

Einde aan perverse prikkels in ambtelijke organisaties

Een hogere medewerkerstevredenheid, lager ziekteverzuim en minder klachten en bezwaren van burgers. Dankzij de introductie van een innovatief bedrijfsvoeringsmodel wist de gemeente Boxmeer deze opvallende resultaten te behalen, met zelfs minder ambtenaren op de koop toe. Hoe kreeg de gemeente dit voor elkaar?

Hoe breng je het individueel eigenbelang van een medewerker en het collectief belang van een organisatie op één lijn en zorg je voor een verantwoord evenwicht? Om dit te bereiken ging de gemeente Boxmeer aan de slag met het deels zelf ontworpen bedrijfsvoeringsmodel Basebox. “Wat we met Basebox eigenlijk doen, is dat we aan de hand van exacte wetenschap menselijk gedrag bepalen en voorspellen,” vertelt Harry van de Loo, sinds zeven jaar gemeentesecretaris van Boxmeer. “Het gekke is dat we allemaal wel een gevoel hebben bij menselijk gedrag in organisaties en dat we op basis daarvan trachten te anticiperen en te voorspellen wat mensen zullen gaan doen, maar dat dit nooit op een mathematische manier is onderzocht. Wat maakt bijvoorbeeld iemand tot een goede manager? Op zoek naar antwoorden kijken we traditioneel alleen naar het HR-vakgebied en naar methoden en technieken van de psychologie. Deze antwoorden vond ik echter niet afdoende, waarop ik nader onderzoek ben gaan doen om hier vervolgens op te promoveren. In de bestuurskundige literatuur ontdekte ik allerlei rapporten over problemen bij overheidsorganisaties, maar ook dat de overheid niet in staat is om zichzelf naar een wezenlijk beter plan te tillen. Zo blijkt uit een recente studie van de Universiteit Groningen dat alle fusies en herindelingen nergens hebben geleid tot efficiëntere organisaties. Studies van het SCP tonen aan dat er weliswaar minder gemeentes

zijn, maar dat de productiviteit van overheidsorganisaties terugloopt en het lijkt dat de groei van het aantal ambtenaren maar moeilijk te stuiten is.”

SPELTHEORIE

Toen Van de Loo bij zichzelf analyseerde waarom hij een goede en succesvolle overheidsmanager was, ontdekte hij dat hij zoals dat zo mooi heet ‘onbewust bekwaam’ was en dat er succesvolle mechanismen zijn die hij onbewust toepaste. Deze mechanismen blijken onderzocht en bekend te zijn binnen de zogenaamde ‘speltheorie’. Hij haalt het voorbeeld aan van het winkelwagentje. Klanten van een supermarkt kunnen voor niets een

**‘Technieken van de psychologie
vond ik niet afdoende’**

winkelwagentje gebruiken met als stilzwijgende collectieve afspraak dat ze deze na gebruik ook weer terugbrengen. Als ze het wagentje hebben uitgeladen dan kost het terugbrengen van dit winkelwagentje ze twee minuten tijd. ‘Ach, iemand anders neemt hem wel mee terug’, is vervolgens de gedachte en de col-

lectieve afspraak wordt dus zo gebroken. Nu bedenkt de winkelier dat de klant er een muntje van 50 eurocent in moet stoppen om het winkelwagentje mee te krijgen. Nu maakt de klant de afweging tussen twee minuten tijdverlies of 50 eurocent en kiest vervolgens voor het terugkrijgen van zijn muntje. De klant is hierbij helemaal niet geïnteresseerd in het belang van de winkelier of het collectief belang dat we niet overal in de wijk winkelwagentjes terug willen vinden, maar brengt het winkelwagentje terug vanuit zijn eigen belang. Dit noemen we een zogenaamd Nash-evenwicht.

In een Nash-evenwicht in de speltheorie heeft geen van de spelers in een spel er voordeel bij om zijn of haar strategie eenzijdig te wijzigen. Als een speler een strategie heeft gekozen en geen enkele speler kan profiteren door zijn strategie te veranderen – terwijl de andere spelers dat ook niet doen – dan vormen de huidige strategieën van alle spelers samen een Nash-evenwicht. Het Nash-evenwicht komt voort uit de opbrengsten die mensen hebben bij het spelen van een spel. In dit geval betekent 50 cent terugkrijgen dat iedereen het winkelwagentje terugbrengt. De strategie is dus het wagentje terugbrengen.

Mensen zullen dus altijd collectieve belangen/afspraken in relatie tot het eigen belang tegen elkaar afwegen. “Dat zie je ook bij ambtelijke organisaties. Mensen beloven elkaar van alles, maar doen het vervolgens niet. Uit onderzoek van Anderson bleek zelfs dat bij onderhandelingen over een gemeentebegroting 93 procent van de overheidsmanagers jukt en gaan voor het eigen belang in plaats van het collectief belang. Als het alleen om vertrouwen gaat, biedt dit dus geen stevige basis voor een effectieve en vruchtbare samenwerking. Zo blijkt helaas maar al te vaak dat het adagium ‘afspraak is afspraak’ niet opgaat en krijgen mensen in samenwerkingsrelaties regelmatig te maken met een vertrouwensdilemma.”

NASH-EVENWICHT VERANDEREN

Omdat deze mechanismen uit de speltheorie zich altijd voordoen wanneer mensen in organisaties samenwerken, is het mogelijk om op basis daarvan gedrag te voorspellen, aldus Van de Loo. “Let wel: dat mensen bij onderhandelingen dus in 93 procent van de gevallen jukken en gaan voor het eigenbelang is dus kennelijk een gegeven. Om dit menselijk jok-gedrag vanuit de filosofie en ethiek te verklaren, heeft de gemeentesecretaris gekeken naar wat filosofen door de eeuwen heen hierover hebben gezegd (zie kader ‘tit for tat-strategie’).

Collectief gedrag kan volgens Van de Loo alleen worden gerealiseerd als het collectief belang en het eigen belang in één lijn worden gezet. Oftewel: als medewerkers vanuit het eigenbelang beseffen dat het zich houden aan collectieve afspraken en waarden hen meer oplevert dan wanneer ze individueel gedrag blijven vertonen. Net als met het muntje in het winkelwagentje gaat het in Basebox om het zoeken naar- en plegen van dit soort interventies. Een organisatie moet om dat te realiseren, de spelregels (en dus het Nash-evenwicht) veranderen. “Het individu

met kennis van het nieuwe systeem maakt vervolgens andere keuzes omdat hij anticipeert op wat op dat moment bij hem/haar bekend is. Iemand die weet dat hij zonder een functioneringsgesprek geen eindejaarsuitkering krijgt, is boos op zichzelf en niet op de organisatie wanneer dat niet plaatsvindt.”

Het vier-ogenprincipe komt van de accountants, die stellen dat het twee verschillende mensen moeten zijn, die betalen en bestellen. Dit principe wordt volgens Van de Loo in Basebox bijvoorbeeld toegepast op overleg: “Een ambtenaar neemt daaraan alleen deel, wanneer zijn leidinggevende en hij het eens zijn over het nut ervan. Het aantal overleggen is door invoering van dit principe dan ook fors teruggelopen: we hebben nu jaarlijks nog een 100-tal in plaats van 650 structurele overleggen met externen.”

ASPECTSYSTEMEN EN GENERIEKE FUNCTIEPROFIELEN

Door een systeem te bouwen rond het bewaken van collectieve afspraken beïnvloed je het individueel gedrag, legt Van de Loo uit. “Zo hebben we voor iedere functie op elk verantwoordelijkheidsniveau beschreven wat het vereiste werk- en denkniveau is, wat het product is dat de medewerker dient te realiseren, welke gegevens verwerkt moeten worden, bij welke projecten en welke processen iemand betrokken is, welke applicaties moeten worden gebruikt, aan welke overlegsituaties mag worden deelgenomen en *last but not least* hoeveel geld/budget er beheerd moet worden en beschikbaar is. Dit noemen wij aspectsystemen; ook wel prestatie-indicatoren genoemd. De uitvoering en beschrijving van het werk en de bijbehorende werkprocessen verloopt in Boxmeer altijd via deze zeven aspectsystemen: zowel op organisatie-/afdelingsniveau maar ook op individueel niveau. Maar ook met welke wet- en regelgeving iemand in die functie te maken krijgt. Want een overheidsorganisatie bestaat per definitie bij gratie van de wet. Door op deze manier de verantwoordelijkheden te specificeren voorkom je dat een individueel probleem een collectief probleem wordt. Bovendien zorgt het eerder genoemde vier-ogenprincipe ervoor dat iedereen binnen de lijntjes blijft.” In dit systeem is een ambtenaar volledig aanspreekbaar op zijn verantwoordelijkheden (takenpakket, afspraken en kennis van wet- en regelgeving). Bovendien moet hij ook ervoor zorgen dat verordeningen die voortkomen uit wet- en regelgeving up-to-date blijven. Dit alles is uitgewerkt in het model op pagina 34.

ANTICIPEREN

Volgens Adriaan Brouwer, hoofd afdeling P&O, is dit in eigen beheer ontwikkelde generieke functiesysteem, gebaseerd op speltheoretische en systeemtheoretische principes met maximaal twintig functieomschrijvingen, toepasbaar op elke overheidsorganisatie. Kijkend naar het nieuwe functiebeschrijvingen en -waarderingssysteem van de VNG (HR21) zien we dat er al weer meer dan 100 generieke functies zijn, waarbij per gemeente er

System	Sub-sub-systeem	aspect-systeem functie-systeem	producten	processen	gegevens	applicaties	overleggen	projecten	budgetten
Subsysteem a (Afdeling A)	Functie A	Wet 1							
	Functie B	Wet 2							
	Functie C	Wet 3							
Subsysteem b (Afdeling P&O)	Functie A	Arbowet	Ri&E, MTO, Arbozorg, etc.	Protocol ziekteverzuim, etc.	Poortwachter-dossier	PIMS	SMT, bedrijfsarts, etc.	MTO opzetten en uitvoeren	€ 41.100 € 17.000 € 14.000
	Functie B	Wet op de ondernemingsraden							
	Functie	Wet 5							
Subsysteem c	Functie	Wet 6							
	Functie	Wet 7							
Subsysteem d	Functie	Wet 8							
	Functie	Wet 9							
	Functie	Wet 10							

Copyright H.P.M. van de Loo.

ook nog de mogelijkheid is om eigen functies aan het systeem toe te voegen. Ook hier spelen principes vanuit de speltheorie een belangrijke rol: vanuit het collectief belang wil de overheid naar een systeem met zo min mogelijk verschillende functies; het individueel belang zegt echter 'als ik bezwaar maak, dan krijg ik er misschien wel een schaal bij'. En dus loont bezwaar maken tegen je indeling en worden om iedereen tevreden te houden er weer nieuwe functies gecreëerd. Van de Loo ziet het niet als een probleem dat mensen in zo'n systeem alleen doen waar ze voor verantwoordelijk zijn. "Integendeel. Het komt nu te vaak voor dat mensen zaken doen waar ze niet verantwoordelijk voor zijn. Dit leidt bijvoorbeeld tot allerlei extra overleggen en e-mailverkeer wat vaak geen enkele toegevoegde waarde heeft. En ondertussen zijn we maar druk, druk, druk!"

In het nieuwe systeem gaan mensen anticiperen op de nieuwe spelregels. Van de Loo tekent een kwadrant met aan de ene kant de keuze tussen collectief en individueel gedrag en aan de andere kant de keuze tussen interventiegedrag en non-interventiegedrag. "Een ambtenaar die zich houdt aan de collectieve afspraken en dit ook actief uitdraagt – interventiegedrag vertoont – aan collega's is een topambtenaar. Een ambtenaar die zich houdt aan de collectieve afspraken maar dit niet actief uitdraagt – non interventie – is weliswaar een grijze muis, maar nog steeds een goede ambtenaar. Een ambtenaar die vooral individueel gedrag vertoont en geen collectief gedrag, is niet gericht op samenwerken. Hoewel hij dit niet actief uitdraagt, functioneert hij niet goed en zal dit gedrag moeten worden gecorrigeerd. En van een ambtenaar die vooral individueel gedrag vertoont en dit ook luidkeels uitdraagt naar zijn omgeving, daar moet je zo snel mogelijk vanaf."

GENERIEK FUNCTIESYSTEEM

Bij verschillende soorten gedrag c.q. strategie van ambtenaren hoort ook verschillend gedrag c.q. strategie van de organisatie, legt Van de Loo uit. "Als iemand een bepaald onderdeel niet beheerst – hij wil wel maar kan nog niet – kiest de organisatie voor opleiden; als iemand daarentegen niet wil, geeft de organisatie hem een reprimande of een sanctie. Het kan ook dat iemand structureel iets niet kan; dan moet je iemand een andere loopbaan aanbieden want dan blijkt hij niet op zijn plek te zitten. En iemand die structureel niet wil, die moet je ontslaan."

'Duidelijkheid geeft rust'

In dit systeem, waarbij op voorhand duidelijk is wat je als medewerker van de organisatie kunt verwachten, werk je niet met feedbacksystemen zoals de Plan-Do-Check-Act-methode van Demming, maar anticipeer je vooruit op wat zeker komen gaat, legt Van de Loo uit. "Daar zijn meetbare prestaties voor nodig, waarbij mensen ook de consequenties kennen en dus alleen zichzelf erop kunnen aanspreken." De invoering van het systeem heeft in Boxmeer geleid tot een hoge medewerkerstevredenheid en arbeidsmotivatie (7,8) en een werkgerelateerd ziekteverzuim dat vrijwel nihil is. "Mensen zijn blij om hier te werken. Omdat duidelijkheid rust geeft. Je ziet dat er vanwege dit systeem ook niet meer gejokt wordt en dat ook de 'oorlogen' van Hobbes verdwijnen." Het hele functiebeschrijvingssysteem en het bijbehorende bedrijfsvoeringssysteem is volgens Brouwer in Boxmeer met instemming van de medezeggenschap in 2011 ingevoerd. "De invoering

van het nieuwe generieke functiesysteem en bijbehorende inpassingen heeft in totaal tot slechts drie formele bezwaren geleid die in alle gevallen door een externe bezwarencommissie ongegrond zijn verklaard. Dit betekent dat het generieke functiesysteem daarmee ook juridisch getoetst is en in orde is bevonden." Ambtenaren hadden volgens Van de Loo geen problemen met de omschakeling. "Dat komt door de transparantie en het feit dat mensen daardoor vooraf weten wat er komt: een *feedforward*-model dat rekening houdt met wat komt in plaats van een *feedback*-model dat afrekenet zoals voorheen."

Om dit te bereiken moest ook het systeem van functioneringsgesprekken en beoordelen grondig op de schop aldus Brouwer. "Inmiddels is op basis van het voorgaande het nieuwe systeem van P-gesprekken zoals dit in Boxmeer wordt genoemd eveneens met succes geïmplementeerd. Bovendien wordt met het systeem binnen de gemeente Boxmeer een Nash-evenwicht bereikt, waarbij ieders individueel belang in lijn is gebracht met het collectief belang en zodoende een ieder met plezier doet wat van hem of haar gevraagd wordt." Transparante informatie speelt daarbij zoals eerder gezegd een belangrijke rol. Van de Loo: "Omdat verantwoordelijkheden duidelijk zijn en individueel herleidbaar, is het niet meer in het belang van een wethouder of ambtenaar om te liegen. Want het komt altijd uit. Zijn eigenbelang is dus geworden om eerlijk te zijn."

HR-INSTRUMENTEN

Van de Loo gruwelt van ambtelijke organisaties, die 'kantelen' of 'zwaluwstarten' om processen bij elkaar te laten komen en op de hei gaan zitten om elkaar recht in de ogen te kunnen kijken en uit te spreken dat we toch vooral elkaar moeten vertrouwen. En waarbij organisaties dat willen bereiken door aan de slag te gaan met door HR bedachte instrumenten als bijvoorbeeld competentie management, waarvan op geen enkele wijze wetenschappelijk is aangetoond dat het werkt. "Kennelijk is HRM daarbij van het padje geraakt. Een ambtenaar heeft geen beeld bij zulke begrippen. Die kijkt concreet naar zijn workload en vraagt zich af hoe het zit met zijn post en zijn e-mails, hoe hij zich ziek moet melden, hoe het zit met zijn eindejaarsuitkering, et cetera en vervolgens moppert hij op zijn collega's omdat ze zich weer niet aan de afspraken hebben gehouden."

Het nieuwe systeem, waarbij informatie inzichtelijk en transparant is gemaakt en waarbij mensen in vaste kleine teams werken, heeft ook voor de individuele ambtenaar voordelen. Er is rust en regelmaat in de organisatie en hij kan 'SMART' – verwijzend naar zijn workload – zijn leidinggevende probleemloos aantonen wanneer hij het te druk heeft.

Toch is Van de Loo nog niet overstelpt met telefoontjes van andere gemeenten om ook te gaan werken met Basebox. Hij legt uit waarom: "Het individueel belang van ambtenaren is in de eerste plaats behoud van werkgelegenheid. Het collectieve belang is een efficiënte organisatie, hetgeen veelal banenverlies impliceert. Het conflict tussen individueel en collectief belang

ligt hier duidelijk op tafel. Dit conflict wordt gemaskeerd door onduidelijkheid en georganiseerde wanorde te creëren. Ambtenaren creëren maar al te vaak hun eigen werk. Het is niet in het belang van de ambtenaar om effectiever en efficiënter te gaan werken, omdat dit dus mogelijk banen kan kosten."

PERVERSE PRIKKEL

Volgens Brouwer bevestigen de huidige HR-beloningssystemen daarbij een perverse prikkel: "Je krijgt meer salaris als je hiërarchisch hoger geplaatst bent, met meer mensen en meer budget."

'Zo voorkom je dat een individueel probleem een collectief probleem wordt'

Geen enkel functiewaarderingssysteem beloont minder verantwoordelijkheden, minder mensen en lagere budgetten. Vandaar ook de vele fusies en herindelingen; kijk bijvoorbeeld maar naar wat er in de woningcoöperatiesector en de zorginstellingen is gebeurd met de topsalarissen van directieleden."

Terwijl het systeem voor overheidsorganisaties veel zou kunnen opleveren, aldus Van de Loo: "We besparen omdat we met minder mensen het werk kunnen doen, we hebben een hogere medewerkerstevredenheid en een lager ziekteverzuim en we krijgen minder klachten en bezwaren. Ook de externe inhuur is fors lager dan het landelijk gemiddelde."

Boxmeer heeft dankzij Basebox per 2013 6,3 ambtenaren per 1.000 inwoners (thans zijn dit er 5,9), terwijl het landelijk gemiddelde voor een gemeente van deze grootteklasse 6,8 is. In totaal werken er 214 ambtenaren (182 fte). De afdeling P&O bestaat uit zes medewerkers die zowel de gemeente Boxmeer als Sint Anthonis bedienen. Daarnaast besteedt de gemeente Boxmeer slechts 2 procent van haar loonsom aan flexibele inhuur, terwijl de norm rond de 8 procent ligt (bron: Personeelsmonitor A&O-fonds 2013). Van de Loo: "De grote winnaars zijn in dit systeem zowel de ambtenaren, maar zeker ook de politiek en de burgers: doordat er dankzij transparantie over verantwoordelijkheden minder geld aan de ambtelijke organisatie hoeft te worden besteed, kan het geld gebruikt worden om voorzieningen in stand te houden, belastingen te verlagen of om grote Haagse opgaves zoals de decentralisaties probleemloos op te vangen."

Ga naar www.hrpraktijk.nl, topic Strategisch HR, voor het complete artikel, inclusief uitleg tit for tat-strategie.

