

Co-creatie: niet alleen in tijden van voorspoed

Door: **Sandra Geelhoed & Joep Binkhorst**

In het EU Horizon 2020 'CoSIE' project werken 10 Europese landen samen aan lokale oplossingen voor een betere publieke dienstverlening. Vanuit Nederland zijn de Utrechtse gemeenten Houten en Nieuwegein bij dit project betrokken. Het project staat voor het samen met burgers – in co-creatie – ontwerpen en verbeteren van sociale dienstverlening van de overheid om zo bij te dragen aan sociale inclusie en vernieuwing van de (lokale) democratie. We definiëren het begrip co-creatie in lijn met Voorberg (2014) in relatie tot beleidsontwikkeling waarbij eindgebruikers – burgers - actief worden betrokken. Voorberg typeert co-creatie bovendien als een noodzakelijke voorwaarde voor beleidsmakers om publieke diensten te kunnen innoveren (ibid: 14). Aanvullend daarop stelt Osborne (2018: 225) dat alleen in interactie met de burger waarde aan deze innovatie kan worden toegekend. Het CoSIE project heeft in heel Europa een beweging in gang gezet waarin onderzoekers en professionals samen met burgers werken aan een verbetering van publieke dienstverlening. Tot de corona-crisis zijn intrede deed.

Veel van de activiteiten zijn als gevolg van de crisis noodgedwongen tot stilstand gekomen. Door de fysieke afstand die we genoodzaakt zijn te nemen zien we dat co-creatieve processen momenteel onder druk staan. Om begrijpelijke redenen is er in deze gemeenten – net als in vrijwel alle Nederlandse gemeenten – de afgelopen maanden weinig 'ge-co-creëerd'. De crisis bracht, vooral in de beginfase, allerlei onbekende vraagstukken met zich mee die een acute oplossing vragen en waarop de overheid directief en snel moet handelen. Gelegenheid om burgers bij al deze vraagstukken te betrekken was de afgelopen maanden dan ook beperkt. Daarmee rijst echter de vraag hoe en wanneer er in het 'post-corona' tijdperk opnieuw ruimte zal ontstaan om burgers bij het ontwikkelen en verbeteren van overheidsbeleid te betrekken. Wij stellen dat het juist in economisch mindere tijden zaak is dat de overheid burgers laat meedenken en -praten om tot goede, duurzame oplossingen te komen voor sociale vraagstukken waar we ons de komende jaren mee geconfronteerd zullen zien. Daarom is het ons inziens van belang nu een aantal lessen te delen uit de pilots in Houten en Nieuwegein waar we goede ervaringen opgedaan met het inzetten van co-creatie.

Co-creatie in Houten

In de gemeente Houten is co-creatie ingezet om de 'match' tussen werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt en werkgevers te verbeteren. In de CoSIE pilot hebben werkzoekenden hun persoonlijke verhalen over de zoektocht naar werk gedeeld met ambtenaren en professionals van verschillende lokale instanties. Dit bracht de vaak lineaire en resultaatgerichte beleidspatronen en werkprocessen van overheidsinstanties aan het licht. Deze gaan voorbij aan de vaak complexe situatie van werkzoekenden. Geen werk hebben, leidt immers al snel tot andere zorgen, rondom huisvesting, schulden, kinderopvang, etc. Deze thema's komen ook in recente publicaties van de [WRR](#) of het [SCP](#) naar voren. In tegenstelling tot deze landelijke analyses die vaak als 'hoog over' worden ervaren, bracht de narratieve aanpak via co-creatie de Houtense ambtenaren direct in beweging om het beleid rondom werk minder 'top down' te ontwikkelen en staat de thematiek inmiddels ook op de strategische agenda van de gemeente.

Co-creatie in Nieuwegein

In 2018 besloot de gemeente Nieuwegein om een specifieke aanpak te ontwikkelen voor een kleine buurt met 400 huishoudens waar het overheidsbeleid en de sociale interventies in de afgelopen 15 jaar niet de gewenste resultaten opleverden. Het doel was om de leefbaarheid en de gehele kwaliteit van leven te verbeteren in co-creatie met bewoners als werkprincipe voor alle ambtenaren en professionals die werkzaam zijn in de buurt. Centraal staan de verhalen die de bewoners vertellen in de gesprekken, de behoeften en motivatie.

Door steeds het principe van co-creatie vast te houden, worden ambtenaren en professionals die met buurtbewoners werken, gedwongen om te reflecteren op hun eigen handelen. Vooral als er wordt gewerkt met kwetsbare doelgroepen en in buurten met meervoudige problematiek, is het zaak om steeds weer na te gaan of het perspectief van de bewoners in alle verscheidenheid centraal blijft staan, of dat de professional de zaak overneemt. Daarom werkt de gemeente Nieuwegein aan een gemeenschappelijke visie en werkhouding door professionals van verschillende organisaties: *“Als wij laten zien en voelen dat we er voor bewoners zijn, dan herstellen we vertrouwen. Iedereen heeft rechten en iedereen heeft ook een rol te vervullen. De overheid dat zijn we allemaal!”*

De waarde van co-creatie

Bovenstaande casussen illustreren de meerwaarde om sociale vraagstukken door middel van co-creatie aan te pakken. Juist nu is het van belang om de stem van de burger te benutten. Niet in de laatste plaats omdat deze periode ook kansen biedt voor vernieuwing en innovatie, zoals lector Jean Pierre Wilken recentelijk [beschreef](#). We zien twee belangrijke argumenten waarmee co-creatie bijdraagt aan een goede aansluiting tussen de wensen en behoeften van burgers enerzijds en de mogelijkheden van beleidsmakers anderzijds.

- Om te beginnen zien we dat de narratieve benadering een goede manier is om burgers de vraagstukken die zij belangrijk vinden te laten benoemen en biedt het hen mogelijkheden om zelf aan te geven waar behoefte aan is. Daarmee krijg je als beleidsmaker een breder perspectief en kun je snel ook de keerzijde van beleidskeuzes identificeren.
- Ten tweede draagt co-creatie bij aan gelijkwaardigheid tussen beleidsmakers van gemeenten en hun inwoners. Co-creatie brengt hiermee de publieke waarde terug als kern van de dienstverlening. De nadruk ligt niet meer alleen op een doelmatige rationale, gericht op efficiëntie, nut, kosten en baten, waarin de burger in de rol van consument wordt geduwd, maar draagt bij aan het ontwikkelen van een beleidsparadigma gericht op publieke waardencreatie en een responsieve overheid. ([Van der Steen 2015](#)). Co-creatie schept onderling vertrouwen wanneer er de gelegenheid is voor burgers om mee te denken over de oplossing van maatschappelijke vraagstukken.

Co-creatie en digitalisering

Een andere les uit het CoSIE project in relatie tot co-creatie is dat in deze periode, waarin Nederland zoekende is naar een passende ‘exit strategie’ voor de corona-crisis, voorkomen moet worden dat een verdere digitalisering van overheidsdiensten nu als het ‘ei van Columbus’ wordt gezien. Met name voor meer kwetsbare burgers blijkt persoonlijk (fysiek) contact tussen burger en de lokale

overheid en professionals van groot belang. Ondanks de vele mogelijkheden die het digitaliseren van overheidsdiensten met zich meebrengt, brachten burgers die gebruik maken van publieke dienstverlening in het CoSIE project naar voren dat digitale oplossingen niet toereikend zijn. Een deel van deze groep is minder digitaal vaardig ([Baay 2015](#)) en hulp 'op afstand' is vaak niet afdoende om de complexiteit van de problemen die deze groep heeft, op te lossen. De technologie kan ondersteuning bieden, maar 'live' contact blijft altijd noodzakelijk.

Samenvattend is ons pleidooi dat co-creatie de ervaren kwaliteit van overheidsdiensten kan bevorderen. Het biedt burgers die hier gebruik van maken een (gelijk)waardige plek in de samenleving én het geeft ambtenaren en sociale professionals een breder perspectief op de sociale werkelijkheid. Wij willen ervoor waken dat de positieve ervaringen die er de afgelopen jaren zijn opgedaan met co-creatie teniet worden gedaan door gevolgen van de Corona-crisis. Als de overheid de regie weer volledig overneemt, dan zal de overheid de complexiteit van vraagstukken in de toekomst wederom uit het oog verliezen en verdwijnt de beweging om meer vanuit gelijkwaardigheid met burgers samen naar oplossingen te zoeken. Juist nu is het van belang de hernieuwde samenwerking met burgers via co-creatie vast te houden.

Het blijft belangrijk om de voorwaarden om co-creatie tot een succes te maken in het vizier te houden. Dit houdt in dat men zicht niet blindstaart op digitale mogelijkheden om publieke diensten te innoveren. Faciliteer fysiek contact, zelfs al is dat op 1,5 meter.