen, open te staan voor leren en het proces actief te begeleiden met vaardigheden als luisteren en verbinden.

Managementinstrumenten, zoals visualisatie- en communicatietools, ondersteunen en verduidelijken dit. Procedureel onderscheiden Sicilia et al. (2019) drie kernaspecten. Ten eerste, actieve deelnemerswerving, met aandacht voor barrières zoals lage motivatie, wantrouwen of digitale uitsluiting. Ten tweede, duidelijke voorbereiding van deelnemers via communicatie, begeleiding en training, en ten derde, een inclusief procesontwerp met doordachte timing, interactievormen en gelijkwaardigheid. De gekozen werkvormen bepalen hoe inclusief en effectief het participatieproces uiteindelijk is. Digitale middelen kunnen participatie vergemakkelijken (Gilman & Peixoto, 2019; Spada et al., 2016), maar vereisen zorgvuldige inzet vanwege de digitale kloof, die uitsluiting kan veroorzaken (Müller et al., 2021). Daarom zijn combinaties met offline ondersteuning wenselijk, om vooral exclusie te vermijden.

Kortom, inclusieve co-creatie vergt voldoende middelen, structurele aanpassingen en een doordacht participatieproces om barrières te overwinnen en kwetsbare groepen daadwerkelijk een stem te geven.

2.2.4. Besluit

De analytische kaders van Kurkela et al. (2023) en Sicilia et al. (2019), gericht op structuren, culturen, middelen en strategieën, helpen deze masterproef te onderzoeken hoe lokale besturen inclusieve co-creatie vormgeven. Ze bieden inzicht in de betrokkenheid van kwetsbare groepen, de obstakels die ze ervaren en de manieren waarop deze (on)succesvol worden aangepakt. De studie wil zo niet alleen knelpunten blootleggen, maar ook oplossingen en beleidsaanbevelingen formuleren om inclusie te versterken als sleutel tot een rechtvaardiger, responsiever en democratischer lokaal bestuur.

Co-creatie biedt immers kansen voor betere dienstverlening en meer legitimiteit, mits structurele barrières zoals taal, vertrouwen en institutionele uitsluiting worden overwonnen. Door de praktijk in twee Vlaamse gemeenten – Genk en Beringen – te analyseren, levert deze masterproef een bijdrage aan theorie én de professionalisering van inclusieve participatie.

3. Methodologie

Deze masterproef hanteert een kwalitatieve benadering om inclusieve co-creatie te onderzoeken aan de hand van twee Limburgse projecten: 'Samen Sterk voor Pionier en Zwartberg' (Genk) en 'Buurtwerk Tuinwijk Beringen-Mijn' (Beringen). Beide projecten versterken sociale cohesie en leefbaarheid in diverse wijken, maar verschillen in aanpak en burgerinvloed, wat ze interessante casestudies maakt (SAAMO Limburg, 2021; vzw WeForThem et al., 2022). Het onderzoek focust op factoren die inclusieve co-creatie bevorderen, gebaseerd op Kurkela et al. (2023) en Sicilia et al. (2019). Door diepte-interviews met projectmanagers en beleidsmakers worden co-creatieprocessen, betrokkenheid van kwetsbare groepen, obstakels, succesfactoren en implementatietrajecten onderzocht. De interviews per gemeente worden getranscribeerd en met inhoudsanalyse geanalyseerd, wat inzicht geeft in de organisatorische en beleidsmatige aspecten van inclusieve co-creatie en de rol van lokale besturen in de betrokkenheid van kwetsbare groepen.

3.1. Contextualisering van de casestudies

3.1.1. 'Samen Sterk voor Pionier en Zwartberg' – Genk

- Locatie: ontmoetingscentrum 'Pionier', Zwartberg, Genk
- Tijdsperiode: 2021 – heden

Dit project ontstond uit het Burgerbudget van Genk, waarmee bewoners projecten ontwikkelen om de wijk te verbeteren. Het combineert een top-down en bottom-up aanpak: de gemeente biedt financiering en expertise, terwijl bewoners en verenigingen de leiding nemen. De focus ligt op maatschappelijk kwetsbare groepen, met het ontmoetingscentrum 'Pionier' als plaats voor huiswerkbegeleiding, een sociaal restaurant en wijkverbeteringen (Burgerbudget Genk et al., 2017; Reynders & Vande Kerkhof, 2021; vzw WeForThem et al., 2022).



Figuur 3. Medewerkers van het project 'Samen Sterk voor Pionier en Zwartberg' voor het ontmoetingscentrum 'Pionier'. Uit "Kansenhuis in Zwartberg krijgt meeste subsidies uit Genker burgerbudget" door D. Reynders, & L. Vande Kerkhof, 2021, *VRT NWS* (https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2021/07/02/kansenhuis-in-zwartberg-krijgt-meeste-subsidies-uit-genker-burge/). Copyright 2021 van D. Reynders, & L. Vande Kerkhof.

3.1.2. 'Buurtwerk Tuinwijk Beringen-Mijn' – Beringen

- Locatie: Tuinwijk, Beringen-Mijn
- Tijdsperiode: 2017 – heden

Dit project focust op bewonersbetrokkenheid in de Tuinwijk, een arbeiderswijk met rijk mijnverleden. Het is een top-down project, geïnitieerd door de gemeente en uitgevoerd door opbouwwerkers, oftewel sociaal werkers die buurtbewoners ondersteunen en verbinden, maar het streeft actieve bewonersparticipatie na. Opbouwwerkers werken met kwetsbare groepen aan duurzame buurtoplossingen en organiseren evenementen voor verbeterde leefbaarheid van de wijk (Gemeente/Stad Beringen et al., 2021; SAAMO Limburg, 2021; SAM & Vlaamse Overheid, z.d.).



Figuur 4. Opbouwwerker samen met enkele buurtbewoners in de Tuinwijk. Uit "Buurt- en opbouwwerk Tuinwijk Beringen-Mijn" door SAAMO Limburg, 2021, (https://saamolimburg.be/project/buurtwerk-tuinwijk-beringen-mijn/). Copyright 2021 van SAAMO Limburg.

3.2. Onderzoeksontwerp: vergelijkende casestudie

Deze masterproef hanteert een vergelijkend casestudieontwerp om de organisatie en uitkomsten van inclusieve co-creatie in Genk en Beringen te onderzoeken. Het analyseert hoe verschillen in context, schaal en aanpak de betrokkenheid van kwetsbare groepen beïnvloeden en welke strategieën effectief zijn. Dit ontwerp maakt het mogelijk om de invloed van gemeentelijke context, schaal en beleidsaanpak systematisch na te gaan (Pittoors, 2024).

Top-down en bottom-up benaderingen verschillen in leiderschap en besluitvorming (Sinwell, 2012). In top-down projecten bepaalt de overheid de doelen, terwijl in bottom-up projecten burgers initiatieven nemen. De projecten in Genk en Beringen combineren beide benaderingen, waarbij de rol van de gemeente varieert als financier, facilitator en beleidsbepaler, wat ze tot waardevolle casestudies maakt voor inclusieve co-creatie (SAAMO Limburg, 2021; vzw WeForThem et al., 2022). Een vergelijkende casestudie belicht hoe lokale factoren zoals gemeentegrootte, middelen en diversiteit de uitvoering en effectiviteit van co-creatie beïnvloeden, en kan waardevolle lessen bieden voor participatie en inclusie, zowel voor theoretisch onderzoek als beleidsaanbevelingen (Pittoors, 2024; Mortelmans, 2020).

3.3. Onderzoeksmethode: kwalitatieve semigestructureerde interviews

Een kwalitatieve benadering met semigestructureerde interviews wordt gebruikt om diepgaande inzichten te verkrijgen in de perspectieven van sleutelfiguren betrokken bij co-creatieprocessen. Deze methode biedt flexibiliteit door zowel vooraf opgestelde vragen als ruimte voor doorvragen, waardoor onverwachte inzichten en contextuele nuances naar voren kunnen komen (Desmet et al., 2024). Volgens Mortelmans (2020) is deze aanpak interactief en dynamisch, met de nadruk op de ervaringen van de respondenten. Semigestructureerde interviews zijn bovendien erg geschikt om de complexiteit van inclusieve co-creatie en onderliggende machts- en cultuurverschillen bloot te leggen (Pittoors, 2024).

De interviews worden afgenomen bij drie respondentgroepen: ambtenaren, partnerorganisaties en lokale politici (burgemeester en schepenen), elk met een eigen perspectief. De interviewvragen focussen op vier hoofdthema's: de organisatie van co-creatie, de inclusie van kwetsbare groepen, de obstakels en succesfactoren, en contextuele invloeden. Ze zijn afgestemd op de lokale context en ontwikkeld in overleg met de promotor en dagelijks begeleider van deze masterproef. In de resultatensectie worden citaten uit de interviews gebruikt om de analyse te onderbouwen en de perspectieven van de respondenten rechtstreeks aan bod te laten komen. Deze passages bieden context en illustreren de diversiteit aan perspectieven binnen de kwalitatieve data. Om transparantie te waarborgen, kreeg elke respondent een unieke code op basis van actortype (politiek, ambtelijk of intermediair) en gemeente (Genk of Beringen). Deze codes, vermeld bij elk citaat, situeren de spreker zonder hun anonimiteit te schenden.

Tabel 1. Overzicht van respondentencodes met actortype en gemeente

Gebruikte code	Actortype	Gemeente
B1	Intermediaire actor	Beringen
G1	Ambtelijke actor	Genk
B2	Intermediaire actor	Beringen *(ook kennis van situatie in Genk)*
G2	Politieke actor	Genk
B3	Politieke actor	Beringen
B4	Intermediaire actor	Beringen
B5	Ambtelijke actor	Beringen
G3	Politieke actor	Genk
B6	Politieke actor	Beringen
B7	Ambtelijke actor	Beringen
G4	Ambtelijke actor	Genk

Een uitgebreidere versie van deze tabel, inclusief de duur van de interviews, is opgenomen in 'Bijlage 1'. Deze biedt inzicht in de tijdsinvestering per respondent en draagt bij aan de transparantie van het onderzoeksproces.

De data worden geanalyseerd via kwalitatieve inhoudsanalyse, die in eerste instantie inductief thema's en patronen uit de gegevens haalt zonder vooraf vastgelegde kaders (Pittoors, 2024). Volgens Hsieh en Shannon (2005) interpreteert deze analysemethode tekst subjectief via een gestructureerd proces van coderen en het herkennen van patronen. Dit proces bestaat uit drie fasen: coderen van de data, vergelijken van ervaringen van de respondenten, en verbinden van de bevindingen aan de theoretische concepten. In een latere fase wordt ook deductief te werk gegaan, waarbij bestaande theoretische inzichten van Kurkela et al. (2023) en Sicilia et al. (2019) worden gebruikt om de empirische gegevens verder te structureren en te interpreteren. Deze concepten, zoals organisatorische structuren, cultuur en middelen, worden daarbij geoperationaliseerd via participatiestructuren, interdienstelijke samenwerking en ondersteuning van kwetsbare groepen. Zo ontstaat een genuanceerd beeld van inclusieve co-creatie, zowel lokaal als theoretisch onderbouwd.

3.4. Ethische overwegingen

Dit onderzoek volgt ethische richtlijnen om de privacy van de respondenten te waarborgen. Deelname is vrijwillig en kon op elk moment worden stopgezet. Voorafgaand aan de interviews werden deelnemers geïnformeerd over het doel en de werkwijze, en werd toestemming gevraagd. Gegevens worden vertrouwelijk behandeld en anonimiteit gegarandeerd, waardoor de integriteit van het onderzoek en het welzijn van de respondenten worden gerespecteerd (Pittoors, 2024).

4. Resultaten

De onderzoeksresultaten bespreken hoe de lokale besturen van Genk en Beringen de participatie van kwetsbare groepen in co-creatieprocessen trachten te bevorderen. Via een kwalitatieve casestudie wordt geanalyseerd hoe sleutelactoren inclusieve burgerparticipatie willen versterken. De resultaten worden geïnterpreteerd binnen de theoretische kaders van Kurkela et al. (2023) en Sicilia et al. (2019), die het belang van organisatorische structuren, culturen, middelen en procedurele voorwaarden voor succesvolle co-creatie benadrukken.

4.1. Organisatorische structuren

Organisatorische structuren verwijzen naar systemen, formele kaders en institutionele inbedding die burgerparticipatie binnen lokale besturen mogelijk maken. Dit omvat de verankering van participatie in het beleidsproces en de organisatie van samenwerking tussen actoren.

4.1.1. Inbedding en formele structuur

Zowel Genk als Beringen erkennen burgerparticipatie en sociale inclusie als beleidsprioriteiten, maar verschillen significant in structurele verankering. In Genk is participatie diep verankerd in het bestuursmodel, ontstaan vanuit wijkinitiatieven. De “Genk-toets”, stelt G3, bevordert actieve regie en resultaatgerichte participatie, met structurele betrokkenheid op wijk- en stadsniveau. De participatieambtenaar coördineert dit samen met de dienst ‘Gebiedsgerichte Werking’ en andere stadsdiensten, ondersteund door wijkmanagers. Zij zorgen voor nabijheid en verbinding op buurtniveau en faciliteren dialoog tussen burgers en bestuur. Genk heeft daarnaast formele evaluatieprocedures en wordt door G4 gezien als “een van de eerste steden in Vlaanderen met een participatieambtenaar en vernieuwende initiatieven zoals het inzetten van verschillende traditionele raden”. Deze vroege investeringen hebben Genk een pioniersstatus bezorgd. G4 beschouwt het systeem inmiddels als “een volwaardige, gestructureerde dienst”.

Beringen erkent eveneens het belang van participatie, maar structurele inbedding is inconsistent, vooral bij grootschalige projecten. Ondanks instrumenten zoals een participatieladder en -reglement blijft de toepassing vaak beperkt tot informeren. Volgens B5 komt het hoogste niveau van co-creatie

“nog niet echt voor”. B2 en B4 merken op dat participatie vaak “vooral om informatieverstrekking blijkt te gaan” en dat stadsdiensten “soms besluiten gewoon zonder participatie te werken”. Ook het ontbreken van functies zoals wijkmanagers bemoeilijkt lokale verankering. B7 geeft aan dat het “vaak een discussie met collega’s is over wanneer we participatie gaan doen” en dat velen het beperken tot informeren, wat “geen echte participatie is”. B3 bevestigt dat de reflex om participatie toe te passen “persoonsgebonden” is en “niet iedereen het als prioriteit ziet”, waardoor het “een werkpunt blijft om participatie overal in de gemeentewerking te krijgen”. Een overkoepelende visie ontbreekt, maar volgens B5 wordt hieraan gewerkt, en evaluaties gebeuren vooral informeel.

Beide steden benadrukken samenwerking tussen ambtenaren, politici en externe partners, maar bevinden zich in verschillende stadia van beleidsontwikkeling. Genk beschikt over formele structuren en duidelijke evaluatieprocedures, terwijl Beringen nog werkt aan een participatievisie en informeel evalueert, wat de betrouwbaarheid kan ondermijnen. Volgens B7 verloopt participatie in Beringen-Mijn wel goed omdat men “echt bovenop zit”, maar stelt: “bij grotere stadsbrede projecten zie ik toch problemen”. Genk biedt systematiek en transparantie, maar kan daardoor minder flexibel zijn en aansluiting missen bij kwetsbare groepen. Beringen werkt informeler en samen met intermediairs, wat maatwerk en laagdrempeligheid bevordert, maar consistentie ondermijnt door het ontbreken van een structurele visie.

4.1.2. Samenwerking met externe partners

Naast de interne structuren zetten Genk en Beringen in op samenwerking met externe partners om burgerparticipatie te versterken, maar met verschillende strategieën. Sicilia et al. (2019) noemen dit ‘boundary-spanning’ arrangementen voor inclusieve participatie.

In Beringen spelen intermediaire organisaties zoals SAAMO Limburg een sleutelrol. Zij verbinden beleid met moeilijk bereikbare groepen, zoals mensen in armoede of met migratieachtergrond. De stad vertrouwt op deze organisaties voor participatietrajecten en inspraakmomenten. B2 omschrijft SAAMO’s werk als “gericht op het versterken van mensen in kwetsbare posities en het aanpakken van structurele problemen”, terwijl B1 hun langdurige aanwezigheid beschouwt als het “geheugen” van de stad. Deze flexibele en laagdrempelige aanpak maakt Beringen echter afhankelijker van externe actoren en informele netwerken.

Genk heeft daarentegen een sterk gewortelde participatiestructuur, met een aanvullende rol voor organisaties als SAAMO en vzw Open Je Hart. De stad werkt ook met burgerexperten en experimenteert met innovatieve methoden, zoals gelote burgerpanels en burgerbudgetten. G3 benadrukt dat hoewel Genk samenwerkt met externe partners, de “totale regie over participatie” bij de stad moet blijven, omdat “participatie een beleidsinstrument is”. Beide steden trachten dus participatiedrempels te verlagen: Genk doet dit vooral via interne innovaties, terwijl Beringen meer vertrouwt op het middenveld. Kwetsbare groepen bereiken blijft voor beide een uitdaging.

4.1.3. Uitdagingen gerelateerd aan organisatorische structuren

Beide gemeenten streven naar inclusieve co-creatie, maar stuiten op barrières die vooral minderheidsgroepen treffen. Een eerste uitdaging is toegankelijke informatie en communicatie. Veel bewoners in diverse wijken zoals Beringen-Mijn en Zwartberg (Genk) hebben moeite met Nederlands of beleidsjargon, ondanks meertalige en visuele hulpmiddelen. De digitale kloof versterkt uitsluiting, omdat mensen zonder digitale vaardigheden of toegang ook offline moeilijk bereikbaar zijn. Bovendien blijft participatie vaak beperkt tot hogeropgeleiden en Nederlandstaligen. Zoals B1 opmerkt: “Een ‘gebrek aan systeemkennis’ is een grote barrière. Veel mensen weten niet hoe het politieke systeem werkt of wie waarvoor verantwoordelijk is.”

Daarnaast is de duurzaamheid van participatie-initiatieven onzeker door het ontbreken van structurele verankering binnen de gemeentelijke organisatie. Dit wordt bovendien versterkt doordat deze initiatieven vaak afhankelijk zijn van tijdelijke subsidies en projectfinanciering (zie ook sectie 4.3). Hierdoor wordt langetermijnondersteuning bemoeilijkt, terwijl die juist essentieel is voor kwetsbare groepen. Mensen in armoede, met mobiliteitsproblemen of zorgtaken hebben meer tijd en vertrouwen nodig om te participeren, maar haken meestal af zodra projectmiddelen wegvallen. Ze beschikken immers vaak niet over voldoende energie, tijd of financiële middelen om deel te nemen. Ook praktische obstakels, zoals beperkte vervoersmogelijkheden en gebrek aan voorzieningen, vormen een belemmering, vooral in afgelegen wijken. Sommigen voelen zich bovendien uitgesloten of wantrouwen het beleid door eerdere negatieve ervaringen. Intermediaire actoren (B2 en B4) wijzen op uitspraken als: “Dat is niet voor mensen zoals ik.” In deze contexten is beleidsdeelname geen prioriteit, zeker wanneer culturele verschillen en aanhoudende onzekerheid overheersen. Kortom, Genk hanteert formele ingebedde structuren, terwijl Beringen flexibeler samenwerkt met intermediairs. Beide kampen met gelijkaardige uitdagingen rond inclusie, bereik en duurzaamheid.

4.2. Organisatorische culturen

Ondersteunende organisatieculturen vormen een tweede voorwaarde voor succesvolle participatie. Ze omvatten gedeelde waarden, attitudes, rolopvattingen en het besef dat dit integraal deel uitmaakt van het beleidsproces. De burger wordt steeds meer gezien als actieve partner in plaats van louter kiezer (Bracci et al., 2016; Nieuwenhuizen & Meijer, 2021; Verschuere et al., 2012). Beide steden erkennen het belang van burgerinspraak en inclusie. In Genk is participatie stevig verankerd, wat bijdraagt aan een participatiegerichte cultuur. G2 en G3 benadrukken dan ook het belang van "oprechte en betekenisvolle participatie als beleidsinstrument en onderdeel van het bestuur". In Beringen daarentegen maakt participatie minder deel uit van de organisatiecultuur, mede door het ontbreken van een gedeelde visie en een consequente toepassing binnen de organisatie (zie ook sectie 4.1).

4.2.1. Vertrouwen en relatie met burgers

Een participatiecultuur vereist wederzijds vertrouwen tussen burgers, bestuur en organisaties. In beide steden ontbreekt dit vaak, vooral door gebrekkige terugkoppeling. In wijken waar mensen zich al minder gehoord voelen, versterkt het uitblijven van communicatie over participatieresultaten het wantrouwen. In Beringen leidt dit tot frustratie bij burgers die hun stem laten horen, maar geen respons krijgen. Intermediaire organisaties bieden hier een buffer. Zoals B5 aangeeft: "Opbouwwerkers zijn dagelijks aanwezig in de buurt en hebben een vertrouwensband met de bewoners. Ze vormen daarom een onmisbare schakel tussen het bestuur en de gemeenschap, want goede communicatie vergroot het vertrouwen."

Volgens Genkse ambtenaren en politieke actoren versterkte het Burgerbudget het vertrouwen, doordat voorstellen van burgers daadwerkelijk beleidsimpact kregen. G4 stelt dat bewoners "echt betrokken zijn bij de stedelijke doelstellingen en hun engagement tonen." G1 spreekt van "een kans om dromen waar te maken die mensen met beide handen grijpen", terwijl G2 benadrukt dat "73% van de projecten geïntegreerd is in de wijk en het mensen raakt." Die zichtbaarheid en verankering versterken het gevoel van eigenaarschap en vertrouwen. Ook de Burgerbudgetcafés, waar initiatiefnemers ervaringen delen, bieden volgens G2 "echt vertrouwen in het proces en versterken het geloof in participatie." Desondanks blijft het bereiken van minderheidsgroepen moeilijk. In Beringen geven meerdere respondenten (B1, B3, B5, B6 en B7) aan dat vooral mondige burgers

participeren, terwijl kwetsbare groepen zich minder vertegenwoordigd voelen. Buurtbudgetten trachten dit te doorbreken, maar missen volgens hen vaak echte beleidsinvloed. In Genk bereikt het Burgerpanel een breder publiek, al wijzen G1, G2 en G4 erop dat jongeren ondervertegenwoordigd blijven. Dit onderstreept dat structuur alleen niet volstaat, maar ook vertrouwen, maatwerk en een inclusieve cultuur cruciaal zijn voor het betrekken van kwetsbare groepen.

Daarnaast waarschuwen intermediairen (B1, B2, B4) voor 'symbolische participatie', waarbij input wordt gevraagd, maar dit zelden leidt tot verandering. Zoals B1 opmerkt: "Gebrek aan systeemkennis is een barrière. Veel mensen weten niet hoe het politieke systeem werkt. Zonder onze basiswerking, van informeren tot ondersteunen, blijft participatie steken op niveau 4 of 5 van de participatieladder, en dan nog alleen in het beste geval." Effectieve participatie vraagt dus meer dan goede intenties, maar eveneens transparantie, zichtbare resultaten, duurzame verankering en betrokkenheid van ongeorganiseerde burgers. Brugfiguren en aangepaste werkvormen helpen om diverse doelgroepen te bereiken. Voor duurzame participatie zijn ook politieke wil, ambtelijke ondersteuning en voldoende middelen nodig. Heldere communicatie over inputverwerking voorkomt teleurstelling. De specifieke strategieën van beide steden om deze drempels te verlagen, worden verder besproken in sectie 4.3. Samengevat vergt inclusieve co-creatie vertrouwen, maatwerk en een inclusieve cultuur. Genk en Beringen tonen dat langdurige participatie mogelijk is, mits blijvende aandacht voor ongelijkheid, lokale context en een organisatiecultuur die inzet op de relatie met diverse burgers en transparantie.

4.2.2. Rollen van professionals en leiderschap

Effectieve burgerparticipatie vereist ook een herziening van klassieke rolverdelingen. Waar vroeger politici beslisten, ambtenaren uitvoerden en burgers ontvingen, ontstaat nu een interactieve samenwerking. G4 stelt dat "participatie daarvoor niet vanzelfsprekend was", maar nu "elke stadsdienst burgers bij projecten betrekt". G3 ziet een dertigjarige evolutie, met het Burgerbudget als voorbeeld, waar burgers "iets hebben kunnen doen waarvan ze al lang droomden". Ook in Beringen groeit het besef dat participatie "structureel verankerd" moet zijn en "vanzelfsprekend voor elke dienst". Volgens B5 worden diensten daarbij actief aangemoedigd om met burgers samen te werken. Dit vraagt om coöperatie tussen ambtenaren, politici en intermediairen, met vaardigheden als luisteren, faciliteren en gedeeld leiderschap. Intermediairen zijn hierin cruciaal. B2 beschrijft opbouwwerkers als "brugfiguren" die vertrekken "vanuit de kennis en ervaring van bewoners". B3 noemt SAAMO een "onmisbare schakel die mensen bereikt die anders niet zouden participeren", en

spreekt van “tentakels in de buurt die participatieve processen kunnen uitvoeren, zonder dat de gemeente alles doet”.

In Genk begeleiden participatieambtenaren en wijkmanagers co-creatie en vertalen input naar beleid, met politieke steun. In Beringen bouwen intermediairen vertrouwen op via huisbezoeken en netwerken. Politici nemen er ook een actievere rol op, zoals blijkt uit het project ‘Buurtwerk Tuinwijk Beringen-Mijn’ en de armoedetoets. Beide steden investeren daarnaast in coaching van kwetsbare groepen: Genk via formele trajecten zoals het Burgerbudget, Beringen via laagdrempelige begeleiding. Wijkgerichte rekrutering via huisbezoeken en ‘pleinbabbels’ wordt bovendien in beide steden toegepast. Hoewel de invulling verschilt, delen beide steden dus de ambitie voor een inclusieve participatiecultuur: Genk bouwt op ambtelijke expertise, Beringen op intermediairen en politieke betrokkenheid. Succes vraagt gedeeld leiderschap, samenwerking, vertrouwen en investering in vaardigheden.

4.2.3. Uitdagingen gerelateerd aan cultuur

Co-creatie vraagt dus een culturele omslag binnen het lokaal bestuur. In Genk en Beringen blijkt het loslaten van hiërarchische controle en routinematige werkprocessen een uitdaging. Co-creatie veronderstelt vertrouwen, gedeelde verantwoordelijkheid en kwetsbaarheid, waarden die tijd vergen. B7 merkt op dat dit vereist dat professionals “soms uit hun comfortzone stappen en anders leren werken”. Binnen organisaties bestaan uiteenlopende visies op participatie. Niet elke dienst beschouwt burgerinbreng als waardevol, wat leidt tot fragmentatie en inconsistentie in participatiepraktijken. Daarnaast botst de dominante beleidslogica van efficiëntie en controle met de onvoorspelbare aard van gemeenschapswerking. Vanuit een cultuur gericht op snelle, gestuurde processen komt participatie onder druk als die als “tijdrovend” of “moeilijk te sturen” wordt gezien, stellen B3 en G4. Ook de culturele afstand tussen bestuur en burger speelt mee. In wijken als Zwartberg en Beringen-Mijn sluit beleidstaal niet altijd aan bij de leefwereld van bewoners. B4 merkt op dat sommige groepen vinden dat “het beleid niet voor mensen zoals wij gemaakt is”. Dit ondermijnt vertrouwen en kan leiden tot afhaken. Actoren B1, B4, B5, B7, G1 en G4 onderstrepen ten slotte dat stadsdiensten zich bewust moeten zijn van hoe hun beleidskaders het participatieproces beïnvloeden. Zonder die zelfreflectie dreigt co-creatie te vervallen in oppervlakkigheid, gericht op bereik in plaats van echte dialoog. Duurzame cultuurverandering voor betekenisvolle co-creatie vraagt dus meer dan richtlijnen, maar ook ruimte voor twijfel, vertraging en wederzijds leren.

4.3. Adequate middelen en faciliterende strategieën

Inclusieve burgerparticipatie vereist middelen zoals tijd, budget, personeel en expertise, aangevuld met faciliterende strategieën en procedurele elementen zoals werving, voorbereiding en procesontwerp.

4.3.1. Adequate middelen

De participatiemiddelen verschillen sterk tussen Genk en Beringen. G2 stelt: “Zonder financiële ondersteuning verliest participatie aan slagkracht en impact.” Genk beschikt over een ruim budget, waaronder €3 miljoen voor het Burgerbudget, en over functies zoals participatieambtenaren en wijkmanagers. G3 en G4 benadrukken dat deze middelen essentieel waren voor een succesvol Burgerbudget, al merkt G4 op dat de interne capaciteit grenzen kent. De Genkse respondenten ervaren de beschikbare middelen meestal als voldoende voor hun participatieaanpak. Beringen werkt daarentegen met beperktere middelen en is afhankelijker van subsidies. B1 stelt dat “€100.000 voor een erfgoedplan beter besteed kan worden aan een participatietraject”. De stad focust op samenwerking met partners zoals SAAMO, wat kleinschalige, wijkgerichte initiatieven mogelijk maakt. Toch blijft duurzaamheid een knelpunt: “Participatie vergt veel energie, dus tijd is een belangrijk gegeven”, aldus B1. B4 benadrukt dat bepaalde doelgroepen niet bereikt worden zonder SAAMO, wat wijst op een tekort aan interne expertise. B5 en B6 wijzen ook op een beperkte personeelscapaciteit en onzekerheid over structurele middelen. B3 erkent dat er voor sommige projecten voldoende middelen waren, maar dat bijkomende inzet nodig blijft om niet-georganiseerde groepen te betrekken. Samenvattend faciliteert Genk grootschalige trajecten, terwijl Beringen inzet op wijkgerichte samenwerking. Beide steden onderstrepen daarbij dat ook tijd, expertise en partnerschappen noodzakelijke participatiemiddelen zijn.

4.3.2. Faciliterende strategieën

Beringen kiest voor een laagdrempelige, buurtgerichte aanpak via SAAMO Limburg, met huisbezoeken, straatgesprekken en visuele communicatie. Deze informele aanpak verlaagt drempels en bouwt vertrouwen op. Het platform ‘Beringen-Mijn Denkt’ laat bewoners in hun eigen tempo meedenken,

met coaching, vaardigheidstraining en toegang tot digipunten. Intermediaire organisaties en etnisch-culturele verenigingen fungeren daarbij als toegankelijke tussenschakels. Genk gebruikt formelere instrumenten zoals het Burgerbudget en Burgerpanel, ondersteund door workshops, coaching en digitale toepassingen zoals 'Be-Part', gecombineerd met wijkgerichte begeleiding. Daarnaast wordt ondersteuning geboden via buurtprojecten en initiatieven zoals huiswerkbegeleiding en taalondersteuning. Digitale inclusie wordt bevorderd via workshops en digipunten. In beide steden blijft fysieke nabijheid in de buurtwerking essentieel. Zoals B1, B2 en B4 stellen: "Participatie werkt alleen als mensen begrijpen waar het over gaat en zich erkend voelen."

Daarnaast bepalen voorbereiding en begeleiding de inclusiviteit. Genk voorziet coaching binnen formele trajecten, terwijl Beringen bouwt op de langdurige aanwezigheid van SAAMO. Deze begeleiding ondersteunt burgers met beperkte systeemkennis of digitale vaardigheden. In Genk vullen intermediairen het participatiekader aan, terwijl ze in Beringen actief bijdragen aan het proces. Zo vervult SAAMO een brugfunctie, samen met andere vzw's zoals Open Your Heart. Samengevat tonen beide steden dat strategie en procesontwerp afhangen van middelen en institutionele verankering. In Genk versterken intermediairen de uitvoering van het participatiebeleid en in Beringen dragen ze het proces. Beide modellen illustreren het belang van actoren die verbinding maken met de leefwereld van bewoners.

5. Discussie

Co-creatie wordt in de literatuur vaak gezien als een middel om publieke waarde te vergroten en democratische legitimiteit te versterken (Acar et al., 2023; Caponetti et al., 2016; Sicilia et al., 2019). Dit weerspiegelt de verschuiving van top-down naar interactieve beleidsvorming, als reactie op de vertrouwens- en legitimiteitscrisis binnen representatieve instellingen (Acar et al., 2023a; Somers, 2019). Co-creatie wordt daarbij beschouwd als strategie om maatschappelijke uitdagingen inclusiever te benaderen en publieke waarde te creëren (Acar et al., 2023; Jaspers & Steen, 2019; Torfing et al., 2019; Verschuere et al., 2018). Toch blijven kwetsbare groepen vaak uitgesloten door structurele drempels zoals beperkte toegang tot netwerken en wantrouwen tegenover beleid (Acar et al., 2023b; Haug, 2023). De casestudies tonen aan dat inclusie afhankelijk is van beleidskeuzes en interne organisatiekenmerken van lokale besturen (Kurkela et al., 2023; Sicilia et al., 2019). Co-creatie blijkt dus een dynamisch proces waarbij gedeeld leiderschap en rolverandering essentieel zijn voor duurzame participatie (Evers & Ewert, 2021; Jaspers & Steen, 2019).

5.1. Organisatorische voorwaarden voor inclusieve co-creatie: structuren, cultuur en middelen

Kurkela et al. (2023) stellen dat succesvolle burgerparticipatie binnen lokale besturen afhankelijk is van structurele verankering, een ondersteunende organisatiecultuur en voldoende middelen. De casestudies van Genk en Beringen bevestigen dit, maar tonen ook aan dat kwetsbare groepen vaak belemmerd worden door barrières zoals taalproblemen en wantrouwen. Dit vraagt gerichte strategieën om deze drempels te verlagen (Acar et al., 2023b; Brandsen, 2021; Haug, 2023; Jaspers & Steen, 2019; Kurkela et al., 2023; Nabatchi, 2012; Sicilia et al., 2019). Brandsen et al. (2024) en Brix et al. (2020) stellen dat de effectiviteit van co-creatie contextafhankelijk is, wat blijkt uit het formele, stadsbrede kader van Genk tegenover de flexibele, buurtgerichte aanpak in Beringen.

5.1.1. Organisatorische structuren

In beide gemeenten is participatie structureel ingebed: Genk werkt met wijkgerichte methoden en een participatieambtenaar, terwijl Beringen gebruikmaakt van een participatiereglement en -ladder. Dergelijke structuren vormen cruciale voorwaarden voor inclusieve co-creatie, omdat ze bijdragen aan legitimiteit en maatschappelijke respons, op voorwaarde dat ze voldoende aansluiten bij de leefwereld

van kwetsbare groepen (Acar et al., 2023a; Jaspers & Steen, 2019; Kurkela et al., 2023; Sicilia et al., 2019; Tuurnas et al., 2014). Formele inbedding is echter geen garantie op inclusie, want wanneer structuren onvoldoende responsief zijn of ongelijkheden reproduceren, kunnen ze uitsluiting versterken (Acar et al., 2023b; Steen et al., 2018). Duurzame impact vereist dan ook meer dan structuur alleen. Het combineren van middelen, strategisch leiderschap en langetermijnvisie is essentieel (McMullin, 2023). Het Genks Burgerbudget illustreert hoe structurele en financiële randvoorwaarden een consistent participatieproces kunnen ondersteunen. Tegelijkertijd blijkt dat niet alle initiatieven stevig verankerd zijn of alle doelgroepen bereiken. Voor echte burgerimpact is institutionele erkenning en beleidsverankering nodig (Steen et al., 2018; Verschuere et al., 2018). In Beringen is de structurele inbedding wisselvalliger, wat de continuïteit en duurzaamheid van participatie bemoeilijkt. Samenwerking met externe partners zoals SAAMO en lokale vzw's kan helpen om deze hiaten te overbruggen (Sicilia et al., 2019), al blijft consistentie sterk afhankelijk van gemeentelijke sturing. Zoals Brix et al. (2020) benadrukken, ondermijnen tijdelijke financiering en projectafhankelijkheid structurele verankering. Deze uitdaging is in Beringen duidelijk zichtbaar, want participatie blijft vaak beperkt tot informeren en langdurige betrokkenheid is moeilijk te realiseren zonder structurele ondersteuning.

Lipsky (1981) wijst verder op de nadelen van organisatorische fragmentatie. Wanneer afdelingen onvoldoende samenwerken of gespecialiseerde teams ontbreken, wordt inclusieve participatie bemoeilijkt. Dit blijkt ook in beide gemeenten, waar een gebrek aan interne coördinatie het bereiken van kwetsbare groepen belemmert. Samenwerking met verschillende diensten en externe partners kan dit deels opvangen (Andreassen, 2018), maar structurele drempels blijven bestaan. Kwetsbare groepen botsen vaak op beperkte systeemkennis, taalvaardigheid, digitale toegang en sociaaleconomische kwetsbaarheid (Nabatchi, 2012; Vanleene et al., 2017). Volgens Vanleene et al. (2017) worden deze barrières versterkt door bredere culturele en sociale factoren, die ook de legitimiteit van participatie kunnen aantasten (Denters, 2017; Brandsen, 2021; Jaspers & Steen, 2019). In Genk blijken jongeren door formele structuren moeilijk bereikbaar. Nabijheidspraktijken zoals huisbezoeken of 'pleinbabbels' kunnen de kloof verkleinen, maar stuiten op structurele beperkingen. Haug (2023) pleit daarom voor flexibele en contextgevoelige structuren die beter inspelen op de noden van kwetsbare groepen. In beide steden spelen intermediaire actoren hierbij een sleutelrol. Zij fungeren als 'boundary spanners' die de afstand tussen burgers en beleid helpen overbruggen (Sicilia et al., 2019), al blijft hun impact precair zolang hun betrokkenheid in co-creatieprocessen niet structureel is verankerd, en zij afhankelijk blijven van gemeentelijke aansturing of individuele inzet.

5.1.2. Organisatorische culturen

Naast structuren is ook de organisatiecultuur bepalend voor inclusieve co-creatie. In Genk heerst een participatiecultuur waarin ambtenaren, zoals wijkmanagers, actief samenwerken met burgers en intermediairs. Dit wijst op gedeeld eigenaarschap en erkenning van burgerkennis (Bentzen, 2022; Kurkela et al., 2023). In Beringen ontbreekt zo'n cultuur, waardoor de afwezigheid van wijkmanagers en de terughoudendheid bij sommige ambtenaren duiden op een top-downbenadering die participatie kan belemmeren. Wagenaar (2007) stelt dat machtsongelijkheid en culturele afstand samenwerking ondermijnen. In Beringen blijkt participatie bovendien sterk afhankelijk van individuen, wat fragmentatie en discontinuïteit in de hand kan werken. Genk toont dat gedeelde verantwoordelijkheid en nabijheid kunnen bijdragen aan vertrouwen en duurzame samenwerking, al blijft ook daar structurele ondersteuning noodzakelijk (Kurkela et al., 2023).

Een inclusieve participatiecultuur vereist machtsspreiding, vertrouwen en veranderbereidheid, aangezien hiërarchische systemen waarin professionals controle behouden participatie bemoeilijken (Haug, 2023; Jaspers & Steen, 2019). Ambtenaren moeten daarvoor nieuwe competenties ontwikkelen, zoals gedeeld leiderschap en empathie (Sicilia et al., 2019). De cases tonen hoe samenwerking vaak steunt op sleutelfiguren, zoals buurtwerkers, wiens impact kwetsbaar is door personeelswissels en informele netwerken. In Beringen bleek uit de interviews dat de participatiepraktijk sterk afhankelijk is van individuele trekkers en dat er een gebrek is aan een overkoepelende visie. Dit leidt tot versnippering en een persoonsgebonden reflex om participatie al dan niet toe te passen. Externe actoren spelen in Genk een belangrijke faciliterende rol, maar hun betrokkenheid is niet altijd structureel ingebed. Dit onderstreept het belang van institutionele verankering en interne capaciteit. Duurzame co-creatie vraagt dan ook om ruimte voor reflectie, vorming en relationele investeringen (Bentzen, 2022). Intermediaire actoren kunnen hierbij ondersteunen, maar enkel in een cultuur waarin professionals hun traditionele rolpatronen durven loslaten (Bracci et al., 2016). Zonder die omwenteling, op vlak van cultuur, structuur en competenties, blijft co-creatie, zoals geïllustreerd door de kwetsbaarheid in de cases en ondersteund door de literatuur, beperkt tot losse initiatieven die moeite hebben met structurele inbedding en duurzame impact (Acar et al., 2023; Acar et al., 2023b; Brandsen et al., 2018; Kurkela et al., 2023; Sicilia et al., 2019).

5.1.3. Adequate middelen en faciliterende strategieën

Voor succesvolle en inclusieve co-creatie zijn middelen zoals personeel, tijd, expertise en budget essentieel. Kurkela et al. (2023) wijzen op het belang van deze randvoorwaarden voor effectieve participatie, terwijl Sicilia et al. (2019) ze specifiek verbinden aan inclusieve beleidsontwikkeling. McMullin (2023) benadrukt dat structurele resultaten alleen haalbaar zijn als er ook voldoende beleidsruimte en menskracht beschikbaar zijn. De casestudies tonen echter aan dat middelen ongelijk verdeeld zijn, wat participatiestrategieën beïnvloedt. Genk beschikt als grote stad over meer middelen, zoals wijkmanagers en een burgerbudget, die systematische participatie mogelijk maken. Toch blijkt deze structurele aanpak met betrekking tot middelen voor burgerparticipatie minder effectief voor kwetsbare groepen, die baat hebben bij informelere methoden. In Beringen gebeurt participatie vooral projectmatig. Dat biedt flexibiliteit en maatwerk, maar leidt ook tot versnippering en een sterke afhankelijkheid van externe partners, zoals SAAMO, wat de duurzaamheid van participatie onder druk kan zetten.

Beide cases tonen aan dat co-creatie een langdurig proces is dat strategisch leiderschap, middelen en flexibiliteit vereist (Kurkela et al., 2023; Sicilia et al., 2019). Bestuurders moeten daarvoor bereid zijn macht te delen, constructieve relaties op te bouwen en ruimte te geven voor leren, aanpassing en zelfs falen (Acar et al., 2023b; Jaspers & Steen, 2019). Strategieën zoals huisbezoeken en ‘pleinbabbels’ verlagen de particiaptiedrempel, maar botsen nog vaak op hardnekkige barrières zoals beleidsjargon, digitale ongelijkheid en structurele uitsluiting. Hun effectiviteit blijft sterk afhankelijk van het bredere institutionele en culturele kader.

5.2. Operationele en procedurele factoren: management, procesontwerp en facilitatie

Naast organisatorische voorwaarden benadrukken Sicilia et al. (2019) het belang van operationele factoren zoals management, procesontwerp en facilitatie, die bepalen hoe burgers worden geworven, voorbereid en betrokken. In Genk en Beringen vervullen intermediairs zoals SAAMO en brugfiguren hierin een sleutelrol. Zij vertalen institutionele logica naar de leefwereld van kwetsbare groepen en verlagen zo participatiedrempels (Andreassen, 2018; Haug, 2023; Vanleene et al., 2017). Hun slagkracht is echter afhankelijk van informele netwerken en blijft onzeker zonder structurele verankering. Een evenwicht tussen decentrale flexibiliteit en centrale sturing is daarom noodzakelijk (Kurkela et al., 2023). Inclusief procesontwerp vraagt bovendien actieve werving en diverse

werkvormen, want traditionele methoden bereiken vooral de ‘usual suspects’ (Sicilia et al., 2019). Digitale instrumenten kunnen participatie verder versterken, maar stuiten op barrières zoals de digitale kloof (Acar et al., 2023b; Gilman & Peixoto, 2019; Spada et al., 2016). Omdat niet iedereen digitaal vaardig is (Müller et al., 2021), combineren Genk en Beringen hun online participatieplatformen (Be-Part, Beringen-Mijn Denkt) met fysieke ondersteuning zoals coaching, workshops en lokale netwerken. Zo versterken digitale instrumenten inclusie binnen een bredere aanpak gericht op nabijheid en begeleiding (Acar et al., 2023a; Jaspers & Steen, 2019).

Bracci et al. (2016) benadrukken het belang van gelijkwaardige partnerschappen, maar in de praktijk blijft dat moeilijk haalbaar. In Beringen blijft participatie vaak beperkt tot informele communicatie zonder echte invloed. Genk zet via het burgerbudget stappen richting gedeelde eigenaarschap, al blijft volledige beleidsintegratie een uitdaging. Dergelijke inspanningen onderstrepen het belang van een doordacht procesontwerp dat uitnodigend en begrijpelijk is voor iedereen. Daarbij is facilitatie essentieel. Sicilia et al. (2019) wijzen op de rol van ambtenaren en begeleiders in het bewaken van procesgelijkheid en het helder maken van doelen. Brugfiguren kunnen vertrouwen opbouwen, mits ze formeel erkend worden (Haug, 2023). In Genk zorgt een participatieambtenaar voor structuur, maar dat kan ten koste gaan van informele nabijheid. Beringen realiseert die nabijheid via langdurige samenwerking met SAAMO, waar externe begeleiders optreden als procesbewakers. Beide steden tonen daarmee dat begeleiding en facilitatie meer vergt dan een goede opstart. Burgers moeten zich gehoord voelen én begrijpen wat er met hun input gebeurt (Acar et al., 2023a). Kleinschaligheid en vertrouwde netwerken bevorderen inclusie, maar machtsverschillen blijven bestaan. Een inclusief proces vraagt blijvende reflectie en balans tussen structuur en flexibiliteit (Acar et al., 2023b; McMullin, 2023).

De Genkse procescontinuïteit via een participatieambtenaar en de langdurige partnerschappen in Beringen bevestigen dat co-creatie een balans vereist tussen beleidsmatige sturing en menselijke nabijheid. Daarbij tonen de cases ook aan dat duidelijke rollen en institutionele erkenning van brugfiguren cruciaal zijn voor duurzame, inclusieve participatie (Acar et al., 2023b; Haug, 2023; McMullin, 2023). Concluderend vraagt effectief procesontwerp strategische keuzes, intermediaire actoren en een iteratief proces waarin burgers écht invloed ervaren.

5.3. Relaties, vertrouwen en duurzaamheid: de fundamenten van co-creatie als proces

Co-creatie is een dynamisch en relationeel proces waarin vertrouwen geleidelijk wordt opgebouwd, maar ook snel verloren kan gaan (Acar et al., 2023b; Jaspers & Steen, 2019). Duurzame participatie vraagt daarom blijvende betrokkenheid en transparantie over doelen, rollen en uitkomsten, want zonder terugkoppeling daalt het vertrouwen (Acar et al., 2023b; Bentzen, 2022). In Genk wordt participatie structureel ondersteund via onder meer het Burgerbudget, wat eigenaarschap versterkt. Beringen zet daarentegen in op langdurige samenwerking met intermediairs, wat vertrouwen bevordert, maar kwetsbaar blijft zonder formele verankering. Duurzame co-creatie vereist zowel structurele inbedding als langdurige relaties (Acar et al., 2023b; Jaspers & Steen, 2019). Genk biedt formele continuïteit, terwijl Beringen inzet op relationele nabijheid via informele netwerken, elk met eigen sterktes en beperkingen. Zoals McMullin (2023) stelt, bestaat er geen universeel model voor succesvolle participatie. Beide strategieën zijn waardevol, mits terugkoppeling en structurele ondersteuning om frustraties en afhaken te voorkomen.

Dit sluit aan bij de bevinding dat co-creatie, en het vertrouwen dat daarvoor nodig is, groeit via herhaalde, contextgebonden interacties en wederkerigheid (Bentzen, 2022; McMullin, 2023). In Genk maken formele instrumenten het proces tastbaar, terwijl Beringen inzet op vertrouwde netwerken, maar institutionele verankering mist (Acar et al., 2023b; Bentzen, 2022). Intermediairs versterken bovendien wederzijds begrip en sociaal kapitaal (Alford, 2014). Verder toont Genk dat beleidsopname van burgerinput eigenaarschap vergroot en zo de geloofwaardigheid van co-creatie versterkt. Tegelijk vraagt de spanning tussen formele kaders en informele relaties om structurele inbedding én relationele nabijheid (Acar et al., 2023b; McMullin, 2023). Dat vergt afstemming, langetermijnvisie en duurzaamheid, ook buiten formele trajecten (Haug, 2023; McMullin, 2023). Genk kan baat hebben bij meer ruimte voor informele interactie, terwijl Beringen relationele sterktes structureel moet verankeren. Beide cases onderstrepen het belang van continue reflectie op het opbouwen, onderhouden en herstellen van vertrouwen.

Kortom, vertrouwen binnen co-creatie ontstaat niet vanzelf, maar groeit via een zorgvuldig samenspel van structuur en relatie, voortdurende betrokkenheid, transparantie, zichtbare impact en erkenning van relationele investeringen als beleidsmatige kern (Acar et al., 2023b; Bentzen, 2022; McMullin, 2023; Jaspers & Steen, 2019; Haug, 2023).

5.4. Van publieke meerwaarde tot co-destructie: spanningsvelden in inclusieve co-creatie

Co-creatie wordt vaak gezien als strategie voor publieke waardecreatie via betere dienstverlening, sociale cohesie en democratische vernieuwing (Acar et al., 2023; Acar et al., 2023b; Jaspers & Steen, 2019). De casestudies bevestigen dit potentieel, met participatieprocessen die bijdragen aan inclusie en gedeelde besluitvorming, maar tonen ook risico's aan. Zonder transparantie of terugkoppeling kan teleurstelling, uitsluiting of wantrouwen ontstaan, waarbij co-creatie omslaat in 'co-destructie' (Acar et al., 2023b; Jaspers & Steen, 2019; Williams et al., 2016). Vooral kwetsbare groepen haken sneller af bij gebrek aan ondersteuning of communicatie. Frustratie over beperkte terugkoppeling verlaagt hun bereidheid tot verdere deelname. Zo ontstaat een paradox: participatie beoogt inclusie, maar kan ongelijkheid versterken bij blijvende drempels zoals taal of digitale vaardigheden (Acar et al., 2023b; Williams et al., 2016). Symbolische participatie, oftewel inspraak zonder concrete invloed, vergroot dit risico en voedt het gevoel dat beleidsdeelname niet voor kwetsbare groepen is (Steen et al., 2018).

Succesvolle co-creatie vergt dan ook doordacht procesontwerp, goede begeleiding en contextbewust handelen. Deze drie elementen zijn onderling verweven. De context bepaalt in sterke mate welke vormen van begeleiding mogelijk en nodig zijn, maar begeleiding vraagt ook een actieve en strategische inzet om met contextuele uitdagingen om te gaan (Brandsen et al., 2024; Brix et al., 2020; Haug, 2023; Kurkela et al., 2023; Sicilia et al., 2019).

In Genk werkt het Burgerbudget als krachtig instrument, maar technocratische sturing blijft een aandachtspunt. Beringen kiest voor nabijheid via informele netwerken, maar zonder structurele inbedding, wat de duurzaamheid beperkt. Genk bouwt verder vanuit beleidsmatige regie en cultuurverandering (Kurkela et al., 2023), terwijl Beringen inzet op toegankelijke dienstverlening (Sicilia et al., 2019). Beide benaderingen tonen dat formele structuren legitimiteit en continuïteit bieden, terwijl informele methoden toegankelijkheid en contextgevoeligheid waarborgen (Jaspers & Steen, 2019; Steen et al., 2018). Proceskwaliteit, uitnodiging tot participatie, vertrouwen, terugkoppeling en duurzame relaties zijn hierbij cruciaal (Acar et al., 2023b; Bentzen, 2022; McMullin, 2023). Participatie verandert machtsverhoudingen en verwachtingen (Acar et al., 2023b; Wagenaar, 2007), wat constante reflectie vraagt om die verbindend te houden, in plaats van louter instrumenteel. Co-creatie omvat bovendien meer dan uitvoering, maar ook probleemstelling en beleidsvorming (Haug, 2023). Intermediairen spelen hierin een sleutelrol, zeker bij het betrekken van kwetsbare groepen, zoals blijkt uit beide cases, waar zij als brugfiguren optreden tussen bewoners en beleid.

Toch blijft het bewijs voor de impact van co-creatie beperkt. Participatieprocessen bewegen tussen waardecreatie en -destructie (Brandsen et al., 2018; Jaspers & Steen, 2019). Co-creatie vraagt daarom meer dan faciliteren. Het vereist een balans tussen regie en autonomie, legitimiteit en efficiëntie, en tussen institutionele stabiliteit en relationele wendbaarheid (Acar et al., 2023b; Bentzen, 2022; Brandsen et al., 2018; Jaspers & Steen, 2019; McMullin, 2023; Verschuere et al., 2018). In essentie ontstaat publieke waarde niet vanzelf door burgerbetrokkenheid. Lokale besturen moeten investeren in flexibele structuren, doordachte begeleiding en relationele competenties om exclusie of symbolische participatie te voorkomen (Steen et al., 2018).

6. Conclusie

Deze masterproef onderzocht hoe lokale besturen de betrokkenheid van kwetsbare groepen in co-creatie kunnen faciliteren. Via een vergelijkende casestudie van Genk en Beringen werd geanalyseerd hoe organisatorische structuren, organisatiecultuur, middelen en strategieën bijdragen aan inclusieve co-creatieprocessen. De conclusie luidt dat duurzame co-creatie met kwetsbare groepen geen universele succesformule kent, maar een geïntegreerde aanpak vereist waarin formele structuren, informele netwerken, een ondersteunende cultuur en voldoende middelen elkaar versterken.

De casestudies bieden complementaire inzichten. Genk werkt formeel en institutioneel via participatieambtenaren, wijkmanagers en beleidsinstrumenten zoals het Burgerbudget, wat legitimiteit, stabiliteit en continuïteit waarborgt. Beringen kiest daarentegen voor een decentrale, relationele aanpak waarbij intermediairen zoals SAAMO via nabijheid en vertrouwen moeilijk bereikbare groepen trachten te betrekken. Hoewel dit sterk aansluit bij de leefwereld van burgers, ontbreekt soms structurele inbedding. Beide modellen hebben hun eigen sterktes en beperkingen, maar sluiten elkaar niet uit en zijn daarom strategisch complementair. Genk kan leren van Beringens wijkgerichte, informele aanpak, terwijl Beringen baat kan hebben bij meer coördinatie, rolverduidelijking en terugkoppeling. Gemengde benaderingen die structurele, relationele en operationele elementen combineren, vergroten de kans op inclusieve en duurzame co-creatie. Dit vergt echter voortdurende reflectie op machtsverhoudingen, betrokkenheid en contextgevoeligheid. Participatie is immers niet alleen een instrument, maar een relationeel proces dat inzet en kritische reflectie vereist. Wederzijds leren en het combineren van sterktes zijn essentieel voor betekenisvolle inclusieve co-creatie.

Formele structuren institutionaliseren participatie en bieden stabiliteit, transparantie en verantwoording. Tegelijk kunnen ze afstand creëren, vooral voor burgers met beperkte taal-, digitale vaardigheden of weinig vertrouwen. Informele netwerken en brugfiguren zijn daarom cruciaal om drempels te verlagen en nabijheid te creëren, maar zijn afhankelijk van betrokken individuen en dus kwetsbaar voor discontinuïteit. Een combinatie van structurele verankering en relationele flexibiliteit vormt de meest robuuste basis voor duurzame participatie. Naast structuren is ook een ondersteunende organisatiecultuur essentieel. Co-creatie vereist openheid, vertrouwen en gedeelde verantwoordelijkheid. Zonder cultuurverandering blijft participatie vaak symbolisch en verandert er weinig aan de machtsverhoudingen. Leiderschap is hierin bepalend en moet macht durven delen, samenwerking stimuleren en participatieve waarden verankeren. Zowel in Genk als Beringen bleek

cultuurverandering traag maar noodzakelijk, en enkel mogelijk via visie, institutionele stimulansen en voorbeeldgedrag van leiders – zoals politici en ambtenaren – die participatieve waarden actief belichamen in hun handelen en functioneren. Middelen en strategieën maken eveneens het verschil. Co-creatie met kwetsbare groepen vraagt tijd, personeel, expertise en procesbegeleiding. Lokale besturen die inzetten op actieve werving, toegankelijke communicatie, ondersteuning op maat en visuele of digitale methodieken, vergroten de participatiekansen van moeilijk bereikbare groepen. Intermediaire actoren zoals buurtwerkers en externe partners zijn onmisbaar als brug tussen beleid en burger. Ze bouwen vertrouwen op en vertalen beleidsjargon naar begrijpelijke taal. Om hun rol duurzaam te verankeren zijn structurele ondersteuning en financiering noodzakelijk. De bevindingen benadrukken dat succesvolle co-creatie dus meer vraagt dan intenties of losse initiatieven. Het vergt een doordachte combinatie van structuur, cultuur, middelen en procesmanagement, afgestemd op de lokale context. Genk illustreert de kracht van institutionele verankering, terwijl Beringen het belang van nabijheid en relationele werking toont. Door collectief leren kunnen beide steden hun aanpak versterken en relevante inzichten aanreiken voor andere lokale besturen.

De gekozen methodologie heeft een bijdrage geleverd aan het beantwoorden van de onderzoeksvragen via semigestructureerde interviews met sleutelfiguren, waardoor diepgaande informatie over organisatorische en culturele aspecten van co-creatieprocessen werd verzameld. De flexibiliteit van deze aanpak maakte onverwachte inzichten en contextspecifieke nuances zichtbaar. Het vergelijkende casestudieontwerp gaf daarnaast inzicht in hoe gemeentelijke context, beleidsstructuren en schaalniveaus inclusie beïnvloeden. De combinatie van diepte-interviews en casestudievergelijking maakte het mogelijk om zowel academische inzichten te verwerven als beleidsrelevante aanbevelingen te formuleren.

Tegelijkertijd kent het onderzoek beperkingen. De focus op twee Vlaamse steden, beide in Limburg (Genk en Beringen), beperkt de generaliseerbaarheid van de bevindingen. Hoewel dit een diepgaande analyse van lokale dynamieken toelaat, zijn de resultaten niet zonder meer toepasbaar op andere steden of contexten. Daarnaast kan de subjectieve aard van kwalitatieve data transparantie en reproduceerbaarheid bemoeilijken. Deze nadelen worden deels gecompenseerd door een transparante werkwijze en duidelijke codering, wat de betrouwbaarheid eveneens verhoogt. Verder is de focus op sleutelfiguren (ambtenaren, politici en intermediairen) bewust, maar hierdoor worden andere perspectieven minder meegenomen. Vooral de stemmen van betrokken burgers en kwetsbare groepen blijven onderbelicht, wat tot een eenzijdig beeld kan leiden.

Toekomstig onderzoek kan deze beperkingen aanpakken met een gemengde methodologische benadering. Kwantitatieve methoden, zoals surveys bij een bredere groep burgers, kunnen bijdragen aan een ruimere toetsing van de bevindingen. Participatieve of etnografische technieken zouden extra inzicht kunnen bieden in hoe kwetsbare groepen co-creatie ervaren binnen hun leefwereld. Het expliciet betrekken van hun stemmen via interviews of focusgroepen is daarbij essentieel. Verder zouden grootschalige vergelijkende studies bredere trends en succesfactoren kunnen blootleggen. Tot slot laat het kwalitatieve karakter van dit onderzoek geen uitspraken toe over de langetermijneffecten. Vervolgonderzoek is daarom nodig om te begrijpen hoe co-creatie zich in de tijd ontwikkelt en bijdraagt aan duurzame, structurele verandering en sociale emancipatie.

Op basis van deze resultaten kunnen aanbevelingen worden geformuleerd voor lokale besturen. Ten eerste, moet participatie structureel ingebed worden in de organisatie via duidelijke rollen, procedures, middelen en evaluatie-instrumenten. Tegelijk moet ruimte blijven voor informele praktijken en partnerschappen die aansluiten bij de leefwereld van burgers. Ten tweede, is een ondersteunende cultuur van gedeelde verantwoordelijkheid, openheid en vertrouwen essentieel. Besturen moeten medewerkers aanmoedigen en ondersteunen om in dialoog te gaan met burgers, ook wanneer dit ongemakkelijk is of machtsverschuivingen veroorzaakt. Het beleid moet bovendien bereid zijn van burgers te leren, zodat participatie niet symbolisch blijft. Ten derde, zijn drempelverlagende strategieën, zoals coaching, fysieke nabijheid en visuele of laagdrempelige communicatie, noodzakelijk. Intermediairen spelen hierin een sleutelrol en moeten structureel erkend en gefinancierd worden. Tot slot, is het van belang om participatieprocessen systematisch te monitoren en evalueren, zodat ruimte ontstaat voor bijsturing, leren en verbetering. Alleen zo kan de effectiviteit en duurzaamheid van co-creatie worden gewaarborgd.

Deze masterproef biedt een waardevolle basis voor beleid en praktijk, maar nodigt uit tot verdere verdieping. Participatie is geen technische oefening, maar een relationeel proces dat geduld, empathie en volgehouden inzet vraagt. Co-creatie met kwetsbare groepen vereist meer dan een project of beleidsinstrument, maar vraagt structurele keuzes, culturele transformatie en investeringen in mensen en relaties. Genk en Beringen tonen dat er meerdere wegen naar inclusie mogelijk zijn. Door strategieën te combineren en ervaringen te delen, verhogen lokale besturen de kans op betekenisvolle, inclusieve en duurzame participatie. Zo kunnen ook andere (lokale) besturen stappen zetten naar een rechtvaardiger, responsiever en democratischer beleid.

Referentielijst

Acar, L., Boelen, L., Steen, T., Steyvers, K., Verschuere, B., & Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing. (2023a). Compilatierapport 1: Onderzoeksopzet: Onderzoeksopdracht, probleemstelling, onderzoeksvragen en -opzet. In *Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing*, 1-15. https://steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/

Acar, L., Boelen, L., Steen, T., Steyvers, K., Verschuere, B., & Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing. (2023b). Compilatierapport 2: Effecten van beleidsparticipatie, co-creatie en coproductie: Punten voor de praktijk uit twee systematische literatuurstudies. In *Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing*, 1-32. https://steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/

Acar, L., Steen, T., & Verschuere, B. (2023). Public values? A systematic literature review into the outcomes of public service co-creation. *Public management review*, 1-33. https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2288248

Alford, J. (2014). The Multiple Facets of Co-Production: Building on the Work of Elinor Ostrom. *Public Management Review, 16*(3), 299–316. https://doi.org/10.1080/14719037.2013.806578

Andreassen, T. A. (2018). From democratic consultation to user-employment: shifting institutional embedding of citizen involvement in health and social care. *Journal of social policy*, *47*(1), 99-117.

Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal Of The American Institute Of Planner*, *35*(4), 216-224. https://doi.org/10.1080/01944366908977225

Bentzen, T. Ø. (2022). Continuous co-creation: How ongoing involvement impacts outcomes of co-creation. *Public Management Review*, *24*(1), 34-54. https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1786150

Bracci, E., Fugini, M., & Sicilia, M. (2016). Co-production of Public Services: Meaning and Motivations [SPRINGER BRIEFS IN APPLIED SCIENCES AND TECHNOLOGY]. In *Co-production in the Public Sector Experiences and Challenges* (pp. 1–11). https://doi.org/10.1007/978-3-319-30558-5_1

Brandsen, T. (2021). Vulnerable citizens: will co-production make a difference? *The Palgrave handbook of co-production of public services and outcomes*, 527-539.

Brandsen, T., Honingh, M., Kruyen, P., & van Geffen, M. (2024). Co-production with vulnerable people: an exploratory study in mental health care. *Public management review*, *26*(8), 2452-2470.

Brandsen, T., Steen, T., & Verschuere, B. (2018). *Co-Production and Co-Creation: Engaging Citizens in Public Services*. Taylor and Francis. https://doi.org/10.4324/9781315204956

Brix, J., Krogstrup, H. K., & Mortensen, N. M. (2020). Evaluating the outcomes of co-production in local government. *Local Government Studies*, *46*(2), 169-185. https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1702530

Burgerbudget Genk, Stad Genk, & Rabijns, R. (2017). BURGERBUDGET GENK ZIJN WIJ! In *Burgerbudget Genk*. Geraadpleegd op 1 december 2024, van https://burgerbudgetgenk.be/het-burgerbudgetboekje

Caponetti, L., Demertzis, V., Sak, B., CIRIEC-Belgium, CRISP, & FAR. (2016). Openbare diensten en opdrachten van openbare dienst in België – Stand van zaken: Uitdagingen en belang van de openbare diensten in België. In *Algemene Centrale Der Openbare Diensten (ACOD)*.

Denters, B. (2017). Chapter 3:Participation and Democratic Accountability: Making a Difference for the Citizens. In (1 ed., pp. 79-100). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. https://doi.org/10.5771/9783845280639-79

Desmet, T., Brijs, M., Vanderdonck, F., Tops, S., Simoens, S., & Huys, I. (2024). Implementing the EU HTA regulation: Insights from semi-structured interviews on patient expectations, Belgian and European institutional perspectives, and industry outlooks. *Frontiers in Pharmacology*, *15*(1). https://doi.org/10.3389/fphar.2024.1369508

Evers, A., & Ewert, B. (2021). Understanding co-production as a social innovation. In *The Palgrave Handbook of Co-Production of Public Services and Outcomes* (pp. 133-153). https://doi.org/10.1007/978-3-030-53705-0

Gaber, J. (2019). Building "A Ladder of Citizen Participation": Sherry Arnstein, Citizen Participation, and Model Cities. *Journal Of The American Planning Association*, *85*(3), 188-201. https://doi.org/10.1080/01944363.2019.1612267

Gemeente/Stad Beringen, Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten [VVSG], Vints, T., & Vrijdaghs, L. (2021). *Aanvraagformulier wijkverbeteringscontracten: 'Wijkverbeteringscontract Tuinwijk – Stad Beringen: een participatief traject dat leidt tot eenheid en verduurzaming tussen bewoners en omgeving'*.

Gilman, H. R., & Peixoto, T. C. (2019). Digital participation. In *Handbook of democratic innovation and governance*. Edward Elgar Publishing.

Haug, N. (2023). Actor roles in co-production—Introducing intermediaries: Findings from a systematic literature review. *Public administration (London), 102*(3), 1069–1094. https://doi.org/10.1111/padm.12965

Hsieh, H.-F., & Shannon, S. E. (2005). Three Approaches to Qualitative Content Analysis. *Sage Journals, 15*(9), 1277-1288. https://doi.org/10.1177/1049732305276687

Jaspers, S., & Steen, T. (2019). Realizing public values: enhancement or obstruction? Exploring value tensions and coping strategies in the co-production of social care. *Public Management Review*, *21*(4), 606–627. https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1508608

Kurkela, K., Kork, A. A., Jäntti, A., & Paananen, H. (2023). Citizen participation as an organisational challenge in local government. International Journal of Public Sector Management, *37*(1), 124-140.

Lipsky, M. (1981). Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services. *Michigan Law Review*, *79*(4), 811-814. https://www.jstor.org/stable/1288305

Mansoor, Z., & J. Williams, M. J. W. (2023). Systems approaches to public service delivery: methods and frameworks. *Journal Of Public Policy*, *44*(1), 258–283. https://doi.org/10.1017/S0143814X23000405

McMullin, C. (2023). Expectations versus reality: the sustainability of co-production approaches over time. *Public Management Review*, *26*(12), 3409-3428. https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2212265

Meijer, A. (2012). Co-production in an Information Age: Individual and Community Engagement Supported by New Media. *Voluntas (International Journal Of Voluntary And Nonprofit Organizations)*, 1–17. https://doi.org/10.1007/s11266-012-9311-z

Mortelmans, D. (2020). Handboek Kwalitatieve Onderzoeksmethoden. Acco.

Müller, A. P. R., Lerusse, A., Steen, T., & Van de Walle, S. (2021). Understanding channel choice in users' reporting behavior: Evidence from a smart mobility case. *Government Information Quarterly*, *38*(1), 101540.

Nabatchi, T. (2012). Putting the "Public" Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values. *Public Admin Rev*, *72*(5), 699-708. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02544.x

Nieuwenhuizen, W., & Meijer, A. (2021). ICT-Based Co-production: A Public Values Perspective. In E. Loeffler & T. Bovaird (Eds.), The Palgrave Handbook of Co-Production of Public Services and Outcomes (pp. 577-594). Cham: Springer International Publishing.

Parks, R. B., Baker, P. C., Kiser, L., Oakerson, R., Ostrom, E., Ostrom, V., Percy, S. L., Vandivort, M. B., Whitaker, G. P., & Wilson, R. (1981). CONSUMERS AS COPRODUCERS OF PUBLIC SERVICES: SOME ECONOMIC AND INSTITUTIONAL CONSIDERATIONS. *Policy studies journal*, *9*(7), 1001-1011. https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1981.tb01208.x

Pittoors, G. (2024) Onderzoeksontwerp en methodologie. Onderzoeksseminarie masterproef [PowerPoint slides]. KU Leuven. https://ultra.edu.kuleuven.cloud/ultra/courses/_66321_1/outline/file/_6514985_1

Reynders, D., & Vande Kerkhof, L. (2021, 2 juli). Kansenhuis in Zwartberg krijgt meeste subsidies uit Genker burgerbudget. *VRT NWS*. https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2021/07/02/kansenhuis-in-zwartberg-krijgt-meeste-subsidies-uit-genker-burge/

SAAMO Limburg. (z.d.). Samen uitsluiting aanpakken: Samen werken aan oplossingen. Geraadpleegd op 8 december 2024, van https://saamolimburg.be/wie-we-zijn/doel/

SAAMO Limburg. (2021). *Buurt- en opbouwwerk Tuinwijk Beringen-Mijn*. Geraadpleegd op 30 november 2024, van https://saamolimburg.be/project/buurtwerk-tuinwijk-beringen-mijn/

SAM, steunpunt Mens en Samenleving & Vlaamse Overheid. (z.d.). *Opbouwwerk: De STEK Sociale inclusie*. SAM Vzw. Geraadpleegd op 14 december 2024, van https://www.samvzw.be/thema/opbouwwerk

Sicilia, M., Sancino, A., Nabatchi, T., & Guarini, E. (2019). Facilitating co-production in public services: management implications from a systematic literature review. *Public Money & Management*, *39*(4), 233-240.

Sinwell, L. (2012). Transformative left-wing parties' and grassroots organizations: Unpacking the politics of "top-down" and "bottom-up" development. *Geoforum*, *43*(2), 190–198. https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2011.10.008

Somers, B. (2019). *Beleidsnota 2019-2024: Binnenlands Bestuur een Stedenbeleid*. Brussels: Vlaams Parlement

Spada, P., Mellon, J., Peixoto, T., & Sjoberg, F. M. (2016). Effects of the internet on participation: Study of a public policy referendum in Brazil [Article]. *Journal of Information Technology and Politics*, *13*(3), 187-207. https://doi.org/10.1080/19331681.2016.1162250

Stad Beringen. (z.d.). *In Beringen*. Geraadpleegd op 15 december 2024, van https://www.beringen.be/

Stad Genk. (z.d.). *Genk in cijfers*. Iedereen Genkt. Geraadpleegd op 8 december 2024, van https://www.genk.be/incijfers

Steen, T., Brandsen, T. & Verschuere, B. (2018). The Dark Side of Co-creation and Co-production: Seven Evils. In T. Brandsen, T. Steen, & B. Verschuere (eds.), *Co- production and Co-creation: Engaging Citizens in Public Services* (pp. 284-293). New York: Routledge.

Torfing, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2019). Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits, and ways forward. *Administration & Society*, *51*(5), 795-825. https://doi.org/10.1177/0095399716680057

Tritter, J. Q., & McCallum, A. (2006). The snakes and ladders of user involvement: Moving beyond Arnstein. *Health Policy*, *76*(2), 156–168. https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2005.05.008

Tuurnas, S. P., Stenvall, J., Rannisto, P.-H., Harisalo, R., & Hakar, K. (2014). Coordinating co-production in complex network settings. *European Journal Of Social Wor*, *18*(3), 370–382. https://doi.org/10.1080/13691457.2014.930730

Van Crombrugge, R. (2021). Laboratories for democracy Democratic renewal in the Belgian federation. In Sovereignty, Civic Participation, and Constitutional Law (pp. 216-235). Routledge.

Vanleene, D., Voets, J., & Verschuere, B. (2017). The Co-production of a Community: Engaging Citizens in Derelict Neighbourhoods. *Voluntas (Manchester, England)*, *29*(1), 201-221. https://doi.org/10.1007/s11266-017-9903-8

Verba, S., Schlozman, K. L., & Brady, H. E. (1995). *Voice and Equality Civic Voluntarism in American Politics*. Harvard University Press. https://doi.org/10.2307/j.ctv1pnc1k7

Vermeersch, L., Van den Broucke, S., De Cuyper, P., Herbots, K., & Van Damme, J. (2016). *Beleidsparticipatie van personen van buitenlandse herkomst in Vlaanderen*. HIVA-KULeuven; Leuven.

Verschuere, B., Brandsen, T., & Pestoff, V. (2012). Co-production: The state of the art in research and the future agenda. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, *23*(4), 1083-1101. https://doi.org/10.1007/s11266-012-9307-819

Verschuere, B., Vanleene, D., Steen, T., & Brandsen, T. (2018). Democratic co-production: Concepts and determinants. In T. Brandsen, T. Steen, & B. Verschuere (Eds.), *Co-Production and Co-Creation: Engaging citizens in Public Services* (pp. 243-251). Routledge. https://doi.org/10.4324/9781315204956

vzw WeForThem, burgerbudgetgenk, & Kadir, Y. (2022). *PROJECT IN ONTWIKKELING - Samen sterk voor Pionier en Zwartberg*. Burgerbudgetgenk. Geraadpleegd op 30 november 2024, van https://burgerbudgetgenk.be/topics/2276/entries/27015

Wagenaar, H. (2007). Governance, Complexity, and Democratic Participation How Citizens and Public Officials Harness the Complexities of Neighborhood Decline. *The American Review Of Public Administration*, *37*(1), 17–50. https://doi.org/10.1177/0275074006296208

Williams, B. N., Kang, S.-C., & Johnson, J. (2016). (Co)-Contamination as the Dark Side of Co-Production: Public value failures in co-production processes. *Public management review*, *18*(5), 692-717. https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1111660

Bijlagen

Bijlage 1. Overzicht van respondentencodes met actortype, gemeente en interviewduur

Gebruikte code	Actortype	Gemeente	Duur van de interviews
B1	Intermediaire actor	Beringen	3 uur
G1	Ambtelijke actor	Genk	2 uur
B2	Intermediaire actor	Beringen *(ook kennis van situatie in Genk)*	2 uur
G2	Politieke actor	Genk	2 uur
B3	Politieke actor	Beringen	1 uur
B4	Intermediaire actor	Beringen	2 uur
B5	Ambtelijke actor	Beringen	2 uur
G3	Politieke actor	Genk	2 uur
B6	Politieke actor	Beringen	1,5 uur
B7	Ambtelijke actor	Beringen	2,5 uur
G4	Ambtelijke actor	Genk	3 uur