

Voorlopige hoofdpunten studie 'Gezondheid door sturing, borging en verantwoording in het Nationaal Programma Preventie, 'Alles is Gezondheid...'

(ZonMw projectno. 531005010)

Bekker M., Helderma J.K., Lecluijze I., Jansen M., Ruwaard D.

Universiteit Maastricht/Radboud Universiteit, 7 oktober 2016

Vanaf januari 2015 tot heden heeft de Universiteit Maastricht in samenwerking met de Radboud Universiteit in opdracht van ZonMw een analyse gemaakt van de bestuurlijk-organisatorische aanpak van het Nationaal Programma Preventie 'Alles is Gezondheid...' (NPP-AiG). Door het ondertekenen van een 'pledge' verbinden organisaties zich aan de doelen van 'Alles is Gezondheid..' en beloven zij gerichte en concrete activiteiten te ondernemen die een beweging op gang brengen voor een gezonder en vitaler Nederland. Deze studie richt zich op de pledges van 'Alles is Gezondheid...' in de context van overheidsprogramma's in het Nationaal Programma Preventie.

De studie loopt door tot en met januari 2017, waarna een definitieve rapportage volgt. In de voorliggende notitie worden op verzoek van het ministerie van VWS de voorlopige hoofdpunten gepresenteerd. In bijlage 1 is een beknopte tabel opgenomen over de methoden en dataverzameling waarop deze rapportage is gebaseerd. Hier beperken we ons dan ook nadrukkelijk tot de voorlopige hoofdpunten onderverdeeld naar het Programma NPP als geheel, de pledges, het Programmabureau, het coördinerende ministerie van VWS en de rijksoverheid, zich uitstrekkend tot de zes ministeries die dit programma mede ondertekenden.

Programma NPP als geheel

1. De juiste positionering van 'Alles is Gezondheid...' binnen het Nationaal Programma Preventie (NPP) blijkt van groot belang om verwarring te voorkomen over de rol van VWS en de rijksoverheid. Anders dan bij door de overheid vaak top-down gestuurde beleidsprogramma's, al dan niet via subsidies en met een duidelijke politiek-democratische verantwoordingsopgave, staan bij 'Alles is Gezondheid...' via de pledges de **bottom-up initiatieven** vanuit een combinatie van publieke, private en maatschappelijke organisaties centraal. 'Alles is Gezondheid...' heeft daarom eerder een landelijke platformfunctie dan een programmatische functie. De overheid kan daar deel van uitmaken, echter niet vanuit een primair sturende rol, maar vanuit een **gelijkwaardige rol** die de bottom-up initiatieven waar nodig **faciliteert**. 'Alles is Gezondheid...' is daarmee **complementair** aan de andere twee pijlers van het NPP, die door de overheid worden ingevuld: de wet- en regelgeving en programma's door de Rijksoverheid, en het gemeentelijk beleid en lokale intersectorale afstemming (Kamerbrief 9 maart 2016)
2. 'Alles is Gezondheid...' is met zijn maatschappelijke pledges op het terrein van preventie en gezondheidsbevordering **uniek in Nederland**. Het past qua aanpak bij soortgelijke beleidsontwikkelingen op andere terreinen zoals de 'Deltacommissaris' in het integrale watermanagementbeleid, en ontwikkelingen in de transitie en transformatie van de jeugdzorg. De sturingsgedachte richt zich hier op het creëren van onderlinge verbondenheid in gemeenschappelijke opgaven tussen overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven, en de realisatie van gezamenlijke maatschappelijke waarden en ambities. Dit vormt de basis voor het benutten van maatschappelijke bronnen om de oplossingscapaciteit, bereik en impact te vergroten. Hierbij verschuiven de verkokerde regels van departementen, maatschappelijk

middenveld, sectorale verantwoording, en de overheid als sturingscentrum naar de achtergrond. Deze vermaatschappelijking van verantwoordelijkheden op verschillende beleidsterreinen kan elkaar versterken als de kennis en ervaring met deze soortgelijke processen systematisch wordt uitgewisseld, zowel binnen de overheid tussen departementen als met het veld.

3. De voortgangsmonitoring van de pledges in 'Alles is Gezondheid...' door het RIVM laat zien dat tot en met december 2015 er 1265 partners zich door het tekenen van een of meerdere van de 265 pledges bij het programma hebben aangesloten¹ om hun **kennis, geld, netwerk en energie** in te zetten om het bereik en de impact van interventies op de gezondheid te vergroten. Bij een aantal van de pledges vormt de pledge vooral een bekrachtiging van een al lopend traject, terwijl een ander deel van de pledges juist door 'Alles is Gezondheid...' tot stand is gekomen. Veel partners beschouwen de **domeinoverstijgende kennisuitwisseling en samenwerking** binnen de pledges als een grote meerwaarde van 'Alles is Gezondheid...'. Andere partners hebben behoefte aan versterking hiervan.
4. Door 'Alles is Gezondheid...' is er in korte tijd meer informatie en kennis beschikbaar gekomen over de grote diversiteit aan initiatieven op het terrein van preventie en gezondheidsbevordering. Dit maakt het mogelijk om **thema's te identificeren** waar mogelijk extra of aanvullende inzet nodig is, of waar een andere benadering beter passend is. Zo lijkt het ruimtelijke inrichtingsdomein nog niet op grote schaal betrokken. De initiatieven in het kader van de Omgevingswet en de Green Deals kunnen explicieter worden verbonden met Alles is Gezondheid.

Pledges

1. De onderzochte pledges hebben alle een eigen 'dynamiek' met als gevolg **verschillen tussen de pledges**. Zo zijn er pledges die zich in de opstartfase bevinden, terwijl andere al jaren gaande zijn. Pledges kunnen een of meerdere **domeinen** beslaan (zorg, werk, wijk, school, bescherming) en richten zich op uiteenlopende **gezondheidsdoelen** (alcohol onder jongeren verminderen, verhogen geletterdheid). Sommige hebben grote **ambities** omtrent systeemverandering (en lopen daarmee al snel de kans om op barrières te stuiten in bestaande wet- en regelgeving), andere houden de ambitie klein en gaan voor een snel resultaat in de eigen lokale omgeving of organisatie. Voor alle pledges geldt daarentegen echter dat 'kleine' successen tellen, omdat deze het onderling vertrouwen van de pledgepartners en de keuze voor continuering van de pledge, de samenwerking tussen organisaties en bijbehorende activiteiten versterken. Er zijn tevens grote verschillen in het aantal betrokken partijen in een pledge (**omvang netwerk**) en in de **mate van samenwerking** van pledgehouders binnen een pledge. Ook de **geografische oriëntatie** van pledges verschillen (lokaal, regionaal dan wel meer nationaal).
2. Daarentegen zijn er ook duidelijke **overeenkomsten tussen de pledges**. Partners doen mee omdat zij het **belang van gezondheid** voor hun organisatie en doelgroep erkennen, en/of omdat zij **goede relaties** willen onderhouden met de overheid. Hun motivatie is veelal gebaseerd op een **inspirerend idee**, zoals Positieve Gezondheid, vitaliteit, of de aanpak van laaggeletterdheid, of op een gezamenlijk probleem zoals alcoholmisbruik in sportkantines of een gebrek aan implementatie van bestaande zorginnovaties. De pledges ontwikkelen zich over het algemeen **organisch**, dat wil zeggen met een pragmatische aanpak en niet vooraf vastgelegd. Ze zijn **kwetsbaar** in de zin dat veelal sprake is van vrijwillige inzet van mensen, en de voortgang is vaak

¹ www.allesisgezondheid.nl/monitoring

afhankelijk van een bevlogen coördinator. Het is hun bewuste keuze om in plaats van formalisering van afspraken tussen partners de aandacht primair te richten op de **uitvoering van concrete activiteiten**, vaak in direct contact met de doelgroep(en). Alle pledgehouders in de onderzochte pledges organiseren daarbij hun eigen **feedback en reflectie** met hun partners om deze activiteiten en het bereik van hun doelen te verbeteren. Daarbij gaat de aandacht in dit vroege stadium veeleer uit naar de in gang gezette beweging (**het proces**) dan naar het meten van de uitkomst in termen van gezondheidswinst van de doelgroep. Hiermee zijn de onderzochte pledges te karakteriseren als vormen van ‘sociale innovatie’:

3. In de bestudeerde pledges is sprake van domeinoverstijgende samenwerking en kennisuitwisseling, en die kennis wordt ook benut om activiteiten te verbeteren. Partners uit andere domeinen binnen een pledge geven aan zich door pledge-activiteiten **bewuster te worden** van het belang van gezondheid en de invloed die zij hier zelf en in samenwerking met andere domeinen op kunnen uitoefenen. Hoewel zij aangeven zelf verantwoordelijk te zijn voor het realiseren van de eigen doelen, geeft het programma en de pledge van achter de schermen een **impuls aan de eigen activiteiten** en verschaft het voor de schermen, juist door het **bieden van een podium**, toegang en legitimiteit bij het werven van nieuwe partners en middelen.
4. Veel pledgehouders zijn er op gebrand de energie en activiteiten vast te houden en in de toekomst uit te breiden. **Borging, opschaling en verankering** richten zich daarom veeleer op het organiseren en vasthouden van de flexibiliteit, energie en het open staan voor nieuwe ideeën van partners, binnen de pledge. Er is sprake van een continu leer- en verbeterproces, maar dat richt zich eerder op de eigen pledge dan op het opschalen van ‘goede praktijken’ naar andere contexten. Dit komt omdat elke context zijn specifieke condities heeft waardoor ‘goede praktijken’ niet zonder meer overdraagbaar zijn. Dit kan onder andere komen omdat partners daar geen tijd voor hebben of omdat die ‘goede praktijken’ in andere contexten niet als ‘eigen’ worden beschouwd. Door kennisdeling actiever te organiseren kunnen wel elementen uit ‘goede praktijken’ worden overgenomen en door de partners zelf worden vertaald naar hun lokale context. De toegenomen bewustwording kan worden beschouwd als ‘cognitieve borging’: het programma draagt bij aan een **verandering van de mindset** van partners in andere domeinen ten aanzien van gezondheid en preventie. Hierdoor wordt de kans op het organiseren van een gezonde omgeving (bereik) en het verleiden tot gezond gedrag (impact) groter.

Programmabureau

1. Het Programmabureau is er in korte tijd in geslaagd een overzicht van maatschappelijke initiatieven zichtbaar te maken, een groot aantal pledges en partners te werven, en activiteiten een grotere impuls te geven door deze initiatieven een publiek podium te geven. Het heeft partners uit verschillende domeinen met elkaar in contact gebracht, en vele bijeenkomsten georganiseerd met een domeinoverstijgend thema. Ondertussen kwamen het oorspronkelijke AiG- Platform en het Inspiratorenoverleg slechts moeizaam van de grond als het gaat om de beoogde versnellings- en opschalingsfunctie, mogelijk omdat deze werkvormen te vroeg zijn ingezet en de deelnemers nog te afwachtend zijn geweest, en te weinig urgentie hebben ervaren om hier in dit vroege stadium tijd in te investeren. De online communicatie via sociale media en de inzet van ambassadeurs had wisselend succes. De inzet op social media via de website, Facebook, LinkedIn, Twitter en de Sociale Marktplaats is mede op basis van onze marketingdeelstudie aangepast om meer input van, en uitwisseling tussen de partners te genereren. Bij de ambassadeurs geven pledgehouders aan één duidelijk bekend gezicht te

missen. De werving en het verbinden van regionetwerken aan 'Alles is Gezondheid...' lijkt daarentegen beter aan te sluiten bij behoeften van pledgehouders. De gedachte hierbij is dat de regionale schaal en de herkenbaarheid van die reeds bestaande netwerken helpen om de pledges en partners in die regio met elkaar te verbinden en de inzet te versterken.

2. Tegelijkertijd roepen het grensverleggende werk (tussen organisaties, tussen overheid en maatschappelijk veld, tussen domeinen, etc.) van het Programmabureau en de huidige omvang van het netwerk vragen op over hoe ver de verantwoordelijkheden van het Programmabureau reiken en over de capaciteit van het bureau. Een heldere positionering van het Programmabureau ten opzichte van het Rijk en 'het veld' is daarbij van belang, mede in het licht van punt 1 onder het kopje 'Programma NPP als geheel'. In het geval besloten wordt dat 'Alles is Gezondheid...' een vervolg krijgt, zijn mede op basis van het 'veld' de volgende suggesties gedaan voor de ondersteuningsfunctie van het Programmabureau nieuwe stijl:

Makelaarsfunctie: doorgaan met het bevorderen van domeinoverstijgende verbindingen, waarbij in het onderzoek is gebleken dat de combinatie van commerciële bedrijven en maatschappelijke organisaties binnen een pledge maar ook tussen pledges wederzijds voordeel oplevert in de uitwisseling van kennis, middelen en in het balanceren van publieke waarden zoals gezondheid en commerciële belangen.

Kennisdelfunctie: investeer extra middelen in een functionele online database van pledges en partners om overzicht te creëren over de maatschappelijke initiatieven, ook waar geen sprake is van een pledge. Verbeter de zoekfunctie in de digitale platformomgeving (technische specificaties, gebruikersfunctionaliteiten) en stimuleer 'user-generated content' door een stroom/beweging van inhoudelijke berichten en dialogen door de partners zelf. Doorgaan met het verspreiden van opgedane kennis en ervaring in de pledges in 'belevingsgerichte' themabijeenkomsten (de zgn. belevingsbezoeken) en werkbezoeken met burgers en betrokkenen zelf. Uitdragen van het belang van een doorgaand leer- en verbeterproces met feedbackmechanismen, zoals bijvoorbeeld gebeurt op verschillende schaalniveaus in de pledgenetwerken, in de regionale netwerken en landelijk.

Impulsfunctie: blijf een laagdrempelige toegang verschaffen hetgeen onverminderd van belang is voor de toetreding van nieuwe partners met nieuwe ideeën, bronnen en domeinoverstijgende activiteiten ter stimulering van innovatie in het maatschappelijke veld en de overheid. Continueer het bieden van een publiek podium door themacampagnes en de 'Make the Move award'² voor het geven van periodieke prikkels tot verdergaande activiteiten door de pledgehouders. Ook het openstellen voor initiatieven vanuit de verschillende doelgroepen, zoals ouderen, studenten of werknemers, en het stimuleren van burgerparticipatie in de pledges draagt hieraan bij. In een van de onderzochte pledges werkt het erg stimulerend om deze groepen niet alleen te laten meepraten over een initiatief maar hen een proactieve taak te laten oppakken als vrijwilliger. De groep ouderen bijvoorbeeld uit de wens zeggenschap te verkrijgen en behouden over welke bronnen van gezondheid voor hen van belang zijn, en daarover geïnformeerd te zijn.

Signaleringsfunctie: zet nog sterker in op het via de regionetwerken verzamelen en doorspelen van signalen over tegenstrijdige prikkels en bureaucratische belemmeringen naar de juiste instanties, en het zorg dragen voor een terugkoppeling naar de pledgehouders. De jaarlijkse survey kan hierbij een belangrijk middel zijn voor een systematische aanpak.

² <http://www.allesisgezondheid.nl/nieuws/deelnemers-make-move-2016-bedankt>

De rijksoverheid en het coördinerende ministerie van VWS

1. Signalen afkomstig van pledgehouders wijzen op het belang van het positief bekrachtigen van maatschappelijke initiatieven door **commitment van het Rijk aan maatschappelijke partners** te tonen, door ambtenaren direct in gesprek te laten gaan met maatschappelijke partners en feedback te verzamelen door werkbezoeken vanuit diverse directies, en door opvolging te geven aan signalen van partners over tegenstrijdige prikkels. Consistentie uitstralen is van groot belang.
2. Het waarborgen van de **lage drempel en toetreding van nieuwe pledges** is wenselijk. Ook al zijn sommige initiatieven niet direct te relateren aan de kabinetsbreed geformuleerde speerpunten in het gezondheidsbeleid, zij grijpen wel degelijk in op determinanten van gezondheid. Het gaat immers om initiatieven vanuit het 'veld' die kunnen bijdragen aan preventie en gezondheidsbevordering in den breedte en daarmee in directe dan wel indirecte zin aan die speerpunten. De diversiteit van de initiatieven is door de intermediaire functie van het Programmabureau tussen verschillende domeinen, sectoren en schaalniveaus benut om domeinoverstijgende werving en verbinding te realiseren, en is dus een waardevolle eigenschap. De consequentie van '1000 bloemen laten bloeien' is dat overzicht wordt verkregen over een groot deel van de maatschappelijke activiteiten waarmee vervolgens kan worden bepaald waar aanvullende of andersoortige, gezamenlijke inzet nodig is door de partners en de overheid. Het programma lijkt nu een ideale omvang te hebben bereikt die in de toekomst op peil moet worden gehouden.
3. Van groot belang is zich te realiseren dat 'Alles is Gezondheid...' uniek is, in dit stadium de koppeling van gezondheidsambities aan maatschappelijke bronnen zoals kennis en toegang tot doelgroepen voorop staat. Het continueren van de ondersteuning vanuit het Rijk van vooral deze beweging in plaats te oordelen over de uitkomsten, leidt ertoe dat **'het kind niet met het badwater wordt weggegooid'**. Hierbij hoort ook een passende vorm van democratische verantwoording. Aanvullende vormen van formatieve verantwoording, gericht op verbetering van de aanpak om publieke waarden zoals gezondheid te realiseren, vragen om aansprekende indicatoren (zie bijlage 2 voor de indicatoren in dit onderzoek) en interventies, zoals reflectieve werkbezoeken en dialogotafels, die gemeenteraads- en Kamerleden inzicht geven in de tussenliggende stappen die de beweging bestendigen.
4. Sommige pledgehouders geven aan dat het ingewikkeld is om de coördinatie van het lokale netwerk vergoed te krijgen omdat de investering voor de baten uitgaat. Binnen het ministerie van VWS kan worden bekeken hoe bestaande mogelijkheden voor tijdelijke en beperkte **financiële ondersteuning van de coördinatie** voor samenwerking rondom preventie ook toepasbaar kan zijn op veelbelovende initiatieven in 'Alles is Gezondheid...'. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om te verkennen of deze **zogenaamde microkredieten**, zoals het vroegere Nationaal Investeringsfonds, ook gezamenlijk kunnen worden aangeboden door de overheid, private en maatschappelijke fondsen. Een dergelijk private cofinanciering werkte in een soortgelijk Canadees programma sterk bevorderend op de groei en uitbreiding van het programma.
5. In het onderzoek zijn er signalen van binnen de betrokken departementen en de politiek maar ook van pledgehouders 'in het veld' dat het voor hen niet altijd zichtbaar is welke **rol de rijksoverheid** nu inneemt ten aanzien van 'Alles is Gezondheid...'. Ook al heeft de rijksoverheid zelf gekozen voor de inzet van de pledge als instrument, het is voor de betrokken departementen

geen vanzelfsprekendheid ook zelf hiervan gebruik te maken. Voor de vrijwillige inspanningen van pledgehouders 'in het veld' verwacht 'het veld' zichtbare inspanningen van de rijksoverheid ten aanzien van (inter)departementale gezondheidsrelevante activiteiten. Daar waar bestaande wet- en regelgeving vallend onder de jurisdictie van andere ministeries knelt, verwachten pledgehouders ook dat dit door het coördinerend ministerie van VWS wordt geadresseerd in een **interdepartementaal overleg** en dat de uitkomst daarvan wordt teruggekoppeld.

Ten slotte

Op basis van onderzoek naar vergelijkbare initiatieven op andere terreinen in Nederland dan wel op het terrein van preventie in het buitenland, kan worden gesteld dat het minstens 5-10 jaar duurt alvorens partners binnen hun pledgenetwerk solide relaties hebben ontwikkeld, de maatschappelijke beweging merkbaar is en onomkeerbaar en de regelgevende en andere institutionele voorwaarden daarop zijn afgestemd. Zeker in deze pioniersfase van 'Alles is Gezondheid...' geldt dat 'kleine' successen tellen omdat deze het onderling vertrouwen van de pledgepartners en de keuze voor een eventuele continuering en intensivering van de pledge (en de daarbij passende nieuwe activiteiten) versterken. Tijd, vertrouwen en wederkerigheid zijn daarmee belangrijke condities voor hetgeen met dit bijzondere arrangement van 'Alles is gezondheid...' wordt beoogd.

Bijlage 1: Methoden en dataverzameling naar onderzoeksfase

Onderzoeksfasen	Methoden deelonderzoeken	Data
Deel A Desk research	A1. Documentenanalyse Alles is Gezondheid	VWS archief Kamerstukken en interne documenten 2012-2016
	A2. Quick scan soortgelijke initiatieven (1) MVO Nederland, (2) Green Deals programma, (3) UK Public Health Responsibility Deal, (4) Quebec 'Investir pour l'avenir' programma	Quick scan literatuur en online documenten
Deel B Veldwerk	B1. Kwalitatieve monitoring Programmabureau, Ministerie VWS en landelijke betrokkenen	30 interviews; 25 meeloopdagen/observaties
	B2. Multiple case study geselecteerde pledges	6 cases, 52 interviews, 12 observaties en documentenstudie
Deel C Toekomstverkenning en dialoog	C1. Normatieve toekomstverkenning partners CIC	Twee bijeenkomsten en twee schriftelijke rondes CIC West-Brabant
	C2. Landelijke bijeenkomst pledgehouders (N=35)	Vier dialoogtafels m.b.t. observaties
Extra analyses Masterstudenten Marketing Radboud Universiteit	1. Twee Masterscripties drijfveren en klantrelaties 2. Achttien Analyserapporten 90 studenten Digitale Marketing m.b.t. AiG social media kanalen	1. Veertien interviews profit en non-profit partners 2. Functionele eisen en content AiG website, Twitter, Facebook, LinkedIn, Sociale Marktplaats

Bijlage 2: Procesindicatoren

De 'kwalitatieve procesindicatoren' in dit onderzoek komen voort uit de literatuur over adaptieve netwerken, governance van publiek-private partnerschappen, experimentele sturing en de rol van de overheid, en bestaan uit:

- Mate en ontwikkelingsfase van lokale netwerkvorming over de domeinen heen
- Mate en benutting van kennisuitwisseling tussen die domeinen
- Ervaren verandering in bewustwording
- Ervaren functioneren van de samenwerking binnen pledges
- Ervaren kwaliteit van coördinatie en netwerkmanagement op niveau van de pledge, regionetwerk, Programmabureau, en rijksoverheid
- Ontwikkeling in doelen, werkwijzen, omvang (leer- en adaptatiecyclus)
- Ervaren relatie tussen pledges, en wenselijke rol Programmabureau en Rijk
- Investering (materieel en immaterieel) en opbrengst
- Ideeën in het veld over hoe blijvende verandering en effecten te realiseren