Begroten in de praktijk van het openbaar bestuur

Rick Anderson

SAMENVATTING Dit artikel gaat over een onderzoek naar het gedrag van overheidsfunctionarissen tijdens de totstandkoming van een begroting. Het onderzoek kende de vorm van een spelsimulatie die tussen 2000 en 2008 68 keer is uitgevoerd en waar 612 overheidsmanagers en controllers aan hebben meegedaan. Tijdens de spelsimulatie moest een gemeentelijke begroting worden opgesteld en had iedere speler een eigen rol en eigen doelstellingen. De spelsimulatie wijst uit dat spelers die de rollen spelen van managers en bestuurders in eerste instantie hun eigen doelstellingen laten prevaleren boven het organisatiebrede belang. Pas als er een kans bestaat geïsoleerd te raken en de budgetten te verliezen, blijkt men bereid om individuele belangen ondergeschikt te maken aan het belang van de gemeente. Verder blijkt, dat het succesvol inzetten van strategisch gedrag van doorslaggevend belang is voor het uiteindelijke begrotingsresultaat. Het gaat hier dan om het maken van bilaterale en informele afspraken, het inzetten van strategisch budgettair gedrag en het gericht beïnvloeden van de besluitvormingsprocedure. Verder blijken de inhoudelijke onderbouwing van doelstellingen en de voor de besluitvorming gebruikte tijd niet relevant te zijn voor het uiteindelijke onderhandelingsresultaat.

RELEVANTIE VOOR DE PRAKTIJK Bij de opstelling van begrotingen in overheidsorganisaties moet men inspelen op individuele belangen van managers en bestuurders. Dit is mogelijk door deze individuele belangen te benoemen en de realisatie daarvan afhankelijk te maken van de mate waarin managers en bestuurders bereid zijn zich coöperatief op te stellen.

1. Inleiding

Dit artikel[1] betreft een verslag van een onderzoek dat tot doel heeft inzicht te verkrijgen in de manier waarop begrotingen binnen het openbaar bestuur tot stand komen. Daarbij staat de mogelijke spanning tussen individuele doelstellingen van managers en bestuurders en collectieve, organisatiebrede doelstellingen centraal. Het onderzoek kent dan ook de volgende vraagstelling: Welke rol spelen individuele belangen en het collectieve belang bij de totstandkoming van een begroting binnen het openbaar bestuur? Het blijkt dat het handelen van managers en bestuurders zich in belangrijke mate laat leiden door individuele doelstellingen. Dit betreft niet zozeer het eigenbelang van managers en bestuurders, maar eerder het belang van het werkdomein van deze actoren. Dit inzicht kan bruikbaar zijn bij de vormgeving van het begrotingsproces in de praktijk van overheidsorganisaties, maar tevens bij de verdere ontwikkeling van theoretische noties op dit gebied. De gangbare theoretische noties met betrekking tot de inrichting van de planning en controlfunctie en specifieker gesteld, het proces van begroten, gaan doorgaans uit van organisatiebrede, collectieve belangen en de vraag is of dit uitgangspunt valide is in de praktijk van het openbaar bestuur (vgl. Aardema, 2007).

Het artikel kent de volgende opzet. Eerst zullen de veronderstellingen en verwachtingen beschreven worden die ten grondslag liggen aan dit onderzoek. Vervolgens zal de onderzoeksopzet uiteen worden gezet. In de daaropvolgende paragraaf zullen de resultaten aan de orde komen. De analyse die daarna gepresenteerd wordt, vindt op groepsniveau, maar ook op individueel niveau plaats. Daarnaast kan een aantal overige opmerkingen worden gemaakt die betrekking hebben op dit onderzoek. Het artikel sluit af met enkele conclusies en noties voor verdere discussie.

2. Verwachtingen

De spelsimulatie had de kenmerken van een sociaal dilemma (prisonersdilemma). Er was sprake van een situatie waarin iedere speler de optie had om zich individueel of collectief op te stellen. In het eerste geval prevaleerde zijn eigen doelstelling, in het tweede geval die van de groep als geheel. Verder loonde een individuele opstelling, ongeacht de opstelling van de andere spelers. Als echter iedereen zou opteren voor een individuele opstelling, dan zou het uiteindelijke resultaat voor een ieder beduidend

MAB03_binnen.indd 143 24/02/10 6:14 PM

lager zijn: de begroting zou dan niet sluiten en geen van de claims zou worden gehonoreerd (Parks en Komorita, 1998, p. 152).

Bij de spelsimulatie werd verondersteld dat de actoren rationeel zouden handelen en zouden streven naar de maximalisatie van hun belang (Hu en Liu, 2003). Het maximaliseren van belang kan vertaald worden naar het maximaliseren van budgetten (Burke, 2006). Deze vertaling is gebaseerd op de public choice benadering en is als eerste als zodanig verwoord door Niskanen (1971). Nadien heeft de gedachte van budgetmaximalisatie veel bijval gekregen (vgl. Blais e.a., 1991; Dunleavy, 1991; Denhardt en Denhardt, 2003), terwijl evenveel nuanceringen bij deze gedachte zijn geplaatst (Burke, 2006).

Bij hun analyse van het prisonersdilemma stellen Arce en Sandler (2005, p. 5) dat actoren in een dergelijk dilemma altijd hun individuele belang zullen laten prevaleren en enkel bereid zijn tot coöperatie als zij hier in een volgende ronde beter van worden. Altruïsme is dus weliswaar een effectieve opstelling, maar enkel als onderdeel van de 'tit-for-tat'-strategie, een optie die open staat bij een prisoners super dilemma, waarbij actoren elkaar in meerdere rondes tegenkomen (vgl. Parks en Komorita, 1998; Cooper en Wallace, 2003). Daarom werd in dit onderzoek verondersteld dat de actoren eerder zouden neigen naar een individuele dan naar een coöperatieve of altruïstische opstelling, gelet op het feit dat de actoren elkaar slechts één keer treffen (in het management team (MT) of in het College). Vanuit deze gedachten kon verder verwacht worden dat de spelsimulatie niet in alle gevallen tot een sluitende begroting zou leiden.

Parks en Komorita (1998) stellen zich in hun analyse op het standpunt dat in een situatie waarbij de actoren kunnen communiceren met elkaar, de mogelijkheid bestaat dat actoren overgaan tot coöperatief gedrag. Dit moet echter altijd een aanleiding hebben en veel onderzoek is hier nog niet naar gedaan (Parks en Komorita, 1998, p. 165). De verwachting kon evenwel uitgesproken worden dat de deelnemers aan de spelsimulatie coöperatief zouden handelen, indien zij de verwachting hadden dat hun individuele belangen hiermee gebaat zijn.

3. Uitleg spelsimulatie

Het onderzoek kende de vorm van een spelsimulatie waar per keer negen participanten aan deelnamen. Een spelsimulatie kan de mogelijkheid bieden gedragspatronen van mensen te verklaren en de invloed van interveniërende factoren te duiden door in de waarden daarvan variaties aan te brengen (vgl. Ryan, 2000, p. 361). Tevens kan een spelsimulatie inzicht bieden in complexe situaties en zowel de onderzoeker als de participanten in staat stellen kennis te verwerven ten aanzien van dit soort situaties (Geurts e.a., 2007, p. 552). De spelsimulatie is zodanig geconstrueerd dat deze een goede nabootsing vormt van begrotingsonderhandelingen van bestuurders en topmanagers in gemeenten.

De spelsimulatie ging over de fictieve gemeente Snik (70.000 inwoners), waar de gemeentelijke begroting door het management en het college moest worden opgesteld. De spelsimulatie was gebaseerd op een situatie uit de praktijk waarin een soortgelijke begroting sluitend moest worden gemaakt. Tijdens de spelsimulatie kreeg iedere speler een rol toegewezen. De negen rollen betroffen:

1. de burgemeester (collegevoorzitter);
2. de wethouder Welzijn (collegelid);
3. de wethouder Ruimtelijke Ontwikkeling (collegelid);
4. de wethouder Dagelijks Beheer en Financiën (collegelid);
5. de gemeentesecretaris (voorzitter managementteam en collegelid);
6. de concerncontroller (lid managementteam);
7. de directeur Welzijn (lid managementteam);
8. de directeur Ruimtelijke Ontwikkeling en Beheer (lid managementteam);
9. de directeur Middelen (lid managementteam).

De gemeentelijke inkomsten waren voor iedereen bekend en algemeen in te zetten. De voorkeur om bepaalde inkomsten in te zetten, kon echter per rol verschillen en deze voorkeuren waren enkel bekend bij de betreffende actor. Ook ten aanzien van de uitgaven kenden de meeste actoren voorkeuren. Deze claims waren enkel bekend bij de betreffende actor, met uitzondering van de concerncontroller: deze was bekend met alle claims ten aanzien van de uitgaven. De in te zetten inkomsten en de uitgavenclaims kunnen als volgt worden weergegeven, waarbij de bedragen additioneel zijn ten opzichte van het huidige begrotingsjaar (tussen haakjes staan de actoren of portefeuilles vermeld die de betreffende claim of voorkeur moesten verdedigen).

Het was nu de bedoeling dat tijdens de spelsimulatie een sluitende begroting werd opgesteld, waarbij structurele uitgaven met structurele middelen en incidentele uitgaven met incidentele middelen zouden zijn gedekt. De simulatie kende twee formele momenten: de managementteamvergadering (bijgewoond door de gemeentesecretaris, de concerncontroller en de drie directeuren) en de collegevergadering (bijgewoond door de burgemeester, de gemeentesecretaris en de drie wethouders). De uitkomst van de managementteamvergadering diende als input

MAB03_binnen.indd 144 24/02/10 6:14 PM

Tabel 1 Overzicht inkomsten en claims

Inkomsten		Uitgaven	
Omschrijving	Bedrag en actor	Omschrijving	Bedrag en actor
Structureel		*Structureel*	
Algemene Uitkering	2 mln. (allen)	Beheer Poppodium	8 ton (Welzijn)
OZB (Onroerende-zaakbelastingen)	maximaal 2,1 mln. (30 euro per inwoner) (allen, behalve de wethouder Financiën)	Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO)	2 mln. (Welzijn)
WMO (Wet maatschappelijke ondersteuning)	1 mln. (niet specifiek) (allen)	Deelname RO-Regio	1 mln. (Ruimtelijke Ontwikkeling)
Rente	1,5 mln. (allen, behalve de concerncontroller)	Activeren Stadsplan	1 mln. (als alternatief voor 4 miljoen incident. RO, niet opgenomen bij incidenteel)
Bezuiniging Middelen	1 mln. (allen, behalve de directeur Middelen)	Onderhoud Asfalt	2 mln. (Beheer)
Bezuiniging Welzijn	1 mln. (allen, behalve de directeur Welzijn)	Intensiveren Brandweer	1 mln. (Middelen, Burg)
Bezuiniging ROB (Ruimtelijke Ontwikkeling en Beheer)	2 mln. (allen, behalve de directeur ROB)	Verbeteren Voorlichting	5 ton (Middelen, Burg)
		Onderhoud Stadhuis	1 mln. (Middelen, Burg)
Totaal Structureel	**Tussen 3 mln. en 10,6 mln., afhankelijk van de mate van overeenstemming**	**Totaal**	**9,3 mln.**
Incidenteel		*Incidenteel*	
Grondopbrengst	5 mln. (allen)	Centrum Werk en Inkomen	2 ton (Welzijn)
Activeren kosten binnen grondbedrijf	3 mln. (allen, behalve de concerncontroller)	Aanleg Poppodium	1 mln. (Welzijn)
Algemene Reserve	1 mln. (allen)	Aanleg Kunstwerk	1 mln. (Welzijn)
		Aanleg Stadsringweg	4 mln. (RO)
		Eenmalige beheerimpuls	3 mln. (Beheer)
		Verbeteren Huisstijl	2,5 ton (Middelen, Burg)
		Verbouw Stadhuis	1,5 mln. (Middelen, Burg)
Totaal Incidenteel	**Tussen 6 mln. en 9 mln., afhankelijk van de mate van overeenstemming**	**Totaal**	**10,95 mln.**

voor de collegevergadering. Deze uitkomst had het karakter van een conceptbegroting en moest bij stemming gedragen worden door de meerderheid van het managementteam. Na deze stemming was de managementteamvergadering ten einde. Tijdens de collegevergadering moest de begroting bij stemming worden vastgesteld door een meerderheid van het college, waarbij de gemeentesecretaris een gewone stem had. Na stemming in het college was de spelsimulatie ten einde. Beide vergaderingen mochten niet langer dan twee uur per vergadering duren.

Een actor was succesvol als hij een zo groot mogelijk percentage van zijn claims in de uiteindelijk vastgestelde begroting vertaald zag. Claims hadden zowel betrekking op de uitgaven- als op de inkomstenkant. Hoewel de vertaling van claims kwantitatief kan worden weergegeven, is bij de bepaling van de eindscores toch gekozen voor een meer kwalitatieve benadering. De actoren hadden immers ook een minder kwantitatieve doelstelling meegekregen: het laten sluiten van de gehele begroting. Als alle claims (en soms meer) van een participant opgenomen werden in

MAB03_binnen.indd 145 24/02/10 6:14 PM

de uiteindelijk vastgestelde begroting, kon de classificatie 'doelstelling gerealiseerd' worden gegeven. Vijftig procent of meer van het totale claimbedrag leverde de classificatie 'doelstelling bijna gerealiseerd' op. Bij vijftig procent of minder van het claimbedrag was de doelstelling 'minder gerealiseerd' en bij nul procent was de doelstelling niet gerealiseerd.

Als de begroting niet zou sluiten of niet zou worden vastgesteld, dan zou de gemeenteraad de besluitvorming overnemen en zou geen van de participanten zijn of haar doelstellingen realiseren. Omdat zowel in het managementteam als in het college een meerderheid volstond, hadden de actoren de mogelijkheid om bij meerderheid een minderheid van andere actoren te isoleren. De claims van deze minderheid werden in dat geval geheel weggestemd. Hoewel dit uiteraard geen realistische spelregel is, is deze regel toegevoegd om de situatie te voorkomen dat iedere participant blijft volharden in zijn eigen claims. De tijd voorafgaand en tussen de vergaderingen kon gebruikt worden voor bilateraal informeel overleg, waarbij het iedere actor vrij stond om een andere actor te benaderen en hiermee afspraken te maken.

De spelsimulatie is in de bovenstaande vorm 68 keer uitgevoerd onder in totaal 612 overheidsmanagers. De managers bestonden uit lijnmanagers en uit controllers, die ten tijde van het onderzoek werkzaam waren binnen Nederlandse gemeenten. Hun minimale functieschaal was twaalf (gemeenteschaal), terwijl hun minimale opleidingsniveau op HBO- of Bachelorniveau lag. De aard van de opleiding kon zeer verschillen. De inhoudelijke achtergrond, de ervaring, evenals andere kenmerken van de deelnemers, hebben geen rol gespeeld bij de toewijzing van een bepaalde rol aan een deelnemer: de rollen zijn ad random verdeeld onder de spelers.

4. De resultaten

De resultaten van het onderzoek kunnen als volgt worden samengevat. In alle spelsimulaties wist men aan het eind tot een sluitende begroting te komen. Iedere spelsimulatie viel echter weer anders uit, waarbij er steeds weer andere 'winnaars' en 'verliezers' waren. Daarbij kan worden opgemerkt dat 88 procent van de deelnemers de claims en doelstellingen van zijn of haar directie of portefeuille in eerste instantie liet prevaleren. Pas als deze deelnemers geconfronteerd werden met een contraire meerderheid, waren zij bereid om hun eigen claims bij te stellen of te laten vallen. Het laten prevaleren van eigen doelstellingen is gemeten aan de hand van de mate waarin men eigen claims realiseerde.

De resultaten zijn als volgt samen te vatten.

Uit de bovenstaande tabel valt op te maken dat geen enkele rol op voorhand kan worden aangemerkt als de 'winnaar' van het begrotingsspel. In de gehele reeks is iedere actor wel eens in staat gebleken zijn doelstellingen te realiseren

Tabel 2 Resultaten onderhandeling

	Doelstelling gerealiseerd	Doelstelling bijna gerealiseerd	Doelstelling minder gerealiseerd	Doelstelling niet gerealiseerd	Totaal
Actor					
Burgemeester	21	5	25	17	68
Wethouder Welzijn	12	13	14	29	68
Wethouder Ruimtelijke Ontwikkeling	16	15	23	14	68
Wethouder Financiën en Dagelijks Beheer	19	18	21	10	68
Gemeentesecretaris	22	16	26	4	68
Concerncontroller	21	12	15	20	68
Directeur Welzijn	16	19	19	14	68
Directeur Middelen	19	20	17	12	68
Directeur Ruimtelijke Ontwikkeling en Beheer	26	21	12	9	68
Totaal	**172**	**139**	**172**	**129**	**612**

MAB03_binnen.indd 146 24/02/10 6:14 PM

en moest iedere actor wel eens aan het kortste eind trekken. De kaarten waren in die zin dus voor iedereen gelijk geschud. Hoewel de burgemeester en de wethouder Welzijn vaker hun doelstellingen niet of minder realiseerden ten opzichte van de andere actoren, is dit verschil niet significant (toetsing via Chi-kwadraat toets).

Daarnaast rijst de vraag in hoeverre de resultaten van de ene rol een relatie hebben met die van een andere rol. Hiertoe moesten de vier categorieën uit tabel 2 eerst van een nummer worden voorzien (een 4 voor de categorie 'doelstelling gerealiseerd', een 3 voor de categorie 'doelstelling bijna gerealiseerd', etc.), waardoor het mogelijk wordt om de correlaties tussen de onderhandelingsresultaten per spelsimulatie te berekenen (Pearson). In dit geval betekent een hogere correlatie tussen twee rollen, dat de onderhandelingsresultaten van de ene rol invloed kunnen hebben op die van de andere rol binnen één en dezelfde spelsimulatie. De berekening brengt geen hoge correlaties aan het licht, zodat de stelling kan worden betrokken dat de resultaten van de ene rol geen invloed hebben gehad op die van andere rollen.

5. Analyse

5.1 Het prisonersdilemma

Het feit dat de managers en de bestuurders toch eerst aan hun eigen claims en doelstellingen dachten en pas in tweede instantie omzagen naar het organisatiebrede belang (het sluitend krijgen van de gehele begroting), laat zich goed vanuit het prisonersdilemma verklaren (vgl. Van den Doel en Van Velthoven, 1990; Axelrod, 1997; Davis, 1983; Cooper en Wallace, 2004, p. 309; Parks en Komorita, 1998). Karakteristiek voor dit dilemma is de keuze die participanten kunnen maken tussen een individuele en een coöperatieve opstelling. Individueel geredeneerd loont een individuele opstelling, ongeacht de opstelling van de andere spelers. Als echter iedereen opteert voor een individuele opstelling, dan zal het uiteindelijke resultaat vanuit een actor bezien minder optimaal zijn: geen van de claims wordt dan gehonoreerd (vgl. Dror, 1968). De totstandkoming van een begroting vertoont zeer veel overeenkomsten met dit dilemma en tijdens de spelsimulaties lag dit dilemma dan ook bijna tastbaar op tafel: geen van de actoren was in beginsel bereid om in te binden en pas als de druk op een participant door de andere participanten werd opgevoerd, werden sommige claims verlaagd.

De spelsimulatie wees uit dat in de meeste vergaderingen twee fasen onderscheiden konden worden, hoewel hier geen instructies voor waren. In de eerste fase prevaleerden de individuele doelstellingen, in de tweede juist het collectief belang. Voor een individuele actor loonde het in eerste instantie zich individueel op te stellen. De spelsimulatie neigde in de eerste fase dan ook naar een individuele opstelling van de betrokken actoren. De uitkomst van deze eerste fase, een niet sluitende begroting, was echter voor alle partijen onacceptabel. Dit leidde er in tweede instantie toe dat actoren zich coöperatief gingen opstellen in de tweede fase (vgl. Banerjee, 2005). De overgang van de eerste naar de tweede fase was zeker geen expliciete overgang. Soms gingen de fasen geruisloos in elkaar over. Van belang is overigens de constatering dat de overgang van de eerste naar de tweede fase in één en dezelfde vergadering plaatsvond. De twee fasen deden zich dus zowel bij de vergadering van het managementteam als bij die van het college voor.

Een verklaring voor dit gefaseerde gedrag ligt in het gegeven dat actoren de mogelijkheid hadden om bij meerderheid een geïsoleerde actor te overrulen. Dit houdt in dat de laatste actor geen claims en middelen toegewezen krijgt en dat de middelen die daarmee vrijvallen gebruikt worden om de claims van de andere actoren te dekken. Het dilemma krijgt dan het volgende karakter (vgl. Arce en Sandler, 2005).

Tabel 3 Het prisonersdilemma bij vijf actoren

	Actoren die gericht zijn op hun individuele belang anders dan i				
Actor i	**0**	**1**	**2**	**3**	**4**
individueel	Claims i gehandhaafd maar niet toegekend, sluitend	Claims i gehandhaafd en toegekend, sluitend	Claim i gehandhaafd, niet sluitend	Claims i gehandhaafd, niet sluitend	Claims i gehandhaafd, niet sluitend
	Actoren die gericht zijn op het collectieve belang anders dan i				
coöperatief	Claims i gereduceerd, niet sluitend	Claims i gereduceerd, niet sluitend	Claims i gereduceerd en toegekend, sluitend	Claims i gereduceerd, maar hoger toegekend dan geclaimd, 1 actor (niet i) geïsoleerd, sluitend	Claims i gereduceerd en toegekend, sluitend

MAB03_binnen.indd 147 24/02/10 6:14 PM

De vergaderingen zijn gemiddeld door vijf actoren bijgewoond. Stel dat actor i individueel handelt, terwijl zijn vier tegenspelers dat ook doen, dan zullen de claims van i hoog blijven, maar zal de begroting niet sluiten. Dit blijft ongewijzigd zolang drie van de vijf participanten individueel handelen (inclusief i). Een verandering treedt echter op als drie actoren zich coöperatief gaan opstellen. In dat geval loont het voor actor i (en nog een andere actor) zich individueel op te blijven stellen: zijn claims blijven hoog en de begroting sluit. Als nu echter iedereen behalve actor i zich coöperatief opstelt, zal actor i geïsoleerd raken en uiteindelijk met lege handen staan.

Stel dat actor i een coöperatieve instelling heeft, terwijl de andere actoren individueel handelen. Actor i zal dan lage claims hebben, terwijl de begroting niet sluit. Dit verandert pas als de meerderheid (waaronder actor i) zich coöperatief opstelt. De claims zijn nog steeds niet al te hoog, maar de begroting sluit. Als nu één actor (niet zijnde i) zich individueel blijft opstellen, dan bestaat de kans dat deze actor geïsoleerd raakt. De middelen vallen vrij om de claims van de andere actoren (waaronder i) **hoger** te honoreren. Uiteraard komen de claims weer lager uit, als iedereen zich coöperatief opstelt.

In deze spelsimulatie loonde een individuele opstelling, maar niet als je als actor geïsoleerd raakte. Dit verklaart de overgang van de eerste naar de tweede fase. Hoe meer actoren zich coöperatief gingen opstellen, hoe meer actoren dit gedrag gingen volgen uit angst als laatste over te blijven in een individuele opstelling. Dit fenomeen is niet nieuw: eerder onderzoek toont soortgelijke groepseffecten in een prisonersdilemma aan (vgl. Arce en Sandler, 2005). Ook Cooper en Wallace (2003, p. 327) wijzen op een dergelijk proces van 'positively-assortative matching' waarbij een coöperatieve opstelling gevolgd wordt door anderen.

Hoewel sommige actoren een altruïstische opstelling lieten zien, bleek achteraf hier toch een individueel belang aan ten grondslag te liggen (vgl. Hu en Liu, 2003; Clotfelter, 1985): de angst om via isolatie geen claims gehonoreerd te krijgen. In dit opzicht wijken de resultaten af van eerdere onderzoeken, waarin aan altruïsme een grote rol wordt toegekend (Burke, 2006).

5.2 Strategisch gedrag

Het prisonersdilemma verklaart het handelen van actoren binnen een groep en de analyse richt zich dan ook op groepsniveau. Daarnaast wees de spelsimulatie echter uit dat op individueel actorniveau sprake was van 'winnaars' en 'verliezers'. Aangezien het realiseren van doelstellingen niet bepaald werd door de rol die iemand speelde, rees de vraag welke factoren nu van invloed zijn op het 'winnen' of 'verliezen' van de spelsimulatie. Hiertoe zijn alle spelsimulaties na afloop ervan geëvalueerd in het bijzijn van de spelers. Daarna zijn de participanten bilateraal geïnterviewd. Het antwoord op de bovenstaande vraag moet gezocht worden in het succesvol toepassen van strategisch gedrag.

Strategisch gedrag is op te vatten als een 'reeks van samenhangende handelingen van een actor waarmee hij zijn eigen ambities en handelingsmogelijkheden in verband brengt en koppelt aan de ambities en mogelijkheden van andere actoren' (Klaassen, 1995, p. 95; vgl. Klijn en Teisman, 1992; vgl. De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 2002, p. 26).

Het bleek dat de 'winnaars' in 89 procent van de gevallen de meeste bilaterale contacten en afspraken hadden gemaakt in de pauzes van de formele vergaderingen (vgl. Van den Doel en Van Velthoven, 1990, p. 74). Meer of minder is hierbij een relatief begrip en moet bezien worden in het licht van de contacten en afspraken die de andere deelnemers met elkaar maakten.[2]

Het feit dat de actor met de meeste bilaterale contacten een voorsprong wist op te bouwen in deze spelsimulatie wordt bevestigd door de analyse die vanuit het prisonersdilemma is verricht: deze actor wist immers beter in te schatten wanneer de andere actoren hun individuele opstelling in zouden ruilen voor een coöperatieve. Doorgaans werden afspraken om zich al dan niet coöperatief op te stellen namelijk buiten de formele vergaderingen om gemaakt. Dit is in lijn met onderzoek waaruit blijkt dat participanten sneller geneigd zijn tot coöperatief gedrag als ze elkaar informeel hebben leren kennen (Hu en Liu, 2003, p. 697).

De tweede factor die bepalend is voor het onderhandelingsresultaat heeft betrekking op de manier waarop geopereerd werd in de formele vergaderingen. Naarmate een actor zich minder negatief uitliet over de claims van andere actoren, nam de kans toe dat de steun voor zijn eigen claims gewaarborgd bleef[3]. De bilaterale contacten werden soms met collega-managers of collega-bestuurders aangegaan, maar een derde kritische succesfactor is de mate waarin een manager steun bij de eigen bestuurder wist te winnen ten aanzien van de claims (of vice versa). Zonder bestuurlijke steun (of steun bij de betreffende manager) kon in het management of het college weliswaar succesvol geopereerd worden, maar werd het resultaat vervolgens in de collegevergadering weer teniet gedaan (of kwam de claim nooit op de agenda).

Tijdens de vergaderingen werden daarnaast vormen van strategisch budgettair gedrag toegepast. Zo werd in vrijwel alle gevallen (93 procent) door de managers een budgettair hogere claim neergelegd dan volgens de instructie nodig

MAB03_binnen.indd 148 24/02/10 6:14 PM

was. Ook werden claims soms 'ter plekke' opgevoerd. De gedachte daarachter was dat bij het verzilveren van een dergelijke claim weer budget zou worden overgeheveld naar de oorspronkelijke claims. Ook werden dergelijke claims als wisselgeld gebruikt (vgl. Anderson, 2006). In acht procent van de spelsimulaties werd de "verborgen bal" methode met succes toegepast. Volgens deze methode wordt een politiek niet haalbare claim 'verpakt' in een uiterst haalbare claim. De 'salamitactiek', waarbij claims incidenteel werden voorgesteld, terwijl zij een structureel karakter kenden, is in veertien procent van de spelsimulaties met succes toegepast. Ook andere vormen van strategisch budgettair gedrag kwamen voor. Zo werd in zeventien procent succesvol een appèl gedaan op emoties of verantwoordelijkheidsgevoel (vgl. Anderson, 2006). Men begon dan bijvoorbeeld claims te dramatiseren, men barstte in tranen uit tijdens de verdediging van de claim of men koppelde de claims aan sociale misstanden die niets met de claim te maken hadden. Zeer succesvol was de verwijzing naar wet- of regelgeving. In 39 procent van de spelsimulaties heeft deze techniek tot groot voordeel geleid. Men betoogde dan dat de claim een wettelijke grondslag had en dat men dus geen keuze had, terwijl dit feitelijk niet juist was. Ook werden subjectieve vergelijkingen gepresenteerd. Daarbij werd de gemeente vergeleken met andere gemeenten die uiteraard meer geld uitgaven aan het betreffende onderwerp. De daadwerkelijke oorzaak voor dit andere uitgavenpatroon werd dan echter buiten beeld gelaten (vgl. Aardema, 2007, p. 37).

Een andere lijn van strategisch gedrag betreft niet zozeer de claims zelf als wel de besluitvormingsprocedure. Deze lijn werd in 49 procent van de spelsimulaties gebruikt. Zo wist men soms zeer succesvol de claims als laatste op de lijst te zetten. Naarmate de bezuinigingen vielen bij de claims die bovenaan stonden, nam de noodzaak tot bezuiniging steeds verder af. Ook werd soms doelbewust een clustering aangebracht, waarbij men eerst moest besluiten over het eerste cluster (het cluster van topprioriteit), vervolgens over het tweede cluster, etc. Deze tactiek was succesvol als een directie weinig claims had, maar ook weinig draagvlak voor deze claims. Het koppelen van claims aan elkaar was in sommige spelsimulaties eveneens succesvol. Door een dergelijke koppeling ontstond al snel een meerderheid in het management of het college voor het conglomeraat van claims.

5.3 Overige opmerkingen

Los van de rol die de actoren speelden, kunnen inductief een aantal andere constateringen worden gedaan. Zo is bij één van de spelsimulatievarianten de doorlooptijd gevarieerd. Deze liep van twee uur tot twee dagen. Het bleek dat de kwaliteit (de mate waarin structurele claims gedekt werden met structurele dekkingsmiddelen en incidentele claims met incidentele middelen) van het uiteindelijke resultaat niet afhankelijk is van de tijd die men krijgt voor het besluitvormingsproces. Wel kan gesteld worden dat naarmate men meer tijd had, men meer bilaterale contacten aanging en men vaker ging vergaderen. Verder speelden de inhoudelijke onderbouwingen geen rol in het onderhandelingsproces. Er bestond geen verband tussen de inhoudelijke onderbouwing van een bepaalde claim of wens en de toewijzing daarvan. Deze bevindingen stroken niet met vergelijkbaar onderzoek, dat juist uitwijst dat tijd en inhoudelijke onderbouwingen zeer bepalende factoren zijn (Burke, 2003).

Het feit dat de inhoud van de onderbouwing niet relevant is voor de uitkomst van de spelsimulatie, kan als volgt verklaard worden. Op de eerste plaats opereerden de managers en de bestuurders vanuit een bepaalde discipline of portefeuille. Men sprak dus geen gemeenschappelijke taal. Op de tweede plaats had het succesvolle non-interventiebeginsel tot gevolg dat men in het geheel niet meer geïnteresseerd was in elkaars claims. Steun voor deze claims werd gegeven, maar wezenlijke interesse was er niet. Op de derde plaats veronderstelt een inhoudelijke onderbouwing dat verschillende claims integraal kunnen worden afgewogen en dat volgens een gemeenschappelijke rationaliteit tot een keuze kan worden gekomen. Deze veronderstelling is echter niet houdbaar. Hoewel de lasten van claims inzichtelijk zijn te maken en te vergelijken zijn met elkaar, geldt dit niet voor de baten: de baten van claims kunnen in termen van welzijn of profijt niet objectief gekwantificeerd worden. Aangezien deze baten daardoor onvergelijkbaar zijn, kunnen de claims als geheel ook niet worden afgewogen. Dit maakt een bedrijfseconomische afweging tussen claims en alternatieven in de praktijk van het openbaar bestuur minder realistisch en dus ook minder relevant in de besluitvormingsprocedure.

Ook het feit dat de factor tijd niet relevant is voor de kwaliteit van het onderhandelingsresultaat kan worden verklaard. Ongeacht de achtergrond van de participanten, had elke participant een voldoende notie van de eisen die aan een sluitende begroting gesteld konden worden. De meeste participanten kwamen tijdens de spelsimulatie vrij snel tot het inzicht, dat bilateraal overleg van belang kon zijn voor de uitkomst van de spelsimulatie. De extra tijd werd dan ook niet besteed aan het vergaren van inhoudelijke kennis op het gebied van begroten, maar aan extra bilateraal overleg.

6. Conclusies en verdere discussie

Uit het onderzoek kunnen een aantal conclusies worden getrokken. Daarbij zal eerst ingegaan worden op de eerder geformuleerde verwachtingen.

MAB03_binnen.indd 149 24/02/10 6:14 PM

Op de eerste plaats wijst de spelsimulatie uit dat managers en bestuurders conform de verwachting in eerste instantie neigen naar een individuele opstelling. In tweede instantie gaan zij echter over tot coöperatief gedrag. De angst om geïsoleerd te raken kan een verklaring vormen voor dit fenomeen. Deze verklaring sluit aan bij de verwachting dat actoren geneigd zijn tot coöperatief handelen indien zij verwachten dat hun individuele doelstellingen hiermee gediend zijn. Het gevaar om als laatste over te blijven, verklaart dan ook uiteindelijk het gegeven dat de begroting in alle gevallen sluitend werd opgeleverd. Dit mechanisme 'forceert' als het ware coöperatief gedrag.
Aangezien de totstandkoming van een begroting de kenmerken kent van een prisonersdilemma, laat het proces op groepsniveau zich goed verklaren vanuit dit dilemma. Het dilemma verklaart evenwel niet dat sommige actoren op individueel niveau meer claims realiseren dan andere. Dit gegeven hangt samen met de mate waarin strategisch gedrag succesvol wordt toegepast.

Om individuele doelstellingen te realiseren, kunnen een aantal vormen van strategisch gedrag onderscheiden worden. Zo zijn informele, bilaterale afspraken van grote invloed op het uiteindelijke onderhandelingsresultaat. Naarmate men meer contacten en afspraken maakt dan de andere spelers, wordt men succesvoller in het besluitvormingstraject. Ook vormen van budgettair strategisch gedrag en strategische besluitvorming blijken zeer succesvol.

De inhoudelijke onderbouwing van claims blijkt geen relevante factor voor het uiteindelijke resultaat. Ook wordt de kwaliteit van de begroting niet bepaald door de tijd die men aan de totstandkoming ervan besteedt.

Het onderzoek levert het inzicht op dat de angst om geïsoleerd te raken een aanzet kan vormen om te opteren voor een coöperatieve opstelling. In die zin zou het een gemeente als geheel lonen, als zij een dergelijk 'isolatiegevaar' zou inbouwen in de begrotingsprocedure. De manier waarop strategisch gedrag kan worden aangewend voor de gemeente als geheel, vergt nader onderzoek. Te denken valt dan aan een spelsimulatie waarbij verschillende gemeenten betrokken zijn en waarbij actoren gemeentebrede doelstellingen moeten formuleren en realiseren. Hoewel de respondenten tot slot aangaven coöperatie te zien als manier om individuele doelstellingen te realiseren, blijft in dit onderzoek de vraag onbeantwoord waarom sommige participanten als eerste tot coöperatie overgingen. Het beantwoorden van deze laatste vraag kan in het licht van de bovenstaande bevindingen zeer waardevol zijn, maar zal vermoedelijk meer psychologisch onderzoek vergen. ■

Dr. R. J. Anderson is als lector Controlling verbonden aan de Hogeschool INHOLLAND.

Literatuur

■ Aardema, H. (2007), *Control voor leiders*, Den Haag: Elsevier Overheid.

■ Anderson, R.J. (2006), *Tussen schakelen en switchen*, Enschede: Gildeprint.

■ Arce M, D.G. en T. Sandler (2005), The dilemma of the prisoners' dilemmas, *KYKLOS*, vol. 58, no. 1, pp. 3-24.

■ Axelrod, R. (1997), *The complexity of cooperation*, Princeton: Princeton University Press.

■ Banerjee, A. (2005), A dynamic game-theoretic approach to the modified prisoner's dilemma, *Logic Journal of IGPL*, *vol.* 13, no. 5, pp. 493-502; zie: http://jigpal.oxfordjournals.org/cgi/reprint/13/5/493.pdf.

■ Blais, G., D.E. Blake en S. Dion (1991), The voting behavior of bureaucrats In: G. Blais en S. Dion (eds.), *The budget-maximizing bureaucrat: Appraisals and evidence*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp. 205-230.

■ Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld (2002), *Procesmanagement, Over procesmanagement en besluitvoring*, Schoonhoven: Academic Service.

■ Burke, B.F. (2006), Altruism, accountability and transparency: cooperative aspirations in contemporary state-level budgeting, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, vol. 18, no. 2, pp. 197-222.

■ Clotfelter, C.T. (1983), *Federal tax policy and charitable giving*, Chicago: University of Chicago Press.

■ Cooper, B. en C. Wallace (2004), Group selection and the evolution of altruism, *Oxford Economic Papers*, vol. 56, no. 2, pp. 307-330.

■ Davis, M. (1983), *Game theory: A non technical introduction*, New York: Basic Books.

■ Denhardt, J.V. en R.B. Denhardt (2003), *The new public service: Serving, not steering*, New York: Armonk.

■ Doel, J. van den, en B.C.J. van Velthoven (1990), *Democratie en welvaartstheorie*, Alphen aan den Rijn: Samsom.

■ Dror, Y. (1968), *Public policymaking reexamined*, San Francisco: Chandler.

■ Dunleavy, P. (1991), *Democracy, bureaucracy, and public choice: Economic explanations in political science*, Englewood Cliffs NJ: Prentice-Hall.

■ Geurts, J.L.A., R.D. Duke, R.D. en P.A.M. Vermeulen (2007), Policy gaming for strategy and cange, *Long Range Planning*, vol. 40, no. 6, pp. 535-558.

■ Hu, Y.A. en D.Y. Liu (2003), Altruism versus egoism in human behavior of mixed motives, *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 62, no. 4, pp. 677-705.

MAB03_binnen.indd 150 24/02/10 6:14 PM

■ Klaassen, H.L. (1995), *Besluitvorming in afhankelijkheid*, Delft: Eburon.
■ Klijn, E.H. en G.R. Teisman (1992), Besluiten in beleidsnetwerken: een theoretische beschouwing over het analyseren en verbeteren van beleidsprocessen in complexe beleidsstelsels, *Beleidswetenschap*, jg. 6, no. 1, pp. 32-51.
■ Niskanen, W.A. (1971), *Bureaucracy and representative government*, Chicago, 1971.
■ Parks, C.D. en S.S. Komorita (1998), Reciprocity research and its implications for the negotiation process, *International Negotiation*, vol. 3, no. 2, pp. 151-169.
■ Ryan, T. (2000), The role of simulation gaming in policy-making, *Systems Research and Behavioral Science*, vol. 17, no. 4, pp. 359-364.

Noten

1. Dit artikel betreft een bewerking van een onderzoeksverslag dat is gepresenteerd op het 13e congres van de International Research Society for Public Management in Kopenhagen, april 2009. De auteur dankt prof. dr. G.J. van Helden (RUG) en prof. dr. H. Aardema (Open Universiteit) voor hun waardevolle suggesties en opmerkingen ten aanzien van dit artikel.
2. Het aantal contacten is geoperationaliseerd naar rato van het aantal bilaterale afspraken dat werd gemaakt. Deze afspraken moesten betrekking hebben op de inkomsten- of uitgavenkant van de begroting.
3. De mate waarin een actor zich uitliet over voorkeuren van andere actoren, is tijdens de spelsimulatie bijgehouden door de simulatieleider.

MAB03_binnen.indd 151 24/02/10 6:14 PM