

# Arrangementbouw, architectuur of management?

Een onderzoek naar de risico's bij arrangementbouw

Een onderzoek naar de risico's bij arrangementbouw

Arrangementbouw, architectuur of management?

Niels de Vos  
Rotterdam, augustus 2011



## **Arrangementbouw, architectuur of management?**

*Een onderzoek naar de risico's bij arrangementbouw*



Onderwijsinstelling  
Faculteit  
Opleiding

Erasmus Universiteit Rotterdam  
Sociale Wetenschappen  
Bestuurskunde

Organisatie  
Afstudeerbegeleider EUR  
Tweede lezer  
Begeleider Berenschot

Berenschot  
Prof.dr. M.J.W. van Twist  
Dr. C.F. van den Berg  
Drs. M. Knobbe

Student  
Studentnummer

Niels de Vos  
337491

Plaats en datum

Rotterdam, 30 augustus 2011

## Voorwoord

Voor u ligt het sluitstuk van een mooie, zes jaar durende studieperiode. Deze scriptie is het resultaat van een onderzoek naar de risico's bij arrangementbouw, en dient ter afronding van de Masterstudie Bestuurskunde. Het onderzoek is verricht bij managementadviesbureau Berenschot. Na het behalen van mijn bachelor in de Business Administration twijfelde ik tussen een vervolg in de Bedrijfskunde en een nieuw avontuur in de Bestuurskunde. Op dat moment een lastige keuze, maar terugkijkend kan ik enkel stellen dat het een perfecte beslissing is geweest. Het sociale, politieke en complexiteitsgerichte karakter van de studie hebben de twee jaar aan de Erasmus Universiteit voor mij bijzonder interessant gemaakt. Ik kan in alle eerlijkheid stellen dat ik mijn horizon in positieve zin heb verbreed.

Dat ik na deze mooie periode klaar ben voor de beroepspraktijk hoop ik door middel van deze scriptie aan te kunnen tonen. Het schrijven van mijn scriptie heb ik ervaren als een ware zoektocht tussen theorie en empirie. In samenspraak met Berenschot heb ik gekozen voor een onderwerp waarover in de wetenschap weinig tot niets letterlijk is gepubliceerd. Deze uitdaging, plus de relevantie van het onderwerp, hebben geleid tot een interessant afstudeertraject waarin ik veel nieuwe ervaringen heb opgedaan.

Bij dezen wil ik van de mogelijkheid gebruik maken mijn voormalig collega's bij Berenschot te bedanken voor de kans die mij geboden is om dit onderzoek bij deze mooie en dynamische organisatie te mogen uitvoeren. In het bijzonder wil ik Caspar van den Berg, Simon Heesbeen, Marieke Knobbe en Ben Kokx danken voor hun gedachten over het onderwerp, hun kritische noten op mijn werk, en uiteraard ook de gezelligheid. Ik heb veel profijt gehad van hun aanwezigheid. Tevens wil ik Mark van Twist danken voor zijn begeleiding en input gedurende deze periode. Hij bracht mij met zijn ideeën op het juiste spoor en heeft er dan ook aanzienlijk aan bijgedragen dat ik deze scriptie nu als zodanig kan presenteren.

Als laatste gaat mijn dank uit naar mijn vrienden en familie die mij uiteindelijk over de eindstreep hebben getrokken. Vooral mijn ouders dank ik voor de support en het vertrouwen die zij mij gedurende mijn hele studieperiode gaven. Zonder hen hadden de zes jaar ongetwijfeld langer geduurd. Ik ben trots dit eindresultaat aan hen en aan alle lezers te kunnen presenteren!

Niels de Vos

Rotterdam, augustus 2011

## 0. Samenvatting

De term arrangementbouw zal bij verschillende lezers vraagtekens oproepen. Het idee rondom arrangementen en arrangementbouw bouwt voort op de theorie over interorganisatorische samenwerking. De context waarin samenwerkingen tot stand komen wordt complexer en dynamischer. De klassieke samenwerking tussen enkel actoren met eenzelfde karakter lijkt steeds meer plaats te maken voor samenwerkingsverbanden bestaande uit verschillende soorten organisaties. De omgeving waarin dergelijke samenwerkingen tot stand komen zorgt voor een onoverzichtelijke situatie waar uiteenlopende risico's het bouwproces kunnen verstoren. Deze risico's in dit bouwproces staan centraal in dit afstudeeronderzoek. De centrale vraag luidt als volgt: "wat zijn de risico's bij het bouwen van arrangementen en hoe kun je die risico's verminderen of voorkomen?"

Een arrangement wordt in het onderzoek gedefinieerd als een institutionele afbakening van een interorganisatorische samenwerking met als doel om te kunnen functioneren in een complexe context, voortvloeiend uit een ontwerpproces en gecontinueerd door een managementproces. Het bouwen van deze arrangementen wordt omschreven als een samenhangende set activiteiten gericht op het inhoudelijk ontwerpen, het procesmatig en relationeel managen, en het op een integrale manier institutionaliseren (van beleid) van een afgebakende broedplaats voor interorganisatorische samenwerkingen. Op basis van de literatuur van onder meer Lubgens & Zwiggers (2004), Bronstein (2003) Van der Ham & Koppenjan (2002) en Alter & Hage (1993) worden in dit onderzoek de inhoud, de relatie, en het proces als centrale componenten beschouwd bij het bouwen van arrangementen.

Arrangementbouw kan door toedoen van uiteenlopende risico's mislukken. Politieke, financiële en technische risico's zijn hier enkele concrete voorbeelden van. Om risico's te duiden is in dit onderzoek op basis van Koppenjan & Klijn (2004) en De Bruijn et al. (2008) een onderscheid gemaakt tussen ambiguïteit en onzekerheid. Dit onderscheid sluit aan bij de driedeling inhoud, relatie en proces. Hierbij gaat ambiguïteit over de relatie. Ambiguïteit staat voor de mate van consensus tussen partijen. Onzekerheid gaat in op kennis en informatie, en heeft betrekking op de inhoudelijke component.

De derde component, het proces, staat voor de omgang met risico's. Ambiguïteit en onzekerheid vergen beiden een andere reactie. Om de omgang met de risico's te typeren is op basis van Gage & Mandell (1990), Van der Ham & Koppenjan (2002), Rhodes (1997), Agranov & McGuire (2001), en Kickert et al. (1997) een onderscheid gemaakt tussen project- en procesmanagement. De literatuur

maakt duidelijk dat projectmanagement wordt gebruikt in situaties waar voornamelijk onzekerheid heerst over de kennis. De focus bij het bouwen ligt op de inhoud. Procesmanagement wordt gehanteerd in situaties die gekenmerkt worden door meerstemmigheid onder de actoren. In deze context bestaat weinig consensus over de maatstaven en ligt de focus van de arrangementbouwer op de relatie.

Om de risico's bij arrangementbouw in de praktijk te onderzoeken staan vier cases centraal. Het Shared Service Center Drechtsteden, het Ingenieursbureau Drechtsteden, de ICT Samenwerking Hoeksche Waard, en de Belastingssamenwerking Rivierenland zijn allen arrangementen die zijn gebouwd in een complexe context waar meerdere verschillende partijen betrokken waren.

Uit het onderzoek blijkt dat risico's bij arrangementbouw zich voordoen op zowel inhoudelijk als relationeel vlak. Relationele risico's die zich binnen de cases hebben voorgedaan gaan hoofdzakelijk over twee zaken: de discrepantie tussen de bestuurlijke- en de ambtelijke bezetting, en onderlinge positionele- en volumeverschillen. Dit leidt in de praktijk tot drie concrete risico's: verschillende belangen tussen partijen, verschillen in urgentie, en onderling wantrouwen.

Inhoudelijk gaat het binnen de geselecteerde cases om risico's die betrekking hebben op de onzekerheid over organisatorische en economische kennis. In de praktijk blijkt dat de economische rentabiliteit en de organisatorische werkbaarheid regelmatig in het gedrang komen. Zowel voorafgaand, tijdens, als na de realisatie van het arrangement leiden deze twee elementen tot de meeste risico's.

Op basis van dit onderzoek kan worden gesteld dat de risico's bij het bouwen van arrangementen zich onderscheiden van het bouwen van interorganisatorische samenwerkingsverbanden op de inhoudelijke component. De complexiteit noodzaakt de arrangementbouwer meer dan bij "normale samenwerkingsverbanden" tot bredere en diepere kennis.

Op basis van het theoretische model is in de praktijk onderzocht of de omgang met risico's passend is geweest bij de verschillende contexten. Opvallend aan de onderzoeksresultaten is dat de theoretische veronderstellingen nagenoeg overeenkomen met de onderzoeksresultaten. Het arrangement waar relationele risico's de boventoon voert is gebouwd door toedoen van overwegend procesmanagement. Hier ligt de focus op het bij elkaar brengen van partijen en het bereiken van consensus. De casus waar vooral inhoudelijke risico's heerste is gebouwd door voornamelijk projectmanagement te hanteren. Inhoudelijke risico's hebben betrekking op kennis en informatie. Door onder meer de focus op inhoud en structuur is projectmanagement hier volgens de theorie de juiste aanpak.

Gebleken is dat het Shared Service Center Drechtsteden en de Belastingssamenwerking Rivierenland bij de bouw zowel een lage zekerheid van kennis als en lage mate van consensus over maatstaven hebben gekend. Bij deze arrangementen zou volgens de theorie van Edelenbos, Klijn, Kort & Van Twist (2007) procesmanagement de juiste aanpak zijn geweest. In de praktijk is dit niet gebleken. Uit het onderzoek komt expliciet naar voren dat in deze cases zowel project- als procesmanagement is gehanteerd. Bij beide cases is in het beginstadium voornamelijk procesmanagement toegepast. Dit is langzamerhand overgaan in projectmanagement. Arrangementbouw vergt in de verschillende fasen steeds een andere focus. Bij aanvang van arrangementbouw is het gebrek aan consensus over maatstaven doorgaans een groter probleem dan gebrek aan zekerheid over kennis. Relationele factoren als wil, nut en noodzaak, vertrouwen en draagvlak zijn de grootste risico's in dit stadium. Procesmanagement is in deze fase gewenst. Gedurende het traject wordt door toedoen van procesmanagement consensus bereikt. Zonder consensus zullen partijen immers niet over gaan tot het arrangement. Om in dit stadium partijen te binden is een participatieve omgang met partijen gewenst.

Wanneer consensus is bereikt dient het arrangement inhoudelijk te worden vormgegeven. Het is logisch dat onzekerheden over kennis en informatie op dat moment de boventoon voeren. Het gevolg is dat projectmanagement nadrukkelijker gehanteerd wordt. De inhoud staat centraal, en er wordt een gefaseerd proces met tussenevaluaties gehanteerd.

De voornaamste conclusie is dat risico's bij arrangementbouw het beste kunnen worden voorkomen of verminderd door de hantering van zowel project- als procesmanagement. Gezien de complexiteit, langdurigheid en diversiteit aan partijen die arrangementen onderscheiden van "gewone" interorganisatorische samenwerkingsverbanden lijkt het logisch dat de context veranderlijk is. Een flexibele aanpak is daardoor gewenst. Terugkomend op de driedeling inhoud, proces en relatie kan geconcludeerd worden dat bij de bouw van arrangementen de relatie een voorwaarde is voor het proces, en het proces een voorwaarde is voor de inhoud. Juist deze causaliteit maakt het bouwen van arrangementen dus een complex traject.

Om risico's te verminderen of te voorkomen worden in het onderzoek een aantal aanbevelingen gedaan. Een van de belangrijkste aanbevelingen is het maken van procesafspraken voorafgaand aan het bouwproces. Voorziene risico's kunnen door toedoen van deze afspraken worden voorkomen, en onvoorziene risico's kunnen worden ingeperkt.

Als procesafspraken zijn gemaakt zijn in de verkennende fase vervolgens drie elementen van essentieel belang om het bouwproces daadwerkelijk op gang te krijgen. Allereerst moeten gemeenschappelijke belangen onder de actoren ontstaan. Daarnaast moet de komst van het

arrangement door deze partijen als urgent genoeg worden ervaren. Wanneer beiden aanwezig zijn is dit voor de arrangementbouwer een teken dat de vormgevingsfase kan worden gestart. Een derde factor die het proces op gang kan brengen is de mate van aansluiting bij bestaande bewegingen.

Als het proces gaande is kunnen risico's worden ingeperkt door het hanteren van tussentijdse evaluatiemomenten. Tussen de verschillende fasen kunnen deze momenten worden gebruikt om afstand te nemen van het proces, en om het verloop van de fasen steeds achteraf te kunnen overzien. Om de voortgang tussen de verschillende fasen te bevorderen blijkt het vervolgens functioneel om risico's weg te zetten in de tijd. Uit het onderzoek blijkt dat uitsluitend vaak de sleutel is om dingen voor elkaar te krijgen.

Een laatste aanbeveling heeft betrekking op de omgang met partijen. Uit het onderzoek blijkt dat wanneer partijen geen verantwoordelijkheid voelen bij de bouw van het arrangement, de moraal afneemt. Een participatieve aanpak waarbij bottom-up wordt gewerkt en verantwoordelijkheden vanaf het begin worden toegekend, kan dit voorkomen. Een tweede aandachtspunt bij de omgang met partijen is de evenwichtige focus van de arrangementbouwer tussen bestuurders en ambtenaren. Bestuurlijke wil is belangrijk voor de komst van het arrangement. Vaak wordt echter vergeten dat ambtelijke wil van groot belang is voor de continuïteit van het arrangement. Een belangrijke aanbeveling is dat de arrangementbouwer zich niet enkel moet richten op het bereiken van bestuurlijke wil. Voor het slagen van het arrangement is ambtelijke wil minstens zo belangrijk.



## Inhoudsopgave

<b>1. Probleemanalyse en probleemstelling</b>	<b>11</b>
1.1 Probleemanalyse	11
1.2 Probleemstelling	12
1.2.1 Doelstelling	12
1.2.2 Vraagstelling	13
1.3 Relevantie	13
<b>2. Theoretisch kader</b>	<b>15</b>
2.1 Arrangement	15
2.1.1 Interorganisatorische samenwerking	15
2.1.2 Risico's bij arrangementen	16
2.1.3 Succesfactoren bij arrangementen	18
2.1.4 Definiering van arrangement	19
2.2 Arrangementbouw	20
2.2.1 Definiering van arrangementing	20
2.2.2 Ontwerpen en managen van het arrangement	22
2.2.3 Doel van het arrangement	23
2.2.4 Fssen in het bouwproces	24
2.2.5 Risico's bij arrangementbouw	24
2.3 Omgang met risico's	26
2.3.1 Risicomangement	26
2.3.2 Procesmanagement en projectmanagement	27
2.4 Operationalisatie	30
2.4.1 Variabele 1: risico's bij arrangementbouw	31
2.4.2 Variabele 2: omgang met risico's	34
2.4.3 Bruikbaarheid en toepassing	35
<b>3. Methodologie</b>	<b>37</b>
3.1 Strategien, methoden en technieken	38
3.1.1 Bestaand materiaal	38
3.1.2 Gevalsstudie	38
3.1.3 Enquete	39
3.1.4 Observatie	39
3.2 Betrouwbaarheid en validiteit	40
<b>4. Casebeschrijvingen</b>	<b>42</b>
4.1 Ingenieursbureau Dordrecht en Zwijndrecht	42
4.1.1 De arrangementbouw	44
4.1.2 Het arrangement	46
4.2 Shared Service Center Drechtsteden	49
4.2.1 De arrangementbouw	49
4.2.2 Het arrangement	51

4.3 ICT Samenwerking Hoeksche Waard	52
4.3.1 De arrangementbouw	53
4.3.2 Het arrangement	55
4.4 Belastingssamenwerking Rivierenland	55
4.4.1 De arrangementbouw	57
4.4.2 Het arrangement	60
5. Analyse	62
5.1 Risico's bij arrangementbouw	62
5.1.1 Inhoud	62
5.1.2 Relatie	67
5.2 Omgang met risico's bij arrangementbouw	73
5.2.1 Omgang met partijen	74
5.2.2 Strategische oriëntatie	75
5.2.3 Managementstijl	76
5.2.4 Procesdynamica	77
6. Conclusie en aanbevelingen	79
6.1 Beantwoording theoretische deelvragen	79
6.2 Beantwoording empirische deelvragen	81
6.2.1 Risico's bij arrangementbouw	81
6.2.2 Omgang met risico's bij arrangementbouw	83
6.3 Beantwoording verklarende deelvragen	84
6.3.1 Succesfactoren bij arrangementbouw	86
6.4 Beantwoording centrale vraag	88
6.4.1 Risico's bij arrangementbouw	88
6.4.2 Omgang met risico's bij arrangementbouw	89
6.5 Discussie en nawoord	91
6.5.1 Discussie	91
6.5.2 Nawoord	95
Literatuur	98
Bijlagen	107
Bijlage 1 Respondentenoverzicht	108
Bijlage 2 Enquête	109
Bijlage 3 Datamatrixen enquêteresultaten	112

## 1. Probleemanalyse en probleemstelling

Berichten over fuserende overheidsinstanties zijn tegenwoordig bijna dagelijks terug te vinden in de nationale nieuwsmedia. Het aantal fusies tussen bijvoorbeeld gemeenten is de afgelopen decennia aanzienlijk gestegen. Door toenemende bezuinigingsopgaven en decentralisatie groeit de behoefte aan samenwerking. Organisaties worden in mindere mate onafhankelijk en zelfredzaam en hebben elkaar nodig bij de verwezenlijking van doelstellingen. Om in te spelen op deze veranderende context dienen zowel publieke als private organisaties de eigen dienstverlening aan te passen. Een kwalitatief betere dienstverlening, een vermindering van de kwetsbaarheid, en een verhoging van de efficiëntie zijn de belangrijkste beweegredenen die overheidsorganen onderling stimuleren de krachten te bundelen (Partners + Propper, 2005; Strikwerda, 2005; Korsten et al., 2006; Loos, 2006).

De voorzitter van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Annemarie Jorritsma, benadrukte op het KING congres van 6 januari 2011 nog eens het belang van samenwerking. Volgens haar is samenwerking juist in deze periode van ongekend hoog belang. Samenwerking staat dan ook hoog op zowel de nationale- als de lokale politieke agenda's (Shared Service bij de Overheid, 2011). Anno 2011 is deze samenwerking meer en meer een vorm van coöperatie waarin partijen participeren uit diverse territoriale overheidslagen. Grenzen tussen deze overheidslagen vervagen en worden in toenemende mate doorbroken. Daarnaast is steeds meer sprake van publiek-private samenwerking. Deze dimensies zorgen voor een toenemende complexiteit in de samenwerkingsopgaven.

Juist deze complexiteit vergt een secuur en aandachtig totstandkomingsproces. Het functioneren van de interorganisatorische samenwerking in deze context noodzaakt een op maat gesneden constructie: het arrangement. Het totstandkomingsproces van arrangementen is voortdurend omgeven door risico's (Korsten, 2005). In dit afstudeeronderzoek staat dit totstandkomingsproces van arrangementen, en de daarbij voorkomende risico's, centraal. In dit eerste hoofdstuk is de probleemstelling uiteengezet. Deze bestaat uit de doelstelling en de vraagstelling. Het hoofdstuk sluit af met een omschrijving van de relevantie van het onderzoeksonderwerp.

### 1.1 Probleemanalyse

Het ontwerp van samenwerkingsverbanden kan door toedoen van uiteenlopende risico's mislukken. De bundeling van krachten tussen diverse partijen met allen een eigen economische, juridische, bestuurlijke en organisatorische identiteit zorgt voor een toenemende complexiteit. Deze hoedanigheid draagt ertoe bij dat het totstandkomingsproces vraagt om specifieke afspraken

en een op maat gesneden constructie. Dit is het arrangement. Een arrangement wordt in dit afstudeeronderzoek omschreven als een *institutionele afbakening van een interorganisatorische samenwerking met als doel om te kunnen functioneren in een complexe context, voortvloeiend uit een ontwerpproces en gecontinueerd door een managementproces*.

Het idee rondom arrangementen en arrangementbouw bouwt voort op theorie over interorganisatorische samenwerking. Hierover bestaat veel wetenschappelijk kennis. Het aspect binnen deze vorm van samenwerking dat centraal staat in dit onderzoek is het arrangement, en nog specifieker: de bouw van arrangementen. Het bouwen van arrangementen, arrangementbouw, kan worden getypeerd als *een samenhangende set activiteiten gericht op het inhoudelijk ontwerpen, het procesmatig en relationeel managen, en het op een integrale manier institutionaliseren (van beleid) van een afgebakende broedplaats voor interorganisatorische samenwerkingen*. Door een veelvoud en diversiteit aan soorten expertises vergt de bouw van arrangementen een multidisciplinaire aanpak.

Arrangementen worden gebouwd om risico's te reduceren en te voorkomen. Het totstandkomingsproces brengt veel teweeg binnen de betreffende organisaties. De complexe en turbulente context zorgt voor een situatie waarin risico's nooit zijn uitgesloten. Risico's en vooral de omgang met deze risico's zijn essentieel voor het succes van een samenwerking. In de praktijk blijkt dat de bouw van vele interorganisatorische samenwerkingen uitloopt op een mislukking. Door de grote impact van risico's is expliciet en weloverwogen gekozen deze centraal te stellen in dit onderzoek. Vier arrangementen met ieder een geheel eigen casuïstiek staan centraal.

Het bouwen van arrangementen is maatwerk. In dit onderzoek is onderzocht of een rode draad te herkennen is in de succesfactoren van het produceren van en in arrangementen. De omgang met risico's staat hierbij centraal en is getypeerd op basis van het onderscheid tussen project- en procesmanagement (Koppenjan en Klijn, 2004). Zij maken tevens onderscheid tussen de procesarchitect en de procesmanager. Beide tweedelingen sluiten bijna grenzeloos op elkaar aan. Uit dit onderzoek zal blijken of arrangementbouw een opgave is voor de architect of de manager.

## **1.2 Probleemstelling**

De probleemstelling bestaat uit de doelstelling en de vraagstelling. De vraagstelling is verder gespecificeerd in een hoofdvraag en een aantal deelvragen.

### **1.2.1 Doelstelling**

De doelstelling van het onderzoek is:

*“Het komen tot inzicht in de risico's bij de bouw van arrangementen, en het doen van aanbevelingen inzake reactie op deze risico's”*

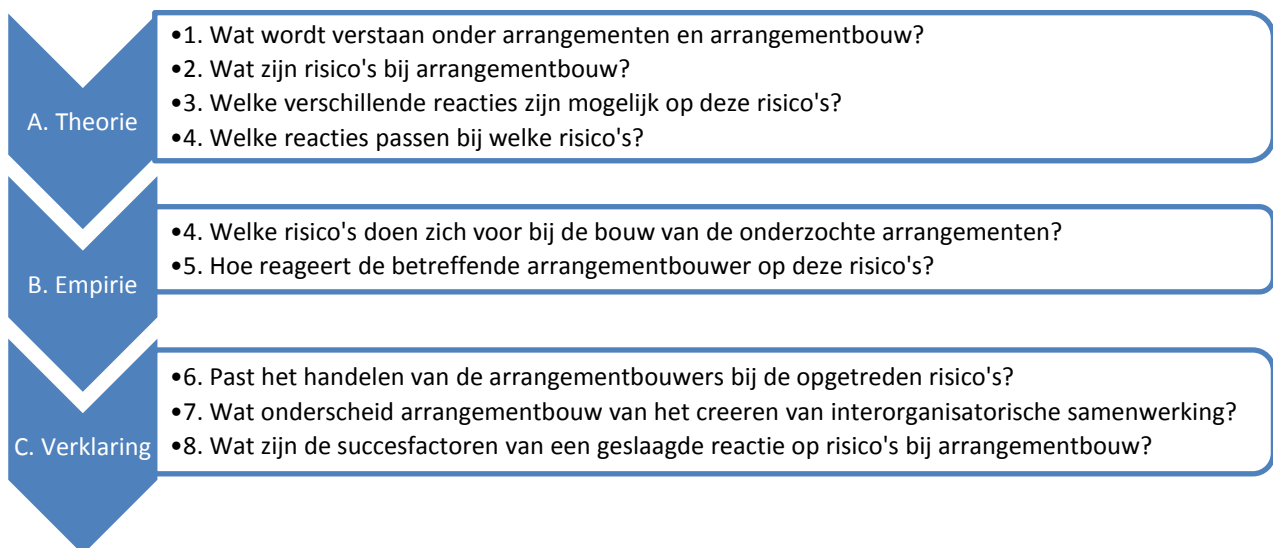
### 1.2.2 Vraagstelling

Op basis van de doelstelling is de centrale vraag als volgt geformuleerd:

*“Wat zijn de risico’s bij het bouwen van arrangementen en hoe kun je die risico’s verminderen of voorkomen?”*

Deze centrale vraag is deels descriptief, en deels prescriptief van aard. Het eerste deel van de vraag gaat in op kenmerken van het onderzoeksobject en heeft dus een beschrijvende functie, terwijl de tweede helft aanbevelingen vergt. Om tot een gedegen antwoord op de centrale vraag te komen zijn een aantal deelvragen

geformuleerd. De deelvragen zijn geclusterd op basis van de karakteristiek van de vraag. In totaal bevat de vraagstelling dus naast de centrale vraag, theoretische-, empirische- en verklarende vragen:



Figuur 1: Overzicht deelvragen

### 1.3 Relevantie

Bestuurskunde is een toepassingsgerichte wetenschap. Binnen het openbaar bestuur heeft bestuurskunde zowel een descriptieve als een prescriptieve functie. Enerzijds betekent dit dat veel aandacht bestaat voor de analyse en evaluatie ten behoeve van waardeoordelen over het openbaar bestuur. Tegenover dit normatieve uitgangspunt staat de prescriptieve bestuurskunde. Hierbij staat de ontwerpende, aanbevelende factor ten aanzien van de praktisch relevante kennis centraal (Bovens et al., 2001: 63).

Bestuurskunde is naast beschrijven en verklaren dus ook een kwestie van produceren (Bovens et al., 2001: 66). Produceren in de bestuurskunde kan op verschillende manieren. Het ontwerpen van, of adviseren over beleid is een voorbeeld van dit "bouwen in de praktijk". Frissen en Van Twist (2010) betitelen dit als een "impliciete, dan wel expliciete wens die stoelt op de ambitie verbeteringen in de praktijk van bestuur mogelijk te maken en te ondersteunen." Het creëren van samenwerking en verbindingen tussen organisaties kan een vorm zijn van dit verbeteren van bestuur. Arrangementbouw is hier een concreet voorbeeld van. Arrangementen en arrangementbouw zijn begrippen die dienen om bestaande bestuurlijke, maatschappelijke verschijnselen te duiden.

Zoals geschreven in de probleemanalyse is arrangementbouw in de academische context een relatief nieuw begrip. Tot op heden zijn vele interorganisatorische samenwerkingsvormen bekend in de wetenschap. Ketens, netwerken en allianties zijn hier bekende voorbeelden van (Camps, 2004; Goldsmith & Eggers, 2004; Provan, Fish & Sydow, 2004). In dit onderzoek richt ik me specifiek op de bouw van de institutionele afbakening van interorganisatorische samenwerking: het arrangement. Het praktisch handelen in de bouwfase van het arrangement staat centraal.

Het probleem dat centraal staat kan worden gekarakteriseerd als een tekort aan kennis maar ook als een praktisch knelpunt. Risico's doen zich altijd voor bij het creëren van samenwerking. Het (succesvol) handelen in een complexe context naar aanleiding van deze risico's is een vraagstuk waarover wetenschappelijk weinig bekend is. Gezien de toename van het aantal publieke samenwerkingsvraagstukken is dit echter wel relevant. Door middel van dit afstudeeronderzoek is getracht antwoord te geven op de vraag hoe men kan omgaan met de risico's die zich voordoen bij de bouw van arrangementen.

Naast de maatschappelijke- en wetenschappelijke relevantie heeft dit onderzoek ook een persoonlijke betekenis. Vanaf het begin van mijn studietijd ben ik geïnteresseerd in organisatorische (verander)vraagstukken waarbij het sociale element een belangrijke rol speelt. In het verleden heb ik bij mijn bachelor scriptie onder andere gekeken naar het onderlinge gedrag van mensen binnen dergelijke verandertrajecten. Bij dit afstudeeronderzoek gaat het specifiek over het creërend handelen van de arrangementbouwer. Hierbij gaat het in het bijzonder over de omgang met risico's bij de bouw van een structureel nieuwe context. Dit is wat in dit afstudeeronderzoek wordt aangeduid met het arrangement.

## 2. Theoretisch kader

Het theoretisch kader fungeert als het hypothetisch geraamte van het onderzoek. Het gaat in op de wetenschappelijke achtergrond van de relevante begrippen uit de probleemstelling en geeft daarmee richting aan het onderzoek. De centrale vraag in dit onderzoek bestaat uit twee begrippen: de risico's bij arrangementbouw en de omgang met deze risico's. De wetenschappelijke perspectieven hierop komen in dit hoofdstuk aan bod. Het theoretisch kader mondt uit in een operationalisatie van de centrale begrippen.

### 2.1 Arrangement

Zoals in de probleemanalyse beschreven ligt de focus in dit onderzoek op (de risico's bij) arrangementbouw en de locus op interorganisatorische samenwerking. In de eerste paragraaf wordt daarom ingegaan op de wetenschappelijke achtergrond van interorganisatorische samenwerking.

#### 2.1.1 Interorganisatorische samenwerking

Mintzberg et al. (1996) splitsen het begrip samenwerking op in twee dimensies. Zij maken onderscheid tussen intraorganisatorische samenwerking (intern) en interorganisatorische samenwerking (organisatie overstijgend). In dit theoretische kader is verder niet uitgeweid naar interne betekenis van samenwerking. Om tot een definiëring van het begrip arrangement te komen is voortgebouwd op de theorie rondom interorganisatorische samenwerking. Deze vorm is op vele verschillende manieren beschreven.

Schopler (1987) geeft allereerst de volgende beschrijving: "interorganisationele groepen bestaan uit leden die de eigen moederorganisatie vertegenwoordigen, die periodiek bij elkaar komen om besluiten te nemen die relevant zijn voor hun gemeenschappelijke belangen en van wie het gedrag gereguleerd is door gemeenschappelijke verwachtingen." De focus wordt gelegd op het gemeenschappelijk belang en het gedrag dat daartoe het proces bepaalt. Lubgens en Zwiggers (2004) richten zich in hun definitie meer op de achterliggende doelstelling om samenwerking aan te gaan. Volgens hen heeft interorganisatorische samenwerking betrekking op "een relatie, aangegaan door twee of meer partijen die verenigbare of aanvullende belangen en doelen hebben, om wederzijds voordeel te behalen" (Lubgens en Zwiggers, 2004).

Bronstein (2003) volgt deze lijn maar blijft oppervlakkiger in zijn omschrijving. Volgens hem gaat het bij interorganisatorische samenwerking om een proces waarbij door meerdere partijen in een samenwerkingsverband een gezamenlijk doel wordt nagestreefd.

Verschillende auteurs beschrijven eisen voor interorganisatorische samenwerking. Van der Ham & Koppenjan (2002; 120) en Alter & Hage (1993:39) schrijven dat voor het slagen van de bouw van een dergelijke samenwerking onder andere een spreiding van risico's, een verdeling van taken en verantwoordelijkheden, een afbakening van de omgeving, voldoende inhoudelijke expertise en middelen, en een doelgerichte aanpak vereist zijn.

Uit de bovenstaande beschrijvingen kan worden geconcludeerd dat bij het bouwproces van interorganisatorische samenwerking uiteenlopende factoren van belang zijn. Naast het proces vergt de relatie tussen de actoren veel aandacht. Bij deze relatie gaat het om aspecten als risicospreiding, verantwoordelijkheden en belangenbehartiging. Ook inhoudelijke expertise lijkt een noodzakelijk en centraal facet voor de bouw van een arrangement. Daarnaast gaat het altijd om een doel, veelal een gemeenschappelijk belang.

### *2.1.2 Risico's bij arrangementen*

Het aangaan van interorganisatorische samenwerking is een proces waarbinnen de dynamiek hoog is en de uitkomsten onvoorspelbaar zijn. Boonstra (2007) beschrijft vanuit verschillende invalshoeken een aantal praktijkvoorbeelden van interorganisatorische samenwerking. Naar aanleiding hiervan worden faalfactoren en succesvoorwaarden uiteengezet.

Wanneer wordt ingezoomd op het falen van interorganisatorische samenwerking, valt bij het artikel van Boonstra (2007) op dat het veelal gaat om vertrouwenskwesties, gebrek aan kennis, communicatieve oorzaken en het ontbreken van samenwerkingsvaardigheden. Daarnaast zijn allerlei onduidelijkheden over het collectief doel, de mogelijke samenwerkingsvormen, het besluitvormingsproces, onderlinge verschillen en financiële (verdelings)kwesties over de investeringen en de opbrengsten, veelal de oorzaak van het falen van interorganisatorische samenwerking (Boonstra, 2007: 27). Samengevat zijn onderlinge verschillen over doelen, sturing, machtsbronnen, handelswijzen, waarden, culturen, verwachtingen en belangen veel voorkomende factoren die ten grondslag liggen aan het falen van samenwerking (Boonstra, 2007: 28).

Koppenjan en Klijn (2004) stellen dat het falen van samenwerking te verklaren is aan de hand van inhoudelijke en institutionele onzekerheid. Inhoudelijke onzekerheid gaat over de onvolledigheid, of afwezigheid van informatie en kennis. Wanneer informatie in voldoende mate aanwezig is, kunnen interpretaties onder actoren uiteenlopen. Hierdoor kan alsnog (inhoudelijke) onzekerheid ontstaan. Koppenjan en Klijn (2004:19) noemen in het kader hiervan *"the dialogues of deaf"* en *"counter expertise"*. In het eerste geval praten de verschillende partijen langs elkaar heen, terwijl in de twee situatie actoren elkaar via onderzoek proberen te betwisten. Dat kennis bij de bouw van



interorganisatorische samenwerkingsverbanden van groot belang is benadrukken onder anderen Agranoff & McGuire (1999), Reich (1991) en Pasternack & Viscio (1998).

Koppenjan en Klijn (2004:117) erkennen naast de inhoudelijke onzekerheid een vorm van onzekerheid die ingaat op institutionele elementen van samenwerking. Deze onzekerheid ontstaat in gevallen waarbij gemeenschappelijke instituties ontbreken. Voorbeelden hiervan zijn regels en taal. De eigen structuur en cultuur komen hiermee in het geding. In hun publicatie (2004) schrijven Koppenjan en Klijn tevens over een derde vorm van onzekerheid: strategische onzekerheid. Deze vorm gaat in op (onvoorstelbaar en oncontroleerbaar) gedrag bij het behalen van de individuele doelstellingen. Hierbij proberen actoren de eigen visie en belangen na te streven (Koppenjan en Klijn, 2004:47).

De Bruijn et al. (2008: 10) koppelen onzekerheid in een samenwerkingsverband aan de (on)gestructureerdheid van het probleem. Drie oorzaken liggen hier volgens hen aan ten grondslag. De eerste oorzaak is dat er geen objectieve informatie beschikbaar is. Een tweede oorzaak duidt op het ontbreken van consensus bij de probleempceptie. Er is in dit geval simpelweg geen eenstemmigheid over oplossing voor het probleem. De derde oorzaak voor de onzekerheid ligt in de sferen van de dynamiek op gebied van problemen en oplossingen.

Prins (2007) maakt op gebied van onzekerheid binnen samenwerkingsinitiatieven een onderscheid tussen:

- Complexiteit en onduidelijkheid over de *aard van de taak*.
- Ambigüiteit, turbulentie en complexiteit over de *context*;
- Emergentie binnen het *samenwerkingsproces*;
- Wederzijdse afhankelijkheid en diversiteit met betrekking tot *de onderlinge relaties*

Bij de vorming van interorganisatorische samenwerking in de zin van netwerken, stelt Suijs (1999) dat er geen wetenschappelijke feiten bestaan over dé beste manier van het vormen van een netwerk. Wel stelt Suijs (1999) dat bij de vorming een aantal valkuilen bestaan die zich doorgaans voordoen. Allereerst is het van belang over eensgezindheid te beschikken binnen de samenwerking. Doelen van, en de achterliggende gedachten over de samenwerking zijn zaken waarover duidelijkheid dient te bestaan. Een gemeenschappelijke doelstelling is echter niet bij alle samenwerkingsverbanden noodzakelijk. In beginstadia van samenwerkingstrajecten komt het voor dat een collectief doel er nog niet is. In dat geval zullen de betrokken actoren gedurende het proces alsnog op zoek te gaan naar gemeenschappelijke denkbeelden.

Naast belemmeringen in de zin van (gemeenschappelijke) doelstellingen, bestaat in de praktijk veel onzekerheid over betrokkenheid van actoren. De vraag wie uiteindelijk participeren in het arrangement is hierbij relevant. Tussen deze actoren heerst in veel gevallen een zekere spanning

betreffende belangenbehartiging. Hierbij gaat het om een tweeslag tussen het individuele en het collectief belang. Een ander "struikelblok" bij de vorming van een netwerk is het verschil in macht tussen de betreffende actoren. In veel gevallen zullen actoren niet gelijkwaardig zijn aan elkaar. De machtsverhoudingen tussen de actoren kunnen het evenwicht in het proces verstoren. Het te vormen samenwerkingsverband vergt veelal wat aanpassingsvermogen van de individuele actoren. Er ontstaat bijvoorbeeld een nieuwe cultuur of structuur die niet altijd samengaat met de oorspronkelijke eigen cultuur (Suijs, 1999).

Al met al benadrukken de auteurs die genoemd zijn veelal dezelfde soorten risico's. Zowel Koppenjan en Klijn (2004) als De Bruijn et al. (2008) maken een onderscheid tussen enerzijds risico's die ingaan op kennis en informatie, en anderzijds risico's met betrekking op consensus. Prins (2007) en Suijs (1999) noemen het ontbreken van consensus respectievelijk ambiguïteit en het ontbreken van eensgezindheid.

### *2.1.3 Succesfactoren bij arrangementen*

Naast verschillende faalfactoren benoemt Boonstra (2007) een aantal succesfactoren. Aandacht voor de organisatie van kennisuitwisseling en het maken van afspraken over financiële aspecten als kosten- en opbrengstenverdeling zijn hier expliciete voorbeelden van.

Over de gehele breedte gezien valt op dat investeren in vertrouwen en de samenwerking van essentieel belang zijn bij het aangaan van een samenwerkingsverband. Hierbij wordt verondersteld dat vertrouwen kan worden opgebouwd door persoonlijke contacten, de deling van betekenissen en beleving, en door een gezamenlijke probleemperceptie en aanpak daarvan. De signalering en waardering van verschillen en conflicten is daarbij van groot belang. Gray (1989) stelt dat het omgaan met de verschillende dé grote uitdaging vormt in een samenwerkingsverband.

Vertrouwen is niet alleen een voorwaarde voor succes; het is van een dergelijk groot belang dat het gezien kan worden als een randvoorwaarde voor samenwerking. Volgens Smith, Carroll, Ashford (1995) is vertrouwen een van de belangrijkste elementen bij samenwerking. Vertrouwen staat voor een *"stabiele verwachting met betrekking tot de intenties van andere actoren"* (Koppenjan en Klijn, 2004: 72). Koppenjan en Klijn koppelen allerlei voordelen van vertrouwen. Volgens hen verkleint vertrouwen de kans abrupt opportunistisch gedrag, stimuleert vertrouwen uitwisseling van informatie en innovatie en zorg wederzijds vertrouwen ervoor dat actoren sneller geneigd zijn te investeren. Nootenboom (1997:10) voegt hieraan toe dat gedrag niet beheerd kan worden door dwang en beloning, en dat vertrouwen dus een basisconditie voor samenwerking is. Powell (1990) benadrukt het belang van vertrouwen door te stellen dat het een van de belangrijkste elementen is binnen interorganisatorische samenwerking in een netwerk.

Vertrouwen kan echter ook betrekking hebben op het resultaat zelf. Zeker wanneer gebouwd wordt aan onvoorspelbare innovatie constructies is vertrouwen in het eindresultaat van ongekend belang (Parker & Vaidya, 2001). Arrangementbouw is te typeren als een dergelijk innovatief proces, waarbij partijen op voorhand minder zekerheid hebben over het eindresultaat. Juist daarom is vertrouwen in de uitkomst essentieel (Parker & Vaidya, 2001; Nootboom, 2002). Vertrouwen is relevant voor arrangementbouw omdat het belangrijker wordt in netwerken wanneer de complexiteit toeneemt (Klijn, Edelenbos & Steijn, 2010). Op basis van de literatuur is vertrouwen in dit onderzoek opgesplitst in vertrouwen in elkaar en vertrouwen in het arrangement zelf.

De kernboodschap betreffende de succesfactoren is volgens Boonstra (2007) dat tussentijdse evaluaties over de stand van zaken van groot belang zijn. Het gezamenlijk opstellen van doelen, en een gezamenlijk beeld van de winst(verdeling) is een tweede factor van essentieel belang (Boonstra, 2007: 29).

Logischerwijs gaan de risico's en de succesfactoren van arrangementen in op soortgelijke factoren. Evenals in de vorige paragraaf over risico's, worden in deze paragraaf kennis(uitwisseling) en eenstemmigheid over percepties als belangrijke factoren beschreven. Bij deze eenstemmigheid speelt vertrouwen een essentiële rol. Hiernaast stelt Boonstra (2007) dat het organiseren van tussentijdse evaluatie en het maken van afspraken van grote invloed zijn op het succes van een arrangement.

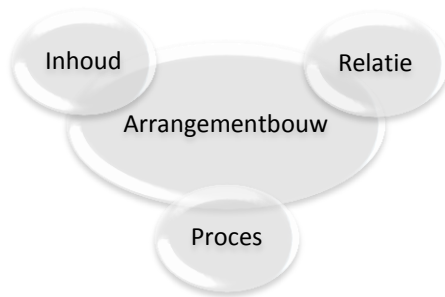
#### *2.1.4 Definiëring van arrangement*

In dit onderzoek is een arrangement gedefinieerd als een *institutionele afbakening van een interorganisatorische samenwerking met als doel om te kunnen functioneren in een complexe context, voortvloeiend uit een ontwerpproces en gecontinueerd door een managementproces*. De institutionele afbakening is erop gericht de interactie, die naarmate het ontwerpproces vordert steeds formeler wordt, te structureren. De totstandkoming van arrangementen vindt plaats in een turbulente en complexe omgeving. Het arrangement zorgt ervoor dat de voortgang wordt bevorderd en dat de collectiviteit tussen de partijen onderling wordt gestimuleerd en geformaliseerd. Door middel van een arrangement wordt een broedplaats gecreëerd voor samenwerking. Het dient ervoor om de kans van slagen van de samenwerking zo groot mogelijk te maken. Of, negatief geformuleerd, men probeert de risico's zoveel mogelijk in te perken (Van der Ham & Koppenjan, 2002:112).

## 2.2 Arrangementbouw

De vorige paragrafen gaan in op de achterliggende theorie over interorganisatorische samenwerking. Uiteindelijk is mede op basis hiervan een definitie gevormd voor het arrangement. De totstandkoming van dit arrangement is echter waar het in dit onderzoek om draait. In deze paragraaf is de definitie voor arrangementbouw gevormd en verder onder de loep genomen.

Bij arrangementbouw staan drie componenten centraal. Deze drie elementen kwamen in de literatuur over interorganisatorische samenwerking al impliciet naar voren en bepalen het succes van de arrangementbouw:



*Figuur 2: Centrale componenten arrangementbouw*

### 2.2.1 Definiëring van arrangementbouw

*Arrangementbouw is een samenhangende set activiteiten gericht op het inhoudelijk ontwerpen, het procesmatig en relationeel managen, en het op een integrale manier institutionaliseren (van beleid) van een afgebakende broedplaats voor interorganisatorische samenwerkingen.*

In deze definitie komen de inhoud, de relatie en het proces expliciet naar voren. Deze drie factoren komen veelvuldig terug in de theorie over interorganisatorische samenwerkingen. De relatie heeft betrekking op de onderlinge verhoudingen binnen het arrangement en bepaalt de mate van consensus gedurende het totstandkomingsproces. De inhoudelijke component gaat in op expertise, en dient te voldoen aan een aantal uitgangspunten:



*Figuur 3: Inhoudelijke basiselementen arrangement*

Hierbij geven de verschillende basiselementen die het arrangement vormen allen een andere institutionele wending waardoor het geheel bijdraagt aan de institutionele afbakening die het arrangement typeert:

Kernelement arrangement	Definiëring
Juridische deugdelijk	De constructie is wettelijke verantwoord en bakent dermate af zodat het bescherming biedt ten aanzien van het functioneren van het arrangement
Bestuurlijk passend	De constructie past bij de intensiteit en de functionaliteit van de samenwerking en belegt de verantwoordelijkheden op de juiste plaats zodat het is aan te merken als "good governance" <sup>1</sup>
Economische rentabiliteit	De constructie biedt voordeel en een evenwichtige en acceptabele verdeling van kosten en risico, en waarborgt daarmee continuïteit in de toekomst
Organisatorisch werkbaar	De constructie biedt een platform waarbinnen belangen van relevante partijen worden gewaarborgd en waar de doelen die gesteld zijn ten aanzien van de taakuitvoering realiseerbaar zijn

*Figuur 4: Definiëring inhoudelijke basiselementen arrangement*

Deze definiëringen zijn mede gebaseerd op wetenschappelijke literatuur van Van der Ham & Koppenjan (2002; 120) en Alter en Hage (1993:39). Zij stellen onder meer dat een interorganisatorische samenwerking afgebakend van de omgeving dient te zijn. Binnen het

<sup>1</sup> Good governance staat voor democratische uitgangspunten als participatie, rechtvaardigheid en gelijkheid (Rhodes, 2000; Van Kersbergen & Van Waarden, 2001)

arrangement dienen risico's en verantwoordelijkheden te worden gespreid. Daarnaast stellen zij dat een doelgerichte aanpak noodzakelijk is voor het slagen

Om ervoor te zorgen dat het arrangement slaagt kan de "arrangementbouwer" door middel van aansturing en begeleiding invloed uitoefenen om zodoende de risico's zo veel mogelijk in te perken. Dit is de procesmatige component van arrangementbouw. In dit aansturen en begeleiden kan een expliciete tweedeling gemaakt worden tussen het managen en het ontwerpen van het proces. In de volgende paragraaf is dieper ingegaan op dit onderscheid. Later in dit hoofdstuk zal blijken dat dit onderscheid vele raakvlakken kent met de tweedeling tussen project- en procesmanagement.

### *2.2.2 Ontwerpen en het managen van het arrangement*

Het bouwen van het arrangement kent veel raakvlakken met de theorievorming over procesmanagement. Hierbij gaat het aan de ene kant op het ontwerp van het proces, terwijl aan de andere kant de interactie binnen het proces moet worden gemanaged. Dit onderscheid kan worden getypeerd als het verschil tussen het procesontwerp en procesmanagement. Oftewel, het verschil tussen de procesarchitect en de procesmanager.

De procesarchitect gaat met name in op de inhoud en de vorm van de procesafspraken (Koppenjan en Klijn, 2004:193). De architect houdt zich dan ook meer dan de procesmanager bezig met het ontwerp van het proces. Om het mogelijk te maken dat partijen daadwerkelijk overgaan tot het gezamenlijk realiseren van het arrangement dient de procesarchitect ervoor te zorgen dat de randvoorwaarden aantrekkelijk zijn. Voldoende zekerheid over kennis is hier een goed voorbeeld van. Een andere belangrijke factor hierin is de bescherming van de verschillende individuele belangen (De Bruijn *et al.*, 2008:4). Kortom, de procesarchitect is er om aantrekkelijke procesafspraken te maken om het interactieproces een zo goed mogelijke structuur te geven. Echter, partijen moeten wel de toegevoegde waarde van het toetreden tot het arrangement inzien. Er moet een collectieve probleemperceptie bestaan waarin partijen erkennen dat samenwerking noodzakelijk is omdat actoren onafhankelijk van elkaar het probleem niet kunnen oplossen (Bekkers, 2007:92). Wanneer deze gedeelde perceptie ontbreekt, zal het proces volgens (De Bruin *et al.*, 2008:61) in een later stadium stokken. Oftewel, er moet bepaalde noodzaak worden ervaren om over te gaan tot samenwerking. Enerzijds een inhoudelijk noodzaak over het probleem, en anderzijds een procesmatige noodzaak voor het gezamenlijk oplossen van dit probleem. Deze noodzaak wordt "*sense of urgency*" genoemd (Kotter, 2009). Het is de taak van de procesarchitect om een inventarisatie te maken van de mate waarin dit aanwezig is. Een methode hiervoor is de actorenanalyse. De Bruin *et al.* (2008:64) stellen dat het vroegtijdig maken van

procesafspraken en het beoordelen van de mogelijke risico's de kans op mislukking verkleinen. Een voorwaarde voor deze procesafspraken is echter wel de aanwezigheid van "*sense of urgency*".

Als de structuur eenmaal is ingericht en het urgentiebesef is gecreëerd, dienen de actoren het gezamenlijk eens te worden alvorens wordt overgegaan tot een arrangement. De procesmanager brengt deze actoren bij elkaar en stimuleert partijen tot het maken van concrete procesafspraken om vervolgens de interactie zo goed mogelijk te kunnen managen. De taak van de procesmanager is volgens Koppenjan en Klijn (2004:186) het realiseren van noodzakelijke en gezamenlijke interactie tussen (van elkaar afhankelijke) actoren om uitkomsten te bewerkstelligen die voor elk van de actoren voordelen oplevert. Anders dan de procesarchitect richt de procesmanager zich voornamelijk op het proces. De procesmanager bewaakt de voortgang en fungeert als het ware als een onafhankelijke facilitator. Partijen worden aangemoedigd over te gaan tot een arrangement. Dit kan op verschillende manieren. Het wijzen op urgentie door bijvoorbeeld een verminderde kwetsbaarheid of het toedoen van (financiële) schaalvoordelen is daarbij een veelvoorkomende methode. Een van de belangrijkste voorwaarden waaronder de procesmanager kan functioneren is dat de procesmanager moet worden gezien als autoriteit en moet beschikken over de juiste en voldoende middelen en competenties (Lynn, 1981 in Koppenjan en Klijn, 2004:203). Door diplomatiek en integer te handelen, maar vooral door de autoriteit niet te misbruiken, moet de onafhankelijkheid worden gewaarborgd (De Bruijn *et al*, 2008:48).

Evenals de procesarchitect richt de procesmanager zich zowel op de inhoud (cognitie) als het proces (interactie). Het verschil tussen beiden is echter dat de procesarchitect meer focus heeft op het aanbrengen van de structuur waarin interactie kan plaatsvinden (inhoud), terwijl de procesmanager zich meer bezig houdt met de begeleiding van de interactie en de relatie.

### *2.2.3 Doel van het arrangement*

Drenth, Kok & Kokx (2008:59) stellen dat bij de bepaling van het doel verschillende factoren van belang zijn. Allereerst is het belangrijk de achtergrond in ogenschouw te nemen. Samenwerkingsverbanden kunnen ontstaan uit dwang, maar kunnen ook vrijblijvend tot stand komen. Het eerste geval kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van (veranderende) wet- en regelgeving. Naarmate het doel is bepaald en het proces vordert, is het van groot belang dat het doel gedurende het traject een aantal keer wordt gemonitord. Het evalueren van het doel kan belangrijk zijn om de ingezette koers voort te zetten. Een derde element bij het doel is de noodzakelijkheid van het arrangementen om het doel na te streven, oftewel is het arrangement de enige oplossing om de doelen te bereiken?

Het doel kan gaandeweg verschuiven of een eigen leven gaan lijden (Drenth, Kok & Kokx, 2008:59). Voor het resultaat is het vermijden van het verschuiven van de doelen essentieel. Als het resultaat bekend is kan worden getoetst of de doelen zijn nagestreefd, of dat de doelen in ieder geval kunnen worden bewerkstelligd.

#### 2.2.4 Fasen in het bouwproces

Het bouwproces kan worden opgeknipt in een aantal stadia. Vele theorieën veronderstellen dat samenwerkingsverbanden in verschillende stappen tot stand dienen te worden gebracht. Hierbij gaat het bijna bij alle soorten samenwerkingsverbanden om een soortgelijk indeling. Op basis van bevindingen van Gehre (1996), Mast & ten Bummeler (1994), en de Rynck & Verbelen (1996) kunnen drie fasen in het creëren van interorganisatorische samenwerkingsverbanden worden onderscheiden. Het oriënteren van de verschillende betrokken actoren begint in de fase die door de auteurs op verschillende manieren wordt aangeduid. Het besef van wederzijdse afhankelijkheid en erkenning begint in dit stadium te groeien. In deze fase is de "sense of urgency" van groot belang. Actoren moeten een zekere mate van noodzaak erkennen om tot een samenwerkingsverband over te gaan. De Bruijn et al. (2008:61) stellen dat het samenwerkingsverband succesvol kan zijn, indien alle actoren de noodzaak tot samenwerking erkennen.

Opeenvolgend aan deze eerste *verkennende* fase volgt de fase waarin de samenwerking vorm krijgt: de *vormgevingsfase*. Gemeenschappelijke doelen en taken worden expliciet gemaakt en structurele en culturele elementen worden duidelijk. Na deze fase, waarin verhoudingen concreet worden, worden in de *realisatiefase* de verschillende onderlinge belangen en verhoudingen op elkaar afgestemd. Gelijkwaardigheid is hierbij een belangrijke dimensie.

#### 2.2.5 Risico's bij arrangementbouw

Risico's bij arrangementbouw zijn lastig te duiden. Wat het risico precies is, is enkel te aan te wijzen wanneer betrokken actoren eenstemmig zijn over deze risico's. Oftewel, de normen en waarden die richtinggevend zijn voor de risico's komen overeen (Van der Ham & Koppenjan, 2002; 113). Een risico staat altijd in relatie tot een waarde waartegen dat risico wordt gemeten (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999;127). Het lastige is dat de mate waarin het risico aanwezig is niet objectief is vast te stellen. Wat voor de ene organisatie een risico is, kan voor de andere organisatie als normaal worden ervaren. Oftewel, risico is een relatief en subjectief begrip.

Risico's bij arrangementbouw kunnen betrekking hebben op verschillende factoren. Het kan bijvoorbeeld gaan om politieke, maatschappelijke, financiële, ruimtelijke, technische,



organisatorische, juridische of marktrisico's. Dit zijn enkele voorbeelden om te typeren dat risico's zich op vrijwel alle fronten kunnen voordoen. Om te bepalen waar risico's nu precies voor staan is het onderscheid tussen ambigüiteit en onzekerheid een bekende theorie. Ambigüiteit staat voor een gebrek of teveel aan interpretaties, terwijl onzekerheid duidt op een gebrek aan informatie (Van der Ham & Koppenjan, 2002; 113). Om enerzijds ambigüiteit aan te pakken, en anderzijds onzekerheid te verminderen zijn andere acties nodig. Onzekerheid is te verminderen door de oplossing te ontdekken, terwijl het bij ambigüiteit gaat om het construeren van een betekenisvol kader waarbinnen een oplossing kan worden gezocht (Kalders, 1998). De onderstaande figuur duidt de verschillen tussen beiden (Noordegraaf, 2000):

	Onzekerheid	Ambigüiteit
Basis definitie	Informatie tekort	Meerstemmigheid, dubbelzinnigheid
Operationele concepten	Risico, onzekerheid, onwetendheid	Verwarring, tegenstrijdigheid
Manieren van omgaan	Informatie verzamelen	(Gezamenlijk) betekenis verlenen

*Figuur 5: Typering van het risico*

Bij arrangementbouw wordt geprobeerd risico's in de beginstadia van het proces in te perken. Wanneer de constructie juridische deugt, bestuurlijk past, economisch rendabel, en organisatorisch werkbaar wordt de kans op risico's verkleind. Door dit in een vroeg stadium te formaliseren kunnen risico's van te voren worden ingeperkt. Toch kunnen deze "spelregels" leiden tot ambigüiteit, en zodoende leiden tot onzekerheid (Van der Ham & Koppenjan, 2002; 116). Gesteld wordt dat het opheffen van ambigüiteit het proces is omtrent de risicoconstructie. Het omgaan met onzekerheid is vervolgens het proces van risicoreductie. Volgens Huigen (1993) is het de kunst om juist die interpretaties geaccepteerd te krijgen die de meeste kans op succes bieden. Dit zijn dus interpretaties die onzekerheden met zich mee brengen die vervolgens zelf beheerst kunnen worden.

Risico's bij het bouwen van arrangementen kunnen getypeerd worden als een beleidsprobleem. Arrangementbouw is immers een vorm van beleidstotstandkoming. Hoppe (1989) maakt onderscheid tussen vier verschillende problemen die kunnen optreden bij het vormen van beleid, en in dit geval dus beleid voor een nieuw te vormen arrangementen.

Bij getemde problemen is relatief weinig sprake van risico's. Er is geen sprake van kennistekort, en men is eenduidig over de bestaande kennis. Daarnaast zijn de maatstaven voor de betrokken actoren gelijk. In het geval van een arrangement heerst er bijvoorbeeld veel draagvlak voor de doelstellingen van het arrangement. Bij (on)tembare kennisproblemen bestaat weinig zekerheid

over de beschikbare-, en de aard van de kennis. Daarentegen is wel sprake van een hoge mate van consensus over de maatstaven. In tegenstelling tot situaties waarbij sprake is van een (on)tembaar kennisprobleem is er bij (on)tembare normatieve problemen sprake van een hoge mate van zekerheid omtrent de kennis, terwijl er weinig sprake is van consensus over de maatstaven. In vergelijking met de hiervoor genoemde probleemindicaties is bij ontembare problemen het meest sprake van risico's. Het gaat hier om zogeheten "wicked problems". Hierbij bestaat onzekerheid op gebied van kennis en is de kans op consensus laag. Deze situatie brengt veel risico's met zich mee. Toch kunnen deze factoren ook leiden tot een toenemende mate van afhankelijkheid. Deze toenemende afhankelijkheid brengt vervolgens met zich mee dat partijen toenadering zoeken tot elkaar. De noodzaak tot samenwerking groeit. Hoogerwerf en Herweijer (2003:339) stellen dat de overheid steeds meer te maken krijgt met het feit dat zij verschillende taken niet meer zelfstandig kan uitvoeren. Horizontale samenwerkingsverbanden, waarbij hiërarchie op basis van horizontale relaties is gebaseerd, zijn hiervan het gevolg (Koppenjan en Klijn, 2004: 3).

		Zekerheid van kennis	
		Hoog	Laag
Consensus over Maatstaven	Hoog	Getemde problemen	(on)tembare kennisproblemen
	Laag	(on)tembare normatieve problemen	Ontembare problemen

*Figuur 6: Typering probleem (Hoogerwerf en Herweijer, 2003: 252 (Gebaseerd op Hoppe, 1989:11)*

## 2.3 Omgang met risico's

Risico's kunnen zich op diverse manieren en in verschillende frequenties voordoen. Om risico's zoveel mogelijk in te perken kan de arrangementbouwer risicomanagement hanteren. Hierbij gaat het om de inschatting en de constatering. Om tijdens het bouwproces de risico's zo veel mogelijk in te perken kan project- of procesmanagement worden gehanteerd. Risicomanagement verhoudt zich tot beiden doordat voorafgaand aan het proces de kans en het effect van het risico worden voorzien. De arrangementbouwer kan vervolgens het eigen handelen hierop afstemmen.

### 2.3.1 Risicomanagement

Risicomanagement kan gezien worden als een preventieve reactie. Het begrip risicomanagement wordt in de wetenschappelijke literatuur op verschillende manieren uiteengezet. Uit al deze begripsbepalingen wordt duidelijk dat het gaat om een duurzaam en gestructureerd proces waarbij het gaat om de identificatie van mogelijke gevaarlijke ontwikkelingen die het proces en de inhoud

kunnen beïnvloeden. De beoordeling en beheersing van de gevolgen die deze ontwikkelingen met zich meebrengen behoort tevens tot risicomanagement.

Twee risicobepalende elementen komen in vrijwel alle literatuur over risicomanagement terug: de mogelijkheid dat het risico zich voordoet en de gevolgen wanneer dit daadwerkelijk zo is. Onder anderen Claes (2004) en Charters (1999) stellen dat deze factoren centraal staan bij de bepaling van het risico:



Figuur 7: Bepaling van het risico

Duidelijk is dat het gaat om de kans dat een risico zich voordoet en de impact die het risico met zich meebrengt leidend zijn voor de beoordeling van een risico. Afhankelijk van deze twee factoren kan op een aantal manieren worden omgegaan met het betreffende risico. Als eerste kan het risico worden *voorkomen*. In dit geval wordt een van beide (of beide) factoren weggenomen. Zo kan bijvoorbeeld de kans dat het risico zich voordoet worden geminimaliseerd tot nul. Naast het voorkomen van het risico kan men ook het risico *verminderen*. Nu wordt niet een van beide factoren weggenomen, maar afgezwakt. In het geval van de kans wordt de kans dat het risico zich voordoet dus simpelweg verkleind. Een derde mogelijkheid is om het risico bij een ander weg te leggen. Met andere woorden, het risico wordt *uitbesteed*. De laatste optie is het *accepteren* van het risico. Dit is echter alleen van toepassing indien de kans of de gevolgen héél gering zijn.

Risico's roepen niet in alle gevallen om een systemische of gestructureerde managementmethode. Naast expliciet risicomanagement, waarbij dit wél aan de orde is, kunnen situaties ook worden gekenmerkt door spontaan handelen van de betreffende manager. In dit geval zit het risico weldegelijk in het hoofd maar is het niet per definitie noodzakelijk hier door middel van een gestructureerde methode op in te spelen. Impliciet risicomanagement komt bijvoorbeeld voor in situaties waar men op ad hoc basis en in kort tijdsbestek beslissingen dient te maken. Bij dergelijke situaties worden beslissingen in het veld genomen.

### 2.3.2 Procesmanagement en projectmanagement

Omgaan met ambiguïteit en onzekerheid vraagt zowel sturing op het gemeenschappelijk interpretatiekader, als de inhoudelijke ordening binnen dit gemeenschappelijk interpretatiekader. Oftewel, de reactie op risico's binnen arrangementbouw vraagt om zowel proces- als projectmanagement (Van der Ham & Koppenjan, 2002; 117). In veel wetenschappelijke literatuur

over complexe (ruimtelijke) projecten wordt deze tweedeling gemaakt (Gage & Mandell, 1990; Rhodes, 1997; Agranov & McGuire, 2001; Kickert et al., 1997). Beiden hebben een verschillend karakter en worden dan ook in een heel andere context gehanteerd. Het raakt het onderscheid tussen de procesarchitect en de procesmanager dat Koppenjan & Klijn (2004) maken op vele fronten. Zo gaat projectmanagement evenals de procesarchitect veelal in op inhoudelijk element. Daarnaast ligt de focus voornamelijk op de structuur, oftewel het ontwerp van het arrangement. De procesmanager legt de nadruk meer op het procesmatige element, en daarbij meer op de relatie. In het onderstaande schema staan de belangrijkste kenmerken tegenover elkaar weergegeven.

	Projectmanagement	Procesmanagement
Focus	Een inhoudelijke analyse van de problematiek. De focus ligt op een goed, inhoudelijk onderbouwd projectvoorstel.	Een analyse van de betrokken partijen, hun belangen, machtsmiddelen, opvattingen en onderlinge relaties. De focus ligt op de belangrijkste partijen en hoe je hen bij elkaar krijgt en houdt.
Kernelementontwerp	Een inhoudelijke oplossing voor de problematiek.	Een beschrijving van het proces dat moet leiden tot oplossing van de problematiek.
Draagvlak creëren	Door inhoud van het initiatief: het is zo goed dat het iedereen overtuigd.	Door het proces: de (relevante) partijen wordt invloed gegeven op de vormgeving van het initiatief, waardoor het aantrekkelijker wordt.
Omgaan met dynamiek	Door daadkracht: snelle en duidelijk besluitvorming, waardoor veranderende omstandigheden geen grip meer hebben op het initiatief.	Door het open houden van opties: voor actoren moet he initiatief aantrekkelijk zijn en blijven.
Communicatie	Is actoren vooral uitleggen en overtuigen van het plan en volgt na besluitvorming	Is een proces van overleggen en onderhandelen; besluitvorming is het resultaat hiervan.
Belangrijkste probleem	Uitkomst wordt in onvoldoende mate geaccepteerd.	Acceptatie van proces en procesregels kost tijd

*Figuur 8: Overzicht proces- en projectmanagement (Edelenbos, Klijn, Kort & Van Twist: 2007)*

Een van de belangrijkste verschillen tussen beiden is dat projectmanagement veelal wordt gehanteerd in een eenduidige situatie, waarbij zowel de problemen als stabiel kunnen worden aanschouwd. Juist deze context maakt projectmanagement mogelijk: voorafgaand aan het proces

wordt duidelijkheid over het eindproduct gegeven en er wordt gewerkt met concrete doelstellingen en een tijdpad. Daarnaast heersen duidelijke randvoorwaarden voor het proces.

Een ander belangrijk onderscheid tussen project- en procesmanagement is dat projectmanagement wordt gehanteerd in verschillende fasen. Projectmanagement is volgens zowel Meredith (2000) als Mantel (2005) gericht op de beheersing van deze fasen op basis van vijf factoren: inhoudelijke kwaliteit, kosten, tijd, organisatie en informatie. De verschillende fase eindigen steeds met een document met resultaten waarop de volgende fase wordt gebaseerd.

Duidelijk is dat tussen project- en procesmanagement een groot verschil heerst tussen de contexten waarin ze gehanteerd worden. Bij projectmanagement zijn de activiteiten veelal statisch van karakter, terwijl bij procesmanagement juist een dynamische omgeving heerst. Hierbij wordt uitgegaan van de dynamiek en complexiteit in belangen en perspectieven van vele actoren (Edelenbos, 2000; Teisman, 2001; Esselbrugge, 2003; De Bruijn e.a., 2004). Procesmanagement wordt gebruikt als problemen hardnekkig en ongestructureerd zijn als gevolg van onvoldoende informatie en afwezigheid van consensus over de te hanteren normen bij het probleem of de oplossing. Het is een voortdurend proces waarbij inbreng van eigen waarden en informatie kunnen leiden tot consensus (Klijn et al., 2007).

Volgens Klijn et al. (2007) levert procesmanagement meer op in termen van het proces én de inhoud, terwijl projectmanagement enkel leidt tot inhoudelijke resultaten. Sturing vindt bij projectmanagement meer plaats op de inhoud, terwijl de focus bij procesmanagement meer op het proces ligt. Daarbij maken zij de opmerking dat combinaties tussen beiden ook mogelijk zijn. Projectmanagement kan bijvoorbeeld nuttig zijn bepaalde stadia van processen waarin procesmanagement wordt gehanteerd.

Een ander belangrijk kenmerk dat beiden van elkaar onderscheidt is de focus op het enerzijds het scheiden, en anderzijds het verbinden van actoren. Op basis van deze discrepantie kent het onderscheid tussen project- en procesmanagement overeenkomsten met de tweedeling die Van der Ham & Koppenjan (2002;464) maken tussen risicovermijding en risicoaanvaarding. Bij dit onderscheid staat risicovermijding voor een "veilige" instelling waarbij zoveel mogelijk wordt vastgelegd en partijen zoveel mogelijk worden gescheiden. Risicoaanvaarding staat voor een werkwijze waarbij nadrukkelijk op zoek wordt gegaan naar verbinding. Ook toont het onderscheid tussen project- en procesmanagement opvallend veel gelijkenissen met het onderscheid tussen de procesarchitect en de procesmanager. Evenals de procesarchitect dient de projectmanager vooral de actoren te overtuigen van de toegevoegde waarde. Daarnaast ligt de focus nadrukkelijk op de inhoud en wordt het proces gekenmerkt door procesafspraken. De procesmanager focust zich daarentegen meer op de relatie en probeert het totstandkomingsproces te stimuleren.

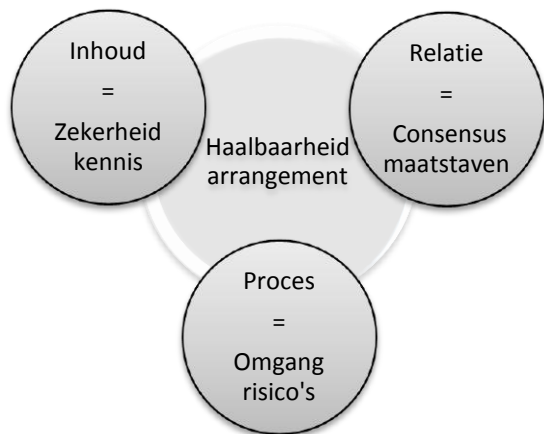
## 2.4 Operationalisatie

Alvorens is gekeken naar de empirie zijn de centrale begrippen uit het theoretisch kader in deze paragraaf ingekaderd en meetbaar gemaakt. In paragraaf 2.2 is beschreven dat de inhoud, het proces en de relatie centraal staan in dit onderzoek. Risico's kunnen zich voordoen op uiteenlopende facetten. Financiële en politieke risico's zijn hier enkele van. Om de meetbaarheid in dit onderzoek te bevorderen is onderscheid gemaakt tussen risico dat invloed heeft op de inhoud en risico dat invloed heeft op de relatie.

Risico's die invloed hebben op de inhoud zijn te meten aan de hand van de zekerheid over kennis. Risico's die invloed hebben op de relatie zijn te meten op basis van consensus over maatstaven. Om de zekerheid over kennis en de mate van consensus over maatstaven concreet te meten zijn verschillende indicatoren geselecteerd. Deze zijn beschreven de volgende paragrafen. Er is expliciet en weloverwogen gekozen om risico's te typeren op basis van deze twee tweedeling. De keuze is mede gebaseerd op het onderscheid tussen onzekerheid en ambiguïteit dat Noordegraaf maakt (2000).

Uit zowel de theorie als de praktijk blijkt dat interorganisatorische samenwerking veelal mislukt door toedoen van factoren die het bereiken van consensus negatief beïnvloeden. Dit is een vorm van ambiguïteit. De factoren die hieraan ten grondslag liggen komen in de volgende paragrafen aan bod. Alter en Hage (1993:39) benadrukken weliswaar de noodzaak aan expertise, maar zekerheid van kennis is niet iets waar het bij het creëren van interorganisatorische samenwerking in de praktijk expliciet aan lijkt te schorten. Arrangementbouw onderscheidt zich van het creëren van "normale samenwerking" door de hoge mate van complexiteit waardoor zekerheid over kennis bij arrangementbouw een niet te onderschatten noodzaak is. In termen van Noordegraaf (2000) is dit een vorm van onzekerheid. Koppenjan en Klijn (2004:117) gaan een stap verder en noemen risico's die betrekking hebben op informatie en kennis een vorm van inhoudelijke onzekerheid.

Om de omgang met risico's meetbaar te maken is gekozen voor een onderscheid tussen project- en procesmanagement. Beiden worden gehanteerd in een geheel andere context. Deze context kan bepaald worden op basis van de zekerheid over kennis en de consensus over maatstaven. In de onderstaande figuur is hetgeen in deze sub paragraaf beschreven visueel weergegeven.



*Figuur 9: Centrale componenten arrangementbouw*

#### *2.4.1 Variabele 1: risico's bij arrangementbouw*

Uit de theorie is gebleken dat vele verschillende risico's zich kunnen voordoen bij het bouwen van arrangement. Om een grens te trekken is besloten deze risico's onder te brengen in twee typeringingen. Interorganisatorische samenwerking loopt veelal mis bij het bereiken van consensus, zo blijkt uit de theorie. Wat arrangementbouw interessant maakt is de complexiteit. De constructies hebben vaak een ingewikkelde dimensie ten opzichte van standaard samenwerkingsverbanden. Juist de behoefte aan deze gecompliceerde constructies maakt uiteenlopende kennis bij de arrangementbouwer noodzakelijk.

In het theoretisch kader komt de tweedeling tussen enerzijds consensus en anderzijds kennis regelmatig voor. De theorie laat zien dat concrete risico's veelal onder de noemer van één van beiden getypeerd kunnen worden. Om het risico te typeren wordt daarom gebruik gemaakt van het onderscheid dat Hoppe (1989:11) maakt tussen de mate van consensus over de maatstaven en de zekerheid over de kennis. Naast Hoppe makten ook Koppenjan en Klijn (2004) en De Bruijn et al. (2008) ditzelfde onderscheid. Op basis van deze twee dimensies typeert hij het risico. De verschillende mogelijke typeringingen, zoals Hoppe die maakt, zijn eerder weergegeven in figuur zes.

De individuele risico's die kunnen optreden bij arrangementbouw worden in dit onderzoek uiteraard niet helemaal losgelaten. Om op een betrouwbare en consistente manier tot een indicatie van de situatie te komen, zijn voor beide begrippen een aantal indicatoren opgesteld. Het zijn risico's die in de praktijk van invloed zijn op de mate van beide maatstaven. Deze indicatoren zijn geselecteerd op basis van gesprekken met experts en empirische bevindingen. Wanneer de

indicatoren tot een bepaalde situatiebepaling volgens de theorie van Hoppe (1989:11) leiden, kan op basis van het theoretisch kader de verbinding worden gelegd met de, volgens de theorie, gewenste reactie.

Een theorie die overlappings kent met het model van Hoppe, is de risicobepaling volgens Noordegraaf (2000). Hierbij wordt risico's getypeerd als een vorm van onzekerheid of ambiguïteit. Het onderscheid is eerder beschreven en is weergegeven in figuur vijf.

Wanneer beide modellen met elkaar worden gecombineerd ontstaat een situatie, waarbij aan elke probleemindicatie van Hoppe (1989) een indicering van het risico volgens Noordegraaf (2000) kan worden gekoppeld. Indien zowel de zekerheid van kennis, als de consensus over maatstaven hoog is zal er geen risico zijn. In alle andere gevallen is sprake van een risico is de zin van onzekerheid en/of ambiguïteit.

De koppeling tussen de theorieën van Hoppe en Noordegraaf is een weloverwogen keuze. Omdat de reactie op de risico's een tweede belangrijke factor is in dit onderzoek is gekozen om de theorie van Noordegraaf als "tussenstap" te laten fungeren die uiteindelijk leidt naar een koppeling met de reactie. Daarbij geldt de theorie als extra "controlemechanisme" om de huidige context te kunnen typeren. In de onderstaande figuur is de combinatie van beide theorieën schematisch weergegeven:

		Zekerheid van kennis	
		Hoog	Laag
Consensus over Maatstaven	Hoog		Onzekerheid
	Laag	Ambiguïteit	Ambiguïteit / Onzekerheid

*Figuur 10: Typering risico (Noordegraaf, 2000) gecombineerd met typering probleem (Hoogerwerf en Herweijer, 2003: 252 (Gebaseerd op Hoppe, 1989:11)*

Situatie één wordt getypeerd door een context waarin de consensus over de maatstaven laag is. Er heerst meerstemmigheid over het probleem en/of de oplossing. In de tweede situatie heerst weinig zekerheid over de kennis. Dit kan onder meer voorkomen wanneer sprake is van een informatietekort zoals door Noordegraaf (2000) gekarakteriseerd. De derde situatie duidt op een combinatie van beiden. Dit kenmerkt de complexe situaties, de "wicked problems".

Om de betreffende situatie in te kunnen schatten aan de hand van de twee begrippen uit het overzicht van Hoppe (1989:11), zijn in onderstaande figuren een de indicatoren opgesteld die de mate van consensus en kennis in de empirie meten. Deze meting wordt gedaan met behulp van de Likertschaal. De indicatoren zijn zoals eerder in deze paragraaf beschreven, opgesteld op basis van gesprekken met experts én op basis van literatuur van onder andere Suijs (1999), Prins (2007), De Bruijn et al. (2008), Koppenjan & Klijn (2004), Boonstra (2007) en Arts et al. (2001).



Begrip: Consensus over maatstaven	
Betekenis: Mate van relationele eenstemmigheid binnen arrangement	
Indicatoren	
Vertrouwen tussen de actoren	
Vertrouwen in het eindresultaat	
Eenstemmigheid tussen bestuurlijke en ambtelijke bezetting	
Collectieve probleem- en oplossingsperceptie	
Erkenning van nut en noodzaak ten opzichte van het arrangement (integraal)	
Intrinsieke motivatie ten opzichte van het arrangement (integraal)	
Vastlegging spelregels in afspraken voorafgaand aan het proces	
Mate van relationele eenstemmigheid binnen arrangement	

*Figuur 11: Operationalisatie consensus over maatstaven*

Begrip: Zekerheid over kennis	
Betekenis: Mate van aanwezigheid van <i>inhoudelijk</i> kennis in arrangement	
Indicatoren	Definiëring
Juridische deugdelijk	De constructie is wettelijke verantwoord en bakent dermate af zodat het bescherming biedt ten aanzien van het functioneren van het arrangement
Bestuurlijk passend	De constructie past bij de intensiteit en de functionaliteit van de samenwerking en belegt de verantwoordelijkheden op de juiste plaats zodat het is aan te merken als "good governance"
Economische rentabiliteit	De constructie biedt voordeel en een evenwichtige en acceptabele verdeling van kosten en risico, en waarborgt daarmee continuïteit in de toekomst
Organisatorisch werkbaar	De constructie biedt een platform waarbinnen belangen van relevante partijen worden gewaarborgd en waar de doelen die gesteld zijn ten aanzien van de taakuitvoering realiseerbaar zijn

*Figuur 12: Operationalisatie zekerheid over kennis*

De waarden opgenomen in de bovenstaande schema's hebben een betekenis waarbij één staat voor volkomen afwezig en de tien staat voor volkomen aanwezig. Belangrijk bij deze indicatoren is dat dit risico's betreffen die veel voorkomen bij arrangementbouw. Het is geen blauwdruk, aangezien arrangementbouw bestaat uit meerdere fasen waarbij iedere fase een andere relevantie heeft ten aanzien van de risico's.

#### 2.4.2 Variabele 2: omgang met risico's bij arrangement

Evenals risico's bij arrangementbouw kunnen reacties op risico's nogal uiteenlopen. In dit onderzoek is gekozen om de omgang met risico te typeren aan de hand van het onderscheid tussen project- en procesmanagement.

Zoals in het theoretisch kader is verwoord is een van de grote verschillen waarop dit onderscheid is gebaseerd, het feit dat projectmanagement wordt gebruikt in stabiele situaties waarbij de actoren relatief eens zijn over de maatstaven. Bij projectmanagement ligt de focus op de inhoud, en speelt kennis dus een belangrijke rol. Procesmanagement wordt daarentegen veelal gehanteerd in situaties die gekenmerkt worden door dubbelzinnigheid onder de actoren. In deze toestanden bestaat weinig consensus over de maatstaven. Er heersen verschillende waarden en percepties over het probleem of de oplossing, en de arrangementbouwer focust zich nadrukkelijk op het proces.

Met de bovenstaande veronderstellingen wordt duidelijk dat de typering van de risico's veel aansluiting hebben bij de context die hantering van project- of procesmanagement vergen. Op basis van de theorie is deze causaliteit in de onderstaande figuur schematisch weergegeven.

		Zekerheid van kennis	
		Hoog	Laag
Consensus over Maatstaven	Hoog	Projectmanagement	Projectmanagement
	Laag	Procesmanagement	Procesmanagement

Figuur 13: Omgang met risico's

Over de beste reactie in gevallen wanneer zowel de consensus over de maatstaven (ambiguïteit) en de zekerheid van kennis laag zijn, geven Edelenbos, Klijn, Kort & Van Twist (2007) uitsluitel. Volgens hen fungeert procesmanagement dan het beste.

Om te onderzoeken of in de cases ook daadwerkelijk de geschikte reactie heeft plaatsgevonden, dienen project- en procesmanagement meetbaar te worden gemaakt. In dit onderzoek is dit gedaan aan de hand van vier verschillende indicatoren. Binnen deze indicatoren zijn vier managementdilemma's opgesteld die vervolgens wijzen op project- of procesmanagement:

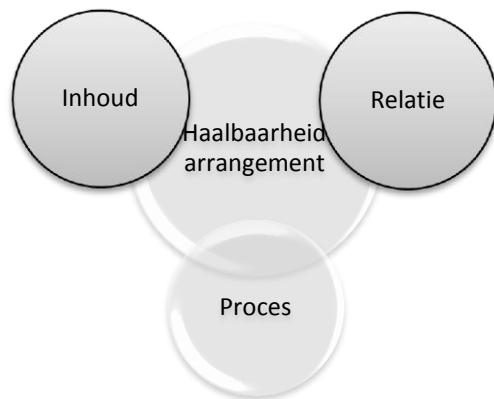
Projectmanagement		Procesmanagement		Projectmanagement		Procesmanagement	
Omgang met partijen				Managementstijl			
Op afstand	Betrokken	Focus op structuur (resultaat)	Focus op relatie				
Top-down	Bottom-up	Intern gericht	Extern gericht				
Geslotenheid naar omgeving	Openheid naar omgeving	Reactief	Proactief				
Autocratie	Participatief	Vasthoudend	Flexibel				
Strategische oriëntatie				Procesdynamica			
Daadkracht	Draagvlak	Focus op inhoud	Focus op proces				
Gescheiden (risico vermijden)	Verbinden (risico aanvaarden)	Tussentijdse resultaten	Continu proces				
Contracten	Vertrouwen	Voortgang	Zorgvuldigheid				
Doel	Doel zoekend	Fasering	Incrementeel				

*Figuur 14: Managementdilemma's project- en procesbenadering (Mede gebaseerd op Edelenbos, Klijn, Kort & Van Twist, 2007)*

#### 2.4.3 Bruikbaarheid en toepassing

In de operationalisatie zijn beide variabelen meetbaar gemaakt. Daarmee is de analytische afbakening echter nog niet compleet. In deze paragraaf is het veronderstelde verband en de toepasbaarheid in de empirie uiteengezet.

In de operationalisatie is allereerst de mate van consensus over maatstaven en de zekerheid over kennis geïndiceerd. Dit is gedaan aan de hand van de indicatoren uit figuur 11 en 12. Deze indicatoren slaan op enerzijds de inhoud van het arrangement (zekerheid over kennis), en anderzijds op relationele factoren (consensus over maatstaven). Het resultaat van deze indicatie is de bepaling van het risico. Teruggekoppeld op de drie basiscomponenten in dit onderzoek ziet de situatie er dan als volgt uit:



*Figuur 15: Situatieschets onderzoek*

Naar aanleiding van deze indicatie kan de koppeling met de theorie van Noordegraaf (2000) worden gemaakt: het risico kan worden aangemerkt als een vorm van onzekerheid of ambiguïteit. Op basis hiervan ontstaat volgens de theorie een manier hoe met dit risico moet worden omgegaan, project- of procesmanagement. Gebaseerd op de bovenstaande figuur gaat het hier dus om de component proces. Dit is de uitkomst van de analyse. Om in de empirie na te gaan hoe het proces daadwerkelijk is verlopen zijn zestien managementdilemma's opgesteld die project-, en procesmanagement typeren.

### 3. Methodologie

Zoals in de probleemstelling is verwoord, kent het onderzoek enerzijds een descriptief-, en anderzijds een prescriptief karakter. Op basis van de vraagstelling is gekozen voor een *kwalitatief* onderzoek. De keuze voor een kwalitatief onderzoek is gebaseerd op het feit dat deze veelal worden uitgevoerd volgens het naturalistische paradigma. Dit wil zeggen dat onderzoek gedaan wordt in de natuurlijke omgeving waarbij de betekenissen afgeleid uit het onderzoek, specifiek voor een bepaalde situatie dienen (Everaert & van Peet, 2006: 16). Dit past in principe in de lijn van de holistische benadering waarbij gebeurtenissen in het geheel moeten worden onderzocht ('t Hart et al., 1998: 103). Daarnaast hebben kwalitatieve onderzoeken vaak, meer dan kwantitatieve onderzoeken, betrekking op de invloed van processen. Dit is iets dat centraal komt te staan in dit onderzoek.

Everaert & van Peet (2006) stellen dat kwalitatief onderzoek volgens velen in essentie een inductief proces is, waarbij vanuit een expliciete context naar een integrale conclusie wordt toegewerkt. De methode die in dit onderzoek wordt gebruikt haakt hier deels op in. Van Thiel (2007:48) typeert inductief onderzoek als het afleiden van theoretische veronderstellingen (axioma's) uit empirische onderzoeksgegevens om tot nieuwe theorievorming te komen. Theorie wordt dus gemodelleerd. In principe is dit geen puur inductief onderzoek omdat vooraf wel al informatie bekend is over het onderzoeksonderwerp. Er wordt niet opnieuw gezocht naar de juiste theorie. Door de eigen ervaringen en observaties is er voorafgaand aan het onderzoek een beeld ontstaan over de mogelijke uitkomsten van het onderzoek. Wat dat betreft wijst het meer op deductief onderzoek. Dit type is meer sturende in de opzet (Robson, 2002 [ontleend aan Van Thiel, 2007:65]).

### 3.1 Strategieën, methoden en technieken

In de volgende figuur zijn de vier gangbare onderzoeksstrategieën weergegeven die van toepassing zijn bij het uitvoeren van bestuurskundig onderzoek.

Strategie	Probleemstelling	Aantal eenheden	Aantal variabelen
<b>Experiment</b>	Verklaren, toetsen, evalueren	Gering	Gering
<b>Enquête</b>	Beschrijven, toetsen, diagnose	Groot	Groot
<b>Gevalsstudie</b>	Verkennen, beschrijven, diagnose, ontwerp, evaluatie	Gering	Groot
<b>Bestaand materiaal</b>	Alle	Variërend	Variërend

Figuur 16: Kenmerken van vier onderzoeksstrategieën (Van Thiel, 2007: 67 (Deels ontleend aan: Swanborn, 1981: 276))

Gekozen is een combinatie te maken tussen de gevalsstudie, bestaand materiaal en de enquête. De onderzoeksstrategie van bestaand materiaal wordt in de praktijk veelal gebruikt in combinatie met de gevalsstudie. De kennis die verworven is uit de meta-analyse kan worden gebruikt bij het opstellen van de interviews. (Van Thiel, 2007: 119). Om de betrouwbaarheid en validiteit te vergroten is hiernaast gekozen een enquête af te nemen.

#### 3.1.1 Bestaand materiaal

De eerste methode die is gehanteerd is inhoudsanalyse. Hierbij bestudeert de onderzoeker de inhoud van bestaand materiaal (Van Thiel, 2007: 121). De databronnen die zijn gebruikt zijn adviesrapporten die betrekking hebben op de vier geselecteerde arrangementen binnen de portefeuille van Berenschot. Berenschot kent een grote en brede opdrachtenportefeuille. Onderzoeksrapporten zijn daarbij via interne kanalen relatief gemakkelijk te raadplegen. Deze vorm van deskresearch is efficiënt en voordelig en heeft geen storende werking op de onderzoekssituatie (Van Thiel, 2007: 115).

#### 3.1.2 Gevalsstudie

De gevalsstudie is volgens Hakvoort (1996) voornamelijk geschikt voor onderzoek waarbij 'hoe-' en 'waaromvragen' centraal staan, en waarbij het vinden van verklaringen van groot belang is. Gevalsstudies zijn een effectieve en efficiënte aanvulling op de analyse op basis van bestaand materiaal. Dit zijn de voornaamste redenen waarom in dit onderzoek is gekozen voor deze strategie.

De onderzoeksmethode die hierbij is gehanteerd is het *interview*. De reden achter deze keuze is de beschikbaarheid van experts binnen Berenschot, die persoonlijk betrokken zijn geweest bij de

casus uit de meta-analyse. Het afnemen van interviews is daarnaast een flexibele methode om aan diepere en duidelijkere achtergrondinformatie te komen. Waar nodig kunnen aanvullende vragen worden gesteld (Van Thiel, 2007: 106).

De techniek die is gehanteerd is de interviewtechniek volgens de narratieve methode. Hier draait het om de identificatie en analyse van verhalen die mensen vertellen. Door middel van een ongestructureerd interview is de respondent zoveel mogelijk aan het woord gelaten om zodoende zo veel mogelijk informatie te achterhalen. Door de verhalen van de verschillende personen te vergelijken kan een nieuw, samengesteld verhaal worden geconstrueerd (Van Thiel, 2007: 122). In het onderzoek staan vier cases centraal die dieper worden beschouwd. De gevalsstudie komt dus neer op een "multiple casestudy" waarbij homogene cases zijn geanalyseerd. De interviews zijn individueel afgenomen. De rol van de verschillende respondenten in het onderzoek is beschreven in de bijlagen.

Naast de bestudering van vier cases zijn een aantal experts met ervaring met arrangementbouw geïnterviewd. Deze interviews dienen ter verdieping, dan wel ter verbreding.

### *3.1.3 Enquête*

De informatie die voortkomt uit de interviews is in eerste instantie geïnventariseerd en globaal geanalyseerd. Om de betrouwbaarheid van de analyse te vergroten is mede op basis van deze informatie een enquête afgenomen onder alle arrangementbouwers die betrokken waren bij het proces. Dit zijn in bijna alle cases drie adviseurs van Berenschot. De methode die is gehanteerd is de schriftelijke vragenlijst. Dit is een lijst met overwogen gesloten vragen (Van Thiel, 2007:85). De vragenlijst dient ter vergroting van de standaardisatie (Fowler, 2002) van de onderzoeksdata.

### *3.1.4 Observatie*

Berenschot is momenteel bezig met de opbouw van een expertisecentrum waarin arrangementbouw centraal staat. Tijdens de afstudeerstage heb ik meerdere interne sessies bijgewoond, waardoor ik optimaal gebruik heb kunnen maken van de expertise die binnen de organisatie aanwezig is. Deze bijeenkomsten kunnen getypeerd worden als focusgroepen. Om meer kwalitatieve data te verzamelen en verschillende perspectieven achter bepaalde meningen te horen, is dit een efficiënte en open methode om dit te bereiken. Een focusgroep is een gestructureerde discussie onder een kleine groep stakeholders, begeleid door een ervaren gespreksleider. De methode is ontworpen om informatie te verkrijgen over de voorkeuren en waarden van (uiteenlopende) mensen met betrekking tot een bepaald onderwerp en om te kunnen verklaren waarom ze die mening hebben (Steyaert & Lisoir, 2006:135). De deelnemers aan

deze focusgroepen bestaan uit (ervarings)deskundigen op het gebied van het realiseren van arrangementen. In tegelstelling tot de individuele interviews zal in deze sessies minder nadruk worden gelegd op het verzamelen van individueel vergelijkbare data. Het verkrijgen van overzicht ter exploratie op het onderwerp heeft prioriteit (Swanborn, 1994).

Naast deze groepsessies heb ik verschillende interviews bijgewoond met adviseurs die betrokken zijn geweest bij de bouw van arrangementen. Deze interviews hebben een ander doeleinde dan dit onderzoek, maar kennen veel raakvlakken met deze thematiek. Gedurende het onderzoek heb ik dus ook mijn eigen waarneming gebruikt om tot bepaalde conclusies te komen (Van Thiel, 2007: 79). In de vorm van participatieve observatie, waarbij de onderzoeker veelal contact heeft met de onderzoekseenheden, is veel relevante en bruikbare informatie beschikbaar gekomen. Om zo veel mogelijk tot gedetailleerde informatie te komen heb ik hierbij zo open mogelijk opgesteld (Van Thiel, 2007: 81).

### **3.2 Betrouwbaarheid en validiteit**

Het onderzoek is kwalitatief van aard. De navolgbaarheid (betrouwbaarheid) en de geloofwaardigheid (validiteit) dienen gewaarborgd te worden. Bij de onderzoeksstrategie waarbij *bestaand materiaal* de leidraad vormt, is het van belang dat in het bijzonder gelet wordt op de volgende factoren:

- Context van het rapport; tijd en plaats (Van Thiel, 2007: 118 uit [Wester & Peters, 2004: 71]).
- Kwaliteit van het materiaal: zorgvuldigheid en archivering (Van Thiel, 2007: 118 uit [Babbie, 1992: 335]).
- Aard van de producent: positie en belangen (Van Thiel, 2007: 118 uit [Baarda et al., 2001: 158]).

Deze drie factoren zijn bij de hantering van de onderzoeksstrategie expliciet in ogenschouw genomen. Het materiaal dat is gebruikt is in sommige gevallen gedateerd. Bij deze gevallen is samen met de adviseurs gekeken naar de relevantie. Ook de kwaliteit het materiaal en de aard van de producent zijn afgewogen voor de analyse. Samen met de adviseurs is het materiaal nagelopen waarbij de focus lag op de vraag hoe de rapporten in de praktijk zijn toegepast. Het voordeel van de inhoudsanalyse zoals deze uitgevoerd wordt, is dat het gebaseerd is op een groter aantal onderzoeken dus meer geldigheid (externe validiteit) en betrouwbaarheid (representativiteit) met zich meebrengt.

Naast de inhoudsanalyse is een gevalsstudie gehanteerd. Een meerwaarde van de gevalsstudie is dat relatief veel empirische informatie uit de rapporten te verkrijgen is. Door de narratieve



interviewmethode te hanteren is getracht zoveel mogelijk informatie te verzamelen over het onderzoeksobject. Bij de selectie van de respondenten is advies ingewonnen bij experts. Ondanks het ongestructureerde karakter van de interviews, is geprobeerd de gespreksonderwerpen zoveel mogelijk te koppelen aan het achterliggende theoretisch kader. Om de objectiviteit te behouden is hiermee zo min mogelijk gestuurd.

Omdat de interviews op een narratieve en ongestructureerde wijze zijn afgenomen, zijn deze gesprekken niet volledig stuurbaar (Van Thiel, 2007:107). Met andere woorden, de informatie verkregen uit de interviews is niet vergelijkbaar. Om de data te standaardiseren is gekozen schriftelijke vragenlijsten voor te leggen aan de arrangementbouwers. De standaardisatie van data draagt bij aan de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. De enquête is voorafgaand voorgelegd aan experts. Daarnaast zijn controlevariabelen gehanteerd om de betrouwbaarheid te garanderen.

Doordat naast de hiervoor beschreven strategieën observaties zijn gebruikt ten behoeve van het onderzoek, bestaat de mogelijkheid dat de betrouwbaarheid en validiteit in het gedrang komen. Van de Sande (2001) wijst op twee verschillende risico's: selectiviteit en subjectiviteit. Door meerdere observaties in het onderzoek mee te nemen is getracht deze risico's in te perken. Doordat deze factoren voornamelijk bij het beschrijven van de cases van groot belang zijn, is er bewust gekozen om de beschrijvingen achteraf voor te leggen aan de betrokken arrangementbouwers.

Omdat verschillende strategieën worden gehanteerd, is sprake van triangulatie. Er is aan de hand van meer dan één methode onderzoek gedaan wat ervoor zorgt dat de validiteit (juistheid) is gewaarborgd. Daarnaast is triangulatie van toepassing omdat meerdere cases zijn onderzocht. Dit bevordert de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

## 4. Casebeschrijvingen

De arrangementen die centraal staan in het onderzoek hebben allen betrekking op een soortgelijke casus, alleen steeds in een andere context. Deze keuze is bewust gemaakt omdat op deze manier verschillende eenheden worden onderzocht waarbij het onderzoeksfenomeen onveranderd blijft. Om de cases vergelijkbaar te maken zijn voorafgaand aan het onderzoek verschillende voorwaarden gesteld. Het arrangement moet ten eerste uit minstens twee verschillende (publieke) partijen bestaan. Daarnaast dient het arrangement operationeel te zijn. Ten derde moet in deze cases Berenschot aan de basis van de vorming van het arrangement staan. Op deze manier is de benodigde informatie gemakkelijker te achterhalen en kan een beter inzicht worden verkregen in het bouwproces. Het gaat hier om een specifiek onderwerp. Dit draagt ertoe bij dat het belang van selectie van de juiste databronnen groot is. Databronnen die worden geraadpleegd worden in overleg met de betreffende adviseurs geselecteerd.

In dit hoofdstuk wordt allereerst per arrangement kort uiteengezet wat de aanleiding van de bouw van de verschillende arrangementen is geweest. Hier opvolgend volgt per case een empirische beschrijving van het bouwproces waarin de risico's bij de bouw van de betreffende arrangementen centraal staan. De indeling van deze empirische beschrijving geschiedt op basis van drie verschillende fasen die bij arrangementbouw kunnen worden onderscheiden. Na de beschrijving van de bouw van het arrangement wordt het arrangement ten slotte beschreven aan de hand van de vier inhoudelijke componenten voor arrangementen. Deze zijn gedefinieerd in het derde hoofdstuk.

### 4.1 Ingenieursbureau Dordrecht en Zwijndrecht

In 2005 heeft Berenschot als procesmanager gefungeerd ten behoeve van de bouw van het Ingenieursbureau Drechtsteden (IBD). Een jaar eerder had Berenschot een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheid tot structurele samenwerking tussen de ingenieursbureaus van de gemeente Dordrecht en Zwijndrecht. Voor die tijd werkten beide ingenieursbureaus al jaren op ad hoc basis samen. Naar aanleiding van de groeiende regionale markt, waarbij het aantal gemeentelijk overstijgende projecten aanzienlijk steeg, ontstond bij beiden de behoefte tot een structurele samenwerking.

In de zomer van 2003 verrichtten de gemeenten hiervoor intern onderzoek. Uiteindelijk besloten zij Berenschot te vragen om een mogelijke structurele samenwerking verder onder de loep te nemen. Naar aanleiding van dit onderzoek concludeerde Berenschot dat samenwerking vanuit zowel het ingenieursbureau Dordrecht als vanuit het ingenieursbureau Zwijndrecht wenselijk is. De

belangrijkste reden was dat de schaal van de twee afzonderlijke ingenieurbureaus te gering was om aan het groeiend aantal omvangrijke complexe vraagstukken te kunnen voldoen.

Mede op basis van deze conclusie ondertekenden de betrokken wethouders op 29 april 2005 een intentieverklaring. Zij spraken daarbij de ambitie uit alle ingenieurs- en beheertaken op streefdatum 1 januari 2006 uit te voeren vanuit een door de twee gemeenten gezamenlijk op te richten en in stand te houden Raadgevend Ingenieurbureau.

Bijzonder aan het IBD is dat de organisatie valt onder de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GRD), welke vanaf begin 2006 van kracht is. Met de GRD geven deelnemende gemeenten toestemming voor een gezamenlijke uitvoering van verschillende taken door één of meer van de participerende gemeenten

Naast het IBD kent de GRD vijf andere dochters. Het Bureau Drechtsteden fungeert allereerst als proces- en programmabureau. De tweede dochterorganisatie, Gemeentebelastingen Drechtsteden, zorgt voor gezamenlijke heffing en inning van diverse belastingen. Het Onderzoekscentrum Drechtsteden verricht diverse onderzoeken voor de gemeenten en andere dienstonderdelen die deelnemen aan de gemeenschappelijke regeling. De Sociale Dienst Drechtsteden voert hoofdzakelijk de WWB (Wet Werk en Bijstand) en de WMO individuele voorzieningen (Wet Maatschappelijke Ondersteuning) uit. De laatste dochterorganisatie binnen de GRD is het SCD. Dit arrangement maakt deel uit van dit onderzoek en wordt later in dit hoofdstuk beschreven.

Het bestuur van de GRD bestaat uit enerzijds een Drechtraad en anderzijds een Drechtstedenbestuur. Hierbij fungeert de Drechtraad als het algemeen bestuur en het Drechtstedenbestuur als het dagelijks bestuur. In dit dagelijks bestuur zijn alle gemeenten vertegenwoordigd. Het neemt besluiten over voorgestelde regionale projecten en beleidsplannen. Deze plannen en projecten moeten echter wel passen binnen het door de Drechtraad vastgestelde kader. Indien dit niet het geval is, neemt de Drechtraad zelf het betreffende besluit.

Om alle strategische processen goed en in onderlinge samenhang in kaart te brengen, heeft het Drechtstedenbestuur een ontwikkelingsprogramma op lange termijn uitgebracht. Dit document fungeerde als het strategisch kader voor Dordrecht en de Drechtsteden voor de periode 2005 - 2009. Hierin is onder meer geregeld dat een regionaal investeringsfonds opgericht is waar de deelnemende gemeenten 30 miljoen euro storten en de provincie, via programma's vijftien miljoen euro bijdraagt. Daarnaast wordt via de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Drechtsteden (ROM-D) tien miljoen euro geïnvesteerd. Het ontwikkelingsprogramma heeft geleid tot een complexe regionale bouwopgave waaraan onder meer het Ingenieurbureau een bijdrage heeft geleverd.

#### *4.1.1 De arrangementebouw*

Naast het Ingenieursbureau werden tijdens de bouw van het arrangement meerdere samenwerkingsconstructies gebouwd binnen de netwerkorganisatie Drechtsteden. De belangrijkste actoren binnen het Ingenieursbureau, de gemeenten Dordrecht en Zwijndrecht, speelden ook in die andere arrangementen een voorname rol.

#### *Verkennde fase*

Om het proces structureel te organiseren werd in de verkennende fase een stuurgroep gevormd waarin betrokken wethouders, beide gemeentedirecteuren en de onafhankelijke procesmanager zitting hadden. Daarnaast werd een projectteam gevormd en werden deskundigenpoules opgezet. De inhoudelijke, secretariële en logistieke ondersteuning kwam vanuit het arrangement zelf.

Voorafgaand aan het bouwproces heerste volgens de betrokkenen weinig eensgezindheid over de toekomst. Volgens de directeur van het bureau bestond geen eenduidigheid tussen de actoren. Doordat het personeel en de ondernemingsraad tegenwerkte, werd het aanvankelijke plan in een vroeg stadium gewijzigd. In eerste instantie wilde de beleidsbepalers dat het Ingenieursbureau de private markt zou betreden. Door de tegenwerking van het personeel kregen deze plannen echter geen vervolg. Een alternatief werd gevonden in de zin van het huidige Ingenieursbureau. Men bleef echter op twee gedachten leven. Volgens de directeur van het Ingenieursbureau was het daarom goed geweest voorafgaand aan het proces expliciete afspraken te maken. Hij benadrukt dat in dit soort processen risicomangement van groot belang is. "Van te voren een inschatting maken van de mogelijke risico's kan het proces positief beïnvloeden. Processen als deze zijn goed te vergelijken met fysieke projecten waar dit zeer gangbaar is."

Het grootste risico bij de totstandkoming van het IBD was volgens de actoren het ontbreken van wil en vertrouwen bij het personeel. De medezeggenschap, in de zin van de ondernemingsraad wilde garanties voor de toekomst. Waar de bestuurders gemotiveerd waren over het arrangement, werkten ambtenaren vanaf het begin tegen. Tussen bestuurders en ambtenaren onderling heerste een duidelijke discrepantie over de toekomstplannen.

Deze kloof bestond ook tussen de gemeenten onderling. Voor de kleinere gemeente, Zwijndrecht, bood de samenwerking meer voordelen. Zwijndrecht kon aansluiten bij een groter geheel waardoor schaalvoordelen zich aandienden. De huidige directeur benadrukt echter dat Zwijndrecht het gevoel had het bestaansrecht te verliezen aan de grotere gemeente Dordrecht. "Hierdoor raakte de kleinere gemeente gefrustreerd." Binnen de netwerkorganisatie bestaan

verschillende partijen. Deze zijn volgens de directeur gelijkmatig en gelijkwaardig aan elkaar. "Macht wordt niet misbruikt, hoewel soms wel enige vorm van wantrouwen heerst."

### *Vormgevingsfase*

Om het vertrouwen en de motivatie bij de ambtenaren gedurende het proces te laten stijgen is de arrangementbouwer nadrukkelijk op zoek gegaan naar consensus. "Dit is gedaan door de taart niet te verdelen, maar groter te maken", aldus de arrangementbouwer. Door na te gaan wat de standpunten van de verschillende actoren zijn is de arrangementbouwer op zoek gegaan naar kansen in het proces.

Tijdens dit proces heeft de factor toeval volgens de arrangementbouwer een belangrijke rol gespeeld. Door gezamenlijke huisvesting kwamen de partijen op een natuurlijke manier bij elkaar wat volgens de arrangementbouwer de voortgang heeft bevorderd. Hier denkt men bij het Ingenieursbureau zelf echter anders over. Toen de directeur van de organisatie voor het eerst de nieuwe gezamenlijke locatie betrad, trof hij een duidelijke tweedeling aan tussen de twee voormalige bureaus. "Aan de ene kant zat Zwijndrecht, en aan de andere kant Dordrecht."

Naast de factor toeval heeft volgens de arrangementbouwer de netwerkorganisatie Drechtsteden, waar meerdere dochterorganisaties onder vallen, een positieve invloed op de voortgang gehad. Hier denkt de directeur van het Ingenieursbureau echter wederom anders over. Volgens hem is binnen de netwerkorganisatie onderling te weinig afstemming geweest. "Taken en verantwoordelijkheden zijn nooit duidelijk geweest. Het proces wordt gekenmerkt door veel pappen en nathouden." Hierdoor heeft het proces in zijn ogen te lang geduurd. "Men kan niet stil staan bij het bouwen van een dergelijk arrangement; in dat geval vlieg je achteruit." Ten opzichte van tijd en kwaliteit heeft geld volgens de directeur de belangrijkste rol gespeeld bij de bouw. Volgens hem zijn de "zachte componenten" als communicatie onderbelicht bij de bouw.

### *Realisatiefase*

De organisatie die gerealiseerd was, was volgens de directeur niet werkbaar. "Men ging van lijnen naar sectoren, waardoor vervolgens de ene sector goed werkte terwijl de ander stokte. Momenteel wordt gewerkt met projectteams. Zodoende wordt de verantwoordelijkheid teruggebracht bij de werkvloer." Juridisch was het werk van de arrangementbouwer daarbij niet deugdelijk. De gekozen constructie was in strijd met de Europese aanbestedingsregels. Deze constatering is een voorbeeld waaruit blijkt dat de inhoud gedurende de bouw te weinig aandacht heeft gekregen. Het management van de overkoepelende netwerkorganisatie dacht volgens de directeur van het ingenieursbureau puur vanuit bestuurlijk en procesmatig belang. Over het

eigenaarschap (bestuurlijke passendheid) was bij realisatie bijvoorbeeld niets geregeld.” De directeur geeft aan dat de arrangementbouwer expliciet procesmanagement heeft gehanteerd. “Dit terwijl alles erop wees dat projectmanagement meer op zijn plaats was geweest. Hier heeft de inhoud onder geleden.

Bij het proces zijn twee verschillende arrangementbouwers actief geweest. Tussen beiden zit volgens de directeur een groot verschil: inlevingsvermogen. “Doordat de tweede adviseur veel dichter bij de mensen stond werkte dit vele malen beter.” Volgens de directeur is het gebruik maken van enthousiasme van cruciaal belang bij arrangementbouw.

#### *4.1.2 Het arrangement*

Momenteel is het arrangement geruime tijd operationeel. Het geldt als een belangrijk publiek, ontwerp- en raadgevend ingenieursbureau in de regio Drechtsteden op het gebied van infrastructuur, ruimtelijke inrichting en gebouwen.

#### *Juridische deugdelijkheid*

Juridisch is bij het IBD gekozen voor een Gemeenschappelijke Regeling met rechtspersoonlijkheid in de zin van een openbaar lichaam. Doordat het Ingenieursbureau is ingebed bij de GRD, betekent dit dat het formeel onder de netwerkorganisatie valt. De taken binnen het ruimtelijk gebied worden echter wel uitgevoerd op basis van een zelfstandige rechtspersoonlijkheid. Het Ingenieursbureau heeft geen beleidstaken en moet zoveel mogelijk zelfstandig en marktgericht opereren.

Met de keuze voor een openbaar lichaam ontstaat een zelfstandige organisatie met de bevoegdheid rechtshandelingen te plegen. De rechtspersoon is in staat zelfstandig te opereren. Deelnemers bepalen bijvoorbeeld zelf in hoeverre bevoegdheden worden overgedragen. Een voordeel van deze vorm is dat de onderlinge bestuurlijke zeggenschapsverhoudingen direct worden vastgelegd. Bij een openbaar lichaam is altijd sprake van een algemeen bestuur dat “stuurt op afstand”. Om toch slagvaardig en flexibel te kunnen opereren krijgen het dagelijks bestuur en de ambtelijke top zoveel mogelijk bevoegdheden (Korsten, Schepens, en Sonnenschein, 2004).

Het IBD is in meerdere opzichten bijzonder. Anders dan de andere dochterorganisaties bestaat het Ingenieursbureau uit twee gemeenten. De reden hiervan is dat de andere gemeenten binnen de Drechtsteden op het moment van realisatie nog niet beschikte over een ingenieursbureau. Het bureau werkt dus voor twee gemeenten, terwijl het in een constructie is ondergebracht die bestaat uit zes gemeenten. Volgens de arrangementbouwer werkt de juridische constructie ondanks de kwetsbaarheid en complexiteit naar behoren.

### *Bestuurlijke passendheid*

Om ervoor te zorgen dat het Ingenieursbureau kan fungeren als een krachtig en marktgericht regionaal raadgevend ingenieursbureau zijn een aantal condities geschept die dit mogelijk dienen te maken. Binnen het besturingsarrangement zijn vier verschillende partijen van belang: het Drechtstedenbestuur, één of meer gedelegeerd bestuurders, de secretaris van de GR en de directeur van het Ingenieursbureau. Het Drechtstedenbestuur en de Drechtraad hebben een puur formele rol: goedkeuring van begroting en jaarverslag. Zolang geen andere gemeenten deelnemen zijn feitelijk alleen de bestuurders van Dordrecht en Zwijndrecht verantwoordelijk.

Toezicht op de bedrijfsvoering en de wijze van werken van het Ingenieursbureau wordt geregeld via een sturingsrelatie in de ambtelijke lijn. De inrichting van deze sturingsrelatie sluit in juridische zin aan bij de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de bestuursorganen en de hoogste ambtelijke baas van de GRD. Maar voor het overige is, gelet op taakstelling, bijzondere positie en daarbij passende functioneringscondities van het Ingenieursbureau, een minimale ambtelijke sturingsrelatie in de hiërarchische (GR-)lijn gewenst. Tegelijkertijd is het gewenst dat er een toezicht relatie komt tussen enerzijds de gemeenten Dordrecht en Zwijndrecht en anderzijds het Ingenieursbureau.

Ten aanzien van de zeggenschap en aansturing van de participerende gemeenten heersen een aantal aandachtspunten. Zonder nadere maatregelen is het bestuur van de GRD eindverantwoordelijk voor de prestaties en de risico's binnen het Ingenieursbureau. Om dit te voorkomen is gezocht naar een bestuurlijke en organisatorische inrichting die de oprichters van het Ingenieursbureau in staat stelt die verantwoordelijkheid ook te dragen en zich daarover te kunnen verantwoorden naar de eigen gemeenteraad. Dit alles in ogenschouw nemend is gekozen voor een bestuurlijke en organisatorische inrichting, waarbij het bedrijfsvoering belang en het bestuurlijk belang zo goed mogelijk met elkaar in evenwicht zijn gebracht. Het uitgangspunt hierbij is dat, gelet op zowel de specifieke taak van het Ingenieursbureau als het feit dat vooralsnog alleen Dordrecht en Zwijndrecht participeren, het Ingenieursbureau binnen de structuur van de GR Drechtsteden een bijzondere status heeft. Dit houdt in dat de formele eindverantwoordelijkheid bij de Drechtraad berust, maar dat de risico's en de verantwoordelijkheid voor de continuïteit en daarmee de zeggenschap in materiële zin bij de in het Ingenieursbureau deelnemende gemeenten berusten. Met andere gemeenten binnen de GRD zijn daartoe passende afspraken gemaakt.

Afgesproken is dat alleen deelnemende gemeenten zeggenschappen uitoefenen, en dat alleen deze gemeenten profiteren van de opbrengsten, dan wel bijdragen aan tekorten. Daarnaast is een scheiding van verantwoordelijkheden met betrekking tot de besturing en aansturing aangebracht.

Het aanbrengen van deze scheiding zorgt er voor dat enerzijds uiteindelijk Drechtstedenbestuur en Drechtstraad verantwoordelijk zijn, maar dat het feitelijke toezicht en de opbrengsten en kosten bij de in het Ingenieursbureau deelnemende gemeenten berusten. De bestuurlijke constructie wordt in de praktijk door de verschillende wethouders geaccepteerd en levert verder geen risico's of moeilijkheden op, aldus de arrangementbouwer.

#### *Economische rentabiliteit*

Bij de bouw van het IBD was geen primair doel om forse economische voordelen te bewerkstelligen. Voorafgaand is dan ook geen beoogde economische besparing beraamd. Het stimuleren van de ontwikkelingen en de verminderde inhuur van derden waren belangrijker dan een eventuele rentabiliteit.

Zoals beschreven is het bureau een bijzondere constructie. Het bestaat enkel uit twee van de zes deelnemende gemeenten binnen de GRD. Dit betekent onder meer dat het Ingenieursbureau geen vaste gemeentelijke bijdragen krijgt. De inkomsten moeten zelf via tarieven worden verkregen die door opdrachtgevers worden betaald. Dit kunnen dus ook gemeenten zijn. Verkregen opdrachten verlopen via gemeentelijke sectoren (en derden) die concrete producten en diensten inkopen.

Over de verdeelsleutel binnen het Ingenieursbureau is bij de bouw van het arrangement voorgesteld een prikkel voor het geven van opdrachten in te bouwen. Dit wil zeggen dat eventueel rendement wordt verdeeld naar rato van de door beide gemeenten opgedragen omzet (van het ingenieursbureau zelf). De omzet van het Ingenieursbureau, die nodig is om de vaste bezetting met de vaste medewerkers te bekostigen, wordt gegarandeerd net zo lang als deze medewerkers in dienst zijn. Dit bedrag vermindert jaarlijks als gevolg van natuurlijk verloop.

#### *Organisatorische werkbaarheid*

Het Ingenieursbureau is actief op drie verschillende deelmarkten, te weten: civiele techniek, bouw, en beheer en onderhoud. Daarbij levert het Ingenieursbureau de volgende producten en diensten: projectmanagement, raadgeving en advies, ontwerp, voorbereiding, uitvoering, beheer, en onderhoud. Mede op basis van de verschillende deelmarkten is uiteindelijk gekozen voor een indeling op basis van producten en diensten. In een dergelijke structuur zijn de ambities van het Ingenieursbureau volgens de arrangementbouwer het beste te realiseren. Enerzijds is deze structuur goed herkenbaar voor opdrachtgevers. Anderzijds geeft deze structuur de mogelijkheden om medewerkers met bepaalde competenties en expertise in elkaars nabijheid te laten opereren en daar een optimaal synergie-effect mee te bereiken. Met deze organisatiestructuur zijn condities



gecreëerd waarin medewerkers kunnen excelleren en waarbij leegloop zoveel mogelijk wordt voorkomen.

Naast de organisatie van het primaire proces in drie sectoren, zijn de ondersteunende taken (voor zover deze niet van stafdiensten worden afgenomen) en de controlfuncties ondergebracht in een bedrijfsbureau, waarvan het hoofd tevens de controller is. Het managementteam bestaat uit de directeur, de sectormanagers en het hoofd Bedrijfsbureau.

Volgens de arrangementbouwer is deze organisatorische constructie in de praktijk goed werkbaar. Enkel over het opdrachtgeverschap heeft de arrangementbouwer na realisatie negatieve signalen ontvangen. Het werken met offertes als bureaucratisch en storend ervaren. Deze manier van werken was men niet gewend bij de afzonderlijke ingenieursbureaus en sluit dus niet goed aan bij de bestaande onderlinge culturen.

## **4.2 Shared Service Center Drechtsteden**

In 2006 heeft Berenschot in opdracht van de colleges van de gemeenten Alblasterdam, Dordrecht, 's-Gravendeel, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht en regio Zuid-Holland-Zuid een onderzoek uitgevoerd naar de haalbaarheid en voorzienbare gevolgen van de oprichting van het Shared Service Centrum Drechtsteden (SCD).

In de periode voorafgaand aan het onderzoek waren zij voornemens om te gaan deelnemen in de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden. De partijen werkten reeds op een aantal gebieden samen en wilden deze samenwerking verder uitbreiden met een regionaal Shared Service Center op het gebied van midden- en staffuncties. Een centrum waar diensten en ambtenaren konden worden ondergebracht in één zelfstandige organisatie. In 2007 werd uiteindelijk besloten over te gaan tot het SCD. In dit centrum worden alle PIOFACH-taken<sup>2</sup> gebundeld.

### *4.2.1 De arrangementbouw*

Evenals het IBD valt het SCD binnen de GRD. Op dit moment werkt het SCD niet naar behoren. Volgens de arrangementbouwer komt dit door de slechte inhoudelijke voorbereiding. In deze paragraaf wordt het proces van arrangementbouw in verschillende fasen beschreven.

#### *Verkennde fase*

Vanaf het begin was duidelijk dat het Shared Service Center er zou komen. Onderling werd gekeken welke gemeente de beste en goedkoopste bedrijfsvoering had. Partijen vergaten volgens

---

<sup>2</sup> Acroniem voor bedrijfsvoeringstaken elementen: personeel, informatie, organisatie, financiën, algemene zaken, communicatie en huisvesting

de arrangementbouwer echter op deze manier ook op grotere schaal werkbaar zou kunnen zijn. "Dit is een voorbeeld waaruit de gebrekkige inhoudelijke focus blijkt," aldus de arrangementbouwer.

Volgens hem was bij aanvang voldoende bestuurlijke wil aanwezig. Het middenmanagement werkte echter tegen. Doordat deze gedurende het bouwproces geen verantwoordelijkheid of medezeggenschap had, ontstond negatieve energie op de werkvloer. Dit belemmerde de voortgang.

### *Vormgevingsfase*

Volgens de arrangementbouwer is het meeliften op andere bewegingen binnen de ketenorganisatie van groot belang geweest voor de voortgang. Doordat de bestuurders en de ambtelijke top in een flow raakte ontstond enthousiasme. Het arrangement werd op een participatieve manier gebouwd. Partijen werden nadrukkelijk bij elkaar gebracht.

Bij de bouw is een gefaseerde, stapsgewijze aanpak gehanteerd. Dit leidt volgens de arrangementbouwer doorgaans tot meer succes omdat men tussentijds focus aanbrengt. De staf- en ondersteunende functies zijn op een gefaseerde manier ondergebracht in het SCD. De focus van de arrangementbouwer lag vooral op het bestuur en het topmanagement. Dit had wellicht beter gekund volgens de arrangementbouwer die hem opvolgde. Ook dit is, naast inhoudelijke focus, als een verbeterpunt aan te merken.

Een valkuil in deze casus was het feit dat de partijen maatwerk wilde hebben. "Een ieder wilde de eigen kernwaarden behouden, aldus de arrangementbouwer" Dit bleek echter lastig omdat een samenwerking in een Shared Service Center de nodige standaardisatie van producten en diensten vergt. Alleen op deze manier kunnen doelen, in de zin van schaalvoordelen, worden bereikt. Hier is op geanticipeerd door samen met de partijen op zoek te gaan naar een oplossing.

### *Realisatiefase*

Toen het arrangement eenmaal was gerealiseerd bleek de constructies organisatorisch niet goed werkbaar. "Doordat in eerste instantie door de arrangementbouwers een matrixconstructie was bedacht, ontbrak het de organisatie aan verantwoordelijkheden en vervolgens ook vertrouwen. Deze situatie was niet goed werkbaar," aldus de respondent die het bouwproces van dichtbij meemaakte.

Volgens de arrangementbouw doen de grootste risico's bij arrangementbouw zich voor als het arrangement eenmaal is gerealiseerd. In het beginstadium is de bestuurlijke aandacht groot terwijl deze later, wanneer die behoefte juist groter is, verdwijnt. Na het ontwerpen van het arrangement

zouden de bestuurders dus van dichtbij betrokken moeten blijven bij het management van de organisatie. Dit is in deze casus onvoldoende gebeurd.

#### *4.2.2 Het arrangement*

Het Servicecentrum is in april 2008 van start gegaan. Het SCD is ten eerste bijzonder en complex vanwege het feit dat binnen de gemeenschappelijke regeling een tweede gemeenschappelijke regeling is ondergebracht. Deze tweede Gemeenschappelijke Regeling, Regio Zuid-Holland Zuid, is zowel privaatrechtelijk als publiekrechtelijk ingebed. Bijzonder aan het SCD is tevens dat er naast uitvoerende óók beleidsmatige taken zijn ondergebracht.

#### *Juridische deugdelijkheid*

Het SCD is evenals IBD onderdeel van de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden. Het SCD is werkzaam ten behoeve van de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden, de zes deelnemende gemeenten en de Gemeenschappelijke Regeling 'regio Zuid-Holland Zuid'.

Door de vele actoren oogt de bestuurlijk-juridische uitwerking van het SCD zeer complex. Omdat de rechtsverhouding tussen de organisaties verschillen is dit niet te vermijden. De positie van de Gemeenschappelijke Regeling 'Regio Zuid-Holland Zuid' (ZHZ) is een bijzondere, omdat deze GR geen deelnemer is in de GRD. Met de GR ZHZ zijn daarom in het besluitvormingstraject eind 2006 afspraken gemaakt over de positie. Daarbij is destijds gesuggereerd een eigenaar convenant te sluiten, als instrument om de verhouding tussen de organisaties te regelen. Bij de uitwerking is dat vanuit juridisch oogpunt gezien een ondoenlijke opgave gebleken. Publiekrechtelijke en privaatrechtelijke verhoudingen laten zich niet in één document vangen. Daarom is ervoor gekozen de oplossing te vinden in enerzijds een basisdocument en een bevoegdhedenovereenkomst (documenten op privaatrechtelijke grondslag) tussen de twee GR-en en anderzijds een besluit SCD (document op publiekrechtelijke grondslag), die het interne verkeer binnen het gezag van de GR met de zes gemeenten regelt. Hiermee is getracht het beoogde inhoudelijke doel na te streven om GR ZHZ materieel in een gelijke positie ten opzichte van het SCD te brengen als de andere partijen.

#### *Bestuurlijke passendheid*

Hoewel de constructie volgens de respondenten juridisch deugt, past de bestuurlijke constructie aanzienlijk minder. In de praktijk is de GR ZHZ nooit aangehaakt bij de andere partijen. Binnen het arrangement heerst een slechte relatie tussen de gemeenten en Gemeenschappelijke Regeling Regio Zuid-Holland Zuid. Het gevoel "er niet bij te horen" overheerst bij de organisatie. Op momenten waarop belangrijke beslissingen worden genomen is de GR ZHZ dan ook nauwelijks

betrokken. Op basis van deze bevinding kan worden geconcludeerd dat het arrangement bestuurlijk niet past bij de context.

#### *Economische rentabiliteit*

De betrokken partijen hadden voorafgaand aan de komst van het arrangement allen op individuele basis de organisatie van middelen- en staffuncties geregeld. De arrangementbouwer moest dan ook op zoek naar een evenwichtige en acceptabele constructie waarin het grootste voordeel kon worden behaald. Uiteindelijk is door de komst van het arrangement de economische rentabiliteit verhoogd. Op basis hiervan kan worden geconcludeerd dat het arrangement rendabel is gebleken.

#### *Organisatorische werkbaarheid*

De organisatie werkt volgens alle respondenten tot op de dag van vandaag niet naar behoren. Door de grote diversiteit tussen de verschillende partijen is dit een gecompliceerde opgave. Naar aanleiding van de evaluatie van het SCD, uitgevoerd door PricewaterhouseCoopers, werd onder meer aanbevolen dat de duidelijkheid over de positionering van het centrum moes worden vergroot. Ten opzichte van de klanten bestaat volgens de respondenten momenteel veel onduidelijkheid. Een tweede aanbeveling gaat in op de structuur en de cultuur van het SCD. Naar aanleiding van de evaluatie concludeerde PricewaterhouseCoopers dat deze in de toekomst moeten worden veranderd om de organisatie beter te laten functioneren.

Een concreet voorbeeld waaruit blijkt dat het arrangement organisatorisch niet werkt heeft betrekking op de aard van de werkzaamheden. De GR ZHZ, dient in het geval van bijvoorbeeld de brandweer, vierentwintig uur per dag werkbaar te zijn. Echter, het Shared Service Center is enkel overdag te bereiken. Oftewel, de diensten sluiten niet goed op elkaar aan. Enerzijds heeft men bij de verschillende organisaties de beschikking over diensten waar geen behoefte aan is, en anderzijds ontbreken de diensten die juist wel nodig zijn, aldus de arrangementbouwer.

### **4.3 ICT Samenwerking Hoeksche Waard**

In 2008 heeft Berenschot in opdracht van de colleges van vijf gemeenten, te weten Oud-Beijerland, Strijen, Korendijk, Binnenmaas en Cromstrijen een onderzoek verricht naar de mogelijkheden voor een onderlinge samenwerking op het terrein van informatisering en automatisering. In de voorafgaande jaren groeide bij de gemeenten het besef dat het belang van informatisering en automatisering toenam. Een toename die druk legde op investeringen, mensen en middelen die de individuele gemeenten daarvoor moesten leveren. In februari 2006 gaven de colleges dan ook door middel van een bestuursopdracht aan samen te willen werken.

In het proces voorafgaand aan het onderzoek van Berenschot hebben de gemeenten samen een visiedocument opgesteld. Dit visiedocument bevatte uitwerkingen op de onderdelen van de samenwerking waarop de portefeuillehouders in principe overeenstemming hadden bereikt, en het takenpakket waarop de samenwerking zich zou gaan richten. Om inzicht te krijgen in de detaillering en prioritering vroegen de gemeenten Berenschot om aanvullend onderzoek te doen naar de ICT-infrastructuur en –architectuur in de Hoeksche Waard. Een inventarisatie op basis waarvan de gemeenten een integraal plan van aanpak konden opstellen over de samenwerking.

De gemeenten vroegen Berenschot om op basis van de inventarisatie te komen tot een inhoudelijk plan van aanpak over de integratie van de ICT functies. Het plan van aanpak diende als leidraad van de activiteiten die moesten worden uitgevoerd om te komen tot een ICT-samenwerking. De belangrijkste vragen waarop zij antwoord wilden krijgen, gingen over de organisatievorm, de rechtsvorm, en inrichting en aansturing van het samenwerkingsverband door de moedergemeenten.

#### *4.3.1 De arrangementbouw*

De ICT samenwerking Hoeksche Waard (IHW) is het arrangement waar Berenschot als arrangementbouwer relatief het minst betrokken is geweest. Na de vormgevingsfase heeft een ander bureau de taak van Berenschot overgenomen. Dit neemt echter niet weg dat dit onderzoeksobject minder volledig in kaart kan worden gebracht dan de andere cases. Door gedetailleerde input verkregen van betrokkenen vanuit het arrangement zelf, kan een betrouwbaar en valide beeld worden geschetst.

#### *Verkennde fase*

De arrangementbouwer begon in de verkennde fase met het achterhalen van de verschillende ideeën van de gemeenten bij de samenwerking. Het gemeentelijk ambitieniveau was hierbij een belangrijke kwestie. De situatie die in de verkennde fase werd aangetroffen kenmerkt zich door het feit dat de organisatie diep in de inhoud terecht was gekomen. Binnen het arrangement zelf liep men hierop vast waardoor tegelijkertijd het proces onderbelicht bleef.

Toen de situatie vervolgens werd geïnventariseerd bleek dat tussen de verschillende organisaties weinig eensgezindheid heerste over het te vormen arrangement. Alle gemeenten hadden geïnvesteerd in eigen ICT pakketten. Zodoende probeerden deze gemeenten de belangen te beschermen en het eigen pakket mee te nemen in de nieuw te vormen organisatie. De arrangementbouwer reageerde hierop door de beslissing uit te stellen. Het risico werd echter wel expliciet genoemd. Op deze manier werd de voortgang op een zorgvuldige manier bewaakt.

Volgens de arrangementbouwer was voorafgaand aan het proces een duidelijk verschil tussen ambtelijke en bestuurlijke wil. De ambtenaren, voornamelijk die van de kleinere gemeenten, keken volgens hem uit naar de samenwerking. Dit bevestigt de gemeentesecretaris van Oud-Beijerland, die stelt dat de kleinere gemeenten kansen zagen in een nieuwe samenwerking. De urgentie was voor de kleinere gemeenten aanzienlijk hoger dan voor de grote gemeenten. Dit had invloed op de voortgang. Door steeds de toegevoegde waarde van het arrangement te benadrukken probeerde de arrangementbouwer de partijen te overtuigen. De bestuurders hadden, mede door de bescherming van de eigen belangen, nogal uiteenlopende meningen over het te vormen arrangement. Het bestuurlijk proces heeft dan ook veel moeilijkheden opgeleverd. Het gevoel dat men iets opgeeft en niet weet wat men ervoor terugkrijgt leefde enorm." Volgens de gemeentesecretaris van Oud-Beijerland, die van dichtbij betrokken was bij het proces, was er vanaf het begin geen collectief beeld hoe de toekomst eruit zou komen te zien. Door te faseren probeerde de arrangementbouwer dit te verhelpen. "Een analytische aanpak heeft hierbij geholpen." Volgens de arrangementbouwer verliep het proces volgens een "blauwe" methode. De gemeentesecretaris van Oud-Beijerland stelt het vooraf nadenken over mogelijke risico's als een belangrijk leerpunt. "Aan de voorkant moeten afspraken worden gemaakt over dergelijke mogelijke voorvallen en hoe je hierop reageert. Dit is in dit proces niet gedaan," aldus de respondent.

#### *Vormgevingsfase*

Het risico bij het vormgeven van het arrangement zat volgens de arrangementbouwer voornamelijk in de collectieve perceptie over het te vormen arrangement. "Daarnaast zorgde de factor geld voor veel onrust." Dit beaamt de gemeentesecretaris van Oud-Beijerland, die stelt dat de financiële kwestie een van de voornaamste oorzaken was van het relatief langzaam verlopen proces. "Het harmoniseren van de verschillende ICT pakketten waarin de gemeenten individueel hadden geïnvesteerd heeft lang geduurd vanwege de verschillende belangen." Geld was in deze context volgens de gemeentesecretaris van Oud-Beijerland vele malen belangrijker dan kwaliteit en tijd. "Het gaat voor tachtig procent om geld en voor twintig procent over kwaliteit."

Volgens de arrangementbouwer zijn de risico's "verholpen" door bepaalde zaken weg te zetten in de tijd en door te faseren. "Dit heeft zeker invloed gehad op de voortgang van het proces." Volgens de gemeentesecretaris van Oud-Beijerland heeft dit niet uitgemaakt. "Processen als deze dienen volgens een bepaalde methodiek te worden aangepakt. Een incrementele of gefaseerde aanpak maakt in dat geval niet uit." Continuïteit en voortgang in het proces is volgens de arrangementbouwer belangrijk, zo niet het belangrijkste, geweest. "Er moet worden gezorgd dat

men een fase verder komt in het proces.” Tussen de verschillende fasen zat volgens de arrangementbouwer weinig verschil in de risico’s. “Wel waren er grote verschillen tussen de omvang van de informatie, die gaandeweg selectiever werd.”

#### *Realisatiefase*

De arrangementbouwer heeft bij de realisatie van het arrangement bewust verantwoordelijkheden toebedeeld aan de relevante partijen. “De projectgroep had hierbij voornamelijk focus op het inhoudelijke aspect (ICT), terwijl de stuurgroep vooral verantwoordelijk was voor het proces.”

#### *4.3.2 Het arrangement*

Nadat Berenschot voornamelijk werkzaamheden had verricht in het kader van de verkennende fase, is een ander adviesbureau bezig geweest met de daaropvolgende fasen.

#### *Juridische deugdelijkheid*

Om de slagvaardigheid te kunnen waarborgen en rechtshandelingen te kunnen blijven verrichten, is gekozen voor een openbaar lichaam met eigen bevoegdheden. De arrangementbouwer heeft hierbij een aantal constructies gesuggereerd: een nieuwe gemeenschappelijke regeling, een bestuurscommissie op te richten door één van de gemeenten, waarin door de andere gemeenten wordt geparticipeerd, een stichting of een naamloze vennootschap.

Na de oprichting van het openbaar lichaam zijn zowel een organisatieverordening een mandaatregeling opgestart, evenals de regelgeving voor het financieel beheer. Voor het openbaar lichaam is een begroting 2010 en een meerjarenbegroting opgesteld. Tevens is een planning en control cyclus ingericht, waarbij rekening gehouden is met de wettelijke verplichtingen.

#### *Bestuurlijke passendheid*

De deelnemende gemeenten zijn gezamenlijk zowel eigenaar als opdrachtgever van het openbaar lichaam, dat optreedt als opdrachtnemer. Vanuit het oogpunt van checks and balances is het belangrijk dat in deze verhouding een scherpe scheiding tussen de rol van eigenaar versus die van opdrachtgever wordt aangehouden.

De verhouding tussen eigenaar en opdrachtnemer is eenzijdig geregeld in regeling over het openbaar lichaam en is voor iedere deelnemer gelijk. Anderzijds is de eigenaarsrol vanuit het waterschap verankerd en ingevuld door zitting in het Algemeen Bestuur (GR). De eigenaarsrol wordt daarmee impliciet bestuurlijk ingevuld.

Gezien de aard van het thema (ICT), is een nauwe relatie gewenst met de ambtelijke organisatie van de deelnemende gemeenten. De gemeentesecretarissen fungeren dan ook als opdrachtgever voor de samenwerking. De werkzaamheden die door de nieuwe organisatie worden verricht, vinden zoveel mogelijk voor alle deelnemende gemeenten plaats, het zogenoemde basispakket. Het is mogelijk dat een bepaalde gemeente nog extra, aanvullende wensen heeft voor de dienstverlening, hierover worden aparte afspraken gemaakt tussen de gemeentesecretaris en de ICT verantwoordelijke binnen het openbaar lichaam.

#### *Economische rentabiliteit*

Voor de financiële aspecten van de samenwerking is een aantal zaken van belang. Allereerst gaat het om de kostenverdeling van de begroting van de structurele situatie. Ten tweede gaat het om de verdeling van de projectkosten. Ten slotte gaat het om de wijze waarop wordt omgegaan met de desintegratiekosten.

De wijze waarop de gemeenten tot op heden de kosten verdelen, is op basis van het aantal inwoners. Dit is een eenvoudige sleutel, die volgens de betrokkenen tot nu toe goed voldoet. Voor het basispakket dat wordt afgenomen is het mogelijk gebleken om deze verdeelsleutel te blijven hanteren. Voor eventueel aanvullende wensen wordt een kostendekkend niveau met de ICT organisatie afgesproken.

#### *Organisatorische werkbaarheid*

De nieuwe ICT-organisatie is een dienstverlenende organisatie voor de deelnemende gemeenten. In die rol draagt zij ook in een belangrijke mate bij aan het bereiken van de ambities van deze gemeenten, voornamelijk daar waar een belangrijke ICT-component aan de orde is. De nieuwe organisatie werkt direct in opdracht van de gemeenten, maar indirect ook voor derden.

De intentie is dat het personeel in dienst komt van het openbaar lichaam. Dit betekent dat er een organisatie- en formatieplan wordt opgesteld. Op basis daarvan is een functieboek opgesteld en zijn de functies gewaardeerd. Daarnaast is een sociaal plan opgesteld waarin de plaatsingsprocedure is opgenomen en ook afspraken staan over de arbeidsvoorwaarden van de medewerkers en flankerend beleid. Over dit sociaal plan moeten onderhandelingen met de vakbonden worden gevoerd. Tot slot zal eventueel een OR moeten worden opgericht (wanneer de organisatie groter wordt dan 50 fte)



#### **4.4 Belastingssamenwerking Rivierenland**

In 2006 heeft Berenschot een besluitvormingsonderzoek begeleid dat betrekking had op de samenwerkingen tussen waterschap, gemeenten en een afvalverwerker in het Rivierenland op het gebied van belastingen.

Vanaf 2004 leefde binnen het Waterschap Rivierenland de behoefte tot samenwerking. Verschillende factoren leidde tot deze wens. Ten eerste wilde men binnen het waterschap de kosten die gekoppeld waren aan de waterschapbelastingen verlagen. Daarnaast zorgde het programma "Andere overheid", waarin het kabinet haar visie op de vernieuwde relatie tussenoverheid en burger vaststelde, dat de noodzaak tot samenwerking werd vergroot. In dit programma beschreef het kabinet onder meer de behoefte aan een vermindering van administratieve lasten en de verbetering van de bedrijfsvoering. De achterliggende gedachten achter de samenwerking waren voor het waterschap dus voornamelijk financieel van aard. Ook het klantperspectief moest verbeterd worden. Gemeenten hadden daarnaast voornamelijk het doel om de kwaliteit te verhogen en de kwetsbaarheid te verlagen. Daarnaast hadden de gemeenten, door de bezuinigingstaakstelling, een financiële prikkel ten aanzien van het arrangement.

De gemeenten Tiel en Lingewaal, het Waterschap Rivierenland (WSRL) en de Afvalverwijdering Rivierenland (AVRI) spraken uiteindelijk later de intentie uit om samen te gaan werken op het gebied van belastingheffing en –inning. Om tot deze intentie te komen is er in eigen beheer een business case opgesteld dat op 4 juli 2005 werd goedgekeurd. De wens was om per 1 januari 2008 op het gebied van belastingheffing en –inning volledig te gaan samenwerken.

Om intenties en wensen om te zetten in besluiten moest er op een aantal punten duidelijkheid gebracht worden en moesten concrete consequenties van het te vormen arrangement in kaart worden gebracht. In het kader hiervan werd Berenschot gevraagd op zowel inhoudelijk als procesmatig vlak het besluitvormingsonderzoek te begeleiden.

##### *4.4.1 De arrangementbouw*

Toen Berenschot met de opdracht startte was de verkennende fase reeds door een ander bureau doorlopen. Door de input van nauw betrokkenen vanuit het arrangement zelf, is het toch mogelijk een beeld te schetsen van deze verkennende fase. De situatie die werd aangetroffen werd gekenmerkt door een focus op de inhoud. Binnen het arrangement was men verwickeld in een financieel vraagstuk. Het proces had hierbij volgens de arrangementbouwer (te) weinig aandacht gekregen.

### *Verkennde fase*

De arrangementebouwer stapte in bij het begeleiden van het besluitvormingsonderzoek en startte met een startconferentie waarin de onderwerpen bepaald werden die nodig waren om de afzonderlijke besturen een positief besluit te kunnen laten nemen over de belastingsamenwerking. Na de startconferentie is allereerst een plan van aanpak geschreven voor de besluitvormingsfase. In dit plan van aanpak werd concreet aangegeven wat per onderwerp nog moest gebeuren. Ook werd een kritisch tijdpad opgezet. Verder werd aangegeven welke medewerkers met welke vragen in werkgroepverband aan de slag moesten gaan. Een belangrijk element bij de uitvoering was de communicatie.

Om deze communicatie goed te laten verlopen is nadruk gelegd op de interne organisatie die bestond uit een stuurgroep en een projectgroep. Hierbij fungeerde een projectleider als adviserend lid van de stuurgroep en voorzitter van de projectgroep. De arrangementebouwer heeft in deze case ondersteunend gefungeerd ten opzichte van de projectleider. Hij kreeg de taak om (creatieve) oplossingen te bedenken voor vraagstukken die zich aandienen, en stukken te schrijven die naar de project- en stuurgroep gingen. Ook het schrijven van het besluitvormingsdocument ten behoeve van de besturen behoorde tot de taken.

De situatie in het beginstadium werd volgende de arrangementebouwer gekenmerkt door meerstemmigheid. "Er heerste geen collectief handelsperspectief." Hierop werd gereageerd door steevast het belang van het arrangement te benadrukken. "Tussen de partijen onderling waren verschillende belangen. De kleine gemeenten zagen voornamelijk schaalvoordelen en focuste zich zodoende op de kwaliteit en het verminderen van de kwetsbaarheid, terwijl de grootste gemeente voornamelijk vanuit financieel oogpunt participeerde."

Volgens de arrangementebouwer kon het arrangement pas gebouwd worden wanneer meerder partijen aansloten. Het hoofd financiën van gemeente Tiel beaamt dit en stelt dat de kleinere gemeente bang waren opgeslokt te worden door de groteren. Uiteindelijk raakten meerdere partijen betrokken en kon het proces worden voortgezet. De grote partijen hadden volgens het hoofd financiën van gemeente Tiel minder urgentie bij de samenwerking. "Zij konden het hoofd zelf ook wel boven water houden." Ook nieuwe partijen hadden volgens de arrangementebouwer minder "zin" in het arrangement doordat zij het nut en de noodzaak niet zo zeer inzagen. Opvallend was dat er een soort ontzag heerste ten opzichte van het waterschap die het initiatief nam. Dit uitte zich in een zekere vorm van wantrouwen. Vertrouwen is volgens het hoofd financiën van gemeente Tiel de basis voor dergelijke processen. "Doordat deze partij relatief groot was en over veel kennis en macht beschikte, voelde anderen zich als "kleinduimpje of underdog" ten opzichte van deze actor." Volgens de arrangementebouwer voelde de kleine partijen hierbij een

gebrek aan invloed op het proces. Hierop werd door de arrangementbouwer gereageerd door op een participerende manier op zoek te gaan naar verbinding tussen partijen.

### *Vormgevingsfase*

Op basis van het besluitvormingsonderzoek dat in een eerder stadium was uitgevoerd, ontstond een definitief besluit om te gaan samenwerken. Het eerste wat de arrangementbouwer deed in de vormgevingsfase was het formuleren van een gezamenlijk doel waar men met het te vormen arrangement naar op zoek was. Er werd dus een collectieve perceptie gevormd. "Taken en verantwoordelijkheden werden vastgelegd, maar zijn tussentijds eigenlijk nooit geëvalueerd of bijgesteld." Al vrij snel in het proces werd over structurele elementen gesproken. Volgens het hoofd financiën van gemeente Tiel kwamen voornamelijk het eigenaarschap en de machtsvraag aan bod. "Dit heeft bevorderend voor het proces gewerkt."

Toen het proces vorderde kwam voornamelijk de inhoudelijke discussie opspelen. "Hoe verder men in het proces vorderde, des te meer behoefte er kwam aan inhoud" aldus het hoofd financiën van gemeente Tiel. Meerdere externe partijen wilden toetreden. Hierop reageerde de arrangementbouwer afhoudend. "De focus bleef op de bestaande partijen in het arrangement." Op de afbakening is volgens de arrangementbouwer constant gehamerd. Hierop is ingespeeld door voortijdig spelregels op te stellen over mogelijke toetreding. "Tijd en kwaliteit waren in dit proces belangrijker dan geld."

De arrangementbouwer heeft zich voornamelijk gefocust op het proces en de relatie. "De inhoud werd door de werkgroepen intern behandeld." De arrangementbouwer is constant op zoek gegaan naar de verbinding (relaties) tussen de actoren. "Het vinden van een gezamenlijk handelsperspectief op een participerende manier heeft uiteindelijk geleid tot het succes." Een verbeterpunt is volgens de arrangementbouw dat het inhoudelijke aspect meer aandacht had moeten krijgen. "Doordat in de vormingsfase de inhoud weinig aandacht kreeg ondervond men hier hinder van in de realisatiefase."

### *Realisatiefase*

Volgens de arrangementbouwer heeft de stapsgewijze aanpak het mogelijk gemaakt dat het arrangement is gerealiseerd. "Op een incrementele manier was dit niet gelukt. Hierbij is zowel gefocust op zorgvuldigheid als op de voortgang. Door dicht bij de partijen te staan is de voortgang bevorderd. Deze participerende manier heeft geleid tot succes. Verschillende verantwoordelijkheden werden toegewezen aan verscheidene partijen (stuurgroep, werkgroep en projectgroep). Tussen de verschillende fasen zitten volgens de arrangementbouwer aanzienlijk

verschillende risico's. "In het begin heb je vooral te maken met factoren al wil, nut en noodzaak, vertrouwen, draagvlak en de perceptie. Later worden het proces en de voortgang zelf van groot belang."

De arrangementbouwer heeft volgens het hoofd financiën van gemeente Tiel meer proces- dan project management gehanteerd. "Belangrijk is dat je in dergelijke processen vroegtijdig het doel voor ogen hebt en de gewenste resultaten met elkaar bespreekt." "Er was meer focus op het proces dan op de inhoud. Hier heeft men nu wel last van dus wellicht had dit ander moeten zijn." Aldus het hoofd financiën van gemeente Tiel.

"Vanzelfsprekend hebben niet alle partijen de eigen belangen en kernwaarden meegenomen. Van een optelsom krijg je geen arrangement. Zo was er discussie over de huisvesting die door de economische voordelen uiteindelijk bij het waterschap kwam. Dit zorgde voor wantrouwende gevoelens bij de anderen. Uiteindelijk is dit overwonnen door op de voordelen te wijzen."

#### *4.4.2 Het arrangement*

De Belasting Samenwerking Rivierenland (BSR) is op 1 januari 2008 gestart met de uitvoering van de belastingtaak voor waterschap Rivierenland, de AVRI en de gemeenten Culemborg, Lingewaal, Maasdriel en Tiel. Op 1 januari 2009 zijn de gemeenten Geldermalsen en Neerijnen aangesloten en op 1 januari 2010 West Maas en Waal.

#### *Juridische deugdelijkheid*

BSR heeft de rechtsvorm gekregen van een gemeenschappelijk openbaar lichaam. In de regeling zijn een aantal toe- en uittredingsvoorwaarden opgenomen. De schaalverschillen tussen enerzijds het waterschap en anderzijds de andere partijen zorgen voor een ingewikkelde context waar juridisch op ingespeeld moest worden. Dit heeft er toe geleid dat het waterschap meer stemrecht, en dus meer macht, heeft gekregen binnen het arrangement.

#### *Bestuurlijke passendheid*

Alle deelnemers participeren in een algemeen bestuur. Hierin heeft WSRL twee leden met meervoudig stemrecht en de gemeenten en AVRI elk één lid hebben met enkelvoudig stemrecht. De machtige positie van het waterschap leidde binnen het arrangement tot negatieve energie bij de andere actoren.

Het dagelijks bestuur kent drie leden, waarvan er één afkomstig is uit de leden van het algemeen bestuur die door WSRL zijn benoemd. Aandachtspunt hierbij is de positie van het dagelijks bestuur. Wanneer deze zelfstandig opereert, wat uit oogpunt van slagvaardigheid en efficiëntie wenselijk is,

kan een ongewenste afstand ontstaan tot de deelnemers die niet in het dagelijks bestuur vertegenwoordigd zijn. Naarmate de organisatie groter wordt kan deze problematiek stijgen.

De bevoegdheid te beslissen over de te heffen belastingsoorten en de tarieven is achter gebleven bij de deelnemers. De beoogde harmonisatie van het uitvoeringsbeleid om zo tot een efficiënt uitvoeringsproces te komen is gelukt. Er gelden uniforme afspraken voor onder andere kwijtschelding, betaaltermijnen en bezwaar en beroep.

#### *Economische rentabiliteit*

Om de kosten en risico's zo evenredig mogelijk te verdelen is besloten een verdeelsleutel te hanteren waarbij alle actoren ongeveer net zo veel bijdragen als wat ze ervoor terug krijgen. Hierbij is de verdeelsleutel op basis van de volgende factoren bepaald:

- Heffen: het aantal aanslagregels;
- Invorderen: het aantal aanslagen;
- Waarderen: het aantal objecten per gemeente.

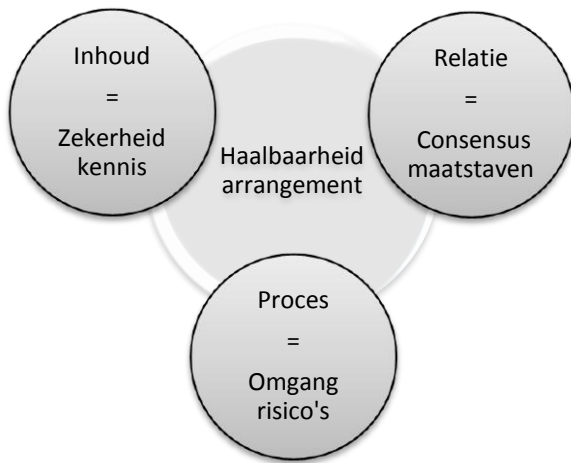
De economische rentabiliteit is in de praktijk minder gebleken dan geraamd. De kosten voor heffen en voor waarderen bleken hoger dan begroot. De kosten voor het innen zijn daarentegen wel lager gebleken. Wanneer de werkelijke kosten per deelnemende organisatie in 2009 worden vergeleken met de geprognosticeerde kosten, dan pakken die alleen voor AVRI aanzienlijk gunstiger uit dan oorspronkelijk begroot. De gemeenten en WSRL zijn duurder uit. Voor de gemeenten wordt dit mede veroorzaakt doordat zij in 2009 een deel van de frictiekosten van nieuwe toetreders (West Maas en Waal en Geldermalsen) dragen, op basis van de (verwachte) voordelen van (formele) deelname van deze gemeenten.

#### *Organisatorische werkbaarheid*

Vanaf de realisatie van het arrangement werkt de organisatie volgens de betrokkenen tot op de dag van vandaag naar behoren. Problemen worden opgelost, processen worden op tijd uitgevoerd en het aantal bezwaren daalt. Nadat het arrangement was gerealiseerd, bleek de voorbereidingsperiode te kort. Het gevolg was dat daardoor onvoldoende tijd om de te voorziene problemen bij de migratie van het systeem op te lossen. Toch is het gelukt de eerste aanslagoplegging tijdig de deur uit te krijgen.

## 5. Analyse

In dit hoofdstuk worden de empirische bevindingen geanalyseerd. De analyse is gebaseerd op het theoretisch kader. Zoals in het theoretisch kader beschreven is in dit onderzoek een expliciete driedeling gemaakt tussen inhoud, relatie en proces. De risico's bij arrangementbouw zijn getypeerd op basis van zekerheid van kennis (inhoud) en consensus over maatstaven (relatie). Deze tweedeling is tevens toegepast op de indeling van dit hoofdstuk. Paragraaf 5.2 gaan in op de omgang met de risico's (proces). Om de betrouwbaarheid en validiteit te bevorderen is zo veel mogelijk onderscheid gemaakt tussen beoordelingen en bevindingen.



*Figuur 17: Centrale componenten arrangementbouw*

### 5.1 Risico's bij arrangementbouw

In deze eerste paragraaf staan de risico's bij arrangementbouw centraal. Risico's die betrekking hebben op de zekerheid van kennis (inhoud) worden beschreven op basis van de vier inhoudelijke kernelementen. Risico's betreffende de consensus over maatstaven worden beschreven op basis van acht indicatoren die van invloed zijn de mate van consensus.

#### 5.1.1 Inhoud

Bij arrangementbouw spelen vier inhoudelijke kernelementen een centrale rol. Deze vragen allen om de nodige expertise. In de interviews zijn deze expertisegebieden tot in detail besproken. In de

enquête is specifiek gevraagd naar de status bij aanvang-, tijdens-, en na afloop van het bouwproces.

Belangrijk te vermelden is dat twee arrangementen bij de introductie van Berenschot nadrukkelijk werden gekenmerkt door een té diepe focus op de inhoud waardoor de proceskant onderbelicht bleef. Toen de arrangementbouwer betrokken raakte bij de totstandkoming van de IHW werd een situatie aangetroffen waarbij organisatorische en juridische termen door elkaar werden gehaald. Er heerste volgens de arrangementbouwers een te diepe focus op de inhoud. In dit stadium was de zekerheid over kennis relatief laag. Een geringe visie op het proces was het gevolg. Ongeveer dezelfde situatie trof Berenschot aan bij de bouw van de BSR. Hier was men volgens de arrangementbouwer te diep verworven in het financiële vraagstuk. Ook hier kreeg de proceskant te weinig aandacht. Toen de arrangementbouwer begon met de bouw was dit dan ook één van de aspecten die volgens hem veranderde.

In de volgende sub paragrafen worden de risico's op basis van de vier inhoudelijke basiselementen bij arrangementbouw beschreven. De bevindingen zijn voornamelijk gebaseerd op interviews, en zijn ondersteund door de uitkomsten van de enquête.

### Juridische risico's

Eén arrangement heeft door verkeerde juridische beslissingen in een later stadium problemen ondervonden. De gekozen constructie voor het IBD moest zorgvuldig gekozen worden ten aanzien van nationale en internationale aanbestedingsregels. Besloten werd om het ingenieursbureau te laten toetreden op de private markt. Dit bleek echter door latere jurisprudentie in de internationale regelgeving niet mogelijk. De ingeslagen weg was in strijd met het Europees aanbestedingsrecht.

Voorafgaand aan de vier bouwprocessen was in alle gevallen volgens de respondenten genoeg zekerheid over juridische kennis. Ook op het moment van realisatie waren daarnaast weinig juridische risico's. Op de vraag of de toepassing van juridische kennis gedurende het proces deugdelijk was, antwoordde de arrangementbouwers van het IBD negatief. Deze ontwikkelingen zijn terug te zien in de enquêteresultaten in de volgende figuur:

Casus	Zekerheid juridische kennis								
	Aanvang			Tijdens			Realisatie		
IBD	+	+	++	-	+ -	++	++	++	+
SCD	++	+	++	++	+	++	+	+	++
IHW	++			++			++		
BSR	++	++	+	++	++	+	++	++	++

Figuur 18: Enquêteresultaten zekerheid juridische kennis

### Bestuurlijke risico's

Uit de interviews komen verschillende bestuurlijke risico's aan het licht. Volgens de respondenten hebben deze risico's echter weinig impact. Dit wordt bevestigd door de enquêteresultaten, die overwegend positief zijn over de zekerheid van bestuurlijke kennis.

Allereerst zorgde de beperkte verantwoordelijkheid van het middenmanagement tijdens de bouw van het SCD volgens de arrangementbouwer voor een belemmering in de voortgang. Voor het bouwproces werd achteraf gezien een verkeerde constructie gekozen. Het middenmanagement, dat evenals de gehele organisatie veel belangen had bij het te vormen arrangement, bekleedde tijdens het bouwproces een klankbordfunctie. Doordat hen echter geen verantwoordelijkheden werd toegekend verdween langzaam het vertrouwen in het arrangement zelf. Van Roost geeft aan dat een groot risico bij de vorming van het SCD was dat "het project van niemand was. In de projectgroep zaten voornamelijk externen waardoor interne mensen weinig binding hadden met



het te vormen arrangement.” Deze uitspraak typeert de case, waarin beperkte verantwoordelijkheid voor de ”eigen” mensen tot grote risico’s heeft geleid.

De BSR is een ander arrangement waarbij de bestuurlijke constructie zorgde voor ophoud in de voortgang. In eerste instantie ontstond het plan om een constructie door te voeren waarbij het waterschap als opdrachtnemer zou fungeren en de betrokken gemeenten als opdrachtgever. Vanaf de verkennende fase heerste bij de gemeenten echter een zekere mate van wantrouwen ten opzichte van het waterschap. Van Kalkeren typeert dit als ”bestuurlijke touwtrekkerij”. Mede vanwege het feit dat de gemeenten bang waren opgeslokt te worden door de grotere en machtige partij, waren zij in het beginstadium op zoek naar meerdere gemeenten die wilde aansluiten bij het te vormen arrangement. Onder andere vanwege deze hoedanigheid stemden de gemeenten niet in met de voorgenomen bestuurlijke constructie. Zij gaven de voorkeur aan onderlinge gelijkwaardigheid en onafhankelijkheid. Dit is dan ook later zo gebeurd.

Casus	Zekerheid bestuurlijke kennis								
	Aanvang			Tijdens			Realisatie		
IBD	+	+	+ -	+	++	+ -	+	++	+
SCD	++	++	+	++	+	+	+ -	+	+
IHW	+ -			+ -			++		
BSR	+	+	+	++	++	++	+	+	++

Figuur 19: Enquêteresultaten zekerheid bestuurlijk kennis

### *Economische risico’s*

In tegenstelling tot bestuurlijke risico’s zijn economische risico’s veel voorgekomen bij de cases. Het SCD kende bij aanvang van de bouw volgens de arrangementbouwer weinig zekerheid over de economische mogelijkheden die voor handen waren om het arrangement te realiseren. Volgens Van Roost was het vanaf het begin duidelijk dat het arrangement zou komen. ”Echter, moest de ’best practice’ worden gevonden en dit bleek lastiger dan gedacht,” aldus Van Roost. Dit is terug te zien in de enquêteresultaten. De arrangementbouwer moest op zoek naar een evenwichtige en acceptabele constructie waarin het grootste voordeel kon worden behaald. Uiteindelijk is door de komst van het arrangement de economische rentabiliteit verhoogd.

Uit de interviews (en deels ook uit de enquêteresultaten) blijkt dat ook bij aanvang van de bouw van de BSR en de IHW inhoudelijke economische onzekerheden bestonden. De lage mate van zekerheid bij de IHW is volgens de respondenten te verklaren door het feit dat alle betrokken gemeenten beschikten over een eigen ICT pakket. Door deze context ontstond discussie over het nieuwe gezamenlijke pakket. Deze discussie was een overwegend financiële verdelingskwestie.

“Op individuele basis was door de gemeenten geïnvesteerd waardoor alle partijen logischerwijs de eigen belangen beschermden,” aldus Bannink. De gemeenten wilde allen het eigen pakket meenemen in de nieuwe constructie. Deze discussie zorgde uiteindelijk voor oponthoud in de voortgang. Brouwer benadrukt dit door te stellen dat geld in het proces belangrijker was dan kwaliteit en tijd. “Het ging voor 80 procent over geld en 20 procent over kwaliteit,” aldus Brouwer. Het proces waarbij de bestuurders tot een evenwichtige en acceptabele verdeling dienden te komen was een factor die bij de bouw van dit arrangement veel risico met zich meebracht. Arrangementbouwer Kokx geeft aan dat bij de vorming van de BSR voornamelijk de huisvesting voor risico’s zorgde. “Doordat het uiteindelijke kantoor zou komen in het pand van het waterschap ontstonden gemeente gevoelens bij de andere partijen.” Door te wijzen op de bedrijfseconomische voordelen heeft Kokx uiteindelijk de partijen overtuigd van de voordelen. De economische rentabiliteit van de BSR bleek na de realisatie minder dan geraamd, zo leerden de interviews.

Casus	Zekerheid economische kennis								
	Aanvang			Tijdens			Realisatie		
IBD	+	+ -	+ -	+	+	+ -	++	+	+ -
SCD	+ -	+ -	+	-	+ -	-	+	+	+ -
IHW	-			+			+		
BSR	-	+	+	+ -	+ -	+ -	+ -	+ -	+

Figuur 20: Enquête resultaten zekerheid economische kennis

### Organisatorische risico’s

Naast de geringe economische kennis bij aanvang van de bouw van drie van de vier arrangementen, heerste bij deze arrangementen relatief weinig organisatorische kennis. Uit de interviews blijkt dat vooraf voornamelijk bij de IHW weinig zekerheid heerste over de organisatorische mogelijkheden die voor handen waren om het arrangement te realiseren. “Hier bestond in het beginstadium onduidelijkheid over de goedkoopstede manier van organiseren,” aldus Bannink. “De deelnemende partijen hadden allen andere werkmethode en hadden geïnvesteerd in een eigen manier van werken.” De arrangementbouwer moest daarom op zoek naar de consequenties van eventuele inhoudelijke keuzes.

Twee andere arrangementen hadden voornamelijk organisatorische problemen na de realisatie. Uit de interviewdata blijkt dat het SCD na de realisatie niet werkte zoals verwacht. Dit is tevens terug te zien in de matige score die de arrangementbouwers geven in de enquête. De gekozen matrixconstructie bleek niet te passen bij de context. Het management kreeg hierdoor geen directe verantwoordelijkheden toegekend. Hierdoor daalde het vertrouwen in het proces.

Ook de gekozen organisatievorm van het IBD bleek bij de realisatie organisatorisch niet werkbaar. Bij de bouw van het arrangement werd gekozen voor een lijnorganisatie. Zo bleek al snel dat het verschil in functioneren tussen de afdelingen erg groot was. Hierdoor werd besloten de goed, en de slecht functionerende lijnen onder te verdelen in sectoren. Ook ten aanzien van de verantwoordelijkheden werd na de realisatie het een en ander veranderd. Momenteel werkt het arrangement met projectteams waarbij de verantwoordelijkheden zijn teruggebracht bij de teams.

Casus	Zekerheid organisatorische kennis								
	Aanvang			Tijdens			Realisatie		
IBD	+	++	+	+	++	+	++	+	+
SCD	-	+-	+-	+-	+	+-	+-	+-	+-
IHW	-			+			+		
BSR	+-	+	+	+	+	+	+	+	+

*Figuur 21: Enquêteresultaten zekerheid organisatorische kennis*

Uit de data blijkt dat de onzekerheid over kennis expliciet voorkomt in drie van de vier cases. Alleen bij het IBD is hier vrijwel geen sprake van. Dit is de casus waarbij de minste actoren betrokken waren. Enkel wijzigingen in wet- en regelgeving zorgde tijdens het bouwproces voor strubbelingen.

Opvallend aan de cases is dat bij de overige drie arrangementen de zekerheid over kennis bij aanvang van de arrangementbouw als relatief laag te typeren is. De oorzaak hiervan ligt voornamelijk bij de geringe organisatorische en economische kennis over het te vormen arrangement. Dit zijn tevens de expertisegebieden waar na realisatie de meeste onzekerheid over bestond. Economisch bleek de BSR bijvoorbeeld niet rendabel, terwijl het SCD organisatorisch niet bleek te werken.

### 5.1.2 Relatie

Consensus over maatstaven is in de operationalisatie getypeerd op basis van verschillende indicatoren. Uit zowel de interviews als de enquêtes blijkt dat drie van de vier cases expliciete negatieve gevolgen hebben ervaren naar aanleiding van één of meerdere van deze indicatoren. In deze paragraaf wordt aan de hand van sub paragrafen per indicator beschreven welke cases slecht scoren op de betreffende indicatoren.

## Vertrouwen

Uit de verbredende interviews komt expliciet naar voren dat vertrouwen een niet te onderschatten factor is bij arrangementbouw. Beemer, die al vele totstandkomingsprocessen van dichtbij heeft meegemaakt, benadrukt dat het winnen van groot belang is. Gelevert bevestigt dit door te stellen dat een goede ambiance waarin een persoonlijke band ontstaat erg belangrijk is. "Een keer uit eten gaan heeft een positieve werking, vertrouwen moet groeien." Huisman benoemt daarnaast vanuit zijn eigen ervaring vertrouwen tot een van de succesfactoren bij het bouwen van arrangementen. Fiers denkt dat vertrouwen, dat door hem wordt bestempeld als een sleutelfactor bij het bereiken van doelstellingen, bereikt kan worden door goede en open communicatie. In dit onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen vertrouwen tussen de actoren onderling, en vertrouwen in het arrangement. Beiden speelden een grote rol bij de totstandkoming van de vier arrangementen.

Weinig vertrouwen in het eindresultaat heerste voornamelijk bij het IBD. Daarnaast bleek uit de interviews, en niet zozeer uit de enquête, dat het vertrouwen in het arrangement tevens een negatieve invloed heeft gehad bij de totstandkoming van het SCD. Hieronder zijn de enquêteresultaten weergegeven:

	Vertrouwen in eindresultaat		
IBD	+ -	+ -	+
SCD	+ -	+	+
IHW	+ -	+	
BSR	+	+ -	++

Figuur 22: Enquêteresultaten vertrouwen in eindresultaat

Bij de bouw van het SCD was nauwelijks sprake van vertrouwen in het arrangement. Bij het totstandkomingproces zijn door toedoen van een ongepaste organisatiestructuur geen verantwoordelijkheden toegekend aan het middenmanagement. "Hierdoor ontstond een negatieve spiraal waarbij wantrouwen ten opzichte van het arrangement de boventoon voerde," aldus Van Roost.

Ook bij de totstandkoming van het IBD voerde wantrouwen de boventoon. Het IBD is volgens de arrangementbouwer gebouwd in een context waarbij vertrouwen enkel heerste bij diegene die het voor het zeggen hadden. Dit terwijl het vertrouwen ontbrak bij de uitvoerende ambtenaren. Ook heerste volgens hem een vorm van wantrouwen tussen de beide actoren onderling. Dit kwam voornamelijk vanuit de kleinere gemeente die het gevoel had het bestaansrecht te verliezen.

Volgens arrangementebouwer Fiers is vertrouwen in dergelijke processen waarbij het arrangement vrijwillig tot stand komt een absoluut vereiste. De directeur van het Ingenieursbureau benadrukt dat “gedurende de tijd het vertrouwen toenam.”

In tegenstelling tot de voorgaande arrangementen, heerste bij de bouw van de IHW niet zozeer wantrouwen in het arrangement zelf, maar voornamelijk tussen de actoren onderling. Vooral de twee grootste partijen wantrouwden elkaar. Vertrouwen in het resultaat is er altijd wel geweest. Volgens arrangementebouwer Bannink was men echter wel bang “iets op te geven zonder te weten wat men er voor terug zou krijgen”.

Ook bij het totstandkomingsproces van de BSR heerste enige vorm van onderling wantrouwen. Dit wantrouwen heerste voornamelijk ten opzichte van de machtigste partij, het waterschap. Evenals bij het SCD veranderde deze situatie met de tijd. Van Kalkeren, die van dichtbij betrokken was bij het ontstaan van het arrangement, beaamt dat vertrouwen de basis is van dergelijke samenwerkingsprocessen. “Je moet onderling vertrouwen geven, waarbij het belang van vrijheid van egoïetjes niet onderschat moet worden.”

Deze constatering zijn voornamelijk gebaseerd op de interviewdata. Uit de enquêteresultaten blijkt dat bij de vorming van het SCD relatief het minst onderlinge vertrouwen aanwezig was:

Vertrouwen tussen actoren			
IBD	+ -	+	+
SCD	+ -	+ -	+
IHW	+ -	+	
BSR	+ -	+	++

*Figuur 23: Enquêteresultaten vertrouwen tussen actoren*

#### *Eenstemmigheid tussen bestuurlijke en ambtelijke bezetting*

Het verschil in perceptie tussen bestuurders en ambtenaren over het te vormen arrangement komt in alle cases naar voren, zo blijkt uit de interviewdata. Volgens de enquêteresultaten was bij het SCD relatief de minste eenstemmigheid tijdens het bouwproces. Dit blijkt uit onderstaand figuur:

Eenstemmigheid bestuurlijk en ambtelijk			
IBD	+	-	+
SCD	-	-	+
IHW	+ -	+	
BSR	++	+	++

*Figuur 24: Enquêteresultaten eenstemmigheid tussen bestuurlijke en ambtelijke bezetting*

Het SCD is tot stand gekomen in een context waarin de bestuurders het initiatief namen. Het middenmanagement was tegen de komst van het arrangement. Zij bekleedde gedurende het totstandkomingproces een klankbordfunctie en hadden in principe geen verantwoordelijkheden of bevoegdheden. Dit zorgde volgens de arrangementbouwer voor negatieve energie. Zowel de interviews als de enquêtes bevestigen de meerstemmigheid tussen de bestuurlijke en de ambtelijke bezetting. In de enquête scoort het SCD ten opzichte van de andere arrangementen het laagst.

Ook de situatie die de arrangementbouwer aantrof bij het IBD wordt gekenmerkt door een discrepantie tussen bestuurders en uitvoerende ambtenaren. Waar het bestuur zich in positieve zin inzette voor het te vormen arrangement, werkten de ambtenaren en de ondernemingsraad tegen. Het ontbrak hier expliciet aan intrinsieke motivatie, gevoel voor urgentie, en vertrouwen in het eindresultaat. Naarmate het proces vorderde veranderde dit onderlinge verschil en ontstond langzamerhand eensgezindheid.

Het grote verschil tussen het SCD en het IBD is dat tussen de actoren bij het SCD nog enigszins consensus heerste over de maatstaven. Vanaf het begin was duidelijk dat het arrangement er zou komen. Tussen beide partijen onderling heerste relatief weinig wrijving. Bij het Ingenieursbureau was hier wel sprake van. De samenwerking tussen twee betrokken partijen verliep tijdens de bouw stroef. De samenwerking tussen de bestuurders was allerminst voortvarend.

Naast het SCD en het IBD is ook de IHW tot stand gekomen in een situatie waarin bestuurders en ambtenaren volledig op een andere lijn zaten. In tegenstelling tot bij het bouwproces van het IBD waren het in deze context de bestuurders die voor belemmering zorgde. Ambtenaren accepteerden het te vormen arrangement, terwijl bestuurders niet altijd de juiste motivatie en het urgentiebesef hadden ten aanzien van het arrangement. Het te vormen arrangement bood de ambtenaren daarentegen kansen om zich in een grotere organisatie te ontplooiën.

Een discrepantie tussen bestuurders en ambtenaren was ook te ontdekken bij de totstandkoming van de BSR. Het middenmanagement werkte hier tegen. Volgens arrangementbouwer Kokx gebeurt dit vaker in dergelijke ontwerpprocessen. "Het middenmanagement is immers het meest betrokken bij de reorganisatie."

#### *Collectieve probleem- en oplossingsperceptie*

Arrangementen worden gevormd door meerdere partijen die vaak verschillen in omvang of in macht. Uit de empirie blijkt dat deze verschillen een behoorlijke stempel drukken op het

ontwerpproces. Ze dragen ertoe bij de partijen onderling verschillen in perceptie over het probleem of de oplossing.

Het IBD is gevormd door twee gemeenten, waarbij Dordrecht aanzienlijk groter is dan Zwijndrecht. Het nut en de noodzaak voor het arrangement was in deze kleinere gemeente dan ook groter dan voor Dordrecht. Bij de ambtelijke top van Zwijndrecht ondervond de arrangementbouwer bij bijeenkomsten tussen beiden een zekere mate van argwaan. De directeur van het Ingenieursbureau beaamt dit door te stellen dat Zwijndrecht het gevoel had het bestaansrecht te verliezen. In de enquêteresultaten komt dit perceptieverschil tot uiting:

Collectieve probleem- en oplossingsperceptie			
IBD	+ -	+ -	+
SCD	+ -	+	+
IHW	+ -	+	
BSR	+	++	+

*Figuur 25: Enquêteresultaten collectiviteit probleem- en oplossingsperceptie*

Ook bij de BSR en de IHW zorgde volume- en macht verschillen voor verschillende percepties ten opzichte van het probleem en de oplossing. Bij de IHW was het arrangement voornamelijk voor de kleinere gemeenten urgent. Dit bevestigt de respondent afkomstig van het arrangement zelf. Hij stelt dat de behoefte voor samenwerking groter was onder de kleinere gemeenten. Bij deze gemeenten liepen de ICT pakketten vaak tegen het einde waardoor de behoefte aan nieuwe pakketten steeg. De grote gemeenten hadden aanzienlijk minder behoefte aan het te vormen arrangement. Dit had volgens de arrangementbouwer negatieve gevolgen voor de voortgang.

Bij de BSR was één partij, het waterschap, de machtigste partij. Arrangementbouwer Kokx geeft aan: "het waterschap beschikte over de meeste kennis wat leidde tot een machtige positie ten opzichte van de andere actoren. Het gevolg was dat er ontzag ontstond bij de gemeenten. Deze voelde een gebrek aan invloed en zagen zichzelf als "kleinduimpje" tegenover de grote machtige partij. Dit leidde vervolgens tot een zekere mate van wantrouwen." Daarnaast sputterde de relatief grote gemeenten tegen. Zij konden het hoofd zelf boven water houden waardoor de toegevoegde waarde van het arrangement relatief minder was. Desondanks hadden alle partijen grote belangen bij het arrangement. Waar de kleinere gemeenten participeerde vanwege schaalvoordelen betreffende kwaliteit en kwetsbaarheid, deed gemeente Tiel mee vanwege de financiële voordelen.

### *Intrinsieke motivatie ten opzichte van het proces*

In de voorgaande paragrafen is duidelijk geworden dat bestuurders en ambtenaren niet altijd op eenzelfde lijn zitten. Dit wordt volgens de betrokkenen veelal veroorzaakt door het ontbreken van de intrinsieke motivatie. Deze intrinsieke motivatie was volgens de enquêteresultaten het minst aanwezig bij de vorming van het IBD en het SCD:

	Intrinsieke motivatie		
IBD	+ -	-	+
SCD	-	+ -	+
IHW	+ -	+	
BSR	+	+	+

*Figuur 26: Enquêteresultaten intrinsieke motivatie*

Het IBD is een voorbeeld van een arrangement waarbij weinig intrinsieke motivatie aanwezig was. Intrinsieke motivatie was hierbij volgens de betrokkenen enkel vanuit de top aanwezig. Vanuit het personeel was dit er totaal niet. Dezelfde situatie vond plaats bij SCD. Hierbij kwam het initiatief voornamelijk vanuit het bestuur, terwijl het middenmanagement weinig gemotiveerd was.

Ook bij de bouw van BSR was de intrinsieke motivatie niet altijd in volle mate aanwezig. Arrangementbouwer Kokx geeft aan dat onder de kleinere gemeenten aanzienlijk minder intrinsieke motivatie aanwezig was dan onder de grotere partijen die het initiatief namen. "Integraal gezien viel het echter wel mee," aldus Kokx.

Niet bij alle arrangementen was sprake van een minder mate van intrinsieke motivatie. Bij de IHW stonden volgens Brouwer, die de bouw van dichtbij meemaakte, zowel ambtenaren als bestuurders positief tegenover het arrangement. Doordat volgens arrangementbouwer Bannink toch een zekere mate van onzekerheid heerste over de toekomst, moest hij er wel voor zorgen dat de partijen overtuigd raakten van het eindresultaat. "De wil was er wel, maar er lagen beren op de weg", aldus Bannink.



### *Erkenning van nut en noodzaak ten opzichte van het arrangement*

Bijna gelijk aan de intrinsieke motivatie voor het arrangement staat het besef over het nut en de noodzaak van de komst van de samenwerking. Opvallend is dat volgens de betrokkenen bij alle arrangementen het nut en de noodzaak werd erkend. Dit wordt bevestigd de enquêteresultaten:

Erkenning van nut en noodzaak			
IBD	+ -	+ -	+ -
SCD	+ -	+	++
IHW	+	+	
BSR	+	+	+

*Figuur 27: Enquêteresultaten erkenning nut en noodzaak*

### *Vastlegging spelregels en afspraken voorafgaand aan het proces*

Een van de belangrijkste constatering die observaties tijdens het onderzoek hebben opgeleverd, is dat veel respondenten het maken van procesafspraken voorafgaand aan het proces als succesfactor voor arrangementbouw bestempelen. Nog opvallender hierbij is dat voornamelijk de respondenten die intern actief waren bij de bouw van het arrangement dit expliciet noemen.

Bij de bouw van het IBD is volgens arrangementbouwer Fiers bewust gekozen om voorafgaand aan het proces afspraken te maken. Volgens de directeur van het Ingenieursbureau had het proces gemakkelijker verlopen indien voorafgaand aan dit proces, naar afspraken, ook verwachtingen expliciet waren vastgelegd. Van Nies, directeur van het IBD, heeft door de betrokkenheid bij de netwerkorganisatie Drechtsteden tevens zicht gehad op de vorming van het SCD. Hierover zegt hij dat de risico's van te voren duidelijk waren, maar dat hier vervolgens niets mee is gedaan door de arrangementbouwer. Deze risico's hadden door afspraken kunnen worden ingeperkt.

Volgens Brouwer, gemeentesecretaris van Oud-Beijerland en van dichtbij betrokken bij de totstandkoming van de IHW, dienen totstandkomingsprocessen altijd volgens een bepaalde methodiek te worden aangepakt. Een van de belangrijkste leerpunten van de bouw van de IHW is volgens hem dat partijen in het beginstadium moeten nadenken over mogelijke risico's. Vervolgens kunnen afspraken over de mogelijke consequenties worden gemaakt. "Wanneer partijen er zich van bewust zijn dat dergelijke risico's zich kunnen voordoen, kunnen zij hier rekening mee houden in hun gedrag." Brouwer noemt het een verantwoordingsplicht ten opzichte van elkaar. Dat spelregels bij de IHW in onvoldoende mate zijn vastgelegd blijkt zowel uit de interviewdata, als uit de enquêteresultaten:

	Vastlegging spelregels		
IBD	+	+	++
SCD	+	+	++
IHW	-		
BSR	++	++	+-

*Figuur 28: Enquêteresultaten vastlegging spelregels*

Een proces waarin dit wél goed verliep was de bouw van de BSR. Volgens Van Kalkeren, het hoofd van de afdeling financiën binnen gemeente Tiel, werden structurele elementen binnen het proces al vrij vroeg besproken. Zo kwamen het eigenaarschap en de stemverhouding binnen het bestuur in een vroeg stadium aan de orde. Volgens Van Kalkeren heeft dit “als smeerolie op het proces gewerkt”. Hij benadrukt dat het in dergelijke processen van belang is vroegtijdig doelen te stellen. Ook uit de enquête blijkt dat hier kennelijk maximale aandacht aan is besteed.

Dat het vastleggen van procesafspraken belangrijk is, wordt nog eens benadrukt door Huisman die veel ervaring heeft met de bouw van arrangementen. Hij stelt dat men in het proces zo vroeg mogelijk op zoek moet gaan naar uitsluitende randvoorwaarden: zogeheten “deal killers of show stoppers”. Volgens Huisman moet altijd sprake zijn van helder geformuleerde doelen.

Bij het nader belichten van de verschillende cases valt dus op dat in de meeste gevallen weinig sprake is van zekerheid over kennis. Oftewel, de onzekerheid in woorden van Noordegraaf (2000) is groot. Daarnaast heerste bij aanvang van de bouw, op een enkele casus na, weinig consensus over de maatstaven.

## **5.2 Omgang met risico's bij arrangementbouw**

Om de reactie op aanwezige risico's te typeren wordt in dit onderzoek onderscheid gemaakt tussen project- en procesmanagement. Beiden doen zich voor in een compleet andere context. In deze paragraaf wordt beschreven welke managementsoort in welke casus is toegepast. In de interviews en enquêtes is de reactie op de risico's aandachtig aan de orde gekomen. Voornamelijk in de enquête is doormiddel van zestien managementdilemma's expliciet gevraagd naar het handelen van de arrangementbouwer. Deze managementdilemma's zijn onderverdeeld in vier elementen: omgang met partijen, strategische oriëntatie, managementstijl en procesdynamica. In deze paragraaf wordt de omgang met risico's aan de hand van deze elementen beschreven.

### *5.2.1 Omgang met partijen*

Het belangrijkste dilemma bij de omgang met de actoren gaat in op de vraag in hoeverre de arrangementbouwer partijen betreft bij de bouw. De inspraak van de partijen staat hierbij

centraal. Volgens de theorie duidt een participatieve, bottom-up benadering waarbij partijen worden betrokken bij het proces op een hantering van procesmanagement. Opvallend is dat de vier arrangementen allen zijn gebouwd aan de hand van een dergelijke werkwijze.

Als eerste is het SCD volgens arrangementbouwer Van Roost door middel participatieve aanpak tot stand gekomen. Partijen werden expliciet betrokken bij het proces. Het proces is echter wel nadrukkelijk top-down verlopen. De respondent bij het arrangement zelf benadrukt dit door te stellen dat de arrangementbouwer redelijke standvastig was in de standpunten. Dit komt in de interviews onder andere naar voren doordat wordt gesteld dat het middenmanagement wellicht te weinig verantwoordelijkheden kreeg toegekend. Daarnaast was de arrangementbouwer ook redelijk gesloten ten opzichte van andere partijen buiten het arrangement.

Evenals bij het SCD is bij de bouw van het IBD participatief gehandeld. Partijen werden betrokken bij de bouw. Echter is er wel een duidelijk verschil te ontdekken tussen de beginfase en de daaropvolgende stadia. Waar in het begin nadrukkelijk bottom-up werd gewerkt en openheid heerste ten opzichte van de omgeving, veranderde dit later in een meer projectmatige handelswijze. Een top-down benadering voerde de boventoon en een gesloten houding tegenover partijen buiten het arrangement kenmerkte de houding van de arrangementbouwer. Opvallend is daarnaast dat het gedrag van de verschillende arrangementbouwers volgens de directeur van het IBD grote verschillen toonde. Hij stelt dat het proces beter verliep bij de arrangementbouwer die meer inlevingsvermogen had en dichter bij de mensen stond.

Evenals de andere arrangementen zijn ook de IHW en de BSR op een participatieve wijze tot stand gekomen. Bij de vorming van de IHW werden benodigde partijen betrokken. De bouw kan volgens de respondenten van de enquêtes dan ook als bottom-up worden getypeerd.

Dit is tevens het geval bij de BSR. Kokx benadrukt dat de BSR op een participatieve manier tot stand is gekomen. Gedurende het proces ging de arrangementbouwer nadrukkelijk op zoek naar de verbinding, interactie, en het vinden van een gezamenlijk handelsperspectief. Door verschillende groepen (stuurgroep, werkgroep en projectgroep) in het leven te roepen werden verantwoordelijkheden toegedeeld. Hierbij stond de arrangementbouw dicht bij het proces. Volgens Kokx moesten partijen wel aan kernwaarden inleveren om het arrangement te bereiken. "Een optelsom van kernwaarden levert namelijk niets op." Dat de arrangementbouwer relatief gesloten was tegenover de omgeving blijkt uit de afbakening van de constructie waar volgens Kokx continu op is gehamerd. Pas na twee jaar zouden eventueel belangstellende gemeenten mogen toetreden tot het arrangement. Er werden voortijdig spelregels gemaakt over deze toetreding.

### 5.2.2 Strategische oriëntatie

Opvallend aan de strategische oriëntatie is dat binnen de arrangementen geen eenduidige richting ontstaat die neigt naar proces- dan wel projectmanagement. De vier arrangementen tonen onderling weinig gelijkenissen. Het doel stond voorafgaand aan het proces steeds vast, en de nadruk van de arrangementbouw lag op het verbinden van de partijen.

De bouw van het SCD wordt net als de andere arrangementen gekenmerkt door het verbindend handelen ten opzicht van de partijen. Hierbij werden de ambtenaren en bestuurders, die niet op eenzelfde lijn zaten, bij elkaar gebracht. Van Roost probeerde de actoren "te binden op het concept". Voorafgaand aan het proces was het doel voor de partijen duidelijk, waardoor men gedurende de bouw niet steeds op zoek moest naar doelen die eventueel verschoven. Doordat volgens de arrangementbouwer het vertrouwen niet optimaal was, werd veelal gewerkt op basis van contracten.

Bij de bouw van het IBD is de arrangementbouwer expliciet op zoek gegaan naar de verschillende standpunten van de partijen. Hij probeerde de standpunten van de actoren als het ware te "pellen" om zodoende meer te weten te komen. Vervolgens probeerde hij de partijen ook echt te binden. Fiers noemt dit consensusbuilding. Bij dit arrangement voerde de verbindende functie van de arrangementbouwer dus de boventoon. Hierbij ging men bewust op zoek naar draagvlak. Het doel stond daarbij voorafgaand aan het proces vast, al zijn deze tijdens de bouw wel licht verschoven met betrekking tot de beoogde marktorientatie. Vertrouwen was vooral bij de bestuurlijke top in voldoende mate aanwezig. Door partijen te binden en zodoende draagvlak te winnen is het vertrouwen door de arrangementbouwer verder vergroot.

Ongeveer dezelfde condities waren aanwezig bij de bouw van de IHW. De resultaten van de enquête duiden op een vaststaand doel waarbij het zoeken van draagvlak meer aandacht genoot dan daadkracht. De verbindende functie was dus ook hier aanwezig.

De BSR wordt als laatste gekenmerkt door het feit dat het doel vast stond. In tegenstelling tot bij de andere arrangementen is hier nadruk gelegd op het daadkrachtig handelen. Uit interviews blijkt dat het vinden van draagvlak echter tevens aandacht heeft genoten. Gedurende het proces is de arrangementbouwer voornamelijk op zoek gegaan naar de verbinding, interactie en het gezamenlijk vinden van handelsperspectief. Het heeft partijen proberen te overtuigen van de toegevoegde waarde van het arrangement. Hierbij is voornamelijk ingespeeld op de partijen die aarzelden over het te vormen arrangement.

Opvallend aan de strategische oriëntatie is dat de BSR en het SCD zich nadrukkelijk van de andere twee arrangementen onderscheiden doordat hier nadrukkelijk gewerkt werd met contracten.

Daarnaast lag de nadruk, in tegenstelling tot bij de andere twee arrangementen, op het daadkrachtig handelen in plaats van het vinden van draagvlak.

### *5.2.3 Managementstijl*

Per arrangement zijn verschillende managementstijlen gehanteerd. Bij de bouw van het SCD lag de focus voornamelijk op de relatie tussen de verschillen partijen. Hierbij stelde de arrangementbouwer zich proactief op ten opzichte van de partijen. De complexiteit dwong de arrangementbouwer hier ook toe, aldus de arrangementbouwer zelf.

Ook bij de vorming van het IBD werd de nadruk gelegd op de relatie. Hierbij handelde de arrangementbouwer vooral intern gericht. Er is op een proactieve wijze op zoek gegaan naar kansen in het proces. De arrangementbouwer probeerde de "taart niet te verdelen maar eerder groter te maken", aldus de arrangementbouwer zelf. Hiermee doelt hij op de zoektocht naar nieuwe mogelijkheden. Volgens de respondent bij het arrangement zelf heeft de organisatorische bovenkant te weinig aandacht gekregen. Volgens hem is onvoldoende ingezet op de verdeling van taken en verantwoordelijkheden.

Bij de bouw van de IHW lag de nadruk, in tegenstelling tot de twee voorgaande arrangementen, op de structuur. Doormiddel van de structuur werd geprobeerd verantwoordelijkheden te waarborgen. Belangrijk was dat partijen invloed konden uitoefenen op het proces. De projectgroep had hierbij voornamelijk invloed op het inhoudelijke aspect (ICT) terwijl de stuurgroep een belangrijke rol speelde tijdens het proces. De arrangementbouwer handelende in samenspraak met de partijen. Hij was hierin vasthoudend maar reactief.

Bij de vorming van de BSR is door de arrangementbouwer continue gehamerd op de relatie. De relatie met de stuurgroep was dan ook hecht. Naast de relatie heeft ook de structuur veel aandacht gekregen. De arrangementbouwer opereerde met een interne focus en was overwegend proactief en vasthoudend ten opzichte van de partijen.

Opvallend aan de onderlinge managementstijlen tussen de arrangementen is dat de arrangementbouwer bij de IHW zich onderscheidt van de andere door zich voornamelijk te focussen op de structuur in plaats van de relatie, en zich reactief op te stellen in plaats van proactief. Gezien de context is dit simpel te verklaren. De IHW wordt in tegenstelling tot de andere arrangementen getypeerd door een situatie waarbij consensus over maatstaven een kleine rol speelt bij de risico's. Hierdoor noodzaakt de situatie de arrangementbouwers niet om zich volledig op de relatie te storten.

#### 5.2.4 *Procesdynamica*

De resultaten die betrekking hebben op de procesdynamica verschillen per arrangement. Het SCD is allereerst door middel van een gefaseerde aanpak tot stand gekomen. "Eventuele weerstand kan op deze manier tussentijds steeds de aandacht krijgen die het nodig heeft. Daarnaast creëer je door de fasen steeds vooruitzichten waar naartoe kan worden gewerkt," aldus arrangementbouwer Van Roost. Per fase werd aandachtig gelet op tussentijdse resultaten. Voortgang kreeg relatief meer aandacht dan zorgvuldigheid. Wanneer bepaald gedrag van partijen de voortgang belemmerde wees de arrangementbouwer steevast op de planning. Door deze werkwijze haakten bepaalde kritische personen af. Volgens Van Roost zitten de grootste risico's in de fasen wanneer het arrangement operationeel is. Dit terwijl de bestuurlijke aandacht in het beginstadium het grootst is. Als het arrangement gerealiseerd is valt deze aandacht echter weg.

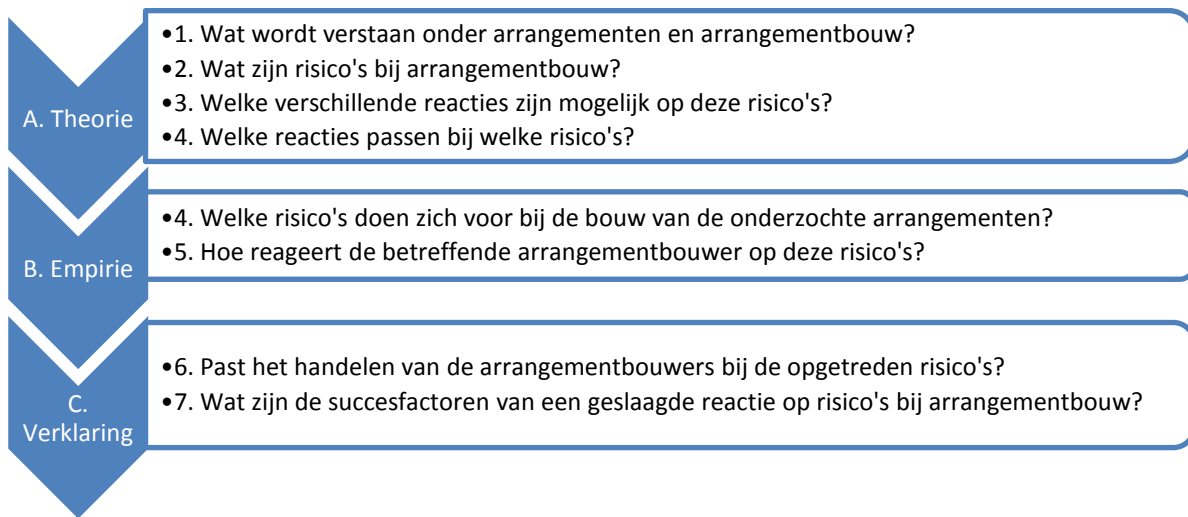
De focus bij de bouw van het SCD lag op het proces. De arrangementbouwer benadrukt echter dat een succesvoorwaarde voor het bouwen van arrangement is dat het middenmanagement betrokken moet blijven bij het bouwproces. Oftewel, "interne inhoudelijk zaken moeten naast het proces op orde gehouden worden." Ook bij de bouw van het IBD lag de focus op het proces. Hierbij kreeg de zorgvuldigheid in het maken van beslissingen meer aandacht dan de voortgang van het proces zelf. Volgens de respondenten was het proces daarbij te typeren als een continu proces. In tegenstelling tot de andere arrangementen zijn bij het bouwproces geen tussentijdse resultaten aan de orde geweest.

De IHW is evenals het SCD gebouwd in een gefaseerd proces. Hierbij werd de voortgang volgens arrangementbouwer Bannink bewaakt door te fasen en eventuele risico's weg te zetten in de tijd. "Zorgen dat je een fase verder komt om aldus de continuïteit te waarborgen is het belangrijkste bij arrangementbouw." Tussen de verschillende fasen zaten vervolgens weinig verschillen qua risico's. "Wel werden de kennis en informatie gaandeweg selectiever." Er werd dus nadrukkelijk gewerkt met tussentijdse resultaten. Daarbij werd volgens de enquêteresultaten expliciet ingezet op de inhoud.

Bij de bouw van de BSR lag de focus zowel op het proces als de inhoud. Waar de arrangementbouwer zich vooral focuste op de relatie in het proces, werd de inhoud voornamelijk behandeld in de verschillende werkgroepen. De arrangementbouwer ervaart zelf dat hij meer aandacht aan de inhoud had moeten geven. De participerende en faserende manier van bouwen was volgens arrangementbouwer Kokx daartegenover een succesfactor. Verschillende groepen met eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden werden gecreëerd. Door het benoemen van een stuurgroep, een werkgroep en een projectgroep werden concrete verantwoordelijkheden toegekend.

## 6. Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden op basis van de analyse conclusies getrokken over de risico's en de manier waarop men volgens de theorie met deze risico's om zou moeten gaan. Op basis van de deelvragen wordt toegewerkt naar het antwoord op de centrale vraag. De deelvragen zijn hieronder weergegeven.



Figuur 29: Overzicht deelvragen

De deelvragen worden in de volgorde beantwoord zoals in het schema is weergegeven. In de eerste paragraaf wordt de theoretische achtergrond over de risico's en de omgang met deze risico's beknopt uiteengezet. Vervolgens wordt in de tweede paragraaf beschreven hoe in de praktijk daadwerkelijk is gehandeld. Op basis van deze bevindingen wordt in paragraaf 6.3 op een korte en bondige manier antwoord gegeven op de verklarende deelvragen. Na de beantwoording van de deelvragen volgt in paragraaf 6.4 het antwoord op de centrale vraag. Dit hoofdstuk eindigt met een punt ter discussie en een kort nawoord.

### 6.1 Beantwoording theoretische deelvragen

Een arrangement is een institutionele afbakening van een interorganisatorische samenwerking met als doel om te kunnen functioneren in een complexe context, voortvloeiend uit een ontwerpproces en gecontinueerd door een managementproces. Arrangementbouw staat voor een samenhangende set activiteiten gericht op het inhoudelijk ontwerpen, het procesmatig en

relationeel managen, en het op een integrale manier institutionaliseren (van beleid) van een afgebakende broedplaats voor interorganisatorische samenwerkingen.

Terugkomend op de theorie over interorganisatorische samenwerking kan gesteld worden dat het arrangement een specifiekere vorm is van deze interorganisatorische samenwerking. Risico's en succesfactoren die volgens de theorie betrekking hebben op interorganisatorische samenwerking gelden tevens voor arrangementen. Bij arrangementen en arrangementbouw gaat het echter een stap verder. De dynamische context waarin arrangementen tot stand komen vergt een afbakening waarin het arrangement ontworpen en gemanaged kan worden. Juist deze complexe omgeving noodzaakt arrangementbouwers bij de inhoudelijke invulling van het arrangement, anders dan bij andere interorganisatorische samenwerkingen, tot meer specifieke kennis en expertise.

Tijdens het bouwen van arrangementen kunnen zich diverse risico's voordoen. Politieke, financiële en technische risico's zijn enkele concrete voorbeelden. Om risico's concreet te duiden en meetbaar te maken is in dit onderzoek onderscheid gemaakt tussen ambiguïteit en onzekerheid. Ambiguïteit staat voor de mate van consensus, terwijl onzekerheid duidt op een gebrek aan informatie (Van der Ham & Koppenjan, 2002; 113). Volgens de theorie kunnen verschillende concrete risico's leiden tot ambiguïteit of onzekerheid.

Ambiguïteit kan allereerst het gevolg zijn een beperkt vertrouwen in het eindresultaat of tussen de actoren onderling. Daarnaast kan meerstemmigheid tussen de bestuurlijke en ambtelijke bezetting of het ontbreken van een collectieve perceptie tussen de partijen de oorzaak zijn van een gebrek aan consensus. De relationele eenstemmigheid binnen het arrangement is van groot belang voor het bereiken van consensus. Ook dienen partijen het nut en de noodzaak van het arrangement te erkennen. Er moet voldoende intrinsieke motivatie aanwezig zijn ten aanzien van het arrangement. Een laatste risico dat kan leiden tot ambiguïteit is het ontbreken van speltegels en afspraken tussen de actoren.

Onzekerheid kan betrekking hebben op vier verschillende factoren. Tijdens de bouw van arrangementen kunnen juridische, bestuurlijke, economische en organisatorische risico's ten grondslag liggen aan onzekerheid. Deze risico's kunnen zich voorafgaand, tijdens of na de realisatie van het arrangement voordoen.

Deze risico's kunnen op verschillende wijzen worden opgevangen. Volgens de theorie kan dit door middel van project- of procesmanagement. Ambiguïteit en onzekerheid vergen beiden een andere reactie. Projectmanagement wordt gebruikt in stabiele situaties waarbij de actoren relatief eens zijn over de maatstaven. Bij projectmanagement ligt de focus op de inhoud, en speelt kennis een belangrijke rol. Procesmanagement wordt gehanteerd in situaties die gekenmerkt worden door dubbelzinnigheid onder de actoren. In deze toestanden bestaat weinig consensus over de



maatstaven. Met andere woorden, projectmanagement past bij onzekerheid en procesmanagement bij ambiguïteit.

## **6.2 Beantwoording empirische deelvragen**

In deze paragraaf worden deelvraag vier en vijf beantwoord. De risico's die zich tijdens de bouw van de vier arrangementen hebben voorgedaan staan centraal in de eerste paragraaf. In de tweede paragraaf wordt uiteengezet hoe in de praktijk is omgegaan met deze risico's.

### *6.2.1 Risico's bij arrangementbouw*

Bij de bouw van de vier onderzochte arrangementen hebben zich veel dezelfde risico's voorgedaan. Deze risico's betreffen zowel de inhoudelijke als de relationele component. Daarnaast blijkt dat een onevenwichtige focus tussen beide elementen tot risico's kan leiden.

Zowel de BSR als de IHW was in de verkennende fase van de bouw diep verwickeld in een inhoudelijk vraagstuk. Uit het onderzoek blijkt dat dit negatieve gevolgen heeft voor het totstandkomingsproces. Doordat de focus te veel lag op de inhoud werd te weinig aandacht besteed aan de relatie.

### *Inhoudelijke risico's*

Arrangementen onderscheiden zich van interorganisatorische samenwerkingen door een complexe en dynamische context. Het arrangement geldt in deze situatie als een oplossing en dient het functioneren van de samenwerking mogelijk te maken. Tijdens het onderzoek heeft zich veelvuldig de vraag voorgedaan in hoeverre risico's bij arrangementbouw verschillen ten opzichte van risico's bij de bouw van standaard samenwerkingsverbanden. Het antwoord op deze vraag lijkt aan te sluiten op de theoretische achtergrond van dit onderzoek.

In de praktijk blijkt dat veel risico's die zich voordoen bij arrangementbouw betrekking hebben op het inhoudelijke (kennis) element. De complexe context noodzaakt de arrangementbouwer tot een kennisintensief traject waarbij uiteenlopende factoren belangrijke zijn. In dit onderzoek staan economische, organisatorische, bestuurlijke en juridische kennis centraal.

Uit zowel de interviews als de enquêtes blijkt dat in het bijzonder economische en organisatorische onzekerheden heersten bij de bouw van de betreffende arrangementen. Juridische en bestuurlijke kennis hebben hiertegenover tot weinig onzekerheid geleid.

De economische en organisatorische onzekerheden deden zich voor bij de BSR, het SCD, en de IHW. Opmerkelijk is dat het IBD relatief weinig hinder heeft ervaren rondom kennis. Het feit dat hier "maar" twee partijen betrokken waren heeft wellicht de complexiteit, en de daaraan

gekoppelde benodigde kennis, verminderd. De arrangementen waar kennis wel tot risico's heeft geleid zijn de cases waar meerdere partijen bij betrokken waren. Vooral de BSR en het SCD kennen een bijzondere en ingewikkelde context.

### *Relationele risico's*

In deze paragraaf worden de risico's beschreven die betrekking hebben op de mate van consensus. Opvallend is dat in vrijwel alle cases onderlinge (volume)verschillen negatieve gevolgen met zich meebrachten. Drie van de cases zijn bijzonder omdat deze nogal afwijken van standaardconstructies. Vooral in deze cases hebben onderlinge positionele- en volumeverschillen negatieve gevolgen gehad tijdens het bouwproces.

Een van de gevolgen die deze onderlinge verschillen hebben gehad is dat verschillende belangen tussen partijen zijn ontstaan. Arrangementen worden met uiteenlopende doeleinden gebouwd. In de praktijk blijkt dat partijen onderling vaak hele andere belangen hebben bij het arrangement. Hierdoor kan de urgentie voor de actoren onderling nogal uiteenlopen. Dit kan van invloed zijn op het handelen van de individuele partijen. Deze tendens was goed terug te zien bij de bouw van het IBD. Het ingenieursbureau was bijzonder omdat het twee gemeenten binnen een oorspronkelijke constructie (GRD) van zes betrof. Tussen deze twee gemeenten zat een aanmerkelijk verschil in volume waardoor een expliciet verschil in belangen en urgentie ontstond.

Naast het verschil in belangen en urgentie leidden volumeverschillen in sommige gevallen tot wantrouwen bij de relatief kleine partijen ten opzichte van de grotere samenwerkingspartner. In de praktijk blijkt dit ook negatieve invloed te hebben gehad op de voortgang van het proces. Dit deed zich bijvoorbeeld voor bij de BSR. Hier had het waterschap veruit de meeste macht. Dit leidde tot veel negatieve energie bij de andere partijen.

Een verschil dat niet zo zeer met volume of macht te maken heeft, maar meer met de onderlinge positionering is expliciet terug te vinden bij de vorming van het SCD. Binnen de SCD is een van de deelnemende partijen de GR ZHZ. Deze constructie bleek in de praktijk niet werkbaar. In tegenstelling tot de betrokken gemeenten is de GR ZHZ tijdens het bouwproces relatief weinig betrokken geweest. Dit werkt door in de huidige functionering van het arrangement. De GR ZHZ participeert niet op de manier hoe de gemeenten dat doen en hang er als het ware "een beetje bij".

Een ander risico dat expliciet naar voren komt in de cases is de discrepantie tussen de bestuurlijke en de ambtelijke bezetting. Een veelvoorkomende situatie is een context waarin het bestuur positief tegenover het arrangement staat, terwijl de ambtelijke bezetting tegen de komst van het arrangement is. Zij belemmeren hiermee de voortgang en zorgen voor een negatieve spiraal

tijdens het proces. Het gevoel iets vertrouwd op te geven voor het onbekende overheerst. Om over te kunnen gaan tot een arrangement is ambtelijke wil echter wel van groot belang.

Uit de cases blijkt dat arrangementbouw een langdurig en complex traject is. In de praktijk blijkt dat veel risico's zich voordoen waar partijen zich vooraf niet van bewust waren. Het blijkt dat partijen zich hier in onvoldoende mate op voorbereiden, waardoor ze worden verrast wanneer de risico's zich daadwerkelijk voordoen. Het niet voorbereid zijn op deze risico's is een op zichzelf staand risico. In de cases komt naar voren dat partijen mogelijke risico's onvoldoende inventariseren en uitsluiten. Dit uitsluiten kan door het maken van afspraken of spelregels.

### *6.2.2 Omgang met risico's*

In deze paragraaf worden project- en procesmanagement als uitgangspunt genomen. Beoordeeld wordt hoe het handelen van de arrangementbouwer in de vier arrangementen is te typeren, en of dit volgens de theorie de juiste handelswijze is geweest.

Opvallend is dat de arrangementbouwers in de praktijk over het algemeen hebben gehandeld zoals volgens de theorie als passend wordt verondersteld. De context bij de IHW en het IBD wijzen volgens de theorie op het hanteren van respectievelijk projectmanagement en procesmanagement. Dit is in de praktijk ook zo gebleken.

In de arrangementen waar de complexiteit het hoogst bleek, het SCD en de BSR, zou volgens de theorie procesmanagement de overhand moeten hebben gehad. In de werkelijkheid is dit niet gebleken. In deze cases kwam naar voren dat een combinatie van beiden is gehanteerd. In de volgende paragrafen worden deze bevindingen verder uitgewerkt.

#### *Projectmanagement*

Op basis van enquête en de interviews kan worden geconcludeerd dat bij de bouw van de IHW projectmanagement is gehanteerd. De twee belangrijkste indicatoren die hier op wijzen zijn de focus op inhoud en op de structuur. Daarnaast duidt de gefaseerde aanpak, waarmee eventuele risico's nadrukkelijk werden weggezet in de tijd, nog explicieter in de richting van projectmanagement. Door tussentijdse evaluatie kwam de voortgang niet in het gedrang en kon de arrangementbouwer vanuit een gefaseerde aanpak steeds een stap verder komen.

#### *Procesmanagement*

In tegenstelling tot de IHW werd bij de bouw van het IBD expliciet procesmanagement gehanteerd. De focus lag primair op het vinden van draagvlak en consensus tussen de partijen. De relatie stond

centraal en het proces genoot, zeker in het begin van de bouw, meer aandacht dan de inhoud. Volgens de directeur van het bureau heeft de inhoud hier zelfs in negatieve zin onder geleden.

### *Projectmanagement én procesmanagement*

Het theoretisch model zoals beschreven lijkt te suggereren dat een bepaalde context te typeren is als een situatie waar óf projectmanagement, óf procesmanagement gehanteerd dient te worden. Bij de bouw van het SCD en de BSR bleek dit allerm minst waar. De cases waar de complexiteit op basis van beide indicatoren het hoogst was, tonen kenmerken die erop wijzen dat er niet expliciet project- óf procesmanagement is gehanteerd. Gezien de complexiteit, langdurigheid en diversiteit aan partijen die arrangementen mede onderscheiden van andere "gewone" interorganisatorische samenwerkingsverbanden lijkt het logisch dat de context veranderlijk is. Een flexibele aanpak lijkt daardoor gewenst.

Bij het SCD kwam uit de interviews expliciet naar voren dat in de beginstadia voornamelijk procesmanagement is gehanteerd. Naarmate het proces vorderde is veel projectmanagement toegepast. Bij de BSR spreken de enquête- en de interviewresultaten elkaar in principe tegen. De enquêteresultaten wijzen op een projectmatige aanpak waarbij fasering en een focus op inhoud en structuur de nadruk hadden, terwijl de interviews erop wijzen dat het proces en de relatie evenmin veel aandacht hebben genoten tijdens de bouw. Hierbij is zelfs gesuggereerd dat de inhoud meer aandacht had moeten krijgen van de arrangementbouwer. Deze opmerking heeft voornamelijk betrekking op een later stadium

Opvallend aan het handelen van de arrangementbouwer is dat de strategische oriëntatie bij de BSR en het SCD precies dezelfde insteek had, en op dezelfde punten verschilde van de andere arrangementen. Zo werd nadrukkelijk gewerkt met contracten. Gezien de context met hoge diversiteit aan partijen is dit logisch. In beide cases heerste een onoverzichtelijke situatie waarbij weinig sprake was van consensus over maatstaven. Het vertrouwen moest nog gewonnen worden. Daardoor werden belangrijke afspraken formeel vastgelegd op basis van contracten. De voortgang kwam hierdoor niet in het gedrang. Ook het daadkrachtig handelen van de arrangementbouwers droeg hieraan bij. Dit in tegenstelling tot de andere cases waar het zoeken naar draagvlak de boventoon had. Dit gegeven is te verklaren doordat in deze cases zowel gebrekkige kennis als weinig consensus tot risico's leidden. Een focus op draagvlak zou enkel invloed hebben op de mate van consensus. Het feit dat de arrangementbouwers de voortgang als essentiële factor bestempelen, heeft hen bij de bouw genoodzaakt daadkrachtig te handelen.

In de enquête is nadrukkelijk gevraagd naar de zekerheid over kennis vóór, tijdens, en na het bouwproces. Opvallend is dat juist de BSR en het SCD op het moment van realiseren beiden veel

onzekerheid hebben gekend. Het SCD bleek op het moment van realiseren organisatorische niet werkbaar, terwijl de BSR economisch niet bleek te renderen zoals geraamd.

### **6.3 Beantwoording verklarende deelvragen**

Om te kunnen oordelen of het handelen van de arrangementbouwers past bij de risico's die zich tijdens de bouw hebben voorgedaan is het van belang na te gaan op welke indicatoren de risico's betrekking hebben.

De BSR en het SCD kunnen worden getypeerd als arrangementen met een zowel een lage zekerheid over kennis als een lage mate van consensus over de maatstaven. Dit zijn dan ook de cases met de meeste complexiteit en de grootste relationele (volume)verschillen tussen de partijen. Met het theoretisch kader in ogenschouw genomen, kan worden gesteld dat bij de bouw van deze cases procesmanagement de juiste aanpak zou zijn geweest. In de vorige paragraaf bleek echter dat beide arrangementen zijn gebouwd door toedoen van zowel project- als procesmanagement.

Ook het IBD zou volgens de theorie hebben volstaan met een hantering van procesmanagement. Hier ligt de nadruk immers op het bereiken van consensus tussen de beide partijen. Tijdens de bouw van het arrangement hebben zich voornamelijk relationele risico's voorgedaan. Onzekerheid over kennis en informatie heeft in deze casus weinig invloed gehad op het proces. In de praktijk bleek procesmanagement in de casus de overhand te hebben.

Gebaseerd op de risico's tijdens de bouw van de IHW kan worden geconcludeerd dat, in tegelstelling tot de andere cases, projectmanagement de juiste reactie was geweest. Uit de analyse blijkt dat het arrangement inderdaad is gebouwd door toedoen van overwegend projectmanagement. In deze situatie hebben onzekerheden over kennis en informatie de overhand gehad. Consensus over maatstaven heeft tot weinig problemen geleid.

#### *6.3.1 Succesfactoren bij arrangementbouw*

Volgens het theoretisch kader zou in de context waarin de interorganisatorische samenwerking het meest complex is procesmanagement gehanteerd moeten worden. Arrangementbouw lijkt zich echter van het bouwen van 'normale' interorganisatorische samenwerking te onderscheiden door vele risico's die betrekking hebben op kennis en informatie. In dit geval dient de inhoudelijke component (meer) aandacht te krijgen, en is projectmanagement gewenst. De veronderstelling, dat samenwerkingen die tot stand zijn gekomen in de meest complexe context door toedoen van procesmanagement gebouwd dienen te worden, is dus in strijd met deze conclusie. De

onderzoeksresultaten bekrachtigen dit. De analyse wijst erop dat de twee meest complexe arrangementen zijn gebouwd door toedoen van zowel project- als procesmanagement.

De voornaamste conclusie van dit onderzoek is dat risico's bij arrangementbouw het beste kunnen worden voorkomen of verminderd met zowel project- als procesmanagement. Dit is dus in strijd met de theoretische veronderstelling over interorganisatorische samenwerking, waarin wordt gesteld dat in de meest complexe situatie procesmanagement volstaat.

Terugkomend op de titel van het onderzoek blijkt arrangementbouw dus een kwestie van zowel architectuur als management. Het is niet letterlijk te stellen dat één van beiden de beste manier is. Deze conclusie sluit direct aan bij de observatie, waaruit bleek dat arrangementbouw volgens de experts in de verschillende fasen steeds een andere focus vergt. In de verkennende fase dient de arrangementbouwer zich voornamelijk op procesmanagement te richten, in de vormgevingsfase dienen beiden aan bod te komen, en bij de realisatiefase zou veelal projectmanagement de boventoon moeten voeren. Dit is uiteraard geen blauwdruk. Het is echter wel logisch te beredeneren.

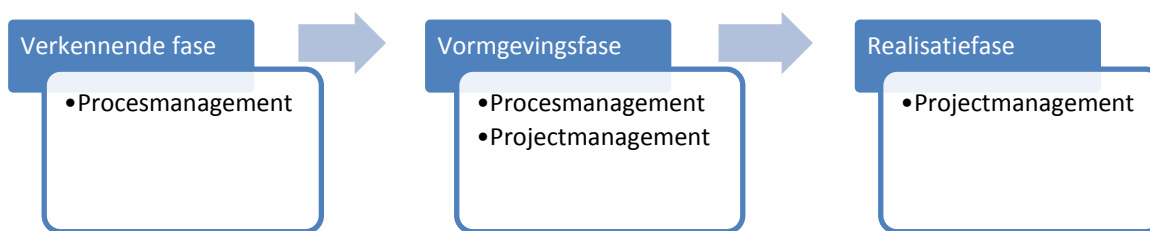
Bij aanvang van arrangementbouw is doorgaans het gebrek aan consensus over maatstaven een groter probleem dan gebrek aan zekerheid over kennis. Procesmanagement is in deze fase gewenst. Gebaseerd op de indicatoren die hieraan in de operationalisatie zijn gekoppeld kan worden gesteld dat dat vertrouwen, collectiviteit in perceptie en eenstemmigheid tussen bestuurlijke en ambtelijke bezetting factoren zijn die gedurende het proces, rond de vormgevingsfase groeien. Anders zullen partijen niet over gaan tot het arrangement. Een arrangement kan immers niet tot stand komen als er geen vertrouwen en eenstemmigheid heerst tussen de actoren. Dit is echter wel mogelijk indien de zekerheid over kennis niet optimaal is. Bij ontbreken van bijvoorbeeld organisatorische kennis is het arrangement weldegelijk realiseerbaar. De continuïteit komt echter in het gedrang. Dit is in dit onderzoek concreet te zien bij het SCD. Onder andere door toedoen van slechte organisatorische keuzes functioneert de organisatie tot op de dag van vandaag niet goed. In het onderzoek is de respondenten expliciet gevraagd naar de zekerheid van kennis bij aanvang van de bouw van het arrangement, en hoeverre de toepassing achteraf gezien ook daadwerkelijk effect heeft gehad. Het bleek dat bij één van de drie cases, waar vooraf onzekerheid heerst over kennis, achteraf gezien de toepassing van de kennis slecht was. Waar de andere twee cases zich gedurende het bouwproces tot een goed werkend arrangement hebben ontwikkeld, werkt het SCD tot op de dag van vandaag niet zoals verwacht.

Bij het "standaard bouwproces" van een arrangement zou het beginstadium getypeerd kunnen worden door zowel onzekerheid over de kennis, als weinig consensus over de maatstaven. Vervolgens wordt, met als basis figuur 3, ter hoogte van de eerste pijl door middel van

procesmanagement consensus bereikt. Om in dit stadium partijen te binden is een participatieve omgang met partijen gewenst. Uit het onderzoek blijkt dat een bottom-up benadering waarin de arrangementbouwer betrokken is en dicht bij de partijen staat vruchten afwerpt. De omslag waarbij consensus wordt bereikt en onzekerheid over kennis de overhand heeft komt goed tot uiting in de onderzoeksdata. Het arrangement blijft, naarmate het proces vordert, getypeerd door een lage zekerheid van kennis. Het gevolg is dat projectmanagement steeds nadrukkelijker gehanteerd dient te worden.

De partijen zetten de bouw vervolgens voort. Bij de tweede pijl wordt door toedoen van projectmanagement de onzekerheid over kennis weggewerkt. Het voeren van een gefaseerd proces met tussenevaluaties leidt hierbij overwegend tot succes. De inhoud staat centraal. De nadruk ligt op zowel de voortgang als op zorgvuldigheid. Als risico's zich voordoen, wordt de voortgang als essentieel beschouwd, en worden deze risico's weggezet in de tijd.

De uitgangspunten zoals in deze alinea's zijn geschetst zijn visueel weergegeven in de onderstaande figuur:



*Figuur 30: Managementtype per fase*

De bovenstaande veronderstellingen worden bekrachtigd door de arrangementbouwers. Deze gaven in de interviews aan dat zich per fase andere soorten risico's voordoen. Onder meer Van Roost, Kokx en Knobbe stellen dat relationele factoren als wil, nut en noodzaak, vertrouwen (verantwoordelijkheid) en draagvlak voornamelijk in de beginstadia van belang zijn. Risico's op inhoudelijk vlak zijn vaak later in het proces van toepassing. Uit het onderzoek bleek regelmatig dat het toekennen van verantwoordelijkheden in het beginstadium belangrijk is om partijen enthousiast te maken voor de samenwerking. Het is hierbij van belang ambtenaren en het middenmanagement belangrijk te maken.

Hiernaast werd uit het empirisch onderzoek duidelijk dat de relatie veelal eerder aan bod komt dan de inhoud. Volgens arrangementbouwer Kokx werd bij de BSR in de beginstadia nadruk gelegd op procesmatige en relationele elementen alvorens in de fasen daarop de inhoudelijke aspecten aan bod kwamen. Expert op gebied van project- en procesmanagement Beemer benadrukt dit

door te stellen dat “de relatie een voorwaarde is voor het proces, en het proces een voorwaarde is voor de inhoud.” Dit verband wordt bevestigd door ervaringsdeskundige Huisman die stelt dat de elementen inhoud, proces en relatie een zeker causaal verband kennen.

Juist deze causaliteit, die het arrangement doorgaans tot een complex object maakt, vergt een speciale wijze van bouwen. Volgens ervaringsdeskundigen Hermans en Oostdijk, beiden werkzaam als managing consultant bij Berenschot, maakt juist deze driedeling arrangementbouw zo ingewikkeld.

#### **6.4 Beantwoording centrale vraag**

Nadat in de vorige paragrafen de deelvragen zijn beantwoord wordt in deze paragraaf antwoord gegeven op de hoofdvraag. Deze luidt als volgt: *“Wat zijn de risico’s bij het bouwen van arrangementen en hoe kun je die risico’s verminderen of voorkomen?”* De beantwoording van de vraag is opgesplitst in twee delen. De risico’s komen aan bod in de eerste paragraaf en de omgang met deze risico’s in de tweede paragraaf. Deze tweede paragraaf beschrijft op basis van het onderzoek hoe risico’s kunnen worden voorkomen of verminderd. Deze aanbevelingen worden op chronologische volgorde ten aanzien van het bouwproces beschreven.

##### *6.4.1 Risico’s bij arrangementbouw*

Risico’s bij arrangementbouw doen zich voor op zowel inhoudelijk als relationeel vlak. Relationele risico’s die zich binnen de cases hebben voorgedaan gaan hoofdzakelijk over twee zaken: de discrepantie tussen de bestuurlijke- en de ambtelijke bezetting, en onderlinge positionele- en volumeverschillen. Dit leidt in de praktijk tot drie concrete risico’s: verschillende belangen tussen partijen, verschillen in urgentie, en onderling wantrouwen.

Inhoudelijk gaat het binnen de geselecteerde cases om risico’s die betrekking hebben op de onzekerheid over organisatorische en economische kennis. In de praktijk blijkt dat economische rentabiliteit en de organisatorische werkbaarheid regelmatig in het gedrang komen. Zowel voorafgaand, tijdens, als na de realisatie van het arrangement leidt de complexiteit op deze twee elementen tot de meeste risico’s.

Op basis van dit onderzoek kan worden gesteld dat de risico’s bij het bouwen van arrangementen zich onderscheiden van het bouwen van interorganisatorische samenwerkingsverbanden op de inhoudelijke component. De complexiteit noodzaakt de arrangementbouwer meer dan bij “normale samenwerkingsverbanden” tot bredere en diepere kennis. Wanneer afstand wordt genomen van het onderzoeksobject kan worden verondersteld dat beperkte consensus over maatstaven niet hét kenmerk is van een arrangement. Immers, dit risico is een veelvoorkomend



probleem bij alle soorten samenwerking. De kans op risico's die betrekking hebben op consensus kan, in termen van Claes (2004) en Charters (1999), bij arrangementen door de complexe context weliswaar groter zijn. Onderscheidend is het echter niet. Wat arrangementen wél typeert, is de noodzaak aan inhoudelijke kennis. Op zowel juridisch, organisatorisch, bestuurlijk, als economisch vlak is expertise nodig. De kans dat een risico zich op één van deze vlakken voordoet is relatief groot. De uitkomsten van dit onderzoek bevestigen dit. Voornamelijk gebrek aan zekerheid over organisatorische en economische kennis zorgen in de praktijk voor problemen bij de arrangementbouw.

Wanneer wordt teruggekoppeld naar de theorie over interorganisatorische samenwerking kan worden geconcludeerd dat deze tevens opgaat voor het idee rondom arrangementen en arrangementbouw. Het gaat bij beiden over soortgelijke risico's. Het grote verschil is dat door de complexiteit en diversiteit aan partijen de kans op risico's bij arrangementbouw groter is. Daarnaast gaan risico's bij arrangementbouw, zoals beschreven, meer dan bij interorganisatorische samenwerking over de inhoudelijke component.

#### *6.4.2 Omgang met risico's bij arrangementbouw*

Zoals in paragraaf 6.3 uiteengezet vergt arrangementbouw een aanpak waarbij zowel project- als procesmanagement aan bod komen. De complexe en diverse context zorgen samen met de lange tijdsduur van de bouwprojecten voor een veranderlijke situatie. Dit maakt arrangementbouw tot een multidisciplinair proces waarbij flexibiliteit een vereiste is.

In deze paragraaf worden concrete aanbevelingen gedaan die bijdragen aan het verminderen, dan wel voorkomen van risico's bij arrangementbouw. Arrangementbouwers hebben risico's niet altijd in de eigen hand. Een goed voorbeeld hiervan is de wijziging in de Europese aanbestedingsregels tijdens de bouw van het IBD. Dit soort onvoorziene risico's zijn niet te voorkomen. Uit het onderzoek blijken echter wel een aantal factoren die de kans op dergelijke risico's kunnen verkleinen. In deze paragraaf komen deze bevindingen aan bod.

Een van de belangrijkste handelingen die risico's kunnen voorkomen of verminderen is het maken van procesafspraken voorafgaand aan het bouwproces. In het theoretisch kader wordt dit risicomanagement genoemd. In de verkennende fase kunnen partijen spelregels maken die ingaan op het procesverloop. Voorziene risico's kunnen met deze afspraken worden voorkomen en onvoorziene risico's kunnen worden ingeperkt. Van Nies typeert de rol van risicomanagement door de vergelijking te maken met fysieke bouwprojecten waar dit een standaardprocedure is. Volgens hem is dit bij arrangementbouw van een dergelijk groot belang. In de praktijk blijkt dat procesafspraken vaak in onvoldoende mate of zelfs helemaal niet worden gemaakt.

Als procesafspraken zijn gemaakt zijn in de verkennende fase vervolgens drie elementen van essentieel belang om het proces op gang te krijgen. Allereerst moeten gemeenschappelijke belangen ontstaan bij de komst van het arrangement. Daarnaast moet de komst van het arrangement als urgent genoeg worden ervaren door de partijen. Beiden hebben grote invloed op het succes van het bouwproces. Wanneer het gemeenschappelijk belang en het urgentiebesef aanwezig zijn, is dit voor de arrangementbouwer een teken dat de vormgevingsfase kan worden gestart. Een derde factor die het proces op gang kan brengen is de mate van aansluiting bij bestaande bewegingen. Als de partijen bijvoorbeeld al samenwerkingsverbanden hebben lopen heeft dit een positieve werking op het onderling vertrouwen.

Wanneer het proces op gang is gekomen kunnen risico's worden beperkt door het hanteren van tussentijdse evaluatiemomenten. Tussen de verschillende fasen kunnen deze momenten worden gebruikt om afstand te nemen van het proces, en het verloop van een fase steeds achteraf te kunnen overzien. Daarnaast kunnen deze momenten worden aangewend om vooruit te kijken en afspraken te maken over volgende stadia. Respondenten Kokx en Huisman, die beiden veel ervaring hebben op gebied van arrangementbouw, opperen dat een gefaseerde aanpak functioneler is dan een incrementele aanpak. Zo verwijst Huisman naar een situatie waarbij een incrementele aanpak werd gehanteerd, waarin te laat duidelijk werd dat bepaalde activiteiten waren verricht die men beter achterwege had kunnen laten. Met een gefaseerde aanpak was dit volgens hem niet gebeurd omdat de mogelijkheid tot tussentijdse bijsturing hier groter is. Hij stelt dat men zich door een gefaseerde aanpak in de juiste fase kan focussen op de juiste details, en dat men niet meer kan terugkomen op reeds gemaakt beslissingen.

Om de voortgang tussen de verschillende fasen te bevorderen is het veelal functioneel om risico's weg te zetten in de tijd. Op deze manier bereikt de arrangementbouwer vaker de doelstelling. Of wel, uitsluitel is vaak de sleutel om dingen voor elkaar te krijgen. Bij dit uitstellen van beslissingen is een goede communicatie met de actoren van groot belang.

Bij de cases die centraal staan in het onderzoek kwam het regelmatig voor dat de bestuurders positief tegenover de komst van het arrangement staan, maar dat de ambtelijke bezetting tegenwerkte. Dit is een veel voorkomend risico dat negatieve gevolgen heeft voor de voortgang. Bestuurders geven altijd de doorslag over de komst van een arrangement. Bestuurlijke wil is dus belangrijk voor de komst van het arrangement. Vaak wordt echter vergeten dat ambtelijk wil van groot belang is voor de continuïteit van het arrangement. Een belangrijke aanbeveling is dat de arrangementbouwer zich niet enkel moet richten op de bestuurlijke wil. De ambtelijke wil is minstens zo belangrijk. In het beginstadium is bestuurlijke wil inderdaad van onmiskenbare betekenis. Wanneer dit ontbreekt, komt het arrangement immers niet eens ter sprake. Echter, wil

het arrangement kans van slagen hebben, dan is vanaf de verkennende fase ambtelijke wil minstens zo belangrijk.

Een laatste aanbeveling heeft betrekking op de omgang met partijen door de arrangementbouwer. Uit het onderzoek blijkt dat wanneer partijen geen verantwoordelijkheid voelen bij de bouw van het arrangement, de moraal afneemt. Een groot gevaar is dat het project door niemand als de "zijne" wordt gevoeld. Hierdoor weigeren actoren verantwoordelijkheid te nemen. Een participatieve aanpak waarbij bottom-up wordt gewerkt en verantwoordelijkheden vanaf het begin worden toegekend, kan dit voorkomen. Een grote fout wordt gemaakt wanneer het arrangement enkel door derden wordt gebouwd. Inhoudelijke kaders kunnen het beste worden ingevuld door de betrokkenen zelf. Hierdoor wordt consensus door de partijen zelf gevonden. Respondenten Huisman noemt het "de harmonisering van meningen". Onderlinge uitgangspunten worden door de partijen zelf op elkaar afgestemd, zodat consensus op een natuurlijke wijze ontstaat.

## **6.5 Discussie en nawoord**

De kwestie die nu interessant en relevant is, is in hoeverre de uitkomsten van dit onderzoek nu generaliseerbaar zijn. Met andere woorden, wat is de externe validiteit? Deze paragraaf wordt afgesloten met een nawoord. Hierbij geef ik ook mijn eigen visie op deze discussie.

### *6.5.1 Discussie*

Wanneer de aanbevelingen nader worden bekeken valt op dat een van de instrumenten om risico's te verminderen of voorkomen, betrekking heeft op het onderscheiden van verschillende fases in het bouwtraject. Een gefaseerde aanpak met het evalueren van tussentijdse resultaten, en veel aandacht voor de voortgang duidt op een projectmatige manier van werken. Dit, terwijl arrangementen volgens de conclusie juist baat hebben bij een expliciete combinatie van project- en procesmanagement. De discussie die ik hier wil opzetten gaat in op de vraag of de ideale blauwdruk bestaat voor het bouwen van arrangementen?

In dit onderzoek concludeer ik dat arrangement het beste kunnen worden gebouwd aan de hand van een combinatie van project- en procesmanagement. Dit geldt echter enkel voor de meest complexe situaties waarin zowel consensus als zekerheid over kennis ontbreekt. Het bouwproces kenmerkt zich dan meestal door een procesmatige beginfase waarin consensusbuilding centraal staat. Gedurende het proces verandert dit richting projectmanagement waarbij het inhoudelijke (kennis)element de overhand krijgt. Voor andere arrangementen kan dit echter weer totaal anders zijn. Arrangementbouw is dus altijd maatwerk. Eerder concludeerde ik dat arrangementbouw zich

onderscheid van de bouw van "normale" interorganisatorische samenwerkingsverbanden door de beperkte zekerheid van kennis. Arrangementen vergen meer brede en diepe kennis dan andere interorganisatorische samenwerkingsverbanden. Dit is te wijten aan deze behoefte tot maatwerk. Persoonlijk denk ik dus niet dat een blauwdruk voor het bouwen van arrangementen bestaat. De steeds andere context bepaalt immers waar behoefte aan is. In dit onderzoek staan een ICT samenwerking, een belastingsamenwerking, een shared service center en een ingenieursbureau centraal. Dit zijn vier totaal verschillende vakgebieden waar steeds andere belangen en problemen, gekoppeld aan deze vakgebieden, opspelen. Bij de ICT samenwerking is bijvoorbeeld een belangrijke vraag welke partij de eigen software meeneemt in het nieuw te vormen arrangement. Dit is dus voornamelijk een economisch vraagstuk. Bij het shared service center gaat het meer om de leverbaarheid van de diensten aan de klanten. Dit is dus meer een organisatorisch vraagstuk. De uitkomsten van dit onderzoek zijn volgens mij dan ook niet generaliseerbaar. Er is niet rationeel te stellen dat "one best way" met betrekking tot arrangementbouw bestaat. Naast de context die van grote invloed is op risico's zijn er nog een aantal andere factoren van belang die niet direct zijn meegenomen in het onderzoek. Deze factoren bleken uit het onderzoek van groot belang te zijn voor het totstandkomingsproces van arrangementen, en worden hieronder beschreven.

#### *Aard van het doel*

Drenth, Kok & Kokx (2008:59) stellen dat samenwerkingsverbanden kunnen ontstaan in een situatie die als dwangmatig óf vrijblijvend getypeerd kan worden. De Bruin *et al.* (2008:61) voegen daar aan toe dat door de partijen een bepaalde noodzaak moet worden ervaren om over te gaan tot samenwerking. De "sense of urgency" moet volgens hen aanwezig zijn om te voorkomen dat het proces in een later stadium stopt.

Uit beide bovenstaande veronderstellingen blijkt dat de aard van het probleem, of de aard van het doel, in grote invloed heeft op het proces. In sommige gevallen zorgt bezuinigingsdruk of een wijziging in wet- en regelgeving voor enige noodzaak in het proces, terwijl in andere gevallen een veel meer vrijblijvende achtergrond de casus typeert.

In de onderzochte cases kwam naar voren dat de achterliggende doelen van de arrangementen voornamelijk betrekking hebben op het behalen van financiële voordelen, kwaliteitsverbetering en vermindering van de kwetsbaarheid.

Binnen de netwerkorganisatie Drechtsteden is het onderbrengen van bepaalde gemeentelijke basistaken in het Drechtstedenverband voornamelijk het gevolg van bezuinigingsdruk. Hierbij is het SCD ontstaan naar aanleiding van de uitkomsten van een bestuurskrachtmeting. De resultaten hadden met name betrekking op de kwaliteit en de kwetsbaarheid van de kleine gemeenten.

Deze kwaliteit en kwetsbaarheid onder de kleinere gemeenten is tevens terug te zien bij de BSR. In deze situatie heeft de (financiële) strategie en de vernieuwde klantoriëntatie van de initiatiefnemende partij, het waterschap, echter de doorslag gegeven ten aanzien van de komst van het arrangement.

Bij de IHW waren de gemeenschappelijke voordelen op het terrein van kennis, kosten en kwaliteit de aanleiding van het arrangement. Deze context is aanzienlijk vrijblijvender dan die bij de andere cases. De integrale noodzaak is relatief veel minder dan bij bijvoorbeeld de SCD of de BSR.

Wanneer deze constatering naast de conclusies van dit onderzoek worden gelegd valt bij de totstandkoming van de arrangementen op dat juist de IHW weinig risico's heeft ondervonden die betrekking hebben op de consensus over maatstaven. Er kan worden gesteld dat het achterliggende (vrijblijvende) doel hier invloed op heeft gehad.

### *Toeval*

Een opvallende constatering is dat bij twee van de vier cases de factor toeval een belangrijke rol heeft gespeeld in het totstandkomingsproces.

Tijdens de bouw van het IBD ondervond één van de gemeenten problemen met de huisvesting. Door de verbouwing van het pand moest het (tijdelijk) op zoek naar een ander onderkomen. Hierdoor werd besloten beide ingenieursbureaus op dat moment al bij elkaar te brengen. Het personeel van de ene gemeente werd ondergebracht bij het ingenieursbureau van de andere. Door deze fysieke samenkomst is het proces volgens de arrangementbouwer versneld.

Ook het bouwproces van de BSR is in stroomversnelling geraakt door de factor toeval. In een overleg dat los stond van de belastingsamenwerking raakten de secretaris-directeur van het waterschap en de gemeentesecretaris van de gemeente Tiel met elkaar aan de praat. Door deze samenkomst waarbij de onderlinge voordelen nadrukkelijk werden besproken, werd de voortgang in positieve zin beïnvloed.

### *Cultuur*

In het theoretisch kader wordt cultuur door verschillende auteurs als belangrijk element getypeerd. Suijs (1999) stelt dat het aangaan van samenwerking veel aanpassingsvermogen in de zin van structuur en cultuur vergt. Boonstra (2007:28) schrijft zelfs dat onderlinge culturele verschillen een van de voornaamste risico's zijn bij het vormen van arrangementen.

Om de inhoudelijke component van de arrangementen te onderzoeken, zijn in dit onderzoek vier centrale elementen onderscheiden. Van deze vier kernelementen zijn de bestuurlijke passendheid, en vooral de organisatorische werkbaarheid, gevoelig voor de onderlinge culturele achtergronden

van de samenwerkingspartners. De culturele component is echter niet meegenomen in het onderzoek.

Bij de bouw hebben voornamelijk de organisatorische en de economische kenniselementen tot risico's geleid. Achteraf gezien kan worden gesteld dat er een zeer waarschijnlijk causaal verband is tussen de cultuurverschillen en de negatieve organisatorische werkbaarheid van het arrangement. Dit is terug te zien in het feit dat cultuurverschillen hier voornamelijk invloed hebben gehad bij de cases die op basis van het theoretisch model als meest complex kunnen worden aanschouwd.

Bij de BSR bestonden de cultuurverschillen zoals verwacht tussen de organisatie met een verschillend karakter: het waterschap en de gemeenten. Zo bleek uit het proces dat de gemeenten vanuit traditie veel meer gewend zijn aan samenwerking. De noodzaak tot samenwerking, is door de afhankelijkheid van andere overheidslagen, bij gemeenten dan ook groter. Dit in tegenstelling tot het waterschap, dat veel meer gesloten opereert. Het heeft duidelijk eigen afgebakende taken en zijn van oudsher voldoende bereid deze (financieel) zelf uit te voeren. Hierdoor is de noodzaak tot samenwerking vanuit traditie minder dan bij gemeenten.

Ook bij de vorming van het SCD hebben culturele verschillen het proces beïnvloedt. De GR ZHZ is bij het totstandkomingsproces zelf nauw betrokken geweest. De noodzaak van deze betrokkenheid werd door de arrangementbouwer echter wel steeds benadrukt. De GR ZHZ stelde zich echter veel conservatiever op dan de gemeenten. Dit is momenteel in de praktijk nog steeds terug te zien. Een van de aanbevelingen naar aanleiding van de evaluatie door PricewaterhouseCoopers heeft dan ook betrekking op de noodzaak tot verandering op gebied van cultuur.

In tegelstelling tot de andere twee cases bestaan SCD en de BSR uit verschillende organisaties met een andere aard. In de praktijk blijkt dit voor de arrangementen dus negatieve gevolgen te hebben gehad. Cultuurverschillen drukken aldus een grote stempel op arrangementbouw.

### *Ambiance*

Vertrouwen is volgens het theoretisch kader een van de belangrijkste voorwaarden voor het succesvol bouwen van arrangementen. Vertrouwen ontstaat echter niet vanzelf. In alle cases speelde gebrek aan vertrouwen een rol. Zowel bij observaties van arrangementen die buiten het onderzoek stonden, als bij de onderzoeksobjecten zelf, bleek dat een persoonlijke band van ongekende waarde is voor het creëren dan wel behouden van vertrouwen.

Een goede informele onderlinge verstandhouding heeft de voortgang bij de totstandkoming van de BSR bijvoorbeeld positief beïnvloed. Een collectieve activiteit, in de zin van een bezoek aan een theatervoorstelling, zorgde hier voor een goede onderlinge verhouding tussen de leden van de stuurgroep. Bij de observaties werd een gezamenlijk diner als middel genoemd om deze goede

ambiance te bereiken. De informele relatie ten opzichte van elkaar kan van grote betekenis zijn op het bouwproces, aldus arrangementbouwer en managing director bij Berenschot, de heer Gelevert. De arrangementbouwer van de BSR benadrukt dat enthousiasme onder de partijen van groot belang is bij in het proces. Een participatieve manier van bouwen heeft hier volgens hem invloed op.

Dit wordt bevestigd door het feit dat de directeur van het IBD beklemtoont dat een arrangementbouwer die dicht bij de mensen staat voor meer enthousiasme kan zorgen en zodoende de gewenste "flow" kan bereiken.

#### *Rol van de externe arrangementbouwer*

In dit onderzoek staan cases die door toedoen van een externe partij tot stand zijn gekomen centraal. In de praktijk is dit uiteraard niet altijd het geval. Omdat deze praktijkgevallen niet zijn onderzocht is het, gezien de betrouwbaarheid en validiteit, lastig hier uitspraken over te doen. Toch zijn er aanwijzingen die het belang van een onafhankelijke, externe arrangementbouwer benadrukken.

Bij de totstandkoming van de BSR werd achteraf door alle betrokken actoren het belang van de onafhankelijke arrangementbouwer erkend. Zowel de inhoudelijke deskundigheid, als de procesmatige competenties hebben volgens hen een essentiële rol gespeeld tijdens het bouwproces.

De belangrijkste eigenschap van de arrangementbouwer is volgens mij echter de onafhankelijkheid zelf. Door toedoen van deze onafhankelijkheid neemt het vertrouwen tussen de onderlinge partijen en in het arrangement zelf veelal toe, zo bleek uit de totstandkoming van de BSR. En laat vertrouwen nu net de grootste risicofactor bij dergelijke processen zijn...

#### *6.5.2 Nawoord*

Wanneer ik terugkijk op het verloop van het onderzoek vallen verschillende dingen mij op. In de discussie stel ik dat in mijn ogen geen "one best way" bestaat voor het bouwen van arrangementen. Daarvoor is de context te gecompliceerd en is het totstandkomingsproces afhankelijk van te veel factoren die niet of nauwelijks beïnvloedbaar zijn. Een vraag die ik me naar aanleiding hiervan graag stel is hoe betrouwbaar de verzamelde informatie over de bouw van arrangementen daadwerkelijk is? Met andere woorden, zijn er inherente beperkingen aan wat hierover aan informatie is te verzamelen? Om aan onderzoeksdata te komen zijn in dit onderzoek per casus een aantal enquêtes en interviews afgenomen. De interviews zijn afgenomen bij zowel de arrangementbouwers als de opdrachtgevers.

Wanneer ik de verschillende data naast elkaar leg zie ik grote verschillen. Enquêteresultaten komen niet altijd overeen met wat in de interviews wordt gezegd, onderlinge enquêteresultaten tussen arrangementbouwers binnen één arrangement verschillen, en arrangementbouwers zeggen dingen die door opdrachtgevers precies andersom worden verondersteld. Volgens mij zijn deze drie constatering en allen te verklaren.

Voor de verschillende arrangementen zijn steeds meerdere arrangementbouwers benaderd voor de enquête. Arrangementbouw is een langdurig proces waarbij de context gedurende het traject verschilt. Deze context vergt steeds een andere handelswijze van de arrangementbouwer. De verschillen in de enquêteresultaten zijn volgens mij dan ook te wijten aan het feit dat de arrangementbouwers vaak allen betrokken zijn in een ander stadium. De enquêteresultaten bevestigen daarmee dat de context, en daarmee de behoefte aan project- dan wel procesmanagement, met de tijd verandert.

De constatering dat door de arrangementbouwers bepaalde uitspraken worden gedaan die door de opdrachtgevers worden ontkracht heeft volgens mij te maken met het feit dat arrangementbouwers niet altijd kritisch zijn op zichzelf. Concreet komt dit naar voren bij het IBD, waar meerdere arrangementbouwers vanuit andere expertisegebieden betrokken waren. Bekend is dat tijdens de bouw juridische onzekerheid heerste door veranderingen in de wet- en regelgeving. Dit wordt door de arrangementbouwers in de enquête bevestigd. Opvallend is dat de arrangementbouwer die vanuit juridisch oogpunt betrokken was, dit in de enquête echter ontkent. Adviseurs hebben veelal een dubbele agenda, wat erop duidt dat zij meerdere belangen hebben bij bepaalde uitspraken. Ook de sociale wenselijkheid speelt hier een rol. Arrangementbouwers stellen vaak dat de handelswijze die door hen is gehanteerd essentieel was de realisatie. Een voorbeeld is de stapsgewijze, dan wel incrementele manier van handelen. In een van de cases stelt de arrangementbouwer dat de deze aanpak noodzakelijk is geweest voor de realisatie. Volgens de opdrachtgever had dit echter geen enkele invloed. Hij stelt dat arrangementbouw altijd volgens een bepaalde methodiek moet worden aangepakt. Of dit stapsgewijs of incrementeel is heeft in deze casus volgens hem geen enkele rol gespeeld ten aanzien van het succes. Ik denk dat arrangementbouwers bepaalde causaliteit, en vooral de invloed van de eigen handelswijze op het resultaat, zien zoals ze willen zien. Een ander voorbeeld is de situatie waarbij de ingenieursbureaus van Dordrecht en Zwijndrecht door toeval fysiek bijeen werden gebracht omdat een van beiden kantoren werd verbouwd. Volgens de arrangementbouwer was dit essentieel voor de realisatie. De directeur van het ingenieursbureau geeft echter aan dat dit weinig invloed had op het succes. Sterker nog, "in de eerste maanden zat Dordrecht aan de ene zijde van het gebouw, en Zwijndrecht aan de andere kant." Het laatste voorbeeld heeft betrekking op het van te voren



opnemen van spelregels. Bij één case blijkt uit de enquête dat dit is gedaan. Echter, de respondent bij de opdrachtgever zelf noemt het maken van afspraken voorafgaand aan het proces juist als verbeterpunt.

Het laatste dat me opvalt, is dat de enquêteresultaten niet altijd overeenkomen met wat in de interviews wordt gezegd. Een voorbeeld tref ik aan bij de data over de totstandkoming van de BSR. Over de risico's bij totstandkoming van de BSR zijn de arrangementbouwers relatief positief in de enquêtes. Uit de interviews blijkt dat de context zeer complex was en dat er betrekkelijk veel risico's aanwezig waren. Ofwel, bij de enquêtes scoort de BSR positief ten opzichte van de andere arrangementen, terwijl uit de interviews blijkt dat het een van de meest complexe arrangementen is waarin uiteenlopende risico's de context typeren. De oorzaak die aan deze discrepantie ten grondslag ligt heeft volgens mij te maken met het feit dat de werkelijkheid voor iedereen anders is. Dat iets voor de ene arrangementbouwer positief is, betekent niet direct dat dit voor de ander ook zo is. Verschillende arrangementbouwers interpreteren het proces allen op een andere manier. De vraag of iets als positief dan wel negatief wordt ervaren is hier onderdeel van.

Een hele andere factor die bijdraagt aan de beperkte betrouwbaarheid van de onderzoeksdata heeft betrekking op de langdurigheid van het proces en de bestaande relatie tussen actoren. Partijen werken veelal samen op geografische basis. Dat is ook het geval bij de vier arrangementen in dit onderzoek. Voorafgaand aan het moment waarop intenties worden uitgesproken over de samenwerking, hebben de partijen (op bestuurlijk) niveau vaak al een langere relatie opgebouwd. Binnen die periode kunnen verschillende factoren de revue zijn gepasseerd die van invloed zijn op relationele risico's, zoals in dit onderzoek zijn aangekaart. Met andere woorden, gebeurtenissen zouden eigenlijk in het geheel moeten worden onderzocht, om te kunnen begrijpen wat in de werkelijkheid speelt. Dit wordt ook wel holisme genoemd ('t Hart et al., 1998: 103).

Al met al denk ik er verschillende beperkingen zijn bij het verzamelen van informatie over arrangementbouw. De manier waarop arrangementen gebouwd zouden moeten worden is door de complexiteit en langdurigheid bij uitstek een vraagstuk dat voor elke situatie anders, en daardoor niet extern generaliseerbaar is. Zoals in de discussie verwoord bestaan teveel factoren waar geen invloed op kan worden uitgeoefend, en zorgen de complexiteit en langdurigheid voor een situatie die door een ieder anders geïnterpreteerd zal worden.

## Literatuur

Aa, A. van der, F. Beemer, T. Konijn, M. Roost, H. de Ruigh & M.J.W. van Twist. (2002). *Naar een methodisch kader voor ketenregie in het openbaar bestuur*. Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Adam, B., U. Beck & J. van Loon. (2000). *The Risk Society and Beyond: Critical Issues for Social Theory*. London, Sage.

Agranov, R. & M. McGuire. (1998). *Multinetwork management; Collaboration and the hollow state in local economic policy*. Journal of public administration research and theory 8: 67-91.

Agranov, R. & M. McGuire. (2003). *Collaborative Public Management; new strategies for local governments*, Washington D.C., Georgetown University Press.

Alter, C. & J. Hage. (1993). *Organizations working together*. Newbury Park: Sage Publications.

Arts, B., M. Bruns, P. Leroy, D. Liefferink & J. van Tatenhove. (2001). *Biologisch groeien?! Een multi-actor analyse van het beleidsarrangement biologische landbouw (2000- 2020)*. in: Bogaert D., 2004, *Natuurbeleid in Vlaanderen – Natuurontwikkeling en draagvlak als vernieuwingen*, Proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor aan de Katholieke Universiteit Nijmegen, URL: <[www.inbo.be/docupload/1729.pdf](http://www.inbo.be/docupload/1729.pdf)>, 20/01/2011.

Babbie, E. (1992). *The practice of social research*. Belmont CA, Wadsworth Publishing Company.

Beemer, F. & M. van Roost. (2003). *Het verraderlijke ketenconcept*, in *Business Process Magazine*, nr. 8, jaargang 9.

Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag, LEMMA.

Boonstra, J.J. (2007). *Ondernemen in allianties en netwerken, een multidisciplinair perspectief*, Uit M&O Nummer 3/4, mei/augustus 2007.

Bovens, M.A.P., P. 't Hart & M.J.W. van Twist. (2001). *Openbaar bestuur*. Amsterdam, Kluwer.

Bronstein, L. (2003). *A Model for Interdisciplinary Collaboration*. *Social Work*, 48(3), 297-306.

Brummeler, L. ten, & W. Mast. (1994). *Organisatienetwerken in de non-profitsector: de dynamiek van netwerken aan de hand van vijf relevante dimensies*. Utrecht, Stichting Welzijnspublicaties.

Bruijn, H. de, & E.F. ten Heuvelhof. (1999). *Management in netwerken*. Utrecht, Lemma.

Bruijn, H. de, E.F. ten Heuvelhof & R. in 't Veld. (2002). *Procesmanagement, Over procesontwerp en besluitvorming*, Schoonhoven.

Bruijn, H. de, G.R. Teisman, J. Edelenbos & W. Veeneman. (2004). *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen*, Utrecht, Lemma.

Bruijn, H. de, & E.F. ten Heuvelhof. (2007). *Management in Netwerken, Over veranderen in een multi-actorcontext*. Den Haag, Lemma.

Bruijn, H. de, E.F. ten Heuvelhof & R. in 't Veld. (2008). *Procesmanagement*. Den Haag, Academic service.

Camps, T. (2004). *Chains and Networks: Theory and Practice*, in: Camps, T., Diederens, P., Hofsteden, G.J., Vos, B., *The Emerging World of Chains and Networks*, 's-Gravenhage, Reed Business Information,.

Castells, M. (2000). *The rise of the network society*. Oxford, Blackwell.

Charters, I. (1999). *Risk Evaluation and Control: Practical Guidelines for Risk Assessment*. In *The Definitive Handbook of Business Continuity Management*, Wiley

Child, J. & D. Faulkner. (1998). *Strategies of cooperation. Managing Alliances, Networks, and Joint Ventures*. Oxford, New York: Oxford University Press.

Claes, P.F. (2004, 3<sup>e</sup> herziende druk). *Risicomangement*, Stenfert Kroese

Drenth, B., D. Kok, & B. Kokx. (2008). *Op de schop*. Assen, Van Gorcum,.

Duivenboden, H., M. van Twist, M. van Veldhuizen, R. in 't Veld. (2000). *Ketenmanagement in de Publieke Sector*. Utrecht, Lemma.

Edelenbos, J. (2000). *Proces in vorm; procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*, Utrecht, Lemma.

Esselbrugge, M. (2003). *Openheid en geslotenheid: een kwestie van combineren; een onderzoek naar de betekenis van openheid en geslotenheid voor het management van meervoudige besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, Delft, Ebron.

Everaert, H. & A. van Peet. (2006). *Kwalitatief en kwantitatief onderzoek*. Kenniskring Gedragsproblemen in de Onderwijspraktijk,, Februari 2006 (KG-publicatie nr. 11), 16. 26-01-2011, [[http://www.huclassic.nl/NR/rdonlyres/4993D842-4855-423B-A9D1-F5CA62F0EDEB/0/KG11\\_huisstijl.pdf](http://www.huclassic.nl/NR/rdonlyres/4993D842-4855-423B-A9D1-F5CA62F0EDEB/0/KG11_huisstijl.pdf)].

Fowler, F. (2002). *Survey research methods*. [Applied Social Research Methods, Volume 1]. Thousand Oaks, SAGA.

Frissen, P. & M. J.W. Van Twist. (2010). *Bestuurskundige advisering als avontuur*. In: *Meerwaarde van de bestuurskunde*. Den Haag, Boom Lemma.

Gage, R.W. & M.P. Mandell. (1990). *Strategies for management intergovernmental policies and networks*, New York/London, Preager.

Gehre, G. (1996). *Leren coördineren in de volwasseneneducatie. Een netwerkleermodel en een onderzoek in twee Vlaamse regio's*. Leuven, Katholieke Universiteit (doctoraalproefschrift)

Gils, M.R. van. (1977). *De Organisatie van Organisaties: aspecten van interorganisatorische samenwerking*.

Goldsmith, S. & W.D. Eggers. (2004). *Governing by network. The new shape of the public sector*. Washington D.C., The Brookings Institution

Gould, L.G., L.F. Stapley & M. Stein (2001). *The systems psychodynamics of organizations. Integrating the group relations approach, psychoanalytic, and open systems perspectives*. London, Karnac.

Gray, B. (1989). *Collaborating: finding common ground for multiparty problems*. San Francisco, Jossey Bass.

Hakvoort, J.L.M. (1996, 2e druk). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Delft, Eburon.

Ham, H. van & J. Koppenjan (2002). *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur. Wenkend of wijkend perspectief*, Utrecht.

Hart, H. 't, J. van Dijk, M. de Goede, W. Jansen & J. Teunissen. (1998). *Onderzoeksmethoden*. Amsterdam, Boom.

Hoogerwerf, A. & M. Herweijer. (2003). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn, Kluwer.

Hoppe R. (1989). *Het beleidsprobleem geproblematiseerd*. Muiderberg, Coutinho.

Huffington, C., D. Armstrong, W. Halton, L. Hoyle & J. Pooley. (2004). *Working below the surface. The emotional life of contemporary organizations*. London, Karnac.

Kalders, P.R. (1998). *Besturen op termijn. Tijd, grilligheid en trajectmanagement in grondwaterbeleid*. Delft, Eburon.

Karré, M., R. Peeters, M. van der Steen & M.J.W. van Twist. (2009). *Over bedding, stromen en inundatie*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Versie 16 juli 2009.

Kersbergen, C. van, en F. van Waarden (2001). *Shifts in Governance: Problems of Legitimacy and Accountability*. Den Haag, NWO

Kickert, W.J.M., E.H. Klijn & J.F.M. Koppenjan. (1997). *Managing Complex Networks*. London, Sage.

Klijn, E.H. & M.J.W. van Twist. (2000). *Zicht op de omgeving: een netwerkbenadering om de omgeving te analyseren*. In A. Edwards, & L. Schaap. *Vaardigheden in de publieke sector* (pp. 37-61). Bussum, Coutinho.

Klijn, E.H., J. Edelenbos, M. Kort & M.J.W. van Twist. (2007). *Project- versus procesmanagement in PPS-projecten: welke stijl levert het meeste op?*

Klijn, E.H., Edelenbos, J. & Steijn, A.J. (2010). *Trust in governance networks; its impact and outcomes*. *Administration and Society*, 42(2), 193-221.

Knibbe, A. (2002). *Publiek private samenwerking*. Alphen, Kluwer.

Kort, M., M.J.W. van Twist, R. in 't Veld, (2000). *Over Ontwerp en Management van Processen in Ketens*, in: Duivenboden, H. van, Twist, M.J.W. van, Veldhuizen, M., Veld, R. in 't, *Ketenmanagement in de Publieke Sector*, Utrecht, Lemma.

Koppejan, J. & E.H. Klijn. (2004). *Managing Uncertainties in Networks. A network approach to problem solving and decision making*. Oxon, Routledge.

Korsten, A.F.A., L. Schaepkens & L. Sonnenschein. (2004). *Shared Services, Nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten*, InAxis - Commissie Innovatie openbaar bestuur. Den Haag, Ministerie van BZK.

Korsten, A.F.A., (2005). *Netwerkmanagement. Over omgaan met onzekerheid in geval van veel betrokkenen in een netwerk.*  
[<http://www.arnokorsten.nl/PDF/Organiseren%20en%20mgmt/Netwerkmanagement%20%20een%20kennismaking.pdf>]

Korsten, A.F.A., B.L. Becker & T. van Kraaij. (2006). *Samenwerking beproefd.* Heerlen/Arnhem, Sdu uitgevers bv.

Kotter, J. (2009). *A sense of urgency.* Boston, MA: Harvard business press.

Licht, H. & H. Nuiver (1996). *Projecten en beleidsontwikkeling: doelgericht werken in een maatschappelijk krachtenveld.* Assen, Van Gorcum en Comp. BV

Litwak, E & L.F. Hylton. (1962). *Interorganizational analyses: a hypothesis on co-ordinatin agencies.* Adm. Sc. Quart. 195-415

Loos, E. (2006). *Innovatie aan het werk: Onderzoek op locatie naar succes- en faalfactoren van innovatieprojecten bij Nederlandse gemeenten vanuit een multi-actor perspectief.* InAxis.

Lupgens, M.G., & G.W. Ziggers. (2004). *Duurzame samenwerking: verloop van een duurzaam samenwerkingsproces in theorie en praktijk.* Leeuwarden, NIDO.

Mantel, S.J. (2005). *Core concepts of project management,* New York, Wiley.

Meredith, J.R. & S.J. Mante. (2000). *Project management a managerial approach.* New York, Wiley.

Mintzberg, H., J. Jorgensen, D. Dougherty & F. Westley. (1996). *Some surprising things on collaboration-knowing how people connect makes it work better.* In Organizational Dynamics, lentenummer, p.60-71.

Nelissen, N.J.M, P.J.M. de Goede, & M.J.W. van Twist. (2004). *Oog voor openbaar bestuur.* Reed Business Information, 's-Gravenhage.

- Noordegraaf, M. (2000). *Attention! Work and behaviour of public managers amidst ambiguity*. Dissertatie. Delft, Eburon.
- Nooteboom, B. (1997). *Grondslagen en grenzen van vertrouwen*. *Filosofie in Bedrijf*, 9(25), 7-14
- Nooteboom, B., (2002), *Trust: forms, foundations, functions, failures and figures*, Cheltenham: Edgar Elgar Publishing
- Obholzer, A. & V. Zagier Roberts. (1994). *The unconscious at work*. London, Routledge.
- Oliver, C. (1990). *Determinants of interorganizational relationships: Integration and future directions*. *The Academy of Management Review*, 15 (2), (pp. 241-265).
- Partners + Pröpper. (2005). *Trendstudie – Samenwerking decentrale overheden* Vught: I Pröpper c.s.
- Parker, D. & K. Vaidya. (2001), *An economic perspective on innovation networks*, in O. Jones, S. Conway, F. Steward (eds.), *Social interaction and organisational change; a new perspective on innovation networks*, London: Imperial College Press
- Pasternack, B. & A. Viscio. (1998). *The centerless corporation; A new model for transforming your organization in growth and prosperity*. New York: Simon and Schuster.
- Pfeffer, J. & G.R. Salancik. (1978). *The external control of organizations: A resource dependency perspective*. New York, Harper and Row.
- Powell, W.W. (1990). *Neither market nor hierarchy: Networkforms of organization*. In L.L. Cummings & B. Staw, *Research in organizational behavior* (pp. 295-336). Greenwich, CT: JAI Press.
- Prins, S. (2007). *Samenwerken mét de verschillen: Dynamieken in het sturen van multipartij samenwerking*. Lannoo.



Provan, K.G., A.Fish & J.Sydow (2007). *Interorganizational networks at the network level: A review of the empirical literature on whole networks*, in: *Journal of Management*, vol.33 (2007), no.3, p.479-516.

Reich, R.B. (1991). *The work of nations*. New York, Knopf.

Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Government*, Buckingham, Open University Press.

Rhodes, R. A. W. (2000). *Governance and Public Administration*, in J. Pierre Debating Governance: Authority, Steering and Democracy. Oxford, Oxford University Press

Robson, C. (2002). *Real world research*. Malden, Blackwell Publishing.

Rynck, F. de, & B. Verbelen. (1996). *Beleidsnetwerken in het lokaal armoedebeleid, Concepten en analyse*. In: BAERT, H (red.), *Concepten voor planning en sturing in het SIF*. Brussel, KBS.

Sande, J.P. van de. (2001). *Gedragsobservatie: een inleiding tot systematisch observeren*. Groningen, Wolters-Noordhoff.

Shared Service bij de Overheid. (2011). *Nieuwsbrief januari 2011*.  
<http://www.sharedservicesbijdeoverheid.nl/nieuws?id=663>

Schopler, J.H. (1987). *Interorganizational Groups, structure and outcomes*. In *The Academy of Management Review* 4:702-713.

Smith, K.G. & S.J. Carroll. (1995). *Intra- and interorganizational cooperation: toward a research agenda*. In *The Academy of Management Journal* 1:7-23.

Steyaert, S. & H. Lisoir. (2006). *Participatieve methoden. Een gids voor gebruikers : Focusgroep*. Vlaams Instituut voor Wetenschappelijk en Technologisch Aspectenonderzoek.

Strikwerda, J. (2005). *Shared services en gemeenten*, Openbaar bestuur, 15 (4), 4 januari 2005, p28-31

Suijs, S. (1999). *Netwerken: de dans der partners*. Brussel, VIBOSO

Swanborn, P.G. (1981). *Methoden voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek: inleiding in ontwerpstrategieën*. Meppel/Amsterdam, Boom.

Swanborn, P.G. (1994). *Methoden voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek*. Meppel, Boom.

Teisman, G.R. (2001). *Ruimte mobiliseren over coöperatief besturen. Over management van netwerksamenleving*, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Van Thiel, S. (2007). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Coutinho, Bussum.

Weist, M.D., S.W. Evans & N. **Lever**. (2003). *Handbook of school mental health: Advancing practice and research*. New York, Kluwer Academic/Plenum Publishers.

Wester, F. & V. Peters. (2004). *Kwalitatieve analyse: uitgangspunten en procedures*. Bussum, Coutinho.

Zaal, G.A.W. van der. (1997). *De drie strategische kerndimensies van interorganisationele samenwerking*.

Zand, D.E. (1972). *Trust and managerial problem solving*. Administrative Science Quarterly.

## Bijlagen

## Bijlage 1 Respondentenoverzicht

Naam	Functie	Case
Bart Fiers	Senior Consultant Berenschot	IBD
Bart van Nies	Directeur Ingenieursbureau Drechtsteden	IBD
Floris Bannink	Senior Consultant Berenschot	IHW
Jaap Brouwer	Gemeentesecretaris Oud-Beijerland	IHW
Ben Kokx	Senior Consultant Berenschot	BSR
Teun van Kalkeren	Hoofd financiën gemeenten Tiel	BSR
Marijke van Roost	Senior Consultant Berenschot	SCD
Gerard Stoop	Accountmanager Shared Service Center Drechtsteden	SCD
Frank Beemer	Managing Director Berenschot	-
Marieke Knobbe	Senior Consultant Berenschot	-
Daniel Huisman	Senior Consultant Berenschot	-
Cathelijne Hermans	Senior Consultant Berenschot	-
André Oostijk	Senior Consultant Berenschot	-

## Bijlage 2 Enquête

Naam arrangementebouwer:	
Arrangement:	
Datum:	

Geef een waarde aan de volgende indicatoren. Eén staat hierbij voor volkomen afwezig en vijf voor volkomen aanwezig.

Indicatoren	Waarden	Aanvang
1. Vertrouwen tussen de actoren	1 – 5	
2. Vertrouwen in het eindresultaat	1 – 5	
3. Eenstemmigheid tussen bestuurlijke en ambtelijke bezetting	1 – 5	
4. Collectieve probleem- en oplossingsperceptie	1 – 5	
5. Erkenning van nut en noodzaak ten opzichte van het arrangement (integraal)	1 – 5	
6. Intrinsieke motivatie ten opzichte van het arrangement (integraal)	1 – 5	
7. Vastlegging spelregels in afspraken voorafgaand aan het proces	1 – 5	
8. Mate van relationele eenstemmigheid binnen arrangement	1 – 5	

Beoordeel te volgende vragen. Eén staat hierbij voor volkomen afwezig en vijf voor volkomen aanwezig. Beoordeel in het tweede gedeelte de deugdelijkheid passendheid, haalbaarheid en werkbaarheid van de elementen met het oog op de context. In het tweede gedeelte staat één voor totaal niet relevant en vijf voor totaal relevant.

Indicatoren	Waarden	Aanvang
9. In hoeverre was zekerheid omtrent de <i>juridische</i> mogelijkheden voor handen om het arrangement te realiseren?	1 – 5	
10. In hoeverre was zekerheid omtrent de <i>bestuurlijk</i> mogelijkheden voor handen om het arrangement te realiseren?	1 – 5	
11. In hoeverre was zekerheid omtrent de <i>economische</i> mogelijkheden voor handen om het arrangement te realiseren?	1 – 5	

12. In hoeverre was zekerheid omtrent de <i>organisatorische</i> mogelijkheden voor handen om het arrangement te realiseren?	1 – 5	
Indicatoren	Waarden	Tijdens
13. In hoeverre was de toepassing van <i>juridische</i> kennis deugdelijk?	1 – 5	
14. In hoeverre was de toepassing van <i>bestuurlijke</i> kennis passend?	1 – 5	
15. In hoeverre was de toepassing van <i>economische</i> kennis haalbaar?	1 – 5	
16. In hoeverre was de toepassing van <i>organisatorische</i> kennis werkbaar?	1 – 5	

Beoordeel te volgende stellingen. Eén staat voor volkomen mee oneens en vijf voor volkomen eens.

Indicatoren	Waarden	Realisatie
17. Het arrangement is wettelijke verantwoord en bakent dermate af dat het bescherming biedt ten aanzien van het functioneren van het arrangement	1 – 5	
18. Het arrangement past bij de intensiteit en de functionaliteit van de samenwerking en belegt de verantwoordelijkheden op de juiste plaats zodat het is aan te merken als "good governance"	1 – 5	
19. Het arrangement biedt een evenwichtige en acceptabele verdeling van kosten, voordeel en risico en waarborgt daarmee continuïteit in de toekomst	1 – 5	
20. Het arrangement biedt een platform waarbinnen belangen van relevante partijen worden gewaarborgd en waar de doelen die gesteld zijn ten aanzien van de taakuitvoering realiseerbaar zijn	1 – 5	

Arceer wat relevant was over het eigen handelen tijdens arrangementbouw (arcering wat wel van toepassing was). Dus per tweetal één mogelijkheid arceren.

Omgang met partijen	
21.A Op afstand	B Betrokken
22.A Top-down	B Bottom-up
23.A Geslotenheid naar omgeving	B Openheid naar omgeving
24.A Autocratie	B Participatief
Strategische oriëntatie	

25.A Daadkracht	B Draagvlak
26.A Scheiden	B Verbinden
27.A Contracten	B Vertrouwen
28.A Doel	B Doelzoekend
<b>Managementstijl</b>	
29.A Focus op structuur	B Focus op relatie
30.A Intern gericht	B Extern gericht
31.A Reactief	B Proactief
32.A Vasthoudend	B Flexibel
<b>Procesdynamica</b>	
33.A Focus op inhoud	B Focus op proces
34.A Tussentijdse resultaten	B Continue proces
35.A Voortgang	B Zorgvuldigheid
36.A Fasering	B Incrementeel
37.A Projectmanagement	B Procesmanagement

Opmerkingen: .....

### Bijlage 3 Datamatrixen enquêteresultaten

#### Vragen en Stellingen

Respondent	Casus	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Bart Fiers	Ingenieursbureau Drechtsteden	3	3	4	3	3	3	4	3	4	4	4	4	2	4	4	4	5	4	5	5
Diederik Kok	Ingenieursbureau Drechtsteden	3	3	2	3	3	2	4	2	4	4	3	5	3	5	4	5	5	5	4	4
Ben Kokx	Ingenieursbureau Drechtsteden	4	4	4	4	3	4	5	4	5	3	3	4	5	3	3	4	4	4	3	4
Marijke van Roost	Shared Service Center Drechtsteden	3	3	2	3	3	2	4	3	5	5	3	2	5	5	2	3	4	3	4	3
Niels Kastelein	Shared Service Center Drechtsteden	3	4	2	4	4	3	4	3	4	5	3	3	4	4	3	4	4	4	4	3
Ben Kokx	Shared Service Center Drechtsteden	4	4	4	4	5	4	5	4	5	4	4	3	5	4	2	3	5	4	3	3
Floris Bannink	ICT Samenwerking Hoeksche Waard	3	3	3	3	4	3	2	4	5	3	2	2	5	3	4	4	5	5	4	4
Sharon Prins	ICT Samenwerking Hoeksche Waard	4	4	4	4	4	4	-	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gerard Nauta	ICT Samenwerking Hoeksche Waard	NR	NR	NR	NR	NR	NR	NR	NR	NR	NR	NR	NR	NR	NR	NR	NR	NR	NR	NR	NR
Ben Kokx	Belastingsamenwerking Rivierenland	3	4	5	4	4	4	5	3	5	4	2	3	5	5	3	4	5	4	3	4
Gert Jan Blokland	Belastingsamenwerking Rivierenland	4	3	4	5	4	4	5	3	5	4	4	4	5	5	3	4	5	4	3	4
Floris Bannink	Belastingsamenwerking Rivierenland	5	5	5	4	4	4	3	4	4	4	4	4	4	5	3	4	5	5	4	4

- = Respondent kon vanuit geringe betrokkenheid geen antwoord geven

NR = Non-response



*Managementdilemma's*

Respondent	Casus	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37
Bart Fiers	Ingenieursbureau Drechtsteden	B	A	A	B	B	B	B	A	B	A	B	B	B	B	B	A	B
Diederik Kok	Ingenieursbureau Drechtsteden	B	B	B	B	B	B	B	A	B	A	B	A	B	B	B	B	B
Ben Kokx	Ingenieursbureau Drechtsteden	A	B	A	B	A	B	A	B	A	A	B	A	B	A	A	A	B
Marijke van Roost	Shared Service Center Drechtsteden	B	A	-	B	A	B	A	A	B	B	B	B	B	A	A	A	-
Niels Kastelein	Shared Service Center Drechtsteden	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ben Kokx	Shared Service Center Drechtsteden	B	B	A	B	A	B	A	B	A	A	B	A	A	A	A	A	B
Floris Bannink	ICT Samenwerking Hoeksche Waard	B	B	A	B	B	B	B	A	A	A	A	A	A	A	B	A	A
Sharon Prins	ICT Samenwerking Hoeksche Waard	B	B	-	B	-	-	-	-	A	-	-	A	-	A	A	A	-
Gerard Nauta	ICT Samenwerking Hoeksche Waard	NR	NR	NR	NR	NR	NR	NR	NR	NR	NR	NR	NR	NR	NR	NR	NR	NR
Ben Kokx	Belastingsamenwerking Rivierenland	B	B	A	B	A	B	B	A	A	A	B	A	A	B	A	A	B
Gert Jan Blokland	Belastingsamenwerking Rivierenland	B	A	B	B	A	B	A	A	A	A	B	A	A	A	B	A	A
Floris Bannink	Belastingsamenwerking Rivierenland	B	A	B	B	B	B	B	A	B	A	B	B	A	A	B	A	A

# Arrangementbouw, architectuur of management?

Een onderzoek naar de risico's bij arrangementbouw



Niels de Vos - augustus 2011