



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

**Programmatisch samenwerken in de publieke sector: Een onderzoek naar de publieke waarde creatie bij programmatisch samenwerken binnen het gezondheidsbevorderingsbeleid.**

Marcelis, Ilona

**Citation**

Marcelis, I. (2021). *Programmatisch samenwerken in de publieke sector: Een onderzoek naar de publieke waarde creatie bij programmatisch samenwerken binnen het gezondheidsbevorderingsbeleid.*

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master thesis in the Leiden University Student Repository](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3221015>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

**Programmatisch samenwerken in de publieke sector**

*Een onderzoek naar de publieke waarde creatie bij programmatisch samenwerken binnen het gezondheidsbevorderingsbeleid.*

Ilona Marcelis

Studentnummer: S1515799

Faculteit Governance and Global Affairs, Universiteit Leiden

Master Thesis

Drs. R. Passchier MSc

Rotterdam, 8 juni 2021

## Voorwoord

Het onderzoeken van maatschappelijke vraagstukken op het gebied van zorg en gezondheid onderzoeken is hetgeen wat mij gedurende mijn studietijd zeer heeft geïnteresseerd. Daarom heb ik voor mijn master scriptie het onderwerp programmatisch samenwerken binnen het gezondheidsbevorderingsbeleid gekozen. Voor bestuurskundigen een interessant domein, omdat het veel complexe-, sector overstijgende vraagstukken kent.

Nederland is over de tijd heen al een stuk gezonder geworden en de overheid doet ook veel om gezondheid te stimuleren. Toch zie ik om mij heen nog steeds veel ongezond gedrag. De studie bestuurskunde biedt ruimte om onderzoek te doen naar beleidsmatige oplossingen voor complexe vraagstukken. Dat heeft mij tijdens mijn studieperiode aan de universiteit Leiden altijd de meeste voldoening gegeven.

Het schrijven van mijn scriptie was een lastig proces, waarbij ik vaak kritisch heb moeten reflecteren op mijn werk en diverse hobbels over moest gaan om te komen tot het eindresultaat. Voor u ligt dit eindresultaat en tevens het sluitstuk van mijn studietijd op de universiteit Leiden.

Helaas komt mijn studie af in een bijzondere tijd. Door Covid 19 was het in het laatste studiejaar alleen mogelijk online colleges te volgen. Ook het scriptieproces vond geheel online plaats.

In het bijzonder wil ik mijn scriptiebegeleidster Drs. R. Passchier bedanken. Ondanks het online werken is zij erin geslaagd mijn kritische blik aan te scherpen, door het leveren van goede, kritische feedback in combinatie met het bieden van ondersteuning bij mijn scriptieproces. Ook wil ik alle betrokkenen bedanken voor de tijd en medewerking aan dit onderzoek.

Tot slot wil ik mijn familie en vrienden bedanken, die tijdens mijn gehele studietijd altijd voor mij klaarstonden.

Ik wens u veel leesplezier.

Rotterdam, 8 juni 2021

Ilona Marcelis

## Samenvatting

In de publieke sector worden door de overheid steeds meer programmatische samenwerkingsverbanden opgericht. Aangenomen wordt dat samenwerken leidt tot betere outcomes, omdat organisaties gezamenlijk beter in staat zouden zijn complexe problemen op te lossen. Er is in de bestuurskundige literatuur echter nog niet veel empirisch onderzoek verricht naar de werking van programmatische samenwerkingen en de publieke meerwaarde die zij creëren. De vraag is of deze door de overheid opgelegde, kostbare programma's daadwerkelijk zin hebben. Daartoe is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd: *In hoeverre leiden eigenschappen van programmatische samenwerking, bij het programma 'Gezonde School', tot publieke meerwaarde van de deelnemende organisaties in termen van 'waarde propositie', 'legitimiteit en steun' en 'operationele capaciteit'?*

In deze scriptie is in een kwalitatieve single casestudy onderzoek gedaan naar het programma Gezonde School. Allereerst is er op gestructureerde wijze literatuuronderzoek uitgevoerd. Vervolgens is een hypothese en een conceptueel model opgesteld. Daarna is gestart met de dataverzameling, door het verzamelen van documenten en het afnemen van semigestructureerde interviews. Vervolgens is de verzamelde data geanalyseerd en is de onderzoeksvraag beantwoord.

Uit dit onderzoek blijkt dat het lastig is vast te stellen is of de eigenschappen van programmatisch samenwerking, bij het programma Gezonde School, leiden tot publieke meerwaarde van de deelnemende organisaties in termen van 'waarde propositie', 'legitimiteit en steun' en 'operationele capaciteit'. Wel blijkt uit dit onderzoek dat er samenhang is tussen de eigenschappen van programmatisch samenwerken en de elementen uit het publieke waarde creatie concept van Moore (1995).

Het programmatisch samenwerken leidt aan de ene kant tot een toename in operationele capaciteit en legitimiteit en steun, waardoor beter en slagvaardiger de missie van het programma nagestreefd kan worden. Anderzijds kunnen sommige negatieve eigenschappen van programmatisch samenwerken tot moeilijkheden leiden in de samenwerking. Bovendien leidt het kenmerkende karakter van publieke dienstverlening, het hebben van vage, niet meetbare doelen, ertoe dat het lastig is vast te stellen wanneer het programma publieke meerwaarde creëert. Politici hebben volgens Moore (1995) de taak om te articuleren wat deze precieze meerwaarde behelst.

# Inhoudsopgave

1. Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Probleemstelling	6
1.3 Doelstelling en onderzoeksvraag	8
1.4 Relevantie	8
1.5 Leeswijzer	9
2. Theoretisch kader	9
2.1 De voorwaardenscheppende staat	10
2.1.1. Ontwikkeling naar de voorwaardenscheppende staat	10
2.1.2. Kenmerken voorwaardenscheppende staat	11
2.1.3. Tekortkomingen voorwaardenscheppende staat	13
2.2 Programmatische samenwerking	13
2.2.1. Samenwerken in de publieke sector	13
2.2.2. Definitie programmatische samenwerking	14
2.2.3. Kernrollen in programma's	15
2.2.4. Eigenschappen programmatische samenwerking	16
2.3 Publieke meerwaarde	18
2.3.1. Public value management	19
2.3.2. Definitie publieke meerwaarde	19
2.3.3. De strategische driehoek in netwerken	20
2.3.4. Publieke waarde propositie	21
2.3.5. Legitimiteit en steun	21
2.3.6. Operationele capaciteit	22
2.3.7. Potentieel negatieve dynamieken van programma's	23
2.3.8. Deelconclusie publieke meerwaarde in programma's	24
2.4 Hypothese	24
2.5 Conceptueel model	25
3. Methode	25
3.1 Operationalisering	26
3.2 Onderzoeksopzet	27
3.2.1. Kwalitatief onderzoek	27
3.2.2. Casestudy	27
3.3 Data-verzameling	28
3.3.1. Documenten	28
3.3.2. Interviews	28
3.3.3. Selectie respondenten	29
3.4 Data-analyse	29
3.5 Wetenschappelijke kwaliteit	30
3.5.1. Triangulatie	30
3.5.2. Rol van de onderzoeker	30
3.5.3. Betrouwbaarheid	31

3.5.4 Validiteit	31
4. Analyse	31
4.1. Casusbeschrijving programma Gezonde School	31
4.2 Wet- en regelgeving gezondheidsbevorderingsbeleid	34
5. Empirie en analyse	35
5.1 Eigenschap verschillende doelen en belangen	36
5.1.1. Onderwijs en gezondheid	36
5.1.2. De weg naar doelconsensus	37
5.1.3. Deelconclusie eigenschap verschillende doelen en belangen	38
5.2 Eigenschap management, sturing en coördinatie	38
5.2.1. Management, sturing en coördinatie binnen het programma Gezonde School	39
5.2.2. Betere sturing vanuit opdrachtgevers	39
5.2.3. Deelconclusie management, sturing en coördinatie	40
5.3 Eigenschap eigen initiatief	41
5.3.1. De mate van initiatief bij programma Gezonde School	41
5.3.2. Vaststaande sturingsvormen voor programma's	42
5.3.3. Deelconclusie eigenschap eigen initiatief	43
5.4 Publieke meerwaarde: Waarde propositie	43
5.4.1. Waarde propositie van het programma Gezonde School	43
5.4.2. Het belang van doelvlechting in programma's	44
5.4.3. Deelconclusie waarde propositie programma Gezonde School	45
5.5 Legitimiteit en steun	45
5.5.1. Legitimiteit en steun programma Gezonde School	46
5.5.2. Het belang van legitimiteit en steun voor de publieke waarde	47
5.5.3. Deelconclusie legitimiteit en steun	48
5.6 Operationele capaciteit	48
5.6.1. Beschikbare middelen en capaciteit in programma Gezonde School	49
5.6.2. Meer middelen voor gezondheidsbevordering als geheel	49
5.6.3. Deelconclusie operationele capaciteit	50
5.7 De eigenschappen van programmatisch samenwerken en publieke meerwaarde	51
5.8 Reflectie op de hypothese	52
6. Conclusie	53
6.1 Aanpak onderzoek	53
6.2 Programmatisch samenwerken en publieke meerwaarde	54
6.3 Discussie	55
6.4 Aanbevelingen	56
Lijst met gebruikte bronnen	57
Bijlage 1 Interviewtopiclijst	66
Bijlage 2 Tekstfragmenten interviews eigenschappen	67
Bijlage 3 Tekstfragmenten interviews publieke meerwaarde	70

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

We leven steeds langer en in een steeds betere gezondheid (RVS, 2020). In 1850 betrof de gemiddelde levensverwachting slechts 39 jaar. In 2018 was dit 80 jaar. Aan deze aanzienlijke stijging in levensverwachting liggen veel redenen ten grondslag. Onder andere verbeteringen in de zorg, de welvaart, het onderwijs en de kwaliteit van voeding hebben tot deze stijging geleid (RVS, 2020). Een toename van 41 jaar in nog geen 70 jaar klinkt positief, hier zit echter ook een keerzijde aan. Op vrijwel alle fronten is de gezondheid van mensen met een lage sociaaleconomische status (SES) slechter dan die van mensen met een hogere SES (Busch & Schrijvers, 2010). De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) komt tot een verschil in levensverwachting tussen de laagste- en hoogste inkomensklasse, van 7,5 jaar. Maar deze conclusie is helaas niet nieuw. Al decennia is het kabinet bezig te proberen gezondheidsverschillen terug te dringen. Het kabinet introduceerde in 1990 de Wet collectieve preventie volksgezondheid 1990 (WCPV). Hiermee werd de zorgplicht voor collectief preventiebeleid wettelijk geregeld. Het doel van het preventiebeleid is het bevorderen en beschermen van de volksgezondheid (Drewes, 2017).

Decennia aan preventiebeleid hebben echter de gezondheidsverschillen niet kunnen verkleinen (Bussemaker, 'S Jongers & Vonk, 2021). Het voornamelijk campagnematige preventiebeleid richtte zich in 2006 op de speerpunten overgewicht, diabetes, depressie, roken en schadelijk alcoholgebruik (Hoogervorst, 2006). De campagnematige aanpak van de overheid bleek echter weinig effectief. De gezondheidsverschillen tussen arm en rijk bleken juist te zijn toegenomen (Busch & Schrijvers, 2010).

Daaropvolgend besloot het kabinet het preventiebeleid anders in te richten. Er werd bezuinigd op de grote campagnes, die zich richtten op volwassenen. Het kabinet besloot eigen verantwoordelijkheid van de burger meer centraal te stellen en alleen ondersteunend op te treden door het creëren van een gunstige omgeving om gezonde keuzes in te kunnen maken.

Daarbij achtte het kabinet extra aandacht voor jeugd van belang. Jeugdigen zouden bewuster bezig moeten zijn met gezondheid. Zo zouden zij als volwassenen, in een door de voorwaarden van de overheid gecreëerde gezonde omgeving, beter in staat zijn de juiste keuzes te maken (VWS, 2011). Om onder jeugd meer bewustzijn op het gebied van gezondheid te creëren, werden verschillende initiatieven opgezet, zoals gezonde schoolkantines en het antirookbeleid, gericht op de omgeving rondom onderwijsinstellingen. Het kabinet wilde deze initiatieven zoveel mogelijk richten op de omgeving van jeugd, zoals school en kinderopvang. Deze initiatieven kwamen samen in het door de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en het ministerie van Economische Zaken (EZ), geïnitieerd programma 'Gezonde School' (Gezonde School, 2016). In dit programma werkt het programmateam, bestaande uit het Rijksinstituut Volksgezondheid (RIVM), Gemeentelijke Gezondheidsdiensten-Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GGD-GHOR) en de onderwijsraden van het primair onderwijs (PO), het voortgezet onderwijs (VO) en het middelbaar beroepsonderwijs (MBO), samen met landelijke kennis- en thema-instituten en andere niet-gouvernementele organisaties (NGO's).

## **1.2 Probleemstelling**

Programmatisch samenwerken lijkt de belangrijkste beleidsregel van de eenentwintigste eeuw te zijn, vooral in het Nederlandse preventiebeleid. Veel initiatieven, voortkomend uit het preventiebeleid, worden door de overheid vormgegeven door het oprichten van programma's. In zo'n programma werken een aantal organisaties samen aan, veelal sectoroverstijgende, initiatieven. Er zijn de afgelopen tijd veel programma's binnen dit preventiebeleid opgericht, vooral op het gebied van gezondheidsbevordering. Enkele voorbeelden betreffen: programma 'Jong Leren Eten' (JLE), initiatief van het ministerie van EZ, met het doel *“kinderen en jongeren meer in aanraking te brengen met kennis en activiteiten over voedsel, zodat zij zelf gezonde én duurzame keuzes kunnen maken”* (JLE, z.d.), programma 'Jongeren Op Gezond Gewicht' (JOGG), dat *“bouwt aan een lokaal, landelijk en internationaal werknets om samen de leefomgeving van kinderen en jongeren gezonder te maken”* (JOGG, z.d.), programma 'Gezond



in de Stad', dat werkt aan het verkleinen van gezondheidsverschillen tussen mensen met een hoge- en mensen met een lage opleiding, programma 'Alles is Gezondheid' en het programma 'Gezonde School' (VWS, 2018a).

Deze beleidsaanpak, het steeds meer oprichten van programma's, baseert het kabinet op twee aannames. De eerste betreft dat intersectorale samenwerking op het thema gezondheid zou leiden tot verdere gezondheidswinst, omdat er meer gezondheidswinst gerealiseerd zou kunnen worden buiten de sector gezondheidszorg, dan daarbinnen (RVZ, 2009). Dit berust op een verkennende studie, waarbinnen, op basis van literatuuronderzoek, potentiële maatregelen gericht op het beïnvloeden van de gezondheid van de bevolking, buiten de gezondheidssector zijn verkend (Storm, Jansen & Schuit, 2009). Het advies buiten de gebaande paden van de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ) stelde, dat het aan politici en bestuurders is om een heldere visie te formuleren op mogelijkheden voor deze gezondheidswinst (RVZ, 2009). Dit kan door samen met andere beleidssectoren programma's te ontwikkelen, die deze winst kunnen verzilveren. De tweede aanname is dat een integrale benadering van problematiek, met nauwe samenwerking van overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties, betere en meer concrete resultaten oplevert (VWS, 2018a).

Met het beperkte wetenschappelijk onderzoek wat tot op heden naar programmatisch samenwerken is gedaan, zijn echter wel al een aantal problemen aan het licht gekomen. Zo blijkt uit onderzoeken naar programmatisch samenwerken binnen het veiligheidsbeleid dat programma's vaak gebrek hebben aan eigenaarschap, omdat het doorgaans geen kernactiviteit van de deelnemende organisaties betreft (van Delden, 2009). Bovendien treden de effecten dat samenwerking tot samenhangende diensten en brede effecten zal leiden wisselend op. De samenhang tussen de organisaties blijft soms gebrekkig (van Delden, 2009).

De vraag is hoeveel deze programma's nu echt bijdragen aan gezondheid. Over de effecten van het nemen van gezondheidsbevorderende maatregelen buiten de gezondheidssector is nog maar weinig bekend (Storm, Jansen & Schuit, 2009). Bovendien zijn de resultaten van samenwerkingen in de publieke dienstverlening nog erg wisselend (van Delden, 2009). De vraag is of het daadwerkelijk zo is dat programmatische samenwerking leidt tot betere resultaten op het gebied van volksgezondheid. Is het zo dat intersectorale beleidsprogramma's in staat zijn om meer publieke waarde te creëren, dan individuele organisaties binnen het gezondheidsdomein dat zouden kunnen doen? De vraag is of deze omvangrijke, kostbare programma's wel zin hebben.

Om dit te onderzoeken worden de kenmerkende eigenschappen van programma's, zoals deze uit de bestuurskundige literatuur tot stand komen, verbonden aan het publieke waarde concept van Moore. Moore (1995) stelde een strategisch raamwerk voor het creëren van publieke waarde op met het concept 'de strategische driehoek', die de elementen 'waarde propositie', 'legitimiteit en steun' en 'operationele capaciteit' bevat. Dit wordt onderzocht voor het programma 'Gezonde School' in een single casestudy.

### **1.3 Doelstelling en onderzoeksvraag**

Het doel van dit onderzoek betreft het verkrijgen van inzicht over de eigenschappen van programmatische samenwerkingen. Om op deze manier meer te weten te komen over in hoeverre programma's in de publieke sector in staat zijn om publieke meerwaarde creëren. Om dit onderzoeksdoel te volbrengen is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

*In hoeverre leiden eigenschappen van programmatische samenwerking, bij het programma 'Gezonde School', tot publieke meerwaarde van de deelnemende organisaties in termen van 'waarde propositie', 'legitimiteit en steun' en 'operationele capaciteit'?*

### **1.4 Relevantie**

Dit onderzoek draagt bij aan de wetenschappelijke kennis met betrekking tot publieke meerwaarde. Er is veel bestuurskundige literatuur beschikbaar over Public Value Management. De meeste literatuur over publieke waarde richt zich op individuele organisaties. Er is echter nog maar weinig bekend over het creëren van publieke meerwaarde binnen programma's, omdat hiernaar nog maar weinig empirisch onderzoek is gedaan. Dit onderzoek draagt bij aan de bestaande bestuurskundige kennis door te onderzoeken in hoeverre de strategische driehoek van Moore (1995) van toepassing is op programmatische samenwerkingsverbanden.

Met betrekking tot programmatisch samenwerken is er veel empirisch onderzoek gedaan naar programma's binnen de veiligheidssector. Voor de gezondheidssector is echter nog niet veel empirisch onderzoek gedaan naar intersectorale programmatische samenwerkingen. Door programmatisch samenwerken binnen het gezondheidsbevorderingsbeleid te onderzoeken, wordt bijgedragen aan de kennis over programmatische samenwerking in het veiligheidsdomein.

Maatschappelijk is dit onderzoek relevant, omdat er steeds meer programma's door de overheid worden opgericht. Deze programma's kosten veel geld en moeten door de Nederlandse belastingbetaler bekostigd worden. Ook kosten programma's de organisaties, die onderdeel zijn van het programma, tijd en capaciteit. Bovendien worden deze programma's als de manier gezien om kinderen gezonder te maken en gezondheidsverschillen terug te dringen. De vraag is in hoeverre deze programma's ertoe in staat zijn dit doel te realiseren. Dit onderzoek brengt in kaart in hoeverre programma's in staat zijn om publieke meerwaarde te creëren en in hoeverre het oprichten van deze programma's en het belastinggeld dat daarmee gemoeid is, daadwerkelijk zinvol is. Daarmee brengt het een relevante bijdrage voor de politiek, beleidsmakers en de Nederlandse samenleving.

## **1.5 Leeswijzer**

Deze scriptie bevat zes hoofdstukken. In het eerste hoofdstuk is een eerste introductie geboden aan het onderwerp programmatisch samenwerken en is de onderzoeksvraag, evenals de doelstelling van deze scriptie, toegelicht. Het tweede hoofdstuk beschrijft wat er in de bestuurskundige literatuur al bekend is over de concepten, die centraal staan in dit onderzoek: programmatisch samenwerken en het creëren van publieke meerwaarde. In hoofdstuk drie worden de gebruikte onderzoeksmethoden en -technieken toegelicht en verantwoord. Hoofdstuk vier beschrijft de casus, het programma 'Gezonde School', en de relevante wet- en regelgeving met betrekking tot het Nederlandse preventiebeleid. In hoofdstuk vijf is de empirie beschreven en geanalyseerd aan de hand van de in hoofdstuk twee besproken theoretische concepten. Tot slot is in hoofdstuk zes de conclusie geformuleerd en de onderzoeksvraag beantwoord.

## **2. Theoretisch kader**

Om de hoofdvraag van dit onderzoek: *In hoeverre leiden eigenschappen van programmatische samenwerking, bij het programma 'Gezonde School', tot publieke meerwaarde van de deelnemende organisaties in termen van 'waarde propositie', 'legitimiteit en steun' en 'operationele capaciteit'?* te beantwoorden wordt allereerst een theoretisch raamwerk met betrekking tot de veranderende staatsvorm van Nederland en het daar bijhorende 'multi-level

governance' (MLG) karakter van de overheid, gecreëerd. De overheid heeft de afgelopen jaren steeds meer programma's opgericht. Die programma's vragen om een andere houding van de overheid, namelijk een voorwaardenscheppende rol. Hierbij creëert de overheid randvoorwaarden, die de samenwerking binnen de programma's stimuleren en richting geven. Het concept van de voorwaardenscheppende staat van van der Meer (2012a) sluit hierop aan. De context waarin de voorwaardenscheppende staat opereert wordt gevormd door het MLG-karakter van het Nederlandse openbaar bestuur, de gedecentraliseerde eenheidsstaat.

Programmatisch samenwerken, waarin publieke- en private actoren samenwerken om activiteiten en doelen te realiseren, maakt deel uit van het MLG-systeem. Er wordt in paragraaf 2.2 verder ingegaan op het concept programmatisch samenwerken. Aan de hand van wat er over samenwerken in de bestaande bestuurskundige literatuur bekend is, worden een drietal eigenschappen van programmatisch samenwerken geformuleerd.

Vervolgens zal nader ingegaan worden op de publieke meerwaarde. De publieke meerwaarde van programmatisch samenwerken sluit aan op het concept 'publieke waarde'. Het publieke waarde creatie concept van Moore (1995), de strategische driehoek, zal worden toegelicht.

Op basis van de literatuur zal in paragraaf 2.4 een hypothese worden geformuleerd. Het hoofdstuk eindigt met het conceptueel model, dat de op basis van de theorie veronderstelde relaties tussen de concepten programmatisch samenwerken en publieke meerwaarde weergeeft.

## **2.1 De voorwaardenscheppende staat**

Een veel voorkomende discussie onder bestuurskundigen, zowel in de wetenschaps- als in de beleidspraktijk, is de discussie hoe ver de overheid moet reiken. Wat maakt een taak een publieke taak? Wat maakt een taak een die door de overheid gerealiseerd moet worden? Er zijn door de tijd heen veel bestuurlijke hervormingen en veranderingen doorgemaakt in het Nederlandse bestuurlijke bestel (Koppenjan & Dicke, 2019).

### **2.1.1. Ontwikkeling naar de voorwaardenscheppende staat**

Het bestuurlijke bestel veranderde vaak mee met het op het desbetreffende moment heersende paradigma. Nederland ging van een nachtwakersstaat (1850 tot 1880), een staat waarbij de overheid slechts als bewaker van de veiligheid optreedt, naar een staatsmodel met een steeds meer toenemende overheidsinterventie. Verklaringen hiervoor zijn de opkomst van de industriële revolutie, democratisering en emancipatie van maatschappelijke en politieke

groeperingen (van der Meer, 2012a). Ten gevolge van de toenemende overheidsinterventie, zijn de overheidsorganisatie, het -personeel, de -financiën en de wetgeving sterk in omvang toegenomen. Hierdoor kwam de verzorgingsstaat in een crisis. Dit staatsmodel werd als onhoudbaar gezien, door zowel bestuurskundigen, als politici.

Vanaf de jaren '80 en '90 deed het New Public Management (NPM) zijn intrede (Koppenjan & Dicke, 2019). De overheid moest beter, sneller en goedkoper worden. Kenmerkend voor het NPM-denken was output-, in plaats van inputsturing en het verbeteren van prestaties en doelmatigheid van de overheid. NPM ging uit van het kunnen realiseren van prestatieverbetering van de overheid, door het stellen van beter meetbare doelen (de Bruijn, 2006). NPM bleek echter niet voldoende toereikend te zijn om fundamentele publieke waarden in de dienstverlening te verankeren. De nadruk was te veel komen te liggen op competitie, schaarste, conflicten en het nemen van risico's (O'Flynn, 2007). Bovendien leidde het bedrijfsmatig meten van overheidsprestaties, door middel van kwantitatieve indicatoren, volgens de Bruijn (2006) tot een aantal perverse effecten.

In het verlengde van NPM ontstond in de tweede helft van de jaren '90 een nieuwe stroming (van der Meer & van den Berg, 2011). Deze stroming greep terug op de traditionele publieke waarden en het onvervreemdbaar onderscheidende van het overheidsdomein. Een andere belangrijke gebeurtenis, die invloed heeft gehad op de publieke sector, betreft de economische crisis in 2007. Dit gaf aanleiding voor overheden om opnieuw het bezuinigingsperspectief de overhand te laten hebben (van der Meer & van den Berg, 2011). Daarnaast hebben een aantal maatschappelijke ontwikkelingen geleid tot een verandering in de mate van dominantie en macht van overheden. Zo zijn burgers steeds hoger opgeleid en steeds mondiger, waardoor zij vaker en actiever hun stem laten horen (van der Meer & van den Berg, 2011). Door het gemakkelijker en sneller kunnen uitwisselen van informatie heeft de overheid ook te maken met invloed van parallelle besluitvormingsarena's op maatschappelijk en politiek gebied. Deze hebben de machtspositie van de overheid ondermijnd. Dit ligt in lijn met de al langer bestaande trend van herschikkingen van de taakverdeling tussen centrale en decentrale overheden. Deze hebben sinds de jaren '60 geleid tot een overdracht van gezag, taken en bevoegdheden naar decentraal niveau (Hooghe, Marks en Schakel, 2010).

### **2.1.2. Kenmerken voorwaardenscheppende staat**

Verschillende adviesraden, onder andere de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), de Raad voor het openbaar bestuur (ROB) en de Raad voor Maatschappelijke

ontwikkeling (RMO), bepleiten dat de overheid moet terugtreden in termen van minder overheid, ten minste een bescheidener rol, in beleid en financiën (Binnema, 2014). Overheid en markt zouden gefaald hebben in het uitvoeren van publieke taken en de overheid zou door haar actief optredende rol, initiatiefrijke burgers in de weg zitten (Binnema, 2014). Deze terugtrekkende overheid hangt samen met het ontstaan van steeds meer samenwerkingsverbanden, waarin private-, maatschappelijke- en overheidsorganisaties samenwerken om het publiek belang te dienen.

In een ‘voorwaardenscheppende staat’ treedt de overheid op als voorwaardenscheppende actor, die ervoor zorgt dat de samenleving zoveel mogelijk zelf publieke voorzieningen organiseert. Een ‘voorwaardenscheppende staat’ kan omschreven worden als *“een staat waarbij het openbaar bestuur de randvoorwaarden schept voor een ordentelijk maatschappelijk verkeer, waarbij de samenleving zelf vorm geeft aan de invulling en uitvoering van de eigen en gedeelde belangen”* (van der Meer, 2012b, p.10). De rol van de overheid bestaat in dit systeem uit het creëren en aanreiken van noodzakelijke randvoorwaarden voor het optimaal opereren van de markteconomie, het maatschappelijk middenveld en individuele burgers (van den Berg & Groeneveld, 2017). Daarom wordt deze staatsvorm ook wel de ‘regulerende staat’ genoemd (van der Meer, 2012b). Van der Meer (2012b, p.10) noemt een aantal kerntaken van een voorwaardenscheppende staat. De eerste kerntaak betreft het instellen van toezichthoudende instanties, om een level playing field te creëren. De tweede betreft het hebben van een betrouwbaar financieel systeem en daarbij het ontwikkelen van een stabiele financiële beleidsomgeving. Ook van belang is dat een voorwaardenscheppende staat het mogelijk maakt een modern systeem van fysieke infrastructuur te hebben en bijdraagt aan de ontwikkeling van menselijke infrastructuur. Tot slot bestaat er in een voorwaardenscheppende staat systeemverantwoordelijkheid voor de overheid. Indien er bedreigingen van vitale delen van de samenleving ontstaan heeft de voorwaardenscheppende staat de plicht te interveniëren (van der Meer, 2012b, p.10).

Deze ontwikkelingen hebben geleid tot een stelsel van MLG. Beleid wordt in dit systeem steeds meer gemaakt en uitgevoerd in een stelsel van beleidsnetwerken, gedecentraliseerde overheden en samenwerkingen tussen private organisaties, adviseurs en de overheid (van der Meer & van den Berg, 2011). Daarbij is het van belang dat de overheid maatschappelijk initiatief leidend laat zijn bij de organisatie van de publieke voorziening (Binnema, 2014). Dit betekent dat de overheid eigenaren van een maatschappelijk initiatief de vrijheid moet geven eigenstandige keuzes te kunnen maken inzake identiteit, omvang, keuzeaanbod en kwaliteit en dat zij zich

niet te veel met de inhoud van de publieke voorziening dient te bemoeien (Binnema, 2014). Het is belangrijk dat de overheid geen top-down beleid voert, maar voor de maatschappij de juiste omstandigheden creëert om de samenleving in staat te laten zijn om tot initiatieven te komen (Verhoeven, 2010). In het steeds meer oprichten van programma's, kan deze voorwaardenscheppende rol van de overheid teruggezien worden. Door de samenwerkingsverbanden een meer decentraal karakter te geven en daarmee dichterbij de burger, zouden deze samenwerkingsverbanden meer ruimte bieden voor initiatiefrijke burgers en meer ingericht zijn op de eigen verantwoordelijkheid van de maatschappij.

### **2.1.3. Tekortkomingen voorwaardenscheppende staat**

De economische crisis heeft er echter voor gezorgd dat de tekortkomingen van een voorwaardenscheppende staat als staatsmodel aan het licht kwamen (van der Meer, 2012b). Door de bankencrisis is het vraagstuk aan het licht gekomen, of nationale overheden in deze tijd van Europeanisering nog wel voldoende in staat zijn dergelijke crises op te lossen. Van der Meer (2012a) stelt dat financiële governance structuren op internationaal en Europees niveau hierin te kort schieten. Een tweede tekortkoming betreft het tekortschieten van operationele kennis en vaardigheden van politieke bestuurders en ambtenaren (van der Meer, 2012b). Daardoor is de systeemverantwoordelijkheid en eigenlijk het hele vermogen om de staatstaken die zijn belegd bij de overheid in een voorwaardenscheppend staatsmodel, in twijfel getrokken. Samenhangend hiermee is de vraag of toezichhoudende instanties, voldoende capaciteit en kennis toebedeeld hebben gekregen om hun taken uit te kunnen voeren. In een voorwaardenscheppende staat is dit van belang, omdat door de indirecte overheidsbemoeienis pas achteraf opgetreden kan worden (van der Meer, 2012a). Ten slotte is er een kloof tussen wat de maatschappij van de overheid verwacht en wat zij wil dat er op collectief niveau geregeld wordt. Burgers willen risico's mijden, maar willen vervolgens niet zaken op collectief niveau regelen. Het gevaar dreigt dat politieke wensen, als maatschappelijke waarheid worden beschouwd (van der Meer, 2012b).

## **2.2 Programmatische samenwerking**

### **2.2.1. Samenwerken in de publieke sector**

In de bestuurskundige literatuur wordt veel gesproken over samenwerken. Samenwerking wordt gezien als een van de belangrijkste beleidsregels voor de eenentwintigste eeuw. Samenwerking genereert betere outcomes, dan wanneer de betreffende partijen in plaats van

samen te werken, met elkaar zouden concurreren (Axelrod, 1984). Ook Alter & Hage (1993) spreken van een heersende aanname dat onafhankelijke groepen die bewust met elkaar samenwerken, samen effectiever zijn in het verlenen van complexe maatschappelijke diensten, dan dezelfde organisaties als zij individueel zouden opereren. Provan en Milward (2001) stellen dat netwerksamenwerking vooral in de publieke sector noodzakelijk is, omdat samenwerking de integraliteit tussen verschillende sectoren bevordert en alleen door samen te werken de pluriforme behoeften van burgers beantwoord kunnen worden. De unieke kenmerken van publieke dienstverlening: schaarse middelen, complexe problemen en verkokerde professionals, zorgen voor de aannemelijkheid dat samenhang het beste kan worden verbeterd door programmatische samenwerking tussen organisaties, meer dan door hiërarchische sturing of marktwerking (van Delden, 2009, p.33). Het werken in netwerken is de oplossing om effectief diensten te kunnen verlenen, met daarbij wel het behouden van een acceptabele mate van autonomie van de individuele organisaties binnen de netwerken (Provan & Milward, 2001).

Hierbij komen verschillende samenwerkingsvormen aan bod, zoals netwerksamenwerking, publiek-private samenwerking en programmasamenwerking. De meest wenselijke vorm om samenhang tussen organisaties vorm te geven is door coördinatie in de vorm van netwerken (van Delden, 2009). Kenmerkend voor netwerken zijn de wederzijdse afhankelijkheden tussen de actoren die zich in een netwerk bevinden (de Bruijn & ten Heuvelhof, 2007). Het doel van de meeste publieke netwerken is om toegankelijkheid, gebruik, responsiviteit en integraliteit te verbeteren, in combinatie met het laag houden, al dan niet reduceren van kosten (Provan & Milward, 2001, p.417). De Bruijn & ten Heuvelhof (2007) definiëren een netwerk als een aantal actoren met verschillende doelen en belangen en verschillende middelen, die van elkaar afhankelijk zijn voor de realisatie van hun (gemeenschappelijke) doelen. Agranoff (2006) stelt dat samenwerking refereert naar het gezamenlijk werken aan het oplossen van een probleem of activiteit. Dit kan regelmatig of af en toe plaatsvinden en kan zich voordoen binnen, tussen of buiten formele organisaties (Agranoff, 2006). Agranoff & McGuire (2003) maken de definitie meer op organisatieniveau gericht. Zij stellen dat samenwerkingsverbanden processen betreffen die opereren in multi-organisationale verbanden om problemen op te lossen, die niet gemakkelijk door individuele organisaties opgelost kunnen worden (Agranoff & McGuire, 2003).

### **2.2.2. Definitie programmatische samenwerking**

Huxham & Vangen (2000) stellen dat het publieke beleid samenwerking steeds meer coördineert middels prikkels en richtlijnen voor samenwerkingsinitiatieven tussen de publieke-



, private- en vrijwillige sector. Deze integrale samenwerkingsinitiatieven zijn voornamelijk programmatische samenwerkingsverbanden gericht op het praktisch aanpakken van maatschappelijke problemen in duurzame verbanden (van Delden, 2009, p.13). Omdat dit onderzoek gericht is op het programma Gezonde School en dit een programma betreft is de definitie van Delden de meest relevante. Van Delden (2009, p.18) definieert een programmatische samenwerking als coördinatie in de vorm van netwerken tussen organisaties die gericht zijn op activiteitenprogramma's en brede maatschappelijke doelen. Kenmerkend voor programmatische samenwerking is (1) dat dit bedoeld is om een specifiek maatschappelijk probleem of opgave aan te pakken en (2) dit gericht is op een meer effectieve uitvoering door professionals, waarbij veel kennis moet worden uitgewisseld tussen twee complementaire partners in de vorm van een duurzaam uitvoerend werkverband, tussen meerdere organisaties (van Delden, 2009). Van Delden (2009, p. 183) stelt dat het samenwerkingsresultaat wordt bepaald door groepsbinding die wordt opgebouwd via gezamenlijke acties.

### **2.2.3. Kernrollen in programma's**

Van Delden (2009, p.128) stelt dat idealiter de rolverdeling in een programma als volgt is. De overheid richt het samenwerkingsverband op, gericht op het oplossen van maatschappelijke knelpunten of beleid en vervult de rol van het geven van richting aan de samenwerking. Deze rol bestaat uit het formuleren van doelen, het stimuleren van de samenwerking en het beoordelen van resultaten (van Delden, 2009, p.130). De overheid heeft als doelen en ambities het tot uitvoering kunnen brengen van beleidsambities, realiseren van probleemoplossingen, sectorale voordelen, politieke consensus en persoonlijke ambities.

Bestuurders hebben als voornaamste rol het gezamenlijk sturen van het samenwerkingsverband. Zij sturen de samenwerking door te onderhandelen, doelen vast te stellen en te beslissen over de bijdrage van de eigen organisatie aan het samenwerkingsverband (van Delden, 2009, p. 132). Dit gebeurt eerst in een voorbereidend bestuurlijk overleg en vervolgens in een stuur- of regiegroep, waar alle bestuurders van de deelnemende organisaties in het samenwerkingsverband zijn vertegenwoordigd. De belangen en doelen betreffen het organisatiebelang, het onderhouden van de relatie met de overheid en bestuurlijke collegialiteit.

Managers zorgen voor de structuur binnen het samenwerkingsverband door het maken van afspraken aangaande de te leveren capaciteit per organisatie en de procedures. Regisseurs verbinden de partners praktisch en communicatief, zowel horizontaal als verticaal. Professionals werken met volledige inzet aan het oplossen van de complexe problematiek.

Burgers informeren de samenwerkende partners door middel van het benoemen van de op te lossen knelpunten en het uiten van wensen. Echter, volgens van Delden (2009, p.128) doen zich een reeks invloedverschuivingen tussen actoren op verschillende niveaus voor. Daarom zijn overheid, bestuurders, professionals, burgers, regisseurs en managers wisselend aan zet en is de bijdrage van actoren onvoorspelbaar. Dit resulteert in stagnaties in de ontwikkeling van de samenwerking.

#### **2.2.4. Eigenschappen programmatische samenwerking**

In de literatuur komen een aantal kenmerken en eigenschappen van programmatisch samenwerken naar voren. Voor dit onderzoek zijn de meest relevante samengevoegd tot drie kerneigenschappen van programma's. Deze eigenschappen kunnen een negatieve of een positieve werking hebben op de programmatische samenwerking.

##### *1. Verschillende doelen en belangen*

Eén van de eigenschappen van een programma betreft dat de programmaleden van de verschillende organisaties vaak uiteenlopende doelen hebben. Publieke managers ervaren daardoor vaak extreme frustraties binnen het samenwerkingsverband (Huxham & Vangen, 2000). Enerzijds omdat er te weinig richting wordt gegeven ten aanzien van de prioritering van alle initiatieven die worden gestimuleerd. Anderzijds omdat er moeilijkheden ontstaan in de communicatie en bij het verkrijgen van consensus binnen het samenwerkingsverband, omdat de betrokken partijen binnen het samenwerkingsverband van elkaar kunnen verschillen (Huxham & Vangen, 2000). De verschillende organisaties kunnen onderling grote verschillen hebben en ervaren in doelen, procedures en structuren, professionele talen, verantwoordelijkheden en macht (Huxham & Vangens, 2000). Hiermee gepaard gaat het probleem wat Gerritsen (2011) beschrijft als het probleem van domeinbelangen en verkokerde percepties. Organisaties hebben verschillende en veelal tegenstrijdige belangen, verschillende percepties, maken eigen referentiekaders en herkennen daardoor anomalieën niet (Gerritsen, 2011, p.173). Toch moeten de actoren binnen een samenwerkingsverband er met elkaar voor zorgen dat zij in en als het samenwerkingsverband, een bijdrage leveren aan het algemene doel van betaalbare en kwalitatief adequate voorziening in behoeften van burgers (Span, Luijckx, Schols & Schalk, 2009).

De eigenschap doelconsensus is een positieve benadering van het kenmerk van de verschillende doelen en belangen. Kickert, Klijn & Koppenjan (1997) stellen dat het in een samenwerkingsverband van belang is dat actoren niet meer de doelen van de individuele

organisatie nastreven. Het is belangrijk dat een programma zorgt voor doelconsensus onder de deelnemers uit het programma, zodat alle actoren bereid zijn om deze doelen na te streven.

## *2. Management, sturing en coördinatie*

Agranoff & McGuire (2001) stellen dat het creëren van goede resultaten in netwerken, onmogelijk is zonder netwerkmanagement. Omdat programmatisch samenwerken een vorm van netwerksamenwerking betreft, is deze aanname voor dit onderzoek relevant. In veel samenwerkingsverbanden wordt er naast de administratief leider en het managementcomité, bestuur, of stuurgroep, een individu aangesteld als manager van het samenwerkingsverband. Deze persoon is meestal onafhankelijk en geen lid van het samenwerkingsverband zelf, of van één van de organisaties binnen het samenwerkingsverband (Huxham & Vangen, 2000). Meestal rapporteert de manager aan het leidend managementcomité, de stuurgroep of het bestuur. Vaak zijn deze managers erg invloedrijk, omdat zij enkel in dienst zijn van het samenwerkingsverband en hun enige werkactiviteit draait om het samenwerkingsverband. In tegenstelling tot de andere leden, die vaak ook werkactiviteiten uitvoeren bij hun eigen organisatie (Huxham & Vangen, 2000). Daarom hebben zij ook vaak meer begrip voor en van het samenwerkingsverband, dan de andere leden en bepalen de persoonlijke voorkeuren van deze managers vaak de mate van energie waarmee een bepaald agendapunt naar voren wordt gedragen (Huxham & Vangen, 2000).

In de meeste samenwerkingsverbanden wordt de positionele leidersrol aan een managementcomité, bestuur of stuurgroep, bestaande uit individuen die organisaties van het samenwerkingsverband vertegenwoordigen, toebedeeld (Huxham & Vangen, 2000). Formeel hebben deze individuen gezamenlijke beslissingsbevoegdheid. Echter, vaak wordt er binnen dit comité, bestuur of deze stuurgroep één individu als positionele leider aangesteld die de rol van voorzitter aanneemt. Deze positie kan veel invloed hebben op de leden van het leidende comité. Een dominante voorzitter zou ervoor kunnen zorgen dat de mening en het leidend vermogen van de overige leden van het comité niet tot zijn recht komt. Een minder dominante voorzitter ervoor zou kunnen zorgen dat het comité gebrek aan sturing en richting heeft (Huxham & Vangen, 2000).

Naast een onafhankelijke programmamanager en een leidende stuurgroep, is het ook wenselijk om een administratief leidende organisatie aan te wijzen. Deze kan helpen bij het vaststellen van de verdeling van activiteiten en middelen. Huxham & Vangen (2000) stellen dat in samenwerkingsverbanden vaak een organisatie aangewezen wordt als leidende organisatie, of

dat er één genomineerd moet worden. In andere gevallen wordt de leiding genomen door een organisatie die de samenwerking als eerste initieerde of startte, of door een ‘host organization’, die de samenwerking praktisch en administratief ondersteund. De verdeling van activiteiten en middelen is belangrijk binnen een programma. Hoe meer middelen gedistribueerd worden naar de organisaties in het netwerk, hoe meer zij gemotiveerd zullen zijn om te concurreren met andere organisaties, om zoveel mogelijk middelen te krijgen (Provan & Milward, 2001, p.418). Shehu & Akintoye (2009) concludeerden in hun onderzoek ook dat goede programmacoördinatie belangrijk is voor het programmasucces. Ook zij zien een belangrijke taak voor de administratieve leider om te zorgen voor een efficiënte verdeling van middelen en het bewaken van capaciteit.

Uit bovenstaande kan geconcludeerd worden dat het een positieve werking heeft op een programma, indien het programma beschikt over een onafhankelijke manager, een stuurgroep met een positionele leider en een administratief leidende organisatie.

### *3. Eigen initiatief*

Overeenkomend met de aanbeveling van de RMO dat eigenaren van een maatschappelijk initiatief de vrijheid zouden moeten krijgen inzake identiteit, omvang, keuzeaanbod en kwaliteit, zien Huxham & Vangen (2000) ook het gevaar van het opleggen van samenwerkingen en de inrichting daarvan door beleidsmakers en vaak tevens financiers, in plaats van door de initiatiefnemers of de leden van het samenwerkingsverband zelf. Dit zorgt ervoor dat deze opgelegde samenwerkingsverbanden vaak ook een voorgeschreven type (management)structuur toegewezen krijgen. Ook al is er veel tijd besteed aan de bepaling van de inrichting van de structuur van een samenwerkingsverband, vaak komen structuren tot stand in de praktische realiteit, gebaseerd op de taken die de samenwerkingsverbanden behelzen (Huxham & Vangen, 2000). Het komt daarom de werking van het samenwerkingsverband niet ten goede, om in opgelegde structuren te moeten werken.

## **2.3 Publieke meerwaarde**

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat samenwerkende organisaties potentieel beter en efficiënter diensten kunnen verlenen, mits zij alle eigenschappen op een positieve wijze weten te realiseren. Betekent dit dan ook dat deze op programmatische basis samenwerkende organisaties, publieke meerwaarde creëren?

Er is in de bestuurskundige literatuur veel geschreven over publieke meerwaarde. Moore (1995) beschreef het creëren van publieke waarde als eerste in zijn boek ‘Creating Public Value’. Hij richt zich hierbij voornamelijk op hoe individuele organisaties publieke meerwaarde kunnen creëren. Echter, in de huidige samenleving wordt zoals eerder beschreven steeds vaker samengewerkt om meervoudige beleidsproblemen aan te pakken (Bryson, Sancino, Benington & Sørensen, 2017). Geuijen (2014) stelt dat om publieke meerwaarde te creëren, samenwerking in de huidige tijd zelfs vaak vereist is. In de huidige praktijk is het namelijk lastig voor individuele organisaties om publieke meerwaarde te creëren. Problemen zijn te complex en de middelen en het draagvlak vaak te beperkt, om door individuele organisaties zelf opgelost te kunnen worden (Geuijen, 2014).

### **2.3.1. Public value management**

Zoals in paragraaf 2.1.1. beschreven, heeft het NPM-denken lang de overhand gehad in de bestuurskundige literatuur. Echter, NPM lijkt plaats te hebben gemaakt voor een nieuw paradigma, het Public Value Management. Public Value Management wordt als nieuw paradigma gezien om publiek management en leiderschap te duiden (Moore, 2013). Publieke organisaties willen net als private organisaties toegevoegde waarde creëren, ter bevordering van hun bestaansrecht.

Moore (1995) stelt dat publieke organisaties zich ook zouden moeten focussen op het creëren van maatschappelijke meerwaarde, daar waar private organisaties zich richten op het creëren van shareholder-waarde. Doordat publieke organisaties vaak vage, niet meetbare doelen hebben, is het lastig voor managers te bepalen wat die publieke meerwaarde exact behelst (Moore, 1995). Daarom moeten verkozen politici vaststellen wat de publieke meerwaarde is (Moore, 1995). Zij bepalen immers de prioritering van de uitgaven van het publieke (belasting)geld. Politici zouden echter niet alleen moeten bepalen waar het geld aan uitgegeven moet worden. Ook direct betrokken burgers hebben inspraak op te nemen beslissingen, denk bijvoorbeeld aan het bouwen van huizen, of het aanleggen van nieuwe vliegroutes. Maar ook voor publieke organisaties zelf geldt dat zij moeten bepalen waar zij hun budget aan uit willen geven (Dorp, Overmans, Geuijen, Noordegraaf & ‘t Hart, 2018). Wil een school bijvoorbeeld wel budget uitgeven aan gezondheid, of wil zij dat enkel besteden aan leerprestaties.

### **2.3.2. Definitie publieke meerwaarde**

Meerdere bestuurskundigen hebben publieke waarde gedefinieerd. Moore (1995, p.10) definieert publieke meerwaarde als *“het door een publieke organisatie leveren van diensten,*

*die op zowel korte, als lange termijn waarde voor het publiek creëren*". Bennington (2011) definieert publieke waarde als *"enerzijds wat de publieke waarden zijn en aan de andere kant wat deze waarden toevoegen voor het publiek"*. Hartley (2011) stelt dat publieke meerwaarde gecreëerd wordt, indien de maatschappelijke behoeften en de publieke dienstverlening goed op elkaar zijn afgestemd.

Bozeman (2007) definieert publieke waarde voornamelijk vanuit het perspectief om 'public failure' te voorkomen. Hij heeft de volgende definitie geformuleerd: *"A society's 'public values' are those providing normative consensus about: (a) the rights, benefits, and prerogatives to which citizens should (and should not) be entitled; (b) the obligations of citizens to society, the state, and one another; and (c) the principles on which governments and policies should be based."* (Bozeman, 2007, p.13). Deze definitie sluit goed aan op de rol die voor de overheid is weggelegd als voorwaardenscheppende staat, zoals in paragraaf 2.1.1. beschreven. Deze definitie is, meer dan de eerdergenoemde definities, gericht op de verantwoordelijkheid van de overheid om publieke waarde te creëren en niet op het daadwerkelijk creëren van die publieke waarde door de overheid zelf (Rutgers, 2011).

### **2.3.3. De strategische driehoek in netwerken**

Publieke meerwaarde creëren kan volgens Moore (2013) enkel indien de drie elementen uit de 'strategische driehoek' in balans en aanwezig zijn. De drie elementen betreffen: (1) 'publieke waarde propositie', (2) 'legitimiteit en steun' in een relevante omgeving en (3) 'operationele capaciteit' (Moore, 1995). De publieke waarde propositie is het antwoord op de vraag welke maatschappelijke meerwaarde de organisatie wil realiseren. Indien de publieke waarde propositie duidelijk en helder geformuleerd is, is dit echter nog niet voldoende om daadwerkelijk publieke meerwaarde te creëren. Er moet namelijk ook voldoende capaciteit beschikbaar zijn om de ambitie te kunnen realiseren. Vervolgens moet deze publieke waarde propositie op steun kunnen rekenen van de legitimerende omgeving (VNG, 2018). Legitimiteit en steun is vereist, omdat politici, burgers en de organisatie zelf wel achter de ambitie moeten staan. Alleen zo kunnen zij ervoor zorgen dat deze ambitie daadwerkelijk ook publieke meerwaarde oplevert (Dorp et al., 2018). Operationele capaciteit gaat over het voldoende beschikken over systemen, structuren en professionals om de publieke meerwaarde te kunnen realiseren (Schmidt et al., 2019). Om tot een effectief optreden te kunnen komen moeten de elementen, wat een organisatie en haar partners willen (waarde propositie), wat zij van hun stakeholders mogen (legitimerende omgeving) en wat zij met elkaar kunnen (operationele capaciteit), met elkaar overeenkomen (VNG, 2018).

De strategische driehoek van Moore (1995) helpt om meer aandacht te vestigen op de publieke waarde propositie. Daarin is het voor organisaties ten eerste belangrijk om een verschuiving te realiseren van de focus van het organiseren van rollen en taken, naar de focus op de maatschappelijke opgaven en het vormen van netwerken van betrokkenen (Dorp et al., 2018). Ten tweede is het belangrijk de enkelvoudige, financieel meetbare benadering van presteren en het meten van resultaten achterwegen te laten en te focussen op een meer holistische bandering van kwaliteit, prestatie en verantwoording (Dorp et al., 2018).

#### **2.3.4. Publieke waarde propositie**

Moore (2013) stelt dat het van belang is dat ondanks doelen van publieke organisaties vaak vaag zijn, deze wel duidelijk gearticuleerd worden door de organisatie. Een organisatie kan alleen publieke meerwaarde creëren, indien zij ook heeft vastgesteld welke maatschappelijk bijdrage zij wil leveren aan de maatschappij. Belangrijk is ook dat binnen de organisatie een algeheel overeenstemmend beeld is van wat deze publieke waarde zou moeten zijn.

Voor programma's geldt dat dit een extra uitdaging met zich meebrengt. Programma's hebben namelijk de eigenschap dat er sprake is van verschillende belangen en doelen, doordat er meerdere organisaties in een programma betrokken zijn. Het is van belang om een gezamenlijk doel te hebben, waaraan de organisaties binnen het samenwerkingsverband zich committeren. Echter, organisaties hebben jarenlang gewerkt aan het formuleren van hun eigen publieke meerwaarde en het helder maken van hun eigen missie (Geuijen, 2014). Om dat opeens in te leveren voor het gezamenlijke doel van het samenwerkingsverband is niet gemakkelijk. Om samenwerking te realiseren moet er tot doelvervlochten worden gekomen, op netwerk niveau om maatschappelijke meerwaarde te creëren en op organisatieniveau om doel- en identiteitsaanpassingen te realiseren (Geuijen, 2014, p.94).

#### **2.3.5. Legitimiteit en steun**

Een legitimerende omgeving is volgens Moore (2013) het geheel van spelers die het handelen van een programma van steun en legitimiteit kunnen voorzien. Deze spelers betreffen de organisaties die onderdeel zijn van het programma en betrokken andere organisaties, evenals burgers. Al deze spelers moeten het eens zijn met de door de organisatie vastgestelde visie. Moore (2013) stelt dat het hierbij om spelers binnen de organisatie zelf gaat, maar ook om spelers buiten de organisatie. Naast interne steun en steun van stakeholders, moet er volgens Moore (2013) ook externe legitimiteit voor de waarde propositie van de organisatie worden verkregen. Met externe legitimiteit wordt politieke steun bedoeld. Ook de politiek moet achter

het programma staan. En juist de politiek wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van conflicterende waarden.

In programma's brengt dit net zoals de visie, een extra uitdaging met zich mee. Er moet niet alleen consensus komen over de missie van het programma, er moet ook sprake zijn van daadwerkelijke commitment door alle organisaties en medewerkers die zich binnen het programma bevinden.

Daarnaast, zoals ook Provan & Milward (2001) erkennen, zijn stakeholders erg belangrijk voor het succes van een programma. Netwerken creëren meerwaarde indien dienstverlening door de samenwerking toegankelijker, gebruiksvriendelijker en efficiënter wordt, er meer klanttevredenheid is en de dienstverlening betere outcomes met zich meebrengt. Het voordeel van publieke sectornetwerken is dat veel professionals en ambtenaren die werken in deze netwerken, gecommitteerd en intrinsiek gemotiveerd zijn om de burgers te voorzien van goede dienstverlening (Provan & Milward, 2001, p.423).

Maar laatstbenoemde voordeel, kan ook als nadeel worden gezien. Bij programma's komt namelijk een extra uitdaging kijken bij het verkrijgen van steun door de omgeving. De prioritering van de eigen organisatiedoelen en de doelen van het samenwerkingsverband moet nader worden bekeken (Geuijen, 2014). Indien meer publieke waarde gecreëerd kan worden met de netwerkdoelen zullen die prioriteit moeten krijgen, ook met betrekking tot het budget (Geuijen, 2014).

### **2.3.6. Operationele capaciteit**

Om publieke meerwaarde te creëren moet een organisatie beschikken over voldoende operationele capaciteit (Moore, 1995). De organisatie moet beschikken over voldoende middelen, mensen en financiën, maar ook bijvoorbeeld over technologie en kennis, om de gewenste outcomes te kunnen bereiken (Bennington & Moore, 2011). Moore (1995) stelt dat een maatstaf van operationele capaciteit betreft dat een organisatie goed in staat is zich aan te passen aan andere organisaties en op basis van deze samenwerking haar activiteiten goed kan afstemmen. Hier kan vergelijking gevonden worden met de eigenschap management, sturing en coördinatie.

Voor programma's is het genereren van operationele capaciteit gemakkelijker, dan voor individuele organisaties. Volgens Geuijen (2014) wordt door netwerksamenwerkingen de operationele capaciteit namelijk aanzienlijk vergroot. Belangrijk voor de operationele capaciteit



in netwerken is het beschermen, ondersteunen en versterken van flexibel gemaakte en aangepaste professionele repertoires en performances (Geuijen, 2014, p.95).

### **2.3.7. Potentieel negatieve dynamieken van programma's**

Het nieuwe Public Value Management paradigma blijkt in de praktijk nog niet aan de orde. Stoker (2006) concludeert dat organisaties nog steeds voornamelijk bezig zijn met de vraag hoe organisatietargets zo goed mogelijk kunnen worden gerealiseerd. Publieke organisaties zijn nog steeds ingericht op het meten van meetbare output, prestatiecontracten en klanttevredenheid (Stoker, 2006). Ook Provan & Milward (2001) stellen dat organisaties of netwerken vaak gefocust zijn op het minimaliseren van meetbare problemen, bijvoorbeeld bij psychologische samenwerking het aantal zelfdodingen in een community (Provan & Milward, 2001, p. 417). Ook de Bruijn (2006) stelt dat te veel focus op kwantitatief meetbare doelstellingen perverse effecten met zich meebrengt.

Geuijen (2014) beschrijft twee potentieel negatieve dynamieken, die zich kunnen voordoen binnen samenwerkingsverbanden op het gebied van het creëren van publieke meerwaarde: (1) te veel focus op operationele capaciteit en (2) te veel nadruk op een legitimerende omgeving. Om publieke meerwaarde te creëren in netwerken, zowel voor het netwerk als de individuele organisaties binnen het netwerk, is het van belang de twee potentieel negatieve dynamieken tegen te gaan. Te veel focus op operationele capaciteit kan in samenwerkingsverbanden teruggezien worden in de afweging of de personeelsinzet die een organisatie binnen het samenwerkingsverband kwijt is voor de samenwerking het wel waard is (Geuijen, 2014, p.92). Ook leidt te veel focus op operationele capaciteit tot instrumentalisering en starre professionaliteit (Geuijen, 2014, p.92). Werknemers gaan bepaalde instrumenten juist wel en andere juist niet inzetten om bepaalde werkwijzen te hanteren, om geloofwaardig te zijn (Geuijen, 2014, p.92). Soms heeft dit ook als gevolg dat de organisatie het samenwerkingsverband wel een goed idee vindt, maar zich liever focust op werk wat bewezen resultaten oplevert.

Te veel focus op een legitimerende omgeving roept vraagstukken als politieke druk versus geloofwaardigheid van de medewerkers binnen het samenwerkingsverband en de kracht tussen hiërarchische versus horizontale prikkelstructuur (Schillemans, 2007). Veel publieke organisaties verliezen zich in instrumenten toepassen, het volgen van verantwoordingsystemen en kostenbesparingsoperaties ten behoeve van efficiency en capaciteit (Geuijen, 2014). Door de focus op transparantie, is er gebrek aan aandacht aan de waartoe-vraag ontstaan. Bovendien

zou dit kunnen leiden tot een ‘rituele dans’. Dit houdt in dat er enkel nog gekeken wordt naar hoe de stakeholders tevreden zijn te houden en hoe burgers kunnen participeren. Maar er zou niet alleen naar de tevredenheid van stakeholders van het programma gekeken moeten worden. In plaats daarvan zouden programma’s doen, wat voor de maatschappij als geheel het beste is (Geuijen, 2014).

De eigenschappen hangen samen met deze potentieel negatieve dynamieken. Zo kan een negatieve uitwerking van een eigenschap gevolgen hebben voor de werking van het programma.

### 2.3.8. Deelconclusie publieke meerwaarde in programma’s

Op basis van de in deze paragraaf beschreven theorie is in onderstaande tabel een overzicht van de indicatoren, behorend bij de elementen waarde propositie, legitimiteit en steun en operationele capaciteit, weergegeven.

Variabele	Indicator
Waarde propositie	Missie Doelvervlochtening
Legitimiteit en steun	Interne steun Externe steun
Operationele capaciteit	Middelen Kennis en kunde

Tabel 1. Publieke meerwaarde in programma’s

## 2.4 Hypothese

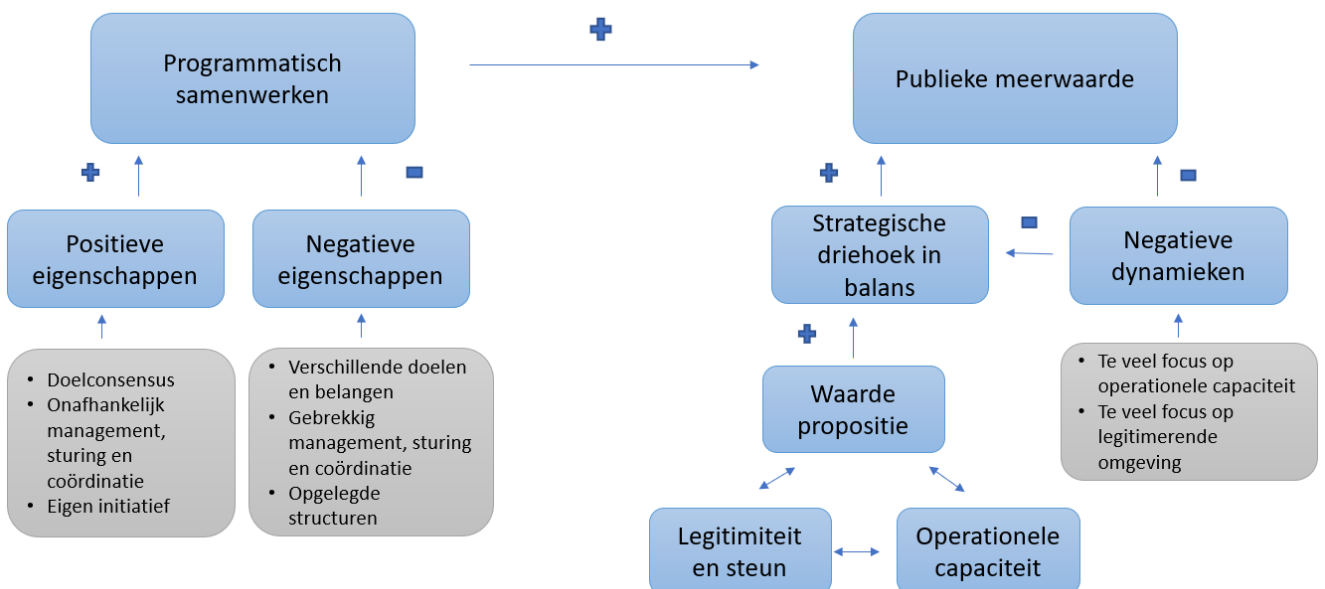
Op basis van de in dit hoofdstuk uitgewerkte theorieën zullen in deze paragraaf de verwachtingen ten aanzien van de onderzoeksvraag worden geformuleerd. Hierbij zal de koppeling gemaakt worden tussen de concepten programmatisch samenwerken en publieke meerwaarde.

Op basis van de theorie kan er worden gesteld dat samenwerkende organisaties betere outcomes kunnen genereren, dan organisaties die niet samenwerken. Echter, programma's hebben een aantal kenmerkende eigenschappen, die een negatieve of positieve werking op het samenwerkingsverband kunnen hebben. Op basis van de literatuur is de verwachting dat programmatisch samenwerken kan leiden tot meer publieke waarde creatie. Er is immers meer operationele capaciteit, doordat meer organisaties samenwerken, er is meer legitimiteit en steun, omdat het samenwerkingsverband een grotere omgeving kan bedienen en er kan meer publieke

waarde gecreëerd worden, door een meer integrale aanpak. Echter, Geuijen (2014) omschrijft twee potentiële negatieve dynamieken, die zich bij het creëren van publieke meerwaarde in samenwerkingsverbanden kunnen voordoen. Daarom is de verwachting dat programma's zich te veel gaan focussen op de legitimerende omgeving en operationele capaciteit. Dit leidt tot de volgende verwachting voor het programma Gezonde School: *Programma Gezonde School kan meer publieke waarde creëren, dan dat de organisaties dat individueel opererende zouden kunnen doen, mits het programma rekening houdt met de potentiële negatieve eigenschappen en dynamieken, te veel focus op operationele capaciteit en te veel nadruk op een legitimerende omgeving, van programma's.*

## 2.5 Conceptueel model

Uit voorgaande paragrafen blijkt samenhang tussen de eigenschappen van programma's en de mate van publieke waarde creatie. De drie eigenschappen van programmatisch samenwerken kunnen een positieve of een negatieve invloed hebben op programmatisch samenwerken. In onderstaand conceptueel model worden de op basis van de literatuur veronderstelde relaties met betrekking tot eigenschappen van programmatische samenwerking en het creëren van publieke meerwaarde weergegeven.



Figuur 1. Conceptueel model programmatisch samenwerken en publieke meerwaarde.

## 3. Methode

In dit hoofdstuk wordt de keuze voor de gebruikte onderzoeksmethoden verantwoord. Met het kiezen van de onderzoeksmethode is rekening gehouden met inzichten uit de literatuur, zoals deze zijn beschreven in hoofdstuk twee en met de doelstelling van het onderzoek, beschreven in het eerste hoofdstuk. Het hoofdstuk begint met een operationalisering van de in dit onderzoek gebruikte concepten. Deze operationalisering is gebaseerd op de inzichten uit de bestaande literatuur. Vervolgens wordt de keuze voor het onderzoeksdesign verantwoord en wordt toegelicht hoe de kwalitatieve gevalstudie is vormgegeven. Ten slotte wordt verantwoord hoe de data is verzameld en is geanalyseerd.

### 3.1 Operationalisering

De concepten die in dit onderzoek een rol spelen zijn eigenschappen van programmatisch samenwerken en publieke meerwaarde. Voor beide concepten is een drietal indicatoren opgesteld. De indicatoren voor het concept eigenschappen betreffen ‘verschillende doelen en belangen’, ‘management, sturing en coördinatie’ en ‘eigen initiatief’. Voor het concept publieke meerwaarde zijn de indicatoren ‘waarde propositie’, ‘legitimiteit en steun’ en ‘operationele capaciteit’. Per indicator is bepaald welke bron nodig is om antwoord te vinden op de bijbehorende vraag. Dit is te vinden in onderstaande tabel.

Theoretisch concept		Indicatoren	Vragen	Methode
Eigenschappen programmatisch samenwerken		Verschillende doelen en belangen	Grote verschillen in doelen en belangen organisaties onderling en organisaties en programma?	Document analyse + interviews
		Management, sturing en coördinatie	Onafhankelijke manager, een stuurgroep met dominante of niet dominante voorzitter en een host-organization?	Document analyse + interviews
		Eigen initiatief	Zelf sturings- en coördinatievorm bepaald of opgedragen?	Document analyse
Publieke meerwaarde	Publieke waarde propositie	Missie	Heldere missie overeenkomend met deelnemende organisaties?	Document analyse + interview
		Doelvervlochtening	Komen doelen van programma overeen met organisatiedoelen en stellen organisaties prioriteit aan programmadoelen?	Document analyse + interview

	Legitimiteit en steun	Interne steun	Commitment binnen programma? Stakeholders eens met programmadoelen?	Document analyse + interview
		Externe steun	Staat de politiek achter het programma?	Document analyse + interview
	Operationele capaciteit	Middelen	Voldoende financiële middelen, systemen en capaciteit?	Document analyse + interview
		Kennis en kunde	Voldoende professionals en technologie?	Document analyse + interview

Tabel 2. Operationalisering

## 3.2 Onderzoeksopzet

### 3.2.1. Kwalitatief onderzoek

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag wordt een kwalitatieve onderzoeksmethode gehanteerd. De volgende redenen hebben ertoe geleid dat kwalitatief onderzoek als geschikte methode voor dit onderzoek wordt geacht. Een kwalitatieve onderzoeksmethode is ten eerste geschikt voor onderwerpen, waarover nog niet veel bekend is in de wetenschap (Hemingway, 2005). Bovendien leent kwalitatief onderzoek zich goed voor het ontdekken van ervaringen en onderlinge relaties (Boeije, 2016). Programmatische samenwerking is een relatief nieuw concept. De doelstelling van dit onderzoek betreft inzicht verkrijgen in de werking van programmatische samenwerkingsverbanden in de publieke sector en in hoeverre zij beter in staat zijn, dan individuele organisaties, om publieke meerwaarde te creëren. Hierbij is het van belang de onderlinge relaties binnen het programma te kunnen onderzoeken. Ook biedt kwalitatief onderzoek de mogelijkheid om verschillende opvattingen in het onderzoek mee te nemen. Bij kwantitatief onderzoek is die ruimte voor verschillende opvattingen minder aanwezig (Thiel, 2010). Daarom draagt de keuze voor een kwalitatieve onderzoeksmethode bij aan het realiseren van de doelstelling van dit onderzoek.

### 3.2.2. Casestudy

Kenmerkend voor een kwalitatief onderzoek is dat er weinig onderzoekseenheden zijn en daardoor juist intensief onderzoek gedaan kan worden (Boeije, 2016). Een casestudy is een geschikte onderzoeksmethode voor het beantwoorden van hoe en waarom vragen (Yin, 2009).

Dit betreffen verklarende vragen, evenals de verklarende onderzoeksvraag van dit onderzoek. Een single casestudy wordt als geschikte methode geacht, omdat hierbij intensief onderzoek gedaan kan worden naar de werking van een sociaal fenomeen. Dit maakt deze methode geschikt voor het onderzoeken van een programmatisch samenwerkingsverband. Omdat er nog niet veel onderzoek naar is gedaan, is het van belang vrijheid te hebben in het nader onderzoeken van de onderlinge relaties en het nader kunnen veranderen van de onderzoeksinstrumenten. Dit is belangrijk voor exploratief onderzoek (Boeije, 2016). Op basis van de probleemstelling is gekozen voor het programma Gezonde School. Een specifieke casus binnen het gezondheidsbevorderingsbeleid, die gekenmerkt wordt door het intersectorale karakter. Dit betreft een representatieve, kritische casus. Dat is volgens Yin (2009) een voorbeeld casus, die een bredere categorie van cases belichaamt (Yin, 2009).

### **3.3 Data-verzameling**

In dit onderzoek wordt data gebruikt uit documenten en interviews. Deze kwalitatieve data biedt ruimte voor een meer interpretatieve manier van analyseren. Hiermee kan er beter betekenis worden gegeven aan fenomenen die de onderzoeker teekomt (Boeije, 2016). De invulling van het interpretatieve deel gebeurt aan de hand van semigestructureerde interviews.

#### **3.3.1. Documenten**

Voor het verzamelen van documenten worden verschillende bronnen gehanteerd. Allereerst is de website van het programma Gezonde School onderzocht. Op deze website zijn veel documenten, rapportages en onderzoeken te vinden. Vervolgens is onderzoek gedaan in het archief van de Rijksoverheid. Uit dit onderzoek kwamen onderzoeken van onafhankelijke onderzoeksbureaus, maar ook van het RIVM, kamerbrieven en het preventieakkoord.

#### **3.3.2. Interviews**

Indien de data verkregen uit de documentenanalyse niet volstaat of aanvullende toelichting gewenst wordt, is desbetreffend deelonderwerp toegevoegd aan de interviewtopiclijst. Door middel van deze topiclijst wordt richting gegeven aan de interviews, maar is er voldoende ruimte voor de onderzoeker om door te vragen (Boeije, 2016). De topiclijst is opgesteld aan de hand van de theoretische concepten eigenschappen programma's en publieke meerwaarde, zoals beschreven in hoofdstuk twee. De semigestructureerde interviews zullen worden afgenomen bij programmaleden, die verschillende organisaties vertegenwoordigen. Zo kan de onderzoeker meer inzicht verkrijgen in de rol en houding van elke organisatie ten aanzien van

het programma. Vooraf zal enkel het thema van het onderzoek met respondenten worden gedeeld, zodat respondenten hun antwoord op dat moment vanuit eigen inzicht geven. Gezien de Covid-19 crisis worden de interviews online afgenomen. Van de interviews zullen transcripten gemaakt worden, deze transcripten bevatten de letterlijke woorden van respondenten en onderzoeker. De gecodeerde tekstfragmenten van de interviews zijn opgenomen in de bijlagen.

### **3.3.3. Selectie respondenten**

Omdat dit een gevalstudie betreft, die zich richt op één specifieke casus, is de selectie van respondenten daarop gebaseerd. Om de onderzoeksdoelstelling te behalen is het van belang dat de respondenten in het programma Gezonde School werken. Om in kaart te brengen hoe de verschillende organisaties in de samenwerking staan en om te waarborgen dat antwoorden uit verschillende invalshoeken komen, is ervoor gekozen om programmameden te interviewen die allen een andere organisatie vertegenwoordigen. Deze groep betreft voor dit onderzoek de meest relevante onderzoekseenheid, omdat deze programmameden deelnemen aan de programmatische samenwerking. Gezien het relatief korte tijdbestek was het niet mogelijk de onderzoekspopulatie te vergroten, naar bijvoorbeeld ook respondenten buiten het programmameden. Hierdoor kunnen er in dit onderzoek minder goede conclusies getrokken worden over de mening van stakeholders van het programma. Dit kan namelijk alleen gebaseerd worden op de antwoorden van respondenten, die onderdeel uitmaken van het programmameden.

## **3.4 Data-analyse**

De aan de hand van de dataverzameling verkregen documenten en transcripten zijn op gestructureerde wijze geanalyseerd. De eerste stap betrof het uitzoeken van de gegevens en deze vervolgens te ordenen in een aantal thema's (Boeije, 2016). Door de documenten, zowel de documenten uit de documentanalyse, als de transcripten, te bestuderen kwamen een aantal thema's naar voren. Vervolgens heeft elk thema een code toegekend gekregen. De documenten zijn vervolgens gecodeerd, door de inhoud van passages in de documenten te voorzien van de code die bij het desbetreffende thema hoort (Boeije, 2016). Na afronding van het coderingsproces is nader bekeken of de codering juist is gedaan, door passages met dezelfde code met elkaar te vergelijken. Ten slotte zijn de theoretische concepten toegepast op de gecodeerde documenten en transcripten en is gepoogd verbanden te ontdekken, door middel van het interpreteren van de data uit de documenten.

### **3.5 Wetenschappelijke kwaliteit**

#### **3.5.1. Triangulatie**

Het gevaar van het kiezen van een gevalsstudie als onderzoeksontwerp, is dat deze vaak te kort schiet in validiteit en betrouwbaarheid. Om dit potentiële probleem tegen te gaan is dit onderzoek vormgegeven op basis van triangulatie. Er zijn vier soorten triangulatie (Denzin, 1978). Dit onderzoek voldoet aan de triangulatie van bronnen en de triangulatie van theoretische perspectieven om de data te interpreteren. De andere twee soorten triangulatie betreffen methode triangulatie en analyse triangulatie (Denzin, 1978). Deze triangulatie is niet in dit onderzoek opgenomen.

Triangulatie draagt bij aan een betere validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek (Thiel, 2010). Bovendien kan het gebruik van meerdere bronnen beter inzicht en begrip geven in een fenomeen (Denzin, 1978). Triangulatie wordt vormgegeven door meerdere bronnen voor het verzamelen van data te hanteren. Zo worden documenten van het programma, de Rijksoverheid en onderzoeksbureaus onderzocht. Daarnaast worden de inzichten uit de documenten aangevuld, met de inzichten verkregen uit de interviews. Bovendien worden er meerdere theorieën gehanteerd, elke theorie is door meerdere wetenschappers erkent.

#### **3.5.2. Rol van de onderzoeker**

Als onderzoeker is het van belang om rekening te houden met het feit dat bij het interpreteren van antwoorden van respondenten, vaak een eigen referentiekader meespeelt (Martin, 2002). Van belang is om als onderzoeker gepaste afstand van de respondenten te bewaken en de relatie tussen onderzoeker en respondenten enkel als onderzoeksrelatie te beschouwen. In dit onderzoek was er sprake van een onderzoeksrelatie. Buiten de interviews om is geen contact geweest met de respondenten. Er is enkel aan de respondenten gemeld dat het interview is ten behoeve van een scriptieonderzoek.

Aan de hand van de topiclijst, opgenomen in de bijlagen, zijn interviewvragen gesteld. Van belang is dat de onderzoeker deze vragen op een neutrale wijze stelt, zonder daarin aannames te verwerken (Thiel, 2010). Tijdens de interviews is gebruik gemaakt van interviewtechnieken, die deze neutraliteit ten goede komen. Dit is gedaan door het hanteren van de memberchecks-strategie. Member checks zijn controlevragen tijdens de interviews, om te achterhalen of het antwoord van respondenten op een juiste manier door de onderzoeker geïnterpreteerd wordt (Gunawan, 2015).



### **3.5.3. Betrouwbaarheid**

Voor kwalitatieve gevalstudies gelden een aantal criteria voor het beoordelen van de betrouwbaarheid van het onderzoek (Bryman, 2012). Voor kwantitatieve onderzoeken geldt dat de betrouwbaarheid gaat over de stabiliteit van het concept (reliability). Hierbij is het vereist dat resultaten exact hetzelfde blijven bij herhaling van het onderzoek (Yin, 2009). Voor kwalitatieve onderzoeken geldt een andere beoordeling van de betrouwbaarheid (trustworthiness). In dit onderzoek wordt geloofwaardigheid gecreëerd door de volgende strategieën te hanteren: triangulatie en interviewtechniek.

### **3.5.4 Validiteit**

Doordat dit onderzoek bestaat uit voornamelijk kwalitatieve data uit zowel documenten als semigestructureerde interviews zal de interne validiteit goed zijn, omdat dit voornamelijk gaat over persoonlijke ervaringen. Causale relaties zullen zoveel mogelijk valide zijn, door zo specifiek mogelijk bepaalde effecten aan een bepaalde causale relatie toe te schrijven. Door het hanteren van de memberchecks-strategie tijdens de interviews, wordt de interne validiteit van het onderzoek bevordert. Hiermee voert de onderzoeker controles uit op de juistheid van de interpretatie (Gunawan, 2015).

Bij kwalitatieve gevalsstudies geldt dat er rekening gehouden moet worden met het feit dat de resultaten niet altijd te generaliseren zijn (Bryman, 2012). Dit is ook niet het uitgangspunt van dit onderzoek. Dit onderzoek heeft het doel om inzicht te verkrijgen in het programmatisch samenwerkingsverband Gezonde School. Resultaten uit dit onderzoek zouden mogelijk wel gebruikt kunnen worden als uitgangspunt voor verder onderzoek.

## **4. Analyse**

In dit hoofdstuk zal de casus nader worden beschreven. In paragraaf 4.1 wordt ingegaan op het programma Gezonde School. Vervolgens zal in paragraaf 4.2 ingegaan worden op de wet- en regelgeving omtrent preventief gezondheidsbeleid. Hiermee wordt duidelijker in welke context het programma opereert.

### **4.1. Casusbeschrijving programma Gezonde School**

Programma Gezonde School maakt onderdeel uit van het Nederlandse gezondheidsbevorderingsbeleid. Dit programma maakte zijn intreden in de begrotingsstaat voor het jaar 2009 van het ministerie van VWS, onder de naam ‘Gezonde School en genotmiddelen’ (VWS, 2008). Dit preventieprogramma richtte zich op het zoveel mogelijk bijbrengen van jongeren over de risico’s van genotmiddelen, betreffende alcohol, drugs en tabak. Het programma werd ontwikkeld door het Trimbos instituut, op basis van een subsidie van 540.000 euro.<sup>1</sup> Met de oprichting van het Centrum Gezond Leven (CGL), wat onderdeel uitmaakt van het RIVM, vond ook de inrichting van het programma Gezonde School plaats. Het CGL bestaat sinds september 2007 en is opgericht met als doel “het gezamenlijk behalen van gezondheidswinst door inzet van herkenbare, bereikbare, uitvoerbare, effectieve en samenhangende gezondheidsbevorderende aanpakken van goede kwaliteit tegen redelijke kosten en het bevorderen van eenduidige, kwalitatief goede en breed toegankelijk publieksinformatie over gezonde leefstijl” (Noordink et al., 2013). Hiermee zet CGL zich in voor integrale samenwerking op het gebied van gezondheidsbevorderend beleid, dat is ingericht naar aanleiding van de aanbevelingen van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) in het rapport de Staat van de Gezondheidszorg (IGZ, 2005). Het onder het CGL vallende samenwerkingsverband ‘Werkplaats Gezonde School’, hield zich vanaf 2007 bezig met het ontwikkelen van het predicaat ‘Gezonde School’. De reden van de ontwikkeling van een predicaat betrof dat scholen, die voldoen aan bepaalde criteria, dit predicaat Gezonde School kunnen gebruiken als promotie richting toekomstige leerlingen en hun ouders.<sup>2</sup> In 2012-2016 werd het programma Gezonde School gefinancierd vanuit het ministerie van VWS (van Koperen, Kruitwagen, Westhuis & Sobels, 2020). Voor 2012 werd ook de eerste subsidieronde georganiseerd voor het ondersteuningsaanbod.

Het programma Gezonde School bestaat inmiddels uit zo’n veertig organisaties en richt zich op het doel zoveel mogelijk scholen onder de noemer ‘Gezonde School’ integraal en structureel te laten werken aan het bevorderen van een gezonde leefstijl. Daarmee wil het programma meer gezondheidswinst, minder gezondheidsverschillen en betere onderwijsprestaties bereiken (Gezonde School, 2016). Het programma bestaat uit diverse projecten, die met elkaar samenhangen. Het voornaamste streven van het programma is dat scholen gaan werken met de Gezonde School-aanpak (Gezonde School, 2016). Deze aanpak begint met het aanstellen van een Gezonde School-coördinator binnen de school en vervolgens vast te stellen waar behoefte

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2008/2009, 31 700 XVI, nr. 23 (Memorie van Toelichting)

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2008/2009, 31 899, nr. 1 (Nota)

aan is, afgestemd op de huidige gezondheidssituatie van leerlingen. Op basis daarvan kan de school een keuze maken tussen één van de negen thema's: voeding, bewegen en sport, roken en alcohol, welbevinden, relaties en seksualiteit, fysieke veiligheid, milieu en natuur, mediawijsheid en hygiëne (Gezonde School, z.d.). De Gezonde School-coördinator kan advies vragen aan de Gezonde School-adviseur en is verplicht verdere educatie te volgen (Gezonde School, z.d.).

Indien een school dit op orde heeft en aan de slag is gegaan met één van de negen thema's, kan de school uiteindelijk in aanmerking komen voor een themacertificaat. Om een themacertificaat moet worden voldaan aan een lijst met kwalificatiecriteria. Deze lijst is opgesteld op basis van vier pijlers: gezondheidseducatie, fysieke en sociale omgeving, signaleren en beleid (Gezonde School, 2016). Een school kan een themacertificaat aanvragen, als alle vier de pijlers op één thema op orde zijn. De beoordeling en uitgifte van de themacertificaten wordt gedaan door het thema instituut, dat verantwoordelijk is voor het bepaalde thema. Als een school het themacertificaat heeft behaald, komt de school ook direct in aanmerking voor het vignet Gezonde School (Gezonde School, z.d.). Hiervoor is het voldoende om als school één themacertificaat te hebben behaald.

Binnen het programma Gezonde School zijn verschillende projecten: ondersteuningsaanbod, stimuleringsprogramma, monitoring en evaluatie, onderhoud en doorontwikkelaanpak, Vignet, digitale ondersteuning en deskundigheidsbevordering. Daarnaast is het programma uitvoerder van een aantal subsidie- en stimuleringsregelingen: subsidieregeling watertappunten, stimuleringsregeling Fit Veilig en Gezond Werken, stimuleringsregeling Gezonde Relaties en Seksualiteit (Gezonde School, 2020). Hierbij werkt het programma samen met de programma's rondom de regelingen.

Het programma faciliteert scholen door middel van een breed palet aan instrumenten: financiële ondersteuning, de inzet van Gezonde School-adviseurs, deskundigheidsbevordering en informatievoorziening (Gezonde School, 2020). Het project ondersteuningsaanbod van het programma Gezonde School zelf, kent ook een subsidieregeling. Scholen kunnen om activiteiten van het programma te financieren en daarmee uiteindelijk een Gezonde School te worden, het ondersteuningsaanbod aanvragen. Voor het verkrijgen van dit aanbod geldt dat er voorrang is voor scholen met leerlingen uit gezinnen met een lage SES en voor scholen met speciaal onderwijs (Gezonde School, 2016). Dit ondersteuningsaanbod van €3000,- helpt bij het realiseren van de criteria voor het verkrijgen van een themacertificaat en daarmee het verkrijgen van een vignet Gezonde School. Echter, scholen mogen ook zonder dat zij

ondersteuningsaanbod krijgen aanspraak maken op een themacertificaat en vignet (Gezonde School). Indien scholen niet het ondersteuningsaanbod krijgen, zullen zij zelf de activiteiten en aanpassingen, die horen bij de vier pijlers, moeten bekostigen.

#### **4.2 Wet- en regelgeving gezondheidsbevorderingsbeleid**

Het Nederlandse gezondheidsbevorderingsbeleid is ontstaan vanuit de wens de gezondheidsverschillen tussen mensen met een hoge SES en mensen met een lagere SES te verkleinen. Deze onderlinge verschillen werden, ondanks dat Nederlanders over het algemeen gezonder werden, steeds groter (RVS, 2020). In 1990 trad de Wet collectieve preventie volksgezondheid 1990 (WCPV) in werking. Hiermee werd de zorgplicht voor collectief preventiebeleid wettelijk geregeld. In 2008 is de WCPV komen te vervallen en werd het preventiebeleid in de Wet publieke gezondheid opgenomen (WPG). Een van de algemene taken, die in de WPG 2008 is opgenomen, betreft het bijdragen aan de opzet, uitvoering en afstemming van preventieprogramma's. De verdeling van verantwoordelijkheden ten aanzien van het preventiebeleid berust op de principes van het MLG-systeem. Het rijk is verantwoordelijk voor het vastleggen van het aanbod in de WPG, gemeenten zijn verantwoordelijk voor de lokale invulling en uitvoering, zorgorganisaties en professionals zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de zorg en burgers worden geacht hun eigen verantwoordelijkheid te nemen voor hun gezondheid (RIVM, z.d.).

De overheid heeft meerdere instrumenten om te reguleren. De traditionele instrumenten betreffen gebieden, subsidiëren of aanraden (Ossewaarde, 2014). Deze traditionele instrumenten bleken onvoldoende, omdat de overheid de daadwerkelijke rationele keuzes van burgers ook wil beïnvloeden. Daarom ontstond een nieuw instrument, 'nudging' (Ossewaarde, 2014). In het preventiebeleid zijn alle soorten reguleringsinstrumenten door de jaren heen terug te zien. Zo kent het antirookbeleid geboden, zoals niet roken in de trein of in horecagelegenheden. Ook kent het subsidiëring, zoals accijnzen op tabak. Maar ook het nieuwere instrument nudging is terug te zien in het preventiebeleid. De overheid doet veel om gezondere keuzes te stimuleren, denk hierbij bijvoorbeeld aan het plaatsen van de bekende afschrikkende plaatjes op pakjes rookwaren en het verplichten van het uit het zicht hebben liggen van rookwaren bij verkooppunten.

Daar waar de overheid eerst inzette op preventieve campagnes om ongezond gedrag tegen te gaan, bleken deze campagnes maar weinig effectief. Voornamelijk waren deze weinig effectief

voor mensen met een lage SES, waardoor de gezondheidsverschillen juist toenamen (Busch & Schrijvers, 2010). Daarop wijzigde het kabinet zijn strategie. Deze strategiewijziging beruste op twee wensen. De eerste wens ligt in lijn met de hiervoor besproken wens voor minder overheid en meer eigen verantwoordelijkheid van de maatschappij. Grote campagnes om gezond gedrag te bevorderen werden daarom gestopt en het beleid richtte zich meer op het creëren van goede voorwaarden om een gezonde omgeving voor burgers te creëren. Een omgeving waarin burgers in staat zijn om gezonde keuzes te maken. Ten tweede vond de overheid dat het gezondheidsbevorderingsbeleid zich meer moest richten op jeugd. Jeugd heeft immers de toekomst.<sup>3</sup> Door op jonge leeftijd al bezig te zijn met gezondheid, in brede zin van het begrip, zouden deze kinderen op latere leeftijd beter in staat zijn om gezonde keuzes te maken.

Deze twee ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat de overheid diverse programma's heeft ingericht. Veel van deze programma's behorend tot het gezondheidsbevorderingsbeleid zijn gericht op de omgeving van kinderen en jongeren. De programma's betreffen samenwerkingsverbanden tussen NGO's, overheids-, private- en maatschappelijke organisaties.

## **5. Empirie en analyse**

In dit hoofdstuk zal de empirie worden beschreven en zal deze geanalyseerd worden. Dit hoofdstuk bestaat uit vier onderdelen: (1) het beschrijven van empirie en analyse van de eigenschappen van programmatisch samenwerken: verschillende doelen en belangen, management, sturing en coördinatie en eigen initiatief (paragraaf 5.1 t/m 5.3), (2) het beschrijven van empirie en analyse van de publieke waarde van programma's: waarde propositie, legitimiteit en steun en operationele capaciteit (paragraaf 5.4 t/m 5.6), (3) de koppeling tussen de eigenschappen van programmatisch samenwerken en publieke meerwaarde (paragraaf 5.7) en (4) een reflectie op de in paragraaf 2.4 geformuleerde hypothese (paragraaf 5.8).

Hierbij wordt de koppeling gemaakt tussen de in hoofdstuk 2 van deze scriptie beschreven theorie over programmatische samenwerking en het creëren van publieke waarde en de

---

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 793, nr. 2

uitkomsten van de documentanalyse en de interviews. De paragrafen starten met het beschrijven van de empirie. Vervolgens wordt de empirie geanalyseerd aan de hand van de in hoofdstuk 2 beschreven theorie. Elke paragraaf sluit af met een deelconclusie ten aanzien van het desbetreffende thema.

## **5.1 Eigenschap verschillende doelen en belangen**

In programma's komt het vaak voor dat deelnemende organisaties tegenstrijdige, uiteenlopende doelen en belangen hebben (Huxham & Vangen, 2000). In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op de doelen en belangen van de verschillende individuele organisaties van het programma Gezonde School. Vervolgens zal in worden gegaan op in hoeverre deze van elkaar verschillen en wat dit betekent voor het programmatisch samenwerken in de praktijk.

### **5.1.1. Onderwijs en gezondheid**

Het programmateam Gezonde School bestaat uit een vijftal organisaties. De GGD GHOR en het RIVM-CGL zijn twee organisaties behorend tot de gezondheidssector. De drie onderwijsraden PO-Raad, VO-Raad en de MBO Raad behoren tot de onderwijssector. Om inzicht te krijgen of er sprake is van verschillende belangen en doelen hebben, zal eerst worden beschreven wat de missies, visies en doelstellingen van de individuele organisaties betreffen.

Allereerst zullen de uitkomsten uit de beschikbare documenten ten aanzien van de doelen, missies en visies van de drie onderwijsraden beschreven worden. De visie van de PO-Raad betreft het stimuleren en ondersteunen van de onderwijssector en de stem van het PO in het hele land laten horen. Dit resulteert voor de PO-Raad in de volgende missie: *“Wij werken samen aan goed onderwijs voor alle kinderen”* (PO-Raad, z.d.). De PO-Raad vervolgt met het streven meerwaarde te willen creëren voor de sector. Daarbij wil de raad resultaatgericht zijn, door te luisteren naar zijn leden, problemen te verwoorden en met anderen tot een oplossing zien te brengen (PO-Raad, z.d.). De VO-Raad heeft in zijn strategisch kader voor de periode 2020 – 2025 twee doelen opgenomen. De eerste betreft het behartigen van de gemeenschappelijke belangen van de leden van de vereniging. De tweede doelstelling betreft het bevorderen van de kwaliteit en de ontwikkeling van het VO in Nederland (VO-Raad, 2019). In de visie en missie worden ook voornamelijk streven, gericht op het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs en de ontwikkeling van individuele talenten, geformuleerd. Op de website van de MBO Raad is de missie *“Sterk onderwijs vandaag voor de beroepen van morgen”* te vinden (MBO-Raad, 2019). De twee andere organisaties binnen het programma betreffen gezondheidsorganisaties,

De GGD GHOR en het RIVM-CGL. Deze organisaties hebben een aantal wettelijke taken toebedeeld gekregen ten aanzien van de volksgezondheid. Een van de wettelijke taken betreft het invulling geven aan de uitvoering van het preventiebeleid. De GGD GHOR en het RIVM-CGL hebben beide doelen, die gaan over gezondheid. Ook hebben zij belang bij het gezondheidsbevorderingsbeleid, aangezien zij daar wettelijk voor zijn aangesteld.

Ook uit de interviews blijkt dat het verschil in doelen en belangen in het beginperiode van het programma merkbaar was (bijlage 2). De organisaties binnen het programma Gezonde School komen uit twee verschillende, maar wel twee hele grote, sectoren.

### **5.1.2. De weg naar doelconsensus**

De vraag is of de eigenschap verschillende doelen en belangen een negatieve werking, of dat het mogelijk is voor de organisaties in het programma Gezonde School tot doelconsensus te komen. Enerzijds kan de aanwezigheid van de verschillende doelen en belangen ertoe leiden dat er moeilijkheden ontstaan om tot consensus te kunnen komen (Huxham & Vangen, 2000).

In de praktijk blijkt uit de interviews en uit het programmaplan 2017 – 2020 dat enerzijds de aanwezigheid van verschillende doelen en belangen, er niet toe heeft geleid dat de programmatische samenwerking niet goed liep. Er wordt in het programmaplan gesteld dat juist de verschillende achtergronden, belangen en doelstellingen van de organisaties, door hun samenwerking, bijdragen aan gezondheidswinst (Gezonde School, 2016). Uit de interviews blijkt dat door het programmatisch samenwerken er in de beginperiode veel is gepraat en veel kennis is gedeeld (bijlage 2). Daardoor hebben de organisaties binnen het programma uit twee verschillende sectoren *“elkaars wereld leren begrijpen en elkaars taal te leren spreken”* (bijlage 2). Ook blijkt uit de interviews dat het hebben van verschillende doelen en belangen, kan leiden tot het stellen van kritische vragen (bijlage 2). Dit zou mogelijk positief kunnen bijdragen aan de kwaliteit van de besluiten. Anderzijds moet rekening gehouden worden met dat de uitkomsten zowel de documenten, als de interviews, enkel gebaseerd zijn op de kant van het programma zelf.

Gerritsen (2011) spreekt over het potentiële gevaar van domeinbelangen en verkokerde percepties bij samenwerkende organisaties. Bij het programma Gezonde School waren de verschillende doelen en belangen in het begin wel merkbaar (bijlage 2). Uit de interviews (bijlage 2) blijkt dat het voor programma's, bestaande uit meerdere partijen afkomstig uit verschillende sectoren, tijd kost om elkaars wereld te leren begrijpen. Benadrukt wordt in de interviews (bijlage 2) dat het hierbij niet gaat om de onwil van de organisaties om elkaars

werelden te willen begrijpen, maar gaat het erom dat het wel tijd kost om elkaars taal te leren spreken. Bij het programma Gezonde School heeft dit er echter na vier jaar toe geleid dat er een goede, steeds soepeler verlopende samenwerking is ontstaan met scherper geformuleerde doelen (bijlage 2).

Op basis van de uitkomsten uit zowel de documentanalyse kan er worden gesteld dat het hebben van verschillende doelen en belangen, niet per definitie een negatieve invloed heeft op de programmatische samenwerking. In het geval van het programma Gezonde School, lijken de verschillende doelen en belangen zelfs positief bij te dragen aan het programmatisch samenwerkingsverband. Een kanttekening die hierbij wel geplaatst moet worden is dat deze conclusie voornamelijk is gebaseerd op de uitkomsten uit interviews en documenten van het programma zelf.

### **5.1.3. Deelconclusie eigenschap verschillende doelen en belangen**

Binnen het programma Gezonde School is in bepaalde mate sprake van verschillende primaire doelen en belangen van de individuele organisaties. Dit komt doordat de organisaties in het programma, afkomstig zijn uit twee hele grote sectoren, de onderwijs- en gezondheidssector. De vraag is of het hebben van verschillende doelen en belangen een negatieve invloed heeft op de programmatische samenwerking. Op basis van de resultaten uit documenten en interviews kan er gesteld worden dat het hebben van verschillende doelen en belangen, niet per definitie een negatieve werking heeft op het programmatisch samenwerken. Het kost wellicht tijd om elkaars wereld te leren begrijpen, maar uiteindelijk levert het meer gedeelde kennis en daardoor meer tot elkaar gekomen, gedeelde belangen op.

Er kan worden gesteld dat het potentiële gevaar van het optreden van domeinbelangen en verkokerde percepties, door het hebben van verschillende doelen en belangen, niet optreedt. De organisaties wilden juist door het programma Gezonde School van elkaar leren, met elkaar praten en kennis delen. Daarmee kan gesteld worden dat juist door het programmatisch samenwerken, de verschillende doelen en belangen van de individuele organisaties, meer richting doelconsensus zijn gekomen.

## **5.2 Eigenschap management, sturing en coördinatie**

In deze paragraaf worden de bevindingen ten aanzien van de eigenschap van programma's management, sturing en coördinatie weergegeven en zullen deze bevindingen aan de hand van de theorie, beschreven in paragraaf 2.2.4 worden geanalyseerd.



### **5.2.1. Management, sturing en coördinatie binnen het programma Gezonde School**

Het management van het programma Gezonde School is geregeld door het aanstellen van een onafhankelijke programmamanager, die zelf geen organisatie vertegenwoordigt. Dit betreft mevrouw Kummeling (Gezonde School, 2020). Op dit moment vertegenwoordigt zij geen organisatie, maar valt omdat GGD GHOR host organization is, wel onder de GGD GHOR. Ook van belang kan zijn dat zij, voordat zij in september 2020 startte als programmamanager, programmamanager bij de VO-Raad was.

Omdat het programma een initiatief van de ministeries van VWS, OCW, EZ en SZW betreft, zijn deze ministeries gezamenlijk opdrachtgever/subsidieverlener van het programma. Alle betrokken ministeries zijn in dit programma evenredig in de aansturing, er is niet één coördinerend ministerie (Gezonde School, 2016). Een programma werkt altijd met een stuurgroep (Gezonde School, 2020). De stuurgroep Gezonde School is subsidie-/opdrachtnemer en bewaakt de programmakaders en hoofdlijnen van de uitvoering (Gezonde School, 2020). Van 2017 tot 2020 bestond de stuurgroep uit de GGD GHOR, het RIVM-CGL en de onderwijsraden (Gezonde School, 2016). Voor het programmaplan van 2021 tot 2024 zijn twee organisaties toegevoegd aan de stuurgroep, dit betreffen het Landelijke Overleg Thema-instituten (LOT-i) en de Koninklijke Vereniging voor Lichamelijke Opvoeding (KVLO) (Gezonde School, 2020).

De coördinatie van het programma ligt in handen van het programmateam, bestaande uit een onafhankelijke programmamanager, RIVM-CGL, GGD GHOR, MBO Raad, PO-raad en VO-raad. GGD GHOR is verantwoordelijk voor het verzorgen van de hosting van de Gezonde School. Dit betekent niet dat zij eigenaar is van het programma, dit betreft slechts het aanstellen van één organisatie voor het centraal regelen van praktische zaken (Gezonde School, 2016). Uit de interviews blijkt dat de organisatie van het programma als zeer goed wordt beschouwd (bijlage 3).

### **5.2.2. Betere sturing vanuit opdrachtgevers**

Het hebben van een onafhankelijke programmamanager, zoals programma Gezonde School deze heeft aangesteld is volgens Huxham & Vangen (2000) bevorderlijk voor het programma. Programma Gezonde School heeft voor het programma een onafhankelijke programmamanager aangesteld. Bovendien blijkt uit de interviews de organisatie van het programma goed te zijn (bijlage 3). Dit kan worden verklaard aan de hand van het hebben van een host organization. Huxham & vangen (2000) en Shehu & Akintoye (2009) stellen dat het hebben van een host

organization bijdraagt aan het effectief verdelen van activiteiten en middelen. Uit documenten blijkt in de praktijk ook het belang van het hebben van een host organization. GGD GHOR verbetert namelijk de effectiviteit van het programma, door het vaste aanspreekpunt en de verbindende schakel voor scholen, ouders, gemeenten en andere partners te zijn (Neppelenbroek, Ekkelboom, Meij & Schonenberger, 2020).

Aan de ene kant kan er positief gesteld worden dat het programma voldoet aan het beschikken over een stuurgroep, zoals dat op basis van de theorie van Huxham & Vangen (2000) als positieve invloed op de programmatische samenwerking gezien kan worden. Anderzijds blijkt de aansturing vanuit de opdrachtgevende ministeries aan de opdrachtnemende stuurgroep, zowel uit de interviews (bijlage 2), als uit het programmaplan 2017 – 2020 (Gezonde School, 2016), beter te kunnen. In de praktijk levert de aansturing van de verschillende ministeries, waarbij niet één ministerie als coördinerend en eindverantwoordelijke is aangesteld, mindere efficiency op. Respondent 1 gaf tijdens het interview aan dat er meerdere programma's op het gebied van gezondheidsbevordering lopen en dat er behoefte is aan duidelijkheid wie, waar verantwoordelijk voor is.

*“Soms is het lastig manoeuvreren in een veld waarin iedereen met een bepaalde gedrevenheid zit, je hebt het over onderwijs, je hebt het over kinderen, je hebt het over gezondheid, daar zit zoveel intrinsieke drive bij heel veel mensen achter, dat iedereen daar eigenlijk wel wat aan doen. Wij vinden dat - eigenlijk heel Nederland vindt - dat wel belangrijk. Goed onderwijs voor kinderen, goede gezondheid voor kinderen. Kinderen zijn de toekomst. En dan merk je dat er veel verspreid wordt.” (bijlage 2)*

Ook uit het programmaplan Gezonde School 2017-2020 blijkt dat er behoefte is aan eenduidigheid in de verhouding opdrachtgever versus opdrachtnemer (Gezonde School, 2016). Op basis hiervan kan gesteld worden dat om iets te kunnen zeggen over de werking van programmatisch samenwerken, het begrip sturing breder geïnterpreteerd moet worden, dan enkel het beschikken over een stuurgroep. Uit de praktijk, zowel uit documenten als uit de interviews, blijkt dat ook de aansturing van de stuurgroep, in het geval van programma Gezonde School het opdrachtgevende ministerie, belangrijk is voor het programma.

### **5.2.3. Deelconclusie management, sturing en coördinatie**

Op basis van de hiervoor beschreven empirie en analyse kan gesteld worden dat het hebben van een onafhankelijke programmamanager en het hebben van een host organization bij het programma Gezonde School, bevorderlijk is voor de programmatische samenwerking. Dit ligt

in lijn met verwachting op basis van de theorie. Huxham & Vangen (2000) en Shehu & Akintoye (2009) stelden een positieve relatie tussen het hebben van een onafhankelijk manager en het hebben van een host organization en programmatische samenwerking.

Ook blijkt dat de eigenschap sturing een belangrijk aspect is voor de programmatische samenwerking. Aan de ene kant beschikt het programma over een stuurgroep, zoals Huxham & Vangen (2000) stellen dat dat wenselijk is voor een programma. Anderzijds ontbreekt goede aansturing en het geven van richting door de coördinerende, opdrachtgevende ministeries, aan deze stuurgroep. Uit zowel het programmaplan Gezonde School 2017 – 2020 (Gezonde School, 2016), als uit de interviews (bijlage 2) blijkt dat er door gebrek aan sturing onduidelijkheid optreedt ten aanzien van de precieze verantwoordelijkheden van alle actoren binnen het gezondheidsbevorderingsdomein.

Daarom kan er gesteld worden dat de smalle interpretatie van het begrip sturing, zoals deze op basis van de theorie is geformuleerd, te smal blijkt. Om bij programmatisch samenwerken iets over sturing te kunnen zeggen, is ook de mate van aansturing van de opdrachtgever aan de opdrachtnemende stuurgroep van belang

### **5.3 Eigenschap eigen initiatief**

De laatste eigenschap van programmatisch samenwerken betreft het belang van het door het programma zelf hebben kunnen inrichten van de sturingsvorm, -structuur en de programmadoelen (Huxham & Vangen, 2000; Binnema, 2014). Deze paragraaf begint met het beschrijven van de mate waarin het programma Gezonde School zelf de sturing en doelen van het programma in heeft kunnen richten. Vervolgens wordt dit aan de hand van de theorie van Huxham & Vangen (2000) en Binnema (2014) geanalyseerd.

#### **5.3.1. De mate van initiatief bij programma Gezonde School**

Uit het programmaplan 2017 -2020 van Gezonde School (2016) blijkt dat de sturingsvorm van programma's altijd vaststaat. Zo is er altijd een opdrachtgevend ministerie en betreft de opdrachtnemer altijd de stuurgroep van het programma. Wel mogen de organisaties zelf bepalen op welk niveau zij een deelnemer afvaardigen. Deze deelnemer moet wel minimaal op directie of bestuurlijk niveau zijn (Gezonde School, 2016). Uit het programmaplan 2017 – 2020 blijkt ook dat zowel de opdrachtgevers-, als de opdrachtnemersrol beter ingevuld kan worden door de ministeries en door de stuurgroep Gezonde School (Gezonde School, 2016). Ook uit de

interviews blijkt dat het versnipperde opdrachtgeverschap van de ministeries, niet bevorderlijk werkt voor de duidelijkheid in verantwoordelijkheden (bijlage 2).

Het initiatief van het formuleren van doelstellingen ligt deels bij de stuurgroep, deels bij de opdrachtgevende ministeries van VWS, OCW, SZW en EZ. Gezamenlijk hebben de ministeries een aantal kaders gesteld waaraan het programma Gezonde School moet voldoen. Het hoofddoel dat de opdrachtgevers mee hebben gegeven voor de programmaperiode 2017-2020 betrof het volgende doel. *“Vijftig procent van de schoollocaties geven actief uitvoering aan sport, bewegen en gezonde leefstijl, via de pijlers van Gezonde School”* (Gezonde School, 2016). De stuurgroep mag zelf concrete invulling geven aan de subdoelen, die aan dit hoofddoel ten grondslag liggen.

### **5.3.2. Vaststaande sturingsvormen voor programma's**

Programma's hebben altijd een vaste sturingsvorm, zo ook het programma Gezonde School. Dit wordt door Huxham & Vangen (2000) als potentieel gevaar omschreven, omdat het opleggen van sturingsvormen de efficiency van de programmatische samenwerking niet ten goede komt. Huxham & Vangen (2000) stellen dat het door het programma zelf inrichten van de sturingsvorm beter is, omdat in de praktische realiteit structuren vaak pas echt tot stand komen.

Het gebrek aan het zelf kunnen inrichten van de sturings- en coördinatievorm kan een mogelijke verklaring zijn voor het optreden van een mindere efficiency in de verhouding opdrachtnemer en opdrachtgever. Mogelijk verschilde de praktijk voor het programma Gezonde School van de ideale praktijk, om te werken met deze sturingsvorm. Hierbij is samenhang te zien met de conclusie, die in paragraaf 5.2.2. is opgesteld ten aanzien van het beter inrichten van de aansturing door de opdrachtgevers.

Anderzijds is het niet per definitie te wijten aan het feit dat het programma niet zelf de sturingsvorm heeft mogen inrichten. Ook bij het door het programma zelf inrichten van de sturings- en coördinatievorm, zou het versnipperde opdrachtgeverschap mogelijk invloed gehad hebben op de efficiency van de sturing van de programmatische samenwerking. Dit is in dit onderzoek niet te toetsen in de praktijk, omdat het programma Gezonde School niet zelf initiatief heeft gehad bij het inrichten van het programma.

Ten aanzien van het door het programma zelf kunnen bepalen van de invulling van de doelstellingen, komt de praktische situatie overeen met wat door Binnema (2014) als wenselijk wordt geacht. Dit komt ook overeen met de principes van de voorwaardenscheppende staat en

de kernrollen zoals van Delden (2009) deze beschrijft voor programma's. Hierin is het de overheid die richting geeft aan het samenwerkingsverband, maar mag de concrete invulling aan doelen en activiteiten door het programma zelf ingevuld worden.

### **5.3.3. Deelconclusie eigenschap eigen initiatief**

De overheid is vaak opdrachtgever van programma's, wat maakt dat programma's, zoals Huxham & Vangen (2000) dit ook stellen, vaak een vaste sturingsvorm aangewezen krijgen. Huxham & Vangen (2000) stellen dat er meer vrijheid moet zijn voor het programma zelf de sturings- en coördinatievorm in te richten, omdat in de praktische situatie soms andere zaken zich voordoen, dan hoe de sturingsvorm van tevoren bedacht is.

Het is op basis van dit onderzoek lastig te concluderen of de aansturing van het programma door de opdrachtgevers beter zou zijn verlopen, indien het programma zelf de sturings- en coördinatievorm ingericht zou mogen hebben.

## **5.4 Publieke meerwaarde: Waarde propositie**

Programma's zouden zich volgens het Public Value Management moeten richten op de waarde die het programma voor de maatschappij wil creëren. In dit deel van de analyse wordt benaderd in hoeverre programma Gezonde School zich op deze creatie van publieke waarde richt en hoe de elementen waarde propositie, legitimiteit en steun en operationele capaciteit, voortkomend uit de strategische driehoek van Moore (1995), zich bij het programma Gezonde School manifesteren.

Deze paragraaf heeft betrekking op het element waarde propositie. Allereerst zullen de uitkomsten uit relevante documenten en interviews worden beschreven. Vervolgens zullen deze worden geanalyseerd aan de hand van de theorie van Moore (1995).

### **5.4.1. Waarde propositie van het programma Gezonde School**

Uit het programmaplan 2017-2020 van Gezonde School (2016) blijkt dat het programma veel aandacht heeft besteed aan het formuleren van de visie, missie en de doelstelling van het programma. De missie van het programma luidt, evenals in het programmaplan van 2021-2024: *“Een gezonde leefstijl realiseren in het DNA van elke school”* (Gezonde School, 2020). De visie van het programma betreft dat het programma werkt op het snijvlak van onderwijs en gezondheidsbevordering (Gezonde School, 2016). Ook in de interviews komen de

doelstellingen van het programma veel naar voren en wordt duidelijk dat het programma een heldere missie en visie heeft, waar de programmameden aan bij willen dragen (bijlage 2).

Uit de interviews blijkt dat door onder andere het programmatische samenwerkingsverband, het mogelijk gemaakt is de doelen van onderwijs en gezondheid beter op elkaar aan te laten sluiten (bijlage 3). Ook buiten het programma is er toegenomen bewustwording van gezondheidsbevordering gaande (bijlage 3). Mede door de invloeden van Covid-19 is het gezondheidsthema iets wat steeds meer bij onderwijsorganisaties voorkomt. Zo blijkt uit de interviews (bijlage 3) en uit het nationaal onderwijsprogramma (OCW, 2021).

Opvallend aan de doelstellingen is dat vrijwel alle doelstellingen kwantitatieve, cijfermatige doelstellingen betreffen. Enkele voorbeelden afkomstig uit het programmaplan 2017-2020 betreffen: 17 procent van de scholen heeft gebruik gemaakt van het ondersteuningsaanbod, de website Gezonde School heeft gemiddeld 2750 unieke bezoekers per week en er moeten zeventig audits ten behoeve van het vignet uitgevoerd worden per jaar (Gezonde School, 2016). Ook het preventieakkoord van 2018 bevat overwegend cijfermatige doelen (VWS, 2018a). Bijvoorbeeld dat 100% van de scholen een Gezonde School-coördinator hebben in 2040 en 25 procent van de scholen gebruik gemaakt moet hebben van het ondersteuningsaanbod in 2020. Ook het ministerie van VWS heeft een aantal indicatoren opgesteld voor het monitoren van de gezondheid. Onder het thema ‘Gezond blijven’ is ook een indicator voor het programma Gezonde School opgenomen. Hierbij gaat het opnieuw om indicatoren opgesteld om resultaten op een kwantitatieve manier te kunnen meten. Deze indicatoren zijn ingedeeld in vier categorieën: toegankelijkheid, kwaliteit, betaalbaarheid en betrokken samenleving (VWS, 2018b). Vooral de indicatoren die horen bij het thema kwaliteit – vaccinatiegraad en het percentage jongeren met overgewicht, alcohol drinkt, rookt of risicovol sociale media gebruikt – zijn opvallend, omdat het lastig is om met kwantitatieve cijfers de totale effecten en publieke waarden van publieke diensten te kunnen beoordelen.

#### **5.4.2. Het belang van doelvervlechting in programma's**

Uit het programmaplan 2017 – 2020 blijkt dat bij programma Gezonde School prioriteit geven aan het formuleren van goede doelstellingen, een heldere missie en een heldere visie, goed terug te zien is. Ook uit de interviews (bijlage 3) blijkt dat de respondenten veel waarde hechten aan de missie en visie van het programma Gezonde School en deze ook uitdragen. Moore (1995) stelt dat organisaties zich moeten richten op het formuleren van een duidelijke missie en visie, om publieke meerwaarde te kunnen creëren. Echter, heeft het programma ook voldoende

legitimiteit en steun en operationele capaciteit nodig om de missie en doelstellingen uiteindelijk te kunnen realiseren. In de volgende paragrafen wordt nader bekeken of dit het geval is.

Het nader tot elkaar komen van doelen hangt samen met de beschreven beweging in paragraaf 5.1.2. naar doelconsensus binnen het programma. Dit hangt nauw samen met het komen tot doelvlechting. Geuijen (2014) voegt toe dat het voor programma's van belang is om tot doelvlechting te komen, omdat individuele organisaties binnen programma's, het programmadoel ook prioriteit moeten gaan geven, terwijl zij ook eigen organisatiedoelen hebben. Deze doelvlechting hangt nauw samen met de eigenschap doelconsensus, zoals beschreven in paragraaf 5.1.2.

De kwantitatieve meetbare doelen kunnen samenhangen met wat Provan & Milward (2001) beschrijven als het gefocust zijn op meetbare resultaten. Het is lastig vast te stellen of dit daadwerkelijk invloed heeft op de publieke waarde die het programma creëert, omdat het programma er ook veel aandacht aan heeft besteed de visie en missie helder te formuleren.

#### **5.4.3. Deelconclusie waarde propositie programma Gezonde School**

Het programma Gezonde School blijkt veel aandacht te besteden aan een duidelijke, heldere missie en visie. Moore (1995) stelt dat het formuleren van een duidelijke missie en doelen een eerste stap is richting het creëren van publieke waarde, maar dat voor het creëren van publieke waarde ook legitimiteit en steun en operationele capaciteit nodig zijn om de doelstellingen en missie te kunnen realiseren. Er kan worden gesteld dat het hebben van een heldere missie en visie bijdraagt aan het creëren van publieke waarde, maar zoals Moore (1995) stelt zijn ook de andere twee elementen uit de strategische driehoek noodzakelijk om als programma publieke waarde te kunnen creëren.

Ten aanzien van het belang van het komen tot doelvlechting zoals Geuijen (2014) beschrijft, kan er geconcludeerd worden dit samenhangt met de in paragraaf 5.1.2. beschreven doelconsensus. Beide hebben betrekking op het nauwer op elkaar aansluiten van doelen en het hebben van gedeelde belangen en percepties.

#### **5.5 Legitimiteit en steun**

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op het element legitimiteit en steun uit de strategische driehoek van Moore (1995). Zoals in paragraaf 2.3.5. is beschreven is het om publieke waarde

te kunnen creëren van belang om als programma over voldoende commitment te beschikken, zowel van intern betrokkenen, als van betrokken stakeholders en politici.

### **5.5.1. Legitimiteit en steun programma Gezonde School**

Allereerst wordt ingegaan op de interne steun onder de programmamleden. Uit de interviews blijkt dat er binnen het programmamteam van het programma Gezonde School veel interne steun is (bijlage 3). Uit de interviews blijkt bij alle respondenten de intrinsieke motivatie om voor het programma te werken en om daadwerkelijk bij te dragen aan de gezondheid van kinderen (bijlage 3). Ook blijkt uit de interviews dat de achterban van individuele organisaties enthousiast is over het programma en het niet vaak tot tegenstrijdige belangen binnen de interne organisaties zelf leidt (bijlage 3). Ook scholen lijken overwegend enthousiast te zijn over het programma. Uit het onderzoek van het Mulier Instituut blijkt dat vrijwel geen locatie binnen alle schooltypes een negatieve houding heeft ten aanzien van het belang van gezondheidsbevordering voor leerlingen (Verhoofstad & Reijgersberg, 2015). Dit is ook te zien in de stijging van het aanvragen van het ondersteuningsaanbod, dat door scholen vrijblijvend kan worden gedaan om aanspraak te maken op een vergoeding voor het uitvoeren van erkende Gezonde School-activiteiten. In 2012 maakten 496 van de 7200 instellingen in het PO gebruik van een advies-op-maat-traject en het ondersteuningsaanbod (van Koperen et al., 2020). Na drie subsidierondes, in de jaren 2012, 2013 en 2014, had 21,6% van alle scholen één of meer keren ondersteuning aangevraagd (Hoogendoorn, van der A & Bemelmans, 2015).

Ouders en docenten zijn belangrijke stakeholders van het programma. Het kabinet stelt in de preventienota dat ouders en docenten een belangrijke rol spelen bij de gezondheidsbevordering van kinderen (VWS, 2011). Uit het onderzoek van Verhoofstad & Reijgersberg (2015) blijkt echter dat docenten en ouders vaak minder betrokken zijn. Externe steun betreft steun van de politiek. De afgelopen jaren is Gezonde School hard gegroeid, uitgedrukt in budget (Gezonde School, 2020). Bovendien blijkt uit de interviews dat het programma vindt dat het voldoende politieke steun krijgt (bijlage 3).

Het programma doet veel aan het afleggen van verantwoording. In het programmaplan 2021-2024 van Gezonde School is een nieuwe manier van het proces van toetsing en de invulling van kwaliteitseisen opgenomen (Gezonde School, 2020). Het uitgangspunt is dat het vignet, het kwaliteitskeurmerk voor scholen om zich te profileren, niet de enige maatstaf moet zijn voor het erkennen van de extra inzet voor gezondheid. Daarom is voor de jaren 2021 – 2024 een breder palet aan kwaliteitsindicatoren opgesteld ter beoordeling van de prestaties van het



programma (Gezonde School, 2020). Onderdeel daarvan is een minimumniveau voor interventies dat door het gehele programma wordt gehanteerd en gedragen door Gezonde School, LOT-i en KLVO (Gezonde School, 2020). Ook wordt er meer gelet op de randvoorwaarden. Hiertoe behoort onder meer het draagvlak, de ouderbetrokkenheid en het waarborgen van de continue aandacht op gezonde scholen voor gezonde leefstijl. Ook wordt er meer gewerkt met een voortgangsmonitor. Met de voortgangsmonitor kunnen scholen de voortuitgang beter volgen. Bovendien kan de Gezonde School-Adviseur op basis van de monitor beter adviseren.

### **5.5.2. Het belang van legitimiteit en steun voor de publieke waarde**

Moore (2003) omschrijft het belang van interne steun binnen een organisatie. Indien organisaties gaan samenwerken in een samenwerkingsverband is het de vraag of het programmatisch samenwerken invloed heeft op de interne steun binnen het programma. Geuijen (2014) stelt dat dit in programma's een extra uitdaging betreft, doordat er commitment moet zijn van alle medewerkers uit alle organisaties op de programmadoelen. In de praktijk blijkt uit interviews dat deze commitment bij het programma Gezonde School voldoende aanwezig is. De werknemers die binnen het programma werken zijn juist zeer intrinsiek gemotiveerd en merken ook bij de achterban van hun eigen organisaties weinig tegenstrijdige belangen (bijlage 3). Dit komt mede overeen met het voordeel van het werken met ambtenaren en professionals in publieke samenwerkingsverbanden, zoals Provan & Milward (2001) dat omschrijven. Zij stellen dat ambtenaren en professionals vaak intrinsiek gemotiveerd zijn om de burger van een zo goed mogelijke publieke dienstverlening te voorzien (Provan & Milward, 2001). Hierdoor zijn deze ambtenaren en professionals volgens Moore (2013) beter in staat de missie en visie van het programma uit te dragen.

Geuijen (2014) stelt dat het verkrijgen van legitimiteit en steun van de omgeving van samenwerkingsverbanden een uitdaging is. Dit is terug te zien in het programma Gezonde School, Verhoofstad & Reijgersberg (2015) concluderen dat docenten en ouders vaak minder betrokken zijn, terwijl het ministerie van VWS (2011) stelt dat deze wel een belangrijke rol spelen in het gezondheidsbevorderingsbeleid bij kinderen. Ook Provan & Milward (2001) stellen dat stakeholders belangrijk zijn voor het succes van een programma. Geuijen (2014) verklaart het gebrek aan steun, door het opnieuw moeten overtuigen van ouders en docenten van het belang van de programmadoelen, terwijl het al veel tijd heeft gekost hen te overtuigen van de individuele organisatiedoelen.

Anderzijds is er vanuit de scholen wel veel steun te zien. Uit de documenten en uit de interviews blijkt dat scholen overwegend enthousiast zijn over het programma en dat er steeds meer aanspraak op het programma door scholen wordt gemaakt. Ook is terug te zien dat er veel verantwoordingsmethoden zijn om de prestaties van het programma te meten. Volgens Geuijen (2014) kan dit erop wijzen dat het programma zich te veel richt op het verantwoorden van het bestaansrecht.

### **5.5.3. Deelconclusie legitimiteit en steun**

Geconcludeerd kan worden dat programmatisch samenwerken invloed heeft op het element uit de strategische driehoek legitimiteit en steun. Enerzijds kan er gesteld worden dat de verwachting van Geuijen (2014) dat er moeilijkheden ontstaan bij het verkrijgen van interne steun van de programmaleden van de individuele organisaties niet opgaat. Zij blijken intrinsiek gemotiveerd, een kenmerk dat ook Provan & Milward (2001) herkennen bij professionals en ambtenaren. Op basis van de interviews (bijlage 3) kan er gesteld worden dat er veel interne steun voor het programma is en de programmaleden van de verschillende organisaties hebben zich gecommitteerd hebben aan de programmadoelen. Dit heeft een positieve invloed op de publieke waarde die het programma kan creëren, omdat de missie en visie die door het programma helder zijn geformuleerd, volgens Moore (2013) wel ook door de interne werknemers van het programma uitgedragen moet worden.

Anderzijds blijkt de verwachting dat het voor programma's moeilijker is stakeholders te overtuigen, omdat er eerder al veel tijd is gestopt in het overtuigen van de individuele organisatiedoelen (Geuijen, 2014), te kloppen. Het blijkt dat de belangrijke stakeholders ouders en docenten lastiger te overtuigen zijn van de programmadoelen. Ook blijkt dat het programma veel verantwoordingsmethoden heeft. Geuijen (2014) beschrijft als potentieel negatieve dynamiek een te grote focus op het verkrijgen van legitimiteit.

## **5.6 Operationele capaciteit**

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op het element operationele capaciteit uit de strategische driehoek van Moore (1995). Operationele capaciteit in programma's en binnen organisaties betekent dat deze beschikken over voldoende middelen, mensen en financiën, technologie en kennis, om de gewenste outcomes te kunnen bereiken (Bennington & Moore, 2011).

### **5.6.1. Beschikbare middelen en capaciteit in programma Gezonde School**

Door het samenwerken in een programma neemt de capaciteit van de individuele organisaties toe. In plaats van dat organisaties nu alleen handelen en zelf voldoende capaciteit en middelen bij elkaar moeten verzamelen, doen zij dat nu in een samenwerkingsverband met vijf andere partijen. Samenwerking leidt tot meer beschikbare capaciteit in de zin van mensen, kennis en middelen. Uit de interviews blijkt dat onder andere het beschikken over meer capaciteit er bijvoorbeeld in drukke periodes toe kan leiden dat de ene organisatie bijspringt voor de andere organisatie (bijlage 3).

Ook op het gebied van proces heeft het programma in het programmaplan 2021-2024 veel aandacht besteed het verbeteren van de voorziening in mensen, middelen en systemen. De Gezonde School-Adviseurs worden gezien als de spil in de Gezonde School-aanpak (Neppelenbroek et al., 2020). Het programma zet in op een landelijk dekkende infrastructuur met voldoende gekwalificeerde Gezonde School-adviseurs. Ook zet het programma zich door middel van de kanalenstrategie, in voor een duidelijke structuur, zodat het voor betrokkenen overzichtelijk is van welke ondersteuning scholen gebruik kunnen maken (Gezonde School, 2020).

Uit de interviews blijkt wel dat door het werken in een programma, de gezamenlijke doelstellingen steeds ambitieuzer worden. Het programma kijkt verder dan de eigen geformuleerde missie en richt zich ook op de doelen geformuleerd in het nationale preventieakkoord. In het nationale preventieakkoord is het doel opgenomen dat *“in 2040 elke school over een Gezonde School-Coördinator beschikt”* (VWS, 2018a). Bij de inrichting van een programmaorganisatie komen al veel kosten kijken, daar zitten onder andere personele kosten aan vast. Maar daarnaast zijn er ook nog veel additionele kosten om de doelstellingen te kunnen realiseren (bijlage 2). Om bijvoorbeeld op elke school een Gezonde School-coördinator te hebben zal er meer geld moeten gaan naar de scholen om daarvoor taakuren te kunnen realiseren. Respondent 1 stelt dat bijvoorbeeld een gedreven leerkracht gezondheidsbevordering in principe zelf kunnen trekken, maar de uren die hij besteedt aan gezondheidsbevordering, kan hij niet besteden aan het doceren in andere belangrijke onderwerpen als rekenen en taal (bijlage 2).

### **5.6.2. Meer middelen voor gezondheidsbevordering als geheel**

Samenwerken vergroot de operationele capaciteit, omdat de capaciteit van de verschillende individuele organisaties samenkomt. Hierin is de overeenkomst te zien met de stelling die

Geuijen (2014) doet ten aanzien van samenwerken en operationele capaciteit. Ook uit de interviews (bijlage 3) komt naar voren dat het werken in een programma kan helpen in drukke piekperiodes elkaar te helpen in termen van capaciteit. Geuijen (2014) stelt dat het wel van belang is om hierbij oog te houden voor het beschermen, ondersteunen en versterken van flexibel gemaakte en aangepaste professionele repertoires en performances. Uit het programmaplan 2017 – 2020 blijkt dat hier rekening mee wordt gehouden en dat aandacht wordt besteed aan het inrichten van systemen Gezonde School, 2016). Enerzijds kan hiermee worden gesteld dat programmatisch samenwerken de operationele capaciteit van de individuele organisaties vergroot.

Anderzijds blijkt uit de interviews dat er meer bij komt kijken dan de capaciteit binnen het programma (bijlage 2). Programma's hebben ambitieuze doelen en zo zijn bijvoorbeeld doelen van het programma Gezonde School, ook gekoppeld aan de doelen in het nationale preventieakkoord (bijlage 2). Programma's blijken hierdoor niet enkel afhankelijk van hun eigen operationele capaciteit, maar ook van de operationele capaciteit van betrokkenen, zoals bijvoorbeeld de scholen. Om die capaciteit te vergroten is weer externe steun van de politiek nodig, die verder gaat dan enkel de doelstellingen van het programma Gezonde School.

Uit de interviews blijkt dat het programma de steun van de politiek wel ervaart, maar om de doelstellingen opgesteld in het nationaal preventieakkoord te realiseren zijn meer middelen nodig (bijlage 3). Om de doelstellingen uit het preventieakkoord 2018 (VWS, 2018a) te realiseren zouden beleidsaanpassingen gemaakt moeten worden, stelt respondent 1 (bijlage 3). Zo zouden er meer taakuren beschikbaar moeten komen voor scholen om Gezonde School-coördinatoren aan te stellen. Echter, blijkt uit de interviews dat het programma zelf niet in staat is om hiervoor te lobbyen (bijlage 3).

Hierbij moet wel de kanttekening geplaatst worden dat programma's vaak te veel gefocust zijn op operationele capaciteit, zoals Geuijen (2014) dit als potentiële negatieve dynamiek van samenwerken omschrijft. Aan de andere kant kan er dus gesteld worden dat de informatie uit de interviews enkel de kant van het programma belicht en programma's mogelijk geneigd zijn te veel te focussen op operationele capaciteit.

### **5.6.3. Deelconclusie operationele capaciteit**

Samenwerken draagt bij aan het vergroten van de operationele capaciteit. Samenwerken zorgt immers voor het beschikken over meer mensen, middelen en kennis. De vraag is echter of de

operationele capaciteit toereikend moet zijn om enkel de programmadoelen te behalen, of dat deze verder moet gaan om publieke waarde te creëren.

Enerzijds kan op basis van de interviews gesteld worden dat operationele capaciteit gericht op de programmadoelen, niet volledig genoeg is benaderd om als programma publieke waarde te creëren. Anderzijds kan er gesteld worden dat dit gebaseerd is op voornamelijk informatie afkomstig van het programma. Geuijen (2014) stelt dat programma's vaak geneigd zijn te veel gefocust te zijn op operationele capaciteit.

### **5.7 De eigenschappen van programmatisch samenwerken en publieke meerwaarde**

Aan de hand van de resultaten uit de voorgaande paragrafen zal in deze paragraaf nader worden ingegaan op de samenhang tussen de eigenschappen van programmatisch samenwerken en het creëren van publieke waarde in termen van waarde propositie, legitimiteit en steun en operationele capaciteit.

Ten eerste is een samenhang te zien tussen de eigenschap verschillende doelen en belangen en het element waarde propositie uit de strategische driehoek van Moore (1995). Daar waar de eigenschap verschillende doelen en belangen gaat over de doelen en belangen van de individuele organisaties ten opzichte van elkaar, gaat het element waarde propositie meer over het beschikken over een heldere missie, visie van het programma als geheel. Met de eigenschap verschillende doelen en belangen kan worden bekeken in hoeverre de doelen en belangen van de individuele organisaties verschillen en in hoeverre deze afwijken van het programmadoel. Geuijen (2014) stelt dat het voor programma's van belang is voor het element waarde propositie, dat er doelvervlochtening ontstaat. Dit hangt samen met het komen tot doelconsensus, beschreven in paragraaf 5.1.2. Uit zowel documenten als uit de interviews blijkt dat het hebben van verschillende doelen en belangen, niet per definitie leidt tot het minder kunnen creëren van publieke waarde in termen van de waarde propositie. In de praktijk is te zien dat de verschillende doelen en belangen nader tot elkaar komen, juist door programmatisch samen te werken. Dit leidt uiteindelijk tot doelvervlochtening en draagt daardoor bij aan het element waarde propositie uit de strategische driehoek van Moore (1995).

De eigenschap management, sturing en coördinatie blijkt samenhang te hebben met het element operationele capaciteit uit de strategische driehoek van Moore (1995). Provan & Milward (2001) stellen dat het de samenwerking ten goede komt, indien deze beschikt over onafhankelijk management en een coördinerende host organization. In de praktijk blijkt programma Gezonde

School over beide te beschikken en blijkt de organisatie van het programma als zeer goed te worden beschouwd (bijlage 3). Dit draagt voornamelijk bij aan de door Moore (1995) beschreven mogelijkheid van het programma om activiteiten onderling goed te kunnen afstemmen en in het geval van een host organization, het goed kunnen verdelen van activiteiten en middelen.

Een tweede reden voor de samenhang tussen sturing en operationele capaciteit betreft dat in het geval van programma Gezonde School de opdrachtgever bepaalt welke middelen het programma en stakeholders ter beschikking krijgen gesteld. Indien de doelstelling uit het nationaal preventieakkoord “*in 2040 elke school over een Gezonde School-Coördinator beschikt*” leidt tot het creëren van publieke meerwaarde door het programma, zou het programma, eigenlijk de scholen, meer middelen beschikbaar gesteld moeten krijgen van de opdrachtgever, blijkt uit interviews (bijlage 3). Hierbij is eveneens samenhang te vinden in het belang wat Moore (1995) stelt bij het door verkozen politici formuleren van de publieke waarde, die een programma moet creëren.

## **5.8 Reflectie op de hypothese**

In dit hoofdstuk is door het beschrijven van de empirie en deze vervolgens te analyseren, door middel van deelconclusies getracht om de in dit onderzoek opgestelde hypothese in de praktijk te toetsen op het programma Gezonde School. Er blijken een aantal eigenschappen in de praktijk zich te manifesteren en er blijkt bij een aantal eigenschappen samenhang te zijn tussen de eigenschappen van programmatisch samenwerken en de elementen van de strategische driehoek van Moore (1995). Echter, er blijkt ook dat dat voor de ene eigenschap meer geldt dan voor de ander en dat veronderstelde negatieve invloeden in de praktijk zich niet manifesteren.

De in paragraaf 2.4 geformuleerde hypothese van dit onderzoek betreft:

*Programma Gezonde School kan meer publieke waarde creëren, dan dat de organisaties dat individueel opererende zouden kunnen doen, mits het programma rekening houdt met de potentiële negatieve eigenschappen en dynamieken, te veel focus op operationele capaciteit en te veel nadruk op een legitimerende omgeving, van programma's.*

Enerzijds kan worden gesteld dat programma's in staat zijn om meer publieke waarde te creëren. De verwachting dat programma's over meer capaciteit beschikken, dan individuele organisaties, blijkt in de praktijk te kloppen. De verwachting dat het bij programma's een

uitdaging is om interne steun te genereren, blijkt bij het programma Gezonde School beperkt te zijn. Binnen het programma is juist veel interne steun aanwezig, ook vanuit de achterban van de individuele organisaties. Dit kan worden verklaard door de intrinsieke motivatie van ambtenaren en professionals om het publieke belang te dienen (Provan & Milward, 2001). Het programma Gezonde School lijkt daarbij de waarde propositie niet uit het oog te zijn verloren. Uit zowel documenten, als interviews blijkt dat er veel aandacht is voor de missie en visie van het programma. Bovendien is het de organisaties binnen het programma gelukt om tot doelvervlochten te komen. Hierbij gaat het voornamelijk over de onderwijssector, die meer en beter de bewustwording van het belang van gezondheid op scholen hebben doen beseffen.

Anderzijds kan worden gesteld dat het lastig blijft vast te stellen wat de publieke waarde van het programma Gezonde School exact behelst. Dit is te verklaren aan de hand van de kenmerken van de doelstellingen van publieke organisaties, die zijn vaak vaag (Moore, 1995). Bovendien zijn politici er niet volledig in geslaagd de waarde die het programma Gezonde School zou moeten creëren, te articuleren.

## **6. Conclusie**

In dit afsluitende hoofdstuk zal de onderzoeksvraag van dit onderzoek worden beantwoord. Het hoofdstuk begint met een samenvatting van de aanpak van het onderzoek. Vervolgens wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvraag. Daarna volgt een reflectie op de gebruikte theorieën en onderzoeksmethoden. Ten slotte zullen er een aantal beleidsaanbevelingen worden gedaan, die op basis van dit onderzoek zijn geformuleerd.

### **6.1 Aanpak onderzoek**

In deze scriptie is een kwalitatieve single casestudy uitgevoerd. Voor deze methode is gekozen, omdat dit een goede manier is om verdiepend inzicht te genereren over een sociaal fenomeen, waar nog niet veel over bekend is. De casus die is onderzocht betreft een specifieke casus binnen het gezondheidsbevorderingsbeleid, programma Gezonde School. Er is op gestructureerde wijze literatuuronderzoek uitgevoerd. Vervolgens is op basis daarvan een hypothese en een conceptueel model opgesteld. Daarna is de dataverzameling met betrekking tot documenten

gestart, om deze vervolgens aan te vullen met data uit semigestructureerd interviews. In hoofdstuk vijf is de empirie en analyse te vinden en is gereflecteerd op de opgestelde hypothese.

## **6.2 Programmatisch samenwerken en publieke meerwaarde**

In dit onderzoek is getracht de volgende onderzoeksvraag te beantwoorden: *In hoeverre leiden eigenschappen van programmatische samenwerking, bij het programma ‘Gezonde School’, tot publieke meerwaarde van de deelnemende organisaties in termen van ‘waarde propositie’, ‘legitimiteit en steun’ en ‘operationele capaciteit’?*

Concluderend kan er gesteld worden dat het lastig vast te stellen is of de eigenschappen van programmatisch samenwerking bij het programma Gezonde School leiden tot publieke meerwaarde van de deelnemende organisaties in termen van ‘waarde propositie’, ‘legitimiteit en steun’ en ‘operationele capaciteit’. Wel blijkt uit dit onderzoek dat er bij de eigenschappen van programmatisch samenwerken samenhang te zien is met de elementen uit de strategische driehoek van Moore: waarde propositie, legitimiteit en steun en operationele capaciteit. Er volgen een aantal verklaringen voor de moeite met het vaststellen van de publieke waarde creatie van het programma Gezonde School.

Ten eerste kan enerzijds gesteld worden dat het programma door de samenwerking beschikt over meer operationele capaciteit voor de individuele organisaties, in termen van middelen en capaciteit en beschikt het programma als geheel over meer legitimiteit en steun, namelijk vanuit zowel de onderwijs- als de gezondheidssector, dan de individuele organisaties zouden doen. Bovendien leidt het hebben van doelconsensus in het programma Gezonde School, tot het meer slagvaardig zijn. Daarmee zou gesteld kunnen worden dat het programma als geheel beter in staat zou moeten zijn de missie *“Een gezonde leefstijl is opgenomen in het DNA van elke school”* te realiseren.

Anderzijds kunnen sommige negatieve eigenschappen van programmatisch samenwerken leiden tot moeilijkheden in de samenwerking. Zo leidt gebrekkige aansturing tot onduidelijkheden over de verantwoordelijkheden. Ook worden programma’s gekenmerkt door het hebben van een door de opdrachtgever opgelegde sturings- en coördinatievorm. Voor de eigenschap verschillende doelen en belangen geldt dat deze niet leidt tot het potentiële gevaar van domeinbelangen en verkokerde percepties van de individuele organisaties. Wel heeft deze eigenschap laten zien dat het in programma’s, waarbij meerdere partijen uit verschillende sectoren met elkaar samenwerken, tijd kost om elkaars wereld te leren begrijpen door kennis te



delen en met elkaar te praten. Juist door het programmatisch samenwerken worden wel deze verschillende doelen en belangen dicht bij elkaar gebracht en ontstaat een situatie van doelconsensus en -vervlechting.

Een tweede verklaring betreft het kenmerkende karakter van de publieke dienstverlening. Omdat publieke programma's vaak vage, niet meetbare doelen hebben, is het lastig te formuleren wat de exacte meerwaarde behelst. Dit geldt ook voor het programma Gezonde School. Onduidelijk wordt wanneer het programma publieke waarde heeft gecreëerd. Is dit wanneer een gezonde leefstijl is opgenomen in het DNA van elke school? En wat behelst dit precies? Of is dit pas wanneer alle doelen uit het nationale preventieakkoord 2018 zijn behaald? Politici blijken er niet in geslaagd te zijn om voor het programma helder te maken wanneer het publieke meerwaarde creëert.

### **6.3 Discussie**

De theorieën die in deze scriptie zijn gebruikt, sloten op elkaar aan. De theorie over het concept voorwaardenscheppende staat en het daarmee samenhangende MLG-karakter van het openbaar bestuur, verklaart waarom er steeds meer programma's opgericht worden. De eigenschappen van programmatisch samenwerken en de voor- en nadelen van deze eigenschappen hangen samen met het publieke waarde creatie concept van Moore. Er was in de theorie over de eigenschappen van programmatisch samenwerken en de strategische driehoek van Moore wel sprake van overlap. Zo was er erg veel samenhang tussen de positieve benadering van de eigenschap verschillende doelen en belangen, doelconsensus en de toevoeging van Geuijen (2014) op de uitdaging voor programma's om bij het element waarde propositie te komen tot doelvervlechting.

De verantwoorde onderzoeksmethode kon goed uitgevoerd worden. Documenten waren veel beschikbaar, omdat het programma tracht zo transparant mogelijk te zijn. Dat het programma uitvoerder is van de ministeries en daarmee onderdeel uitmaakt van de overheid, komt deze gemakkelijker van het vinden van beschikbare documenten ten goede. Bovendien kon er ook data gehaald worden uit documenten van de Rijksoverheid, zoals de preventienota's en evaluatierapporten. De respondenten waren open tijdens de interviews en gaven uitgebreide antwoorden. Door het open karakter van de interviewvragen werden zij in de gelegenheid gesteld deze uitgebreide antwoorden te geven. Dankzij de goede medewerking was er veel

ruimte om door te vragen, waardoor veel inzicht verkregen kon worden in de werking van de programmatische samenwerking.

Dit onderzoek kent ook een aantal beperkingen. De gekozen onderzoeksmethode brengt een aantal nadelen met zich mee. Zo zijn de uitkomsten niet te generaliseren, omdat slechts één casus is onderzocht en daardoor de onderzoekspopulatie beperkt was. Het kunnen generaliseren van de uitkomsten betrof ook niet het doel van dit onderzoek. Dit onderzoek is immers een verkenning van een relatief nieuw onderzoeksveld, programmatische samenwerking en publieke waarde. Bovendien moet er rekening gehouden worden met de bron van de informatie uit de documenten en uit de interviews. Deze informatie is voornamelijk vanuit het programma zelf ter beschikking gesteld. In het onderzoek is hier zoveel mogelijk rekening mee gehouden en heeft de onderzoeker geprobeerd, dit mee te nemen bij het analyseren van de informatie.

Dit onderzoek kan worden beschouwd als een goed startpunt voor verder onderzoek naar programmatisch samenwerken en de publieke meerwaarde van programma's.

## **6.4 Aanbevelingen**

Tot slot volgen een aantal aanbevelingen, die zijn voortgekomen uit dit onderzoek.

- 1) Duidelijke afspraken ten aanzien van de rol opdrachtgever/opdrachtnemer en ten aanzien van de verdeling van verantwoordelijkheden binnen de uitvoerders in het gezondheidsbevorderingsdomein.
- 2) Bij het oprichten van intersectorale, meer partijen programma's moet meer rekening gehouden worden met het element 'tijd'. Integrale programma's met meerdere partijen hebben tijd nodig om elkaars taal te spreken en om elkaars wereld te leren begrijpen, door met elkaar te praten en kennis te delen.
- 3) Bied meer ruimte voor eigen initiatief bij het inrichten van de sturings- en coördinatievorm. Al is van tevoren goed bedacht hoe een programma het beste aangestuurd kan worden, in de praktijk kan de werking anders uitpakken. Daarom is het van belang het programma zelf mee te laten denken aan de tekentafel over de invulling van de sturings- en coördinatievorm.
- 4) Bied ook ruimte voor adviezen vanuit programma's. In de praktijk komen programma's zaken tegen waar zij tegenaan lopen. Er moet ruimte zijn om beleidsaanbevelingen te doen, zodat deze signaleringen bij de ministeries terecht kunnen komen. Eén van de voorbeelden is de behoefte aan meer taakuren voor scholen om te besteden aan gezondheidsbevordering.

## Lijst met gebruikte bronnen

### Literatuur

- Agranoff, R. & McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Agranoff, R. (2006). Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers. *Public Administration Review*, 66(s1), 56–65.
- Alter, C. & Hage, J. (1993). *Organizations Working Together*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Axelrod, R. (1984). *The evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Benington, J. (2011). From private choice to public value. *Public value: Theory and practice*, 31-49.
- Benington, J. & Moore, M. (2011). *Public Value: Theory & Practice*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Berg, C. van den & Groeneveld, S. (2017). *Een nieuw speelveld, een andere opstelling? De governance van gedecentraliseerde beleidsuitvoering*. Instituut Bestuurskunde universiteit Leiden.
- Binnema, H. (2014). Terugtrekken of opzij stappen? *Boom Bestuurskunde tijdschriften*, 23(3), 47–55.
- Blomquist, T. (2006). Middle managers in programme and project portfolio management: practices, roles and responsibilities. PMI
- Boeije, H. (2016). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Boom Lemma.
- Boot N.M. (2011). *Gezondheidsbevordering en voortgezet onderwijs, verstandshuwelijk of echte liefde? Een onderzoek naar de implementatie van schoolgezondheidsbeleid binnen scholen voor voortgezet onderwijs*. Maastricht University.

- Boot, N. M., Jongh, D. M. de, Leurs, M. T., & de Vries, N. K. (2011). Gezonde School als methode voor GGD'en bij de invoering van schoolgezondheidsbeleid. *Tijdschrift voor gezondheidswetenschappen*, 89(4), 222–228.
- Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest. Counterbalancing economic individualism*. Washington: Georgetown University Press.
- Bruijn, H. de (2006). *Prestatiemeting in de publieke sector (2de ed.)*. Boom Lemma.
- Bruijn, H. de & Heuvelhof, E. ten. (2007). *Management in netwerken. Over veranderen in een multi-actorcontext*. Boom Bestuurskunde.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. Oxford University Press.
- Bryson, J., Sancino, A., Benington, J. & Sørensen, E. (2017). Towards a multi-actor theory of public value co-creation. *Public Management Review*, 19(5) 640–654.
- Busch, M.C.M. & Schrijvers, C.T.M. (2010). *Effecten van leefstijlinterventies gericht op lagere sociaaleconomische groepen*. Den Haag: RIVM.
- Bussemaker, J., 'S Jongers, T. & Vonk, R. (2021). Gezondheidsverschillen voorbij. *TSG Tijdschr Gezondheidswet*. 99, 36–39.
- Delden, P. van (2009). *Samenwerking in de publieke dienstverlening: ontwikkelingsverloop en resultaten*. Eburon.
- Denzin, N. K. (1978). *The Research Act (2d ed)*. New York: McGraw-Hill.
- Dorp, E., Overmans, T., Geuijen, K., Noordegraaf, M. & 't Hart, P. (2018, maart). *Verbindend Leiderschap; Een onderzoek naar waardevol leiderschap in het lokaal bestuur, in tijden van maatschappelijke verwachtingen, prestatiedruk en schaarste*. USBO Advies: Universiteit Utrecht.
- Drewes, Y. M. (2017). *Preventieve gezondheidszorg*. In: Engberts, D.P. & Kalkman-Bogerd (red.). *Leerboek Gezondheidsrecht*. Bohn Stafleu van Loghum, 215–228.

- Gerritsen, E. (2011). *De slimme gemeente nader beschouwd*. Amsterdam: University Press.
- Geuijen, K. (2014). Maatschappelijke meerwaarde creëren in publieke netwerken: waartoe en hoe? *Bestuurswetenschappen*, 68(1), 87–96.
- Gunawan, J. (2015). ENSURING TRUSTWORTHINESS IN QUALITATIVE RESEARCH. *Belitung Nursing Journal*, 1(1), 10–11.
- Hartley, J. (2011). *Public Value Through Innovation and Improvement*. In Bennington, J. & Moore, M.H. (red.). *Public Value, Theory & Practise*. New York: Palgrave MacMillan, 171-184.
- Hemingway, C.A. (2005). Personal values as a catalyst for corporate social entrepreneurship. *Journal of business Ethics*, 3(60), 233-24
- Hoogendoorn, M., A. D. van der & Bemelmans, W. (2015). Meer doen met gezondheid op school. Opbrengsten en bereik van het ondersteuningsaanbod voor primair onderwijs. *Tijdschr Gezondheidswet*. 93(8), 290–4.
- Hooghe, L., Marks, G. & Schakel, A. (2010). *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*. London: Routledge.
- Huxham, C., & Vangen, S. (2000). Leadership in the shaping and implementation of collaboration agendas: How things happen in a (not quite) joined-up world. *Academy of Management Journal*, 43(6), 1159–1175.
- Inspectie voor de Gezondheidszorg (2005, november). *Staat van de Gezondheidszorg 2005*. Den Haag: IGZ.
- Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. Londen: Sage Publications.
- Koperen, M. van, Kruitwagen, V., Westhuis, A. & Sobels, M. (2020). Gezonde School: landelijke samenwerking voor een gezonde jeugd. *TSG Tijdschrift Gezondheidswet*. 98(2), 62-65.
- Koppenjan, J.F.M., & Dicke, W. (2019). De blik naar buiten: bestuurlijke verbouwingen in het buitenland. *Bestuurskunde*, 29(1), 3–15.

- Martin, J. (2002). *'Organizational culture. Mapping the cultural terrain'*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Meer, F.M. van der (2012a). *De waarborgstaat en de consequenties voor het openbaar bestuur en de publieke dienst*. In: T. Kwakkelstein, A. Van Dam & A. Ravenzwaaij (red.). *Van verzorgingsstaat naar waarborgstaat. Nieuwe kansen voor overheid en samenleving*. 11-22. Den Haag: Boom Lemma.
- Meer, F.M. van der (2012b). *Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren. De consequenties van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst gezien vanuit historisch en internationaal vergelijkend perspectief*. Universiteit Leiden.
- Meer, F.M. van der & Berg, C.F. van den (2011). De groei en daling van het aantal ambtenaren: een kwestie van appelen en peren? In: Roel Bekker, Staat van de ambtelijke dienst: hoe staan de ambtenaren er anno 2011 voor? Reeks Overheid en Arbeid: Den Haag, 15-24.
- Moore, M. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard: Harvard university press.
- Moore, M. (2013). *Recognizing Public Value*. Amsterdam University Press.
- Neppelenbroek, S., Ekkelboom, J., Meij, J. & Schonenberger, M. (2020). *De GGD als spil in de Gezonde School-aanpak*. Tijdschrift voor de Gezondheidswetenschappen. 98, 85-85.
- Noordink, M., Dijkzeuk, A., Schelven, R. van & Pastoor, H. (2013). *Evaluatie RIVM – Centrum Gezond Leven*. Den Haag: KWINK groep.
- O'Flynn, J. (2007). From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *Australian journal of public administration*, 66(3), 353-366.
- Ossewaarde, R. (2014). De mythe van de terugtrekkende overheid: een verhaal over Europese idealen en erotische tekorten. *Bestuurskunde*, 23(3).
- Provan, K., & Milward, H. (1995). A Preliminary Theory of Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems. *Administrative Science Quarterly*. 40(1), 1-33.

Provan, K., & Milward, H. (2001). Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*, 61(4), 414-423.

Rijnja, G. & Klinkers, L. (2011). *Waarden maken de overheid. Over het eigene van publiek werken*. In: *Het eigene van de overheid. Input voor het debat over de rol van de overheid*. Den Haag: CAOP, 15-50.

RMO. (2013). *Terugtrekken is vooruitzien: Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*. Den Haag: RMO

Rutgers, M. R. (2011). *Het torentje van de overheid*. In: *Het eigene van de overheid. Input voor het debat over de rol van de overheid*. Den Haag: CAOP, 138 – 146.

RVS. (2016, april). *Verlangen naar samenhang. Over systeemverantwoordelijkheid en pluriformiteit*. Advies, nummer 16-01.

RVS. (2020, 2 oktober). *Gezondheidsverschillen voorbij, complexe ongelijkheid is een zaak van ons allemaal - Gezondheidsverschillen voorbij*. Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Sport.

RVZ. (2009). *Buiten de gebaande paden: Advies over intersectoraal gezondheidsbeleid*. Den Haag: Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, Onderwijsraad en Raad voor het openbaar bestuur.

Schillemans, T. (2007). *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording door zelfstandige uitvoeringsorganisaties*. Den Haag.

Schmidt, E., Kuipers, B., Groeneveld, S. Fraussen, B. Ashikali, T., Laterveer, H. & Slooff, A. (2019). *Publiek leiderschap en maatschappelijke meerwaarde*. Den Haag: Leiden Leadership Centre.

Shehu, Z & Akintoye, A. (2009). The critical success factors for effective programme management: a pragmatic approach. *The Built & Human Environment Review*. (2), 1-24.

Span, K. C. L., Luijkx, K. G., Schols, J. M. G. A., & Schalk, R. (2009). De regierol van gemeenten nader bekeken: Een theoretische empirische analyse van de literatuur. *Boom Bestuurskunde Tijdschriften*, 18(1), 92–100.

Stoker, G. (2006). Public Value Management. *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41–57.

Storm, I., Jansen J. & Schuit, A.J. (2009). *Effecten van beleidsmaatregelen buiten het volksgezondheidsdomein op de gezondheid*. Bilthoven: RIVM.

Thiel, S. van (2010). *Bestuurskundig Onderzoek – Een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2018). *Werken aan publieke waarde. Leren van en voor gemeenten*. Geraadpleegd van: [https://vng.nl/files/vng/documenten/werken-aan-de-publieke-waarde\\_20181015.pdf](https://vng.nl/files/vng/documenten/werken-aan-de-publieke-waarde_20181015.pdf)

Verhoeven, I. (2010). *Wij weten het beter. Spanningen tussen eigenzinnige burgers en politiek*. In: Verhoeven, I. & Ham, M. (red). *Brave burgers gezocht: De grenzen van de activerende overheid*. Amsterdam: Gennep B.V, 177-192.

Verhoofstad, A. & Reijgersberg, N. (2015). *Gezondheidsbevordering op school. Wensen en prioriteiten van scholen bij gezondheidsbevordering van leerlingen*. Utrecht: Mulier Instituut.

Yin, R.K. (2009). *Case study research: Design and methods (4<sup>th</sup> Ed.)*. Thousand Oaks, CA: Sage.

## **Kamerstukken**

Hoogervorst, J.F. (2006, 6 oktober). Preventiebeleid voor de volksgezondheid [Kamerbrief]. Kamerstukken II 2006/07, 22 894, nr. 110. Geraadpleegd van: <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vi3apz1xqox4>

Kamerstukken II 2008/2009, 31 899, nr. 1 [Nota]. Geraadpleegd van: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31899-1.html>



Kamerstukken II 2010/11, 32793, nr. 2 [Nota]. Geraadpleegd van:

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32793-2>

Ministerie van VWS. (2011). *Gezondheid dichtbij: landelijke nota gezondheidsbeleid*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Ministerie van VWS (2018a). *Nationaal preventieakkoord. Naar een gezonder Nederland*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Ministerie van VWS. (2018b). *XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport Rijksbegroting 2019*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Wet collectieve preventie volksgezondheid (1990, 25 mei). Geraadpleegd van:

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0004760/2007-01-01#:~:text=%5BRegeling%20overvallen%20per%2001%2D12%2D2008.%5D,-Geldend%20van%2001>

Wet publieke gezondheid (2008, 9 oktober). Geraadpleegd van:

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2008-460.html>

## **Internetbronnen**

Gezonde School (2016). *Gezonde School. Programma 2017–2020*.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/12/13/gezonde-school-programma-2017-2020>.

Gezonde School (z.d.). Partners. Geraadpleegd op 7 december op:

<https://www.gezondeschool.nl/over-ons/overzicht-partners-gezonde-school>

Gezonde School (z.d.). Over ons. [https://www.gezondeschool.nl/over-](https://www.gezondeschool.nl/over-ons#:~:text=Op%201%20april%202019%20is,doet%20Gezonde%20School%20ertoe%3F)

[ons#:~:text=Op%201%20april%202019%20is,doet%20Gezonde%20School%20ertoe%3F](https://www.gezondeschool.nl/over-ons#:~:text=Op%201%20april%202019%20is,doet%20Gezonde%20School%20ertoe%3F)

Gezonde School (2020). *Programmaplan Gezonde School 2021-2024*. Geraadpleegd van:

[https://www.gezondeschool.nl/sites/default/files/2020-09/Programmaplan%20Gezonde%20School%202021-2024\\_0.pdf](https://www.gezondeschool.nl/sites/default/files/2020-09/Programmaplan%20Gezonde%20School%202021-2024_0.pdf)

Gezonde School (2020, 23 september). Nieuwe programmamanager Gezonde School: Iris Kummeling stelt zich voor. Geraadpleegd van:

<https://www.gezondeschool.nl/nieuws/nieuwe-programmamanager-gezonde-school-iris-kummeling>

JLE (z.d.). Over Jong Leren Eten. Geraadpleegd van: <https://www.jonglereneten.nl/over-jle#:~:text=Bijdrage%20JLE-,Over%20Jong%20Leren%20Eten,en%20duurzame%20voedselkeuzes%20te%20maken.>

JOGG (z.d.). *JOGG — Samen maken we gezond gewoon*. Geraadpleegd van: <https://jogg.nl/>

MBO Raad. (2019, 23 januari). MBO-Raad. Geraadpleegd van: <https://www.mboraad.nl/mbo-raad>

Ministerie van OCW. (2021, 31 mei). *Interventies waaruit u kunt kiezen*. Voorschoolse educatie, primair en voortgezet onderwijs | Nationaal Programma Onderwijs. Geraadpleegd van: <https://www.nponderwijs.nl/po-en-vo/menukaart/interventies-kiezen>

PO-Raad (2017). Samen werken aan goed onderwijs. Strategische agenda 2018-2021. Geraadpleegd van: [https://www.poraad.nl/files/vereniging\\_po-raad/strategische\\_agenda\\_po-raad\\_2018-2021\\_samen\\_werken\\_aan\\_goed\\_onderwijs.pdf](https://www.poraad.nl/files/vereniging_po-raad/strategische_agenda_po-raad_2018-2021_samen_werken_aan_goed_onderwijs.pdf)

PO-Raad (z.d.). *Sectorraden: alle toekomstige docenten opleiden volgens “Samen opleiden”*. PO Raad. Geraadpleegd van: <https://www.poraad.nl/nieuws-en-achtergronden/sectorraden-alle-toekomstige-docenten-opleiden-volgens-samen-opleiden>

RIVM. (2021). *Ondersteuningsaanbod | Gezonde School*. Geraadpleegd op: <https://gezondeschool.nl/advies-en-ondersteuning/ondersteuningsaanbod>.

RIVM (2021). *Feiten en cijfers Gezonde School*. Geraadpleegd op: <https://magazines.rivm.nl/2021/03/jaaroverzicht-gezond-leven/feiten-en-cijfers-gezonde-school>

RIVM (z.d.). *Missie en Strategie*. RIVM. <https://www.rivm.nl/over-het-rivm/missie-en-strategie>

RIVM. (z.d.). *Preventie in de Wet publieke gezondheid*. Loketgezondleven.nl. Geraadpleegd op 8 juni 2021, van <https://www.loketgezondleven.nl/zorgstelsel/preventie-vijf-stelsel-wetten/preventie-wpg>

VO-Raad (z.d.). *Gezonde Voeding*. Geraadpleegd op: <https://www.vo-raad.nl/themas/gezonde-school/onderwerpen/gezonde-voeding>

VO-Raad (2019). *STRATEGISCH KADER. 2020 – 2025*. Utrecht: VO-Raad.

## **Bijlage 1 Interviewtopiclijst**

### **Introductie**

Korte introductie onderzoek.

Kennisname van opname en vragen anonimiteit respondent.

Bij welke organisatie bent u werkzaam en hoe lang werkt u al bij deze organisatie?

Welke functie heeft u binnen de organisatie en welke functie heeft u binnen het programma?

Wat vindt u van het werken voor uw organisatie?

Wat is uw reden om voor het programma te werken?

### **Programmatische samenwerking**

Welke rol heeft uw organisatie binnen het samenwerkingsverband?

Wat vindt u van het programma?

In hoeverre vindt u programmatisch samenwerken een geschikte manier om aan gezondheidsbevordering te werken?

In hoeverre zijn er zaken waar u zich zorgen over maakt binnen het programma?

In hoeverre ervaart u tegenstellingen in doelen en belangen van de individuele organisaties binnen het programma?

In hoeverre denkt u dat invloed heeft op de samenwerking?

### **Waarde propositie**

Korte toelichting concept waarde propositie.

Hoe kijkt u aan tegen het doel, de missie en visie van het programma Gezonde School?

Hoe kijkt u aan tegen het doel, de missie en visie van uw organisatie?

In hoeverre ervaart u tegenstellingen tussen de doelen van uw organisatie en de doelen van het programma?

### **Operationele capaciteit**

Korte toelichting concept operationele capaciteit

In hoeverre vindt u dat het programma over voldoende capaciteit beschikt?

In hoeverre vindt u dat het programma over voldoende (financiële) middelen beschikt?

Hoe kijkt u aan tegen de beschikbare vrijgemaakte capaciteit van de betrokken organisaties om aan het programma te werken?

### **Legitimiteit en steun**

Korte toelichting concept legitimiteit en steun

In hoeverre ervaart u binnen het programma onder de verschillende organisaties commitment op het belang van het programma en bijbehorende programmadoelen?

In hoeverre ervaart u onder stakeholders voldoende commitment dat de programmadoelen belangrijk genoeg zijn om prioriteit te geven ten aanzien van de individuele organisatiedoelen?

In hoeverre ervaart u steun voor het programma van de politiek?

### **Negatieve dynamieken**

In hoeverre ervaart u dat er binnen het programma te veel gefocust wordt op het verkrijgen van legitimiteit en steun van de omgeving?

In hoeverre ervaart u dat er te veel wordt gefocust op het verkrijgen van voldoende (financiële) middelen en capaciteit?

## Bijlage 2 Tekstfragmenten interviews eigenschappen

Eigenschap	R	Tekstfragment
Verschillende doelen en belangen	1	<p>We zijn nu met het eerste volledige programma met deze 5 partners begonnen in 2017 en dat heeft gelopen tot 2020. We zijn net gestart met het volgende programma. Ik denk dat inderdaad in het begin, de eerste jaren 2017, 2018, dat er misschien wel een soort van gelatenheid was: van oh ja het programma is prachtig en fijn dat we kunnen aansluiten en we doen gewoon maar mee en we zeggen dat we erachter staan. Maar zo langzamerhand is er urgentie en de manier van werken, door met elkaar te praten en door ook heel duidelijk kennis met elkaar te delen.</p> <p>Wat wil het onderwijs? Hoe werken jullie? Wat is de rol van de onderwijsraden ten opzichte van het curriculum bijvoorbeeld in scholen? Of wat is de rol van de onderwijsraad ten aanzien van hoe docenten worden opgeleid? Of hoe werkt gezondheidsbevordering en hoe werkt gedragsverandering? Hoe kan je kinderen verleiden en waarom is die omgeving zo belangrijk? Dus je bent in het begin heel erg bezig om elkaar continu uit te leggen, hoe we dingen zien en proberen om elkaars taal te spreken. Dat was best wel lastig, want een term als integraliteit dat is voor het onderwijs waarschijnlijk een hele andere soort term, dan binnen de gezondheidsbevordering. Dus we zijn de eerste paar jaar erg bezig geweest met afstemmen. Je ziet nu bij het nieuwe programma en ook bij de aanloop naar de opzet van het nieuwe programma dat het steeds gladder gaat, het gaat beter. We zijn strakker georganiseerd en de doelen staan scherper. Maar goed, dat heeft dus echt wel 4 jaar de tijd nodig. Dat is dus geen onwil, maar dat is twee sectoren, twee hele grote sectoren, bij elkaar brengen. En goed weten wat je wilt bereiken en welke inzet je daarvoor moet doen.</p> <p>Je ziet ook dat we, ik denk dat we qua programma organisatie, dus qua mensuren, dat we het afgelopen jaar verdubbeld zijn. Puur omdat je in één keer ziet van: maar als we dat willen, dan moeten we dat en dan moeten we dat en dan moet die daar stappen gaan zetten en we hebben daar dan een beleidsmedewerker nodig, want we moeten de achterban van onze organisaties beter gaan inrichten. En er worden meer fouten gesignaleerd, waarvan we dus zeggen dat daar eigenlijk meer interne samenwerking binnen de organisatie zelf moet komen, dus je bent ook bezig met intern lobbyen. En dat is echt wel heel erg tof, maar dat kost wel erg veel tijd.</p> <p>Dus een programma opzetten, in de zin van een meer partijen programma, is niet iets waarbij je vanaf dag één al meteen kan zeggen: We zijn een programma en het gaat nu lopen. Dat heeft echt heel veel tijd nodig. Ik denk dat we daar allemaal best wel nou ja een soort van verbaasd over waren. Ik weet niet precies hoe ik dat moet zeggen, maar de bewustwording daarvan is wel het laatste jaar, anderhalf jaar ingesleten. Je merkt nu dat er nog steeds vraagstukken liggen, die wel heel graag bij partijen neerleggen.</p>

Verschillende doelen en belangen	3	<p>Ik denk dat het elkaar heel erg kan versterken. Ik denk juist dat het belangrijk is dat we het door de door de verschillen in achtergrond. De één heel erg vanuit de gezondheidshoek, de ander RIVM vanuit de wetenschap, de onderwijsraden vanuit de scholenportefeuille. Ik denk dat het een hele mooie combinatie is om samen te werken aan dat thema.</p> <p><i>En zijn er ook weleens moeilijkheden die u ervaart door die verschillende belangen en doelen?</i></p> <p>Tuurlijk, altijd. Overal waar je samenwerkt. Dat heeft dan meer dat je op dat moment op je eigen eiland zit van je eigen achterban. En dan is het soms moeilijk om eventjes wat verder te kijken, even die helicopterview te pakken en zeggen van nee dit is geen onderwijs belang, maar dit is programma en daarom gaan we linksaf, daarom gaan we rechtsaf.</p>
Verschillende doelen en belangen	2	<p>Ik denk dat dat bij de gezondheidspartijen sterker is. Die hebben dat ook gewoon denk ik in een bredere opgave van de organisatie, daar zit dat heel erg in. GGD GHOR Nederland maakt zich ook sterk voor preventie, ja gezonde school is een preventieprogramma, dat past daar heel goed in. GGD GHOR is belangenbehartiger voor de GGD'en, Gezonde School heeft z'n hele netwerk in de regio gebouwd op de Gezonde School-adviseurs die in dienst van de GGD'en zijn. Dus, dat zie je heel erg op diezelfde lijn zitten. RIVM zit ook meer op gezondheidsbevorderende kant uiteraard. En als Gezonde School maken wij ons sterk voor kwaliteit en dat is ook waar het RIVM zich in herkent. En als je kijkt naar de onderwijsraden, die vinden primair niet dat gezondheid centraal staat. Daar zie je nu wel een verschuiving in komen, de aandacht voor preventie neemt toe. Ook door corona denk ik dat dat aangewakkerd wordt. Maar die hebben daar wat minder een primair belang zeg maar. Dus die zien ook snel: wat betekent dit voor de leerkracht? Wat betekent dit voor de scholen? Dus dat zie je daar als het echt om de gezondheidskant gaat.</p>
Verschillende doelen en belangen	2	<p>Misschien is het terug te zien in dat ze wel eens een kritische vraag stellen. Als we een idee hebben of een plan hebben nog een ander geluid laten horen waar hun belangen liggen, maar dat is dan tegelijk ook kracht denk ik ook, omdat je wel als partijen samenwerkt. Als je niet samenwerkt dan deze machine nog minder. Ik denk dat het wel juist stimulerend is en dat ook die verbindingen gelegd gaan worden, maar de praktijk ervaart dat je daar iets harder voor moet werken, omdat het niet primair op het netvlies staat.</p>
Verschillende doelen en belangen	2	<p>Ja, stakeholders willen samenwerken. Maar verzoeken bijvoorbeeld ook om lobby te voeren. Maar daarvan moeten wij dan zeggen, ja daar kunnen wij niet aan mee doen zeg maar. Wij kunnen daar misschien wel achter staan, maar lobby voeren is niet onze rol is als programma. En dan zijn er andere programma's die wat dat betreft meer bewegingsvrijheid hebben. Ik denk dat dat nog wel, de belangen en de verschillende rollen van de organisatie die binnen de Gezonde School zitten, daarin enige beperking zijn.</p>
Doelconsensus	2	<p>Programmatisch samenwerken maakt samenwerking heel dynamisch en je merkt dat je elkaar aanvult en versterkt. Je krijgt ook meer mee van andere aspecten en activiteiten van alle organisaties, waardoor een groter netwerk hebt en meer verbindingen kan leggen. Dat is denk ik heel verrijkend. Er ontstaan misschien dingen, die partijen anders niet hadden kunnen creëren. En soms botst het omdat er toch verschillende belangen zijn van de verschillende individuele partijen, die zij voor hun achterban natuurlijk ook hebben. Maar</p>

		<p>toch de kracht dat je samen in een programma zit, zorgt ervoor dat je daar wel een modus in vindt.</p> <p><i>Dus als ik het goed begrijp vindt u programmatisch samenwerken voordelen hebben ten opzichte van samenwerken zonder programma?</i></p> <p>Ja, want je hebt nu toch wel samenwerkingsafspraken en met elkaar een gedeelde visie en missie, waar je je voor inzet. Ik denk dat als dat ontbreekt het snel los zand wordt en dan gaat iedereen toch meer zijn eigen koers varen.</p>
Doelconsensus	3	<p>Ik vind niet dat het zo zwart wit uit elkaar is. We hebben binnen het programma juist signaleringsinstrumenten en die vormen voor ons juist eerder de basis is, om op basis van die uitkomsten met activiteiten aan de slag te gaan. Dus bijvoorbeeld in het MBO hebben we het instrument ‘test je leefstijl’. Dat betekent dat MBO instellingen dat instrument in kunnen zetten en die hebben dus verschillende vragenlijsten op verschillende thema’s, dus dat kan op sport en bewegen zijn, maar kan ook op sociale veiligheid zijn, kan op alcohol en drugs zijn. Het is heel divers. Als je dus met de data, die je verkrijgt door zo’n signaleringsinstrument met je leerlingen of studenten in dit geval van het MBO aan de slag gaat, kun je natuurlijk veel meer maatwerk creëren. En datzelfde geldt voor het andere signaleringsinstrumenten ‘hoe gezond is jouw school’ voor het PO en het VO. Dus ik vind niet, ik denk niet dat je die doelen zo heel erg zwart wit uit elkaar kan trekken.</p> <p>Het is natuurlijk ook zo dat die gezondheidsdoelen niet alleen door ons programma bekendheid krijgen, maar bijvoorbeeld ook door onderwerpen als ‘leven lang ontwikkelen’ of ‘burgerschap’. ‘Vitaal burgerschap’ is bijvoorbeeld een heel belangrijk onderwerp, is een aparte dimensie. Curriculum.nu ziet ook veel aandacht voor gezondheid. Dus het zit wel op meerdere punten ingebed.</p>
Sturing	1	<p>Nou, wat wel heel lastig is dat zeker zo’n groot programma als Gezonde School, dat over heel Nederland heen gaat, dat gefinancierd wordt door 4 ministeries en ook nog door additionele fondsen, zoals bijvoorbeeld het nationaal preventieakkoord. Of vanuit het verleden ook wel de Hartstichting bijvoorbeeld, dus de samenwerkende gezondheidsfondsen. Dat is nu niet meer het geval, maar je hebt zo veel financieringsstromen en daarmee heb je dus veel opdrachtgevers eigenlijk. En die opdrachtgevers praten niet altijd met elkaar.</p>
Sturing	1	<p>Maar soms is het lastig manoeuvreren in een veld waarin iedereen met een bepaalde gedrevenheid - hè je hebt het over onderwijs, je hebt het over kinderen, je hebt het over gezondheid - daar zit zoveel intrinsieke drive bij heel veel mensen achter, dat iedereen daar eigenlijk wel wat aan doen. Wij vinden dat - eigenlijk heel Nederland vindt - dat wel belangrijk. Goed onderwijs voor kinderen, goede gezondheid voor kinderen. Kinderen zijn de toekomst. En dan merk je dat er veel verspreid wordt.</p>
Sturing	2	<p>Dat kan een denkrichting zijn, dat nogal uitspraken. Maar dat zijn wel programma’s met aanpalende ambities. Die liggen wel in elkaars verlengde, maar kennen andere accenten kennen. Ik denk dat dat wel krachtiger is als je dat op een of andere manier bundelt.</p>
Sturing	3	<p>Ik denk dat het belangrijk is, vooral met zo’n programmasamenwerking, is dat de nadruk zou moeten liggen op het versterken van elkaar. En daar zit ook de uitdaging, daarin zitten soms lastigheden. We hebben niet te maken met één ministerie, maar met meerdere ministeries als opdrachtgevers. Niet alleen wij als uitvoerende partners hebben te maken met meerdere mensen, maar ook onze</p>

		opdrachtgever, die geldstromen komen ook uit verschillende kanalen. Dus in die zin is het zeer complex, maar van de andere kant kan je ook zeggen dat het ook echt heel erg uniek is dat en onderwijsraden en het RIVM en de GGD GHOR zo intensief met elkaar samenwerken om gezondheid zo op de agenda te zetten.
Eigen initiatief	1	<p>Gezonde school is echter, net zoals RIVM, wij kunnen niet lobbyen. Wij zijn geen lobbyinstelling, wij kunnen niet naar de minister of naar hooggeplaatste ambtenaren toe gaan en vertellen hoe belangrijk wij zijn. Dat is niet onze rol, want wij worden betaald door de ministeries. Dus wij voeren de opdracht die wij krijgen, uit. We kunnen niet daarna nog een keertje weer gaan lobbyen voor onszelf. Dat maakt het soms wel eens lastig, omdat je wel heel erg graag wil dat de doelen die wij hebben, dat die behaald worden en dat er dus beleidsveranderingen plaats moeten vinden die vanuit kabinetsbesluit genomen moeten worden. Dat maakt het soms wel eens lastig en dat maakt het ook dat als je nou zegt wat veranderen wij aan leraren en scholen, daar zit wel echt een rol voor de raden. Dat betekent dat raden een partner zijn van Gezonde School in de opdracht die wij krijgen vanuit de ministeries, maar de raden zijn daarnaast ook nog de belangenbehartigers en de adviesgevers aan het onderwijs. Vanuit die laatste rol kunnen zij daadwerkelijk aan tafel zitten met ministeries en uitleggen waarom het belangrijk is dat er beter en meer en anders, met meer taakuren wordt gewerkt aan gezondheidsbevordering op school.</p> <p>Er is wel altijd één ministerie penvoerder, maar dat kan bijvoorbeeld: stel dat je een ander ministerie SZW of LNV dan willen zij natuurlijk iets van hun ambitie terugzien in het programma. Dat geldt ook voor OCW, die zal bijvoorbeeld belang hebben bij zoveel mogelijk geld rechtstreeks naar scholen. Terwijl je ook als programma goede dingen doet door het maken van bijvoorbeeld een inspiratiewebsite, maar is dat dan rechtstreeks naar de scholen. Daar zit af en toe een spanningsveld in.</p>

### Bijlage 3 Tekstfragmenten interviews publieke meerwaarde

Element	R	Tekstfragment
Waarde propositie	1	Ik vind echt dat Gezonde School doet wat het moet doen en dat we daar ook echt heel goed, gedreven en enthousiast in zijn. We staan voor kwaliteit, maar de wind waait niet altijd dezelfde richting op in Den Haag. En ook binnen de verschillende ministeries is het soms lastig koppelen en dat is af en toe best wel een uitdaging.
Waarde propositie	1	Maar het is ook waar we waar we mee moeten werken, je wordt er wel heel inventief van. Je doet een stapje harder en je werkt net een stapje beter. Je zorgt dat je niet schiet met hagel, dus we gaan niet zeggen van we gooien maar wat de lucht en kijken wat het effect is. We willen ook echt heel gericht informatie aanbieden, die daadwerkelijk landt bij de scholen. Waar ze ook echt wat mee kunnen. Ja, dat kost tijd en dat kost taakuren. Soms



		klagen we daar een beetje over maar ja, het is wel een prachtig programma natuurlijk.
Waarde propositie	3	<p><i>En wat denkt u dat ervoor nodig is om een nog meer scholen aan te laten sluiten bij het programma of in ieder geval met de activiteiten van het programma bezig te laten zijn?</i></p> <p>Ik denk dat daar een stukje, sowieso een goede communicatie- en PR-strategie voor nodig. En dat daarbij ook duidelijk naar voren komt dat je ook kleine stapjes kan zetten. Scholen hebben soms het idee dat: als ik Gezonde School wil worden, dan moet ik aan zoveel voorwaarden voldoen, ik sla wel even over. Terwijl als je natuurlijk gewoon kleine stappen zet en die goed borgt en dus wat langzaam, maar zeker, dan wordt het vanzelf veel vanzelfsprekender dat je met verschillende gezondheidsthema's aan de slag gaat. Dus die boodschap, van ook met babysteps kun je een heel eind komen, zou ik graag nog meer uitgedragen zien vanuit het programma.</p>
Doel- vervlechting	2	Kijk, we zeggen altijd en dat de onderwijsraden zeggen dat ook: we zijn een vraag gestuurd programma, dus scholen moeten er belangstelling voor hebben. We gaan het niet opleggen en dat dat willen we ook niet. Ook als programma breed niet, dat is helemaal niet waar we voor staan. Maar dan is wel de vraag wat is nog nodig, zodat we missen die vraag kunnen articuleren binnen het onderwijs. Ik denk dat dat nu ook wel ingezet wordt door corona en het hele nationaal programma onderwijs. Daar is ook leefstijl een onderdeel van, of in ieder geval welbevinden.
Legitimiteit en steun	1	Je kan niet verwachten dat wat ik net al zei, dat je vanuit je core is leerlingen kennis bijbrengen. En ook daarin is natuurlijk een transitie gaande. De school is zich steeds meer bewust van het feit dat ze niet alleen maar aan rekenen en taal moeten doen. Maar ook welbevinden, zorgen voor elkaar, welzijn. Dus je ziet wel dat er een transitie plaatsvindt in gezonde leerlingen, zijn leerlingen met goede leerprestaties en dan gaat dat zowel over leerlingen die gezond zijn, als leerlingen die welzijn, dus waarmee je het welbevinden goed op orde hebt. Dus er is bewustwording gaande.
Steun	2	<p>Als je kijkt naar het nationaal preventieakkoord hebben de onderwijsraden daarbij aan tafel gezeten en hebben ze heel duidelijk ook doelen gezet. Aan die thematafels binnen het nationaal preventieakkoord hebben de onderwijsraden zich ook uitgesproken over de inzet van een Gezonde School-coördinator, zoals we dat kennen binnen het programma. De inzet van erkende interventies ook binnen bepaalde onderwijssectoren op bepaalde thema's. Dus dat zie je wel.</p> <p>Je ziet ook dat bestuurders zich wat steviger uitspreken van over: moet het niet allemaal wat steviger neergezet worden? Ook Gezonde School richting onderwijs. Maar tegelijkertijd blijft daar dat geluid van: ze hebben het al zo druk, ze moeten al zo veel. Het gaat allemaal misschien niet zo snel. Maar ik denk wel dat er een beweging gaande is.</p>
Steun	2	Zelf heb ik daar niet direct zicht op. Wat ik wel in zijn algemeen kan zeggen is dat ouderbetrokkenheid wel een onderdeel van het programma Gezonde School is, waar aandacht voor is binnen de Gezonde School-aanpak. Dus dat staat zeker op het netvlies. En wij vinden ook dat het heel belangrijk is om het uiteindelijk ook die aandacht van die gezonde leefstijl

		ook vast te houden om die transitie te weeg te brengen. En voor leerlingen en leerkrachten denk ik ook dat het bewustzijn wel is gegroeid. Mede door die impact van corona misschien wel weer. Maar ik heb zelf niet direct zicht op hoe die groepen er zelf in staan.
Steun	2	Als je kijkt naar wat we hebben opgeschreven als ambitie en je hoort steeds meer geluid, ook vanuit uit de ministeries: er moeten steeds meer Gezonde School-coördinatoren zijn. Dit staat ook in het nationale preventieakkoord. Als je die neemt, dan is het ontoereikend. Dan kan het niet alleen van Gezonde School komen. Als we willen bereiken dat 100% van de scholen en Gezonde School-coördinator hebben, dan zijn de middelen die wij nu krijgen niet toereikend. En de ambitie van Gezonde School is nu niet daarop gericht, want daar hebben we gewoon de middelen niet voor. Dus als je de doelstellingen uit het nationaal preventieakkoord centraal zet, dan is dat ontoereikend.
Steun	2	Ik ervaar wel dat de politiek achter het programma staat, tenminste mensen vanuit de ministeries die wij spreken dat ze achter het programma staan. Heel erg zelfs. Maar ik denk dat dat meer te maken heeft met versnipperd opdrachtgeverschap. Er zijn heel veel programma's die zich ook hard maken voor gezondheidsbevordering richting jeugd. En dan misschien op een stukje van wat wij doen, of juist op een breder vlak nog dan dat wij doen. Dat ze niet alleen jeugd, maar ook nog andere doelgroepen meenemen. En het is gewoon een versnippering aan activiteiten, die elkaar ergens versterken. Maar dat geldt wordt daardoor ook versnipperd weggezet wordt. En in de praktijk moeten wij eigenlijk de verbinding maken met andere stakeholders en partijen om dat gezamenlijke doel en het grotere plaatje te bewaken. En daarop in te zetten. En ja dat kost ook tijd en geld om die verbinding met die stakeholders weer te leggen.
Steun	2	We hebben natuurlijk samenwerking binnen het programma, maar ik denk dat het ook goed is om te beseffen (maar dat is misschien meer kenmerkend voor Gezonde School) dat we ook met meerdere ministeries werken, binnen elk ministerie meerdere directies. Een groot veld aan stakeholders en dat we een heel sterk merk zijn al, maar dat dat partijen daardoor ook heel erg ons willen met ons willen samenwerken. Daarbij moeten wij dus ook wel nadenken van past het gelet op de partijen, die binnen ons programma zitten. En daar kom je met die verschillende belangen en die verschillende rollen, daardoor is die bewegingsvrijheid soms wat beperkter dan bij andere partijen.
Steun	3	Wij spreken natuurlijk veel scholen, wij organiseren ook veel webinars om scholen elkaar te laten inspireren en daarbij is eigenlijk wel de tendens - en scholen die deelnemen volgen ook scholing om de methodiek te leren - en daarmee ervaren wij een hoge mate van tevredenheid van scholen. Tuurlijk, zaken kunnen altijd misschien nog mooier of minder bureaucratisch of whatever, maar scholen zijn natuurlijk wel heel blij dat ze soms wat extra middelen krijgen en soms niet eens alleen geld, maar ook ondersteuning, gewoon echt ondersteuning in uren van een themadeskundige om gewoon eens na te denken van goh, deze populatie heb ik in huis en hoe kan ik daar best mee omgaan en welk thema zou ik nou het beste als eerste mee aan de slag kunnen gaan? Dat is natuurlijk heel waardevol vanuit het programma, dat die ruimte geboden wordt.

Steun	3	<p>Wat ik eerder een moeilijkheid vind voor het programma is de wijze van financiering op dit moment. Voorheen hadden we echt een programmasubsidie en die was voor de langere termijn. Nu moeten we overstappen naar een jaarlijkse subsidiestroom en ik dat vind ik wel kwetsbaar. Dan zou je, ik zeg niet dat dat gaat gebeuren, maar het zou zo kunnen zijn dat er meer focus gaat ontstaan naar het overleven van het programma, als je begrijpt wat ik bedoel. Om ervoor te zorgen: we moeten weer werken aan het volgende programma, we moeten de monitoring doen om de opdrachtgever aan te tonen dat wij levensvatbaar zijn en blijven. En dat vind ik zelf wel echt een hele jammerlijke situatie, die ontstaan is. En laten we hopen dat de ervaring leert dat ik me voor niks zorgen maak. Maar dat is wat mij betreft echt de grootste bedreiging op dit moment.</p> <p>Ik kan me wel voorstellen, dat als er straks een nieuw kabinet komt. Die hebben te maken met een heel groot begrotingstekort. Er zijn natuurlijk allemaal middelen, steunmaatregelen gegeven en nu hebben we een hele bevlogen staatssecretaris die echt tot op detailniveau op de hoogte is van Gezonde School en de activiteiten die we verrichten. Ja, als daar mogelijk straks een ander poppetje zit, die een ander thema zijn eigen kindje maakt, zal ik het maar zeggen. Dan kan je maar zo in een andere flow komen. Dat is iets waarbij Gezonde School ook zou kunnen nadenken, van hoe zou dat in de toekomst beter geborgd kunnen worden. Maar dat zijn wel onderzoeksvragen, voordat je daar bent moet er nog wat water door de Rijn heen.</p>
Operationele capaciteit	1	<p>Er is best wel wat voor nodig om scholen te laten werken aan een gezonde leefstijl. Het is niet hun prime core, niet hun core business. Dus je moet scholen echt verleiden. Een gedreven leraar kan dat misschien wel prima zelf trekken, maar dan maakt hij wel extra uren buiten de onderwijsuren. Dus eigenlijk moet er voldoende geld naar het onderwijs gaan, om ervoor te zorgen dat er extra taakuren bijkomen. Zodat scholen het kunnen uitvoeren en zodat ze daadwerkelijk draagvlak kunnen creëren binnen het team, met de ouders, dat ze de omgeving kunnen aanpassen binnen de school, maar ook buiten de school. Dus er moet heel veel geld naar scholen toe. Maar ook het hoe doe je dat, hoe maak je die veranderingen, daar denken wij heel erg over na. We kijken ook naar wat is nou efficiënt en effectief. En naar hoe kunnen we scholen zo goed mogelijk adviseren, dat datgene wat zij doen, dat dat echt goed is en dat, dat hout snijdt.</p> <p>We zijn er toevallig gisteren: We zijn eigenlijk een heel goed georganiseerde strijdstok. Maar dat betekent dus eigenlijk dat er aan die strijdstok, dus zeg maar de overheid, de personele kosten van het programma zelf, daar hangt al heel veel aan om alles op te tuigen en neer te zetten. En dat maakt dat zo'n programma als Gezonde School best wel wat kosten maakt. Terwijl er ook heel veel naar toe gaat. Maar als je kijkt op het totale preventiebudget ten opzichte van het volksgezondheid budget, ten opzichte van alle overheidskosten, is het minimaal, is het echt bijna niks. Als je daar alle andere programma's naast zet met alle andere initiatieven richting onderwijs, richting kinderen, richting de jeugdzorg, ja dan is het een beetje een druppel op de gloeiende plaat.</p>
Operationele capaciteit	2	<p>Er is ook wel gewoon inzet vanuit de onderwijsraden, maar zij hebben vaak ook nog eigen projecten binnen de onderwijsraden. Per saldo denk ik toch</p>

		wel dat er minder capaciteit in zit denk ik. Maar ze zoeken wel de combinatie denk ik meer op met mensen die sowieso al wel raakvlakken hebben op een werktreinen gezondheid, dat ze Gezond School erbij nemen. Maar ik denk dat het dat het natuurlijker is dat de mensen vanuit de gezondheidspartijen de verbinding leggen met de rest van de organisaties. Dat is voor de onderwijsraden denk ik minder vanzelfsprekend. Ik denk dat het daar meer inzit.
Operationele capaciteit	3	In ons geval geldt gewoon in de programmasamenstelling dat wij, op het moment dat je zo'n programma start dan ga je natuurlijk uit van een bepaalde FTE capaciteit en ik voorzie nu niet dat wij in de knel komen als partner. We kunnen ook eventueel nog een beetje en dat zal voor de andere partners ook gelden, op het moment dat je te maken hebt met een piekbelasting dan kun je natuurlijk altijd even opschalen of dat is ook het fijne van partners, dat moment dat het aan de partner X kant heel druk is en aan de andere kant wat minder druk, dan kun je natuurlijk ook van elkaar gebruik maken.
Operationele capaciteit	1	Het team is gigantisch groot geworden en dat maakt het wel heel mooi, want je ziet dat je slagvaardiger wordt. En dat er echt wel grote stappen gemaakt worden.
Organisatie	1	Dus wij als partijen werken heel strak, heel goed en super georganiseerd. Ik ben er eigenlijk best wel trots op hoe dat nu loopt.
Middelen	1	Dus, is het de beste manier, ja absoluut. Maar de efficiëntie wordt minder op het moment dat verschillende ministeries 5 programma's, die gelijkwaardige doelen hebben, naast elkaar gaan zetten. Daardoor wordt de spoeling dunner en heb je dus minder een stevige basis om goed neer te zetten voor de uiteindelijke doelen, die je wil bereiken. Je krijgt dus een soort van verspreiding van gelden en dat maakt het soms wel eens lastig.
Middelen	2	Ik merk gewoon überhaupt wel dat we als programma zo ambitieus zijn en dat we veel willen met allemaal hele goede ideeën, maar daar moeten we wel keuzes in maken. Want de middelen zijn ontoereikend om dat allemaal te verwezenlijken.
Middelen	1	Een van de doelstellingen van het nationaal preventieakkoord opneemt, is dat er in 2040 op elke school een Gezonde School-coördinator aanwezig is. Geweldig. Er zijn landen die hebben een verplichte school nurse, er zijn landen zoals IJsland, die op elke school lessen heeft in mindfulness. Dat soort zaken, het kan dus wel. Maar in Nederland doen we dat eigenlijk niet, we zijn een beetje nuchter wat dat betreft. En die bewustwording is dus echt wel aan het veranderen. Maar als je dus wilt dat er op elke school een Gezonde School-coördinator komt, dan kan je dat niet verwachten van het programma, zoals Gezonde School. Dan zul je ergens beleidsbeslissingen moeten nemen, waarin je taakuren voor zo'n Gezonde School-coördinator vrijmaakt. Net zoals dat je zegt per zoveel leerlingen krijg je één leraar, of per zoveel inwoners krijg je zoveel lokalen en mag je een school met zoveel leerlingen oprichten. Zo zou je ook moeten zeggen per zoveel leerlingen, heb je zoveel uur voor een Gezonde School-coördinator, of een gezondheidsmanager, of maakt niet uit hoe dat heet. Je hebt ook MBO-scholen waar een duurzaamheidscoördinator zit. Waarom hebben we eigenlijk geen gezondheidscoördinator, zeker nu leefstijl zo belangrijk wordt en preventie van ongezond gedrag ook heel erg belangrijk wordt door corona, moet dat

		wel gaan veranderen. Dat kan niet alleen van een programma wat tussen de 3 en de 4 miljoen per jaar krijgt. Daar kan je niet meer dan 8000 scholen van helpen inrichten, dat zij zich bewust worden van het belang van een gezonde leefstijl. Dus daar zul je andere beleidsbeslissingen moeten maken.
Middelen	3	Het is natuurlijk nooit genoeg hè, zeggen wij vanuit de scholen. Want we willen natuurlijk dat er zoveel mogelijk geld naar de scholen gaat, zodat zij kunnen werken aan die inbedding van gezondheid binnen de scholen. Maar dat is de ene kant en die boodschap moeten we ook uitdragen. Aan de andere kant als ik eventjes kijk naar de stimuleringsregeling relaties en seksualiteit, die is dan weer breder tenminste, dat is dan weer een groter programma dan Gezonde School, daar zijn ook weer andere partijen bij betrokken. Ja, dan kan ik natuurlijk niet anders zeggen, want dat over 18 miljoen in een paar jaar, dan kan ik moeilijk zeggen dat we te weinig geld hebben. Dan kan ik hooguit zeggen: We hebben wel heel veel geld, maar we moeten het in onder stoom en kokend water zo die scholen indrukken. Misschien hadden we wat meer tijd te nemen, zodat we met name op de borging kunnen zitten. Maar dat is dan een andere manier van kijken.