

# Sturing in het netwerk van het SCD

*Hoe zit deze in elkaar en kan het beter?*



**Servicecentrum**  
Drechtsteden

H.M. Mulder  
Juli 2012



## **STURING IN HET NETWERK VAN HET SCD**

*Hoe zit deze in elkaar en kan het beter?*

Auteur: Marije Mulder  
Studentnummer: 360420  
Universiteit: Erasmus Universiteit  
Opleiding: Master Governance en Management van Complexe Systemen  
Begeleider: Prof. Dr. Ing. G.R. Teisman  
Tweede lezer: Dr. S.G. Nooteboom  
Inleverdatum: Juli 2012



## Voorwoord

*If you want to make beautiful music,  
you must play the black and the white notes together.*

**Richard M. Nixon**

Voor u ligt een document dat het resultaat is van een intensieve, maar leerzame tijd. Het werken bij het SCD heeft mijn geloof in de samenwerking tussen de verschillende gemeenten verstevigd. Deze samenwerking moet gekoesterd worden, waarbij begrip en respect voor de eigen waarden van de verschillende gemeenten voorop zou moeten staan. In een tijd van bezuinigingen, overdracht van taken en afname van het vertrouwen in de politiek is het van belang dat men elkaar opzoekt. Samen kunnen de Drechtsteden veel bereiken, daar ben ik van overtuigd!

De quote die bovenaan dit voorwoord staat geldt niet alleen voor de Drechtstedengemeenten, maar ook voor mij. Dit document had hier nooit voor u kunnen liggen zonder de hulp en ondersteuning die ik van anderen heb ontvangen. Allereerst wil ik hier mijn begeleiders bedanken. Vanuit het SCD waren dit Gerard Stoop en Arne Geensen. Deze twee heren hebben altijd tijd gemaakt in hun drukke agenda om mij te begeleiden en feedback te geven, dank daarvoor! Vanuit de universiteit werd ik begeleid door Geert Teisman. Door zijn opbouwende feedback is dit document geworden tot wat het is. Ook de tweede lezer, Sibout Nootboom, wil ik via deze weg bedanken.

Naast deze officiële begeleiders heb ik ook veel ondersteuning mogen ontvangen van mijn familie en vrienden. Op momenten dat ik het niet meer zag zitten waren zij er altijd voor me. Specifiek wil ik hier mijn ouders bedanken die me de mogelijkheid hebben gegeven om te studeren. Daarnaast wil ik de liefde van mijn leven, René, bedanken voor zijn steun en zijn hulp bij het schrijfproces.

Ten slotte: deze scriptie draag ik op aan mijn lieve neefje Juda. Ondanks dat niets onmogelijk is voor onze God en wonderen bestaan, is de kans groot dat hij nooit zo oud zal worden dat hij ook een masterthesis zal kunnen schrijven. Deze masterthesis is daarom voor hem!

Marije Mulder

## Samenvatting

Op 1 april 2008 start het Servicecentrum Drechtsteden (SCD) met zijn werkzaamheden. Het SCD bundelt de staf en ondersteunende diensten van zes Drechtsteden, te weten de gemeenten Dordrecht, Zwijndrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Alblasterdam en Sliedrecht. Na drie jaar is het SCD volgens afspraak geëvalueerd. In vervolg op de evaluatie, aangevuld met twee onderzoeken naar de tevredenheid van klanten en medewerkers, worden er drie veranderopgaven opgesteld. Deze drie zijn 1) het beter positioneren van het SCD in het netwerk en het maken van keuzes in te bedienen klanten 2) het verbeteren van de aansturing, rollen en rolinvulling in het netwerk en 3) het doorontwikkelen van het SCD. Dit afstudeeronderzoek beschrijft en analyseert hoe de verbetering van veranderopgave twee tot uitvoering komt.

De veranderopgave met betrekking tot de aansturing heeft geleid tot de opstelling van een nieuw handelingskader voor sturing, waarvan het doel is om de aansturing in het netwerk te verbeteren. Ondertussen is het handelingskader geïmplementeerd. Leidt dit tot een verandering in de aansturing? Verbetert de sturingsrelatie? De hoofdvraag van dit afstudeeronderzoek luidt: *“Heeft de toepassing van nieuwe sturingskaders voor de sturingsrelatie binnen het gemeenschappelijke Servicecentrum Drechtsteden (SCD) (opdrachtgever – opdrachtnemer – eigenaar), invloed op deze relatie en op de tevredenheid van de verschillende actoren in de sturingsrelatie en op welke manier hebben de nieuwe sturingskaders geleid tot deze invloed?”*.

De analyse van het SCD maakt gebruik van vier theoretische concepten. Het eerste concept is **complexiteit**. In complexe systemen bestaat een hoge mate van onderlinge verwevenheid. Er is sprake van interconnectiviteit. De respondenten die zijn bevroegd bevestigen de complexe realiteit, waarin het SCD zich bevindt. Het tweede concept is **sturingskaders**. Een sturingskader omvat de uitgangspunten voor sturing waarbinnen sturing plaatsvindt. De betrokkenen in het SCD netwerk handelen binnen deze kaders. Een **sturingsrelatie**, het derde concept, is de interactie die zich ontwikkelt tussen eenheden die proberen om het SCD op de door hun gewenste manier te laten functioneren en het SCD zelf. De

veronderstelling in deze afstudeerscriptie is dat de keuze voor en inrichting van de organisatiestructuur, de controle op het realiseren van de doelstellingen, het vertrouwen in de betrokken personen en druk de sturingsrelatie beïnvloeden. De kwaliteit van een sturingsrelatie wordt zowel subjectief als objectief gemiddeld. Subjectief gaat over het oordeel van betrokkenen. Objectief is de kwaliteit van een sturingsrelatie afhankelijk van de vraag of doelen zijn gerealiseerd en resultaten behaald. Het vierde en laatste concept is **tevredenheid**. De aanname is dat deze wordt ervaren zodra de verwachtingen overeenkomen met de resultaten. Om het SCD succesvol te laten zijn is tevredenheid is over het functioneren ervan voorwaardelijk.

De concepten zijn vervolgens geoperationaliseerd. Het onderzoek maakt gebruik van drie onderzoekstechnieken: interview, vragenlijst en inhoudsanalyse. Daardoor neemt de betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten toe.

Sturing van het SCD heeft een geschiedenis. Het eerste sturingsarrangement stamt uit januari 2008. Het handelingskader sturing SCD is in januari 2012 vastgesteld. Met dat handelingskader is beoogd de sturing eenvoudiger, zakelijker en efficiënter te maken. Het is in een werkgroepje ontwikkeld en daarna gecommuniceerd in het netwerk.

De sturingsrelatie binnen het netwerk van het SCD was in het verleden onduidelijk en niet duidelijk was wie wat deed en wie waar verantwoordelijk voor was. De verschillende gremia hebben in de loop der jaren ook niet altijd dezelfde rol gehad. De doelstellingen van het SCD worden deels behaald en deels niet, waarbij verschil waar te nemen is tussen de afdelingen binnen het SCD. Het oordeel over de sturingsrelatie is gewijzigd van overwegend negatief naar deels positief, deels negatief. Een belangrijk knelpunt in het ontwikkelen naar een overwegend positief oordeel is dat het vertrouwen onderling nog te weinig aanwezig is, waardoor de ruimte tot ontwikkeling van eigenaarschap en leiderschap klein is. Daarnaast ontbreken in het handelingskader nog punten, zoals de rol van de adviesgremia (de gremia die op specifieke gebieden advies uitbrengen aan het COB en/of het ONS-D en SCD).

Binnen het netwerk is de meeste tevredenheid over het proces. Hier is het proces bedoeld dat in gang is gezet na de evaluatie. Het minst tevreden zijn de verschillende gremia over de inhoud, waaronder de resultaten en de organisatie SCD vallen. Over de nieuwe sturingskaders is de opdrachtnemer het meest tevreden van de drie gremia, maar ook de opdrachtgever en de eigenaar zijn hier gemiddeld tevreden over.

De keuze en de inrichting van de organisatiestructuur heeft een positieve invloed op de sturingsrelatie. Dit is te danken aan de helderheid over geldstromen (door de nieuwe verrekensystematiek) en over de interventiemogelijkheden (door de verbetering van de jaarplannen). In het netwerk is meer transparantie over de manier waarop het SCD haar middelen krijgt en op welke manier opdrachtgevers kunnen ingrijpen in de organisatie. De onduidelijkheid van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden is afgenomen, maar niet verdwenen. De duidelijkheid is verbeterd doordat nu vastgelegd is wie welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft. Op papier is het nu dus duidelijk, maar in de praktijk is er nog wel onduidelijkheid aanwezig over hoe het ingevuld moet worden. Controle heeft een positief effect op de sturingsrelatie sinds de evaluatie, omdat er nu prestatie-indicatoren zijn genormeerd richting de klanten en kostprijzen worden gehanteerd. Door het normeren van prestatie-indicatoren kunnen de eigenaren zich beter richten op hun toezichhoudende rol. Door de nieuwe verrekensystematiek, waarbij de relatie tussen prijs en prestatie duidelijker is, is de sturing door eigenaren nu mogelijk.

Om de sturing in een netwerk goed te laten verlopen is het van belang dat er vertrouwen aanwezig is. Op dit moment is er redelijk vertrouwen aanwezig, maar om als gremia optimaal te kunnen functioneren in de sturingsrelatie zal er nog meer vertrouwen moeten komen.

De druk die aanwezig is om tot resultaten te leiden is iets verminderd, doordat de controle en de verwachtingen aan het afnemen zijn, maar is nog steeds aanwezig. Zo is er economische prestatiedruk (het behalen van efficiencywinst) en zorgt de context waar het SCD zich in bevindt (politieke context) voor een hoge mate van druk, omdat er veel onzekerheden zijn. Ondanks de vermindering van druk, zijn de resultaten van het SCD wel verbeterd. Verder onderzoek zal uit moeten wijzen op welke manier druk dan leidt tot betere resultaten.



Overige beïnvloedingsfactoren op de kwaliteit van de sturingsrelatie zijn ten slotte de economische crisis (heeft ervoor gezorgd dat de samenwerking geïntensiveerd is en dat men een gezamenlijk doel had, wat positief effect heeft op de sturingsrelatie), de nieuwe bestuurlijke wind na de verkiezingen in 2010 (de bestuurders zijn nu niet meer belast met het juk van het verleden van het SCD, dit heeft positief effect gehad op de sturingsrelatie) en de nieuwe directeur van het SCD (de verhoudingen zijn verbeterd en er is een verbeteringsslag gemaakt. Dit heeft geleid tot meer vertrouwen en heeft daarmee een positief effect op de sturingsrelatie).

Het SCD bevindt zich in het complexe, samengestelde systeem van diverse gemeenten, gemeentebesturen en politiek en van een gemeenschappelijke Drechtstedenbestuur en -raad. Het handelingskader is erop gericht om gemeentebesturen en -raden meer controle te geven op het SCD. Dit wordt met name nagestreefd door een strakke en eenvoudig sturingsvorm. In een samengesteld systeem leidt deze manier van controle krijgen vaak niet tot de verlangde controle. Actoren die sterk worden gecontroleerd gaan om die reden niet beter presteren. Naast een zekere controle is het ook van belang dat een organisatie als het SCD de ruimte krijgt om zich te ontwikkelen. Naast controle vormt het vertrouwen krijgen van de ander de tweede, deels contraire, vereiste voor goed functioneren. Het huidige handelingskader houdt nog weinig rekening met de vereisten van 'ruimte en vertrouwen geven'.

De conclusie luidt dat de nieuwe sturingskaders de sturingsrelatie en de tevredenheid over deze sturingsrelatie positief hebben beïnvloed. De sturingskaders hebben de sturingsrelatie veranderd in formele zin, namelijk op papier staat het nu anders dan eerst het geval was. Daarnaast is het oordeel van betrokkenen over de sturingsrelatie verbeterd. Er ontstaat meer duidelijkheid over de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Het sturingskader biedt kansen aan het SCD om haar doelstellingen te halen. Een belangrijk inzicht daarbij is dat het veranderingsproces van waaruit de sturingskaders zijn ontstaan mede bijdraagt aan de werking van het kader. Het bevredigende proces zorgt voor kaders die helpen en tot tevredenheid over zowel de kaders als de ontwikkeling van het SCD.

---

Naar aanleiding van de resultaten worden de volgende aanbevelingen aan het SCD gedaan:

*1. Zorg dat het handelingskader beter doorleefd wordt en daarmee betekenisvoller.*

Sturingskaders kunnen op papier duidelijk zijn, maar moeten in de praktijk voldoende doorleefd zijn. Participanten die het opstellen van kaders ervaren en meemaken geven een betere invulling aan nieuwe manieren van werken. Een aantal tips zijn:

- Documenten tijdig aanleveren aan alle partijen, ook zij die niet direct bijdragen aan het opstellen ervan.
- Het handelingskader moet regelmatig de revue passeren om levend te blijven
- Blijven werken volgens het handelingskader moet regelmatig bevestigd en beloond worden
- Houdt vast aan de basis, maar laat ruimte voor verschillende invullingen en uitwerking.
- Laat de sturingskaders evolueren met de eisen van de tijd.

*2. Ga aan de slag met ontbrekende/onduidelijke gedeeltes in het sturingskader.*

Er zijn altijd onheldere elementen in een sturingskader. Het handelingskader zal steeds opnieuw aangescherpt moeten worden. Hierbij kan gelet worden op de volgende aspecten:

- De rol van het Breed Beraad Secretarissen, dit moet omgevormd worden na de ontvlechting van de GR'en ZHZ;
- De rol van de adviesgremia. Niet duidelijk is of het SCD of het COB de adviesgremia om advies moeten vragen, hierover moeten afspraken worden gemaakt;
- De rol van het IPD (een adviesgremia op het gebied van ICT), op dit moment loopt er een apart opdrachtencircuit tussen het IPD en het SCD, dit moet veranderen;
- Er is nog discussie over de rol van het ONS-D (de gemeentesecretarissen) rond het jaarplan. Het ONS-D kan het jaarplan gebruiken voor haar toezichthoudende rol.

*3. Bouw naast enige controle vooral aan onderling vertrouwen .*

Het handelingskader is voornamelijk gericht op het verkrijgen van controle in de sturingsrelatie. Van minstens net zo veel belang is het vertrouwen dat er onderling is. Het onderlinge vertrouwen is op dit moment aan het verbeteren, maar nog niet sterk. Om dit te verbeteren zal men moeten werken aan:

- Doorgaande communicatie – het vieren van successen en het verbeteren van het zelfvertrouwen van het SCD;

- Overleg faciliteren tussen ONS-D en COB;
- Verbinding aangaan met mensen in het netwerk;
- Competenties om resultaten te boeken (hier is het vertrouwen het laagst);
- Gebruik ambassadeurs om de reputatie van het SCD te verbeteren.



---

## INHOUDSOPGAVE

<b>1. INLEIDING .....</b>	<b>1</b>
1.1 Casusomschrijving.....	1
1.2 Aanleiding .....	4
1.3 Relevantie .....	6
1.3.1 Maatschappelijke relevantie .....	6
1.3.2 Wetenschappelijke relevantie.....	6
1.4 Afbakening .....	7
1.5 Probleemstelling .....	7
1.6 Leeswijzer.....	8
<b>2. THEORETISCH KADER .....</b>	<b>9</b>
2.1 Complexiteit.....	9
2.2 Sturingskaders.....	10
2.3 Sturingsrelatie .....	11
2.3.1 Organisatie.....	11
2.3.2 Controle .....	12
2.3.3 Vertrouwen.....	14
2.3.4 Druk .....	16
2.4 Tevredenheid .....	17
2.5 Conceptueel model .....	18
2.6 Verwachtingen .....	21
<b>3. METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING .....</b>	<b>23</b>
3.1 Operationalisatie.....	23
3.1.1 Toelichting op de tabel .....	25
3.2 Steekproefkader.....	27
3.3 Onderzoeksstrategie, -methode(n) en –techniek(en) .....	28
3.4 Betrouwbaarheid en validiteit .....	28
<b>4. RESULTATEN .....</b>	<b>30</b>
4.1 Sturingskaders SCD .....	30

---

4.1.1 De ontwikkeling van sturing .....	30
4.1.2 De sturingskaders .....	36
4.1.3 Waarom sturingskaders?.....	41
4.1.4 De implementatie .....	44
4.2 Sturingsrelatie SCD.....	45
4.2.1 Overeenkomsten en verschillen tussen oud en nieuw .....	45
4.2.2 Kwaliteit sturingsrelatie.....	48
4.2.3 Complexiteit sturingsrelatie .....	52
4.3 Tevredenheid sturingsrelatie SCD.....	54
4.3.1 Ontwikkeling tevredenheid .....	54
4.3.2 De invloed van de sturingsrelatie .....	56
4.3.3 De invloed van nieuwe sturingskaders.....	62
4.3.4 Overige beïnvloedingsfactoren .....	63
<b>5. CONCLUSIES.....</b>	<b>64</b>
<b>6. AANBEVELINGEN.....</b>	<b>69</b>
<b>LITERATUURLIJST .....</b>	<b>74</b>
<b>AFKORTINGENLIJST .....</b>	<b>77</b>
<b>TABELLEN- EN FIGURENLIJST .....</b>	<b>78</b>
<b>BIJLAGE I: Lijst van respondenten enquêtes en interviews.....</b>	<b>79</b>
<b>BIJLAGE II: Testresultaten .....</b>	<b>81</b>
<b>BIJLAGE III: Interviewvragen .....</b>	<b>91</b>

## 1. INLEIDING

*In dit hoofdstuk is eerst een korte casusomschrijving weergegeven zodat er een context ontstaat waarbinnen het vraagstuk zich afspeelt. Daarna is de aanleiding tot het onderzoek beschreven en de relevantie van dit onderzoek uiteengezet. Het onderzoek is tevens afgebakend, wat verantwoord wordt in dit hoofdstuk. Ten slotte eindigt dit hoofdstuk met de probleemstelling van het onderzoek en een leeswijzer voor dit onderzoek.*

### 1.1 Casusomschrijving

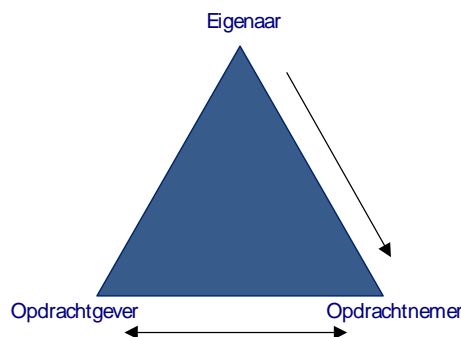
De casus speelt zich af in de Gemeenschappelijke Regeling voor de Regio Drechtsteden (GRD), welke in 2004 tot stand is gekomen. De gemeenten Dordrecht, Zwijndrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Alblasterdam en Sliedrecht maken deel uit van deze gemeenschappelijke regeling. De doelstellingen van de GRD waren als volgt:

- Het in positie brengen van raadsleden in de Drechtraad voor kaderstelling aan de voorkant van het beleidsproces, mede ter vergroting van de betrokkenheid van raadsleden en aanscherping van de controle.
- Daadwerkelijk komen tot uitvoering op basis van bestuurlijke opdrachten vanuit het Drechtstedenbestuur.
- Verbeteren en versnellen van integrale besluitvorming via de bestuurlijke commissies en de Drechtraad (Teunisse et al, 2011: 3).

Het bestuur van de GRD bestaat uit een algemeen bestuur, de Drechtraad en een dagelijks bestuur, het Drechtstedenbestuur (DSB). In het DSB zijn alle gemeenten vertegenwoordigd door een wethouder of een burgemeester. Het DSB doet voorstellen aan de Drechtraad en is verantwoordelijk voor de uitvoering van beleid en bewaking van beleidsprocessen. Iedere politieke fractie in de regio heeft een vertegenwoordiger in de Drechtraad, het Drechtraadlid. De Drechtraad werkt kaderstellend en controlerend.

De bestuurskrachtmetingen bij de gemeenten in de Drechtsteden in 2005 hebben aangetoond dat de gemeenten afzonderlijk niet genoeg bestuurskracht hebben. Dit heeft geleid tot een versterking van de samenwerking tussen de Drechtstedengemeenten, die zoals eerder genoemd al van start is gegaan met de totstandkoming van de GRD in 2004. De

versterking van deze samenwerking bestond uit het oprichten van verschillende regionale uitvoeringsorganisaties, waarin gemeentelijke taken centraal georganiseerd en opgepakt worden. Op basis van een haalbaarheidsonderzoek is besloten tot het oprichten van Servicecentrum Drechtsteden (SCD), waarin staf en ondersteunende diensten zijn gebundeld, maar ook een deel van de beleidsontwikkeling die daarbij hoort (Teunisse et al, 2011). In december 2006 is de opzet van het SCD nader uitgewerkt in een bestuursplan, welke in de verschillende gemeenten is besproken, waarna in maart 2007 ingestemd is met de oprichting van het SCD. De dienstverlening van Zuid-Holland Zuid (ZHZ) is in een laat stadium toegevoegd aan het takenpakket van het SCD. In 2007 en begin 2008 zijn er een aantal documenten opgesteld die er aan bijgedragen hebben dat het SCD per 1 april 2008 kon starten met haar werkzaamheden. Dat is drie maanden later dan de oorspronkelijke startdatum van 1 januari 2008. In het bestuursplan wordt aangegeven waarom besloten is tot oprichting van het SCD en wat de hoofddoelen en randvoorwaarden van het SCD zijn. Het verbeteren van de kwaliteit, efficiëntie, continuïteit, professionalisering, ICT, snelheid, transparantie en ontwikkelkansen voor medewerkers zijn genoemd als hoofddoelen om tot de vorming van het SCD over te gaan (Servicecentrum Drechtsteden [SCD], 2006: 9-11). De randvoorwaarden die door de gemeenten en ZHZ aan het SCD zijn gesteld zijn het niet tornen aan de autonomie, inlevingsvermogen en kennis van de lokale praktijk, kwaliteitsverbetering, glasheldere dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) en goed opdrachtgeverschap (SCD, 2006: 11-12). Tevens wordt in het bestuursplan ingegaan op de verschillende sturingsrelaties en zijn de rollen, taken en bevoegdheden aangegeven. Als de rollen scherp gehouden worden dan ontstaat er de volgende driehoeksrelatie:



**Figuur 1.1: Sturingsrelatie SCD<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Teunisse et al, 2011: 33



De verhouding eigenaar – opdrachtnemer wordt eenzijdig geregeld via de GRD en via bestuurlijke besluiten en afspraken. De verhouding opdrachtgever – opdrachtnemer wordt geregeld via collectief niveau (afspraken binnen Netwerkdirectie) en uiteindelijk op individueel niveau (DVO tot stand brengen tussen SCD, gemeenten en ZHZ).

Zoals afgesproken in het bestuursplan is het functioneren van het SCD geëvalueerd na drie jaar, waarbij gekeken is of er bereikt is wat beoogd is en wat het ontwikkelingsperspectief is.

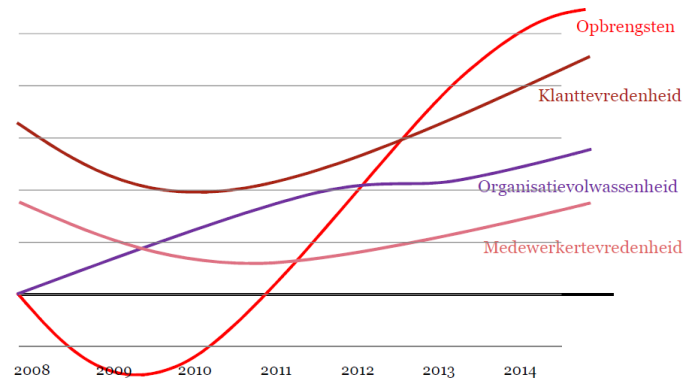
Hierbij is gekeken naar de volgende doelen van het SCD, zoals verwoord in het bestuursplan:

1. Verbeteren van de dienstverlening;
2. Bereiken van een hoge klanttevredenheid;
3. Behouden van voldoende inlevingsvermogen en kennis van lokale praktijk;
4. Initiële terughoudendheid bij het SCD ten aanzien van nieuwe klantwensen;
5. Realiseren van een besparing;
6. Creëren van een eerlijke financieringsmethodiek;
7. Toegeruste medewerkers;
8. Heldere rollen en goede naleving van rollen (Teunisse et al, 2011).

Deze evaluatie is uitgevoerd door Price Waterhouse Coopers (PwC) en op 23 juni 2011 vastgesteld door het DSB.

Het SCD is een Shared Service Center (SSC). Het concept ‘Shared Services’ wordt op verschillende manieren gedefinieerd, waarbij wel veel overeenkomsten te vinden zijn in de definities. De overeenkomsten in de definities zijn te vinden in het streven naar een kwaliteitsimpuls, het verminderen van kosten, de bundeling van personeel en een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie (Korsten, Becker en van Kraaij, 2006; Buijs, van Doorn en Noordam, 2004; Strikwerda, 2004). Uit de verschillende literatuur kunnen een aantal succes- en faalfactoren worden gedestilleerd. Hierbij wordt duidelijk dat een goede communicatie belangrijk is, dat er vertrouwen is tussen de partners en dat er duidelijke spelregels zijn waaraan iedereen zich houdt. Daarnaast worden ook de competenties van de leiders en medewerkers genoemd als succes- dan wel faalfactor (Korsten et al, 2006; Strikwerda, 2006; Korsten et al, 2004; Simons, 1995).

In de literatuur van SSC's zijn verschillende cycli opgetekend op het gebied van opbrengsten, klanttevredenheid, organisatievolwassenheid en medewerkertevredenheid. In de evaluatie van het SCD wordt de volgende figuur gebruikt:



**Figuur 1.2: Levenscycli SSC<sup>2</sup>**

In de eerste drie jaar is er meestal een daling te zien in klanttevredenheid, medewerkertevredenheid en opbrengsten, maar daarna is er een stijging waarneembaar. De organisatievolwassenheid stijgt vanaf het begin. Er kan geconcludeerd worden dat de huidige ontwikkeling van het SCD op een aantal onderdelen in overeenstemming is, maar dat het ook op een aantal onderdelen afwijkt. Klanttevredenheid, medewerkertevredenheid en organisatievolwassenheid blijven licht achter. De opbrengstenlijn is redelijk in overeenstemming met de normale levenscyclus van een SSC (Teunisse et al, 2011: 50-51).

## 1.2 Aanleiding

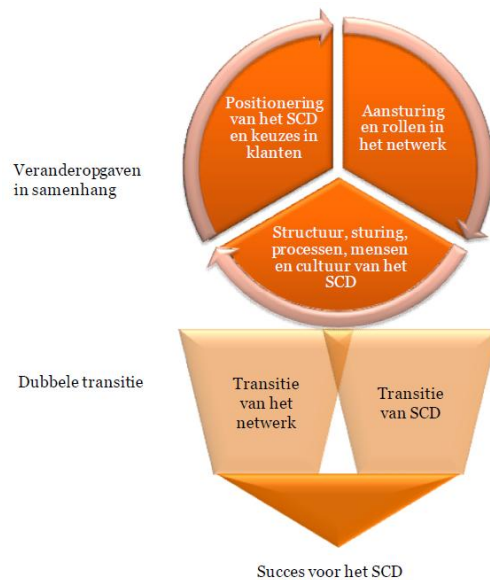
In het evaluatieonderzoek komt naar voren dat er waardering is voor wat er bereikt is door het SCD, maar dat er een aantal weffouten in de gemaakte ontwerpkeuzes zitten die een bedrijfsmatige aansturing van het SCD in de weg staan. Naar aanleiding van de evaluatie, het klanttevredenheidsonderzoek (KTO 2010) en het medewerkertevredenheidsonderzoek (MTO 2011), is er een realisatieplan opgesteld waarin de doorontwikkeling wordt vormgegeven. Voor het verbeteren van de werking van het SCD zijn in het evaluatierapport drie belangrijke veranderopgaven benoemd die met elkaar samenhangen. Deze veranderopgaven zijn als volgt:

1. Het beter positioneren van het SCD in het netwerk en het maken van keuzes in te bedienen klanten.

<sup>2</sup> Teunisse et al, 2011: 50

2. Het verbeteren van de aansturing, rollen en rolinvulling in het netwerk.
3. Het doorontwikkelen van het SCD (SCD, 2011a).

Tevens zal er een dubbele transitie plaatsvinden, zowel van het SCD als van het netwerk zoals weergegeven in figuur 1.3.



**Figuur 1.3: Veranderopgaven in samenhang door middel van een dubbele transitie (SCD en netwerk)<sup>3</sup>**

Dit onderzoek zal zich richten op de tweede veranderopgave, binnen de transitie van het SCD. De aanzet tot het verbeteren van dit onderdeel is gegeven in het opgestelde handelingskader sturing SCD (2011b). De aansturing van het SCD wordt als complex getypeerd en rollen lopen veelvuldig door elkaar heen. De toezichtrelatie vanuit de eigenaren conflicteert soms met de opdrachtgevende relatie. Daarnaast wordt het collectief eigenaarschap onvoldoende ingevuld en zijn rollen en bevoegdheden van de verschillende gremia onduidelijk.

In het handelingskader wordt er het volgende ten aanzien van het SCD vastgelegd:

- De kaders en uitgangspunten voor sturing;
- De processen voor respectievelijk een bestuursopdracht, de aanpassing van een bestuursopdracht, de *'going concern'* werkzaamheden, de individuele klantvraag en de inrichting van toezicht en verantwoording;
- De rollen, taken en bevoegdheden van alle betrokken functies en gremia;

<sup>3</sup> Teunisse et al, 2011: 51

- De overlegstructuur op strategisch, tactisch en operationeel vlak tussen het SCD en de klantorganisaties.

Met de toepassing van dit handelingskader wil men de transparantie in het proces en de duidelijkheid over ieders rol, taken en bevoegdheden realiseren. De sturing moet hierdoor eenvoudiger, zakelijker en efficiënter worden. Deze kaders zijn praktisch vertaald in de Handleiding sturing SCD (2011c), waarin in stroomschema's aangegeven wordt hoe het proces moet verlopen.

### **1.3 Relevantie**

Dit onderzoek heeft zowel een maatschappelijke als een wetenschappelijke relevantie. Deze paragraaf is ingedeeld in twee subparagrafen, omdat beide relevanties afzonderlijk van elkaar uiteengezet zijn.

#### **1.3.1 Maatschappelijke relevantie**

Het netwerkconcept van de Drechtsteden is zeer vernieuwend en prestigieus en heeft in Nederland zeer veel waardering gekregen. De Drechtsteden gemeenten zijn daarmee in het openbaar bestuur in de spotlights gezet. Tevens heeft het de Drechtsteden als geheel sterker gemaakt (Teunisse et al, 2011). Naast deze ontwikkeling is ook de ontwikkeling van SSC's steeds meer te vinden in Nederland. Door onderzoek te doen naar de sturing in zo een SSC, zal dit mogelijk bij kunnen dragen aan de ontwikkeling van SSC's elders. Hierbij moet echter wel in ogenschouw worden genomen dat het netwerk in de Drechtsteden weer anders is dan netwerken elders in het land.

Door de betrokken actoren wordt er continue kritiek gegeven op het SCD en door middel van het realiseren van de veranderopgaven zal deze negatieve houding omgekeerd kunnen worden naar een positieve houding. Om die reden is ook de tevredenheid meegenomen in dit onderzoek. De ontwikkelingen in het netwerk blijven doorgaan en als het SCD wil overleven als organisatie, dan dient men zich goed te profileren ten opzichte van de betrokken actoren.

#### **1.3.2 Wetenschappelijke relevantie**

Het wetenschappelijke belang van het onderzoek is het duidelijk uiteenzetten van hoe men in complexe netwerken moet sturen, om zo het netwerk in stand te houden. Er zal gekeken

worden waar een kwalitatief goede sturingsrelatie aan moet voldoen en hoe sturingskaders hieraan bij kunnen dragen. Dit wordt getoetst aan de praktijk binnen het SCD, waardoor duidelijk zal zijn of er discrepantie is tussen de theorie en de praktijk. Tevens zullen er verbanden gelegd worden tussen de verschillende theorieën die er zijn in het kader van sturing in netwerken en in SSC's.

#### **1.4 Afbakening**

Om het onderzoek uitvoerbaar te maken binnen de gestelde tijd zal het onderzoeksobject afgebakend moeten worden. Zoals in de aanleiding al werd aangegeven zal dit onderzoek zich richten op de tweede veranderopgave die naar aanleiding van de evaluatie is opgesteld, namelijk het verbeteren van de aansturing, rollen en rolinvulling in het netwerk. Ook dit is nog redelijk breed, aangezien daar zowel het netwerk zelf, de GRD, in zit, maar ook het netwerk van het SCD (GRD & ZHZ). Ook hierbij is in paragraaf 1.2 al aangegeven dat dit onderzoek zal richten op het netwerk van het SCD. Het zal dus gaan over de sturing van het SCD, binnen haar netwerk. Door het afbakenen van het onderzoek zal de kwaliteit toenemen, omdat er binnen de gestelde tijd meer ruimte is voor intensief onderzoek. In een complex vraagstuk als deze is dit van groot belang.

#### **1.5 Probleemstelling**

De sturing in het SCD moet, zoals blijkt uit de evaluatie, verbeterd worden. Deze opgave is binnen de organisatie opgepakt en heeft geleid tot sturingskaders. Dit leidt tot de volgende doelstelling voor dit onderzoek:

*“Door het monitoren van de nieuwe sturingskaders en deze waar nodig aanvullen/wijzigen, een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van het Servicecentrum Drechtsteden (SCD) en daarmee de ontwikkeling van de samenwerking binnen de Drechtsteden.”*

Deze doelstelling leidt tot de volgende hoofdvraag:

*“Heeft de toepassing van nieuwe sturingskaders voor de sturingsrelatie binnen het gemeenschappelijke Servicecentrum Drechtsteden (SCD) (opdrachtgever-opdrachtnemer-eigenaar) invloed op deze relatie en op de tevredenheid van de verschillende actoren in de sturingsrelatie en op welke manier hebben de nieuwe sturingskaders geleid tot deze invloed?”*

---

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden zullen de volgende deelvragen beantwoord worden:

1. Hoe zien de sturingskaders van het SCD er uit?
  - a. Wat wilde men er mee bereiken?
  - b. Hoe zijn ze geïmplementeerd?
2. Hoe ziet de complexe sturingsrelatie van het SCD er uit?
  - a. Hoe was de sturingsrelatie voor de evaluatie?
  - b. Hoe is de sturingsrelatie na de evaluatie?
3. Is de tevredenheid over de sturingsrelatie veranderd na de invoering van de nieuwe sturingskaders?
4. Waarom zijn de betrokken actoren wel of niet tevreden over de sturingsrelatie?
  - a. Welke verklaring is hier voor te vinden?
  - b. In hoeverre dragen de sturingskaders hier aan bij?
5. Op welke manier dient het sturingskader aangepast te worden om de kwaliteit van de sturingsrelatie te verbeteren?

### 1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk twee is het theoretisch kader voor dit onderzoek geschetst, waardoor duidelijk wordt met welke bril gekeken is naar het onderzoeksobject. Hierbij is ingegaan op de concepten complexiteit, sturingskader, sturingsrelatie en tevredenheid. Dit heeft geleid tot een conceptueel model en een aantal verwachtingen. Hoofdstuk drie gaat in op de methodologie van het onderzoek. In hoofdstuk vier volgen de resultaten van het empirisch onderzoek, waarin de sturingskaders, de sturingsrelatie en de tevredenheid geanalyseerd zijn. In hoofdstuk vijf volgt de conclusie, waarbij antwoord is gegeven op de hoofdvraag door middel van de beantwoording van de deelvragen en de terugkoppeling met de verwachtingen. In hoofdstuk zes zijn ten slotte de aanbevelingen te vinden die te geven zijn naar aanleiding van het onderzoek.

## 2. THEORETISCH KADER

*Het theoretisch kader biedt een theoretische bril waarmee de casus geanalyseerd wordt. In dit theoretisch kader zijn de concepten die gebruikt zijn in de vraagstelling van dit onderzoek uiteengezet. Hierbij is respectievelijk gekeken naar complexiteit, sturingskaders, sturingsrelatie en tevredenheid. De uiteenzetting van deze concepten leidt uiteindelijk tot een conceptueel model en aan de hand daarvan zijn een aantal verwachtingen opgesteld.*

### 2.1 Complexiteit

In de evaluatie van het SCD komt veelvuldig het woord complexiteit naar voren. Zo wordt aangegeven dat de financieringsstructuur van het SCD de doorbelasting van het SCD en de realisatie van bezuinigingen complex maken. Tevens is bij de vorming van het SCD de complexiteit van ICT onderschat en wordt de aanhaking van ZHZ bij het SCD als complex ervaren. Ook over het sturingskader wordt gesteld dat dit (te) complex is en onvoldoende dwingend (Teunisse et al, 2011). De vraag is echter wat complexiteit eigenlijk is. De laatste jaren komen complexiteitstheorieën op in de wetenschappelijke wereld. Complexiteitstheorieën gaan uit van systemen waarbij er sprake is van een onderlinge verwevenheid en waarbij interconnectiviteit een belangrijk fenomeen is (Teisman, 2005). Complexiteitstheorieën willen de complexiteit niet reduceren, maar het juist omarmen, omdat door reductie gegevens weg kunnen vallen doordat het geheel uit het oog verloren wordt. Non-lineariteit, zelforganisatie en co-evolutie zijn drie pilaren die gebruikt kunnen worden om een systeem in zijn geheel te analyseren, dus inclusief de interactie met andere systemen (Teisman et al, 2009:5). Non-lineariteit betekent dat de processen onregelmatig en onstabiel zijn. Zo kan een gebeurtenis een reactie opwekken bij actoren waardoor een verandering tot stand komt. Echter bij eenzelfde herhaling van deze gebeurtenis kan de reactie van de actoren geheel anders zijn, waardoor er geen of een andere verandering plaatsvindt. Processen worden hierdoor onvoorspelbaar (Teisman et al, 2009: 51-52). Zelforganisatie is het vermogen om in reactie op de combinatie van positieve en negatieve feedback tot aanpassing van de eigen handeling te komen (Teisman, 2005: 30). Er is in de literatuur sprake van conservatieve en dissipatieve zelforganisatie, waarbij actoren bij conservatieve zelforganisatie proberen de situatie te stabiliseren en bij dissipatieve

zelforganisatie juist ruimte creëren voor nieuwe ontwikkelingen (Teisman et al, 2009: 97-101). Co-evolutie is ten slotte dat er voortdurende interactie plaatsvindt tussen elementen, actoren, omgeving en inhoud (Teisman et al, 2009:12). Binnen het concept co-evolutie wordt er een onderscheid gemaakt tussen interne en externe co-evolutie. Interne co-evolutie betreft het proces van wederzijdse selectie van ambities, feiten en frames. Externe co-evolutie behelst meer het exogene proces tussen beleidsprocessen, die bestaan uit verschillende beleidsinitiatieven die zijn ontwikkeld op verschillende overheidsniveaus (Teisman et al, 2009: 159-160).

In de analyse van de casus zal gekeken worden of er daadwerkelijk sprake is van een complex systeem aan de hand van de drie hierboven uiteengezette pilaren.

## 2.2 Sturingskaders

In de vraagstelling van dit onderzoek komt het concept sturingskaders aan de orde. In de bestuurskundige theorie is het een en ander te vinden over sturingskaders. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) noemt kaderstelling één van de nieuwe sturingsconcepten. Er moeten kaders gesteld worden, waarbinnen ruimte ontstaat. Door kaderstelling ontstaat duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden en het leidt ook tot ruimte om leiderschap en eigenaarschap op verschillende niveaus in de samenleving te ontwikkelen (Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling [RMO], 2002: 34-35). Bekkers (2009) gebruikt ook het concept sturingskader, waarbij hij dit omschrijft als een kader voor sturing. Een kader geeft aan welke prestaties behaald moeten worden en sturing is een vorm van gerichte beïnvloeding in een bepaalde context. Het concept sturingskader wordt door de Boer, Hooge, Biesheuvel, Meurs, van Leeuwen en Lensen (2005) gebruikt als een beoordelingskader waaraan de leidinggevenden hun doelstellingen kunnen toetsen, waardoor er duidelijkheid ontstaat. In dit onderzoek zal het gaan om de sturingskaders die vastgesteld zijn door het SCD. Zij verstaan hieronder de uitgangspunten voor sturing, de kaders waarbinnen de sturing plaatsvindt. Het geeft de bewegingsruimte aan waarbinnen het netwerk van het SCD kan opereren, waarbij de kaders de begrenzing van de sturing aangeven. Deze definitie komt overeen met de definitie van kaderstelling zoals deze gegeven is door het RMO.



---

## 2.3 Sturingsrelatie

In een sturingsrelatie is er sprake van een organisatie, eenheid of persoon die aansturing geeft en een organisatie, eenheid of persoon die aangestuurd wordt. Sturing is dan dus elke vorm van gerichte beïnvloeding. Om de kwaliteit van de sturingsrelatie te beoordelen is er zowel sprake van een objectieve manier als een subjectieve manier van beschouwen. Een objectief kwalitatief goede sturingsrelatie uit zich in het realiseren van de doelstellingen. Een subjectief goede sturingsrelatie uit zich in het oordeel van de betrokkenen over de sturingsrelatie (Linker, 2006: 12-14). In een SSC zijn er drie rollen te onderscheiden, namelijk de rol van opdrachtgever, van opdrachtnemer en van eigenaar. Een sturingsrelatie is dan de manier waarop de verschillende organisatieonderdelen elkaar op de door hun gewenste manier laten functioneren. Een goed functionerende opdrachtnemer – opdrachtgever relatie is van cruciaal belang voor het succes en de legitimiteit van een SSC. De sturingrelatie is als goed te definiëren op het moment dat de producten die een opdrachtgever wenst ook daadwerkelijk geleverd wordt en als het aan de verwachtingen voldoet (van Vliet, 2007: 2-3). In de subparagrafen hierop volgend wordt ingegaan op de vier manieren waarop een sturingsrelatie beïnvloed wordt, namelijk organisatie, controle, vertrouwen en druk (Linker, 2006: 15-17).

### 2.3.1 Organisatie

De keuze voor en de inrichting van een organisatiestructuur heeft invloed op de kwaliteit van de sturingsrelatie. In de literatuur is de structuur en de inrichting dan ook een voorwaarde voor een succesvolle toepassing van het SSC. Hierbij moet er sprake zijn van een zeker coördinatiemechanisme. Hierbij het volgende van belang (Linker, 2006; Swager, 2009):

- Er moeten duidelijke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn. Dit betekent dat duidelijk moet zijn hoe de hiërarchie en de zeggenschap verloopt en welke rol eenieder in het proces heeft (Swager, 2009:20). Verschillende entiteiten worden ingezet in een sturingsrelatie en dit resulteert in een organisatiestructuur die vaak is weergegeven in een organogram (Linker, 2006: 24-25);
- Er moet helderheid zijn over geldstromen. Dit betekent dat duidelijk moet zijn op welke manier de organisatie haar middelen verkrijgt. Dit kan door middel van inputfinanciering, door outputfinanciering en via tarieven. Wanneer de financiering

geregeld wordt doordat er een inschatting wordt gemaakt van de hoeveelheid personeel en middelen die nodig zijn voor het uitvoeren van de opgelegde taken, is er sprake van inputfinanciering. De beschikbare middelen zijn hierbij leidend en het voordeel hiervan is dat direct gestuurd wordt door het geld toe te wijzen aan verschillende beleidsvelden. Bij outputfinanciering wordt een kostprijs afgesproken, inclusief afspraken over de te leveren output. De organisatie krijgt dan zijn prijs maal de hoeveelheid output. Het voordeel hiervan is dat er prikkels zijn ingebouwd voor de organisatie om zo efficiënt mogelijk te werken. Het probleem hierbij is dat het niet voor alle producten mogelijk is een kostprijs te berekenen. De derde vorm is ten slotte financiering via tarieven. Dit lijkt op outputfinanciering maar met het verschil dat de afnemer van het product de prijs betaalt en er geen sprake is van belastinggeld dat via de outputfinanciering wordt toegewezen aan publieke organisaties (Linker, 2006: 25-26);

- Ook moet er helderheid zijn over de interventiemogelijkheden. Dit betekent dat er in een organisatie geregeld moet zijn hoe er ingegrepen dient te worden en tijdens welke omstandigheden. Hierbij valt te denken aan het goedkeuren van begrotingen of jaarverslagen, het benoemen of ontslaan van leidinggevenden of toezichthouders en het laten uitvoeren van onderzoeken, zoals tevredenheidsonderzoeken of evaluaties.

Deze drie punten zullen in de empirische analyse meegenomen worden om te kunnen onderzoeken hoe de sturingsrelatie van het SCD gevormd is.

### **2.3.2 Controle**

De controle op het realiseren van de doelstellingen en het beheersen van risico's dient cyclisch te zijn ingericht. Prestatiemanagement, financieel management, risicomanagement en kwaliteitsmanagement zijn de principes die hieraan ten grondslag liggen. Prestatiemanagement is het sturen op het behalen van de doelstellingen van de organisatie. Om deze sturing te optimaliseren kunnen prestatie-indicatoren van belang zijn, zodat gezien kan worden of men op koers ligt. Met behulp van de gemeten informatie kan dan tijdig worden bijgesteld (Linker, 2006: 28). Prestatie-indicatoren zijn absolute getallen of verhoudingsgetallen die zijn uitgedrukt in fysieke eenheden of geldeenheden en die de

toestand of de ontwikkeling op een beleidsterrein in beeld brengen (de Bruijn en ten Heuvelhof, 1991: 130). Door het normeren van prestatie-indicatoren kunnen opdrachtgever en opdrachtnemer eenduidige afspraken maken over de te verwachten dienstverlening. Door prestaties te meten wordt een SSC transparant, wordt de legitimiteit vergroot, verantwoordt zij zich en kunnen opdrachtgevers het SSC beoordelen en bijsturen. Om dit te bereiken moeten prestatie-indicatoren tegemoet komen aan de behoeften van de opdrachtgevers. Om daarvoor te zorgen is het raadzaam om de opdrachtgevers te betrekken bij het opstellen van prestatie-indicatoren. Door actieve communicatie worden de verwachtingen van de klant gemanaged (van Vliet, 2007: 5-6).

Financieel management is het sturen op de benodigde middelen. Belangrijke technieken om dat te doen zijn budgettering, baten-lastenstelsel en costmanagement (Linker, 2006: 28). Het baten-lastenstelsel is een model dat zeer geschikt is voor SSC's omdat er dan prikkels aanwezig zijn voor het creëren van een efficiënte bedrijfsvoering en omdat het leidt tot resultaatgerichte sturingsrelaties. Tevens zijn SSC's door middel van het baten-lastenstelsel beter in staat om kostprijzen te berekenen. Omdat de eigenaar belang heeft bij een efficiënte bedrijfsvoering, zou de eigenaar moeten aansturen op het inrichten van een sturingsrelatie waarin kosten worden verrekend. Het is tevens van belang om kostprijzen te berekenen zodat deze vergeleken kunnen worden met andere SSC's, wat van pas kan komen in de sturingsrelatie. Opdrachtnemers hebben de inzicht in de kosten nodig voor de interne besturing van het SSC. Als een SSC efficiëntievoordelen wilt behalen moet er worden verrekend, omdat alleen dan de opdrachtgevers geprikkeld worden om de middelen efficiënt in te zetten en alleen daardoor zal door het verrekenen van een hogere kostprijs de vraag naar maatwerk afnemen (van Vliet, 2007: 4-5).

Risicomanagement is het tijdig herkennen van factoren die het behalen van de doelstellingen in de weg (kunnen) staan. Er kunnen dan preventieve (beheers)maatregelen genomen worden of men kan besluiten dat men het risico loopt en wanneer een van deze factoren zich voordoet correctief in te grijpen. De keuze voor één van deze twee maatregelen hangt af van de kans op een risicosituatie en de impact die deze situatie dan zal hebben op het realiseren van de doelstellingen. Risicomanagement is dan het geheel van het beoordelen van de risico's, het ontwikkelen van strategieën en risicobeheersmaatregelen, het uitvoeren hiervan, het bewaken van deze uitvoering om te bezien of dit tot de gewenste

beheersing leidt en ten slotte het mogelijk bijsturen indien dit noodzakelijk is (Linker, 2006: 29).

Kwaliteitsmanagement is het principe dat een organisatie systematisch werkt aan het voldoen aan de verwachtingen van klanten. Om de kwaliteit voortdurend te verbeteren wordt er een kwaliteitssysteem ontwikkeld, ingevoerd, onderhouden en verbeterd. Dit principe van continue verbetering wordt uitgewerkt in de zogenaamde Deming-cirkel (Linker, 2006: 30). De Deming-cirkel bestaat uit vier fases waardoor een organisatie in staat is om invulling te geven aan de resultaatsturing van de eigen organisatie op een gestandaardiseerde manier. De cirkel bestaat uit de volgende stappen:

- Plan (plannen);
- Do (uitvoeren);
- Check (checken/meten);
- Act (bijsturen/evalueren).

De Deming-cirkel wordt vaak toegepast in kwaliteitsmanagement en het doel ervan is dan ook het verhogen van de kwaliteit van de werkzaamheden, het bevorderen van de focus op resultaat en het genereren van informatie over uitgevoerde werkzaamheden (Scheper, 2008: 13-14).

Samengevat zullen de volgende acties ondernomen moeten worden om tot een goede controle te komen:

- Het normeren van prestatie-indicatoren;
- Een efficiënte inzet van middelen en het berekenen van kostprijzen;
- Doelstellingen doorvertalen naar risico's en beheersmaatregelen;
- Het principe "plan-do-check-act" hanteren.

Door te controleren op deze vier punten kan gekeken worden hoe de controle verloopt binnen het SCD.

### **2.3.3 Vertrouwen**

Vertrouwen is een concept dat door verschillende auteurs gebruikt wordt, maar er is geen algemene definitie van. In dit onderzoek zal er gebruik gemaakt worden van de volgende definitie van vertrouwen: *"Vertrouwen is het hebben van positieve verwachtingen over de uitkomst in een risicovolle situatie (Das en Teng, 2001: 255) en dat er verwacht wordt dat de*

---

*andere actoren de juiste intenties hebben en geen opportunistisch gedrag vertonen (Edelenbos en Klijn, 2005: 29-30)."*

Binnen de literatuur omhelst het begrip vertrouwen verschillende indelingen. Van der Meer-Kooistra en Vosselman (2000) en Das en Teng (2001) maken gebruik van de volgende indeling:

- *Contractual trust*. Dit is het vertrouwen dat gebaseerd is op morele standaarden van eerlijkheid en het houden aan je woord. Deze vorm van vertrouwen is het grootst als mensen vertrouwen op mondelinge overeenkomsten. Het is de verwachting dat een partij de afspraken en verplichtingen naleeft (van der Meer-Kooistra et al, 2000: 57).
- *Goodwill trust*. Dit is het vertrouwen in de goede trouw, intenties en integriteit van iemand. Het gaat om de reputatie van een partij en op het moment dat deze reputatie goed is, dan zullen de partnerpartijen vertrouwen op eerlijk gedrag in plaats van opportunistisch gedrag. *Goodwill trust* heeft een positieve werking op het beheersen van relationele risico's en kan uitgebouwd worden door het ontwikkelen van wederzijdse interesse, vertrouwen in het team en gezamenlijke conflictoplossing (Das en Teng, 2001: 256-257).
- *Competence trust*. Dit is het vertrouwen op iemand zijn kunnen en mogelijkheden. Het gaat hierbij om het vertrouwen in een technische competente rolopvatting. *Competence trust* heeft dan ook een positief effect op het beheersen van de prestatierisico's (Das et al, 2001: 256-258). Deze competentie kan voortkomen uit kennis, fysieke middelen en geschikte mensen. Op het moment dat een partij zijn producten heeft gecertificeerd en zijn ervaring kan overleggen wordt het vertrouwen groter (van der Meer-Kooistra en Vosselman, 2000: 57-58).

Linker (2006) en Mayer, Davis en Schoorman (1995) gebruiken een andere indeling om vertrouwen te kunnen meten. De relevante input om te komen tot een vertrouwensbasis is als volgt:

- Kennis en vaardigheden. Dit betreft het vertrouwen dat een organisatie de competenties bezit om uitvoering te kunnen geven aan de haar opgedragen taken. Van de sturende partij wordt verwacht dat deze partij zich verdiept heeft in de situatie voordat er doelen afgegeven worden.

- Welwillendheid. Dit heeft te maken met de intenties van de organisaties en of men zich welwillend op stelt in het meedenken met de organisatie.
- Integriteit. Deze manier van vertrouwen heeft te maken met de vraag hoe zuiver de partijen handelen. Het gaat er hierbij om dat afspraken nagekomen worden en dat er eerlijk en volledig wordt gecommuniceerd (Linker, 2006: 30-31).

Het is duidelijk dat er overeenkomsten te vinden zijn in de twee indelingen. In dit onderzoek is dan ook uitgegaan van een samenvoeging van deze twee indelingen. Kennis en vaardigheden komt grotendeels overeen met de *competence trust*, welwillendheid is terug te vinden in de *goodwill trust* en integriteit is terug te vinden bij *contractual trust*. Door deze overlapping is de volgende indeling gebruikt:

- Vertrouwen in competenties. Hierbij gaat het erom dat er vertrouwen is dat de organisatie competent genoeg is om de taken uit te voeren, dat het genoeg kennis, fysieke middelen en geschikte mensen in huis heeft.
- Vertrouwen in afspraken. Dit gaat om het vertrouwen dat een partij de afspraken en verplichtingen naleeft en dat er eerlijk en volledig wordt gecommuniceerd.
- Vertrouwen in intenties. Deze manier van vertrouwen heeft te maken met de welwillendheid en de intenties van de betrokken actoren. De reputatie van een betrokken actor is hierbij van belang. Men verwacht eerlijk gedrag en geen opportunistisch gedrag.

Er zal in de empirische analyse gekeken worden naar deze verschillende vormen van vertrouwen en dit zal gebruikt worden in de verklaring van de sturingsrelatie.

#### 2.3.4 Druk

Zelfs op het moment dat de kwaliteit van de sturingsrelatie goed is, pas op het moment dat er ook druk aanwezig is zal het leiden tot een efficiënter opereren (Linker, 2006: 32). Een manier om druk analytisch te benaderen is langs de vijf dimensies van Oliver (1991). Hieruit wordt duidelijk welke factoren druk bepalen en hoe deze factoren te beïnvloeden zijn. De vijf dimensies worden ook wel de vijf C's van Oliver genoemd, omdat het gaat om *cause*, *constituents*, *content*, *control* en *context*. Om de vijf C's te behouden zal de Engelse benamingen van de dimensies aangehouden worden. *Cause* is de vraag of een reden voor druk aanwezig is. Deze redenen kunnen zowel sociaal als economisch van aard zijn. Sociale

druk tot prestatie heeft bijvoorbeeld te maken met milieuwetgeving en veiligheidsvoorschriften. Economische prestatiedruk heeft te maken met efficiency en de beschikbaarheid van middelen. Hoe meer redenen er zijn om te presteren, hoe groter de druk (Oliver, 1991: 162-164). *Constituents* betekent letterlijk toezichthouder. Deze dimensie draait om het aantal partijen die druk uitoefenen en welke partijen dit zijn. Als de verscheidenheid groot is, wat inhoudt dat er veel conflicterende verwachtingen en partijen zijn, is er meer druk aanwezig en is de kans op compromis, vermijding, manipulatie en uitdaging als reactie groot (Oliver, 1991: 164-167). *Content* is de dimensie die gaat over de inhoud, over welke doelstellingen, normen, prestaties en eisen er gehaald moeten worden. Of organisaties conformeren aan institutionele druk hangt af van de mate van discrepantie tussen de doelstellingen en de beschikbare middelen. Als een organisatie afhankelijk is van de bron van de druk, dan zal het deze slechter kunnen weerstaan. Hoe hoger de lat wordt gelegd, hoe groter de druk is (Oliver, 1991: 164-167). De vierde dimensie, *control*, heeft te maken met de consequenties die verbonden zijn aan het behalen van de doelstellingen en eisen. Hoe hoger de controle, hoe meer druk er aanwezig is (Oliver, 1991: 167-170). De vijfde dimensie ten slotte is de dimensie van de *context*. Dit gaat om de omstandigheden waarbinnen druk uitgeoefend wordt. Onzekerheid speelt hier ook een rol, want hoe meer onzekerheid er is, hoe hoger de druk is. Ook als in de context sprake is van veel onderlinge verbondenheid zal de druk toenemen (Oliver, 1991: 170-172).

Door deze vijf verschillende dimensies van druk te hanteren kan gekeken worden in hoeverre er druk aanwezig is binnen het proces.

## 2.4 Tevredenheid

Om tevredenheid te meten dient eerst gekeken te worden naar wat tevredenheid eigenlijk inhoudt. In dit onderzoek is de volgende definitie van tevredenheid aangehouden:

*Tevredenheid ontstaat op het moment dat de verwachtingen overeenkomen met de resultaten.*

Aan de hand van deze definitie valt tevredenheid nog breed te benaderen. In dit onderzoek zal gekeken worden naar de tevredenheid over de inhoud, over het proces en over de (sturings)relatie. De tevredenheid over het functioneren van een SSC leidt tot een groter succes van dit SSC (Berens, 2006). Om die reden is het belangrijk dat tevredenheid

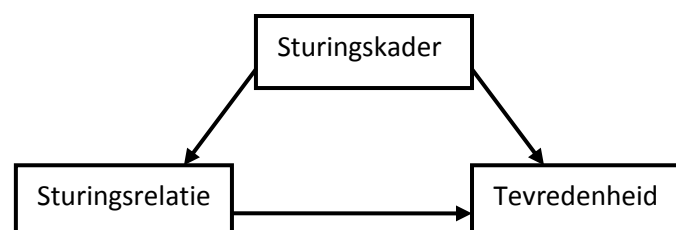
meegenomen wordt in dit onderzoek. Tevredenheid kan beïnvloed worden door meerdere factoren, maar in dit onderzoek wordt gekeken naar de invloed van de kwaliteit van de sturingsrelatie en de sturingskaders op de tevredenheid. De verantwoording voor deze keuze wordt gegeven in hoofdstuk drie.

## 2.5 Conceptueel model

In de paragrafen hiervoor is ingegaan op de concepten complexiteit, sturingskader, sturingsrelatie en tevredenheid. Vanuit deze theorie kan een conceptueel model geschetst worden welke kan bijdragen aan de beantwoording van de hoofdvraag van dit onderzoek, namelijk: *“Heeft de toepassing van nieuwe sturingskaders voor de sturingsrelatie binnen het gemeenschappelijke Servicecentrum Drechtsteden (SCD) (opdrachtgever-opdrachtnemer-eigenaar), invloed op deze relaties en op de tevredenheid van de verschillende actoren in de sturingsrelatie en op welke manier hebben de nieuwe sturingskaders geleid tot deze invloed?”*. Aan de hand van deze vraag en het theoretisch kader is het mogelijk om te bepalen hoe een sturingsrelatie beïnvloed kan worden. Dit kan zowel objectief door organisatie, controle en vertrouwen, als subjectief door tevredenheid. De vraag die tevens beantwoord zal worden in dit onderzoek is in hoeverre het sturingskader heeft geleid tot een wijziging in deze sturingsrelatie. Een sturingskader zou moeten leiden tot het volgende, zodat er een goed functionerend SSC ontstaat:

- Er moet sprake zijn van een kwalitatief goede sturingsrelatie. Dit houdt in dat de organisatiestructuur een positieve invloed heeft op de sturingsrelatie, dat de controle in orde is en dat er sprake is van wederzijds vertrouwen;
- Het kader moet ervoor zorgen dat er druk ontstaat, waardoor er betere resultaten geleverd worden;
- De betrokken actoren moeten tevreden zijn over de inhoud, het proces en de relatie.

Dit leidt tot het overkoepelende model, welke weergegeven is in figuur 2.1.

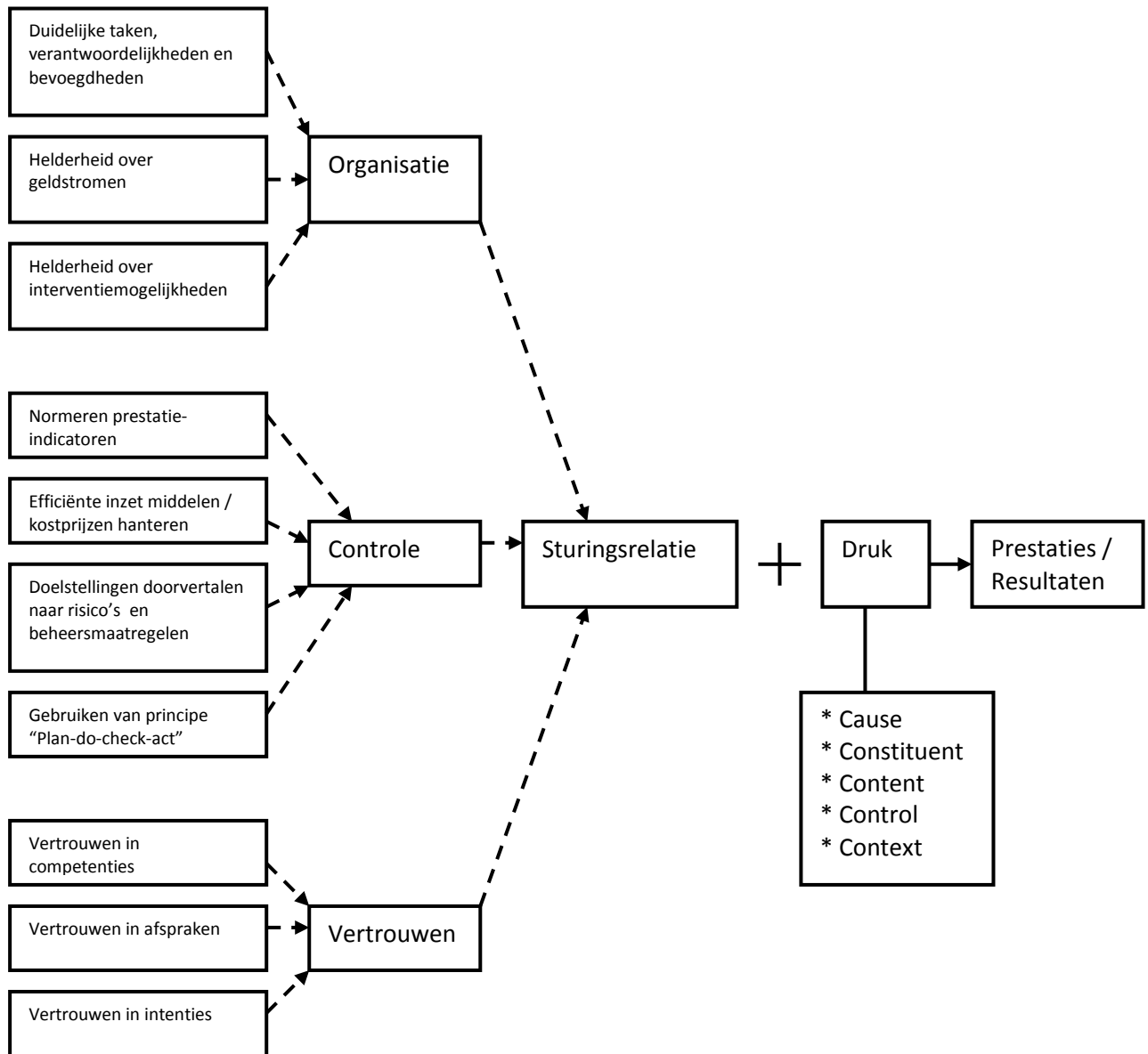


**Figuur 2.1 Overkoepelend model Onderzoek**

Toelichting: pijl = “Heeft invloed op”



Dit model leidt weer tot modellen voor een goede sturingsrelatie en voor tevredenheid. Het model voor een goede sturingsrelatie is weergegeven in figuur 2.2.



**Figuur 2.2 Model sturingsrelatie**

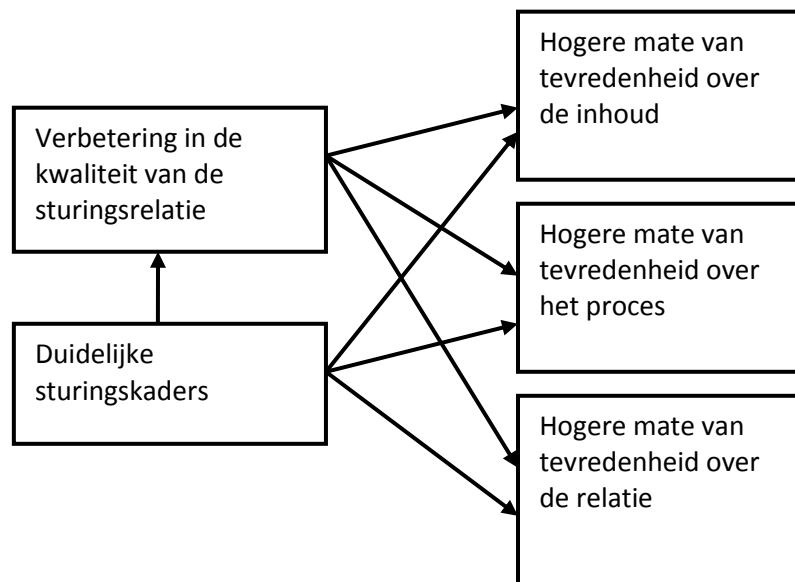
Toelichting: pijl = "leidt tot", gestippelde pijl = "heeft invloed op", plusteken = "in combinatie met", lijn = "is onder te verdelen in"

In dit model wordt duidelijk welke invloeden de verschillende punten hebben op een sturingsrelatie. De verschillende onderdelen van het model beïnvloeden elkaar. Wanneer de druk toeneemt kan dit leiden tot een noodzaak tot verandering in de kwaliteit van de sturingsrelatie. Tevens kan druk leiden tot meer of minder vertrouwen. Te weinig vertrouwen kan leiden tot veranderingen in de organisatie en tevens tot meer controle. Bij meer vertrouwen zal er waarschijnlijk minder gecontroleerd worden. Ten slotte heeft ook

organisatie invloed op controle, want op het moment dat de organisatie goed functioneert dan zal het realiseren van doelstellingen (controle) makkelijker gaan (Linker, 2006: 33).

Alle punten hebben weer hun eigen beïnvloedingsfactoren, welke ook aangegeven zijn in dit model. Zo wordt de organisatie beïnvloed door duidelijke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en door helderheid over geldstromen en interventiemogelijkheden. Om door middel van controle invloed te hebben op de sturingsrelatie, moeten prestatie-indicatoren genormeerd worden, moet er een efficiënte inzet zijn van middelen door het hanteren van kostprijzen, moeten doelstellingen vertaald worden naar risico's en beheersmaatregelen en moet er gebruik gemaakt worden van het principe van "plan-do-check-act". Vertrouwen kan ook invloed hebben op de sturingsrelatie, waarbij er onderscheid gemaakt kan worden tussen vertrouwen in competenties, in afspraken en in intenties. Alle bovenstaande punten zijn gedetailleerder beschreven in het paragraaf 2.3. Druk is ten slotte onder te verdelen aan de hand van de vijf C's van Oliver, namelijk cause, constituent, content, control en context.

Tevens is een model voor het meten van tevredenheid te destilleren uit de beschrijving van het concept tevredenheid in paragraaf 2.4. Het model is weergegeven in figuur 2.3.



**Figuur 2.3 Conceptualisering tevredenheid**

Toelichting: pijl = "leidt tot"

---

## 2.6 Verwachtingen

In de vorige paragraaf is het conceptueel model voor dit onderzoek geschetst. Dit model, de daaraan gekoppelde modellen en het theoretisch kader leiden tot een aantal verwachtingen over het empirisch onderzoek. Deze verwachtingen zullen in deze paragraaf uiteengezet worden.

Het overkoepelende model, zoals deze geschetst is in de paragraaf hierboven, heeft een aantal verwachtingen in zich. Sturingskaders hebben tot doel om te leiden tot een betere sturingsrelatie en om die reden wordt verwacht dat sturingskaders een positieve invloed hebben op de sturingsrelatie. Tevens kan vanuit de theorie gedestilleerd worden dat sturingskaders leiden tot een hogere mate van tevredenheid over de sturingsrelatie. Dit kan komen doordat de sturingsrelatie daadwerkelijk verbeterd is en men daar tevreden over is. Het kan echter ook zo zijn dat alleen al door het opstellen van de sturingskaders de intentie aangegeven wordt dat men de sturingsrelatie wilt verbeteren en deze intentie kan dan ook al leiden tot een hogere mate van tevredenheid. De tevredenheid wordt dus zowel direct als indirect beïnvloed door het opstellen en naleven van sturingskaders.

De verwachting dat sturingskaders leiden tot een betere sturingsrelatie wordt gevoed door de theorie over de beïnvloeding van een sturingsrelatie. De verwachting is dat een organisatiestructuur waarbij er sprake is van duidelijke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en helderheid over geldstromen en interventiemogelijkheden, leidt tot een betere sturingsrelatie. Sturingskaders kunnen invloed uitoefenen op deze organisatiestructuur. Controle is de tweede invloedsfactor op een sturingsrelatie. Er zijn een aantal manieren om tot een controle te komen welke een positieve invloed heeft op de sturingsrelatie, namelijk door het normeren van prestatie-indicatoren, een efficiënte inzet van middelen en het berekenen van kostprijzen, doelstellingen doorvertalen naar risico's en beheersmaatregelen en het hanteren van het "plan-do-check-act" principe. Sturingskaders kunnen ook invloed uitoefenen op deze invloedsfactor door aan te geven waar de controle aan moet voldoen. De derde invloedsfactor is vertrouwen, wat onderverdeeld is in verschillende vormen van vertrouwen, namelijk vertrouwen in competenties, in afspraken en in intenties. Op het moment dat het vertrouwen toeneemt, zal de sturingsrelatie

---

verbeteren. Sturingskaders kunnen hier enigszins invloed op uitoefenen door te zorgen dat er kaders gesteld worden aan de benodigde competenties, maar op de overige twee vormen heeft het weinig tot geen invloed. De vierde invloedsfactor ten slotte is druk. Deze heeft geen directe invloed op de sturingsrelatie, maar zorgt er wel voor dat een goede sturingsrelatie daadwerkelijk leidt tot een betere aansturing en betere prestaties. Druk kan worden beïnvloed door scherp geformuleerde sturingskaders.

De laatste verwachting ten slotte gaat over tevredenheid. Op het moment dat de kwaliteit van de sturingsrelatie verbetert, heeft dit effect op de tevredenheid van de betrokken actoren over zowel de inhoud als het proces en de relatie. De sturingskaders kunnen indirect leiden tot een hogere tevredenheid doordat de sturingskaders leiden tot een betere sturingsrelatie. Direct kan een sturingskader echter ook invloed uitoefenen op de tevredenheid van de actoren doordat er aan de hand van sturingskaders veranderingen in gang (kunnen) worden gezet die direct effect hebben op de tevredenheid.

### 3. METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

*In de methodologische verantwoording is de theorie, zoals deze in het theoretisch kader uiteengezet is, omgezet naar meetbare vormen. Dit is terug te vinden in de operationalisatie. Tevens wordt in dit hoofdstuk het steekproefkader beschreven en wordt de onderzoeksstrategie, -methode(n) en –techniek(en) toegelicht. Ten slotte is ingegaan op de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek.*

#### 3.1 Operationalisatie

De theorie en de modellen die in het vorige hoofdstuk beschreven zijn, zijn omgezet in meetbare vormen, zodat duidelijk wordt wat er onderzocht gaat worden. Dit is weergegeven in tabel 3.1.

Begrip	Definitie	Uitingsvorm	Meetbare uitingsvorm	Meetniveau
Complexiteit	Te vinden in systemen die gekarakteriseerd worden door verwevenheid, waarbij het geheel anders is dan de som van de delen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Non-lineairiteit</li> <li>• Zelforganisatie</li> <li>• Co-evolutie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onregelmatige en onvoorspelbare processen</li> <li>• Het vermogen om aan te passen</li> <li>• Interactie tussen elementen, actoren, omgeving en inhoud</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veel, gemiddeld, weinig</li> <li>• Groot, gemiddeld, klein</li> <li>• Veel, gemiddeld, weinig</li> </ul>
Sturingskader	De uitgangspunten voor sturing. De kaders waarbinnen sturing plaatsvindt.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vastgelegde kaders</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rollen en verantwoordelijkheden</li> <li>• Ruimte tot ontwikkeling van leiderschap en eigenaarschap</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overwegend duidelijk, deels duidelijk en deels onduidelijk, overwegend onduidelijk</li> <li>• Groot/Gemiddeld/Klein</li> </ul>
Sturingsrelatie	De manier waarop de verschillende organisatieonderdelen elkaar op de door hun gewenste manier laten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objectief</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realisatie van doelstellingen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grotendeels behaald, deels behaald, deels niet behaald of grotendeels niet behaald zijn</li> </ul>

	functioneren.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subjectief</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oordeel van betrokkenen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overwegend positief, deels positief en deels negatief, overwegend negatief</li> </ul>
Organisatie	De keuze voor en de inrichting van een organisatiestructuur.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisatiestructuur</li> <li>• Organisatieinrichting</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden (in organogram)</li> <li>• Geldstromen</li> <li>• Interventiemogelijkheden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overwegend duidelijk, deels duidelijk en deels onduidelijk, overwegend onduidelijk</li> <li>• Overwegend duidelijk, deels duidelijk en deels onduidelijk, overwegend onduidelijk</li> <li>• Overwegend duidelijk, deels duidelijk en deels onduidelijk, overwegend onduidelijk</li> </ul>
Controle	Het uitoefenen van controle op het realiseren van de doelstellingen en het beheersen van risico's	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controle op realiseren doelstellingen</li> <li>• Controle op beheersen van risico's</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normeren prestatie-indicatoren</li> <li>• Hanteren kostprijzen/efficiënte inzet middelen</li> <li>• Gebruiken van principe "plan-do-check-act"</li> <li>• Doorvertaling doelstellingen naar risico's en beheersmaatregelen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wel/niet toegepast</li> <li>• Ondersteunend/Niet ondersteunend</li> <li>• Ja/Nee</li> <li>• Ja/Nee</li> <li>• Ja/Nee</li> </ul>
Vertrouwen	Het hebben van positieve verwachtingen over de uitkomst in een risicovolle situatie en de verwachting dat de andere actoren de	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vertrouwen in competenties</li> <li>• Vertrouwen in afspraken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoeveelheid kennis, fysieke middelen en geschikte mensen in huis</li> <li>• Naleving afspraken en verplichtingen</li> <li>• Manier van</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voldoende/Onvoldoende</li> <li>• Ja/Nee</li> <li>• Volledig/Onvolledig</li> </ul>

	juiste intenties hebben en geen opportunistisch gedrag vertonen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vertrouwen in intenties</li> </ul>	<p>communicatie</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reputatie</li> <li>• Opportunistisch gedrag</li> <li>• Welwillendheid, openheid tot compromis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Goed/Slecht</li> <li>• Aanwezig/Afwezig</li> <li>• Aanwezig/Afwezig</li> </ul>
Druk	Het bestaan van redenen tot presteren binnen een bepaalde tijd en een onzekere context, waarbij er eisen gehaald moeten worden en het niet behalen van deze eisen leidt tot consequenties.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cause</li> <li>• Constituent</li> <li>• Content</li> <li>• Control</li> <li>• Context</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reden voor druk</li> <li>• Verscheidenheid partijen</li> <li>• Mate van verwachtingen</li> <li>• Mate van controle</li> <li>• Mate van onzekerheid</li> <li>• Mate van onderlinge verbondenheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanwezig/Afwezig</li> <li>• Groot/Gemiddeld/Klein</li> <li>• Hoog/Gemiddeld/Laag</li> <li>• Hoog/Gemiddeld/Laag</li> <li>• Hoog/Gemiddeld/Laag</li> <li>• Hoog/Gemiddeld/Laag</li> <li>• Hoog/Gemiddeld/Laag</li> </ul>
Tevredenheid	Het overeenkomen van de verwachtingen met de resultaten.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verwachtingen</li> <li>• Resultaten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tevreden over inhoud</li> <li>• Tevreden over proces</li> <li>• Tevreden over relatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voldoende/Onvoldoende</li> <li>• Voldoende/Onvoldoende</li> <li>• Voldoende/Onvoldoende</li> </ul>

Tabel 3.1 Methodologische verantwoording

### 3.1.1 Toelichting op de tabel

Ter toelichting op de tabel is uitgeschreven hoe in dit onderzoek de beïnvloedingsfactoren van de sturingsrelatie, namelijk organisatie, controle en vertrouwen gemeten zullen worden. Verder wordt ingegaan op de manier waarop druk en tevredenheid gemeten zullen worden.

#### Organisatie

De organisatie heeft een positieve invloed op de sturingsrelatie op het moment dat er voldaan wordt aan twee of meer van de volgende kenmerken:

- Duidelijke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden;
- Helderheid over geldstromen;
- Helderheid over interventiemogelijkheden.

De organisatie heeft een negatieve invloed op de sturingsrelatie op het moment dat er aan minder dan twee kenmerken wordt voldaan.

### **Controle**

De beïnvloeding door middel van controle is positief te noemen op het moment dat de controle voldoet aan drie of meer van de volgende kenmerken:

- Prestatie-indicatoren zijn genormeerd;
- Er worden kostprijzen gehanteerd (er is een efficiënte inzet van middelen);
- Het principe “plan-do-check-act” wordt gehanteerd;
- Er is sprake van een doorvertaling van doelstellingen naar risico’s en beheersmaatregelen.

De beïnvloeding door controle is negatief te noemen op het moment dat er aan minder dan drie kenmerken wordt voldaan.

### **Vertrouwen**

Vertrouwen beïnvloedt de sturingsrelatie op een iets andere manier dan de hierboven beschreven factoren. Op het moment dat er voldoende vertrouwen is dan heeft het een positieve invloed op de sturingsrelatie en op het moment dat dit onvoldoende is heeft het een negatieve invloed op de sturingsrelatie. Voldoende en onvoldoende zijn echter subjectieve waarnemingen en daardoor lastig te operationaliseren. Om deze factor toch mee te kunnen nemen wordt het in dit onderzoek als volgt geoperationaliseerd:

Op het moment dat er sprake is van de volgende kenmerken is er voldoende vertrouwen:

- De hoeveelheid kennis, fysieke middelen en geschikte mensen in huis is voldoende om de doelstellingen te behalen;
- De afspraken en verplichtingen worden nageleefd;
- Er wordt volledig gecommuniceerd;
- Er is sprake van een goede reputatie;
- Er is geen sprake van opportunistisch gedrag;
- Er is sprake van welwillendheid en openheid tot compromis.

Op het moment dat meer dan twee van deze kenmerken niet aanwezig zijn dan is er sprake van onvoldoende vertrouwen.



---

## Druk

Alle dimensie van druk zorgen ervoor dat druk aanwezig is. Op het moment dat er dus al aan één kenmerk wordt voldaan is er sprake van druk. Om door middel van druk echter te komen tot betere prestaties dienen er drie of meer van de volgende kenmerken aanwezig te zijn:

- Er moet een reden zijn voor druk;
- De verscheidenheid van partijen is groot;
- Er is een hoge mate van verwachtingen, de lat ligt hoog;
- Er is een hoge mate van controle;
- Er is een hoge mate van onzekerheid;
- Er is een hoge mate van onderlinge verbondenheid.

## Tevredenheid

Actoren kunnen een waardering geven aan de tevredenheid ten aanzien van de inhoud, van het proces en van de relatie. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een 10-puntsschaal waarbij alle waarderingen onder de vijf worden gezien als onvoldoende en boven de vijf als voldoende.

Daarnaast wordt de tevredenheid getoetst aan de hand van een aantal stellingen over tevredenheid. Hieruit valt ook op te maken of de tevredenheid voldoende of onvoldoende is, omdat men aangeeft in hoeverre ze het eens zijn met de stelling.

### 3.2 Steekproefkader

De onderzoekseenheden zijn de betrokken actoren binnen het SCD. Dit betekent dat het gaat om de opdrachtnemer, de opdrachtgever en de eigenaren. Voor deze onderzoekseenheden is gekozen, omdat deze actoren betrokken zijn binnen het sturingsproces. Het onderzoek heeft direct dan wel indirect effect op het dagelijks handelen van zowel de opdrachtnemer als de opdrachtgever. Onder de opdrachtnemer wordt het SCD bedoeld, waarbij in dit onderzoek gekeken zal worden naar het managementteam van het SCD. Onder opdrachtgever wordt het COB bedoeld. Onder eigenaren is in dit onderzoek de leden van het ONS-D, het DSB en het PFO bedoeld. Er wordt gebruik gemaakt van meerdere wetenschappelijke bronnen en van al bestaand materiaal. Onder het bestaand materiaal valt

bijvoorbeeld de evaluatie van het SCD (Teunisse et al, 2011), het realisatieplan SCD (SCD, 2011a) en het handelingskader sturing (SCD, 2011b). Tevens zal er gebruik gemaakt worden van notulen van vergaderingen, vergadernotities en waar mogelijk zullen de vergaderingen ook bijgewoond worden. Door gebruik te maken van diverse bronnen wordt triangulatie toegepast. Omdat interviews arbeidsintensief zijn, zullen niet alle betrokken actoren geïnterviewd kunnen worden. Voor de interviews zullen een beperkt aantal actoren geïnterviewd worden, waarbij er in ieder geval één actor en bij voorkeur meerdere actoren per gremia geïnterviewd zal worden. Voor het meten van tevredenheid en vertrouwen zal er gebruik worden gemaakt van een vragenlijst. Tevens zal in deze vragenlijst een gedeelte van het concept druk gemeten worden. Hiervoor zullen meerdere respondenten nodig zijn en doordat de vragenlijst digitaal verzonden zal worden is er ook de mogelijkheid om meerdere respondenten te selecteren. Om die reden zullen alle actoren uit de verschillende gedeeltes van de sturingsrelatie, namelijk eigenaren, opdrachtgevers en opdrachtnemers, benaderd worden.

### **3.3 Onderzoeksstrategie, -methode(n) en –techniek(en)**

Gekozen is voor de strategie ‘gevalsstudie’ (casestudy). Binnen deze strategie zijn drie methoden op deze casus toegepast, te weten interview, vragenlijst en inhoudsanalyse.

Actoren fungeren behalve als onderzoekseenheid ook als databron. Interviews met de actoren betrokken bij de ontwikkeling van het SCD zullen een belangrijke rol innemen in de verzameling van empirische gegevens. De interviews zullen voornamelijk gebruikt worden om kwalitatieve informatie te achterhalen. De interviews worden tevens gebruikt om te controleren of feitelijke informatie correct is. Inhoudsanalyse zal gebruikt worden voor 1) het vaststellen van feiten en opvattingen en 2) het reconstrueren van gebruikte argumentaties (Van Thiel, 2010:125). De vragenlijst ten slotte wordt gebruikt om de verandering te kunnen waarnemen in tevredenheid en waar mogelijk vertrouwen.

### **3.4 Betrouwbaarheid en validiteit**

Aan deze onderzoeksmethoden kleven ook bepaalde nadelen. Bij het afnemen van interviews is de onderzoeker zelf in feite het belangrijkste meetinstrument. De resultaten zijn afhankelijk van de interpretatie van de onderzoeker wat geen garantie geeft voor de betrouwbaarheid en validiteit. De gekozen interviewtechniek dient gestructureerd te zijn.

Hoe meer gestructureerd de techniek, des te beter zal de betrouwbaarheid en de validiteit zijn. De vragen zullen duidelijk gerelateerd moeten zijn aan het theoretisch kader en het interview moet verlopen via een vast stramien (van Thiel, 2010: 114). Het probleem van de inhoudsanalyse is de operationalisatie. Bij het samenvoegen van gegevens dienen mogelijk herberekeningen of aanpassingen te worden uitgevoerd, om te zorgen dat de gegevens een goede meting geven van het onderzoeksonderwerp (van Thiel, 2010: 127). Bij een vragenlijst zijn er drie belangrijke storingsbronnen voor de betrouwbaarheid en validiteit, namelijk operationalisaties, non-respons en antwoordtendenties. De operationalisatie is vooral van belang voor de interne validiteit (de geldigheid van het onderzoek). Voor het maken van de operationalisatie wordt gebruik gemaakt van de criteria waaraan items moeten voldoen (van Thiel, 2010: 95). Non-respons is het niet meedoen van alle respondenten die uitgenodigd zijn. Hierdoor kunnen er te weinig respondenten zijn of dat diegene die wel meedoen niet proportioneel zijn. Om hiermee om te gaan dienen er van tevoren afspraken gemaakt te worden met de respondenten en zullen de respondenten mogelijk meerdere keren herinnerd moeten worden (van Thiel, 2010: 96). Respondenten kunnen ook bepaalde antwoordtendenties hebben die de betrouwbaarheid aantasten. Om hier rekening mee te houden zullen een aantal controle-items in de vragenlijst en speciale schalen gebruikt worden. Door een duidelijke instructie te geven aan de respondenten worden de antwoordtendenties ten slotte ook nog tegengegaan (van Thiel, 2010: 96-97). Zoals aangegeven in het steekproefkader wordt door gebruik te maken van diverse bronnen triangulatie toegepast. Triangulatie is het verzamelen en/of verwerken van informatie op meer dan één manier. Door informatie vanuit verschillende bronnen te analyseren, wordt duidelijk hoe betrouwbaar en geldig de informatie is (van Thiel, 2010: 61-62).

## 4. RESULTATEN

*In dit hoofdstuk zijn de resultaten weergegeven van het onderzoek. Aan de hand van deze resultaten zijn er aanbevelingen geformuleerd, welke zijn weergegeven in hoofdstuk zes. Voortbordurend op het theoretisch kader is eerst gekeken naar de sturingskaders, vervolgens naar de sturingsrelatie en afsluitend naar de ontwikkelingen in de tevredenheid. Deze ontwikkelingen zijn getoetst aan het conceptuele model welke geschetst is in hoofdstuk twee en methodologisch verantwoord in hoofdstuk drie.*

### 4.1 Sturingskaders SCD

In deze paragraaf worden de sturingskaders, welke onderzocht zijn in dit onderzoek, uiteengezet. Hierbij is er eerst gekeken naar de geschiedenis van de sturing in het netwerk van het SCD. Daarna is ingegaan op de sturingskaders zoals deze vastgesteld zijn. De redenen waarom de sturingskaders vastgesteld zijn en wat men er mee wilde bereiken is daarna beschreven en ten slotte is een inzicht gegeven in het implementatieproces van deze sturingskaders.

#### 4.1.1 De ontwikkeling van sturing

De ontwikkeling van het SCD is begonnen mede na de bestuurskrachtmetingen van de Drechtstedengemeenten in 2005. De opzet en de haalbaarheid van het SCD is uitgewerkt in het bestuursplan van december 2006. In dit bestuursplan wordt de eerste opzet gegeven voor een sturingsarrangement. Hierin wordt gesproken over vijf verschillende rollen, namelijk de eigenaar, de opdrachtgever, de opdrachtnemer, de beleidsbepaler en de toezichthouder. Binnen de verhouding tussen die rollen wordt aangegeven dat het de voorkeur heeft om gezamenlijk op te trekken om zo een te grote differentiatie in de rolnemingen te voorkomen. Een te grote differentiatie in de rollen kan onnodig voor complicaties in de sturing zorgen (SCD, 2006: 40). Aan de verschillende rollen zijn personen dan wel instanties gekoppeld. Zo wordt de Drechtstraad gezien als beleidsbepaler en het DSB als toezichthouder. De directeur van het SCD moet verantwoording afleggen aan de toenmalige Netwerkdirectie Drechtsteden (NDD, nu ONS-D). De gemeenten zijn eigenaar en vervullen in die rol de zeggenschap over het beslissingen over het SCD. De invulling van het

eigenaarschap vindt plaats via de bestuurlijke lijn. In materiële zin is de rol van ZHZ gelijk aan de gemeenten, maar formeel is het anders geregeld. De gemeenten, de GR Drechtsteden en Regio ZHZ zijn tevens opdrachtgever. De opdrachtgever heeft zowel een kaderstellende als een klantrol. In het bestuursplan wordt al nadrukkelijk vermeld dat er een kans bestaat op rolvermenging en dat dit tegengegaan kan worden door de eigenaarrol bestuurlijk te verankeren en de opdrachtgeverrol ambtelijk. Over de opdrachtnemer is het bestuursplan redelijk kort, omdat dit alleen het SCD betreft. Ten slotte wordt in het bestuursplan ook nog ingegaan op de sturingsmogelijkheden van de individuele raadsleden. Voor raadsleden is dit een indirecte beïnvloedingsmogelijkheid en zal de sturing via het college moeten gaan. Het college kan dan weer via dienstverleningsovereenkomsten en het accountantoverleg op individueel niveau en via het klantpanel en dienstverleningshandvest op collectief niveau (SCD, 2006: 40 – 45).

Het eerste uitgebreide sturingsarrangement is beschreven in een memo voor het NDD van 31 januari 2008. Hierin wordt heel duidelijk onderscheid gemaakt tussen de twee rollen als eigenaar en opdrachtgever. Zoals tabel 4.1 weergeeft, wordt er ook aangegeven bij wie de verschillende rollen zijn belegd.

Rol gemeente	Sturing			
	Door individuele organisatie (gemeente, ZHZ, GRD)		Door collectieve organisaties = regionale sturing	
	bestuurlijk	ambtelijk	bestuurlijk	ambtelijk
Eigenaar	Niet van toepassing		DB GRD, afgeleid de colleges	NDD
Opdrachtgever	College/ Pfh middelen	Gemeentesecretaris Directieraad/ managementteam	PFO Middelen	NDD

Tabel 4.1 Rollen volgens Sturingsarrangement 2008<sup>4</sup>

Daarnaast zijn er ook nog een aantal overzichten opgenomen waarin aangegeven wordt welke route een stuk moet lopen. In tabel 4.2 is een voorbeeld weergegeven van de route die het jaarplan van het SCD zou moeten lopen volgens het sturingsarrangement.

Inhoud jaarplan	(beleids)prioriteiten en uitvoering voor komende periode
Periode	jaarlijks
Routing	BGK Advies van BGK Overleg pfh NDD, dir SCD Behandeling in NDD Behandeling in PFO Middelen, advies opstellen Vaststelling in Drechtstedenbestuur

Tabel 4.2 Sturingsinstrument bij Jaarplan SCD<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Gemeente Dordrecht, SBC, 2008: 4

<sup>5</sup> Gemeente Dordrecht, SBC, 2008: 7

Dit sturingsarrangement is in de zomer van 2008 geëvalueerd. Hierin wordt gekeken naar hoe de verantwoording en het toezicht verloopt in de praktijk, hoe de GR-dochters inspelen op de beleidsbehoefte van de gemeente(n), hoe het kwaliteitsbeleid vorm wordt gegeven en hoe de contramallen georganiseerd zijn. Met betrekking tot de verantwoording en het toezicht wordt als belangrijk verbeterpunt aangegeven dat het structureel vormgeven van verantwoording en toezicht richting de regionale dienstonderdelen verbeterd moet worden. In september 2008 heeft het NDD een startdocument geschreven met de naam Inhoudelijke en bestuurlijk-organisatorische opgaven Drechtsteden 2008-2010. Ook in dit document wordt gesproken over de sturing in het netwerk. Hierbij wordt aangegeven dat de voorzitter van het DSB een ronde langs de gemeenteraden heeft gemaakt en dat er een tiental aandachtspunten zijn. Veel van deze aandachtspunten hebben direct dan wel indirect met sturing te maken. De aandachtspunten zijn als volgt:

- rolverdelingen tussen Drechtstedenbestuur, Drechttraad en Portefeuillehoudersoverleggen gegeven de inhoudelijke ambities;
- verhoudingen tussen DSB en DR en colleges van B&W en gemeenteraden;
- politieke legitimiteit van de Drechttraad;
- bevoegdheidsverdeling (delegatie en mandaat): vooral genoemd in relatie tot waar gaan gemeenten zelf over en wat doet de regio (kerntakendiscussie);
- de bestuurscommissie Sociale Dienst Drechtsteden;
- rol en positie van de burgemeesters;
- politiek-bestuurlijke rolneming gezien het idee om opgaven in nauwe samenspraak met het maatschappelijk middenveld en private partijen op te pakken ;
- debat in Drechttraad (en raadscaroussel) moet leuk/creatief zijn (geen concentratie op procedures)
- informatievoorziening/stukkenstroom: stukken worden als complex ervaren/samenhang tussen stukken/hoeveelheid/taalgebruik;
- communicatie.

Het stuk is geschreven als spoorboekje voor het ontwikkeltraject waaraan verschillende uitwerkingsdocumenten opgehangen kunnen worden. Er wordt dan ook nadrukkelijk aangegeven dat het van belang is de sturingsrelatie te ontwikkelen. Er moet één integraal sturingsarrangement komen. De sturingsrelatie is al aan het verbeteren, maar dit is nog niet

voldoende. De verschillende rollen die in sommige gevallen bij één persoon liggen wordt aangegeven als een cruciaal instrument om het netwerk goed te laten functioneren. Professionele proces- en regievoering en goede agendering in de juiste gremia kan helpen om de rollen zuiver te scheiden (NDD, 2008: 6-9).

Bij de ontwikkeling van het SCD zijn er dus al heel wat documenten ontwikkeld waarin ingegaan wordt op het sturingsvraagstuk. In het memo voor het NDD op 31 januari 2008 werd al het sturingsarrangement beschreven, maar in 2010 is hier één integraal sturingsarrangement van gemaakt voor alle GR-dochters, naar aanleiding van de aanbeveling uit de evaluatie. De rollen en verantwoordelijkheden worden in dit sturingsarrangement geconcretiseerd. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen drie dimensies, namelijk de individuele organisatie, de relatie tussen de gemeenten en de GRD en ten derde het gezamenlijke niveau van het netwerk. De portefeuillehouder NDD wordt als eigenaar gezien als de juiste persoon om het toezicht te houden, als toezichthouder op het inhoudelijke vlak. De contramal heeft de opdrachtgeverfunctie. De contramal is georganiseerd bij de klantorganisaties en hebben directe relaties met het accountmanagers van het SCD. Ook in dit stuk worden de sturingsinstrumenten beschreven en tevens wordt aangegeven welke route het jaarplan dient te lopen, zoals te zien is in tabel 4.3.

Inhoud jaarplan	Beleidsprioriteiten en uitvoering voor het komend jaar.
Periode	ober/november
Routing besluitvorming	Overleg pfh NDD, directeur dochter . Behandeling in PFO Middelen Vaststelling in Drechtstedenbestuur vaststelling in de Drechtstraad.
Betrokkenheid pfh NDD	Breed accountoverleg: pfh NDD is voorzitter.

**Tabel 4.3 Sturingsinstrument bij integraal Sturingsarrangement<sup>6</sup>**

In augustus 2010 komt er een verkennende Business Case (BC), waarvan één onderdeel het vereenvoudigen van de sturing op de GRD is. Deze verkennende BC maakt deel uit van het Innovatieprogramma Drechtsteden (IPD), het regionale programma voor bezuinigen, samenwerking en netwerkontwikkeling door innovatie. De BC 'Vereenvoudigen Sturing op de GRD' is in eerste instantie niet gericht op het behalen van financieel voordeel, maar op het leveren van een bijdrage aan samenwerking en netwerkontwikkeling. De BC brengt in kaart op welke wijze de sturing vereenvoudigd kan worden en hoe de onderliggende besluitvormingsstructuren geoptimaliseerd kunnen worden. De focus ligt hierbij op het

<sup>6</sup> NDD, 2010: 7

---

verhelderen en vereenvoudigen van rollen en bevoegdheden, met verlengd lokaal bestuur als basis (Luijtte en Weststeijn, 2010: 3). In deze BC wordt eerst kort samengevat hoe het beeld op sturing op dat moment is. Hierin wordt het volgende opgemerkt:

- Verlengd lokaal bestuur (de tweede dimensie) vormt de basis voor formele besluitvorming.
- We hanteren een scherp onderscheid tussen rollen, taken en belangen van (individueel en gezamenlijk) eigenaar en opdrachtgever in relatie tot de drie dimensies – de opdrachtgever opereert altijd binnen de kaders van de eigenaar.
- We streven naar voorkomen van functiemenging tussen de onderscheiden rollen (zelfs wanneer deze verenigd zijn in één persoon). Betrokkenen in de Drechtsteden, ook in een hybride positie, weten in iedere situatie en op ieder moment vanuit welke rol ze opereren en spreken dit ook uit.
- We stellen vertrouwen centraal boven georganiseerd wantrouwen en controle. Bij gedeelde en heldere uitgangspunten en bijbehorend gedrag, mag je er als eigenaar op vertrouwen dat de afweging tussen individuele en collectieve belangen op een goede manier gemaakt wordt, ongeacht wie de afweging maakt.
- Vertrouwen vraagt een open, toegankelijk kennis- en communicatiesysteem. Goede informatie- en communicatievoorzieningen versoepelt de werking van het netwerk en reduceert fouten. Het versterkt bovendien het ongedwongen samenzijn van personen in het netwerk en draagt bij aan meer ad hoc verbindingen die vernieuwing kunnen brengen.
- Het netwerk kent geen vaste startpunten voor nieuwe initiatieven, maar wel helderheid over de route naar formele besluitvorming (Luijtte en Weststeijn, 2010: 10).

Daarna wordt er een nieuw sturingsmodel gevormd dat bijdraagt aan de duidelijkheid, de eenduidigheid en de doorontwikkeling. Dit model is uitgewerkt in een Model Verbonden partijen (MVP). Met een MVP kunnen de sturingsrelaties tussen de gemeenten en haar verbonden partijen inzichtelijk gemaakt worden. Het MVP is een webbased applicatie die extern gehost wordt. Ambtenaren en bestuurders gebruiken de applicatie om inzicht te krijgen wie wanneer op welk moment vanuit welke rol/positie met wie in gesprek is (adviserend of besluitvormend). Het geeft zicht op acties (wie is aan zet, bij wie moet ik zijn en wie gaat erover). Voor het SCD wordt aangegeven dat het PFO Middelen de eigenaarrol



heeft, het COB en het Regionaal Controlleroverleg de relevante opdrachtgeveroverleggen zijn en dat het accountoverleg, directieoverleg en het dienstverleningsoverleg de ambtelijke overlegrelaties zijn. Verder wordt in het stuk het principe van een Balanced Scorecard (BSC) geïntroduceerd, als meet – en rapportage-instrument, waarmee de eigenaren in staat worden gesteld beter te kunnen sturen (Luijte en Weststeijn, 2010: 13-17).

Alvorens de evaluatie van het SCD gereed was en de nieuwe sturingskaders uitgewerkt waren heeft J.H. de Baas, lid van het NDD, een notitie uitgebracht, genaamd 'Sturing in de Drechtsteden'. In deze notitie worden nieuwe voorstellen gedaan om de sturing te verbeteren. De voorstellen zijn als volgt:

- In plaats van klassieke lijnsturing wordt gekozen voor de principes van project – of programmasturing;
- De kern van de sturing ligt steeds in de driehoek van bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en opdrachtnemer;
- Voor iedere activiteit wordt een heldere bestuursopdracht vastgesteld door het DSB;
- Het NDD krijgt een nieuwe rol. Ze hebben nu nog drie kernrollen:
  - Toezicht op de GRD;
  - Ontwikkeling van het netwerk;
  - Afstemming tussen de verschillende rollen en organisaties.

Als collectief treedt het NDD niet meer op in de primaire sturingslijn. Individueel hebben de leden van het NDD wel belangrijke rollen als ambtelijk opdrachtgever;

- Om het onderscheid met de voorgaande periode te markeren wordt het NDD omgedoopt tot het Drechtsteden Secretarissenoverleg (DSO);
- De verhoudingen blijven hybride: verantwoordelijkheid nemen voor enerzijds het gemeenschappelijke en anderzijds je eigen taak en je eigen gemeente. Dit hybride karakter is dan ook geen 'weeffout', maar een bewust kenmerk;
- Een scherpe rolverdeling met meer heldere sturingslijnen is noodzakelijk;
- Op ambtelijk niveau zijn er naast het NDD ook andere overleggen, waaronder het COB, JUDO, het Regionaal Controllers Overleg (RCO) en het IP&A coördinatieoverleg. Deze beraden moeten hun taak en werkwijze opnieuw bepalen, maar ze krijgen geen besluitvormende bevoegdheid;

- 
- Er moet nagedacht worden op welke manier de sturing moet verlopen tussen het SCD en de niet-eigenaren.

Al deze documenten die hier beschreven zijn, zijn niet vastgesteld door het DSB dan wel niet gecommuniceerd met het gehele netwerk. Dit is pas gebeurd bij de sturingskaders zoals deze nu ontwikkeld zijn, zoals beschreven zal worden in de volgende paragraaf. Wel geven deze documenten een goed overzicht van de ontwikkeling van de sturing in het netwerk van het SCD dan wel de gehele GRD.

#### 4.1.2 De sturingskaders

Onder sturingskaders wordt in dit onderzoek het handelingskader sturing SCD bedoeld welke in de vergadering van het PFO middelen van 6 december 2011 zijn besproken en op 11 januari 2012 zijn vastgesteld door het DSB. De basis voor deze sturingskaders is te vinden in de notitie Sturing in de Drechtsteden, welke hiervoor beschreven is. Hieruit volgen een achttal kaders. Deze kaders worden ook wel de uitgangspunten genoemd waarmee de sturing in het netwerk vorm wordt gegeven. Deze kaders zijn als volgt:

1. Alle activiteiten van het SCD zijn te herleiden naar een bestuursopdracht:
  - een specifieke bestuursopdracht als het een dossier behelst met grote politiek-bestuurlijke aandacht. Deze ‘kerndossiers’ bepalen we in overleg met het bestuur op basis van het jaarplan.
  - als onderdeel van een ‘verzamelbestuursopdracht’, waarin de doelen en middelen voor diverse projecten voor dat jaar samen zijn belegd.
  - als onderdeel van het door het bestuur vastgestelde basispakket van het SCD.
  - als uitvoering van een ‘dienstverleningsovereenkomst’, die door een klant namens het lokale bestuur is aangegaan.
2. Ambtelijke sturing waar het kan, bestuurlijke sturing waar het moet:
  - Politiekinhoudelijke sturing vindt plaats via de lijn van bestuursopdracht, portefeuillehouder, ambtelijk opdrachtgever en opdrachtnemer. Deze aansturingketen is alleen van toepassing bij bestuurlijk relevante onderwerpen. Het betreft hier ‘kerndossiers’ waar bestuurlijke inhoudelijk en/of financiële belangen voor de gemeenten dusdanig zijn dat bestuurlijke aanhaking wenselijk is. Deze dossiers worden eens per jaar benoemd als

---

onderdeel van het SCD jaarplan, dat is opgesteld in overleg met het COB en het ONS-D. Sturing op deze dossiers vindt altijd plaats via een portefeuillehouder uit het ONS-D en niet via de lijnsturing SCD.

- Kerndossiers betreffen die onderwerpen die worden bestempeld als strategisch relevant voor de lokale (gemeentelijke) bedrijfsvoering en organisatie, op inhoud en/of financiën.
  - Dossiers die passen binnen bestaande bestuurlijke kaders houden wij, omwille van efficiency en transparantie, zoveel als mogelijk in het ambtelijk circuit. In dit circuit borgen we zorgvuldig de inbreng van onze opdrachtgevers. Met deze tweedeling ontstaat een zuivere rolverdeling tussen bestuur en management.
3. Het ONS-Toezicht richt zich vooral op de eigenaarrol:  
Middels het toezichtberaad beoordeelt het ONS de GRD-organisatie en de dochters daarbinnen op de kwaliteit van de bedrijfsvoering, op continuïteit en op risicoprofiel. Zij brengt daarover advies uit aan het DSB. Gesprekspartner voor het ONS-Toezicht is de algemeen directeur GRD, die daarbij ondersteund/geadviseerd kan worden door de directie van de betreffende GR-dochter.
4. Het ONS-D heeft een beperkte rol in de inhoudelijke sturing op het SCD:
- Daar waar het een van de 'kerndossiers' betreft is er altijd een bestuurlijk opdrachtgever en een ambtelijk opdrachtgever (vanuit het ONS-D), die toeziet op en overlegt voert met de opdrachtnemer en de portefeuillehouder.
  - Het ONS-D is voor het DSB adviseur bij het aanbieden en vaststellen van het jaarplan (door de AD GRD). Het ONS-D zal richting het bestuur aangeven over welke zaken een bestuurlijk besluit nodig is en welke zaken men voor kennisgeving kan aannemen.
  - Het ONS-D heeft wel een rol in die gevallen waarin het COB en het SCD niet tot overeenstemming kunnen komen en het gewenst is dat op directieniveau uitspraken worden gedaan. Uiteraard betreft het hier uitzonderingsgevallen. Het initiatief hiervoor ligt bij de directeur SCD

---

5. Het 'COB Nieuwe Stijl' vertegenwoordigt het opdrachtgevercollectief:

- In het Coördinerend Overleg Bedrijfsvoering delen de hoofden/directeuren Bedrijfsvoering van de klantorganisaties (incl. de GRD ) hun wensen inzake de producten- en diensten van het SCD.

De rollen van het COB:

- Overlegpartner van het SCD tijdens de voorbereiding van bestuursopdrachten (zowel incidenteel als going concern, met zo nodig een adviesrol aan ONS-D;
- Klankbord voor het bevoegde SCD tijdens de uitvoering, als SCD inzicht wenst over de wensen, omstandigheden en gevoelens binnen de gemeentelijke organisaties (in een adviesrol aan SCD, voor zover SCD 'license to operate' heeft;
- Adviseur aan ONS-Toezicht over het functioneren van de SCD (in een adviesrol aan ONS-Toezicht).

Het COB heeft in de nieuwe situatie een duidelijke opdracht en verantwoordelijkheid. Om dit te markeren pleiten wij voor een nieuwe naam om het COB 'nieuwe stijl' te duiden. Het COB heeft de opdracht van het ONS-D om namens de individuele en collectieve opdrachtgevers om als eerste gesprekspartner voor het SCD te fungeren. Binnen het COB dienen de juiste competenties en kennis aanwezig te zijn om de opdracht te kunnen invullen. Belangrijk daarin is het kunnen ophalen, toetsen en verbinden van meningen en belangen vanuit de 'achterban' (lokale organisaties, andere adviesgremia). De leden hebben het mandaat van hun gemeentesecretaris om op bedrijfsvoering overleg te kunnen voeren namens hun organisatie. In dat licht is het goed opnieuw naar de samenstelling van het COB te kijken.

- De overige adviesgremia (zoals het Regionale controlleroverleg en het Juridisch Overleg) zijn gemeentelijke afstemmingsoverleggen en hebben geen directe opdrachtgeverrelatie met het SCD. Deze gremia kunnen het COB en het ONS-D met informatie voeden en kunnen om advies worden gevraagd.

6. Betrokkenheid overige opdrachtgevers

- Om de betrokkenheid van de overige opdrachtgevers (GR'en Zuid-Holland Zuid) te waarborgen wordt een overleg gestart waarbij naast de zes gemeenten en de GR Drechtsteden tevens deze andere klanten participeren.

---

Dit overleg heeft betrekking op onderwerpen en SCD producten die alle klanten aangaan. Nadrukkelijk hebben deze klanten een andere positie dan de eigenaren. De opzet van dit overleg wordt zo snel mogelijk uitgewerkt, mede gebaseerd op de verwachte besluitvorming omtrent de 'ontvlechting' SCD-ZHZ

7. Nieuwe opdrachten zoveel als mogelijk bundelen:

- Om een goede, integrale afweging te kunnen maken in de inzet van medewerkers en middelen, is het SCD gebaat bij een helder proces van opdracht geven en –nemen. Zoveel als mogelijk streven we naar 1 moment in het jaar dat de verzoeken, wensen en plannen vanuit de klantorganisaties samen worden gebracht (vanuit de lokale begrotingen) om in overleg te komen tot het werkprogramma voor het SCD. Dit draagt bij aan een optimale inzet van middelen, aan integraliteit tussen de vakgebieden en aan een gelijkmatige spreiding van werkzaamheden over het jaar. Tevens kan deze 'gecombineerde bestuursopdracht' de bestuurlijke drukte verminderen; het bestuur kan het werkplan in één keer behandelen en vaststellen en de organisatie opdracht geven de gewenste resultaten te realiseren. Ook de verantwoording kan dan makkelijker integraal plaatsvinden.

8. Langlopende structurele opdrachten: SCD directie heeft 'license to operate':

- Het basispakket van het SCD behelst vele werkzaamheden die we kunnen bundelen als 'going concern'. Dit zijn de uitvoerende werkzaamheden die jaarlijks nauwelijks wijzigen en onderdeel zijn van de primaire processen van de klantorganisaties (personeelsadministratie, bodediensten, ICT-ondersteuning, financiële administratie etc.). Zolang in deze processen geen wijzigingen worden voorgesteld die van invloed zijn op de lokale processen en op bestuurlijke, financiële of anderszins voor een klant relevante aspecten, is de directeur van het SCD verantwoordelijk. Hij legt daarin verantwoording af aan de algemeen directeur GRD (SCD, 2011b: 1-3).

Deze sturingskaders zijn in de handleiding sturing verder nog praktisch vertaald in stroomschema's, waarin per onderdeel aangegeven wordt hoe de sturing verloopt. Verder is er in deze handleiding ook een tabel opgenomen waarin aangegeven wordt wat de taken,

---

verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn van de verschillende gremia in de GRD. Ten slotte is er ook nog een tabel opgenomen over de inhoudelijke afstemming tussen het SCD en de klantorganisaties (SCD, 2011c).

In het theoretisch kader is aangegeven dat door kaderstelling duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden ontstaat en dat het leidt tot ruimte om leiderschap en eigenaarschap te ontwikkelen (RMO, 2002: 34-35). Het handelingskader sturing SCD is voornamelijk gericht op het duidelijk maken van de rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken gremia. Men heeft de processen in workflows aangegeven, zodat duidelijk wordt op welke manier er gewerkt dient te worden. Doordat de sturingskaders zijn vastgesteld kan men er op afgerekend worden op het moment dat men zich hier niet aan houdt. Of de rollen en verantwoordelijkheden ook echt duidelijker zijn is onderzocht. Hieruit blijkt dat men het op papier duidelijk vindt, maar dat er in de praktijk nog op de juiste manier invulling aan gegeven moet worden. Dit blijkt ook uit de enquête als gevraagd wordt welke rol iemand heeft. 22% van de COB leden ziet zichzelf naast opdrachtgever ook als eigenaar. Dit is niet zoals het sturingskader het aangeeft. Bij het ONS-D is er ook nog onduidelijkheid over of ze opdrachtgever of eigenaar zijn. Deze onduidelijkheid zit echter ook nog enigszins in het sturingskader, omdat het ONS-D formeel opdrachtgever is, maar dit mandateert aan het COB. Het feit dat 60% zich naast eigenaar ook opdrachtgever voelt, is te verklaren. Verder voelt ook 33% van het PFO zich opdrachtgever, terwijl zij dit in eerste instantie niet meer zijn, maar alleen eigenaar. De rollen en verantwoordelijkheden zijn nu dus deels duidelijk en deels onduidelijk.

In de interviews is ook gevraagd naar de ruimte tot ontwikkeling van leiderschap en eigenaarschap en of deze ruimte groter is geworden door de nieuwe sturingskaders. Ook hier is geen overeenstemming over onder de respondenten. De één geeft aan dat de ruimte juist ingeperkt is waardoor de rollen duidelijker opgepakt kunnen worden. De ander geeft aan dat de ruimte nog uitgekristalliseerd moet worden en weer een ander geeft aan dat de ruimte in essentie groter is geworden. Diegenen die aangeven dat de ruimte groter is geworden, geven aan dat het belangrijk is dat er meer ruimte en vertrouwen gegeven wordt aan de betrokken personen. Op die manier kun je dan ook beter in je rol komen. De ruimte tot ontwikkeling van leiderschap en eigenaarschap is in de sturingskaders gemiddeld. Wel is het zo dat de sturingskaders inderdaad de ruimte enigszins ingeperkt hebben doordat alles

strak vastgelegd is. De manier waarop iedereen hier echter mee omgaat is verschillend. Zo zijn er personen die vinden dat in een samengesteld systeem als waar het SCD zich in bevindt, dat het van belang is dat daar vertrouwen wordt gegeven en dat men dingen los durft te laten. Zij maken de ruimte dan ook groter.

Het handelingskader is dus vooral gericht op het meer controle krijgen op het systeem en dit strak en eenvoudig vorm te geven. Uit de theorie blijkt echter dat het ook van belang is om meer ruimte te creëren tot ontwikkeling. Hierbij is vertrouwen van essentieel belang. Zowel in het huidige kader als in de kaders die hiervoor gelden komt het aspect van vertrouwen en ruimte geven te weinig terug. Wel wordt in het huidige handelingskader aangegeven dat onderling vertrouwen een basisvoorwaarde is die er toe leidt dat het handelingskader zich optimaal ontwikkelt. Echter over de manier waarop dit dient te gebeuren is niets over opgenomen. Ondanks dat de theorie wel degelijk spreekt over de ruimte ontwikkelen, wordt dit in de praktijk beperkt overgenomen. Juist in een samengesteld systeem waar het SCD zich in bevindt (zie paragraaf 4.2.3) is dit echter van groot belang. Breder onderzoek zal nodig zijn om te onderzoeken op welke manier men ervoor kan zorgen dat in de praktijk meer rekening gehouden wordt met de complexiteit van een systeem en op welke manier hierop gestuurd kan worden.

#### **4.1.3 Waarom sturingskaders?**

De sturingskaders zijn vastgesteld naar aanleiding van de evaluatie door PwC. In deze evaluatie worden een aantal opmerkingen gemaakt over de sturing in het netwerk, welke hebben geleid tot de aanbeveling dat er een strakkere en meer eenduidige lijnsturing moet komen met heldere rollen en verantwoordelijkheden (Teunisse et al, 2011: 54).

De opmerkingen welke hebben geleid tot deze aanbeveling zijn het noemen waard, zodat er meer inzicht ontstaat over de situatie waarbinnen de sturingskaders zich ontwikkeld hebben. De belangrijkste opmerkingen met betrekking tot de ontwikkeling van de sturingskaders zijn als volgt:

- De definities en uitgangspunten van de rollen van eigenaar (de gemeenten) en niet-eigenaar (ZHZ) zijn onvoldoende scherp beschreven en daarnaast ook vooral onvoldoende doorleefd. Deze onvoldoende scherpe rolinvulling in combinatie met de onvoldoende positieve grondhouding bij zowel eigenaren

---

als niet-eigenaren heeft geleid tot verlies aan energie en een onvoldoende vaste koers van het SCD. De aanhaking van ZHZ werd vanaf het begin gezien als een complicerende factor waardoor het SCD onvoldoende kon slagen;

- Het sturingsconcept is te complex en onvoldoende dwingend. Uit de evaluatie blijkt dat bij de start van het SCD de rollen onvoldoende zijn doorleefd met als gevolg dat de rollen door elkaar zijn gaan lopen. Het was niet duidelijk wie waar over mag beslissen en wie daarover mag adviseren. Ook binnen de gemeenten zelf worden de rollen van opdrachtgever en eigenaar vaak onvoldoende gescheiden. De evaluatie brengt tevens naar voren dat men over het algemeen het minst tevreden is over de invulling van de opdrachtgeverrol door de gemeenten;
- Er is geen sprake van een gezamenlijk eigenaarschap en de eigenaren redeneren daardoor voornamelijk vanuit het individuele belang;
- Het collectief opdrachtgeverschap is onvoldoende professioneel ingevuld. Er was geen gedragen visie of het SCD wel of niet beleid mag initiëren en ontwikkelen. Het gevolg van het onvoldoende professioneel invullen van deze rol als collectief opdrachtgever is dat het SCD te vaak individuele klantwensen neergelegd krijgt en te weinig gebundelde gestandaardiseerde klantwensen;
- Het NDD heeft sterk op details en control gestuurd in plaats van ontwikkeling. Het PFO is niet voldoende ontzorgd door het SCD, zodat er te vaak onderwerpen op de agenda van het PFO stonden die te maken hadden met bedrijfsvoering en incidenten;
- Het SCD vult de rol van opdrachtnemer niet goed in. Wel wordt aangegeven dat de communicatie steeds duidelijker verloopt en dat het SCD probeert om aan de vragen en wensen van de klant te voldoen. Aandachtspunten zijn nog de integraliteit van de vragen te zien, het inlevingsvermogen met betrekking tot klanten, het organiseren van activiteiten om de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer in de praktijk vorm te geven, proactiviteit van het SCD, professionalisering intake en meer aandacht voor de doelstelling: het ontzorgen van de klanten op het gebied van bedrijfsvoering;



- Het zelfoplossend vermogen van het SCD is te beperkt. Het SCD moet meer eigenaarschap tonen, minder bureaucratisch zijn en zich verantwoordelijk voor het systeem gaan voelen. De verantwoording moet professioneler worden vormgegeven en er moet transparanter over gerapporteerd worden. Het SCD voelt zich te beperkt in hun ontwikkeling als zakelijk bedrijf, omdat ze geen reserves op mag bouwen, geen investeringsbudget heeft en geen risico-opslagen op producten en diensten mag leggen. Het SCD is gericht op status quo en niet op ontwikkeling en ondernemerschap omdat daar geen tijd, geld en ontwikkelkracht voor aanwezig is;
- Het inlevingsvermogen van het SCD is in sommige gevallen goed, maar met name bij adviesdiensten is de afstand tussen het SCD en de klantorganisatie te groot. Het SCD staat onvoldoende open voor klanten en houdt zich te rigide aan het click-call-face principe. Het SCD is te intern gericht en het SCD zorgt voor vervreemding omdat het op afstand zetten van taken daarvoor zorgt;
- De rol van de contramallen moet professioneler ingevuld worden en het SCD moet meer communiceren richting de klanten. Tevens is er een integrale visie op dienstverlening nodig (Teunisse et al, 2011: 32-42).

Het DSB heeft op 23 juni 2011 opdracht gegeven om de gesignaleerde knelpunten op te lossen. De knelpunten met betrekking tot de sturing hebben geleid tot het handelingskader sturing SCD. Het doel van deze kaders is het realiseren van transparantie in het proces van opdracht geven en opdracht nemen. Het creëren van duidelijkheid over ieders rol, taken en bevoegdheden was tevens een doel. Hiermee zou er meer rust komen binnen processen. Met het handelingskader is bedoeld om een basis te leggen voor een betere sturing op resultaat en verantwoording daarover. De sturing wordt hiermee eenvoudiger, zakelijker en efficiënter (SCD, 2011b: 1). Uit de interviews blijkt dat dit doel ondersteund wordt door de verschillende gremia. Met name het SCD wil met de sturingskaders bereiken dat iedereen in het netwerk weet welke rol hij/zij heeft, zodat het SCD bij belangrijke voorstellen sneller door het netwerk kan. De besluitvorming was erg diffuus en niet doorzichtig genoeg. Het eenvoudig krijgen van rollen en sturingsrelaties was één van de belangrijkste doelen. Er is bewust gekozen de sturingskaders zo praktisch mogelijk te beschrijven.

---

#### 4.1.4 De implementatie

Naar aanleiding van de evaluatie zijn er drie veranderopgaven geformuleerd, waarvan sturing er één is. Deze evaluatie is door het DSB vastgesteld op 23 juni 2011 en de veranderopgave over de sturing is uitgewerkt door een regionale werkgroep onder leiding van Rianne van den Berg, lid van het ONS-D. De werkgroep bestond verder uit verschillende personen en is uiteindelijk door Chantal Buchinhoren op schrift gesteld. Het werkgroepje is deels bewust en deels noodgedwongen erg klein geweest; zo'n vier personen waren hierin vertegenwoordigd. Nadat het op schrift is gesteld, is het stuk naar het ONS-D en het PFO gezonden die hier nog opmerkingen over geplaatst hebben, welke verwerkt zijn alvorens het stuk aan het DSB is gepresenteerd. Het handelingskader is vastgesteld in het DSB van 11 januari 2012. Nadat het stuk vastgesteld is, is het breed toegelicht in het ONS-D, het COB, het IPD, en de andere betrokken instanties. De uitwerking van de veranderopgave sturing was een proces van onderaf en is binnen het SCD na vaststelling besproken met het managementteam en er zijn themabijeenkomsten over gehouden. In juni volgt er nog een bijeenkomst voor de teamleiders, welke dit dan door kunnen communiceren aan hun medewerkers. De interactie met de betrokkenen is voornamelijk formeel geregeld door het stuk via de verschillende gremia te communiceren. Door deze route te lopen, is het stuk sneller door het netwerk gegaan en is er redelijk snel mee gestart. De sturingskaders zijn voornamelijk geïmplementeerd door er mee te gaan werken. Zo zijn er al een aantal casussen die volgens de nieuwe sturingskaders door het netwerk zijn gegaan, waaronder de nieuwe verrekensystematiek. Verder wordt de nieuwe manier van sturen ook als leidraad gezien bij het jaarplan 2012 van het SCD.

Tijdens de implementatie van het handelingskader sturing SCD werd ook het handelingskader sturing ONS-D in het netwerk gebracht. Dit handelingskader is op 3 november door het DSB vastgesteld en daarna nog verder uitgewerkt. Het handelingskader SCD is in januari 2012 langs de verschillende gremia gegaan en het handelingskader ONS-D is half februari/half maart onder de aandacht van de verschillende gremia gebracht. Doordat beide handelingskaders ongeveer dezelfde naam hadden en rond dezelfde tijd gecommuniceerd werden heeft dit voor verwarring gezorgd. De bedoeling was dat de twee handelingskaders op elkaar aan zouden sluiten, zodat het van elkaar afgeleid was. Doordat het handelingskader van het ONS-D niet goed geïmplementeerd is, heeft het een

vertragende werking gehad op de implementatie van het handelingskader sturing SCD. Het is niet gelukt deze kaders op een manier aan elkaar te verbinden zodat het gehele netwerk het begreep. Beide handelingskaders gaan uit van het principe dat alle activiteiten te herleiden moeten zijn tot een bestuursopdracht. Er zit een verschil in de bestuurlijke sturing, want bij het handelingskader SCD gaat men uit van het uitgangspunt: ambtelijk sturing waar het kan, bestuurlijke sturing waar het moet. In het handelingskader van het ONS-D is echter per portefeuille al een bestuurlijk opdrachtgever benoemt. In het sturingskader van het ONS-D is de opdrachtgeverrol belegd bij het ONS-D. Dit is in het handelingskader formeel ook zo geformuleerd, maar hierin heeft het ONS-D deze rol gemandateerd aan het COB. De notities zijn niet strijdig met elkaar, maar de notitie van het ONS-D is gericht op het gehele netwerk en de notitie van het SCD is alleen gericht op de verschillende rollen in de sturing van het SCD.

De implementatie van het handelingskader sturing SCD is niet vlekkeloos verlopen en nog niet volledig geïmplementeerd. Er wordt echter al wel mee gewerkt en mensen worden hier ook al op aangesproken op het moment dat men op een andere manier werkt. De implementatie gebeurt dus voornamelijk door het werken met de nieuwe sturingskaders.

## **4.2 Sturingsrelatie SCD**

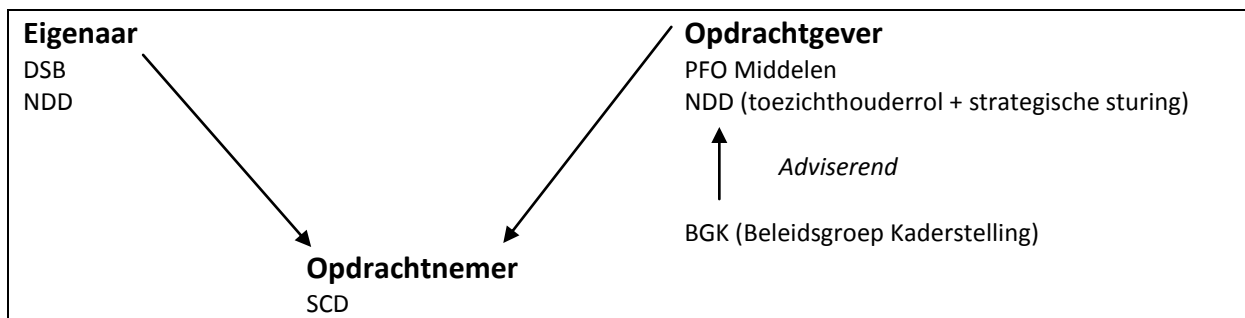
De sturingsrelatie van het SCD is een belangrijk onderdeel van dit onderzoek. In de vorige paragraaf is al een korte geschiedenis geschetst van de ontwikkeling van sturing. In deze paragraaf zijn de verschillen en overeenkomsten tussen de sturingsrelatie voor en na de nieuwe sturingskaders beschreven, waardoor het effect van de sturingskaders op de sturingsrelatie duidelijk wordt. Hierna is er een analyse gemaakt van de kwaliteit van de sturingsrelatie. Ten slotte is er nog kort ingegaan op de complexiteit van deze sturingsrelatie aan de hand van de theorie welke geschetst is in hoofdstuk twee.

### **4.2.1 Overeenkomsten en verschillen tussen oud en nieuw**

De sturing in het netwerk kent een hele geschiedenis. Om de verschillen en overeenkomsten in de sturingsrelatie te kunnen ontdekken in de loop der tijd is deze relatie per beschreven sturingsarrangement gevisualiseerd. Het gaat hier dus wel om de sturingsrelaties zoals deze beschreven zijn in notities, wat mogelijk kan verschillen van hoe deze sturingsrelaties

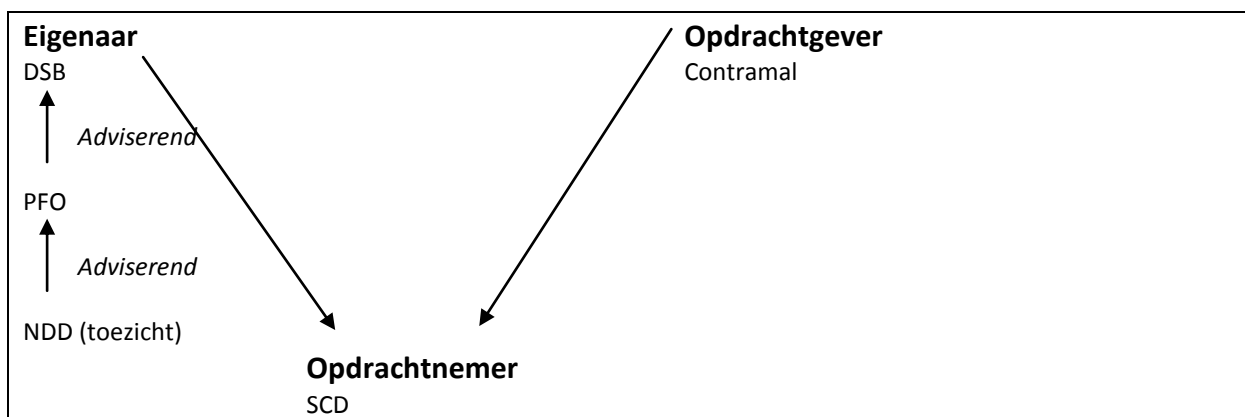
beleefd werden. Om die reden is er ook in de interviews ingegaan op de verschillen tussen de sturingsrelatie nu en in het verleden. Ook de antwoorden die hierop verkregen zijn zullen in deze subparagraaf meegenomen worden om een geheel beeld te kunnen schetsen. De visualisaties zullen gegeven worden voor vijf sturingsarrangementen, welke beschreven zijn in de paragraaf hiervoor. Dit zijn de sturingsarrangementen welke van belang zijn geweest voor het SCD. Ook al zijn een aantal van de sturingsarrangementen toepasbaar op het gehele netwerk, in dit onderzoek is de opdrachtnemer bij alle sturingsarrangementen het SCD. De overeenkomsten en verschillen zullen zich dus focussen op de opdrachtgever- en eigenaarrol.

Het eerste sturingsarrangement stamt uit januari 2008 en de sturingsrelatie die hieruit gevisualiseerd kan worden, wordt weergegeven in figuur 4.1.



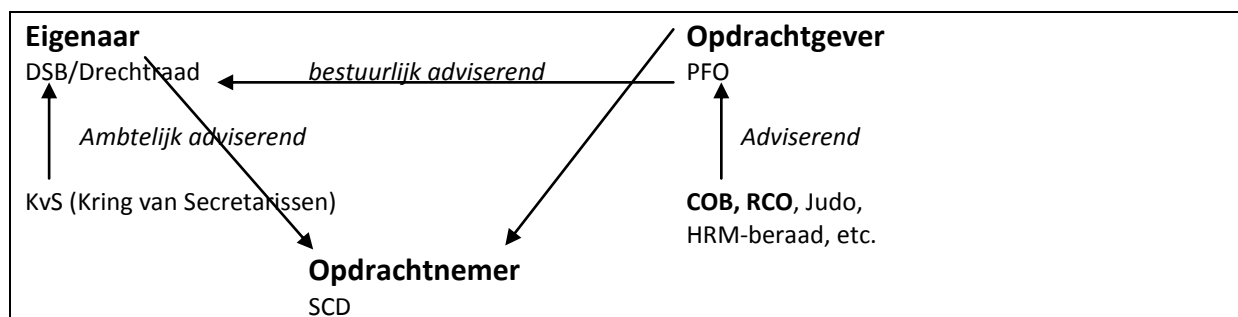
**Figuur 4.1 Visualisatie 1<sup>e</sup> sturingsarrangement SCD (januari 2008)**

Het tweede belangrijke sturingsarrangement, is het integrale sturingsarrangement uit 2010. De sturingsrelatie wordt gevisualiseerd in figuur 4.2.



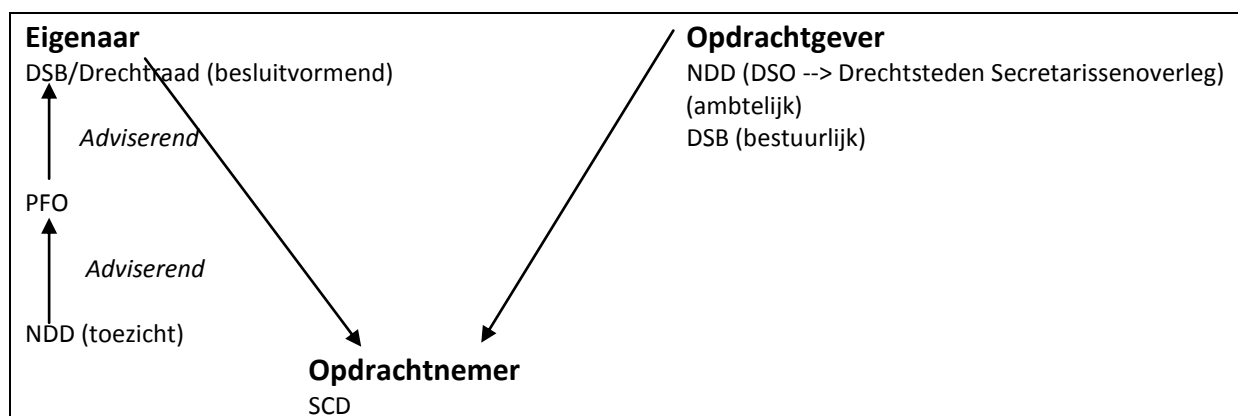
**Figuur 4.2 Visualisatie integrale sturingsarrangement (2010)**

Het derde sturingsarrangement is vastgelegd in de business case vereenvoudiging sturing op de GRD van augustus 2010. De sturingsrelatie wordt weergegeven in figuur 4.3.



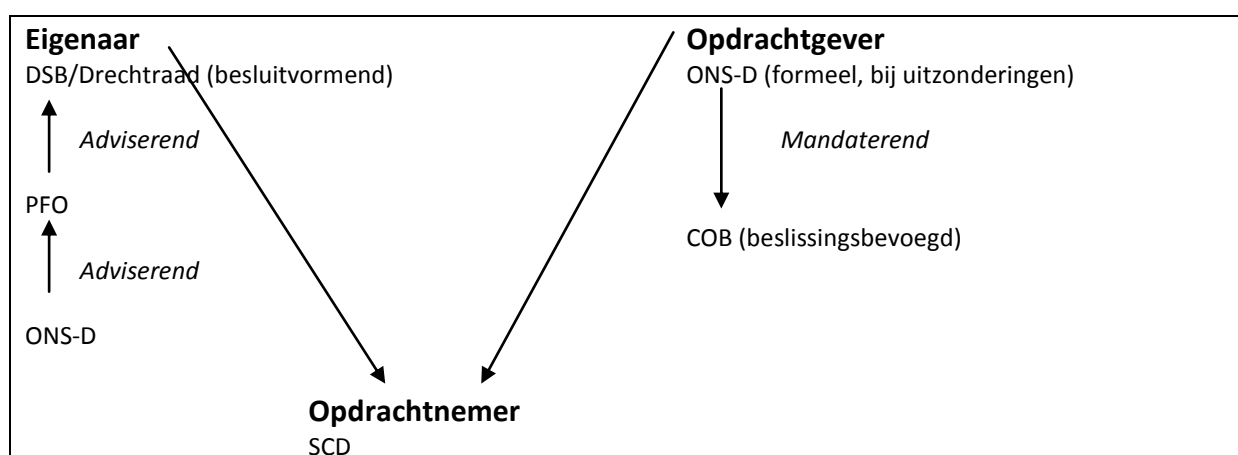
**Figuur 4.3 Visualisatie BC – vereenvoudiging sturing op de GRD (augustus 2010)**

Het vierde sturingsarrangement is het sturingsmodel uit de notitie sturing in de Drechtsteden van februari 2011. De sturingsrelatie wordt weergegeven in figuur 4.4.



**Figuur 4.4 Visualisatie sturing in de Drechtsteden (februari 2011)**

Het vijfde en laatste sturingsarrangement op dit moment is het handelingskader sturing SCD welke in januari 2012 is vastgesteld. De sturingsrelatie wordt weergegeven in figuur 4.5.



**Figuur 4.5 Visualisatie handelingskader sturing SCD (januari 2012)**

De overeenkomst tussen de verschillende sturingsrelaties is vooral te vinden in de rol van het DSB/Drechtraad als eigenaar en de rol van het SCD als opdrachtnemer. Alle overige gremia hebben in de loop der tijd gewisseld qua rol. Het PFO en het NDD/KvS/DSO/ONS-D, hebben zowel de eigenaarrol en de opdrachtgeverrol gehad. Het ONS-D heeft deze twee rollen op het moment van schrijven nog steeds, alhoewel de nadruk in het nieuwe handelingskader sturing SCD wel ligt op de eigenaarrol van het ONS-D. Het COB, die nu een belangrijke rol heeft als opdrachtgever, heeft in het verleden voornamelijk een adviserende rol gehad. Ze gaven zowel advies aan het PFO als aan het ONS-D. Het COB heeft wel altijd aan de opdrachtgeverkant gezeten en niet aan de kant van de eigenaren. De sturingsrelaties zijn nu vereenvoudigd gevisualiseerd en bij verschillende projecten is er dan ook op een andere manier gehandeld. Dit was niet altijd per definitie in strijd met de manier van sturen op dat moment, maar in een netwerk als de Drechtsteden is het af en toe nodig gebleken om extra aanvullingen te maken op het sturingsarrangement.

Uit de interviews komt ook naar voren dat er in het verleden een onduidelijke sturingsrelatie was en men niet van elkaar wist wat iedereen nu precies deed en wie waar verantwoordelijk voor was. Dit is ook te verklaren doordat de manier van sturen regelmatig veranderde. Deze verandering werd dan ook niet altijd goed gecommuniceerd met het gehele netwerk. De onduidelijkheid over de sturingsrelatie was dus groot.

De sturingsrelatie is veranderd door het nieuwe sturingskader. Het COB heeft een belangrijke, andere rol gekregen en ook het ONS-D heeft bevoegdheden moeten loslaten. Doordat deze sturingskaders ook daadwerkelijk vastgesteld zijn door het DSB, is de kans groot dat de sturingsrelatie voorlopig deze vorm houdt. Echter in een steeds veranderende context kan het ook zo zijn dat de sturingsrelatie over een jaar weer op een andere manier vorm wordt gegeven. Uit het verleden is ook gebleken dat men het sturingskader meerdere keren moest wijzigen, omdat het niet functioneerde zoals het diende te functioneren.

#### **4.2.2 Kwaliteit sturingsrelatie**

Om de kwaliteit van de sturingsrelatie te beoordelen is er zowel sprake van een objectieve als een subjectieve manier van beschouwen. Een objectief goede sturingsrelatie uit zich in het realiseren van de doelstellingen. Een subjectief goede sturingsrelatie uit zich in een positief oordeel van de betrokkenen over de sturingsrelatie (Linker, 2006: 12-14).

In de methodologische verantwoording (hoofdstuk drie), staat aangegeven op welke manier de objectieve en subjectieve beoordeling van de sturingsrelatie gemeten kan worden. Bij de objectieve meting wordt gekeken of de doelstellingen grotendeels behaald, deels behaald, deels niet behaald of grotendeels niet behaald zijn. Bij de subjectieve manier wordt gekeken of het oordeel van de betrokkenen overwegend positief, deels positief, deels negatief of overwegend negatief is.

Het al dan niet realiseren van doelstellingen is de manier waarop objectief naar de sturingsrelatie gekeken wordt. In de inleiding is al aangegeven welke doelen het SCD heeft volgens het bestuursplan. Samengevat komen de doelen in dit bestuursplan neer op de doelstelling van het SCD om de klanten zodanig te ontzorgen dat ze zich kunnen richten op hun primaire taken. Op die manier wil het SCD ook de burgers van de Drechtsteden van dienst zijn. In de evaluatie door PwC is gekeken in hoeverre deze doelen behaald zijn. Uit deze evaluatie blijkt, dat de doelen nog niet volledig gerealiseerd zijn. Het beoordelen van de doelen is lastig gebleken, omdat de doelen op een hoog abstractieniveau geformuleerd zijn. Er zijn een aantal positieve punten te noemen over de doelen van het SCD, namelijk:

- Er is vooruitgang in de dienstverlening te zien;
- Grote problemen in de dienstverlening zijn uitgebleven;
- De kwetsbaarheid van kleine gemeenten is verminderd;
- Medewerkers beschikken over een grote mate van veerkracht en flexibiliteit;
- Landelijke ontwikkelingen zijn op een goede manier opgepakt;
- Er zijn besparingen gerealiseerd op het basispakket en ook de transitiekosten zijn minder hoog dan verwacht.

Ondanks deze positieve punten wordt er nog veel kritiek geuit op het SCD en zijn de zorgen van de klanten alleen maar toegenomen, terwijl het ontzorgen van de klant juist de belangrijkste doelstelling is van het SCD. Vanwege het ontbreken van een nulsituatie is het lastig om uitspraken met betrekking tot geld, prestaties en kwaliteit hard te maken (Teunisse et al, 2011: 7-22). In het evaluatierapport worden er ten slotte elf verklaringen gegeven voor het feit dat het SCD haar doelen nog niet heeft weten te realiseren (Teunisse et al, 2011: 46). Deze elf verklaringen zijn te vinden in tabel 4.4.

Factoren	Voornaamste conclusies
Beïnvloedbare factoren	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. De kwaliteit van dienstverlening wordt wisselend beoordeeld. Op geen enkel taakveld scoort het SCD hoger dan een 6,9. Hoewel er geen normen zijn gesteld willen wij als PwC benadrukken dat veel service organisaties een 7,5 als norm hanteren. Excellente organisaties gaan uit van een cijfer hoger dan een 8.</li> <li>b. Het zelfreflectief vermogen van het SCD is beperkt, klanten waarderen dienstverlening door het SCD aanzienlijk minder positief dan het SCD zelf</li> <li>c. Kennis van de lokale praktijk wordt als onvoldoende beoordeeld</li> <li>d. De organisatie van het SCD is complex en stuurt en communiceert onvoldoende</li> <li>e. Klantbewustzijn en klantgerichtheid kan veel beter</li> <li>f. SCD beschikt over onvoldoende toegeruste medewerker</li> </ul>
Niet beïnvloedbare factoren	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Ongelukkige keuzes bij de oprichting van het SCD hebben de opgaven voor het SCD zwaar gemaakt (te hoge efficiëntiedoelstellingen, best practises die onvoldoende representatief bleken, diversiteit in type opdrachtgevers waardoor standaardisatie lastig is gebleken)</li> <li>b. Ongelukkige keuzes in het transitieproces hebben voor een lastige start van het SCD gezorgd (de te vroege startdatum van 1 april, gelijktijdige trajecten IP&amp;A en SCD, big bang invoering, moeizaam overgangsproces van personeel naar de nieuwe organisatie, ZHZ als bijzondere organisatie in het netwerk)</li> <li>c. De veranderende context heeft de opgave voor het SCD verzawaard (bezuinigingen bij klantorganisaties die deels doorberekend zijn aan het SCD, opsplitsing ZHZ)</li> <li>d. Een onvoldoende functionerend netwerk belemmert het functioneren van het SCD (ontbreken platform voor collectief opdrachtgeverschap, onduidelijkheid over wie in het netwerk waarover mag beslissen, detailsturing naar NDD+, rolvermenging tussen rollen van klant / eigenaar / opdrachtgever, klanten die de rol van contramal onvoldoende invullen)</li> <li>e. Positionering van het SCD in een complexe context met verschillende soorten klanten (ontbreken externe en interne condities voor zakelijk functionerend SCD)</li> </ul>

**Tabel 4.4 Factoren waardoor de doelen SCD niet behaald zijn<sup>7</sup>**

In de interviews met medewerkers van het SCD in het kader van dit onderzoek, is gevraagd in hoeverre men vindt dat de doelstelling behaald wordt. Hier komt uit naar voren dat dit verschilt per afdeling. Voornamelijk ICT wordt genoemd als afdeling waarin het nog niet naar behoren verloopt. Als reden voor het niet behalen van de doelstellingen wordt verwezen naar het evaluatierapport, maar wordt ook aangegeven dat men binnen het SCD al vrij snel de rode lijn uit het oog verloren is. Het ontbrak aan een echte visie en er werd dan dus iets gedaan omdat het gevraagd werd en niet omdat iets op die manier zou moeten. Klantvriendelijkheid werd gezien als alles doen wat de klant vraagt. Dan wordt het lastig om uniformiteit te bereiken. Wel is er verbetering te zien in het behalen van de doelstellingen. Concluderend is de objectieve beoordeling van de sturingsrelatie dan ook dat de doelstellingen deels wel en deels niet behaald zijn. Hier is dus nog verbetering te behalen. Uit de enquête blijkt dat deze verbetering te behalen is door de vaststelling van het

<sup>7</sup> Teunisse et al, 2011: 46



handelingskader. Van de ondervraagde eigenaren en opdrachtgevers geeft honderd procent aan dat het SCD door het handelingskader in staat wordt gesteld om beter te functioneren. Het oordeel van de betrokkenen over de sturingsrelatie is de subjectieve manier om de sturingsrelatie te beoordelen. De betrokkenen zijn gevraagd de sturingsrelatie van zowel voor de evaluatie als na de evaluatie te beoordelen. Over de sturingsrelatie voor de evaluatie is de beoordeling redelijk gelijk. Aan het begin van het SCD was de sturingsrelatie nog strak geregeld, maar al snel was iedereen de weg kwijt en werd de sturingsrelatie diffuus. Het was allemaal niet eenduidig geregeld en de verschillende gremia worstelden met hun rol. Alle verschillende gremia stuurden mee op de inhoud en vooral voor het SCD was het niet duidelijk naar welk gremia ze toe moesten. De sturingsrelatie na de evaluatie wordt over het algemeen beoordeeld als een verbetering ten opzichte van de eerdere sturingsrelatie. Dit neemt echter niet weg dat er nog steeds zaken zijn die niet goed lopen en waar een verbeteringsslag gemaakt moet worden. Vanuit het SCD wordt aangegeven dat men wel doorheeft dat de relatie verbeterd moet worden en dat dit heeft geleid tot actie. De sturingsrelatie wordt nog steeds als complex ervaren, waardoor de snelheid en de directheid van het SCD verminderd. Ook wordt aangegeven dat er tussen het ONS-D en het COB nog spanningen zitten en de samenwerking nog niet optimaal is. De relatie tussen het SCD en het COB is wel erg verbeterd, voornamelijk ook door de meer informele gesprekken die er zijn tussen de directeur van het SCD en de voorzitter van het COB. Ook vanuit het COB komt het geluid dat de relatie tussen zichzelf en het ONS-D nog niet optimaal is. Het ONS-D zou meer moeten durven loslaten en het vertrouwen geven aan het COB. Een verbeterpunt is nog wel de tijdigheid waarmee de stukken aangeleverd worden, vanwege het feit dat het COB de stukken soms erg laat krijgt zodat zij haar rol niet volledig kan pakken. Daarnaast wordt ook aangegeven dat het nog onduidelijk is wat de rol van de adviesgremia is. Zo is niet duidelijk of het SCD naar de adviesgremia moet alvorens ze naar het COB gaat, of dat juist het COB naar deze adviesgremia moet gaan. Ook de rol van het controlleroverleg is niet duidelijk. Vanuit het PFO wordt aangegeven dat er niet de meters zijn gemaakt die men hoopte te maken, maar dat er wel verbetering zichtbaar is in de relatie. Wel is er nog steeds rolonduidelijkheid en wordt er te weinig afstand genomen. Om die reden is het lastig voor het SCD om snelheid te maken. Ten slotte wordt ook aangegeven dat er soms te veel vanuit het lokale belang wordt beredeneerd in plaats van vanuit het regionale belang. Aangegeven

wordt wel dat de verandering in de sturingsrelatie al eerder is ingezet, nadat in 2010 er een nieuwe bestuurlijke wind is gaan draaien, waardoor in ieder geval de financiële sturing al verbeterd werd. Het DSB ziet ook verbetering in de sturingsrelatie, voornamelijk intern. Ook dit wordt echter niet alleen aan de evaluatie/nieuwe sturingskaders gewijd, maar ook door de komst van een nieuwe directeur van het SCD. Het ONS-D geeft ten slotte aan verbetering te zien, omdat de verantwoordelijkheid nu ligt waar deze ook behoort te liggen. Wel zijn er nog twijfels over de manier waarop alles zich nu vormgeeft en of dit niet te strak en zakelijk is, waardoor soms voorbij wordt gegaan aan de cultuur en het feit dat het over mensen gaat. Concluderend is de subjectieve beoordeling van de sturingsrelatie dus van overwegend negatief naar deels positief, deels negatief veranderd. Er is verbetering zichtbaar in de sturingsrelatie, maar dit moet zich nog verder ontwikkelen.

#### **4.2.3 Complexiteit sturingsrelatie**

Om de sturingsrelatie optimaal te laten functioneren is het van belang om te weten in wat voor een systeem deze sturingsrelatie zich bevindt. In de evaluatie van het SCD komt veelvuldig het woord complexiteit naar voren, maar de vraag is of het systeem waarin de sturingsrelatie zich bevindt ook daadwerkelijk complex is. Om te kunnen analyseren in hoeverre het systeem waarin het SCD zich bevindt als complex te beschrijven is, wordt gekeken naar non-lineairiteit, zelforganisatie en co-evolutie.

Non-lineairiteit betekent dat de processen onregelmatig en onstabiel zijn. Doordat gebeurtenissen niet altijd dezelfde reactie opwekken, worden processen onvoorspelbaar (Teisman et al, 2009: 51-52). In de methodologische verantwoording (hoofdstuk drie) is aangegeven op welke manier de non-lineairiteit van het systeem gemeten wordt. Gekeken is of er veel, gemiddeld of weinig onregelmatige en onvoorspelbare processen zijn in het systeem.

Het SCD bevindt zich in een bestuurlijk landschap, welke in de laatste jaren een aantal veranderingen heeft doorgemaakt. De startcondities zoals deze aan het begin van het SCD er waren, zijn al kort na de oprichting veranderd. Door forse bezuinigingen bij de klantorganisaties heeft het SCD ook extra moeten bezuinigen. Daarnaast zijn er veel wisselingen geweest in het management van het SCD en bij de klantorganisaties. Hierdoor is veel kennis over gemaakte afspraken, achtergronden bij keuzes en historisch besef verloren

gegaan. Daarnaast heeft de opsplitsing van ZHZ in drie organisaties voor extra werkzaamheden gezorgd, waar van te voren geen rekening mee was gehouden (Teunisse et al, 2011: 26). De bestuurlijke veranderingen bij de verkiezingen in 2010 hebben er ook weer voor gezorgd dat er een andere bestuurlijke wind is gaan waaien. Er kwamen nieuwe bestuurders die met een frisse blik naar het SCD keken, zonder het verleden daarbij te betrekken. Daarnaast heeft het SCD ook nog te maken met een veelheid aan contexten, waarbij er sprake is van een verschil in doelstellingen tussen de klanten van het SCD. Alhoewel iedere gemeente het doel van het SCD om de gemeentes te ontzorgen wel onderstreept, is er toch een verschil in de interpretatie van dit doel. Er zijn veel onregelmatige en onvoorspelbare processen in het systeem waarbinnen het SCD opereert. Een hoge mate van non-lineairiteit is dus te vinden in het systeem.

Zelforganisatie is het vermogen in reactie op de combinatie van positieve en negatieve feedback tot aanpassing van de eigen handeling te komen. Hierbij is sprake van conservatieve en dissipatieve zelforganisatie (Teisman et al, 2009: 97-101). In de methodologische verantwoording (hoofdstuk drie) is aangegeven op welke manier zelforganisatie gemeten wordt. Gekeken is of er een grote mate, een gemiddelde of een kleine mate van zelforganisatie is.

Binnen het systeem van het SCD worden er regelmatig wijzigingen doorgevoerd van de eigen manier van handelen. Wat dat betreft zou er dus een hoge mate van zelforganisatie zijn. Echter worden deze wijzigingen vaak niet geheel overgenomen binnen het gehele netwerk. Dit is te zien bij de verschillende sturingsrelaties die er geweest zijn. Deze zijn vaak veranderd op papier. In de praktijk bleef men echter vaak op dezelfde manier werken zoals men gewend was. Binnen het systeem is er voornamelijk sprake van dissipatieve zelforganisatie. De wijzigingen die nu aangebracht zijn, zijn over het algemeen bedoeld om meer ruimte te creëren voor het SCD om makkelijker mee te gaan met de verschillende ontwikkelingen in het netwerk. De sturingsrelatie moet sneller en directer, zodat het SCD niet achter blijft bij de ontwikkelingen. Binnen het netwerk van het SCD is een gemiddelde mate van zelforganisatie aanwezig, omdat de intentie er wel is, maar het in de praktijk de uitwerking vaak mist.

De derde pilaar van complexiteit is co-evolutie. Co-evolutie weerspiegelt de interactie tussen elementen, actoren, omgeving en inhoud (Teisman et al, 2009: 12). In de methodologische

verantwoording (hoofdstuk drie) is aangegeven op welke manier co-evolutie gemeten wordt. Gekeken is of er veel, gemiddeld of weinig co-evolutie is in het systeem.

De interactie tussen de verschillende actoren in het netwerk van het SCD is groot. Dit is ook één van de punten die naar voren komt in zowel de evaluatie als de interviews. Voordat er ergens een besluit over genomen kan worden moet een stuk langs een groot aantal gremia, die er allemaal kanttekening bij willen dan wel moeten plaatsen. Ook de interactie met de omgeving is belangrijk in een samenwerkingsverband als de Drechtsteden en vind dan ook veel plaats. Dit is voornamelijk externe co-evolutie. Interne co-evolutie vindt ook plaats, aangezien er een wederzijdse selectie van ambities is om het SCD en de Drechtsteden tot een goed functionerend geheel te maken. De co-evolutie in het systeem van de Drechtsteden is dus als veel te typeren.

Concluderend kan gezegd worden dat het SCD zich bevindt in een systeem met een samengesteld karakter. Er is sprake van een hoge mate van non-lineariteit, een gemiddelde mate van zelforganisatie en er is tevens veel co-evolutie in het systeem. Dit samengestelde karakter van het systeem rondom het SCD heeft effect op de manier waarop er gestuurd kan worden.

#### **4.3 Tevredenheid sturingsrelatie SCD**

In deze paragraaf is eerst gekeken naar de tevredenheid over de sturingsrelatie. Hierin wordt eerst een korte schets gegeven van de ontwikkeling van de tevredenheid. Daarna is geanalyseerd welke factoren invloed hebben op deze ontwikkeling, te weten de sturingsrelatie, de sturingskaders en de eventueel overige factoren. In deze paragraaf wordt meerdere malen verwezen naar de enquête. Een uitgebreide uitleg over deze enquête en de resultaten zijn te vinden in bijlage II.

##### **4.3.1 Ontwikkeling tevredenheid**

In het theoretisch kader is aangegeven dat men tevreden is op het moment dat de verwachtingen overeenkomen met de resultaten. De tevredenheid is gemeten door middel van een 10-puntsschaal en door middel van stellingen over tevredenheid. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen de tevredenheid over de inhoud, over het proces en over de relatie. Om antwoord te kunnen geven op de derde deelvraag, moet gekeken worden in

hoeverre de tevredenheid gewijzigd is na de invoering van de nieuwe sturingskaders. Om dit te doen is er in de enquête gevraagd om de tevredenheid op dit moment aan te geven. Wel is er expliciet en impliciet gevraagd naar de tevredenheid over de sturingskaders. In de interviews is ten slotte gevraagd naar de wijziging in de tevredenheid. Ook in de evaluatie zijn opmerkingen gemaakt over de tevredenheid, welke meegenomen zijn.

Uit de enquête blijkt dat alle drie de geënuquêteerde groepen, namelijk eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer, het meest tevreden zijn met het proces van evalueren. Hierbij moet echter wel opgemerkt worden dat dit gedeelte slechts bestond uit één item. De gemiddelde waardering bij de opdrachtnemer is een 7,7 en de gemiddelde waardering bij de opdrachtgever en eigenaar is respectievelijk een 7 en een 7,2. Bij de opdrachtnemer is het tevens zo dat iedereen het proces een voldoende heeft gegeven. Bij de digitale enquête onder eigenaren en opdrachtgevers zijn er van de eenentwintig ingevulde antwoorden twee onvoldoende waarderingen, namelijk eenmaal een 4 en eenmaal een 5.

De opdrachtnemer is het minst tevreden over de inhoud, met een gemiddelde waardering van een 6,2. Ook de opdrachtgevers en eigenaren zijn hier het minst tevreden over. Zo is aan de hand van de 10-puntschaal door de opdrachtgevers gemiddeld een 6,2 gegeven en aan de hand van de stellingen is de tevredenheid zelfs als onvoldoende te typeren. Bij de eigenaren wordt een 6,4 gegeven over de tevredenheid op de inhoud, maar ook hier kan aan de hand van de stellingen geconcludeerd worden dat dit onvoldoende is, zij het wel dat dit op het randje balanceert van voldoende en onvoldoende. De tevredenheid over de relatie is voldoende bij alle drie de verschillende rollen. De gemiddelde waardering is bij de opdrachtgever een 6,3, bij de opdrachtgever een 6,4 en bij de eigenaar een 6,5.

In de enquête is expliciet gevraagd naar de tevredenheid over de nieuwe sturingskaders, maar ook impliciet. Zo zijn de rollen zoals deze nu geformuleerd zijn in een stelling verwerkt en het eens zijn met deze stelling geeft aan dat men tevreden is over de manier waarop het sturingskader op dit moment geformuleerd is. De tevredenheid over de sturingskaders is het hoogst bij de opdrachtnemer met een gemiddelde waardering van een 7,3 en ook uit de stellingen komt een voldoende typering van de tevredenheid. Ook de opdrachtgever is als tevreden te typeren over de sturingskaders en geeft een gemiddeld cijfer van een 6,8. De eigenaren ten slotte geven tevens een gemiddelde waardering van een 6,8 en ook hierbij is uit de stellingen op te maken dat ze voldoende tevreden zijn.

Om te kunnen concluderen of de tevredenheid gewijzigd is na de evaluatie, is het nodig geweest om hierover vragen te stellen in de interviews. Hieruit blijkt dat men verbeteringen ziet in de dienstverlening. De resultaten nemen toe, waardoor deze meer overeenkomen met de verwachtingen, welke ook iets naar beneden zijn bijgesteld. In de evaluatie is al aangegeven dat er aan het begin (te) hoge verwachtingen waren, namelijk dat de klanten verwachtten dat de dienstverlening al snel net zo adequaat zou zijn als voor het SCD. Binnen de klantorganisaties en vanuit het SCD is te weinig aan verwachtingmanagement gedaan waardoor de tevredenheid laag werd. Doordat de resultaten en de verwachtingen nu meer in overeenstemming zijn, neemt de tevredenheid toe. In de evaluatie is aangegeven dat de klanttevredenheid en de medewerkertevredenheid nog onvoldoende is. Uit de gegevens van de enquête blijkt dat de klanttevredenheid in ieder geval voldoende is, ook al is dit nog steeds niet erg hoog. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat deze enquête slechts een aftreksel is van een uitgebreid klanttevredenheidsonderzoek. Dit neemt echter niet weg dat er wel degelijk conclusies aan te verbinden zijn omdat de respons hoog is en de resultaten significant zijn. De tevredenheid is dus verbeterd na de evaluatie, zij het dat het niet drastisch verbeterd is en er dus nog steeds verbeteringen te behalen zijn. Hoe deze tevredenheid te verklaren is wordt geanalyseerd in de volgende paragrafen.

#### **4.3.2 De invloed van de sturingsrelatie**

In paragraaf 4.2.2 is de kwaliteit van de sturingsrelatie beschreven. Aan de hand van het conceptuele model dat geschetst is in hoofdstuk twee, is aangegeven op welke manier organisatie, controle en vertrouwen invloed uitoefenen op de sturingsrelatie. Tevens is er in het theoretisch kader ingegaan op het concept druk. Deze vier concepten zullen in deze paragraaf behandeld worden. Dit zal gebeuren aan de hand van de operationalisatie zoals deze uiteengezet is in hoofdstuk drie.

De keuze voor en de inrichting van een organisatiestructuur heeft invloed op de kwaliteit van een sturingsrelatie. Op welk moment deze invloed positief dan wel negatief is, staat beschreven in hoofdstuk drie. Gekeken is naar de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, de geldstromen en de interventiemogelijkheden. Als eerst is gekeken naar de duidelijkheid van de taken, verantwoordelijkheden en de bevoegdheden. Deze duidelijkheid is met de nieuwe sturingskaders op papier groter geworden. Echter in de

praktijk loopt nog niet alles op de manier waarop het afgesproken is. Tevens zijn er nog een aantal taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden die nog niet duidelijk in het sturingskader zijn vermeld. Zo staat het BBS wel vermeld in het handelingskader sturing SCD, maar is er geen duidelijkheid over de rol die het BBS nu precies heeft. Dit heeft ook te maken met de onduidelijkheid over het verschil tussen eigenaren en niet-eigenaren. Daarnaast zijn ook de precieze taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende adviesgremia niet geheel duidelijk. Het gaat hier met name om het RCO, het Juridisch Drechtsteden Overleg (JUDO) en het IPD. Met name binnen het COB is er twijfel over wie er als eerst naar deze adviesgremia dient te gaan. Er gaan stemmen op om het SCD naar de adviesgremia te laten gaan alvorens het SCD met een voorstel bij het COB komt. Echter zijn er ook stemmen die aangeven dat het SCD een voorstel brengt in het COB en dat het COB dan daarna, op het moment dat zij dit nodig vindt, naar de verschillende adviesgremia gaat alvorens een opdracht te verlenen aan het SCD. In de bijeenkomst over sturing voor het managementteam (MT) van het SCD is er een test gedaan in hoeverre de managers de juiste rollen bij de juiste gremia wisten te plaatsen. Binnen het MT was hier grote overeenstemming over en daardoor had iedereen dit op eenzelfde, juiste manier gedaan. Diezelfde test werd ook gedaan bij de teamleiders van het SCD. Hier werd al snel duidelijk dat het in een lagere laag minder duidelijk is. Wat vooral opviel was dat de bevoegdheid van het ONS-D veel hoger werd ingeschat dan het op dit moment is. Daarnaast was er ook onduidelijkheid over de rol van het PFO. In de digitale enquête is aan de eigenaren en opdrachtgevers gevraagd of ze het eens waren met de verschillende rollen die de gremia op dit moment hebben. Over de rol van het COB als collectief opdrachtgever was iedereen het eens. Het PFO echter als bestuurlijk adviserend orgaan vanuit lokale belangen is slechts de helft eens. Dat het ONS-D zich moet richten op het toezicht houden op het SCD en het adviseren aan het DSB, is slechts 5% het niet eens. Ten slotte is 17% het niet eens met de verantwoordelijkheid van het DSB om bestuursopdrachten vast te stellen. De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn dus als deels duidelijk en deels onduidelijk te typeren. Als tweede is er gekeken naar de helderheid van de geldstromen. Dit is op het moment van schrijven aan het veranderen, aangezien er een nieuwe verrekeningsmatiek wordt vastgesteld. Dit veranderingsproces is in gang gezet naar aanleiding van de evaluatie. Hieruit bleek dat de huidige manier van financiering, door een bijdrage op basis van het

aantal fte's van de klantorganisatie, onvoldoende prikkels gaf tot efficiëntie en het geeft de klant te weinig mogelijkheden om te sturen op de kosten (SCD, 2011a: 28-29). De nieuwe verrekensystematiek kan dus getypeerd worden als helder. Als derde is tenslotte gekeken naar de helderheid over de interventiemogelijkheden. Onderdeel hiervan is het goedkeuren van begrotingen, jaarverslagen en jaarplannen, het laten uitvoeren van evaluaties en tevredenheidsonderzoeken en het benoemen of ontslaan van leidinggevenden of toezichthouders. De evaluaties en onderzoeken zijn standaard ingepland. Zo is drie jaar na de oprichting de evaluatie van het SCD uitgevoerd. Tevens worden er regelmatig tevredenheidsonderzoeken uitgevoerd. De begroting en jaarverslagen worden door de Drechttraad vastgesteld. Over het jaarplan is nog wel discussie. In het huidige handelingskader is aangegeven dat dit jaarplan nog door het ONS-D wordt vastgesteld, waarna zij de uitvoering mandateren aan het COB. Het jaarplan was dit jaar te laat, waardoor dit op dit moment nog niet volgens de juiste route is verlopen. Dit zal volgend jaar, volgens de tekst in het jaarplan 2012, echter wel op tijd aangeleverd worden. Er gaan echter stemmen op in het netwerk om deze uitzondering in het handelingskader, het jaarplan is het enige wat het ONS-D nog vast moet stellen, er uit te halen en het jaarplan door het COB te laten vaststellen. Het ONS-D ziet dit echter niet zitten, want het jaarplan is juist voor hen een instrument om hun toezichtrol goed uit te voeren. De interventiemogelijkheden rondom het ontslaan of benoemen van personen is wel helder. Het SCD wordt gecontroleerd door de toezichtlijnen en de P&C cyclus. Op het moment dat doelstellingen niet behaald worden, dan wordt het management hierop aangesproken en indien dan alsnog niets verbeterd is, zal dit leiden tot ontslag. De interventiemogelijkheden zijn dus als helder te typeren op dit moment. Er is echter nog wel discussie over de manier waarop dit ingevuld moet worden in de toekomst. Concluderend kan gezegd worden dat de organisatie een positieve invloed heeft op de sturingsrelatie, omdat er nu helderheid is over geldstromen en interventiemogelijkheden, en de duidelijkheid over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ook toeneemt.

Controle is ook een manier waarop de sturingsrelatie beïnvloed kan worden. In het kader hiervan is gekeken naar prestatie-indicatoren, kostprijzen, het "plan-do-check-act" principe en risicomanagement. De prestatie-indicatoren zijn genormeerd in het jaarplan 2012 van het SCD. In de vorige jaarplannen is dit niet gebeurd. Deze prestatie-indicatoren ondersteunen



de doelstellingen van het SCD en zorgen ervoor dat er op een betere manier toezicht gehouden kan worden en de verschillende gremia hierdoor beter in hun rol worden geplaatst. Over het hanteren van kostprijzen is hierboven al gesproken in het kader van de nieuwe verrekensystematiek. Er worden nu kostprijzen berekend. Binnen de GRD wordt er gebruik gemaakt van de zogenaamde Balanced Scorecards, welke zijn geïntroduceerd bij de businesscase vereenvoudiging sturing op de GRD. Deze BSC's zijn gebaseerd op het "plan-do-check-act" principe, ook het wel INK-model genoemd (Luijite en Weststeijn, 2010: 36). Het principe wordt dus gehanteerd binnen het netwerk. Ten slotte is er ook gekeken naar het risicomanagement van het SCD. Al in het bestuursplan is er een risicoparaagraaf opgenomen en dit komt in alle latere stukken ook terug. In deze paragrafen worden de risico's beschreven en worden er mogelijke oplossingen hiervoor aangegeven. In de praktijk blijkt echter wel dat op het moment dat een risico zich ook daadwerkelijk voordoet dat men niet altijd direct weet hoe men moet reageren. Concluderend kan gezegd worden dat de controle een positief effect heeft op de sturingsrelatie, maar dat dit wel pas na de evaluatie gerealiseerd is. Zo zijn er nu prestatie-indicatoren genormeerd en worden er kostprijzen gehanteerd. Het principe "plan-do-check-act" werd wel al eerder gehanteerd. Ook de doorvertaling van doelstellingen naar risico's en beheersmaatregelen werd al eerder uitgevoerd.

Om een sturingsrelatie goed te laten functioneren, is het van belang dat er onderling vertrouwen is. In het theoretisch kader is een driedeling gemaakt aan de hand waarvan vertrouwen gemeten kan worden, namelijk door te kijken naar het vertrouwen in competenties, het vertrouwen in afspraken en het vertrouwen in intenties. Het vertrouwen is gemeten door middel van de enquête. Algemeen kan gezegd worden dat er wel vertrouwen aanwezig is, maar dat dit vertrouwen niet heel groot is. Verschil is te vinden in de punten waarin de verschillende rollen vertrouwen hebben. Van de drie verschillende rollen heeft de opdrachtnemer het minste vertrouwen in de kennis, de geschikte mensen en de fysieke middelen die het SCD in huis heeft. Dit heeft een gemiddelde van 2,7 wat betekent dat het erg dicht bij het gemiddelde (3) zit. Pas onder de 2 zou het vertrouwen redelijk groot te noemen zijn. Het vertrouwen in de competenties is bij de opdrachtgever en de eigenaar ook niet erg hoog, met een gemiddelde van respectievelijk 2,6 en 2,4. Het meeste vertrouwen heeft iedereen binnen het netwerk in de volledige manier van

communicatie en het wegblijven van opportunistisch gedrag. Het vertrouwen in de nieuwe manier van sturen is bij de opdrachtgever het hoogst (2,2), daarna bij de eigenaar (2,5) en ten slotte bij de opdrachtnemer (2,6). Bij de opdrachtgever scoort de reputatie het slechtst, met een gemiddelde van 2,7. Ook bij de eigenaar scoort de reputatie het slechtst, in combinatie met het vertrouwen in de nieuwe manier van sturen. Beide hebben een gemiddelde van 2,5. Over de reputatie is ook nog een open vraag gesteld, namelijk waarop deze reputatie dan gebaseerd is. Hierover valt op te merken dat er veel verschil is tussen de afdelingen, dat het verleden heeft gezorgd voor een verminderd vertrouwen en dat de houding van het SCD na de evaluatie heeft gezorgd voor meer vertrouwen. Tevens wordt meerdere keren opgemerkt dat het SCD te weinig doet aan communicatie rondom successen en dat hierdoor het beeld vertroebelt aangezien er alleen communicatie is op het moment dat er iets fout gaat. Ten slotte wordt er ook nog aangegeven dat er onduidelijkheid is over de verwachtingen. In de interviews is ter controle gevraagd in hoeverre er vertrouwen is in de ander binnen het netwerk. Hieruit blijkt dat er wel degelijk vertrouwen is en dat dit ook aan het groeien is, maar dat het zeker nog niet zo ver is dat men dingen zomaar los durft te laten en aan de ander over laat. Aan de hand van de operationalisering van het concept vertrouwen kan geconcludeerd worden dat er voldoende vertrouwen is. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat het op het randje zit van voldoende en dat er dus zeker nog verbetering mogelijk is.

Zelfs op het moment dat de kwaliteit van de sturingsrelatie goed is, pas op het moment dat druk aanwezig is, zal het leiden tot efficiënter opereren (Linker, 2006: 32). Om de druk te meten is gekeken of de vijf C's van Oliver aanwezig zijn. De druk is gedeeltelijk door de enquête gemeten en gedeeltelijk door de interviews. *Cause*, de reden voor druk, is zowel door de enquête als de interviews gemeten. Uit de enquête blijkt dat er reden voor druk aanwezig is. Ook uit de interviews komt dit naar voren, aangezien het SCD economische prestatiedruk heeft met betrekking tot het efficiënt werken. Het behalen van efficiencywinst moet echter niet gezien worden als hét doel van het SCD, maar als een subdoel. Ook *constituents* is door zowel interviews als door de enquête gemeten. In de interviews wordt aangegeven dat het verschilt per onderwerp of belang welke partij er druk uitoefent. Er zijn in sommige gevallen wel conflicterende verwachtingen in de uitvoering en tussen eigenaren en opdrachtgevers. De verscheidenheid van de partijen is gemeten door de enquête. Hieruit

komen verschillende resultaten naar voren. Zo vindt de opdrachtnemer de verscheidenheid gemiddeld (2,8), maar de opdrachtgever en de eigenaar vinden de verscheidenheid klein (3,8 en 3,9). *Content* gaat over de mate van verwachtingen en of de doelstellingen te behalen zijn met de beschikbare middelen. De verwachtingen waren erg hoog, maar zijn nu veel realistischer. Uit de enquête blijkt echter dat de verwachtingen nog steeds aan de hoge kant zijn. Op de vraag of de doelstellingen te behalen zijn met de beschikbare middelen wordt verschillend geantwoord. Een meerderheid geeft aan dat dit te behalen is, waarbij nog wel de opmerking gemaakt wordt dat men hierbij wel rekening moet houden met de mensen en daarin ook moet investeren. Het reorganisatietraject dat nu bezig is wordt getypeerd als erg zakelijk, waarbij men meer aandacht zou moeten schenken aan de menselijke kant. Er is echter ook een minderheid die aangeeft dat de doelstellingen niet te behalen zijn met de beschikbare middelen. Deze minderheid bestaat uit opdrachtnemer, opdrachtgever en eigenaar. Aangegeven wordt dat wanneer je innovatief wilt zijn dat je dan meer middelen nodig hebt en dat het SCD eigenlijk een eigen vermogen zou moeten hebben van waaruit je die innovatie kan uitvoeren. Als de ambities van de klanten niet bijgesteld worden dan is het volgens deze minderheid niet mogelijk om het als SCD met de huidige middelen uit te voeren. *Control* gaat over de mate van controle en hierover zijn verschillende resultaten in de enquête. De opdrachtgevers vinden de mate van controle laag, echter de eigenaren typeren het als hoog. Uit de interviews blijkt dat de controle erg hoog was, maar dat dit nu langzaam aan het afnemen is. Aangegeven wordt wel dat deze hoge mate van controle terecht was en dat het minder had geweest als het SCD meer PR op successen had gehad. *Context* ten slotte is onderverdeeld in mate van onzekerheid en mate van onderlinge verbondenheid. De mate van onzekerheid, is in een politieke context waar het SCD zich in bevindt, over het algemeen hoog. De context verandert regelmatig. De mate van onderlinge verbondenheid in de context heeft te maken met in hoeverre stukken zich tot elkaar verhouden. De stukken rondom het veranderingsproces van het SCD hebben een hoge mate van onderlinge verbondenheid. Tevens zijn er binnen het netwerk vaak stukken die onderling sterk verbonden zijn. Ook de mate van onderlinge verbondenheid is dus hoog. Concluderend kan gezegd worden dat er sowieso druk aanwezig is. Er is een reden voor druk; de verscheidenheid van partijen is gemiddeld; de verwachtingen lagen hoog, maar zijn nu gemiddeld; de controle was hoog, maar gaat nu richting gemiddeld; er is een hoge mate

van onzekerheid en een hoge mate van onderlinge verbondenheid. De druk is dus wel minder geworden, maar is nog steeds duidelijk aanwezig.

#### 4.3.3 De invloed van nieuwe sturingskaders

In paragraaf 4.1 is er uitgebreid ingegaan op de sturingskaders en in deze paragraaf zal hier verder op ingegaan worden, waarbij specifiek gekeken is op welke manier de sturingskaders invloed hebben uitgeoefend op de tevredenheid van de actoren.

Het feit dat een sturingskader gewijzigd moet worden heeft veel te maken met de tevredenheid over de sturingskaders. Op het moment dat men hier tevreden over is, is de kans groter dat het blijft zoals het is. In paragraaf 4.3.1 is al ingegaan op de ontwikkeling van de tevredenheid. De tevredenheid over de nieuwe sturingskaders is voldoende en zit rond de 7. Ook uit de interviews blijkt dat men over het algemeen wel tevreden is over de huidige sturingskaders. Toch zijn er ook nog wel een aantal verbeterpunten voor de sturingskaders die in de interviews naar voren komen. De belangrijkste punten zijn als volgt:

- Ruimte: er moet afstand genomen worden van het SCD op het moment dat men het SCD efficiënt wil laten werken;
- De rol van het BBS en het IPD is nog niet duidelijk;
- De toezichtrol moet nog beter vormgegeven worden;
- Bij besluitvorming moet een meerderheid ook voldoende zijn;
- De vertegenwoordiging van de dochters van de GRD in het COB is nog niet geheel duidelijk;
- De tijdigheid waarin stukken aangeleverd moeten worden, waardoor de verschillende gremia in hun rol kunnen komen, is niet aangegeven;
- De hoeveelheid gremia waar eenieder langs moet zou eventueel minder kunnen (niet gedeeld door een meerderheid);
- Er moet meer interactie zijn tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer.

Deze verbeterpunten komen niet alleen terug bij de desbetreffende vraag, maar komen ook in de gehele gesprekken terug. Om die reden is het van belang hier aandacht aan te geven. Wel blijkt dat de verwachting, zoals deze geformuleerd is in paragraaf 2.6, dat de sturingskaders leiden tot een hogere mate van tevredenheid over de sturingsrelatie, klopt. Dit is zowel direct, doordat de sturingsrelatie verbeterd is, als indirect, omdat door het

opstellen van de sturingskaders aangegeven is dat men de sturingsrelatie wil verbeteren. Deze intentie wordt positief ontvangen. Dit blijkt ook uit de enquête onder de opdrachtgevers en eigenaren, waarbij honderd procent van de ondervraagden het eens is dat men met het formuleren van de sturingskaders aangeeft dat de regio een verbeteringslag wilt slaan.

#### **4.3.4 Overige beïnvloedingsfactoren**

Vanuit de theoretische bril die geschetst is, is gekeken naar organisatie, controle, vertrouwen, druk en de sturingskaders. Echter er zijn nog meer factoren die de kwaliteit van de sturingsrelatie kunnen beïnvloeden. In deze paragraaf wordt ingegaan op de overige beïnvloedingsfactoren die in de interviews, de enquête of bij de verschillende sessies naar voren zijn gekomen.

De economische crisis heeft ook meegewerkt aan de verandering in de regio. De noodzaak tot bezuinigen heeft er toe geleid dat men in de regio meer de nut en noodzaak van regionale samenwerking ziet. De sturingsrelatie is hier op zich niet door veranderd, maar omdat men meer wilde met de regionale samenwerking heeft dit er indirect toe geleid dat men snel verbeteringen wenste bij het SCD. Doordat men een gezamenlijk doel voor ogen had is de samenwerking verbeterd en heeft dit een positieve invloed gehad op de kwaliteit van de sturingsrelatie.

In 2010 hebben de gemeenteraadsverkiezingen plaatsgevonden en dit heeft er toe geleid dat er een nieuwe bestuurlijke wind is gaan waaien. Ook dit heeft direct dan wel indirect geleid tot een betere kwaliteit van de sturingsrelatie, omdat nu de meerderheid van de bestuurders niet meer belast was met het juk van het verleden van het SCD. Met een frisse blik werd er naar het SCD gekeken en werden er kansen gezien in plaats van belemmeringen. Deze verkiezingen hebben er voor gezorgd dat de samenwerking is geïntensiveerd en dit heeft de sturingsrelatie indirect beïnvloed.

Een derde factor die de sturingsrelatie beïnvloed heeft is de komst van een nieuwe directeur voor het SCD. Hierdoor zijn de verhoudingen verbeterd en heeft het SCD een verbeteringslag gemaakt, waardoor het vertrouwen in het SCD enigszins is toegenomen. Vooral de duidelijkheid en de toegankelijkheid worden gewaardeerd. Deze nieuwe directeur is er echter wel interim en zal dus niet lang aanblijven.

## 5. CONCLUSIES

De hoofdvraag van dit onderzoek is of de toepassing van de nieuwe sturingskaders invloed uitgeoefend heeft op deze relatie en op de tevredenheid van de verschillende actoren in de sturingsrelatie en op welke manier de sturingskaders tot deze invloed hebben geleid. In dit hoofdstuk is een antwoord geformuleerd op deze hoofdvraag. Om tot deze formulering te komen is eerst antwoord gegeven op de eerste vier deelvragen zoals deze zijn beschreven in paragraaf 1.5. Bij het antwoord op de hoofdvraag is ook gekeken in hoeverre het conceptuele model zoals dit geschetst is in paragraaf 2.5 overeenkomt met de resultaten.

Het handelingskader sturing SCD bevat een achttal sturingskaders, de uitgangspunten waarmee de sturing in het netwerk vorm wordt gegeven. Dit handelingskader is opgesteld naar aanleiding van de aanbeveling uit de PwC-evaluatie, dat er een strakkere en meer eenduidige lijnsturing moet komen waarin de rollen en verantwoordelijkheden helder zijn. Het doel is dan ook dat de sturing eenvoudiger, zakelijker en efficiënter wordt. Het handelingskader is geschreven door een beperkt aantal mensen om op die manier de snelheid in het proces te houden. Nadat het handelingskader op papier gezet werd, is de interactie gezocht met de betrokkenen en zijn er nog wat kleine dingen gewijzigd. Uiteindelijk is het op 11 januari 2012 door het DSB vastgesteld. Nadat het stuk vastgesteld werd, is het stuk nog breed toegelicht in de verschillende gremia en zijn er sessies en bijeenkomsten geweest voor MT-leden en teamleiders. Door te gaan werken volgens het handelingskader wordt het steeds verder geïmplementeerd in het netwerk.

Sturingskaders kunnen zowel gericht zijn op controle als op vertrouwen. Dit sturingskader is voornamelijk gericht op de controle, wat ook blijkt uit het doel van het handelingskader. De rollen en verantwoordelijkheden zijn wel deels duidelijk, maar ook deels onduidelijk. Men is het er over eens dat het handelingskader op papier nu goed is, maar in de praktijk moet het nog echt doorleefd worden. Met betrekking tot de ruimte tot ontwikkeling van leiderschap en eigenaarschap schiet het handelingskader nog te kort; deze ruimte is gemiddeld en men heeft dus wel de ruimte, maar het handelingskader heeft deze ruimte enigszins ingeperkt. Echter omdat de personen die er mee moeten werken deze ruimte wel van groot belang achten, wordt de ruimte toch groter dan waar het handelingskader in voorziet. Belangrijke

punten waar men tegenaan loopt in het sturingskader is de onduidelijkheid over de rollen van de adviesgremia, het BBS en de toezichtrol en de ruimte die eenieder moet krijgen om zich optimaal in haar rol te ontwikkelen.

De sturingsrelatie heeft in de loop der jaren verschillende vormen gehad. Op dit moment is de formele opdrachtgever het ONS-D, maar mandateert dit aan het COB. De eigenaar is het DSB/Drechtraad, waarbij ze wordt geadviseerd door het PFO, die op haar beurt weer geadviseerd wordt door het ONS-D. De opdrachtnemer is het SCD. De sturingsrelatie is na de vaststelling van het handelingskader gewijzigd. De belangrijkste verschillen zijn te vinden in de rol van het ONS-D en het COB. Het COB, die nu een belangrijke rol heeft als opdrachtgever, heeft in het verleden voornamelijk een adviserende rol gehad. Het ONS-D heeft altijd zowel de opdrachtgever als de eigenaarrol gehad en heeft dit nu nog steeds, alhoewel de nadruk op dit moment wel ligt op de eigenaarrol in de vorm van het houden van toezicht. De onduidelijkheid over de sturingsrelatie was in het verleden groot en deze is op dit moment, op papier, veel duidelijker. De sturingsrelatie wordt vormgegeven in een complex systeem die een samengesteld karakter heeft. Er is in het systeem sprake van een hoge mate van non-lineariteit, een gemiddelde mate van zelforganisatie en veel co-evolutie. De kwaliteit van de sturingsrelatie is zowel objectief als subjectief te beoordelen. In beide gevallen is hier verbetering te behalen. Objectief wordt er gekeken naar het realiseren van doelstellingen en geconcludeerd kan worden dat dit slechts gedeeltelijk gerealiseerd was. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat dit verschilt per afdeling. Subjectief wordt er gekeken naar het oordeel van de betrokkenen. Hier is verbetering in zichtbaar, want dit oordeel is van overwegend negatief naar deels negatief, deels positief gegaan. Belangrijke punten waardoor dit oordeel nog niet overwegend positief is, hebben te maken met het vertrouwen tussen de verschillende gremia, de tijdigheid van het aanleveren van stukken en de onduidelijkheid over de rollen van de adviesgremia.

De tevredenheid is enigszins verbeterd na de evaluatie. De daadwerkelijke resultaten verbeteren, waardoor deze meer overeenkomen met de verwachtingen. Doordat de resultaten en verwachtingen meer overeenkomen, neemt de tevredenheid toe. Het meest

---

tevreden is men over het proces van evalueren en verbeteren dat nu ingezet wordt. Het minst tevreden is men over de inhoud.

De tevredenheid die er dus wel is, is te verklaren door een verbetering in de kwaliteit van de sturingsrelatie en door de intensivering van de samenwerking. Dit laatste wordt veroorzaakt door de economische crisis en door de nieuwe bestuurlijke wind die na de verkiezingen in 2012 is gaan waaien. De verbetering in de kwaliteit van de sturingsrelatie wordt voornamelijk veroorzaakt doordat de organisatiestructuur verbeterd is, de controle beter uitgevoerd wordt en dat er voldoende druk aanwezig is. De verbeterde organisatiestructuur is te danken aan meer helderheid over de geldstromen en de interventiemogelijkheden. Op het gebied van duidelijkheid over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn er nog wel zaken te verbeteren. Dat de controle beter uitgevoerd wordt is vooral te danken aan de normering van prestatie-indicatoren voor de klanten en het hanteren van kostprijzen. De druk ten slotte is wel iets minder geworden, maar nog steeds ruimschoots aanwezig. Het vertrouwen is nog een punt waar aan gewerkt moet worden, want ondanks dat er voldoende vertrouwen aanwezig is, is dit slechts miniem en is hier nog verbetering te behalen.

De sturingskaders hebben bijgedragen aan de tevredenheid over de sturingsrelatie, omdat die er toe geleid hebben dat er meer duidelijkheid is over wie waar verantwoordelijk voor is en wie welke bevoegdheid heeft. De tevredenheid over de sturingskaders is dan ook voldoende en ook uit de interviews blijkt dat men, met uitzondering van een aantal kanttekeningen, wel tevreden is over de sturingskaders. Tevredenheid over de sturingskaders leidt automatisch ook tot tevredenheid over de sturingsrelatie, omdat de sturingskaders deze relatie vorm geven. In het verleden is gebleken dat de ontevredenheid over de manier van sturen leidde tot nieuwe sturingskaders en daarmee een nieuwe sturingsrelatie. Het feit dat men nu redelijk tevreden is over de sturingskaders is hoopgevend te noemen. De relatie tussen de sturingskaders en de tevredenheid komt overeen met de verwachting zoals dit verwoord is in paragraaf 2.6.



Naar aanleiding van bovenstaande conclusies kan een antwoord geformuleerd worden op de hoofdvraag, die als volgt geformuleerd is:

*“Heeft de toepassing van nieuwe sturingskaders voor de sturingsrelatie binnen het gemeenschappelijke Servicecentrum Drechtsteden (SCD) (opdrachtgever-opdrachtnemer-eigenaar), invloed op deze relatie en op de tevredenheid van de verschillende actoren in de sturingsrelatie en op welke manier hebben de nieuwe sturingskaders geleid tot deze invloed?”*

Het antwoord op deze vraag is tweeledig, aangezien de vraag ook een samenstelling is van twee concepten, namelijk de sturingsrelatie en de tevredenheid.

De nieuwe sturingskaders hebben invloed uitgeoefend op de sturingsrelatie. Ten eerste hebben de sturingskaders er voor gezorgd dat de sturingsrelatie er op papier anders uit is gaan zien, voornamelijk door de vernieuwde rol van het COB en het ONS-D. Ten tweede hebben de sturingskaders er toe geleid dat het oordeel van de betrokkenen over deze sturingsrelatie van overwegend negatief naar deels negatief, deels positief is gewijzigd. Ten derde is de verwachting dat de sturingskaders op termijn er toe zullen leiden dat de resultaten van het SCD verbeteren, waardoor de doelstellingen behaald kunnen worden.

De nieuwe sturingskaders hebben een positieve invloed uitgeoefend op de tevredenheid van de betrokken actoren in de sturingsrelatie. Dit is ten eerste het geval doordat de sturingskaders hebben geleid tot meer duidelijkheid over de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de betrokken actoren en men hier echt behoefte aan had. Ten tweede hebben de sturingskaders indirect invloed uitgeoefend op de tevredenheid, omdat de sturingskaders een product zijn van het veranderproces na de evaluatie en dit veranderproces er voor gezorgd heeft dat zowel op organisatorisch niveau als op het niveau van de controle verbeteringen zichtbaar zijn, die een positief effect hebben op de sturingsrelatie. Ten derde is men tevreden over de sturingskaders op zich. Dit heeft als gevolg dat men meer tevreden is over het geheel.

In paragraaf 2.5 is het conceptuele model geschetst voor dit onderzoek. Volgens dit model (figuur 2.1) zou een sturingskader moeten leiden tot de volgende drie punten:

- Er moet sprake zijn van een kwalitatief goede sturingsrelatie. Dit houdt in dat de organisatiestructuur een positieve invloed heeft op de sturingsrelatie, dat de controle in orde is en dat er sprake is van wederzijds vertrouwen;
- Het kader moet ervoor zorgen dat er druk ontstaat, waardoor er betere resultaten geleverd worden;
- De betrokken actoren moeten tevreden zijn over de inhoud, het proces en de relatie.

Niet alleen het sturingskader, maar ook de sturingsrelatie zou invloed uitoefenen op de tevredenheid. Uit het onderzoek blijkt dat dit sturingskader er voornamelijk op gericht is om door middel van het scheppen van duidelijkheid een betere sturingsrelatie te krijgen. Om die reden is dan ook de invloed van de organisatiestructuur positiever geworden en is de controle op orde. Ook de tevredenheid is toegenomen alhoewel dit niet alleen te danken is aan de nieuwe manier van sturen. De druk is duidelijk aanwezig binnen het netwerk, maar deze was al geruime tijd aanwezig en is door het sturingskader zelfs iets minder geworden. Verder onderzoek zal uit moeten wijzen op welke manier druk daadwerkelijk leidt tot betere resultaten. Het wederzijds vertrouwen is voldoende, maar wil men binnen de sturingsrelatie daadwerkelijk meer ruimte creëren tot ontwikkeling dan zal dit vertrouwen nog verbeterd moeten worden, zodat men beter los kan laten. Zoals in het antwoord op de hoofdvraag hierboven al aangegeven is de tevredenheid toegenomen. Het model dat gehanteerd is blijkt dus relevant te zijn in de praktijk. Wel dient verder onderzoek gedaan te worden waarbij onderzocht wordt op welke manier men ervoor kan zorgen dat in de sturing meer rekening gehouden wordt met de complexiteit van een systeem. Op welke manier de kant van controle en de kant van het vertrouwen in een sturingskader zich dan tot elkaar verhouden is dan ook een onderwerp voor verder onderzoek. In de huidige tijd waarin complexe systemen zich steeds verder ontwikkelen is dit van groot maatschappelijk en wetenschappelijk belang.

## 6. AANBEVELINGEN

Naar aanleiding van de conclusies wordt in dit hoofdstuk een antwoord geformuleerd op de vijfde deelvraag, namelijk de vraag op welke manier het sturingskader aangepast moet worden om de kwaliteit van de sturingsrelatie te verbeteren. Het onderzoek leidt tot een drietal overkoepelende aanbevelingen welke hieronder uiteengezet worden.

Het handelingskader sturing SCD komt voort uit het verbeteringstraject dat het SCD aan het doorlopen is. Het feit dat hier nog een aantal aanbevelingen over te geven zijn neemt niet weg dat het handelingskader er voor gezorgd heeft dat de sturingsrelatie verbeterd is. Voornamelijk voor het SCD was het van groot belang om meer duidelijkheid te krijgen en dit handelingskader heeft daarvoor gezorgd. Het vertrouwen in de toekomst is naar aanleiding van het gehele verbeteringstraject groter geworden en hier mag men in de regio trots op zijn. De Drechtsteden is een groot voorbeeld voor overige gemeenten die overwegen samen te gaan werken of dit al doen. Het onderzoek naar het handelingskader heeft echter nog wel een aantal knelpunten blootgelegd, waardoor het noodzakelijk is de volgende aanbevelingen te doen:

### *1. Zorg dat het handelingskader beter doorleefd wordt en daarmee betekenisvoller.*

Uit het onderzoek blijkt dat de sturingskaders voornamelijk op papier duidelijk zijn, maar dat ze in de praktijk nog onvoldoende doorleefd zijn. Wil het sturingskader daadwerkelijk leiden tot een betere sturing dan zal ervoor gezorgd moeten worden dat de kaders beter doorleefd worden. Dit wil zeggen dat men het geheel nog meer moet ervaren en meemaken, zodat een betere invulling gegeven kan worden aan de nieuwe manier van werken. Een aantal tips hier voor zijn als volgt:

- Zorg dat de stukken waarover de verschillende gremia haar advies uit moet brengen tijdig aangeleverd worden. Op die manier positioneer je het betreffende gremia ook om haar rol te pakken. Er moet ruimte zijn om intern overleg te kunnen voeren.
- Laat het handelingskader regelmatig de revue passeren. Organiseer elk jaar een bijeenkomst tussen de betrokken gremia waarin gediscussieerd kan worden over de manier waarop het handelingskader werkt en waar men tegenaan loopt in de

---

praktijk. Laat deze discussie leiden door een onafhankelijk persoon, die aangewezen wordt door de meerderheid van de betrokken gremia.

- Ga door met het werken volgens het handelingskader. Op deze manier wordt het handelingskader steeds beter geïmplementeerd in het netwerk. Realiseer echter wel dat verandering tijd kost. Geef het kader dus de tijd om zich te ontwikkelen. Als het nodig is dat er verandering in aangemaakt moet worden: doe dit dan, maar doe dit pas op het moment dat hierover overeenstemming bereikt is bij de betrokken gremia.
- Houdt er ook rekening mee dat het netwerk een samengesteld systeem is, waarbij men te maken heeft met verschillende dynamieken. Het kan zo dus zijn dat in een bepaalde situatie niet strak volgens het handelingskader gewerkt wordt. Houdt dan in ogenschouw dat het 'slechts' kaders/uitgangspunten zijn, waarvan aan de basis moet worden vastgehouden, maar de uitwerking kan verschillen. Mogelijk moet er ook nog een extra workflow komen voor politiek gevoelige onderwerpen, maar bij voorkeur wordt dit niet vastgezet en kijkt men in die specifieke situatie op welke manier er gehandeld moet worden. Let hierbij wel op dat dit in overleg gebeurt met de betrokken gremia. Laat de ruimte voor verschillende invullingen en uitwerkingen.
- Laat de sturingskaders evolueren met eisen van de tijd. Het SCD bevindt zich in een politiek systeem, waarbij er altijd sprake zal zijn van onzekerheid en waar een hoge mate van dynamiek aanwezig is. Ook hier geldt dat een verandering die noodzakelijk is door de eisen van de tijd pas genomen kan worden op het moment dat hierover overeenstemming bereikt is bij de betrokken gremia.

## *2. Ga aan de slag met de ontbrekende/onduidelijke gedeeltes in het sturingskader.*

Naar aanleiding van de resultaten van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat er nog een aantal dingen niet helder zijn in het sturingskader. Het handelingskader zal dus nog aangescherpt moeten worden en hierbij moet met name gelet worden op de volgende aspecten:

- De rol van het BBS is nog niet helder. Deze rol is opgenomen in de praktische vertaling van het handelingskader, maar verder zijn hier geen uitspraken over gedaan in het handelingskader. Uit de interviews blijkt dat deze rol dan ook nog niet duidelijk

---

is en hier moet dan ook snel duidelijkheid over verschaft worden. Wat wel in het handelingskader terugkomt, is het feit dat er een overleg georganiseerd moet worden met zowel de klant niet-eigenaren en de klant eigenaren. Het BBS zou dan kunnen ophouden te bestaan. Wel is het van belang dat er dan een klantoverleg georganiseerd wordt, waarin zowel de klant eigenaren als de klant niet-eigenaren in vertegenwoordigd zijn. Dit overleg zou tweejaarlijks plaats kunnen vinden waarbij er gesproken wordt over het productenaanbod en de knelpunten. Bij voorkeur is het eerste gedeelte van deze bijeenkomsten formeel, maar wordt dit afgesloten met een informeel gedeelte, waardoor de relaties onderling aangehaald kunnen worden. Dit is voornamelijk van belang omdat er een verschil is in bevoegdheid tussen eigenaren en niet-eigenaren. Om ervoor te zorgen dat dit verschil er niet voor zorgt dat de niet-eigenaren het idee krijgen niet gehoord te worden, is het van belang dat er onderling vertrouwen is. Dit overleg moet wel vanaf uiterlijk 2013 vorm krijgen, met name vanwege de toekomstige uittredingen van de regio ZHZ, Omgevingsdienst ZHZ (OZHZ) en de Veiligheidsregio (VR).

- Uit het onderzoek blijkt dat de rol van de adviesgremia niet geheel duidelijk is. Ook al staat in het handelingskader vermeldt dat deze adviesgremia door het COB of het ONS-D om advies kan worden gevraagd, gaan er ook stemmen op dat het SCD naar deze adviesgremia moet gaan, zodat ze met een voldragen voorstel naar het COB kunnen gaan. Het advies is om te blijven werken volgens het handelingskader en dus zijn de adviesgremia er voor het COB en het ONS-D. Dit neemt echter niet weg dat het SCD er voor dient te zorgen dat ze met een voldragen voorstel naar het COB gaan. Op het moment dat men hiervoor van te voren advies nodig heeft van de adviesgremia, moet men niet schromen om hier al van te voren naar toe te gaan.
- Ook is er onduidelijkheid over de rol van het IPD, omdat de manier waarop ICT geregeld wordt op een andere manier gaat dan de normale route. Er loopt een apart opdrachtencircuit tussen het SCD en de CIO Bureau Drechtsteden, vertegenwoordigd in het IPD. Hier moet in overleg met de betrokkenen nog goed over nagedacht worden of dit in stand gehouden moet worden. Op dit moment past het niet in het handelingskader en hier moet aan gewerkt worden. Op het moment dat gekozen wordt om voor dit aspect een extra workflow in het handelingskader op te nemen,

heeft dat als voordeel dat er specifiek gekeken wordt naar de situatie en dat het hierdoor goed inspeelt op de situatie. Het nadeel is echter dat het, het geheel wel weer minder duidelijk maakt. Op het moment dat gekozen wordt om dit aspect volgens de reeds bestaande workflows vorm te geven, heeft dit als voordeel dat de duidelijkheid hierdoor toeneemt. Het nadeel hiervan is dat dit erg lastig vorm te geven is en dat dit mogelijk ten koste gaat van de flexibiliteit. Welke keuze gemaakt wordt hangt af van waar men het meeste waarde aan hecht.

- De rol van het ONS-D is duidelijk vastgesteld in het handelingskader. Wel moet hier nog op de juiste manier invulling aan gegeven worden, maar dit is beschreven in de vorige aanbeveling. Discussie is nog gaande over het punt of het ONS-D het jaarplan nog moet beoordelen alvorens dit door het DSB vastgesteld wordt. Dit staat nu in het handelingskader, maar hierover is wel discussie gaande. Aanbevolen wordt om dit op deze manier in het handelingskader te laten staan, met de aanvulling dat het ONS-D zich hiervoor laat adviseren door het COB en dat het COB inhoudelijke wijzigingen aan kan geven en het ONS-D dit alleen maar over kan nemen. In het jaarplan moeten genormeerde klant prestatie-indicatoren zijn waardoor er twee keer per jaar aan het ONS-D teruggekoppeld kan worden hoe het staat met de uitvoering. Op die manier kan het ONS-D zich richten op haar toezichthoudende rol.

### *3. Zorg dat het vertrouwen onderling nog meer verbeterd wordt.*

Het handelingskader is op dit moment voornamelijk gericht op het verkrijgen van controle over de sturingsrelatie. Van minstens zoveel belang is het vertrouwen dat er onderling is. Op het moment dat er vertrouwen is in elkaar, durft men taken los te laten en elkaar de ruimte te geven om te ontwikkelen. Dit is in een samengesteld systeem van essentieel belang, aangezien dit systeem te dynamisch is om in kaders vast te zetten, zonder dat hier een hoge mate van onderling vertrouwen aanwezig is. Het onderlinge vertrouwen is op dit moment wel aan het verbeteren, maar niet groot. In het handelingskader wordt bij de randvoorwaarden wel aangegeven dat er vertrouwen aanwezig moet zijn, maar verder is niet opgenomen op welke manier dit opgepakt dient te worden. Om dit te verbeteren zal men moeten werken aan de volgende dingen:

- 
- Om het vertrouwen te vergroten is het van belang om goed te communiceren met elkaar. Voor het SCD is het van belang om ook de successen te vieren. Dit is in het verleden te weinig gebeurd. Pas op het moment dat er iets mis ging kwam dit naar buiten, terwijl er ook veel goed gaat. Het SCD ontvangt voornamelijk de laatste tijd ook regelmatig complimenten. Vier dit en communiceer dit naar buiten en binnen toe! Ook het zelfvertrouwen van het SCD heeft hiermee te maken. Dit is op dit moment niet groot door de constante kritiek in het verleden. Werk hier aan! Dit zal een positief effect hebben op de uitstraling richting de eigenaren.
  - Het ONS-D en het COB zitten nog te weinig op één lijn en communiceren onvoldoende. Zorg dat er een overleg wordt gefaciliteerd tussen deze twee gremia, aangezien deze twee gremia van essentieel belang zijn voor het functioneren van het SCD. Dit moet in eerste instantie vanuit het ONS-D dan wel het COB zelf komen, maar hier kan wel de aandacht voor gevraagd worden.
  - Ga de verbinding aan met de mensen in het netwerk. Om vertrouwen te winnen zal geïnvesteerd moeten worden in relaties. Vergroot het aantal informele contacten en zoek elkaar vaker op als er input nodig is en er behoefte is aan een sparringpartner.
  - Uit het onderzoek blijkt dat voornamelijk het vertrouwen in de competenties van het SCD te verbeteren valt. Met het verbeteringstraject wat nu gaande is wordt er al hard aan gewerkt om de resultaten te verbeteren. Ga hier mee door en communiceer regelmatig over de vorderingen die er gemaakt worden. Op die manier zal het vertrouwen in de competenties van het SCD toenemen.
  - De reputatie van het SCD is een punt waar ook verbetering te behalen valt. Zorg dat binnen het netwerk een aantal spilfiguren zijn die met een positieve grondslag naar het SCD kijken en zorg ervoor dat zij dit ook door laten dringen in hun eigen organisaties. De reputatie is al ver doorgedrongen in de verschillende organisaties en dit wordt niet gemakkelijk omgebogen. Met een aantal goede ambassadeurs en een verbeterde dienstverlening kunnen echter grote stappen gemaakt worden.

---

## LITERATUURLIJST

- Baas, J.H. de (2011) Notitie *Sturing in de Drechtsteden*, 1 februari.
- Babbie, E. (2010). *The Practice of Social Research*. Belmont: Wadsworth, Cengage Learning.
- Bekkers, V.J.J.M. (2009). Sturing van het onderwijs: over de (on)mogelijkheid van een robuuste sturingsconceptie. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid (NTOR)*, 2009(1), p. 5-25.
- Berens, M. (2006). *De tevredenheid over shared service centers in de publieke sector Het succes van shared service centers en de oorzaken daarvan in de inrichting en het functioneren van de klant-leverancierrelatie*, Universiteit Twente: Enschede.
- Boer, H. de, Hooge, E., Biesheuvel, P.J., Meurs, P., Leeuwen, L. van, Lensen, T. (2005). Lokaal wat kan, centraal wat moet, nieuw bestel voor woningcorporaties, mei.
- Bruijn, J.A. de en Heuvelhof, E.F. ten (1991) *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Stenfert Kroese Uitgevers, Leiden.
- Buijs, J., Van Doorn, V. en Noordam, P. (2004). *Shared Service Centers, een kwestie van doen*, Kluwer, Deventer.
- Das, T.K., Teng, B., "Trust, Control and Risk in Strategic Alliances: An Integrated Framework", *Organization Studies*, vol. 22, 2001, p. 251-283.
- Edelenbos, J. En Klijn, E.H. (2005). Trust in Complex Decision-Making Networks: A Theoretical and Empirical Exploration. *Administration and Society*, 39 (1), p. 25-50.
- Gemeente Dordrecht, SBC (2008). Sturingsarrangement Service Centrum Drechtsteden, 31 januari.
- Korsten A.F.A., L. Schaepkens, L.J.M.J. Sonnenschein (2004). *Shared Services, Nieuwe vormen en krachtenbundeling bij gemeenten*, In Axis, Den Haag.
- Korsten A.F.A., B.L. Becker, T. van Kraaij (2006). *Samenwerking Beproefd*, Open Universiteit en Eiffel, Sdu Uitgevers bv, Den Haag.
- Linker, P.J. (2006). *Sturing in de Rijksdienst*, Koninklijke Van Gorcum B.V., Assen.



- 
- Luijtte, J. en Weststeijn, E. (2010) Eindadvies verkennende Business Case Vereenvoudigen Sturing op de GRD. Uitkomsten van de verkenning en conclusie ten aanzien van de haalbaarheid, 9 augustus.
  - Mayer, R.C., Davis, J.H., Schoorman, F.D. (1995) An Integrative Model of Organizational Trust. *The Academy of Management review*, vol. 20. p. 709-734.
  - Meer-Kooistra van der, J., Vosselman, E., "Management control of interfirm transactional relationships: The case of industrial renovation and maintenance", *Accounting, Organizations and Society*, vol. 25, 2000, p. 51-77.
  - NDD (2008) Inhoudelijke en bestuurlijk – organisatorische opgaven Drechtsteden 2008-2010, September.
  - NDD (2009) Netwerkmanagement. Professionalisering sturing. Expliciteren en professionaliseren contramallen, juli.
  - NDD (2010) Concept sturingsarrangement, 9 maart.
  - NDD (2011) Notitie Sturing in de Drechtsteden, februari.
  - Oliver, C. (1991). Strategic responses tot institutional processes. *Academy of Management Review*, 16 (1) , p. 145-179.
  - ONS-D (2011) Handelingskader sturingsmethodiek, 3 november.
  - ONS-D (2012) Verdere uitwerking van het handelingskader sturingsmethodiek concept 03-02-2012, 3 februari.
  - Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2002). *Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid*, SDU uitgevers, Den Haag.
  - SCD (2006) Bestuursplan Service Centrum Drechtsteden, 15 december.
  - SCD (2011a) Realisatieplan voor de doorontwikkeling van het Servicecentrum Drechtsteden; Servicecentrum Drechtsteden, resultaatgerichte dienstverlener, 4 oktober.
  - SCD (2011b) Handelingskader sturing SCD, 6 december.
  - SCD (2011c) Handleiding sturing SCD; praktische vertaling sturingskaders, 6 december.
  - SCD (2012) Jaarplan 2012, 5 april.
  - Scheper, J.W. (2008). *Het gebruik van de Deming-cirkel door Nederlandse gemeenten. De invloed van verschillende soorten doelstellingen en verschillende stijlen van*

---

*decentrale sturing op de wijze van gebruik van de Deming-cirkel*, Universiteit Twente: Enschede.

- Simons, R. (1995). *Levers of control: How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*, Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts.
- Smits, J. En Edens, R. (2006). *Onderzoek met SPSS en Excel*. Amsterdam: Pearson Education Benelux.
- Strikwerda, J (2004). *Shared service centers: hoe de weerstanden bij de invoering daarvan te overwinnen*. Holland Management Review, nr. 95, p. 46-53.
- Strikwerda J. (2006). *Shared service centers, Hype of opmaat naar een nieuw organisatieconcept*, Management Topics, Mainpress BV. Schiedam.
- Swager, J. (2009). Hoe blijft de business betrokken? Shared Service Center Opgericht: Wat nu?, Finance and ControlPE, februari.
- Teisman, G. (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde; Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Teisman G., Gerrits L., Van Buuren A. (2009). *Managing Complex Process Systems*. London: Routledge.
- Teunisse, P., Geensen, A., van Lier, R., Dankers, G., Spierings, S. (2011) Evaluatie Servicecentrum Drechtsteden; evalueren om door te ontwikkelen, 24 juni.
- Thiel, S. Van (2010). *Bestuurskundig onderzoek; een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Vliet, O.P. van (2007). 'Opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie bij Shared Services Centers', in: *Overheidsmanagement*, nr. 1, p. 9 – 16.

---

## AFKORTINGENLIJST

BC	Business Case
BSC	Balanced Scorecard
COB	Coördinerend Overleg Bedrijfsvoering (hoofden/directeuren Bedrijfsvoering van de klantorganisaties)
DVO	Dienstverleningsovereenkomsten
DSB	Drechtstedenbestuur (vertegenwoordigers uit alle zes de gemeenten, wethouder(s) of burgemeester)
DSO	Drechtsteden Secretarissen Overleg
GRD	Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (samenwerking tussen de gemeenten Dordrecht, Papendrecht, Sliedrecht, Alblasserdam, Hendrik-Ido-Ambacht en Zwijndrecht)
IPD	Innovatieprogramma Drechtsteden
JUDO	Juridisch Drechtsteden Overleg
MT	Managementteam
MVP	Model Verbonden Partijen
NDD	Netwerkdirectie Drechtsteden (voorloper ONS-D)
ONS-D	Overleg Netwerksecretarissen Drechtsteden (de zes gemeentesecretarissen, de directeur/secretaris Drechtsteden en de algemeen directeur GRD)
ONS-Toezicht	Overleg Netwerksecretarissen – Toezicht (de zes gemeentesecretarissen)
OZHZ	Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid
RCO	Regionaal Controllers Overleg
SCD	Servicecentrum Drechtsteden
SSC	Shared Service Center
VR	Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid
ZHZ	Zuid-Holland Zuid

## TABELLEN- EN FIGURENLIJST

<b>Nummer</b>	<b>Titel</b>	<b>Pagina</b>
Figuur 1.1	Sturingsrelatie SCD	2
Figuur 1.2	Levenscycli SSC	4
Figuur 1.3	Veranderopgaven in samenhang door middel van een dubbele transitie (SCD & Netwerk)	5
Figuur 2.1	Overkoepelend model onderzoek	18
Figuur 2.2	Model sturingsrelatie	19
Figuur 2.3	Conceptualisering tevredenheid	20
Tabel 3.1	Methodologische verantwoording	23
Tabel 4.1	Rollen volgens sturingsarrangement 2008	31
Tabel 4.2	Sturingsinstrument bij Jaarplan SCD	31
Tabel 4.3	Sturingsinstrument bij integraal sturingsarrangement	33
Figuur 4.1	Visualisatie 1 <sup>e</sup> sturingsarrangement SCD (januari 2008)	46
Figuur 4.2	Visualisatie integraal sturingsarrangement (2010)	46
Figuur 4.3	Visualisatie BC – vereenvoudiging sturing op de GRD (augustus 2010)	47
Figuur 4.4	Visualisatie sturing in de Drechtsteden (februari 2011)	47
Figuur 4.5	Visualisatie handelingskader sturing SCD (januari 2012)	47
Tabel 4.4	Factoren waardoor de doelen SCD niet behaald zijn	50
Tabel I.1	Lijst met geïnterviewden	80
Tabel II.1	Resultatentabel	81
Tabel II.2	Codering Opdrachtnemer	82
Tabel II.3	Codering Opdrachtgever/Eigenaar	84
Tabel II.4	Resultaten enquête Opdrachtnemer	87
Tabel II.5	Resultaten enquête Opdrachtgever/Eigenaar	89

## BIJLAGE I: Lijst van respondenten enquêtes en interviews

Er zijn twee enquêtes geweest. De enquête onder de opdrachtnemer is uitgezet binnen het MT van het SCD. Dit gaat om de volgende respondenten:

1. Dhr. A. Boer
2. Dhr. G.A. Stoop
3. Mevr. C. van der Grijn
4. Dhr. H. den Boer
5. Dhr. J. Koers
6. Dhr. J. Meulesteen
7. Mevr. A.E. Meijer
8. Dhr. H.W.J. Visser
9. Dhr. J.A.F.M. Vorstenbosch
10. Mevr. J. van Laarhoven
11. Dhr. J.A.J. Hijzelendoorn

De enquête voor de eigenaren/opdrachtgevers is uitgezet onder alle leden van het COB, ONS-D, DSB en PFO Middelen. Deze enquête is digitaal verspreid met behulp van de website [www.studentenenquete.nl](http://www.studentenenquete.nl). Het gaat hier om de volgende respondenten:

1. Dhr. A.A.M. Brok (DSB)
2. Dhr. A.B. Blase (DSB/PFO)
3. Dhr. H.A. Nieuwstraten (DSB)
4. Dhr. A.S. Scholten (DSB)
5. Dhr. P.H. Sleeking (DSB/PFO)
6. Dhr. E. van de Burgt (DSB/PFO)
7. Dhr. T.A. Stoop (DSB/PFO)
8. Dhr. J.P. Tanis (DSB/PFO)
9. Dhr. S.J. Veerman (DSB)
10. Dhr. R.T.A. Korteland (DSB/PFO)
11. Mevr. A.M. van den Berg (ONS-D)
12. Dhr. K.J. van Hengel (COB)
13. Dhr. A.J.M. Martens (ONS-D)
14. Dhr. R.G. Beek (ONS-D)
15. Dhr. J.H. Koetsenruijter (ONS-D)
16. Dhr. H. van Beelen (ONS-D)
17. Dhr. J.H. de Baas (DSB)
18. Dhr. M.J. van Bijnen (DSB)
19. Mevr. M. Boogmans (COB)
20. Mevr. C. Buchinhoren (COB)
21. Mevr. C. de Graaf (COB)
22. Mevr. S. van Hout – van Eck (COB)
23. Dhr. J.R.A. Mons (COB)
24. Dhr. P.D. de Nooijer (COB)
25. Mevr. C.E.M. Roelofs (COB)
26. Mevr. M. Scha (COB)
27. Mevr. H. Veldhuis (COB)

28. Dhr. P.J. Verheij (PFO)  
 29. Dhr. A.J. Flach (PFO)  
 30. Mevr. A.G.M. van der Vondervoort (PFO)  
 31. Dhr. H.L.J. Mirck (PFO)

De volgende respondenten zijn geïnterviewd:

Naam geïnterviewde	Organisatie	Datum Interview
Arne Geensen	PwC/SCD	8 mei 2012
Gerard Stoop	SCD	26 april 2012
Jos Boer	SCD	3 mei 2012
Jan Hijzelendoorn	SCD	15 mei 2012
Hans Tanis	PFO/DSB	10 mei 2012
André Flach	PFO	3 mei 2012
Rianne van den Berg	ONS-D	8 juni 2012
Joop Koetsenruijter	ONS-D	25 mei 2012
Rob Beek	ONS-D	16 mei 2012
Marcel van Bijnen	DSB/GRD	22 mei 2012
Karel van Hengel	COB	1 mei 2012
Chantal Buchinhoren	COB	2 mei 2012
Saskia van Hout – van Eck	COB	25 mei 2012
Peter de Nooijer	COB	22 mei 2012

*Tabel I.1 Lijst met geïnterviewden*

## BIJLAGE II: Testresultaten

De testresultaten zijn verkregen door gebruik van het programma SPSS. Hierbij is gebruik gemaakt van de gemiddelde waarde die een item/categorie kreeg. Hierbij geldt dat hoe lager het gemiddelde, hoe meer er sprake is van het desbetreffende categorie (tevredenheid, druk, vertrouwen). Om deze resultaten te krijgen zijn de enquêtes allereerst gecodeerd. Hierbij is goed gekeken op welke manier de vraag gesteld is, omdat er een aantal vragen tussen zaten die negatief gesteld waren, zodat op het moment dat men het daarmee oneens was dit juist aantoonde dat de categorie aanwezig was. In dat geval is de codering dus omgedraaid, om op die manier toch de 'hoe lager, hoe nadrukkelijker aanwezig' te kunnen blijven hanteren. Hierbij is gebruik gemaakt van de volgende stelregel: 1 t/m 2,9 is positief en 3,1 t/m 5 is negatief. Bij tevredenheid is dit lastiger. Hier zijn er twee manieren waarop dit namelijk gevraagd is, op een 10-puntsschaal en op een Likertschaal. Er zal daarom naar twee resultaten gekeken worden, waarbij bij de Likertschaal de hiervoor geldende regel van toepassing is. Bij de 10-puntsschaal worden alle waarderingen onder de vijf gezien als onvoldoende en boven de vijf als voldoende.

De resultaten zijn daarna verwerkt met behulp van onderstaande resultatentabel. Deze resultatentabel geeft weer op welke manier de categorieën geoperationaliseerd zijn. Op die manier kunnen de uiteindelijke resultaten omgezet worden in resultaten welke overeenkomen met de operationalisatie.

Onderdeel	Opdrachtnemer	Opdrachtgever	Eigenaar
Populatie	11	10	21
Aantal ingevulde enquêtes			
Percentage			
<i>1. Vertrouwen</i>			
1.1 Algemeen	Veel/Gemiddeld/Weinig	Veel/Gemiddeld/Weinig	Veel/Gemiddeld/Weinig
1.2 Vertrouwen in competenties			
1.2.1 Voldoende kennis, geschikte mensen en fysieke middelen in huis	Voldoende/Onvoldoende <sup>4</sup>	Voldoende/Onvoldoende <sup>5</sup>	Voldoende/Onvoldoende <sup>5</sup>
1.3 Vertrouwen in afspraken			
1.3.1 Naleving afspraken	Ja/Nee <sup>2</sup>	Ja/Nee <sup>4</sup>	Ja/Nee <sup>4</sup>
1.3.2 Manier van communicatie	Volledig/Onvolledig <sup>2</sup>	Volledig/Onvolledig <sup>3</sup>	Volledig/Onvolledig <sup>3</sup>
1.4 Vertrouwen in intenties			
1.4.1 Reputatie	Goed/Slecht <sup>2</sup>	Goed/Slecht <sup>4</sup>	Goed/Slecht <sup>4</sup>
1.4.2 Opportunistisch gedrag	Aanwezig/Afwezig <sup>3</sup>	Aanwezig/Afwezig <sup>4</sup>	Aanwezig/Afwezig <sup>4</sup>
1.4.3 Welwillendheid, openheid tot compromis	Aanwezig/Afwezig <sup>3</sup>	Aanwezig/Afwezig <sup>5</sup>	Aanwezig/Afwezig <sup>5</sup>
1.5 Vertrouwen in nieuwe manier van sturen	Voldoende/Onvoldoende <sup>3</sup>	Voldoende/Onvoldoende <sup>3</sup>	Voldoende/Onvoldoende <sup>3</sup>
<i>2. Tevredenheid</i>			
2.1 Algemeen	Voldoende/Onvoldoende	Voldoende/Onvoldoende	Voldoende/Onvoldoende
2.2 Tevredenheid over	Voldoende/Onvoldoende <sup>2</sup>	Voldoende/Onvoldoende <sup>6</sup>	Voldoende/Onvoldoende <sup>6</sup>

inhoud			
2.3 Tevredenheid over proces	Voldoende/Onvoldoende <sup>1</sup>	Voldoende/Onvoldoende <sup>1</sup>	Voldoende/Onvoldoende <sup>1</sup>
2.4 Tevredenheid over relatie	Voldoende/Onvoldoende <sup>3</sup>	Voldoende/Onvoldoende <sup>2</sup>	Voldoende/Onvoldoende <sup>2</sup>
2.5 Tevredenheid over sturingskaders	Voldoende/Onvoldoende <sup>5</sup>	Voldoende/Onvoldoende <sup>9</sup>	Voldoende/Onvoldoende <sup>9</sup>
<b>3. Druk</b>			
3.1 Algemeen	Aanwezig/Afwezig	Aanwezig/Afwezig	Aanwezig/Afwezig
3.2 Cause			
3.2.1 Reden voor druk	Aanwezig/Afwezig <sup>3</sup>	Aanwezig/Afwezig <sup>2</sup>	Aanwezig/Afwezig <sup>2</sup>
3.3 Constituent			
3.3.1 Verscheidenheid partijen	Groot/Klein <sup>1</sup>	Groot/Klein <sup>3</sup>	Groot/Klein <sup>3</sup>
3.4 Content			
3.4.1 Mate van verwachtingen	Hoog/Laag <sup>5</sup>	Hoog/Laag <sup>5</sup>	Hoog/Laag <sup>5</sup>
3.5 Control			
3.5.1 Mate van controle		Hoog/Laag <sup>1</sup>	Hoog/Laag <sup>1</sup>

- 1 = 1 item  
2 = 2 items  
3 = 3 items, enz.

**Tabel II.1 Resultatentabel**

Hieronder vindt u de codering van de enquête voor de opdrachtnemer en daarna van de enquête voor de opdrachtgevers/eigenaren. De getallen die voor de categorieën staan komen overeen met de getallen welke gebruikt zijn in de resultatentabel. In de kolom items staan de vragen welke bij de betreffende categorie behoren en in de kolom codering ziet u ten slotte op welke manier het gecodeerd is.

<b>Categorie</b>	<b>Items</b>	<b>Codering</b>
1.2.1 Voldoende kennis, geschikte mensen en fysieke middelen in huis	Binnen het SCD is er voldoende kennis in huis om de taken die ze hebben uit te kunnen voeren	1 is helemaal mee eens, enz.
	Ik heb vertrouwen in het SCD als organisatie	1 is helemaal mee eens, enz.
	Er wordt te veel controle uitgeoefend op het SCD	1 is helemaal mee eens, enz.
	Het SCD verdiept zich over het algemeen altijd goed in een situatie alvorens te handelen	1 is helemaal mee eens, enz.
1.3.1 Naleving afspraken	Over het algemeen genomen komen de opdrachtgevers hun afspraken na	1 is helemaal mee eens, enz.
	Ik heb vertrouwen in het SCD als organisatie	1 is helemaal mee eens, enz.
1.3.2 Manier van communicatie	Ik heb vertrouwen in het SCD als organisatie	1 is helemaal mee eens, enz.
	Het SCD communiceert eerlijk en transparant naar haar opdrachtgevers en eigenaren	1 is helemaal mee eens, enz.



1.4.1 Reputatie	Ik heb vertrouwen in het SCD als organisatie	1 is helemaal mee eens, enz.
	Wat denkt u dat de reputatie is van het SCD bij de eigenaren en opdrachtgevers?	1 is zeer positief, enz.
1.4.2 Opportunistisch gedrag	Ik stel mij in de samenwerking afwachtend op omdat de eigenaren en opdrachtgevers mijn inspanningen tot eigen gewin zou kunnen gebruiken	1 is helemaal mee oneens, enz.
	Ik heb vertrouwen in het SCD als organisatie	1 is helemaal mee eens, enz.
	In mijn contacten met de opdrachtgevers heb ik nooit het idee gehad misleid te worden	1 is helemaal mee eens, enz.
1.4.3 Welwillendheid, openheid tot compromis	In mijn contacten met de opdrachtgevers heb ik nooit het idee gehad misleid te worden	1 is helemaal mee eens, enz.
	Er is bij de eigenaren sprake van welwillendheid om ons (het SCD) te ondersteunen bij problemen	1 is helemaal mee eens, enz.
	Ik heb vertrouwen in het SCD als organisatie	1 is helemaal mee eens, enz.
1.5 Vertrouwen in nieuwe manier van sturen	De nieuwe manier van sturen (volgens de nieuwe sturingskaders) geeft mij vertrouwen in de toekomst van het SCD	1 is helemaal mee eens, enz.
	De verandering zoals afgesproken in het handelingskader SCD zal behaald worden omdat het COB haar collectieve opdrachtgeverrol goed invult	1 is helemaal mee eens, enz.
	Ik heb er alle vertrouwen in dat de nieuwe sturingskaders geheel geïmplementeerd worden in onze sturingsrelatie met de eigenaren en opdrachtgevers	1 is helemaal mee eens, enz.
2.2 Tevredenheid over inhoud	In hoeverre bent u op dit moment tevreden over de resultaten van het SCD?	1 t/m 10
	In hoeverre bent u op dit moment tevreden over het SCD als organisatie?	1 t/m 10
2.3 Tevredenheid over proces	In hoeverre bent u tevreden over het proces van evalueren en verbetering van het SCD?	1 t/m 10
2.4 Tevredenheid over relatie	Mijn relatie met de eigenaren en opdrachtgevers is verbeterd na het verbeteringstraject dat volgde uit de PwC-evaluatie	1 is helemaal mee eens, enz.
	In hoeverre bent u op dit moment tevreden over uw relatie met de opdrachtgevers?	1 t/m 10
	In hoeverre bent u op dit moment tevreden over uw relatie met de eigenaren?	1 t/m 10
2.5 Tevredenheid over sturingskaders	Het SCD wordt door het nieuwe handelingskader in staat gesteld om beter te functioneren	1 is helemaal mee eens, enz.
	Ik vind dat het vaststellen van bestuursopdrachten de taak van het DSB is	1 is helemaal mee eens, enz.
	Ik vind dat het COB de collectieve opdrachtgeverrol op zich moet nemen	1 is helemaal mee eens, enz.
	Ik vind dat het COB de taak moet hebben om de lokale wensen te bundelen tot meervoudige opdrachten	1 is helemaal mee eens, enz.

	In hoeverre bent u tevreden over de nieuwe sturingskaders van het SCD?	1 t/m 10
3.2.1 Reden voor druk	Het SCD moet efficiënter gaan werken dan ze nu doen	1 is helemaal mee eens, enz.
	Het SCD moet meer middelen krijgen om onze doelstellingen te kunnen behalen	1 is helemaal mee eens, enz.
	De eigenaren en opdrachtgevers moeten hun taken beter uitvoeren dan dat ze nu doen	1 is helemaal mee eens, enz.
3.3.1 Verscheidenheid partijen	Het aantal betrokken partijen bij het SCD is te groot om effectief te kunnen werken	1 is helemaal mee eens, enz.
3.4.1 Mate van verwachtingen	Het SCD moet efficiënter gaan werken dan ze nu doen	1 is helemaal mee eens, enz.
	Op het moment dat wij als SCD minder geld krijgen, moeten de klanten niet verwachten dat wij dezelfde diensten leveren van dezelfde of betere kwaliteit	1 is helemaal mee oneens, enz.
	Het COB kan haar veranderde rol gemakkelijk uitvoeren	1 is helemaal mee eens, enz.
	Ik verwacht dat de sturing in het SCD niet zal veranderen door de nieuwe sturingskaders	1 is helemaal mee oneens, enz.
	De verwachtingen bij de opdrachtgevers en eigenaren zijn te groot om waar te kunnen maken	1 is helemaal mee oneens, enz.

**Tabel II.2: Codering Opdrachtnemer**

<b>Categorie</b>	<b>Items</b>	<b>Codering</b>
1.2.1 Voldoende kennis, geschikte mensen en fysieke middelen in huis	Binnen het SCD is er voldoende kennis in huis om de taken die ze hebben uit te kunnen voeren	1 is helemaal mee eens, enz.
	Ik heb vertrouwen in het SCD als organisatie	1 is helemaal mee eens, enz.
	Ik wil het liefst terug naar een eigen uitvoerende dienst, binnen de eigen gemeente	1 is helemaal mee oneens, enz.
	Er wordt voldoende toezicht uitgeoefend op het functioneren van het SCD door de eigenaren	1 is helemaal mee eens, enz.
	Het SCD verdiept zich over het algemeen altijd goed in een situatie alvorens te handelen	1 is helemaal mee eens, enz.
1.3.1 Naleving afspraken	Over het algemeen genomen komt het SCD haar afspraken na	1 is helemaal mee eens, enz.
	Ik heb vertrouwen in het SCD als organisatie	1 is helemaal mee eens, enz.
	Ik wil het liefst terug naar een eigen uitvoerende dienst, binnen de eigen gemeente	1 is helemaal mee oneens, enz.
	Op het moment dat een afspraak niet gehaald wordt, weet ik zeker dat het SCD er alles aan doet om dit alsnog te behalen	1 is helemaal mee eens, enz.
1.3.2 Manier van communicatie	Ik heb vertrouwen in het SCD als organisatie	1 is helemaal mee eens, enz.

	Ik wil het liefst terug naar een eigen uitvoerende dienst, binnen de eigen gemeente	1 is helemaal mee eens, enz.
	Ik ben er van overtuigd dat er eerlijk en transparant wordt gecommuniceerd door het SCD	1 is helemaal mee eens, enz.
1.4.1 Reputatie	Ik heb vertrouwen in het SCD als organisatie	1 is helemaal mee eens, enz.
	Ik wil het liefst terug naar een eigen uitvoerende dienst, binnen de eigen gemeente	1 is helemaal mee oneens, enz.
	Het SCD vertoont te vaak risicomijdend gedrag	1 is helemaal mee oneens, enz.
	Wat is de reputatie van het SCD?	1 is zeer positief, enz.
1.4.2 Opportunistisch gedrag	Ik stel mij in de samenwerking afwachtend op omdat het SCD mijn inspanningen tot eigen gewin zou kunnen gebruiken	1 is helemaal mee oneens, enz.
	Ik heb vertrouwen in het SCD als organisatie	1 is helemaal mee eens, enz.
	Ik wil het liefst terug naar een eigen uitvoerende dienst, binnen de eigen gemeente	1 is helemaal mee oneens, enz.
	In mijn contacten met het SCD heb ik nooit het idee gehad misleid te worden	1 is helemaal mee eens, enz.
1.4.3 Welwillendheid, openheid tot compromis	Ik ga er vanuit dat het SCD rekening houdt met mijn belangen	1 is helemaal mee eens, enz.
	Er is bij het SCD sprake van welwillendheid om ons te ontzorgen	1 is helemaal mee eens, enz.
	Ik heb vertrouwen in het SCD als organisatie	1 is helemaal mee eens, enz.
	Ik wil het liefst terug naar een eigen uitvoerende dienst, binnen de eigen gemeente	1 is helemaal mee oneens, enz.
	In mijn contacten met het SCD heb ik nooit het idee gehad misleid te worden	1 is helemaal mee eens, enz.
1.5 Vertrouwen in nieuwe manier van sturen	De nieuwe manier van sturen (volgens de nieuwe sturingskaders) zorgt voor meer vertrouwen in het SCD	1 is helemaal mee eens, enz.
	De verandering zoals afgesproken in het handelingskader SCD zal behaald worden omdat het COB haar collectieve opdrachtgeverrol goed invult	1 is helemaal mee eens, enz.
	Ik heb er alle vertrouwen in dat de nieuwe sturingskaders geheel geïmplementeerd worden in onze sturingsrelatie met het SCD	1 is helemaal mee eens, enz.
2.2 Tevredenheid over inhoud	De resultaten van het SCD zullen door het nieuwe handelingskader niet verbeteren	1 is helemaal mee oneens, enz.
	De voordelen van het SCD zijn groter dan de nadelen van het SCD	1 is helemaal mee eens, enz.
	Als ik de keuze had om een nieuw Shared Service Centra op te richten dan zou ik dit met andere gemeenten doen	1 is helemaal mee oneens, enz.
	Vergeleken met andere organisatie functioneert het SCD goed	1 is helemaal mee eens, enz.

	In hoeverre bent u op dit moment tevreden over de resultaten van het SCD?	1 t/m 10
	In hoeverre bent u op dit moment tevreden over het SCD als organisatie?	1 t/m 10
2.3 Tevredenheid over proces	In hoeverre bent u tevreden over het proces van evalueren en verbetering van het SCD?	1 t/m 10
2.4 Tevredenheid over relatie	Mijn relatie met het SCD is verbeterd na het verbeteringstraject dat volgde uit de PwC-evaluatie	1 is helemaal mee eens, enz.
	In hoeverre bent u op dit moment tevreden over uw relatie met het SCD?	1 t/m 10
2.5 Tevredenheid over sturingskaders	De resultaten van het SCD zullen door het nieuwe handelingskader niet verbeteren	1 is helemaal mee oneens, enz.
	Het SCD wordt door het nieuwe handelingskader in staat gesteld om beter te functioneren	1 is helemaal mee eens, enz.
	Met het formuleren van de nieuwe sturingskaders geeft de regio aan een verbeteringsslag te willen slaan	1 is helemaal mee eens, enz.
	Het feit dat het SCD na de evaluatie aan de slag is gegaan met de veranderopgaven geeft mij vertrouwen in de toekomst	1 is helemaal mee eens, enz.
	Ik vind dat het vaststellen van bestuursopdrachten de taak van het DSB is	1 is helemaal mee eens, enz.
	Ik vind dat het COB de collectieve opdrachtgeverrol op zich moet nemen	1 is helemaal mee eens, enz.
	Ik vind dat het ONS-D zich voornamelijk moet richten op het toezicht houden en het adviseren aan het DSB	1 is helemaal mee eens, enz.
	Ik vind dat het PFO bestuurlijk adviserend moet zijn vanuit de lokale belangen	1 is helemaal mee eens, enz.
	In hoeverre bent u tevreden over de nieuwe sturingskaders van het SCD?	1 t/m 10
3.2.1 Reden voor druk	Het SCD moet efficiënter gaan werken dan ze nu doen	1 is helemaal mee eens, enz.
	Het SCD moet financiële voordelen opleveren	1 is helemaal mee eens, enz.
3.3.1 Verscheidenheid partijen	Ik voel me verbonden met de aangesloten gemeenten bij de GRD	1 is helemaal mee oneens, enz.
	Er zijn meer overeenkomsten dan verschillen tussen de Drechtstedengemeenten	1 is helemaal mee oneens, enz.
	Het aantal betrokken partijen bij het SCD is te groot om effectief te kunnen werken	1 is helemaal mee eens, enz.
3.4.1 Mate van verwachtingen	Het SCD moet efficiënter gaan werken dan ze nu doen	1 is helemaal mee eens, enz.
	Op het moment dat er minder geld naar het SCD gaat verwacht ik wel dat zij dezelfde diensten leveren van dezelfde of betere kwaliteit	1 is helemaal mee eens, enz.
	Ik verwacht dat het SCD de veranderopgaven die opgesteld zijn naar aanleiding van de evaluatie voortvarend oppakt	1 is helemaal mee eens, enz.

	Ik verwacht dat de sturing in het SCD niet zal veranderen door de nieuwe sturingskaders	1 is helemaal mee oneens, enz.
	Het SCD moet meer middelen krijgen om hun doelstellingen te kunnen behalen	1 is helemaal mee oneens, enz.
3.5.1 Mate van controle	Er worden geen consequenties verbonden aan het niet behalen van doelstellingen bij het SCD	1 is helemaal mee oneens, enz.

**Tabel II.3: Codering Opdrachtgever/Eigenaar**

De resultaten van de enquête voor de opdrachtnemers zijn als volgt. De getallen die u hierin ziet zijn de gemiddelde waarden welke toegekend zijn aan de betreffende categorie. Verder is er een betekenis aan deze waarden toegekend door gebruik te maken van de hierboven genoemde stelregel 1 t/m 2,9 is positief en 3,1 t/m 5 is negatief en de tevredenheidtabel. Onder opdrachtnemers wordt het SCD verstaan en hierbij is het management (elf personen) van het SCD geënuquêteerd.

Onderdeel	Opdrachtnemer	
Populatie	11	
Aantal ingevulde enquêtes	11	
Percentage	100%	
Categorie	Waarde	Betekenis waarde
<i>1. Vertrouwen</i>		
1.1 Algemeen	2,3	Gemiddeld
1.2 Vertrouwen in competenties		
1.2.1 Voldoende kennis, geschikte mensen en fysieke middelen in huis	2,7	Voldoende
1.3 Vertrouwen in afspraken		
1.3.1 Naleving afspraken	2,1	Ja
1.3.2 Manier van communicatie	1,8	Volledig
1.4 Vertrouwen in intenties		
1.4.1 Reputatie	2,4	Goed
1.4.2 Opportunistisch gedrag	2	Afwezig
1.4.3 Welwillendheid, openheid tot compromis	2,3	Aanwezig
1.5 Vertrouwen in nieuwe manier van sturen	2,6	Voldoende
<i>2. Tevredenheid</i>		
2.1 Algemeen	6,9 en 2,45	Voldoende
2.2 Tevredenheid over inhoud	6,2	Niet ontevreden-niet tevreden --> Voldoende
2.3 Tevredenheid over proces	7,7	Tevreden --> Voldoende
2.4 Tevredenheid over relatie	6,3 en 2,7	Niet ontevreden-niet tevreden --> Voldoende
2.5 Tevredenheid over sturingskaders	7,3 en 2,2	Tevreden --> Voldoende
<i>3. Druk</i>		
3.1 Algemeen	2,6	Aanwezig
3.2 Cause		

3.2.1 Reden voor druk	2,2	Aanwezig
3.3 Constituent		
3.3.1 Verscheidenheid partijen	2,8	Groot
3.4 Content		
3.4.1 Mate van verwachtingen	2,8	Hoog

*Tabel II.4: Resultaten enquête Opdrachtnemer*

In de enquête is ook nog een open vraag gesteld, namelijk de vraag waarop het oordeel over de reputatie van het SCD gebaseerd zou zijn. Op deze vraag zijn een aantal verschillende antwoorden gegeven, welke hieronder aangegeven zullen worden. Daar waar overlapping is gevonden is het antwoord slechts eenmaal hieronder opgenomen. Achter de antwoorden staat een plus (+), een min (-) of een plusmin (+/-). Dit is om aan te geven hoe de betreffende persoon die het antwoord gaf de reputatie typeerde, waarbij de plus positief is, de min negatief en de plusmin is gemiddeld:

- Onderzoek MTO (+/-)
- Onderzoek KTO (eind 2010: beoordeling van 6,1) (+/-)
- Eigen waarnemingen / persoonlijke ervaring / bezoeken aan klanten (+/-)
- Het beeld dat opdrachtgevers/klanten geven in gesprekken, geluiden uit de achterban (+/-)
- De ketting is zo sterk als de zwakste schakel (-)
- De laatste incidenten bepalen het algehele oordeel (-)
- Verkeerd omgaan door het SCD met klachten/kritiek op individuele onderwerpen (-)
- Oordeel over ICT en P bepaalt de rest (+/-)
- Verleden (+/-)
- Ruis in verwachtingen, onduidelijkheid hierover (+/-)
- Tendens is wel dat het beter wordt (-)
- De verbeteringen die zijn ingezet en de energie die daarin wordt gestoken en niet onbelangrijk: de resultaten die daar nu uit (gaan) komen (+)
- Basis is nog steeds niet op orde (+/-)
- Onvoldoende initiatief tot vernieuwing (+/-)

De resultaten van de enquête voor de opdrachtgevers en eigenaren zijn als volgt. De getallen die u hierin ziet zijn de gemiddelde waarden welke toegekend zijn aan de betreffende categorie. Verder is er een betekenis aan deze waarden toegekend door gebruik te maken van de hierboven genoemde stelregel 1 t/m 2,9 is positief en 3,1 t/m 5 is negatief en de tevredenheidtabel. Onder opdrachtgever wordt het COB bestaan, welke uit tien personen bestaat. Onder eigenaar worden de personen bedoeld welke vertegenwoordigd zijn in het DSB, ONS-D en het PFO Middelen. Het gaat hier om eenentwintig personen. Hierbij is wel uitgegaan van de officiële rollen. Het zal uit de enquête tevens blijken in hoeverre dat deze rollen overeenkomen met het beeld dat de personen zelf hebben over hun rol.

Onderdeel	Opdrachtgever		Eigenaar	
Populatie	10		21	
Aantal ingevulde enquêtes	9		12	
Percentage	90%		57%	
Categorie	Waarde	Betekenis waarde	Waarde	Betekenis waarde
<i>1. Vertrouwen</i>				
1.1 Algemeen	2,3	Gemiddeld	2,2	Gemiddeld
1.2 Vertrouwen in competenties				
1.2.1 Voldoende kennis, geschikte mensen en fysieke middelen in huis	2,6	Voldoende	2,4	Voldoende
1.3 Vertrouwen in afspraken				
1.3.1 Naleving afspraken	2,4	Ja	2,1	Ja
1.3.2 Manier van communicatie	2,2	Volledig	2	Volledig
1.4 Vertrouwen in intenties				
1.4.1 Reputatie	2,7	Goed	2,5	Goed
1.4.2 Opportunistisch gedrag	2,1	Afwezig	2	Afwezig
1.4.3 Welwillendheid, openheid tot compromis	2,2	Aanwezig	2,2	Aanwezig
1.5 Vertrouwen in nieuwe manier van sturen	2,2	Voldoende	2,5	Voldoende
<i>2. Tevredenheid</i>				
2.1 Algemeen	6,6 en 2,7	Voldoende	6,7 en 2,5	Voldoende
2.2 Tevredenheid over inhoud	6,2 en 3,2	Niet voldoende, niet onvoldoende	6,4 en 3	Niet voldoende, niet onvoldoende
2.3 Tevredenheid over proces	7	Voldoende	7,2	Voldoende
2.4 Tevredenheid over relatie	6,4 en 2,7	Voldoende	6,5 en 2,4	Voldoende
2.5 Tevredenheid over sturingskaders	6,8 en 2,3	Voldoende	6,8 en 2,2	Voldoende
<i>3. Druk</i>				
3.1 Algemeen	3,1	Afwezig	2,7	Aanwezig
3.2 Cause				
3.2.1 Reden voor druk	2,3	Aanwezig	2	Aanwezig
3.3 Constituent				
3.3.1 Verscheidenheid partijen	3,8	Klein	3,9	Klein
3.4 Content				
3.4.1 Mate van verwachtingen	2,6	Hoog	2,4	Hoog
3.5 Control				
3.5.1 Mate van controle	3,6	Laag	2,6	Hoog

**Tabel II.5: Resultaten enquête Opdrachtgever/Eigenaar**

Tevens is ook in deze enquête de open vraag gesteld waarop het oordeel over de reputatie van het SCD is gebaseerd. Op deze vraag zijn een aantal verschillende antwoorden gegeven, welke hieronder aangegeven zullen worden. Daar waar overlapping is gevonden is het antwoord slechts eenmaal hieronder opgenomen. Achter de antwoorden staat een plus (+), een min (-) of een plusmin (+/-). Dit is om aan te geven hoe de betreffende persoon die het antwoord gaf de reputatie typeerde, waarbij de plus positief is, de min negatief en de plusmin is gemiddeld:

- De ervaringen zijn divers en is afhankelijk van de personen waarmee je te maken hebt (+/-)
- Er is altijd de wil om mee te denken, maar niet altijd de kunde/capaciteit (+/-)
- De gemiddelde medewerker in onze regio onthoudt alleen de zaken die niet vlot of goed liepen. Het SCD doet te weinig aan PR op successen (-)
- Eigen ervaring, directe relatie (+/-)
- Beeldvorming SCD is ontstaan in verleden, maar houdt gelukkig geen stand met huidige prestaties (mede in het licht van grote taakstellingen toch in staat producten te blijven leveren) (+)
- Buiten de Drechtsteden is de reputatie beter dan binnen de Drechtsteden (+/-)
- Op het functioneren van verschillende middelen/disciplines, daar zit nogal verschil tussen (+/-)
- In gesprekken met het MT is het positief, de intentie is er. Op de werkvloer is dit echter nog niet zichtbaar en zijn er klachten van medewerkers (+/-)
- Vermogen om te verbeteren, doorgevoerde verbeteringen (+)
- Het nieuwe management (+)
- Samenwerkingsgerichtheid (+)
- Vermogen tot zelfreflectie (+)
- Geloof in eigen kunnen, voorzichtige trots (+)
- Geluiden uit het netwerk. Dergelijke geluiden zijn niet altijd op feiten gebaseerd, maar op beeldvorming (-)
- Soms zijn zaken onduidelijk, onlogisch of wordt er onvoldoende over gecommuniceerd (+/-)
- De mate waarin politici details willen weten over de organisatie (-)
- Negatieve ervaringen rond de opstart, alhoewel dit normaal is (-)

Ten slotte zijn er aan het begin ook nog een viertal algemene vragen gesteld. Hieruit zijn de volgende resultaten te destilleren:

- 95% van de ondervraagden heeft kennis genomen van de PwC-evaluatie
- 90% van de ondervraagden heeft kennis genomen van de nieuwe sturingskaders
- Van de COB leden (9) geeft 22% aan de eigenaarrol te vervullen, 100% de opdrachtgeverrol en 0% de opdrachtnemerrol
- Van de ONS-D leden (6) geeft 83% aan de eigenaarrol te vervullen, 67% de opdrachtgeverrol en 0% de opdrachtnemerrol
- Van de PFO leden (5) geeft 60% aan de eigenaarrol te vervullen, 60% de opdrachtgeverrol en 0% de opdrachtnemerrol
- Van de DSB leden (4) geeft 75% aan de eigenaarrol te vervullen, 50% de opdrachtgeverrol en 0% de opdrachtnemerrol

Bij bovenstaande moet wel vermeld worden dat er een tweetal respondenten in zit die in meerdere gremia vertegenwoordigd zijn. Als deze er uit worden gefilterd, waardoor er nog 19 respondenten over zijn dan volgt het volgende:

- COB blijft gelijk
- ONS-D wordt vijf leden, waarvan 100% zich eigenaar voelt en 60% opdrachtgever
- PFO wordt drie leden, waarvan 67% zich eigenaar voelt en 33% opdrachtgever
- DSB wordt twee leden, waarvan 100% zich eigenaar voelt en 0% opdrachtgever



## BIJLAGE III: Interviewvragen

Dit is een algemene vragenlijst. Per persoon is hiervan afgeweken.

### Algemene vragen

1. Wat is uw naam?
2. Wat is uw functie?
3. Waar bent u in vertegenwoordigd?
4. Heeft u kennis genomen van de evaluatie van het SCD?
5. Bent u bekend met de nieuwe sturingskaders?

### Sturingskaders

- 1) Wat wilt u bereiken met de nieuwe manier van sturen (de sturingskaders)?
- 2) Zijn de rollen en verantwoordelijkheden in het nieuwe sturingskaders naar uw idee duidelijk?
  - a) Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?
- 3) Zijn de rollen/verantwoordelijkheden nu duidelijker of onduidelijker?
- 4) Is er binnen het nieuwe sturingsmodel ruimte tot ontwikkeling van leiderschap?
- 5) Is de ruimte tot ontwikkeling van leiderschap groter, kleiner of gelijk gebleven na de evaluatie?
- 6) Is er binnen het nieuwe sturingsmodel ruimte tot het ontwikkelen van eigenaarschap?
- 7) Is de ruimte tot ontwikkeling van eigenaarschap groter, kleiner of gelijk gebleven na de evaluatie?

### Sturingsrelatie

- 1) Hoe zag de sturingsrelatie er voor de evaluatie uit?
- 2) Is deze sturingsrelatie na de evaluatie gewijzigd?
  - a) Zo ja, hoe? Zo nee, waarom niet?
- 3) Wat zijn de doelstellingen van het SCD?
- 4) Worden deze doelstellingen behaald?
  - a) Zo nee, waarom niet?
- 5) Wat is uw oordeel over de sturingsrelatie?
  - a) Kan deze relatie nog beter? (zo ja, hoe?)
- 6) Hoe denkt u dat andere betrokkenen de relatie beoordelen?
  - a) Hoe zou deze beoordeling beïnvloed kunnen worden?

### Complexiteit

- 1) Welke gebeurtenissen hebben invloed uitgeoefend op het veranderingsproces?
  - a) Welke invloed hebben ze gehad?
- 2) Op welke manier is de omgeving van het SCD dynamisch te noemen?
- 3) Op welke manier worden de werknemers gemotiveerd om dit veranderingsproces vorm te geven?
- 4) Op welke manier worden de werknemers betrokken bij het veranderingsproces?
- 5) Is er tijdens de implementatie van de sturingskaders de interactie gezocht met de betrokkenen?
- 6) In hoeverre staat u open voor verandering van de sturingskaders?

- 7) In hoeverre zijn veranderingen in het proces te voorzien?
- 8) Op welke manier staat u open voor alternatieve oplossingen met betrekking tot de vastgestelde knelpunten?

### Organisatie

- 1) Hoe typeert u de verhouding tussen eigenaar en opdrachtnemer?
  - a) Wat is hier sterk aan?
  - b) Wat valt hier aan te verbeteren?
- 2) Hoe typeert u de verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer?
  - a) Wat is hier sterk aan?
  - b) Wat valt hier aan te verbeteren?
- 3) Hoe typeert u de verhouding tussen opdrachtgever en eigenaar?
  - a) Wat is hier sterk aan?
  - b) Wat valt hier te verbeteren?
- 4) Wat zijn de taken van de opdrachtnemer/opdrachtgever/eigenaar?
- 5) Wat zijn de bevoegdheden van de opdrachtnemer/opdrachtgever/eigenaar?
- 6) Wat zijn de verantwoordelijkheden van de opdrachtnemer/opdrachtgever/eigenaar?

### Controle

- 1) Voldoet de dienstverlening aan de verwachtingen?
  - a) Is dit veranderd in de loop der jaren?
- 2) Wordt er regelmatig gekeken of de prestaties overeenkomen met de verwachtingen?
- 3) Komen de prestatie-indicatoren overeen met de behoeften van de opdrachtgevers?
- 4) Op welke manier worden de verwachtingen van de klant gemanaged?
- 5) Hoe werkt het SCD aan het voldoen aan de verwachtingen van de klant?

### Druk

- 1) Is er sprake van economische prestatiedruk (efficiencywinst behalen) bij het SCD?
- 2) Welke partijen oefenen druk uit op het SCD?
- 3) Is er bij de verschillende partijen sprake van conflicterende verwachtingen?
- 4) Zijn de doelstellingen van het SCD te behalen met de beschikbare middelen?
- 5) Wat gebeurt er als de doelstellingen niet behaald worden?
- 6) Op welke manier wordt het SCD gecontroleerd?
  - a) Is dit voldoende, te weinig of te veel?
- 7) Veranderen de omstandigheden veel?
- 8) Heeft u vertrouwen in de andere partijen?
- 9) Weet u wat u van de andere partijen kan verwachten?
- 10) Is er sprake van veel onderlinge verbondenheid? (dit betekent dat het ene stuk kan leiden tot een wijziging in een heel ander stuk)

### Afsluiting

Als laatste nog een gesloten en open vraag:

1. Is het nodig dat de sturing in het netwerk van het SCD verbeterd wordt?
  - a. Zo ja: Hoe zou u deze verbetering vorm geven?
  - b. Zo nee: Hoe zou u ervoor zorgen dat de sturing goed genoeg blijft?