

WAAROM EEN INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING?

Een masterscriptie over de verschillende drijfveren voor een niet-standaard of bijzondere intergemeentelijke samenwerking.

Tessa Katerberg
4355032

15-08-2019

Master Bestuurskunde
Radboud Universiteit Nijmegen

Begeleider: Bart Voorn Msc Msc

Voorwoord

Beste lezer,

Hierbij presenteer ik mijn masterthesis ter afronding van mijn masterstudie Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. Met veel plezier heb ik onderzoek gedaan naar intergemeentelijke organisaties, een spannend thema binnen de Bestuurskunde. Ik hoop dat mijn onderzoek ook weer een bijdrage mag zijn aan het steeds groeiende onderzoek naar dit boeiende thema.

Graag wil ik een aantal mensen bedanken voor het meewerken aan het onderzoek. Ten eerste de verschillende gemeenten en intergemeentelijke organisaties die mij met veel plezier en enthousiasme te woord hebben gestaan. Aan de gesprekken heb ik waardevolle informatie kunnen ontleen voor het onderzoek. Daarnaast wil ik ook mijn thesisbegeleider Bart Voorn bedanken voor al zijn tijd, aandacht en feedback op mijn onderzoek. Ook mijn vriend en familie wil ik bedanken voor hun geduld en support voor het afronden van mijn onderzoek.

Veel leesplezier!

Tessa Katerberg

Arnhem, 2019

Abstract

Intergemeentelijke samenwerkingen worden door steeds meer gemeenten gebruikt om de zaken goed te regelen. Uit onderzoek blijkt dat Nederlandse gemeenten en provincies gemiddeld onderdeel zijn van 27 samenwerkingsverbanden. Deze samenwerkingen kunnen op verschillende manieren vorm krijgen. De samenwerkingspartners kunnen bijvoorbeeld variëren evenals de verhoudingen in het algemeen en dagelijks bestuur, maar waarom kiezen gemeenten voor een bepaalde vorm? Teles (2016) en Tavares (2017) benoemen een aantal drijfveren voor het aangaan van een intergemeentelijke samenwerking. In dit onderzoek worden deze redenen gebruikt om antwoord te geven op de vraag welke drijfveren er zijn voor het aangaan van een gemeenschappelijke regeling met een niet-standaard of ongewone constructie? Deze ongewone constructies zijn organisaties waar onder andere het multiple principal problem klein zou moeten zijn en waar er een dominante speler deelneemt aan de samenwerking. Daarnaast zijn er, voor de afbakening van mogelijke respondenten, alleen gemeenschappelijke regelingen benaderd.

Aan de hand van Teles (2016) en Tavares (2017) zijn negen drijfveren geformuleerd die geoperationaliseerd zijn naar twintig beweegredenen. Deze beweegredenen zijn voorgelegd aan een respondentengroep. De respondenten groep bestond uit zeven personen. Vier personen namens een intergemeentelijke organisatie en drie personen namens een deelnemende gemeenten. Bij deze respondenten is een interview afgenomen. In dit interview is er gebruik gemaakt van q-methodologie. Ze hebben de verschillende drijfveren moeten sorteren van heel onbelangrijk naar heel belangrijk. Verder zijn er in het interview ook open vragen stelt om zo een toelichting te krijgen op de gemaakte verdeling van de drijfveren.

Door het uitvoeren van een Principal Component Analysis ontstaan er twee factoren groepen. Binnen de respondenten groep zijn er twee meningen waar de respondenten onder verdeeld worden. Na het roteren van de factoren zijn er vijf respondenten die een gezamenlijke mening delen (factor 1). De andere twee respondenten hebben ook een gedeelde mening (factor 2). Bij de respondenten van factor 1 worden de drijfveren (1) eerdere samenwerking en (2) efficiëntievoordelen als heel belangrijk gezien voor het aangaan van een intergemeentelijke samenwerking met een bijzondere constructie. Verder zien zij (1) overeenkomsten in normen en waarden en (2) overeenkomsten in identiteit als heel onbelangrijk. Voor de respondenten factor 2 geldt dat (1) wettelijke verplichtingen en (2) het karakter van het product of dienst als heel belangrijk gezien wordt. De beweegredenen (1) aankomende verkiezingen of (2) het advies van een bemiddelingspartij of adviesbureau zien zij als erg onbelangrijk voor het aangaan van een bijzondere of niet standaard intergemeentelijke samenwerking.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
1.1.	Relevantie	6
1.2.	Leeswijzer	7
2.	Theoretisch kader	8
2.1.	Inleiding	8
2.2.	Intergemeentelijke samenwerkingen	8
2.2.1.	Intergemeentelijke samenwerkingen in Nederland	9
2.3.	Beweegredenen voor intergemeentelijke samenwerkingen	10
2.3.1.	A priori	10
2.3.2.	Intrinsieke motivatie	10
2.3.3.	Extrinsieke motivatie	11
2.3.4.	A posteriori	11
2.3.5.	Drijfveren intergemeentelijke organisatie	12
2.4.	Principaal-agent theorie	13
2.5.	Multiple principal problem	14
2.6.	Corporate governance en dominante principalen	15
2.6.1.	Niet-standaard of bijzondere organisaties	16
2.7.	Samenvatting	17
3.	Methodologisch kader	18
3.1.	Inleiding	18
3.2.	Onderzoeksmethoden	18
3.3.	Onderzoekseenheden	19
3.4.	Operationalisatie	21
3.5.	Methoden van dataverzameling	23
3.6.	Methoden van data-analyse	25
3.6.1.	Extraheren	26
3.6.2.	Roteren	26
3.7.	Validiteit en betrouwbaarheid	27
4.	Analyse	28
4.1.	Principal component analysis	28
4.2.	Varimax rotation	28
4.3.	Resultaten	30
4.3.1.	Factor 1	30
4.3.2.	Factor 2	32
4.3.3.	De overeenkomsten	33

4.4. Samenvatting.....	34
5. Conclusie en discussie	36
5.1. Conclusie	36
5.2. Discussie	37
Literatuurlijst	38
Bijlage 1: interviewgide	41
Bijlage 2: respondenten overzicht.....	44
Bijlage 3: matrix voor rotatie.....	45
Bijlage 4: matrix na rotatie 15 graden	46
Bijlage 5: overzicht significantie beweegredenen.....	47

1. Inleiding

Op 14 december 2016 publiceerde de Vereniging van Nederlandse Gemeenten [VNG] een overzicht van de thema's waar gemeenten op samenwerken. Binnen meer dan tien sectoren bundelen verschillende gemeenten hun krachten om gezamenlijk meer te kunnen bereiken dan alleen (VNG, 2016). Naast dat er op verschillende terreinen samengewerkt wordt, gebeurt dat ook op verschillende manieren. De VNG onderscheidt twaalf verschillende vormen van samenwerkingsverbanden in Nederland. De samenwerkingsvormen variëren van economische samenwerkingen tot veiligheidsregio's (VNG, 2016). Ook in de internationale literatuur wordt er steeds meer aandacht besteed aan de verschillende vormen van (intergemeentelijke) samenwerkingen (Spicer, 2018). Landen door heel Europa worden onderzocht: van Zweden tot Portugal (Ohlsson, 2003; Carvalho & Marques, 2013; Blaeschke & Haug, 2018), maar ook in Amerika wordt onderzoek gedaan naar intergemeentelijke samenwerkingen (Hefetz, Warner & Vigoda-Gadot, 2012).

In Nederland biedt de Wet gemeenschappelijke regelingen [Wgr] verschillende mogelijkheden in het aangaan van intergemeentelijke samenwerking. In Nederland wordt onder andere aan de hand van de Wgr veel samengewerkt. Het blijkt dat Nederlandse gemeenten en provincies gemiddeld in 27 samenwerkingsverbanden zitten (Theissen, Noordink en Westerbeek, 2017). Een samenwerking kan in Nederland in de vorm van (1) een stichting of vereniging, (2) vennootschappen of corporaties en (3) gemeenschappelijke regelingen. In een inventarisatie uit 2013 blijkt dat de Gemeenschappelijke regeling [GR] een veel gekozen samenwerkingsvorm is. In 36% van de samenwerkingsverbanden wordt er gekozen voor een GR (Divosa, 2013; LOPAI & BRAIN, 2014). Uit recent onderzoek blijkt ook dat gemeenschappelijk openbaar lichaam (33%) een veel gekozen rechtsvorm is (Theissen *et al.*, 2017). Ook het onderzoek van Voorn, Van Genugten & Van Thiel (2018) bevestigt dat Gemeenschappelijke regelingen de meest gebruikte samenwerkingsvorm is, ondanks dat stichtingen en deelnemingen vaak als alternatief gebruikt worden. Aangezien de samenwerkingsvorm gemeenschappelijke regeling het meest gebruikt wordt, is dat de doelgroep van dit onderzoek.

Internationaal worden er ook verschillende vormen van samenwerking genoemd. Zo kan een gemeente een contract aangaan met een andere gemeente voor de uitvoering of productie van een goed of dienst, maar zij kunnen ook gezamenlijk een contract aangaan met een derde partij (Zullo, 2009). Ook kunnen verschillende partijen ervoor kiezen om een nieuwe organisatie op te richten, bijvoorbeeld een *Joint Venture* of een *Intermunicipal Company* (Tavares, 2017; Cäker & Nyland, 2017). Naast het kiezen van een vorm om in samen te werken is het ook belangrijk om te kiezen met wie wer samengewerkt wordt. Er is grote variatie in de partijen waarmee samengewerkt kan worden. Een gemeente kan ervoor kiezen een samenwerking aan te gaan met een private organisatie, non-profit organisatie of een andere overheidsinstelling (Brown & Potoski, 2003; Blaeschke & Haug, 2018).

Voordat er een partner of een vorm gekozen wordt, is het belangrijk om na te gaan waarom er een samenwerking komt. De motivatie om samen te gaan werken ontstaat vaak vanuit een economische achtergrond. Door samen te werken kunnen er schaalvoordelen ontstaan (Tavares, 2017). Vooral kleinere gemeenten kunnen schaalvoordelen ervaren door samen te werken met grotere gemeenten (Hefetz, Warner & Vigoda-Gadot, 2012; Bel, Fageda & Mur, 2013; Bel & Warner, 2015). Daarnaast zijn er door bezuinigingen ook financiële prikkels. Door samen te werken is er een groter budget beschikbaar, wat de kwaliteit, efficiëntie en effectiviteit kan verbeteren (Warner, 2011; Garrone, Grilli & Rousseau, 2013; Bel & Warner, 2015). Naast de schaalvoordelen zijn er nog andere beweegredenen om samen te gaan werken (Teles, 2016; Tavares, 2017). Deze worden uitgebreid beschreven in het literatuuroverzicht.

Een samenwerking wordt vaak aangegaan met het oog op de voordelen die het oplevert, maar er kunnen ook problemen ontstaan. Er kan bijvoorbeeld een gebrek aan verantwoordelijkheid ontstaan bij de deelnemende partijen (Spicer, 2017). Ook kunnen er problemen ontstaan in de aansturing van de nieuwe samenwerking. Een voorbeeld daarvan is het multiple principal problem (Voorn, Van Genugten & Van Thiel, 2019). Bij het multiple principal problem kan er een overdaad aan sturing zijn doordat meerdere gemeenten (principalen) opdrachten geven aan de nieuwe samenwerkingsorganisatie (agent). Daarentegen kan er ook juist een totaal gebrek aan sturing ontstaan doordat alle gemeenten verwachten dat een andere gemeente de leiding neemt. Het gebrek aan een coördinerende instantie kan problemen opleveren (Da Cruz & Marques, 2011). Toch laat Noors onderzoek zien dat een dominante partij in een samenwerking ook problemen op kan leveren. De dominante partij kiest dan voor eigen belang in plaats van het algemeen belang in bijvoorbeeld budgettaire keuzes (Holum, 2016; Cäker & Nyland, 2017).

Er is een mogelijkheid om het multiple principal problem te ontwijken. Het is dan van belang dat er binnen de intergemeentelijke samenwerking een dominante principaal is of ontstaat, maar er moet ook aandacht zijn voor zowel de grote als de kleine partijen. Er zijn verschillende manieren waarop dit kan. De meest gebruikte vorm is de keuze voor een algemeen bestuur met alle deelnemende gemeenten, waarna er drie leden gekozen worden om het dagelijks bestuur te vormen. Toch zijn er ook samenwerkingsverbanden die voor een andere constructie kiezen. Waarom er voor een niet-standaard of bijzondere structuur gekozen is nog niet duidelijk. Daarom wordt in dit onderzoek uitgezocht welke beweegredenen er mee meespelen bij het kiezen voor een intergemeentelijke organisatie met een bijzondere structuur. De hoofdvraag van het onderzoek is dan ook als volgt:

Welke drijfveren zijn er voor het gebruiken van een gemeenschappelijke regeling met een niet-standaard of ongewone constructie?

1.1. Relevantie

Tot op heden is er nog betrekkelijk weinig onderzoek gedaan naar de beweegredenen voor intergemeentelijke samenwerkingen. Er is, zoals eerder genoemd, wel in toenemende mate onderzoek naar intergemeentelijke samenwerkingen, maar het blijft relevant om vervolgonderzoek te doen. Theissen *et al.* (2017) benoemen motieven dan ook als een interessant onderwerp voor vervolgonderzoek. In bestaand onderzoek worden schaalvoordelen of efficiëntievoordelen als belangrijke redenen genoemd, maar het is belangrijk om andere mogelijke motieven mee te wegen en te onderzoeken (Allers & Van Ommeren, 2016). Het is van belang dat alle verschillende elementen voor het aangaan van een intergemeentelijke samenwerking belicht worden. Daarnaast is het interessant om de huidige literatuur van Teles (2016) en Tavares (2017) op een andere onderzoeksgroep toe te passen. De beweegredenen van Teles (2016) zijn in eerste instantie gericht op intergemeentelijke samenwerking in het algemeen en de drijfveren van Tavares (2017) specifiek op intergemeentelijke bedrijven. In dit onderzoek wordt daarom aandacht besteed aan de motieven die gemeenten hebben voor het aangaan van een intergemeentelijke samenwerking waarin niet-standaard of bijzondere constructies worden gebruikt. Het is van belang om te achterhalen waarom gemeenten niet alleen kiezen voor een intergemeentelijke samenwerking, maar waarom zij ook gekozen hebben voor een bepaalde vorm en de bijbehorende mogelijkheden.

Een andere reden voor vervolgonderzoek is dat intergemeentelijke samenwerkingen en gemeentelijke herindelingen hetzelfde doel/doelen nastreven: het behalen van schaalvoordelen en efficiëntievoordelen (Teles, 2016; Allers & Ommers, 2016). Als er met twee middelen hetzelfde of soortgelijk resultaat kan worden behaald, is het nodig om te onderzoeken waarom er voor welke vorm gekozen dient te worden (Teles, 2016). De Wgr biedt bijvoorbeeld verschillende samenwerkingsmogelijkheden en een alternatief tegenover gemeentelijke herindelingen om ook samen te werken, maar in een lichtere vorm (Van den Dool & Schaap, 2014).

1.2. Leeswijzer

Na de inleiding volgt in hoofdstuk 2 het theoretisch kader. Hier volgt in de eerste paragrafen meer uitleg over intergemeentelijke samenwerkingen en de verschillende beweegredenen. Vanaf paragraaf 2.4. wordt ingegaan op de principaal-agent theorie en daarbij aansluitend op het multiple principal problem. Verder wordt aan de hand van de corporate governance theorie uitgelegd hoe het multiple principal problem tegen gegaan kan worden. In paragraaf 2.6.1. wordt onderbouwd waarom het interessant is om het onderzoek te richten op bijzondere gemeenschappelijke regelingen. In hoofdstuk 3 volgt het methodologische kader. In dit hoofdstuk wordt de verantwoording voor de methoden van het onderzoek evenals de casusselectie en operationalisatie weergegeven. In hoofdstuk 4 worden de analyse en de daarbij behorende resultaten van het onderzoek gepresenteerd. Het onderzoek wordt in hoofdstuk 5 afgesloten met een conclusie en een reflectie op het onderzoek.

2. Theoretisch kader

2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt eerst een kort overzicht gegeven van de huidige literatuur over intergemeentelijke samenwerkingen. Aangezien het onderzoek gericht is op Nederlandse gemeenten en Nederlandse samenwerkingen volgt daarna een korte toelichting over het ontstaan van intergemeentelijke samenwerkingen in Nederland. Aansluitend wordt uitgelegd welke motieven er zijn voor het aangaan van een intergemeentelijke samenwerking. Aangezien dit onderzoek zich richt op niet-standaard of ongewone intergemeentelijke samenwerkingen, wordt in verschillende stappen uitgelegd wat dat inhoudt. Eerst wordt de principaal-agent theorie uiteengezet, met aansluitend het multiple principal problem. Daarna wordt de corporate governance theorie uitgelegd als mogelijke oplossing voor het multiple principal problem. Aan de hand van de corporate governance theorie worden mogelijke totstandkomingen van het algemeen of dagelijks bestuur gepresenteerd. Daarnaast wordt ook toegelicht welke organisatievormen onderzocht worden. Aan het einde van het hoofdstuk volgt een korte samenvatting.

2.2. Intergemeentelijke samenwerkingen

De afgelopen decennia zijn overheidsinstellingen meer gaan samenwerken. Er wordt dan ook met toenemende mate onderzoek gedaan naar de verschillende vormen van samenwerkingen (Zullo, 2009). Deze onderzoeken besteden onder andere aandacht aan de verschillen tussen landen, verschillende sectoren en verschillende variabelen (zoals effectiviteit of efficiëntie). Daarnaast is er ook onderzoek naar de verschillende partijen die deelnemen aan de samenwerkingen. Bel, Brown en Warner (2014) onderscheiden daarbij mixed en hybride modellen. Bij de 'mixed' modellen gaat het over samenwerkingen tussen publieke en private partijen en bij hybride modellen wordt bedoeld dat er een samenwerking is tussen verschillende publieke partijen onderling. Op het moment dat twee of meer gemeenten samenwerken wordt dat ook wel een intergemeentelijke samenwerking genoemd.

Een intergemeentelijke samenwerking is een overkoepelende term voor verschillende samenwerkingsvormen. Er bestaan dan ook meerdere verschillende vormen. Deze onderscheiden zich bijvoorbeeld in taken die ze uitvoeren en in hoeverre de samenwerking geformaliseerd is (Hulst & van Montfoort, 2012). Hulst en Van Montfoort (2012) onderscheiden vier verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking: (1) quasi-regionale overheden (plusregio's), (2) Planning forums (netwerken), (3) dienstverlenende organisaties en (4) samenwerkingsovereenkomsten voor dienstverlening (p. 127-129). Voor dit onderzoek wordt met name gekeken naar de dienstverlenende organisaties. Het gaat om organisaties die door gemeenten gezamenlijk zijn opgericht om een product of dienst te realiseren. De oprichtende gemeenten blijven vaak wel betrokken bij de organisatie als aandeelhouder of door zitting te nemen in het Algemeen Bestuur of Dagelijks Bestuur.

Er zijn verschillende benamingen voor dit soort organisaties. Voorbeelden daarvan zijn: intermunicipal companies, municipally owned corporations (MOCs), local corporations, public enterprises, joint ventures of, in het Nederlands, intergemeentelijke organisaties (Grossi, Papenfuß & Tremblay, 2015; Voorn, Van Genugten & Van Thiel, 2017; Tavares, 2017). Deze nieuwe organisaties hebben vrijheid in het kiezen van hun rechtspersoonlijkheid. De meeste organisaties vallen onder de Wet gemeenschappelijke regelingen, maar een aantal valt onder private wetgeving. In het geval dat ze onder private wetgeving vallen zijn de organisaties autonoom en wordt het politieke meer naar de achtergrond geschoven (Voorn *et al.*, 2017). Kenmerkend voor deze organisaties is dat ze (1) een onafhankelijke rechtspersoonlijkheid hebben, (2) bestuurd worden door een gekozen uitvoerend bestuur en (3) dat de meerderheid van de organisatie in handen is van een publieke eigenaar (majority public ownership) (Voorn *et al.*, 2017).

2.2.1. Intergemeentelijke samenwerkingen in Nederland

Ook in Nederland zijn er intergemeentelijke samenwerkingen. Dat begon al twee eeuwen terug. In de Gemeentewet van 1851 wordt, voor de eerste keer, het samenwerken van gemeenten geregeld. Dat was nog niet erg uitgebreid, in maar twee wetsartikelen werd alles weergegeven (Zwaan, 2005). Daarna wordt wet regelmatig aangepast, zoals in 1855, 1912 en 1931. Door wettelijke beperkingen, wordt door gemeenten gekozen voor constructies als een N.V. of een vereniging. Later probeert de Rijksoverheid weer meer organisaties naar de publieke sector te krijgen, met opnieuw een wetsverandering. Ook op dat moment worden samenwerkingen gebruikt voor 'grensoverschrijdende projecten' (Zwaan, 2005). Ook wordt het als alternatief ingezet tegen gemeentelijke herindeling, wat ook in de 21^e eeuw nog het geval is (Zwaan, 2005; Dool & Schaap, 2014). Na de Tweede Wereldoorlog kwam er veel commentaar op het huidige bestel. In 1950 ontstaat dan de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Na veel discussies en kritieken wordt in 1985 de Wgr weer aangepast (Zwaan, 2005). De intergemeentelijke samenwerkingen moeten dienen als een verlengstuk van de gemeenten en er moet voorkomen worden dat het een zelfstandige bestuurslaag wordt (Zwaan, 2005, p. 91). Ook in 2015 is de Wgr opnieuw aangepast. Met deze wijziging is onder andere de bedrijfsvoeringsorganisatie toegevoegd (VNG, 2015). Daardoor zijn er in totaal nu vijf intergemeentelijke samenwerkingsvormen op basis van de Wgr. Dit zijn (1) de regeling zonder meer, (2) de centrumgemeente, (3) een gemeenschappelijk orgaan, (4) de bedrijfsvoeringsorganisatie en (5) een openbaar lichaam (www.rijksoverheid.nl). Verder zijn er ook intergemeentelijke samenwerkingsvormen op basis van het privaatrecht in plaats van het publiekrecht. Dit zijn stichtingen en verenigingen en coöperaties en deelnemingen. De verschillende samenwerkingsvormen onderscheiden zich bijvoorbeeld in rechtspersoonlijkheid, bevoegdheden en sturing (www.vng.nl & www.rijksoverheid.nl). Daarnaast wordt sommige samenwerkingsvormen als licht beschouwd en anderen als zwaar (Van den Dool & Schaap, 2014).

Uit de inventarisatie van onder andere intergemeentelijk samenwerkingen door Theissen *et al.* (2017) blijkt dat de meerderheid van de samenwerkingsverbanden gericht is op gezamenlijk een taak uitvoeren. Tevens blijkt dat in Nederland het gemeenschappelijk openbaar lichaam het meest gekozen rechtsvorm is. Een stichting en naamloze vennootschap komen respectievelijk op de tweede en derde plaats (Theissen *et al.*, 2017, p. 17). Overkoepelend worden de verschillende intergemeentelijke samenwerkingen ook wel *Verbonden partijen* genoemd. Een verbonden partij is '*een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk of financieel belang heeft*' (De Kruijf, Van Genugten, Overman en Van Thiel, 2015, p. 45). Elke gemeente moet in haar begroting opnemen aan welke verbonden partijen zij gelieerd is, door bijvoorbeeld stemrecht (bestuurlijk) of garantstelling (financieel) (Commissie BBV, 2016). Daarbij moet ook aangegeven worden welk gemeentebelang en welk algemeen belang de verbonden partij dient en hoe groot dat belang is. Daarnaast moet een gemeente ook aangeven welke financiële risico's er voor de gemeente zijn (VNG, verbonden partijen). Deze verbonden partijen zijn vaak samenwerkingen van verschillende gemeenten.

Over het algemeen zijn er drie vormen van verbonden partijen. Dit zijn (1) stichtingen en verenigingen, (2) vennootschappen en corporaties en (3) gemeenschappelijke regelingen. Daarnaast hebben de meeste gemeenten ook een categorie overige verbonden partijen, waaronder bijvoorbeeld publiek-private samenwerkingen vallen. Tussen de drie vormen van verbonden partijen is een duidelijk onderscheid te maken. Gemeenschappelijke regelingen zijn bijvoorbeeld publiekrechtelijke rechtspersonen die door een groep gemeenten gezamenlijk is opgericht. Een vennootschap of corporatie is daarentegen een privaatrechtelijke rechtspersoon. Regelmatig is er sprake van een door de gemeente verzelfstandigde organisatie in de vorm van een N.V. of een B.V.. Bij stichtingen hebben de gemeenten via de statuten nog zeggenschap over het benoemen van bestuurders. Daarnaast gaat

er ook nog gemeentelijk geld naar toe in ruil voor een bepaalde vorm van dienstverlening (De Kruijf *et al.*, 2015. P.45). Toch zijn stichtingen een minder gebruikelijke samenwerkingsvorm doordat een stichting geen leden of aandeelhouders heeft (VNG, 2015). Gemeenten zijn verplicht deze verbonden partijen op te nemen in hun begroting. Voorbeelden van verbonden partijen zijn Vitens (N.V.) en Omgevingsdienst Regio Arnhem (GR). In dit onderzoek is besloten om niet alle vormen van verbonden partijen te onderzoeken, maar alleen de samenwerkingsvorm gemeenschappelijke regelingen met een openbaar lichaam. Ook wel de meest gebruikte intergemeentelijke samenwerkingsvorm (30%-40%). Dit komt onder andere door de mogelijkheid van een eigenrechtspersoonlijkheid en het overdragen van bevoegdheden (Divosa, 2013; LOPAI & BRAIN, 2014; Theissen *et al.*, 2017).

2.3. Beweegredenen voor intergemeentelijke samenwerkingen

Voor het aangaan van een niet-standaard of bijzondere samenwerking met een andere partij kunnen er verschillende motieven zijn. Theissen *et al.* (2017) benoemen dat er nog weinig kennis is over de beweegredenen van gemeenten om een bepaalde samenwerkingsvorm te kiezen. Toch zijn er een aantal beweegredenen bekend voor het aangaan van een dergelijke samenwerking. Teles (2016) benoemt acht drijfveren voor intergemeentelijke samenwerkingen. Daarbij maakt hij onderscheid tussen vier verschillende soorten categorieën. Daarnaast heeft Tavares (2017) onderzoek gedaan naar de motieven voor de samenwerkingsvorm intermunicipal companies. Tavares onderscheidt vier verschillende motieven. Op basis van de vier categorieën van Teles (2016, tabel 1.1 p.10-11): (1) a priori, (2) intrinsieke motivatie, (3) extrinsieke motivatie en (4) a posteriori worden de verschillende drijfveren voor het aangaan van een niet-standaard of bijzondere samenwerking van zowel Teles (2016) als Tavares (2017) toegelicht.

2.3.1. A priori

In de categorie *a priori* vallen drijfveren die vooraf al bestaan. De categorie *a priori* kent verschillende drijfveren. Ten eerste is er de aard van het probleem. De aard van het probleem heeft invloed op de keuze om samen te werken. Dit komt doordat huidige problematiek van gemeenten complexer is dan voorheen. Vaak heeft een gemeente alleen niet de kennis, expertise en middelen in huis om het complexe probleem het hoofd te bieden. Door samen te werken kunnen deze tekortkomingen overwonnen worden (Teles, 2016). Ten tweede is er de aard van het product of de dienst (Tavares, 2017). Eerst wordt er dan specifiek naar het product of de dienst gekeken. Er wordt onder andere gekeken naar de hoeveelheid arbeidsuren die gemoeid gaan met het leveren van een goed of dienst (menselijke vaardigheden). Verder is er ook aandacht voor de techniek die nodig is bij de totstandkoming van het product of dienst (technische vaardigheden). Daarnaast is er ook aandacht voor de sector waarin de organisatie of handeling zich afspeelt. Er wordt bijvoorbeeld door heel Europa veel samengewerkt op het gebied van afvalinzameling en afvalverwerking (Voorn *et al.*, 2017). Daarnaast is ook de politieke context van invloed. Politiek gevoelige diensten worden minder snel uitbesteed aan een organisatie, aangezien dat gepaard kan gaan met het verlies van politieke controle (Tavares, 2017, p. 699). Ten derde hebben eerdere samenwerkingen ook invloed op de keuze voor een niet-standaard of bijzondere intergemeentelijke samenwerking. De kwaliteit, kwantiteit en bovenal het succes van de eerdere samenwerking zijn bepalend voor het aangaan of uitbreiden van een samenwerking (Teles, 2016).

2.3.2. Intrinsieke motivatie

In de categorie *intrinsieke motivatie* vallen (1) de identiteit, (2) machtsverhoudingen, (3) institutionele context en (4) het profiel van de organisatie. De identiteit en territoriale context van een gemeente hebben invloed op de keuze voor een partner. Als de geografische ligging en de identiteit van gemeenten niet veel van elkaar verschillen is de kans groot dat zij ook met dezelfde problemen worstelen. Doordat er veel elementen zijn die overeenkomen bestaat de kans dat zij

gemeenschappelijke zorgen delen. Deze gezamenlijkheid van de gemeenten vergroot de kans op een samenwerking. De machtsverhoudingen kunnen zowel een positieve als een negatieve invloed hebben op (verdere) samenwerkingen. Als binnen de bestaande samenwerkingsinitiatieven er sprake is van een asymmetrische machtsverhouding is de kans kleiner dat er vervolg stappen kunnen worden gemaakt in de samenwerking of dat er een nieuwe samenwerking wordt aangegaan. De institutionele context bevat onder andere de verplichting vanuit de wet om samen te werken. Ook het profiel van de organisatie kan bepalend zijn in het al dan niet aangaan van een samenwerking. Zo kan er gekeken worden naar de politici en ambtenaren die er werken en in welke mate zijn voorstanders zijn van samenwerkingen met andere gemeenten. Aansluitend daarbij ligt er ook invloed bij de besluitnemers. Deze personen besluiten uiteindelijk of een samenwerking al dan niet doorgaat. Hun 'risk attitude' kan bepalend zijn bij het nemen van beslissingen. Daarnaast is ook de organisatiecultuur van belang, evenals de normen en waarden die binnen een organisatie gehandhaafd worden (Teles, 2016).

Aansluitend bij deze intrinsieke drijfveren is ook de institutionele en regelgevende omgeving (Tavares, 2017). Bij het aangaan van een samenwerking is het belangrijk om na te denken over de bevoegdheden van de organisatie (VNG, 2015). De rechtsvorm van de samenwerking heeft ook verdere invloed op de invulling van de samenwerking. Dit heeft bijvoorbeeld ook invloed op de hoeveel inspraak die de gemeenten zelf hebben. De privaatrechtelijke organisaties hebben meer flexibiliteit op bepaalde terreinen dan publiekrechtelijke organisaties (Tavares, 2017).

2.3.3. Extrinsieke motivatie

Onder *extrinsieke motivatie* vallen de invloed en prikkels van buitenaf. Dit kunnen bijvoorbeeld onverwachte situaties zijn. Bijvoorbeeld het aandienen van een derde partij in een samenwerking kan invloed hebben op de keuze voor een niet-standaard of bijzondere vorm van intergemeentelijke samenwerking. Een onverwachte gebeurtenis kan ook een economische crisis zijn. Hierdoor kan de context van een gemeente sterk veranderen en daarmee ook de kijk op intergemeentelijke samenwerking. Een andere invloed van buitenaf zijn externe adviseurs of agents. Zij fungeren als het ware als makelaars tussen de organisaties en werken om hen inzicht te geven in de mogelijkheden en benadrukken het belang van samenwerken. Zij hebben een positieve invloed op het aangaan van een intergemeentelijke samenwerking (Teles, 2016). Verder kunnen er van buitenaf ook politieke beperkingen opspelen (Tavares, 2017). De auteur stelt dat de kans op intergemeentelijke bedrijven groter is, als de politiek voor beperking zorgt. Zo kunnen aankomende verkiezingen negatieve invloed hebben op bepaalde keuzes (Tavares, 2017, p. 701). In dit onderzoek is het onderzoeksgebied breder dan alleen intergemeentelijke bedrijven, daarom gaat deze categorie niet alleen over de beperkingen van de politiek, maar hoe politiek in het algemeen invloed kan hebben op de keuze voor een samenwerkingsvorm. De politieke kleur van een gemeenten heeft ook invloed op de keuze voor bepaalde samenwerkingsvormen. Linksgeoriënteerde gemeenten eerder geneigd zijn om te vertrouwen op intergemeentelijke bedrijven, aangezien dit eerder aansluit bij hun overtuiging dan een taak privatiseren (Tavares, 2017, p. 702). Zoals eerder ook al benoemd heeft politieke controle ook invloed op intergemeentelijke samenwerkingen. Per samenwerking verschillen de bevoegdheden van de gemeenten en in hoeverre hun betrokkenheid reikt.

2.3.4. A posteriori

Tot slot benoemd Teles (2016) de *a posteriori* categorie. Deze categorie gaat over de verwachte uitkomsten. Gemeenten zijn eerder geneigd om een samenwerking aan te gaan als de beloningen die ze verwachten de kosten en risico's compenseren (Teles, 2016, p. 11). In de introductie van het boek *Local Governance and inter-municipal cooperation* benadrukt Teles (2016) dat: 'de voornaamste reden voor een gemeente om samen te werken met anderen het gebrek aan grote en de beschikbaarheid van middelen is om te kunnen voldoen aan de formele verplichtingen die de gemeente heeft' (Teles,

2016, p. 2). Ook Tavares (2017) benoemt dat financiële voorwaarden invloed hebben op de keuze voor een samenwerkingsvorm. Schaalvoordelen en productie efficiëntie zijn niet alleen een voorname reden voor het oprichten van een intergemeentelijk bedrijf, maar voor samenwerkingen in het algemeen (Zullo, 2009; Bel & Warner, 2015; Tavares, 2017). Voor kleinere gemeenten kan het economische en financiële voordelen bieden, omdat zij niet meer opdraaien voor de gehele begroting. Daarbij komen ook de schaalvoordelen die een samenwerking biedt (Hefetz *et al.*, 2012; Brown & Potoski, 2003; Bel *et al.*, 2014). Grote gemeenten hebben vaak eerder de voorkeur voor het oprichten van een intergemeentelijk bedrijf, aangezien dat wettelijke voordelen oplevert, zoals flexibiliteit aangaande het personeel en het financiële management (Andersen, 2011; Tavares, 2017). Daarnaast hebben ook de transactiekosten invloed op de keuze voor een intergemeentelijke organisatie. De uitvoering of productie van de dienst komt verder van de opdrachtgever af te staan. Door deze afstand is de kans op principaal-agent problemen, zoals informatieasymmetrie of uiteenlopende doelen groter. Een organisatie heeft veel middelen en capaciteiten nodig om deze kosten aan te kunnen (Voorn *et al.*, 2017). Over het algemeen hebben grote gemeenten een grotere capaciteit om deze kosten te kunnen dragen. De kosten zouden ook kunnen dalen als de relatie tussen de principaal en de agent goed is (Voorn *et al.*, 2017).

2.3.5. Drijfveren intergemeentelijke organisatie

Door de verschillende theorieën naast elkaar te leggen en te vergelijken ontstaan er een aantal overeenkomsten en verschillen die uiteindelijk leiden tot een beknopt aantal drijfveren voor niet-standaard of bijzondere intergemeentelijke samenwerkingen die verder in het onderzoek meegenomen worden. Als eerste beweegreden is er de aard van het product of de dienst. Zowel Teles (2016) als Tavares (2017) benoemen het belang van deze factor voor het aangaan van een intergemeentelijke samenwerking. De tweede drijfveer is de institutionele of regelgevende context waarin de organisatie verkeert. Ten derde is de financiële factor een terugkerende motivatie voor veel gemeenten om samen te werken. Daarnaast zijn er ook een aantal drijfveren die de theorieën niet allebei benoemen, maar wel verder gebruikt worden in het onderzoek. Dit zijn: de geschiedenis van samenwerkingen, de identiteit en daarmee samenhangend het profiel van de organisatie, de bestaande machtsverhoudingen, de invloed en prikkels van buitenaf, de politieke context en de te verwachte uitkomst. In totaal zijn er negen drijfveren die verder onderzocht worden.

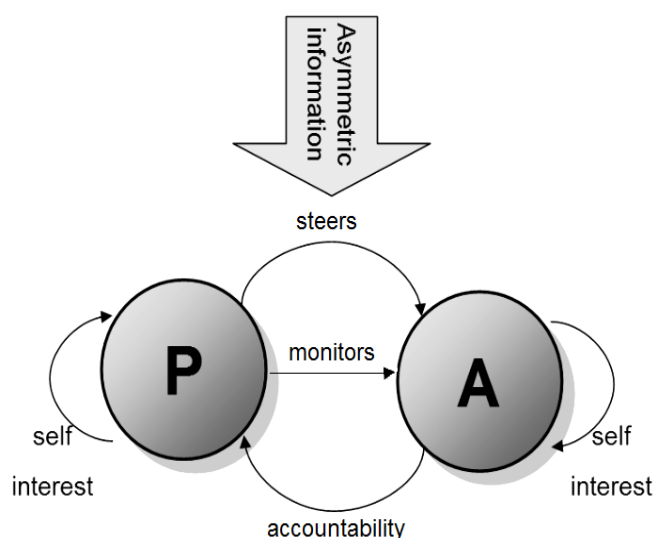
Tabel 1: overzicht beweegredenen intergemeentelijke samenwerking

Beweegredenen intergemeentelijke samenwerking
Aard en kenmerken van het product
Geschiedenis omtrent samenwerkingen
Identiteit en profiel van de organisatie
Machtsverhoudingen
Institutionele en regelgevende omstandigheden
Invloed en prikkels van buitenaf
Politieke context
Verwachte uitkomsten
Financiële voordelen en schaalvoordelen

2.4. Principaal-agent theorie

De verschillende drijfveren worden voorgelegd aan organisaties met een niet-standaard of bijzondere constructie. Wat deze organisaties niet-standaard of bijzonder wordt in de volgende paragrafen omschreven. De eerste stap is het toelichten van de principaal-agent theorie. De principaal-agent theorie gaat over de relatie tussen twee actoren. De principaal koopt een bepaalde dienst bij een agent. De agent is dus de aanbieder van een bepaalde service of dienst (Schillemans, 2013). De principaal is een gemeente en de agent is nieuwe of al bestaande organisatie. Een voorbeeld van een principaal-agent relatie is een gemeente die besluit een contract af te sluiten met een bedrijf dat het vuilnis ophaalt (Carvalho & Marques, 2014). Een ander voorbeeld is dat verschillende gemeenten samen een organisatie oprichten die taken op het sociaal domein regelt, zoals de MGR Sociaal Domein Midden Gelderland (MGR SDMG). De relatie wordt aangegaan, omdat de agent meer expertise en middelen heeft dan de principaal. De kosten voor de principaal om zelf een dergelijke uitvoering op te stellen of ontwikkelen zijn hoger dan het aangaan van een contract met een andere partij (Slyke, 2006). Regelmatig ontstaan er conflicten binnen deze relatie, omdat beide actoren, zowel de principaal als de agent, hun eigen belangen nastreven (Schillemans, 2013). Zolang de eigen belangen van de principaal en de agent overeenkomen, is er geen conflict. Op het moment dat beide partijen naar eigen nutsmaximalisatie streven los van het belang van de ander, ontstaat er wel een probleem (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997). Doordat de agent meer kennis heeft van de uitvoering ontstaat er een informatieasymmetrie, waarin de principaal achtergesteld wordt. Als reactie daarop kan de principaal kiezen voor bepaalde sturingsinstrumenten zoals positieve (financiële) prikkels of straffen, in combinatie met controle-instrumenten (Slyke, 2006). Door deze ongelijke relatie kan er ook wantrouwen ontstaan tussen de deelnemende partijen, wat over het algemeen de relatie verslechtert.

De principaal-agent relatie heeft dus zowel voordelen als nadelen. Enerzijds is het voordeling dat de agent meer ervaring en kennis heeft van de uitvoering en kan de dienst daarom tegen een beter tarief uitvoeren dan dat de principaal zelf. Dit is een positief kosten- of kwaliteitseffect voor de principaal. Anderzijds zijn er ook nadelen aan deze relatie verbonden. Doordat beide partijen hun eigen doelen nastreven, is de principaal genooddaakt straffen, beloningen en controle-instrumenten in het contract op te nemen. Zoals te zien is in figuur 1 wordt het controleren bemoeilijkt door de informatie-asymmetrie tussen beide partijen (Slyke, 2006). In figuur 1 is deze relatie tussen de principaal en agent weergegeven. Een aantal van deze voor- en nadelen zijn ook terug te herkennen in het multiple principal problem in figuur 2.

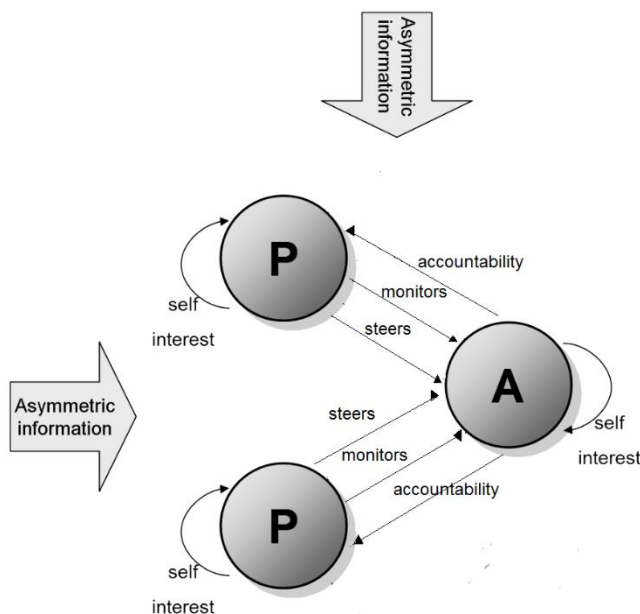


Figuur 1: principaal-agent theorie (Voorn, et al., 2018)

2.5. Multiple principal problem

Het multiple principal problem kent als basis de principaal-agent relatie, maar in plaats van één principaal is er sprake van twee of meer principalen die naar dezelfde agent sturen. Deze situatie ontstaat als gemeenten gezamenlijk een contract aangaan of samen een nieuwe organisatie oprichten. De gemeenten zijn de principalen en de (opgerichte) uitvoerende organisatie is de agent. De gemeenten zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het aansturen van de agent. De situatie die dan ontstaat, is te zien in figuur 2. In deze situatie is het mogelijk dat het multiple principal problem of collective action problem ontstaat (Voorn *et al.*, 2019). Deze problemen ontstaan als de belangen van de individuele principalen niet overeenkomen met het algemeen belang van alle principalen bij elkaar. Vanaf dat moment wordt het moeilijk om gezamenlijk keuzes te maken. Het kan niet langer als vanzelfsprekend gezien worden dat de individuele principalen sturen of controleren op basis van het algemeen belang. De principalen zullen meer aandacht hebben voor wat hen het meeste voordeel bezorgd (Voorn *et al.*, 2019). Doordat de preferenties van de organisaties niet meer overeenkomen en er een informatieasymmetrie is, gaat de macht van een principaal relatief een grotere rol spelen (Moe, 2005; Voorn *et al.*, 2019). Het is van belang dat de gemeenten dus goed coördineren met elkaar en bovenal naar de agent, zodat de kans op het multiple principal problem het kleinst blijft.

Dat blijkt voor gemeenten lastig, maar Voorn *et al.* (2019) dragen vier mogelijke oplossingen aan voor het multiple principal problem. Deze directe institutionele oplossing worden tot nu toe al gebruikt voor gezamenlijke dienstverlening of intergemeentelijke organisaties. De oplossingen zijn (1) informele coördinatie, (2) formele coördinatie, (3) delegatie naar één gemeente en (4) centralisatie. Verder is een mogelijke oplossing het introduceren van concurrentie tussen de verschillende partijen of het kiezen van één bestuur door de deelnemende principalen, zodat er één sturend orgaan ontstaat (Voorn *et al.*, 2019). Niet alle oplossingen zijn even passend in het oplossen van het multiple principal problem. Volgens Voorn *et al.* (2019) is de kans dat het multiple principal problem opgelost wordt het grootst als er een centraal sturend orgaan gekozen wordt. Dit kan aan de hand van het corporate governance model. Dit model voorkomt dat één principaal te machtig wordt. Het is belangrijk dat het multiple principal problem vermeden of opgelost wordt, omdat organisaties die wel last hebben van dit probleem vermoedelijk minder goed presteren dan anderen.



Figuur 2: multiple principal problem (Voorn *et al.*, 2018)

2.6. Corporate governance en dominante principalen

De corporate governance theorie biedt een mogelijkheid om het multiple principal problem tegen te gaan. Deze theorie komt oorspronkelijk uit de private sector, maar wordt ook bekender in de publieke sector (Grossi *et al.*, 2015). In bedrijven wordt door externe bedrijven of personen geld of andere middelen geïnvesteerd, maar de daadwerkelijk besturing van het bedrijf wordt door managers en besturende aandeelhouders van het bedrijf zelf gedaan. Door dit verschil ontstaat er een 'insider' en een 'outsider' groep. De insider groep bestaat uit de managers en de besturende aandeelhouders. De outsiders zijn de aandeelhouders die van buitenaf geïnvesteerd hebben in de organisatie, maar daarnaast weinig inbreng hebben. Corporate governance is grofweg een mechanisme waarmee de outsiders of externe aandeelhouders zich kunnen beschermen tegen de groep insiders (La Porta, Lopez-de-Silanes & Vishny, 2000). Deze bescherming is nodig aangezien in verschillende landen de kleinere groep aandeelhouders en investeerders niet eerlijk behandeld worden. Ze worden bijvoorbeeld onteigend door de sterkere partijen of raken hun investeringen kwijt (La Porta *et al.*, 2000). Ook kunnen de besturende partijen keuzes maken voor bepaalde kasstromen of het inhuren van bevriend personeel wat ongunstig is voor de minderheid. De bescherming van deze partijen kan onder andere door het invoeren van wetgeving en het handhaven daarvan. Toch blijkt dat niet in alle landen of sectoren even goed te werken. Met corporate governance is er nog een manier om als kleinere partij toch beschermd te zijn tegen de dominante partijen. De verschillende partijen kiezen een raad van bestuur om de zaken aan te sturen en waar te nemen. Hierbij is het van belang dat het bestuur een wenselijke samenstelling heeft. Hiermee wordt bedoeld dat ook de kleinere partijen het idee hebben dat ook hun belang meeweegt en niet alleen het belang van de grote partijen (Kim, Kitsabunnarat-Chatjuthamard & Nofsinger, 2007). Door middel van een onafhankelijk bestuur hoeven de kleinere bedrijven niet bang te zijn dat hun belangen ondergesneeuwd raken door de belangen van de dominante bedrijven. Het creëren van een wenselijke en onafhankelijke raad van bestuur is lastig, maar een effectieve manier omdat te bewerkstelligen is door het versterken van deze minderheidsgroep (Kim *et al.*, 2007). De minority shareholders kiezen eerder voor een onafhankelijke kandidaat, omdat deze afgevaardigde het algemeen belang beter zal beschermen. Op het moment dat er veel kleine partijen zijn die kiezen voor een onafhankelijk bestuurslid is de kans groot dat het bestuur in zijn geheel ook zal bestaan uit meer onafhankelijke bestuursleden (Voorn *et al.*, 2019).

Bij het samenstellen van een toezichthoudend bestuur zijn de 'minority shareholders' regelmatig minder goed vertegenwoordigd. De kleinere partijen hebben dan ook minder invloed op deze samenstelling. Zij hebben de voorkeur voor een onafhankelijk bestuurslid, omdat deze eerder geneigd is het algemeen belang te dienen en objectiever waar te nemen, dan bestuursleden die persoonlijk of professioneel gebonden aan het (management) van het bedrijf in kwestie (Kim *et al.*, 2007). Daarnaast zijn de kleine partijen minder goed in staat om te lobbyen dan de grote partijen. Het is voor hen vaak niet mogelijk om dit te bereiken (Voorn *et al.*, 2019).

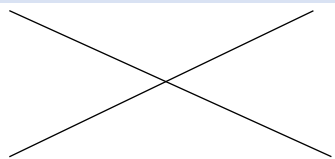
De relatie tussen de aandeelhouders en managers van het bedrijf kent gelijkenissen met de manier waarop principalen en agenten met elkaar samen werken. De aandeelhouders zijn net als gemeenten de principalen die op afstand staan en sturing uitoefenen. De managers zijn de agenten met de kennis en expertise binnen de organisatie. Op het moment dat verschillende gemeenten of andere partijen samen gaan werken, levert dat voordelen op, zoals het gebruik maken van andermans expertise of het creëren van schaalvoordelen voor een grotere groep (Bel *et al.*, 2010). Verder biedt samenwerken ook financiële voordelen. Daarentegen kunnen er ook problemen ontstaan tijdens het samenwerken, zoals het collectieve actie probleem en het multiple principal problem of het is bijvoorbeeld onduidelijk wie de (eind)verantwoordelijkheid draagt. De verschillende principalen streven soms het eigen belangen na in plaats van de gezamenlijke belangen. De corporate governance theorie biedt dan in de publieke sector mogelijk een oplossing. Op het moment dat er kleinere partijen deelnemen aan een

samenwerking zullen zij zich ook moeten vertegenwoordigen. Bij het samenstellen van een algemeen bestuur of dagelijks bestuur kunnen zij proberen invloed uit te oefenen, zodat er een onafhankelijk en wenselijk bestuur ontstaat. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat als er meerdere kleinere partijen meestemmen, de gekozen vertegenwoordigers onafhankelijker zijn, dan als er een klein aantal grote partijen zou zijn. Met name bij de oprichting van een nieuwe organisatie is het van belang dat de stemverhoudingen duidelijk worden besproken, zodat er een eerlijke stemverdeling ontstaat.

2.6.1. Niet-standaard of bijzondere organisaties

Voor dit onderzoek wordt uitgegaan van drie mogelijk modellen van de sturing van de principaal naar de agent. Ten eerste de situatie zoals hierboven is beschreven. Er zijn dominante en kleine principalen die deelnemen aan het sturingsproces. Deze verschillende partijen kiezen ervoor om een verkiezing te houden om een algemeen of dagelijks bestuur (o.i.d.) te creëren. Doordat de verschillende kleine partijen samenwerken, ontstaat er een dominante partij die onafhankelijk is (model 1). In deze situatie voelen alle partijen zich voldoende vertegenwoordigd en is de kans op het multiple principal problem het kleinst. Ten tweede de situatie dat er een dominante principaal is, deze heeft de meerderheid van de aandelen in handen. Er worden geen verkiezingen gehouden en de dominante principaal maakt de beslissingen. In dit geval worden de kleine partijen vaak freeriders en bemoeien zich minder actief met de organisatie (Kim *et al.*, 2007). Deze organisaties hebben minder last van het multiple principal problem, maar de kans bestaat wel dat deze aanwezig is. Ten derde is er de optie dat er geen dominante principaal is en alle aandelen gelijk verdeeld zijn en daarnaast vinden er geen verkiezingen plaats. In de uiteindelijke sturing is er dus geen dominante partij. De communicatie naar de agent verloopt dan ook niet via één orgaan. In deze situatie is vermoedelijk het multiple principal problem het grootst en presteert de organisatie het minst goed. De drie verschillende modellen zijn te vinden in figuur 3. In dit geval gaat om drie mogelijke modellen, omdat de kans dat een dominante aandeelhouder zijn positie en daarmee de dominantie loslaat, niet groot is.

Bestuur

		Dominant	Niet dominant
Aandeelhouders	Dominant	Model 2: Geen verkiezingen Minderheden zijn freeriders	
	Niet dominant	Model 1: Verkiezingen Minderheden beschermd	Model 3: Geen verkiezingen Gelijkheid van principalen Multiple principal problem

Figuur 3: overzicht modellen

De intergemeentelijke organisaties die verder onderzocht worden, vallen niet in model 2 of 3. De niet standaard of bijzondere organisaties zijn onderdeel van model 1. Er is vooraf geen overtuigende dominante partij en via verkiezingen ontstaat er een dominante partij. Verder voelen de verschillende partijen zich gehoord. Daarnaast wordt, zoals eerder benoemd, gekozen voor de verbonden partijen die vallen onder de noemer gemeenschappelijke regelingen aangezien deze het meest voorkomen (Voorn *et al.*, 2018). Wat deze organisaties daarnaast bijzonder maakt is dat zij een ongewone of bijzondere verdeling hebben van de stemverhoudingen binnen het algemeen of dagelijks bestuur.

2.7. Samenvatting

De afgelopen decennia zijn er steeds meer intergemeentelijke samenwerkingen ontstaan. Het samenwerken tussen gemeenten kan op veel verschillende manieren. De redenen om samen te gaan werken zijn tot op heden relatief weinig onderzocht. Aan de hand van Teles (2016) en Tavares (2017) zijn er een aantal beweegredenen geselecteerd. Deze worden geoperationaliseerd en voorgelegd aan de respondenten (tabel 1).

Als verschillende gemeenten een samenwerking aangaan, bestaat de kans dat het multiple principal problem optreedt. De verschillende gemeenten proberen allemaal te sturen en hebben dan met name oog voor het eigen belang in plaats van het algemeen belang van de samenwerking. Daarbij bestaat ook de kans dat kleine gemeenten ondergesneeuwd worden door de grote of dominante gemeenten. Voorn *et al.* (2019) benoemen een mogelijke oplossing voor het multiple principal problem. Deze mogelijke oplossing is het gezamenlijk kiezen van een algemeen of dagelijks bestuur. Aan de hand van het corporate governance principe kunnen kleinere partijen zich beschermen en wordt er uiteindelijk een onafhankelijk en gewenst bestuur gekozen wat het algemeen belang beter zal volgen. Uiteindelijk zal de organisatie die de structuur van het corporate governance model aanhoudt minder last hebben van het multiple principal probleem. De verschillende modellen, met en zonder dominante partijen, is te vinden in figuur 3. Voor het selecteren van de te onderzoeken casussen wordt ook figuur 3 aangehouden. De te onderzoeken organisaties vallen onder model 1. Daarnaast is de verdeling van de stemverhoudingen of de samenstelling van het dagelijks bestuur bijzonder.

3. Methodologisch kader

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de methodologie van het onderzoek verantwoord. Aan de hand van de methode wordt getracht antwoord te kunnen geven op de vraag: *Welke drijfveren zijn er voor het gebruiken van een gemeenschappelijke regeling met een niet-standaard of ongewone constructie?* Eerst zal er een toelichting zijn op de keuze voor een combinatie van kwantitatief en kwalitatief onderzoek. Verder wordt er aandacht besteed aan de keuze voor het afnemen van interviews en het gebruik van q-methodologie. Daarnaast wordt de keuze rond de selectie van de organisaties en respondenten toegelicht. Ook de methode van dataverzameling en data-analyse wordt besproken. Verder wordt besproken op welke manier de interviews gecodeerd en geanalyseerd worden. Ter afsluiting zal de kwaliteit van het onderzoek behandeld worden aan de hand van de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

3.2. Onderzoeksmethoden

In dit onderzoek wordt er gebruik gemaakt van de onderzoeksmethode: q-methodologie. Deze onderzoeksmethode is ruim zeventig jaar geleden ontwikkeld door William Stephenson, maar wordt sinds een aantal jaar steeds meer gebruikt in bijvoorbeeld bestuurskundig of politicologisch onderzoek, maar ook in dierengeneeskunde, transport en onderwijs (Jedeloo & Van Staa, 2009). Het doel van de q-methode is het verzamelen van verschillende gedachtenpatronen waarbij het belangrijk is dat er vanuit verschillende invalshoeken naar het onderwerp gekeken wordt. Dit wordt gedaan door de respondenten een set van stellingen voor te leggen. Het is dan aan hen om deze, op basis van individuele stemming of voorkeur, te rangschikken (Jedeloo & Van Staa, 2009; Watts & Stenner, 2012). Aangezien het gaat om wat de respondenten belangrijk vinden, is dit een goede manier om de mening die zij hebben in kaart te brengen.

De Q-methodologische studie kent vier stappen. Ten eerste wordt het onderwerp voor onderzoek vastgesteld. Daarna wordt er informatie over dit onderwerp verzameld, dit heet de *concoours*. Deze informatie kan voortkomen uit wetenschappelijke literatuur, maar ook kranten, interviews of zelfs niet-talig materiaal zoals kunst of muziek (Jedeloo & van Staa, 2009). Voor dit onderzoek er gekozen voor het opdoen van informatie door het doen van een literatuurstudie. Op deze manier zijn er motieven voor het oprichten van een niet-standaard of bijzondere intergemeentelijke samenwerking verzameld. De tweede stap is het terugbrengen van de opgedane informatie tot een *Q-sample*. Dit is een kleinere, hanteerbare set stellingen, of in dit onderzoek motieven, die voorgelegd wordt aan de respondenten. Dit proces kan zowel gestructureerd als ongestructureerd. Het proces wordt gestructureerd genoemd als er voor het verzamelen van data voor een q-sample condities zijn gesteld. Voor dit onderzoek is gekozen voor de ongestructureerde wijze en zijn er van tevoren geen condities opgesteld waar de motieven aan moeten voldoen (Jedeloo & Van Staa, 2009). Er is gekozen voor deze wijze, omdat er tot op heden beperkte literatuur is over de motieven voor intergemeentelijke samenwerking. Hier is uiteindelijk een set van twintig motieven uitgekomen. De derde stap in de Q-studie is het bepalen van de deelnemers aan wie de Q-sample wordt voorgelegd. (paragraaf 3.3.). In paragraaf 3.4. zijn de drijfveren geoperationaliseerd zodat er een Q-sample ontstaat dat de respondenten kunnen sorteren en ranken. Dit gaat via een standaardmodel wat te vinden is in de interviewgide in bijlage 1. Dit resulteert in de Q-sorting. In de vierde stap vindt de analyse van de Q-sorting plaats via een factoranalyse (paragraaf 3.6.) (Jedeloo & van Staa, 2009).

De Q-methodologie kan gezien worden als een 'mixed methods approach' (Jedeloo & Van Staa, 2009). Er wordt binnen deze onderzoeksmethode zowel gebruik gemaakt van kwantitatieve als kwalitatieve methoden. Dit houdt in dat het onderzoek zowel gericht is op het verzamelen en analyseren van cijfermatig materiaal, maar ook van talig materiaal. Talig materiaal kan een verzameling van documenten, observaties of uitwerkte interviews zijn. Het materiaal is met name gericht op de betekenissen of ervaringen van betrokkenen.

Daarnaast is voor dit onderzoek de literatuur als basis gebruikt, wat inhoudt dat het een theoriegericht onderzoek is. Aan de hand van de literatuur van Teles (2016) en Tavares (2017) zijn er verschillende beweegredenen geselecteerd. Deze worden uiteindelijk ook voorgelegd aan de respondenten. Doordat het onderzoek als basis bestaande literatuur heeft, is er sprake van een deductief onderzoek.

Verder wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van een meerdere casestudy's. Een case study wordt gebruikt om meer de diepte van een onderwerp in te gaan. Vaak wordt deze onderzoeksmethode gebruikt als het onderzoeksonderwerp niet uit zijn 'natuurlijke context' gehaald kan of mag worden, of er sprake is van een zeldzame casus (Vennix, 2011). Bij een enkelvoudige casestudie wordt er gebruik gemaakt van één casus of onderzoekseenheid. Een multiple casestudie daarentegen maakt gebruik van verschillende onderzoekseenheden. In dit onderzoek wordt er gebruik gemaakt van een verklarende en multiple casestudy. Er worden interviews afgenomen bij meerdere organisaties, zowel de bijzondere intergemeentelijke samenwerkingen als bij een tweetal gemeenten. Door interviews uit te voeren bij meerdere, verschillende organisaties ontstaat er een breder kijk op de drijfveren voor het oprichten van een bijzondere of niet-standaard intergemeentelijke organisatie. Aan de hand van de verzamelde data wordt getracht een aantal beweegredenen te vinden belangrijk zijn om zo een bijdrage te leveren aan de huidige literatuur over dit thema.

3.3. Onderzoekseenheden

Zoals eerder benoemd zijn er drie vormen van verbonden partijen in Nederland. Dit zijn stichtingen en verenigingen, deelnemingen en corporaties en de gemeenschappelijke regelingen. In dit onderzoek is besloten om niet alle vormen van verbonden partijen te onderzoeken, maar alleen de samenwerkingsvorm gemeenschappelijke regelingen met een openbaar lichaam. Ook wel de meest gebruikte intergemeentelijke samenwerkingsvorm (30%-40%) (Divosa, 2013; LOPAI & BRAIN, 2014; Theissen *et al.*, 2017). Het selecteren van de gemeenschappelijke regelingen kent een aantal stappen. Ten eerste is gekozen voor het maken van een overzicht van alle verbonden partijen van de provincie Gelderland. De provincie Gelderland is gekozen, omdat er relatief veel gemeenten zijn. Alleen de provincie Zuid-Holland en Brabant hebben meer gemeenten. Dit is gedaan op basis van de gegevens van januari 2018. Op dat moment telde de provincie Gelderland 53 gemeenten. Het overzicht is gemaakt door de begrotingen van de Gelderse gemeenten na te gaan en de verbonden partijen te noteren. In bijna alle gevallen is er gebruik gemaakt van de begroting van 2018. In een aantal gevallen was het niet mogelijk om deze in te zien of op de gemeentesite te vinden. In het geval van de gemeente Heumen en Overbetuwe is er gebruik gemaakt van de begroting voor 2019. Ook bij de gemeenten West Maas en Waal en Westervoort was het niet mogelijk om de begroting 2018 te gebruiken. Daarom is er in deze gevallen gebruik gemaakt van de meest recente programmabegroting, respectievelijk 2019-2022 en 2017-2020).

Ten tweede is er per verbonden partij informatie verzameld en genoteerd, zo ook over de gemeenschappelijke regelingen. De informatie die over de gemeenschappelijke regelingen is verzameld, is onder andere het aantal deelnemende partijen, de financiële bijdrage die geleverd wordt, wie er in het algemeen bestuur [AB] of dagelijks bestuur [DB] plaatsnemen en wie de voorzitter van het dagelijks bestuur is. Daarnaast is met name gekeken naar hoe het stemrecht zich verhoudt of op basis waarvan het verdeeld is (figuur 4).



Figuur 4: sturing van een intergemeentelijke organisatie (VNG, 2015)

Als de derde stap de daadwerkelijke selectie van de verschillende gemeenschappelijke regelingen. In totaal is er informatie verzameld over vijftientig gemeenschappelijke regeling. Bij de selectie wordt gebruikt gemaakt van twee selectiecriteria. Ten eerste moet er sprake zijn van een niet-standaard samenstelling van het algemeen bestuur of dagelijks bestuur of niet-standaard stemverhoudingen tussen de deelnemende partijen. Een standaard samenstelling van het algemeen bestuur en dagelijks bestuur houdt in dat alle partijen deelnemen in het AB waarna er drie leden gekozen worden voor het DB, zoals in figuur 4 te zien is. De gekozen gemeenschappelijke regelingen variëren hierin. Daarnaast vallen de gemeenschappelijke regelingen niet onder model 3 uit het literatuur kader. Er moet sprake zijn van een dominante principaal en in principe zou er de kans op het multiple principal probleem moeten klein zijn.

Aan de hand van de selectiecriteria zijn uit de vijftientig gemeenschappelijke regelingen vijf gemeenschappelijke regelingen geselecteerd. Deze vijf organisaties zijn benaderd voor een interview. Eén van deze vijf organisaties, het Recreatieschap Overbetuwe, gaf aan over te weinig informatie te beschikken om mee te werken aan het onderzoek. De andere vier organisaties die meegewerkt hebben aan een interview zijn de Omgevingsdienst Rivierenland, de Omgevingsdienst Regio Arnhem, de Modulaire Gemeenschappelijke Regeling Sociaal Domein Centraal Gelderland en het Streekarchivariaat Noord West Veluwe. Deze organisaties maken gebruik van een bijzondere of niet standaard structuur. Hieronder wordt per organisaties toegelicht wat de ongebruikelijke structuur inhoudt.

Ten eerste de *Omgevingsdienst Rivierenland*. Aan deze GR nemen elf gemeenten en de provincie Gelderland deel. Deze organisatie is geselecteerd aangezien het aantal (verschillende) taken die een deelnemer binnenbrengt invloed heeft op de hoeveelheid stemmen die deze partij krijgt. Als een partij alleen milieutaken inbrengt krijgt men één stem. Op het moment dat een partij milieutaken en bouwen/of ruimtelijke ordening taken inbrengt, krijgt deze partij twee stemmen.

Als tweede is geselecteerd de *Omgevingsdienst Regio Arnhem*. Ook deze partij bestaat uit elf gemeenten en de provincie Gelderland. In deze samenwerkingsvorm is het mogelijk dat één partij deelneemt in het dagelijks bestuur namens andere partijen. Alle partijen nemen deel aan het

Algemeen bestuur, maar Renkum zit namens Doesburg, Rheden en Rozendaal in het dagelijks bestuur. ODRA is een platform van bestuurlijke afstemming.

Ten derde de *Modulair Gemeenschappelijke Regeling Sociaal Domein Centraal Gelderland (MSG SDCG)*. De elf samenwerkende gemeenten verdelen het aantal stemmen op basis van het inwoneraantal op 1 januari (van dat jaar). De stemverdeling is als volgt: tot 20.000 is 1 stem, 20.000 – 50.000 is 2 stemmen, 50.000-100.000 is 3 stemmen en 100.000 - < is 4 stemmen. Daarnaast wordt ervoor gezorgd dat namens elke groep er één iemand deelneemt in het dagelijks bestuur.

Ten vierde het *Streekarchivariaat Noord West Veluwe*. In deze GR werken vijf gemeenten samen in centrumgemeenteconstructie. Elburg is in deze samenwerking de centrumgemeente. Daarnaast bestaat er wel een Archiefcommissie Streekarchivariaat Noord West Veluwe. Deze commissie bestaat uit burgemeesters of wethouders van alle deelnemende gemeenten. Zij geven met elkaar advies aan de gemeente Elburg.

Naast dat er interviews zijn afgenomen bij de verbonden partijen, zijn er ook een aantal interviews afgenomen aan de kant van de gemeenten. Deze gemeenten zijn in eerste instantie geselecteerd op basis van het voorzitterschap van het algemeen en dagelijks bestuur. Dit zijn de gemeenten Duiven, Arnhem en Zaltbommel. Echter bleek de gemeente Zaltbommel niet bereid om mee te werken aan het onderzoek. De gemeente Duiven is benaderd voor aanvullende informatie over de MGR Centraal Gelderland op het Sociale Domein. De voorzitter van de MGR Sociaal Domein Centraal Gelderland en een beleidsmedewerker Sociaal Domein van gemeente Duiven waren bereid mee te werken aan het onderzoek. Voor de Omgevingsdienst Regio Arnhem was de contactmanager van de gemeente Arnhem bereid om mee te werken aan het onderzoek. De gemeente Arnhem levert niet de voorzitter van het dagelijks bestuur, maar is wel onderdeel van het dagelijks bestuur. Wegens de centrumconstructie van het Streekarchivariaat Noord West Veluwe is er voor gekozen om bij deze gemeenten geen extra interview af te nemen. Voor de Omgevingsdienst Rivierenland is geen aanvullende informatie verzameld. Bij de verschillende gemeenten en organisaties zijn interviews gehouden. De lijst met respondenten is te vinden in bijlage 2.

3.4. Operationalisatie

Het operationaliseren van begrippen uit de literatuur is handig, omdat op deze manier de respondenten goed begrijpen waar naar gevraagd wordt. Daardoor kunnen de antwoorden van de verschillende respondenten beter met elkaar worden vergeleken. Ze praten immers over hetzelfde onderwerp, met dezelfde betekenis. In tabel 1 (paragraaf 2.6.1.) zijn de beweegredenen van Teles (2016) en Tavares (2017) overzichtelijk weer gegeven. In deze paragraaf worden de begrippen geoperationaliseerd. Dat leidt uiteindelijk tot tabel 3. In alle gevallen wordt nagegaan in hoeverre deze beweegredenen invloed heeft gehad op de keuze voor het aangaan van een bijzondere of niet-standaard samenwerking en de vorm waarin deze samenwerking is gegoten. De operationalisatie heeft uiteindelijk geleid tot de interviewgids in bijlage 1.

Tabel 2: geoperationaliseerde beweegredenen intergemeentelijke samenwerking

Beweegredenen intergemeentelijke samenwerking	
1. Complexiteit van het product of dienst	11. Mogelijkheden behorend bij de rechtspersoonlijkheid
2. De sector	12. Onverwachte gebeurtenissen
3. Karakter van het product of dienst	13. Advies van een bemiddelingspartij of adviesbureau
4. Eerdere samenwerkingen	14. Aankomende verkiezingen
5. Overeenkomsten qua identiteit	15. Toen spelende politieke vraagstukken
6. Overeenkomsten in normen en waarden	16. Politieke kleur van de gemeenten
7. Overeenkomsten in organisatiecultuur	17. Vooraf opgestelde positieve verwachtingen
8. Toentertijd bestaande machtsverhoudingen	18. Vooraf opgestelde risico's
9. Grootte van de eigen gemeente t.o.v. anderen	19. Schaalvoordelen (Financieel)
10. Wettelijke verplichtingen	20. Efficiëntie voordelen

Ten eerste de beweegreden is de *aard en kenmerken van het product of dienst*. Deze beweegreden omvat meerdere elementen. Er wordt gekeken naar zowel het karakter als de complexiteit van het product of de dienst (Teles, 2016). Het element karakter wordt onderzocht door onder andere te vragen of het product of de dienst mogelijk een groot beroep doet op menselijke of technische vaardigheden (Tavares, 2017). De complexiteit of moeilijkheid van een product of dienst kan een reden zijn dat de gemeente niet meer in staat is alleen alle middelen en expertise op te brengen (Teles, 2016). Daarom wordt ook gevraagd in hoeverre het product of de dienst complex is. Ook wordt gevraagd naar de sector van het product of de dienst en de invloed daarvan op de keuze voor een bijzondere intergemeentelijke samenwerking.

Als tweede beweegreden wordt de *geschiedenis omtrent eerdere samenwerkingen* geoperationaliseerd. Zoals ook in paragraaf 2.3. wordt benoemd hebben onder andere de kwaliteit en het succes van een eerdere samenwerking invloed op de huidige samenwerking. Om dit te onderzoeken wordt gevraagd in welke mate er al samenwerkingen waren met de gemeenten met wie er nu samengewerkt wordt. Daarnaast wordt onderzocht of dit positieve of negatieve ervaringen waren en in hoeverre dat heeft meegewogen voor het aangaan van de intergemeentelijke organisatie met een bijzondere constructie.

Daarna volgt de beweegreden: *identiteit en het profiel van de organisatie*. De identiteit van de gemeenten wordt onderzocht door na te gaan of de gemeenten van mening zijn dat deze op elkaar lijken. Dit idee kan ontstaan doordat gemeenten bijvoorbeeld dichtbij elkaar liggen of dezelfde problematiek hebben (Teles, 2016). Verder kan nagegaan worden of er dan ook sprake is van overlappende normen en waarden tussen de verschillende gemeenten. Ook de organisatiecultuur van de verschillende gemeente wordt nagevraagd. Dit kan door na te vragen of de respondent zich herkent of thuis zou voelen in de cultuur van de andere gemeente. Daarbij is het altijd van belang om na te

gaan in hoeverre overeenkomsten in de identiteit heeft bijgedragen aan de keuze voor de intergemeentelijke samenwerking.

Bij de drijfveer *machtsverhoudingen* gaat het om de verhoudingen tussen de verschillende gemeenten. De verschillen in machtsverhoudingen kunnen door de ene gemeente als positief en voor de andere als negatief worden ervaren. Daarom is het in eerste instantie belangrijk om na te gaan of de respondent dit als een positief of een negatief element heeft ervaren. Tevens kan er meer inzicht worden gevraagd als het gaat om bijvoorbeeld stemverhoudingen binnen de samenwerking. Ook de grootte van een gemeente kan invloed hebben op de machtsverhoudingen. Daarom kan het belangrijk zijn om dat in de gaten te houden.

De *institutionele en regelgevende mogelijkheden* gaan enerzijds over de wettelijke verplichtingen die ten grondslag liggen aan sommige producten of diensten, zo mogen bepaalde zaken alleen door een publieke organisatie geregeld worden (Teles, 2016). Anderzijds biedt de privaatrechtelijke wetgeving verschillende mogelijkheden die ook gunstig kunnen zijn voor een organisatie (Tavares, 2017). In beide gevallen is het belangrijk om te achterhalen of dit invloed heeft gehad op de keuze voor een bepaalde samenwerkingsvorm.

De beweegreden *invloed en prikkels van buitenaf* kan verschillende zaken inhouden. Daarom is het van belang dat deze worden achterhaald. Dit wordt gedaan door na te vragen welke (on)verwachte gebeurtenissen er plaats vonden ten tijde van het aangaan van de intergemeentelijke samenwerking. Een andere invloed van buitenaf kan komen van een (bemiddelings-) partij of onderzoeksbureau. Het is dan ook van belang om in kaart te brengen of er een dergelijke partij was en zo ja, in hoeverre deze partij invloed heeft gehad om de totstandkoming van de samenwerking en de bijzondere constructie. Verder kan er nagegaan worden of er aankomende verkiezingen waren en in hoeverre dat invloed heeft gehad.

Ook de beweegreden *politieke context* wordt geoperationaliseerd. Tavares (2017) geeft aan dat politieke elementen ook invloed kunnen hebben op het aangaan van een intergemeentelijke samenwerking. Voor deze beweegreden wordt de respondent gevraagd in hoeverre hij of zij verwacht dat de politieke achtergrond van een ambtenaar meespeelt in de animo voor het aangaan van een samenwerking. Ook kan er achterhaald worden of er andere (grote) politieke stukken speelden binnen de gemeenten.

De *(te) verwachte uitkomsten* van het aangaan van de samenwerking kunnen ook een rol spelen in de keuze om te gaan samenwerken. Dit wordt bij de respondenten onderzocht door na te gaan of er al verwachtingen waren en in hoeverre deze opwogen tegen de risico's die ook verbonden waren aan het aangaan van een bijzondere intergemeentelijke samenwerking. Net als bij de andere beweegredenen blijft het belangrijk om na te gaan in hoeverre dit invloed heeft gehad op de keuze voor de samenwerkingsvorm.

Tot slot de beweegreden *schaalvoordelen en financiële voordelen*. Voor deze beweegreden moet nagegaan worden in hoeverre de samenwerking kostenvoordelen op zou leveren. Ook kan nagegaan worden of er door samen te werken een grotere efficiëntie zou ontstaan. Ook kan aan de respondent gevraagd worden naar de ontstane schaalvoordelen.

3.5. Methoden van dataverzameling

Zoals eerder benoemd is dit onderzoek hybride van aard. Dit houdt in dat er zowel talig- als cijfermatig materiaal wordt verzameld (Jedelloo & Van Staa, 2009). Dit wordt gedaan door het afnemen van interviews bij de verschillende respondenten. Door een tweedeling in de opbouw van het interview worden beide soorten data worden verzameld. Het interview start met een aantal open vragen. Door

het stellen van deze vragen verzamelt de onderzoeker (talige) informatie over de oprichting van de organisatie en over de gekozen vorm van bijvoorbeeld de stemrechtverdeling. Hierdoor krijgt de onderzoeker beter inzicht in de redenen van de oprichting. Door het opdoen van deze kennis is het mogelijk om bij het tweede gedeelte gerichtere vragen te stellen. Het tweede gedeelte bestaat uit verschillende stappen waarbij de twintig geselecteerde beweegredenen gebruikt worden. Ten eerste wordt de respondent gevraagd de beweegredenen in drie stapels te verdelen. De respondent maakt gelijktijdig één stapel voor de belangrijke redenen, één stapel voor de onbelangrijke redenen (deze waren wel aanwezig, maar speelden geen rol) en één stapel met redenen die niet van toepassing waren (deze waren niet aanwezig). Een voorbeeld: het kan zijn dat er gemeenteraadsverkiezingen opkomst waren, maar dat deze geen invloed hebben gehad op de oprichting van de gemeenschappelijke regeling. In dat geval valt de beweegreden onder de stapel 'onbelangrijk'. In het geval dat er geen verkiezingen opkomst waren, kan deze in de stapel: 'niet van toepassing'. Op het moment dat er verkiezingen waren én dat het invloed heeft gehad op de oprichting valt de beweegreden op de stapel: 'belangrijk'.

Nadat er drie stapels zijn gevormd, gaat het interview verder naar stap 2. Bij deze stap wordt de van een Q-methodologietabel gebruikt (figuur 5). De variant die voor dit onderzoek is gebruikt is te vinden in de interviewgide in bijlage 1. De respondent geeft aan welke twee redenen van de stapel 'belangrijk' het meeste meegewogen hebben en legt deze in de tabel in de rij met 'heel belangrijk'. Daarna volgen de categorieën 'belangrijk' en 'een beetje belangrijk'. Hetzelfde wordt gedaan voor de stapel 'onbelangrijk' ook deze stapel wordt onderverdeeld in de drie subcategorieën. Als laatst wordt de stapel 'niet van toepassing' ook in de tabel gelegd. In deze stap, het invullen van de tabel, wordt het cijfermatige materiaal verzameld. Er zijn meer vakjes in de tabel dan dat er beweegredenen zijn, deze lege plekken worden later aangemerkt als blanco.

Daarna volgt stap 3. In deze laatste stap wordt aanvullend talig materiaal verzameld. Deze informatie wordt verzameld door de ingevulde tabel te bespreken. De respondent krijgt de gelegenheid om toelichting te geven op de gekozen verdeling op de belangrijkheidsschaal.

Helemaal mee oneens				Helemaal mee eens		
-3	-2	-1	0	1	2	3

Figuur 5: een typische Q-sort-tabel voor het sorteren van de motieven (Jedelloo & Van Staa, 2009. p.9.)

Tijdens het afnemen van de interviews is met name belangrijk dat duidelijk wordt welke beweegredenen invloed hebben gehad op de keuze om samen te gaan werken en in welke mate. Daarom wordt gevraagd welke twee beweegredenen het zwaarst meegewogen hebben, waarna er gevraagd om dat verder uit te leggen. Ook wordt er gevraagd welke twee motieven volgende respondent niet of weinig aan de orde waren en hoe dat volgens deze persoon kan.

3.6. Methoden van data-analyse

Voor het analyseren van de data worden eerst de afgenomen interviews getranscribeerd. Daarbij wordt ook een overzicht gemaakt van de Q-sorts. Daarna wordt gestart met de kwantitatieve analyse. De informatie die hieruit naar voren komt, wordt daarna onderbouwd met de kwalitatieve data die de respondenten hebben gegeven. Het doel van de analyse is het vinden van overeenkomsten (clusters) in de Q-sorts van de respondenten. Op deze manier wordt onderzocht welke respondenten dezelfde mening toegedaan zijn als het gaat om de drijfveren voor het oprichten van een bijzondere intergemeentelijke organisatie.

Het analyseren van de data wordt gedaan aan de hand van het programma PQMethod 2.35 (2014). Dit programma is ontwikkeld door Peter Schmolck en wordt vaak gebruikt als het gaat om Q-methodologisch onderzoek (Jedelloo & Van Staa, 2009). Er zijn ook andere, commerciële pakketten voor het analyseren van Q-methodologische data, maar de versie van Schmolck werkt voldoende effectief (Watts & Stenner, 2005). Het gebruik van deze pakketten wordt sterk aangeraden aangezien deze onder andere data-input faciliteren, maar ook automatisch de initial by-person correlation matrix genereren en andere onderdelen van de analyse duidelijk weergeven (Watts & Stenner, 2005. p 80). Er wordt gebruik gemaakt van een speciale vorm van factoranalyse. De vorm is gebaseerd op de correlaties tussen de respondenten in plaats van de correlatie tussen de variabelen (Jedelloo & Van Staa, 2009. p. 10). Daarnaast wordt het proces van factor extraheren, roteren en het schatten duidelijk weergegeven (Watts & Stenner, 2005). Ondanks het gebruiken van een goed onderzoeksprogramma, moet de onderzoeker verschillende en belangrijke keuzes maken. Er zijn bijvoorbeeld verschillende manieren voor de factoranalyse en ook zijn er verschillende methodes om de factoren te roteren (Watts & Stenner, 2005).

3.6.1. Extraheren

Het analyseren van de data gaat dan ook in verschillende fases. Om te beginnen worden alle q-sorts ingevuld in het programma. Daarna worden de factoren geëxtraheerd. Extraheren houdt in dat in alle data gezocht wordt naar overeenkomsten of duidelijke verschillen in de dataset (Coogan & Herrington, 2011). Voor dit onderzoek kunnen er duidelijke overeenkomsten of verschillen gevonden worden in de meningen van de respondenten. Door te extraheren komt er dus uit de data (de q-sorts) nieuwe informatie naar voren in de vorm van overeenkomstige meningen van de respondenten. Deze nieuwe informatie kan op verschillende manieren tot stand komen (Abdi & Williams, 2010). Dat kan enerzijds op de Centroid wijze. Daarbij kan er onderscheid gemaakt worden tussen de wijze van Brown en de wijze van Horst anderzijds is de Principal Component analysis [PCA] een optie. In deze analyse wordt gekozen voor de Principal Component Analysis. Volgens Watts & Stenner (2005) wordt de Centroid methode vaak gebruikt, maar wordt met de PCA hetzelfde resultaat behaald. Door de factoren de extraheren ontstaan er principal components. Deze geven een patroon weer dat laat zien welke overeenkomsten er zijn tussen de antwoorden van de respondenten (Abdi & Williams, 2010). Daarnaast wordt met de PCA ook de eigenvalues berekend (tabel 3). Deze eigenvalues zijn om meerdere redenen belangrijk. Ten eerste wordt aan de hand van deze eigenvalues bekeken hoeveel overlappende q-sorts, oftewel overeenkomstige meningen er zijn onder de respondenten. Daarnaast wordt aan de hand van de eigenvalues ook bepaald hoeveel factoren er gerooteerd worden. Alleen de factoren die een eigenvalue boven de 1.00 worden gerooteerd. Verder zijn er verschillende eisen die worden gesteld aan het doen van Q-methodologisch onderzoek. Een standaard eis is dat alleen die factoren geselecteerd worden welke een eigenvalue hebben dat hoger is dan 1.00. Als tweede standaard eis moeten er van de interpreteerbare Q methodologische factoren minstens twee q- sorts significant op laden (Watts & Stenner, 2005).

3.6.2. Roteren

Na de PCA worden de factoren gerooteerd. Het hoofddoel van roteren is het mogelijk maken van het interpreteren van de data (Abdi & Williams, 2010). Net als voor het extraheren zijn ook voor de factorrotatie ook meerdere mogelijkheden. In PQMethod 2.35 kan gekozen worden tussen Varimax of judgemental, ook wel by-hand genoemd. Bij de optie Varimax wordt er automatisch gerooteerd terwijl bij de 'by-hand' optie dat handmatig gedaan moet worden (Watts & Stenner, 2005; Jedeloo & Van Staa, 2009). Voor dit onderzoek wordt gekozen voor een Varimaxrotatie. Daar zijn verschillende redenen voor. Ten eerste is Varimax een veel gebruikte en populaire rotatiemethode (Abdi, 2003; Abdi & Williams, 2010). Door het gebruiken van Varimax is het voor de onderzoeker gemakkelijker om de data te interpreteren. Dit komt doordat de verschillende variabelen gelinkt worden aan één van de componenten (Abdi & Williams, 2010). Ten tweede verschillen de onderzoekers die gebruik maken van Q-methodologie in mening over het gebruik van de verschillende rotatietechnieken. De keuze moet volgens hen dan ook gemaakt worden op theoretische basis in plaats van op statistische basis (Jedeloo & Van Staa, 2009). De Varimax rotatietechniek wordt gebruikt, omdat deze het best aansluit bij het doel van de studie: het ontdekken van de reikwijdte van de gezichtspunten van de respondenten (Watts & Stenner, 2005). Deze rotatietechniek maximaliseert de hoeveelheid variantie verklaard door de geëxtraheerde factoren.

Na de keuze voor de rotatietechniek moet er ook gekozen worden met hoeveel factoren de rotatie plaatsvindt. Hier zijn verschillende regels over. In dit onderzoek wordt de regel aangehouden dat de factoren (eigenvalues) die gerooteerd worden groter moeten zijn dan 1.00 (Abdi, 2003). In dit geval worden er twee factoren gerooteerd. Aan de hand van de rotatie kan bepaald worden welke respondenten laden op welke eigenvalue of factor. Na een aantal rotatiepogingen tussen de 0 en 25 graden is het gewenste resultaat bereikt. Aan de hand van de hierboven genoemde opties is er voor gekozen om verder te gaan met de data met een rotatie van 15 graden. Het cumulatieve percentage

van factor 2 is dan 20% en dat is voldoende om de factor mee te laten wegen. Daarnaast zijn er bij een rotatie van 15 graden meer drijfveren (12) significant dan bij een hogere rotatie (6). Het resultaat van de 15 graden rotatie is te zien in tabel 6 en bijlage 4. Dan is het van belang dat er 'geflaggt' wordt. Dit houdt in dat bepaalde respondenten gelinkt worden aan de desbetreffende factor. Dit is nodig voor de uiteindelijke analyse van het PQMethod programma. In het outputdocument wordt dan weergegeven welke beweegredenen door een gedeelde groep belangrijk gevonden worden. Tot slot wordt dit verder onderbouwd met de verzamelde informatie tijdens het kwalitatieve deel van het interview. Hierdoor ontstaat een duidelijk beeld van de factor en welke redenen dus belangrijk gevonden worden door de respondenten.

3.7. Validiteit en betrouwbaarheid

De validiteit en betrouwbaarheid van een onderzoek is belangrijk. Door de validiteit te onderzoeken wordt gekeken of de onderzoeker wel degelijk meet wat hij wilt meten. Bepaalde aspecten van het onderzoek kunnen de validiteit van een onderzoek vergroten of verkleinen. De validiteit kan onder andere vergroot worden door het doen van een literatuurstudie of het onderzoeken van documenten over het onderzoeksonderwerp (Vennix, 2011). In dit onderzoek is er gebruik gemaakt van een literatuurstudie. Ook is de operationalisatie zo nauwkeurig mogelijk uitgevoerd. Hoe nauwkeuriger de operationalisatie, des te groter de validiteit (Vennix, 2011). Jedeloo & Van Staa (2009) onderschrijven dat het van belang is om in de operationalisatie zo dicht mogelijk bij de oorspronkelijke bewoording te blijven, ofwel de 'taal van de doelgroep' (p. 8). Ook in dit onderzoek is getracht in de operationalisatie zo dicht mogelijk bij de bewoording uit de literatuur te blijven en te spreken in taal die past bij de respondentengroep. Verder heeft ook het afnemen van interviews invloed op de validiteit. Door het afnemen van halfgestructureerde interviews, krijgt elke respondent dezelfde vragen voorgelegd, maar is er ruimte om door te vragen of extra informatie te verzamelen. De validiteit kan hierdoor negatief beïnvloed worden, doordat er voorgestructureerde vragen zijn, er is wel ruimte om door te vragen, maar deze is beperkt (Bleijenbergh, 2013). Daarnaast zijn de respondenten in de gelegenheid om toelichting te geven bij het cijfermatig materiaal. Door het toelichten van de q-sorts (verdeling) is het inzichtelijk voor de onderzoeker welke betekenis een respondent aan een beweegreden geeft.

Een onderzoek wordt betrouwbaar genoemd als bij herhaaldelijke metingen dezelfde uitkomsten volgen. Het meetinstrument dat de onderzoeker gebruikt is dan ook belangrijk als de betrouwbaarheid bepaald moet worden (Vennix, 2011). Het is met name lastig als er meningen onderzocht worden, wat in dit onderzoek het geval is. De mening van mensen kan beïnvloed worden door omstandigheden. Door gebruik te maken van het hybride systeem wordt de betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot. De mening van de respondent wordt zowel talig als in cijfermatig materiaal verzameld. Het houden van halfgestructureerde interviews levert een positieve bijdrage aan de betrouwbaarheid, aangezien de verschillende respondenten allemaal dezelfde vragen voorgelegd krijgen (Bleijenbergh, 2013).

Verder is het ook van belang om te kijken naar de groepsgrootte van de respondenten. Voor q-methodologisch onderzoek is het niet verplicht om een grote respondentengroep te hebben (Watts & Stenner, 2005). De mening van één persoon kan al heel waardevol zijn. Toch is het doel van het onderzoek om de meningen te kunnen vergelijken. Bij een kleine groep respondenten is het belangrijk om een variatie te hebben in de samenstelling, zodat de kwaliteit van het onderzoek gewaarborgd blijft (Watts & Stenner, 2005).

4. Analyse

In hoofdstuk 4 worden de analyse en de bijbehorende bevindingen gepresenteerd. Ten eerste worden de statistische resultaten van de van de verschillende analyses besproken. Daarna wordt deze data onderbouwd met de informatie die vergaard is tijdens de interviews, zodat tot slot een algehele analyse van de verzamelde data gegeven kan worden.

4.1. Principal component analysis

Zoals aangegeven en onderbouwd in het methodologisch kader wordt de analyse gestart met de principal component analysis. Uit deze analyse komen de eigenvalues van tabel 3. Als er naar de eigenvalues in tabel 3 gekeken wordt, kan het volgende geconcludeerd worden. Er scoren twee factoren boven de 1.00. De q-sorts van de respondenten zijn te clusteren in deze twee verschillende varianten. Als de respondenten elk absoluut een eigen visie zouden hebben, bestaat de kans dat er geen overlap bestaat in hun meningen. Uit de analyse blijkt echter dat er grofweg twee groepen zijn die gelijksoortige gezichtspunten hebben. De zeven respondenten kunnen behoren tot Factor 1 (3.5587) of tot Factor 2 (1.1525). Ook is te zien dat Factor 1 groter is dan Factor 2. Het vermoeden bestaat dan ook dat de meeste respondenten qua zienswijze zullen aansluiten bij Factor 1.

Tabel 3: eigenvalues a.d.h.v. principal component analysis

	Eigenvalues	As percentages	Cumul. percentages
1.	3.5587	50.8388	50.8388
2.	1.1525	16.4648	67.3036
3.	0.8606	12.2936	79.5972
4.	0.5460	7.7998	87.3969
5.	0.4339	6.2367	93.6337
6.	0.2275	3.2493	96.8830
7.	0.2182	3.1170	100.000

4.2. Varimax rotation

Uit de principal component analysis is duidelijk geworden dat er twee groepen 'visies of gezichtspunten' te onderscheiden zijn. De respondenten hebben een bepaalde verklarende kracht op de factoren. Ze 'laden' met een bepaalde hoeveelheid op een factor. Het wordt het interessantst als de respondenten hoog laden op de Factor 1 en laag op Factor 2, of andersom. Door te roteren kan er met deze waarden geschoven worden. Het doel van roteren, is om de lading deze versterken of te verzwakken. In tabel 4 is te zien dat een aantal respondenten al een duidelijk richting hebben. Dat is het best te zien bij respondent 4 en respondent 6. Respondent 4 heeft een negatieve lading op Factor 1, maar laadt met 0.87 hoog op factor 2. Voor respondent 6 geldt het omgekeerde. Deze laadt met 0.91 hoog op factor 1, maar met -0.02 erg laag op Factor 2. Daarnaast zijn er nog een aantal respondenten die vrij duidelijk laden op Factor 1, dit zijn de respondenten 2 en 5. Verder is ook uit de tabel af te leiden dat er een aantal respondenten zijn die niet sterk op Factor 1 of 2 laden, zoals respondent 1 en respondent 7. Deze hebben bijna een gelijke scoren op beide factoren. Respondent 3 laadt meer op Factor 2, maar niet overtuigend. In bijlage 3 is tabel 4 weergegeven in een matrix. Hierdoor wordt grafisch in beeld gebracht hoe de verschillende respondenten zich verhouden tot de factoren.

Door te roteren wordt er geprobeerd om de respondenten met een hoge lading op een factor nog hoger te laten scoren, en waar ze laag scoren nog lager. Verder wordt getracht de respondenten die nu nog niet duidelijk op één van beide factoren laadt, dat wel te laten doen.

Tabel 4: lading op de factoren voor de rotatie

		Factor1	Factor2
1	Res1	0.50	0.57
2	Res2	0.79	0.27
3	Res3	0.28	0.55
4	Res4	-0.10	0.87
5	Res5	0.79	0.19
6	Res6	0.91	-0.02
7	Res7	0.67	0.59

Het roteren kan verschillende kanten op. Er kan positief of negatief geroteerd worden. Daarbij is het van belang om de matrix van met name bijlage 3 in gedachten te houden. Welke respondenten staan dicht bij de Factor 1-as en welke bij de as die Factor 2 representeert. Bij het roteren wordt rekening gehouden met verschillende onderdelen. Ten eerste wordt er gekeken naar wat er met de verschillende ladingen gebeurt. Daarnaast is er gekeken naar de cumulatieve percentages, deze moet 20 procent of hoger zijn. Anders is de correlatie tussen de variantie niet hoog genoeg. Daarnaast is er gekeken naar het aantal beweegredenen dat significant is (Abdi & Williams, 2010). Uiteindelijk is er gekozen voor een rotatie van 15 graden. De cumulatieve percentages zijn dan voldoende en dan zijn er meer beweegredenen significant.

Respondent 1 en 7 laden voor de rotatie nog niet duidelijk op één van de twee factoren. Na de rotatie is met name voor respondent 7 duidelijk een hogere lading ontstaan voor factor 1. Ook bij factor 1 is het verschil groter geworden en is er een grotere neiging naar Factor 1. Ook respondent 2 en 5 laden nu sterker op factor 1 dan dat zij voor de rotatie deden. De respondenten 4 en 6 hadden al een duidelijke lading op respectievelijk factor 2 en factor 1. Na de rotatie is de lading van respondent 4 gelijk gebleven. De lading van respondent 6 is iets gedaald. Alleen voor respondent 3 is na de rotatie niet meer duidelijkheid ontstaan. Deze had al een lading op factor 2, maar die is in dit geval minder sterk geworden. Dit wordt geaccepteerd, omdat de cumulatieve percentages bij deze rotatie goed zijn. Op het moment dat er met een hogere aantal graden geroteerd wordt, verandert de lading van respondent 3 amper en zijn er meer beweegredenen niet significant. Verder wordt het cumulatieve percentage van Factor 2 kleiner dan 20 procent. Daardoor zou de factor verder niet meer meegenomen kunnen worden in het onderzoek, maar aangezien respondent 4 erg hoog scoort op deze factor is het interessant om deze toch mee te nemen in het onderzoek. Door met +15 graden te roteren ontstaan de waarden weergegeven in tabel 5. Uit tabel 5 kan geconcludeerd worden dat respondent 1, 2, 5, 6, en 7 tot op zekere hoogte een gedeelde visie hebben, gebundeld in factor 1. Voor factor 2 zijn dat de respondenten 3 en 4. Deze worden dan ook zo geflagt voor de definitieve analyse.

Tabel 5: lading op de factoren na 15 graden rotatie

		Factor 1	Factor 2
1.	Res1	0.63	0.42
2.	Res2	0.84	0.06
3.	Res3	0.41	0.46
4.	Res4	0.13	0.87
5.	Res5	0.81	-0.02
6.	Res6	0.87	-0.26
7.	Res7	0.80	0.40
Cumul. %		48%	20%

4.3. Resultaten

Nadat de respondenten geflagt zijn en daarmee gelinkt aan een specifieke factor, volgt de laatste analyse van het PQmethode programma. Uit de analyse volgen verschillende tabellen en berekeningen. Een van deze tabellen is Factor Arrays. Hierin wordt weergegeven welke waarde de beweegredenen toebedeelt krijgen per factor. De score van de beweegredenen is te zien in figuur 6. Het is van belang om te kijken naar de beweegredenen die een 3 en 2 of -2 en -3 scores. Verder kan er ook gekeken worden naar welke beweegreden beide partijen belangrijk vinden. Om te kunnen zeggen of een beweegreden bij factor 1 of factor 2 behoort, moet er tussen de waarde op beide factoren minimaal 2 punten zitten. Daarnaast is het ook belangrijk de significantie van de verschillende beweegredenen in het oog te houden.

Tabel 6: factor arrays

Nr.	Drijfveer	Factor 1	Factor 2
1.	Complexiteit product/dienst	2	2
2.	Mogelijkheden behorend bij rechtspersoonlijkheid	2	1
3.	Overeenkomsten identiteit	-2	0
4.	Grootte eigen gemeente t.o.v. anderen	0	-1
5.	Vooraf opgestelde risico's	1	0
6.	De sector	1	-1
7.	Schaalvoordelen (financiële voordelen)	2	3
8.	Overeenkomsten normen en waarden	-3	-1
9.	Onverwachte gebeurtenissen	0	-1
10.	Politieke kleur gemeenten	-1	-1
11.	Karakter product of dienst	0	2
12.	Efficiëntie voordelen	3	0
13.	Overeenkomsten organisatiecultuur	-1	0
14.	Advies bemiddelingspartij of adviesbureau	0	-3
15.	Toen spelende politieke vraagstukken	-1	-2
16.	Wettelijke verplichtingen	1	3
17.	Eerdere samenwerkingen	3	-2
18.	Toentertijd bestaande machtsverhoudingen	1	1
19.	Vooraf opgestelde positieve verwachtingen	1	1
20.	Aankomende verkiezingen	0	-3
21.	Blanco	-3	1
22.	Blanco	-2	1
23.	Blanco	-1	2

4.3.1. Factor 1

Om vorm te geven wat Factor 1 precies inhoudt wordt gekeken naar (1) de scores 3 en 2 in tabel 6, (2) de scores -3 en -2 en (3) de eigenschappen van de respondenten. Als eerst wordt er gekeken naar de beweegredenen die men belangrijk vindt. Dit wordt bekeken aan de hand van tabel 6. Daarnaast wordt dit ook onderbouwt aan de hand van de afgenomen interviews.

De beweegredenen die de respondenten van factor 1 als heel belangrijk beschouwen, zijn de efficiëntievoordelen en eerdere samenwerkingen. Eerdere samenwerkingen kunnen volgens de respondenten om meerdere redenen belangrijk zijn. Eerdere samenwerkingen kunnen in het geval van

de Omgevingsdienst Regio Arnhem al een voorloper hebben gehad, de MRA. Deze milieusamenwerking bestond al waardoor partners voor een nieuwe milieusamenwerking snel gekozen waren (Leo den Uil, persoonlijke communicatie, 13 mei 2019). Ook de verschillende respondenten vanuit de MGR Sociaal Domein benadrukken het belang van eerdere samenwerkingen. De voorzitter van de MGR SDCG, namens de gemeente Duiven, geeft aan dat er langer samengewerkt werd, maar nog niet formeel. Het was alsnog vaak veel geregeld met de vraag wie wat betaald. Hij geeft aan: 'er was behoefte aan verankering' (Voorzitter MGR SDCG, persoonlijke communicatie, 25 april 2019). Ook volgens de directeur-secretaris van de MGR SDCG laten de eerdere samenwerkingen zien dat sommige zaken niet scheiden zijn door gemeentegrenzen. De gebieden voor werkgelegenheid, maar ook scholengemeenschappen en leerplicht stoppen niet bij de gemeentegrens (Hermien Wiselius, persoonlijke communicatie, 25 februari 2019). Ook kunnen eerdere samenwerkingen als waarschuwing dienen. Ontevredenheid bij een eerdere samenwerking zorgt ervoor dat je het in het vervolg anders wilt doen. Dit geldt bijvoorbeeld bij het vormgeven van de stemverhoudingen van de MGR SDCG. Bij een andere intergemeentelijke samenwerking had de gemeente Duiven het idee geen invloed uit te kunnen oefenen door hoe het aantal stemmen verdeeld was. Bij het oprichten van de nieuwe MGR is er dan ook bewust gekeken naar hoe dit, volgens hen, het beste kan. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in de huidige, bijzondere stemverhouding (Voorzitter MGR SDCG, persoonlijk communicatie, 25 april 2019).

Ook de beweegreden 'efficiëntie voordelen' wordt erg gewaardeerd door de verschillende respondenten. Deze beweegreden wordt in veel gevallen genoemd. Door samen te gaan werken wordt de druk van bepaalde taken veranderd. De verschillende gemeenten zijn niet meer, los van elkaar, druk met dezelfde soort taken, maar er is één nieuwe organisatie die deze taak volledig overneemt. Het efficiëntie voordeel gaat vaak gepaard met het voordeel van het delen van kennis en deskundigheid. Met name de respondenten verbonden aan de MGR zien dit als een belangrijke reden. De MGR omvat vier pijlers binnen het sociaal domein, zoals onder andere de inkoop van zorg en leerlingenzaken. Als er gekeken wordt naar de inkoop van zorg is de MGR SDCG, met de verschillende gemeenten samen, een sterkere onderhandelingspartij tegenover derden. Hierbij kan gedacht worden aan een zorgverzekeraar. De MGR SDCG vertegenwoordigen de gemeenten en de gemeenten hoeven niet zelfstandig afspraken te maken. De MGR vertegenwoordigt een interessant groep afnemers waardoor het voor de zorgverzekeraar ook interessant is om een goede afspraken te maken (directeur-secretaris, persoonlijke communicatie, 25 februari 2019). De voorzitter van de MGR SDCG geeft aan dat de efficiëntie voordelen ook in het 'aankunnen van het volume' zitten (persoonlijke communicatie, 25 april 2019). Ook de ODRA verwachtte efficiëntievoordelen door samen te gaan werken, maar dat bleek voor alsnog niet altijd. Alleen de gemeente Arnhem en één andere gemeente droegen bouwtaken aan bij het ODRA (Leo den Uil, persoonlijke communicatie, 13 mei 2019). Het kan ook tijd kosten voordat de efficiëntievoordelen behaald worden. Dat onderkent ook de Omgevingsdienst Rivierenland. Het nadeel van het opstarten van een nieuwe organisatie zijn bijvoorbeeld ook de frictiekosten. Frictiekosten en andere opstartkosten kunnen ervoor zorgen dat de efficiëntievoordelen op zich laten wachten. Toch werd met de oprichting ook als reden een kwaliteitsimpuls aangedragen (directeur secretaris ODR, persoonlijke communicatie, 20 februari 2019).

Daarnaast wordt er ook nog een aantal beweegredenen als belangrijk gekenmerkt, maar deze beweegredenen worden door de respondenten van factor 2 ook als belangrijk of een beetje belangrijk gekenmerkt en zijn dus niet onderscheidend voor deze factor. Dit zijn bijvoorbeeld statement 1 (complexiteit), 2 (rechtspersoonlijkheid) en 7 (financiële voordelen). In bijlage 5 is te zien dat beweegredenen 1 en 7 dan ook niet significant zijn.

De respondenten van factor 1 vinden de overeenkomst in normen en waarden erg onbelangrijk als het gaat om beweegredenen om samen te werken. Ook de overeenkomsten qua identiteit van de gemeenten is niet belangrijk als het gaat om het oprichten van een nieuwe organisatie. De voorzitter van de MGR SDCG benoemt dat de complexe vraagstukken waar meerdere gemeenten mee kampen belangrijker zijn dan identiteit. 'De decentralisaties in 2013 werd een complex vraagstuk waar iedereen mee te maken had, dan maakt het niet uit welke politieke partij bijvoorbeeld in *the lead is*' (Voorzitter MGR SDCG, persoonlijke communicatie, 25 april 2019). Ambtenaar op de afdeling Sociaal Domein van de gemeente Duiven geeft aan dat het niet meegewogen heeft voor de oprichting van de MGR SDCG, maar kan zich wel voorstellen dat het mee kan spelen bij andere gemeenten, zoals Ede of Barneveld (L. Stelder, persoonlijke communicatie, 16 april 2019). Alleen respondent 1 geeft aan wel degelijk waarde te hechten aan de identiteit van de verschillende gemeenten. De gemeenschappelijke plattelands identiteit had wel meegewogen in het kiezen van de samenwerkingspartners.

Ook is het interessant om te kijken naar de samenstelling van de respondenten. In totaal zijn er vijf respondenten die deze factor onderschrijven. Het valt daarin op dat alle respondenten die geïnterviewd zijn in de trant van de MGR SDCG bij de factor behoren. Ondanks dat er vanuit verschillende perspectieven dezelfde oprichting is gekeken. Eén respondent is werkzaam bij de MGR SDCG, een andere respondent heeft er mee te maken, doordat zij ambtenaar is op het sociaal domein en de laatste respondent is voorzitter van de MGR SDCG. Daarnaast zijn er meerdere interviews afgenomen aangaande de Omgevingsdiensten, zowel bij de Omgevingsdiensten als bij de gemeente Arnhem. De respondent van de Omgevingsdienst Rivierenland en de respondent van de gemeente Arnhem over de omgevingsdienst Regio Arnhem horen wel bij deze factor. De respondent van de Omgevingsdienst Regio Arnhem hoort bij factor 2.

Als er gekeken wordt naar de rol van de 'blanco statemens' kan het volgende geconstateerd worden. De respondenten uit factor 1 zijn positiever ingesteld dan de respondenten bij factor 2. De blanco opties zijn namelijk allemaal negatief. Dat geeft aan dat daar de lege velden overbleven aan de 'min kant' zitten. Zij dan ook geneigd veel redenen als een positieve bijdrage te zien aan de oprichting van de intergemeentelijke samenwerking.

4.3.2. Factor 2

Ook bij factor 2 wordt gekeken naar de beweegredenen die belangrijk, of onbelangrijk gevonden worden. Doordat bij deze factor maar twee respondenten aansluiten, zijn de resultaten iets minder sterk onderbouwd. Daarnaast laadde met name respondent 4 sterk op de factor. De factor arrays sluiten dan ook meer aan bij zijn gezichtspunt dan bij dat van respondent 3.

Bij factor 2 kan worden geconstateerd dat de wettelijke verplichting om te gaan samenwerken erg hoog scoort. Beide respondenten vonden dit een belangrijke beweegreden om samen te gaan werken, maar allebei wel vanuit een eigen gezichtspunt. Respondent 3, namens de Omgevingsdienst Regio Arnhem vindt dat de omgevingsdienst vanuit een verplichting van het Rijk is opgericht. Na de vuurwerkcramp in Enschede is er een rapport uitgebracht van de commissie Mans. Dit heeft minister Kramer van milieu in 2008 doen beslissen dat de Omgevingsdiensten opgericht diende te worden. Er was weinig vrijheid in hoe deze vorm zouden krijgen en er was een verplichte datum dat de organisatie moest staan, januari 2013 (Medewerker ODRA, persoonlijke communicatie, 1 maart 2019). Hij omschreef de oprichting dan ook als een 'moetje'. De oplossing is volgens hem structuurgericht van aard in plaats van inhoudsgericht. De keuze voor het verdelen van de stemverhoudingen ligt volgens hem ook met name in de wettelijke verplichting. De Streekarchivaris van het Streekarchivariaat Noord-West Veluwe (respondent 4) staat positiever tegenover de beweegredenen wettelijke verplichting. Hij geeft aan dat je als overheidsorganisatie wettelijk verplicht bent om je zaken goed op orde te hebben. In de archiefwet is opgenomen dat overheidsorganisaties verplicht zijn om het archief goed te

onderhouden. Daarnaast is het volgens de Streekarchivaris ook van belang voor de burger. Zij hebben het recht om informatie in te kunnen zien. Dan is het ook belangrijk dat het goed terug te vinden is (Streekarchivaris, persoonlijke communicatie, 8 maart 2019). Het archief is een stuk complexer dan de meeste mensen verwachten. Door samen te werken als gemeenten kan beter aan deze wettelijke verplichting worden voldaan. Daarom ziet hij het als een belangrijke beweegreden om samen te gaan werken.

Ook het karakter van het product of dienst wordt als een belangrijke beweegreden gekenmerkt. Deze beweegreden wordt met name onderschreven door de Streekarchivaris. Het inrichten en onderhouden van een archief is niet gemakkelijk. Het is net als googelen, je krijgt in eerste instantie miljoenen zoekresultaten. Zo werkt het ook met het archief, hoe beter je iets labelt, hoe beter het later terug te vinden is, maar dat is niet zo gemakkelijk als iedereen denkt (Streekarchivaris, persoonlijke communicatie, 8 maart 2019). De medewerker van de ODRA geeft geen uitgesproken mening over het karakter van de taken van de ODRA. Doordat het gevoel van moeten vrij overheersend is, lijken andere redenen al gauw minder belangrijk.

De redenen die volgens deze factor als onbelangrijk gezien kunnen worden zijn: aankomende verkiezingen en advies van een adviesbureau of bemiddelingspartij. De Streekarchivaris geeft aan dat de oprichting van het Streekarchivariaat geen politieke bedoeling was. Daardoor hadden de verkiezingen ook geen invloed op de oprichting. Dat sluit ook aan bij de mening van de medewerker van de ODRA. Hij gaf aan dat de verkiezingen niet van toepassing waren, er was in zijn geval geen sprake van aankomende verkiezingen. Als het gaat om het adviesbureau, waren er wel degelijk adviezen uitgebracht. De Streekarchivaris geeft aan dat de archiefcommissie van de provincie in eerste instantie de voorzet heeft gegeven voor de oprichting van een gezamenlijk Streekarchivariaat, maar 'als we nee hadden gezegd, was het er niet gekomen' (Streekarchivaris, persoonlijke communicatie, 8 maart 2019). Ook de medewerker van de ODRA vertelt dat er wel een advies kwam van het rapport van Mans, maar dat het meer een aanleiding is, dan daadwerkelijk een beweegreden.

Tot slot kijken we ook naar de respondenten. Wat interessant is aan de analyse, en wat ook de reden is om factor 2 te onderzoeken, is dat respondent 4 de meest afwijkende respondent is. Het Streekarchivariaat Noord West Veluwe heeft de meest afwijkende structuur, aangezien het een centrumgemeente constructie heeft. Het is dan ook verrassend dat de ODRA aansluit bij deze factor in plaats van bij factor 1 net als de andere omgevingsdiensten. Waarschijnlijk ervaart de respondent de wettelijke verplichting zwaarder dan de andere omgevingsdiensten.

4.3.3. De overeenkomsten

Ondanks dat de analyse voornamelijk gericht is op het achterhalen van de verschillen tussen de respondenten komen uit de analyse ook een aantal overeenkomsten. Doordat (bijna) elke respondent deze als belangrijk beschouwd, wordt deze niet meer onderscheidend. Het doel van dit onderzoek is echter ook om deze beweegredenen te achterhalen. Daarom volgt over een aantal beweegredenen nog een korte reflectie.

Een van de beweegredenen die erg belangrijk gevonden wordt bij beide factoren, zijn de financiële voordelen die samenwerken met zich meebrengt. Bij factor 1 wordt deze als belangrijk gezien en bij factor 2 zelfs als heel belangrijk. Door het aangaan van een intergemeentelijke samenwerking worden de kosten vaak gedeeld door meerdere partijen, wat in principe de kosten zou moeten drukken. Bij het Streekarchivariaat betekent samenwerken dat er maar één streekarchivariaat in dienst genomen hoeft te worden. De Streekarchivaris rouleert tussen de verschillende gemeenten, maar er is maar één gemeente waar hij op de loonlijst staat (Streekarchivaris, persoonlijke communicatie, 8 maart 2019). Ook de medewerker van de omgevingsdienst Rivierenland geeft aan dat kostenreductie een doel was

wat behaald diende te worden door de samenwerking (Secretaris ODR, persoonlijke communicatie, 20 februari 2019). Ook de verschillende respondenten geven aan dat er financieel motief was om samen te werken. Ook voor de financiën is het voordeliger om als grotere groep te kunnen onderhandelen met de zorgverzekeraar. Een kleine gemeente als Doesburg moet veel meer neerleggen voor een contract dan de gemeente Arnhem (Voorzitter MGR SDCG, persoonlijke communicatie, 25 april 2019).

Ook de complexiteit van het product of de dienst wordt bij beide factoren als belangrijk gezien. Veel taken binnen in de publieke sector zijn tot op zekere hoogte complex. De verschillende handhavings- en toezichttaken zijn bijvoorbeeld juridisch complex, daarbij is het van belang goed na te gaan wat je precies wilt bereiken met een bepaalde wet en hoe je deze het best tot uitvoering brengt (ODRA, persoonlijke communicatie, 1 maart 2019). Ook in het sociaal domein zijn er verschillende taken, zoals de inkoop van zorg wat complex kan zijn. En zoals eerder benoemd is ook het bij- en onderhouden van een gemeentelijke archief lastig. De complexiteit en de mogelijkheid om door samenwerking de deskundigheid en expertise te delen, is een belangrijke reden om samen te werken.

Ook zijn er een aantal beweegredenen die in beide gevallen als onbelangrijk gezien worden. Een voorbeeld hiervan is de onderlinge machtsverhoudingen. Deze wordt in beide factoren als onbelangrijk gezien. Meerdere respondenten geven aan dat de machtsverhoudingen geen tot weinig invloed hebben gehad bij de oprichting. Doordat de meeste gemeenschappelijke regelingen onderzocht uitvoeringsorganisaties zijn, valt het politieke aspect, ook bij de oprichting vaak weg. Alleen Leo den Uil van de gemeente Arnhem geeft aan dat het invloed gehad kan hebben op de stemverhoudingen (persoonlijke communicatie, 13 mei 2019).

4.4. Samenvatting

Uit de factoranalyse blijkt dat de perspectieven van de verschillende respondenten onder te verdelen zijn in twee factoren. Door de uitkomst van de PCA te roteren worden de verschillende respondenten verdeeld over de twee factoren (tabel 8). Respondent 1, 2, 5, 6 en 7 hebben een overlappende visie en behoren tot factor 1. De respondenten 3 en 4 hebben ook een overlappende visie en vormen factor 2. De respondenten van factor 1 vinden eerdere samenwerkingen en efficiëntie voordelen belangrijke beweegredenen voor het aangaan van een intergemeentelijke samenwerking met een bijzondere constructie. De beweegredenen overeenkomstige normen en waarden en overeenkomstige identiteit speelt volgens hen geen belangrijk rol in het aangaan van een dergelijke samenwerking. De respondenten van factor 2 vinden wettelijke verplichtingen en het karakter belangrijke beweegredenen. Eerdere verkiezingen of adviesbureaus spelen volgens hen geen belangrijk rol. Tot slot zijn er ook een aantal beweegredenen die bijna elke respondent belangrijk vindt, zoals de financiële voordelen van samenwerken of de complexiteit van het product of de dienst. Verder zijn er beweegredenen die door bijna elke respondent als onbelangrijk worden aangemerkt. Hierbij kan gedacht worden aan de bestaande machtsverhoudingen.

Tabel 7: overzicht factoren en bijbehorende beweegredenen

Factor 1	Factor 2
<u>Respondenten</u> Omgevingsdienst Rivierenland MGR Sociaal Domein Centraal Gelderland Gemeente Duiven – ambtenaar Sociaal Domein Gemeente Duiven – voorzitter MGR SDCG Gemeente Arnhem – Omgevingsdienst Regio Arnhem	<u>Respondenten</u> Omgevingsdienst Regio Arnhem Streekarchivariaat Noord West Veluwe
<u>(Heel) belangrijk</u> Eerdere samenwerkingen Efficiëntie voordelen	<u>(Heel) belangrijk</u> Wettelijke verplichtingen Karakter van het product of dienst
<u>(Heel) onbelangrijk</u> Overeenkomst in normen en waarden Overeenkomsten qua identiteit	<u>(Heel) onbelangrijk</u> Aankomende verkiezingen Advies van een bemiddelingspartij of adviesbureau

5. Conclusie en discussie

In het laatste hoofdstuk volgt de conclusie van het onderzoek. Er wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek. Daarnaast wordt in de discussie besproken welke aspecten mogelijk een negatieve invloed hebben gehad op het onderzoek. Tot slot zullen er ook korte aanbevelingen gedaan worden voor mogelijk vervolg onderzoek.

5.1. Conclusie

Intergemeentelijke organisaties komen steeds meer voor. Er wordt meer samengewerkt door gemeenten dan eerst en ook steeds op nieuwe terreinen. In toenemende mate wordt er onderzoek gedaan naar de vormen in verschillende landen, maar ook naar de gevolgen. Onderzoek naar de beweegredenen blijft echter uit. Daarom is er in dit onderzoek uitgezocht welke beweegredenen gemeenten belangrijk en onbelangrijk vinden als zij een intergemeentelijke samenwerking starten. Daarom is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd: *welke drijfveren zijn er voor het gebruiken van een gemeenschappelijke regeling met een niet standaard of ongewone constructie?* Om deze vraag te beantwoorden zijn er eerst, aan de hand van Teles (2016) en Tavares (2017). Een aantal beweegredenen vastgesteld. Dit zijn: (1) aard van het product, (2) institutionele/regelgevende omstandigheden, (3) financiële voorwaarden/schaalvoordelen, (4) geschiedenis omtrent samenwerking, (5) identiteit en profiel van de organisaties, (6) machtsverhoudingen, (7) invloed en prikkels van buitenaf, (8) verwachte uitkomst en (9) politieke context. Daarnaast is er toegelicht wat er wordt verstaan onder een gemeenschappelijke regeling met een niet-strandaard of ongewone constructie. Bij organisaties die een ongewone vorm hebben, is het de verwachting dat het multiple principal problem het minst voorkomt. Op basis van deze informatie zijn er verschillende gemeenschappelijke regelingen en gemeenten benadert voor een interview. Dit zijn: de Omgevingsdienst Rivierenland, MGR Sociaal Domein Centraal Gelderland, Omgevingsdienst Regio Arnhem, Streekarchivariaat Noord West Veluwe, ambtenaar van de gemeente Duiven ambtenaar (over MGR SDCG), wethouder gemeente Duiven (voorzitter MGR SDCG) en contactmanager gemeente Arnhem (over ODRA). In de interviews hebben de respondenten antwoord gegeven op een aantal opvragen aangaande de oprichting van de desbetreffende gemeenschappelijke regeling. Verder is er ook gebruik gemaakt van q-methodologie waarbij de respondenten de mogelijkheid hebben de verschillende beweegredenen, geoperationaliseerd in het methodologisch kader, te sorteren naar belangrijkheid.

Uit de analyse blijkt dat er twee verschillende visies zijn bij de respondenten. De zeven respondenten zijn te verdelen in twee verschillende groepen die éénzelfde gezichtspunt hebben. Ten eerste is er Factor 1. Daarbij behoren in totaal vijf respondenten. De beweegredenen die zijn belangrijk vinden zijn: (1) eerdere samenwerkingen en (2) efficiëntie voordelen. Verder vinden zij (1) overeenkomstige normen en waarden en (2) overeenkomsten qua identiteit niet belangrijk. Deze beweegredenen zijn volgens hen niet van invloed bij het oprichten van een nieuwe intergemeentelijke organisatie. Ten tweede is er Factor 2. Bij deze zienswijze behoren twee respondenten; de respondent van de Omgevingsdienst Regio Arnhem en de streekarchivaris van het Streekarchivariaat Noord West Veluwe. Zij zien (1) wettelijke verplichtingen en (2) het karakter van het product of dienst als belangrijk bij het oprichten van een intergemeentelijke organisatie. Daarentegen zijn (1) aankomende verkiezingen en (2) het advies van een bemiddelingspartij of adviesbureau niet belangrijk. Ook zijn er een aantal beweegredenen die beide partijen als belangrijk beschouwen en daardoor afvallen in de analyse. Dit betreft onder andere de financiële voordelen van samenwerken en de complexiteit van het product of de dienst. Daarnaast worden machtsverhoudingen door beide partijen als onbelangrijk beschouwd.

Tot slot kan geconcludeerd worden dat financiële voordelen en complexiteit van het product of de dienst door elke organisatie als belangrijk gezien worden in het aangaan van gemeenschappelijke regelingen. Daarnaast zijn is het afhankelijk van de organisatie welke drijfveren er nog meer belangrijk gevonden worden. Ook kan besloten worden dat beweegredenen aangaande identiteit, politieke context en machtsverhoudingen als niet belangrijk beschouwd worden.

5.2. Discussie

In deze paragraaf zal gereflecteerd worden op het onderzoek en de verschillende aspecten daarvan. De reflectie zal gaan over de verzamelde en gebruikte literatuur, over de gebruikte methode, q-methodologie en de analyse en resultaten van het onderzoek. Enerzijds zullen verwachtingen besproken worden, maar ook worden de beperken van het onderzoek getoond.

Als eerste de reflectie op de literatuur. Het gebruik van verschillende auteurs om een zo compleet mogelijk overzicht te krijgen van de verschillende drijfveren voor intergemeentelijke samenwerkingen sterkt het onderzoek. Het zou echter nog interessanter zijn geweest om de verschillende drijfveren met meer bronnen te onderbouwen.

Ten tweede volgt de reflectie op de methoden. Ten eerste wordt gereflecteerd op de respondentengroep. De respondenten die mee hebben gewerkt aan het onderzoek waren enthousiast om mee te werken. Ze waren geïnteresseerd in het onderwerp wat voor goede en inhoudelijke gesprekken heeft gezorgd. Wel moet benoemd worden dat niet alle respondenten direct betrokken zijn geweest bij de oprichting van de gemeenschappelijke regelingen. Maar twee van de zeven respondenten heeft de oprichting van de gemeenschappelijke regeling daadwerkelijk zelf mee gemaakt. Daartegenover staat wel dat meerdere respondenten hebben aangegeven zich van tevoren in het onderwerp te hebben verdiept. De streekarchivaris gaf bijvoorbeeld aan dat hij van tevoren contact heeft gehad met de oud streekarchivaris. Hij was wel aanwezig ten tijde van de oprichting van het Streekarchivariaat Noord West Veluwe (Streekarchivaris, persoonlijke communicatie, 8 maart 2019). Verder is de respondenten groep een gemêleerd gezelschap waardoor veel informatie opgedaan is, maar als het mogelijk was geweest, had een grotere respondenten groep voor nog meer diversiteit kunnen zorgen. Voor vervolgonderzoek zou dat dan ook een interessant optie zijn. Ook om bijvoorbeeld nog meer verschillende verhoudingen of sectoren mee te nemen in het onderzoek. Ten tweede de reflectie op het gebruik van de q-methodologie. Het was interessant om te werken met een onbekendere onderzoeksmethode die kwalitatieve en kwantitatieve data combineert. Doordat het aantal beweegredenen niet overeenkwam met het aantal vakjes in de q-sort tabel zijn er drie blanco opties meegewogen in de analyse. Hierdoor verliest de analyse aan kracht, maar doordat er ook gebruik wordt gemaakt van kwalitatieve data kan dit ondervangen worden.

Tot slot de reflectie op de resultaten. Het gebruiken van de q-methodologie heeft tot interessante resultaten geleid. Er komen bij beide factoren duidelijk 'belangrijke' en minder 'belangrijke' beweegredenen naar voren. Daarentegen is het jammer dat de beweegredenen die door iedereen belangrijk gevonden worden, niet significant zijn en verder niet meegenomen kunnen worden in het onderzoek. Terwijl deze beweegredenen het best antwoord geven op de hoofdvraag. Daarnaast was het te verwachten dat de schaalvoordelen, zowel financieel als efficiënt als erg belangrijk aangemerkt zouden worden. Door meerdere literatuurstudies wordt dit als een belangrijk reden aangemerkt om te gaan samenwerken. Toch geven de respondenten zelf ook aan dat ze twijfelen of de voordelen daadwerkelijk behaald worden. Daarnaast is dat ook een thema wat steeds meer onderzocht wordt (Bel & Sebö, 2019). Voor vervolgonderzoek zou het interessant zijn om de beweegredenen nogmaals voor te leggen aan een respondentengroep om te onderzoeken of beide factoren aangesterkt kunnen worden, zodat er twee completere factoren ontstaan.

Literatuurlijst

Abdi, H. (2003). Factor rotations in factor analysis. In M. Lewis-Beck, A. Bryman, & T. Futing (Eds.) *Encyclopedia of Social Sciences Research Methods* (pp. 1-8). Thousand Oaks, Verenigde Staten: Sage

Abdi, H., & Williams, L. J. (2010). Principal component analysis. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Computational Statistics* 2(4), 433-459. doi: 10.1002/wics.101

Andersen, O. J. (2011). Balancing efficiency, effectiveness and democracy in organizing inter-municipal partnerships: conflicting aims? *Scandinavian Journal of Public Administration* 15 (2), 25-46.

Bel, G., & Sebó, M. (2019). Does inter-municipal cooperation really reduce delivery costs? An empirical evaluation of the role of scale economies, transaction costs, and governance arrangements. *Urban Affairs Review*. doi: 10.1177/1078087419839492

Bel, G., and Warner, M.E. (2015). Inter-Municipal cooperation and costs: expectations and evidence. *Public Administration* 93 (1), 52-67.

Bel, G., Brown, T., & Warner, M.E. (2014). Editorial overview: symposium on mixed and hybrid models of public service delivery. *International Public Management Journal* 17 (3), 297 - 307. doi: 10.1080/10967494.2014.935231

Bel, G., Fageda, X., and Mur., M. (2013). Why do municipalities cooperate to provide local public services? An empirical analysis. *Local Government Studies* 39 (3), 435-454. doi: 10.1080/03003930.2013.781024.

Blaeschke, F., and Haug, P. (2017). Does intermunicipal cooperation increase efficiency? A conditional metafrontier approach for the Hessian wastewater sector. *Local Government Studies* 44 (1), 151-171. doi:10.1080/03003930.2017.1395741.

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

Brown, T. L., and Potoski, M. (2003). Transaction costs and institutional explanations for government service production decisions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13 (4), 441-468. doi:10.1093/jopart/mug030.

Cäker, M., and Nyland., K. (2017). Inter-organizational cooperation challenging hierarchical accountability: the dominated actors in a municipal joint venture. *Financial Accountability and Management* 33, 102-120. doi:10.1111/faam.12115.

Carvalho, P., & Marques, R.C. (2014). Economies of size and density in municipal solid waste recycling in Portugal. *Waste Management* 34, 12-20.

Commissie BBV. (2016). Notitie Verbonden Partijen. Geraadpleegd van: https://www.commissiebbv.nl/publish/pages/578/notitie_verbonden_partijen_oktober_2016.pdf

Coogan, J., & Herrington, N. (2011). Q methodology: an overview. *Research in secondary teacher education* 1(2), 24-28.

Da Cruz, N. F., and Marques R.C. (2011). The viability of municipal companies in the provision of urban infrastructure services. *Local Government Studies*, 37(1), 93-110. doi:10.1080/03003930.2010.548551.ar.

- Davis, J.H., Schoorman, F. D., & Donaldson, L. (1997). Toward a stewardship theory of management. *Academy of Management Review*, 22(1), 20-47. doi: 10.5465/amr.1997.9707180258
- Divosa. (2013). *Divosa-monitor factsheet: intergemeentelijke samenwerking*. Geraadpleegd van https://www.divosa.nl/sites/default/files/publicatie_bestanden/20131216_Divosa-monitor_2013_Factsheet_Intergemeentelijke_samenwerking_0.pdf
- Dool, L. T., van den & Schaap, L. (2014). Intergemeentelijke samenwerking: het kan ook licht. Een verkenning van lichte vormen van intergemeentelijke samenwerking. *Bestuurskunde*, 23(1), 65-76.
- Garrone, P., Grilli, L., and Rousseau, X. (2013). Management discretion and political interference in municipal Enterprises: evidence from Italian utilities. *Local Government Studies* 39 (4), 514–540. doi:10.1080/03003930.2012.726198.
- Grossi, G., Papenfuß, U., Tremblay, M.S. (2015). Corporate governance and accountability of state-owned enterprises: relevance for science and society and interdisciplinary research. *International Journal of Public Sector Management* 28 (4), 274 – 285. doi: 10.1108/IJPSM-09-2015-0166.
- Hefetz, A., Warner, M.E. and Vigoda-Gadot, E. (2012). Privatization and intermunicipal contracting: the US local government experience 1992-2007. *Environment and Planning C: Government and Policy* 30, 675-692. doi:10.1068/c11166.
- Hulst, J., & Van Montfoort, A. (2012). Institutional features of inter-municipal cooperation: cooperative arrangements and their national contexts. *Public Policy and Administration* 27(2), 121-144. doi: 10.1177/0952076711403026
- Holum, M.L. (2016). Governance of a public sector joint venture: the control challenges of dominated owners. *Local Government Studies* 42 (6), 1004-1023. doi: 10.1080/03003930.2016.1207631.
- Jedeloo, S., & Van Staa, A. (2009). Q-methodologie, een werkelijke mix van kwalitatief en kwantitatief onderzoek? *KWALON* 14 (2), 5-15.
- Kim, K. A., Kitsabunnarat-Chatjuthamard, P., & Nofsinger, J.R. (2007). Large shareholders, board independence, and minority shareholders rights: Evidence from Europe. *Journal of Corporate Finance* 13 (5), 859-880. doi: 10.1016/j.jcorpfin.2007.09.001.
- Kruijf, J.A.M., de, Van Genugten, M.L., Overman, S.P. Van Thiel, S. (2015). Stichting Sport en Welzijn aangestuurd? De relatie tussen de gemeente Ridderkerk en de Stichting Sport en Welzijn doorgelicht. Geraadpleegd van: <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/144289/144289.pdf>
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., & Vishny, R. (2000). Investor protection and corporate governance. *Journal of Financial Economics*, 58 (1-2), 3-27. doi:10.1016/S0304-405X(00)00065-9
- LOPAI, & BRAIN. (2014). *Notitie Inrichting Archiefbeheer en informatievoorziening bij samenwerkingsverbanden, ofwel Verbonden Partijen*. Geraadpleegd van: [http://www.provincialearchiefsinspecties.nl/pdf/Handreiking_Inrichting_informatie_en_archiefbeheer_bij_samenwerkingsverbanden_\(Verbonden_Partijen\)_2017.pdf](http://www.provincialearchiefsinspecties.nl/pdf/Handreiking_Inrichting_informatie_en_archiefbeheer_bij_samenwerkingsverbanden_(Verbonden_Partijen)_2017.pdf)
- Moe, T. M. (2005). Power and political Institutions. *Perspectives on Politics*, 3(2). doi: 10.1017/S1537592705050176
- Schillemans, T. (2013). Moving beyond the clash of interests: on stewardship theory and the relationships between central government departments and public agencies. *Public Management Review*, 15(4), 541–562. doi: 10.1080/14719037.2012.691008

- Slyke, D. M., van (2006). Agents or stewards: using theory to understand the government-nonprofit social service contracting relationship. *Journal of Public Administration Research and Theory* 17 (2), 157-187. doi: 10.1093/jopart/mul012
- Spicer, Z. (2017). Bridging the accountability and transparency gap in inter-municipal collaboration. *Local Government Studies* 43, 388-407. doi: 10.1080/03003930.2017.1288617.
- Tavares, A. F. (2017). Ten years after: revisiting the determinants of the adoption of municipal corporations for local service delivery. *Local Government Studies* 43(5), 697-706. doi:10.1080/03003930.2017.1356723.
- Teles, F. (2016). *Local Governance and Inter-municipal cooperation*. doi: 10.1057/9781137445742
- Theissen, F., Noordink, M., & Westerbeek, J. (2017). *Inventarisatie samenwerkingsverbanden decentrale overheden*. Geraadpleegd van <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/254874/inventarisatie-samenwerkingsverbanden-decentrale-overheden.pdf>
- Vennix, J. (2011). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek* (5^e ed.). Amsterdam, Nederland: Pearson Benelux.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten [VNG]. (2015). *Intergemeentelijke samenwerking toegepast*. Geraadpleegd van: https://vng.nl/files/vng/publicaties/2015/intergemeentelijk-samen_20150528.pdf
- Voorn, B., Van Genugten, M.L. & Van Thiel, S. (2017). The efficiency and effectiveness of municipally owned corporations: a systematic review. *Local Government Studies*, 43 (5), 820-841. doi: 10.1080/03003930.2017.1319360.
- Voorn, B., Van Genugten, M.L., & Van Thiels, S. (2018). Respondentenrapport Vragenlijstonderzoek “verbonden partijen in Nederland 2018”. Geraadpleegd van: <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/197865/197865pub.pdf>
- Voorn, B., Van Genugten, M.L., & Van Thiel, S. (2019). Multiple principals, multiple problems: Implications for effective governance and a research agenda for joint service delivery. *Public Administration*. doi: 10.1111/padm.12587
- Warner, M. E. (2011). Competition or cooperation in urban service delivery. *Annals of Public and Cooperative Economics* 82 (4), 421-435. doi: 10.1111/j.1467-292.2011.00450.x.
- Watts, S., & Stenner, P. (2005). Doing Q methodology: theory, method and interpretation. *Qualitative Research in Psychology* 2 (1), 67-91. doi: 10.1191/1478088705qp022oa
- Watts, S., & Stenner, P. (2012). *Doing Q methodological Research: Theory, Method & Interpretation*. Doi: 10.4135/9781446251911
- Zullo, R. (2009). Does fiscal stress induce privatization? Correlates of private and intermunicipal contracting, 1992-2002. *Governance: An international Journal of Policy, Administration and Institutions* 22 (3), 459-481. doi: 10.1111/j.1468-0491.2009.01447.x.
- Zwaan, L. (2005). Intergemeentelijke samenwerking in nieuw perspectief. Geraadpleegd op: <https://www.sharedservicesbijdeoverheid.nl/wp-content/publicaties/6.algemeen%20SSC/Intergemeentelijke%20samenwerking%20in%20nieuw%20perspectief%20%28Laurens%20Zwaan%29.pdf>

Bijlage 1: interviewguide

Opening (5 minuten)

- Korte introductie
- Korte uitleg van het onderzoek en de onderzoeksvraag
- Uitleg van de opbouw van het interview

Deel 1: openvragen (10 minuten)

- Waarom is de organisatie in eerste instantie opgericht?
- Welke redenen speelden mee bij het oprichten van deze organisatie?
- Welke beweegredenen waren er voor de keuze voor deze constructie?

Deel 2: Q methodologie (15 minuten)

Er zijn allemaal mogelijke beweegredenen voor het oprichten van een organisatie in de vorm die het nu heeft. Deze staan op de kaartjes.

Stap 1: U mag drie stapels maken:

- 1 stapel met beweegredenen die volgens u belangrijk waren in het kiezen voor de samenwerkingsvorm
- 1 stapel met redenen die onbelangrijk waren voor het kiezen voor de samenwerkingsvorm
- 1 met beweegredenen die niet van toepassing zijn op uw organisatie

Stap 2: u mag de stapels verdelen in de tabel

- De **twee** (on)belangrijkste redenen bij -3 of 3.
- De **drie** redenen (on) belangrijk bij -2 en 2
- De overige die gesorteerd zijn bij -1 dan wel 1
- De stapel niet van toepassing in het model leggen

Stap 3:

- Toelichting vragen op de gemaakte verdeling
- Achtergrond gegevens vragen

Sluiting (5 min)

- Zijn er verder nog vragen?
- Heeft u interesse in de uitwerking van interview of Heeft u interesse in het onderzoek?

De beweegredenen (20)

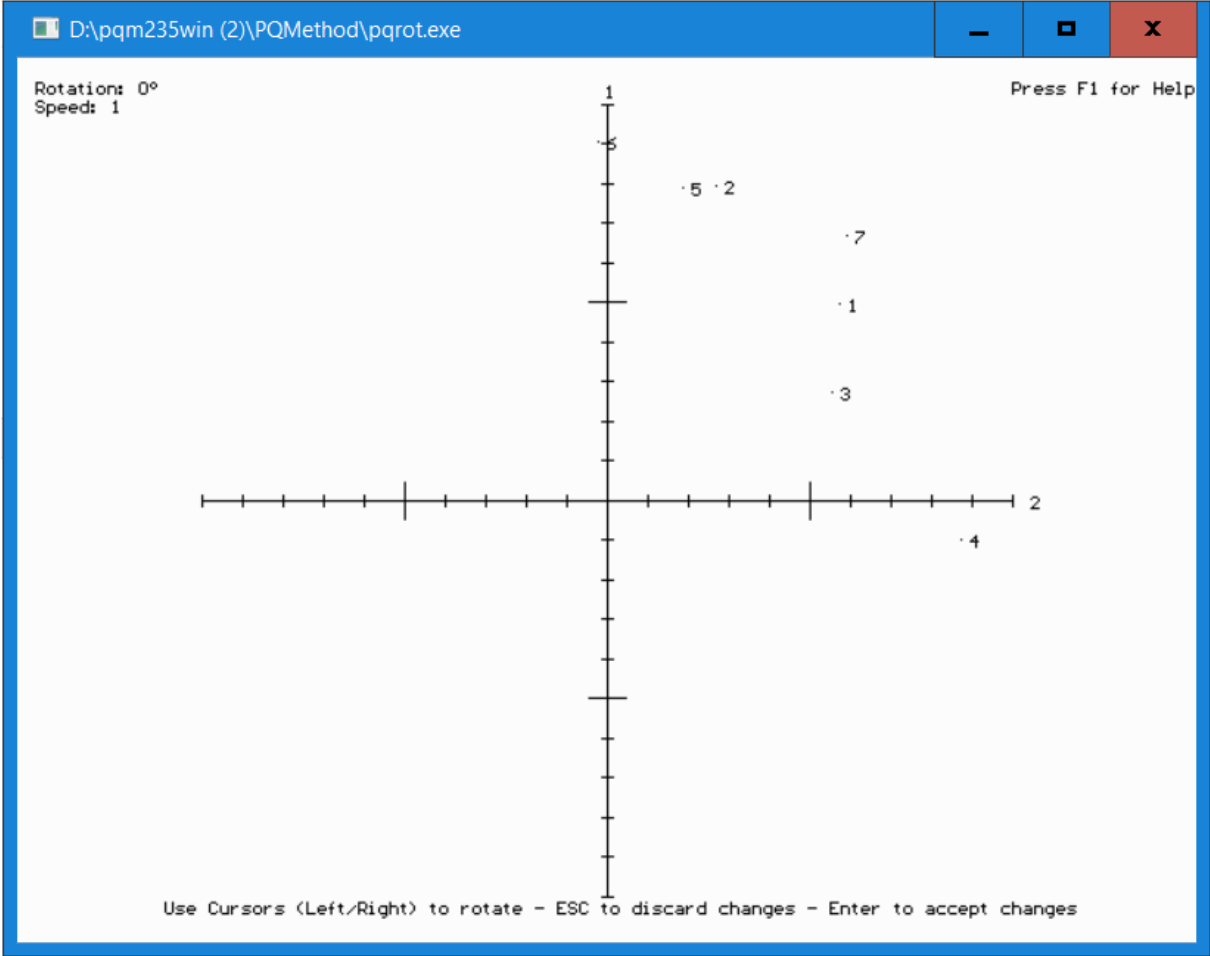
Complexiteit van het product of dienst	De sector	Karakter van het product/dienst (technische menselijke vaardig)	Wettelijke verplichtingen
Mogelijkheden behorend bij de rechtspersoonlijkheid	Schaalvoordelen (financiële voordelen)	Efficiëntie voordelen (snellere productie/levering)	Eerdere samenwerkingen
Overeenkomsten qua identiteit met de andere gemeenten	Overeenkomst normen en waarden	Overeenkomsten in organisatiecultuur	Toentertijd bestaande machtsverhoudingen
Grootte van de eigen gemeente t.o.v. de andere gemeenten	Onverwachte gebeurtenissen	Advies van een bemiddelingspartij of adviesbureau	Vooraf opgestelde positieve verwachtingen
Vooraf opgestelde risico's	Politieke kleur van de gemeenten	Toen spelende politieke vraagstukken of problemen	Aankomende verkiezingen

Heel onbelangrijk	Onbelangrijk	Een beetje onbelangrijk	Niet van toepassing	Een beetje belangrijk	Belangrijk	Heel belangrijk
- 3	- 2	- 1	N.v.t.	1	2	3

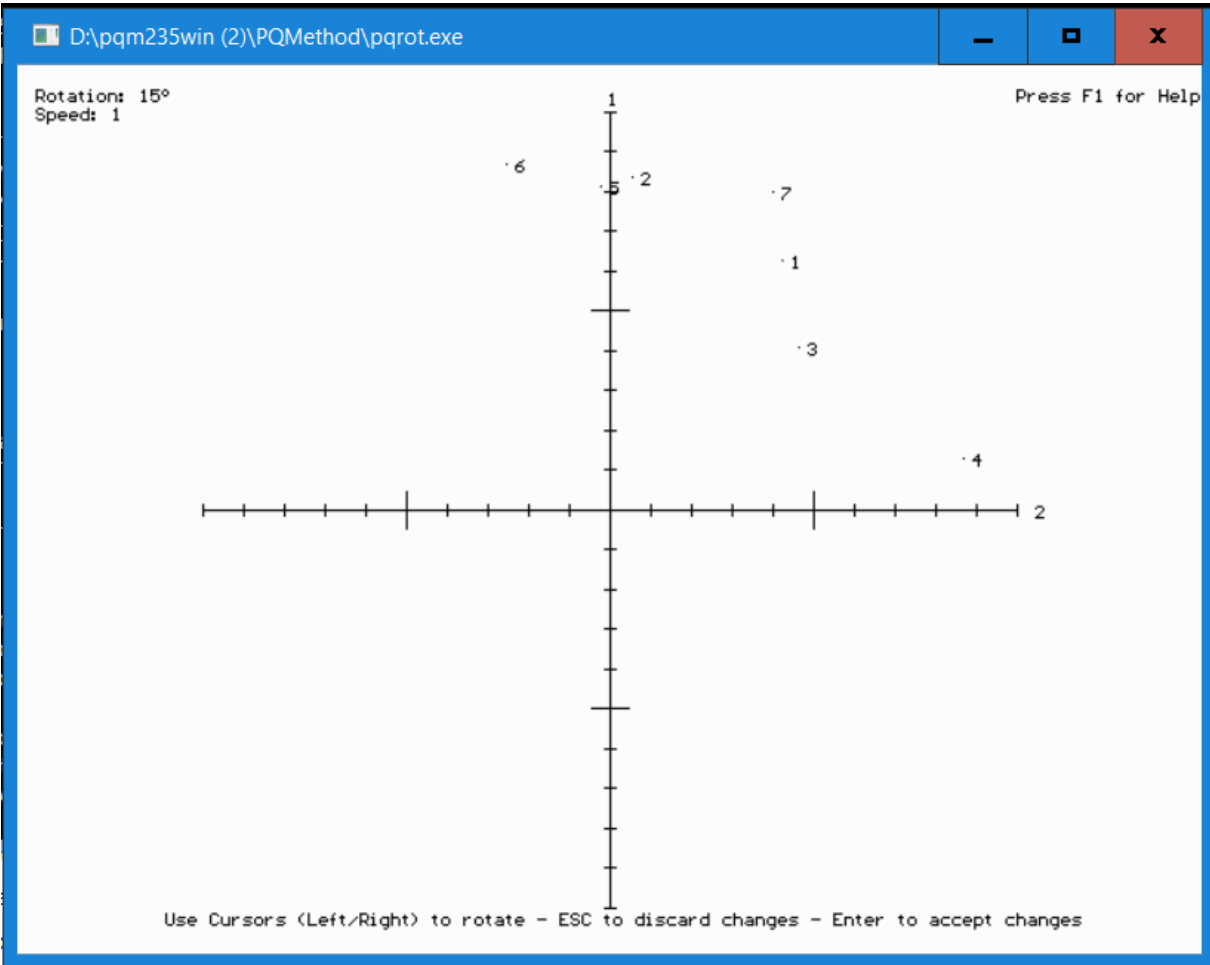
Bijlage 2: respondenten overzicht

	Respondent	Organisatie
1.	René Weijers	Omgevingsdienst Riverenland
2.	Hermien Wiselius	MGR Sociaal Domein Centraal Gelderland
3.	Respondent 3	Omgevingsdienst Regio Arnhem
4.	Streekarchivaris Hajo de Roo	Streekarchivariaat Noord West Veluwe
5.	L. Stelder	Gemeente Duiven (over MGR SDCG)
6.	Wethouder Goossen (gemeente Duiven)	Voorzitter MGR Sociaal Domein Centraal Gelderland
7.	Leo den Uil	Gemeente Arnhem over Omgevingsdienst Regio Arnhem

Bijlage 3: matrix voor rotatie



Bijlage 4: matrix na rotatie 15 graden



Bijlage 5: overzicht significantie beweegredenen

(P < .05 ; Asterisk (*) Indicates Significance at P < .01)

Both the Factor Q-Sort Value (Q-SV) and the Z-Score (Z-SCR) are Shown.

No. Statement	No.	Factors			
		1		2	
		Q-SV	Z-SCR	Q-SV	Z-SCR
17 eerdere samenwerkingen	17	3	1.88*	-2	-0.90
12 efficiëntie voordelen	12	3	1.54*	0	-0.27
2 mogelijkheden behorende bij de rechtspersoonlijkheid	2	2	1.54*	1	0.45
16 wettelijke verplichtingen	16	1	0.59*	3	1.91
14 advies van een bemiddelingspartij of adviesbureau	14	0	0.04*	-3	-1.82
11 karakter van het product of dienst	11	0	-0.01*	2	1.18
20 aankomende verkiezingen	20	0	-0.56*	-3	-1.63
23 blanco	23	-1	-0.59*	2	1.09
22 blanco	22	-2	-0.93*	1	0.54
3 overeenkomsten qua identiteit met de andere gemeenten	3	-2	-0.98*	0	0.09
8 overeenkomsten normen en waarden	8	-3	-1.31*	-1	-0.28
21 blanco	21	-3	-1.31*	1	0.45

All Listed Statements are Non-Significant at P>.01, and Those Flagged with an * are also Non-Significant at P>.05.

No. Statement	No.	Factors			
		1		2	
		Q-SV	Z-SCR	Q-SV	Z-SCR
1* complexiteit van het product of dienst	1	2	1.45	2	1.00
4* grootte van de eigen gemeente tov de andere gemeenten	4	0	-0.31	-1	-0.36
5* vooraf opgestelde risico's	5	1	0.57	0	0.00
6* de sector	6	1	0.23	-1	-0.28
7* schaalvoordelen (financiële voordelen)	7	2	1.28	3	1.82
9* onverwachte gebeurtenissen	9	0	-0.53	-1	-0.45
10* politieke kleur van de gemeenten	10	-1	-0.79	-1	-0.73
13* overeenkomsten organisatiecultuur	13	-1	-0.77	0	-0.09
15* toenspelende politieke vraagstukken of problemen	15	-1	-0.61	-2	-1.27
18* toentertijd bestaande machtsverhoudingen	18	-2	-0.99	-2	-1.00
19* vooraf opgestelde positieve verwachtingen	19	1	0.58	1	0.54