

Niet afstappen, maar Doortrappen!

Een kwalitatief evaluatieonderzoek door de lens van het publieke
waarde perspectief: Casus Doortrappen

doortrappen
veiliger fietsen tot je 100^{ste}

Masterscriptie Beleid & Politiek
Erasmus Universiteit Rotterdam
Sijmen Schermer Voest, 583007
1^e lezer: Will Tiemeijer
2e lezer: William Voorberg
Datum 26-07-2021
Aantal woorden: 19.814



Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie voor de masteropleiding Beleid en Politiek. Het is het eindresultaat van een project waar ik het afgelopen half jaar erg hard aan heb gewerkt. In het eerste halfjaar van mijn masteropleiding kwam ik in aanraking met het concept ‘publieke waarde’, waarna ik tijdens het zoeken van een afstudeeropdracht dit concept steeds in mijn hoofd heb gehouden. Aangezien ik voor ogen had om stage te lopen binnen een ministerie, was ik heel enthousiast toen ik de vacature bij het programma Doortrappen voorbij zag komen die ook nog eens vroeg om de publieke waarde van het programma te onderzoeken. Gelukkig kon ik mijn enthousiasme over het onderwerp en het programma goed overbrengen en kon ik vanaf februari aan de slag binnen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

In deze stageperiode heb ik meegekregen hoe het is om binnen een ministerie te werken en heb ik alle ruimte gekregen om mijn collega's te ondersteunen in allerlei interessante projecten. Naast dat deze tijd heel erg leerzaam was, heb ik ook erg veel plezier gehad om mij in te zetten voor Doortrappen. Hoewel ik de afgelopen maanden thuis heb moeten werken, voelde ik mij echt onderdeel van het team. Dit kwam vooral door mijn gezellige en behulpzame collega's. Mijn dank gaat in het bijzonder uit naar Juul van Rijn, die altijd klaar stond voor haar inhoudelijke en persoonlijke steun in deze afgelopen tijd.

Daarnaast wil ik mijn scriptiebegeleider, Will Tiemeijer, bedanken voor zijn waardevolle tussentijdse feedback waardoor mijn scriptie de juiste richting op bleef gaan. Ook wil ik de respondenten bedanken die tijd vrij hebben gemaakt om mee te helpen aan het onderzoek. Tot slot wil ik mijn vriendin Emma bedanken die, naast alle mentale steun, meerdere keren in de avond na een drukke werkdag nog de energie had om mijn scriptie te voorzien van feedback.

Ik hoop dat u veel plezier heeft tijdens het lezen van mijn scriptie!

Sijmen Schermer Voest
Utrecht, juli 2021

Abstract

Vanwege het toenemende aantal fietsongevallen onder ouderen is het programma Doortrappen door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat opgericht. Het doel van dit programma is om de fietsveiligheid van senioren te verbeteren en tegelijkertijd fietsgebruik te stimuleren door op bewustwording en gedragsverandering van oudere fietsers in te spelen. In dit onderzoek is er onderzocht welke publieke waarde het programma Doortrappen genereert, hoe deze publieke waarde wordt gecreëerd en hoe dit kan worden verbeterd. Om deze vragen te beantwoorden is de strategische driehoek als diagnostisch model gebruikt en zijn er spanningen tussen de drie elementen van het model meegenomen. In dit onderzoek zijn er veertien gemeentecoördinatoren van deelnemende gemeenten geïnterviewd. Uit het onderzoek blijkt dat volgens de gemeentecoördinatoren het programma Doortrappen veel verschillende publieke waarde realiseert op het gebied van verkeersveiligheid, welzijn en sport en bewegen. Ook worden er verschillende proceswaarden benoemd die uit het programma voortvloeien. In het creëren van publieke waarde blijken gemeentecoördinatoren deels afhankelijk te zijn van verschillende belanghebbenden; het gemeentelijk bestuur, de provincie, de opdrachtgever en media. Hoewel het geen dagelijkse bezigheid is om steun en legitimiteit te vergaren van deze actoren, ontvangen gemeentecoördinatoren voldoende steun om Doortrappen in de gemeenten uit te voeren. Om publieke waarde te creëren maken gemeentecoördinatoren gebruik van financiële middelen om uren en activiteiten mee te bekostigen. Daarnaast blijkt het menselijk kapitaal invloed te hebben op de uitvoering van het programma. Ook zorgt het landelijk programmabureau ervoor dat gemeentecoördinatoren beter het programma kunnen inrichten en uitvoeren. Buiten de eigen organisatie bouwen gemeentecoördinatoren met samenwerkingspartners lokale netwerken op om het programma in de gemeenten uit te rollen. Uit het onderzoek blijkt dat gemeentecoördinatoren tegen weinig spanningen aanlopen tijdens het uitvoeren van het programma. Tevens heeft de Covid-19 crisis een negatieve invloed gehad op de uitvoering van het programma. Op basis van de resultaten komen er een aantal verbeterpunten naar voren die aan het landelijk programmabureau worden voorgelegd. Zo wordt er aan het landelijk programmabureau voorgesteld om kennisdeling te stimuleren tussen gemeentecoördinatoren. Ook wordt er geadviseerd een landelijke campagne op te starten en is het advies om een drietal publieke managers uit verschillende domeinen verantwoordelijk te maken voor de uitvoering van het programma binnen één gemeente.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Abstract	3
Hoofdstuk 1: Inleiding.....	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Probleemstelling.....	7
1.3 Maatschappelijke relevantie	8
1.4 Wetenschappelijke relevantie.....	8
1.5 Leeswijzer	9
Hoofdstuk 2: Casusbeschrijving ‘Programma Doortrappen’	10
Hoofdstuk 3: Theoretisch Kader	11
3.1 Public Value Management	12
3.2 De strategische driehoek	13
3.2.1 Publieke waarde	14
3.2.2 Legitimiteit en steun	16
3.2.3 Operationele capaciteit	17
3.3 Spanningen tussen elementen.....	18
3.3.1 Sturingsspanning	18
3.3.2 Legitimatiespanning	19
3.3.3 Prestatiespanning	19
3.4 Afsluiting theoretisch kader	19
Hoofdstuk 4: Methode.....	21
4.1 Kwalitatief onderzoek	21
4.2 Onderzoekspopulatie	21
4.3 Dataverzameling en analyse.....	23
4.4 Operationalisering	23
4.5 Kwaliteit	25
4.5.1. Validiteit.....	25
4.5.2 Betrouwbaarheid	25
Hoofdstuk 5: Resultaten	27
5.1 Publieke waarde	27
5.1.1 Verkeersveiligheid.....	27
5.1.2 Welzijn	28
5.1.3 Sport en bewegen	28
5.1.4 Proceswaarden.....	29
5.1.5 Doelgroep	30
5.1.6 Samenvatting	30

5.2 Legitimiteit en steun	31
5.2.1 Formele belanghebbenden.....	31
5.2.2 Informele belanghebbenden	34
5.2.3. Samenvatting	34
5.3 Operationele capaciteit	35
5.3.1 Interne capaciteit	35
5.3.2 Externe capaciteit	39
5.3.3 Activiteiten	40
5.3.4 Samenvatting	41
5.4 Spanningen	41
5.4.1 Sturingsspanning	41
5.4.2 Legitimatiespanning	42
5.4.3 Prestatiespanning.....	42
5.4.4. Samenvatting	43
5.5 Invloed Covid-19 crisis	43
Hoofdstuk 6: Conclusie en aanbevelingen.	45
6.1 Conclusies	45
6.1.1 Deelvraag 1: Wat houdt publieke waarde volgens de wetenschappelijke literatuur in en hoe kan dit worden gecreëerd?.....	45
6.1.2. Deelvraag 2: Wat verstaan gemeentecoördinatoren onder de publieke waarde van het programma Doortrappen?.....	46
6.1.3 Deelvraag 3: Hoe wordt de publieke waarde van het programma Doortrappen in de gemeenten gecreëerd?	46
6.1.4 Deelvraag 4: Hoe kan de publieke waarde van het programma Doortrappen worden verbeterd?	47
Hoofdstuk 7: Reflectie en discussie	50
7.1 Theoretische reflectie	50
7.2 Beperkingen.....	51
7.3 Vervolgonderzoek	52
Literatuurlijst.....	53
Bijlage 1: Topiclijst	56

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Aanleiding

“Steeds meer ouderen komen om bij een fietsongeluk” zo kopte het NOS (2020) afgelopen jaar. Door de opkomst van de elektrische fiets wordt het voor ouderen makkelijker om te fietsen en nemen zij als fietser steeds vaker deel aan het verkeer. Daarnaast zorgt de toenemende vergrijzing ervoor dat de groep ouderen zelf ook in formaat toeneemt. Deze groei in fietsmobiliteit heeft gezorgd voor een toename in het aantal verkeersdoden (SWOV, 2020a). Het CBS (2020a) rapporteerde dat het aantal dodelijke fietsongevallen onder 70-plussers de afgelopen 20 jaar met 68% is toegenomen, terwijl het aantal fietsdoden in deze tijdsperiode ongeveer hetzelfde is gebleven met 200 doden per jaar. Verder blijkt uit cijfers van het Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (2020a) dat 72% van alle slachtoffers bij dodelijke verkeersongevallen 60 jaar of ouder zijn. Ook onder ernstige fietsongevallen zijn ouderen oververtegenwoordigd. Zo was een derde van ongeveer 13.900 ernstig gewonde fietsers 70 jaar of ouder (SWOV, 2020b.). Het grote verschil in het aantal ernstige fietsongevallen tussen leeftijdsgroepen is te verklaren door een aantal factoren. Zo zorgen gezondheidsproblemen, zoals beperkt gezichtsveld, verminderd evenwicht en coördinatie ervoor dat ouderen vaker betrokken zijn bij ongevallen (SWOV, 2014). Daarnaast biedt de fiets relatief weinig bescherming, waardoor kwetsbaren nog kwetsbaarder worden wanneer zij al fietsend deelnemen aan het verkeer. Afsluitend zijn de gevolgen van fietsongevallen bij ouderen een stuk groter dan bij jongeren, vanwege de grotere lichamelijke kwetsbaarheid (Fietsberaad, 2011). Hierdoor belanden ouderen ten opzichte van andere leeftijdsgroepen vaker in het ziekenhuis na een fietsongeluk.

In het *Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030* van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat wordt de verkeersveiligheidsproblematiek van oudere fietsers erkend. In dit plan wordt de fietsveiligheid van ouderen als een van de belangrijke thema's gezien. De verkeersveiligheid van deze doelgroep kan worden verbeterd via een aantal oplossingsrichtingen. Zo wordt de infrastructuur aangepast voor de kwetsbare verkeersdeelnemer, worden er innovaties gestimuleerd zoals de ontwikkeling van een seniorenfiets met lage instap en wordt de bewustwording van kwetsbaren over veilig gedrag in het verkeer gestimuleerd (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat et al., 2018).

Ondanks het groeiend aantal verkeersongevallen onder ouderen wordt de toename van fietsgebruik door de overheid gezien als een positieve ontwikkeling. In beleidsplannen van de overheid wordt daarom veel aandacht geschonken aan de fietsende burger. Er wordt beargumenteerd dat stimulering van fietsgebruik een impuls kan geven aan het bereiken van breed gedragen maatschappelijke ambities. Zo is fietsen goed voor de gezondheid van burgers, wordt de fiets gezien als een goedkoop en duurzaam vervoermiddel, zorgt de fiets voor vitale steden met beter bereikbare economische centra en wordt de zelfredzaamheid en maatschappelijke betrokkenheid van senioren verbeterd (Tour de Force, 2017; Tour de Force, 2020). Om tegelijkertijd het fietsgebruik onder ouderen te stimuleren en de fietsveiligheid van de senioren te bevorderen, is vanuit het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, het programma Doortrappen opgezet.

Het motto van Doortrappen is 'Veiliger fietsen tot je 100ste'. Het programma wil het thema van fietsveiligheid onder ouderen bespreekbaar maken. Hierbij richt het zich vooral op

enkelvoudige verkeersongevallen, wat inhoudt dat maar één verkeersdeelnemer bij een verkeersongeval betrokken is. 85% van de fietsongevallen bij fietsers boven de 50 zijn namelijk eenzijdige fietsongevallen (SWOV, 2018). Voorbeelden hiervan zijn ongelukken die worden veroorzaakt door een paaltje op de weg, een stoeprand of verlies van evenwicht. Met het beter bespreekbaar maken van deze gevaren wil het programma dat de oudere fietser bewuster wordt en zijn eigen gedrag aanpast zodat zij veiliger blijft fietsen. Doortrappen opereert in een breed netwerk op zowel rijks- provinciaal als gemeentelijk niveau. Verder zijn er vele landelijke en maatschappelijke partners en lokale professionals aangesloten bij het netwerk. Binnen dit brede netwerk ligt de uitvoerende taak vooral bij de participerende gemeenten. Gemeenten voegen zich bij Doortrappen, omdat het programma gemeenten kan faciliteren bij het behalen van de eigen opgestelde beleidsplannen.

Een manier om het lokaal bestuur te helpen bij het bereiken van deze opgestelde beleidsplannen is het publieke waarde perspectief van Moore (1995). In de afgelopen jaren is dit nieuwe bestuurlijke perspectief populairder geworden in de wetenschappelijke literatuur en het praktische werkveld (O'Flynn, 2007). Met dit perspectief wordt succes binnen overheden of publieke organisaties bepaald aan de hand van de gecreëerde maatschappelijke meerwaarde (Van der Torre, Douglas & 't Hart, 2018). Het perspectief draagt een diagnostisch model aan waarmee publieke managers op een nieuwe manier hun doelstellingen kunnen concretiseren en hun werkprocessen en maatschappelijke meerwaarde kunnen evalueren. Dit model wordt de 'strategische driehoek' genoemd.

1.2 Probleemstelling

Om bewustwording en gedragsverandering onder oudere fietsers te bevorderen wil het landelijk programmabureau dat de komende jaren meer gemeenten Doortrappen in haar beleid laten opnemen en dit vervolgens uitvoeren. Momenteel (juli 2021) hebben rond de 150 gemeenten in 12 provincies en 1 vervoerregio zich aangesloten bij het programma. Veel gemeenten zijn actief bezig zijn met het uitvoeren van het programma en daarom wil het landelijk programmabureau meer zicht op hoe de gemeenten het programma in de eigen context uitvoeren. Er is daarom vraag naar het inzichtelijk maken van de werkprocessen en werkwijzen van de actieve 'Doortrappinggemeenten'. Verder is er nog geen duidelijk beeld van de daadwerkelijke maatschappelijke meerwaarde die het programma oplevert. Iedere gemeente vult het programma naar eigen maatstaven in, waardoor de opbrengsten van het programma variëren en moeilijk generaliseerbaar zijn. Dit komt deels doordat de effectiviteit van gedragsverandering programma's lastig te meten is, aangezien dit proces complex is en afhankelijk is van vele factoren. Nu de nadruk binnen het openbaar bestuur steeds meer is komen te liggen op het publieke waarde perspectief van Moore (O'Flynn, 2007) is het interessant om de opbrengsten en werkprocessen van het programma Doortrappen in de context van deze nieuwe denkwijze in kaart te brengen. Er wordt in dit onderzoek daarom onderzocht hoe participerende gemeenten de publieke waarde van het programma Doortrappen zien en hoe deze publieke waarde wordt gecreëerd. Dit zal leiden tot aanknopingspunten waarmee het programma kan worden verbeterd. Daarom luidt de hoofdvraag:

“Hoe wordt publieke waarde binnen het programma Doortrappen in verschillende gemeenten gecreëerd en hoe kan dit worden verbeterd?”

Om een antwoord op deze hoofdvraag te achterhalen, worden de volgende deelvragen geformuleerd:

- *Wat houdt publieke waarde volgens de wetenschappelijke literatuur in en hoe kan dit worden gecreëerd?*
- *Wat verstaan gemeentecoördinatoren onder de publieke waarde van het programma Doortrappen?*
- *Hoe wordt de publieke waarde van het programma Doortrappen in de gemeenten gecreëerd?*
- *Hoe kan de publieke waarde van het programma Doortrappen worden verbeterd?*

De hoofddoelstelling van huidig onderzoek is om de beoogde publieke waarde van Doortrappen te laten benoemen door diverse gemeentecoördinatoren, waarna het proces van publieke waarde creatie binnen diverse gemeenten wordt ontleed, om vervolgens factoren te ontdekken die gebruikt kunnen worden om het programma te verbeteren. Het nevensdoel wordt in paragraaf 1.4 toegelicht.

1.3 Maatschappelijke relevantie

In 2006 bedroegen de kosten van alle fietsongevallen maar liefst 5.900 miljoen euro (Methorst & Schepers, 2011). Met de toename van fietsongevallen is dit kostenplaatje alleen maar gestegen. Daarnaast is er in de aanleiding al aangegeven dat fietsstimulering voor een gezondere samenleving zorgt waarin ouderen zelfredzamer, minder eenzaam en meer maatschappelijk betrokken worden (Tour de Force, 2020). Een programma als Doortrappen dat beoogt fietsongevallen te verminderen en tegelijkertijd het fietsen wilt stimuleren is daarom uitermate maatschappelijk relevant. Het is daarom van belang om een programma als deze te evalueren waardoor de maatschappelijke meerwaarde van het programma kan worden vergroot. Hoewel het programma op lokaal niveau wordt uitgerold, kunnen er op basis van het onderzoek overstijgende conclusies getrokken worden die uitkomst kunnen bieden voor diverse programma's binnen het openbaar bestuur, gericht op bewustwording en gedragsverandering van een bepaalde doelgroep. Ambtenaren, programmamanagers en projectleiders kunnen lessen trekken uit dit onderzoek en deze in haar eigen beleidsprogramma implementeren.

Daarnaast dient het handelen van de overheid te allen tijde te worden gelegitimeerd tegenover haar burgers. Aangezien Doortrappen een initiatief is vanuit het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is het van belang om in kaart te brengen welke toegevoegde waarde het programma heeft voor de maatschappij. Het belastinggeld van de burgers wordt namelijk gebruikt om dit te bewerkstelligen.

1.4 Wetenschappelijke relevantie

Binnen de wetenschappelijke literatuur is er sinds de publicatie van Moore (1995) steeds meer aandacht voor het concept publieke waarde (Hartley et al., 2017; Sami et al., 2018). De literatuur heeft zich de afgelopen jaren vooral gefocust op het theoretische raamwerk van het publieke waarde denken en hoe publieke waarde kan worden gecreëerd (Hartley et al., 2017). Moore wordt gezien als grondlegger van deze denkwijze. Met de strategische driehoek heeft Moore een handvat ontwikkeld waarmee publieke organisaties haar eigen publieke waarde kunnen definiëren, creëren en meten. Hoewel er elk jaar steeds meer wetenschappelijke

artikelen worden geschreven over dit concept, blijven deze beperkt tot het beschrijvende en theoretische aspect van het model; empirische onderzoeken komen nauwelijks voor (Williams & Shearer, 2011; Hartley et al., 2017). Er zijn maar enkele empirische onderzoeken uitgevoerd die beleid hebben geëvalueerd aan de hand van de strategische driehoek (Grimsley & Meehan, 2007; Van de Noort et al., 2017; Van der Torre et al., 2018). Deze onderzoeken zijn echter gericht op individuele gemeenten en op andere beleidsterreinen dan verkeersveiligheid.

In de meeste gevallen wordt de strategische driehoek als een heuristisch instrument gebruikt en wordt er geen poging gedaan om bij te dragen aan de ontwikkeling van het model (Bracci et al., 2019). Verder wordt er volgens critici niet duidelijk wat de strategische driehoek precies is. Ze betwijfelen of het een paradigma, een concept, een model of een diagnostisch apparaat is (Bryson, Crosby & Bloomberg, 2014). Er is daarom vraag naar onderzoek wat verder ingaat op de functie van de strategische driehoek. De wetenschappelijke literatuur zal moeten ingaan op de conceptuele, politieke organisatorische, bestuurlijke en andere grenzen aan publieke managers die in bepaalde omstandigheden publieke waarde willen creëren (Jacobs, 2014).

Het neven doel van dit onderzoek is om eventuele tekortkomingen van de strategische driehoek uit te lichten en waar nodig aan te vullen, wat bijdraagt aan de ontwikkeling van het model. In dit onderzoek wordt de strategische driehoek gebruikt als een diagnostisch model, waarmee het programma Doortrappen wordt geëvalueerd. Door de strategische driehoek in een empirisch onderzoek toe te passen, kan worden getoetst of het een geschikt middel is voor evaluatieonderzoek. Via dit onderzoek wordt empirische invulling gegeven aan de verschillende eerdergenoemde vraagstukken binnen de wetenschappelijke literatuur over de strategische driehoek.

1.5 Leeswijzer

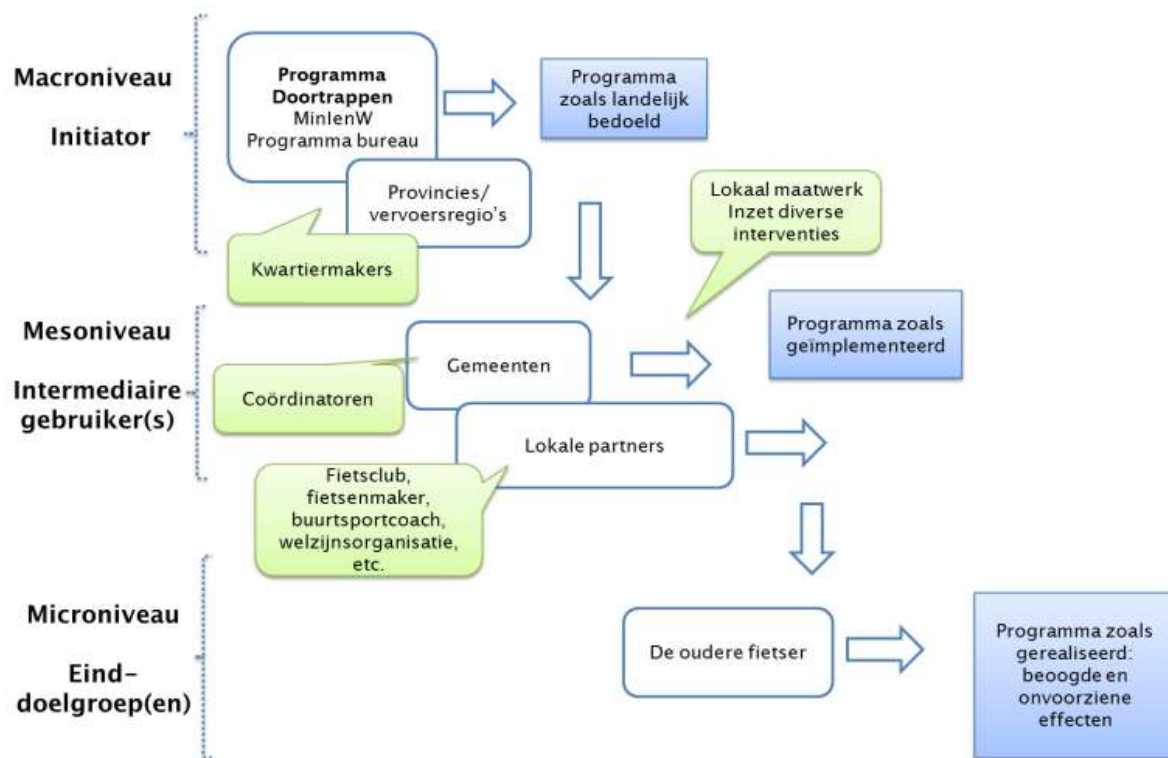
Allereerst wordt het programma Doortrappen nader toegelicht. Hierop volgend wordt het bestuurlijk paradigma, *Public Value Management*, en het diagnostisch model ‘de strategische driehoek’, omschreven. Aansluitend wordt de methodiek van het onderzoek behandeld en worden gemaakte keuzes in het onderzoeksproces onderbouwd. Vervolgens worden de resultaten beschreven waarin in kaart wordt gebracht hoe de gemeentecoördinatoren de publieke waarde van Doortrappen zien en in welke hoedanigheid Doortrappen deze publieke waarde wordt gecreëerd. Aansluitend wordt in de conclusie de hoofdvraag en deelvragen beantwoord en worden er tegelijk verbeterpunten voor het programma Doortrappen aangedragen. Ten slotte wordt er gereflecteerd op de theoretische en methodologische keuzes van het onderzoek en worden er aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek.

Hoofdstuk 2: Casusbeschrijving ‘Programma Doortrappen’

Het programma Doortrappen is een initiatief van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Vanwege de toename in het aantal eenzijdige fietsongevallen waar ouderen bij betrokken zijn is het programma opgericht. Het doel van het programma is het vergroten van de bewustwording en aansluitend gedragsverandering bij oudere fietsers. Daarnaast wordt er aandacht geschonken aan risicofactoren die direct fietsongevallen kunnen veroorzaken, bijvoorbeeld een beperkte coördinatie en balans, of problemen bij op- en afstappen. In de leefomgeving van de doelgroep wordt het onderwerp fietsveiligheid aangesneden, waarna ouderen worden gestimuleerd om het eigen gedrag omtrent fietsveiligheid te veranderen. Hierbij kan gedacht worden aan het toepassen van veranderingen aan de fiets of gedragsverandering tijdens het fietsen (Mulier Instituut, 2020). Het programma maakt gebruik van een zogenoemde ‘klantreis’, waarin de oudere fietser in acht stappen het proces van gedragsverandering doormaakt. Stap één tot en met vier focust op bewustwording en stap vijf tot acht focust op duurzame gedragsverandering (Mulier Instituut, 2020).

1. Onbewustzijn (‘Dit gaat niet over mij’)
2. Bewustwording (‘Dit gaat over mij’)
3. Duidelijk handelingsperspectief (‘Ik kan er iets aan doen’)
4. Gedragsintentie (‘Ik ga er iets aan doen’)
5. Informatie zoeken (‘Ik doe er iets aan’)
6. Kleine stappen zetten (‘Ik doe nog wat meer’)
7. Serieuze actie (‘Dit helpt mij. Tijd voor serieuze actie’)
8. Omgeving motiveren (ambassadeur zijn) (‘Ik motiveer anderen’)

Het programma opereert in alle bestuurslagen van Nederland, op rijks- provinciaal- gemeentelijk- en lokaal niveau. Het landelijk programmabureau ondersteunt de provincies en gemeenten in de uitvoering van het programma. Iedere provincie stelt een kwartiermaker aan die de gemeenten motiveert om te participeren in het programma en ondersteunt deze gemeenten in het uitrollen van het programma. Iedere gemeente stelt een gemeentecoördinator aan die verantwoordelijk is voor het implementeren en uitvoeren van het programma binnen de gemeente (Mulier Instituut, 2021). De gemeente kan ervoor kiezen om de gemeentecoördinator binnen de gemeentelijke organisatie aan te stellen of deze functie uit te besteden aan een uitvoeringsorganisatie. De gemeentecoördinator zoekt naar lokale partners die in samenwerking met de gemeenten interventies en communicatiemiddelen, ontwikkeld door het landelijke programmabureau, uitzetten. Zo kunnen oudere fietsers bij de fysiotherapeut tips krijgen over veilig op- en afstappen, bij de plaatselijke fietsenmaker terecht voor advies over fietsaccessoires zoals een fietsspiegel en kan men gebruik maken van veilige fietsroutes die de gemeente in samenwerking met lokale partners heeft uitgestippeld (Mulier Instituut, 2021). Het programma Doortrappen heeft haar eigen netwerk opgebouwd waar samen met verschillende stakeholders wordt gewerkt aan het verminderen van fietsongevallen onder oudere fietsers. In figuur 1 wordt er een overzicht gegeven van de implementatieniveau's van het programma Doortrappen.



Figuur 1. *Implementatieniveaus programma Doortrappen* (Mulier Instituut, 2020)

Hoofdstuk 3: Theoretisch Kader

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader besproken. Het paradigma *Public Value Management* wordt uitgelegd aan de hand van de wetenschappelijke literatuur. Dit stuk bestaat uit twee delen. In het eerste deel wordt het historisch perspectief geschetst waaruit het publieke waarde denken is ontstaan. In het tweede deel komt de strategische driehoek van Moore en de daarbij horende spanningen aan bod.

3.1 Public Value Management

De vraag over hoe publieke taken moeten worden uitgevoerd is een constante politieke en maatschappelijke discussie (Van der Steen et al., 2013). De meest recente visie binnen deze discussie is de bestuurlijke stroming genaamd; het *Public Value Management*. Om dit nieuwe bestuurlijke paradigma te begrijpen dient er eerst een kort overzicht gegeven te worden van de paradigma's waaruit zij is ontstaan. Een opkomende beweging is namelijk nooit volstrekt nieuw en ontleent haar bestaansrecht door het verleden (Stoker, 2006). Mede door de opeenstapeling van verschillende perspectieven, culturen en structuren wordt de publieke sector steeds complexer (Christensen & Lægreid, 2011). Het is daarom van belang om de twee voorgaande belangrijkste bestuurlijke paradigma's, *Traditional Public Administration* en *New Public Management*, toe te lichten.

Het *Traditional Public Administration* paradigma wordt gezien als de 'traditionele' vorm van bestuurskunde en wordt vaak gelinkt aan de bureaucratie. Het leunt op de gedachtegang van Weber, die van de overheid verwacht dat het zijn taken via strikte regels en procedures uitvoert. Via het volgen van deze strikte regels wordt geprobeerd maximale efficiëntie te behalen (Stoker, 2006). In dit paradigma zijn de overheidsinstellingen de voornaamste leveranciers van publieke waarde door de manier waarop zij doelstellingen ontwierpen en uitvoerden. Deze doelstellingen werden bepaald door verkozen politici of technische experts. De burger speelde geen rol in het creëren van publieke waarde aangezien zij vooral werden gezien als kiezer en als afnemer van het product van de overheid. Publieke managers moesten zorgen dat zij de opgestelde regels opvolgden wat volgens deze denkwijze resulteerde in een maximale output van het ambtelijk apparaat. (Bryson et al., 2014).

Rond 1980 kreeg een tweede stroming steeds meer invloed binnen de bestuurskunde, het *New Public Management* (NPM). Bezorgdheid over de zwakte van de bureaucratische overheid, het toenemende geloof in de werking van de markt en de afkeer tegen grote gecentraliseerde overheidsorganisaties zorgden voor het toetreden van het marktdenken binnen de overheid (O'Flynn, 2007; Bryson et al., 2014). Het paradigma wordt gevoed door een aantal grote trends: het stoppen van de groei van de overheid; het privatiseren en de automatisering van de productie en distributie van publieke diensten (O'Flynn, 2007). De burger wordt in dit paradigma beschouwd als een klant van de overheid. Om deze klanten zo goed mogelijk te bedienen beschouwde de overheid zichzelf steeds meer als een bedrijf. Zo kreeg de overheid een structuur van een slanke en autonome organisatie wat werd overgenomen uit de private sector. Om de publieke dienstverlening zo efficiënt en effectief mogelijk te maken werden er targets geïntroduceerd en tools ontwikkeld om de beste publieke diensten te verlenen (Stoker, 2006; Bryson, et al., 2014). De publieke managers waren verantwoordelijk voor het behalen van deze targets.

Waar de uitdagingen die het fundament vormden voor het *Traditional Public Administration* en het NPM nog niet zijn opgelost, zijn er eveneens nieuwe omstandigheden

ontstaan waaruit vraagstukken voort vloeien. De noodzaak om de oude en nieuwe vraagstukken op te lossen vragen daarom om een nieuwe aanpak. Het *Public Value Management* focust zich op deze nieuwe vraagstukken die in een steeds diverser en complexer wordende maatschappij moeten worden opgelost (Osborne, 2010). Problemen uit de 21^e eeuw stellen niet meer alleen overheden voor uitdagingen, maar ook bedrijven, non-profitorganisaties en de algehele maatschappij (Bryson et al., 2014). Het paradigma gaat verder dan een strikte bureaucratische en competitieve kijk en zorgt ervoor dat men kan omgaan met de toegenomen ambiguïteit van de maatschappij (O' Flynn, 2007). Het realiseren van maatschappelijke meerwaarde door publieke organisaties in samenwerking met maatschappelijke en private partijen staat hierin centraal (Van der Steen et al., 2015). De meerwaarde die wordt toegevoegd aan de maatschappij ontstaat zodoende in een netwerk van diverse organisaties (Page et al., 2015). Samenwerking tussen meerdere stakeholders is hierin cruciaal. Bij evaluatieonderzoek binnen de context van het *Traditional Public Administration* en NPM ligt de focus op de resultaten van een enkele organisatie en worden samenwerkingsprocessen binnen het netwerk van de organisatie buiten beschouwing gelaten (Alford & Yates, 2014). De kracht van het publieke waarde denken ligt juist in de samenwerking van publieke organisaties binnen haar netwerk. Het paradigma wilt produceren wat burgers belangrijk vinden (Williams & Shearer, 2011; Douglas & 't Hart, 2019). Het is daarom van belang om deze burgers mee te nemen in het uitvoeringsproces, zodat er discussie ontstaat over de doelstellingen en opbrengsten. Evaluatieonderzoek van beleidsprogramma's moet daarom verder kijken dan de eigen organisatie en oog hebben voor hoe de samenwerking met externe stakeholders kan bijdragen aan het produceren van publieke meerwaarde (Moore, 2013).

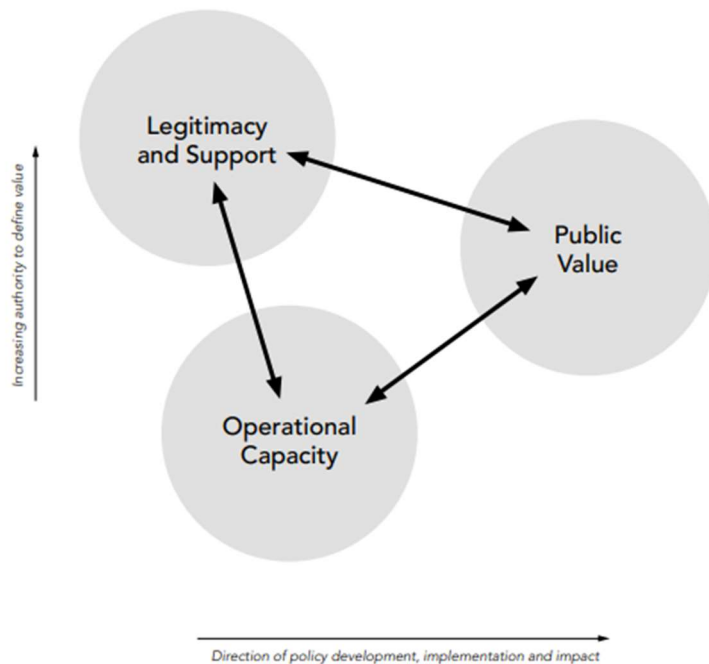
3.2 De strategische driehoek

Om vervolgens te analyseren hoe publieke meerwaarde wordt gecreëerd kan de strategische driehoek uitkomst bieden (Moore, 1995). De focus van dit diagnostische model ligt op de werkprocessen van een publieke manager die voorafgaan aan de resultaten van een organisatie. De strategische driehoek is ontwikkeld voor publieke managers om te helpen bij het realiseren van de beoogde publieke waarde van de organisatie. De strategische driehoek heeft voor vele bestuurders en managers geholpen bij het in beeld brengen van wat zij moeten doen, met wie zij dit gaan doen en hoe dit kan worden bewerkstelligd (Van der Torre et al., 2018). Het model schept helderheid voor publieke managers in een werkveld die dynamisch en complex van aard is.

Tevens kan het model toegepast worden voor beleidsevaluatie. Het diagnostisch model helpt een diagnose te stellen van uitgevoerd beleid en helpt bij het ontwikkelen van strategieën om dit te verbeteren (Alford & O'Flynn, 2008). Het fungeert als een bestuurlijke bril waarmee de leefwereld van publieke managers in beeld wordt gebracht. Door de abstracte concepten van de strategische driehoek in de praktijk toe te passen kan de gecreëerde publieke waarde in beeld worden gebracht en kunnen potentiële problemen worden geconstateerd, waarna het management haar aandacht kan richten op deze tekortkomingen (Moore, 2013). In dit onderzoek wordt van de evaluerende functie gebruik gemaakt in de context van het beleidsprogramma Doortrappen.

De strategische driehoek bestaat uit drie elementen:

1. Publieke waarde; Welke publieke waarde wil de publieke manager toevoegen aan de maatschappij?
2. Legitimiteit en steun; Welke actoren geven goedkeuring om de publieke waarde te creëren?
3. Operationele capaciteit; Met welke middelen wordt de publieke waarde gecreëerd?



Figuur 2. *Strategische driehoek* (Moore, 2013)

3.2.1 Publieke waarde

Publieke waarde gaat over de mate waarin publieke organisaties meerwaarde kunnen toevoegen middels diensten, wet en regelgeving en andere activiteiten (Kelly, Mulgan & Muers, 2002). Publieke organisaties ontleen hun bestaansrecht uit het bijdragen van het verbeteren van de publieke ruimte. Waar het doel van private organisaties is om zoveel mogelijk winst te genereren, streven publieke organisaties naar het verbeteren van de kwaliteit van de samenleving op zowel korte als lange termijn (Moore, 1995). Anders verwoord; private organisaties willen private waarde creëren en publieke organisaties willen publieke waarde creëren (Moore, 2012). Dit verschil zorgt voor een andere kijk naar de prestaties van twee soorten organisaties. Waar private organisaties haar eigen prestaties relatief makkelijk kunnen meten aan de hand van financiële maatstaven, hebben publieke organisaties het moeilijker om haar eigen prestaties in objectieve termen te meten. Dit komt deels doordat de gewenste resultaten vaak pas enkele jaren na overheidshandelen zichtbaar zijn. Daarnaast zorgen allerlei randzaken in dit tijdsbestek ervoor dat de resultaten vaak moeilijk direct te relateren zijn aan het overheidshandelen (Moore, 1995)

De vraag rest dan; “Wat houdt publieke waarde precies in?”. Binnen de wetenschappelijke literatuur is er geen eenduidige definitie van het concept (Williams & Shearer, 2011; Meynhardt, 2009; Moore; 2013). Dit is tevens vaak een kritiekpunt op de

denkwijze. Door verschillende definities en denkwijzen te presenteren kan er een integraal beeld worden gevormd over publieke waarde. Aan de hand van de behandelde definities wordt er een definitie van publieke waarde geformuleerd die in dit onderzoek wordt gebruikt.

Talbot (2011) omschrijft publieke waarde als *“de combinatie van wat het publiek als waardevol beschouwt”*. Het publiek bepaalt in deze vorm dus wat de publieke organisatie als waarde toevoegt. Deze voorkeuren worden ook wel gezien als het hart van publieke waarde (Kelly et al., 2002). Hoe de combinatie van verschillende, vaak tegenstrijdige, voorkeuren over wat waardevol is bij elkaar komen, wordt bij deze definitie niet op ingegaan. Benington (2011) gaat hier meer op in en betreft publieke waarde meer op de publieke sfeer. Hij schetst dat publieke waarde tot stand komt door middel van debatten en strijd tussen verschillende belanghebbenden wat bijdraagt aan de publieke sfeer. Het publiek bepaald in deze vorm dus de publieke waarde wat moet worden nagestreefd.

Waar de vorige definities meer toespitsen op de abstracte definitie van wat waarde inhoudt, betreft Meynhardt (2009) publieke waarde op de relatie tussen het individu en organisatie. Volgens hem is publieke waarde afhankelijk hoe men de kwaliteit van de relatie tussen deze twee actoren karakteriseren, waar oog is voor zowel positieve als negatieve eigenschappen.

Moore (2013) treed nog verder in detail en relateert publieke waarde aan de publieke manager binnen een publieke organisatie. Hij definieert publieke waarde als *‘de ultieme waarden die organisaties trachten te produceren en belichamen in hun activiteiten’*. Publieke waarde gaat volgens deze definitie over de beoogde opbrengsten die de publieke managers zelf relateren aan de activiteiten van de organisaties. De publieke waarde wordt in deze definitie bepaald door publieke managers binnen de organisatie. Publieke managers kunnen waarden als veiligheid, vrijheid en gezondheid voor individuen van de maatschappij nastreven, maar ook waarden die betrekking hebben op de algehele samenleving, zoals solidariteit. Het is hierbij belangrijk dat er duidelijk met verschillende actoren over deze publieke waarden wordt gesproken, omdat er vervolgens kan worden bepaald of deze publieke waarden worden behaald.

In dit onderzoek staan publieke managers op gemeentelijk niveau binnen het programma Doortrappen centraal en zij worden gevraagd om de eigen beoogde publieke waarde te benoemen. Aangezien de focus van dit onderzoek ligt op de percepties van de publieke managers over de opbrengsten van het programma Doortrappen, wordt de volgende definitie in dit onderzoek gebruikt: *“publieke waarde is het beeld van opbrengsten wat het publiek ten goede komt en door publieke managers wordt gelinkt aan de activiteiten van de organisatie”*. Publieke waarde wordt op deze manier gezien als een subjectieve werkelijkheid, omdat het de percepties van de publieke managers betreft.

3.2.1.1 Het publieke waardenpalet

Om duidelijk over publieke waarde te kunnen praten is er door Van der Torre et al. (2018) een publieke waardenpalet ontwikkeld. Het typeert de publieke waarde per casus in drie categorieën, materiële waarden, immateriële waarden en proceswaarden. Materiële waarden hebben betrekking op tastbare opbrengsten (minder fietsongelukken), waar immateriële waarden meer op het gevoel inspeelt (veilige fietspaden). De materiële en immateriële waarden kunnen op zowel individueel niveau als collectief niveau worden toegepast. Van der Torre et al. (2018) karakteriseren proceswaarden als de manier waarop de organisatie omgaat met

burgers en partners en gebruik maakt van eigen middelen en bevoegdheden. Er wordt gefocust op de wijze waarop werkprocessen worden uitgevoerd.

Aangezien er met deze insteek niet wordt gefocust op de daadwerkelijke opbrengsten voor de maatschappij als geheel, is er gekozen om proceswaarden in dit onderzoek anders te interpreteren. Proceswaarden worden in dit onderzoek gezien als opbrengsten voor de publieke organisatie die in de toekomst kunnen bijdragen aan een verbetering met de maatschappij. In tabel 1 worden de typologieën van waarden weergegeven. Het publiek waardenpalet zorgt ervoor dat de doeleinden van het werk van publieke managers inzichtelijk worden gemaakt, waarna duidelijk wordt waar de prioriteiten van de publieke managers liggen. Aan de hand van het publieke waardenpalet kunnen publieke managers gevraagd worden naar de publieke waarden die zij nastreven en ontstaat er een diversiteit van waarden, waarin verschillen en overeenkomsten in de doelstellingen en opbrengsten van de publieke managers naar voren komen (Douglas & 't Hart, 2019).

	Materiële waarden	Immateriële waarden	Proces waarden
Individueel perspectief	Welke tastbare resultaten willen de partners voor de individuele inwoners realiseren?	Welke niet-tastbare opbrengsten willen de partners realiseren voor de individuele inwoners?	Hoe verwachten burgers en maatschappelijke stakeholders dat zij door de gemeente worden bejegend?
Collectief perspectief	Welke tastbare resultaten willen de partners realiseren voor de gemeenschap als geheel?	Welke niet-tastbare opbrengsten willen de partners realiseren voor de gemeenschap als geheel?	Hoe willen de partners met elkaar en met burgers omgaan tijdens de besluitvorming en uitvoering?

Tabel 1. *Publieke waardenpalet* (Van der Torre et al., 2018)

3.2.2 Legitimiteit en steun

Om de beoogde doelstellingen van de publieke manager te behalen, moet er volgens Moore voldoende legitimiteit en steun zijn voor de opgestelde doelstellingen. Moore (2003) noemt dit de *'authorizing environment'*. Deze *authorizing environment* omvat de belanghebbenden die publieke managers machtigen om actie te ondernemen, financiële middelen ter beschikking stellen voor het behalen van de opgestelde doelen of de publieke manager ondersteunen bij de uitvoering. Samen kunnen deze belanghebbenden publieke managers ter verantwoording roepen voor hun prestaties en ervoor kiezen om de machtigingen en de benodigde financiële middelen, die de publieke managers nodig hebben om te werken, voort te zetten of in te trekken. De *'authorizing environment'* is vaak de enige bron van financiële middelen. Publieke managers moeten deze groep daarom ervan overtuigen dat ze in hun ogen waardevol werk verrichten (Moore, 2000). In de *'authorizing environment'* zitten meerdere stakeholders die beleid rondom een vraagstuk kunnen vormgeven. Deze stakeholders zijn opgedeeld in formele en informele belanghebbenden (Moore; 2013).

Op lokaal niveau zijn de formele belanghebbenden de bestuurders, raadsleden en ondersteunende afdelingen binnen de gemeente. Deze stakeholders dienen beleidsvoorstellen

goed te keuren, dragen publieke managers op beleid uit te voeren en bepalen in welke hoedanigheid de publieke managers haar doelen moet bereiken.

De informele belanghebbenden zijn de burgers, de media en belangenorganisaties (Moore, 2000). De media doen verslag van de publieke organisatie en haar activiteiten en kan, in plaats van financiële middelen, goodwill of enthousiasme binnen de samenleving genereren voor de publieke organisatie. Hoe meer goodwill de publieke organisatie heeft, hoe gemakkelijker het voor de publieke manager wordt om fondsen te werven, vrijwilligers aan te trekken en onafhankelijk te handelen wat ten goede komt van de opgestelde doelstellingen. Het is daarom net zo belangrijk voor publieke organisaties om de banden met de informele belanghebbenden te evalueren dan met de formele belanghebbenden (Moore, 2003). Publieke managers dienen dus draagvlak onder beiden typen belanghebbenden zien te organiseren om samen de beoogde publieke waarde op te stellen en te behalen (Van de Noort et al., 2017).

Deze legitimiteit en steun is makkelijker te verkrijgen als de beoogde publieke waarde die de publieke organisaties proberen te creëren, overeenkomen met de bestaande maatschappelijke normen en waarden (Moore, 2000).

3.2.3 Operationele capaciteit

Het derde element van de strategische driehoek is de operationele capaciteit die het mogelijk maakt om de beoogde publieke waarde van de publieke organisatie te behalen. Waar het bij de publieke waarde gaat over het 'willen' en bij legitimiteit en steun gaat over 'mogen', gaat het bij de operationele capaciteit over het 'kunnen' (Van der Torre et al., 2018). Dit element focust op de uitvoerende krachten van een organisatie. Moore (2013) noemt dit element ook wel het 'het productie proces' van de organisatie. Deze uitvoerende krachten zijn in twee typen onderverdeeld; de interne en externe capaciteit (Moore, 2021).

De interne capaciteit omvat de middelen die de publieke manager binnen zijn organisatie tot zijn beschikking heeft, namelijk; financiële middelen, menselijk kapitaal, beschikbare tijd en leervermogen. Deze operationele capaciteit is afhankelijk van de context waarin de publieke manager zich in begeeft. Bepaalde middelen zullen in mindere of meerdere mate voorkomen in verschillende organisaties.

De financiële middelen komen deels vanuit het element *legitimiteit en steun* waardoor deze elementen met elkaar verbonden worden. De publieke manager kan deze verkregen financiële middelen inzetten om de beoogde publieke waarde te realiseren. Moore (2013) benoemt naast het menselijk kapitaal ook het belang van de kwaliteit van bestaande procedures en activiteiten binnen de publieke organisatie. Tevens behoort het lerend vermogen tot de interne capaciteit van een organisatie (Moore, 2013). Dit is het vermogen van een organisatie om van eigen fouten te leren en te profiteren van opgebouwde relaties in het verleden.

Naast deze interne capaciteit spelen samenwerkingsverbanden tussen actoren en partners in het publieke netwerk een belangrijke rol, dit kan gezien worden als de externe capaciteit van de organisatie (Moore 2013; Van de Noort et al., 2017). In een lokaal netwerk waarin veel wordt samengewerkt aan doelen is dit extra van belang, aangezien lokale overheden de gewenste publieke waarde niet individueel kunnen realiseren. Het is daarom belangrijk dat de operationele capaciteit niet alleen focust op de processen binnen de organisatie, maar ook op processen buiten de eigen grenzen van de organisatie. Er moet samengewerkt worden met

publieke, private en maatschappelijke stakeholders, waardoor men op zoek moet gaan naar samenwerkingspartners (Van der Torre et al., 2018).

3.3 Spanningen tussen elementen

Hoewel de drie elementen van de strategische driehoek ieder afzonderlijk zijn uitgelegd, staan de elementen met elkaar in verbinding. Moore (1995) stelt dat door de drie elementen uit de strategische driehoek met elkaar te verbinden er publieke waarde gecreëerd kan worden. Wanneer de publieke manager niet in staat de drie elementen met elkaar te balanceren, valt de publieke waarde propositie uit elkaar en kan er geen maximale publieke waarde worden gecreëerd (Moore, 2013). In de theoretische wereld worden modellen als perfect beschouwd en worden de hindernissen uit de praktijk vaak over het hoofd gezien. In de leefwereld hebben bestuurders echter niet de luxe om te zoeken naar de perfecte oplossing, aangezien in de praktijk vaak moeilijke afwegingen genomen moeten worden in een complexe situatie. Besturen wordt daarom ook gezien als evenwichtskunst (Van der Torre et al., 2018). Het publieke waarde denken kijkt verder dan deze perfecte wereld en erkent dat publieke managers te maken krijgen met moeilijkheden om de elementen met elkaar te verbinden.

Van de Noort et al. (2018) omschrijft deze moeilijkheden als *spanningen* en introduceert een aantal mogelijke pijnpunten waar publieke managers mee te maken krijgen. Het zijn conflicten die tijdens de uitvoering en verantwoording van beleid voorkomen. Het inzichtelijk maken van de spanningen binnen beleidsprojecten kunnen leiden tot aandachtspunten voor het management en voor de publieke managers zelf. Mogelijke spanningen tussen de drie elementen zijn; sturingsspanning, legitimatiespanning en prestatiespanning.

3.3.1 Sturingsspanning

Deze spanning doelt op het ‘willen’ versus het ‘mogen’. Publieke managers willen bepaalde doelen bereiken, maar zijn afhankelijk van haar stakeholders of ze dit daadwerkelijk mogen nastreven (Van de Noort et al., 2017). De waarden van publieke managers en haar stakeholders kunnen in elkaars verlengde liggen wat resulteert in een lage sturingsspanning. Onverenigbare waarden tussen deze twee partijen leiden juist tot een verhoogde sturingsspanning. Het is aan de publieke manager om strategisch in te spelen op deze kwesties. Om de spanning te verlagen zou de publieke manager de doelstellingen kunnen aanpassen of anders kunnen *framen*, waardoor de ‘*authorizing environment*’ meer aan de kant van de publieke manager komt te staan. Publieke managers zijn daardoor in staat om meer publieke waarde te creëren. In de context van Doortrappen zou deze spanning hypothetisch gezien kunnen opspelen bij een gemeentecoördinator en een wethouder binnen het domein verkeersveiligheid. Waar de doelstelling van de gemeentecoördinator kan liggen op het laten bewegen van ouderen, kan de wethouder gebrand zijn op het tegengaan van de stijgende cijfers van verkeersongelukken. Het is dan de taak van de gemeentecoördinator om haar doelstelling op een manier over te brengen aan de wethouder, dat duidelijk wordt dat meer bewegen ook daadwerkelijk zorgt voor een daling in de cijfers van verkeersongevallen. Hiermee worden de waarden van beiden actoren in elkaars verlengde gelegd, waarmee de sturingsspanning wordt verminderd.

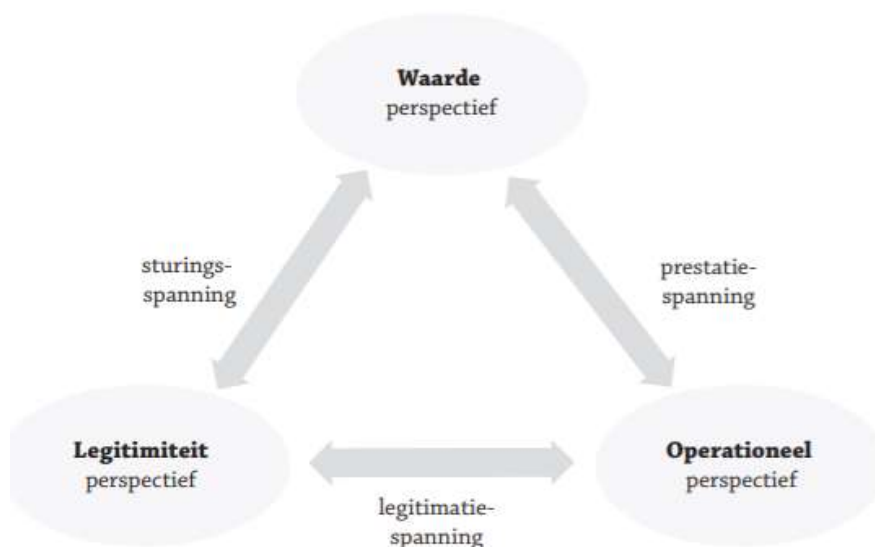
3.3.2 Legitimatiespanning

Legitimatiespanning doelt op het ‘mogen’ versus het ‘kunnen’. Publieke managers dienen niet alleen steun te krijgen voor de eigen opgestelde doelstellingen, maar ook voor de manier waarop deze doelstellingen worden bereikt. De werkwijze van een publieke manager bestaat uit de keuze van de gebruikte middelen, samenwerkingspartners en methodes in de dagelijkse werkpraktijk (Van der Torre et al., 2018). Wanneer er geen goedkeuring wordt gegeven voor het gebruiken van deze middelen is er sprake van legitimatiespanning.

In het geval van Doortrappen kan hypothetisch gezien een gemeentecoördinator met een lokale partner willen samenwerken die in het verleden kritiek heeft geuit op het gemeentelijk bestuur. Het gemeentelijk bestuur kan om deze reden geen goedkeuring geven voor deze samenwerking, waardoor de ‘*authorization environment*’ met de operationele capaciteit onder spanning komt te staan. Verder kan de gemeente een cultuur hebben waarin publiek-private samenwerking niet gebruikelijk is, waardoor dit ook een hindernis kan vormen.

3.3.3 Prestatiespanning

Prestatiespanning kan worden gekarakteriseerd als het ‘willen’ versus het ‘kunnen’. Dit is een klassieke spanning die omschrijft of een publieke manager over de middelen beschikt om haar beoogde doelen te behalen (Van der Torre et al., 2018). Het heeft voor een publieke manager geen zin om grote ambities op te stellen wanneer hier niet de capaciteit voor is. Een gemeente kan voor ogen hebben om de dodelijke fietsongevallen binnen een jaar te halveren, maar als de gemeentecoördinator hier maar vijf uur in de week voor krijgt met een gelimiteerd budget is dit doel niet te bereiken. Bij zulke spanningen kan de publieke manager haar beoogde doelen bijschaven of zorgen dat de operationele capaciteit wordt uitgebreid.



Figuur 3. De spanningen tussen de 3 elementen van de strategische driehoek (Van de Noort et al., 2017).

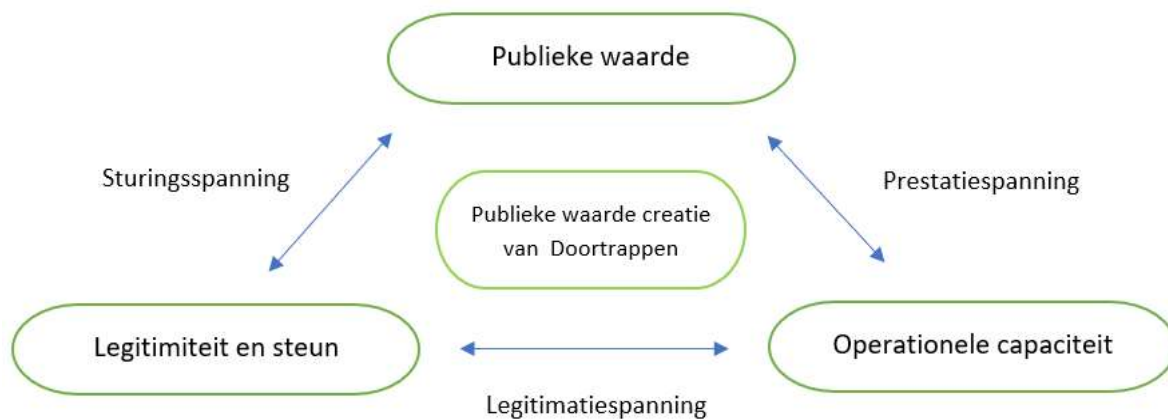
3.4 Afsluiting theoretisch kader

Concluderend kan worden gesteld dat het publieke waarde denken is ontstaan uit het feit dat voorgaande bestuurskundige paradigma's, het *Traditional Public Administration* en het *New Public Management*, niet voldoende geschikt waren om de huidige complexe vraagstukken op te lossen (Stoker, 2006). Organisaties moeten volgens dit nieuwe paradigma maatschappelijke

meerwaarde creëren door samenwerking met maatschappelijke en private partners om succesvol te zijn (Moore, 1995; Van der Steen et al., 2015).

Moore (1995) heeft een diagnostisch model ontwikkeld waarmee het proces van publieke waarde creatie achterhaald kan worden; de strategische driehoek. In dit onderzoek wordt de strategische driehoek van Moore gebruikt als perspectief waarmee de werkelijkheid van de gemeentecoördinatoren kan worden begrepen. Via deze lens worden de ervaringen van de uitvoerders van het programma Doortrappen achterhaald, waarna er aanknopingspunten naar voren komen om het programma te verbeteren.

Het model biedt drie elementen die als aangrijpingspunten dienen om de leefwereld te ontleden; de publieke waarde, legitimiteit en steun en operationele capaciteit. Aan de hand van deze elementen is er een topiclijst opgesteld waar de interviews mee worden afgenomen. In de praktijk krijgen publieke managers te maken met spanningen tijdens het balanceren van de drie elementen. Daarom worden de spanningen tussen de elementen, die Van de Noort et al., (2017) introduceren, ook meegenomen. Vanuit de behandelde theoretische concepten is er een conceptueel model gevormd die de basis vormt voor het onderzoek. Om de vertaalslag te maken tussen de theorie en praktijk worden de theoretische concepten in het volgend hoofdstuk geoperationaliseerd.



Figuur 4. Conceptueel model

Hoofdstuk 4: Methode

Om de hoofd- en deelvragen zo goed mogelijk te beantwoorden zijn er in dit onderzoek meerdere methodologische keuzes gemaakt die in dit hoofdstuk worden besproken. Het is van belang om deze keuzes te bespreken, omdat elke afweging invloed heeft op de uitkomsten van het onderzoek. Allereerst wordt de onderzoeksmethode toegelicht, waarna de onderzoekspopulatie, de dataverzameling en de analyse worden beschreven. Vervolgens wordt de operationalisatie van de concepten uit de theorie besproken. Ten slotte komt de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek aan bod.

4.1 Kwalitatief onderzoek

Dit onderzoek is kwalitatief van aard. Kwalitatief onderzoek focust vooral op verhalen en verslagen van respondenten. Er wordt ingegaan op de persoonlijke opvattingen, meningen, gevoelens en overtuigingen van de onderzoekspopulatie (Matthews & Ross, 2010). Kwalitatief onderzoek is daarnaast interpretivistisch van aard, wat betekent dat de onderzoeker uitgaat dat de werkelijkheid een sociaal construct is. De wereld die men ervaart wordt gekleurd door de persoonlijke opvattingen en omgeving van het individu. Binnen kwalitatief onderzoek vergaart de onderzoeker data door middel van observaties, interviews of gesprekken, waar de onderzoeker vervolgens zelf betekenis aan geeft (Matthews & Ross, 2010).

Er is gekozen voor kwalitatief onderzoek, omdat de hoofd- en deelvragen van dit onderzoek focussen op de ervaringen en percepties van de gemeentecoördinatoren. Zo wordt er in dit onderzoek gefocust op de gepercipieerde publieke waarde van de gemeentecoördinatoren in plaats van objectieve publieke waarde. Daarnaast wordt er aan de hand van ervaringen van de respondenten een beeld geschetst hoe Doortrappen binnen gemeenten wordt uitgevoerd en hoe zij hier tegenaan kijken. De data zullen dus persoonlijke meningen, gevoelens en verhalen moeten bevatten. De manier om dit bij de gemeentecoördinatoren te ontwaren is door middel van het afnemen van interviews. Een andere reden waarom kwalitatief onderzoek voor dit onderzoek beter geschikt is dan kwantitatief onderzoek, is dat er nog veel onduidelijk is over de wijze waarop Doortrappen wordt geïmplementeerd binnen gemeenten. Het onderzoek is daarom exploratief van aard. Het gebruik van interviews zorgt ervoor dat respondenten nieuwe onderwerpen kunnen aansnijden, die nog niet bekend zijn bij de onderzoeker. Bij kwantitatief onderzoek wordt er een vragenlijst opgesteld waar niet van kan worden afgeweken. Dit zorgt ervoor dat er weinig tot geen nieuwe concepten kunnen worden aangesneden. In huidig onderzoek is hier echter wel behoefte aan.

4.2 Onderzoekspopulatie

Zoals eerder aangegeven zijn in dit onderzoek gemeentecoördinatoren voor het programma Doortrappen geïnterviewd. De manier waarop de respondenten zijn benaderd wordt beschreven als *purposive sampling*. Binnen deze manier van het benaderen van respondenten wordt er gericht gekeken op welke manier elke respondent een bepaalde toevoeging heeft aan het onderzoek (Bryman, 2012). Belangrijk is dat er diversiteit is in de gekozen respondenten, aangezien er zo meer bruikbare informatie naar voren komt. De gemeentecoördinatoren zijn daarom geselecteerd op basis van een aantal relevante variabelen. Ten eerste is er gekeken naar de spreiding van de gemeentecoördinatoren over het hele land. Aangezien provincies

verschillen in de wijze waarop zij haar gemeenten ondersteunen, is het belangrijk om gemeentecoördinatoren uit verschillende provincies te spreken. In sommige provincies kunnen gemeenten namelijk gebruik maken van een subsidieregeling, verstrekt door de provincie. Dit is echter niet in elke provincie het geval. Dit heeft te maken met waar de prioriteit en keuze van de provincie op het moment van starten ligt. Ten tweede is er rekening gehouden met het domein waarin de gemeentecoördinator werkzaam is. Gemeentecoördinatoren binden zich vanuit variërende domeinen aan het programma zoals verkeersveiligheid, mobiliteit, sport en bewegen, het sociaal domein en welzijn. Hypothetisch gezien kunnen deze achtergronden de ervaringen van de gemeentecoördinatoren beïnvloeden, aangezien zij in verschillende netwerken opereren en van werkwijze kunnen verschillen. Ten derde is er gekeken naar het startjaar van het programma Doortrappen binnen de gemeente. De ervaringen van een gemeentecoördinator die in de opstartfase zit zou kunnen verschillen met een gemeentecoördinator die al meerdere jaren actief bezig is met het programma. Ten slotte is er gekeken naar de functie van de gemeentecoördinator. Gemeentecoördinatoren kunnen vanuit de gemeentelijke organisatie verbonden zijn aan Doortrappen, tevens kunnen gemeenten ervoor kiezen om deze functie uit te besteden aan een uitvoeringsorganisatie. Dit verschil kan eveneens zorgen voor verschillen in ervaringen over de implementatie van het programma.

Gebruikmakend van het netwerk van het landelijk programmabureau zijn er veertien gemeentecoördinatoren geïnterviewd die ieder een unieke toevoeging hebben aan het onderzoek. Tijdens het *sampling* proces werd duidelijk dat, hoewel veel gemeenten zich hebben aangesloten bij Doortrappen, er ten tijde van het onderzoek nog weinig gemeenten lange tijd actief bezig waren met het programma. Deze gemeenten gaven aan nog niet ver genoeg te zijn in het uitrollen van het programma om mee te kunnen doen aan het onderzoek, waardoor de populatie werd verkleint. Daarnaast werd er na veertien interviews een punt van verzadiging bereikt, aangezien er in de laatste interviews veel antwoorden werden gegeven die eerder werden benoemd. In onderstaand tabel wordt er een overzicht gegeven van de deelnemende respondenten.

	Provincie	Domein	Start met Doortrappen	Functie
Respondent 1	Friesland	Verkeersveiligheid	2019	Medewerker gemeente
Respondent 2	Friesland	Verkeersveiligheid	2020	Medewerker gemeente
Respondent 3	Utrecht	Gezondheid	2021	Medewerker gemeente
Respondent 4	Noord-Holland	Sport en bewegen	2019	Gedetacheerd
Respondent 5	Noord-Brabant	Verkeersveiligheid	2020	Medewerker gemeente
Respondent 6	Zeeland	Sport en bewegen	2020	Gedetacheerd
Respondent 7	Noord-Holland	Sport en bewegen	2020	Gedetacheerd
Respondent 8	Zuid-Holland	Welzijn	2019	Gedetacheerd
Respondent 9	Zuid-Holland	Welzijn	2020	Gedetacheerd
Respondent 10	Gelderland	Sport en bewegen	2021	Gedetacheerd
Respondent 11	Noord-Holland	Verkeersveiligheid	2020	Gedetacheerd
Respondent 12	Noord-Holland	Participatie	2019	Gedetacheerd
Respondent 13	Noord-Holland	Sport en bewegen	2020	Gedetacheerd
Respondent 14	Noord-Holland	Sport en bewegen	2020	Gedetacheerd

Tabel 1. *Beschrijving respondenten*

4.3 Dataverzameling en analyse

De interviews zijn op een semigestructureerde manier opgesteld. Enerzijds zorgt dit voor structuur, aangezien er in elk interview naar dezelfde concepten wordt gevraagd. Anderzijds zorgt deze structurering voor flexibiliteit, vanwege de mogelijkheid om verder door te vragen over onderwerpen die de respondent merkbaar belangrijk vindt (Bryman, 2012). Aangezien dit onderzoek exploratief van aard is, zorgen de semigestructureerde interviews ervoor dat tijdens het interviewproces nieuwe onderwerpen naar voren kunnen komen. Er kan derhalve vervolgvragen worden gesteld over deze nieuwe inzichten.

De interviews zijn in een periode afgenomen waarin, vanwege Covid-19 restricties, het niet mogelijk was om interviews fysiek af te nemen. De interviews zijn daarom digitaal afgenomen op diverse communicatieplatformen als Microsoft Teams, Webex, Zoom en Whatsapp. De interviews varieerden qua lengte tussen de 35 en 60 minuten.

Van de interviews zijn audio-opnames gemaakt die vervolgens zijn getranscribeerd en gecodeerd. Tijdens het coderen worden de transcripten beoordeeld en worden er labels gegeven aan onderdelen die van theoretisch belang zijn (Bryman, 2012). Het codeerproces is via het programma *Atlas.ti* uitgevoerd. Ten eerste zijn de eerste vijf transcripten *open gecodeerd*. In deze fase worden algemene concepten uit de data gehaald die later worden gecategoriseerd. Het categoriseren en groeperen van de eerste codes is gedaan tijdens de fase van het *axiaal coderen*, waarbij codes worden gekoppeld aan contexten, gevolgen en oorzaken. Als laatste zijn de overige transcripten *selectief gecodeerd*, wat inhoudt dat er op zoek wordt gegaan naar selectieve codes die in de voorgaande codeerfasen als belangrijk zijn beschouwd.

4.4 Operationalisering

De kritiek op het publieke waarde perspectief gaat vaak over de abstractie en onduidelijkheid van de gebruikte concepten in het paradigma. Het is daarom van groot belang om de voorbijkomende concepten binnen dit onderzoek nader te operationaliseren. Deze stap maakt de concepten meetbaar en zorgt ervoor dat er een vertaalslag gemaakt wordt van de theorie naar de empirie. In het theoretisch kader zijn de theoretische concepten omschreven en uitgelegd hoe deze zich tot elkaar verhouden. In de fase van operationalisatie worden deze concepten opgedeeld in dimensies. Deze zijn weergegeven in onderstaand operationalisatieschema. Verder zijn er ook indicatoren opgenomen in het schema. Het doel hiervan is om een helder beeld te geven van de dimensies aan zowel de onderzoeker als de lezer. Tevens is dit de leidraad waarmee de topiclijst voor de interviews is opgesteld.

Concept	Dimensie	Indicator
Publieke waarde	Individuele materiële waarden	De mate waarin volgens de gemeentecoördinator het programma Doortrappen bijdraagt aan tastbare opbrengsten voor individuele burgers
	Collectieve materiële waarden	De mate waarin volgens de gemeentecoördinator het

		programma Doortrappen bijdraagt aan tastbare opbrengsten voor de gemeente als geheel
	Individuele immateriële waarden	De mate waarin volgens de gemeentecoördinator het programma Doortrappen bijdraagt aan niet-tastbare opbrengsten voor individuele burgers
	Collectieve immateriële waarden	De mate waarin volgens de gemeentecoördinator het programma Doortrappen bijdraagt aan niet-tastbare opbrengsten voor de gemeente als geheel
	Proceswaarden	De mate waarin volgens de gemeentecoördinator het programma Doortrappen bijdraagt aan opbrengsten voor de relatie tussen burgers en de gemeente
Legitimiteit en steun	Formele belanghebbenden	De mate van ervaren ondersteuning van het gemeentelijk bestuur, de provincie en de opdrachtgever door de gemeentecoördinator
	Informele belanghebbenden	De mate van ervaren ondersteuning van belangengroepen en de media door de gemeentecoördinator
Operationele capaciteit	Interne capaciteit	De mate van beschikbare financiële middelen, menselijk kapitaal, leervermogen, sociale media, ontwikkelde interventies en georganiseerde activiteiten om publieke waarde te creëren
	Externe capaciteit	De mate waarin lokale partners en bestaande netwerken bijdragen om publieke waarde te creëren
Spanningen	Sturingsspanning	De mate waarin de gemeentecoördinator vrij is om haar eigen doelen na te streven
	Legitimatiespanning	De mate waarin de werkmethode van de gemeentecoördinator

		wordt geaccepteerd door belanghebbenden
	Prestatiespanning	De mate waarin er voldoende middelen beschikbaar zijn om de opgestelde doelstellingen te behalen

Tabel 2. *Operationalisatieschema*

4.5 Kwaliteit

In deze paragraaf wordt de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek beschreven. Deze twee concepten waarborgen de kwaliteit van het onderzoek (Bryman, 2012).

4.5.1. Validiteit

Validiteit verwijst naar het feit of de onderzoeksmethode daadwerkelijk meet wat het onderzoek beoogt te meten. Validiteit wordt opgedeeld in interne validiteit en externe validiteit.

Met interne validiteit wordt bedoeld dat er overeenkomst is tussen de bevindingen van de onderzoeker en de theoretische concepten die worden gebruikt (Babbie, 2013). De interne validiteit in dit onderzoek is gewaarborgd door de manier waarop de topiclijst is opgesteld. Aan de hand van de wetenschappelijke literatuur zijn er indicatoren opgesteld, die vervolgens zijn vertaald naar de context van het programma Doortrappen. Hier is vervolgens een conceptueel model uit voortgevloeid. Verder zijn er verschillende keuzes gemaakt tijdens het afnemen van de interviews, waarmee de interne validiteit gewaarborgd is. Zo zijn er vooral open vragen gesteld, waardoor de respondenten de ruimte kregen om de vragen te beantwoorden zonder een sturende invloed van de onderzoeker. Ook is bij de start van elk interview benoemd dat de resultaten uit het onderzoek anoniem worden verwerkt, waardoor de anonimiteit van de respondent gewaarborgd is. Hierdoor is de kans op sociaal wenselijke antwoorden verminderd en zijn de bevindingen uit de interviews niet gekleurd.

Externe validiteit gaat over de mate waarop de bevindingen van dit onderzoek generaliseerbaar zijn naar andere contexten (Bryman, 2012). In het selectieproces van de respondenten is rekening gehouden met meerdere factoren, waardoor de onderzoekspopulatie een goed beeld vormt van de algehele populatie. De bevindingen uit dit onderzoek zouden daarom een goed beeld moeten schetsen van de ervaringen van alle gemeentecoördinatoren binnen Doortrappen, dus ook van de gemeentecoördinatoren die niet zijn geïnterviewd voor dit onderzoek. Dit maakt dat de bevindingen goed generaliseerbaar zijn binnen het programma Doortrappen.

4.5.2 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van het onderzoek betreft de herhaalbaarheid van het onderzoek. Dit is lastig te realiseren voor kwalitatief onderzoek, aangezien het vrijwel onmogelijk is om dezelfde omstandigheden van het onderzoek te repliceren in vervolgonderzoek (Bryman, 2012). Echter zijn er wel manieren om de betrouwbaarheid binnen kwalitatief onderzoek te vergroten.

Ten eerste hebben gedurende het onderzoeksproces meerdere collega's en medestudenten meegedacht over de aanpak en uitvoering van het onderzoek. Ten tweede

hebben medestudenten tijdens de codeerfase meegekeken of de juiste verbindingen werden gelegd tussen data en theorie. Ten derde is er een logboek bijgehouden waarin stappen uit verschillende fasen worden beschreven, waardoor de gemaakte keuzes ook terug te herleiden zijn voor vervolgonderzoek. Ten slotte is er gebruik gemaakt van een semigestructureerde topiclijst. Deze topiclijst zorgde ervoor dat bij elk interview naar dezelfde concepten werd gevraagd. Andere onderzoekers kunnen gebruik maken van dezelfde topiclijst om dit proces zo goed mogelijk te repliceren.

Hoofdstuk 5: Resultaten

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de dataverzameling weergegeven. De bevindingen worden aan de hand van de strategische driehoek gepresenteerd, namelijk *publieke waarde*, *legitimiteit en steun*, *operationele capaciteit* en de *spanningen* daartussen. De invloed van de Covid-19 crisis wordt aan het einde behandeld.

5.1 Publieke waarde

Publieke waarde wordt in dit onderzoek gedefinieerd als *“het beeld van opbrengsten wat het publiek ten goede komt en door publieke managers wordt gelinkt aan de activiteiten van de organisatie”*. In dit onderzoek zijn gemeentecoördinatoren gevraagd welke opbrengsten zij zelf relateren aan het uitvoeren van Doortrappen binnen hun gemeenten. Vervolgens worden deze genoemde opbrengsten geïncorporeerd met het publieke waardenpalet.

Uit de analyse komt naar voren dat alle respondenten het verbeteren van de fietsveiligheid van ouderen zeer belangrijk vinden, wat in lijn ligt met de hoofddoelstelling van het programma. De meerderheid van de respondenten geeft echter aan dat het programma daarnaast op meerdere vlakken opbrengsten bewerkstelligt. Het succes van Doortrappen wordt in de meeste gemeenten daarom niet alleen bepaald zodra het aantal fietsongevallen teruggebracht wordt naar nul. Per gemeente worden vaak verscheidene doelen opgesteld waar het programma aan bijdraagt. In de volgende drie paragrafen worden deze verschillende doelstellingen en opbrengsten per domein gepresenteerd, waarna de resultaten over de proceswaarden en doelgroep worden behandeld.

“Kijk. Naast verkeersveiligheid heb je het over het tegengaan van eenzaamheid, participatie, vitaliteit. Doortrappen is bij uitstek een programma dat daaraan bijdraagt.”

5.1.1 Verkeersveiligheid

Zoals genoemd wordt Doortrappen ingezet om opbrengsten te realiseren op het gebied van de fietsveiligheid van ouderen. Een voorbeeld van een doelstelling die een gemeente heeft laten opstellen is *“De oudere fietser in de gemeente langer en veiliger gebruik laten maken van de fiets als gezond en veilig vervoersmiddel”*. Het motto van Doortrappen ‘Veiliger fietsen tot je 100^{ste}’ wordt ook enkele keren aangehaald door respondenten als doelstelling binnen de gemeenten.

Meerdere respondenten benoemen dat het programma bijdraagt aan het verminderen van de fietsongevallen onder ouderen. Enkele respondenten benoemen letterlijk dat het programma wordt ingezet om het aantal fietsongevallen in de gemeente terug te brengen naar nul. Verder noemen enkele respondenten dat er meer aandacht komt voor een passende infrastructuur voor ouderen. Ouderen gaan dankzij het programma over de plaatselijke fietsinfrastructuur nadenken en kunnen deze input leveren aan de gemeente. Vervolgens kijkt de gemeente hoe de lokale infrastructuur kan worden verbeterd ten behoeve van de oudere doelgroep.

Naast de harde kant, de cijfers omtrent fietsongevallen en de infrastructuur, wordt er ook aandacht besteed aan de zachte kant van verkeerveiligheid. Zo blijkt het bijdragen aan de bewustwording van ouderen over de gevaren in het verkeer ook een opbrengst van het

programma. Deze bewustwording wordt gecreëerd via communicatiecampagnes, het aanspreken van ouderen in de eigen leefomgeving en het organiseren van evenementen. Daarnaast wordt gedragsverandering ten aanzien van fietsveiligheid als opbrengst genoemd. Deze gedragsverandering is tevens het andere hoofddoel van Doortrappen. Dit wordt volgens de respondenten bewerkstelligd door de doelgroep informatie te bieden over fietsaccessoires, de elektrische fiets, driewielers en veilig op- en afstappen. Respondenten omschrijven dat ouderen dankzij deze bewustwording een veiliger gevoel hebben op de fiets.

“We proberen ze bewust te maken van de gevaren van de elektrische fiets. Dat je harder gaat en sneller op een kruispunt afkomt. Dat je een goede fiets kiest. En natuurlijk het bekende spiegeltje. Het is voor hen niet meer zo makkelijk om te fietsen en op de weg te letten. In de weg zitten gaten en drempels, en dan moet je ook nog omkijken. Dat soort dingen, daar willen we de fietsers bewust van maken.”

5.1.2 Welzijn

Naast de opbrengsten op het gebied van verkeersveiligheid worden er andere opbrengsten genoemd die uit het programma voortvloeien. Zo worden er veel opbrengsten op het gebied van welzijn genoemd. Binnen twee gemeenten zijn opbrengsten op het welzijnsvlak zelfs de speerpunten van het programma. Respondenten benoemen binnen dit domein het verbeteren van de zelfredzaamheid, zelfstandigheid, geluk, sociaal contact en participatie van ouderen. De fiets wordt namelijk ook gezien als een middel waarmee ouderen in contact komen met de buitenwereld. Enkele respondenten merken op dat ouderen middels Doortrappen met elkaar in contact komen en vriendschappen opbouwen. Via dit contact onderneemt de doelgroep ook buiten het programma om activiteiten met elkaar. Ouderen bouwen op deze manier een netwerk op en raken hierdoor minder snel in sociaal isolement. Daarnaast merken meerdere respondenten op dat ouderen hunkeren naar activiteiten waarvoor men het huis uit kan komen. Eén respondent merkt zelfs op dat een deel van de doelgroep niet geïnteresseerd is in het fietsen an sich, maar juist op zoek is naar ontmoetingen en daarom deelneemt aan Doortrappen activiteiten. Ook benadrukken respondenten het belang van het plezier in het fietsen. Na een fietsongeluk stappen ouderen minder snel op de fiets, omdat men bang is om weer betrokken te raken bij een ongeluk en gewond te raken. Enkele respondenten benoemen dat het organiseren van activiteiten voor de doelgroep ervoor zorgt dat ouderen weer op de fiets stappen en het plezier in het fietsen terugvinden. Een gemeentecoördinator vertelt:

“We zien dat er sowieso een hele grote groep is die behoefte heeft aan iets leuks. Dus ik denk dat het sowieso al oplevert dat iedereen een leuke dag heeft. Maar ook dat je de gelegenheid biedt om ouderen onderling met elkaar in gesprek te laten gaan. Je ziet bijvoorbeeld ook dat ze nummers uitwisselen en dan op een andere tijd met elkaar gaan fietsen. Dus het programma draagt ook bij aan het tegengaan van eenzaamheid.”

5.1.3 Sport en bewegen

Ook worden door de meerderheid van de respondenten opbrengsten gerelateerd aan het domein sport en bewegen. Niet alleen de respondenten die in dit domein werkzaam zijn onderschrijven dit, maar ook respondenten in de verkeersveiligheid en welzijnshoek. De opbrengst die door de

meeste respondenten wordt genoemd is het in beweging brengen van ouderen. Respondenten willen ouderen langer gezond houden en zien de fiets als een middel om dit te realiseren. Een respondent omschrijft het volgende:

“Ik weet dat sommige gemeenten meer op fietsveiligheid zitten, maar wij hebben het meer vanuit gezondheid benaderd. Als ouderen langer kunnen blijven fietsen op een veilige manier dan denken wij dat dat gunstig is voor de gezondheid van de ouderen en past het binnen het speerpunt van ons gemeentelijk beleid.”

5.1.4 Proceswaarden

Met de proceswaarden worden de opbrengsten voor de gemeentelijke organisatie en uitvoeringsorganen besproken die de respondenten benoemen.

De respondenten zien een aantal opbrengsten die betrekking hebben op de publieke organisatie waar zij werkzaam zijn. Uit de data komt naar voren dat enkele respondenten een positieve uitstraling voor de gemeente als opbrengst zien. De respondenten die deze opbrengst benoemen zijn allen werkzaam bij de gemeente. Deze respondenten merken op dat wanneer een gemeente zich committeert aan een programma met een positieve uitstraling, de gemeente zich op een positieve manier kan profileren naar haar burgers toe om *goodwill* te kweken, wat toekomstige samenwerking met de lokale bevolking kan versoepelen. Meerdere respondenten benoemen daarnaast dat de gemeenten die meedoen zich willen karakteriseren als een ‘fietsvriendelijke gemeente’. Een respondent zegt:

“Voor de gemeente is het natuurlijk ook aantrekkelijk als we kunnen zeggen dat we een Doortrapgemeente zijn. Dat is voor mij qua PR best interessant, dat we ons kunnen profileren als Doortrapgemeente. Naast gezondheidsaspecten zitten er ook wat public relations aspecten aan. Het is goed voor het imago van de stad als we kunnen laten zien dat we hier ook activiteiten in ondernemen.”

Wat verder naar voren komt is dat Doortrappen de mogelijkheid aan gemeentecoördinatoren biedt om nieuwe verbindingen te leggen binnen de lokale omgeving. Respondenten komen in aanraking met stakeholders uit domeinen die, voorafgaand aan deelname aan Doortrappen, niet bij hen bekend waren. Ook geven respondenten aan dat er binnen de gemeentelijke organisatie verbindingen zijn gelegd met afdelingen die voorheen langs elkaar heen liepen. Het netwerk van de publieke organisatie wordt op deze manier zowel naar binnen als naar buiten versterkt en uitgebreid. Deze nieuwe samenwerkingsverbanden zijn voor het uitvoeren van Doortrappen zelf waardevol, maar kunnen ook gebruikt worden voor toekomstige projecten die in samenwerking met deze actoren worden uitgevoerd. Een respondent omschrijft dit als volgt:

“Ik vind het mooi dat je met het programma diverse verbindingen kunt leggen. Waarmee je ook binnenkomt bij andere domeinen zoals verkeer en vervoer en dat ik dus ook met nieuwe partners in aanraking kom. Het verbreedt ons werkveld en het draagt ook weer bij aan het vernieuwen van onze strategie en visie als organisatie waarin de buitenruimte een belangrijke rol gaat spelen.”

Alle respondenten zijn het er echter over eens dat de proceswaarden ondergeschikt zijn aan de andere opbrengsten. De opbrengsten voor de doelgroep staat in alle gemeenten centraal en daar gaat logischerwijs alle aandacht naar uit. Eén respondent omschrijft dat- *“het publieke belang groter is dan het eigen belang”*. Anderzijds benoemen enkele respondenten dat de gemeente in de uitvoering van het programma niet naar voren wil komen en dat de doelgroep dus vaak niet weet dat de initiatie van het programma vanuit de gemeentelijke organisatie komt. Dit resulteert in het feit dat deze respondenten niet vinden dat de uitvoering van het programma bijdraagt aan een beter imago van de gemeentelijke organisatie.

5.1.5 Doelgroep

Alle respondenten geven aan dat zij opbrengsten willen realiseren voor ouderen boven de 55 jaar. Echter zien sommige gemeentecoördinatoren deze doelgroep breder. De oorzaak hiervan is dat de respondenten aangeven dat zij uit de gemeente de terugkoppeling krijgen om meerdere doelgroepen in het programma te incorporeren. Bijgevolg is dat de genoemde opbrengsten betrekking hebben op een bredere doelgroep dan oorspronkelijk geformuleerd door het landelijk programmabureau. Een paar respondenten geven aan Doortrappen te willen gebruiken om inwoners met een migratieachtergrond kennis te laten maken met de fiets en deze veilig de weg op te helpen. Een respondent kreeg via een buurtcoach te horen dat een deel van deze groep nog moet leren fietsen en dat het programma hierbij kon assisteren. Het programma is in deze context naar behoren aangepast. Ook benoemt een enkeling de mogelijkheid om jongeren bij activiteiten te betrekken aangezien deze doelgroep op de weg oudere fietsers tegenkomt en hier rekening mee moet houden. Daarnaast heeft één respondent te maken met veel toeristen in de gemeente die gevaarlijke situaties in het verkeer veroorzaken. In deze gemeente wordt daarom ook geprobeerd om deze doelgroep bij activiteiten te betrekken om de fietsveiligheid van niet alleen de ouderen, maar ook de toeristen zelf te verbeteren.

5.1.6 Samenvatting

In beginsel noemen alle geïnterviewde respondenten de publieke waarde ‘het veiliger en langer te laten fietsen van ouderen via bewustwording en gedragsverandering’. Echter kan worden vastgesteld dat de publieke waarde van Doortrappen veel omvattender is. Er wordt op het gebied van verkeersveiligheid, welzijn en sport en bewegen een grote diversiteit aan publieke waarden aangehaald. Ook zeggen de gemeentecoördinatoren verscheidene proceswaarden te realiseren met het uitvoeren van het programma. Er valt hierbij op dat vooral gemeentecoördinatoren werkend binnen de gemeentelijke organisatie opbrengsten zien voor het imago van de gemeente. Verder wordt er naast de diversiteit van de publieke waarde zelf, ook aangegeven dat er verschil in zit op wie de publieke waarde betrekking heeft. Sommige gemeenten trekken de doelgroep van het landelijke programma breder en betrekken andere doelgroepen bij het programma, zoals immigranten.

Ter overzicht zijn de door de gemeentecoördinatoren genoemde publieke waarden van het programma Doortrappen in een publieke waardenpalet weergegeven. Hierbij moet worden aangegeven dat sommige publieke waarden zowel onder materiële als immateriële waarden konden worden ingedeeld, aangezien hiervoor geen duidelijke richtlijnen zijn opgesteld door Van der Torre et al. (2018). In hoofdstuk zeven zal hier verder op worden gereflecteerd.

	Materiële waarden	Immateriële waarden	Proceswaarden
Individueel perspectief	- Doelgroep langer laten fietsen - Doelgroep meer laten bewegen - Meer sociaal contact - Gebruik van hulpmiddelen op de fiets	- Veilig gevoel op de fiets - Gezondheid - Zelfredzaamheid - Zelfstandigheid - Bewustwording - Educatie - Vitaliteit - Plezier - Participatie	- Goodwill voor de gemeente - Opbouwen van lokaal netwerk - Verbetering interne samenwerking - Verbreding organisatievisie
Collectief perspectief	- Minder fietsongevallen - Fietsvriendelijke stad - Veiligere infrastructuur	- Sociale cohesie - Meer samenwerking - Gezonde samenleving - Leefbaarheid van gemeente	

Tabel 3. *Publieke waardenpalet van Doortrappen*

5.2 Legitimiteit en steun

In de vorige paragraaf zijn de publieke waarden behandeld die gemeentecoördinatoren relateren aan via het uitvoeren van Doortrappen. Om deze publieke waarde te realiseren dient de gemeentecoördinator volgens de wetenschappelijke literatuur steun te verwerven van de ‘*authorizing environment*’ (Moore, 1995). De steun van deze omgeving is noodzakelijk voor een publieke manager, aangezien vanuit deze omgeving financiële steun, werkondersteuning en publieke steun voortvloeit wat nodig is om werkzaamheden uit te voeren. In deze paragraaf wordt omschreven van welke belanghebbenden steun verworven moet worden, in welke vorm deze ondersteuning zich uit en in welke hoedanigheid de gemeentecoördinatoren deze ondersteuning actief zoeken. De belanghebbenden zijn opgedeeld in formele en informele belanghebbenden.

5.2.1 Formele belanghebbenden

Respondenten benoemen een aantal formele belanghebbenden, waarbij de wethouder, opdrachtgever en de provincie het vaakst benoemd worden. Aangezien alle respondenten al actief bezig zijn met het uitrollen van het programma in de gemeente, kan er worden vastgesteld dat enige vorm van goedkeuring voor het programma al heeft plaatsgevonden.

5.2.1.1 Wethouder

Ten eerste kan het gemeentelijk bestuur, specifiek de verantwoordelijke wethouder, onder de formele belanghebbenden worden geschaard. De meerderheid van de respondenten geeft aan dat de verantwoordelijke wethouder positief aankijkt tegen het programma en de gemeentecoördinator waar nodig ondersteunt. De ondersteuning van de wethouder uit zich in verschillende vormen, maar wat vooral wordt genoemd is de aanwezigheid tijdens de georganiseerde evenementen in het kader van Doortrappen. De meerderheid van de respondenten geeft aan dat tijdens deze evenementen de wethouder meedoet aan activiteiten en dat de wethouder de aanwezige pers en deelnemers te woord staat, waarin het gedachtegoed van het programma wordt benadrukt. Met deze aanwezigheid van de wethouder krijgt het programma volgens de respondenten meer media-aandacht en kan er worden aangetoond dat het programma breed wordt gedragen in de gemeente, wat de publieke steun voor het

programma ten goede komt. Hoewel deze aanwezigheid positieve gevolgen heeft voor de uitvoering van het programma, geven de meerderheid van de respondenten aan dat de wethouders verder niet erg nauw betrokken zijn bij de dagelijkse uitvoering van het programma. De wethouder weet in de meeste gemeenten dat Doortrappen wordt uitgevoerd en geeft goedkeuring voor de ontwikkelde plannen, echter hoeven gemeentecoördinatoren zich niet op wekelijkse basis te verantwoorden voor hun werkzaamheden. Hierdoor speelt de wethouder in de meeste gemeenten geen aanzienlijke rol en dient de gemeentecoördinator zich niet actief in te zetten om meermaals goedkeuring te vragen voor de uitvoering van het programma. Zoals eerder genoemd heeft het belangrijkste moment van steun verwerving van de wethouder, de goedkeuring op het project- of beleidsplan om Doortrappen uit te zetten in de gemeente, al plaatsgevonden.

“De wethouder moet je een soort van optrommelen. Vorig jaar met die kickoff moet je hem er echt bijvragen. Het is niet zo dat een wethouder spontaan uit de lucht komt vallen en vraagt naar wat wij hebben gedaan en wat hij van mij verwacht. Dat heb ik nog niet ervaren.”

5.2.1.2 Opdrachtgever

Ten tweede kan de opdrachtgever, ofwel de gemeente, worden gezien als formele belanghebbende. Hoewel in de vorige paragraaf de wethouder is besproken, die ook voor de gemeente werkt, gaat het in deze paragraaf over de verhouding tussen de gedetacheerde gemeentecoördinator en de gemeente als opdrachtgever. Deze relatie is dus alleen geldig voor tien van de veertien respondenten.

Respondenten geven aan verantwoording af te leggen bij de opdrachtgever aangezien zij de opdracht hebben gekregen het programma uit te voeren. De respondenten geven aan via deze opdracht een mandaat te hebben gekregen van de gemeente om het programma uit te voeren. De opdracht wordt verkregen door een projectplan op te stellen. Via deze manier wordt steun vergaard en wordt er overeenstemming bereikt met de opdrachtgever over het uitvoeren van het programma. Een respondent ziet dit proces echter als een ‘formaliteit’ en benadrukt dat de gemeente al voor de officiële goedkeuring een mondelinge toezegging heeft gegeven om het programma uit te voeren.

De meeste respondenten geven aan dat zij een contactpersoon binnen de gemeente hebben om de vooruitgang van Doortrappen mee te bespreken. Om steun van deze contactpersoon te behouden, nemen de respondenten deze contactpersoon mee in hun uitvoeringsplannen en is er ook ruimte voor inbreng van deze contactpersoon. Het verschilt per gemeente hoe nauw deze samenwerking verloopt. Enkele respondenten merken op dat de opdrachtgever het programma niet nauw controleert en er wordt zelfs door één respondent afgevraagd of mensen binnen de gemeente *“Weten wat het programma is en wat we nou eigenlijk doen”*. Daar staat tegenover dat sommige respondenten deze relatie als meer betrokken omschrijven. Het enthousiasme van de aangewezen contactpersoon en het werken in hetzelfde werkdomein worden genoemd als een oorzaak van de goede kwaliteit van de relatie. De opdrachtgever ondersteunt de respondenten op het gebied van het goedkeuren van opgestelde plannen, maar ook in het aanleveren van kennis en expertise en het fungeren als een klankbord. Meerdere respondenten geven aan dat de opdrachtgever met de connecties binnen ‘het gemeentehuis’ kennis kan vergaren die de respondenten niet in bezit hebben.

Respondenten, die veel kennis hebben van het sport en welzijnsdomein, geven aan dat een opdrachtgever binnen de verkeersveiligheid erg waardevol kan zijn voor hen.

“Zeker het stukje verkeersveiligheid is interessant. Dat is niet de expertise die we in huis hebben en is niet voor alle interventies nodig. Maar het is prettig om iemand met deze expertise in huis te hebben, die met een blik van verkeersveiligheid de plannen te bekijken of het allemaal wel klopt.”

Gemeentecoördinatoren blijken tevens een strategie te gebruiken om niet actief de steun van het bestuur of opdrachtgever te verkrijgen om Doortrappen uit te voeren. Respondenten zeggen dat het mogelijk is om het programma met de middelen van andere ‘potjes’ uit te voeren aangezien Doortrappen met relatief weinig financiële middelen uitgevoerd kan worden. Respondenten geven aan dat men Doortrappen koppelt aan andere bestaande projecten, subsidieregelingen of vrijgemaakte budgetten. Hiervoor is reeds financiële steun vrijgegeven waarmee het bestuur akkoord is gegaan. Door het maken van deze koppeling voorkomt de gemeentecoördinator dat het bestuur of opdrachtgever extra geld moet vrijmaken voor het uitvoeren van Doortrappen wat tegenstand en meer controle kan opwekken. In het geval van gemeentecoördinatoren werkend buiten de gemeente, wordt geput uit de zogeheten activiteitensubsidie wat ieder jaar wordt vrijgemaakt door de gemeente aan de uitvoerende organisatie. Meerdere respondenten geven aan dat ze zelf de keuze hebben om dit budget te gebruiken voor Doortrappen of andere activiteiten.

“ Kijk ik heb gewoon activiteitenbudget en Doortrappen past daar gewoon hartstikke goed in. Dus daar mag ik het van uitvoeren.”

5.2.1.3. Provincie

Ten slotte komt de provincie en de vervoerregio uit de analyse naar voren als formele belanghebbende. Respondenten ontvangen in meerdere gevallen financiële steun van de provincie, in de vorm van een subsidie. Een aantal respondenten geven aan dat zij zelf zijn benaderd door de provincie om zich te binden aan Doortrappen. Respondenten hebben zich in meerdere gevallen kunnen inschrijven voor een provinciale subsidie en kunnen vervolgens deze subsidie gebruiken om het programma uit te rollen in de gemeente. Ook hier wordt soms een koppeling gemaakt met diverse subsidieregelingen. In het geval van één respondent wordt de provinciale subsidie ‘Fiets en Fietsveiligheid’ aangeboden om het programma te financieren. Er wordt in dit geval dus geen aparte subsidie voor Doortrappen vrijgesteld, maar indirect gebruik gemaakt van de ondersteuning van de provincie.

Naast deze financiële steun levert de provincie ook algemene ondersteuning aan de gemeentecoördinatoren. Iedere provincie heeft een kwartiermaker aangesteld die de gemeentecoördinatoren ondersteunt in de dagelijkse uitvoering. Over het algemeen zijn de respondenten positief over de relatie met deze kwartiermaker. Kwartiermakers blijken vooral tijdens de beginfase van nut te zijn met het aanleveren van informatie over het programma. Verder helpen ze bij het opstellen van de subsidieaanvragen en andere werkzaamheden. Ook houden de kwartiermakers een vinger aan de pols om te controleren of alles goed verloopt in de gemeenten. Een paar respondenten hebben mindere positieve ervaringen met de toegewezen

kwartiermaker, aangezien zij nog geen contact hebben gehad met deze contactpersoon. Zij zouden het fijn vinden als er meer moeite wordt gedaan om contact te zoeken met gemeentecoördinatoren, voornamelijk om kennisdeling te bevorderen. Een respondent zegt over de positieve relatie met de kwartiermaker het volgende:

“De lijn tussen mij en de kwartiermaker is zo kort. Als er een vraag opkomt kan ik haar appen, bellen, mailen. Eigenlijk een soort; u vraagt, wij draaien idee. En dat is zowel voor haar als voor mij. Dat is een hele prettige relatie”

5.2.2 Informele belanghebbenden

Uit de analyse blijkt dat de lokale en regionale media in bijna alle gemeenten positief berichten over Doortrappen. De meerderheid van de respondenten geven aan dat zij de media meenemen in het uitvoeringsproces, aangezien positieve mediaberichtgeving aandacht genereert voor het programma. Respondenten noemen de lokale krant, regionale krant, radio, regionale omroepen, weekbladen en huis-aan-huis bladen waar positief over Doortrappen activiteiten wordt bericht. De lijnen met de lokale mediaplatformen zijn vaak kort, waardoor het voor gemeentecoördinatoren ook mogelijk is om ook zelf stukken aan te leveren. Dat respondenten zelf de gelegenheid hebben om persberichten in de lokale media te plaatsen illustreert de laagdrempelige relatie tussen deze twee actoren. Een aantal gemeentecoördinatoren hoeven geen rekening te houden met eventuele negatieve berichtgeving, aangezien zij zelf de goedkeuring hebben gekregen om over activiteiten te kunnen berichten. Hoewel de regionale mediaplatformen op een grotere afstand staan van de gemeentecoördinatoren geven de respondenten aan dat er ook op dit niveau voldoende positieve aandacht is voor het programma. Wel komt het minder vaak voor dat er op dit niveau bericht wordt over het programma.

“Als je wat naar de stadskrant stuurt wordt het altijd wel geplaatst. Bij het weekblad hebben we veel kans, want daar kopen we ook voor andere activiteiten advertenties. Dan kunnen we ook wel redactioneel wat extra's plaatsen. Het regionale dagblad, die hebben ook wel een keer wat geplaatst, maar daar ben je eigenlijk altijd afhankelijk van hen. Zij doen nooit toezeggingen over de plaatsingen.

5.2.3. Samenvatting

Uit de interviews blijkt dat de geïnterviewde gemeentecoördinatoren drie formele belanghebbenden noemen; de wethouder, de opdrachtgever en de provincie. De gemeentecoördinatoren zijn in zekere zin afhankelijk van deze belanghebbenden. In de meeste gevallen ontvangen de gemeentecoördinatoren financiële middelen en andere ondersteuning uit deze hoek. Echter wordt er wel aangegeven dat er het voor de gemeentecoördinatoren geen dagelijkse bezigheid is om steun actief te verkrijgen van deze belanghebbenden.

De onderzoeksresultaten laten tevens zien dat de gemeentecoördinatoren geen moeite hebben om positieve aandacht voor het programma te genereren vanuit de media; er wordt enkel positief over bericht. Dit komt aan de ene kant doordat de media graag bericht over de uitvoering van het programma, aangezien het een positieve uitstraling heeft, en aan de andere kant doordat gemeentecoördinatoren zelf invloed hebben op de berichtgeving. Aangezien de gemeentecoördinatoren van zowel de formele als de informele belanghebbenden voldoende

steun ontvangen, ervaren de gemeentecoördinatoren steun en zijn daardoor vrij om aan de slag met het uitvoeren van het programma. Dit wordt verder toegelicht in de volgende paragraaf.

5.3 Operationele capaciteit

De vorige paragraaf ging over het proces van het verkrijgen van de benodigde middelen en autoriteit. Deze paragraaf gaat in op hoe publieke managers gebruik maken van deze input om de gewenste publieke waarde te creëren. In andere woorden, de uitvoering van het programma. De resultaten uit de interviews worden onderverdeeld volgens de interne capaciteit en de externe capaciteit van het programma. Ten slotte worden de activiteiten toegelicht.

5.3.1 Interne capaciteit

De interne capaciteit omvat de organisatieprocessen en middelen die binnen de organisatie beschikbaar zijn en worden gebruikt om publieke waarde te creëren.

5.3.1.1 Financiële middelen

Een middel wat voortvloeit uit het element *legitimiteit en steun* zijn de financiële middelen die de gemeentecoördinatoren voorhanden hebben gekregen van de *authorizing environment* om Doortrappen in de gemeenten uit te voeren.

Uit de analyse blijkt dat de beschikbare financiën voor een deel worden gebruikt om de professionele inzet van de respondenten te bekostigen. Hierbij wordt er door de respondenten opgemerkt dat de uren van externen aanmerkelijk duurder zijn dan de uren van gemeenteambtenaren. Er zit tevens verschil tussen de reactie van de respondenten als het gaat over de tijdsinvestering die men in Doortrappen steekt. De tijdsinvestering verschilt van twee uur in de week tot tweeënhalve dag in de week. Deze tijdsinvestering is een gemiddelde over een langere periode. In periodes waar geen activiteiten worden georganiseerd, wordt er door de respondenten minder tijd besteed aan het programma, aangezien er simpelweg minder te doen is. In periodes rondom activiteiten is dit weer een stuk meer. Verder vermelden de respondenten dat de opstartfase van Doortrappen in de gemeente als intensief wordt ervaren. In deze fase worden werkuren gebruikt om het plan van aanpak en het projectplan te schrijven en wordt het lokale netwerk in kaart gebracht. Vervolgens worden de contacten met de lokale partners voor het eerst gemaakt. Als de eerste contacten zijn gelegd en de eerste activiteit is geweest ervaren de respondenten een lagere werkdruk. De tijdsbesteding gaat dan vooral uit naar onderhoud en het plannen van vervolg activiteiten.

“Ik denk dat het investeren op het begin heel veel tijd kost. Maar als je er aan het begin veel in investeert, is het daarna alleen maar onderhoud. Als je eenmaal hebt geïnvesteerd in het netwerk wat je hebt opgezet is het makkelijk om daar op voort te bouwen.”

Verder worden volgens de respondenten financiële middelen ingezet om producten te ontwikkelen en activiteiten te organiseren. Voorbeelden van deze producten zijn goodiebags tijdens activiteiten, fietsspiegels om uit te delen, communicatiemiddelen zoals flyers en posters om activiteiten te promoten en het opnemen van promotie filmpjes. Daarnaast moeten er voor activiteiten locaties worden afgehuurd en wordt er ondersteunend materiaal aangeschaft. Enkele respondenten merken op dat er relatief gezien erg veel geld gaat naar het ontwikkelen van deze

producten en dat dit geld beter aan andere kostenposten kan worden uitgegeven, zoals werkuren. Het doel van ontwikkelen van de promotieproducten is om bij de doelgroep meer naamsbekendheid te creëren voor het programma, echter ziet één respondent niet het gewenste effect terug van deze inzet.

“Ik heb heel braaf in mijn gemeente tijdens de eerste Doortrappendag de producten uitgedeeld. Maar ik heb ze niet meer teruggezien. Ik heb niet het idee dat mensen er echt iets aan hebben gehad. Ik heb bijvoorbeeld nergens een zadelhoesje gezien. Dat is gewoon zonde.”

5.3.1.2 Landelijk programmabureau

Tot de interne operationele capaciteit wordt ook de ondersteuning van het landelijke programmabureau beschouwd.

De meeste respondenten geven aan dat ze meermaals gebruik maken van de ‘toolbox’ die het programmabureau aan de uitvoerders aanbiedt. De ontwikkelde interventies uit deze toolbox worden zowel los als in combinatie door de gemeentecoördinatoren gebruikt. Over het algemeen zijn de respondenten positief over de toolbox van het landelijk programmabureau. Met name het feit dat de respondenten het wiel niet opnieuw uit hoeven te vinden wordt gezien als een fijne bijkomstigheid. Respondenten beschrijven dat de toolbox een duidelijk en goed beeld geeft over wat er allemaal mogelijk is in het uitvoeren van het programma, wat de opstartfase van het programma vergemakkelijkt. Tevens verwoorden enkele respondenten dat zij door de toolbox worden gedwongen na te denken over de implementatie van het programma in de eigen gemeente. Zo wordt er per gemeente bepaald waar er lokaal behoefte is aan welke interventies en hebben de gemeentecoördinatoren de mogelijkheid om interventies uit te werken of zelf nieuwe interventies te ontwikkelen.

“Ik denk dat we op het begin vooral de interventies heel erg hebben geraadpleegd. Om te kijken naar wat er allemaal al is en welke ideeën er zijn. Ik merk dat we nu gewoon een beetje ons eigen plan daarin trekken en doen wat we zelf denken dat werkt. Maar het heeft natuurlijk, vooral aan het begin, zeker een meerwaarde.”

De twee interventies die door de meeste respondenten worden benoemd zijn de DoortrappenRadar en de gesprekskaarten. Respondenten werkzaam binnen verkeersveiligheid geven aan dat deze twee interventies van toegevoegde waarde zijn voor de uitvoering van het programma. De Doortrappenradar wordt door respondenten gebruikt om het lokale netwerk met daarin samenwerkingspartners in beeld te brengen. De gesprekskaarten worden als middel gebruikt om ouderen te laten praten over bepaalde verkeerssituaties, zoals gevaarlijke kruispunten of de dode hoek. Een respondent zegt dat de gesprekskaarten ouderen dwingt na te denken over hun eigen verkeersveiligheid en dat mensen het prima vinden om hierover te praten. Een andere respondent omschrijft dat deze kaarten helpen om de meningen en belangen van de doelgroep op te halen. Deze input wordt vervolgens gebruikt om het programma beter in te richten ten behoeve van de doelgroep.

Aan de andere kant geven respondenten, werkend in de domeinen sport & bewegen en welzijn, aan dat zij deze interventies minder gebruiken. De reden hiervan is dat deze respondenten zelf al een goed beeld hebben van eventuele samenwerkingspartners aangezien

zij met het uitvoeren van andere programma's al met hen in contact staan. Over de gesprekskaarten zegt een respondent dat het vanuit haar eigen beleving onnatuurlijk aanvoelt om deze gesprekskaarten als hulpmiddel te gebruiken. Een andere respondent beaamt dit en zegt: *“Dat komt omdat het voeren van gesprekken met de doelgroep ook ons vak is. Wij hebben dit soort hulpmiddelen niet nodig door onze ervaring”*. In deze situaties worden de belangen van de ouderen ongeacht het gebruik van de gesprekskaarten goed opgehaald.

Daarnaast organiseert het programmabureau kwartaalbijeenkomsten die als prettig worden ervaren door alle gemeentecoördinatoren. Het bevorderen van kennisdeling tussen de gemeentecoördinatoren onderling wordt als een toegevoegde waarde gezien. Hoewel sommige respondenten aangeven dat zij zelf zelden contact zoeken met andere gemeenten, vinden alle respondenten het fijn om van anderen gemeenten te horen wat er speelt. Hier halen zij inspiratie uit om in eigen gemeente toe te passen. Een aantal respondenten geven aan dat tijdens deze bijeenkomsten bestaande ideeën over de aanpak van het programma worden bevestigd en er nieuwe ideeën worden opgedaan. Zo werd er door meerdere respondenten aangegeven dat de laatste kwartaalmeeting ervoor zorgde dat gemeenten nu aan de slag gaan met de Doortraproutes. Dit was een interventie die tijdens de bijeenkomst werd geïntroduceerd.

“Zo’n bijeenkomst van laatst is nuttig om aan iedereen te laten zien wat er al gebeurt. Dat is lekker laagdrempelig en het is belangrijk om te delen wat alle gemeenten doen.”

Een aantal respondenten geven aan dat sommige bijeenkomsten minder relevant zijn voor de gemeentecoördinatoren die meer ervaring met het programma hebben, aangezien de focus veel wordt gericht op de beginstappen van het programma. Zij willen de kwartaalbijeenkomsten meer toegespitst willen zien op problemen waar gemeentecoördinatoren in de dagelijkse uitvoering tegenaan lopen. Een respondent noemt als voorbeeld aparte werkgroepen waarin gemeenten met dezelfde eigenschappen, zoals grootte en fase van het programma, bij elkaar worden gezet om ervaringen uit te delen.

“Het lijkt me wel relevant en interessant om dat te doen met grote gemeenten. Ook omdat in steden natuurlijk dezelfde dingen spelen, ook juist die oudere migranten. Bij ons spelen andere dingen dan op een plattelandsgemeente.”

5.3.1.3 Menselijk kapitaal

Menselijk kapitaal wordt vanuit de literatuur ook aangedragen als onderdeel van de interne capaciteit. Hierbij kunnen een aantal kenmerken aangedragen worden die het behalen van de publieke waarde propositie faciliteren, zoals werkervaring, ondersteuning van collega's en het moraal van de publieke manager (Moore, 2013).

Ten eerste heeft de werkervaring van de gemeentecoördinator invloed op het uitvoeringsproces. Uit de analyse komt naar voren dat respondenten, die uit de domeinen sport & bewegen en welzijn afkomstig zijn, vaker ervaring hebben gehad met de werkzaamheden die horen bij het uitvoeren van Doortrappen. Deze respondenten geven aan dat ze bekend zijn met het stimuleren van samenwerkingsverbanden, in contact te komen met de doelgroep en lokale partners, vrijwilligers werven en het hebben van een verbindende rol. Ze geven aan gebruik te

maken van het eigen netwerk die door de jaren heen door henzelf zijn opgebouwd wat het uitvoeringsproces van Doortrappen binnen de gemeente versneld en versoepeld.

Aan de andere kant geeft een respondent aan dat haar collega's meer moeite hebben met beleidszaken, zoals het opstellen van een projectplan in samenspraak met de wethouder. Respondenten, die deze ervaring niet hebben, hebben daarom meer moeite tijdens de beginfase van het programma. Deze respondenten werken vooral binnen het domein verkeersveiligheid. Een respondent illustreert:

“Vooral hoe je begint vond ik zelf een hele lastige. Uiteindelijk heb je de neiging om alles zelf te doen, maar dat is bij zo'n project niet zo. Je moet het eigenlijk breder uitzetten, dus over sport, welzijn en verkeersveiligheid. Het heeft wel tijd gekost om dit in je eigen bewustzijn te krijgen, dat het niet is dat ik dingen moet organiseren, maar dat je een breder netwerk moet opzetten. Dat vind ik nog steeds wel lastig hoor.”

Een tweede kenmerk wat bij menselijk kapitaal binnen Doortrappen aan bod komt is de mate van ondersteuning van collega's binnen de organisatie. Hoewel de meeste respondenten aangeven dat Doortrappen individueel binnen de organisatie wordt uitgevoerd, komt het ook voor dat gemeentecoördinatoren interne ondersteuning krijgen op diverse gebieden. Zo hebben een aantal respondenten naast collega's die op het gebied van communicatie ondersteuning bieden. Deze collega's schrijven persberichten, schrijven artikelen voor de website en sociale media en werken de communicatiemiddelen uit. Dit bevordert aan de ene kant de naamsbekendheid van het programma en verlaagt aan de andere kant de werkdruk van de gemeentecoördinatoren. Respondenten die kunnen terugvallen op meerdere collega's benoemen dat zij verder zijn in het uitrollen van het programma en kunnen meer bewerkstelligen dan als zij alle werkzaamheden individueel zouden moeten uitvoeren.

Afsluitend is de intrinsieke motivatie van de publieke manager zelf een kenmerk binnen menselijk kapitaal. Een hoge intrinsieke motivatie onder de publieke managers kan ervoor zorgen dat de publieke manager meer werk verzet en kan ook een positieve uitstraling hebben naar anderen, wat het programma ten goede komt. De meeste respondenten geven over het algemeen aan enthousiast te zijn om aan het programma te werken. Respondenten geven hier verschillende redenen voor. Zo geeft iemand aan zelf een fietsfanaat te zijn, waardoor het programma veel raakvlakken heeft met de eigen interesses. Een andere respondent vindt dat het 'structurele karakter' van Doortrappen goed aansluit bij de eigen werkwensen. Daarnaast vertelt een respondent dat een familielid zelf betrokken is geraakt bij een fietsongeluk en daardoor de negatieve gevolgen hiervan van dichtbij heeft meegemaakt, waardoor het belang om met een dergelijk programma bezig te zijn extra wordt benadrukt. Er wordt meerdere malen aangegeven dat door het enthousiasme vaker wordt overgewerkt en dat er daarom meer werkzaamheden worden voltooid.

“Ik krijg gewoon energie als ik zo'n club zie fietsen, de mensen zie genieten van het landschap, met elkaar in gesprek gaan en daarmee in beweging blijven. Dat is het belangrijkste voor mij. Ik moet daar wel tijd voor vrij maken en als ik dat in mijn eigen tijd moet doen vind ik het eigenlijk helemaal prima.”

5.3.2 Externe capaciteit

De externe capaciteit betreft de beschikbare middelen die buiten de grenzen van de eigen publieke organisatie liggen. Een speerpunt van het *Public Value Management* is dat publieke waarde gecreëerd moet worden in samenspraak en samenwerking met de lokale context (Van der Steen et al., 2015).

Alle respondenten geven aan dat men actief op zoek gaat naar lokale partners om samenwerkingsverbanden op te zetten. Deze partners worden breed gezocht, waardoor er een grote variëteit aan partners uit de analyse komt. Het betreffen zowel private, publieke als semipublieke organisaties. Een respondent omschrijft de algemene aanpak van het betrekken van lokale partners als volgt:

“Onze aanpak is heel erg gestoeld op het opzetten van een netwerk van lokale partners waar energie zit om iets te doen met de verkeersveiligheid van ouderen. Dus we zijn eigenlijk voortdurend opzoek naar en in gesprek met uitvoeringspartners in de gemeente. Dat zijn partners die dichtbij de doelgroep staan, dus dat gaat van sportorganisaties, tot kerken, tot buurthuizen, tot sociale ondernemingen. We zijn met hen in gesprek en we proberen te kijken waar energie zit en we proberen met hen activiteiten op te zetten om die oudere fietsers te bereiken.”

Andere partners die meerdere malen door de respondenten worden genoemd zijn; rijwielzaken, fysio/ergotherapeuten, wielergroepen, buurtsportcoaches en lokale welzijnsorganisaties. Hoewel voorgaande partners vaker worden genoemd, geven respondenten aan op zoek te gaan naar lokale partners die kunnen bijdragen aan de doelstellingen van de gemeente. Hierdoor worden er binnen elke gemeente netwerken opgebouwd bestaande uit verschillende actoren. Een voorbeeld hiervan is de aanpak van een respondent uit een niet-stedelijke gemeente. Binnen deze gemeente blijken veel landbouwvoertuigen op het wegennet te rijden, wat gevaarlijke situaties oplevert voor de oudere fietser. Hierom is er een samenwerkingsverband opgezet met de lokale landbouw- en transportbedrijven om ouderen langs te laten komen en te laten praten over de dode hoek en andere verkeerssituaties met betrekking tot landbouwvoertuigen.

Het betrekken van deze lokale partners heeft meerdere voordelen, benoemen de respondenten. Zo wordt er omschreven dat het betrekken van lokale partners ervoor zorgt dat er lokaal draagvlak wordt gecreëerd en vertrouwen wordt opgewekt bij de doelgroep. Tevens merken een aantal respondenten op dat deze werkwijze de borging van het programma veilig stelt. Uiteindelijk is het doel van de respondenten niet om een Doortrappen activiteit eenmalig uit te voeren, maar dat het programma verduurzaamt in de gemeente. De verwachting van de meeste respondenten is dat Doortrappen op den duur eigen wordt gemaakt door de lokale partners en vervolgens op eigen initiatief activiteiten gaan ondernemen. Dit wordt als volgt omschreven:

“In mijn ideale wereld zou het zo moeten zijn dat ik help bij het opstarten en vormen van zo’n netwerk en dat ik daarna misbaar ben. En dat is het fijnste. Dus ik probeer zo veel mogelijk van onderuit die activiteiten tot stand te laten komen”

Een ander voordeel is dat lokale partners de gemeentecoördinatoren op verschillende manieren ondersteunen in de uitvoering. Rijwielhandelaren worden ingezet om tijdens activiteiten een fietscheck uit te voeren voor de deelnemers, voorlichting te geven over eventuele aanpassingen op de fiets en het verspreiden van communicatiematerialen. Fysio- en ergotherapeuten worden benaderd om ouderen veilig op en af te laten stappen en zorgen voor de nodige inhoudelijke kennis qua letselschade. Buurtsportcoaches worden ingezet om ouderen beweegoefeningen te laten doen zowel op locatie als thuis.

Verder zeggen respondenten dat lokale partners ook van belang zijn bij het bereiken van de doelgroep. Elke organisatie brengt zijn eigen netwerk mee, waar gemeentecoördinatoren gebruik van kunnen maken om de doelgroep te benaderen. De grootte van het netwerk wordt door meerdere respondenten bestempeld als een olievlek die over de hele gemeente wordt verspreid. Alle netwerken bij elkaar vormen uiteindelijk een geheel met Doortrappen als katalysator.

5.3.3 Activiteiten

Uiteindelijk zorgt de operationele capaciteit ervoor dat er verschillende activiteiten worden georganiseerd en acties worden ondernomen om de beoogde publieke waarde van de organisatie te realiseren. Deze activiteiten en acties kunnen worden gezien als de *output* van het programma. Respondenten benoemen een variëteit aan geleverde output.

Veel gemeenten starten met een zogenoemd kick-off evenement, wat wordt gezien als het officiële startsein waarmee wordt aangegeven dat de gemeente aan de slag gaat met Doortrappen. Deze evenementen worden in iedere gemeente ongeveer hetzelfde ingedeeld en fungeren als eerste stap om de doelgroep kennis te laten maken met de boodschap van het programma. Er wordt vaak een fietstocht uitgezet, waar verschillende interventies omheen worden verwerkt.

Ook worden er beweeglessen gegeven aan ouderen in samenwerking met de fysiotherapeut en buurtsportcoach. Er wordt in deze lessen gebruik gemaakt van de FietsFitOefeningen waarmee ouderen de spieren trainen die worden gebruikt tijdens het fietsen, waardoor ouderen een veiliger gevoel krijgen op de fiets.

Verder is er aandacht voor het trainen van de professionals. Dit houdt in dat er een cursus wordt gegeven aan de lokale fysiotherapeut, ergotherapeut of rijwielhandelaar om Doortrappen te verweven in hun dagelijkse werkzaamheden. Hiermee wordt getracht de doelgroep vaker en op een efficiëntere manier te bereiken. Daarnaast geeft een respondent aan dat er vrijwilligers worden opgeleid om ouderen veilig in groepen te laten fietsen, die vervolgens ingezet kunnen worden bij activiteiten rondom Doortrappen.

Eveneens worden er fietsgroepen opgericht, werkbijeenkomsten georganiseerd en wordt er via de media en eigen sociale media kanalen ‘content’ gecreëerd, zoals een quiz of het verfilmen van de FietsFitOefeningen, om ouderen online te bereiken. De ontwikkelde communicatiemiddelen worden naast deze mediakanalen ook handmatig verspreid. Respondenten noemen meermaals dat er flyers, posters en andere middelen worden afgegeven bij de lokale samenwerkingspartners.

5.3.4 Samenvatting

In deze paragraaf is de operationele capaciteit van publieke managers binnen Doortrappen in kaart gebracht. Uit de onderzoeksresultaten kan worden geconcludeerd dat de operationele capaciteit van het programma uit meerdere componenten bestaat. Zo hebben gemeentecoördinatoren financiële middelen om de werkuren en georganiseerde activiteiten te bekostigen. De werkervaring, ondersteuning van collega's en de eigen intrinsieke motivatie omvatten het menselijk kapitaal van de publieke manager en hebben ieder invloed op de output van het programma. Verder benoemen de gemeentecoördinatoren de voorhanden toolbox, aangedragen door het programmabureau, als nuttige middel om de uitvoering van het programma beter in te richten. Ook blijken gemeentecoördinatoren ook gebruik te maken van de beschikbare middelen buiten de grenzen van de organisatie. Gemeentecoördinatoren zetten samenwerkingsverbanden op met een divers gezelschap aan stakeholders, partners en actoren, die ieder een unieke bijdrage leveren aan het behalen van de publieke waarde propositie. Uiteindelijk worden de verkregen middelen vanuit de *authorizing environment* vertaald naar output. In de casus Doortrappen neemt de output de vorm aan van kick-off evenementen, het organiseren van beweeglessen voor ouderen en trainingen voor professionals en activiteiten rondom de communicatie van het programma.

Waar gemeentecoördinatoren een verbeterpunt voor het programma zien is op het gebied van de kwartaalbijeenkomsten. Hoewel zij de kwartaalbijeenkomsten zeer nuttig vinden om kennis op te doen van mede gemeentecoördinatoren, zien sommige gemeentecoördinatoren dat zij specifiekere inzichten willen krijgen over bepaalde problemen die zij ervaren in de uitvoering. Zij zien het de taak van het landelijk programmabureau om hen hierbij te helpen en meer gerichte bijeenkomsten te organiseren.

5.4 Spanningen

Om maximale publieke waarde te creëren moeten de drie elementen van de strategische driehoek in balans worden gebracht (Moore, 1995). In complexe omgevingen lopen publieke managers echter in dit proces tegen problemen aan, die als spanningen tussen elementen te boeken staan (Van de Noort et al., 2017; Van der Torre et al., 2018). Het beschrijven van deze spanningen kunnen helpen bij het concretiseren van problemen in de uitvoering en kan vervolgens aanknopingspunten vormen voor verbeterpunten. Deze paragraaf gaat dieper in op de mate waarop gemeentecoördinatoren de eerder genoemde spanningen ervaren.

5.4.1 Sturingsspanning

Binnen het programma Doortrappen gaat de sturingsspanning over de relatie tussen de belangen van de gemeentecoördinator en de belangen van de wethouders, provincie en opdrachtgevers en andere stakeholders.

Er wordt unaniem ervaren dat de doelstellingen van de *authorizing environment* overeenkomt met de doelstellingen van de respondent. Dit zorgt ervoor dat de respondenten weinig tot geen sturingsspanning ervaren in de uitvoeren van het programma. Er wordt erkend dat de doelen die men nastreeft over het algemeen positieve doelen zijn, waar mensen het niet zo gauw oneens over kunnen zijn. Zoals een respondent zegt: “Iedereen vindt beweging en veiligheid wel belangrijk, dus daarom komen de doelstellingen wel overeen.”

Ook geeft een respondent, werkzaam binnen een kleine gemeente, aan dat zij zelf het verkeersbeleid, waar Doortrappen deel uitmaakt, bepaalt voor de gemeente. Hierdoor hoeft zij in mindere mate haar eigen doelstellingen af te stemmen met andere belanghebbenden en is er dus geen sprake van sturingsspanning.

Waar de doelstellingen soms wel uit elkaar liggen is tussen de gemeentecoördinator en sommige lokale partners. Hoewel er wordt benoemd dat de lokale partners iets goed willen doen voor de doelgroep, geven een aantal respondenten aan dat de lokale partners ook participeren aan Doortrappen om eigen inkomen te verwerven. Lokale partners kunnen door in contact te komen met deze doelgroep nieuwe leden werven, nieuwe klanten binnenhalen en eigen goodwill kweken voor het bedrijf. Of hoe een respondent het omschrijft: *“Voor de fysio heeft het gewoon te maken met keiharde knaken”*. Het verschil in doelstellingen wordt echter niet als negatief beschouwd. De meeste respondenten geven aan dat zij juist zelf opzoek gaan naar deze situaties om een ‘win-win situatie’ te creëren, waardoor het makkelijker wordt om lokale partners aan het programma te binden.

5.4.2 Legitimatiespanning

Binnen het programma Doortrappen slaat de legitimatiespanning op de verhouding tussen de manier waarop de gemeentecoördinator het programma uitvoert en hoe de *authorizing environment* hier tegenaan kijkt.

Als naar deze spanning wordt gevraagd komt regelmatig de omschrijving ‘een programma met de lange adem’ naar voren. Doordat het programma zich richt op gedragsverandering en dit zich niet in korte termijn laat meten, merken respondenten op dat er geen harde resultaten kunnen worden getoond aan de belanghebbenden. Over het algemeen wordt dit niet als negatief ervaren door de *authorizing environment* waardoor de respondenten geen druk voelen om harde cijfers of concrete resultaten te laten zien. Van legitimatiespanning blijkt binnen het programma dus nauwelijks sprake, waardoor de respondenten voldoende vrijheid krijgen om hun taken uit te voeren op de manier waarop zij dat willen. Enkele respondenten geven wel aan dat zij worden afgerekend op wat zij opleveren. Om deze legitimatiespanning te verzachten hebben deze respondenten zelf een eigen evaluatiesysteem opgezet, aangezien deze vanuit het programmabureau ten tijde van het onderzoek nog niet was aangeleverd. In de vorm van opgestelde verslagen van georganiseerde activiteiten wordt er aan deze behoefte van de formele belanghebbenden voldaan.

5.4.3 Prestatiespanning

De prestatiespanning gaat over de spanning of gemeentecoördinatoren met de beschikbare middelen de beoogde publieke waarde kunnen realiseren.

Er wordt bij deze spanning vooral gesproken over financiële middelen en, direct hieraan gerelateerd, de beschikbare uren die de gemeentecoördinatoren hebben om te besteden aan Doortrappen. Over het algemeen zegt de meerderheid van de respondenten genoeg middelen beschikbaar te hebben om de doelstellingen van de gemeente te behalen. Tegelijkertijd geven tien respondenten aan dat het natuurlijk altijd welkom is om meer middelen te krijgen, waarmee meer gedaan kan worden. Een respondent illustreert: *“Meer is natuurlijk altijd beter, maar voor nu is het voldoende om even lekker uit de voeten te komen”*. De meeste respondenten geven zelf aan dat de opgestelde begroting vaak voldoende was. Daar komt bij kijken dat vijf respondenten

aangeven dat door de gevolgen van de Covid-19 crisis veel activiteiten niet door konden gaan, waardoor er zelfs budget over is gebleven.

Uit de interviews blijkt dat respondenten vinden dat de kosten om Doortrappen uit te voeren erg laag zijn. Er wordt met relatief weinig middelen veel werk verricht. Dankzij de opgezette samenwerkingsverbanden met lokale partners hoeven er voor veel activiteiten geen hoge prijzen worden betaald. Daar komt nog bij dat respondenten zelf creatief op zoek gaan naar manieren om de financiële kosten te drukken. Sommige respondenten omschrijven dat zij op zoek gaan naar gratis locaties om activiteiten te organiseren en kunnen vaak bepaalde kortingen regelen aangezien zij in de ogen van partners met een mooi initiatief bezig zijn waar mensen graag aan willen meewerken.

Een respondent, werkend binnen verkeersveiligheid, geeft daarnaast aan dat Doortrappen een goedkoop alternatief is om iets te doen op het gebied van verkeersveiligheid. Zij geeft aan dat er traditioneel weinig geld naar infrastructuur gaat in haar gemeente, waardoor er binnen haar kleine gemeente vaak geen initiatieven in de hoek van verkeersveiligheid wordt opgezet. Ze omschrijft: *“Voor dit project konden met weinig financiële middelen toch veel bereiken op het gebied van verkeersveiligheid”*

Enkele respondenten geven wel aan dat om het programma echt te laten slagen er een landelijke campagne moet worden opgezet. Er wordt hier door deze twee respondenten gerefereerd naar de landelijke BOB-campagne, die ook op gedragsverandering inspeelt. Een landelijke campagne zou kunnen volgens de respondenten kunnen helpen aangezien zij het programma dan niet telkens opnieuw onder de aandacht hoeven te brengen bij mensen. Door hierin te investeren zal het onderwerp fietsveiligheid bij ouderen sneller doordringen. Gemeenten hebben alleen niet voldoende middelen om dit te organiseren, waardoor dit plan voor de gemeentecoördinatoren niet binnen de reële opties behoort en meer als droomscenario wordt geschetst. Er wordt hierbij door de respondenten gewezen naar het landelijk programmabureau, aangezien er wordt beargumenteerd dat er binnen het ministerie wellicht meer geld beschikbaar is voor een dergelijke campagne.

5.4.4. Samenvatting

Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat publieke managers in de context van Doortrappen tegen weinig spanningen tussen de elementen van de strategische driehoek aanlopen. De publieke manager en belanghebbenden streven naar dezelfde doelstellingen en daarnaast wordt de werkwijze om deze doelstellingen te behalen door de belanghebbenden goedgekeurd. Bij de prestatiespanning merken gemeentecoördinatoren enige spanning. Om de beoogde publieke waarde te realiseren noemen meerdere gemeentecoördinatoren dat met meer capaciteit en financiële middelen meer bereikt kan worden, maar dat zij met deze spanning omgaan door op verschillende manieren kosten te besparen. Gemeentecoördinatoren benoemen daarom als concreet verbeterpunt voor het programma, dat het landelijk programmabureau een landelijke campagne kan opzetten om de lokale naamsbekendheid van het programma te verbeteren. Er wordt namelijk door de gemeentecoördinatoren verondersteld dat het landelijk programmabureau meer financiële middelen kan aanboren.

5.5 Invloed Covid-19 crisis

Huidig onderzoek is uitgevoerd tijdens de Covid-19 crisis. Tijdens de interviews kwam naar voren dat de Covid-19 crisis op verschillende manieren invloed op het programma Doortrappen

heeft gehad. In deze paragraaf wordt daarom ingegaan op deze verschillende manieren om de invloed van de context waarin de gemeentecoördinatoren zich bevinden weer te geven.

“Corona gooide afgelopen jaar roet in het eten” is een uitdrukking die meermaals in de interviews naar voren komt. Alle respondenten benoemen dat de uitvoering van het programma erge vertraging heeft opgelopen door de negatieve invloeden van de Covid-19 crisis. Respondenten geven voornamelijk aan dat de Covid-19 crisis ervoor heeft gezorgd dat veel geplande activiteiten niet door konden gaan. Bij activiteiten zoals het kick-off evenement, een valpreventie cursus en fietstochten was het de bedoeling om zoveel mogelijk mensen bijeen te krijgen. Echter zijn dit de activiteiten die door de beperkende maatregelen geen doorgang konden vinden. Een negatief gevolg hiervan wordt als volgt omschreven: *“Als we meer hadden kunnen doen, dan hadden veel meer mensen het programma herkend. Ik heb niet het idee dat dat nu zo is”*. Een andere respondent beschrijft dat door de onzekerheid die de Covid-19 crisis met zich meebrengt het lastiger wordt om energie in het programma te houden. Door alle beperkingen sluipt er een afwachtende houding in bij de collega's en respondent zelf, waardoor minder wordt bewerkstelligd. Sommige respondenten geven zelfs aan dat zij het gehele programma in deze periode noodgedwongen moesten pauzeren. Dit is vooral het geval in gemeenten die voor de Covid-19 crisis nog niet actief bezig waren met het programma. Deze respondenten wilden namelijk binnen de gemeente beginnen met het kick-off evenement, waarna andere activiteiten van Doortrappen zouden worden uitgevoerd.

Respondenten die voor de Covid-19 crisis al actief bezig waren met de uitvoering van het programma zeggen dat de Covid-19 crisis de eigen focus over het programma heeft veranderd. Waar er voor de Covid-19 crisis vooral werd gericht op het organiseren van fysieke activiteiten hebben de gemeentecoördinatoren zich tijdens de landelijke lockdown gefocust op het organiseren van online evenementen, de online communicatie en het opbouwen en uitbreiden van het lokale netwerk. Dergelijke activiteiten waren wel mogelijk uit te voeren, waardoor deze extra aandacht kregen. Zo benoemt een respondent dat de Covid-19 crisis voor een nieuwe interventie heeft gezorgd, de DoortrapRoutes. Dit zijn routes van 20 tot 25 kilometer die veilig te fietsen zijn voor ouderen. Aangezien oudere fietsers deze routes zelf konden uittesten en fietsen tijdens de Covid-19 crisis, werd er veel aandacht besteed aan de ontwikkeling van de interventie. Dit heeft er uiteindelijk toe geleid dat meerdere gemeenten in verschillende provincies aan de slag zijn gegaan met de interventie.

Ten slotte wordt er door meerdere respondenten aangegeven dat door de gevolgen van de Covid-19 crisis men minder uren en minder financiële middelen heeft besteed aan Doortrappen dan verwacht. Er wordt hierbij wel aangegeven dat de overgebleven financiële middelen van het afgelopen jaar worden gebruikt voor huidige Doortrappen gerelateerde activiteiten.

Hoofdstuk 6: Conclusie en aanbevelingen.

In dit hoofdstuk worden de conclusies van het onderzoek besproken welke gebaseerd zijn op de ondervonden resultaten. De conclusies worden aan de hand van de hoofd- en deelvragen behandeld. Aansluitend worden er aanbevelingen gegeven. Deze aanbevelingen zijn praktisch van aard en richten zich tot het landelijk programmabureau van het programma Doortrappen.

6.1 Conclusies

De hoofdvraag van dit onderzoek is: *“Hoe wordt publieke waarde binnen het programma Doortrappen in verschillende gemeenten gecreëerd en hoe kan dit worden verbeterd?”*. Door de vier opgestelde deelvragen langs te lopen zal deze hoofdvraag worden beantwoord. De eerste deelvraag wordt beantwoord aan de hand van de gebruikte wetenschappelijke literatuur, de laatste drie deelvragen worden beantwoord middels de gerealiseerde resultaten uit de verkregen data.

6.1.1 Deelvraag 1: Wat houdt publieke waarde volgens de wetenschappelijke literatuur in en hoe kan dit worden gecreëerd?

Uit de literatuurstudie blijkt dat er sinds dit decennia veel aandacht wordt besteed aan de nieuwe bestuurlijke stroming; *Public Value Management* (Hartley et al., 2017; Sami et al., 2018). Deze stroming is voortgekomen uit twee voorgaande bestuurlijke stromingen; *Traditional Public Administration* en *New Public Management*. Het *Public Value Management* kijkt verder dan de bureaucratische en competitieve aard van de overheidsinstanties en bepleit maatschappelijke meerwaarde te creëren door publieke organisaties te laten samenwerken met maatschappelijke en private partijen (O’ Flynn, 2007; Van der Steen et al., 2015). Publieke organisaties trachten middels het uitvoeren van haar activiteiten de publieke ruimte te verbeteren. De wetenschappelijke literatuur erkent een aantal elementen van publieke waarde en daarom worden er verschillende definities van het concept geformuleerd. Zo wordt er op de abstractie van het concept ingegaan waarbij publieke waarde wordt omschreven als hetgeen wat de burger als waardevol beschouwt (Talbot, 2006; Kelly, Mulgan, & Muers, 2002). Een ander element wat terugkomt is de strijd waarin de beoogde publieke waarde wordt vastgesteld (Benington, 2011). Andere onderzoeken focussen zich op de publieke manager binnen de organisatie, die in samenspraak met andere belanghebbenden de publieke waarde moet creëren (Moore, 2013).

De wetenschappelijke literatuur ziet de strategische driehoek van Moore (1995; 2013) als een diagnostisch model om het proces van publieke waarde creatie te achterhalen. De strategische driehoek bestaat uit drie elementen; publieke waarde, legitimiteit en steun en operationele capaciteit. Het is de taak van de publieke manager om de publieke waarde te definiëren, de bronnen van legitimiteit en steun te lokaliseren en te verkrijgen en voldoende operationele capaciteit beschikbaar te hebben (Moore, 2013). Het is van belang om de drie elementen met elkaar te verbinden om zo de maximale publieke waarde te kunnen creëren. Van de Noort et al., (2017) erkennen dat publieke managers tegen spanningen aanlopen tijdens het balanceren van deze elementen. Daarom moet in het proces van publieke waarde creatie ook rekening gehouden worden met eventuele spanningen die in de praktijk kunnen voorkomen.

6.1.2. Deelvraag 2: Wat verstaan gemeentecoördinatoren onder de publieke waarde van het programma Doortrappen?

Uit de analyse blijkt dat gemeentecoördinatoren een variatie aan publieke waarden relateren aan het uitvoeren van het programma Doortrappen in de gemeenten. Er worden publieke waarden genoemd die betrekking hebben op verschillende domeinen zoals verkeersveiligheid, welzijn en sport en bewegen. Daarnaast weten gemeentecoördinatoren verschillende proceswaarden op te noemen als resultaat van het programma. Hoewel de proceswaarden gunstige bijkomstigheden zijn, worden deze opbrengsten als inferieur gezien ten opzichte van de andere publieke waarden die voor de doelgroep worden bewerkstelligd.

Deze instelling van de gemeentecoördinatoren komt overeen met de gedachtegang van het *Public Value Management*, waarin opbrengsten die betrekking hebben op het verbeteren van de samenleving de hoofdpositie innemen in plaats van opbrengsten voor de eigen organisatie (Moore, 2013).

Concluderend kan worden gesteld dat gemeentecoördinatoren de publieke waarde van Doortrappen anders van elkaar interpreteren en dat er veel opbrengsten worden gerelateerd aan het programma. Het overzicht van alle genoemde publieke waarden is weergegeven in tabel 3.

6.1.3 Deelvraag 3: Hoe wordt de publieke waarde van het programma Doortrappen in de gemeenten gecreëerd?

De eerste stap die de gemeentecoördinatoren zetten om Doortrappen uit te voeren, en aansluitend publieke waarde te creëren, is het vergaren van voldoende steun en middelen. Uit de analyse is gebleken dat gemeentecoördinatoren binnen de gemeente in zekere mate afhankelijk zijn van meerdere belanghebbenden. De belanghebbenden die uit dit onderzoek naar voren zijn gekomen zijn; het gemeentelijk bestuur, de opdrachtgever, de provincie en de media. De gemeentecoördinatoren worden op verschillende manieren door deze belanghebbenden ondersteund, maar hoeven hier niet actief naar op zoek te gaan om haar eigen doelen te realiseren.

Hier zit een discrepantie met het diagnostisch model van Moore (1995; 2013), die stelt dat publieke managers constant op zoek moeten naar legitimiteit en steun om de beoogde publieke waarde te kunnen creëren. Twee oorzaken worden voor deze discrepantie gegeven. Ten eerste zijn de publieke managers vaak benaderd door de *authorizing environment* om het programma uit te voeren, waardoor er in de context van Doortrappen een andere dynamiek heerst dan de literatuur beschrijft (Moore, 1995; 2013). Publieke managers moeten volgens de strategische driehoek hun leidinggevenden overhalen om bepaalde publieke waarde te mogen realiseren, echter is dit in deze relatie vaak andersom. Ten tweede hebben gemeentecoördinatoren een laagdrempelige relatie met de media wat ervoor zorgt dat gemeentecoördinatoren relatief veel invloed hebben over hoe er wordt bericht over Doortrappen. Tevens is deze positieve berichtgeving volgens de literatuur een indicator van de steun van het publiek voor de uitvoering van Doortrappen, aangezien de wetenschappelijke literatuur stelt dat de media het publieke belang dient te verdedigen (Moore, 2013). Doordat de gemeentecoördinatoren voldoende steun en legitimiteit ervaren van de belanghebbenden, zijn zij vrij om het programma Doortrappen in de gemeenten uit te voeren.

Het onderzoek heeft alle capaciteit in beeld gebracht die de gemeentecoördinatoren tot hun beschikking hebben om het programma uit te voeren en laat ook zien op wat voor manier

deze middelen worden ingezet. De financiële middelen, die beschikbaar zijn gesteld door verschillende belanghebbenden, worden ingezet om de uren van de publieke managers en de Doortrappen activiteiten te bekostigen. Verder blijkt dat gemeentecoördinatoren veel gebruik maken van de verschillende middelen die het landelijk programmabureau aanbiedt. Zo wordt de toolbox gebruikt om partners te lokaliseren en met de doelgroep in gesprek te gaan. Ook worden de georganiseerde kwartaalbijeenkomsten als waardevolle toevoeging gezien om tot nieuwe ideeën te komen over de uitvoering van het programma. Daarnaast hebben de werkervaring, ondersteuning van collega's en de intrinsieke motivatie van de publieke manager ieder op een bepaalde manier invloed op hoe Doortrappen wordt uitgevoerd in de gemeenten. Een belangrijk kenmerk van publieke waarde creatie door publieke managers in de context van Doortrappen is het samenwerken met verschillende partners. Publieke managers collaboreren met diverse partners om Doortrappen activiteiten uit te voeren en te organiseren.

Terugkoppeland naar de wetenschappelijke literatuur kan er worden gesteld dat de gemeentecoördinatoren volgens de lijn van het *Public Value Management* en het diagnostisch model van Moore (2013) handelen. Het *Public Value Management* kenmerkt zich door de focus te leggen op de samenwerking tussen de publieke organisatie en verschillende stakeholders om maatschappelijke meerwaarde te creëren (Van der Steen et al., 2015), wat binnen programma Doortrappen ook het geval is.

De gemeentecoördinatoren ervaren in het creëren van publieke waarde nauwelijks spanningen om de elementen van de strategische driehoek te balanceren. Alleen op het gebied van prestatiespanning wordt er benoemd dat men met meer financiële middelen meer kan bereiken. De weinig ervaren spanningen wijken af van de bevindingen van de artikelen Van de Noort al., (2017) en Van der Torre et al., (2018), die stellen dat een publieke manager hier wel degelijk mee te maken krijgt bij het uitvoeren van een publieke waarde propositie.

6.1.4 Deelvraag 4: Hoe kan de publieke waarde van het programma Doortrappen worden verbeterd?

De beantwoording van de laatste deelvraag kan worden gezien als de start van de aanbevelingen die uit het onderzoek voortvloeien, wegens het feit dat de aanbevelingen bedoeld zijn om het programma Doortrappen te verbeteren. Alle drie de aanbevelingen zijn gericht aan het landelijk programmabureau, aangezien zij opdracht hebben gegeven voor dit onderzoek. De eerste twee aanbevelingen zijn overgenomen van de respondenten die tijdens de interviews zelf verbeterpunten aangaven voor het landelijk programmabureau. De derde aanbeveling is een eigen analyse die gebaseerd is op gepercipieerde succesfactoren die afkomstig zijn uit het onderzoek. Met het beantwoorden van de laatste deelvraag wordt ook de hoofdvraag beantwoord, aangezien de vraagstelling van de hoofdvraag bestaat uit deelvraag 3 en 4. Daarom wordt er in dit onderzoek niet apart ingegaan op het beantwoorden van de hoofdvraag aangezien dit dubbelop zou zijn.

1. Stimuleer kennisdeling tussen gemeentecoördinatoren

De eerste aanbeveling gaat over het stimuleren van kennisdeling tussen de gemeentecoördinatoren. Hoewel de gemeentecoördinatoren in paragraaf 5.3.1.2. aangeven dat zij zelf geen contact leggen met andere gemeenten, geven de gemeentecoördinatoren aan dat zij kennisdeling belangrijk vinden en dat het horen van verhalen uit het hele land leerzaam is

en voor nieuwe ideeën zorgt. Uit huidig onderzoek blijkt dat de geïnterviewde gemeentecoördinatoren deels positief aankijken tegen de kwartaalbijeenkomsten die door het landelijk programmabureau worden georganiseerd. Een aantal respondenten heeft meer behoefte aan specifieke kennis over dagelijkse uitvoeringsproblemen waar zij tegenaan lopen. Het landelijk programmabureau zou daarom deze specifiekere kennisdeling kunnen stimuleren. Een respondent gaf als voorbeeld dat het waardevol zou zijn om in contact te komen met gemeenten met dezelfde eigenschappen aangezien deze gemeenten met dezelfde dingen te maken krijgen. Het landelijk programmabureau zou, naast de algemene kwartaalbijeenkomsten, werkgroepen kunnen opzetten rondom thema's waar gemeentecoördinatoren behoefte aan hebben. Zo kan een werkgroep rondom het betrekken van oudere migranten binnen het programma worden opgezet, aangezien gemeentecoördinatoren uit grotere gemeenten in interviews aangaven dat dit thema een grote rol speelt binnen de gemeenten.

2. Start een landelijke campagne om lokale uitvoering te ondersteunen

In paragraaf 5.4.3 over prestatiespanning wordt aangegeven dat gemeentecoördinatoren hun ambities moeten bijschaven afhankelijk van de beschikbare middelen die men heeft. Een voorbeeld wordt aangehaald dat een landelijke campagne, zoals de BOB-campagne tegen drank in het verkeer, de gemeentecoördinatoren kan helpen bij het bereiken van de doelgroep. Op deze manier worden oudere fietsers vaker worden herinnerd aan het programma en kost het de gemeentecoördinatoren minder moeite om de doelgroep in actie te laten komen. Waar de gemeentecoördinatoren zelf niet tot deze middelen beschikken, heeft het landelijk programmabureau meer mogelijkheden om een landelijke campagne op te zetten voor Doortrappen. Het landelijk programmabureau zou daarom de mogelijkheden kunnen onderzoeken om een landelijke campagne op te starten. Aangezien uit huidig onderzoek is gebleken dat de media positief tegenover het programma staan en berichten, is dit een extra argument om deze aanbeveling op te volgen en ervoor te zorgen dat het programma bij nog meer mensen onder de aandacht komt.

3. Zorg voor een driedeling binnen één gemeente

De derde aanbeveling betreft de organisatiestructuur van Doortrappen binnen een gemeente. Uit huidig onderzoek blijkt dat de samenwerking tussen verschillende domeinen en werkgebieden een van de succesfactoren is van het programma. De geïnterviewde gemeentecoördinatoren geven aan dat door het samenwerken met mensen uit andere domeinen meer kennis voorhanden is en dat het netwerk van Doortrappen, waar lokale partners uit benaderd kunnen worden, wordt vergroot. Om te verzekeren dat binnen gemeenten deze succesfactor bij de start van het programma wordt ingebed, zal het landelijk programmabureau kunnen stimuleren om de gebruikelijke individuele gemeentecoördinator op te rekken naar een samenwerkingsverband van drie personen. Het samenwerkingsverband zou idealiter bestaan uit; één iemand die binnen de gemeentelijke organisatie werkzaam is, één iemand die ervaring heeft met het betrekken van lokale partners en één iemand die werkzaam is binnen communicatie. Uit de interviews komt naar voren dat de persoon binnen de gemeente vaak werkzaam is binnen het verkeersveiligheidsdomein, wat als prettig wordt ervaren. In de meeste gemeenten is er namelijk vaak veel geld beschikbaar voor projecten rondom verkeersveiligheid.

Huidig onderzoek laat zien dat de personen die ervaring hebben met het betrekken van de lokale partners vaak uit de welzijn of sport en bewegen domeinen komen.

Hoofdstuk 7: Reflectie en discussie

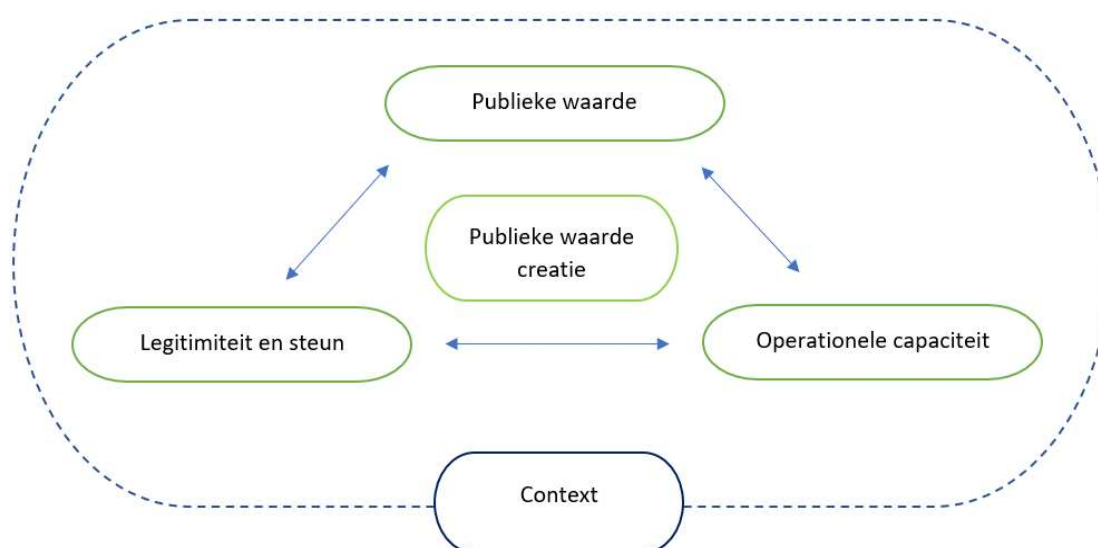
In dit laatste hoofdstuk wordt er gereflecteerd op huidig onderzoek. De theoretische en methodologische implicaties worden geanalyseerd en er wordt stilgestaan bij de opbrengsten van het onderzoek. Het hoofdstuk sluit af met aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

7.1 Theoretische reflectie

Dit onderzoek had naast het hoofddoel nog een nevendoeel; het testen of de strategische driehoek van Moore een nuttig diagnostisch middel is om beleid te evalueren. Zoals aangegeven heeft voorgaand onderzoek vooral de beschrijvende en theoretische kant van dit model behandeld (Williams & Shearer, 2011; Hartley et al., 2017). Om empirische invulling te geven aan de wetenschappelijke literatuur is de strategische driehoek gebruikt in de context van Doortrappen.

Terugkijkend op het gebruik van de strategische driehoek als evaluatie middel kan worden gesteld dat het diagnostisch model deels overeenkomt met de leefwereld van de publieke managers van Doortrappen. Hoewel de driedeling tussen publieke waarde, legitimiteit en steun en operationele capaciteit allemaal duidelijk terugkwamen in de interviews, zijn er een aantal punten waar het diagnostisch model schuurt met de praktijk.

Allereerst heeft de strategische driehoek als diagnostisch model weinig oog heeft voor de context waarin de publieke manager acteert. Huidig onderzoek is uitgevoerd tijdens de Covid-19 pandemie, waardoor de gemeentecoördinatoren in de interviews aangaven veel last te ondervinden van de opgestelde maatregelen van de overheid. Zo gaven respondenten aan dat veel geplande activiteiten werden geannuleerd en werd het programma in een aantal gemeenten zelfs voor langere tijd stil gezet. Deze unieke situatie legde bloot dat de omgeving van de publieke manager veel invloed kan hebben op de drie elementen en de relatie hiertussen. Deze bevinding resulteert in de aanbeveling dat er een vierde element aan het diagnostisch model kan worden toegevoegd. De context waarin een publieke manager werkzaam is moet eerst worden blootgelegd, waarna er dieper in kan worden gegaan op de drie elementen uit het model. Zie figuur 5 ter illustratie.



Figuur 5. Toevoeging context in strategische driehoek

Ten tweede kan er worden geconcludeerd dat de toevoeging van de spanningen, geïntroduceerd door Van de Noort et al., (2017), wellicht een overbodige toevoeging was voor huidig onderzoek. Van de drie spanningen was namelijk alleen prestatiespanning van toepassing. Een mogelijke oorzaak hiervoor is dat de context van Doortrappen minder gepolitiseerd en complex van aard is dan waar het model en de spanningen vanuit gaan. Uit huidig onderzoek blijkt namelijk dat de meeste betrokkenen Doortrappen een warm hart toe dragen. Hierdoor komen gemeentecoördinatoren minder vaak in situaties terecht waar belangen hevig botsten en ideologische tegenstellingen bestaan waardoor compromissen moeten worden gesloten. Daarnaast wordt de publieke manager door Moore (1995; 2013) en Van de Noort et al., (2017) meer gezien als ondernemer die binnen de eigen organisatie moet strijden om eigen opgestelde doelen te behalen. Op basis van deze aanname zijn dan ook de strategische driehoek en spanningen opgesteld. Gemeentecoördinatoren binnen Doortrappen blijken uit dit onderzoek meer uitvoerders van beleid. In de meeste gevallen staat het beleid al vast en worden de gemeentecoördinatoren aangesteld om dit te verwezenlijken, waardoor zij al zijn gelegitimeerd. Het model past daarom beter in situaties waar publieke managers nog moeten strijden voor deze legitimiteit en hun eigen visie over de publieke waarde die ze willen creëren.

Ten slotte kan er een kanttekening worden geplaatst bij het gebruik van het publieke waardenpalet van Van der Torre et al., (2018) in dit onderzoek. Het publieke waardenpalet dient als middel om een overzicht te geven van wat publieke managers denken toe te voegen aan de samenleving. Een probleem dat in dit onderzoek naar voren kwam is dat de grens tussen materiële en immateriële waarden niet duidelijk genoeg is, waardoor verschillende genoemde waarden zowel onder materiële als immateriële waarden konden vallen. Van der Torre et al., (2018) onderscheiden deze twee typologieën alleen op basis van tastbaarheid. Echter kan een waarde als ‘meer sociaal contact’ zowel als tastbaar als niet-tastbaar worden gecategoriseerd. Er zullen daarom duidelijkere richtlijnen moeten worden opgesteld om het onderscheid tussen immateriële en materiële waarden te verduidelijken.

7.2 Beperkingen

Er zijn enkele beperkingen van het onderzoek te benoemen.

Ten eerste zijn de interviews afgenomen in de periode van de Covid-19 pandemie. Uit de interviews bleek dat door de getroffen maatregelen gemeentecoördinatoren een tijdje niet bezig waren geweest met de uitvoering van het programma, en daardoor bepaalde werkzaamheden uit het verleden waren vergeten. Enkele gemeentecoördinatoren spraken daarom over verwachte in plaats van gerealiseerde publieke waarde van het programma. Daarnaast waren de meeste gemeenten minder ver in de uitvoering dan oorspronkelijk gepland, waardoor zij minder ervaringen konden delen.

Ten tweede is er in dit onderzoek alleen met gemeentecoördinatoren gesproken. Deze actoren zijn namelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van het programma in de gemeenten. Het zou interessant kunnen zijn om meerdere verschillende actoren uit één gemeente te spreken om te achterhalen hoe zij kijken naar het proces van publieke waarde creatie van Doortrappen. Dit wordt in de volgende paragraaf over vervolgonderzoek toegelicht.

Ten derde moet er gereflecteerd worden op de validiteit van de onderzoeksresultaten. Er is geprobeerd om de interviews zo neutraal mogelijk te voeren om eventuele sturing en sociaal wenselijke antwoorden te voorkomen. Echter waren de respondenten bewust van het

feit dat het onderzoek uit werd gevoerd ten behoeve van het landelijk programmabureau. De respondenten zouden zich hierdoor verplicht kunnen voelen om sociaal wenselijke antwoorden te geven om het programma in een beter daglicht te stellen.

Ten slotte is er tijdens de selectie van de respondenten gebruik gemaakt van het netwerk van het landelijk programmabureau. Hierdoor is er alleen maar gesproken met gemeentecoördinatoren die al op de radar stonden van het landelijk programmabureau. Het zou kunnen zijn dat de gemeenten die minder in contact staan met het landelijk programmabureau andere ervaringen hebben met het creëren van publieke waarde middels het programma Doortrappen.

7.3 Vervolgonderzoek

Ten slotte zijn er verschillende aanknopingspunten uit het onderzoek gekomen die een aantal suggesties voor vervolgonderzoek voorstellen.

Ten eerste heeft het onderzoek aangetoond dat de gemeentecoördinatoren een variatie van publieke waarden relateren aan de activiteiten van het programma Doortrappen. De mate waarin deze publieke waarden tot uiting komen blijven echter nog onduidelijk. Een gemeentecoördinator kan vanuit eigen perspectief bijvoorbeeld aangeven dat het programma bijdraagt aan het verminderen van sociaal isolement onder ouderen, echter moet dit met verder onderzoek worden onderbouwd. Het is daarom logisch om de in dit onderzoek gevonden publieke waarden te valideren middels kwantitatief onderzoek. Ouderen die meedoen aan Doortrappen activiteiten kunnen worden gevraagd naar de in dit onderzoek genoemde publieke waarden waarna kan worden onderzocht of dit daadwerkelijk wordt bewerkstelligd. Tevens kan er een enquête naar alle gemeentecoördinatoren worden gestuurd om na te gaan of de bevindingen uit dit onderzoek ook herkenbaar zijn voor de algehele onderzoekspopulatie.

Daarnaast kan een ervaringsonderzoek, waar meerdere samenwerkingspartners in worden meegenomen, interessante resultaten opleveren. Dergelijk onderzoek kan het publieke waarde creatie proces binnen verschillende gemeenten van meerdere perspectieven belichten, waar wellicht andere resultaten uit voortkomen.

Ten slotte is het waardevol om de strategische driehoek in andere contexten empirisch te toetsen. Dit onderzoek draagt bij aan de vraag vanuit de wetenschappelijke literatuur om de strategische driehoek in de leefwereld van publieke managers binnen Doortrappen toe te passen, echter dienen er meerdere contexten onderzocht te worden. Zoals al aangegeven in de reflectie dienen dit contexten te zijn waar de publieke manager een ondernemende rol heeft in een context die politiek en complex van aard is.

Literatuurlijst

- Alford, J., & O'Flynn, J. L. (2008). Public value: A stocktake of a concept. Available at SSRN 1927671.
- Alford, J., & Yates, S. (2014). Mapping public value processes. *International Journal of Public Sector Management*.
- Babbie, R. (2013). *The Practice of Social Research*. Wadsworth Cengage Learning.
- Benington, J. (2011). From private choice to public value. *Public value: Theory and practice*, 31-51.
- Bracci, E., Papi, L., Bigoni, M., Gagliardo, E. D., & Bruns, H. J. (2019). Public value and public sector accounting research: a structured literature review. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (4th Revised edition). 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*.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2020a, 28 juli). Daling verkeersdoden afgelopen 20 jaar groter bij autorijders dan fietsers. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/31/daling-verkeersdoden-afgelopen-20-jaar-groter-bij-autorijders-dan-fietsers>
- Christensen, T., Lægreid, P. (2011) Complexity and Hybrid Public Administration—Theoretical and Empirical Challenges. *Public Organiz Rev* 11, 407–423
<https://doi.org/10.1007/s11115-010-0141-4>
- Douglas, S. C., & Hart, P. (2019). Wanneer worden gemeenten gezien als waardevol?: Lokale publieke waardecreatie door de ogen van lokale actoren. *Bestuurskunde*, 2019(3), 23-31.
- Fietsberaad. (2011, april). Grip op enkelvoudige fietsongevallen. Samen werken aan een veilige fietsomgeving.(Nr.19a).https://files.fietsersbond.nl/app/uploads/sites/22/2019/11/25113307/Fietsberaadpublicatie-19a_printversie.pdf
- Grimsley, M., & Meehan, A. (2007). e-Government information systems: Evaluation-led design for public value and client trust. *European Journal of Information Systems*, 16(2), 134-148.
- Hartley, J., Alford, J., Knies, E., & Douglas, S. (2017). Towards an empirical research agenda for public value theory. *Public Management Review*, 19(5), 670-685.
- Jacobs, L. R. (2014). The contested politics of public value. *Public Administration Review*, 74(4), 480-494.
- Kelly, G., Mulgan, G., & Muers, S. (2002). *Creating public value*. London, Cabinet Office.
- Matthews, B., & Ross, L. (2010). *Research Methods*. Pearson Longman.
- Methorst, R., & Schepers, P. (2011, november). Letselongevallen van voetgangers en fietsers. Nationaal Verkeerskundecongres.
<https://www.verkeerskunde.nl/Uploads/2011/11/Bijdrage49.pdf>
- Meynhardt, T. (2009). Public value inside: What is public value creation?. *Intl Journal of Public Administration*, 32(3-4), 192-219.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Ministerie van Justitie en Veiligheid, Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Vervoersregio

- Amsterdam, & Metropoolregio Rotterdam Den Haag. (2018, december). Veilig van deur tot deur Het Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030: Een gezamenlijke visie op aanpak verkeersveiligheidsbeleid.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/12/05/bijlage-1-het-strategisch-plan-verkeersveiligheid-2030-veilig-van-deur-tot-deur>
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. 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(1_suppl), 183-204.
- Moore, M. H. (2003). The public value scorecard: a rejoinder and an alternative to 'strategic performance measurement and management in non-profit organizations' by Robert Kaplan. Available at SSRN 402880
- Moore, M. H. (2012). Recognizing public value: developing a public value account and a public value scorecard. John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Cambridge, MA. USA.
- Moore, M. H. (2013). *Recognizing public value*. Harvard University Press.
- Moore, M. H. (2021). Creating Public Value: The Core Idea of Strategic Management in Government. *International Journal of Professional Business Review*, 6(1), e219. doi: <http://dx.doi.org/10.26668/businessreview/2021.v6i1.219>
- Mulier Instituut. (2020, februari). Doortrappen.
<https://www.mulierinstituut.nl/publicaties/25249/doortrappen/>
- Mulier Instituut. (2021, april) <https://www.mulierinstituut.nl/publicaties/26060/doortrappen/>
- Osborne, S. P. (2010). Introduction The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?. In *The new public governance?* (pp. 17-32). Routledge.
- 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.
- Page, S. B., Stone, M. M., Bryson, J. M., & Crosby, B. C. (2015). Public value creation by cross-sector collaborations: A framework and challenges of assessment. *Public Administration*, 93(3), 715-732.
- Sami, A., Jusoh, A., Nor, K. M., Irfan, A., & Qureshi, M. I. (2018). Systematic Review of Public Value. *Journal of Public Value and Administration Insights*, 1(1), 1-6.
- Stoker, J. (2006) Public value management: A new narrative for networked governance?
- SWOV (2014). Fietsongevallen van 50-plussers: karakteristieken en ongevalsscenario's van enkelvoudige ongevallen en botsingen met overig langzaam verkeer (R-2014-3A).
<https://www.swov.nl/sites/default/files/publicaties/rapport/r-2014-03a.pdf>
- SWOV (2018). Monitor Verkeersveiligheid 2018; Doorpakken om de verkeersveiligheid effectief te verbeteren. Den Haag: Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid.
- SWOV (2020a). Oudere fietsers. Ongevallen met oudere fietsers en factoren die daarbij een rol spelen (R-2020-22A). <https://www.swov.nl/publicatie/oudere-fietsers-0>
- SWOV. (2020b). Naar meer veiligheid voor oudere fietsers. Ongevallen, omstandigheden en mogelijke oplossingen (R-2020-22). <https://www.swov.nl/publicatie/naar-meer-veiligheid-voor-oudere-fietsers>

- Talbot, C. (2011). Paradoxes and prospects of 'public value'. *Public Money & Management*, 31(1), 27-34.
- Tour de Force. (2017, februari). Agenda Fiets 2017-2020.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/02/16/agenda-fiets-2017-2020>
- Tour de Force. (2020, juni). Uitvoeringsprogramma Tour de Force 2020 / 2021.
<https://www.fietsberaad.nl/getattachment/Kennisbank/Uitvoeringsprogramma-Tour-de-Force-2020-2021/Uitvoeringsprogramma-TdF-2020-2021-120dpi-spread.pdf.aspx?lang=nl-NL>
- Van de Noort, M., Douglas, S. C., & van der Torre, E. J. (2017). Belofte, pijn en medicijn: het verantwoorden van publieke waardecreatie aan de lokale politiek en maatschappelijke partners. *Bestuurswetenschappen*, 71(2), 5.
- Van der Steen, M., van Twist, M., Chin-A-Fat, N., & Kwakkelstein, T. (2013). Pop-up publieke waarde. Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie. Den Haag: NSOB.
- Van der Torre, E.J, Douglas, S. C., & 't Hart, P. (2018). Werken aan publieke waarde. Leren van en voor gemeenten. https://vng.nl/files/vng/documenten/werken-aan-de-publieke-waarde_20181015.pdf
- Williams, I., & Shearer, H. (2011). Appraising public value: Past, present and futures. *Public administration*, 89(4), 1367-1384.

Bijlage 1: Topiclijst

Inleiding

- Persoonlijk voorstellen.
- Allereerst wil ik u bedanken voor het vrijmaken van uw tijd. In dit interview zal ik vragen stellen over uw ervaringen als gemeentecoördinator en kunnen we aan de hand van het onderzoek het programma proberen verbeteren.
- Uitleg over anonimiteit, toestemming vragen opnemen, formulier.

Algemene vragen

- Kan u vertellen wie u bent en wat uw rol is binnen het programma Doortrappen?
- Hoe lang bent u al werkzaam voor het programma Doortrappen?
- Algemeen beeld:
 - Hoe zou u uw rol als gemeentecoördinator omschrijven?
 - Hoe vindt u dat het tot nu toe gaat met het programma binnen uw gemeente?
 - Wat is er allemaal al georganiseerd?
 - Wat staat er op de agenda?
 - Wat gaat er goed en wat niet?
 - Wat heeft het opgeleverd voor de gemeente?
 - Waar loopt u tegenaan bij het uitvoeren van het programma?
 - Waarom heeft de gemeente destijds besloten om mee te doen aan Doortrappen?

Toespitsing op opbrengsten

Ik zou nu graag met u willen toespitsen op wat het programma allemaal aan resultaten oplevert voor de bewoners en voor de gemeente. Wat vindt u de toegevoegde waarde van het programma voor uw gemeente? Daarbij zijn alle denkbare opbrengsten en uitkomsten van belang.

Check:

- Resultaten/opbrengsten voor individuele bewoners?
 - Concrete en tastbare resultaten/waarde (minder fietsongelukken, aanpassingen op de fiets)
 - Immateriële resultaten/waarde (zoals een veilig gevoel op de fiets, zelfredzaamheid, sociaal contact, gezondheid, geluk)
- Resultaten/opbrengsten voor gemeente als geheel?
 - Concrete en tastbare resultaten/waarden (betere fietspaden, verbeterde openbare ruimte, toekomstbestendige stad)
 - Immateriële resultaten (solidariteit, draagvlak creëren, versterking saamhorigheid)
- Resultaten voor relatie/verhouding tussen gemeente en burgers
 - Meer vertrouwen in de gemeente
 - Meer gevoel van betrokkenheid
 - Het opzetten van samenwerkingsverbanden

Zijn er ook negatieve resultaten of opbrengsten of uitkomsten?

Toespitsing op steun

Laten we nu verder gaan met de betrokkenheid van andere partijen, zowel binnen als buiten de gemeente. Kunt u vertellen welke mensen en partijen bij het programma betrokken zijn, die op een of andere manier helpt, steunt of anderszins betrokken zijn? Zorgt deze steun ervoor dat het programma beter uitgevoerd kan worden? Op welke manier?

Check:

- Burgers. Wat vinden zij van het programma? Positief of negatief? Waarom?
- Gemeentelijk bestuur. In hoeverre wel/niet steun/betrokkenheid?
- Beleidsmedewerkers van gemeente. In hoeverre wel/niet steun/betrokkenheid?
- Media. Hebben zij aandacht besteed aan het programma? Zo ja, in welke vorm?
- Politieke partijen. Heeft u zicht op hoe politieke partijen denken over het programma? In hoeverre doen zij wel/niet mee? Wel of geen steun?
- Kwartiermaker. In hoeverre ondersteuning?
- Landelijk programmabureau. Hoe ondersteunen zij u?
- Andere gemeentecoördinatoren?

Welke ondersteuning mist er nog?

Toespitsing op operationele capaciteit

Ik zou het nu graag willen hebben over de uitvoerbaarheid van het programma. Kunt u vertellen hoeveel ruimte u heeft om het programma uit te voeren en welke middelen u tot uw beschikking heeft. Belemmert of bevordert dit de uitvoerbaarheid van het programma?

Check:

- Tijd. Hoeveel uren heeft u per week beschikbaar voor uw taak als gemeentecoördinator? Hoe kijkt u hier tegenaan?
- Financiële middelen. Hoeveel financiële ruimte is er vanuit de gemeente vrijgemaakt voor het organiseren van activiteiten? Kan u hiermee voldoende uit de voeten?
- Lokale partners: Welke? Waaruit bestaat hun betrokkenheid? Makkelijk te benaderen?
- Interventies & communicatiemiddelen. Maakt u gebruik van de ontwikkelde interventies? Helpen deze in de uitvoering van Doortrappen? Zijn er voldoende beschikbaar?
- Menselijk kapitaal. Heeft u zelf ervaring met het uitvoeren van een dergelijk programma? Loopt u tegen dingen aan? Weet u wat er van u verwacht wordt als gemeentecoördinator?
- Leercapaciteit. Merkt u dat naarmate het programma vordert u beter het programma kan uitvoeren?
- Lokale partners. Op wat voor manier helpen de lokale partners mee bij de uitvoering van Doortrappen?
- Sociale media?

Welke middelen missen er nog?

Toespitsing op eventuele spanningen

Check:

- Publieke waarde versus legitimiteit en steun. (sturingsspanning)
 - Verschillen uw persoonlijke doelen met de doelen van het gemeentelijk bestuur? En zorgt dit voor problemen?

- Zijn er verschillen in de motivaties van lokale partners om met het programma mee te doen? En zorgt dit voor conflicten?
- Legitimiteit en steun versus operationele capaciteit (legitimatiespanning)
 - Is het bestuur het eens met de aanpak van het programma? (ongevallen verminderen via gedragsverandering)
 - Merkt u dat uw werkwijze als gemeentecoördinator wordt geaccepteerd door de mensen waar u verantwoording aan moet afleggen?
- Publieke waarde propositie versus operationele capaciteit (prestatiespanning)
 - Zijn er genoeg middelen beschikbaar om de doelstellingen van de gemeente waar te maken?

Afsluiting

- Hoe vindt u dat Doortrappen kan worden verbeterd?
- Heeft u nog andere aanvullende opmerkingen?