

De ratio of emotie?

*Een onderzoek naar de invloed van emoties op de beslissing van een gemeentebestuur
om al dan niet een interbestuurlijk samenwerkingsverband aan te gaan*

Master Thesis

Alexsej Garczynski

Studentnummer: 4378369

Bestuurskunde- Publiek Management

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

Juli 2018

9815 woorden

Begeleider: Dr. Marlies Honingh

Abstract

In dit artikel staat de vraag centraal of emoties van invloed zijn op de beslissing van een college van Burgemeester en Wethouders om al dan niet een bestuurlijk samenwerkingsverband aan te gaan met een andere gemeente. Door de focus te leggen op bestuurlijke samenwerking onderscheidt dit artikel zich van het vele meer algemene werk over intergemeentelijke samenwerking. Bovendien maken we in dit artikel gebruik van inzichten uit de psychologie die ons meer leren over de relatie tussen emoties en het nemen van beslissingen en daarmee vormt dit onderzoek een aanvulling op het bestaande werk dat zich voornamelijk baseert op rationele keuze theorie. De empirie bestaat uit semigestructureerde interviews met bestuurder(s) bij 12 gemeenten. Uit deze interviews bleek dat de beslissing van een gemeentebestuur om al dan niet te gaan samenwerken met een ander college wordt beïnvloed door emoties. Het toch nog vaak dominante beeld van bestuurders die beslissingen nemen zonder dat emoties hierbij een rol spelen, wordt in de gemeenten die centraal stonden in dit onderzoek dan ook niet bevestigd.

Inleiding

Besluitvorming omtrent intergemeentelijke samenwerking op bestuurlijk niveau: wat speelt er mee?

Binnen de bestuurskunde is er veel interesse voor intergemeentelijke samenwerking (Huxham, 2003; Huxham & Vangen, 1996; Feiock, 2007; Bel & Warner, 2015; Ansell & Gash, 2007; Bel & Warner 2016; Van Genugten, De Kruijf, Zwaan, Van Thiel, 2017; Turrini, A., Cristofoli, D., Frosini, F. & Nasi, G, 2010). Gemeenten kunnen samenwerken op verschillende niveaus. Zo kan er sprake zijn van een samenwerkingsverband tussen diverse ambtelijke apparaten (het ambtelijke niveau) of tussen colleges van Burgemeester en Wethouders (B&W) (het bestuurlijke niveau). In dit artikel staat samenwerking op bestuurlijk niveau centraal. Het onderzoek tracht antwoord te geven op de vraag of emoties van invloed zijn op de beslissing van een college van B & W om al dan niet een bestuurlijk samenwerkingsverband aan te gaan met een andere gemeente. Deze vraag is om diverse redenen wetenschappelijk en maatschappelijk relevant.

Ten eerste is er in wetenschappelijke publicaties veel aandacht voor de factoren die van invloed zijn op de effectiviteit van intergemeentelijke- en interorganisatiele samenwerking (Van Genugten, De Kruijf, Zwaan, Van Thiel, 2017; Turrini, A., Cristofoli, D., Frosini, F. & Nasi, G, 2010; Ansell & Gash 2007; Provan & Kenis, 2007; Boogers, M., Klok, P-J., Denters, B. & Sanders, M., 2016; Bannink & Bosselaar, 2018) en hoewel sommige auteurs ingaan op processen die spelen rondom het aangaan van samenwerkingsverbanden ligt ook bij hen de nadruk op effectiviteit (Vangen & Huxham, 2003; Koppenjan & Klijn, 2004; Huxham & Vangen, 1996). Er is weliswaar literatuur die zich volledig richt op de redenen waarom organisaties en gemeenten wel of niet gaan samenwerken (Bel & Warner, 2016; Huxham, 2003; Feiock 2007), maar hierin wordt doorgaans niet gespecificeerd of het gaat om samenwerking tussen gemeenten op bestuurlijk en/of ambtelijk niveau. In dit artikel wordt een bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van kennis over de factoren die specifiek van invloed zijn op het al dan niet opstarten van bestuurlijke samenwerkingsverbanden, omdat in dit onderzoek samenwerking op bestuurlijk niveau wordt bestudeerd.

Daarnaast valt ook op dat in de literatuur voornamelijk vanuit het perspectief van de rationele keuze theorie naar samenwerking tussen gemeenten wordt gekeken (Huxham, 2003; Huxham & Vangen, 1996; Feiock, 2007; Bel & Warner, 2015; Ansell & Gash, 2007; Bel & Warner 2016). Tevens wordt de rol die vertrouwen speelt bij het wel of niet aanvangen van samenwerking intensief bestudeerd (Huxham, 2003; Huxham & Vangen, 1996; Vangen and Huxham 2003; Koppenjan & Klijn, 2004; Feiock, 2007; Ansell & Gash 2007; Turrini et al., 2010) en zien we dat bestuurskundigen zich richten

op de rollen die gemeenschappelijke doelen en de politieke ambities van bestuurders hierbij spelen (Huxham & Vangen, 1996; Feiock, 2007). Echter, de precieze rol van deze doelen en andere, wellicht dieperliggende aan de psychen gerelateerde factoren dan vertrouwen wordt structureel onderbelicht.

Het is echter relevant om hier aandacht aan te besteden aangezien psychologische factoren en de doelen van individuen en gemeenten, zeker op het bestuurlijke niveau, van invloed zouden kunnen zijn op besluitvorming omtrent het wel of niet aangaan van een interbestuurlijk samenwerkingsverband. Immers, uit psychologische literatuur (George, 2000; Zeelenberg et al., 2008; Baumeister, Vohs, DeWall, & Zhang, 2007; Zeelenberg & Pieters, 2007; Trice & Beyer, 1993; Rokeach, 1973) valt op te maken dat er een verband zou kunnen zijn tussen politieke doelen, het ervaren van emoties en de keuzes die een gemeentebestuur maakt. Daarmee vormt deze literatuur een waardevolle aanvulling op de klassieke bestuurskundige vakliteratuur die het fenomeen intergemeentelijke samenwerking voornamelijk benaderd vanuit het perspectief van rationele keuze theorie. In het conceptuele model worden inzichten uit de psychologie verwerkt samen met kennis uit de bestuurskunde en dit model wordt vervolgens getoetst. Hierdoor dragen we bij aan de verdere ontwikkeling van onze kennis omtrent factoren die van invloed zijn op de besluitvorming in een college als het gaat om het aangaan van interbestuurlijke samenwerkingsverbanden. Deze theoretische aanvulling maakt het onderzoek niet alleen praktisch bestuurskundig, maar ook wetenschappelijk relevant.

Het thema bestuurlijke intergemeentelijke samenwerking is ook maatschappelijk relevant. Zo kunnen we ons afvragen of bijvoorbeeld beleidsintegratie of gemeenschappelijke regelingen ten koste gaan van de legitimiteit van gemeentebesturen en de mogelijkheid op controle vanuit de gemeenteraad. Bovendien kan vergevorderde samenwerking de binding van een inwoner met de gemeente wellicht doen afzwakken. Echter, wanneer gemeenten slechts beperkt interbestuurlijk samenwerken kan dit ook diverse problemen met zich meebrengen. Zo kan het zijn dat bepaalde beleidsproblematiek waar een gemeente mee kampt niet adequaat wordt aangepakt omdat zij in haar eentje niet in staat is om dit probleem op te lossen. Dit zou nadelige gevolgen kunnen hebben voor de inwoners. Mede hierom is onderzoek naar samenwerking tussen gemeenten op bestuurlijk niveau van belang.

Om de vraag te kunnen beantwoorden of emoties van invloed zijn op de beslissing van een college van B&W om al dan niet een bestuurlijk samenwerkingsverband aan te gaan met een andere gemeente, dienen diverse tussenstappen te worden gezet. Allereerst moet aandacht worden besteed aan de factoren die volgens de literatuur de besluitvorming beïnvloeden. De theoretische sectie van dit artikel is hieraan gewijd. Op basis van de literatuur wordt een conceptueel model ontwikkeld en worden er hypothesen geformuleerd. In de daaropvolgende methodologische sectie wordt beschreven hoe de opgestelde verwachtingen zijn getoetst. In het empirische deel worden de resultaten gepresenteerd en

geanalyseerd alvorens in de conclusie het onderzoek wordt samengevat. Tot slot wordt er gereflecteerd op de bevindingen en komen ook suggesties voor verder onderzoek aan bod.

Theoretisch kader

Een rationele keuze

In de literatuur wordt een breed scala aan factoren besproken die van invloed kunnen zijn op de keuze van een gemeente om wel of niet te gaan samenwerken. Zij zijn afkomstig uit de zogeheten “second-generation rational choice” (Feiock, 2007, p. 48) theorie, die stelt dat het van belang is om naar de context te kijken waarbinnen lokale bestuurders deze keuze moeten maken. De context beïnvloedt namelijk de manier waarop zij de kosten en baten van samenwerking inschatten en tegen elkaar afwegen en op basis van deze afweging nemen functionarissen een besluit (Feiock, 2007).

Zo is er veel onderzoek gedaan naar de invloed van het al dan niet aanwezig zijn van een gemeenschappelijk doel op de besluitvorming. Het gaat dan om een doel dat enkel doormiddel van samenwerking kan worden bereikt en wat bij realisatie wederzijds voordeel oplevert. Gemeenten zijn eerder geneigd om te gaan samenwerken op het moment dat een dergelijk doel aanwezig is (Huxham, 2003; Vangen & Huxham, 1996; Feiock, 2007; Bel & Warner, 2015), maar zij zullen daarentegen minder snel tot samenwerking overgaan wanneer zij denken dat het niet tot zinvolle resultaten zal leiden (Ansell & Gash, 2007; Bel & Warner, 2016). De geografische positie van potentiële partners is volgens diverse auteurs ook van belang, want de kosten omtrent coördinatie en monitoring die samenwerking met niet direct aangrenzende gemeenten met zich mee kunnen brengen, kunnen hoger uitvallen waardoor samenwerking minder snel tot stand zal komen (Feiock, 2007; Savitch & Vogel, 2000; Stein & Post, 2000; Miller, 1992). Tevens zou het wel of niet bezitten van expertise op een specifiek beleidsterrein een reden zijn voor een gemeente om al dan niet te gaan samenwerken (Vangen & Huxham, 1996).

Daarnaast zou het ook uitmaken of de keuze wordt gemaakt in een context die wordt gekenmerkt door demografische homogeniteit (DH). Hiervan is sprake wanneer er geen ongelijke politieke en economische machtsverhoudingen zijn *tussen* gemeenten of tussen actoren *binnen* een gemeente die namens de bevolking onderhandelen over een nieuw samenwerkingsverband. Als er DH is tussen gemeenten heeft geen van hen een betere onderhandelingspositie en zullen zij de neiging hebben om tot samenwerking over te gaan (Feiock, 2007; Scharpf, 1997), terwijl de hang naar een samenwerkingsverband minder groot is wanneer de machtsrelaties asymmetrisch zijn (Ansell & Gash, 2007; Huxham, 2003; Bel & Warner, 2015). DH binnen een gemeente reduceert dan weer de kosten die zijn gemoeid met onderhandelingen over een eventuele nieuwe samenwerking wat als argument kan worden aangevoerd om een nieuw verband op te starten (Feiock, 2007; Alcorn & Toledo, 1998).

Tevens wordt er aandacht besteed aan de politieke context waarbinnen besluitvorming omtrent intergemeentelijke samenwerking plaatsvindt (Feiock, 2007; Clingermayer & Feiock, 2001; Carley, 1991; Sabatier, 1999). Zo zou een zekere mate van politieke stabiliteit binnen een gemeente bevorderend werken, omdat op het moment dat bestuurders (en gemeenteraadsleden) regelmatig wisselen dit ervoor kan zorgen dat lange termijn voordelen die samenwerking kan bieden uit het oog worden verloren en korte termijn belangen de boventoon gaan voeren (Feiock, 2007; Clingermayer & Feiock, 2001). Ook moet er rekening worden gehouden met politieke homogeniteit. Gemeentebesturen die dezelfde politieke kleur hebben zullen eerder geneigd zijn met elkaar samen te gaan werken dan besturen met verschillende politieke ideeën (Feiock, 2007; Carley, 1991; Sabatier, 1999).

Tot slot dienen we volgens de "second-generation rational choice theory" ook in ogenschouw te nemen of het besluitvormingsproces zich afspeelt in de aanwezigheid van een gemeente die "facilitative leadership" (Ansell & Gash, 2007, p. 554) vertoont en of een gemeente al samenwerkt (Feiock, 2007). Op het moment dat gemeenten namelijk weinig belang hebben bij samenwerking, er sprake is van ongelijke machtsverhoudingen of wanneer er regelmatig conflicten zijn geweest kan faciliterend leiderschap van groot belang zijn om hen toch aan tafel te krijgen en toenadering tot elkaar te laten zoeken (Ansell & Gash, 2007). De kans dat een gemeente meer zal gaan samenwerken wordt ook groter als zij al deel uitmaakt van een aantal samenwerkingsverbanden (Feiock, 2007), omdat er dan al informatie beschikbaar is over het gedrag en de geloofwaardigheid van potentiële partners en dit reduceert de kosten die verdere samenwerking met zich mee zou brengen (Feiock, 2007).

Vertrouwen

Nu de factoren die in de rationele keuze theorie het meest aan de orde komen zijn besproken, moeten we kijken naar de rol van vertrouwen. Immers, volgens velen auteurs kan het al dan niet aanwezig zijn van vertrouwen een reden zijn waarom gemeenten wel of niet gaan samenwerken (Huxham, 2003; Vangen & Huxham, 1996; Vangen and Huxham 2003; Koppenjan en Klijn, 2004; Feiock, 2007; Ansell & Gash 2007; Turrini et al, 2010). Voordat we hier dieper op in gaan is het allereerst goed om duidelijk te maken wat er wordt bedoeld met de term vertrouwen. Rousseau et al. hanteren de volgende definitie: "a psychological state comprising the intention to accept vulnerability based upon positive expectations of the intentions or behaviour of another" (Rousseau et al., 1998, p. 395). Deze intentie is zowel rationeel als irrationeel (Koppenjan & Klijn, 2004). De rationele component behelst het feit dat vertrouwen wederzijds moet worden bevestigd en dat je als het wordt geschonden moet gaan overwegen of de overige partijen nog wel te vertrouwen zijn (Koppenjan & Klijn, 2004). Het is echter ook irrationeel omdat je uitgaat van gedeelde verwachtingen en wanneer anderen hier niet aan voldoen dan krijgen zij toch eerst het voordeel van de twijfel (Koppenjan & Klijn, 2004).

Op het moment dat de samenwerking tussen gemeenten in het verleden goed is verlopen dan vergroot dit het onderlinge vertrouwen en daardoor wordt de kans groter dat zij nieuwe samenwerkingsverbanden met elkaar aangaan (Koppenjan & Klijn, 2004; Huxham, 2003; Turrini et al, 2010, Feiock, 2007, Vangen & Huxham, 2003). Immers, de risico's die dit met zich meebrengt worden verkleind aangezien de voorspelbaarheid van het gedrag van de andere partij vrij groot is (Koppenjan & Klijn, 2004). Het is namelijk bekend hoe de ander in het verleden heeft gehandeld. Wanneer gemeenten elkaar niet of nauwelijks vertrouwen zullen zij waarschijnlijk alleen gaan samenwerken op het moment dat ze sterk van elkaar afhankelijk zijn om een doel te bereiken of als er stappen worden ondernomen om het vertrouwen te herstellen (Ansell & Gash, 2007).

De rol van emoties: een andere kijk op bestuurlijke intergemeentelijke samenwerking

De vraag is nu of vertrouwen de enige psychologische factor is die van invloed is op de besluitvorming. Op basis van inzichten uit de psychologische literatuur mogen we verwachten dat dit niet het geval is. Het integreren van kennis uit de psychologie in bestuurskundig onderzoek is echter niet nieuw. Zo gaat bijvoorbeeld het recent verschenen boek "*Het probleem samenwerken*" (Bannink & Bosselaar, 2018) in op de rol die psychologische factoren spelen bij de stagnatie van samenwerking tussen organisaties en focust het WRR-rapport "Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid" (2017) zich op de vraag hoe beleid anders moet worden ingericht om zo het gedrag van burgers en de beslissingen die zij nemen beter te kunnen beïnvloeden. Momenteel gaan we volgens dit onderzoek bij het ontwikkelen van beleid namelijk nog vooral uit van het beeld dat iemand volledig rationeel een beslissing neemt (WRR, 2017). Net als het WRR-rapport gaat dit artikel in op de invloed van psychologische factoren op de beslissingen die mensen nemen. Echter, in dit geval kijken we specifiek of emoties van invloed zijn op het besluitvormingsproces in een college rondom de samenwerking met een ander gemeentebestuur. Om te zien waarom het op basis van kennis uit de psychologie logisch is om te verwachten dat emoties ook deze beslissing beïnvloeden, moet eerst duidelijk worden wat er precies wordt bedoeld met het begrip emotie.

Hoewel er geen overeenstemming is over de definitie van de term emotie, zien we in de literatuur wel dat er consensus heerst over het feit dat iemand emoties meestal relatief kortstondig en intens voelt en dat dit ze onderscheidt van een gemoedstoestand die meestal langer duurt en minder intens wordt beleefd (Zeelenberg et al., 2008). Daarnaast ontstaan emoties meestal wanneer "one evaluates an event or outcome as relevant for one's concerns or preferences" (Zeelenberg et al., 2008, p. 20). Ze ontstaan dus niet als gevolg van iets onbelangrijks of triviaals (Zeelenberg et al., 2008). Tot slot zijn ze deels cognitief ondoordringbaar. Dit houdt in dat we er niet voor kunnen kiezen om ze wel of niet te voelen (Fridja, 1986). Echter, dit betekent *niet* dat we onze emoties passief ondergaan en

we volledig door ze worden geleid, want we proberen ze te *reguleren* (Zeelenberg et al., 2008). Dit is een cruciaal punt, omdat de invloed van emoties op beslissingen grotendeels is gebaseerd op deze regulering (Baumeister, Vohs, DeWall, & Zhang, 2007; Zeelenberg & Pieters, 2007). De mate waarin iemand in staat is in om naast emoties ook andere factoren mee te laten wegen bij het nemen van een beslissing, met andere woorden in hoeverre iemand zijn emoties kan reguleren, is afhankelijk van iemands “emotional intelligence” (George, 2000, p. 1027). De assumptie die aan deze theorie ten grondslag ligt is dan ook dat emoties beslissingen beïnvloeden en we toetsen of dit ook daadwerkelijk het geval is bij het type beslissing dat centraal staat in dit onderzoek.

Eerder in deze theoretische sectie is de “second-generation rational choice theory” (RCT) besproken. Er kan een verband worden gelegd tussen deze theorie en de zojuist behandelde “emotional intelligence theory”. De beslissing om wel of niet te gaan samenwerken is volgens RCT het resultaat van een *rationele kosten-baten afweging*, maar wanneer emoties deze afweging beïnvloeden betekent dit niet dat de afweging niet meer rationeel zou zijn. Immers, het is nog steeds een kosten-baten afweging en dit type afweging is intrinsiek rationeel. Dat emoties van invloed zijn op de manier waarop de voor-en nadelen van samenwerking tegen elkaar worden afgewogen, sluit aan bij het inzicht dat we onze emoties reguleren. We worden bij het nemen van een beslissing tenslotte niet volledig door onze emoties geleid, omdat we ze mee laten wegen in een kosten-baten afweging die intrinsiek rationeel is en daarmee reguleren we de emoties die we voelen. Hoe zwaar de invloed van emoties is ten opzichte van de invloed van andere factoren op de wijze waarop bestuurders de kosten en baten van samenwerking inschatten en afwegen is afhankelijk van hun emotional intelligence.

Om te zien waarom het waarschijnlijk is dat emoties de beslissing om wel of niet interbestuurlijk samen te gaan werken beïnvloeden, moet eerst worden onderbouwd waarom emoties in zijn algemeenheid van invloed zijn op beslissingen. Volgens de “feeling-is-for-doing” (Zeelenberg et al., 2008, p. 18) theorie correleren emoties met gedrag en dus ook met het nemen van beslissingen omdat mensen door de emoties die zij voelen worden gemotiveerd om een bepaalde handeling te verrichten (Zeelenberg et al., 2008). Het feit dat iemand een emotie voelt in een specifieke situatie geeft aan dat hij of zij denkt dat dat de realisatie van een bepaald doel wordt bedreigd. “The emotion then facilitates behavior that is in line with our concerns and that is aimed at closing the gap between the current situation and the goal strived for” (Zeelenberg et al., 2008, p. 21). De emotie die een persoon voelt geeft aan dat er een probleem is, een doel dreigt niet te worden gerealiseerd, en deze emotie prioriteert een keuze waarmee dit probleem kan worden opgelost (Zeelenberg et al., 2008). Welk gedrag precies wordt geprioriteerd en welke beslissing iemand neemt hangt af van de specifieke emotie die hij of zij beleeft (Zeelenberg et al., 2008). Het punt dat iemand een emotie voelt als gevolg van het feit dat het verwezenlijken van

een bepaald doel in gevaar dreigt te komen is van wezenlijk belang. Immers, het is goed mogelijk dat ook bestuurders emoties voelen als gevolg van het feit dat zij vrezen dat een belangrijk doel niet wordt gerealiseerd op het moment dat zij gaan samenwerken met andere colleges.

Om dit theoretisch te kunnen onderbouwen moeten we allereerst drie soorten doelen onderscheiden die een rol spelen bij intergemeentelijke samenwerking: gemeenschappelijke doelen, de doelen van de individuele organisaties en de persoonlijke doelen van de leden van de deelnemende organisaties (Huxham & Vangen, 1996). Op basis van de eerder beschreven “feeling-is-for-doing-theory” mogen we verwachten dat de persoonlijke doelen van bestuurders, bijvoorbeeld het tevreden willen houden van de eigen achterban om zo de eigen positie te kunnen behouden, en de (vaak verborgen) politieke doelen van een gemeente, ertoe kunnen leiden dat er geen interbestuurlijk samenwerkingsverband wordt opgestart. Per slot van rekening, op het moment dat een bestuurder denkt dat een doel van de gemeente of een persoonlijk doel in gevaar zou kunnen komen als gevolg van het aangaan van een nieuwe samenwerking met een ander college zou dit van invloed kunnen zijn op zijn of haar beslissing. Wanneer de gevolgen van samenwerking voor het realiseren van deze doelen onzeker zijn, is de kans namelijk groter dat emoties van invloed zijn op de keuze die een bestuurder maakt (George, 2000). De onzekerheid over of doelen in gevaar komen kan wellicht gevoelens van angst voor de nieuwe samenwerking met zich mee brengen. De emotie angst stimuleert het vertonen van gedrag waarmee de bron van de angst wordt vermeden (Zeelenberg et al., 2008). Oftewel, door de angstgevoelens is de kans groter dat een gemeentebestuur de bron van de angst wil vermijden en er daarom voor kiest om geen nieuwe interbestuurlijke samenwerking te starten. Het zekerstellen van de gemeentelijke en/of persoonlijke doelen wordt dan dus geprioriteerd boven het bereiken van een gemeenschappelijk doel. Het al eerder genoemde boek *“Het probleem samenwerken”* (Bannink & Bosselaar, 2018) gaat ook in op de psychologische factoren die ervoor kunnen zorgen dat de belangen van de individuele organisaties zwaarder gaan wegen dan het gezamenlijke doel dat de basis vormt voor de samenwerking. Deze factoren kunnen er daardoor voor zorgen dat doelbereiking in bestaande samenwerkingsverbanden wordt belemmerd waardoor zij stagneren (Bannink & Bosselaar, 2018).

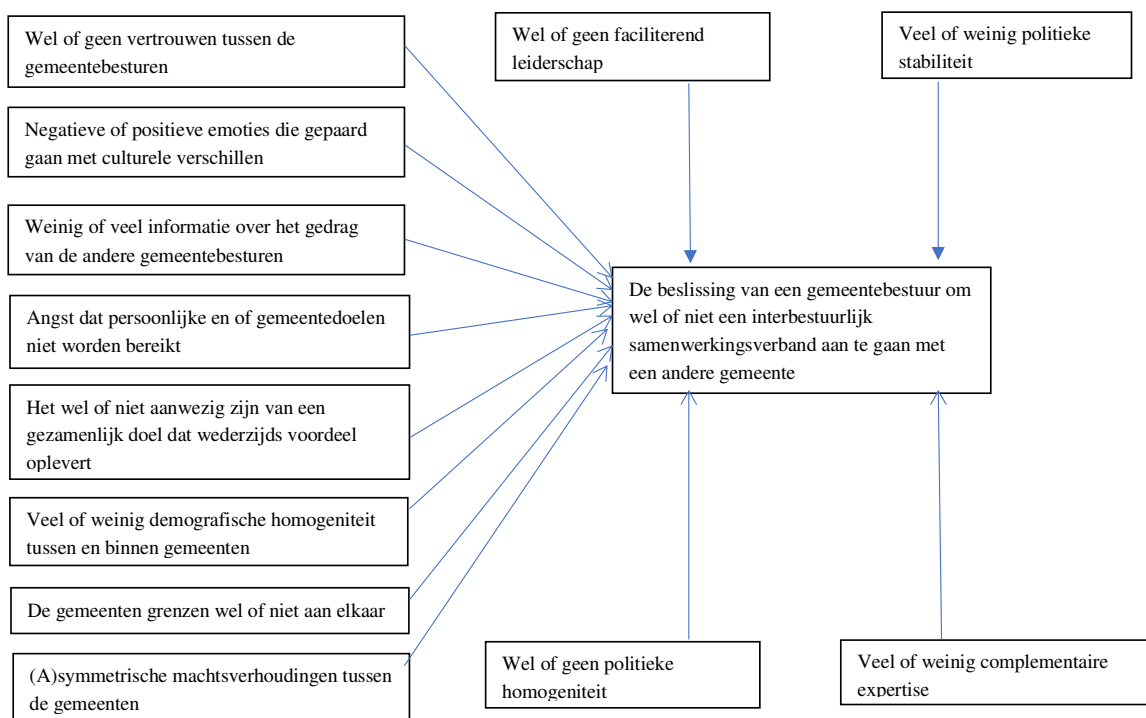
Echter, niet alleen het mogelijk niet kunnen realiseren van een bepaald doel kan negatieve emoties oproepen, maar ook aanwezige verschillen in culturele waarden (George, 2000). Deze waarden zijn emotioneel geladen omdat ze representeren wat iemand belangrijk vindt (Rokeach, 1973) en zij binden mensen (Trice & Beyer, 1993). Wanneer ze worden bevestigd kan dit positieve emoties opwekken, terwijl een confrontatie met afwijkende normen juist negatieve emoties teweeg kan brengen (George, 2000). Verschillen of overeenkomsten in het culturele profiel van potentiële samenwerkingspartners zouden dus emoties kunnen oproepen die meewegen in het besluitvormingsproces. Immers, als de

gemeentelijke culturele waarden die bestuurders belangrijk vinden van elkaar verschillen en zij hiermee worden geconfronteerd wanneer zij elkaar treffen kan dit negatieve emoties naar boven brengen waardoor de kans groter zou kunnen zijn dat zij besluiten om geen nieuw samenwerkingsverband aan te gaan. Andersom zouden overeenkomsten op het gebied van cultuur interbestuurlijke samenwerking kunnen bevorderen.

Het conceptueel model

In deze theoretische sectie zijn inzichten uit werk over intergemeentelijke samenwerking dat zich baseert op rationele keuze theorie aangevuld met kennis uit de psychologie over de relatie tussen het voelen van emoties en het nemen van beslissingen. In figuur 1 is het conceptuele model weergegeven dat het resultaat is van deze theoretische exercitie. In de empirie verkennen we of emoties ook echt een rol spelen bij de beslissing van een gemeentebestuur om al dan niet een interbestuurlijk samenwerkingsverband aan te gaan. Met andere woorden, we gaan na of bestuurders daadwerkelijk beslissingen nemen zonder dat emoties hierbij een rol spelen zoals in de bestuurskundige literatuur gewoonlijk wordt beweerd.

Figuur 1: conceptueel model



De volgende hypothesen worden getoetst:

H1: Emoties zijn niet van invloed op de beslissing van een college van Burgemeester & Wethouders om al dan niet een bestuurlijk samenwerkingsverband aan te gaan met een andere gemeente.

H2: Emoties zijn van invloed op de beslissing van een college van Burgemeester & Wethouders om al dan niet een bestuurlijk samenwerkingsverband aan te gaan met een andere gemeente.

Methodologie

Om de geformuleerde hypothesen te kunnen toetsen zijn er bij 12 gemeenten semigestructureerde interviews afgenomen met één lid of meerdere leden van het college van Burgemeester en Wethouders. Er is doorgevraagd naar de factoren die meewegen in een besluitvormingsproces binnen het college van B&W omtrent het aangaan van een interbestuurlijk samenwerkingsverband. In totaal zijn er 15 respondenten geïnterviewd. In deze sectie wordt allereerst toegelicht op basis van welke criteria de gemeenten en respondenten zijn geselecteerd alvorens er dieper wordt ingegaan op onder meer de validiteit en betrouwbaarheid van de afgenomen interviews in de context van dit onderzoek.

Aan de hand van een in 2016 uitgevoerde inventarisatie van formele interbestuurlijke samenwerkingsverbanden, het betreft dan onder meer gemeenschappelijke regelingen en NV's en BV's waar de gemeente mede-eigenaar van is (Boogers et al., 2016), zijn de negen gemeenten geselecteerd die dat jaar relatief gezien het minst vaak onderdeel uitmaakten van een dergelijk verband (Boogers et al., 2016). Om te verifiëren of deze gemeenten op het moment van schrijven nog altijd relatief weinig formeel samenwerken is bij ieder van hen de meest recente begroting bestudeerd (de Nota Verbonden Partijen). Bij alle negen bleek de situatie niet te zijn veranderd. Daarnaast zijn er interviews afgenomen bij drie buurgemeenten die nauwelijks op bestuurlijk niveau formeel met elkaar samenwerken en bij één gemeentebestuur dat amper formele samenwerkingsverbanden heeft met de colleges van twee aangrenzende gemeenten. Omdat elke geselecteerde gemeente slechts beperkt bestuurlijk samenwerkt, is ieder van hen zeer geschikt om de geformuleerde verwachtingen empirisch te toetsen. Immers, het bestuur van deze gemeenten heeft, al zij het niet zo vaak, besloten om formeel te gaan samenwerken met andere colleges en daarnaast is het aannemelijk, gegeven dat er slechts weinig samenwerking plaatsvindt op bestuurlijk niveau, dat zij er soms ook voor heeft gekozen om juist geen samenwerking op te starten met een ander bestuur. Hierdoor is de kans groot dat kan worden achterhaald of emoties zowel van invloed zijn geweest op de beslissing om wel te gaan samenwerken als op de keuze om dit niet te doen. De informele samenwerkingsrelaties waar de gemeenten deel van uitmaken zijn niet geïnventariseerd, omdat er om deze verbanden te achterhalen bij elk van hen een intensieve interne analyse plaats had moeten vinden en dit was binnen de context waarin dit onderzoek is uitgevoerd niet haalbaar. In elke gemeenten is/zijn vervolgens één of meerdere bestuurders geïn-

terviewd die al gedurende langere tijd deel uitmaken van het college. Dit vergroot allereerst de kans dat de respondenten waardevolle inzichten kunnen verschaffen over de besluitvorming. Daarnaast is de kans groter dat zij bepaalde emoties hebben kunnen ontwikkelen ten opzichte van bestuurders van andere gemeenten en dat zij zich een beeld hebben kunnen vormen over de cultuur van de eigen, maar ook van die van andere gemeenten.

Nu is toegelicht op basis van welke criteria de gemeenten en de respondenten zijn uitgekozen, is het van belang om nader in te gaan op de voor- en nadelen die zijn verbonden aan het houden van (semigestructureerde) interviews. In zijn algemeenheid is een interview bij uitstek geschikt om de motivaties, emoties, subjectieve percepties en voorkeuren van individuen te achterhalen, maar ook om de invloed van culturele factoren te kunnen interpreteren (Rathbun, 2008). Dit maakt deze methode dan ook zeer bruikbaar voor het in kaart brengen van de beweegredenen die een rol spelen in een besluitvormingsproces. Als de emoties van bestuurders hierin meespelen kan dit doormiddel van interviews worden onderzocht. Daarnaast is het specifieke voordeel van semigestructureerde interviews niet alleen dat zij een hoge mate van interne validiteit genereren, in tegenstelling tot bijvoorbeeld survey 's, maar ook dat zij gedetailleerde inzichten en perspectieven naar boven kunnen brengen (Rathbun, 2008). Deze gedetailleerdheid is gezien de complexiteit van besluitvormingsprocessen omtrent samenwerkingsverbanden een groot voordeel. Zij zijn immers niet in surveyvragen te vatten. Bovendien is dit type interview geschikt voor het testen van hypothesen (Rathbun, 2008) en daarom passend voor dit onderzoek.

Echter, er kleven ook diverse nadelen aan semigestructureerde interviews. Hoewel ze meestal in hoge mate intern valide zijn, kan er sprake zijn van “strategic reconstruction” (Rathbun, 2008, p. 11). De respondent kan onopzettelijk dan wel bewust zijn of haar perceptie van een gebeurtenis vervormen (Rathbun, 2008). Iemand kan bijvoorbeeld bepaalde belangen hebben en daarom vanuit strategisch oogpunt zijn of haar antwoorden bewust aanpassen wat de interne validiteit kan verminderen. Aangezien bestuurders worden geïnterviewd die waarschijnlijk bepaalde politieke belangen hebben en zij onder meer worden bevraagd over de persoonlijke contacten met de leden van de colleges van B&W van andere gemeenten neemt de kans op strategic reconstruction toe. Om het risico op het optreden van dit fenomeen te verkleinen en daarmee de interne validiteit te vergroten is de respondenten allereerst volledige anonimiteit gegarandeerd. De onderzoeker heeft hen verzekerd dat hun naam en de naam van hun gemeente niet zal worden onthuld. Zij konden daardoor in volledig vrijheid hun perspectieven en gevoelens delen.

Bovendien kan de kans op het optreden van strategic reconstruction worden verkleind wanneer in het kader van triangulatie respondenten worden geïnterviewd die vanuit verschillende perspectieven

naar de gebeurtenissen kijken (Rathbun, 2008). Daarom zijn bij sommige gemeenten twee of meer collegeleden geïnterviewd om een completer beeld te krijgen van de besluitvorming. Daarnaast is het zo dat elke gemeente waar een interview(s) zijn afgenomen (op één na) met minimaal één andere gemeenten die is bestudeerd betrokken is in een formeel interbestuurlijk samenwerkingsverband. Hierdoor zijn er telkens respondenten geïnterviewd die vanuit verschillende perspectieven kijken naar interpersoonlijke relaties, het onderlinge vertrouwen tussen de colleges van deze gemeenten en al dan niet aanwezige culturele verschillen waardoor de kans op strategic reconstruction kleiner is.

Over het algemeen spelen er bij semigestructureerde interviews ook problemen omtrent betrouwbaarheid, generaliseerbaarheid en vergelijkbaarheid (Rathbun, 2008). Zij zijn vaak weinig betrouwbaar omdat respondenten subjectieve antwoorden kunnen geven en de onderzoeker deze vervolgens subjectief kan interpreteren. Tevens zijn de respondenten vaak uitgekozen vanwege de unieke inzichten die zij kunnen verschaffen waardoor de resultaten vaak moeilijk zijn te generaliseren en dit type interview is in tegenstelling tot bijvoorbeeld een survey niet gestandaardiseerd wat de vergelijkbaarheid niet ten goede komt (Rathbun, 2008). Desalniettemin, in de context van dit onderzoek moeten deze algemene uitspraken enigszins worden genuanceerd. Zo kan de data die is verkregen bij de verschillende gemeentes met elkaar worden vergeleken op het gebied van de overwegingen die meespelen en daardoor kan worden achterhaald of er verschillen en overeenkomsten zitten tussen de gemeenten als het gaat om de *specifieke* factoren die van invloed zijn op de besluitvorming. Ondanks dat deze weliswaar per gemeente kunnen verschillen is het toch mogelijk om de resultaten te generaliseren op een hoger conceptueel niveau. Immers, er kunnen op de basis van een analyse van de verkregen data uitspraken worden gedaan over of naast andere factoren ook emoties het besluitvormingsproces beïnvloeden en de mate waarin zij van invloed zijn.

Tot slot is het belangrijk om vast te stellen dat de betrouwbaarheid van de data verschilt per besproken onderwerp. Zo zijn antwoorden over subjectieve argumenten zoals de ideeën die bestuurders hebben over de cultuur van de eigen en andere gemeenten, interpersoonlijke relaties en emoties minder betrouwbaar vanwege deze subjectiviteit. Niettemin, percepties en emoties kunnen wel degelijk reële gevolgen hebben, aangezien zij de beslissingen die bestuurders nemen kunnen beïnvloeden. Bovendien, ondanks deze lagere mate van betrouwbaarheid is het houden van semigestructureerde interviews in dit geval toch zeer waardevol omdat de mogelijke invloed van deze factoren bij uitstek door middel van deze methode kan worden achterhaald. Uitspraken over objectief vast te stellen elementen zoals doelen die belangrijk zijn voor een gemeenten en die in documenten zijn vastgelegd, inwoneraantallen, aantallen samenwerkingsverbanden en raadsbesluiten komen de betrouwbaarheid van de data ten goede omdat deze feitelijkheden niet afhankelijk zijn van het perspectief van de respondent.

Resultaten en Analyse

Rationele overwegingen en belangrijke doelen

In deze sectie zullen de resultaten van de interviews worden gepresenteerd en geanalyseerd. Allereerst is het van belang om te vermelden dat alle geïnterviewde bestuurders aangeven dat diverse factoren die volgens de rationele keuze theorie van invloed zijn op de besluitvorming een rol spelen. Zo vertelden 11 bestuurders dat wordt meegenomen of er een gezamenlijk doel is dat kan worden gerealiseerd door middel van samenwerking. Tevens vermeldden negen gezagsdragers dat overwegingen omtrent efficiëntie meewegen in de besluitvorming. Diverse andere rationele overwegingen lijken minder vaak een rol te spelen. Een minderheid van vier respondenten zei dat er binnen het college argumenten aan de orde komen omtrent effectiviteit en slechts twee van hen merkten op dat het wel of niet aanwezig zijn van inhoudelijke expertise in het ambtelijk apparaat of de geografische locatie van de mogelijke partners redenen zijn om al dan niet te gaan samenwerken. Of een van de potentiële samenwerkingspartners de leiding neemt in het opstarten van een samenwerkingsverband en het feit of de eventueel toekomstige partner wel of niet ongeveer hetzelfde aantal inwoners heeft werden ieder één keer genoemd.

Echter, dit zijn de overwegingen die alle respondenten in eerste instantie aanstipte. Het bleek dat ook nog andere factoren de besluitvorming beïnvloeden. Zo werd onder meer duidelijk dat in diverse colleges ook de doelen die de gemeente graag wil realiseren een rol spelen in het besluitvormingsproces. Eén van de geïnterviewde bestuurders (respondent 4) vertelde:

“Als wij denken dat er een risico inzit dat het specifieke belang van (naam gemeente) weggecijferd wordt ten opzichte van het bredere belang van al die andere deelnemers, waaronder ook grotere gemeentes, is dat soms weleens een argument om te zeggen we doen het niet.”

Hoewel het niet kunnen realiseren van de eigen doelen in het geval van deze specifieke gemeente soms de doorslag heeft gegeven in de keuze om geen samenwerkingsverband op te starten, gaf een bestuurder uit een andere gemeente (respondent 6) daarentegen aan dat het niet bepalend is, maar wel zwaar meeweegt. Tevens werd door respondent 2 vermeld dat er in het college goed wordt nagegaan of het doel dat het bestuur wil bereiken ook daadwerkelijk via het potentiële samenwerkingsverband kan worden bereikt. Dit gebeurt volgens deze bestuurder omdat het lastig is om uit een samenwerking te stappen wanneer je eenmaal bent toegetreden. Respondent 3 memoreerde dat afhankelijk van de importantie van het doel dat de gemeente wil realiseren het bestuur meer of minder invloed wil hebben op een eventueel verband waarmee dit streven kan worden verwezenlijkt.

In twee gevallen (respondenten 6 en 11) werd duidelijk dat één specifiek doel samenwerking belemmert: de wil om de eigen gemeente te laten voortbestaan. Zo gaf respondent 6 aan dat er, als gevolg van gebeurtenissen uit het verleden, terughoudendheid is ontstaan als het gaat om het aangaan van nieuwe samenwerkingsverbanden, want college- en gemeenteraadsleden zijn “bang dat dat zou kunnen leiden tot het verdwijnen van de gemeente”. Er werd door deze respondent een verbinding gelegd tussen deze angst en het feit dat de gemeente relatief weinig inwoners heeft ten opzichte van de omliggende potentiële samenwerkingspartners. In een andere gemeente, die nauwelijks samenwerkt met twee kleinere buurgemeenten, meenden bestuurders (respondenten 11, 13 en 14) dat de oorzaak van de beperkte samenwerking ligt in het feit dat de andere colleges bang zijn dat intensievere samenwerking wellicht kan uitmonden in een herindeling waardoor zij zouden ophouden te bestaan. De specifieke ambitie die het bestuur wil realiseren, blijven voortbestaan, en de door onzekerheid ingegeven angst of dit doel wel kan worden gerealiseerd wanneer de gemeente in een samenwerking stapt, lijken hier dus mee te spelen. Twee bestuurders uit dezelfde gemeente (respondenten 11 en 14) gaven aan dat nauwere samenwerking ten koste kan gaan van de positie van bestuurders aangezien dit op termijn wellicht zou kunnen leiden tot herindeling wat ervoor zorgt dat zij zich keren tegen het intensiveren van de samenwerking (respondenten 11 en 14).

Culturele verschillen, onderlinge verhoudingen en bestuurlijk aanzien

Tevens bleek dat al dan niet aanwezige culturele verschillen tussen gemeenten en de persoonlijke verhoudingen tussen leden van de verschillende colleges bij enkele gemeenten een rol hebben gespeeld. Zo vertelde respondent 10 dat de cultuur van de gemeente is te omschrijven als “doe maar gewoon dan doe je al gek genoeg”. De drie partners waarmee het intensiefst wordt samengewerkt en die samen met deze gemeente een herindelingstraject zijn gestart, delen volgens deze bestuurder deze cultuur. De vier gemeenten willen elkaar graag helpen en niet beconcurreren en gezien vanuit het perspectief van deze respondent beschouwen zij elkaar als “natuurlijke partners” omdat zij dezelfde mentaliteit delen. Dit beeld werd bevestigd door een lid van het college van een van de andere drie gemeenten (respondent 9). De respondent memoreerde dat de vier gemeenten dezelfde mentaliteit en cultuur hebben en dat zij daarom bij elkaar horen. Twee andere bestuurders (respondenten 12, 13 en 15) gaven ook aan dat een gemeenschappelijk cultureel profiel een rol speelt.

Een heel ander beeld komt naar voren in de set van drie naburige gemeenten die nauwelijks met elkaar samenwerken. Volgens een bestuurder van één van deze gemeenten (welke qua inwoneraantal even groot is als de andere twee bij elkaar) heeft de gemeente een “eigenwijze kijk op samenwerking” (respondent 4). Er wordt volgens deze respondent niet gekeken naar het culturele profiel van de mogelijke samenwerkingspartner(s), maar naar of zij geschikt zijn om het specifieke vraagstuk

dat voorligt op te lossen. Het culturele DNA is voor hen “niet interessant”. Echter, persoonlijke gevoelens dragen in de ogen van deze bestuurder wel bij aan de belemmering van de samenwerking tussen de drie gemeenten. Er zou sprake zijn van “persoonlijke weerstand” bij de leden van de andere twee colleges, veroorzaakt door hun “ego”. De gemeente zou vanwege zijn grotere schaal bedreigend zijn en meer aanzien hebben waardoor zij volgens deze respondent wellicht “bang” zijn om “langs de zijlijn te staan” wanneer ze met een grotere gemeente zouden gaan samenwerken. Het is vanuit het perspectief van de respondent gezien niet zo dat er geen wederzijds vertrouwen is tussen de drie colleges. De collegeleden van de twee kleinere gemeenten vragen zich volgens deze bestuurder af wat samenwerking met een grotere partner doet met hun bestuurlijke aanzien, de invloed van de gemeente die hij of zij vertegenwoordigt en of dit de opmaat is naar meer.

Volgens een respondent uit één van de twee kleine gemeenten in kwestie (respondent 8) stonden zij open voor verregaande samenwerking en zijn een onderzoek dat in het verleden is uitgevoerd naar een concrete invulling hiervan en een visie die bij de grote gemeente is ontwikkeld, die volgens deze bestuurder de strekking had dat zij geen samenwerkingspartners nodig hadden, de reden dat besprekingen over verdere samenwerking zijn doodgebloed. Een andere bestuurder uit dezelfde gemeente (respondent 5) gaf aan dat de drie colleges weinig met elkaar samenwerken omdat de grotere gemeente zich opstelt als de degene die de twee kleintjes uit de brand wil helpen mocht dit nodig zijn, terwijl zij uitgaan van hun eigen kracht.

Het beeld dat een potentiële samenwerkingspartner zich opstelt als degene die zich over kleinere gemeentes ontfermt en daardoor samenwerking belemmert, dringt zich ook op bij een andere gemeente. Naar het idee van een lid van het college van de desbetreffende gemeente (respondent 2) had de grotere buurgemeente “de neiging om te bepalen wat goed is” en dit leidde tot frictie. Volgens deze bestuurder heerste er als gevolg daarvan namelijk de volgende sfeer in het college: zij moeten ons niet vertellen wat beste is voor ons. Dezelfde respondent vermeldde tevens dat zijn gemeente niet volledig afhankelijk wil worden van een grotere gemeente en dat dit ook meewoog in de besluitvorming om met hen een nieuwe samenwerking aan te gaan.

De gemeenteraad en het ambtelijk apparaat

Gedurende de interviews kwam ook de positie en de rol van de gemeenteraad in het besluitvormingsproces ter sprake. Hoe de gemeenteraad in zijn algemeenheid aankijkt tegen intergemeentelijke samenwerking blijkt uiteen te lopen. Sommige raden keken volgens bestuurders positief aan tegen samenwerking. In kleinere gemeenten gaven bestuurders aan dat dit komt doordat de raad inziet dat samenwerking noodzakelijk is vanwege de complexiteit van sommige opgaven, de beperkte capaciteit

van het ambtelijk apparaat of het feit dat er een bepaalde problematiek voorligt dit alleen gezamenlijk kan worden opgelost.

Desalniettemin, volgens bijna alle respondenten is de raad in hun gemeente kritisch als het gaat over het aangaan van gemeenschappelijke regelingen (GR), omdat zij meent minder of helemaal geen grip te hebben op de besluiten die zullen worden genomen in een dergelijke regeling. In enkele gevallen bleek dat raadsleden hier het argument aan koppelen dat de democratische legitimiteit van de besluiten die worden genomen in een GR in het geding is, omdat de raad hier niet bij betrokken wordt. Volgens respondenten 2 en 11 speelt het feit dat lokale partijen steeds meer de overhand krijgen in deze gemeenten ook een rol. Er zou in toenemend mate sprake zijn van navelstaren binnen de raad en steeds meer een houding ontstaan van “dat doen wij zelf wel” (respondent 2). Dit zou volgens hen invloed hebben op het aantal samenwerkingsverbanden waarin de betreffende gemeente betrokken is, omdat door de opmars van deze partijen een negatievere tendens is ontstaan in het bestuur en in de raad ten opzichte van samenwerking.

Tevens werd door respondent 4 het belang benadrukt van de houding die individuen in een gemeenteraad aannemen die zich intensief bezighouden met intergemeentelijke samenwerking. Zij zouden de algehele sfeer in de raad ten opzichte van dit onderwerp bepalen. Echter, in alle gemeenten heeft de gemeenteraad gedurende de periode waarin de geïnterviewde bestuurder(s) lid is/zijn van het college van B&W nooit een collegevoorstel om een samenwerkingsverband aan te gaan niet aangenomen. De raad is daardoor in elk van de in dit onderzoek centraal gestelde gemeenten geen belemmerende factor geweest als het gaat om het aangaan van een dergelijk verband met andere gemeenten.

Niet alleen de rol van de gemeenteraad kwam aan bod, maar ook die van het ambtelijk apparaat. Zo meende een bestuurder (respondent 4) dat er nauwelijks onderlinge samenwerking is met twee kleinere buurgemeenten mede omdat hun ambtelijke organisaties samenwerking afkeuren. Deze ambtenaren hebben volgens deze respondent een afhoudende houding, omdat zij menen dat hun gemeente bepaalde taken weldegelijk in zijn eentje kan verrichten en zij niet afhankelijk willen zijn van collega's van een grotere gemeente. Deze houding zou worden overgenomen door de bestuurders omdat zij vaak worden geadviseerd door ambtenaren. Een lid van het college van een andere gemeente (respondent 6) beschreef hetzelfde proces, maar met dit verschil dat de terughoudendheid in het eigen ambtelijk apparaat volgens deze respondent wordt veroorzaakt door ervaringen uit het verleden. Er zijn ooit na het intensiveren van de samenwerking met een grotere gemeente uit de omgeving delen van deze gemeente heringedeeld bij de grotere gemeente. Er wordt onder ambtenaren nog steeds gesproken over een “annexatie”. Daarentegen werd het eigen ambtelijk apparaat in andere gemeenten (respondenten 8, 9, 12 en 15) als constructief omschreven.

De rol van vertrouwen

Dan is er nog vertrouwen. Er zijn duidelijke verschillen tussen gemeenten wat betreft de mate waarin vertrouwen van invloed is op de besluitvorming. Zo werd onder meer aangegeven dat vertrouwen slechts in beperkte mate een rol speelt omdat het geen continue factor is aangezien het samenwerkingsverband uiteindelijk de bestuurder zal overleven (respondenten 3 en 4). Daarnaast was er volgens een respondent wel onderling vertrouwen, maar weegt het persoonlijke gevoel van bestuurders uit andere gemeenten over wat het aangaan van een samenwerking met hun positie en aanzien doet zwaarder dan het vertrouwen dat men in elkaar heeft waardoor er nauwelijks samenwerking plaatsvindt (respondent 4). Niettemin, twee bestuurders (respondenten 2 en 15) dichtten hier echter wel een rol aan toe. Respondent 2 beschreef het als volgt:

“Dat weegt zeker mee. Als daar gemeentebesturen of deelnemers zitten waarvan je weet dat ze alleen maar voor hun eigen toko bezig zijn of waarvan je vervelende dingen verwacht, of die voortdurend dwarsliggen of alleen maar aan zichzelf denken, of alle kanten op kunnen schieten, ja dan dat is geen drijfveer om daar in te stappen.”

Volgens respondent 15 gaat in samenwerking tussen colleges om “een stukje vertrouwen”. Echter, bij sommige gemeenten speelde niet het vertrouwen tussen individuele politici een rol, maar de mate waarin het college er vertrouwen in had dat de belangen van de gemeente goed gewaarborgd zouden worden in het samenwerkingsverband (respondent 3). Vertrouwen in het feit of het de gemeente uiteindelijk iets op zal leveren werd ook een belangrijke argument genoemd (respondent 6). In deze gemeente gaf de bestuurder aan dat als het college er geen vertrouwen in heeft dat de samenwerking wat op zal leveren men ervoor kiest om geen verband aan te gaan. Tevens werd het wel of niet aanwezig zijn van vertrouwen als randvoorwaarde voor samenwerking bestempeld in plaats van een factor die van invloed is op de besluitvorming (respondent 1).

Wat geeft de doorslag?

In het voorafgaande is duidelijk geworden dat een breed scala aan factoren van invloed is op de besluitvorming omtrent interbestuurlijke samenwerking. Ook bleek dat sommigen van hen soms meer van invloed zijn dan anderen. Aan het einde van het gesprek is de respondenten echter gevraagd naar de beweegredenen die de doorslag geeft. Respondent 8 gaf aan dat de ratio de doorslaggevend is als het college overweegt om wel of niet te gaan samenwerken: Het is “de analyse dat je door samen te werken meer kunt bereiken, de kwaliteit beter wordt, de kwetsbaarheid wordt opgeheven, je financiële risico’s met elkaar deelt. Het gaat uiteindelijk toch om de ratio. Is het verstandiger om te gaan samenwerken?”. Daarentegen bleek in een andere gemeente dat de mate waarin het bestuur er

vertrouwen in heeft dat zij zelf controle kan blijven uitoefenen op het samenwerkingsverband bepalend is (respondent 2), terwijl elders de voornaamste factor is: “Wat wil je nou regelen? Wat wil je nou bereiken?” (respondent 3 en 13). Bij één gemeente werd juist duidelijk dat een op handen zijnde herindeling tot stand is gekomen “op basis van het feit dat we het gevoel hebben dat we bij elkaar horen”. Het was “een natuurlijk gegeven”. En “het gebied past bij elkaar. Ook qua mentaliteit van mensen” (respondent 9).

Enkele bestuurders spraken ook over de doorslaggevende rol van het gevoel dat collegeleden en gemeenteraadsleden hebben bij het opstarten van samenwerking. Zo werd er gezegd dat het “een gevoelskwestie” is. “Voelen mensen zich er gewoon goed bij?” (respondent 6), maar ook “Het moet bij alle drie wel goed voelen. Het moet wel kloppen.” (respondent 15). Een bestuurder (respondent 14) meende dat de beslissing om te gaan samenwerken “niet altijd even rationeel” is, maar het ook een kwestie is van gevoel. Bij een andere gemeente vertelde een lid van het college van B&W dat de beslissing om wel een samenwerkingsverband aan te gaan geen rationele keuze was. Het was volgens respondent 1 namelijk een:

“Intuïtieve, impulsieve, niet rationele keuze, en met niet rationeel wil ik niet zeggen dat het een foute keuze is, maar het is geen keuze die de uitkomst is van een rationeel proces. Het is de input van een rationeel proces. Niet de output.”

De angst om op te gaan in een grotere gemeente heeft hen gedreven tot een samenwerking met een andere kleinere buurgemeente. Dit was volgens de respondent “het echte argument”. Vervolgens is de keuze gerationaliseerd:

“Dan ga je argumenten bedenken waarom je dit doet. Dan krijg je de standaardargumenten die je uit de kast trekt: schaalvergroting is efficiency, schaalvergroting is effectiviteit, is professionaliteit, ik kan beter personeel aantrekken, ik kan hogere salarisschalen bieden en noem maar op. Leuk, maar ze doen er niet toe. Want het zijn niet de echte argumenten. Want het echte argument is: we zijn bang om opgeslokt te worden door een grotere gemeente en dat willen we niet.” (respondent 1).

Dit gaat tegen in tegen de in de theoretische sectie van dit artikel aangedragen verwachting dat de emotie angst de keuze prioriteert om niet te gaan samenwerken. In dit geval heeft de angst voor het verdwijnen van de gemeente juist geleid tot een besluit om een samenwerkingsverband aan te gaan.

Een rationaliseringsproces?

Wanneer we de resultaten nader analyseren wordt een aantal dingen duidelijk. Zo lijkt in eerste instantie het binnen de bestuurskunde nog vaak dominante inzicht dat beslissingen omtrent intergemeen-

telijke samenwerking worden beïnvloed door factoren die in de “second-generation rational choice theory” centraal staan te worden bevestigd. Immers, als bestuurders wordt gevraagd welke factoren meewegen in de besluitvorming noemen zij in het begin enkel diegene die worden genoemd in deze theorie. Hierbij moet worden aangetekend dat uit de resultaten blijkt dat bepaalde factoren die volgens deze literatuur een rol spelen, zoals het wel of niet aanwezig zijn van politieke stabiliteit en politieke of demografische homogeniteit (zowel binnen als tussen de gemeenten), het besluitvormingsproces niet beïnvloeden.

Niettemin, wanneer verder werd doorgevraagd bleken in alle gemeenten ook diverse andere factoren mee te spelen. Het gaat dan onder andere om het al dan niet aanwezige (onderlinge) vertrouwen en emoties die worden beleefd als gevolg van onzekerheid over het kunnen realiseren van belangrijke doelen, het wel of niet verschillen van de cultuur in de gemeenten en het als bestuurder kunnen behouden van de eigen positie. Dit roept de vraag op of emoties ook de doorslag kunnen geven bij het nemen van de beslissing of dat andere factoren bepalend zijn. Uit de resultaten komt wat dat betreft een diffuus beeld naar voren. Enerzijds geven bestuurders aan dat factoren die in de rationele keuze theorie worden genoemd uiteindelijk leidend zijn in de besluitvorming en anderzijds menen sommigen dat het gevoel dat zij hebben bij de mogelijke nieuwe samenwerking uiteindelijk van doorslaggevend belang is.

Wat verder opvalt is dat de respondenten die zeggen dat emoties uiteindelijk de doorslag geven in eerste instantie, net als de andere respondenten, enkel andere factoren noemden. In de kosten-baten afweging wogen emoties volgen hen het zwaarst mee, maar in de uitleg over waarom een bepaalde keuze is gemaakt wordt in eerste instantie gewezen op andere factoren en wordt niet onderkend dat emoties een rol speelden. Het lijkt daarom dat de beslissing in deze colleges dusdanig zwaar is beïnvloed door emoties dat zij de doorslag hebben gegeven, maar dat de keuze achteraf alsnog is gerationaliseerd.

De vraag reist dan ook of de bestuurders die menen dat andere factoren dan emoties de doorslag gaven maar die tegelijkertijd wel aangaven dat zij een rol speelden, emoties alsnog het zwaarst hebben laten meewegen en de keuze daarna hebben gerationaliseerd. Echter, de in het theoretische deel van dit artikel gememoreerde “emotional intelligence theory” gaat weliswaar uit van de assumptie dat emoties een rol spelen bij het nemen van beslissingen, maar het is desondanks mogelijk dat zij daadwerkelijk niet van doorslaggevend belang zijn geweest. Immers, deze groep respondenten en de andere bestuurders uit het college waar zij deel van uitmaken kunnen in staat zijn geweest om emoties de manier waarop zij de kosten en baten van samenwerking inschatten en tegen elkaar afwegen niet te laten beïnvloeden. De keuzes om wel of niet te gaan samenwerken die op deze afwegingen zijn gebaseerd zijn dan niet beïnvloed door emoties.

Conclusie

De ratio en emoties

In dit artikel stond de vraag centraal of emoties van invloed zijn op de beslissing van een college van Burgemeester & Wethouders om al dan niet een bestuurlijk samenwerkingsverband aan te gaan met een andere gemeente. Er is specifiek gekeken naar het bestuurlijke niveau omdat dit onderzoek zich daarmee onderscheidt van het vele werk dat is gericht op intergemeentelijke samenwerking in het algemeen. Om een antwoord te verkrijgen op de vraag is er allereerst een conceptueel model ontwikkeld waarin inzichten uit de bestuurskundige literatuur over samenwerking tussen gemeenten zijn opgenomen, evenals kennis uit de psychologie over de invloed van emoties op de keuzes die mensen maken. Deze theoretische bijdrage maakt dat dit onderzoek een relevante aanvulling vormt op het bestaande bestuurskundige werk waarin hoofdzakelijk rationele keuze theorie centraal staat. De empirie is gebaseerd op semigestructureerde interviews met bestuurder(s) uit 12 gemeenten met weinig formele interbestuurlijke samenwerkingsverbanden.

Het is gebleken dat factoren zoals het wel of niet aanwezig zijn van een gezamenlijk doel of voor- of nadelen op het gebied van efficiëntie, effectiviteit en inhoudelijke expertise van invloed zijn geweest op de keuze van een gemeentebestuur om al dan niet een interbestuurlijk samenwerkingsverband op te starten. Echter, ook emoties die worden gevoeld als gevolg van het wel of niet aanwezig zijn van culturele verschillen en het kunnen realiseren van doelen die belangrijk zijn voor de gemeenten en bestuurders zijn hierop van invloed. De hypothese dat emoties van invloed zijn op de beslissingen in een college omtrent samenwerking op bestuurlijk niveau wordt daarmee ondersteunt en de aan de “emotional intelligence theory” ten grondslag liggende assumptie dat emoties meespelen bij maken van keuzes wordt daardoor eveneens gestaafd.

Bestuurders ervaren emoties wanneer zij beslissingen moeten nemen en in sommige gevallen bleken zij zelfs van doorslaggevend belang te zijn. Alle respondenten gaven in het begin van het gesprek echter aan dat factoren die volgens de rationele keuze theorie de besluitvorming beïnvloeden ook van invloed zijn geweest. Er lijkt een proces te hebben plaatsgevonden waarin een afweging waarin emoties doorslaggevend zijn geweest achteraf is gerationaliseerd. Dit neemt niet weg dat volgens enkele bestuurders alleen andere factoren van doorslaggevend belang zijn geweest in het besluitvormingsproces. Of het uiteindelijk toch niet emoties zijn die in deze gevallen de doorslag hebben gegeven en of de keuze achteraf is gerationaliseerd valt op basis van de verkregen data echter niet vast te stellen.

Reflectie en verder onderzoek

Er moeten wel enige kanttekeningen worden geplaatst bij de geformuleerde conclusies en het onderzoek waarop zij zijn gebaseerd. Zo is een opmerking op zijn plaats over de representativiteit van de 12 gemeenten die zijn geselecteerd, want 11 van hen hebben tussen de 12.000 en 55.000 inwoners en 1 heeft er ongeveer 74.000. Dit maakt dat de selectie geen representatieve afspiegeling vormt van alle gemeenten in Nederland als het gaat om het criterium inwoneraantal. Immers, alleen kleine tot middelgrote gemeenten zijn onderzocht. Daarnaast kunnen de verkregen resultaten biased zijn, omdat bij gemeenten van deze omvang in tegenstelling tot bij grote gemeenten vaker emoties die zijn gerelateerd aan de onzekerheid of belangrijke doelen kunnen worden gerealiseerd in een nieuw samenwerkingsverband of het uiteindelijk opheffen van de eigen gemeenten bij het intensiveren van samenwerking van invloed zouden kunnen zijn. Tevens bestaat altijd de mogelijkheid dat de geïnterviewde bestuurders gezien de politieke gevoeligheid van het onderwerp intergemeentelijke samenwerking ondanks de gegarandeerde anonimiteit niet eerlijk hebben geantwoord, belangrijke afwegingen bewust niet hebben vermeld of hun antwoorden hebben verdraaid.

Desondanks kan wel worden gesteld dat bij deze groep kleine tot middelgrote gemeenten het binnen de bestuurskunde toch veelal overheersende beeld van bestuurders die beslissingen nemen zonder dat hier emoties bij komen kijken in ieder geval niet overeind blijft staan als het gaat om keuzes omtrent het al dan niet aangaan van interbestuurlijke samenwerkingsverbanden. Dit geeft aanleiding tot het voeren van een debat over de rol van emoties en andere psychologische factoren in besluitvormingsprocessen in gemeentebesturen in ons land. Om meer inzicht te verkrijgen in de rol van deze factoren is er echter meer onderzoek nodig. Zo is het allereerst zinvol om, als aanvulling op dit artikel, te onderzoeken of, en zo ja welke, emoties meewegen in de besluitvorming van de colleges van B&W van grotere gemeenten als gaat om het aangaan van interbestuurlijke samenwerkingsverbanden. Daarnaast moet er worden verkend welke rol emoties spelen bij besluitvorming omtrent samenwerking tussen gemeenten op ambtelijk niveau. Ook het effect van emoties die bestuurders en ambtenaren voelen op de effectiviteit en efficiëntie van intergemeentelijke samenwerking op ambtelijk en bestuurlijk niveau moet worden bestudeerd. Immers, dit artikel heeft weliswaar gefocust op besluitvorming omtrent het aangaan van bestuurlijke samenwerkingsverbanden, maar het is goed mogelijk dat psychologische factoren effect hebben op de effectiviteit en efficiëntie van bestaande verbanden tussen gemeenten. Hoewel het pas verschenen boek *“Het probleem samenwerken”* (Bannink & Bosselaar, 2018) dit onderzoekt bij diverse typen samenwerkingsverbanden richt het zich niet volledig op intergemeentelijke samenwerking waardoor onderzoek naar dit specifieke type samenwerking noodzakelijk is. Hopelijk is door dit artikel een verdere stap gezet in de richting van het steeds meer integreren van inzichten

uit de psychologie in onze kennis over het bestuur in Nederland die we als bestuurskundigen in de afgelopen decennia hebben opgebouwd.

Referenties

- Alcorn, J., & Toledo, V. (1998). Resilient resource management in Mexico's forest ecosystems: The contribution of property right. In F. Berkes & C. Folke (Eds.), *Linking social and ecological systems: Management practices and social mechanisms*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Ansell, C. & Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 543-571.
- Bannink, D. & Bosselaar, H. (Eds.). (2018). *Het probleem samenwerken. Duiden en verbinden: ironische uitwegen voor vastgelopen samenwerking*. Amsterdam: Boom Uitgeverij.
- Baumeister, R. F., Vohs, K. D., DeWall, C. N., & Zhang, L. Q. (2007). How emotion shapes behavior: Feedback, anticipation, and reflection, rather than direct causation. *Personality and Social Psychology Review*, 11, 167-203.
- Bel, G. & Warner, M. E. (2015). Inter-Municipal Cooperation and Costs: Expectations and Evidence. *Public Administration*, 93(1), 52-67.
- Bel, G. & Warner, M. E. (2016). Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery: a meta-regression analysis. *Journal of Economic Policy Reform*, 19(2), 91-115.
- Boogers, M., Klok, P-J., Denters, B. & Sanders, M. (2016). *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten: Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*. Universiteit Twente.
- Carley, K. (1991). A theory of group stability. *American Sociological Review*, 56, 331-354.
- Clingermayer, J. C., & Feiock, R. C. (2001). *Institutional constraints and policy choice: An exploration of local governance*. Albany: SUNY Press.
- Feiock, R. (2007). Rational choice and regional governance. *Journal of Urban Affairs*, 29(1), 47-63.
- Frijda, N. H. (1986). *The emotions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Genugten, M. van, Kruijf, J. de, Zwaan, P., & Thiel, S. van. (2017). *Samenwerken aan effectieve regionale samenwerking*. Nijmegen: IMR.
- George, J. M. (2000). Emotions and leadership: The role of emotional intelligence. *Human Relations*, 53(8), 1027-1055.
- Huxham, C. (2003). Theorizing collaboration practice. *Public Management Review*, 5(3), 401-423.
- Huxham C. & Vangen, S. (1996). Working together: Key themes in the management of relationships between public and non-profit organizations. *International Journal of Public Sector Management*,

9(7), 5-17.

- Koppenjan, J. & Klijn, E-H (2004). *Managing Uncertainties in Networks: A network approach to problem solving and decision making*. Londen: Routledge.
- Miller, G. J. (1992). *Managerial dilemmas: The political economy of hierarchy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Provan, K. & Kenis, P. (2007). Modes of network governance: Structure, management, effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 229-252.
- Rathbun, B. C. (2008): Interviewing and Qualitative Field Methods: Pragmatism and Practicalities. In J. Box-Steffensmeier, H. E. Brady, & D. Collier, (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Methodology* (pp. 685-701). Oxford: Oxford University Press.
- Rokeach, M. (1973). *The nature of human values*. New York: Free Press.
- Rousseau, D., Sitkin, S.B., Burt R.S., en Camerer, C. (1998). Not so different after all: a cross discipline view of trust. *Academy of Management Review*, 23(3), 393–404.
- Sabatier, P. A. (1999). Fostering the development of policy theory. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press.
- Savitch, H. V., & Vogel, R. (2000). Metropolitan consolidation versus metropolitan governance in Louisville. *State and Local Government Review*, 32(3), 198–212.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games real actors play: Actor-centered institutionalism in policy research*. Boulder: Westview Press.
- Stein, R. M., & Post, S. (2000). State economies, metropolitan governance, and urban-suburban economic dependence. *Urban Affairs Review*, 36(1), 46–60.
- Trice, H.M. & Beyer, J.M. (1993). *The cultures of work organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Turrini, A., Cristofoli, D. Frosini, F., & Nasi, G. (2010). Networking literature about determinants of network effectiveness. *Public Administration*, 88(2), 528-550.
- Vangen, S. & Huxham, C. (2003). Nurturing Collaborative Relations: Building Trust in Inter-organizational Collaboration. *Journal of Applied Behavioural Science*, 39(1), 5-31.
- WRR. (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: WRR.
- Zeelenberg, M., Nelissen, R., Breugelmans, S. & Pieters, R. (2008). On emotion specificity in decision making: Why feeling is for doing. *Judgment and Decision Making*, 3(1), 18–27.
- Zeelenberg, M., & Pieters, R. (2007). A theory of regret regulation 1.0. *Journal of Consumer Psychology*, 17, 3–18.