



PUBLIEKE WAARDE IN DE PRAKTIJK

Een kwalitatief experiment naar publieke waarde in gesprekken over gezondheid

Menno Bouw



Naam: Menno Bouw
Studentnummer: 3907317
Datum: 17 augustus 2017
Eerste lezer: Scott Douglas DPhil
Tweede lezer: Dr. Lieske van der Torre
Master: Publiek Management

Universiteit Utrecht
Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap



Voorwoord

Tijdens het schrijven van dit voorwoord zit ik in de trein van Antwerpen naar Ieper. De komende dagen verblijf ik in Ieper voor een korte vakantie met mijn ouders. Ik heb hen de laatste tijd niet veel gezien door een drukke periode met een stage bij de Gemeente Utrecht, een bijbaan bij SUSU, een commissie bij N.S.U. en het schrijven van mijn scriptie. Ik durf te zeggen dat ik dit alles zonder hen niet had kunnen bereiken. Ik wil ze dan ook hartelijk bedanken voor hun steun in het afgelopen jaar.

Mijn dank gaat ook uit naar Scott en Lieske, mijn begeleiders vanuit de Universiteit Utrecht. Door hun input is deze scriptie tot een hoger niveau gekomen. Daarnaast wil ik Sophie, Lisa en Lian bedanken. Als scriptiegroep hebben we elkaar nuttige feedback en de nodige support kunnen geven. Ook de rest van de master Publiek Management wil ik bedanken voor het leuke jaar met vele gezellige momenten die de studielast hebben verlicht. Dit geldt ook voor mijn vrienden en dispuutsgenoten. Misschien had ik zonder jullie meer tijd over gehad om te studeren, maar zonder jullie steun had ik het nooit volgehouden. Ook bedankt voor de gezelligheid tijdens onze pauzes in de universiteitsbibliotheek. Tot slot gaat mijn dank uit naar iedereen van de gemeente Utrecht die een bijdrage heeft geleverd aan mijn scriptie. Het was een leerzame ervaring om een half jaar deel uit te mogen maken van het team van Volksgezondheid.

De trein waar ik in zit passeert station na station. Hoe dichterbij Ieper ik kom, hoe meer de strijd van het schrijven van een scriptie vervaagt bij de strijd die hier in de Eerste Wereldoorlog is geleverd. Ik geniet van mijn vrijheid, mijn scriptie is klaar.

Inhoud

Voorwoord	3
Samenvatting	5
1. Inleiding	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Probleemstelling	7
1.3 Relevantie	8
1.4 Leeswijzer	9
2. Theoretisch kader	10
2.1 Achtergrond	10
2.2 Publieke waarde	11
2.3 In gesprek over publieke waarde	13
2.4 De rol van informatie in een gesprek over publieke waarde	16
2.5 Onderzoeksmodel voor publieke waarde in gesprekken	19
3. Methoden	21
3.1 Wetenschapsfilosofische positie	21
3.2 Onderzoeksdesign	22
3.3 Dataverzameling	22
3.4 Data-analyse	24
3.5 Betrouwbaarheid en authenticiteit	25
4. Bevindingen interviews: publieke waarde - van theorie naar praktijk	27
4.1 Publieke waarde en de vertaling naar het werk van Volksgezondheid	27
4.2 Publieke waarde in een duidingsgesprek: kan dat?	28
4.3 Verificatie van het analysekader en het causale model	29
4.4 En nu verder: wat betekent dit voor de analyse van duidingsgesprekken?	30
5. Bevindingen duidingsgesprekken: het effect van cijfers en vignetten	32
5.1 Betrokkenheid	32
5.2 Inzicht	37
6. Conclusie en discussie	42
6.1 Conclusie	42
6.2 Discussie	46
Literatuur	49
Bijlage 1: respondenten	53
Bijlage 2: vignetten	54
Bijlage 3: codeboom	56

Samenvatting

In de publieke sector doet zich een ontwikkeling voor van *New Public Management*, het werken op een bedrijfsmatige manier, naar *Public Value Management* (Moore, 2013). *Public Value Management* gaat om het toevoegen van publieke waarde in samenspel met partijen uit het netwerk van de overheid (Stoker, 2006). Deze werkwijze klinkt mooi, maar de praktijk blijkt weerbarstiger. Het is nog lastig om daadwerkelijk aan de slag te gaan met de theorieën over publieke waarde. In de gemeente Utrecht doet het organisatieonderdeel Volksgezondheid een poging. Het beleid van die afdeling is gestoeld op het toevoegen van publieke waarde.

In het proces naar een nieuwe volksgezondheidsnota wil de gemeente Utrecht meer verdieping geven aan publieke waarde. Een mogelijkheid daarvoor ligt in gesprekken die gevoerd worden met inwoners en professionals in de stad: duidingsgesprekken. Deze gesprekken zijn in eerste instantie niet ingericht om inzicht te krijgen in publieke waarde. In dit onderzoek is echter geëxperimenteerd met het gebruik van vignetten in plaats van cijfermateriaal als uitgangspunt voor de gesprekken, om zodoende meer inzicht te krijgen in publieke waarde.

Voor dit experiment is een analysekader opgesteld voor publieke waarde in gesprekken. De publieke waarde driehoek van Moore (2000) ligt hieraan ten grondslag. Vrij vertaald stelt Moore (2000) dat drie aspecten van belang zijn voor het toevoegen van waarde in de publieke sector: inzicht in wat mensen belangrijk vinden, inzicht in wat er al gebeurt om dat te bereiken en betrokkenheid van netwerkpartners. In dit onderzoek zijn de eerste twee aspecten samengenomen. De beoordelingscriteria voor publieke waarde in gesprekken zijn dus inzicht en betrokkenheid.

Nadat het beoordelingskader voor het onderzoek is getoetst bij medewerkers van Volksgezondheid, zijn vervolgens duidingsgesprekken geanalyseerd aan de hand van dat kader. Eerst zijn gesprekken geanalyseerd die zijn gevoerd aan de hand van cijfers, vervolgens zijn gesprekken geanalyseerd waarin aanvullend gebruik is gemaakt van vignetten. Een vignet is een concrete en specifieke casusbeschrijving die bijdraagt aan de meningsvorming (Hughes, 1998).

Uit de analyse kwam naar voren dat het gebruik van vignetten een positief effect heeft op zowel de betrokkenheid als het inzicht dat wordt gerealiseerd in een duidingsgesprek, al is dat effect minimaal. Daarnaast bleek dat het gebruiken van vignetten een positievere bijdrage oplevert aan het verkregen inzicht in gesprekken met inwoners dan in gesprekken met professionals. Wat betreft betrokkenheid is er geen verschil tussen het effect van vignetten op inwoners en op professionals.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De afgelopen decennia hebben in een groot deel van de publieke sector verschuivingen plaatsgevonden met het oog op efficiëntie en effectiviteit, omdat de verzorgingsstaat die na de Tweede Wereldoorlog ontstond niet langer financieel houdbaar was (Geuijen, 2014, p.88). Deze verschuivingen uitten zich vooral door de introductie van een bedrijfsmatige manier van werken en het daarbij horende rendementsdenken (Stoker, 2006, p.45). De vraag hoe iets zo efficiënt mogelijk gedaan kan worden, resulteerde vaak in een gebrek aan aandacht voor de waartoe-vraag, dat is: “Wat willen we eigenlijk echt bereiken?” (Geuijen, 2014, p.91). Er zijn echter ontwikkelingen die meer naar het ‘waartoe?’ bewegen. Zo biedt Moore (1995; 2000; 2013) met *Public Value Management* het theoretische raamwerk voor een alternatief dat uitgaat van het creëren van publieke waarde.

In de praktijk wordt er sinds de introductie van *Public Value Management* in 1995 ook steeds meer op deze manier gewerkt. Zo is het volksgezondheidsbeleid van de gemeente Utrecht voor de periode 2015-2018 gestoeld op het toevoegen van publieke waarde (Gemeente Utrecht, 2015). Op de website van de gemeente staat het volgende geschreven over het organisatieonderdeel Volksgezondheid (hierna: Volksgezondheid): “We bewaken, beschermen en bevorderen een gezonde toekomst van onze inwoners. Dat doen we samen met inwoners en partners.” Een belangrijk element van het beleid is dan ook dat iedereen in de stad een bijdrage kan leveren aan de publieke waarde van een gezonde stad. Hiervan getuigt ook de titel van de Volksgezondheidsnota, die luidt: ‘Bouwen aan een gezonde toekomst: een uitnodiging aan de stad’. De nota nodigt dus iedereen in Utrecht uit om initiatief te nemen en samenwerking te zoeken om bij te dragen aan gezond leven en wonen in de stad (Gemeente Utrecht, 2015, p.3). Dit sluit goed aan bij de ideeën van Moore (1995; 2000; 2013). Hoewel deze nieuwe werkwijze mooi klinkt, blijkt de praktijk weerbarstiger. Het is nog lastig om in de praktijk aan de slag te gaan met de theorieën over publieke waarde.

In de aanloop naar een nieuwe volksgezondheidsnota wil de gemeente Utrecht daarom meer verdieping geven aan publieke waarde. Naast het in kaart brengen en evalueren van de resultaten van de afgelopen periode, is ook de Volksgezondheidsmonitor Utrecht (VMU) een instrument dat gebruikt kan worden om dat te doen. In de VMU geeft de gemeente inzicht in de gezondheidssituatie van Utrechters. Op basis hiervan kunnen aandachtspunten worden vastgesteld die als leidraad voor nieuw beleid kunnen fungeren. De doelstelling voor 2018 is een versterkte, dynamische en interactieve VMU, gebaseerd op kwantitatieve en kwalitatieve informatie, verdiept rond actuele thema’s en gemaakt in coproductie met de stad. Om dit doel te bereiken is de VMU doorontwikkeld tot een actueel, transparant en toegankelijk kennisinstrument (Gemeente Utrecht, 2015). Op basis van de kwantitatieve informatie van de VMU gaan medewerkers van Volksgezondheid het gesprek aan met professionals en inwoners om de

informatie beter te kunnen duiden en aangrijpingspunten te vinden voor gerichte gezondheidsverbeteringen (Gemeente Utrecht, 2015, p.13). Deze duidingsgesprekken geven zodoende kleur aan de cijfers en vullen deze aan met kwalitatieve informatie. De duidingsgesprekken zijn van belang, omdat aspecten aan het licht komen die niet, of slechts in beperkte mate, in de cijfers naar voren komen. Het doel van de gesprekken is in de eerste plaats om kwantitatieve informatie over gezondheid aan te vullen met kwalitatieve informatie, maar de gesprekken zouden mogelijkheid ook kunnen fungeren als een verkenning op het gebied van publieke waarde. Met name in aanloop naar de nieuwe nota die Volksgezondheid in 2018 gaat ontwikkelen is het immers van belang om te weten wat inwoners en professionals belangrijk vinden. De duidingsgesprekken bieden hier een goede mogelijkheid voor, aangezien er in aanloop naar de nieuwe nota zo'n honderd gesprekken op de planning staan, met een brede afspiegeling van de Utrechtse bevolking.

Welke rol publieke waarde momenteel heeft in de duidingsgesprekken is nog onduidelijk. Het is niet eenvoudig om publieke waarde te concretiseren in de duidingsgesprekken, laat staan om het te gebruiken bij het opstellen van de nieuwe volksgezondheidsnota. Meer duidelijkheid is nodig: Wat is publieke waarde? En hoe ga je erover in gesprek? Hoe haal je er informatie over op? En hoe neem je dat mee in toekomstig beleid? Als het werken op basis van publieke waarde expliciet wordt gemaakt voor medewerkers van Volksgezondheid in de gemeente Utrecht, dan kunnen zij hier beter invulling aan geven in hun werk. Dit is ook het geval bij de duidingsgesprekken: als duidelijk is wat publieke waarde is, kan er ook concreter op gelet worden in de gesprekken. De uitkomsten van de gesprekken kunnen dan waardevolle input zijn voor nieuw beleid. Het werken met publieke waarde kan zodoende een grotere rol gaan spelen bij het opstellen van de nieuwe volksgezondheidsnota. De manier van gespreksvoering kan echter ook belemmeringen met zich meebrengen die het moeilijker maken om publieke waarde in de duidingsgesprekken naar voren te laten komen.

1.2 Probleemstelling

Het doel van dit onderzoek is om een manier te vinden die bijdraagt aan het inzicht in publieke waarde dat een gesprek oplevert. Dat wordt onderzocht binnen de context van Volksgezondheid in de gemeente Utrecht. Om dit te onderzoeken wordt eerst een beoordelingskader opgesteld. Daarna volgt een analyse van de publieke waarde in duidingsgesprekken in de huidige vorm en het effect dat het gebruik van een vignet daarop heeft. De volgende hoofdvraag staat hierbij centraal:

Vergroot het gebruik van vignetten in plaats van cijfermateriaal in duidingsgesprekken met inwoners en professionals het verkregen inzicht in publieke waarde en de verkregen betrokkenheid van netwerkpartners?

De volgende deelvragen helpen om tot een antwoord op deze hoofdvraag te komen:

1. Welke factoren zijn van invloed op publieke waarde in gesprekken?
2. Hoe kunnen vignetten bijdragen aan het verkregen inzicht in publieke waarde en de verkregen betrokkenheid van netwerkpartners?
3. Wat is het effect van het gebruik van cijfermateriaal in duidingsgesprekken met inwoners en professionals op het verkregen inzicht in publieke waarde en de verkregen betrokkenheid van netwerkpartners?
4. Wat is het effect van het gebruik van vignetten in duidingsgesprekken met inwoners en professionals op het verkregen inzicht in publieke waarde en de verkregen betrokkenheid van netwerkpartners?

1.3 Relevantie

1.3.1 Praktische relevantie

Bij Volksgezondheid is nog veel onbekendheid over de praktische invulling van het werken op basis van publieke waarde. Dergelijke vraagstukken spelen ook bij andere organisatieonderdelen van de gemeente Utrecht, bijvoorbeeld bij Maatschappelijke Ontwikkeling. Dit onderzoek levert een bijdrage aan de concretisering van publieke waarde in een gemeentelijke context en gaat in het bijzonder in op de rol die duidingsgesprekken daarin kunnen spelen. Naast aanbevelingen voor Volksgezondheid kunnen uit dit onderzoek ook algemene lessen komen voor andere organisatieonderdelen van de gemeente Utrecht, maar mogelijk ook voor andere gemeenten die met soortgelijke uitdagingen te maken hebben. Zodoende biedt dit onderzoek een nieuw perspectief op publieke waarde in de praktijk van een Nederlandse gemeente. Dit maakt het onderzoek praktisch relevant voor een grote doelgroep.

1.3.2 Wetenschappelijke relevantie

Naast praktische relevantie heeft het onderzoek ook wetenschappelijke relevantie. De bestaande literatuur gaat met name over het theoretische raamwerk van publieke waarde (bijv. Moore, 2013; Stoker, 2006). Voor de praktische invulling van dit theoretische raamwerk, zoals de mogelijke bijdrage van gesprekken met professionals en inwoners om te achterhalen welke waarden zij belangrijk vinden, is echter geen aandacht. Dit onderzoek vult de bestaande literatuur over publieke waarde daarom aan door het verkregen inzicht in publieke waarde en de verkregen betrokkenheid van netwerkpartners in gesprekken te concretiseren. Bovendien is de methodologie van het onderzoek een aanvulling op bestaand onderzoek naar publieke waarde: een experiment met kwalitatieve vignetten is onderdeel van het onderzoek.

1.4 Leeswijzer

In het theoretisch kader in hoofdstuk 2 volgt de beantwoording van de eerste twee deelvragen. Daarna worden in hoofdstuk 3 de methoden van het onderzoek beschreven. Hoofdstuk 4 gaat in op resultaten van interviews met medewerkers van Volksgezondheid. In hoofdstuk 5 worden de laatste twee deelvragen beantwoord aan de hand van de analyse van duidingsgesprekken. Tot slot volgt in hoofdstuk 6 de conclusie met daarin het antwoord op de hoofdvraag en een kritische bespreking van het onderzoek.

2. Theoretisch kader

Het theoretisch kader geeft antwoord op de volgende deelvragen:

- Welke factoren zijn van invloed op publieke waarde in gesprekken?
- Hoe kunnen vignetten bijdragen aan het verkregen inzicht in publieke waarde en de verkregen betrokkenheid van netwerkpartners?

Dit hoofdstuk schetst eerst een beeld van de achtergrond van de literatuur over publieke waarde. Voor het beantwoorden van de deelvragen is het vervolgens van belang om uiteen te zetten wat publieke waarde is en welke factoren van invloed zijn op publieke waarde in gesprekken. Daarna zal worden toegelicht wat de rol van vignetten daarin is. Tot slot wordt een model gepresenteerd voor het onderzoek en worden op basis van dat model verwachtingen geformuleerd.

2.1 Achtergrond

Alvorens verder in te gaan op het werken op basis van publieke waarde, is het van belang om na te gaan waar dit vandaan komt. Door de jaren heen waren er verschillende zienswijzen dominant in de publieke sector: *Traditional Public Administration*, *New Public Management* en *Public Value Management* (Stoker, 2006). Een nieuwe zienswijze verzet zich vaak tegen eerdere opvattingen. Om de theorie over publieke waarde beter te plaatsen, helpt het dus om inzicht te hebben in de voorgaande opvattingen.

Traditional Public Administration was de zienswijze die aansloot bij het klassieke idee van een bureaucratische overheid (Stoker, 2006). Dit kwam voort uit het gedachtegoed van Weber dat uitgaat van een hiërarchische overheidsorganisatie met een omvangrijk takenpakket (Hughes, 2012). Tijdens de financiële crisis in de jaren tachtig van de vorige eeuw was behoefte aan meer efficiëntie: *New Public Management* ontstond (Geuijen, 2014; Hughes, 2012). Deze zienswijze zette zich af tegen de logge organisatie van de overheid: niet alle taken horen bij de overheid, maar ook de markt kan taken oppakken. Bovendien ging de overheid zelf op een bedrijfsmatigere manier werken (Stoker, 2006). Dit uitte zich onder andere in het opstellen van targets en het sturen op outputs. Ook dit bleek echter niet optimaal voor de overheid te zijn. De overheid is immers niet te vergelijken met de markt (Moore, 2013). *Public Value Management* was het alternatief. Dit wordt gezien als één van de uitingsvormen van *New Public Governance*, een zienswijze die uitgaat van samenwerking in netwerken (Osborne, 2006; Stoker, 2006).

De volgende paragraaf gaat verder in op *Public Value Management*. In de praktijk komt deze denkwijze echter niet in pure vorm voor. Het is namelijk niet zo dat de oude zienswijzen tegenwoordig niet meer bestaan. Verschillende manieren van denken over het functioneren van de overheid volgen elkaar op een sedimentaire wijze op: de zienswijzen overlappen en komen in de praktijk voor als een mengvorm (Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist, 2015, pp.28-29).

2.2 Publieke waarde

Public Value Management gaat om het toevoegen van publieke waarde in samenspel met partijen uit het netwerk van de overheid (Stoker, 2006). Dat kan op verschillende manieren gerealiseerd worden: vanuit de overheid zelf, vanuit maatschappelijke partijen en vanuit private partijen (Van der Steen et al., 2015). Het is daarom te beperkt om van maatschappelijke waarde te spreken, omdat de rol van de overheid en van private partijen dan onvoldoende naar voren komt. Spreken over publieke waarde heeft echter ook een nadeel: het is onduidelijk wat het betekent voor de praktijk (Rhodes & Wanna, 2007). Zoals Hartley, Alford, Knies en Douglas (2016) beschrijven, heeft publieke waarde drie verschillende componenten: de publieke waarde driehoek, publieke waarde als het toevoegen van waarde door acties van een organisatie en publieke waarde als een bijdrage aan de publieke sfeer. Een toelichting van deze componenten volgt en mondt uit in de definitie van publieke waarde die dit onderzoek gebruikt.

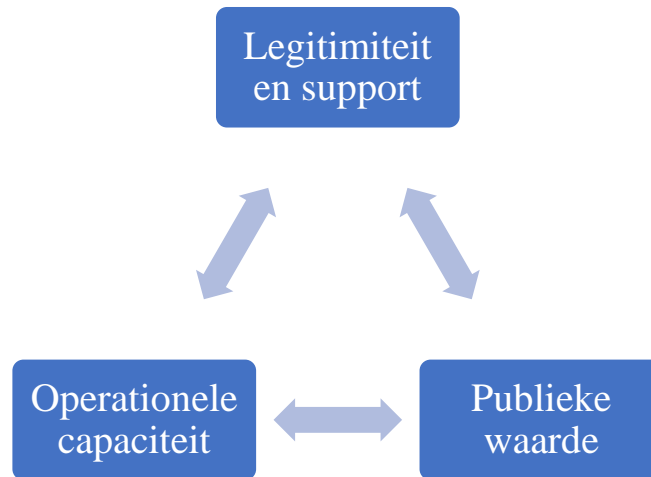
2.2.1 Publieke waarde driehoek

Moore, de grondlegger van *Public Value Management*, ziet publieke waarde als de tegenhanger van private waarde (Moore, 1995; Moore, 2013). In de private sector is het duidelijk wat waarde is: goederen verkopen of diensten leveren met als doel het maken van winst. In de publieke sector is het doel ook om 'winst' te maken, maar niet in financiële zin. Dit maakt het moeilijker om publieke waarde vast te stellen en te meten dan private waarde. Moore (2013) stelt dat twee factoren van invloed zijn bij het vaststellen of iets een publieke of private waarde is. Allereerst is het van belang wie beoordeelt of iets waardevol is: Gaat het om een collectieve of een individuele waarde? Daarnaast is het belangrijk waarover een waarde gaat: materieel welzijn, welzijn van anderen, algemeen belang of rechtvaardigheid. Dit onderscheid lijkt nuttig, maar kent ook een beperking. Het is immers niet altijd mogelijk om collectieve en individuele waarden van elkaar te onderscheiden: gezondheid van verschillende individuen kan bijvoorbeeld ook een publieke waarde zijn. Publieke waarde is meer dan de optelsom van individuele voorkeuren: het ontstaat in samenspel met de overheid en netwerkpartners (Stoker, 2006, p.42).

Een middel om publieke waarde verder te concretiseren is de strategische publieke waarde driehoek (Moore, 1995; Moore, 2000). De publieke waarde driehoek erkent een overeenkomst tussen de publieke en de private sector: het toevoegen van waarde. In tegenstelling tot in de private sector is die waarde in de publieke sector volgens Moore (2000) echter niet het maken van winst, maar publieke waarde. In de publieke waarde driehoek staan drie vragen centraal die van belang zijn voor het toevoegen van waarde in de publieke sector (zie figuur 1):

- Wat is de publieke waarde waar het om gaat? (publieke waarde)
- Wie zijn nodig om deze waarde na te streven? (legitimiteit en support)
- Hoe wordt deze waarde gecreëerd? (operationele capaciteit)

Een goed samenspel tussen deze drie onderdelen van de driehoek is essentieel voor het goed functioneren van een publieke organisatie. Een duidelijke definitie van publieke waarde ontbreekt echter in de theorie van de publieke waarde driehoek.



Figuur 1: de publieke waarde driehoek (Moore, 2000)

2.2.2 Publieke waarde als het toevoegen van waarde door acties van een organisatie

De tweede component van publieke waarde richt zich specifiek op de daadwerkelijke publieke waarde die wordt gecreëerd door publieke organisaties en publieke managers (Hartley et al., 2016, p.672). Het gaat vooral om wat de toegevoegde waarde voor de maatschappij is. Ook bij deze component van publieke waarde blijft de vraag bestaan wat nou precies die waarde is. Er bestaan mogelijkheden om op deze manier onderzoek te doen. Zo maken Alford en Yates (2014) gebruik van een methode om complexe processen van publieke waarde in kaart te brengen en biedt Moore (2013) met de *public value account* handvatten om publieke waarde te herkennen in de acties van een organisatie. In de praktijk blijkt echter dat onderzoek zich vaak richt op de waarde van prestaties van publieke organisaties, terwijl onderzoek naar achterliggende waarden en de samenwerking met burgers en andere netwerkpartners minder vaak voorkomt (Hartley et al., 2016, p.672). De component van publieke waarde als het toevoegen van waarde door acties van een organisatie doet niet genoeg recht aan de rol die burgers en netwerkpartners hebben bij het creëren van publieke waarde.

2.2.3 Publieke waarde als een bijdrage aan de publieke sfeer

De derde component van publieke waarde richt zich op meer dan alleen de publieke organisatie zelf. Deze component benadert publieke waarde als een bijdrage aan de publieke sfeer. Dit lijkt op het toevoegen van waarde door acties van een organisatie, maar er bestaat een verschil tussen het creëren van publieke waarde en de publieke sfeer waarbinnen waarde ontwikkelt (Bryson, Crosby & Bloomberg, 2014). Publieke waarde als een bijdrage aan de publieke sfeer heeft aandacht voor burgers en netwerkpartners.

De grondlegger van de theorie over de publieke sfeer is Habermas. Hij definieert de publieke sfeer als het gebied van het sociale leven waarin de publieke opinie gevormd kan worden en waar alle burgers toegang tot hebben (Habermas, Lennox & Lennox, 1974, p.49). Chapman (2003) ging op dit idee verder. Hij zag de publieke sfeer als het web van waarden, plaatsen, organisaties, regels, kennis en andere culturele hulpbronnen die mensen delen in hun dagelijkse verbintenissen en gedrag, dat in stand wordt gehouden door de overheid en dat mensen een gevoel van verbondenheid en betekenis geeft (Chapman, 2003). De publieke sfeer gaat dus niet alleen om een fysieke plek of een publieke organisatie, maar ook om opvattingen die mensen delen. Dit is niet iets dat zonder slag of stoot ontstaat; strijd en gesprek dragen bij aan de publieke sfeer: er kunnen spanningen bestaan tussen wat mensen belangrijk vinden en dat wat waarde toevoegt aan de publieke sfeer (Hartley et al., 2016; Bryson, Crosby & Bloomberg, 2015, p.40).

Binnen de publieke sfeer ontstaan door gesprekken dus opvattingen over welke waarden bijdragen aan die publieke sfeer. Publieke waarde is binnen deze component een omstreden democratische praktijk en een multidimensionaal construct dat niet alleen door uitkomsten wordt gecreëerd, maar ook door processen (Benington, 2015, p.29; O'Flynn, 2007, p.358). Dit is een nieuwe manier is om te verklaren wat er in de publieke sfeer gebeurt, die zich verzet tegen de heersende gedachte van *New Public Management* dat alle keuzes gebaseerd zijn op economische afwegingen.

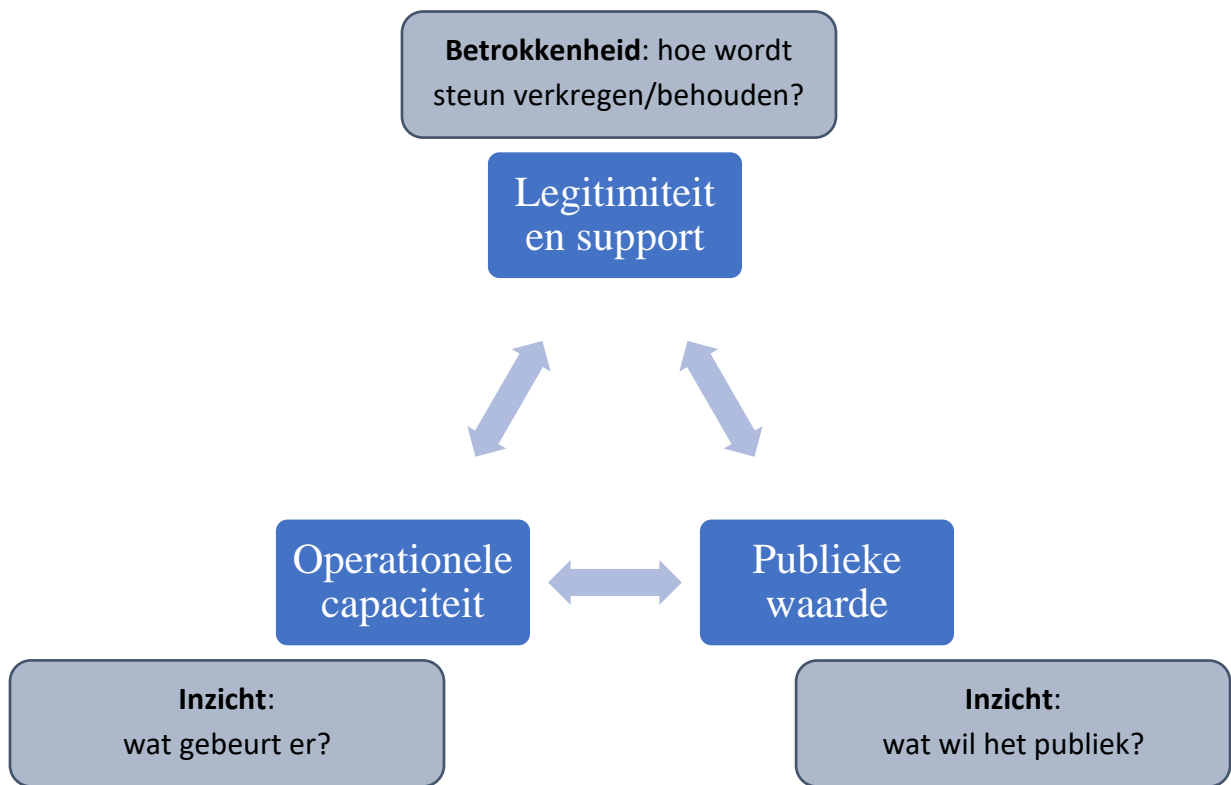
2.2.4 Publieke waarde: een definitie

Een sluitende en algemeen gebruikte definitie van publieke waarde bestaat niet. In de literatuur worden verschillende suggesties gedaan. Omdat het in dit onderzoek gaat over een gesprek over publieke waarde en niet over het goed functioneren van een publieke organisatie of het daadwerkelijk toevoegen van waarde door een publieke organisatie, sluit dit onderzoek beter aan bij de definitie van publieke waarde als een bijdrage aan de publieke sfeer. Dit onderzoek hanteert daarom de volgende definitie van publieke waarde, gebaseerd op de definitie van *Public Value Management* van Stoker (2006), aangevuld aan de hand van de definitie van publieke waarde als een bijdrage aan de publieke sfeer:

Publieke waarde is een bijdrage aan de publieke sfeer die in samenspel met de overheid en netwerkpartners wordt gerealiseerd door het gesprek aan te gaan.

2.3 In gesprek over publieke waarde

Nu duidelijk is wat publieke waarde is, is de vervolgvraag welke factoren van invloed zijn op publieke waarde in gesprekken. De publieke waarde driehoek van Moore (2000) helpt om die vraag te beantwoorden (zie figuur 2).



Figuur 2: de betekenis van de publieke waarde driehoek voor gesprekken

Deze figuur laat zien hoe de aspecten van de publieke waarde driehoek geïnterpreteerd kunnen worden als het gaat om publieke waarde in een gesprek. Bij ‘publieke waarde’ gaat het er om dat een gesprek inzicht geeft in wat het publiek wil, welke waarde men belangrijk vindt. Het aspect ‘operationele capaciteit’ krijgt invulling door in een gesprek inzicht te krijgen in wat er al gebeurt om aan publieke waarde te werken. In dit onderzoek worden beide aspecten die betrekking hebben op inzicht samengenomen, omdat het met name gaat over de publieke waarde en in mindere mate over operationele capaciteit. Aangezien de twee aspecten in het verlengde van elkaar liggen, is het daarom mogelijk om ze samen te nemen. ‘Legitimiteit en support’ komt in gesprekken tot uiting door de betrokkenheid die netwerkpartners hebben om aan publieke waarde te werken: is er bereidheid om samen te werken? De volgende subparagrafen gaan verder in op inzicht en betrokkenheid.

2.3.1 Inzicht

Om te bepalen of een gesprek inzicht oplevert in welke publieke waarde men belangrijk vindt en wat er al gebeurt aan het creëren van die waarde, moet vastgesteld kunnen worden of gesprekken over waarden gaan. In lijn met de definitie van publieke waarde moet een gesprek dus gaan over een bijdrage aan de publieke sfeer. Om dat vast te kunnen stellen, is het nodig om te weten wie het publiek is en wat het publiek wil (Bryson et al., 2014, p.451). Het is vaak duidelijk wie het publiek is: de mensen die te maken hebben met wat een publieke organisatie doet. Wat het publiek wil is minder duidelijk. Benington (2011)

heeft echter een onderscheid gemaakt tussen verschillende waarden die mensen belangrijk vinden: economische, sociaal-culturele, politieke en ecologische waarde (zie tabel 1). Het onderscheid tussen deze verschillende waarden helpt om te analyseren of een gesprek inzicht oplevert.

Soort waarde	Geeft inzicht op het gebied van...
Economische waarde	...economische activiteit en werk
Sociaal-culturele waarde	...sociale cohesie, sociale relaties, culturele identiteit, individueel en collectief welzijn
Politieke waarde	...democratische dialoog en actieve participatie
Ecologische waarde	...actieve duurzame ontwikkeling en het verminderen van slechte publieke gewoontes

Tabel 1: Soorten waarde die inzicht geven in wat het publiek wil en wat er gebeurt om dat te bereiken

2.3.2 Betrokkenheid

Naast het geven van inzicht in wat het publiek wil en wat er gebeurt om dat te bereiken, is de betrokkenheid van netwerkpartners van belang in de analyse van publieke waarde in duidingsgesprekken. Betrokkenheid van netwerkpartners is belangrijk, omdat hun steun nodig is om aan publieke waarde te werken. Samenwerking tussen de overheid en netwerkpartners wordt in de literatuur ook wel *collaborative governance* of *new public governance* genoemd (Ansell & Gash, 2008; Osborne, 2006). Ansell en Gash (2008) hebben op basis van meta-studie een model ontwikkeld om het succes van *collaborative governance* te beoordelen. In hun onderzoek onderscheiden zij verschillende aspecten die van invloed zijn op het succes van samenwerking: het opbouwen van vertrouwen, toewijding aan het proces, het creëren van gedeeld begrip en het inzichtelijk maken van resultaten (Ansell & Gash, 2008, pp.557-561). Tabel 2 laat zien wat deze aspecten van samenwerking zeggen over de betrokkenheid van netwerkpartners.

Aspect van samenwerking	Er is sprake van betrokkenheid als...
Vertrouwen	... er vertrouwen wordt opgebouwd tussen netwerkpartners
Toewijding	... er wederzijdse erkenning van onderlinge afhankelijkheid is ... er gedeeld eigenaarschap van het samenwerkingsproces is ... partners bereid zijn om te zoeken naar breed gedragen winsten
Gedeeld begrip	... de samenwerking een duidelijk geformuleerd doel heeft ... er een gedeelde probleemdefinitie bestaat ... gedeelde waarden worden geïdentificeerd
Resultaten worden inzichtelijk gemaakt	... de bedoeling en mogelijke voordelen van de samenwerking duidelijk zijn ... tussentijdse (kleine) winsten van samenwerking mogelijk zijn ... informatie met partners wordt bediscussieerd en door partners wordt aangevuld

Tabel 2: Aspecten van samenwerking die aangeven of er sprake is van betrokkenheid

Ansell en Gash maken geen onderscheid tussen netwerksamenwerking met inwoners en professionals van organisaties. Het enige dat van belang is, is dat er sprake is van samenwerking waarin de netwerkpartner echt iets bij kan dragen en niet alleen geconsulteerd wordt door de overheid (Ansell & Gash, 2008, p.546). In de praktijk is dit eerder het geval bij professionals dan bij inwoners, omdat inwoners verder van de overheid af staan en vaak minder als netwerkpartners samenwerken met de overheid. Bovendien is het vertrouwen in de overheid over het algemeen laag bij inwoners, omdat ze over onvoldoende informatie beschikken om te beoordelen of de overheid een betrouwbare partner is (Van den Bos, 2011, p.17). Professionals beschikken over meer informatie om te kunnen oordelen over de betrouwbaarheid van de overheid, omdat ze daar in hun dagelijkse werkzaamheden mee bezig zijn. Ansell en Gash (2008, p.561) stellen dat samenwerking een cyclisch proces is. Een gebrek aan vertrouwen in de overheid, bemoeilijkt dus ook de andere aspecten van netwerksamenwerking en daarmee de betrokkenheid van netwerkpartners.

De twee factoren die van invloed zijn op publieke waarde in gesprekken zijn dus inzicht (in wat het publiek wil en wat er al gebeurt om dat te bereiken) en betrokkenheid van netwerkpartners. De volgende paragraaf gaat in op het effect van vignetten op het verkregen inzicht en de verkregen betrokkenheid in duidingsgesprekken.

2.4 De rol van informatie in een gesprek over publieke waarde

Nu duidelijk is welke factoren van invloed zijn op publieke waarde in gesprekken, kan ook de tweede deelvraag beantwoord worden: ‘Hoe kunnen vignetten bijdragen aan het verkregen inzicht in publieke waarde en de verkregen betrokkenheid van netwerkpartners?’ Om een antwoord op deze vraag te formuleren is het nodig om eerst de rol van informatie in een gesprek over publieke waarde verder uit te lichten. Voordat het theoretisch kader daar op ingaat, wordt kort uiteengezet wat in dit onderzoek onder informatie wordt verstaan en welke typen informatie gebruikt kunnen worden als uitgangspunt voor een gesprek over publieke waarde.

2.4.1 Het gebruik van informatie als uitgangspunt voor een gesprek over publieke waarde

Om iets te kunnen zeggen over de rol van informatie in een gesprek over publieke waarde, is het eerst nodig om te weten wat informatie precies is. Ackoff (1989, p.3) heeft uiteengezet wat data is en hoe het zich verhoudt tot informatie, kennis en wijsheid: *“An ounce of information is worth a pound of data. An ounce of knowledge is worth a pound of information. An ounce of understanding is worth a pound of knowledge.”* Als men spreekt over data, gaat het over symbolen die een weergave zijn van de werkelijkheid, informatie is een bewerking van data en geeft een beschrijving van die werkelijkheid (Ackoff, 1989).

Er zijn verschillende soorten informatie die kunnen fungeren als uitgangspunt voor een gesprek over publieke waarde. In dit onderzoek gaat het om prestatie-informatie, omdat informatie over de staat van de gezondheid de basis is van duidingsgesprekken. Informatie kan ingedeeld worden in kwantitatieve informatie, kwalitatieve informatie en een combinatie daarvan. Prestatie-informatie is vaak kwantitatief, omdat dat het makkelijk maakt om er een gesprek een oordeel over te vormen, maar ook kwalitatieve prestatie-informatie komt voor (Baekgaard & Serritzlew, 2016, p.75). Kwantitatieve informatie is vooral nuttig als het gaat om het vormen van een oordeel over uitkomsten, kwalitatieve informatie wordt meer gebruikt bij oordeelsvorming over responsiviteit: de mate waarin een instrument in staat is veranderingen in kaart te brengen (Nielsen, 2013; Beurskens, Köke & Vet, 2006).

Het gebruik van kwantitatieve informatie heeft ook nadelen. Baekgaard & Serritzlew (2016) hebben aangetoond dat mensen kwantitatieve informatie over het presteren van de overheid niet neutraal beoordelen, maar interpreteren op een manier die overeenkomt met hun voorafgaande ervaringen (zie ook Andersen & Hjorskov, 2015). Dit resulteert in een oordeel dat niet overeenkomt met wat er in werkelijkheid gebeurt. Het feit dat kwantitatieve informatie vaak ambigu is en op verschillende manieren geïnterpreteerd kan worden, versterkt dit: mensen richten zich vooral op de informatie die overeenkomt met hun eigen standpunt (Moynihan, 2006). Kwalitatieve informatie slaagt er beter in om een beschrijving te geven van de werkelijkheid, omdat het helpt een context te schetsen. Hierdoor zijn mensen minder snel geneigd informatie te interpreteren op basis van hun voorafgaande overtuigingen. Toch is ook kwantitatieve informatie erg nuttig in een gesprek over publieke waarde: het is informatief voor mensen die een oordeel vormen over prestaties en geeft een omvattender beeld dan kwalitatieve informatie. Een mogelijkheid om in een gesprek over publieke waarde recht te doen aan beide soorten informatie is het combineren van kwantitatieve en kwalitatieve informatie.

Om inzicht en betrokkenheid te verkrijgen in een gesprek, moet de informatie daarnaast objectief zijn. Informatie beïnvloedt namelijk de opvatting die mensen hebben over prestaties van de overheid: de presentatie van positieve informatie zorgt voor een positief waardeoordeel, negatieve informatie zorgt voor een negatief oordeel (James, 2011). Het is dus belangrijk dat informatie die fungeert als startpunt voor een gesprek over publieke waarde een goede weerspiegeling is van de realiteit, met zowel positieve als negatieve aspecten. Een methode die daaraan voldoet en kan fungeren als een kwalitatieve aanvulling op kwantitatieve informatie is het gebruikmaken van vignetten.

2.4.2 Het gebruik van vignetten in gesprekken over publieke waarde

In de literatuur is vooral aandacht voor het gebruik van vignetten in kwantitatieve vragenlijstonderzoeken, voor vignetten in kwalitatieve onderzoeken is minder aandacht (Barter & Renold, 1999). Definities en beschrijvingen van het gebruik van vignetten zijn daarom vaak toegespitst op kwantitatief onderzoek (bijv. Alexander & Becker, 1978; Finch, 1987). Hoewel deze beschrijvingen

ook nuttig kunnen zijn voor het werken met vignetten in andere onderzoeksmethoden, bestaan er ook definities die zich specifiek richten op kwalitatief onderzoek. Zo stelt Hughes (1998, p.381) dat een vignet een verhaal is over individuen, situaties en structuren dat helpt om te verwijzen naar belangrijke percepties, overtuigingen en attitudes. Een vignet is dus een concrete en specifieke casusbeschrijving die bijdraagt aan de meningsvorming.

Het gebruik van vignetten heeft volgens de literatuur enkele voordelen. Zo zijn mensen door de beschrijving van een context beter in staat een inhoudelijk antwoord te formuleren op een vraag (Alexander & Becker, 1978). Een vignet helpt immers om in gesprek te gaan over onderwerpen waar mensen zichzelf niet in herkennen, over onderwerpen waar mensen niet veel van weten of over onderwerpen waar mensen liever niet te persoonlijk over worden (Schoenberg & Ravdal, 2000). Mensen voelen zich vrijer om te antwoorden, omdat een vignet de thematiek concreter maakt zonder dat het daadwerkelijk over hen zelf (in het geval van inwoners) of hun doelgroep (in het geval van professionals) gaat (Bryman, 2010, p.263). Een ander voordeel van het gebruiken van vignetten is dat het de mogelijkheid biedt om interpretaties van verschillende groepen mensen met betrekking tot dezelfde situatie te vergelijken (Barter & Renold, 1999). Door meerdere malen hetzelfde vignet te gebruiken, kan onderzocht worden of groepen gelijk of juist heel verschillend over een bepaald onderwerp denken.

Een uitdaging die het gebruik van vignetten met zich meebrengt, is dat het moeilijk is om op basis van een reactie op een vignet iets te zeggen over daadwerkelijke acties (Finch, 1987). Vignetten zijn erg waardevol voor het achterhalen van opvattingen, maar kunnen niet één-op-één aan de realiteit gekoppeld worden. Een onderzoek naar publieke waarde in gesprekken op basis van vignetten is mogelijk, omdat het in dat geval over opvattingen gaat en niet over daadwerkelijke acties.

In de literatuur komen enkele eisen naar voren waar goede vignetten aan moeten voldoen. Zo moeten vignetten realistisch zijn (Barter & Renold, 1999). Dit kan bijvoorbeeld door ze op te stellen aan de hand van geanonimiseerde verhalen van bestaande personen. Een vignet werkt over het algemeen niet goed als de personen te excentriek overkomen of als er een situatie wordt beschreven die in werkelijkheid zelden zou gebeuren (Finch, 1987; Hughes, 1998). Het werkt ook niet goed als een vignet te complex is. Het is wel belangrijk dat een vignet genoeg context schetst om een beeld te kunnen vormen, al moet een vignet genoeg ruimte bieden voor een eigen invulling van de respondenten (Barter & Renold, 1999). Tot slot is het belangrijk dat een vignet aansluit bij de doelgroep, omdat dit het voor respondenten makkelijker maakt om zich in te leven in het verhaal.

Een goed vignet zorgt er in gesprekken over publieke waarde voor dat respondenten het gevoel hebben een gelijkwaardige gesprekspartner van de overheid te zijn. Daarnaast helpt een vignet om opvattingen te achterhalen over wat mensen belangrijk vinden. Met name voor inwoners, die over het algemeen

minder vertrouwen hebben in de overheid en over minder kennis beschikken dan professionals, kan het gebruiken van vignetten dus een positieve bijdrage leveren aan de betrokkenheid en het inzicht in een gesprek over publieke waarde.

De volgende paragraaf geeft op basis van het theoretisch kader een antwoord op de eerste twee deelvragen en presenteert een model voor het empirische deel van dit onderzoek.

2.5 Onderzoeksmodel voor publieke waarde in gesprekken

De eerste deelvraag waar in het theoretisch kader een antwoord op is geformuleerd, was: ‘*Welke factoren zijn van invloed op publieke waarde in gesprekken?*’ De factoren die van invloed zijn op publieke waarde in gesprekken zijn opgesteld aan de hand van de publieke waarde driehoek van Moore (2000): betrokkenheid en inzicht in wat het publiek wil en wat er gebeurt om dat te bereiken. Op basis van de literatuur volgt daaruit het volgende beoordelingskader voor publieke waarde in gesprekken:

Kernbegrip	Beoordelingsthema's	Beoordelingscriteria
Publieke waarde in gesprekken	Betrokkenheid: hoe wordt steun verkregen/behouden?	Vertrouwen
		Toewijding
		Gedeeld begrip
		Inzichtelijke resultaten
	Inzicht: wat wil het publiek en wat gebeurt er al om dat te bereiken?	Economische waarde
		Sociaal-culturele waarde
		Politieke waarde
		Ecologische waarde

De tweede deelvraag die in het theoretisch kader centraal stond, was: ‘*Hoe kunnen vignetten bijdragen aan het verkregen inzicht in publieke waarde en de verkregen betrokkenheid van netwerkpartners?*’ Het verkregen inzicht en de verkregen betrokkenheid in gesprekken zijn afhankelijk van het type informatie dat als uitgangspunt gebruikt wordt. Gebruik van kwantitatieve informatie heeft, zoals in het theoretisch kader is beschreven, enkele nadelen.

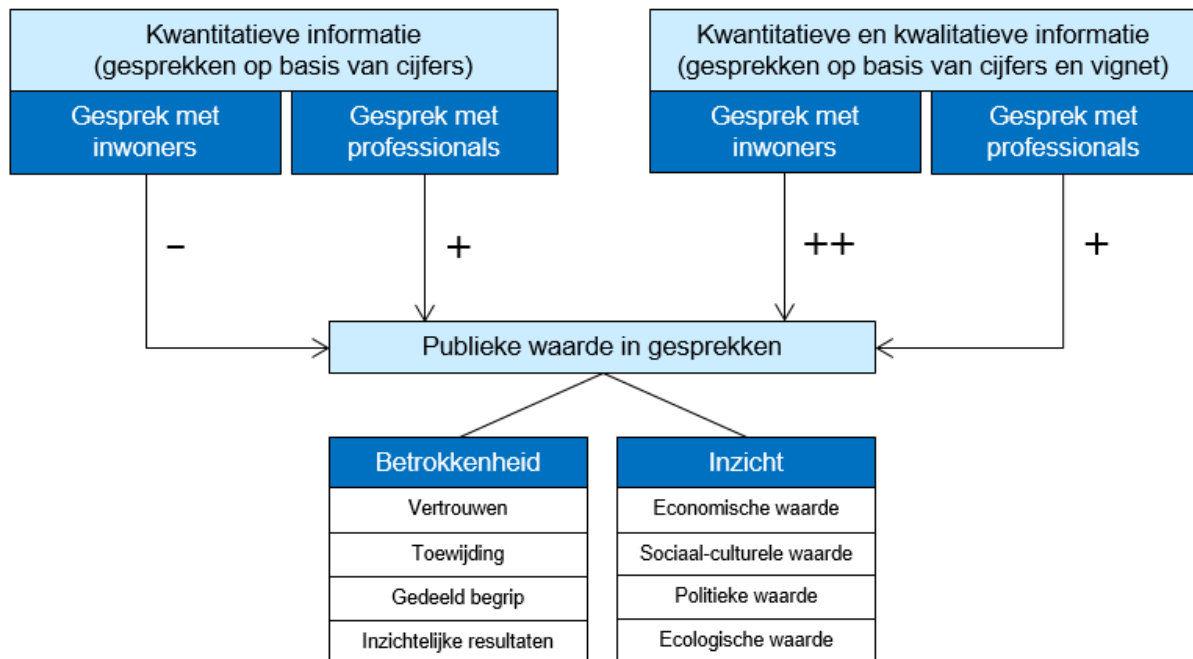
De verwachting is dan ook dat een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve informatie, door cijfers aan te vullen met vignetten, meer inzicht en betrokkenheid oplevert dan gesprekken op basis van enkel kwantitatieve informatie.

Ook met wie het gesprek gevoerd wordt is mogelijk van invloed op publieke waarde in gesprekken. Inwoners hebben over het algemeen minder vertrouwen in de overheid dan professionals. Dat is het

gevolg van een gebrek aan informatie om te oordelen over de betrouwbaarheid van de overheid. Een vignet verkleint het gebrek aan informatie van inwoners.

Het is daarom de verwachting dat het gebruiken van vignetten een positievere bijdrage oplevert aan het verkregen inzicht en de verkregen betrokkenheid in gesprekken met inwoners dan in gesprekken met professionals.

Onderstaand model geeft een visuele weergave van deze verwachtingen in relatie tot het beoordelingskader. In de praktijk zullen de relaties enigszins verschillen als het gaat om de verkregen betrokkenheid en het verkregen inzicht. Vanuit de theorie is dit verschil echter moeilijk te onderbouwen. Daarom is ervoor gekozen om in het model geen onderscheid te maken. In de conclusie worden eventuele verschillen tussen de beoordelingscriteria voor betrokkenheid en inzicht wel besproken.



3. Methoden

In het vorige hoofdstuk is het theoretisch kader van dit onderzoek geschetst en zijn verwachtingen geformuleerd met betrekking tot de empirische deelvragen. Voordat deze deelvragen getoetst kunnen worden, is het van belang de methodologie van het onderzoek te verantwoorden. Dit hoofdstuk bestaat uit een verantwoording van de wetenschapsfilosofische positie, van het onderzoeksdesign, van de data-verzameling, van de data-analyse en van de betrouwbaarheid en authenticiteit van het onderzoek.

3.1 Wetenschapsfilosofische positie

Binnen de positionering van wetenschappelijk onderzoek van Deetz (1996) past dit onderzoek met name binnen het positivistisme. De positivistische benadering is onder andere herkenbaar aan het feit dat er sprake is van een onderzoek naar het effect van een interventie: het gebruiken van een vignet. Bovendien wordt er gebruik gemaakt van theoretische concepten vanuit de literatuur en is er sprake van consensus ten opzichte van het bestaande discours over publieke waarde. De positivistische benadering wordt door Deetz (1996, p.201) ook wel de normatieve benadering genoemd, omdat het zoeken naar regelmatigheid centraal staat. Dat komt terug in dit onderzoek, omdat gezocht wordt naar patronen in gesprekken: wat is het effect van het gebruik van vignetten op publieke waarde in gesprekken?

3.1.1 Onderzoeksethiek

Bij het zoeken naar die patronen houdt dit onderzoek rekening met ethische normen. De gesprekken die geanalyseerd worden, zijn onderdeel van het werk van Volksgezondheid. Medewerkers die de gesprekken voeren worden mogelijk beïnvloed door de aanwezigheid van een onderzoeker, omdat ze het gevoel hebben beoordeeld te worden. Bovendien gaat het in de gesprekken soms over persoonlijke zaken. De aanwezigheid van een onderzoeker heeft daarom ook gevolgen op de respondenten. Als onderzoeker is het bewustzijn hiervan erg belangrijk. In de gesprekken wordt daar rekening mee gehouden door niet actief deel te nemen, maar met name te observeren. Bij de analyse en verslaglegging wordt hiermee rekening gehouden door de anonimiteit van respondenten en medewerkers van Volksgezondheid te waarborgen. Zo worden de gesprekken zo min mogelijk beïnvloed en brengt het onderzoek geen nadeel toe aan de respondenten of de gespreksvoerders vanuit Volksgezondheid. Het onderzoek biedt zelfs voordelen voor de respondenten en gespreksvoerders. Op basis van de bijgewoonde gesprekken kunnen handreikingen worden geboden om de gespreksvoering te verbeteren zodat het verkregen inzicht en de verkregen betrokkenheid vergroot wordt. De inwoners en professionals met wie de gesprekken gevoerd worden zullen zich immers beter gehoord voelen als het gesprek is ingericht om te werken aan publieke waarde.

3.2 Onderzoeksdesign

Het design van dit onderzoek is een casestudy. Een casestudy is een gedetailleerde en intensieve analyse van een casus (Bryman, 2010, p.66). Er bestaan verschillende soorten case studies. Binnen dat brede spectrum sluit dit onderzoek het best aan bij de beschrijvende casestudy. Dat is een casestudy om de gevolgen van een interventie en de context waarin dat gebeurt te beschrijven (Baxter & Jack, 2008, p.548). Kenmerkend voor een casestudy is dat er meerdere databronnen gebruikt worden (Baxter & Jack, 2008, p.554). Hier gaat de volgende paragraaf verder op in.

Voor dit onderzoek is het organisatieonderdeel Volksgezondheid van de gemeente Utrecht als casus gekozen, omdat de Universiteit Utrecht contacten binnen Volksgezondheid heeft. Daarnaast is voor Volksgezondheid Utrecht gekozen, omdat het organisatieonderdeel het werken op basis van publieke waarde heeft opgenomen in de nota (Gemeente Utrecht, 2015). Volksgezondheid is binnen de gemeente Utrecht de eerste afdeling die op deze manier werkt (Gemeente Utrecht, 2015). Dit betekent dat het onderzoek een nieuw aspect van publiek management belicht waar andere gemeentelijke afdelingen van kunnen leren.

Het empirische deel van het onderzoek bestaat uit twee delen. Eerst zullen de operationalisaties vanuit het theoretisch kader door middel van enkele semigestructureerde interviews getoetst worden. Dit waarborgt de betrouwbaarheid van het analysekader, omdat het ervoor zorgt dat het beter aansluit bij de praktijk. Vervolgens worden de volgende deelvragen op basis van analyse van verslagen en transcripten van duidingsgesprekken beantwoord:

- Wat is het effect van het gebruik van cijfermateriaal in duidingsgesprekken met inwoners en professionals op het verkregen inzicht in publieke waarde en de verkregen betrokkenheid van netwerkpartners?
- Wat is het effect van het gebruik van vignetten in duidingsgesprekken met inwoners en professionals op het verkregen inzicht in publieke waarde en de verkregen betrokkenheid van netwerkpartners?

3.3 Dataverzameling

3.3.1 Interviews

Om een antwoord op de hoofdvraag te formuleren, is het van belang om een goed beeld te hebben van de functie van duidingsgesprekken en de manier waarop er bij Volksgezondheid over de duidingsgesprekken en over publieke waarde wordt gedacht. Semigestructureerde interviews met beleidsmedewerkers die werken aan het op publieke waarde gerichte volksgezondheidsbeleid en medewerkers die de duidingsgesprekken voeren, geven een beeld van het doel met het werken op basis

van publieke waarde en het doel van de duidingsgesprekken. Hiermee kan getoetst worden of de operationalisaties vanuit het theoretisch kader overeenkomen met de praktijk van Volksgezondheid.

Er is voor semigestructureerde interviews gekozen, omdat dit ruimte biedt aan de respondenten om onderwerpen aan te stippen die zij belangrijk vinden (Bryman, 2010, p.12). Dit kan tot antwoorden leiden die bij een gesloten vraagstelling mogelijk niet gegeven zouden worden. Geheel ongestructureerde interviews zijn echter niet wenselijk, omdat dit het moeilijk maakt de resultaten met elkaar en met de operationalisaties vanuit het theoretisch kader te vergelijken. De interviews geven richting aan het onderzoek en dienen als verificatie van de operationalisaties. Om voldoende input te krijgen, worden vier beleidsmedewerkers en drie onderzoekers (die duidingsgesprekken voeren) geïnterviewd (zie bijlage 1), zodat mogelijke verschillen in opvatting tussen de respondenten aan het licht komen. De respondenten worden zo geselecteerd dat een brede weergave van medewerkers van Volksgezondheid ontstaat en vooringenomen opvattingen niet alleen maar bevestigd worden (Weiss, 2004).

3.3.2 Duidingsgesprekken

De duidingsgesprekken worden zowel met professionals als met inwoners gevoerd. Het is interessant om te onderzoeken hoe een gesprek over publieke waarde bij deze twee groepen ontstaat en of er op dat gebied verschillen bestaan tussen professionals en inwoners. Er zullen eerst drie duidingsgesprekken met inwoners en drie duidingsgesprekken met professionals worden geobserveerd, getranscribeerd en geanalyseerd. De gesprekken worden gevoerd op de reguliere wijze, namelijk aan de hand van de cijfers van de VMU. Aanvullend worden verslagen van een eerdere ronde duidingsgesprekken uit 2014 gebruikt voor het onderzoek, zodat een omvattender beeld ontstaat van duidingsgesprekken. Vervolgens worden nogmaals twee duidingsgesprekken met inwoners en twee duidingsgesprekken met professionals gevoerd. Ditmaal wordt hierin aanvullend gebruik gemaakt van vignetten die zijn opgesteld in samenspraak met Volksgezondheid. Alle duidingsgesprekken die zijn gebruikt voor het onderzoek staan vermeld in bijlage 1. In het bevindingenhoofdstuk wordt naar de duidingsgesprekken verwezen met een letter (C voor gesprek op basis van cijfer, V voor gesprek op basis van vignet) en een cijfer.

Het type gesprek is niet van belang voor het onderzoek, maar kan mogelijk wel van invloed zijn op de resultaten. Zo is een gesprek over de gezondheid van ouderen anders dan een gesprek over de gezondheid van studenten. Het strakke analysekader helpt echter om alle gesprekken op een zelfde manier te beoordelen, los van de inhoud. Door veel verschillende gesprekken ontstaat er juist een brede respondentenselectie die de representativiteit van het onderzoek vergroot.

3.3.3 Vignetten

De vignetten zijn tot stand gekomen door samen met een medewerker van Volksgezondheid cijfers die werden gebruikt in een regulier duidingsgesprek te vertalen naar een vignet. Hierbij werd gekozen voor thema's die zich goed lenen voor een vignet: thema's die in de vorm van een kort verhaaltje over een individu passen en die aansluiten bij de groep met wie het duidingsgesprek wordt gevoerd. De vignetten die voor dit onderzoek zijn gebruikt, zijn opgenomen in bijlage 2. In een duidingsgesprek aan de hand van cijfers werd bijvoorbeeld de volgende informatie ingebracht: *“50% van de 65-plussers in Utrecht is wel eens eenzaam, ongeacht hun leeftijd, geslacht of opleidingsniveau. Een op de tien 65-plussers in Utrecht is ernstig eenzaam.”* Aan de hand van deze informatie is het volgende vignet gemaakt: *“Rita is 75 jaar oud en woont haar hele leven al in Utrecht. Vorig jaar is haar man overleden. Haar kinderen wonen ver weg, dus die komen haar niet vaak opzoeken. Rita komt bijna alleen nog maar buiten de deur om boodschappen te doen.”* Aan het vignet is ook een foto toegevoegd, om het realistischer te maken.

3.4 Data-analyse

3.4.1 Interviews

De interviews worden gebruikt om de operationalisaties van betrokkenheid en inzicht op basis van het theoretisch kader te verifiëren. Om interessante opmerkingen later nog terug te kunnen luisteren, worden de interviews opgenomen. Het transcriberen van de interviews is echter niet nodig, omdat de interviews slechts worden gebruikt als aanloop naar de analyse van de duidingsgesprekken en om het analysekader voor de duidingsgesprekken eventueel aan te scherpen. Tijdens de interviewperiode vindt al een eerste analyse van de resultaten plaats. Dit zorgt ervoor dat nieuwe vragen en interessante onderwerpen meegenomen kunnen worden bij nieuwe interviews (Boeije, 2005, p.73).

3.4.2 Duidingsgesprekken

Ook de duidingsgesprekken worden opgenomen. In tegenstelling tot de interviews worden de duidingsgesprekken wel getranscribeerd. De transcripten van de duidingsgesprekken worden geanalyseerd aan de hand van een codeboom (zie bijlage 3) op basis van de operationalisaties die voortkomen uit het theoretisch kader en de verificatie daarvan in de interviews. Ook de verslagen van eerder gevoerde duidingsgesprekken worden aan de hand van de codeboom geanalyseerd. Voor het coderen van de transcripten en verslagen zal gebruik worden gemaakt van het computerprogramma NVivo. De fragmenten bij de verschillende codes fungeren als basis voor het beschrijven van de resultaten. Om niet tekort te doen aan resultaten die niet aansluiten bij de operationalisaties wordt bij de analyse ook gekeken naar interessante fragmenten die niet onder één van de codes zijn in te delen (Boeije, 2005, p.85).

3.5 Betrouwbaarheid en authenticiteit

Guba en Lincoln (1994) stellen dat eisen aan betrouwbaarheid¹ en validiteit niet goed passen bij kwalitatief onderzoek. Andere criteria zijn daarom passender: betrouwbaarheid² en authenticiteit (Bryman, 2010, p.390). Daarom worden deze criteria gebruikt voor de verantwoording van de methoden van dit onderzoek. Aan deze criteria wordt in dit onderzoek voldaan.

3.5.1 Betrouwbaarheid

Ten eerste is het onderzoek geloofwaardig door het toepassen van triangulatie: er worden verschillende methoden gecombineerd om tot een antwoord op de hoofdvraag te komen. Bovendien worden de coderingen gecontroleerd door een andere onderzoeker om de geloofwaardigheid ervan te verhogen. Ten tweede is het onderzoek overdraagbaar. Bij kwalitatief onderzoek van een casus is reproduceerbaarheid niet mogelijk zoals bij kwantitatief onderzoek, maar het is wel mogelijk om een compleet beeld te schetsen, zodat anderen kunnen oordelen over de mogelijke overdraagbaarheid van het onderzoek naar andere casussen (Bryman, 2010, p.392). In dit onderzoek wordt dit gewaarborgd door alle gemaakte keuzes voldoende te verantwoorden, zodat duidelijk is wat het onderzoek precies omvat. Ten derde dragen de codes op basis van de literatuur voor het analyseren van de duidingsgesprekken en het toetsen daarvan door middel van interviews bij aan de betrouwbaarheid van het onderzoek. Dit zorgt dat er weinig verschillen bestaan tussen verschillende data en de analyse daarvan. Bovendien zijn transcripten van alle interviews en verslagen van de duidingsgesprekken als bijlage opgenomen. Ook dit verhoogt de betrouwbaarheid van het onderzoek. In verband met het lage aantal duidingsgesprekken dat wordt gevoerd, is het niet mogelijk om een selectie te maken in de gesprekken die worden geanalyseerd. Het onderzoek gebruikt daarom gesprekken over verschillende doelgroepen. Dit verlaagt de betrouwbaarheid van het onderzoek enigszins, omdat er mogelijk verschillen zijn tussen de groepen die van invloed zijn op hun opvattingen. Een vierde aspect van betrouwbaarheid is objectiviteit. Complete objectiviteit is niet realiseerbaar in kwalitatief onderzoek (Bryman, 2010, p.392), maar door de feedback van mensen die meeleezen tijdens het schrijven van het onderzoek worden onjuiste bevindingen op basis van persoonlijke vooroordelen opgemerkt, waardoor de controleerbaarheid van het onderzoek wordt versterkt.

3.5.2 Authenticiteit

Een eerste aspect van authenticiteit is eerlijkheid. Hierbij gaat het er om of er een eerlijke weergave is van verschillende opvattingen binnen de focus van het onderzoek (Bryman, 2010, p.393). Dit wordt gewaarborgd door interviews te houden met veel verschillende medewerkers binnen de afdeling Volksgezondheid om het analysekader voor de duidingsgesprekken te toetsen, waardoor een compleet

¹ *Reliability*: het onderzoek is reproduceerbaar (extern) en er zijn meerdere onderzoekers (intern)

² *Trustworthiness*: de onderzoeker gaat op een integere manier om met verantwoordelijkheden

beeld geschetst kan worden. Daarnaast draagt het onderscheid tussen duidingsgesprekken met inwoners en met professionals bij aan de eerlijkheid van het onderzoek. Bovendien houdt het onderzoek rekening met van verschillende aspecten van authenticiteit. Zo is het onderzoek katalytisch authentiek. Dit houdt in dat het onderzoek als een impuls fungeert om actie te ondernemen (Bryman, 2010, p.393). Hiervan is sprake omdat het onderzoek kan wijzen op mogelijkheden om de duidingsgesprekken anders in te richten, zodat ze beter aansluiten bij de op publieke waarde gestoelde werkwijze van Volksgezondheid. Tactische authenticiteit gaat nog een stap verder dan katalytische authenticiteit. Daarbij gaat het om het in staat stellen van mensen om de stappen te nemen die nodig zijn om actie te ondernemen (Bryman, 2010, p.393). In de conclusie van het onderzoek zullen er concrete aanbevelingen worden gedaan voor mogelijke stappen. Daarom is het onderzoek in mindere mate ook tactisch authentiek. Tot slot is het onderzoek ook ontologisch en educatief authentiek: het draagt bij aan een beter begrip van het sociale milieu van Volksgezondheid en het biedt inzicht in nieuwe perspectieven op publieke waarde.

4. Bevindingen interviews: publieke waarde - van theorie naar praktijk

In interviews met medewerkers van Volksgezondheid is onderzocht in hoeverre het begrip ‘publieke waarde’ al bekend is en wat de ideeën zijn over publieke waarde in duidingsgesprekken. Daarnaast is het analysekader voor de duidingsgesprekken getoetst om te kijken of de opvatting van publieke waarde die op basis van de literatuur is gekozen aansluit bij wat er in de praktijk gebeurt. Om een goed beeld te krijgen is ervoor gekozen om zowel beleidsmedewerkers te spreken als onderzoekers die meer in de praktijk bezig zijn met duidingsgesprekken. Dit hoofdstuk gaat in op de resultaten van de gesprekken met de medewerkers van Volksgezondheid.

4.1 Publieke waarde en de vertaling naar het werk van Volksgezondheid

Zowel bij onderzoekers die zich bezighouden met duidingsgesprekken als bij beleidsmedewerkers is er een globaal beeld van wat publieke waarde is. Wat opviel is dat er geen algemene definitie is die door de hele organisatie wordt gebruikt. Wel komen verschillende elementen in de gesprekken met vrijwel alle medewerkers terug. Zo komt vaak terug dat publieke waarde iets is dat breed gedragen is door de hele stad, zowel bij de gemeente als bij de inwoners. Eén van de medewerkers zei daarover het volgende: *“Dat zijn waarden waar je je als samenleving gezamenlijk voor in wil zetten. Iets dat het individuele belang overstijgt.”* Daarnaast wordt vaak genoemd dat publieke waarde iets is waar men als samenleving het belang of de meerwaarde van inziet. Zo zei één van de geïnterviewde medewerkers: *“Een publieke waarde is volgens mij iets waar je met meerdere partijen het belang van inziet. Iets waar je samen aan werkt met meerdere partijen, omdat je ziet dat nodig is. En door daar samen aan te werken creëer je meerwaarde.”* Publieke waarde beperkt zich niet tot ideeën over wat belangrijk is, enkele medewerkers noemden ook dat het uiteindelijk acties tot gevolg moet hebben: *“Publieke waarde wordt gezien als iets dat we met elkaar belangrijk vinden en waar we met elkaar, dus ook de overheid, een bijdrage aan willen leveren.”*

De vertaling van publieke waarde naar het werk van Volksgezondheid vonden de meeste medewerkers nog lastig. Dit geldt met name voor de medewerkers die zich bezighouden met de duidingsgesprekken. Zij hebben het gevoel dat ze niet goed genoeg weten wat ze met publieke waarde kunnen in hun werkzaamheden: *“Wat het is, dat kunnen we misschien wel uitleggen. Maar wat het voor je werk betekent, wat het in de praktijk is, dat weten we niet.”* Wel zijn de medewerkers goed op de hoogte dat het werken met publieke waarde te maken heeft met een nieuw sturingsperspectief van de overheid. Ze weten te vertellen dat het aansluit bij het collegeakkoord ‘Utrecht maken we samen’ en een nieuw sturingsperspectief. Dit uit zich in het feit dat de gemeente Utrecht niet meer van bovenaf dingen wil bedenken om dat vervolgens uit te rollen over de stad, maar meer wil zoeken naar wat er speelt in de

stad om daar als gemeente bij te kunnen aansluiten en aanvullen. Hoe dat zoeken naar wat er in de stad speelt vorm krijgt, is voor de meeste medewerkers echter nog niet duidelijk.

De medewerkers die bezig zijn met de Volksgezondheidsmonitor en de duidingsgesprekken zijn in hun werk wel steeds meer op zoek naar wat er in de stad leeft, blijkt uit de interviews: *“Toen zijn we het gesprek aangegaan met de stad met de vraag of ze de cijfers herkennen of iets missen in het verhaal. Ik vond dat dat de dynamiek heel erg veranderde. Je hoort echt nieuwe dingen. En je bent ook echt naar een gedeelde visie aan het werken.”* Hierbij is het wel belangrijk dat medewerkers die duidingsgesprekken voeren begrijpen wat de werkwijze van Volksgezondheid inhoudt, *“want anders ontstaat er ruis op de lijn.”*

4.2 Publieke waarde in een duidingsgesprek: kan dat?

Er is bij de medewerkers van Volksgezondheid dus een algemeen beeld van wat publieke waarde is, maar over hoe dat een plek krijgt in het werk bestaat nog onduidelijkheid. In de interviews is ook gevraagd welke rol publieke waarde nu al (impliciet) heeft in de duidingsgesprekken en hoe dat, indien dat wenselijk is, in de toekomst explicieter gemaakt zou kunnen worden. De duidingsgesprekmedewerkers gaven aan dat het doel van de gesprekken niet in de eerste plaats is om in gesprek te gaan over publieke waarde. Het doel is immers om cijfers te duiden, om het verhaal achter de cijfers naar boven te halen. De cijfers die centraal staan maken het volgens één van de medewerkers echter niet onmogelijk om in gesprek te gaan over publieke waarde: *“Wij proberen ook echt de toegevoegde waarde te vinden: hoe kun je nou met cijfers, met epidemiologische gegevens, een toegevoegde waarde hebben op de processen die in de stad lopen? Daar kunnen de duidingsgesprekken echt iets in betekenen.”* De rol van de duidingsgesprekken in de aanloop naar een nieuwe nota is ook groter dan in het voorgaande notaproces. Waar de vorige ronde duidingsgesprekken nog leidde tot richtinggevende uitspraken voor beleid, mogen nu ook echt concrete opgaves benoemd worden naar aanleiding van de duidingsgesprekken, aldus één van de medewerkers. De gemeente Utrecht lijkt de duidingsgesprekken dus serieuzer te nemen dan voorheen.

De vraag in hoeverre duidingsgesprekken inzicht en betrokkenheid opleveren is hiermee echter nog niet beantwoord. In de interviews werden twee mogelijke manieren genoemd waarop er plek is voor publieke waarde in duidingsgesprekken. Allereerst noemden enkele medewerkers dat alle duidingsgesprekken beginnen met een open vraag: ‘Waar denk je aan bij gezondheid?’ of ‘Welke ontwikkelingen zie je op het gebied van gezondheid?’. *“Dan hoor je al veel meer dan alleen ziekte en sterfte. Daar worden hele interessante dingen genoemd.”* Daarnaast is genoemd dat het ook interessant is om te zien op welke cijfers mensen op reageren. *“Daar kun je wel een onderscheid in maken naar publieke waarde.”* Niet alle medewerkers waren het hier mee eens, er klonken ook negatievere geluiden en dan met name over de vraag of je kunt meten of iets bijdraagt aan publieke waarde. Deze reacties maken duidelijk dat er bij

de medewerkers zeer verschillend wordt gedacht over publieke waarde in duidingsgesprekken. Bovendien komt hierin een verschil naar voren tussen twee verschillende ideeën over publieke waarde in duidingsgesprekken: een aantal medewerkers heeft het over publieke waarde als onderdeel van het gesprek. Andere medewerkers benaderen het meer vanuit het idee dat het gaat om een het daadwerkelijk creëren van waarde. Eén van de medewerkers verwoordde het verschil tussen deze twee opvattingen als volgt: *“Ik denk dat je publieke waarde in een gesprek wel kunt meten, want volgens mij kun je meten of er over gesproken wordt, of het aan de orde komt. Hoe het dan aan de orde komt vind ik een lastigere vraag, of je dat kunt wegen. Draagt wat gezegd wordt bij aan het realiseren van publieke waarde? Dat weet ik niet zo goed.”*

Een ander onderwerp dat vaak terugkwam in de interviews had betrekking op de vorm van duidingsgesprekken. Hoe je een gesprek insteekt, is volgens de medewerkers van groot belang voor het inzicht en de betrokkenheid die het gesprek oplevert. De open vraag aan het begin van een duidingsgesprek ervaren de medewerkers als erg positief. Op deze manier houdt je het gesprek immers open en krijg je echt te horen wat er speelt. Een gesprek enkel op basis van cijfers vinden de meeste medewerkers niet wenselijk. Eén van de medewerkers zei hierover het volgende: *“Als je percentages voorlegt, krijgt een gesprek snel een normatief karakter. Mensen vinden dat dan goed of fout, dus volgens mij maakt het zeker uit wat voor vraag je stelt.”* Daarnaast wordt genoemd dat praten over cijfers als gevolg kan hebben dat mensen geneigd zijn om meteen te vragen welke acties de overheid onderneemt om een bepaald aspect van gezondheid te verbeteren. *“Dan denk ik dus, als je andersoortige vragen stelt, dat je het gesprek meer op het niveau van waarden krijgt. De vraag is natuurlijk wel of je dat wil bij de duidingsgesprekken.”*

4.3 Verificatie van het analysekader en het causale model

De concepten betrokkenheid en inzicht maken deel uit van het analysekader van dit onderzoek. Daarnaast komen in het causale model dat onderzoek hanteert verschillen tussen gesprekken met inwoners en professionals en verschillen tussen gesprekken met en zonder vignetten naar voren. In de interviews hebben de medewerkers gereageerd op het analysekader en het model. Dit fungeerde als toets om vast te stellen of de theoretische achtergrond van het onderzoek aansluit bij de praktijk.

De reacties op het causale model en het analysekader waren overwegend positief. De medewerkers vonden het mooi om te zien dat er een manier is om meer grip te krijgen op publieke waarde in duidingsgesprekken. Het verschil dat wordt gemaakt tussen inwoners en professionals vonden ze echter wat gezocht en niet het meest interessant. Er werd aangegeven dat dit meer losgelaten mag worden. Als dit dichtgetimmerd wordt dan belemmert dat mogelijk het leren. Daarom adviseerden ze om dit zo open mogelijk houden. Over het gebruiken van een vignet waren de medewerkers over het algemeen positief. Wel werd opgemerkt dat een vignet goed in elkaar moet zitten om te werken: *“Ik denk dat zo 'n vignet*

bij inwoners goed kan werken. Het bevat al snel meer info dan een cijfertje en het moet wel zo zijn dat het iemand is die als een natuurlijk persoon aanvoelt.”

De reacties op de verschillende beoordelingscriteria voor een goed gesprek over publieke waarde waren gemixt. Enerzijds werd genoemd dat het helpt om de analyse van de gesprekken in te kaderen. Anderzijds gingen geluiden op dat de beoordelingscriteria, en dan met name de criteria die betrekking hebben op het concept inzicht, wellicht te abstract zijn om echt iets te kunnen zeggen over de duidingsgesprekken. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het volgende: *“Sociaal-culturele waarden, daar valt natuurlijk heel veel onder. Dus ik denk je in de gesprekken vooral op dat niveau dingen zult vinden. De vraag is of dat niet een te grote container wordt. Omdat gezondheid je kapstok is in de duidingsgesprekken vind ik het spannend.”* Hoewel de verwachting dus is dat veel onder de sociaal-culturele waarde valt, noemen medewerkers dat ook andere waarden naar voren kunnen komen in duidingsgesprekken. Bovendien noemen enkele medewerkers dat de gebruikte criteria niet uitputtend zijn.

Iets anders dat meerdere keren wordt genoemd, is dat de duidingsgesprekken slechts met een bepaald deel van de samenleving worden gevoerd: met inwoners en professionals. Over het gevolg daarvan wordt het volgende gezegd: *“Je zit in een soort bubbel. Je krijgt een heel ander gesprek als je gaat praten met ondernemers, maar die breedte hebben we niet in de duidingsgesprekken. Als je dat wel hebt, krijg je een heel ander beeld.”* De verwachting van de medewerkers is dat economische waarde meer naar voren zal komen in gesprekken met projectontwikkelaars, ondernemers of zorgverzekeraars, en minder in gesprekken met inwoners en professionals. Bij de politieke waarde hangt het af van de invulling van het begrip: het kan aan de ene kant zo zijn dat dit vooral een waarde is op politiek-bestuurlijk niveau, maar het kan ook zo zijn *“dat je wil dat iedereen actief bijdraagt aan de samenleving. En dan zie ik gezondheid bijna overal als publieke waarde.”* Al met al hangt de analyse dus sterk af van hoe de verschillende waarden worden geïnterpreteerd.

4.4 En nu verder: wat betekent dit voor de analyse van duidingsgesprekken?

Het doel van de interviews met medewerkers van Volksgezondheid was in de eerste plaats het toetsen van de operationalisaties op basis van de literatuur. In de interviews werden geen redenen genoemd om het analysekader te wijzigen. Wel werd duidelijk dat het van belang is om de verschillende beoordelingscriteria op zo'n manier te hanteren dat een volledig beeld van publieke waarde ontstaat, ondanks het feit dat veel van de inhoud betrekking zal hebben op sociaal-culturele waarde.

Het tweede doel van de interviews met medewerkers was het geven van meer richting aan het onderzoek door een beter beeld te krijgen van wat er leeft in de praktijk van het werk dat Volksgezondheid. Wat sterk naar voren kwam, is dat medewerkers wel een globaal beeld hebben van wat publieke waarde is, maar dat ze het nog lastig vinden om hier een plek aan te geven in hun werkzaamheden. Dit geldt met

name voor medewerkers die zich bezighouden met de VMU en de duidingsgesprekken. Wel zien ze potentie in duidingsgesprekken om inzicht en betrokkenheid te vergroten om zo aan publieke waarde te werken en beter aan te sluiten bij wat er leeft in de stad: *“Door zo’n gesprek kun je de beleidswerkelijkheid dichterbij de ervaren werkelijkheid van mensen in de stad brengen.”* En dat staat niet op zichzelf: *“Door meer aan te sluiten bij wat mensen beleven, krijgen wij hier intern misschien ook wel meer het gesprek over publieke waarde: Wat zien wij als waarde en wat ziet de stad als waarde? Je kunt het volgens mij echt bij elkaar brengen. Die koppeling tussen VMU en publieke waarde is er nu nog niet, maar ik denk echt dat dat kan.”* Hoe die koppeling er in de duidingsgesprekken is en wat het gebruik van vignetten daarin betekent, wordt beschreven in het volgende hoofdstuk.

5. Bevindingen duidingsgesprekken: het effect van cijfers en vignetten

In het vorige hoofdstuk werd duidelijk dat medewerkers van Volksgezondheid potentie zien in de duidingsgesprekken. Ze verwachten dat in duidingsgesprekken inzicht en betrokkenheid vergroot kan worden, hoewel er bij hen nog wel onduidelijkheid bestaat over wat ze precies met publieke waarde kunnen. Door de analyse van duidingsgesprekken geeft dit onderzoek daar meer zicht op. Dit hoofdstuk gaat in op de resultaten van het empirische deel van het onderzoek aan de hand van de volgende deelvragen:

- Wat is het effect van het gebruik van cijfermateriaal in duidingsgesprekken met inwoners en professionals op het verkregen inzicht in publieke waarde en de verkregen betrokkenheid van netwerkpartners?
- Wat is het effect van het gebruik van vignetten in duidingsgesprekken met inwoners en professionals op het verkregen inzicht in publieke waarde en de verkregen betrokkenheid van netwerkpartners?

De analyse van de duidingsgesprekken is gedaan aan de hand van het model voor een goed gesprek over publieke waarde dat in het theoretisch kader is gepresenteerd. Dit hoofdstuk zal de lijn van dat model gebruiken voor het presenteren van de resultaten. Dit gebeurt per beoordelingsthema: eerst worden de resultaten met betrekking tot betrokkenheid beschreven voor duidingsgesprekken zonder en met vignetten. Vervolgens gaat het onderzoek in op de resultaten met betrekking tot het beoordelingsthema inzicht voor duidingsgesprekken zonder en met vignetten.

5.1 Betrokkenheid

5.1.1 Duidingsgesprekken zonder vignet

Eén van de beoordelingsthema's voor publieke waarde in een gesprek is betrokkenheid. Betrokkenheid van netwerkpartners is belangrijk, omdat hun steun nodig is om aan publieke waarde te werken. Allereerst is voor betrokkenheid van netwerkpartners van belang dat het duidelijk is dat het in een gesprek daadwerkelijk om samenwerking gaat en niet slechts om een consultatie door de gemeente. Als dit van te voren niet duidelijk is, kan immers een scheve verhouding ontstaan tussen de gemeente en de netwerkpartner. Dit kan gevolgen hebben voor de kwaliteit van de samenwerking. Het creëren van duidelijkheid over de aard van het gesprek, begint al bij het allereerste e-mailcontact over het maken van een afspraak voor een duidingsgesprek. In deze e-mail maakt de gemeente duidelijk er echt sprake is van netwerksamenwerking waar beide partijen een rol in hebben. Dit blijkt onder andere uit de volgende passage die in de e-mails in aanloop naar de duidingsgesprekken van 2014 werd gebruikt: *“Het duiden van alle cijfers doen we niet alleen. De onderzoekers leggen de (voorlopige) cijfers voor aan collega's en andere Utrechtse professionals met de vraag of deze gegevens aansluiten bij hun waarnemingen en ervaringen. Samen formuleren we de belangrijkste kernpunten en prioriteiten voor*

beleid en praktijk.” Ook in de e-mails die bij de huidige ronde duidingsgesprekken worden verzonden, komt een dergelijke passage voor. Met dit doel van de samenwerking laat Volksgezondheid vanaf het begin merken dat er vanuit hun kant sprake is van toewijding, doordat ze hun afhankelijkheid van de netwerkpartner in de samenwerking erkennen. Bovendien wordt in het e-mailcontact genoemd dat er ook voordelen zijn voor de netwerkpartner: *“Groot voordeel van deze aanpak is dat je nu al inzicht kunt krijgen in de meest actuele cijfers op het gebied van volksgezondheid in Utrecht.”* De gesprekken gaan immers vaak over cijfers die pas later naar buiten gebracht worden. Niet alleen Volksgezondheid heeft dus iets aan de input van de gesprekspartners, andersom hebben de mensen die de gesprekken met de gemeente voeren ook baat bij de samenwerking: ze hebben eerder toegang tot de cijfers dan ze anders zouden hebben.

Van deze duidelijkheid over de aard van het gesprek is in de duidingsgesprekken zelf echter niet zo veel meer terug te vinden als in de communicatie voorafgaand aan het gesprek. Vooral in gesprekken met inwoners komt nauwelijks naar voren dat er sprake is van enige vorm van netwerksamenwerking. De betrokkenheid van de partners is dan ook beperkt. Het lijkt vooral een consultatie waar de gemeente mogelijk iets aan heeft; het belang voor de andere partij is er niet of is niet duidelijk. Zo werd in de introductie van duidingsgesprek C1 het volgende gezegd: *“Wij hebben onderzoek gedaan naar zelfstandig wonende 65-plussers. De cijfers die u nu ziet gaan over deze groep. We vinden het belangrijk dat we dat aan jullie voorleggen, omdat cijfers zelf wel iets zeggen, maar het is ook fijn als mensen die het zelf meemaken die cijfers kunnen duiden door er iets over te zeggen. En eigenlijk is daar dit gesprek voor.”* Uit niets blijkt hier dat er hier sprake is van netwerksamenwerking. Er is de gelegenheid voor partners om informatie te bediscussiëren en aan te vullen, maar Volksgezondheid gebruikt de input enkel om zelf het verhaal achter de cijfers beter te kunnen vertellen. Mogelijke voordelen voor de gesprekspartner zijn er niet.

Ook in gesprekken met professionals staat het bediscussiëren en aanvullen van informatie centraal: *“De cijfers hebben we kort geleden geanalyseerd en daar zitten een paar opvallende dingen in waar we op willen doorvragen om er betekenis aan te geven. Want als we cijfers gaan publiceren dan willen we daarbij ook graag de duiding kunnen geven”* (duidingsgesprek C6). In gesprekken met professionals is er daarnaast, in tegenstelling tot gesprekken met inwoners, enige aandacht voor mogelijke voordelen van de samenwerking, zoals het gebruik van de cijfers van de VMU voor het maken van beleidskeuzes of het prioriteren van onderwerpen of doelgroepen. Dit verschil tussen gesprekken met inwoners en gesprekken met professionals is te verklaren door de verschillende samenwerkingsrelatie die professionals en inwoners met de gemeente hebben. Professionals staan ook in hun dagelijkse werkzaamheden in contact met de gemeente. Er is dus sprake van wederzijdse erkenning van onderlinge afhankelijkheid en gedeelde waarden en probleemdefinities. Zo zei een professional in gesprek C2: *“We moeten met elkaar, inclusief de gemeente, de bekendheid in de wijk vergroten van wat ouderen in de*

wijk kunnen vinden. (...) En in de wijk is er weinig samenwerking met huisartsen, daar ligt nog een enorme kans.” Bij inwoners was er in de duidingsgesprekken geen sprake van gedeelde waarden en probleemdefinities. Als er geen gedeelde waarden en problemen zijn, is het ook moeilijk om winst uit de samenwerking te halen. Doordat er in gesprekken met professionals tot op zekere hoogte wel gedeelde waarden en probleemdefinities zijn, is het realiseren van winst eenvoudiger. Zo staat in het verslag van één van de duidingsgesprekken uit 2014 (C10) dat de aanwezigen zo onder de indruk zijn van de cijfers dat ze de missie van hun organisatie wellicht willen uitbreiden met gezondheid als nieuwe pijler. Voor Volksgezondheid is dat winst omdat een nieuwe partij bij wil dragen aan een gezonde stad en voor de betreffende organisatie is dat winst omdat ze zijn geïnspireerd door de cijfers.

Een beoordelingscriterium voor betrokkenheid die moeilijk is terug te vinden in de verslagen en transcripten is het opbouwen van vertrouwen tussen netwerkpartners. In veel van de gesprekken bleek dat het presenteren van cijfers juist voor wantrouwen kan zorgen, doordat op het presenteren van cijfers vrijwel altijd vragen volgden over de methodologie achter die cijfers. Met name professionals waren erg kritisch. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het volgende citaat uit een gesprek met professionals in gesprek C2: *“De afgelopen jaren is er ook steeds meer aandacht voor ouderen, waardoor het probleem meer aanwezig wordt. Als je dat steeds meer benoemt, vergroot je het zichtbare probleem ook. Misschien komt daar het hoge cijfer door. (...) En het is wel echt jammer dat er niet specifiek naar Rivierenwijk en Dichterswijk wordt gekeken. Kanaleneiland heeft daar natuurlijk ook last van. Het doet geen recht aan beiden om het over Zuidwest te hebben.”*

5.1.2 Duidingsgesprekken met vignet

Bij de duidingsgesprekken zonder vignet was er dus alleen bij professionals tot op zekere sprake van betrokkenheid. Het is nu de vraag het gebruik van een vignet daarin iets verandert. Omdat de duidingsgesprekken een functie hebben in het duiden van de cijfers van de VMU, was het niet mogelijk om de vormgeving van de gesprekken helemaal te veranderen. Daarom is de keuze gemaakt om enkele vignetten toe te voegen zonder daarbij iets te wijzigen aan het gebruik van cijfers. Dit betekent dat de duidingsgesprekken qua inhoud deels vergelijkbaar waren met de duidingsgesprekken zonder vignetten. De resultaten die volgen gaan alleen over het deel van de gesprekken dat over vignetten ging.

In de interviews gaf één van de medewerkers van Volksgezondheid aan dat het bij het gebruiken van een vignet belangrijk is dat iemand echt als een natuurlijk persoon aanvoelt. Hoewel hier bij het samenstellen van de vignetten veel aandacht aan is besteed, kwam bij het eerste gebruik van een vignet toch een reactie waarin doorschemerde dat het vignet niet realistisch genoeg was. Het plan was om het naar aanleiding van het vignet te hebben over eenzaamheid onder studenten. Het vignet beschreef een meisje dat lid is van een studentenvereniging en zich soms toch alleen voelt. De reactie hierop was: *“Maar mensen die echt in een jaarclub zitten en 's avonds alleen zijn? Die jaarclubs zijn altijd heel*

hecht toch? Dat is toch het idee daarvan?” (duidingsgesprek V1). Waar vignetten mogelijk kunnen leiden tot meer vertrouwen tussen de gesprekspartners, omdat er geen weerstand meer is tegen cijfers die in het duidingsgesprek gebruikt worden, ontstond in deze situatie juist het tegenovergestelde. De persoon uit het vignet was niet realistisch en in plaats van een inhoudelijke reactie, ging het gesprek vervolgens over de kwaliteit van het vignet. Gelukkig was de medewerker van Volksgezondheid die het gesprek voerde alert genoeg om snel in te grijpen: *“Misschien moeten we de casus dan iets aanpassen. Stel, Sophie zou geen lid zijn van een jaarclub. Maar ze heeft wel gewoon een studie en zit hier op kamers”* (duidingsgesprek V1). Na deze ingreep sloeg de toon van het gesprek snel om. Er volgde een uitgebreide conversatie over eenzaamheid. Deze situatie heeft ertoe geleid dat er daarna meer aandacht besteed werd aan het opstellen van een realistisch vignet. Waar de verwachting was dat een vignet vooral nuttig zou zijn bij gesprekken met inwoners, hielpen vignetten ook bij gesprekken met professionals om weerstand tegenover cijfers weg te nemen en zo meer vertrouwen op te kunnen bouwen.

Wat betreft toewijding en het creëren van gedeeld begrip waren er weinig verschillen tussen duidingsgesprekken op basis van cijfers en duidingsgesprekken met aanvullend een vignet. Ook bij de gesprekken aan de hand van een vignet ontstond, zeker met inwoners, niet het gevoel van wederzijdse afhankelijkheid (bijvoorbeeld in duidingsgesprek V4). Het leek vooral te gaan om het ophalen van informatie door Volksgezondheid. In gesprekken met professionals is, net als bij gesprekken zonder vignet, sprake van gedeelde waarden en probleemdefinities. Bij inwoners is daar geen sprake van.

Voor het inzichtelijk maken van resultaten lijkt een vignet wel verschil te maken. Het gebruiken van cijfers kan de discussie belemmeren, omdat mensen het gevoel kunnen krijgen dat dingen zijn zoals ze zijn, omdat de cijfers dat zeggen. Het bediscussiëren een aanvullen van informatie is beter mogelijk bij een gesprek naar aanleiding van een vignet. In een duidingsgesprek met studenten werd op basis van een vignet over seksuele gezondheid het volgende gezegd: *“En ik denk dat je je als gemeente daar sterk voor zou moeten maken, omdat je weet dat je een studentenstad bent. Zeker als je ziet dat er meer Chlamydia is. Zo'n soa poli zou dan gewoon wat toegankelijker moeten worden”* (duidingsgesprek V2). Een dergelijke reactie was niet gekomen bij een gesprek over cijfers, omdat er over het betreffende onderwerp geen cijfers beschikbaar waren. Door het vignet is de insteek van het gesprek breder, waardoor de discussie meer onderwerpen kan omvatten dan bij een gesprek op basis van cijfers.

5.1.3 Samenvattend

Een vignet draagt vooral bij aan betrokkenheid door het inzichtelijk maken van resultaten en het creëren van vertrouwen. Tabel 3 geeft een samenvatting van de scores op alle beoordelingscriteria van betrokkenheid van duidingsgesprekken zonder en met een vignet. Indien van toepassing zijn verschillen tussen gesprekken met inwoners en gesprekken met professionals vermeld.

Beoordelingscriteria	Duidingsgesprekken zonder vignet	Duidingsgesprekken met vignet
Toewijding	<p><i>Algemeen</i></p> <p>Het e-mailcontact voorafgaand aan een duidingsgesprek draagt bij aan de wederzijdse erkenning van afhankelijkheid.</p> <p><i>Inwoners</i></p> <p>In gesprekken met inwoners komt dit bijna niet terug.</p> <p><i>Professionals</i></p> <p>In gesprekken met professionals is tot op zekere hoogte wel sprake van wederzijdse erkenning van afhankelijkheid.</p>	<p><i>Algemeen</i></p> <p>Ook gesprekken aan de hand van een vignet creëren slechts in beperkte mate een gevoel van wederzijdse erkenning van onderlinge afhankelijkheid.</p>
Resultaten worden inzichtelijk gemaakt	<p><i>Algemeen</i></p> <p>De bedoeling en mogelijke voordelen van samenwerking worden duidelijk, onder andere in de e-mail voorafgaand aan een duidingsgesprek. Een ander resultaat is dat informatie door partners wordt bediscussieerd en aangevuld.</p> <p><i>Professionals</i></p> <p>Ook zijn in gesprekken met professionals kleine winsten mogelijk.</p>	<p><i>Algemeen</i></p> <p>Een vignet maakt het bediscussiëren en aanvullen van informatie beter mogelijk door de bredere insteek van het gesprek.</p>
Gedeeld begrip	<p><i>Professionals</i></p> <p>In gesprekken met professionals is sprake van gedeelde waarden en probleemdefinities.</p> <p><i>Inwoners</i></p> <p>Bij inwoners is dat in de gesprekken niet waargenomen.</p>	<p><i>Professionals</i></p> <p>Net als bij gesprekken zonder vignet zijn er gedeelde waarden en probleemdefinities bij gesprekken met professionals.</p>
Vertrouwen	<p><i>Algemeen</i></p> <p>In de gesprekken zijn geen observaties van het versterken van vertrouwen.</p> <p><i>Professionals</i></p> <p>Het presenteren van cijfers zorgt, met name bij professionals, vaak voor wantrouwen.</p>	<p><i>Algemeen</i></p> <p>Het gebruiken van een vignet, zorgt dat er geen wantrouwen is tegenover cijfers, terwijl het gesprek feitelijk over hetzelfde gaat. Wel is het van belang dat het vignet een realistische weergave van een persoon is.</p>

Tabel 3: Scores op beoordelingscriteria van betrokkenheid

5.2 Inzicht

5.2.1 Duidingsgesprekken zonder vignet

Het tweede beoordelingsthema voor een goed gesprek over publieke waarde gaat over het inzicht dat verkregen wordt in wat het publiek wil en in wat er al gebeurt om dat te bereiken. Op basis van de literatuur zijn vier beoordelingscriteria opgesteld om vast te stellen of een gesprek inzicht oplevert. In de interviews met medewerkers van Volksgezondheid lieten zij weten dat ze verwachten dat voornamelijk sociaal-culturele waarde naar voren zal komen, aangezien het gaat om gesprekken over gezondheid. Dit bleek in de praktijk ook zo te zijn, maar in mindere mate werd er ook gesproken over economische, politieke en ecologische waarde. In de gesprekken gaat het overigens niet letterlijk over publieke waarde. Wel worden er veel zaken genoemd die mensen belangrijk vinden op het gebied van gezondheid die helpen om na te gaan of een gesprek inzicht oplevert op het gebied van publieke waarde.

Zoals genoemd gaven de duidingsgesprekken met name inzicht in sociaal-culturele waarde. Ook de andere soorten waarden kwamen echter terug in gesprekken, al was dit in beperkte mate. Zo werd in lijn met de economische waarde het belang van werken aangehaald in duidingsgesprek C6: *“Als je leest over mensen die langdurig werkeloos zijn, niet uit bed komen en dan toch maar iets in het buurtcentrum gaan doen, dan lees je daar wel uit dat mensen misschien wel zouden willen werken, maar inmiddels al zo lang werkeloos zijn dat ze het gevoel hebben dat dat niet meer lukt. En dan kun je het gevoel hebben weinig regie op je eigen situatie te hebben. En volgens mij wonen er heel veel mensen in Overvecht die in zo'n situatie zitten, dus ik herken dat cijfer wel.”* Ook wordt meerdere malen de connectie gemaakt tussen werken en het gevoel hebben ergens bij te horen. Het valt op dat vrijwel alle benoemde aspecten die betrekking hebben op economische waarde een reactie zijn op cijfers die gepresenteerd worden in een duidingsgesprek. Het gaat dus niet om een waarde die mensen uit zichzelf aandragen. Hierin zijn geen opvallende verschillen zichtbaar tussen gesprekken met inwoners en gesprekken met professionals. Professionals hebben wel beter zicht op de gevolgen die financiële problematiek kan hebben voor gezondheid: *“Wat ik merk is dat er meer gesprek is in de spreekkamer ten aanzien van het gebruik van het eigen risico. Dus mensen die echt bewuster kiezen om niet doorverwezen te worden. Die bijvoorbeeld niet naar fysiotherapie kunnen”* (duidingsgesprek C7). Het belang van economische stabiliteit wordt dus op meerdere manieren duidelijk gemaakt in de duidingsgesprekken.

Ook politieke waarde komt naar voren in een aantal duidingsgesprekken. Het gaat dan vooral om het belang van actieve burgerparticipatie en burgerbetrokkenheid. Veel van de reacties in de gesprekken gaan over het gebrek daaraan. Als reactie op een cijfer over vrijwilligerswerk gaf een inwoner in duidingsgesprek C1 het onderstaande voorbeeld: *“Ik ben lid van een tennisvereniging. Toevallig hebben we vorige week een algemene ledenvergadering gehad en daar is een uur en een kwartier gediscussieerd over vrijwilligerswerk. Bij de vereniging moet je drie keer per jaar een bardienst doen, drie avondjes van drie uur. Over de hele linie, van jong tot oud, zijn er mensen die daar zo ontzettend*

veel moeite mee hebben dat er een regeling is gekomen dat je het af kunt kopen. De bereidheid is er niet.” Ook in gesprekken met professionals komt dit gebrek aan bereidheid naar voren. Tegelijkertijd met de vraag naar meer participatie en betrokkenheid is er juist een beweging merkbaar van de overheid die dingen regelt naar burgers die zelf het voortouw moeten nemen. Als dit niet goed genoeg gebeurt, kan dit gevolgen hebben voor de gezondheid: *“Ouderen die laagdrempelig gebruik maakten van sport en welzijnsvoorzieningen in de wijk moeten het nu zelf gaan organiseren. Voorzieningen worden minder en de problematiek bij sommige groepen wordt zwaarder”* (duidingsgesprek C8). Al met al staat men in duidingsgesprekken dus vooral stil bij de politieke waarde door het belang aan te geven van activering van burgers. Het is belangrijk om daarbij als overheid niet helemaal de handen van iets af te halen, maar samen met burgers aan initiatieven te werken.

In lijn met de verwachting van medewerkers van Volksgezondheid leverden de duidingsgesprekken bijna geen inzicht op het gebied van ecologische waarde op. Na het presenteren van cijfers over de levensverwachting en cijfers over astma waren er wel enkele mensen die aangaven dat de verslechtering van deze cijfers mogelijk komt door een verslechtering van de luchtkwaliteit. Ze gaven het belangrijk te vinden dat daar iets aan gedaan wordt.

Op het gebied van sociaal-culturele waarde leverden de duidingsgesprekken wel veel inzicht op. De literatuur maakt binnen sociaal-culturele waarde onderscheid tussen sociale cohesie, sociale relaties, culturele identiteit, individueel welzijn en collectief welzijn. Met name de laatste twee aspecten kwamen vaak naar voren in de duidingsgesprekken. Onder individueel welzijn vallen onder andere zaken als voeding, sport, middelengebruik en (de afwezigheid van) fysieke of mentale ziekte. Collectief welzijn gaat om welzijn op het niveau van buurten, wijken of een bepaalde groep. Dit overstijgt het individuele niveau. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de leefomgeving. Net als bij economische, politieke en ecologische waarde werd hier vooral over gepraat nadat een cijfer over een gerelateerd onderwerp werd ingebracht in een duidingsgesprek. In gesprekken met inwoners ontstaat voornamelijk inzicht over individueel welzijn. Bij professionals wordt naast individueel welzijn ook veel over collectief welzijn genoemd. In een duidingsgesprek met ouderen en een duidingsgesprek met professionals die zich bezighouden met ouderen was dit verschil duidelijk merkbaar. In gesprek C2, met professionals, werd als volgt gereageerd op een cijfer over positief ervaren gezondheid bij ouderen: *“Een bushalte van lijn 6 is weg en er is een brievenbus weggehaald, waardoor sommige mensen nu erg ver moeten lopen naar de bus of om een brief te posten. Zulke vanzelfsprekende kleine dingen zijn min of meer weggefallen. Gemak is belangrijk voor het welbevinden van ouderen.”* In deze reactie komt duidelijk collectief welzijn naar voren, het gaat immers om de inrichting van de leefomgeving. Toen in gesprek C1, met inwoners, een zelfde soort cijfer werd voorgelegd, was de reactie veel meer op het niveau van individueel welzijn: *“Ik denk dat het belangrijk is om positief in het leven te staan, ook al ben je fysiek misschien niet gezond. Als je positief in het leven staat vergeet je je leeftijd. (...) Er zijn ook mensen die*

zichzelf van alles aanpraten. Ga maar op de bank bij de dokter zitten: voordat je thuis bent heb je tien ziektes. Daar moet je je niet mee meten.” Beide reacties gaan over het gezond voelen van ouderen, maar de inhoud die daaraan wordt gegeven is verschillend.

Naast individueel en collectief welzijn gaven de duidingsgesprekken ook inzicht over sociale relaties, en dan met name het gebrek daar aan. Ook hierbij geldt dat het gesprek hierop kwam nadat een cijfer was ingebracht, in dit geval bijvoorbeeld over eenzaamheid: *“65-plussers voelen zich vaak nog jong, nog erg actief, dus ze willen zich nog niet oriënteren op hun mogelijke netwerk voor later. De oudere ouderen willen juist niets meer, ze raken geïsoleerd doordat ze iets gaan mankeren”* (duidingsgesprek C1). Sociale cohesie komt niet in veel gesprekken aan bod. In een enkel duidingsgesprek wordt het genoemd naar aanleiding van een cijfer over sociale uitsluiting. Dit voorbeeld illustreert dat: *“Een mogelijke verklaring voor de piek in de sociale uitsluiting bij de leeftijdsgroep 45-60 jaar is de vervreemding van Utrechters met hun eigen buurt. Bijvoorbeeld oude Utrechters die in hun eigen wijk zijn blijven wonen, maar waar veel nieuwe bewoners zijn komen wonen”* (duidingsgesprek C9). Een laatste aspect van sociaal-culturele waarde waar het in een aantal duidingsgesprekken met voornamelijk professionals over ging, is culturele identiteit. In dat kader worden vooral de gezondheidsachterstanden van (Turkse en Marokkaanse) migranten genoemd.

5.2.2 Duidingsgesprekken met vignet

Na het analyseren van het inzicht dat duidingsgesprekken zonder vignet opleveren is gekeken wat het effect is van het gebruik van een vignet. Op het eerste gezicht hadden alle vignetten voornamelijk met sociaal-culturele waarde te maken, omdat de meeste cijfers van de VMU daar ook betrekking op hebben. De verwachting was dan ook dat het gesprek naar aanleiding van de vignetten met name inzicht zou creëren in sociaal-culturele waarde. In de praktijk bleek dat deze waarde inderdaad de overhand had, maar dat ook inzicht over andere dingen werd gecreëerd, die niet naar voren kwamen in gesprekken over soortgelijke onderwerpen aan de hand van cijfers. Zo was er een vignet over eenzaamheid onder studenten waarbij een professional de opmerking maakte dat het goed is om te beseffen waar de verantwoordelijkheid van studentendecanen en -psychologen ophoudt en waar actieve participatie en betrokkenheid van studenten zelf begint. Op deze manier kwam de politieke waarde dus aan bod.

Over ecologische waarde werd niet gepraat als reactie op vignetten. Economische waarde kwam wel enkele keren aan bod. Zo veranderde gesprek V2 over seksuele gezondheid door de volgende opmerking in een gesprek over financiële problematiek: *“Een vriendin van mij moest hier bij de GGD in Utrecht anderhalve maand wachten voordat ze een afspraak kon hebben. En bij de huisarts koste het 40 euro. Zeker als je net aan het eind van de maand zit en moet wachten op je studiefinanciering wil je niet 40 euro uitgeven aan een soa-test als je toch niet het idee hebt dat je klachten hebt. Terwijl je het voor de*

zekerheid misschien wel zou doen als je binnen een week gratis toegang hebt.” Bij gesprekken aan de hand van cijfers kwamen zulke reacties niet voor, maar volgden voornamelijk reacties op de cijfers.

Een ander verschil tussen de duidingsgesprekken zonder vignetten en duidingsgesprekken met vignetten heeft betrekking op sociaal-culturele waarde. Bij duidingsgesprekken aan de hand van cijfers ontstond vooral inzicht over individueel welzijn, professionals benoemden ook collectief welzijn. In de gesprekken met inwoners waar vignetten werden gebruikt, viel op dat ook op het gebied van collectief welzijn inzicht werd gecreëerd: *“Als ik van een vriendin hoor dat ze een soa heeft, dan zeg ik wel: 'Laat het even weten aan degene met wie je seks hebt gehad.' Die sociale verplichting is er wel. Ik denk dat dat ook wel een beetje de veiligheid is van de hele studenten community onderling”* (duidingsgesprek V2). Ook thema's die te maken hebben met individueel welzijn, sociale cohesie en sociale relaties komen aan bod als er op basis van een vignet wordt gepraat. Er zijn wat dat betreft weinig verschillen met duidingsgesprekken op basis van cijfers.

5.2.3 Samenvattend

Tabel 4 geeft een samenvatting van de scores op de beoordelingscriteria van inzicht van duidingsgesprekken zonder en met een vignet. Indien van toepassing zijn verschillen tussen gesprekken met inwoners en gesprekken met professionals vermeld.

Beoordelingscriteria	Duidingsgesprekken zonder vignet	Duidingsgesprekken met vignet
Economische waarde	<p><i>Algemeen</i></p> <p>Er komt naar voren dat werk belangrijk is voor regie op de eigen situatie en voor het gevoel ergens bij te horen. Iedereen die kan werken, zou daarom die mogelijkheid moeten krijgen.</p>	<p><i>Algemeen</i></p> <p>Hier wordt niet veel over gesproken naar aanleiding van de vignetten. Wat wel een aantal keer wordt genoemd is dat financiële problematiek negatieve gevolgen kan hebben voor gezondheid.</p>
Politieke waarde	<p><i>Algemeen</i></p> <p>Het is belangrijk om aandacht te besteden aan de participatie en betrokkenheid van burgers. Daarbij moet de overheid burgers niet loslaten, maar juist met hen samenwerken.</p>	<p><i>Algemeen</i></p> <p>Hier wordt nauwelijks over gesproken naar aanleiding van de vignetten. Wel wordt de link gelegd tussen eenzaamheid en actieve participatie en betrokkenheid.</p>
Ecologische waarde	<p><i>Algemeen</i></p> <p>Deze waarde komt nauwelijks aan de orde. De enige ecologische waarde die wordt genoemd is die van een goede luchtkwaliteit.</p>	<p><i>Algemeen</i></p> <p>Hierover zijn geen observaties naar aanleiding van de vignetten.</p>
Sociaal-culturele waarde	<p><i>Inwoners</i></p> <p>Inwoners praten vooral over individueel welzijn.</p> <p><i>Professionals</i></p> <p>Professionals benoemen naast individueel welzijn ook collectief welzijn.</p> <p><i>Algemeen</i></p> <p>Daarnaast noemt men in gesprekken dat het belangrijk is iets te doen aan eenzaamheid. Ook sociale uitsluiting en culturele identiteit komen aan bod.</p>	<p><i>Inwoners</i></p> <p>In tegenstelling tot bij gesprekken op basis van cijfers, praten inwoners bij gesprekken op basis van vignetten wel over collectief welzijn.</p> <p><i>Algemeen</i></p> <p>Ook individueel welzijn, sociale cohesie en sociale relaties zijn onderwerpen van gesprek. Dit verschilt weinig van duidingsgesprekken aan de hand van cijfers.</p>

Tabel 4: Scores op beoordelingscriteria van inzicht

6. Conclusie en discussie

6.1 Conclusie

In dit onderzoek stond de volgende hoofdvraag centraal:

*Vergroot het gebruik van vignetten in plaats van cijfermateriaal in
duidingsgesprekken met inwoners en professionals het verkregen inzicht in
publieke waarde en de verkregen betrokkenheid van netwerkpartners?*

Om tot een antwoord op deze vraag te komen is eerst op basis van de bestaande literatuur uiteengezet welke factoren van invloed zijn op publieke waarde in gesprekken, inzicht en betrokkenheid, en hoe vignetten daar aan kunnen bijdragen. Vervolgens is het verkregen inzicht en de verkregen betrokkenheid geanalyseerd in duidingsgesprekken waarbij geen gebruik werd gemaakt van een vignet en in duidingsgesprekken waarin wel gebruik werd gemaakt van een vignet. Deze paragraaf beschrijft aan de hand van de beoordelingsthema's betrokkenheid en inzicht het effect van het gebruik van vignetten en koppelt dit aan de belangrijkste onderdelen van het theoretisch kader. Vervolgens wordt de conclusie naast de verwachtingen van het onderzoek gelegd en worden aanbevelingen voor Volksgezondheid geformuleerd. In de volgende paragraaf volgt tot slot de discussie van het onderzoek met daarbij aandacht voor mogelijk vervolgonderzoek.

6.1.1 Betrokkenheid

Eén van de factoren die van invloed is op publieke waarde in gesprekken is betrokkenheid. Legitimiteit en support, een onderdeel van de publieke waarde driehoek van Moore (2000), krijgt immers uiting door het verkrijgen en behouden van steun van netwerkpartners. De beoordelingscriteria voor betrokkenheid zijn vastgesteld aan de hand van het model voor netwerksamenwerking van Ansell & Gash (2008): vertrouwen, toewijding, gedeeld begrip en het inzichtelijk maken van resultaten. Ansell & Gash (2008, p.546) stellen dat het van belang is dat er sprake is van samenwerking waarin de netwerkpartner echt iets bij kan dragen en niet alleen geconsulteerd wordt door de overheid. Duidingsgesprekken zonder vignetten voldeden echter niet aan deze eis. Zeker in gesprekken met inwoners was er geen sprake van toewijding en gedeeld begrip. Duidingsgesprekken met professionals deden het op het gebied van toewijding en gedeeld begrip iets beter. Echter werd er in de meeste gesprekken met professionals geen vertrouwen opgebouwd. Het presenteren van cijfers zorgde vaak juist voor wantrouwen en kritische vragen over de methodologie achter de cijfers. Zoals in het model van Ansell & Gash duidelijk wordt, is samenwerking een cyclisch proces (Ansell & Gash, 2008, p.561). Een gebrek aan vertrouwen in de overheid bemoeilijkt dus ook de andere aspecten van leerzame netwerksamenwerking.

Bij gesprekken aan de hand van vignetten ging het gesprek vaak over dezelfde onderwerpen als bij gesprekken zonder vignetten, met als enige verschil dat er geen wantrouwen tegenover de cijfers was. Dit was zowel het geval bij gesprekken met inwoners als bij gesprekken met professionals. Het bleek van belang te zijn dat het vignet een realistische weergave van een persoon is, omdat het gesprek anders overging in kritiek op het vignet. Een vignet veranderde niet veel aan de beoordelingscriteria toewijding en gedeeld begrip. Wel maakte een vignet het bediscussiëren en aanvullen van informatie beter mogelijk door de bredere insteek van het gesprek die ontstond door het gebruik van een vignet.

6.1.2 Inzicht

Naast betrokkenheid is ook inzicht van invloed op publieke waarde in een gesprek. Hierbij gaat het zowel om inzicht in wat het publiek wil als om inzicht in wat er al gebeurt om dat te bereiken. Om meer grip te krijgen op het inzicht dat een duidingsgesprek oplevert, is het onderscheid tussen sociaal-culturele, politieke, economische en ecologische waarde van Benington (2011) gehanteerd. Zoals medewerkers van Volksgezondheid van tevoren ook al dachten, werd tijdens de duidingsgesprekken vooral gepraat over sociaal-culturele waarde. In de duidingsgesprekken zonder vignetten deed zich op dit gebied een interessant verschil voor tussen inwoners en professionals: inwoners noemden vooral thema's met betrekking tot individueel welzijn, professionals spraken ook over collectief welzijn. Ook Moore (2013) maakt een onderscheid tussen individuele en collectieve waarde. Hij stelt dat publieke waarde meer naar collectieve waarde neigt. Over politieke, ecologische en economische waarde werd minder gesproken in de duidingsgesprekken. In wat er over werd gezegd kwamen bovendien geen opvallende verschillen tussen inwoners en professionals naar voren.

Ook in de duidingsgesprekken waar de cijfers werden aangevuld met vignetten is er slechts in beperkte mate aandacht voor politieke, ecologische en economische waarde en zijn er op dat vlak nauwelijks verschillen tussen gesprekken met inwoners en gesprekken met professionals. Een verschil met de duidingsgesprekken zonder vignetten is dat inwoners bij gesprekken met een vignet net als professionals wel over collectief welzijn praten. Zo werd er dus meer inzicht gecreëerd.

6.1.3 Het effect van het gebruik van vignetten

Aan het einde van het theoretisch kader zijn twee verwachtingen geformuleerd voor het empirische deel van dit onderzoek. De eerste verwachting was dat een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve informatie, door cijfers aan te vullen met vignetten, meer inzicht en betrokkenheid oplevert dan gesprekken op basis van enkel kwantitatieve informatie. Aan de hand van de analyse van duidingsgesprekken zonder en met vignet kan gesteld worden dat deze verwachting tot op zekere hoogte bevestigd is. Vignetten hebben geen effect op alle beoordelingscriteria, maar toch is er een positief effect op de verkregen betrokkenheid en het verkregen inzicht in een gesprek.

- Betrokkenheid: realistische vignetten zorgen voor minder wantrouwen en maken het bediscussiëren en aanvullen van informatie beter mogelijk.
- Inzicht: in gesprekken met vignetten praten inwoners over collectief welzijn, waar zij dat niet deden in gesprekken zonder vignetten.

Terugkomend op de hoofdvraag kan daarom gesteld worden gebruik van vignetten een positief effect heeft op zowel de betrokkenheid als het inzicht dat wordt gerealiseerd in een duidingsgesprek, al is dat effect minimaal.

Een tweede verwachting die aan het einde van het theoretisch kader is geformuleerd is dat het gebruiken van vignetten een positievere bijdrage oplevert aan het verkregen inzicht en de verkregen betrokkenheid in gesprekken met inwoners dan in gesprekken met professionals. Het idee achter deze verwachting is dat inwoners over het algemeen minder vertrouwen hebben in de overheid dan professionals als gevolg van een gebrek aan informatie om te oordelen over de betrouwbaarheid van de overheid. Een vignet kan dit gebruik aan informatie verkleinen. Tijdens de interviews met medewerkers van Volksgezondheid werd duidelijk dat ze het verschil tussen inwoners en professionals wat gezocht en niet het meest interessant vonden. In het onderzoek is dit verschil wel meegenomen, maar stond het niet op de voorgrond. Ook deze verwachting lijkt tot op zekere hoogte bevestigd: wat betreft betrokkenheid is er geen verschil tussen het effect van vignetten op inwoners en op professionals, wat betreft inzicht wel.

- Betrokkenheid: zowel bij inwoners als bij professionals zorgen vignetten voor minder wantrouwen en het beter mogelijk maken van het bediscussiëren en aanvullen van informatie.
- Inzicht: vignetten hebben effect op het inzicht in gesprekken met inwoners, doordat gesprekken over collectief welzijn ontstaan. Er is geen effect van vignetten op gesprekken met professionals.

6.1.4 Theoretische implicaties

De lage betrokkenheid die wordt verkregen in gesprekken met inwoners komt overeen met het beeld dat de literatuur schetst: het vertrouwen van inwoners in de overheid is over het algemeen laag, omdat ze over onvoldoende informatie beschikken om te beoordelen of de overheid een betrouwbare partner is (Van den Bos, 2011, p.17). De verhouding in het gesprek tussen inwoners en de overheid is dus scheef. Dit lijkt moeilijk verenigbaar met de definitie van publieke waarde: *“Publieke waarde is een bijdrage aan de publieke sfeer die in samenspel met de overheid en netwerkpartners wordt gerealiseerd door het gesprek aan te gaan”* (Stoker, 2006). In deze definitie gaat het om een gelijkwaardig gesprek. Het is daarom de vraag of inwoners wel echt gezien kunnen worden als netwerkpartners. Ansell en Gash (2008, p.546) maken geen onderscheid tussen netwerksamenwerking met inwoners en professionals, maar dit onderscheid blijkt er bij duidingsgesprekken wel te zijn.

Naast de vraag wie het publiek precies is, gaat de literatuur ook in op de vraag hoe inzicht verkregen kan worden in wat het publiek wil (bijvoorbeeld Benington, 2011). Publieke waarde is niet iets dat zonder slag of stoot ontstaat; strijd en gesprek dragen bij aan de publieke sfeer: er kunnen spanningen bestaan tussen dat wat mensen belangrijk vinden en dat wat waarde toevoegt aan de publieke sfeer (Hartley et al., 2016; Bryson, Crosby & Bloomberg, 2015, p.40). In de duidingsgesprekken die in dit onderzoek zijn geanalyseerd is een breed scala aan onderwerpen aan bod gekomen. De mensen met wie de gesprekken zijn gevoerd hebben veel dingen genoemd die zij belangrijk vinden. Vaak kwamen de genoemde thema's overeen met thema's uit andere gesprekken, soms waren ze echter tegenstrijdig. Dit maakt het moeilijk om te bepalen of iets een waarde is waar het hele publiek achter staat. Inzicht krijgen in publieke waarde is dus niet zo eenvoudig als het ordenen naar economische, ecologische, politieke en sociaal-culturele waarde.

6.1.4 Praktische implicaties: aanbevelingen

Verslaglegging

De resultaten van dit onderzoek kunnen medewerkers van die duidingsgesprekken voeren helpen om een plek te geven aan publieke waarde in hun werk, waar ze dat eerst nog moeilijk vonden. Dit vraagt niet om grote aanpassingen of gebruik van moeilijke theorieën: door kleine veranderingen zoals het gebruik van vignetten wordt al meer inzicht en betrokkenheid verkregen. Hierbij is het wel van groot belang dat er een goede verslaglegging van de duidingsgesprekken is. Alleen het maken van transcripten of uitgebreide met citaten aangevulde verslagen maakt het mogelijk om op het niveau van publieke waarde naar duidingsgesprekken te kijken.

Gesprekstechnieken

Daarnaast zou het goed zijn om stil te staan bij het gevoel dat de manier van gespreksvoering aan de gesprekspartner geeft: voelt het als gelijkwaardige netwerksamenwerking of voelt het alsof Volksgezondheid eenzijdig informatie ophaalt? Bij de duidingsgesprekken zonder vignetten is gebleken dat het presenteren van cijfers vaak resulteert in een gesprek over waarden die te maken hebben met de betreffende cijfers. Het is daarom de vraag of het gesprek in deze vorm echt over een waarde gaat die vanuit mensen zelf komt. Daarom zou het goed zijn om bij het voorbereiden van een duidingsgesprek, of dit nu met of zonder vignet is, goed na te denken over de informatie die wordt ingebracht.

Kwaliteit van vignetten

Een paar kleine aanpassingen maken van een gesprek dat in eerste instantie enkel bedoeld is om cijfers te duiden, niet in één keer een perfect gesprek over publieke waarde. Dat is ook niet de bedoeling. Wel blijkt dat het toevoegen van een vignetten tot kleine veranderingen kan leiden. Hierbij is het van belang dat de vignetten goed aansluiten bij de werkelijkheid, zodat het gesprek niet vervalt in een discussie

over het vignet. Duidingsgesprekken worden niet van de ene op de andere dag publieke waarde gesprekken, maar het is goed om de gesprekken te blijven ontwikkelen.

Publieke waarde breder toepassen

Daarnaast leert dit onderzoek dat publieke waarde niet een theorie is die alleen op beleidsniveau gebruikt kan worden. In tegendeel, publieke waarde is goed toepasbaar in de praktijk door concrete criteria op te stellen om er mee te werken. In dit onderzoek ging het om het verkregen inzicht en de verkregen betrokkenheid, maar ook in andere werkzaamheden van Volksgezondheid kan het werken met publieke waarde in de praktijk worden gebracht door concrete handreikingen op te stellen. Dit geldt ook voor andere gemeente afdelingen die willen werken met publieke waarde. Hoe meer organisatieafdelingen een plek geven aan publieke waarde in hun werk, hoe meer de titel van het coalitieakkoord van de Gemeente Utrecht werkelijkheid wordt: ‘Utrecht maken we samen’!

6.2 Discussie

Zoals het methodologisch kader beschrijft, is op verschillende manieren geprobeerd om de betrouwbaarheid van dit onderzoek te waarborgen. Uiteindelijk kent het onderzoeksproces in de praktijk toch enkele onvolkomenheden. Deze paragraaf gaat daar verder op in en biedt suggesties voor vervolgonderzoek.

Ten eerste geeft het analysekader een onvolledig beeld van de criteria voor publieke waarde in een duidingsgesprek. Om een overzichtelijk onderzoek te presenteren, zijn op basis van de literatuur twee beoordelingsthema's gekozen voor de duidingsgesprekken: betrokkenheid en inzicht. Er zijn echter ook andere factoren die mogelijk van invloed zijn op publieke waarde in een duidingsgesprek. Zo bestaan er grote verschillen in de grootte van de groep waarmee een gesprek wordt gevoerd. De gesprekken die voor dit onderzoek zijn geanalyseerd, variëren in groepsgrootte van twee tot meer dan twintig mensen. Het type gesprek met een kleine groep is heel anders dan met een grote groep. Bij een kleine groep kan er bijvoorbeeld beter worden doorgevraagd, terwijl het gesprek bij een grote groep vaak op een globaler niveau is.

Een andere factor die mogelijk van invloed is, maar die in dit onderzoek niet is meegenomen, betreft de gespreksleiders. De medewerkers van Volksgezondheid die de duidingsgesprekken leiden, zijn van grote invloed op het verloop van het gesprek. Zij zijn immers degenen die met het stellen van vragen het gesprek kunnen sturen. Omdat de gesprekken door veel verschillende medewerkers gevoerd worden, zijn er ook veel verschillende gespreksstijlen die van invloed kunnen zijn op publieke waarde. In vervolgonderzoek zouden die factoren ook meegenomen kunnen worden bij het beoordelen van de publieke waarde in een duidingsgesprek. Ook de gebruikte vignetten kunnen sturend zijn in de waarden die ze losmaken in een gesprek. Ambtenaren die de vignetten maken en de gesprekken voeren hebben

dus veel macht in het formuleren van publieke waarde. Als ze daar niet goed mee omgaan, kunnen ze de belangen van inwoners daarmee schaden door hun eigen belangen voorop te zetten (zie bijvoorbeeld Rhodes & Wanna, 2007). Het is niet de taak van ambtenaren om ideeën over publieke waarde aan te dragen; ze zouden moeten achterhalen wat mensen zelf echt belangrijk vinden. Het is van belang dat de medewerkers die duidingsgesprekken voeren daarvan bewust zijn.

Daarnaast kent het onderzoek een tekortkoming als het gaat om de selectie van duidingsgesprekken. In het methodologisch kader staat dat het type gesprek niet van belang is voor het onderzoek, omdat het analysekader helpt om alle gesprekken op een zelfde manier te beoordelen, los van inhoud. Als er meer tijd en meer gesprekken waren geweest, had het onderzoek zich kunnen toespitsen op gesprekken over een specifiek terrein, zodat een betere vergelijking tussen verschillende gesprekken mogelijk was geweest. In de praktijk was het echter niet mogelijk om specifieke eisen te stellen aan het type gesprek, omdat er anders onvoldoende gesprekken zouden zijn om te analyseren.

Gedurende de duidingsgesprekken bleek een vignet niet de enige manier om meer inzicht en betrokkenheid te verkrijgen. Duidingsgesprekken begonnen vaak met de vraag: ‘welke ontwikkelingen ziet u op het gebied van gezondheid?’ of ‘wat vindt u belangrijk op het gebied van gezondheid’. In sommige gesprekken werd gevraagd om de antwoorden op deze vraag op een briefje op te schrijven, zodat iedereen er voor zichzelf over kon nadenken. Vervolgens werd de input van de briefjes uitgebreid besproken. Een groot voordeel van deze methode is dat er niet op voorhand een bepaald onderwerp wordt aangedragen waar reacties op worden gevraagd, het zij aan de hand van cijfers, het zij aan de hand van een vignet. Mensen konden zodoende hun eigen ideeën aandragen, waardoor ze zich beter gehoord voelden door de medewerkers van Volksgezondheid. Er ontstond dan meer het gevoel van wederzijdse erkenning van onderlinge afhankelijkheid en gedeeld eigenaarschap van het samenwerkingsproces. Bovendien kwamen er thema's naar boven waar geen cijfers over beschikbaar zijn, maar waar wel winst op geboekt kan worden. Zo werd in meerdere gesprekken genoemd dat er veel onduidelijkheid bestaat over de zorg, bijvoorbeeld: *“Er is veel onduidelijkheid over hoe de zorg is ingericht, studenten weten niet waar ze heen moeten, wat de kosten zijn en wat de gevolgen zijn van het niet inschrijven bij een huisarts. Heel weinig studenten zijn ingeschreven bij een huisarts in Utrecht.”* Met zulke signalen die vaak terugkomen kan de gemeente iets. In gesprekken waar kort plenair over de open vraag werd nagedacht, was er minder ruimte voor zulke opmerkingen. Het gesprek ging dan vaak snel over op de cijfers, waarin het ophalen van informatie centraal stond.

Door mensen eerst zelf na te laten denken en de antwoorden op een briefje te laten schrijven en vervolgens uitgebreid stil te staan bij de reacties, ging het gesprek al in het begin over waarden. Dit bood niet alleen voordelen voor de betrokkenheid, maar ook voor het inzicht dat een gesprek opleverde. Nog voordat mensen beïnvloed konden zijn door thema's die met cijfers of een vignet werden aangedragen,

gingen ze bij zichzelf te rade wat belangrijke ontwikkelingen zijn. Daarnaast versterkte het uitgebreid stilstaan bij de open vraag aan het begin van een duidingsgesprek het gevoel van wederzijdse erkenning van onderlinge afhankelijkheid en van gedeeld eigenaarschap van het samenwerkingsproces. Zowel inwoners als professionals konden hierdoor namelijk hun eigen ideeën aandragen, waardoor ze zich beter gehoord voelden door de medewerkers van Volksgezondheid. Vervolgonderzoek zou verder in kunnen gaan op het effect van de open vraag aan het begin van een duidingsgesprek op het verkregen inzicht en de verkregen betrokkenheid.

Dit onderzoek heeft een mogelijkheid onderzocht om het werken met publieke waarde binnen Volksgezondheid breder toepasbaar te maken dan alleen op beleidsniveau, namelijk in duidingsgesprekken. Ook op andere terreinen zou het nuttig zijn om te onderzoeken hoe het werken met publieke waarde in praktijk gebracht kan worden, bijvoorbeeld aan de hand van het analysekader. Zo kan gezocht worden naar manieren om met een steeds groter deel van de organisatie te werken aan publieke waarde.

Literatuur

- Ackoff, R. L. (1989). From data to wisdom. *Journal of applied systems analysis*, 16(1), 3-9.
- Alexander, C. S., & Becker, H. J. (1978). The Use of Vignettes in Survey Research. *The Public Opinion Quarterly*, 42(1), 92-104.
- Alford, J., & Yates, S. (2014). Mapping public value processes. *International Journal of Public Sector Management*, 27(4), 334-352.
- Andersen, S. C., & Hjortskov, M. (2015). Cognitive Biases in Performance Evaluations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(4), 647-662.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571.
- Baekgaard, M., & Serritzlew, S. (2016). Interpreting performance information: Motivated reasoning or unbiased comprehension. *Public Administration Review*, 76(1), 73-82.
- Barter, C. & Renold, E. (1999). The Use of Vignettes in Qualitative Research. *Social research update*, 25(1).
- Baxter, P., & Jack, S. (2008). Qualitative Case Study Methodology: Study Design and Implementation for Novice Researchers. *The Qualitative Report*, 13(4), 544-559
- Benington, J. (2011). 'From private choice to public value.' in J. Benington and M. H. Moore (red.), *Public Value: Theory and Practice*. London: Palgrave Macmillan, 31-49.
- Benington, J. (2015). 'Public Value as a Contested Democratic Practice' in J. M. Bryson, B. C. Crosby & L. Bloomberg (red.), *Creating Public Value in Practice*. Boca Raton, Florida: Taylor and Francis.
- Benington, J., & Moore, M. H. (2010). *Public value: Theory and practice*. London: Palgrave Macmillan.
- Beurskens, A. J. H. M., Köke, A. J. A., & Vet, H. C. W. (2006). Meten van veranderingen: responsiviteit van meetinstrumenten. *Onderwijs in wetenschap*, 85-88.

- Boeije, H. R. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Amsterdam: Boom onderwijs.
- Bos, K. van den (2011). *Vertrouwen in de overheid*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Bryman, A. (2010). *Social research methods*. Oxford university press.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2015). *Creating Public Value in Practice*. Boca Raton, Florida: Taylor and Francis.
- Chapman, J. (2003). Public Value: The Missing Ingredient in Reform?. *Demos Collection*, 124-131.
- Deetz, S. (1996). Crossroads – Describing differences in approaches to organization science: Rethinking Burrell and Morgan and their legacy. *Organization science*, 7(2), 191-207.
- Finch, J. (1987) The Vignette Technique in Survey Research, *Sociology*, 21, 105-114.
- Gemeente Utrecht (2015). *Nota Volksgezondheid 2015-2018, Bouwen aan een gezonde toekomst: een uitnodiging aan de stad*.
- Geuijen, K. (2014). Maatschappelijke meerwaarde creëren in publieke netwerken: waartoe en hoe?. *Bestuurswetenschappen*, 68(1), 87-96.
- Guba, E. G. & Lincoln, Y. S. (1994). 'Competing Paradgims in Qualitative Research' in N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (red.), *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks, Californië: Sage.
- Habermas, J., Lennox, S., & Lennox, F. (1974). The public sphere: An encyclopedia article (1964). *New German Critique*, 3, 49-55.
- Hartley, J., Alford, J., Knies, E. & Douglas, S. (2016). Towards an empirical research agenda for public value theory. *Public Management Review*, 19(5), 670-685.
- Hughes, R. (1998) Considering the Vignette Technique and its Application to a Study of Drug Injecting and HIV Risk and Safer behaviour, *Sociology of Health and Illness*, 20(3), 381-400.

- Hughes, O. E. (2012). *Public management and administration*. Palgrave Macmillan.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3-19.
- James, O. (2011). Managing citizens' expectations of public service performance: evidence from observation and experimentation in local government. *Public Administration*, 89(4), 1419-1435.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge Mass: Harvard university press.
- Moore, M. H. (2000). Managing for value: Organizational strategy in for-profit, nonprofit, and governmental organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(suppl 1), 183-208.
- Moore, M. H. (2013). *Recognizing Public Value*. Cambridge Mass: Harvard University Press.
- Moynihan, D. P. (2006). What do we talk about when we talk about performance? Dialogue theory and performance budgeting. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(2), 151-168.
- Nielsen, P. A. (2013). Learning from Performance Feedback: Performance Information, Aspiration Levels and Managerial Priorities. *Public Administration*, 92 (1), 142-160.
- 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.
- Osborne, S. (2006), The New Public Governance?. *Public Management Review* 8(3), 377-387.
- Rhodes, R. A., & Wanna, J. (2007). The limits to public value, or rescuing responsible government from the platonic guardians. *Australian Journal of Public Administration*, 66(4), 406-421.
- Schoenberg, N. E., & Ravdal, H. (2000). Using vignettes in awareness and attitudinal research. *International Journal of Social Research Methodology*, 3(1), 63-74.
- Steen, M. van der, Scherpenisse, J., & Twist, M. van (2015). *Sedimentatie in sturing: Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: NSOB.

Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *American Review of Public Administration*, 36(1), 41-57.

Volksgezondheidsmonitor Utrecht (14 maart 2017). *Eenzaamheid – Ouderen*. Verkregen op 21 maart 2017 van <http://www.volksgezondheidsmonitor.nl/nl-eezaamheiden/page258.html>

Weiss, R. S. (2004). In their own words: Making the most of qualitative interviews. *Contexts*, 3(4), 44-51.

Bijlage 1: respondenten

Interviews

1. Beleidsmedewerker: teammanager co-creatie en wijken
2. Beleidsmedewerker: senior beleidsadviseur
3. Beleidsmedewerker: teammanager beleid, expertise en onderzoek
4. Beleidsmedewerker: senior beleidsadviseur
5. Onderzoeker: epidemioloog
6. Onderzoeker: gezondheidsexpert
7. Onderzoeker: senior epidemioloog

Duidingsgesprekken 2017

1. OldStars (Seniorenteam FC Utrecht)	INWONERS	CIJFERS	(C1)
2. Samen (Ouderennetwerk)	INWONERS	CIJFERS	(C2)
3. Taal Doet Meer	INWONERS	CIJFERS	(C3)
4. Samen Rivierenwijk & Dichterswijk	PROFESSIONALS	CIJFERS	(C4)
5. Aandachtsfunctionarissenoverleg daklozen	PROFESSIONALS	CIJFERS	(C5)
6. Wijkoverleg Overvecht	PROFESSIONALS	CIJFERS	(C6)
7. Wijkraad Overvecht	PROFESSIONALS	CIJFERS	(C7)
8. Vidius Studentenunie	INWONERS	VIGNET	(V1)
9. Studenten UMCU	INWONERS	VIGNET	(V2)
10. Studentdecanen	PROFESSIONALS	VIGNET	(V3)
11. Voor Elkaar (Ouderennetwerk)	PROFESSIONALS	VIGNET	(V4)

Duidingsgesprekken 2014

1. Besturen onderwijs			
2. Brede school			
3. GG&GD, Victas en Leger des Heils			
4. Indigo (GGZ)			(C9)
5. Turkse Ouder Comité			(C10)
6. Wijkraad Binnenstad			
7. Wijkraad Oost & Noordoost			
8. Wijkraad Transwijk & Zuid			
9. Wijkraad Zuidwest			(C8)
10. Wijkstaf Oost & Noordoost			

Bijlage 2: vignetten



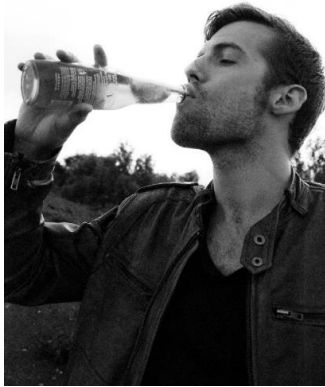
Dit is Rita. Rita is 75 jaar oud en woont haar hele leven al in Utrecht. Vorig jaar is haar man overleden. Haar kinderen wonen ver weg, dus die komen haar niet vaak opzoeken. Rita komt bijna alleen nog maar buiten de deur om boodschappen te doen.

- Kent u mensen zoals Rita?
- Wat vindt u belangrijk voor mensen zoals Rita?



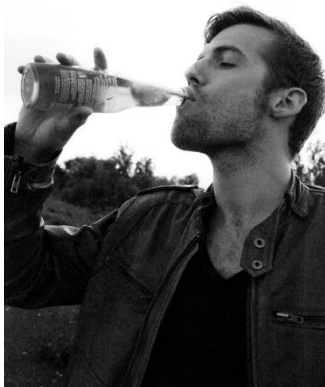
Dit is Sophie. Ze is een 19-jarige eerstejaarsstudent Rechten en is lid van Veritas. De ouders van Sophie wonen in Maastricht, daar komt ze bijna nooit meer. Tijdens colleges heeft Sophie wel aansluiting met een aantal medestudenten, maar ze spreekt hen buiten colleges niet. Ze heeft goed contact met haar jaarclub van Veritas. 's Avonds en in het weekend is Sophie toch vaak alleen. Ze heeft weinig mensen met wie ze haar problemen kan delen.

- Kennen jullie mensen zoals Sophie?
- Wat zien jullie onder studenten als het gaat om eenzaamheid?



Dit is Pieter. Hij is een 22-jarige student zonder vaste relatie. In het weekend gaat hij vaak uit in de stad. Na een paar drankjes is Pieter een echte flirt. Zo nu en dan neemt hij een meisje mee naar huis. Het afgelopen jaar heeft hij dat ongeveer 30 keer gedaan.

- Kennen jullie mensen zoals Pieter?
- Wat zien jullie onder studenten als het gaat om seks?
- Denken mannelijke studenten anders over seks dan vrouwen?



Pieter vermoedt dat hij een SOA heeft opgelopen, maar met zijn bedpartners bespreekt hij dat niet. Met zijn goede vrienden heeft hij het er wel over gehad.

- Wordt er onder Utrechtse studenten gepraat over SOA's?
- Welke SOA's komen het meest voor?

Bijlage 3: codeboom

Betrokkenheid: hoe wordt steun verkregen/behouden

Vertrouwen

- Er wordt vertrouwen opgebouwd tussen netwerkpartners

Toewijding

- Wederzijdse erkenning van onderlinge afhankelijkheid
- Gedeeld eigenaarschap van het samenwerkingsproces
- Bereidheid om te zoeken naar breed gedragen winsten

Gedeeld begrip

- Duidelijk geformuleerd doel
- Gedeelde probleemdefinitie
- Gedeelde waarden

Creëert voordelen

- Bedoeling en mogelijke voordelen van samenwerking zijn duidelijk
- Tussentijdse (kleine) winsten van samenwerking zijn mogelijk
- Informatie wordt met partners bediscussieerd en door partners aangevuld

Inzicht: wat wil het publiek en wat gebeurt er al om dat te bereiken?

Economische waarde

- Economische activiteit
- Werk

Sociaal-culturele waarde

- Sociale cohesie
- Relaties
- Culturele identiteit
- Individueel welzijn
- Collectief welzijn

Politieke waarde

- Democratische dialoog
- Actieve participatie

Ecologische waarde

- Duurzame ontwikkeling
- Slechte publieke gewoontes verminderen