



# Samenwerking in de uitvoering van publiekscampagnes verklaard

*Een onderzoek naar factoren die van invloed zijn op samenwerking binnen netwerken rond publiekscampagnes van de Rijksoverheid*

Auteur: Amy Helsloot  
Studentnummer: s4340485

Masterthesis Bestuurskunde (Specialisatie Publiek Management)  
Maart 2020

Begeleider Radboud Universiteit: Dr. M.E. Honingh  
Begeleider Ministerie van Algemene Zaken/Campagnemanagement: S. Perik

Copyright:

Gevonden op 2 maart 2020, op [CommunicatieRijk.nl/campagnekeuken/met-partners-en-doelgroepen-campagnes-maken](https://CommunicatieRijk.nl/campagnekeuken/met-partners-en-doelgroepen-campagnes-maken)

## Voorwoord

Beste Lezer,

Voor u ligt het sluitstuk van mijn master Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. Na een mooie studententijd komt met deze thesis een einde aan mijn studie. In dit onderzoek neem ik u mee in het samenwerkingsproces tussen de Rijksoverheid en veldpartijen in netwerken rond publiekscampagnes.

Mijn afstudeeronderzoek wilde ik doen op een plek waar mijn interesse voor maatschappelijke vraagstukken samen zou komen met mijn passie voor schrijven en visuele content. Dit is gelukt: in september 2018 startte ik mijn afstudeeronderzoek bij het cluster Campagnemanagement van het ministerie van Algemene Zaken. In eerste instantie was er behoefte aan een onderzoek naar de vormgeving van samenwerking met een netwerkaanpak tussen de Rijksoverheid en veldpartijen in publiekscampagnes. Dit was een uitdaging omdat 'samenwerking' en 'netwerken' grote en vage begrippen bleken te zijn in de beleidspraktijk. Vervolgens is gekozen om het onderzoek kleiner te maken door eerst de huidige samenwerking in kaart te brengen en factoren te onderzoeken die daarop van invloed zijn.

Ik kijk terug op een bewogen onderzoeksproces waarin ik mijzelf flink ben tegengekomen. Doordat op persoonlijk vlak een grote verandering plaatsvond in mijn leven en ik ten tijde van mijn onderzoek ben verhuisd naar Den Haag was het af en toe pittig om de aandacht bij mijn onderzoek te houden. De levensles die ik hieruit heb getrokken is dat dingen soms anders lopen dan je denkt, maar dat alles uiteindelijk goed is zoals het is. Bovendien moet je het volste vertrouwen hebben in jezelf. Uiteindelijk is mijn thesis af, waarbij ik vanuit verschillende hoeken ondersteuning heb gehad. Allereerst wil ik mijn scriptiebegeleider Marlies Honingh enorm bedanken voor haar begeleiding en geduld. Door de scherpe feedback leidde ze me telkens terug naar waar het onderzoek in de kern over ging. Daarnaast wil ik mijn oud-collega's van het cluster Campagnemanagement bedanken voor de fijne stageperiode en kans om mijzelf bestuurskundig en persoonlijk te ontwikkelen. Sabrina Pollarini en Sonja Perik wil ik daarbij in het bijzonder bedanken voor hun hulp bij mijn onderzoek: het is later af dan verwacht, maar ik hoop dat de resultaten kunnen leiden tot verbetering van samenwerking binnen netwerken rond publiekscampagnes. Tot slot ben ik de mensen in mijn omgeving dankbaar die mij tijdens mijn scriptieproces hebben bijgestaan. In het bijzonder zijn dit mijn familie en beste vriendin Kim: dank voor jullie onvoorwaardelijke steun.

Ik wens u veel plezier toe bij het lezen van mijn thesis.

Amy Helsloot

*Den Haag, 2 maart 2020*

## Samenvatting

De Rijksoverheid zet landelijke publiekscampagnes in om burgers over haar beleid te informeren en om gedrag van burgers te veranderen. Te denken valt aan publiekscampagnes als BOB, NIX18 en Orgaandonatie. Door onder meer de toename van verschillende levensstijlen van burgers en versnippering van doelgroepen is het voor de Rijksoverheid lastig om met publiekscampagnes aan te sluiten bij de groep waarvoor de boodschap is bedoeld en burgers nog vanzelfsprekend te bereiken met traditionele communicatiekanalen, zoals radio en televisie.

Om met publiekscampagnes aan te sluiten bij de juiste doelgroepen en om doelgroepen met publiekscampagnes te bereiken gaat de Rijksoverheid samenwerking met andere partijen in netwerken aan, die vaak een directere relatie met burgers hebben dan de Rijksoverheid en die over specifieke kennis en deskundigheid beschikken. Deze partijen zijn afkomstig uit het veld van het campagneonderwerp en betreffen onder andere commerciële bedrijven, NGO's, wetenschappelijke instellingen en adviesbureaus. De ingezette vorm van samenwerking verloopt in de ontwikkeling en uitvoering van publiekscampagnes alleen nog niet naar wens. Dit heeft tot gevolg dat de Rijksoverheid de nodige kennisinbreng van veldpartijen – en hun inzet van communicatiekanalen – misloopt. Om te achterhalen hoe samenwerking binnen netwerken rond publiekscampagnes beter kan functioneren is de volgende hoofdvraag aangehouden in dit onderzoek: *Welke factoren verklaren samenwerking binnen netwerken rond publiekscampagnes van de Rijksoverheid?*

Vanuit de theorie is de samenwerking binnen netwerken rond publiekscampagnes te begrijpen als een uitvoeringsnetwerk, omdat publiekscampagnes worden ingezet in de fase van aanvaard beleid en veldpartijen daarmee alleen invloed kunnen uitoefenen op de uitvoering van beleid en niet op de beleidsontwikkeling. Uit theorie over uitvoeringsnetwerken zijn vier netwerk-interne factoren afgeleid die het functioneren van samenwerking verklaren, namelijk: onderlinge afhankelijkheid tussen de netwerkpartijen, consensus tussen netwerkpartijen over de uitvoering, organisatorische inbedding van het netwerk en het ontstaan van het netwerk vanuit een gezamenlijk initiatief. Deze factoren zijn verder uitgewerkt aan de hand van uitingvormen waarin de factoren zich kunnen voordoen. Hierbij zijn tevens belemmeringen opgenomen die factoren voor samenwerking kunnen tegenwerken.

Door middel van een meervoudige gevalstudie is onderzocht welke factoren van invloed zijn op het verloop en het functioneren van samenwerking binnen netwerken rond publiekscampagnes. De geselecteerde casus zijn drie publiekscampagnes waarin wordt samengewerkt tussen de Rijksoverheid en veldpartijen. Om zicht te krijgen op de factoren die van invloed zijn op samenwerking is gekozen voor interviews met een open bevragingmethode met de leden uit het netwerk rond een publiekscampagne. Dit zijn de betrokken campagnemanagers van de afdeling Campagnemanagement van het ministerie van

Algemene Zaken, de betrokken beleids- en/of communicatieadviseurs van de opdrachtgevende ministeries voor een publiekscampagne en betrokken veldpartijen die aan de samenwerking rond een publiekscampagne deelnemen. Aanvullend is een inhoudsanalyse gedaan naar schriftelijke documenten, zoals beleidsstukken. De interviews zijn getranscribeerd en eveneens gecodeerd. Het ontwikkelde codeboek is gebaseerd op de in de theorie gepresenteerde netwerk-interne factoren en uitingsvormen van de netwerk-interne factoren. Daarnaast zijn gedurende de analyse aparte, niet uit de operationalisatie afkomstige, codes toegekend aan fragmenten waaruit bleek dat deze factoren ook van invloed waren op samenwerking.

De onderzoeksresultaten laten zien dat een sterk belang van veldpartijen bij het campagneonderwerp cruciaal is om hen bij de samenwerking betrokken te houden. Erkenning vanuit de Rijksoverheid voor wat veldpartijen binnen de samenwerking doen kan dit belang versterken. Daarnaast blijkt dat in de praktijk veelal niet wordt voldaan aan verklarende factoren voor samenwerking uit de theorie. Zo is onderlinge discussievoering binnen samenwerking beperkt, doordat veel veldpartijen tijdens samenwerkingsoverleggen afwezig zijn. Daarnaast voert de Rijksoverheid beperkt netwerkmanagement uit, waardoor een gezamenlijke planning ontbreekt en onduidelijke verwachtingen over de samenwerking bestaan. Bovendien zorgen ongelijke machtsverhoudingen tussen de Rijksoverheid en veldpartijen ervoor dat publiekscampagnes doorgaans niet als gezamenlijk product worden gezien. Daarbij wordt het contact via de Rijksoverheid gevoerd en spreken veldpartijen elkaar onderling niet veel.

Concluderend zijn de termen 'samenwerken' en 'netwerken' wellicht te zwaar voor wat er in de praktijk rond publiekscampagnes wordt vormgegeven. Het samenspel lijkt meer op een bilaterale relatie in een groter geheel, dan een netwerk waarin tussen alle partijen wordt samengewerkt. Het is daarbij de vraag of er wel een 'wij' is. Er lijkt verbetering mogelijk voor de rol van de Rijksoverheid als netwerkmanager. Door regie op de discussies, een gezamenlijke planning, duidelijke verwachtingen over de onderlinge rolverdeling en van wat onder samenwerking wordt verstaan zou de samenwerking een minder vrijblijvend en meer gezamenlijk karakter kunnen krijgen.

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b> .....	3
<b>Samenvatting</b> .....	4
<b>Hoofdstuk 1: Inleiding</b> .....	9
1.1 Aanleiding .....	10
1.2 Probleemstelling.....	10
1.3 Relevantie .....	11
1.3.1 Wetenschappelijke relevantie .....	11
1.3.2 Maatschappelijke relevantie .....	12
1.4 Leeswijzer .....	13
<b>Hoofdstuk 2: Beleidskader</b> .....	14
2.1 Inzet publiekscampagnes bij aanvaard beleid .....	14
2.2 Opdrachtgever en opdrachtnemer publiekscampagnes .....	14
2.3 Verloop campagneproces	
2.3.1 Samenwerking in inventarisatie/campagnestrategie- en uitvoeringsfase .....	15
2.4 Terminologie.....	16
<b>Hoofdstuk 3: Theoretisch kader</b> .....	17
3.1 Netwerken .....	17
3.2 Uitvoeringsnetwerken .....	18
3.3 Netwerk-interne factoren.....	19
3.3.1 Onderlinge afhankelijkheid tussen de netwerkpartijen .....	19
3.3.1.1 <i>Belemmerende factor onderlinge afhankelijkheid</i> .....	21
3.3.2 Consensus tussen netwerkpartijen over de uitvoering.....	21
3.3.2.1 <i>Belemmerende factoren consensus</i> .....	22
3.3.3 Organisatorische inbedding van het netwerk .....	22
3.3.3.1 <i>Belemmering organisatorische inbedding</i> .....	23
3.3.4 Ontstaan van netwerk vanuit gezamenlijk initiatief .....	24
3.4 Slotbeschouwing en conceptueel model.....	25
<b>Hoofdstuk 4: Methodologisch kader</b> .....	26
4.1 Operationalisatie .....	26
4.2 Onderzoeksstrategie en methoden .....	30
4.3 Casusselectie en onderzoekseenheden.....	31
4.4 Data-analyse .....	32
4.5 Validiteit en betrouwbaarheid .....	32

4.5.1	Validiteit .....	33
4.5.2	Betrouwbaarheid.....	33
<b>Hoofdstuk 5: Resultaten .....</b>		<b>34</b>
5.1	Campagne A.....	34
5.1.1	Onderlinge afhankelijkheid tussen de netwerkpartijen.....	34
5.1.1.1	<i>Belang van netwerkpartijen bij samenwerking</i> .....	35
5.1.1.2	<i>Ongelijke machtsverhoudingen</i> .....	35
5.1.2	Consensus tussen netwerkpartijen over de uitvoering.....	36
5.1.2.1	<i>Discussie voeren</i> .....	36
5.1.2.2	<i>Gebrek aan participatie</i> .....	37
5.1.3	Organisatorische inbedding netwerk.....	38
5.1.3.1	<i>functionaliteit netwerk</i> .....	38
5.1.3.2	<i>Netwerkmanagement</i> .....	39
5.1.3.3	<i>Onvoldoende tijd en capaciteit</i> .....	40
5.1.4	Praktische doorwerking campagne.....	41
5.1.5	Tussenconclusie samenwerking campagne A .....	41
5.2	Campagne B.....	43
5.2.1	Onderlinge afhankelijkheid tussen de netwerkpartijen.....	43
5.2.1.1	<i>Belang van netwerkpartijen bij samenwerking</i> .....	43
5.2.1.2	<i>Ongelijke machtsverhoudingen</i> .....	44
5.2.2	Consensus tussen netwerkpartijen over de uitvoering.....	45
5.2.2.1	<i>Discussie voeren</i> .....	45
5.2.3	Organisatorische inbedding netwerk.....	46
5.2.3.1	<i>functionaliteit netwerk</i> .....	46
5.2.3.2	<i>Netwerkmanagement</i> .....	46
5.2.3.3	<i>Onvoldoende tijd en capaciteit</i> .....	48
5.2.4	Ontbreken erkenning .....	49
5.2.5	Tussenconclusie samenwerking campagne B .....	49
5.3	Campagne C.....	50
5.3.1	Onderlinge afhankelijkheid tussen de netwerkpartijen.....	50
5.3.1.1	<i>Belang van netwerkpartijen bij samenwerking</i> .....	50
5.3.1.2	<i>Ongelijke machtsverhoudingen</i> .....	51
5.3.2	Consensus tussen netwerkpartijen over de uitvoering.....	52
5.3.2.1	<i>Discussie voeren</i> .....	52
5.3.2.2	<i>Gebrek aan participatie</i> .....	53
5.3.3	Organisatorische inbedding netwerk.....	53
5.3.3.1	<i>functionaliteit netwerk</i> .....	54
5.3.3.2	<i>Netwerkmanagement</i> .....	54

5.3.3.3	<i>Onvoldoende tijd en capaciteit</i> .....	56
5.3.4	Erkenning .....	56
5.3.5	Tussenconclusie samenwerking campagne C .....	57
5.4	Overzicht resultaten .....	58
<b>Hoofdstuk 6: Analyse</b> .....		<b>59</b>
6.1	Overeenkomsten theoretische factoren en resultaten .....	59
6.2	Aanvullende factoren ten opzichte van de theorie .....	62
6.3	De belangrijkste resultaten .....	63
<b>Hoofdstuk 7: Conclusie</b> .....		<b>64</b>
7.1	Reflectie .....	66
<b>Literatuurlijst</b> .....		<b>68</b>
<b>Bijlage A: Open interviewvragen voor Rijksoverheid</b> .....		<b>72</b>
<b>Bijlage B: Open interviewvragen voor veldpartijen</b> .....		<b>74</b>
<b>Bijlage C: Stappen campagneproces</b> .....		<b>76</b>



## H1. Inleiding

De Rijksoverheid zet landelijke publiekscampagnes in als communicatie-instrument om burgers over haar beleid te informeren en om gedrag van burgers te veranderen. Voorbeelden van dergelijke publiekscampagnes zijn BOB, NIX18 en Orgaandonatie (CommunicatieRijk, 2019a). Door onder meer de toename van verschillende levensstijlen van burgers is het voor de Rijksoverheid lastig om met communicatie-instrumenten zoals publiekscampagnes aan te sluiten bij de groep waarvoor de boodschap is bedoeld (DPC, 2017). Een voorbeeld hiervan zijn groepen als ouderen die vroeger redelijk coherent waren qua levensstijl, maar nu door verschillen in mate van activiteit, gezondheid en financiële mogelijkheden geen eenduidige maar juist een heel diverse groep zijn (p. 29).

Daarnaast is het door de versnippering van doelgroepen lastig om burgers vanzelfsprekend te bereiken met traditionele communicatiekanalen, zoals radio en televisie. Zo kijken mensen gefragmenteerde via verschillende apparaten naar media, waardoor doelgroepen die zich over steeds meer kanalen in het medialandschap verspreiden (CommunicatieRijk, 2019b). Kortom, 'one size fits all' gaat niet meer op voor overheidscommunicatie. Wat betekent dit voor publiekscampagnes?

De Rijksoverheid zoekt naar nieuwe en efficiëntere manieren van werken, die passen bij de veranderende samenleving. De kern van deze ontwikkeling is dat de Rijksoverheid in steeds meer gevallen problemen samen met andere partijen aanpakt, waarbij zij niet de spelleider is, maar één van de spelers in een netwerk. Voorbeelden van dergelijke netwerkpartijen zijn (koepel)vertegenwoordigers van organisaties, commerciële partijen, NGO's, wetenschappelijke instellingen en adviesbureaus (De Bruijne en van Staden, 2013). Deze partijen hebben vaak een directere relatie met burgers dan de overheid zelf, die op grotere afstand van burgers staat (Vos en van der Ploeg, 2003). Daarnaast kunnen andere partijen over specifieke kennis en deskundigheid beschikken die de overheid zelf niet heeft (Bannink en Bosselaar, 2018).

Om met publiekscampagnes aan te sluiten bij de juiste doelgroepen en om doelgroepen met publiekscampagnes te bereiken werkt de Rijksoverheid samen met andere partijen in netwerken, die gedragskennis van doelgroepen hebben en over de juiste communicatiekanalen beschikken (CommunicatieRijk, 2019b). In de Cybercrime campagne werkt de Rijksoverheid bijvoorbeeld samen met organisaties uit het veld van het campagneonderwerp, zoals Nederland ICT, de Nederlandse politie en commerciële bedrijven als Samsung, Microsoft en KPN om kennis uit te wisselen over hoe burgers zich kunnen beschermen tegen internetcriminaliteit en om het bereik van de campagne onder potentiële slachtoffers van internetcriminaliteit te vergroten (Persoonlijke communicatie, S. Perik, 4 oktober 2018; Rijksoverheid, 2019a).

## 1.1 Aanleiding

De ingezette vorm van samenwerking verloopt bij de ontwikkeling en uitvoering van publiekscampagnes nog niet naar wens. De Rijksoverheid vindt het bijvoorbeeld lastig om helder te krijgen wat precies de rol van veldpartijen moet zijn en in hoeverre sprake is van een gemeenschappelijk doel. Daarbij worden lang niet altijd concrete afspraken over de samenwerking gemaakt en is het lastig om veldpartijen bij de samenwerking betrokken te houden. Deze onzekerheden leiden ertoe dat de Rijksoverheid de nodige kennisinbreng van veldpartijen - en hun inzet van communicatiekanalen - misloopt (Persoonlijke communicatie, M. Dammen, 18 september 2018). Voorgaande laat zien dat nog onduidelijk is of de gewenste inbreng van veldpartijen in het tot stand brengen van publiekscampagnes aanwezig is en wat er eventueel voor nodig is om samenwerking binnen netwerken beter te laten functioneren. Om te achterhalen waar het misgaat en waar punten voor verbetering liggen wil het cluster Campagnemanagement<sup>1</sup> van het ministerie van Algemene Zaken onderzoeken welke factoren zorgen dat samenwerking binnen netwerken rond publiekscampagnes functioneert (Persoonlijke communicatie, S. Pollarini, 7 januari 2019).

## 1.2 Probleemstelling

In dit onderzoek staat samenwerking binnen netwerken rond publiekscampagnes centraal. Om na te gaan wat nodig is om samenwerking binnen netwerken rond publiekscampagnes te laten functioneren, is het noodzakelijk zicht te krijgen op welke succes- en faalfactoren hierop van invloed zijn. De doelstelling van het onderzoek is:

*Het in kaart brengen van factoren die van invloed zijn op samenwerking binnen netwerken, ten einde de Rijksoverheid handvatten aan te reiken over welke factoren kunnen worden ingezet om bij te dragen aan samenwerking binnen netwerken rond publiekscampagnes.*

Bij deze doelstelling hoort een vraagstelling die verklarend is van aard:

*Welke factoren verklaren samenwerking binnen netwerken rond publiekscampagnes van de Rijksoverheid?*

Het antwoord op de hoofdvraag wordt verkregen door het beantwoorden van onderstaande deelvragen:

1. Hoe functioneren netwerken volgens de theorie?
2. Welke factoren hebben volgens de theorie invloed op samenwerking binnen netwerken?

---

<sup>1</sup> Het cluster Campagnemanagement coördineert en begeleidt publiekscampagnes van de ontwikkeling tot de uitvoering (Rijksoverheid, 2019b).

3. Hoe wordt binnen netwerken samengewerkt rond publiekscampagnes van de Rijksoverheid?
4. Welke factoren hebben invloed op samenwerking binnen netwerken rond publiekscampagnes van de Rijksoverheid?

Om antwoord te kunnen geven op deze vragen is een vergelijkende gevalsstudie bij drie casus uitgevoerd naar de samenwerking tussen de Rijksoverheid en veldpartijen binnen netwerken rond publiekscampagnes. Hierbij zijn per casus interviews afgenomen bij de betrokken campagnemanagers van de afdeling Campagnemanagement van het ministerie van Algemene Zaken, bij de betrokken beleids- en/of communicatieadviseurs van de opdrachtgevende ministeries voor een publiekscampagne en bij betrokken veldpartijen die aan de samenwerking rond een publiekscampagne deelnemen. Daarnaast is per casus waar dat mogelijk was een inhoudsanalyse gedaan.

De casus zijn aan de hand van theorie geanalyseerd en daarmee is dit een deductief onderzoek. Het theoretisch kader bestaat onder meer uit literatuur van Terpstra (2001) over het functioneren van uitvoeringsnetwerken en factoren die van invloed zijn op samenwerking binnen uitvoeringsnetwerken. De factoren van Terpstra zijn uitgewerkt aan de hand van vormen waarin deze factoren zich kunnen uiten. De uitingsvormen zijn gebaseerd op literatuur over sectoroverstijgende samenwerking en samenwerking in partnerschappen, en aangevuld met sociologische literatuur over gedrag binnen samenwerkende groepen.

### **1.3 Relevantie**

Hieronder wordt toegelicht welke bijdrage dit onderzoek levert aan het wetenschappelijke en maatschappelijke debat. In paragraaf 1.3.1 wordt de wetenschappelijke bijdrage van dit onderzoek toegelicht door verband te leggen tussen dit onderzoek en theorie over het functioneren van samenwerking binnen uitvoeringsnetwerken. Paragraaf 1.3.2 licht de maatschappelijke relevantie toe die het onderzoek heeft op de samenleving.

#### **1.3.1 Wetenschappelijke relevantie**

Dit onderzoek levert een bijdrage aan de wetenschappelijke literatuur over het functioneren van samenwerking binnen netwerken rond publiekscampagnes door kennis te genereren over welke factoren hierop van invloed zijn. Deze kennisbijdrage is relevant, omdat verschillende auteurs het gebrek aan empirisch onderzoek over het functioneren van samenwerking binnen netwerken onderschrijven (Herranz, 2007; Provan en Kenis, 2007). Zo is veel over de werking van netwerken in theorie geschreven, maar is de praktijk van samenwerking binnen netwerken nog niet veel bestudeerd (Herranz, 2007). Daarnaast beschrijven Provan en Kenis (2007) dat veel is geschreven over de voordelen die samenwerking binnen netwerken moet opleveren, maar niet onder welke condities deze voordelen gerealiseerd worden.

Door te onderzoeken welke factoren van invloed zijn op samenwerking binnen netwerken, levert dit onderzoek resultaten op die leiden tot nieuwe theoretische inzichten over de werking van samenwerking binnen netwerken in de praktijk.

Ten tweede biedt dit onderzoek een verrijking aan de beperkte wetenschappelijke literatuur over uitvoeringsnetwerken (Terpstra, 2001). In literatuur van Terpstra (2001) over uitvoeringsnetwerken staat centraal dat een uitvoeringsnetwerk functioneert als het leidt tot de gemeenschappelijke uitvoering van een opdracht, waardoor een gezamenlijk resultaat wordt bereikt. Een gemeenschappelijke uitvoering met gezamenlijk resultaat betekent dat tussen de betrokken partijen in het netwerk wordt samengewerkt. Doordat dit onderzoek de samenwerking tussen de Rijksoverheid en veldpartijen rond publiekscampagnes opvat als een uitvoeringsnetwerk draagt kennis over factoren die leiden tot samenwerking bij aan literatuur over het functioneren van uitvoeringsnetwerken.

Daarnaast onderschrijven Mandell en Steelman (2003) het gebrek aan duidelijk begrip van de termen 'samenwerken' en 'netwerken' in de context waarbinnen ze worden gebruikt door onderzoekers en mensen uit de beleidspraktijk. Dit onderzoek levert een wetenschappelijke bijdrage aan een beter begrip van wat samenwerking binnen netwerken in de context van publiekscampagnes betekent, door inzicht te verkrijgen in het verloop en het functioneren van samenwerking binnen netwerken rond publiekscampagnes en de factoren die daarop van invloed zijn.

### **1.3.2 Maatschappelijke relevantie**

Naast een wetenschappelijke bijdrage levert dit onderzoek ook een bijdrage aan de maatschappij. Het onderzoek is maatschappelijk relevant, omdat het ten eerste inzicht geeft in het proces waarin tussen de Rijksoverheid en veldpartijen wordt samengewerkt binnen netwerken rond publiekscampagnes. Ten tweede geeft het inzicht in verschillende factoren die van invloed zijn op het functioneren van de samenwerking. Deze inzichten zijn relevant voor de Rijksoverheid die in nieuwe of lopende publiekscampagnes samenwerking met veldpartijen wil verbeteren of wil ontwikkelen om aan te sluiten bij doelgroepen en om doelgroepen te bereiken. Veldpartijen beschikken namelijk over gedragkennis van doelgroepen en over de juiste communicatiekanalen om doelgroepen te bereiken (CommunicatieRijk, 2019b).

Ten derde beoogt dit onderzoek een grotere betrokkenheid van veldpartijen bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken tot stand te brengen, zodat een brug wordt geslagen tussen de wereld van partijen uit het veld van een campagneonderwerp, de leefwereld van burgers en de wereld van de overheid in het tot stand komen van een publiekscampagne. Dit is onderdeel van een bredere ontwikkeling waarin de Rijksoverheid steeds meer problemen samen met andere partijen wil aanpakken om met overheidscommunicatie aan te sluiten bij wat in de samenleving en bij doelgroepen leeft (De Bruijne en

van Staden, 2013). Dit onderzoek is een belangrijke stap in deze ontwikkeling doordat het de Rijksoverheid handvatten aanreikt over welke factoren kunnen worden ingezet die ervoor kunnen zorgen dat inbreng van veldpartijen in de ontwikkeling en uitvoering van publiekscampagnes zit.

#### **1.4 Leeswijzer**

Dit onderzoek is opgebouwd in verschillende hoofdstukken. Hoofdstuk twee omvat het beleidskader waarin voor de begripsvorming wordt beschreven waar in het campagneproces samenwerking met veldpartijen plaatsvindt. Hoofdstuk drie is het theoretisch kader waarin vanuit de literatuur wordt afgebakend hoe netwerken functioneren en welke factoren van invloed zijn op samenwerking binnen netwerken. Het theoretisch kader wordt afgesloten met een conceptueel model. Hoofdstuk vier betreft het methodologisch kader waarin de keuzes voor de gebruikte onderzoeksstrategie en methoden worden toegelicht. Hoofdstuk vijf omvat de resultaten die op basis van empirische informatie uit de interviews beschrijft welke factoren samenwerking binnen netwerken rond publiekscampagnes beïnvloeden. Hoofdstuk zes is de analyse, waarin wordt gekeken in hoeverre de theoretische factoren overeenkomen met de beschreven resultaten. Tot slot wordt met beantwoording van de hoofdvraag in hoofdstuk zeven mogelijk om conclusies te trekken en te reflecteren op de thesis.

## H2. Beleidskader

Om de praktijk van samenwerking binnen netwerken rond publiekscampagnes te kunnen begrijpen moet eerst duidelijk zijn waar in het proces, van de ontwikkeling tot uitvoering van publiekscampagnes, samenwerking met veldpartijen komt kijken. Daarnaast is het van belang om helder te hebben wie de opdrachtgever en opdrachtnemer van publiekscampagnes zijn.

### 2.1 Inzet publiekscampagnes bij aanvaard beleid

De Rijksoverheid ziet een publiekscampagne als een communicatie-instrument, waarbij over een langere periode een gestructureerde en geplande reeks van communicatieve en interactieve activiteiten wordt ingezet via verschillende kanalen, om een doelgroep te informeren over haar beleid en wat vaak in combinatie gaat met het stimuleren van gewenst gedrag (CommunicatieRijk, 2020a).

Publiekscampagnes worden ingezet in de fase van aanvaard beleid en dus niet tijdens de beleidsontwikkeling (CommunicatieRijk, 2019a). De relatie tussen een publiekscampagne en beleid is dat uit een beleidsdoelstelling een communicatievraagstuk kan worden afgeleid, waar een publiekscampagne als communicatie-instrument voor kan worden ingezet. In figuur 2.1 wordt de relatie tussen een publiekscampagne en beleid schematisch afgebeeld. Bij de BOB-campagne is bijvoorbeeld het achterliggende beleidsdoel ‘het aantal verkeersdoden naar beneden’. Het communicatiedoel is daarbij ‘voorkomen dat weggebruikers met alcohol op achter het stuur gaan’. De BOB-campagne draagt bij aan het realiseren van de communicatiedoelstelling door het uitzenden van de boodschap dat mensen een BOB-afpraak moeten maken voordat zij een avond uitgaan (CommunicatieRijk, 2020b). Hieruit wordt duidelijk dat de inhoud van een publiekscampagne op hoofdlijnen vaststaat voordat deze wordt ontwikkeld, omdat een campagnedoelstelling een verlengstuk is van aanvaard beleid.



Figuur 2.1: Relatie tussen beleid en publiekscampagnes

### 2.2 Opdrachtgever en opdrachtnemer publiekscampagnes

Een ministerie geeft de opdracht voor een publiekscampagne vanuit een bepaalde beleidsdoelstelling - en daarbijhorend communicatievraagstuk - door een publiekscampagne officieel aan de melden bij de Dienst Publiek en Communicatie (hierna DPC)<sup>2</sup>. Het cluster Campagnemanagement van DPC coördineert en begeleidt het hele campagnetraject van de ontwikkeling tot de uitvoering, maar kan ook advies geven

<sup>2</sup> De Dienst Publiek en Communicatie is een agentschap van het ministerie van Algemene Zaken. DPC ondersteunt alle departementen en uitvoeringsorganisaties van de Rijksoverheid in de communicatie met publiek en professionals (Rijksoverheid, 2019b).

wanneer een ministerie de begeleiding van een campagne zelf op zich neemt (Rijksoverheid, 2019b). Binnen DPC verbindt het cluster Campagnemanagement de specialisten op het gebied van campagneonderzoek en online advies. Extern stuurt zij ook de reclame/communicatie- en mediabureaus aan (CommunicatieRijk, 2020c). Hieruit wordt duidelijk dat een ministerie de opdrachtgever is voor een publiekscampagne en dat DPC/campagnemanagement de opdrachtnemer is.

### **2.3 Verloop campagneproces**

Het proces van de ontwikkeling tot uitvoering van publiekscampagnes vindt plaats in verschillende stappen. In figuur 2.2 wordt het campagneproces schematisch weergegeven. In de inventarisatiefase, campagnestrategiefase en fase waarin de campagne live gaat (weergegeven in het groen) worden veldpartijen door de Rijksoverheid betrokken voor samenwerking. Een uitgebreide toelichting van het campagneproces in stappen is opgenomen in bijlage C. In de volgende subparagraaf worden de stappen waarin veldpartijen worden betrokken voor samenwerking nader toegelicht.

#### **2.3.1 Samenwerking in inventarisatie/campagnestrategie- en uitvoeringsfase**

In de inventarisatiefase komt een idee voor een publiekscampagne voort uit een communicatieplan met heldere doelstellingen. Om een publiekscampagne te ontwikkelen worden in deze fase analyses uitgevoerd die gebaseerd zijn op de beleidsopgave en de omgeving, op feiten en cijfers over de doelgroep en op wetenschappelijke inzichten over het gedrag van de doelgroep. In deze fase wordt door DPC/campagnemanagement en het opdracht gevend ministerie gezamenlijk nagedacht over wie mogelijke partijen voor samenwerking zouden kunnen zijn. Vervolgens kunnen veldpartijen ook bij de analyse worden betrokken voor hun kennis over het campagneonderwerp (CommunicatieRijk, 2020c).

In de campagnestrategiefase wordt door campagnemanagers van DPC, beleidsmensen van het opdracht gevend ministerie en de veldpartijen gezamenlijk nagedacht over hoe de campagnedoelstelling kan worden behaald. Hierbij zijn gedragsinzichten van veldpartijen over de doelgroep relevant, evenals hun kennis over hoe gedragsinterventies door middel van publiekscampagnes kunnen worden ingezet (CommunicatieRijk, 2020d).

In de fase dat een publiekscampagne live gaat worden veldpartijen betrokken voor het verspreiden van de campagneboodschap via hun eigen communicatiekanalen (Persoonlijke communicatie, S. Perik, 4 oktober 2018). Het is duidelijk dat veldpartijen in de inventarisatiefase en campagnestrategiefase kunnen worden betrokken om bij te dragen aan het ontwikkelen van een publiekscampagne en daarin tevens nadenken over de uitvoering. In de fase dat de campagne live gaat hebben veldpartijen een uitvoerende rol.



*Figuur 2.2: Campagneproces (communicatieRijk, 2020c)*

## 2.4 Terminologie

In het vervolg van dit onderzoek is gekozen om het proces waarin wordt samengewerkt met veldpartijen aan te duiden als ‘samenwerking in de uitvoering van publiekscampagnes’. Hoewel samenwerking met veldpartijen ook kan plaatsvinden in de conceptuele en inhoudelijke ontwikkeling van publiekscampagnes, worden publiekscampagnes ingezet bij aanvaard beleid. Hierdoor zijn publiekscampagnes onderdeel van de uitvoering van een groter beleidsplan, waarvan de inhoud al is vastgesteld. Zowel de ontwikkeling als uitvoering van publiekscampagnes zijn hiermee onderdeel van de uitvoering van beleid, waardoor de samenwerking met veldpartijen wordt aangeduid als een uitvoerend proces.



### **H3. Theoretisch kader**

Om antwoord te geven op de vraag welke factoren samenwerking binnen netwerken rond publiekscampagnes verklaren is het noodzakelijk zicht te hebben op hoe netwerken functioneren en welke factoren daarbij van invloed zijn op samenwerking binnen netwerken. In dit hoofdstuk wordt aan de hand van wetenschappelijke literatuur beschreven wat netwerken zijn en welke factoren samenwerking binnen netwerken beïnvloeden.

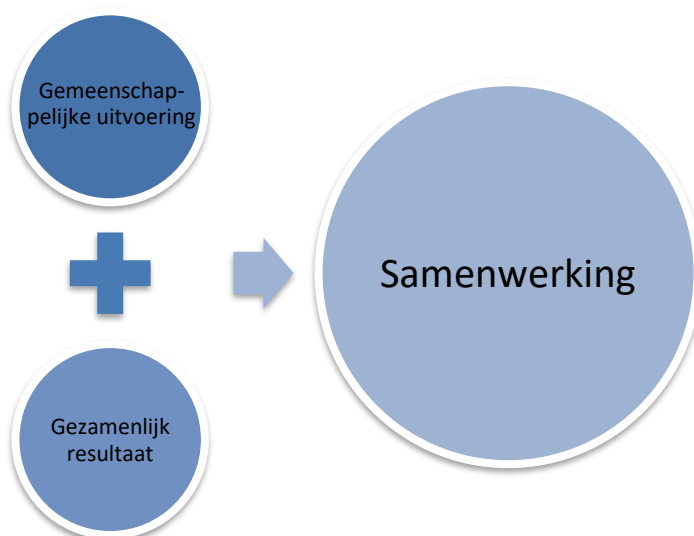
#### **3.1 Netwerken**

In abstracte zin kunnen netwerken worden beschreven als min of meer stabiele patronen van sociale relaties waarin wordt samengewerkt tussen wederzijds afhankelijke actoren rond specifieke kwesties (Koppenjan en Klijn, 2004, p. 69-70). Samenwerking wordt daarin verstaan als een sociale regeling waarin actoren samenwerken aan een gemeenschappelijk doel waarvoor de uitwisseling van hulpbronnen, zoals deskundigheid, informatie, relaties en middelen zijn vereist om dat doel te bereiken (Selsky en Parker, 2005, p. 852). Netwerken kenmerken zich over het algemeen door een gezamenlijk publiek of privaat doel en een sterke mate van onderlinge afhankelijkheid tussen de deelnemende actoren, die afkomstig kunnen zijn uit de publieke, private en non-profitsector (Mandell en Steelman, 2003). In dit onderzoek ligt de focus op netwerken met een publiek doel, omdat publiekscampagnes worden uitgevoerd om beleidsdoelen van de Rijksoverheid te realiseren. Afhankelijk van het publieke doel dat een netwerk nastreeft zijn verschillende type netwerken te onderscheiden. Voorbeelden hiervan zijn informatienetwerken, dienstverlenende netwerken, ontwikkelingsnetwerken, actienetwerken, beleidsnetwerken en uitvoeringsnetwerken (Argranoff, 2003; Koppenjan en Klijn, 2004; Terpstra, 2001). In dit onderzoek is de samenwerking tussen de Rijksoverheid en veldpartijen rond publiekscampagnes te begrijpen als een uitvoeringsnetwerk. Uitvoeringsnetwerken ontstaan vanuit een bepaalde opdracht en bestaan voor een tijdelijke periode, waarin de betrokken actoren invloed kunnen uitoefenen op de uitvoering van de opdracht (Terpstra, 2001). Uitvoeringsnetwerken onderscheiden zich hierin van standaard netwerken zoals omschreven door Koppenjan en Klijn (2004) en Mandell en Steelman (2003), omdat het doel van het netwerk niet gezamenlijk, maar vanuit een opdracht wordt opgelegd. Bovendien worden publiekscampagnes ingezet in de fase van aanvaard beleid en niet tijdens de beleidsontwikkeling. Hiermee onderscheiden uitvoeringsnetwerken zich van beleidsnetwerken, waarin actoren invloed kunnen uitoefenen op beleidsbeslissingen (Klijn, Koppenjan en Termeer, 1993). In de volgende paragraaf wordt dieper ingegaan op wat uitvoeringsnetwerken zijn en hoe uitvoeringsnetwerken functioneren.

### 3.2 Uitvoeringsnetwerken

Terpstra (2001) ziet uitvoeringsnetwerken als “een geheel van organisaties die gezamenlijk en met enige duurzaamheid zijn betrokken bij de uitvoering van een bepaald beleid of programma” (Terpstra, 2001 p. 142). Uitvoeringsnetwerken hebben vanuit een bepaald (beleids)programma een specifieke opdracht of doelstelling. Om deze opdracht of doelstelling te realiseren is het de rol van betrokken partijen om onderling hulpbronnen uit te wisselen, zoals deskundigheid, informatie, relaties en middelen. Een uitvoeringsnetwerk kan ontstaan op initiatief van netwerkpartijen zelf. Hiermee is sprake van een horizontale en gelijkwaardige relatie tussen de partijen binnen een uitvoeringsnetwerk. In veel uitvoeringsnetwerken is echter sprake van een verticale relatie. Dit komt omdat uitvoeringsnetwerken in veel gevallen ontstaan op initiatief van de overheid, die samenwerking tussen partijen in de uitvoering van beleid stimuleert en aanstuurt (Terpstra, 2011). De leidende partij in het netwerk, ook wel de netwerkmanager genoemd, coördineert de netwerkactiviteiten en neemt de belangrijkste beslissingen binnen het netwerk. Hiermee is sprake van een asymmetrische machtsverhouding tussen de netwerkmanager en andere netwerkpartijen (Provan en Kenis, 2007). In dit onderzoek, waar het gaat om publiekscampagnes, is de Rijksoverheid de netwerkmanager die vanuit een bepaald beleidsprogramma opdracht geeft voor de uitvoering van een publiekscampagne.

Terpstra (2001) stelt dat een uitvoeringsnetwerk functioneert als het leidt tot de gemeenschappelijke uitvoering van een opdracht, waardoor een gezamenlijk resultaat wordt bereikt. Een gemeenschappelijke uitvoering met gezamenlijk resultaat betekent volgens Terpstra dat tussen de betrokken partijen in het netwerk wordt samengewerkt (Terpstra, 2001). In figuur 3.1 wordt het functioneren van uitvoeringsnetwerken schematisch weergegeven.



*Figuur 3.1:* Functioneren uitvoeringsnetwerken (Terpstra, 2001)

Terpstra (2001) stelt dat de aanwezigheid van een uitvoeringsnetwerk niet altijd impliceert dat in de uitvoering feitelijk wordt samengewerkt. Dit noemt hij schijnsamenwerking. Voorbeelden hiervan zijn dat betrokken partijen eindeloos overleggen of blijven steken in goede bedoelingen zonder gevolgen voor de praktijk. Het is echter de veronderstelling dat uitvoeringsnetwerken zich door de tijd heen ontwikkelen en dat hierin sprake is van een leerproces, waardoor verschil kan bestaan in de mate waarin samenwerking van de grond komt tussen beginnende en gevestigde netwerken (Terpstra, 2001).

Om inzicht te krijgen in welke omstandigheden leiden tot samenwerking binnen uitvoeringsnetwerken onderscheidt Terpstra verschillende netwerk-interne en netwerk-externe factoren die hierop van invloed zijn. De netwerk-interne factoren hebben betrekking op kenmerken van het netwerk zelf en kunnen worden beïnvloed door het handelen van de partijen binnen het netwerk. De netwerk-interne factoren betreffen: onderlinge afhankelijkheid tussen de netwerkpartijen, consensus tussen netwerkpartijen over de uitvoering, de organisatorische inbedding van het netwerk en het ontstaan van het netwerk. De netwerk-interne factoren zijn deels afhankelijk van netwerk-externe factoren uit de omgeving waarbinnen het netwerk bestaat. Een netwerk verkeert namelijk niet in een vacuüm maar in een politiek-bestuurlijke en maatschappelijke context, die van buitenaf het functioneren van uitvoeringsnetwerken beïnvloeden. De netwerk-externe factoren betreffen: bestaande wet- en regelgeving, institutionele machtsverhoudingen en heersende paradigma's (Terpstra, 2001). Dit onderzoek richt zich op de netwerk-interne factoren die samenwerking binnen uitvoeringsnetwerken beïnvloeden, omdat de partijen binnen het netwerk hier door middel van hun handelen een rol in kunnen spelen. Dit onderzoek beoogt de Rijksoverheid handvatten aan te reiken over welke factoren zij kan inzetten voor samenwerking in de uitvoering van publiekscampagnes, waardoor de betekenis en de uitingsvormen van netwerk-interne factoren worden uitgewerkt. In de volgende paragraaf worden de netwerk-interne factoren één voor één beschreven.

### **3.3 Netwerk-interne factoren**

In deze paragraaf worden de netwerk-interne factoren van Terpstra (2001) beschreven die invloed hebben op samenwerking binnen uitvoeringsnetwerken. Daarbij worden per netwerk-interne factor verschillende uitingsvormen uitgewerkt waarin de factor zich kan voordoen.

#### **3.3.1 Onderlinge afhankelijkheid tussen de netwerkpartijen**

De mate waarin samenwerking in een uitvoeringsnetwerk tot stand komt is afhankelijk van de mate waarin de betrokken partijen onderling afhankelijk zijn van elkaars hulpbronnen, zoals deskundigheid, informatie, relaties en middelen (Terpstra, 2001). Om tot samenwerking te komen gaat het er daarbij om dat partijen belang bij de samenwerking hebben en elkaars hulpbronnen nodig hebben om dat belang te realiseren

(Terpstra, 2001). Hieruit wordt opgemaakt dat de factor onderlinge afhankelijkheid tussen de netwerkpartijen samenwerking binnen uitvoeringsnetwerken bevordert. Voor onderlinge afhankelijkheid is het van belang dat partijen wederzijdse belangen bij samenwerking hebben (Thomson en Perry, 2006). Daarnaast bestaat onderlinge afhankelijkheid als de noodzaak er is om bepaalde hulpbronnen van andere partijen te krijgen (Barringer en Harrison, 2000). Het is relevant om inzicht te hebben in welke belangen partijen bij uitvoeringsnetwerken kunnen hebben, omdat hiermee onderzocht kan worden of partijen belang bij samenwerking hebben en of zij voor het realiseren van deze belangen tot samenwerking zijn genoodzaakt. Hieronder worden een aantal belangen die netwerkpartijen bij samenwerking kunnen hebben uiteengezet. Er is gekozen om hiervoor literatuur over belangen in netwerken met een publiek doel te gebruiken. De reden hiervoor is dat er weinig literatuur over belangen van partijen in uitvoeringsnetwerken is geschreven.

Allereerst kunnen partijen belang hebben bij het gebruik maken van de expertise en middelen van andere partijen binnen het netwerk om complexe vraagstukken aan te pakken (Provan en Kenis, 2007). Er wordt vanuit gegaan dat de Rijksoverheid dit belang nastreeft, omdat zij de kennis en communicatiekanalen van andere partijen nodig heeft om met publiekscampagnes bij burgers aan te sluiten. Een ander belang kan het vergroten van het bereik van de missie of activiteiten van deelnemende netwerkpartijen zijn, doordat partijen met dezelfde waarden, overtuigingen of doelen elkaar door samenwerking versterken (Schaeffer en Loveridge, 2002). Hieruit wordt de veronderstelling afgeleid dat partijen bij de uitvoering van publiekscampagnes belang kunnen hebben als de boodschap van publiekscampagnes aansluit bij onderwerpen die partijen zelf ook onder de aandacht willen brengen. Een netwerk vergroot en versterkt daarmee het bereik van hun activiteiten en missie. Daarnaast kunnen partijen samenwerking binnen netwerken aangaan om nieuwe relaties op te bouwen (Provan en Kenis, 2007). Er wordt in dit onderzoek vanuit gegaan dat partijen er belang in kunnen zien om door middel van publiekscampagnes relaties met de overheid aan te gaan. Ondanks hun uitvoerende rol kunnen ze door contacten binnen de overheid wellicht op andere terreinen invloed uitoefenen, zoals agendasetting of beleidsvorming. Tevens is het aantrekken van financiering een belang dat partijen bij samenwerking binnen netwerken kunnen hebben (Provan en Kenis, 2007). Verondersteld wordt dat dit bij de uitvoering van publiekscampagnes subsidies van de Rijksoverheid kunnen zijn. Tot slot kunnen private partijen belang hebben bij samenwerking in netwerken met een publiek doel, omdat dit goed is voor hun reputatie of positieve publiciteit oplevert. Dit kan nieuwe kansen voor marktvergroting voor hen opleveren (Zwetsloot en Starren, 2003).

De zojuist beschreven belangen om aan uitvoeringsnetwerken deel te nemen zijn vrij calculerend en strategisch van aard. In dit onderzoek wordt verwacht dat partijen niet alleen om calculerende en strategische redenen deelnemen aan uitvoeringsnetwerken rond publiekscampagnes. Partijen kunnen

namelijk ook deelnemen vanuit een maatschappelijke taakopvatting. Perry (1996) noemt dit verschijnsel ook wel 'Public Service Motivation'. Dit houdt in dat de wens om het algemeen belang te dienen altruïstisch is en gepaard gaat met een gevoel voor morele en publieke plicht (Perry, 1996). Samenwerken in een netwerk kan in die zin worden opgevat als een verlangen om het algemeen belang te dienen (Perry en Wise, 1990). In dit onderzoek wordt aangenomen dat dit betekent dat partijen bij de uitvoering van publiekscampagnes betrokken willen zijn vanuit een maatschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel.

#### *3.3.1.1 Belemmerende factor onderlinge afhankelijkheid*

Een belemmering die in literatuur over onderlinge afhankelijkheid wordt genoemd is dat ongelijke machtsverhoudingen kunnen ontstaan als de onderlinge afhankelijkheid tussen organisaties niet in evenwicht is (Parmigiani & Rivera-Santos, 2011; Bannink en Bosselaar, 2018). Dit kan komen door verschil in expertise, omvang, financiering of reputatie (Bryson et al., 2006). In dit onderzoek wordt verwacht dat ongelijke machtsverhoudingen betrekking hebben op het verschil in financiering tussen netwerkpartijen. Verondersteld wordt dat de Rijksoverheid meer macht heeft dan andere partijen, omdat zij als opdrachtgever van publiekscampagnes de uitvoering van publiekscampagnes financiert (Rijksoverheid, 2019b).

Samenvattend bevordert de factor onderlinge afhankelijkheid samenwerking binnen uitvoeringsnetwerken, wat zich kan voordoen in het hebben van belang bij samenwerking en het bestaan van noodzaak tot samenwerking. Ongelijke machtsverhoudingen kunnen onderlinge afhankelijkheid, en daarmee samenwerking binnen het netwerk, juist belemmeren.

#### **3.3.2 Consensus tussen partijen over de uitvoering**

De mate waarin consensus bestaat tussen de betrokken partijen over hoe de opdracht van een uitvoeringsnetwerk moet worden uitgevoerd heeft invloed op samenwerking. Om tot samenwerking te komen moet de uitvoering van de opdracht overeenkomen met de voorkeuren en opvattingen van partijen in het uitvoeringsnetwerk (Terpstra, 2001). Hieruit wordt afgeleid dat de factor consensus over de uitvoering van de opdracht samenwerking binnen uitvoeringsnetwerken bevordert.

Een manier om tot consensus te komen is via deliberatieve besluitvorming. Deliberatieve besluitvorming, ook wel deliberatie genoemd, is een manier om tot afstemming van belangen te komen. Het voeren van onderlinge discussies is hiervoor essentieel: door het uitwisselen van informatie en argumenten kunnen voorkeuren namelijk worden afgewogen en bijgesteld. Om tot een redelijke discussie te komen is een coöperatieve en open houding van de partijen in het netwerk vereist (Akkerman, 2006). Bij de uitvoering van publiekscampagnes kan dit betekenen dat partijen aanwezig zijn bij samenwerkingsoverleggen en op elkaar reageren. Een discussie hoeft echter geen totale consensus op te

leveren en kan ook uitmonden in een ‘werkbaar overeenstemming’. Hiermee stemmen andere partijen om verschillende redenen in met een bepaalde gezamenlijke koers (Akkerman, 2006). In dit onderzoek wordt verondersteld dat de uitvoering vooral strookt met de voorkeuren en opvattingen van de Rijksoverheid, omdat de Rijksoverheid de uitvoering van publiekscampagnes financiert (Rijksoverheid, 2019b).

Financiële middelen, zoals subsidies, zijn ook een manier om tot consensus te komen. De verschillen in belangen tussen samenwerkende partijen kunnen worden overbrugd doordat partijen financiële middelen ontvangen voor hun deelname aan de samenwerking. Zo kan de overheid het draagvlak voor een bepaalde gezamenlijk uit te voeren opdracht vergroten door subsidies te verlenen (Bannink en Bosselaar, 2018, p. 86). Dit kan betekenen dat netwerkpartijen door subsidies sneller instemmen met hoe een publiekscampagne wordt uitgevoerd, ook als de uitvoering van de publiekscampagne niet helemaal aansluit bij hun voorkeur.

#### *3.3.2.1 Belemmerende factoren consensus*

Een belemmering die in literatuur over het komen tot consensus wordt genoemd is dat de status en hiërarchie tussen betrokken partijen vaak het gewicht van argumenten in een discussie bepalen (De Baas, 2017; Akkerman, 2006). In de uitvoering van publiekscampagnes kan dit betekenen dat de inbreng van sommige partijen niet altijd wordt meegenomen. Daarnaast kan het ook voorkomen dat te weinig participatie binnen een discussie op gang komt door het ontbreken van duidelijke beslisregels. Voor geslaagde discussievoering stellen de Baas (2017) en Akkerman (2006) dat een procesontwerp nodig is op basis waarvan een discussie tussen partijen kan worden gevoerd (De Baas, 2017; Akkerman, 2006).

Samenvattend zijn discussievoering en financiële middelen aspecten van het komen tot consensus. Gebrek aan participatie belemmert het voeren van discussies, evenals de status en hiërarchie van partijen die het gewicht van argumenten in discussies kunnen bepalen.

### **3.3.3 Organisatorische inbedding van het netwerk**

De mate waarin een uitvoeringsnetwerk wordt samengewerkt is tevens afhankelijk van de functionaliteit en coördinatie van het netwerk (Terpstra, 2001). Een functioneel en gecoördineerd netwerk noemen we in dit onderzoek organisatorisch ingebed. De functionaliteit van een uitvoeringsnetwerk is afhankelijk van of de samenwerking aansluit bij de taken die het netwerk moet uitvoeren. Als de uit te voeren taken aansluiten bij de uit te voeren opdracht is het netwerk functioneel en wordt samenwerking bevordert (Terpstra, 2001). Parmigiani en Rivera-Santos (2011) stellen dat de intentie om samenwerking aan te gaan moet aansluiten bij hoe de samenwerking wordt uitgevoerd. De overheid kan bijvoorbeeld samenwerking binnen netwerken opleggen om redenen die weinig van doen hebben met het werk dat het netwerk moet

uitvoeren. Hierdoor is het netwerk niet afgestemd op de gemeenschappelijk uit te voeren taken, waardoor schijnsamenwerking ontstaat (Terpstra, 2001). Bij de uitvoering van publiekscampagnes kan dit betekenen dat andere partijen niet door de Rijksoverheid in uitvoeringsnetwerken worden betrokken voor hun kennis en communicatiekanalen, maar om bijvoorbeeld draagvlak voor publiekscampagnes te creëren.

Tevens moet een uitvoeringsnetwerk zich zodanig organiseren dat samenwerking mogelijk is en de uitvoering kan geven aan de opdracht of de doelstelling. Hier is coördinatie voor nodig in de vorm van een management (Terpstra, 2001). Hieruit wordt opgemaakt dat coördinatie door netwerkmanagement samenwerking binnen uitvoeringsnetwerken bevordert. In dit onderzoek wordt de Rijksoverheid gezien als de manager van netwerken rond publiekscampagnes, omdat zij als opdrachtgever en financierder van publiekscampagnes de grootste belanghebbende bij samenwerking in de uitvoering van publiekscampagnes is. Kickert, Koppenjan en Klijn (1997) beschrijven de rol van netwerkmanager als: “Het op één lijn brengen van actoren met verschillende doelen en belangen ten opzichte van een beleidskwestie of een specifiek probleem, binnen een netwerk” (p. 167). Netwerkmanagement is daarbij gericht op het faciliteren van werkprocessen waardoor deelnemende partijen met elkaar kunnen samenwerken (Kickert et al., 1997). Hierbij kan worden gedacht aan het in contact brengen van partijen, het organiseren van samenwerkingsbijeenkomsten en het vastleggen van afspraken binnen het netwerk (De Bruijne en van Staden, 2013). Daarnaast kan netwerkmanagement zorgen voor coördinatie door afspraken te maken over standaard werkprocessen (Bannink en Bosselaar, 2018). In dit onderzoek vatten we dit op als afspraken over wanneer het netwerk in samenwerkingsoverleggen bijeenkomt en dat samenwerkingsoverleggen op logische momenten in het campagneproces plaatsvinden. Coördinatie kan ook vorm krijgen door middel van een gezamenlijke planning of jaarkalender, waarin de planning van de samenwerking staat vastgelegd (Potters, Hoeven en Gielen, 2006). In de context van dit onderzoek houdt een jaarkalender een overzicht in van alle activiteiten die samenwerkende partijen op het campagneonderwerp organiseren. De netwerkmanager is tevens verantwoordelijk voor de belangrijkste beslissingen binnen het netwerk. Hiermee is sprake van een asymmetrische machtsverhouding tussen de netwerkmanager en andere partijen (Provan en Kenis, 2007). In dit onderzoek wordt verondersteld dat omdat de Rijksoverheid als opdrachtgever en financierder van publiekscampagnes de uiteindelijke beslissingen over de uitvoering van publiekscampagnes neemt de machtsverhouding binnen uitvoeringsnetwerken rond publiekscampagnes asymmetrisch zijn.

### *3.3.3.1 Belemmering organisatorische inbedding*

Gebrek aan tijd en capaciteit om samenwerking te organiseren kunnen de organisatorische inbedding van samenwerking in de weg zitten (Bos, Koemans en Storm, 2018; Stouten, Mol en Ruitenbergh, 2018). De medewerkers van betrokken netwerkpartijen hebben vaak onvoldoende tijd om samenwerking op een

goede manier te regelen (Stouten, Mol en Ruitenbergh, 2018). Een hoge werkdruk kan ervoor zorgen dat er minder ruimte is om samenwerking te organiseren. Daarnaast kan samenwerking staan of vallen met de personen die de samenwerking concreet moeten aansturen. Zo kunnen bepaalde individuen door hun individuele capaciteiten, zoals deskundigheid of het vermogen om partijen met elkaar te verbinden, samenwerking versterken (Bos, Koemans en Storm, 2018).

Samenvattend dragen netwerkmanagement en aansluiting tussen de werkzaamheden en de uit te voeren opdracht bij aan de organisatorische inbedding van het uitvoeringsnetwerk. Gebrek aan tijd en capaciteit om samenwerking te organiseren staan organisatorische inbedding van uitvoeringsnetwerken in de weg.

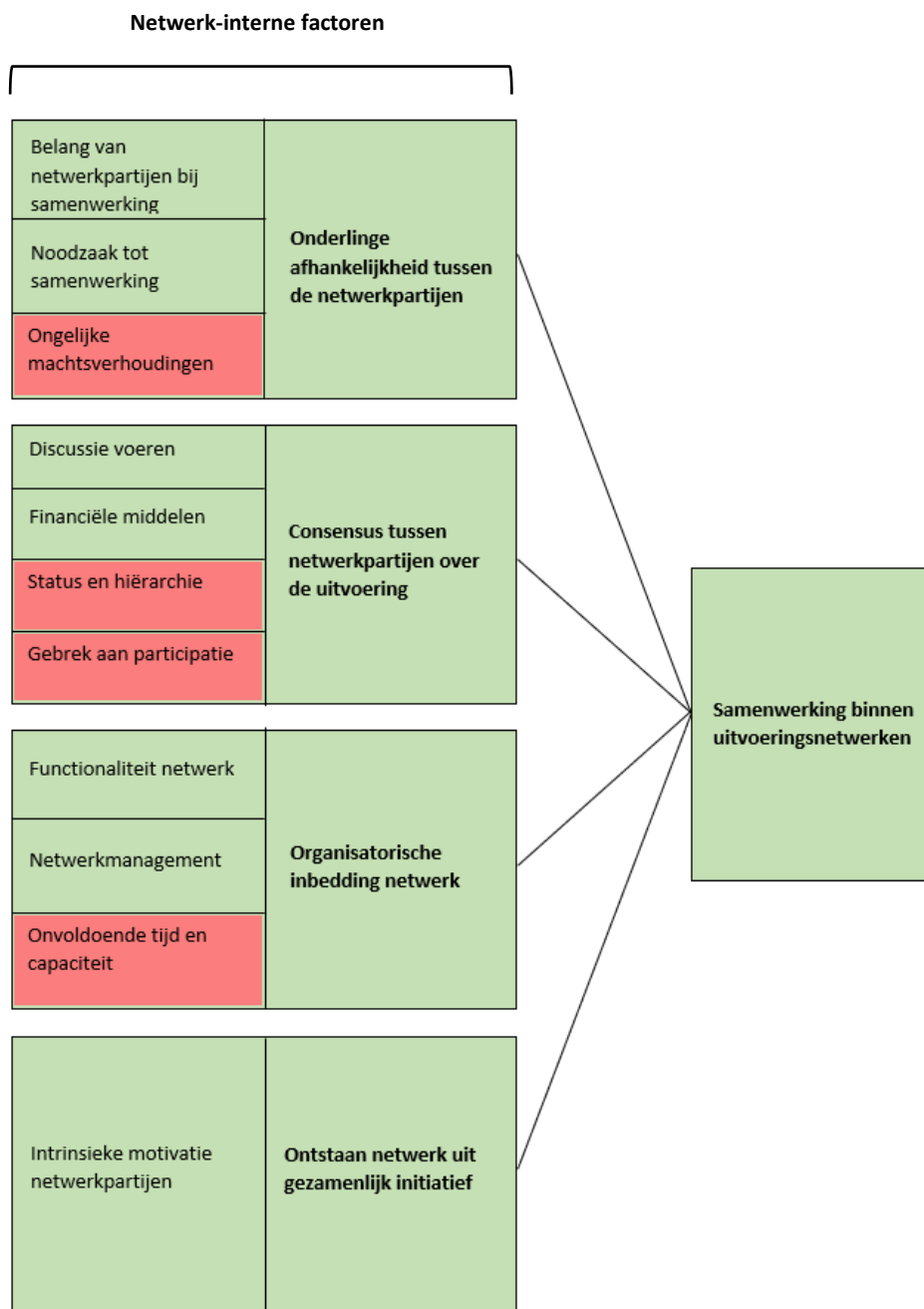
### **3.3.4 Ontstaan van netwerk vanuit gezamenlijk initiatief**

Het initiatief waaruit een uitvoeringsnetwerk ontstaat heeft ook invloed op samenwerking. Volgens Terpstra (2001) functioneren uitvoeringsnetwerken anders als de samenwerking is opgelegd dan wanneer een netwerk ontstaat vanuit een gezamenlijk initiatief. De veronderstelling is dat netwerkpartijen eerder samenwerken als de opdracht of het doel van het netwerk ontstaat vanuit een gezamenlijk initiatief, omdat netwerkpartijen zich daardoor meer bij de uitvoering van de opdracht betrokken voelen (Terpstra, 2001). Netwerken die vanuit een gezamenlijk initiatief ontstaan bestaan vaak uit groepen burgers, ondernemers of maatschappelijke organisaties die vanuit eigen beweging een idee uitwerken. Het idee achter een gezamenlijk initiatief is vaak gebaseerd op intrinsieke motivatie, omdat netwerkpartijen het initiatief zelf nodig hebben of belangrijk vinden. Een passende rol van de overheid is daarbij om aan te sluiten bij de maatschappelijke beweging en niet om haar eigen plannen en doelen voorop te stellen (Van der Steen, Scherpenisse en de Jong, 2016). Hieruit wordt afgeleid dat een netwerk dat vanuit een gezamenlijk initiatief ontstaat samenwerking bevordert, omdat netwerkpartijen daardoor intrinsiek gemotiveerd zijn. De uitvoering van publiekscampagnes ontstaat naar verwachting vanuit initiatief van de Rijksoverheid (Rijksoverheid, 2019b). Het is daarbij de vraag in hoeverre betrokken partijen zich bij de uitvoering van publiekscampagnes intrinsiek betrokken voelen en of dit invloed heeft op de samenwerking binnen het uitvoeringsnetwerk.



### 3.4 Slotbeschouwing en conceptueel model

Samenvattend zijn verschillende netwerk-interne factoren te onderscheiden die zich in verschillende vormen kunnen voordoen. In figuur 3.2 worden de netwerk-interne factoren die van invloed zijn op samenwerking schematisch weergegeven. De uitingsvormen van de netwerk-interne factoren die samenwerking bevorderen zijn aangegeven in het groen. Uitingvormen die samenwerking belemmeren zijn aangegeven in het rood. Het is hierbij belangrijk om te vermelden dat de uitingsvormen geen optelsom zijn waaraan moet worden voldaan om tot een bepaalde factor te komen: het zijn aspecten van de overkoepelende factoren.



Figuur 3.2: Conceptueel model

## **4. Methodologisch Kader**

Dit hoofdstuk beschrijft de methodologische keuzes die in dit onderzoek zijn gemaakt. Allereerst worden in paragraaf 4.1 de theoretische begrippen uit hoofdstuk 3 geoperationaliseerd. Vervolgens worden in paragraaf 4.2 de gekozen onderzoeksstrategie en onderzoeksmethoden onderbouwd. In paragraaf 4.3 worden daarna de onderzoekseenheden en geselecteerde casus toegelicht. Tot slot wordt in paragraaf 4.4 de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek beschreven.

### **4.1 Operationalisatie**

In deze paragraaf laten we zien op welke manier de theoretische begrippen uit hoofdstuk 3 zijn geoperationaliseerd en daarmee meetbaar zijn gemaakt (e.g. Van Thiel, 2010). In het operationalisatieschema in tabel 4.1 staan de netwerk-interne factoren die van invloed zijn op samenwerking gedefinieerd en de verschillende manieren waarin deze factoren vorm kunnen krijgen. De uitingsvormen van netwerk-interne factoren zijn geen optelsom om tot een netwerk-interne factor te komen: het zijn op zichzelf staande vormen waarin netwerk-interne factoren zich kunnen voordoen. Deze op zichzelf staande vormen kunnen ervoor zorgen dat samenwerking wordt bevorderd of belemmerd. Een bevorderende uitingsvorm wordt in de tabel aangeduid met een plusteken en een belemmerende uitingsvorm met een minteken. Een voorbeeld is dat de uitingsvorm 'noodzaak tot samenwerking' (van de factor onderlinge afhankelijkheid tussen de netwerkpartijen) samenwerking bevordert en de uitingsvorm 'ongelijke machtsverhoudingen' samenwerking belemmert. Voor alle uitingsvormen zijn één of meerdere indicatoren geïdentificeerd die kunnen worden gevonden in de praktijk. Deze indicatoren zijn omgezet in interviewvragen. Aangezien dit onderzoek beoogt te meten welke factoren van invloed zijn op samenwerking, is ervoor gekozen om niet per indicator één interviewvraag te formuleren, maar om per uitingsvorm één of meer open vragen te stellen waar de indicatoren een uitkomst van kunnen zijn. Hiermee vormen de indicatoren een richtlijn voor uitingsvormen waarin factoren zich kunnen voordoen in de praktijk, maar wordt tevens de mogelijkheid opgehouden om andere factoren te ontdekken. De uitingsvorm 'ongelijke machtsverhoudingen', wordt bijvoorbeeld gemeten door te bevragen of en op welke manier netwerkpartijen inspraak hebben gehad binnen de samenwerking. Tevens is in de laatste kolom van tabel 4.1 aangegeven welke interviewvragen aan de Rijksoverheid en veldpartijen zijn gesteld. De Rijksoverheid heeft als netwerkmanager een andere rol en positie dan de overige veldpartijen, waardoor beide type respondenten andere informatie kunnen geven. Om deze reden is ervoor gekozen twee aparte interviewhandleidingen op te stellen.

**Tabel 4.1:** Operationalisatieschema factoren samenwerking

Interne factoren	Uitingsvormen	Indicatoren	Methoden	Vragen uit interviewguide:	
				Rijksoverheid	Veldpartijen
<p><b>Onderlinge afhankelijkheid tussen de netwerkpartijen</b></p> <p><i>Definitie:</i> Het uitwisselen van kennis, vaardigheden en middelen tussen actoren om een doel te behalen, dat afzonderlijk van elkaar niet kan worden behaald.</p>	+ Belang van netwerkpartijen bij samenwerking	<p>De netwerkpartijen verwachten dat samenwerking hen voordelen oplevert, zoals:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gebruik maken van de expertise en middelen van andere partijen;</li> <li>- Vergroten van het bereik van hun eigen missie of activiteiten;</li> <li>- Het opdoen van nieuwe relaties;</li> <li>- Het aantrekken van financiering, zoals subsidies;</li> <li>- Imagoverbetering of positieve publiciteit door samenwerking met publieke netwerkpartijen.</li> </ul>	Interviews	7, 8, 9, 10	7, 8, 10
	+ Noodzaak tot samenwerking	De netwerkpartijen geven aan afhankelijk te zijn van elkaars hulpbronnen binnen de samenwerking, zoals deskundigheid, informatie, relaties en middelen, om hun belang bij de samenwerking te realiseren.	Interviews	10, 14	10, 11
	- Ongelijke machtsverhoudingen	De netwerkpartijen zijn binnen de samenwerking niet gelijkwaardig aan elkaar door bijvoorbeeld verschillen in hun beslissingsbevoegdheid, vermogen, expertise, toegang tot informatie en mate waarin zij hun inbreng binnen de samenwerking terugzien.	Interviews	11, 12, 13	12, 13

<p><b>Consensus tussen netwerkpartijen over de uitvoering</b></p> <p><i>Definitie:</i> De voorkeuren en opvattingen van partijen in het uitvoeringsnetwerk - over hoe de gezamenlijke opdracht moet worden uitgevoerd - komen overeen.</p>	+ Discussie voeren	<p>De netwerkpartijen wisselen onderling ideeën en informatie uit, door onder andere:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hun aanwezigheid en deelname aan samenwerkingsoverleggen;</li> <li>- Een gepast mandaat waarmee namens de eigen organisatie of achterban beslissingen kunnen worden genomen en kennis kan worden gedeeld;</li> <li>- Contact via mail, telefoon en samenwerkingsoverleggen.</li> </ul>	Interviews en documenten-analyse	4, 15	4, 17, 19
	+ Financiële middelen	De netwerkpartijen geven aan dat het ontvangen van geld voor hun deelname aan de samenwerking, zoals subsidies, motiveert om samen te werken.	Interviews en documenten-analyse	25	25
	- Status en hiërarchie	De netwerkpartijen zien hun inbreng binnen de samenwerking niet altijd terug door ongelijke machtsverhoudingen binnen het netwerk, zoals verschil in beslissingsbevoegdheid, vermogen, expertise en toegang tot informatie.	Interviews	11, 12, 13	12, 13
	- Gebrek aan participatie	<p>De netwerkpartijen geven aan dat zij niet altijd inbreng delen tijdens samenwerkingsoverleggen doordat;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sprake is van concurrentie tussen netwerkpartijen;</li> <li>- Sprake is van ondergeschikte machtsverhoudingen;</li> <li>- Discussies plaatsvinden in een te grote groep;</li> <li>- De regie op discussies ontbreekt.</li> </ul>	Interviews en documenten-analyse	17	14, 16

<b>Organisatorische inbedding netwerk</b>  <i>Definitie:</i> <i>De samenwerking sluit aan bij de taken die het netwerk moet uitvoeren en wordt gecoördineerd in de vorm van een management.</i>	+ Functionaliteit netwerk	De taken van netwerkpartijen binnen de samenwerking, zoals kennisdeling en inzet van communicatiekanalen, dragen bij aan het doel van de samenwerking.	Interviews	7	5, 7
	+ Netwerkmanagement	<p>Eén netwerkpartij (de netwerkmanager) is verantwoordelijk voor het coördineren en faciliteren van de taken binnen de samenwerking, zoals:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Het maken van een gezamenlijke planning;</li> <li>- Uitvragen en communiceren van verwachtingen en behoeften;</li> <li>- Communiceren met netwerkpartijen per mail, telefoon en overleggen;</li> <li>- Het organiseren van samenwerkingsoverleggen;</li> <li>- Het maken en vastleggen van afspraken in bijvoorbeeld notulen, een contract of convenant.</li> </ul>	Interviews en documenten-analyse	6, 15, 19, 21, 23, 24	15, 18, 19, 20, 23, 24
	- Onvoldoende tijd en capaciteit	<p>De netwerkmanager heeft door een hoge werkdruk onvoldoende tijd om de samenwerking te coördineren;</p> <p>De netwerkmanager heeft niet altijd mensen beschikbaar met de juiste capaciteiten, zoals kennis en ervaring, om de samenwerking te coördineren.</p>	Interviews	6	18
<b>Ontstaan netwerk vanuit gezamenlijk initiatief</b>  <i>Definitie</i> <i>De samenwerking ontstaat vanuit de gezamenlijke behoefte van partijen om een gezamenlijk doel te bereiken of probleem op te lossen.</i>	+ Intrinsieke motivatie netwerkpartijen	<p>De motivatie van netwerkpartijen om samenwerking aan te gaan is ontstaan vanuit de behoefte van:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Het oplossen van een gezamenlijk probleem;</li> <li>- Het bereiken van een gezamenlijk doel.</li> </ul>	Interviews	2	2

## 4.2 Onderzoeksstrategie en methoden

Om na te kunnen gaan welke factoren samenwerking binnen netwerken in de uitvoering van publiekscampagnes verklaren is het noodzakelijk om zicht te krijgen op meerdere factoren die van invloed zijn op het verloop en het functioneren van de samenwerking. De methode die dit mogelijk maakt en bovendien de mogelijkheid biedt om casus onderling te vergelijken is een meervoudige gevalstudie. In een gevalstudie is het namelijk mogelijk om in vergelijkend perspectief een groot aantal kenmerken van een beperkt aantal onderzoekseenheden in detail en vanuit verschillende invalshoeken te bestuderen (Vennix, 2011, p. 103; Van Thiel, 2015, p. 106).

In dit onderzoek wordt aan de hand van het ontwikkelde theoretisch kader (zie hoofdstuk 2) richting gegeven aan wat onderzocht wordt binnen netwerken rond publiekscampagnes van de Rijksoverheid. Het onderzoek is hierdoor in principe deductief van aard (Van Thiel, 2015, p. 51). Daarnaast wordt samenwerking in de uitvoering van publiekscampagnes vanuit het perspectief van de Rijksoverheid en veldpartijen onderzocht, waardoor het relevant is om factoren die van invloed zijn op samenwerking vanuit verschillende gezichtspunten te kunnen interpreteren en op het spoor te komen. Vanwege de keuze voor deze aanpak, ligt een kwalitatieve aanpak voor de hand (vgl., Bleijenberg, 2013). Bovendien houdt een kwalitatieve onderzoeksbenadering rekening met de context waarin actoren zich bevinden, waardoor aan respondenten open vragen kunnen worden gesteld en kan worden doorgevraagd naar de afwegingen en redenen voor hun manier van werken binnen de samenwerking rond een publiekscampagne (Van Thiel, 2015, p. 164). Logischerwijs worden hieruit interviews als onderzoeksmethode afgeleid. Om zoveel mogelijk beïnvloedende factoren voor samenwerking te ontdekken is gekozen voor interviews met een open bevragsingsmethode. Door respondenten open en aanvullende vragen te stellen zijn interviews een flexibele manier om data in de diepte te verzamelen en zicht te krijgen op het gehele samenwerkingsproces en de kijk die respondenten op de samenwerking in de uitvoering van publiekscampagnes hebben (Van Thiel, 2015; Bleijenberg, 2013).

Aanvullend is een inhoudsanalyse gedaan, waarmee de inhoud van bestaand materiaal met betrekking tot de samenwerking tussen de Rijksoverheid en veldpartijen is onderzocht (van Thiel, 2015, p. 129). Het gaat om schriftelijke documenten die afkomstig zijn van de Rijksoverheid of van partijen uit het veld van het campagneonderwerp, zoals campagnedoelstellingen, beleidsdocumenten, mailwisselingen, reglementen, notulen en overlegagenda's en convenanten.

### 4.3 Casusselectie en onderzoekseenheden

De geselecteerde casus zijn drie publiekscampagnes waarin wordt samengewerkt tussen de Rijksoverheid en veldpartijen. Om met kracht een uitspraak te kunnen doen over welke factoren van invloed zijn op samenwerking binnen netwerken zijn de casus gekozen op basis van contrasterende eigenschappen, namelijk op basis van verschil in hun bestaansduur (Vennix, 2011). Terpstra (2001) beschrijft dat uitvoeringsnetwerken zich door de tijd heen ontwikkelen en dat hierin sprake is van een leerproces, waardoor verschil in de manier van samenwerken kan bestaan tussen beginnende en gevestigde netwerken. De geselecteerde casus zijn om deze reden een combinatie van een langlopende campagne (casus A), middel langlopende campagne (casus B) en een kortlopende campagne (casus C). Door verschillende situaties aan de hand van deze drie looptijd contrasterende casus te onderzoeken is de kans groter dat een daarin gevonden gezamenlijke factor ook in niet onderzochte casus zal gelden (Van Thiel, 2015).

De geselecteerde onderzoekseenheden zijn respondenten die vanuit hun functie betrokken zijn bij de samenwerking in het netwerk rond een publiekscampagne. De omvang van de netwerken uit de drie casus varieert van circa tien tot dertig partijen. In dit onderzoek is ervoor gekozen om per casus interviews af te nemen onder zowel de netwerkmanager (Rijksoverheid) als minimaal twee veldpartijen, zodat de samenwerking in het netwerk rond een publiekscampagne vanuit verschillende perspectieven wordt onderzocht. Respondenten van de Rijksoverheid zijn vanuit hun ministerie betrokken bij de samenwerking en werkzaam op de desbetreffende beleids- en/of communicatie directie of werkzaam op de afdeling campagnemanagement van het ministerie van Algemene Zaken. Respondenten van veldpartijen dienen vanuit hun functie als communicatieadviseur of inhoudelijk expert betrokken te zijn bij de samenwerking. In tabel 4.2 staat per casus weergegeven hoeveel respondenten zijn geïnterviewd en welke rol zij binnen het netwerk bekleeden.

**Tabel 4.2** *Overzicht casus en onderzoekseenheden*

Casus	Contrasterende eigenschap	Aantal respondenten Rijksoverheid	Aantal respondenten veldpartijen
A	Middel langlopend	2	4
B	Langlopend	2	3
C	Kortlopend	2	2

Uit de tabel komt naar voren dat zes interviews zijn afgenomen onder respondenten van de Rijksoverheid en negen interviews onder respondenten van veldpartijen, waarbij de variatie tussen het aantal respondenten per casus nagenoeg gelijk is.

#### **4.4 Data-analyse**

De afgenomen interviews zijn getranscribeerd en evenals als de inhoud van relevante beleidsstukken gecodeerd. Het ontwikkelde codeboek is gebaseerd op de in de theorie gepresenteerde netwerk-interne factoren en uitingsvormen van de netwerk-interne factoren. Op sommige tekstfragmenten waren meerdere codes van toepassing. Daarnaast zijn gedurende de analyse aparte, niet uit de operationalisatie afkomstige, codes toegekend aan fragmenten waaruit bleek dat deze factoren ook van invloed waren op samenwerking. Hiermee is sprake van een analyse op basis van zowel codes die overeenkomen met de operationalisaties als open-coderen (Van Thiel, 2015).

#### **4.5 Validiteit en betrouwbaarheid**

Betrouwbaarheid en validiteit zijn belangrijke criteria voor wetenschappelijk onderzoek. De validiteit heeft betrekking op de geldigheid van het onderzoek, waarbij centraal staat of de onderzoeker het beoogde construct, mechanisme of effect heeft gemeten. Betrouwbaarheid gaat om de nauwkeurigheid en consistentie waarmee variabelen worden gemeten (Van Thiel, 2015).

##### *4.5.1 Validiteit*

Bij het afnemen van de interviews is doorgevraagd op antwoorden als hier meer duidelijkheid of diepgang voor nodig was of wanneer geen antwoord werd gegeven op de vraag. Hiermee is geprobeerd om zo goed mogelijk te meten of factoren uit de theorie van toepassing waren in de praktijk en nieuwe relevante factoren voor samenwerking te ontdekken, wat de interne validiteit van dit onderzoek heeft vergroot (Van Thiel, 2015). Waar rekening mee moet worden gehouden, is dat een paar indicatoren uit de operationalisatie naderhand nog zijn aangepast. Hierdoor hadden enkele interviewvragen anders geformuleerd moeten worden, waardoor een meer valide antwoord op bepaalde interviewvragen zou zijn gekregen. Daarentegen is van tevoren wel rekening gehouden met de kans dat respondenten van de Rijksoverheid en veldpartijen politiek wenselijke of sociaal wenselijke antwoorden kunnen geven. Doordat publiekscampagnes politiek geladen zijn kunnen respondenten van de Rijksoverheid de samenwerking beter doen voorkomen dan deze in werkelijkheid is. Daarnaast kunnen veldpartijen afhankelijk zijn de Rijksoverheid, waardoor zij wellicht niet kritisch durven te zijn op hoe de samenwerking verloopt. Om het risico op politiek –en sociaal wenselijke antwoorden zoveel mogelijk te voorkomen wordt aan respondenten gevraagd wat zij denken dat de beweegredenen en motieven van andere partijen binnen de samenwerking zijn. Zo wordt bijvoorbeeld gevraagd wat zij



ervan vinden dat andere partijen niet komen opdagen bij samenwerkingsoverleggen en welke voordelen andere partijen volgens hen uit de samenwerking halen. Op deze manier wordt getracht antwoorden te verkrijgen die dichtbij hun eigen waarheid liggen en aantasting van de interne validiteit tegen te gaan. Daarnaast worden de namen en antwoorden van respondenten anoniem verwerkt, wat hen de gelegenheid geeft om open en eerlijk antwoord te geven op de interviewvragen.

In dit onderzoek zijn in totaal vijftien interviews afgenomen, waarvan de respondenten afkomstig zijn uit drie verschillende casus. Aangezien bij gevalstudies een gering aantal casus wordt onderzocht is de externe validiteit van dit onderzoek beperkt (Van Thiel, 2015). Daarentegen wordt dit probleem deels opgelost doordat is gekozen voor een selectie van contrasterende casus. Eenzelfde effect dat in de verschillende casus wordt gevonden, vergroot namelijk de kans dat dit effect zich ook voordoet in niet onderzochte casus (Vennix, 2011; Van Thiel, 2015). De uitkomsten van dit onderzoek zijn dan mogelijk toch waardevol voor de samenwerking binnen andere publiekscampagnes van de Rijksoverheid.

#### *4.5.2 Betrouwbaarheid*

Door gebruik te maken van een interviewhandleiding neemt de reproduceerbaarheid van interviews toe. Daarnaast zijn transcripten van de interviews gemaakt die door de respondenten zijn gecontroleerd. Beide aspecten dragen bij aan het vergroten van de betrouwbaarheid van dit onderzoek (Van Thiel, 2015). Daarnaast is de betrouwbaarheid vergroot doordat bepaalde interviewvragen aan zowel respondenten van de Rijksoverheid als veldpartijen zijn gesteld. Op deze manier kon gecontroleerd worden of de vragen dezelfde uitkomst hadden.

## **H5. Resultaten**

In dit hoofdstuk komt aan bod welke factoren van invloed zijn op samenwerking in de uitvoering van drie verschillende publiekscampagnes. Hiervoor wordt per casus eerst een beeld van de samenwerking geschetst en vervolgens gekeken naar welke factoren de samenwerking hebben bevorderd of belemmerd. Tot slot worden de empirische bevindingen uit de drie casus overzichtelijk weergegeven in een samenvattende tabel.

### **5.1 Campagne A**

In deze paragraaf staat de samenwerking tussen ministerie X en veldpartijen in campagne A centraal. Ministerie X is in 2018 een landelijk actieprogramma gestart voor het terugdringen van een maatschappelijk probleem. Een onderdeel hiervan is campagne A met als doel burgers te motiveren voor het maken van een bepaalde keuze. Bij de ontwikkeling en uitvoering van campagne A heeft het ministerie verschillende partijen uit het veld van het campagneonderwerp betrokken, zoals koepelorganisaties, brancheverenigingen en regionale instellingen. Vanuit het ministerie onderhield de directie communicatie het contact met veldpartijen en organiseerde deze tevens de samenwerkingsoverleggen. De beleidsdirectie bewaakte de grenzen van de inhoud van deze overleggen. Daarnaast is de Dienst Publiek en Communicatie bij de samenwerking met veldpartijen betrokken, omdat zij ministerie X adviseert over campagne A en tevens het hele campagnetraject coördineert (DPC, interne documentatie, 2019a).

De samenwerking met veldpartijen binnen campagne A startte driekwart jaar voor de campagnelancering en vond plaats in door het ministerie georganiseerde overleggen en via één op één afspraken, de telefoon of per mail. De samenwerkingsoverleggen werden één keer per maand of één keer per twee maanden op twee verschillende dagen georganiseerd, zodat zoveel mogelijk veldpartijen hierbij aanwezig konden zijn. De inbreng die veldpartijen binnen de samenwerking leveren zijn hun wensen waar de campagne over moet gaan en hun mening over wat zij van campagneconcepten vinden. Het ministerie ziet de samenwerking dan ook als vorm waarmee partijen uit het veld worden begeleid om mee te doen met de campagne (Respondent 5 & 6).

#### **5.1.1 Onderlinge afhankelijkheid tussen de netwerkpartijen**

In deze subparagraaf staat de factor ‘onderlinge afhankelijkheid tussen de netwerkpartijen’ centraal. Uitingvormen van deze factor die van invloed zijn op de samenwerking binnen campagne A worden hierin beschreven.

#### *5.1.1.1 Belang van netwerkpartijen bij samenwerking*

Het ministerie streeft binnen de samenwerking hoofdzakelijk twee belangen na. Ten eerste het creëren van draagvlak voor de campagne: door veldpartijen bij de campagne te betrekken hoopt het ministerie ondersteuning en goedkeuring voor de uitvoering van de campagne te krijgen. Respondent 5 zegt: “We werken puur samen met de brancheorganisaties voor het draagvlak. Je kan een publiekscampagne niet helemaal afdwingen als overheid, dus je probeert mensen te begeleiden om met jouw campagne mee te doen.” (Respondent 5, persoonlijke communicatie, 2019). Een tweede belang is het creëren van een groot bereik voor de campagne door de communicatiekanalen van veldpartijen in te zetten (Respondent 5 & 6).

De belangen van veldpartijen zijn het vergroten van hun zichtbaarheid en aanhaken op een breder netwerk dat elkaar versterkt in het aanpakken van het campagneonderwerp (Respondent 1, 2, 3 & 4). Het onderwerp waar campagne A zich op richt speelt in op een actueel probleem dat voor alle veldpartijen hoge urgentie heeft. Veldpartijen hebben hierdoor een sterk belang bij de campagne, wat hen gedurende het hele campagneproces aangehaakt hield om samen te werken (Respondent 1, 2, 3 & 4). Respondent 2 zegt: “Campagne A besteed aandacht aan hele actuele problemen . . . Wij vinden de campagne een super goed initiatief en zijn er blij mee dat het ministerie het belang ziet om hieraan te werken.” (Respondent 2, persoonlijke communicatie, 2019). Het ministerie stuurde tijdens samenwerkingsoverleggen actief op het belang dat veldpartijen bij het campagneonderwerp hebben door telkens het overkoepelende gezamenlijke probleem als vertrekpunt te nemen (Respondent 1, 5 & 6). Naast overeenstemming over het probleem zorgde dit ook voor overeenstemming over hoe veldpartijen elkaar daarin gezamenlijk kunnen versterken (Respondent 1). Ondanks dat het ministerie kan sturen op het belang dat veldpartijen bij het campagneonderwerp hebben, is de grootte van dat belang afhankelijk van het campagneonderwerp zelf.

Samenvattend hebben zowel het ministerie als veldpartijen belang bij de samenwerking en zorgt een sterk belang van veldpartijen bij het campagneonderwerp dat zij binnen de samenwerking aangehaakt blijven en gemotiveerd zijn om samen te werken.

#### *5.1.1.2 Ongelijke machtsverhoudingen*

Het ministerie en veldpartijen zijn binnen de samenwerking niet gelijkwaardig aan elkaar. Zo ziet het ministerie de campagne niet als gezamenlijk product, omdat zij degene is die de campagne financiert en de besluitvorming in handen heeft (Respondent 5 & 6). Respondent 5 van ministerie X zegt: “We zijn vanaf het begin duidelijk geweest door te zeggen dat Campagne A onze campagne is, waarin we wilden dat partijen uit het veld zouden meedenken. We hebben duidelijk gemaakt dat wij de besluiten nemen en de campagne betalen, maar het liefst wel op een manier die de veldpartijen ook gelukkig maakt.” (Respondent 5, persoonlijke communicatie, 2019).

Ook de meeste veldpartijen zien de campagne niet als gezamenlijk product, maar als product van het ministerie. Bovendien zien zij hun betrokkenheid bij de campagne niet als vorm van samenwerking. Dit komt omdat zij inbreng geven, maar verder weinig inspraak hebben in de campagneconcepten. Desondanks voelen de veldpartijen zich wel gehoord en serieus genomen door het ministerie (Respondent 1, 2 & 3). Ongelijke machtsverhoudingen tussen het ministerie en veldpartijen zorgen ervoor dat de campagne niet wordt gezien als gezamenlijk product en zelfs dat veldpartijen hun betrokkenheid bij de campagne niet zien als samenwerking.

Samenvattend hebben het ministerie en veldpartijen verschillende belangen bij “de samenwerking” binnen campagne A. Een sterk belang van veldpartijen bij het campagneonderwerp zorgt ervoor dat zij binnen de samenwerking aangehaakt blijven en gemotiveerd zijn om samen te werken. Daarnaast belemmeren ongelijke machtsverhoudingen tussen het ministerie en veldpartijen dat zij de campagne zien als een gezamenlijk product. De meeste veldpartijen zien hun betrokkenheid bij de campagne hierdoor tevens niet als vorm van samenwerking.

### **5.1.2 Consensus tussen netwerkpartijen over de uitvoering**

In deze subparagraaf staat de factor ‘consensus tussen de netwerkpartijen over de uitvoering’ centraal. Uitingvormen van deze factor die van invloed zijn op de samenwerking binnen campagne A worden hierin beschreven.

#### *5.1.2.1 Discussie voeren*

Discussievoering tussen het ministerie en veldpartijen wordt door twee factoren bevorderd en belemmerd. Allereerst zorgt een gepast mandaat van de betrokken personen binnen de samenwerking ervoor dat zij tijdens samenwerkingsoverleggen besluiten kunnen nemen namens hun eigen organisatie of op inhoudelijk niveau konden meedenken (Respondent 5). Respondent 5 zegt: “De mensen die aan tafel zaten tijdens een overleg waren geen bestuurders, waardoor zij op inhoudelijk niveau meepraatten over de campagne.” (Respondent 5, persoonlijke communicatie, 2019). Binnen de samenwerkingsoverleggen van campagne A zaten voornamelijk communicatieadviseurs en experts op het gebied van het campagneonderwerp aan tafel (Respondent 1, 2 & 3). Hierdoor kon naar tevredenheid van het ministerie snel tot een inhoudelijk niveau worden gekomen (Respondent 5). Respondent 5 zegt: “Een expert kijkt eerder inhoudelijk gedreven naar een vraagstuk.” (Respondent 5, persoonlijke communicatie, 2019).

Afwezigheid van veldpartijen tijdens samenwerkingsoverleggen heeft discussievoering daarentegen belemmerd. Per overleg wisselde het voortdurend wie er van de veldpartijen aanwezig waren. Zo haakten sommigen later in het proces aan, woonden anderen de bijeenkomst op een andere

dag bij of waren veldpartijen helemaal niet aanwezig (Respondent 1 & 5). Hierdoor leerden de betrokken veldpartijen elkaar niet beter kennen gedurende het campagneproces en vond herhaling van dezelfde discussies plaats. “Het is lastig om te overleggen met continue wisselende organisaties aan tafel . . . Op een gegeven moment krijg je dat steeds terugkerende discussies. (Respondent 1, persoonlijke communicatie, 2019). Volgens deze veldpartij zorgde dit er tevens voor dat geen sterk verbonden samenwerking ontstond (Respondent 1). Kortom, afwezigheid van veldpartijen bij samenwerkingsoverleggen heeft het voeren van discussies binnen de samenwerking belemmerd.

#### *5.1.2.2 Gebrek aan participatie*

Een te grote omvang van de groep tijdens samenwerkingsoverleggen zorgde ervoor dat veldpartijen niet altijd konden participeren binnen de samenwerking van campagne A. Zo nodigde het ministerie alle partijen uit het veld van het campagneonderwerp uit om zoveel mogelijk draagvlak te creëren. Hierdoor was de groep te groot en veranderde deze voortdurend qua samenstelling. Respondent 1 zegt: “Het is lastig om te overleggen met veel mensen . . . De tafel waaraan we dat deden werd steeds groter, zelfs nog na de vierde en vijfde bijeenkomst.” (Respondent 1, persoonlijke communicatie, 2019). De grootte van de groep maakte het volgens veldpartij respondenten lastig om direct met elkaar te communiceren en onderlinge afstemming te vinden (Respondent 1, 2 & 3). Door de veranderende samenstelling van de groep vond vaak herhaling van dezelfde discussies plaats, omdat nieuw aangesloten veldpartijen niet wisten welke basis met elkaar was gelegd. Sommige veldpartijen verloren hierdoor hun aandacht tijdens de overleggen of raakten gefrustreerd (Respondent 1 & 3). Ondanks dat de omvang van de groep te groot was om direct met elkaar te communiceren, geven veldpartij respondenten aan dat zij de gezamenlijke betrokkenheid van het hele veld wel als prettig hebben ervaren Respondent 3 zegt: “Door de campagne kunnen we als hele sector laten zien hoe breed het werk is dat we doen. Dan heb je er veel aan om samen te werken”. Respondent 3, persoonlijke communicatie, 2019). Het gaf een gevoel dat je gezamenlijk een probleem aanpakt, waarin je elkaar als sector kunt aanvullen (Respondent 3 & 4). De afwezigheid van veldpartijen tijdens overleggen werd hierdoor als gemis ervaren door alle veldpartij respondenten (Respondent 1, 2, 3 & 4). Hieruit wordt opgemaakt dat het betrekken van minder veldpartijen binnen de samenwerking niet de standaardoplossing is voor de te grote en wisselende samenstelling van de groep tijdens samenwerkingsoverleggen. Desondanks is het voor de samenwerking van belang dat de groep waarin wordt overlegd niet te groot is.

Daarnaast zorgde gebrek aan regie op de discussies tijdens samenwerkingsoverleggen voor gebrek aan participatie onder de veldpartijen. Het ontbrak het ministerie aan sturing op wat het bij veldpartijen wilde ophalen (Respondent 1 & 2). Zo is de vraag van het ministerie of veldpartijen bepaalde inbreng hebben een te open vraag. Respondent 1 zegt: “Je moet concreet een vraag

neerleggen en een platform bieden waarop je dat kwijt kunt. Je kan mensen veel actiever laten meedenken, maar dan moet je dat wel faciliteren.” (Respondent 1, persoonlijke communicatie, 2019). Het ontbreken van regie op de discussies belemmerde veldpartijen om scherp te zijn bij het leveren van hun inbreng. Eén veldpartij respondent kreeg door het gebrek aan regie de indruk dat het niet uitmaakte wat er werd gezegd (Respondent 1). Desondanks geeft het ministerie aan wel te hebben geprobeerd om focus aan te brengen tijdens overleggen als de discussies afdwaalden (Respondent 5). Respondent 5 zegt: “Mijn collega en ik probeerden focus aan te houden tijdens de overleggen . . . In brede discussies grepen we af en toe in door te zeggen dat bepaalde punten een andere keer zouden worden besproken.” (Respondent 5, persoonlijke communicatie, 2019). Hieruit wordt opgemaakt dat gebrek aan regie op de discussies de samenwerking heeft belemmerd. Het is volgens de veldpartij respondenten van belang dat het ministerie tijdens discussies stuurt op wat voor inbreng zij bij veldpartijen wil ophalen, zodat zij gericht inbreng kunnen leveren.

Samenvattend draagt een gepast mandaat van veldpartijen binnen de samenwerking bij aan het voeren van onderlinge discussies. Discussievoering wordt daarentegen belemmerd door de afwezigheid van veldpartijen tijdens samenwerkingsoverleggen. Daarnaast heeft een te grote omvang van de groep tijdens samenwerkingsoverleggen ervoor gezorgd dat veldpartijen niet altijd konden participeren binnen de samenwerking van campagne A. Bovendien vonden dezelfde discussies plaats tijdens samenwerkingsoverleggen door gebrek aan regie en ontbrak sturing op wat het ministerie bij veldpartijen wilde ophalen.

### **5.1.3 Organisatorische inbedding netwerk**

In deze subparagraaf staat de factor ‘organisatorische inbedding netwerk’ centraal. Uitingvormen van deze factor die van invloed zijn op de samenwerking binnen campagne A worden hierin beschreven.

#### *5.1.3.1 Functionaliteit netwerk*

De reden waarom het ministerie veldpartijen bij de samenwerking van campagne A betreft is in eerste instantie om draagvlak voor de campagne te creëren (Respondent 5). Daarnaast hoopt het ministerie dat de campagne een groter bereik krijgt door de communicatiekanalen van veldpartijen in te zetten. De taak van veldpartijen binnen de samenwerking is dat zij hun wensen uiten over waar de campagne over moet gaan en hun mening over wat zij van campagneconcepten vinden (Respondent 5 & 6). Respondent 2 zegt: “In eerste instantie zijn we binnen de samenwerking aangehaakt, omdat ons werd gevraagd mee te denken over het campagneconcept en om input te leveren vanuit onze kennis.” (Respondent 2, persoonlijke communicatie, 2019). Hieruit wordt duidelijk dat het doel van het

ministerie om in eerste instantie draagvlak te creëren niet helemaal overeenkomt met de taken die veldpartijen binnen de samenwerking wordt gevraagd uit te voeren.

### *5.1.3.2 Netwerkmanagement*

Hieronder wordt één voor één beschreven op welke manier een gebrek aan netwerkmanagement de samenwerking heeft belemmerd.

#### Ontbreken gezamenlijke jaarplanning

Alle veldpartij respondenten geven aan dat samenwerkingsbijeenkomsten meerdere malen op het laatste moment werden ingepland, waardoor niet iedereen aanwezig kon zijn (Respondent 1, 2, 3 & 4). Daarnaast wordt door een paar veldpartij respondenten aangegeven dat het zonder een gezamenlijke jaarplanning lastig was om onderling op elkaar aan te haken en een manier van samenwerken te vinden (Respondent 1 & 2). Respondent 2 zegt: “Er waren grofweg drie partijen: het ministerie, de regionale partijen en de brancheverenigingen die afzonderlijk bezig waren met het campagneonderwerp . . . Het was daardoor in het proces lastig om een gezamenlijke modus te vinden. Aangezien je allemaal bezig bent met hetzelfde onderwerp is het fijn om af te spreken wie wat wanneer doet. Een jaarlijkse planning zou daar een oplossing voor kunnen zijn.” (Respondent 2, persoonlijke communicatie, 2019).

Het ministerie stelt echter dat een gezamenlijke jaarplanning organisatorisch niet mogelijk is. Dit komt omdat de beleidsdirectie de inhoud van de campagne bepaald en dit niet al een jaar van tevoren kon doen. Het samenwerkingsproces stond namelijk onder politieke druk doordat de datum van de campagnelancering door hogerhand werd vastgesteld en de samenwerking daarmee in korte tijd dingen tot stand moest brengen. Naar eigen zeggen doet het ministerie daarmee een beroep op de flexibiliteit van veldpartijen (Respondent 5 & 6). Respondent 6 zegt: Het is niet mogelijk om voor het hele jaar vooruit te kijken, omdat we vanuit beleid nog moeten bepalen wat er in de campagne komt . . . Het is veel last minute werk. Soms vroegen we pas een week van tevoren of de veldpartijen bijeen konden komen.” (Respondent 6, persoonlijke communicatie, 2019). Ondanks dat een gezamenlijke jaarplanning door de uitoefening van politieke druk niet mogelijk was, geven de veldpartij respondenten aan dat het voor onderlinge afstemming binnen de samenwerking wel van belang is.

#### Onduidelijke verwachtingen

De verwachtingen van samenwerkingsoverleggen en de rolverdeling binnen de samenwerking kwamen niet helemaal overeen tussen de respondenten. Allereerst te beginnen met de samenwerkingsoverleggen. Een paar veldpartij respondenten geven aan dat het ministerie een bepaalde verwachting schiep van bepaalde overleggen, maar deze niet altijd nakwam. Dit kwam doordat het campagneproces door tijdsdruk nog niet ver genoeg was om bepaalde zaken te kunnen

bespreken. Het vertrouwen in de samenwerking nam hierdoor af (Respondent 1 & 2). Daarnaast had één veldpartij respondent een onduidelijke verwachting van hoe het ministerie, DPC en veldpartijen onderling zouden samenwerken en wat de grenzen van ieders rollen waren. Deze respondent geeft aan op dit vlak de regie van het ministerie ontbrak (Respondent 1). Respondent 1 zegt: “Er was geen leiderschap op hoe het ministerie wilde dat we zouden samenwerken . . . Ik wist niet altijd precies wat ieders rol binnen de samenwerking was.” (Respondent 1, persoonlijke communicatie, 2019). Opvallend is dat het ministerie hier een andere kijk op heeft. Deze geeft aan uitgesproken te hebben wat ieders rol binnen de campagne zou zijn (Respondent 5). Hieruit wordt opgemaakt dat wat volgens het ministerie duidelijk is uitgesproken alsnog onduidelijk was voor de veldpartijen.

Kortom, de verwachtingen van het ministerie en veldpartijen over de samenwerking komen niet met elkaar overeen, waardoor het onderling vertrouwen afnam en de samenwerking werd belemmerd.

#### Gebrek aan communicatie

Een aantal veldpartij respondenten geeft aan dat de communicatie vanuit het ministerie af en toe wegviel door de (politieke) druk die op het campagneproces stond. Daarnaast was er vanuit het ministerie te weinig capaciteit om regelmatig met veldpartijen te communiceren. Dit kwam door het wegvalen van een contactpersoon intern. Veldpartijen werden hierdoor tussentijds bijna niet geïnformeerd over de voortgang van de campagne, wat ervoor zorgde dat hun motivatie voor de samenwerking afnam (Respondent 1 & 4). Respondent 1 zegt: “Toen de campagne eenmaal opgenomen werd was er van communicatie geen sprake meer . . . Mijn achterban was geënthousiasmeerd maar ik kon ze geen informatie meer geven omdat ik niks hoorde. Het is daardoor lastig om partijen aangehaakt te houden en vertrouwen te houden.” (Respondent 1, persoonlijke communicatie, 2019).

Hieruit wordt afgeleid dat een gebrek aan regelmatig contact tussen veldpartijen en het ministerie over de voortgang van de campagne de samenwerking belemmerde. Opvallend is dat het contact via het ministerie loopt en veldpartijen daarbuiten geen contact met elkaar hebben.

#### *5.1.3.2 Onvoldoende tijd en capaciteit*

In eerste instantie waren twee werknemers van het ministerie verantwoordelijk voor het organiseren van de samenwerking. Eén daarvan ging weg en werd niet vervangen en de ander was een paar keer ziek. Het was merkbaar dat de planning en vergaderverzoeken daardoor af en toe laat werden verstuurd (Respondenten 1, 2 & 5). Respondent 5 zegt: “Het ministerie had het extreem druk in de aanloop naar de lancering van de campagne. Het is dan in je eentje lastig om de planning op tijd rond te hebben.” (Respondent 5, persoonlijke communicatie, 2019). Ondanks de werkdruk en onvoldoende



capaciteit geven twee veldpartijen aan dat de contactpersoon bij het ministerie heel benaderbaar en scherp was. Tevens ging ze stug door ondanks de werkdruk (Respondenten 2 & 3).

Uit bovenstaande wordt afgeleid dat een gebrek aan capaciteit om de samenwerking te organiseren, doordat de planning en vergaderverzoeken te laat werden verstuurd, de samenwerking heeft belemmerd.

Samenvattend uit een gebrek aan netwerkmanagement zich door het ontbreken van een gezamenlijke jaarplanning, onduidelijke verwachtingen en een gebrek aan communicatie tussen het ministerie en de veldpartijen. Daarnaast is door een hoge werkdruk op het ministerie sprake van onvoldoende tijd en capaciteit om de samenwerking te organiseren.

#### **5.1.4 Praktische doorwerking campagne**

Een aanvullende factor die ook van invloed blijkt te zijn op de samenwerking binnen campagne A is de praktische doorwerking van de campagne nadat de communicatieve campagneboodschap is aangekomen bij de doelgroep. Respondent 1 zegt: "Vlak voor de campagnelancering stonden we er opeens bij stil van hé: het is wel allemaal leuk en aardig zo'n campagne, maar stel je voor dat het heel succesvol gaat worden, waar gaan we de mensen die de boodschap ontvangen dan naartoe leiden? Niemand had erover nagedacht dat een campagne maken een call for action is om je ergens aan te melden." (Respondent 1, persoonlijke communicatie, 2019). De veldpartijen geven dan ook aan meer voor de samenwerking gemotiveerd te zijn als daarbinnen wordt nagedacht over hoe de campagne praktisch kan doorwerken. Daarnaast hebben zij baat bij tastbare veranderingen die de campagne teweegbrengt. Hiermee vatten zij de campagne breder op dan alleen een communicatievraagstuk (Respondent 1 & 2). Hieruit wordt afgeleid dat praktische doorwerking van de campagne samenwerking bevordert.

#### **5.1.5 Tussenconclusie samenwerking campagne A**

Samenvattend betreft het ministerie de veldpartijen binnen de samenwerking van campagne A om draagvlak te creëren en niet om gezamenlijk iets van de campagne te maken. Dit blijkt uit de samenwerkingsoverleggen die te groot waren om onderling te kunnen afstemmen en te discussiëren. Bovendien ontbrak regie van het ministerie op de discussies en wisten veldpartijen niet wat zij van de samenwerking konden verwachten door het ontbreken van een gezamenlijke planning. Kortom, het ministerie ontbrak het aan netwerkmanagement om de samenwerking te organiseren. Al met al wekt dit de indruk dat het ministerie de inbreng van veldpartijen helemaal niet op wil halen, maar hen slechts aan tafel uitnodigt zodat zij het idee hebben gehoord te worden. Desondanks was het belang

dat veldpartijen bij het campagneonderwerp hadden zo sterk, dat zij weinig van het ministerie terug hoefden te krijgen om binnen de samenwerking aangehaakt te blijven.

## **5.2 Campagne B**

In deze paragraaf staat de samenwerking tussen ministerie Y en veldpartijen in campagne B centraal. Ministerie Y is in 2013 een meerjarig communicatietraject gestart voor het terugdringen van een maatschappelijk verschijnsel. Een onderdeel hiervan is campagne B, die tot doel heeft om een sociale norm in de maatschappij te verstevigen. Bij het ontwikkelen en uitvoeren van campagne B zijn verschillende partijen uit het veld betrokken, zoals gemeenten, kennisinstellingen, koepelorganisaties en producenten (DPC, interne documentatie, 2018a). Daarnaast adviseert de Dienst Publiek en Communicatie het ministerie over campagne B en coördineert deze het hele campagnetraject. Ministerie Y is inhoudelijk en politiek verantwoordelijk voor de campagne en onderhoudt het contact met veldpartijen. DPC is vanuit haar coördinerende rol bij de samenwerking met veldpartijen betrokken (DPC, interne documentatie, 2018b).

Binnen campagne B is de samenwerking met veldpartijen opgedeeld in twee groepen, namelijk een kernteam en een klankbordgroep. Het kernteam richt zich op de inhoud van de campagne en bestaat uit een inhoudelijke kennispartij, de betrokken campagnemanagers van DPC en de directies beleid en –communicatie van ministerie Y (DPC, interne documentatie 2018b; Respondent 7). Binnen het kernteam brengt de kennispartij op basis van onderzoek kennis in over waar de campagne over moet gaan. Het kernteam komt maandelijks samen in een overleg en heeft afspraken over hun werkzaamheden vastgelegd in een overeenkomst (Respondent 10). Een uitbreiding van het kernteam is de klankbordgroep, waar ook landelijke partijen uit het veld van het campagneonderwerp aan deelnemen. Tijdens een klankbordoverleg brengen landelijke veldpartijen in hoe de campagne op maat onder hun regionale en lokale achterban kan worden verspreid (Respondent 7 & 8). De klankbordgroep komt twee keer per jaar bijeen (Respondent 10 & 11). Hieruit wordt opgemaakt dat veldpartijen vanuit een kennisrol of uitvoeringsrol betrokken zijn bij campagne B en dat de intensiteit van hun betrokkenheid per rol verschilt.

### **5.2.1 Onderlinge afhankelijkheid tussen de netwerkpartijen**

In deze subparagraaf staat de factor ‘onderlinge afhankelijkheid tussen de netwerkpartijen’ centraal. Uitingvormen van deze factor die van invloed zijn op de samenwerking binnen campagne B worden hierin beschreven.

#### *5.2.1.1 Belang van netwerkpartijen bij samenwerking*

Het ministerie betreft de uitvoerende veldpartijen bij het klankbordoverleg vanuit haar belang om draagvlak voor de campagne te creëren (Respondent 10 & 11). Respondent 10 van ministerie Y zegt: “Het is voor ons belangrijk dat de campagne zo breed mogelijk wordt gesteund.” (Respondent 10, persoonlijke communicatie, 2019). Daarnaast betreft het ministerie de kennisveldpartij voor expertise

over het campagneonderwerp (Respondent 10). Als de samenwerking vanuit zowel de uitvoerende als kennisveldpartijen wordt bekeken, dan wordt duidelijk dat alle veldpartij respondenten aan de samenwerking deelnemen om elkaar te versterken in het verspreiden van de campagneboodschap. Dit heeft er mee te maken dat de campagne de naleving van een nieuwe wet ondersteunt, waar de veldpartijen en hun doelgroep zich aan moeten houden (Respondent 7, 8 & 9). Respondent 8 zegt: “Ik denk dat uiteindelijk het overkoepelende belang wel hetzelfde is, omdat je gezamenlijk een sociale norm wil versterken. Dat moet je gezamenlijk oppakken, want het gaat om wetgeving.” (Respondent 8). Hieruit blijkt dat de campagneboodschap, die zich richt op een wettelijke verplichting, ervoor zorgt dat veldpartijen de campagne steunen en verspreiden. Bovendien doen veldpartijen mee aan de samenwerking, omdat zij hun bijdrage aan en verspreiding van de campagne zien als hun maatschappelijke verantwoordelijkheid (Respondent 7, 8 & 9). Respondent 9 zegt: “We werken mee omdat we daarin een maatschappelijke rol willen vervullen en onze maatschappelijke verantwoordelijkheid willen nemen op dit onderwerp” (Respondent 9. Persoonlijke communicatie, 2019). Kortom, het ministerie en veldpartijen hebben beiden belang bij de samenwerking, waarbij de campagneboodschap een belangrijke rol speelt in de motivatie van veldpartijen om zich gezamenlijk in te zetten voor de campagne. Hieruit wordt afgeleid dat een sterk belang van veldpartijen bij de campagneboodschap de samenwerking bevordert.

#### *5.2.1.2 Ongelijke machtsverhoudingen*

Binnen de samenwerking van campagne B is sprake van verschillende ongelijke machtsverhoudingen tussen het ministerie en uitvoerende veldpartijen en het ministerie en de kennisveldpartij. Allereerst zien zowel de kennisveldpartij als uitvoerende veldpartijen het ministerie als opdrachtgever van de campagne en weten zij dat de besluitvorming over de campagne bij het ministerie is belegd (Respondent 7, 8 & 9). Respondent 7 zegt: “Uiteindelijk beslissen zij en wij niet, maar zo is dat . . . Het ministerie is eigenlijk altijd onze opdrachtgever.” (Respondent 7, persoonlijke communicatie, 2019). Ten aanzien van de uitvoerende veldpartijen geeft het ministerie aan dat zij continu de afweging maakt in hoeverre zij rekening houdt met hun belangen, waaruit blijkt dat het ministerie haar eigen belang vooropstelt. Respondent 10 van ministerie Y zegt: “Er moet wel iets voor ons in zitten om hen iets te geven.” (Respondent 10, persoonlijke communicatie, 2019). Het verbaast dan ook niet dat de uitvoerende veldpartijen de campagne niet zien als een gezamenlijk product (Respondent 8 & 9). Daarentegen ziet de kennisveldpartij de campagne wel als een gezamenlijk product, omdat zij inspraak heeft in de campagneconcepten en nauw contact heeft met het ministerie (Respondent 7). Het ministerie geeft aan dat zij veel baat heeft bij de expertise van de kennispartij, maar dat ‘afhankelijk zijn van’ een groot woord is (Respondent 10). Hieruit wordt opgemaakt dat het ministerie ten aanzien

van de veldpartijen beschikt over een machtspositie in besluitvorming en financiering. Daarnaast houdt zij beperkt rekening met de belangen van uitvoerende veldpartijen.

Samenvattend is de samenwerking met veldpartijen binnen het kernteam en het klankbordoverleg fundamenteel verschillend van elkaar. Zo is de samenwerking binnen het kernteam intensief en redelijk gelijkwaardig, omdat sprake is van nauw onderling contact en de kennispartij inspraak heeft in de campagneconcepten. Landelijke veldpartijen hebben daarentegen geen inspraak, omdat hun rol slechts uitvoerend is. Gezien de verschillende posities die veldpartijen binnen de samenwerking hebben ziet de kennispartij de campagne wel als gezamenlijk product en de uitvoerende veldpartijen niet. Desondanks is de onderlinge machtsverhouding tussen het ministerie en alle veldpartijen scheef, omdat het ministerie haar eigen belang vooropstelt.

### **5.2.2 Consensus tussen netwerkpartijen over de uitvoering**

In deze subparagraaf staat de factor ‘consensus tussen netwerkpartijen over de uitvoering’ centraal. Uitingvormen van deze factor die van invloed zijn op de samenwerking binnen campagne B worden hierin beschreven.

#### *5.2.2.1 Discussie voeren*

De aanwezigheid van veldpartijen tijdens samenwerkingsoverleggen heeft invloed gehad op de mate waarin onderlinge discussies binnen de samenwerking plaatsvinden. Binnen de samenwerking van campagne B vinden twee soorten overleggen plaats: het kernteamoverleg met de kennisveldpartij en een klankbordoverleg met uitvoerende veldpartijen. Het kernteamoverleg gaat niet door als de kennisveldpartij hierbij niet aanwezig kan zijn (Respondent 7 & 10). Respondent 7 zegt: “Dat wordt onderling afgestemd . . . Soms zijn er ook extra overleggen nodig, bijvoorbeeld bij het ontwikkelen van een concept of opstellen van een briefing.” (Respondent 7, persoonlijke communicatie, 2019). In gezamenlijke overeenstemming met de kennisveldpartij worden de data voor overleggen gekozen, waarmee het ministerie de inbreng van de kennisveldpartij consequent ophaalt (Respondent 10).

Binnen de klankbordgroep gaat dat heel anders. Daar zijn bij de tweejaarlijkse overleggen nooit alle uitvoerende veldpartijen aanwezig (Respondent 10 & 11). Respondent 11 van het ministerie zegt: “Ik weet eigenlijk niet waarom niet alle partijen aanwezig zijn . . . Misschien heeft het voor hun geen prioriteit . . . Het zou wel handig zijn als ze erbij zijn.” (Respondent 11, persoonlijke communicatie, 2019). Hieruit blijkt dat het ministerie los van de klankbordoverleggen bijna geen contact heeft met uitvoerende veldpartijen. Daarnaast maken we hieruit op dat deelname aan de samenwerking een vrijblijvend karakter heeft. Dit is opmerkelijk, omdat één van de veldpartijen die er vaak niet is een belangrijke schakel vormt naar een lastig te bereiken doelgroep (Respondent 7, 9, 10 & 11). De inbreng

van deze veldpartij wordt gemist, omdat de gezamenlijke campagnedoelstelling mede met de inbreng van deze veldpartij kan worden bereikt (Respondent 7, 8 & 9). Desondanks is het ministerie niet op de hoogte van de reden als veldpartijen niet komen opdagen tijdens deze overleggen (Respondent 10 & 11). Samenvattend wordt de inbreng van uitvoerende veldpartijen misgelopen door het ministerie, doordat sommigen afwezig zijn tijdens samenwerkingsoverleggen. Hieruit wordt afgeleid dat het afwezig zijn van veldpartijen de samenwerking belemmert.

### **5.2.3 Organisatorische inbedding netwerk**

In deze subparagraaf staat de factor 'organisatorische inbedding netwerk' centraal. Uitingvormen van deze factor die van invloed zijn op de samenwerking binnen campagne B worden hierin beschreven.

#### *5.2.3.1 Functionality netwerk*

Het ministerie betreft de uitvoerende veldpartijen bij de samenwerking om draagvlak voor de campagne te creëren. Daarentegen is het de taak van uitvoerende veldpartijen dat zij tijdens een klankbordoverleg inbrengen hoe de campagne op maat onder hun regionale en lokale achterban kan worden verspreid (Respondent 10 & 11). Hieruit wordt duidelijk dat het doel van het ministerie en daarbijhorende taken van uitvoerende veldpartijen niet op elkaar aansluiten.

Daarnaast betreft het ministerie de kennisveldpartij voor expertise over het campagneonderwerp. De kennisveldpartij brengt binnen het kernteam dan ook kennis in op basis van onderzoek waar de campagne over moet gaan (Respondent 10). Het doel van het ministerie om de kennisveldpartij daadwerkelijk voor kennis te gebruiken maakt de samenwerking met deze veldpartij functioneel.

#### *5.2.3.2 Netwerkmanagement*

Hieronder wordt één voor één beschreven op welke manier een (gebrek aan) netwerkmanagement de samenwerking heeft bevorderd en belemmerd.

#### Gezamenlijke jaarplanning

De meeste veldpartij respondenten geven aan dat een jaarplanning hen in de gelegenheid stelt om op tijd de inbreng van hun regionale en lokale achterban op te halen, zodat zij dit tijdig kunnen terugkoppelen aan het ministerie (Respondent 7 & 8). Respondent 7 zegt: "Als wij een jaar van tevoren niet plannen wat wij gaan doen met de campagne en onze partners daar niet op tijd bij betrekken, dan ontvangen wij de input voor de campagne niet op tijd . . . Wij hebben de planning om die reden al globaal en gezamenlijk uitgedacht." (Respondent 7, persoonlijke communicatie, 2019). Binnen de samenwerking in de klankbordgroep ontbreekt een dergelijke planning. Volgens een veldpartij respondent zijn campagneactiviteiten, die het ministerie en regionale veldpartijen organiseren,

hierdoor ook niet op elkaar afgestemd. Dit heeft tot gevolg dat de regionale en lokale achterban van deze veldpartij zich niet door het ministerie voelt gesteund en de campagne daardoor niet aanvoelt als een gezamenlijk product (Respondent 8). Respondent 8 zegt: “Er zou iets meer moeten worden nagedacht over de timing. We komen nu maar twee keer per jaar bijeen. Dat is niet heel vaak. Als ik meer het idee heb dat het een co-productie is en gezamenlijk product wordt ben ik bereid vaker samen te komen.” (Respondent 8, persoonlijke communicatie, 2019). Binnen de samenwerking in het kernteam was voor het eerst dit jaar wel een gezamenlijke jaarplanning gemaakt. De onderlinge afstemmingen van campagneactiviteiten zorgde ervoor dat het ministerie en veldpartijen elkaar konden versterken (Respondent 7).

Concluderend zorgt een jaarplanning ervoor dat de inbreng van de achterban van veldpartijen tijdig kan worden opgehaald. Daarnaast draagt een jaarplanning bij aan onderlinge afstemming van campagneactiviteiten, waardoor veldpartijen zich gesteund voelen en aangehaakt blijven binnen de samenwerking. Hieruit wordt afgeleid dat een gezamenlijke jaarplanning van campagneactiviteiten de samenwerking bevordert.

#### Onduidelijke verwachtingen rolverdeling

Hoe rollen intern bij het ministerie en DPC zijn belegd om de samenwerking met veldpartijen te organiseren, heeft invloed gehad op de samenwerking. Binnen de samenwerking van campagne B lopen rollen van de directies beleid en -communicatie en DPC door elkaar heen, waardoor het voor veldpartijen soms onduidelijk was wie hun aanspreekpunt is. Zo onderhoudt de beleidsdirectie het contact met zowel de kennisveldpartij als de uitvoerende veldpartijen, terwijl de directie communicatie het klankbordoverleg met uitvoerende veldpartijen organiseert en daarvoor ook de uitnodigingen verstuurt (Respondent 10 & 11). Eén veldpartij respondent weet hierdoor soms niet wie zij moet informeren. Respondent 7 zegt: “Het is wel eens zoeken wie je op welk moment moet informeren en betrekken.” (Respondent 7, persoonlijke communicatie, 2019). Hieruit blijkt dat het voor veldpartijen onduidelijk kan zijn wie hun aanspreekpunt is binnen de samenwerking. Daarnaast geven verschillende veldpartij respondenten aan dat het soms lijkt dat DPC en de directies beleid en –communicatie zelf ook niet goed weten wat hun interne rolverdeling is (Respondent 7 & 8). De interne rolverdeling van het ministerie en DPC komt hiermee chaotisch over.

Kortom, het is voor veldpartijen soms niet duidelijk wie hun aanspreekpunt is binnen de samenwerking doordat de interne rolverdeling op het ministerie en DPC onduidelijk is. Hieruit wordt afgeleid dat een onduidelijke verwachtingen van de onderlinge rolverdeling van het ministerie en DPC de samenwerking heeft belemmerd.

### Frequentie overleggen niet afgestemd op behoefte veldpartijen

De uitvoerende veldpartij respondenten hebben behoefte aan meer samenwerkingsoverleggen. Zo geven zij aan dat zij de tweejaarlijkse klankbordoverleggen niet veel vinden en dat dit meer zou mogen zijn, mits dit effectief wordt ingericht (Respondent 8 & 9). Volgens één van hen bestaat deze behoefte omdat met de tussentijdse inbreng via de mail niets wordt gedaan. Het ministerie koppelt daarover ook niet terug waarom deze inbreng niet wordt meegenomen. Respondent 9 zegt: “Dat de communicatie niet altijd lekker loopt heeft te maken met dat je elkaar weinig ziet en spreekt. Een grotere betrokkenheid over en weer zou de samenwerking verbeteren.” (Respondent 9, persoonlijke communicatie, 2019). Hieruit wordt afgeleid dat uitvoerende veldpartijen behoefte hebben aan meer samenwerkingsoverleggen en dat hun betrokkenheid binnen de samenwerking hierdoor wordt vergroot.

De kennispartij vindt de frequentie van één keer per maand samenkomen in het kernteam voldoende. Bovendien is er ruimte om extra overleggen in te plannen als daar behoefte aan is. Door nauw contact met het ministerie kan de behoefte en frequentie van overleggen onderling op elkaar worden afgestemd (Respondent 7 & 11).

Uit bovenstaande wordt geconstateerd dat er verschil zit in de mate waarin het ministerie rekening houdt met de behoefte die verschillende veldpartijen hebben aan samenwerkingsoverleggen. Samenwerking wordt voor de uitvoerende veldpartijen belemmerd doordat het aantal overleggen niet is afgestemd op hun behoefte.

#### *5.2.3.3 Onvoldoende tijd en capaciteit*

De capaciteit die werknemers van het ministerie hebben om de samenwerking met veldpartijen te organiseren heeft ook invloed gehad op de samenwerking van campagne B. Zo zijn de betrokken werknemers binnen ministerie Y en DPC het afgelopen jaar een paar keer gewisseld. Tevens is de contactpersoon van de beleidsdirectie tijdelijk uitgevallen en niet vervangen (Respondent 10). Door de interne wisselingen en door het wegvallen van capaciteit is de communicatie met veldpartijen over de planning en gezamenlijke activiteiten deels weggefallen (Respondent 7 & 10). Het ministerie erkent dat de samenwerking hierdoor moeizamer is verlopen (Respondent 10 & 11). Respondent 10 zegt: “We proberen de veldpartijen zo goed mogelijk op de hoogte te houden, maar dat is wel lastiger geworden door het wegvallen van een collega, die het contact met de partijen onderhield.” (Respondent 10, persoonlijke communicatie, 2019). Tevens zijn sommige veldpartij respondenten niet geïnformeerd over het uitvallen van hun contactpersoon (Respondent 8 & 9). Volgens het ministerie komt dit onder andere doordat taken van de betrokken werknemers niet goed zijn overgedragen. Dit is ook lastig, omdat hier grotendeels niets over staat vastgelegd (Respondent 10 & 11).



Kortom, door interne wisselingen en het wegvallen van capaciteit was de communicatie tussen het ministerie en veldpartijen het afgelopen jaar weleens zoek. Hieruit wordt afgeleid dat onvoldoende capaciteit op het ministerie om contact met veldpartijen te onderhouden de samenwerking heeft belemmerd.

#### **5.2.4 Ontbreken erkenning**

Een aanvullende factor die ook van invloed blijkt te zijn op de samenwerking binnen campagne B is het ontbreken van erkenning voor wat veldpartijen binnen de samenwerking doen. Een respondent van een uitvoerende partij geeft aan dat betrokkenheid bij de campagne een bepaalde commitment inhoudt, waar diens lokale en regionale achterban de nodige erkenning voor wil krijgen van het ministerie. Respondent 8 zegt: “Onze leden waren teleurgesteld dat er door het ministerie weinig aandacht werd besteed aan een activiteit die zij organiseerden op het campagneonderwerp . . . Erkenning voor wat je doet is belangrijk om binnen de samenwerking aangehaakt te blijven.” (Respondent 8, persoonlijke communicatie, 2019). Het ministerie kan veldpartijen vanuit haar publieke functie in een goed daglicht zetten door hen een persmoment met de minister of staatssecretaris te geven (Respondent 8).

Uit bovenstaande wordt afgeleid dat het ontbreken van erkenning voor de werkzaamheden van veldpartijen hen minder motiveert zich voor de samenwerking in te zetten.

#### **5.2.5 Tussenconclusie samenwerking campagne B**

Het ministerie houdt binnen de samenwerking van campagne B meer rekening met de kennispartij dan met uitvoerende veldpartijen. Zo zorgt het ministerie dat de kennispartij altijd aanwezig is bij overleggen, wordt de frequentie van overleggen binnen het kernteam afgestemd en is een gezamenlijke jaarplanning voor de samenwerking gemaakt. Voor uitvoerende veldpartijen doet het ministerie deze moeite niet. Daarnaast betreft het ministerie de uitvoerende veldpartijen slechts om draagvlak voor de campagne te creëren. Het komt om deze reden niet geheel onverwacht dat uitvoerende veldpartijen aangeven de erkenning van het ministerie te missen voor wat zij binnen de samenwerking doen.

Het is duidelijk dat de relatie tussen het ministerie en uitvoerende veldpartijen scheef is en de relatie met de kennispartij meer gelijkwaardig. De uitvoerende veldpartijen zien de campagne dan ook niet als een gezamenlijk product en de kennisveldpartij wel.

### **5.3 Campagne C**

In deze paragraaf staat de samenwerking tussen ministerie Z en veldpartijen in campagne C centraal. Ministerie C voert in mei 2019 campagne Z uit om burgers bewust te maken van een maatschappelijk probleem, met als doel het terugdringen van dit maatschappelijk probleem (DPC, interne documentatie, 2019b). Bij de ontwikkeling van campagne Z heeft het ministerie verschillende veldpartijen betrokken, zoals commerciële bedrijven en brancheorganisaties (Respondent 12). De beleidsdirectie van ministerie Z organiseert de samenwerkingsoverleggen met veldpartijen en onderhoudt tevens het tussentijdse contact met hen. Daarnaast adviseert de Dienst Publiek en Communicatie (DPC) ministerie Z over de campagne en coördineert deze het hele campagnetraject (DPC, interne documentatie, 2019b).

Binnen campagne C startte de samenwerking met veldpartijen in september 2018. Op moment van schrijven bevindt het campagneproces zich in de conceptontwikkelingsfase en staat de samenwerking met veldpartijen nog in de beginschoenen (Respondent 12 & 13). De beleidsdirectie van ministerie Z heeft eerst één op één gesprekken met veldpartijen gevoerd om hen te informeren over wat van hen binnen de samenwerking wordt verwacht. Vervolgens hebben in de periode tot april 2019 twee samenwerkingsoverleggen met alle veldpartijen plaatsgevonden. Het ministerie heeft de ambitie om in totaal vier keer per jaar met veldpartijen te overleggen. De inbreng die veldpartijen binnen de samenwerking leveren is hun mening over wat ze van de inhoud van de campagne vinden en meedenken over hoe de campagne via hun kanalen op maat kan worden verspreid (Respondent 12).

#### **5.3.1 Onderlinge afhankelijkheid tussen de netwerkpartijen**

In deze subparagraaf staat de factor ‘onderlinge afhankelijkheid tussen de netwerkpartijen’ centraal. Uitingvormen van deze factor die van invloed zijn op de samenwerking binnen campagne C worden hierin beschreven.

##### *5.3.1.1 Belang van netwerkpartijen bij samenwerking*

Het belang van het ministerie bij de samenwerking is om het bereik van de campagne te vergroten en om gebruik te maken van hun kennis op het gebied van het campagneonderwerp, omdat zij deze kennis zelf niet in huis heeft (Respondent 12 & 13). Respondent 12 zegt: “Door samenwerking weet je waar veldpartijen tegenaan lopen met betrekking tot het onderwerp. We hebben veel aan hun praktijkervaring.” (Respondent 12, persoonlijke communicatie, 2019). Als naar de samenwerking vanuit veldpartijen wordt gekeken dan nemen zij hieraan deel, omdat zij het belangrijk vinden dat het campagneonderwerp onder de aandacht wordt gebracht. Daarnaast hebben zij een commercieel

belang bij de samenwerking, omdat betrokkenheid bij de campagne laat zien dat zij hun verantwoordelijkheid nemen op het probleem dat de campagne aankaart. Volgens de veldpartij respondenten heeft dit een positieve uitstraling op hun consumenten (Respondent 14 & 15). Eén veldpartij geeft aan het ook voordelig te vinden dat zijn bedrijf nieuwe contacten binnen het ministerie opdoet door de samenwerking (Respondent 14). Respondent 14 zegt: “Een nadere relatie met de overheid en andere partijen zorgt ervoor dat je elkaar ook weet te vinden als er iets anders speelt dan waar we ons nu voor inzetten.” (Respondent 14, persoonlijke communicatie, 2019). Opvallend is dat ondanks dat de samenwerking voordelen oplevert, één veldpartij aangeeft dat zijn bedrijf niet per se iets zou missen als deze niet aan de samenwerking zou deelnemen (Respondent 15). Respondent 15 zegt: “Het probleem dat wordt aangekaart is breed, waardoor de oplossing niet heel concreet is. Daarbij is dit voor veel bedrijven één van de onderwerpen waar zij zich op richten en niet hét onderwerp.” (Respondent 15, persoonlijke communicatie, 2019). Een andere veldpartij respondent sluit hierop aan door aan te geven dat het campagneonderwerp niet dicht genoeg op urgente vraagstukken van het bedrijf staat (Respondent 14). Om deze reden hoeft de inbreng van beide veldpartij respondenten volgens hen niet meegenomen te worden in de conceptontwikkeling van de campagne (Respondent 14 & 15).

Samenvattend hebben het ministerie en veldpartijen allebei belangen bij de samenwerking, maar is het belang dat veldpartijen bij het campagneonderwerp hebben niet heel groot. Dit zorgt ervoor dat zij niet heel gemotiveerd zijn om hun inbreng in de campagne terug te zien, waaruit wordt afgeleid dat een gering belang van veldpartijen bij het campagneonderwerp de samenwerking belemmert.

#### *5.3.1.2 Ongelijke machtsverhoudingen*

Binnen de samenwerking van campagne C is sprake van ongelijke machtsverhoudingen tussen het ministerie en de veldpartijen. Zo ziet het ministerie de campagne als haar eigen product, waar veldpartijen gebruik van kunnen maken (Respondent 12). Dit komt naar eigen zeggen omdat het ministerie de campagne financiert en veldpartijen niet meedenken in de ontwikkeling van campagneconcepten (Respondent 13). Net als het ministerie zien ook de veldpartijen de campagne als product van het ministerie. Beide veldpartij respondenten geven aan dat zij hun inbreng ook niet per se hoeven terug te zien in de campagne (Respondent 14 & 15). Als de samenwerking intensiever wordt kan dat veranderen. Respondent 14 zegt: “Het is een continue afweging tussen de tijdsinvestering die je in de samenwerking stopt en wat het bijdraagt aan de missie van je bedrijf.” (Respondent 14, persoonlijke communicatie, 2019). Beide veldpartijen geven aan dat de campagne een gezamenlijk product zou kunnen worden, maar dat de investering daar nu te weinig voor is (Respondent 14 & 15). Hieruit wordt afgeleid dat een ongelijke machtsverhouding tussen het ministerie en veldpartijen

bestaat, doordat het ministerie de campagne financiert en veldpartijen weinig inbrengen. De campagne wordt hierdoor gezien als product van het ministerie.

Samenvattend denken veldpartijen over de campagne mee, maar hebben zij geen inspraak in de campagneconcepten. Dit hoeft ook niet van hen, omdat zowel hun belang bij de samenwerking, als de tijdsinvestering die ze erin stoppen, niet groot zijn. Dit zorgt ervoor dat de campagne door het ministerie en veldpartijen niet als gezamenlijk product wordt gezien.

### **5.3.2 Consensus tussen netwerkpartijen over de uitvoering**

In deze subparagraaf staat de factor ‘consensus tussen netwerkpartijen over de uitvoering’ centraal. Uitingvormen van deze factor die van invloed zijn op de samenwerking binnen campagne C worden hierin beschreven.

#### *5.3.2.1 Discussie voeren*

Discussievoering tussen het ministerie en veldpartijen wordt door twee factoren bevorderd en belemmerd. Allereerst zorgt een gepast mandaat van veldpartijen tijdens samenwerkingsoverleggen ervoor dat zij beslissingen kunnen nemen of inhoudelijk op het gewenste niveau kunnen meedenken. Het ministerie geeft aan dat sommige aanwezige veldpartijen geen verstand van communicatie of het campagneonderwerp hadden, waardoor zij geen inbreng konden leveren (Respondent 12 & 13). Respondent 13 zegt: “Je merkt dat een overleg valt of staat met wie er aan tafel zitten en hoe betrokken ze zijn. Als iemand inhoudelijk niets van het campagneonderwerp afweet dan brengt diegene weinig in.” (Respondent 13, persoonlijke communicatie, 2019). Om ervoor te zorgen dat veldpartijen met het juiste mandaat aanwezig zijn bij samenwerkingsoverleggen moet het ministerie van tevoren weten wat zij wil ophalen, zodat zij veldpartijen hierop kan voorbereiden. Een respondent van het ministerie geeft aan dat geprobeerd wordt dit te doen (Respondent 12 & 13). Kortom, het is van belang dat veldpartijen beschikken over de juiste kennis of beslissingsbevoegdheid. Hieruit wordt afgeleid dat samenwerking wordt bevorderd als veldpartijen met een gepast mandaat aanwezig zijn bij samenwerkingsoverleggen.

Tevens heeft afwezigheid van veldpartijen tijdens samenwerkingsoverleggen de discussievoering binnen de samenwerking belemmerd. Tijdens samenwerkingsoverleggen zijn geen één keer alle uitgenodigde veldpartijen tegelijk aanwezig geweest. Daarbij ontvangt het ministerie veel afmeldingen op de dag van het overleg zelf. Van de onderzochte veldpartij respondenten is één veldpartij tot nu toe nog helemaal niet aanwezig geweest en de ander slechts één keer. De reden hiervoor is dat de veldpartijen andere werkafspraken hadden staan en niemand van hun bedrijf als plaatsvervanger aanwezig kon zijn (Respondent 14 & 15). Het ministerie geeft aan het lastig te vinden om veldpartijen bij elkaar te krijgen, vooral omdat veldpartijen ruim van tevoren voor de overleggen

worden uitgenodigd (Respondent 12). Dat veldpartijen de samenwerking als iets vrijblijvends zien blijkt uit de reactie van één veldpartij respondent. Deze geeft aan dat het aan veldpartijen zelf is om te bepalen of ze wel of niet aanwezig zijn (Respondent 15). Door deze vrijblijvende houding is het ministerie echter niet van de inbreng van deze veldpartij verzekerd. Kortom, het ministerie loopt de inbreng van sommige veldpartijen structureel mis, omdat niet alle veldpartijen aanwezig zijn bij samenwerkingsoverleggen door de vrijblijvendheid van de samenwerking. Hieruit wordt afgeleid dat het afwezig zijn van veldpartijen samenwerking belemmert.

#### *5.3.2.2 Gebrek aan participatie*

Een te grote omvang van de groep tijdens samenwerkingsoverleggen heeft invloed gehad op de mate waarin veldpartijen konden participeren. Binnen de samenwerking van campagne C zaten per overleg ongeveer dertig veldpartijen aan tafel, wat te groot was om iedereen aan het woord te laten komen (Respondent 12 & 13). Daarnaast konden veldpartijen door de grootte van de groep niet goed op elkaar reageren, omdat ze in een kring zaten en niet aan een tafel waar je dicht bij elkaar zit (Respondent 12, persoonlijke communicatie, 2019). Dit zorgde niet voor een vertrouwde sfeer, wat veldpartijen ervan weerhield om iets in te brengen (Respondent 12). Respondent 12 zegt: “We hadden een grote setting afgelopen twee overleggen, dat was niet heel prettig . . . Als je ergens dan voor het eerst bent kan ik me voorstellen dat je dan niet meteen hoog van de toren afblaast.” Hieruit wordt opgemaakt dat door de grootte van de groep niet alle veldpartijen aan het woord kwamen of dat het hen ervan weerhield om überhaupt iets te zeggen tijdens een samenwerkingsoverleg. Dit betekent dat niet alle inbreng van veldpartijen is opgehaald binnen de samenwerking. Hieruit wordt afgeleid dat een te grote groep tijdens samenwerkingsoverleggen de samenwerking belemmert.

Samenvattend wordt discussievoering binnen de samenwerking bevordert door een gepast mandaat van veldpartijen, zodat zij tijdens samenwerkingsoverleggen beslissingen kunnen nemen of inhoudelijk op het gewenste niveau kunnen meedenken. Tevens heeft afwezigheid van veldpartijen tijdens samenwerkingsoverleggen de discussievoering binnen de samenwerking belemmerd. Geen één keer zijn alle uitgenodigde veldpartijen tegelijk aanwezig geweest. Dit komt omdat veldpartijen de samenwerking als iets vrijblijvends zien. Daarnaast zorgt een te grote groep tijdens samenwerkingsoverleggen ervoor dat veldpartijen beperkt participeren, waardoor hun inbreng binnen de samenwerking wordt misgelopen.

### **5.3.3 Organisatorische inbedding netwerk**

In deze subparagraaf staat de factor ‘organisatorische inbedding netwerk’ centraal. Uitingvormen van deze factor die van invloed zijn op de samenwerking binnen campagne C worden hierin beschreven.

### 5.3.3.1 *Functionaliteit netwerk*

Het ministerie betreft veldpartijen bij de samenwerking om het bereik van de campagne te vergroten en om gebruik te maken van hun kennis op het gebied van het campagneonderwerp, omdat zij deze kennis zelf niet in huis heeft (Respondent 12 & 13). Dit sluit redelijk aan bij de inbreng die veldpartijen binnen de samenwerking leveren, namelijk hun mening over wat ze van de inhoud van de campagne vinden en meedenken over hoe de campagne via hun kanalen op maat kan worden verspreid (Respondent 12). De veldpartijen hebben niet echt inspraak en geven aan dat zij hun inbreng ook niet terug hoeven te zien in de campagne (Respondent 12 & 13). Desondanks sluit het doel van het ministerie om met veldpartijen samen te werken aan bij de inbreng die veldpartijen binnen de samenwerking geven.

### 5.3.3.2 *Netwerkmanagement*

Hieronder wordt één voor één beschreven op welke manier een (gebrek aan) netwerkmanagement de samenwerking heeft bevorderd en belemmerd.

#### Nauw contact met ministerie

Het contact tussen het ministerie en veldpartijen heeft ook invloed gehad op de samenwerking. Binnen de samenwerking van campagne C is het contact tussen het ministerie en veldpartijen nauw. Zo geven beide veldpartij respondenten aan dat zij hun contactpersoon op het ministerie persoonlijk kennen en dat het contact via de mail snel en professioneel is. Ook worden vergaderverzoeken tijdig verstuurd (Respondent 14 & 15). Respondent 14 zegt: "Ik ben positief over het contact met het ministerie . . . Er is een duidelijke agenda en het is duidelijk wie ik kan benaderen." Het ministerie geeft aan in het contact te investeren, door snel aan de vragen of verzoeken van veldpartijen gehoor te geven. Daarnaast probeert het ministerie een persoonlijke relatie met veldpartijen op te bouwen door hen bij naam te kennen en aan te spreken (Respondent 12). Het nauwe contact tussen veldpartijen en het ministerie compenseert de afwezigheid van de veldpartij respondenten bij samenwerkingsoverleggen. Zo heeft het ministerie één op één afspraken met beide veldpartijen ingepland om hun inbreng alsnog op te halen en om hen bij te praten over de stand van zaken (Respondent 12, 14 & 15).

Nauw contact tussen het ministerie en veldpartijen zorgt ervoor dat veldpartijen het ministerie makkelijk kunnen benaderen en dat hun inbreng ook buiten samenwerkingsoverleggen om door het ministerie wordt opgehaald. Hieruit wordt opgemaakt dat nauw contact met het ministerie samenwerking bevordert. Opvallend is dat het contact alleen via het ministerie loopt en niet tussen veldpartijen onderling.

### Onduidelijke verwachtingen

De verwachting tussen het ministerie en veldpartijen over de inbreng die veldpartijen leveren komen niet met elkaar overeen. Volgens het ministerie weten veldpartijen dat van hen wordt verwacht dat zij de campagneuitingen via hun eigen kanalen verspreiden (Respondent 12). Daarentegen geven de veldpartij respondenten aan dat het voor hun nog niet duidelijk is welke inbreng zij gaan leveren, omdat de campagne nog niet is gestart (Respondent 14 & 15). Respondent 14 zegt: “Het is nu de vraag of we het convenant willen tekenen, waarin de intenties worden geuit over de manier waarop de ondertekenaars meedoen met de campagne. Ik heb toevallig vorige week nog gevraagd aan een collega wat onze positie binnen de samenwerking precies is.” (Respondent 14, persoonlijke communicatie, 2019). Hieruit wordt opgemaakt dat de verwachtingen die het ministerie en veldpartijen van de samenwerking hebben onderling niet met elkaar overeenkomen en daarmee nog niet duidelijk naar elkaar zijn uitgesproken. Bovendien geeft het ministerie aan dat zij niet aan veldpartijen heeft gevraagd wat hun verwachting van de samenwerking is (Respondent 12 & 13). Respondent 13 zegt: “Het is allemaal nog zo vrijblijvend en we zien dat de bedrijven daardoor nog geen actieve rol op zich nemen. Misschien moeten wij als ministerie nog duidelijker zijn wat we precies van de bedrijven willen.” (Respondent 13, persoonlijke communicatie, 2019).

Hoewel de samenwerking nog in de kinderschoenen staat wordt hieruit opgemaakt dat onduidelijke verwachtingen over de samenwerking zorgt voor een vrijblijvend karakter en dat het veldpartijen niet motiveert om een actieve rol binnen de samenwerking op te pakken, waardoor samenwerking wordt belemmerd.

### Convenant

De betrokkenheid van veldpartijen wordt formeel gemaakt door de ondertekening van een convenant, waarmee veldpartijen hun commitment aan de samenwerking officieel kenbaar maken (Respondent 12, 2019). Echter, het convenant belemmert de inbreng van commerciële veldpartijen als hier harde afspraken in staan opgenomen (Respondent 12 & 13, 2019). Respondent 13 zegt: “In het convenant mag niet te veel staan anders gaan de juristen van de bedrijven piepen. Het convenant is daarmee automatisch een lege huls.” (Respondent 13, persoonlijke communicatie, 2019). Zo is het convenant vrijblijvend, omdat er niet in staat opgenomen welke inbreng veldpartijen moeten leveren en zitten er geen sancties op. Het is hierdoor voor het ministerie afwachten of veldpartijen daadwerkelijk hun bijdrage binnen de samenwerking leveren (Respondent 12 & 13). Duidelijk is dat er spanning zit tussen het minder vrijblijvende karakter van het convenant en het voorkomen dat harde afspraken veldpartijen afschrikken. Voor nu zit de meerwaarde van het convenant in de media-aandacht die het voor veldpartijen genereert, omdat dit hen enthousiast maakt voor de samenwerking. Het ministerie

probeert hiermee in te spelen op het belang dat veldpartijen hebben bij positieve media-aandacht (Respondent 12).

Hieruit wordt opgemaakt dat een convenant met harde afspraken de samenwerking met commerciële veldpartijen belemmert. Een convenant zorgt er daarentegen wel voor dat veldpartijen het aantrekkelijk vinden om aan de samenwerking deel te nemen, doordat de positieve media-aandacht genereert en een officiële manier is om hun commitment aan de samenwerking kenbaar te maken. Om deze reden wordt hieruit de factor afgeleid dat een convenant bijdraagt aan samenwerking.

#### *5.3.3.3 Onvoldoende tijd en capaciteit*

De capaciteit van werknemers op het ministerie om de samenwerking met veldpartijen te organiseren heeft ook invloed op de samenwerking. Binnen de samenwerking van campagne C is de organisatie van de samenwerking met veldpartijen belegd bij één werknemer op ministerie Z. Deze respondent geeft aan niet genoeg tijd te hebben om bij veldpartijen op bezoek te gaan, waarmee hij over niet genoeg capaciteit beschikt om de aandacht die nodig is in de samenwerking te steken (Respondent 12). Een veldpartij respondent geeft aan dat doordat de samenwerking hangt aan één persoon, en er regelmatig interne wisselingen plaatsvinden op het ministerie, het lastig is om de continuïteit binnen de samenwerking te borgen (Respondent 15).

Hieruit wordt opgemaakt dat gebrek aan capaciteit ervoor zorgt dat de samenwerking wordt belemmerd.

Samenvattend zorgt netwerkmanagement in de vorm van nauw contact tussen het ministerie en veldpartijen ervoor dat veldpartijen het ministerie makkelijk kunnen benaderen en inbreng kunnen leveren. Daarnaast draagt een convenant, en de positieve media-aandacht die het genereert, bij aan dat veldpartijen het aantrekkelijk vinden om aan de samenwerking deel te nemen. Onduidelijke verwachtingen over wat van veldpartijen binnen de samenwerking wordt verwacht zorgen daarentegen voor een vrijblijvend karakter van de samenwerking. Daarbij beschikt het ministerie over te weinig capaciteit om de aandacht die daarvoor nodig is in de samenwerking te steken.

#### **5.3.4 Erkenning**

Een aanvullende factor die ook van invloed blijkt te zijn op de samenwerking binnen campagne C is erkenning voor wat veldpartijen binnen de samenwerking doen. Het ministerie probeert zoveel mogelijk partijen uit het veld bij de campagne te betrekken om draagvlak te creëren, maar dit zorgt er tevens voor dat sommige partijen het niet aantrekkelijk vinden om aan de samenwerking mee te werken. Respondent 15 zegt: “Dan ben je namelijk één van de nummers, eigenlijk net Bertha



achtendertig.” (Respondent 15, persoonlijke communicatie, 2019). De veldpartij respondent geeft aan dat het voor commerciële veldpartijen belangrijk is dat zij erkenning krijgen van het ministerie voor de tijd en moeite die zij in de samenwerking stoppen: juist omdat het campagneonderwerp niet hun grootste prioriteit heeft. Erkenning in bijvoorbeeld een ontmoeting met de minister of staatssecretaris, en daar media-aandacht voor krijgen, zou helpen aldus deze respondent (Respondent 15). Het ministerie geeft aan dat hier rekening mee wordt gehouden door veldpartijen met de ondertekening van het convenant een pr-moment te geven (Respondent 12). Vaak is het echter zo dat op zulke momenten een brancheorganisatie naar voren wordt geschoven, omdat het ministerie niet één commerciële partij wil uitlichten (Respondent 15).

Kortom, er wordt geconstateerd dat erkenning van het ministerie aan veldpartijen, in de vorm van een persmoment met de minister, ervoor zorgt dat veldpartijen de samenwerking aantrekkelijk vinden en hen aangehaakt houdt. Hieruit wordt afgeleid dat erkenning voor wat veldpartijen binnen de samenwerking doen de samenwerking bevordert.

### **5.3.5 Tussenconclusie samenwerking campagne C**

Samenvattend zien zowel het ministerie als de veldpartijen de campagne als product van het ministerie. Opvallend is dat in deze campagne voornamelijk wordt samengewerkt met commerciële veldpartijen. De partijen geven aan dat zij hun inbreng binnen de samenwerking niet per se hoeven terug te zien in de campagne. Dit komt omdat het belang dat veldpartijen bij het campagneonderwerp hebben niet heel groot is. Daarnaast loopt het ministerie inbreng van veldpartijen mis, omdat niet alle veldpartijen aanwezig zijn bij samenwerkingsoverleggen. Dit komt door de vrijblijvendheid van de samenwerking. Waar deze casus zich in onderscheid is dat een convenant voor de samenwerking is opgesteld. Het convenant zorgt ervoor dat veldpartijen het aantrekkelijk vinden om aan de samenwerking deel te nemen, omdat de ondertekening ervan positieve media-aandacht genereert.

## 5.4 Overzicht resultaten

In tabel 4.1 staan alle factoren weergegeven die van invloed zijn op de samenwerking in de uitvoering van de drie onderzochte publiekscampagnes. Steeds wordt aangegeven of deze factor een rol speelt in de casus.

**Tabel 5.1:** *Overzicht resultaten*

Uitingsvormen factoren	Resultaten	Casus		
		A	B	C
<i>Belang van netwerkpartijen bij samenwerking</i>	Sterk belang van veldpartijen bij campagneonderwerp	A	B	
	Gering belang bij campagneonderwerp			C
<i>Ongelijke machtsverhoudingen</i>	Financiering en besluitvorming belegd bij ministerie. Veldpartijen weinig inbreng	A	B	C
<i>Discussie voeren</i>	Afwezigheid veldpartijen tijdens overleggen	A	B	C
	Gepast mandaat veldpartijen	A		C
<i>Gebrek aan participatie</i>	Te grote omvang groep tijdens samenwerkingsoverleggen	A		C
	Gebrek aan regie op discussies	A		
<i>Functionaliteit netwerk</i>	Doel samenwerking sluit niet aan bij taken veldpartijen	A	B	
<i>Netwerkmanagement</i>	Gebrek aan communicatie vanuit ministerie	A		
	Communicatie vanuit ministerie			C
	Onduidelijke verwachtingen	A	B	C
	Ontbreken gezamenlijke jaarplanning	A	B	
	Convenant			C
<i>Onvoldoende tijd en capaciteit</i>	Onvoldoende capaciteit op ministerie	A	B	C

## H6. Analyse

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de empirische studie geanalyseerd. We gaan na welke factoren in de praktijk van invloed blijken te zijn op samenwerking binnen netwerken rond publiekscampagnes. Allereerst worden de resultaten van de drie casus vergeleken met de theoretische factoren. Vervolgens wordt gekeken welke factoren aanvullend op de theorie zijn gevonden.

### 6.1 Overeenkomsten theoretische factoren en resultaten

#### *Belang van netwerkpartijen bij samenwerking*

In alle casus komt naar voren dat het ministerie en veldpartijen meerdere en uiteenlopende belangen bij de samenwerking hebben. Voor veldpartijen blijkt bovendien dat het belang dat zij bij het campagneonderwerp hebben hierin een belangrijke rol speelt. Door een sterk belang bij het campagneonderwerp bleven veldpartijen gedurende het hele campagneproces aangehaakt om samen te werken. Dit komt bijvoorbeeld doordat de campagne inspeelt op een urgent en actueel onderwerp waar veldpartijen mee van doen hebben of doordat veldpartijen zich vanuit een maatschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel voor de campagne willen inzetten. Een gering belang bij het campagneonderwerp zorgde ervoor dat veldpartijen hun inbreng niet hoefden terug te zien in de uitvoering van de campagne, waardoor de campagne geen gezamenlijk product is. Hieruit wordt opgemaakt dat een gering belang van veldpartijen ervoor zorgt dat samenwerking niet tot stand komt en dat een sterk belang van veldpartijen ervoor zorgt dat zij juist wel gemotiveerd zijn om samen te werken. Dit komt overeen met de theorie, waarin wordt beschreven dat het om tot samenwerking te komen erom gaat dat netwerkpartijen belang bij de samenwerking hebben en elkaars hulpbronnen nodig hebben om dat belang te realiseren (Terpstra, 2001). Hiermee geldt de theoretische factor 'belang van netwerkpartijen bij samenwerking' ook in de praktijk als bevorderende factor voor samenwerking.

#### *Ongelijke machtsverhouding*

Uit alle casus blijkt dat sprake is van een ongelijke machtsverhouding tussen het ministerie en veldpartijen. Dit wordt gerelateerd aan het feit dat het ministerie de campagne financiert en de besluitvorming binnen de samenwerking in handen heeft. De veldpartijen hebben daardoor weinig in te brengen en worden voornamelijk door het ministerie voor consultatie gebruikt. Dit zorgt ervoor dat de campagnes zowel door de ministeries als veldpartijen niet worden gezien als gezamenlijk product. Deze uitkomsten bevestigen het beeld uit de theorie dat ongelijke machtsverhoudingen binnen samenwerking ervoor zorgen dat wordt samenwerking belemmerd (Parmigiani & Rivera-Santos, 2011;

Bannink en Bosselaar, 2018). De theoretische factor 'ongelijke machtsverhoudingen' blijkt hiermee ook in de praktijk een belemmerende factor voor samenwerking.

#### *Dicussie voeren*

In alle drie de casus komt naar voren dat afwezigheid van veldpartijen tijdens samenwerkingsoverleggen de onderlinge discussievoering en daarmee de samenwerking belemmert. Volgens de betrokken ministeries zijn nog nooit alle uitgenodigde veldpartijen aanwezig geweest en wisselt het per overleg wie komen opdagen. Door afwezigheid van veldpartijen tijdens samenwerkingsoverleggen leren zij elkaar gedurende het campagneproces onvoldoende kennen. Daarnaast vindt herhaling van dezelfde discussies plaats, omdat veldpartijen bijvoorbeeld niet weten wat er tijdens een vorig overleg is besproken. Tezamen zorgt dit ervoor dat er geen sterk verbonden samenwerking ontstaat en dat sommige veldpartijen minder gemotiveerd zijn om bij de samenwerking betrokken te blijven. Kortom, afwezigheid van veldpartijen tijdens samenwerkingsoverleggen beïnvloedt de samenwerking op allerlei manieren. Daarentegen blijkt uit twee casus dat een gepast mandaat van veldpartijen, waarmee zij besluiten kunnen nemen namens hun organisatie en inhoudelijk kunnen meedenken, de discussievoering juist bevordert. Hierdoor kon naar tevredenheid van de ministeries snel tot een inhoudelijk niveau tijdens overleggen worden gekomen. Hiermee zien we het belang van de in de theorie aangegeven relevantie van onderlinge discussies om tot een afstemming van belangen of tot een werkbare overeenstemming te komen (Akkerman, 2006).

#### *Gebrek aan participatie*

In twee casus komt naar voren dat de omvang van de groep tijdens samenwerkingsoverleggen te groot was om goed met elkaar te kunnen overleggen, waardoor veldpartijen beperkt participeerden. Zo zaten per overleg ongeveer dertig partijen aan tafel, wat te groot was om iedereen aan het woord te laten komen. Tevens zorgde dit ervoor dat veldpartijen niet goed op elkaar konden reageren en dat er geen vertrouwde sfeer ontstond. Dit weerhield veldpartijen ervan om iets in te brengen. De grote omvang van de groep maakte het bovendien lastig om onderlinge afstemming binnen de samenwerking te vinden. Daarnaast was in één casus sprake van gebrek aan regie op de discussies, waardoor participatie van veldpartijen uit bleef en inbreng niet werd opgehaald. Dit sluit aan bij de theorie, waarin wordt beschreven dat gebrek aan participatie een belemmering vormt voor discussievoering en daarmee samenwerking tussen de netwerkpartijen (De Baas, 2017; Akkerman, 2006). Hieruit wordt geconstateerd dat de factor 'gebrek aan participatie' samenwerking ook in de uitvoering van publiekscampagnes belemmert.

### *Functionaliteit netwerk*

In twee casus blijkt dat het ministerie veldpartijen hoofdzakelijk betrek om draagvlak voor de campagne te creëren. Dit is niet in lijn met de werkzaamheden van veldpartijen, die meedenken over de inhoud van de campagne en over hoe de campagne via hun kanalen kan worden verspreid. Het doel dat het ministerie met de samenwerking voor ogen heeft sluit hierdoor niet helemaal aan bij de taken die veldpartijen uitvoeren. In overeenkomst met de theorie duidt dit op schijnsamenwerking, waarbij de overheid samenwerking binnen netwerken oplegt om redenen die weinig van doen hebben met het werk dat het netwerk moet uitvoeren (Terpstra, 2001). Hiermee wordt het belang gezien van de in de theorie aangegeven relevantie van de functionaliteit van een netwerk om tot samenwerking te komen.

### *Netwerkmanagement*

In twee casus komt naar voren dat gebrek aan coördinatie van de samenwerking in de vorm van een planning, duidelijke verwachtingen en communicatie vanuit het ministerie de samenwerking heeft belemmerd. Zo komt in twee casus naar voren dat het ontbreken van een gezamenlijke jaarplanning binnen de samenwerking ervoor zorgt dat campagneactiviteiten, die het ministerie en veldpartijen op het onderwerp organiseren, niet op elkaar zijn afgestemd. Zo was het lastig om met campagneactiviteiten op elkaar aan te haken en een manier van samenwerken te vinden. Dit heeft tot gevolg dat de campagne niet aanvoelt als een gezamenlijk product. Volgens de ministeries is een gezamenlijke jaarplanning echter organisatorisch niet mogelijk, omdat het campagneproces onder politieke druk staat en de planning nooit al een jaar van tevoren kan worden vastgesteld. Desondanks wordt duidelijk dat een planning voor de onderlinge afstemming binnen de samenwerking wel van belang is. Daarnaast was in twee casus sprake van onduidelijke verwachtingen bij veldpartijen over wat er van hen binnen de samenwerking werd verwacht. Zo bestonden onduidelijke verwachtingen van hoe het ministerie, DPC en veldpartijen onderling zouden samenwerken en wat de grenzen van ieders rollen waren. Bovendien geven de ministeries in beide casus aan dat zij niet aan veldpartijen hebben gevraagd wat hun verwachting van de samenwerking is. Doordat geen duidelijke verwachtingen zijn uitgesproken blijft de samenwerking vrijblijvend en nemen veldpartijen geen actieve rol binnen de samenwerking aan. Daarnaast blijkt uit twee casus dat communicatie tussen het ministerie en veldpartijen van invloed is geweest op de samenwerking. In één casus droeg nauw contact tussen het ministerie en veldpartijen bij aan de samenwerking, omdat veldpartijen hierdoor ook buiten samenwerkingsoverleggen om inbreng gaven. In een andere casus was sprake van een gebrek aan regelmatig contact doordat de betrokken contactpersoon op het ministerie uitviel. Veldpartijen werden hierdoor tussentijds bijna niet geïnformeerd over de voortgang van de campagne, wat ervoor zorgde dat hun motivatie voor de samenwerking afnam.

Al met al belemmert een gebrek aan coördinatie de samenwerking op verschillende manieren. Dit sluit aan bij de theorie, waarin wordt beschreven dat een uitvoeringsnetwerk zich zodanig moet organiseren dat het uitvoering kan geven aan de opdracht of de doelstelling en dat hier coördinatie voor nodig is in de vorm van een management (Terpstra, 2001). Netwerkmanagement is daarbij gericht op het faciliteren van werkprocessen zodat deelnemende partijen met elkaar kunnen samenwerken (Kickert et al., 1997). Hieruit komt naar voren dat de theoretische factor 'netwerkmanagement' van belang is voor het bevorderen van samenwerking en dat het ontbreken ervan de samenwerking belemmert.

#### *Onvoldoende tijd en capaciteit*

In alle drie de casus komt naar voren dat er onvoldoende capaciteit is op het ministerie om de samenwerking te organiseren. Dit wordt door zowel de veldpartijen als de betrokken ministeries bevestigd. Dat de capaciteit onvoldoende is uit zich onder andere in een te hoge werkdruk, uitval door ziekte en door interne functiewisselingen op de ministeries. Dit komt niet geheel onverwacht, omdat de samenwerking in alle drie de casus door slechts één werknemer wordt geregeld. Uit de casus blijkt dat als deze persoon uitvalt, het te druk heeft of wisselt van baan en zijn kennis niet overdraagt, dit meteen van invloed is op de samenwerking. Zo werden vergaderverzoeken pas laat verstuurd, viel de communicatie over de samenwerking weg en was er niet altijd tijd voor één op één afspraken met veldpartijen. Onvoldoende capaciteit als belemmerende factor voor samenwerking is vanuit de theorie gezien geen verrassing. Daarin wordt aangegeven dat in de praktijk vaak onvoldoende tijd is om samenwerking op een goede manier te regelen (Stouten, Mol en Ruitenbergh, 2018) en een hoge werkdruk daar onder andere voor kan zorgen (Bos, Koemans en Storm, 2018). In de uitvoering van publiekscampagnes is dit het geval, waarmee geconstateerd wordt dat de theoretische factor 'onvoldoende tijd en capaciteit' ook van toepassing is in de praktijk.

## **6.2 Aanvullende factoren ten opzichte van de theorie**

Aanvullend op de theorie zijn twee factoren gevonden die ook van invloed blijken te zijn op samenwerking, namelijk 'erkenning' en 'praktische doorwerking campagne'. Hieronder wordt beschreven op welke manier zij van invloed zijn en in hoeveel casus de factoren zijn gevonden.

#### *Erkenning*

In twee casus komt naar voren dat het wel of niet krijgen van erkenning voor wat veldpartijen binnen de samenwerking doen invloed heeft op de samenwerking. In één casus komt naar voren dat veldpartijen, en diens lokale en regionale achterban, de nodige erkenning van het ministerie willen krijgen voor hun inzet, maar die onvoldoende hebben gekregen. Zo wordt door hen aangegeven dat

erkenning krijgen voor wat je binnen de samenwerking doet belangrijk is om binnen de samenwerking aangehaakt te blijven. Dat erkenning belangrijk is om veldpartijen gemotiveerd te houden voor de samenwerking blijkt eveneens uit de andere casus. Hierin wordt duidelijk dat veldpartijen hun betrokkenheid bij de samenwerking zien als een commitment, waar zij voor willen worden beloond. Hierbij valt te denken aan een persmoment met de minister of staatssecretaris. Hieruit blijkt dat de variabele 'erkenning' van het ministerie voor wat veldpartijen binnen de samenwerking doen de samenwerking bevordert.

#### *Praktische doorwerking campagne*

In één casus komt naar voren dat de praktische doorwerking van de campagne, nadat de communicatieve campagneboodschap is aangekomen bij de doelgroep, samenwerking bevordert. Veldpartijen geven aan baat te hebben bij tastbare veranderingen die de campagne teweegbrengt. Zo zijn de veldpartijen meer voor de samenwerking gemotiveerd als daarbinnen wordt nagedacht over hoe de campagne praktisch kan doorwerken. Hieruit wordt afgeleid dat de praktische doorwerking van de campagne een factor is die samenwerking bevordert.

### **6.3 De belangrijkste resultaten**

Een sterk belang van veldpartijen bij het campagneonderwerp blijkt een belangrijke verklarende factor voor samenwerking: door een sterk belang blijven veldpartijen gedurende het hele campagneproces aangehaakt om samen te werken. Daarnaast blijkt dat sprake is van ongelijke machtsverhoudingen tussen het ministerie en veldpartijen doordat het ministerie publiekscampagnes financiert en de besluitvorming binnen de samenwerking in handen heeft. Verder wordt duidelijk dat in de praktijk veelal niet wordt voldaan aan verklarende factoren voor samenwerking uit de theorie. Zo is onderlinge discussievoering binnen samenwerking beperkt, doordat veel veldpartijen tijdens samenwerkingsoverleggen afwezig zijn. Daarnaast voert de Rijksoverheid beperkt netwerkmanagement uit, waardoor een gezamenlijke planning ontbreekt en onduidelijke verwachtingen over de samenwerking bestaan. Bovendien beschikken de opdrachtgevende ministeries over onvoldoende capaciteit om de samenwerking met veldpartijen te organiseren.

## H7. Conclusie

Dit onderzoek geeft antwoord op de vraag: *“Welke factoren verklaren samenwerking binnen netwerken rond publiekscampagnes van de Rijksoverheid?”*. Uit onderzoek naar de samenwerking van drie publiekscampagnes blijkt dat een sterk belang van veldpartijen bij het campagneonderwerp cruciaal is om hen bij de samenwerking betrokken te houden. Daarnaast blijkt dat in de praktijk veelal niet wordt voldaan aan verklarende factoren voor samenwerking uit de theorie.

Zoals hierboven al beknopt is verwoord is een verklaring voor samenwerking een sterk belang van veldpartijen bij het campagneonderwerp. De theoretische verwachting dat belang bij samenwerking een bevorderende factor voor samenwerking is wordt hiermee in de praktijk ondersteund. Door een sterk belang bij het campagneonderwerp blijven veldpartijen gedurende het hele campagneproces aangehaakt om samen te werken. Een sterk belang komt voort uit de urgentie die het campagneonderwerp voor veldpartijen heeft, zoals een probleem dat wordt aangekaart of een wettelijke verplichting die moet worden nageleefd. Tevens wordt de noodzaak van een sterk belang bevestigd door het feit dat veldpartijen niet betrokken zijn bij de samenwerking van een publiekscampagne, als deze zich niet richt op voor hen urgente vraagstukken. Een gering belang bij het campagneonderwerp heeft tot gevolg dat veldpartijen vrijblijvend aanwezig zijn bij samenwerkingsoverleggen en dat zij hun inbreng niet terug hoeven te zien in de uitvoering van de publiekscampagne. Opvallend is dat voornamelijk commerciële veldpartijen een gering belang bij samenwerking hebben.

In aanvulling op de theorie blijkt dat erkenning vanuit de Rijksoverheid voor wat veldpartijen binnen de samenwerking doen een stimulans is om veldpartijen voor samenwerking te motiveren. Hierbij valt te denken aan een persmoment met de minister of staatssecretaris. Vooral voor samenwerking met commerciële veldpartijen is dit een relevante factor, omdat dit hun belang bij samenwerking in de uitvoering van een publiekscampagne versterkt.

Uit de empirische studie blijkt verder dat niet aan de verklarende factoren voor samenwerking uit de theorie wordt voldaan. Ten eerste is de samenwerking tussen de Rijksoverheid en veldpartijen in alle casus niet gelijkwaardig door ongelijke machtsverhoudingen. De Rijksoverheid financiert publiekscampagnes en heeft de besluitvorming in handen, waardoor veldpartijen inbreng leveren maar geen inspraak hebben in hoe publiekscampagnes worden uitgevoerd. Dit heeft tot gevolg dat de Rijksoverheid en veldpartijen de publiekscampagnes niet zien als gezamenlijk product. Een uitzondering hierop is de samenwerking tussen één ministerie en één veldpartij. Het betrokken ministerie heeft veel baat bij de expertise van de veldpartij, waardoor intensief contact wordt onderhouden en onderlinge afstemming plaatsvindt met betrekking tot de planning en gezamenlijke



campagneactiviteiten. Daarnaast geeft de veldpartij niet alleen inbreng, maar heeft deze ook inspraak: het ministerie houdt rekening met de voorkeuren van de veldpartij en neemt de inbreng mee in de inhoud van de campagne. Opvallend is dat deze veldpartij de publiekscampagne wél ziet als gezamenlijk product. Hieruit lijkt dat er verschillende percepties bestaan over wat samenwerking precies is.

Ten tweede ontbreekt het de samenwerking grotendeels aan functionaliteit, omdat de Rijksoverheid samenwerking met veldpartijen hoofdzakelijk aangaat om draagvlak voor publiekscampagnes te creëren. Dit sluit niet aan bij de werkzaamheden van veldpartijen om kennis te delen en communicatiekanalen in te zetten. Hieruit blijkt dat de Rijksoverheid voor een ander doel met veldpartijen wil samenwerken dan veldpartijen denken. In overeenkomst met de theorie duidt dit op schijnsamenwerking, waarbij de overheid samenwerking binnen netwerken oplegt om redenen die weinig van doen hebben met het werk dat het netwerk moet uitvoeren.

Ten derde is in overeenstemming met de theorie sprake van een gebrek aan participatie tijdens samenwerkingsoverleggen. Dit komt doordat de omvang van de groep te groot is om direct op elkaar te reageren en regie op de discussies vanuit de Rijksoverheid ontbreekt. Tevens wordt onderlinge discussievoering binnen samenwerking beperkt doordat veel veldpartijen tijdens samenwerkingsoverleggen afwezig zijn. Een wisselende aan- en afwezigheid van veldpartijen resulteert in herhaling van dezelfde discussies, waardoor de motivatie van veldpartijen afneemt om actief mee te doen tijdens overleggen of om te komen opdagen. Desalniettemin blijkt een gepast mandaat van veldpartijen, waarmee zij besluiten kunnen nemen namens hun organisatie en inhoudelijk kunnen meedenken, de discussievoering juist te bevorderen. Hierdoor kon naar tevredenheid van de ministeries snel tot een inhoudelijk niveau tijdens overleggen worden gekomen. Hiermee wordt het belang gezien van de in de theorie aangegeven relevantie van onderlinge discussies om tot een afstemming van belangen of tot een werkbare overeenstemming te komen.

Ten vierde blijkt dat de Rijksoverheid beperkt netwerkmanagement uitvoert. De coördinatie van samenwerking kan worden verbeterd doordat de Rijksoverheid een gezamenlijke planning maakt, duidelijke verwachtingen scheidt en met veldpartijen communiceert. Door het ontbreken van een planning zijn campagneactiviteiten die de Rijksoverheid en veldpartijen op het onderwerp organiseren niet op elkaar afgestemd. Daarnaast zorgen onduidelijke verwachtingen ervoor dat veldpartijen geen actieve rol binnen de samenwerking aannemen en dat de samenwerking een vrijblijvend karakter heeft. Tevens neemt de motivatie van veldpartijen voor de samenwerking af door een gebrek aan communicatie vanuit de Rijksoverheid over de voortgang van de campagne. Een gebrek aan netwerkmanagement gaat samen met onvoldoende tijd en capaciteit vanuit de Rijksoverheid om samenwerking te organiseren. Doorgaans hangt de organisatie van samenwerking slechts aan één werknemer, die vaak te maken hebben met een hoge werkdruk en weleens uitvallen door ziekte.

Bovendien vinden regelmatig interne functiewisselingen plaats. Dit heeft tot gevolg dat vergaderverzoeken pas laat worden verstuurd, communicatie over de samenwerking wegvalt en niet altijd tijd is voor één op één afspraken met veldpartijen.

Concluderend zijn de termen 'samenwerken' en 'netwerken' wellicht te zwaar voor wat er in de praktijk wordt vormgegeven. Ongelijke machtsverhoudingen tussen de Rijksoverheid en veldpartijen zorgen ervoor dat publiekscampagnes doorgaans niet als gezamenlijk product worden gezien. Daarbij komen de werkzaamheden van veldpartijen niet overeenkomen met het doel dat de Rijksoverheid voor ogen heeft, wat de indruk wekt van schijnsamenwerking. Bovendien wordt het contact via de Rijksoverheid gevoerd en spreken veldpartijen elkaar onderling niet veel. Hierdoor lijkt het samenspel meer op een bilaterale relatie in een groter geheel, dan een netwerk waarin tussen alle partijen wordt samengewerkt.

Er lijkt verbetering mogelijk voor de rol van de Rijksoverheid als netwerkmanager. Door regie op de discussies, een gezamenlijke planning, duidelijke verwachtingen over de onderlinge rolverdeling en van wat onder samenwerking wordt verstaan zou de samenwerking een minder vrijblijvend karakter kunnen krijgen. Om dit te kunnen organiseren heeft de Rijksoverheid voldoende capaciteit van werknemers nodig.

## **7.1 Reflectie**

Achteraf kunnen een aantal tekortkomingen van het onderzoek worden opgemerkt. Ten eerste is de keuze voor respondenten bepaald door de Rijksoverheid, die tevens de opdrachtgever voor dit onderzoek is. Er werd alleen toestemming gegeven voor interviews met veldpartijen waar de Rijksoverheid een goede relatie mee heeft. Bovendien werd geen toestemming gegeven om veldpartijen die doorgaans niet aanwezig zijn bij samenwerkingsoverleggen telefonisch te bevragen naar hun reden voor afwezigheid. Hierdoor geven de resultaten van het onderzoek wellicht een vertekend beeld van hoe samenwerking in de uitvoering van publiekscampagnes verloopt en hoe sterk de belangen van veldpartijen bij samenwerking in werkelijkheid zijn.

Ten tweede blijkt uit de onvrije keuze voor respondenten dat samenwerking voor de Rijksoverheid politiek gevoeliger ligt dan de theorie doet voorkomen. Achteraf gezien had in de theorie meer aandacht besteed moeten worden aan de externe omstandigheden waarbinnen een netwerk functioneert, zoals de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke context. Een netwerk verkeert namelijk niet in een vacuüm, maar staat onder druk van buitenaf. Om het functioneren van uitvoeringsnetwerken te begrijpen is het handig in vervolgonderzoek ook netwerk-externe factoren die van invloed zijn op samenwerking mee te nemen. Te denken valt aan de netwerk-externe factoren

van Terpstra (2001), namelijk: bestaande wet- en regelgeving, institutionele machtsverhoudingen en de heersende paradigma's van netwerkpartijen.

Ten derde is in het theoretisch kader stil gestaan bij wat netwerken, en in het bijzonder uitvoeringsnetwerken zijn. Aangezien veldpartijen door een scheve machtsverhouding doorgaans geen inspraak hebben in de uitvoering van publiekscampagnes, en het contact bovendien plaatsvindt via de Rijksoverheid en niet tussen veldpartijen onderling, is het de vraag of hier wel sprake is van samenwerking binnen netwerken. Het lijkt meer op een bilaterale relatie in een groter geheel, waarbij veldpartijen zich alleen richten op de Rijksoverheid, dan een netwerk waarin tussen alle partijen wordt samengewerkt. Achteraf gezien is duidelijk dat de Rijksoverheid in beleidstaal spreekt over samenwerking binnen netwerken, maar dat dit wellicht te zware termen zijn voor wat in de praktijk wordt vormgegeven. Hierdoor had andere theorie dan alleen theorie over samenwerking binnen netwerken gebruikt kunnen worden.

Ten vierde is de generaliseerbaarheid van dit onderzoek gering, omdat slechts drie casus zijn onderzocht. De analyse en conclusie zijn hierdoor alleen geldig voor de samenwerking binnen de onderzochte publiekscampagnes. Wat kan bijdragen aan de generaliseerbaarheid is kwantitatief vervolgonderzoek, door bijvoorbeeld een enquête af te nemen onder een groot aantal veldpartijen van meerdere lopende publiekscampagnes. Een ander punt van reflectie op de methoden zijn de gebruikte onderzoeksmethoden. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van open-interviews en documenten. Hiermee is gedetailleerde informatie verzameld over de onderzoeksconcepten binnen de samenwerking van drie publiekscampagnes. Door het risico op politiek- en sociaalwenselijke antwoorden hadden observaties van samenwerkingsoverleggen als aanvulling wellicht een genuanceerder beeld kunnen geven van de samenwerking. Denk aan het observeren van de participatie van veldpartijen tijdens overleggen en hoe ongelijke machtsverhoudingen tussen de Rijksoverheid en veldpartijen daarin tot uiting komen.

Tot slot is in de methoden voor contrasterende casus op basis van bestaansduur gekozen om met kracht een uitspraak te kunnen doen over welke factoren van invloed zijn op samenwerking binnen netwerken in de uitvoering van publiekscampagnes. Er zijn echter geen grote verschillen tussen de casus op basis van hun bestaansduur ontdekt, waaruit blijkt dat bestaansduur voor de selectie van contrasterende casus er niet toe doet.

## Literatuurlijst

Agranoff, R. (2003). *Leveraging Networks: A Guide for Public Managers Working across Organizations*. Arlington: IBM Endowment for The Business of Government.

Akkerman, T. (2006). Democratisering in perspectief. De deliberatieve democratie. In: E.R. Engelen & M.S. Dhian Ho, *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 285-303.

De Baas, J. H. (2017). *Voorbij de eeuw van de bureaucratie. Van regelorganisatie naar casusorganisatie*. Den Haag: Boom bestuurskunde.

Bannink, D., & Bosselaar, H. (2018). *Het probleem samenwerken. Duiden en verbinden: ironische uitwegen voor vastgelopen samenwerking*. Den Haag: Boom bestuurskunde.

Barringer, B. R., & Harrison, J. S. (2000). Walking a Tightrope: Creating Value Through Interorganizational Relationships. *Journal of Management*, 26(3), 367-403.

Blijenbergh, I. (2013). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Boele, A., Leisink, P., Ten Brinke, N., & Den Dulk, B. (2015). *It takes two to tango: Succes- en faalfactoren in de samenwerking tussen zorgorganisaties en zorgcoöperaties*. Utrecht: Aediz-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg.

Bos, M., Koemans, H., & Storm, N. (2018). Samenwerking tussen organisaties binnen arbeidmarktregio's. In: D. Bannink & H. Bosselaar, *Het probleem samenwerken*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.

Bouckaert, G. B., Peters, G., & Verhoest, K. (2009). *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

De Bruijne, P., & Van Staden, M. (2013). *Rijksoverheid zkt. Partner. Wat betekent de 'netwerkaanpak' voor de beleids- en communicatiemedewerkers bij het Rijk?* Den Haag: Dienst Publiek en Communicatie.

Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, 44-55.

CommunicatieRijk. (2019a). *Vakkennis: wat is een campagne?* Geraadpleegd op 10 oktober 2019, op <https://www.communicatierijk.nl/vakkennis/campagnes/wat-is-een-campagne>.

CommunicatieRijk. (2019b). *Met partners en doelgroepen campagnes maken*. Geraadpleegd op 28 september 2019, op <https://www.communicatierijk.nl/campagnekeuken/met-partners-en-doelgroepen-campagnes-maken>.

CommunicatieRijk. (2020a). *Campagnekeuken*. Geraadpleegd op 12 februari 2020, op <https://www.communicatierijk.nl/campagnekeuken>.

CommunicatieRijk. (2020b). *Campagnedoelstellingen formuleren*. Geraadpleegd op 12 februari 2020, op <https://www.communicatierijk.nl/campagnekeuken/campagnedoelstellingen-formuleren>.

CommunicatieRijk. (2020c). *Stappenplan voor een campagne*. Geraadpleegd op 12 februari 2020, op <https://www.communicatierijk.nl/vakkennis/campagnes/stappenplan-voor-een-overheidscampagne>.

CommunicatieRijk. (2020d). *De campagnekeuken: Het begint met een goede voorbereiding. Je campagnestrategie bepalen met Factor C en CASI*. Geraadpleegd op 20 februari 2020, op <https://www.communicatierijk.nl/campagnekeuken/factor-c-en-casi>.

DPC. (2017). *Iedereen aan zet: relevante trends voor overheidscommunicatie*. Den Haag: Dienst Publiek en Communicatie.

DPC. (2018a). *Interne documentatie campagne B*. Geraadpleegd via intranet van de Dienst Publiek en Communicatie.

DPC. (2018b). *Interne documentatie campagne B*. Geraadpleegd via intranet van de Dienst Publiek en Communicatie.

DPC. (2019a). *Interne documentatie campagne A*. Geraadpleegd via intranet van de Dienst Publiek en Communicatie.

DPC. (2019b). *Interne documentatie campagne C*. Geraadpleegd via intranet van de Dienst Publiek en Communicatie.

Herranz, J. (2007). Network performance and coordination: a theoretical review and framework. *Public Performance & Management Review*. 33, 311-341.

Kickert, W., Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. (1997). Managing networks in the public sector. Findings and reflections. In: W. Kickert, E.-H. Klijn, & J. Koppenjan, *Managing complex networks. Strategies for the public sector*. London: Sage.

Klijn, E.-H., Koppenjan, J., & Termeer, K. (1993). Van beleidsnetwerken naar netwerkmanagement. Een theoretische verkenning van managementstrategieën in netwerken. *Beleid en Maatschappij*, 20(5).

Koppenjan, J., & Klijn, E.-H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks*. Public Private Controversies. London: Routledge.

Mandell, M., & Steelman, T. (2003). Understanding what can be accomplished through interorganizational innovations. The importance of typologies, context and management strategies. *Public Management Review*, 5(2), 197-224.

Parmigiani, A., & Rivera-Santos, M. (2011). Clearing a Path Through the Forest: A Meta-Review of Interorganizational Relationships. *Journal of Management*, 37(4), 1108-1136.

Perry, J. L. (1996). Measuring Public Service: An Assessment of Construct Reliability and Validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(1) 5-22.

Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administrative Review*, 50(3), 367-373.

Potters, J. I., Hoeven, N., & Gielen, P. M. (2006). *Leren met de toekomst: versterken van de samenwerking tussen onderzoek en groen onderwijs*. Lelystad: Praktijkonderzoek Plant & Omgeving B.V.

Provan, K. G., & Kenis, P. (2007). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252.

Reyes, R. J., & Van den Putte, B. (2011). *Gedragsverandering via campagnes*. Den Haag: Dienst Publiek en Communicatie.

Rijksoverheid. (2019a). *Nieuwe campagne roept mensen op zich beter te beschermen tegen internetcriminaliteit*. Geraadpleegd op 28 september 2019, op <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/05/25/nieuwe-campagne-roept-mensen-op-zich-beter-te-beschermen-tegen-internet-criminaliteit>

Rijksoverheid. (2019b). *Organogram Ministerie van Algemene Zaken. Dienst Publiek en Communicatie*. Geraadpleegd op 25 november 2019, op <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-algemene-zaken/organisatie/organogram/dienst-publiek-en-communicatie>.

Schaeffer, P. V., & Loveridge, S. (2002). Toward an understanding of types of public-private cooperation. *Public Performance & Management Review*, 26(2), 169-186.

Selsky, J. W., & Parker, B. (2005). Cross-Sector Partnerships to Address Social Issues: Challenges to Theory and Practice. *Journal of Management*, 31(6), 849-873.

Stouten, J., Mol, E., Ruitenbergh, J., & Risselada, R. (2018). Het probleem samenwerken door professionals. In: D. Bannink & H. Bosselaar, *Het probleem samenwerken*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.

Terpstra, J. (2001). Netwerken en samenwerking bij de uitvoering van beleid. *Beleidswetenschap*, 2(15), 141-169.

Thiel, S. (2015). *Bestuurskundig Onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Thomson, A. M., & Perry, J. L. (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Management Review*, 20-32.

Van der Steen, M., Scherpenisse, J., & De Jong, I. (2016). *De volgende stap. Sturen met maatschappelijke energie in het natuurdomein*. Den Haag: Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur.

Vennix, J. A. M. (2010). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*. Cambridge: Pearson Custom Publishing.

Vos, M., -J. & Van der Ploeg, R. (2013). De informatierevolutie. Gevolgen voor politiek en burger. *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, 16, 140-161.

Zwetsloot, G., & Starren, A. (2003). Maatschappelijk verantwoord ondernemen: 'people aspect' komt er nog bekaaid van af. *Arbo Special*, 1, 9-11.

## **Bijlage A: Open interviewvragen voor Rijksoverheid**

Bedankt dat u tijd heeft vrijgemaakt voor dit interview. Allereerst zal ik toelichten waar mijn onderzoek over gaat en waarom ik u hiervoor wil interviewen. Vervolgens zal ik duidelijk maken wat er met de uitkomsten van het interview gebeurt en de opzet van het interview met u doornemen. Mocht u naderhand nog vragen hebben, stel deze dan gerust.

Mijn onderzoek richt zich op de samenwerking tussen de Rijksoverheid en partners in de totstandkoming van publiekscampagnes, waarin ik specifiek onderzoek welke factoren in samenwerking nodig zijn om de zogenoemde 'inbreng' van samenwerkingspartners te faciliteren. Simpel gezegd onderzoek ik wat in samenwerking nodig is, zodat betrokken organisaties en bedrijven uit het veld hun kennis en capaciteiten delen die gebruikt kunnen worden bij het opzetten en uitvoeren van een publiekscampagne. De resultaten van mijn onderzoek kunnen door de Rijksoverheid worden gebruikt om de samenwerking zodanig te faciliteren, dat organisaties en bedrijven hun kennis en capaciteiten delen en aangehaakt blijven bij de samenwerking. Hierdoor wordt een publiekscampagne breder gedragen, worden doelgroepen beter bereikt en sluit de inhoud van een campagneboodschap beter aan op wat bij doelgroepen speelt.

Voor de duidelijkheid gaat het in mijn onderzoek dus om de samenwerking met organisaties en bedrijven uit het veld van het campagneonderwerp, die beschikken over inhoudelijke expertise en die toegang hebben tot doelgroepen. Het gaat niet om ingekochte samenwerkingspartners zoals media- en reclamebureaus. In dit interview duid ik organisaties en bedrijven uit het veld aan als 'andere partijen'.

U bent als [functie bij ministerie X] betrokken bij de samenwerking rond campagne X. Vandaar dat ik graag met u in gesprek wil gaan over hoe u deze samenwerking heeft ervaren en wat uw rol en inbreng binnen de samenwerking is (geweest). Ik zal daarom eerst ingaan op uw persoonlijke ervaring met de samenwerking rond campagne X en aan de hand daarvan dieper ingaan op hoe de samenwerking is georganiseerd.

De uitkomsten van mijn onderzoek worden geheel anoniem verwerkt. Heeft u er bezwaar tegen als het gesprek wordt opgenomen? Deze opname is alleen voor mijzelf bedoeld om hier zo gedetailleerd mogelijk verslag van te kunnen doen. Ik kan het verslag achteraf naar u toesturen ter goedkeuring als u dat wil.

---

### **Opening:**

1. Kunt u mij allereerst vertellen wie u bent en wat u binnen ministerie X precies doet?
2. Hoe is de samenwerking met andere partijen rond campagne X ontstaan?
3. Met welke partijen werkt u samen rond campagne X?
4. Wat zijn uw rol en positie binnen de samenwerking?



### **Samenwerkingsproces:**

5. Kunt u mij meenemen in het samenwerkingsproces?  
*Hoe ging dat? Waarom is deze zo opgezet?*
6. Hoe bereidt u een samenwerkingsoverleg voor? *Inventariseert u bijvoorbeeld vooraf wat andere partijen willen bespreken tijdens een overleg? Heeft u genoeg tijd om dit voor te bereiden?*
7. Waarom wil de overheid samenwerken met andere partijen rond campagne X?
8. Welke voordelen wil de overheid uit de samenwerking halen?
9. Welke voordelen halen andere partijen uit de samenwerking volgens u? *Weet u bijvoorbeeld welke belangen zij hebben?*
10. Waarom werkt u met deze partijen samen? *Was er bijvoorbeeld al sprake van samenwerking op een ander onderwerp binnen het ministerie of heeft u ze benaderd op basis van de kennis en capaciteiten die nodig waren voor campagne X?*
11. Op welke manier hebben andere partijen inspraak in het campagneconcept?
12. Is de inspraak van de partijen even groot? *Waarom wel of niet?*
13. Wat doet u met de kennis die andere partijen inbrengen?
14. Vindt u dat u inhoudelijke expertise heeft op het onderwerp van campagne X? *Waar haalt u die kennis vandaan?*
15. Op welke manier onderhoudt u het contact met de verschillende partijen?
16. Hoe vindt u dat andere partijen zich in de samenwerking opstellen? *Hebben zij bijvoorbeeld een open en coöperatieve houding? Of merkt u dat zij niet het achterste van hun tong laten zien omdat concurrenten aan tafel zitten?*
17. Is het weleens voorgekomen dat bepaalde zaken binnen de samenwerking niet mogelijk waren door verschillen tussen de partijen aan tafel? *Denk aan partijen die botsen door verschillende doelgroepen, tegengestelde belangen of dat u zelf als ministerie niet met alles kan instemmen?*
18. Waar komt het volgens u door dat sommige partijen niet komen opdagen tijdens een samenwerkingsoverleg?
19. Hoe worden afspraken binnen de samenwerking gemaakt over wie wat doet? *Denk aan afspraken over de follow-up, het verspreiden van de campagnetoolkit of het uitzoeken van inhoudelijke kennis?*
20. Worden deze afspraken nagekomen?
21. Zijn contractafspraken over de samenwerking gemaakt? *Hebben jullie bijvoorbeeld een covenant? Wat staat hierin vastgelegd?*
22. Is de samenwerking wat u er van tevoren van had verwacht? *Waarom wel of niet?*
23. Zijn verwachtingen over de samenwerking vooraf naar elkaar uitgesproken? *Weten andere partijen bijvoorbeeld wat hun rol binnen de samenwerking is en welke rol de overheid vervult?*

### **Overige praktische vragen:**

24. Wordt een gezamenlijke planning voor de samenwerking gemaakt? *Denk aan hoe vaak u jaarlijks bijeenkomt of welke fases de samenwerking doorgaat?*  
*Wat legt u in de planning vast?*
25. Welke partijen uit de samenwerking ontvangen een subsidie van de overheid? *Waarom krijgen zij een subsidie? Zijn zij afhankelijk van de subsidie?*

## **Bijlage B: Open interviewvragen voor veldpartijen**

Bedankt dat u tijd heeft vrijgemaakt voor dit interview. Allereerst zal ik toelichten waar mijn onderzoek over gaat en waarom ik u hiervoor wil interviewen. Vervolgens zal ik duidelijk maken wat er met de uitkomsten van het interview gebeurt en de opzet van het interview met u doornemen. Mocht u naderhand nog vragen hebben, stel deze dan gerust.

Mijn onderzoek richt zich op de samenwerking tussen de Rijksoverheid en partners in de totstandkoming van publiekscampagnes, waarin ik specifiek onderzoek welke factoren in samenwerking nodig zijn om de zogenoemde ‘inbreng’ van samenwerkingspartners te faciliteren. Simpel gezegd onderzoek ik wat in samenwerking nodig is, zodat betrokken organisaties en bedrijven uit het veld hun kennis en capaciteiten delen die gebruikt kunnen worden bij het opzetten en uitvoeren van een publiekscampagne. De resultaten van mijn onderzoek kunnen door de Rijksoverheid worden gebruikt om de samenwerking zodanig te faciliteren, dat organisaties en bedrijven hun kennis en capaciteiten delen en aangehaakt blijven bij de samenwerking. Hierdoor wordt een publiekscampagne breder gedragen, worden doelgroepen beter bereikt en sluit de inhoud van een campagneboodschap beter aan op wat bij doelgroepen speelt.

Voor de duidelijkheid gaat het in mijn onderzoek dus om de samenwerking met organisaties en bedrijven uit het veld van het campagneonderwerp, die beschikken over inhoudelijke expertise en die toegang hebben tot doelgroepen. Het gaat niet om ingekochte samenwerkingspartners zoals media- en reclamebureaus. In dit interview duid ik organisaties en bedrijven uit het veld aan als ‘andere partijen’.

U bent als [functie bij organisatie/bedrijf X] betrokken bij de samenwerking rond campagne X. Vandaar dat ik graag met u in gesprek wil gaan over hoe u deze samenwerking heeft ervaren en wat uw rol en inbreng binnen de samenwerking is (geweest). Ik zal daarom eerst ingaan op uw persoonlijke ervaring met de samenwerking rond campagne X en aan de hand daarvan dieper ingaan op hoe de samenwerking is georganiseerd.

De uitkomsten van mijn onderzoek worden geheel anoniem verwerkt. Heeft u er bezwaar tegen als het gesprek wordt opgenomen? Deze opname is alleen voor mijzelf bedoeld om hier zo gedetailleerd mogelijk verslag van te kunnen doen. Ik kan het verslag achteraf naar u toesturen ter goedkeuring als u dat wil.

---

### **Opening:**

1. Kunt u mij allereerst vertellen wie u bent en wat uw organisatie precies doet?
2. Hoe is uw organisatie betrokken geraakt bij de samenwerking rond campagne X?
3. Ziet u de betrokkenheid van uw organisatie bij campagne X eigenlijk als samenwerking?  
*Waarom wel of niet?*
4. Wat zijn uw rol en positie binnen de samenwerking voor campagne X?
5. Welke inbreng heeft uw organisatie binnen de samenwerking?

**Samenwerkingsproces:**

6. Kunt u mij meenemen in het samenwerkingsproces?  
*Hoe ging dat?*
7. Waarom doet u mee aan campagne X?
8. Heeft u voordeel bij uw deelname aan de samenwerking rond campagne X? *Wat is bijvoorbeeld uw belang?*
9. Weet u wat andere partijen bijdragen aan campagne X? *Is het voor u bijvoorbeeld duidelijk wie er aan tafel zitten en wat zij doen?*
10. Hoort u dingen van andere partijen binnen de samenwerking waar u iets aan heeft? *Kunnen andere partijen op het campagneonderwerp of los daarvan iets voor u of uw organisatie betekenen?*
11. Is uw organisatie op een bepaalde manier afhankelijk van de kennis of capaciteiten die de samenwerking rond campagne X oplevert? *Zou uw organisatie bijvoorbeeld belangrijke ontwikkelingen of zaken missen als het niet betrokken zou zijn bij de samenwerking?*
12. Op welke manier heeft u inspraak gehad in het campagneconcept?
13. Heeft u hiervan iets terug gezien?
14. Zijn er weleens dingen die u niet heeft gezegd tijdens een samenwerkingsoverleg? *Denk aan het niet delen van inhoudelijke kennis of het niet inzetten van uw capaciteiten vanuit een strategisch oogpunt? Waar komt dit door?*
15. Hoe worden afspraken gemaakt over wie wat doet binnen de samenwerking? *Denk aan afspraken over de follow-up, het gebruiken van de campagnetoolkit of het uitzoeken van inhoudelijke kennis?*
16. Hoe vindt u dat andere partijen zich binnen de samenwerking opstellen? *Hebben zij bijvoorbeeld een open en coöperatieve houding? Of merkt u dat zij niet het achterste van hun tong laten zien omdat concurrenten aan tafel zitten? Waar komt dit door?*
17. Wat vindt u ervan als andere partijen niet komen opdagen tijdens een samenwerkingsoverleg? *Heeft u zelf weleens een overleg afgezegd? Waarom?*
18. Hoe vindt u dat het ministerie de samenwerking regelt? *Heeft het ministerie genoeg tijd en capaciteit om de samenwerking te coördineren?*
19. Hoe is het contact met het ministerie?
20. Is de samenwerking wat u er van tevoren van had verwacht? *Waarom wel of niet?*
21. Wat vindt u goed aan de samenwerking rond campagne X en wat niet? *Waarom? Heeft u hier voorbeelden van?*
22. Tot slot: zijn er nog dingen die u kwijt wil die ik niet heb gevraagd?

**Overige praktische vragen:**

23. Zijn contractafspraken over de samenwerking gemaakt? *Denk bijvoorbeeld aan een convenant. Wat houden deze afspraken in?*
24. Wordt er een gezamenlijke planning voor de samenwerking gemaakt? *Denk aan hoe vaak u jaarlijks bijeenkomt of welke fases de samenwerking doorgaat? Wat legt u in de planning vast? Is dit in gezamenlijk overleg?*
25. Krijgt u subsidie voor uw deelname aan de samenwerking rond campagne X? *Waarom? Bent u hiervan afhankelijk?*



# Stappenplan voor een overheids campagne

