

# Begroten in de praktijk van het openbaar bestuur<sup>i</sup>

dr. R.J. Anderson C.F.M.<sup>ii</sup>

## *Samenvatting*

Dit artikel gaat over een onderzoek dat is uitgevoerd 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. Deze doelstellingen waren niet bekend bij de andere participanten (met uitzondering van de controller). De beschikbare middelen waren niet toereikend om alle doelstellingen te realiseren, zodat keuzen gemaakt moesten worden om de begroting te laten sluiten. De spelsimulatie wees uit dat managers en bestuurders in eerste instantie hun eigen doelstellingen lieten prevaleren boven het organisatiebrede belang. Pas als er een kans bestond geïsoleerd te raken en de budgetten te verliezen, bleek men bereid om individuele belangen ondergeschikt te maken aan het belang van de organisatie. Aangezien de rol die iemand kreeg niet bepalend bleek voor het individuele onderhandelingsresultaat, is achteraf geanalyseerd welke factoren dit resultaat nu wel beïnvloeden. Het onderzoek wees uit, 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 blijkt de inhoudelijke onderbouwing van doelstellingen niet relevant voor het uiteindelijke onderhandelingsresultaat. Ook de tijd die men voor de besluitvorming krijgt is niet bepalend voor de inhoud en de kwaliteit van de uiteindelijke begroting.

## *Inleiding*

De totstandkoming van een gemeentelijke begroting kan op veel verschillende manieren bestudeerd en geanalyseerd worden. Duidelijk is evenwel, dat bij het opstellen van een begroting niet alleen organisatiebrede doelstellingen een rol spelen, maar dat de participanten in het proces ook individuele voorkeuren kennen. De manier waarop tijdens het begrotingsproces organisatiebrede en individuele doelstellingen kunnen conflicteren en worden afgewogen tegen elkaar, heeft in de praktijk veel kenmerken van een prisonersdilemma (March en Olsen, 1995 en 1989). Het onderhavige onderzoek beoogt de totstandkoming van een fictieve begroting vanuit dit dilemma te analyseren. Het dilemma leent zich goed voor de analyse van spelsimulaties<sup>iii</sup>, waarbij een situatie uit de praktijk in zijn meeste essentiële kenmerken wordt nagebootst en waarbij de interactie tussen participanten object van onderzoek is (Hu en Liu, 2003).

### *De basisvariant*

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, pag. 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, pag. 552). De spelsimulatie had de kenmerken van een sociaal dilemma. Sprake was 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 lager zijn: de begroting zou dan niet sluiten en geen van de claims zou worden gehonoreerd (Parks en Komorita, 1998, pag. 152).

Een onderhandeling verschilt van een “puur” sociaal dilemma. In een sociaal dilemma staat immers de ontwikkeling van een lange termijn coöperatieve opstelling centraal, terwijl in een onderhandeling de overeenstemming centraal staat. Een sociaal dilemma komt in principe nooit tot een einde, terwijl een onderhandeling zo snel mogelijk moet worden afgerond. Het belangrijkste verschil ligt echter in de interactie: bij een onderhandeling wordt bewust interactie aangegaan, terwijl in een sociaal dilemma soms in het geheel geen interactie te zien is. Aan de andere kant kennen onderhandelingen en sociale dilemma's grote overeenkomsten. In beide gevallen is sprake van interdependentie tussen de actoren, zijn er verschillende belangen in het spel en wordt het beste resultaat gewaarborgd door een coöperatieve opstelling (Parks en Komorita, 1998, pag. 153).

De spelsimulatie is 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 12 (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.

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 is gebaseerd op een situatie uit de praktijk waarin een soortgelijke begroting sluitend moest worden gemaakt. Zo zijn dezelfde claims en doelstellingen aangehouden en zijn dezelfde rollen gebruikt. Gelijk als in de praktijk bestond er daarnaast in de spelsimulatie een verschil tussen individuele doelstellingen (eigen begrotingsclaims) en collectieve doelstellingen (het sluitend krijgen van de gehele begroting) en stond er een sanctie op het niet realiseren van de belangrijkste collectieve doelstelling: als de begroting niet zou sluiten, zou de gemeenteraad zelf ingrijpen (vgl. Kramer, 2006). Tot slot bestond er een spanning tussen de gewenste uitgaven enerzijds en de beschikbare middelen anderzijds.

De spelsimulatie kende 9 actoren, welke zitting namen in het management of het bestuur. Iedere actor kreeg eigen claims mee, die uiteindelijk gehonoreerd moesten worden door het bestuur (of in ieder geval een meerderheid daarvan). Daarnaast moest de begroting als geheel ook sluiten. Een meerderheid in het bestuur moest dus instemmen met zowel de uitgaven als de dekking daarvan. Als de begroting niet zou sluiten en de gemeenteraad zou ingrijpen, was de honorering van de claims hoogst onzeker.

Tijdens de spelsimulatie kreeg iedere speler een rol toegewezen. De negen rollen betroffen:

1. De burgemeester
2. De wethouder Welzijn
3. De wethouder Ruimtelijke Ontwikkeling (RO)
4. De wethouder Dagelijks Beheer en Financiën
5. De gemeentesecretaris
6. De concerncontroller
7. De directeur Welzijn
8. De directeur Ruimtelijke Ontwikkeling en Beheer
9. De directeur Middelen

De gemeentelijke inkomsten waren voor iedereen bekend en algemeen in te zetten. Ten opzichte van het huidige begrotingsjaar (dus additioneel ten opzichte van het huidige jaar) bestonden deze uit:

*Structureel:*

Algemene Uitkering	2 mln.
OZB	maximaal 2,1 mln. (30 euro per inwoner)
WMO	1 mln. (niet specifiek)
Rente	1,5 mln.

*Incidenteel:*

Grondopbrengst	5 mln.
Activeren kosten binnen grondbedrijf	3 mln.
Algemene Reserve	1 mln.

Daarnaast konden bezuinigingen op het ambtelijk apparaat worden doorgevoerd. Dit zou het volgende kunnen opleveren voor het komende begrotingsjaar:

Sector Middelen	1 mln. (structureel)
Sector Welzijn	1 mln. (structureel)
Sector Ruimtelijke Ontwikkeling en Beheer (ROB)	2 mln. (structureel)

De voorkeur om bepaalde inkomsten in te zetten, kon echter per rol verschillen en deze voorkeuren waren enkel bekend bij de betreffende actor. Zo was de wethouder Financiën en Dagelijks Beheer tegen het verhogen van de OZB, terwijl de controller tegen een structurele rente-inzet was. Ook wilde de controller de kosten binnen het grondbedrijf liever niet activeren. De gemeentesecretaris kreeg de instructie eventuele bezuinigingen te concentreren binnen één sector en niet binnen alle sectoren te bezuinigen. De directeuren

wilden liever niet binnen hun eigen sectoren bezuinigen. Het creëren van andere inkomsten was niet toegestaan.

Ook ten aanzien van de uitgaven kenden de meeste actoren voorkeuren, die structureel of incidenteel van aard konden zijn. 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. Samengevat bestonden de uitgavenclaims uit:

*Structureel*

Beheer Poppodium	8 ton (Welzijn)
WMO	2 mln. (Welzijn)
Deelname RO-Regio	1 mln. (RO)
Activeren Stadsplan	1 mln. (als alternatief voor 4 miljoen incident. RO)
Onderhoud Asfalt	2 mln. (Beheer)
Intensiveren Brandweer	1 mln. (Middelen, Burg)
Verbeteren Voorlichting	5 ton (Middelen, Burg)
Onderhoud Stadhuis	1 mln. (Middelen, Burg)

*Incidenteel*

Centrum Werk en Inkomen	2 ton (Welzijn)
Aanleg Poppodium	1 mln. (Welzijn)
Aanleg Kunstwerk	1 mln. (Welzijn)
Aanleg Stadsringweg	4 mln. (RO)
Uitvoering van het stadsplan	4 mln. (RO)
Eenmalige beheerimpuls	3 mln. (Beheer)
Verbeteren Huisstijl	2,5 ton (Middelen, Burg)
Verbouw Stadhuis	1,5 mln. (Middelen, Burg)

Evenals de inkomsten, waren alle bedragen voor de uitgavenclaims opgenomen ten opzichte van het huidige begrotingsjaar, dus additioneel ten opzichte van de huidige uitgaven op de diverse terreinen. De huidige begroting sloot in structurele zin.

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. Het besluitvormingsproces konden de spelers zelf inrichten, maar het omvatte altijd een managementteamvergadering, onder voorzitterschap van de gemeentesecretaris en een collegevergadering, onder voorzitterschap van de burgemeester. De gemeentesecretaris bepaalde wanneer en met wie het management bijeen kwam, de burgemeester vervulde dezelfde rol ten aanzien van het college. Tussentijds kon tijd worden vrijgemaakt voor bilateraal overleg.

Alle actoren kregen als collectieve doelstelling mee om de begroting te laten sluiten. Mocht dit niet lukken, dan zou de gemeenteraad het begrotingsproces overnemen en zou de besluitvorming en honorering van claims hoogst onzeker zijn. Om te worden vastgesteld, moest de begroting in ieder geval op een meerderheid in het college kunnen rekenen, waarbij de burgemeester een gewone stem had, maar de gemeentesecretaris ook. Drie van

de vijf aanwezigen moesten het voorstel dus onderschrijven. Tijdens de formele managementteam- en collegevergaderingen moesten ook de actoren aanwezig zijn die niet uitgenodigd waren, maar deze mochten niet participeren in de vergaderingen. Zo kreeg iedereen uit de vergaderingen dezelfde informatie. Tevens werd er door de spelsimulatieleider tijdens de formele vergaderingen genotuleerd. Ieder besluit ten aanzien van inkomsten of uitgaven werd daarbij op een centraal bord opgetekend, zodat iedereen dezelfde budgettaire stand van zaken kende en zodat besluiten expliciet werden genomen. De spelsimulatie duurde in de standaardvariant één dag. De bovenstaande opzet werd gebruikt voor de basisvariant. Daarnaast is gewerkt met een aantal varianten, waar later in dit artikel nog op wordt ingegaan.

In alle simulatievarianten waren de beschikbare middelen niet voldoende om aan alle uitgavenclaims tegemoet te komen. Zie tabel 1.

Tabel 1: Uitgavenclaims en beschikbare middelen

<b>Inkomsten</b>		<b>Uitgaven</b>	
Omschrijving	Bedrag en actor	Omschrijving	Bedrag en actor
<i>Structureel</i>		<i>Structureel</i>	
Algemene Uitkering	2 mln. (allen)	Beheer Poppodium	8 ton (Welzijn)
OZB	maximaal 2,1 mln. (30 euro per inwoner) (allen, behalve de wethouder Financiën)	WMO	2 mln. (Welzijn)
WMO	1 mln. (niet specifiek)  (allen)	Deelname RO-Regio	1 mln. (RO)
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	2 mln. (allen, behalve de directeur ROB)	Verbeteren Voorlichting	5 ton (Middelen, Burg)
		Onderhoud Stadhuis	1 mln. (Middelen, Burg)
<b>Totaal Structureel</b>	<b>tussen 3 mln. en 10,6 mln., afhankelijk van de mate van</b>	<b>Totaal</b>	<b>9,3 mln.</b>

	<b>overeenstemming.</b>		
<i>Incidenteel</i>		<i>Incidenteel</i>	
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)
<b>Totaal Incidenteel</b>	<b>tussen 6 mln. en 9 mln., afhankelijk van de mate van overeenstemming.</b>	<b>Totaal</b>	<b>10,95 mln.</b>

De bovenstaande opstelling maakt duidelijk, dat het realiseren van een sluitende begroting inhield, dat uitgavenclaims geschrapt of deels geschrapt moesten worden en dat inkomsten moesten worden ingezet waar niet altijd volledige overeenstemming over bestond. De uitkomstvariabele is dan ook tweeledig: het aantal uitgavenclaims en de omvang van de uitgavenclaims enerzijds en de manier van dekking anderzijds. Sommige actoren kenden voorkeuren ten aanzien van de dekking, anderen ten aanzien van de uitgavenclaims. Een enkele actor had een voorkeur ten aanzien van zowel inkomsten als uitgaven (de wethouder Financiën en Beheer). Een actor was succesvol als hij een zo groot mogelijk percentage van zijn voorkeuren gehonoreerd kreeg. Daarbij was het onderscheid tussen incidenteel en structureel niet van belang. Als de directeur RO bijvoorbeeld 4 mln. kreeg toegewezen voor de stadsringweg en 0,5 mln. voor de RO-regio, had hij uiteindelijk een score van  $4,5/5 = 90\%$  ( $4 + 0,5$  ten opzichte van de totale oorspronkelijke claim van  $4 + 1$ ). De opstelling maakt overigens ook duidelijk, dat het realiseren van een sluitende begroting zeer wel mogelijk is. De verschillen tussen de beschikbare middelen en de uitgavenclaims waren minder groot dan in de oorspronkelijke praktijksituatie.

Er moesten dus besluiten worden genomen die voor de betrokken actoren niet altijd gunstig zouden zijn. Op dit punt zijn er overeenkomsten met het eerder gememoreerde prisonersdilemma. Sprake was van individuele doelstellingen (budgettaire uitgavenclaims of voorkeuren ten aanzien van de inkomsten) en een collectieve doelstelling (het laten sluiten van de gehele begroting). Vanuit een participant geredeneerd loonde een individuele

opstelling, ongeacht de opstelling van de andere participanten. Als iedere participant zich echter individueel zou opstellen, zou het uiteindelijke resultaat minder optimaal zijn: de begroting zou in dat geval niet sluiten en de gemeenteraad zou zelf de besluitvorming ter hand nemen (vgl. Banerjee, 2005).

### *Hypothesen*

De spelsimulatie ging uit van een aantal basisveronderstellingen, terwijl daarnaast een viertal operationele hypothesen is geformuleerd. Zo werd in de basisvariant 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 eerst als zodanig verwoord door Niskanen (Niskanen, 1971). Nadien heeft de gedachte van budgetmaximalisatie veel bijval gekregen (vgl. Blake, 1991, 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 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 (Arce en Sandler, 2005, pag. 20). 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). Zodoende werd in dit onderzoek verondersteld, dat de actoren in deze spelsimulatie eerder zouden neigen naar een individuele dan naar een coöperatieve of altruïstische opstelling, gelet op het feit dat de spelsimulatie de kenmerken heeft van een prisonersdilemma, waarbij de actoren elkaar in slechts één ronde treffen. Vanuit deze gedachten konden de volgende twee hypothesen worden geformuleerd:

1. Actoren zullen hun individuele belang laten prevaleren boven het collectieve belang.
2. Aangezien de actoren elkaar maar één spelsimulatie-ronde tegenkomen, zullen zij zich laten leiden door individuele belangen.

Parks en Komorita 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, pag. 165). Aan de hand van deze stelling konden de volgende hypothesen worden geformuleerd:

3. Een altruïstische opstelling van één actor zal niet gevolgd worden door de andere actoren.
4. De begroting zal als gevolg hiervan niet in alle gevallen sluiten.

## 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 steeds weer andere “winnaars” en “verliezers” waren. Daarbij kan worden opgemerkt dat 88% 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 pogingen eigen budgetten te maximaliseren.

De resultaten zijn als volgt samen te vatten.

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

Hoewel sommige doelstellingen ten aanzien van claims kwantitatief kunnen worden weergegeven, is bij de bovenstaande weergave toch gekozen voor een meer kwalitatieve benadering. De actoren hadden immers ook een minder kwantitatieve doelstelling meegekregen: het laten sluiten van de gehele begroting. Deze collectieve doelstelling kan als “global” doelstelling beschouwd worden, terwijl de individuele doelstellingen als “local” betiteld kunnen worden (Banerjee, 2005).

De classificering van de individuele doelstellingen is gemaakt aan de hand van de mate waarin claims verzilverd werden tijdens de spelsimulatie. Als alle claims (en soms meer) verzilverd werden, kon de classificatie “doelstelling gerealiseerd” worden gegeven. 50% of

meer van het totale claimbedrag leverde de classificatie “doelstelling bijna gerealiseerd” op. Bij 50% of minder van het claimbedrag was de doelstelling “minder gerealiseerd” en bij 0% was de doelstelling niet gerealiseerd. Claims hadden zowel betrekking op de uitgaven- als op de inkomstenkant.

Uit de bovenstaande tabel valt op te maken, dat geen rol sterk bevoordeeld is. In de gehele reeks is iedere actor wel eens in staat gebleken zijn doelstellingen te realiseren 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: de uitkomst van een Chi-kwadraat toets geeft een waarde van  $1,1 \times 10^{-5}$  aan, hetgeen de onafhankelijkheid tussen de diverse rollen en de uitkomsten zeer waarschijnlijk maakt.

Als nu naar de correlaties tussen de verschillende actoren binnen dezelfde spelsimulatie wordt gekeken, kan het volgende beeld worden gegenereerd:

Tabel 3: Correlaties tussen actoren

	Burgemeester	Wethouder Welzijn	Wethouder RO	Wethouder Fin. & DB	
Burgemeester	1	0,02	0,06	-0,12	
Wethouder Welzijn	0,02	1	0,012	-0,006	
Wethouder RO	0,06	0,012	1	0,07	
Wethouder Fin. & DB	-0,12	-0,006	0,07	1	
Gemeentesecretaris	0,3	-0,12	-0,032	0,0066	
Concerncontroller	-0,2	0,08	0,044	0,2	
Dir. Welzijn	-0,33	0,098	-0,05	-0,03	
Dir. Middelen	0,015	-0,45	0,0022	0,08	
Dir. ROB	0,06	-0,06	-0,015	0,0012	
	Gemeentesecretaris	Concerncontroller	Dir. Welzijn	Dir. Middelen	Dir. ROB
Burgemeester	0,3	-0,2	-0,33	0,015	0,06
Wethouder Welzijn	-0,12	0,08	0,098	-0,45	-0,06
Wethouder RO	-0,032	0,044	-0,05	0,0022	-0,015
Wethouder Fin. & DB	0,0066	0,2	-0,03	0,08	0,0012
Gemeentesecretaris	1	0,06	0,08	-0,0032	-0,07
Concerncontroller	0,06	1	0,03	0,012	-0,008
Dir. Welzijn	0,08	0,03	1	0,08	0,03
Dir. Middelen	-0,0032	0,012	0,08	1	-0,012
Dir. ROB	-0,07	-0,008	0,03	-0,012	1

Bij het berekenen van de correlaties is dezelfde basis aangehouden als bij tabel 1 is gebruikt. Een correlatie van 1 is een perfect lineaire relatie tussen twee variabelen, terwijl -1 eveneens een perfect lineaire relatie is, maar dan in negatieve zin. Bij een correlatie van 0 kennen de variabelen geen lineair verband. Een correlatie van 0,25 of hoger in absolute termen kan wijzen op een verband tussen twee variabelen. De correlatietabel maakt duidelijk, dat er zeer weinig significante correlaties bestaan. Dit houdt in, dat de onderhandelingsresultaten van de ene actor geen directe invloed hebben op de resultaten van de andere actor.

## Analyse

### *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 werd opgevoerd, werden sommige claims verlaagd. Vanuit het bovenbeschreven dilemma overigens zeer logisch en rationeel.

Het prisonersdilemma kan in deze spelsimulatie eerst als volgt worden weergegeven, waarbij de wenselijkheid van de uitkomsten overigens niet is gekwantificeerd:

Tabel 4: Het prisonersdilemma bij 2 actoren

		Actor 1	
Actor 2		Coöperatief	Individueel
	Coöperatief	Begroting sluit, actoren 1 en 2 krijgen minder claims toegewezen.	Begroting sluit, actor 1 krijgt veel claims toegewezen. Actor 2 laat claims vallen.
	Individueel	Begroting sluit, actor 2 krijgt veel claims toegewezen. Actor 1 laat claims vallen.	Begroting sluit niet, gemeenteraad neemt proces over. Actoren 1 en 2 handhaven

			hun claims.
--	--	--	-------------

Het Nash evenwicht ligt in de bovenstaande situatie bij een dubbele individuele opstelling, aangezien voor een actor een individuele opstelling te prefereren is boven een coöperatieve, ongeacht wat de andere actor doet. In deze redenering ligt besloten, dat actoren eerder geneigd zijn hun claims te handhaven dan te laten vallen, ook al leidt dat tot een niet sluitende begroting. Inderdaad werd door de participanten de stelling betrokken dat bij het handhaven van de claims altijd nog een kans bestond dat de gemeenteraad iets van de claims zou overnemen. Als nu rekening wordt gehouden met het gegeven dat de spelsimulatie in groepsverband is gespeeld, doet zich het volgende voor:

Tabel 5: Het prisonersdilemma bij meerdere actoren

		Actor 1	
Andere actoren		Coöperatief	Individueel
	Coöperatief	Begroting sluit, actor 1 krijgt minder claims toegewezen.	Begroting sluit, actor 1 krijgt veel claims toegewezen.
	Individueel	Begroting sluit niet, actor 1 heeft lage claims. Gemeenteraad neemt proces over.	Begroting sluit niet, actor 1 heeft hoge claims. Gemeenteraad neemt proces over.

De spelsimulatie wees uit dat per vergadering sprake is van twee fasen. In de eerste fase prevaleren de individuele doelstellingen, in de tweede juist het collectief belang.

Voor een individuele actor loont het in eerste instantie zich individueel op te stellen. De spelsimulatie neigt in de eerste fase dan ook naar een individuele opstelling van de betrokken actoren. De uitkomst van deze eerste fase, een niet sluitende begroting, is echter voor alle partijen zeer onacceptabel. Dit leidt er in tweede instantie toe dat actoren zich coöperatief gaan opstellen in de tweede fase. Het uiteindelijke Nash evenwicht ligt dus meer op een dubbele coöperatieve opstelling: vanuit deze positie zal immers in tweede instantie geen actor meer actie ondernemen om de uitkomst nog te beïnvloeden (vgl. Banerjee, 2005).

Een verklaring voor dit gefaseerde gedrag ligt in het gegeven dat actoren de mogelijkheid hebben 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 een ander karakter (vgl. Arce en Sandler, 2005):

Tabel 6: Het prisonersdilemma bij 5 actoren

	Aantal individuele actoren anders dan i				
Actor i	0	1	2	3	4
individueel	-, Sluitend	+ , Sluitend	+, Niet sluitend	+, Niet sluitend	+, Niet sluitend
	Aantal coöperatieve actoren anders dan i				
coöperatief	-, Niet sluitend	+/-, Niet sluitend	+/-, Sluitend	+, Sluitend	+/-, Sluitend

De + of de – verwijst naar de mate waarin actor i zijn claims handhaaft. De vergaderingen zijn gemiddeld door 5 actoren bijgewoond. Stel dat actor i individueel handelt, terwijl zijn 4 tegenspelers dat ook doen, dan zullen de claims van i hoog blijven (+), maar zal de begroting niet sluiten. Dit blijft ongewijzigd zolang 3 van de 5 participanten individueel handelen (inclusief i). Een verandering treedt echter op als 3 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 (w.o. actor i) zich coöperatief opstelt. De claims zijn nog steeds niet al te hoog, maar de begroting sluit. Als nu 1 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 loont een individuele opstelling, maar niet als je als actor geïsoleerd raakt. Dit verklaart de overgang van de eerste naar de tweede fase. Hoe meer actoren zich coöperatief gaan opstellen, hoe meer actoren dit gedrag gaan 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 wijzen op een dergelijk proces van “positively-assortative matching” waarbij een coöperatieve opstelling gevolgd wordt door anderen (Cooper en Wallace, 2003, pag. 327). Specifiek voor coöperatief gedrag geldt dat: “public benefits of action facilitate cooperation, but public costs of action make cooperation more difficult” (ibid, pag. 20, vgl. Wilson en Sober, 1994). Als het sluiten van een begroting wordt beschouwd als public benefit, neigt de spelsimulatie volgens deze stelling naar coöperatie, hetgeen

inderdaad in deze spelsimulatie bevestigd wordt. Dit patroon wordt nog versterkt door het gegeven dat het handelen van de participanten tijdens de vergaderingen inzichtelijk is voor de anderen (vgl. Parks en Komorita, 1998, p. 161). Daarmee sluit dit patroon aan op de coalitiebenadering van coöperatief gedrag. In deze benadering kunnen actoren via een coalitie worden aangezet tot coöperatief gedrag (ibid, p. 164).

Van belang is overigens de constatering dat de overgang van de eerste naar de tweede fase in één en dezelfde onderhandelingsronde plaatsvond. De twee fasen deden zich dus zowel bij de vergadering van het managementteam als bij die van het college voor. De spelers van één ronde kwamen elkaar niet meer tegen in een volgende ronde. Hierin verschilt deze spelsimulatie wezenlijk van een prisoners superdilemma, waarbij één spelsimulatie meerdere keren met dezelfde actoren wordt gespeeld. De reciproke opstelling, waarbij de opstelling van de ene actor door de andere actor in de volgende ronde wordt overgenomen (de tit-for-tat strategie), kon dus niet als strategisch uitgangspunt dienen (vgl. Parks en Komorita, 1998). Toch kon in iedere ronde een tweede fase van coöperatief gedrag worden geconstateerd en hier wijken de bevindingen af van die van eerdere onderzoeken die vergelijkbaar zijn. Doorgaans zijn actoren immers minder geneigd om zich coöperatief op te stellen als ze het vermoeden hebben elkaar niet meer tegen te komen in een volgende vergadering (Hu en Liu, 2003). De angst om geïsoleerd te raken, kan een verklaring vormen voor de hoge mate van coöperatie. De overgang van de eerste naar de tweede fase werd altijd door de participanten zelf geïnitieerd. Dit gebeurde doorgaans buiten de formele vergaderingen om (zie verder in deze bijdrage).

Altruïstische motieven hebben bij de spelers in mindere mate een rol gespeeld. Onder altruïsme wordt in dit verband verstaan een "act by one person of providing goods and services to another person without any enforceable contract to receive maximal compensation for his or her act" (Kurz, 1977). 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 altruïsme een grote rol wordt toegekend (Burke, 2006).

De keuze tussen een individuele en een coöperatieve opstelling is te beschouwen als een continuüm. Gelijk een realistische onderhandeling, konden de actoren immers voor 100% vasthouden aan hun eigen claims, maar ook meer of minder water bij de wijn doen. Verder kenden niet alle actoren claims van gelijke omvang. In de analyse kan dit probleem ondervangen worden, door uit te gaan van het percentage van de totale claims dat wordt ingeleverd, waarbij gelijk wordt aangesloten op de classificatie van de resultaten (vgl. Parks en Komorita, 1998). De gedachte om eerder uit te gaan van percentages dan van absolute bedragen wordt bevestigd door de resultaten: actoren met hogere claims in absolute zin deden in de spelsimulatiere resultaten niet onder voor de andere actoren. Verder hadden actoren meerdere claims en konden dus per claim een verschillende opstelling kiezen. Dit leidt tot de constatering dat de coöperatieve opstellingen van de diverse actoren, maar ook van één actor niet zonder meer te vergelijken is. Omdat claims financieel waren vertaald en onderling uitwisselbaar waren, kan in de analyse echter van een one-issue onderhandeling worden uitgegaan.

## *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 actor-niveau 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 nadien 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<sup>1</sup>). Dit gedrag is welhaast inherent aan het openbaar bestuur: “Organizations, their clients, and their subunits pursue political tactics seeking renegotiation of policies and practices. Some parts of any administrative organization will have incentives for pursuing objectives that deviate from any policy that might be adopted” (March, 1988, p. 154).

Het bleek dat de “winnaars” in 89% van de gevallen de meeste bilaterale contacten en afspraken hadden gemaakt tussen de formele vergaderingen (vgl. van den Doel en van Velthoven, 1990, pag. 74, Anderson, 2006). 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 maken. Van belang is dus, dat meer contacten worden gelegd dan de andere spelers leggen (vgl. Kramer, 2005)<sup>iv</sup>. Deze constatering ligt in de lijn van wat wel de “social capital theory” wordt genoemd (Putnam, 2000). Social capital is een concept waarbij zowel individuele als collectieve doelstellingen worden vormgegeven “insofar as some of the benefit from an investment in social capital goes to bystanders, while some of the benefit rebounds to the immediate interest of the person making the investment” (Putnam, 2000). In dit gegeven ligt de overeenkomst met het begrotingsproces, waarbinnen eveneens individuele en collectieve doelstellingen een rol spelen en waarbij afspraken soms ten gunste komen van de initiator, maar soms ook van de betrokken actoren. Bij het maken van bilaterale afspraken hebben de actoren de gedachte, dat zij hun individuele doelstellingen beter in samenwerking met andere actoren kunnen realiseren dan geïsoleerd. Daarnaast werkt de idee dat via bilaterale afspraken de totale begroting sluitend kan worden gemaakt een verdere samenwerking in de hand (vgl. Kramer, 2006, McClintock en Liebrand, 1988). Hiertoe is wel vereist dat men enig vertrouwen in de afspraak heeft (vgl. Uzzi, 1997).

Het feit dat de actor met de meeste bilaterale contacten een voorsprong weet op te bouwen in deze spelsimulatie wordt bevestigd door de analyse die vanuit het prisonersdilemma is verricht: deze actor weet immers beter in te schatten wanneer de andere actoren hun

<sup>1</sup>

De Bruijn, Ten Heuvelhof en In ‘t Veld omschrijven strategisch gedrag als: actoren die hun gedrag en hun omgang met anderen in dienst stellen van de optimale behartiging van hun eigen belangen (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In ‘t Veld, 2002, p. 26).

individuele opstelling inruilen voor een coöperatieve. Doorgaans werden afspraken om zich al dan niet coöperatief op te stellen namelijk buiten de formele vergaderingen om gemaakt. Daarbij komt overigens het gegeven, dat participanten sneller geneigd zijn tot coöperatief gedrag als ze elkaar informeel hebben leren kennen (Hu en Liu, 2003, pag. 697).

Afspraken tussen actoren waren universeel afspraken die betrekking hadden op het steunen van elkaars doelstellingen en op de mate van coöperatie. Naarmate er meer afspraken met meerdere spelers werden gemaakt, werd het voor de betreffende actor uiteraard tijdens de vergaderingen moeilijker: de diverse afspraken kunnen immers op gespannen voet met elkaar staan. De tweede factor die bepalend is voor het onderhandelingsresultaat heeft dan ook betrekking op de manier waarop geopereerd wordt in de formele vergaderingen. Naarmate een actor zich minder negatief uitlaat over de claims van andere actoren, neemt de kans toe dat de steun voor zijn eigen claims gewaarborgd blijft<sup>v</sup>. De bilaterale contacten worden soms met collega-managers of collega-bestuurders aangegaan, maar een derde kritische succesfactor is de steun die als manager bij de eigen bestuurder gewonnen wordt 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 eveneens vormen van strategisch budgettair gedrag toegepast. Zo werd in vrijwel alle gevallen (93%) door de managers een budgettair hogere claim neergelegd dan volgens de instructie nodig was (Anthony en Young, 2004). 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. In 8% 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 14% van de spelsimulaties met succes toegepast. Ook andere vormen van tactisch gedrag kwamen voor. Zo werd in 17% succesvol een appel gedaan op emoties of verantwoordelijkheidsgevoel. Men begon dan bijvoorbeeld claims te dramatiseren, men barste 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% 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. Het feit dat daar goede gronden voor waren, werd dan doorgaans buiten beeld gelaten.

Een andere lijn van strategisch gedrag betreft niet zozeer de claims zelf als wel de besluitvormingsprocedure. Men wist 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 is succesvol als een directie weinig claims heeft, 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 bestuur voor het conglomeraat van claims (Anderson, 2006).

### *Overige opmerkingen*

Los van de rol die de actoren speelden, kunnen inductief een aantal andere constatering worden gemaakt. Zo is bij één van de spelsimulatievarianten de doorlooptijd gevarieerd. Deze liep van twee uur tot twee dagen. Het bleek dat de kwaliteit 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 heeft, men meer bilaterale contacten aangaat en men vaker gaat vergaderen. De kwaliteit van het resultaat wordt hierdoor echter niet beïnvloed. Verder spelen 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 noninterventie beginsel tot gevolg dat men in het geheel niet meer geïnteresseerd was in elkaars claims. Steun voor deze claims werd gegeven, interesse 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 nader worden verklaard. Ongeacht de achtergrond van de participanten, had elke participant een voldoende notie van de criteria 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.

## *Conclusies en verdere discussie*

De volgende hypothesen zijn vooraf voor dit onderzoek opgesteld:

1. Actoren zullen hun individuele belang laten prevaleren boven het collectieve belang.
2. Aangezien de actoren elkaar maar één spelsimulatie-ronde tegenkomen, zullen zij zich laten leiden door individuele belangen.
3. Een altruïstische opstelling van één actor zal niet gevolgd worden door de andere actoren.
4. De begroting zal als gevolg hiervan niet in alle gevallen sluiten.

Uit het onderzoek kunnen een aantal conclusies worden getrokken ten aanzien van deze hypothesen.

Op de eerste plaats wijst de spelsimulatie uit dat managers in eerste instantie hun eigen doelstellingen en belangen laten prevaleren boven het organisatiebrede belang. De spelsimulatie levert in die zin steun voor de eerste hypothese. De tweede hypothese wordt echter niet zonder meer bevestigd. Gebleken is dat de participanten in een overlegronde in eerste instantie neigen naar een individuele opstelling, maar dat men in tweede instantie overgaat tot coöperatief gedrag. De angst om geïsoleerd te raken kan een verklaring vormen voor dit fenomeen. Daarmee vervalt ook de derde hypothese. Juist een steeds groter wordende coalitie van participanten die zich coöperatief opstellen, kan een individuele actor ertoe bewegen zich ook coöperatief op te stellen. Het gevaar om als laatste over te blijven, verklaart dan ook uiteindelijk het gegeven dat de begroting in alle gevallen sluitend werd opgeleverd.

Aangezien de totstandkoming van een begroting de kenmerken kent van een prisoners dilemma, laat het proces op groepsniveau zich goed verklaren vanuit dit dilemma. Het dilemma verklaart evenwel niet het gegeven 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, die tijdens de spelsimulatie succesvol zijn toegepast. Zo zijn 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. De actor met de meeste bilaterale contacten weet immers het beste het handelen van anderen in te schatten en heeft dus ook de minste kans om geïsoleerd te raken in de spelsimulatie. De bilaterale tactiek werd per definitie buiten de formele vergaderingen toegepast.

In het verlengde hiervan zal men zich niet al te negatief over andere claims en doelstellingen moeten uitlaten. Tot slot zal men als manager altijd voldoende steun van bestuurders (of als bestuurder van managers) moeten zien te verkrijgen om een kans te maken claims en wensen te realiseren.

Tijdens de vergaderingen werden andere vormen van strategie gehanteerd met als doel de eigen budgetten te verzilveren en te maximaliseren. Zo werden hogere claims op tafel gelegd dan strikt noodzakelijk was of werden nieuwe claims als wisselgeld toegevoegd. Ook

werden minder haalbare claims gekoppeld aan zeer haalbare claims, werd op emoties ingespeeld, werden subjectieve vergelijkingen verricht en werd onterecht verwezen naar wettelijke voorschriften.

Naast deze vormen van inhoudelijke strategie, werd ook geprobeerd de besluitvormingsprocedure te beïnvloeden. Men probeerde dan de volgorde waarin de claims behandeld werden te veranderen of de claims te clusteren of te koppelen.

De inhoudelijke onderbouwing blijkt geen relevante factor voor het uiteindelijke resultaat. Managers en bestuurders hebben niet altijd dezelfde achtergrond en spreken niet altijd dezelfde taal. Vanuit het geconstateerde noninterventiebeginsel zijn zij minder geïnteresseerd in de claims en doelstellingen van anderen, zolang deze hun eigen doelstellingen niet negatief beïnvloeden. Het feit dat de baten van de diverse voornemens niet goed te vergelijken zijn, met als gevolg dat voornemens en doelstellingen niet tegen elkaar kunnen worden afgewogen, werkt deze non interesse verder in de hand.

Managers en bestuurders kennen over het algemeen de principes van begroten toereikend, ongeacht hun achtergrond. De participanten kregen tijdens de spelsimulatie snel het inzicht dat bilaterale afspraken van belang konden zijn voor de inhoudelijke uitkomst van de spelsimulatie. Extra tijd werd dan ook niet benut om meer inzicht in de principes van begroten te krijgen, maar om meer bilaterale contacten aan te gaan. Het gevolg is dan ook dat de kwaliteit van de uiteindelijke begroting in iedere spelsimulatievariant vrijwel hetzelfde was, ongeacht de tijd die men erin stak.

De totstandkoming van een begroting heeft in de praktijk veel kenmerken van een prisonersdilemma en laat zich dan ook vanuit dit dilemma goed verklaren. De analyse richt zich dan op het handelen van groepen. Het succesvol inzetten van strategisch gedrag kan vervolgens verklaren waarom sommige individuele actoren succesvoller zijn in de onderhandeling dan andere. 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 organisatie als geheel lonen, als zij een dergelijk 'isolatiegevaar' zou inbouwen in de begrotingsprocedure. De manier waarop strategisch gedrag kan worden aangewend voor de organisatie als geheel, vergt evenwel nader onderzoek. 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.

## Literatuur

Anderson, R.J., *Tussen Schakelen en Switchen*, Gildeprint, Enschede, 2006.

Anthony, R.N. en D.W. Young (2004), *Management control in non-profit organizations*, Boston: McGraw-Hill.

Arce, D.G.M., Sandler, T., The Dilemma of the Prisoners' Dilemma, *KYKLOS*, Vol. 58, No. 1, 2005.

Axelrod, R., *The complexity of cooperation*, Princeton, Princeton University Press, 1997.

Banderjee, A., A Dynamic Game-theoretic Approach to the Modified Prisoner's Dilemma, Paper, Oxford University Press, *The Author*, 2005.

Becker, G.S., A Theory of Social Interactions, *Journal of Political Economy*, no. 82, 1974.

Blais, G., Blake, D.E., Dion, S., The Voting Behavior of Bureaucrats, *In: the budget-maximizing bureaucrat: Appraisals and Evidence*, red. Blais en Dion, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1991.

Blake, D.E., Policy Attitudes and Political Ideology in the Public Sector, *In: the budget-maximizing bureaucrat: Appraisals and Evidence*, red. Blais en Dion, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1991.

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

Burke, B.F., Altruism, accountability and transparency: cooperative aspirations in contemporary state-level budgeting, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, no. 18, 2006.

Clotfelter, C.T., *Federal Tax Policy and Charitable Giving*, Chicago, University of Chicago Press, 1983.

Cooper, B., Wallace, C., Group selection and the evolution of altruism, *Oxford Economic Papers*, 56, 2004.

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

Denhardt, J.V., Denhardt, R.B., *The New Public Service: Serving, Not Steering*, Armonk, New York, 2003.

Doel, J. van den, Velthoven, B.C.J. van, *Democratie en Welvaartstheorie*, Samson, Alphen aan den Rijn, 1990.

- Dror, Y., *Public policymaking reexamined*, Chandler, San Francisco, 1968.
- Dunleavy, P., *Democracy, Bureaucracy, and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1991.
- Geurts, J.L.A., Duke, R.D., Vermeulen, P.A.M., Policy Gaming for Strategy and Change, *Long Range Planning*, no. 40, p. 535-558, 2007.
- Hardin, R., *Collective action*, John Hopkins University Press, Baltimore/London, 1982.
- Hu, Y.A., Liu, D.Y., Altruism versus Egoism in Human Behavior of Mixed Motives, *American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 62., no. 4, Oktober, 2003.
- Klaassen, H.L., *Besluitvorming in afhankelijkheid*, Eburon, Delft, 1995.
- Klijn, E.H., Teisman, G.R., Besluiten in beleidsnetwerken: een theoretische beschouwing over het analyseren en verbeteren van beleidsprocessen in complexe beleidsstelsels, *Beleidswetenschap*, no. 1, 1992.
- Kramer, R.M., Social Identity and Social Capital: the Collective Self at Work, *International Public Management Journal*, 2006, no. 9.
- Kurz, M., Altruism Equilibrium, Economic Progress in: *Private Values, and Public Policy: Essays in Honor of William Fellner*, red. Balassa en Nelson , Amsterdam, 1977.
- March, G.J., *Decisions and Organizations*, Basil Blackwell Ltd, Oxford, 1988.
- March, J.G., Olsen, J.P., *Democratic Governance*, New York, Free Press, 1995.
- March, J.G., Olsen, J.P., *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989.
- McClintock, C.G., Liebrand, W.B.G., Role of Interdependence Structure, Individual Value Orientation, and Another's Strategy in Social Decision Making, *Journal of Personality and Social Psychology*, 55, 1988.
- Parks, C.D., Komorita, S.S., Reciprocity Research and Its Implications for the Negotiation Process, *International Negotiation*, 3, 1998.
- Putnam, R.D., *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon & Schuster, 2000.
- Ryan, T., The Role of Simulation Gaming in Policy-Making, *Systems Research and Behavioral Science*, no. 17, 2000.
- Uzzi, B., Social structure and Competition in Interfirm Networks: The paradox of Embeddedness, *Administrative Sciences Quarterly*, no. 42, 1997.

Wilson, D.S., Sober, E., Reintroducing Group Selection to the Human Behavioral Sciences, *Behavioral and Brain Sciences*, 13: 585-608, 1994.

---

i 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.

ii De auteur is verbonden als lector Controlling aan de hogeschool INHolland en als docent aan NIVRA Nyenrode.

iii In een simulatie wordt een praktijksituatie nagebootst, terwijl de essentie van een spel gelegen is in het feit, dat spelers op elkaar kunnen reageren. Feitelijk heeft het bovenstaande onderzoek kenmerken van beide en wordt daarom betiteld als spelsimulatie. Het Angelsaksische begrip “gaming” ligt het dichtst tegen het begrip “spelsimulatie” aan.

iv 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.

v De mate waarin een actor zich uitliet over voorkeuren van andere actoren, is tijdens de spelsimulatie bijgehouden door de simulatieleider.