

VAN TEKENTAFEL NAAR BESTUURLIJKE IMPLEMENTATIE

GAMEN MET BESTUURDERS IN DE RECHTSPRAAK EN HET OPENBAAR MINISTERIE

In deze bijdrage laten we zien dat gaming een effectieve methode is om een socio-technisch systeemontwerp, zoals een nieuw informatiesysteem, financieringsstelsel of besturingsmodel integraal uit te proberen en te testen voorafgaand aan de vaststelling of invoering ervan. We bespreken twee cases waarin gaming op deze wijze is gebruikt: de validatie en implementatie van het Baten en Lasten Stelsel (BLS) in de Rechtspraak op 1 januari 2005 en een nieuw intern besturingsmodel binnen het Openbaar Ministerie (OM) op 1 januari 2007. De centrale vraag is of en op welke wijze gaming heeft bijgedragen aan de validatie en implementatie van deze genoemde systemen. Daarnaast laten we zien hoe we door middel van evaluatie verschillende soorten beleidsrelevante inzichten uit een spelsimulatie kunnen verkrijgen.

Inleiding

De (waarschijnlijk) meest bekende en gehanteerde toepassing van gaming in het openbaar bestuur is het gebruik ervan voor opleiding, training, 'management development' en organisatieverandering. Twee van de vier bijdragen in het themanummer uit 1995 hebben

**Ellen van Bueren, Igor Mayer,
Casper Hartevelde en Richard Scalzo**

Dr Ellen van Bueren is universitair docent bij de faculteit Techniek, Bestuur & Management aan de TU Delft.

Dr Igor Mayer is universitair hoofddocent bij de faculteit Techniek, Bestuur & Management aan de TU Delft.

Ir Casper Hartevelde is namens kennisinstituut Deltares promovendus bij de faculteit Techniek, Bestuur & Management aan de TU Delft.

Drs Richard Scalzo is deelraadwethouder in Rotterdam.

betrekking op dit thema: 'Simulatie voor beleids- en organisatieontwikkeling' (Van der Meer en Geurts, 1995) en 'Spelsimulatie voor een lerende overheid' (De Caluwé, 1995). Bestuurskundige fundamenteën vinden de genoemde auteurs in theorieën over beleids- en organisatienetwerken

en netwerkmanagement. De kerngedachte is dat beleids- en organisatieontwikkeling tot stand komt via interacties tussen interdependente actoren die verschillende, soms conflicterende beelden hebben van de werkelijkheid (zie ook Van der Meer, 1983).

Vernieuwing: validatie en implementatie

De vernieuwing op het gebied van gaming in het openbaar bestuur sinds 1995 ligt naar onze mening niet primair in de sterke toename en acceptatie van het gebruik van gaming als methode voor opleiden, leren of organisatieverandering. De werkhypothese is dat ga-

Gaming scheelt in kosten en doorlooptijd

ming een effectieve methode is om een socio-technisch systeem integraal uit te proberen en te testen voorafgaand aan de vaststelling of invoering ervan. Vanwege de toenemende complexiteit en vervlechting van (beleids-, organisatie-, technische en aspect)systemen neemt het belang daarvan sterk toe.

'Integraal' betekent ten eerste dat alle relevante aspecten van het systeem, zoals de (nieuwe) regels, procedures, technologie, structuren, bevoegdheden, data en financiële stromen in hun onderlinge samenhang worden gesimuleerd. Het simuleren van die elementen van het systeem kan verrassende, 'emergente' uitkomsten geven. Maar 'integraal' betekent ook dat ook de sociale en politieke complexiteit van het nieuwe systeem zo goed mogelijk wordt nagebootst. Dit gebeurt vooral door de spelsimulatie te spelen met

de 'echte' actoren in hun 'echte' rollen (van bijvoorbeeld bestuurders en uitvoerders). Het samenspel tussen deze actoren-spelers bepaalt namelijk of en hoe het te implementeren (nieuwe) systeem gaat werken. Ook dit samenspel tussen actoren en vooral de wisselwerking tussen de actoren en technologie kan verrassende uitkomsten geven.

Via gaming kunnen de actoren het (nieuwe) systeem leren kennen en valideren en tegelijkertijd reflecteren op hun eigen rol en samenspel in dat systeem. Op deze wijze kan een game voor de ontwerpers ervan een belangrijke praktijktoets zijn: een validatie met deskundigen en belanghebbenden voordat het systeem daadwerkelijk wordt ingevoerd en die tegelijkertijd ook bijdraagt aan de succesvolle implementatie van het systeem. Dat kan aanzienlijk schelen in de kosten van pilots, de doorlooptijd van implementatietrajecten en het tijdig signaleren van systeemfalen. Zo'n 'tekentafelontwerp' kan een (informatie)technisch systeem zijn, maar ook nieuwe wet- en regelgeving, een beleidsplan, een organisatie-model of een nieuw financierings- of besturingsmodel.

Implementatie en validatie van een ontwerp

Gaming is in de afgelopen decennia diverse malen gebruikt als methode voor de ex ante evaluatie van beleid of wetgeving, bijvoorbeeld voor de evaluatie van sectorraden (Bolk en Wilhelms, 1983), de gevolgen van (nieuwe) mestwetgeving (Mastik, Scalzo, Termeer en In 't Veld, 1995), de gevolgen van de liberalisering van de energiemarkt (Kuit, 2002) en de mogelijke effecten van twee alternatieve registratiesystemen voor schapen en geiten (Berkvens, Quanjel, Lokhorst en De Ries, 2007).

Er zijn echter belangrijke verschillen tussen het gebruik van gaming voor ex ante evaluatie of toekomstverkenning en het gebruik van gaming voor de validatie en implementatie van socio-technische systemen. In de eerstgenoemde situatie heeft het spel een onderzoekende, beleidsanalytische functie en zijn besluitvorming en game 'losjes gekoppeld' ('loosely coupled'). In de tweede situatie zijn de vrijheidsgraden om het beleid vorm te geven aanzienlijk ingeperkt en werkt men gericht toe naar de implementatie of uitvoering. Dat wil niet zeggen dat het plan in de implementatiefase niet alsnog kan veranderen of op barrières kan stuiten. Maar de centrale veronderstelling is dat het ontwerp 'op papier', zoals bepaald in beleidsdocumenten, datasystemen, proces- en organisatieschema's nog onvoldoende zicht geeft op de uitwerking ervan in de praktijk, waarbij rekening moet worden gehouden met (neven)effecten op termijn of strategisch gedrag. Gaming biedt de mogelijkheid het ontwerp uit te proberen in de vroege fase van een implementatieproces.

Cases

Om het gebruik van gaming voor validatie en implementatie te verduidelijken, beschrijven we de achtergronden, opzet, ervaringen en resultaten met gaming voor de introductie van een nieuw financierings- c.q. besturingsmodel: het Baten en Lasten Stelsel (BLS) in de Rechtspraak ingevoerd op 1 januari 2005 en een nieuwe intern besturingsmodel gebaseerd op prestatieafspraken binnen het Openbaar Ministerie (OM), ingevoerd in 2007. Beide cases zijn uitgebreid geëvalueerd. We beperken ons tot een weergave van de belangrijkste resultaten en bespreken die vooral als illustratie. Tabel 1 geeft een overzicht van de twee spelsimulaties

Casus 1: de introductie van het Baten en Lasten Stelsel in de rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

Op 1 januari 2002 is de Wet op de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) in werking getreden die de relatie tussen het ministerie van Justitie en de gerechten ingrijpend heeft veranderd. De Rvdr is intermediair tussen de ministers van Justitie en Financiën en de gerechten.

Gaming kan systeemfalen tijdig signaleren

Een van de eerste taken van de Rvdr was de overgang van een geïntegreerd Kasverplichtingenstelsel naar een Baten en Lasten stelsel (BLS) ofwel de overgang van input- naar outputfinanciering. Het BLS is op 1 januari 2005 in de gehele Rechtspraak (de gerechten en de Rvdr) ingevoerd (Middelbos, 2004; Raad voor de rechtspraak, 2004).

De introductie van het BLS was een ingrijpende stelselherziening met aanzienlijke gevolgen voor de wijze waarop de gerechten worden gestuurd en gemanaged. Bovendien moest de implementatie van het BLS in de gerechten met zorgvuldigheid worden aangepakt om de indruk te voorkomen dat de stelselherziening via de achterdeur zou leiden tot politieke invloed op een onafhankelijke staatsrechtelijke institutie.

De werking van het BLS

De financiering van de gerechten is met de introductie van het BLS wezenlijk veranderd. Daar waar in het kasverplichtingenstelsel sprake was van 'budgetfinanciering' (input) vindt nu 'prestatie-

Tabel 1 Overzicht van de twee spelsimulaties

Game	Baten en Lasten Spelsimulatie (2004-2005)	OM Interfaces (2006)
Probleemeigenaar	Raad voor de Rechtspraak (projectbureau BLS)	Afdeling BPI van het Parket Generaal (PG)
Doel	...inzicht in, kennis over en ervaring met de nieuwe - op het Baten-Lasten stelsel gebaseerde begrotings- en financierings-systematiek. Versterking van het samenspel tussen het bestuur van de rechtbank en de (financiële) adviseurs van het bestuur.	...meer inzicht in, kennis over en ervaring met het nieuwe, op interne volume en kwaliteitsafspraken gebaseerde bestuursmodel, in het bijzonder de spelregels, de effecten en de mogelijke valkuilen ervan.
Doelgroep / spelers	Rechtbank bestuurders (president, sectorvoorzitters, directeur bedrijfsvoering, stafmedewerkers)	Managers/directeuren van OM-onderdelen (PG, HoVJ, et cetera)
Speelwijze	Actieve speelwijze in groepsverband, computerondersteund rekenmodel, met veel persoonlijke interactie (onderhandeling, communicatie) tussen alle spelers, zowel tussen rollen als binnen een rol. De spelsimulatie wordt in één ruimte gespeeld.	
Rollen	Echte rollen verdeeld over bestuur rechtbank en adviseurs	Negen realistische rollen zoals (functioneel, ressorts en arr.) parket, politie, rechtbank, landelijke diensten zoals BOOM, CVOM, BVOM.
Aantal gespeelde sessies	Dertig (alle gerechten, de Raad en enkele stafafdelingen) op locatie	Zes (met leidinggevend van alle OM onderdelen)
Totaal aantal spelers (gemiddeld aantal spelers per sessie)	Ongeveer 500 (10-40 per sessie)	Ongeveer 120 (15-25 per sessie)
Speelduur	6-8 uur	6-8 uur
Computerondersteuning	Financieel rekenmodel in Excel	Rekenmodel in database, met dashboard interface
Evaluatie	Tussentijdse en eindevaluaties (na elke spelronde). Debriefing over lessen uit spel voor de werkelijkheid Safisfactie vragenlijst Data uit computermodel	Tussentijdse en eindevaluaties (na elke spelronde). Debriefing over lessen uit spel voor de werkelijkheid Safisfactie vragenlijst
Enkele resultaten	Inzicht in weerstand tegen BLS, de dilemma structuur van BLS (professionals - managers); de verbanden tussen prestaties in het spel en waardering voor het spel; inzichten in mogelijk Onbedoelde, ongewenste effecten van BLS en strategisch gedrag.	Validatie (feedback) van alle betrokken OM leidinggevend over de uitvoerbaarheid, mogelijke effecten van het nieuwe bestuursmodel; veel Suggesties voor verbetering, finetuning, implementatie.

financiering' plaats (Ridderbos, Zweers en Biemold, 2005). Dit betekent dat de financiering van een gerecht (grotendeels) afhankelijk is van de achteraf vast

te stellen aantallen afgedane product-groepzaken en de vooraf vastgelegde prijsafpraak per product. Tegelijkertijd is een complex geheel aan bestuurlijke,

organisatorische procedures en regels ontworpen die onder meer tot uitdrukking komen in de plannings- en verantwoordingscyclus.

Jaarlijks worden tussen de Rvdr en de gerechten afspraken gemaakt over de aantallen zaken per productgroep die afgedaan zullen gaan worden en de prijs per productgroep. Op basis daarvan worden voorschotten verstrekt. De afrekening (de nacalculatie) vindt plaats na afloop van het kalenderjaar op basis van de werkelijk afgedane zaken per productgroep en de in de bestuursafpraak vastgelegde bestuursafspraken over prijs per productgroep.

Een van de belangrijke taken van het (collegiale) rechtbankbestuur is het plannen van de 'productie' van de rechtbank voor het komende jaar en het opstellen van het daarbij behorende voorlopige budget. Eerst aan het eind van het planningsjaar kan worden vastgesteld hoeveel zaken er per categorie daadwerkelijk blijken te zijn ingestroomd. Datzelfde geldt voor de gerealiseerde productie. Het daadwerkelijke budget kan deels pas na afloop van het jaar worden vastgesteld. Er zijn tal van externe factoren denkbaar (economische ontwikkelingen, wetswijzigingen, de werkwijze van het OM) die de instroom – en daarmee de mogelijkheid om zaken te kunnen afdoen – kunnen beïnvloeden. Ook meer en minder budget in de loop van het jaar moet voor mogelijk worden gehouden.

Na afloop van het jaar wordt aan de raad verantwoording afgelegd over de gerealiseerde productie (afgedane aantallen zaken per productgroep). De afrekening met de Rvdr geeft vervolgens het financiële resultaat. In het BLS heeft dit onmiddellijk consequenties voor de financiële positie van het individuele gerecht. Wanneer een gerecht de bestuursafspraken niet realiseert,

dan zal het werkelijke budget lager zijn dan de begroting en het bedrag van de voorfinanciering. Dit tekort zal ten laste moeten worden gebracht van het eigen vermogen. Bij een gerealiseerde productie die hoger is of bij een lagere kostprijs, wordt er als het ware 'winst' gemaakt. Die 'winst' kan als resultaat worden toegevoegd aan het eigen vermogen. Het eigen vermogen mag maximaal een paar procent van de omzet zijn. Daarboven vindt afroaming plaats. Een negatief eigen vermogen zal wel-

Collegiale rechtbankbestuur plant de productie

licht leiden tot een zekere 'ondercuratestelling' door de Rvdr.

De implementatie van het BLS

De complexe voorbereiding en implementatie van het stelsel werd geleid door het projectbureau Baten en Lasten dat onder direct toezicht stond van de raad. De gerechten waren natuurlijk al langer betrokken en de principes van het stelsel en de invoering per 1 januari 2005 zouden niet als een verrassing moeten komen. Toch werd verwacht dat de details van het systeem niet goed bekend zouden zijn, dat de rechtbanken – en met name het bestuur – niet goed voorbereid zouden zijn en tot slot, dat het BLS bij het naderen van de invoeringsdatum op weerstand zou stuiten. Bovendien had het stelsel voor de raad en het projectbureau 'de tekentafel' nog niet verlaten. Veel van de praktische uitwerkingen – de (on)bedoelde en meerjarige effecten – waren onduidelijk. Zou het

systeem bestand zijn tegen strategisch en calculerend gedrag door de gerechten? Enkele van de spelregels van het nieuwe systeem boden daartoe mogelijkheden. Zou het systeem uiteindelijk voor de individuele gerechten en voor de rechtspraak tot positieve effecten leiden en wat zijn de valkuilen? Zouden er rechtbanken ‘failliet’ gaan, zou de productie toenemen en hoe zat het

De fictieve maar realistische rechtbank Lauwersmeer

met kwaliteitsindicatoren? Hoe zou het nieuwe systeem het samenspel tussen bestuur en stafdiensten veranderen en waren zij voldoende voorbereid en zich bewust van de wezenlijke veranderingen in het stelsel?

De BLS-spelsimulatie

Opzet van het spel

Om een antwoord te geven op deze vragen en om de implementatie van het BLS in de gerechten goed te laten verlopen, werd een spelsimulatie ontwikkeld en gebruikt in het halve jaar voorafgaand aan de implementatie van het BLS (de tweede helft van 2004). De BLS-spelsimulatie was onderdeel van een tweedaagse cursus, georganiseerd door het projectbureau onder verantwoordelijkheid van de raad. De cursus werd gehouden van augustus tot december 2004 en aangeboden aan alle gerechten, de raad en enkele financiële stafonderdelen – een totaal van ongeveer dertig gerechtelijke organisaties en ongeveer vijfhonderd rechtbankmanagers en stafmedewerkers.

Op de eerste dag van de cursus kregen de deelnemers reguliere lezingen en enkele cases over het BLS. Op de tweede dag werden de deelnemers (ongeveer tien tot veertig deelnemers) in één sessie uitgedaagd om de nieuwe budgettering en verantwoordingsprocedures in de periode 2006-2007 zelf te managen voor een realistische, maar niet bestaande ‘Rechtbank Lauwersmeer’.

Zoals alle gerechten in Nederland bestaat de gesimuleerde rechtbank Lauwersmeer uit vier sectoren: bestuur, straf, civiel/familie en kanton. De vier sectorvoorzitters en de directeur bedrijfsvoering vormen het collegiale bestuur van de rechtbank, onder voorzitterschap van de president. Zij worden bijgestaan door stafleden zoals adviseurs, controllers en bedrijfsinformatievoorziening (BIV). Alle rollen in het spel stonden zeer dicht bij de werkelijkheid. Alle gegevens over onder andere budgetten, productie, personeel, gemodelleerd vanaf het beginjaar (2005), waren eveneens realistisch en ontleend aan een bestaande rechtbank. Het computersysteem maakte gebruik van uitgebreide spreadsheets, een aanpassing van echte financiële systemen en was geprogrammeerd in Excel. Deze zaken werden gebruikt tijdens het spel voor het plannen en budgetteren van het aantal zaken en de personeelsinzet per sector en om de effecten van de beslissingen, in de winst-en-verliesrekening en de balans, uit te rekenen.

Gesteund en geadviseerd door hun staf moest het bestuur van het gerecht twee soorten beslissingen nemen: 1) over de geplande productie voor het volgende jaar, dit is het aantal zaken dat men af wil doen per sector en 2) de verdeling van personeel over verschillende categorieën in fte’s per sector en andere investeringen, zoals opleiding en ICT.

Personeel kon worden aangenomen of ontslagen, maar met vertraging en tegen realistische kosten. Productieplanning werd uiteraard gebaseerd op historische gegevens en prognoses van de raad, maar aangekondigde politieke of beleidswijzigingen of lokale veranderingen, zoals het vertrek van een groot bedrijf uit de regio, zorgden net als in de werkelijkheid voor onzekerheid en fluctuaties.

Evaluatie

Tussen augustus en december 2004 is het spel gespeeld met negentien arrondissementenrechtbanken, vijf gerechtshoven, de raad, enkele ondersteunende diensten en gespecialiseerde rechtbanken zoals het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (CBB) en de Centrale Raad van Beroep. De meningen van de deelnemers over het BLS, de spelsimulatie en de effectiviteit ervan zijn verzameld door middel van pre- en post-game vragenlijsten (data van 27 sessies; voormeting 253 respondenten; naming 317 respondenten). Verder hebben we alle data van het computermodel en de effecten verwerkt in een database om de verschillende beslissingen van de gerechten en de gevolgen onder het nieuwe BLS te kunnen bestuderen. Een diepgaande bespreking van de omvangrijke hoeveelheid data en resultaten valt buiten het bestek van deze bijdrage. We vatten enkele opvallende resultaten samen, primair om te laten zien in welke mate en op welke wijze de spelsimulatie het BLS-implementatietraject heeft kunnen ondersteunen.

Resultaten

Uit de vragenlijsten bleek onder andere dat de deelnemers – rechters en bestuurders – voorafgaand aan de spelsimulatie een redelijk vertrouwen hadden in ‘spelsimulaties als leerme-

thode’, maar dat ongeveer een op de vijf deelnemers en twee gerechten daarover vooraf (zeer) kritisch waren. De volgende quote is hier een illustratie van:

‘Het zijn mooie, maar te veel gefingeerde simulaties die ver van de werksituatie afstaan.’

Uit de reacties van de deelnemers achteraf blijkt dat de spelsimulatie voor een aantal deelnemers en gerechten veel ‘leuker’ of ‘leerzamer’ was dan ver-

Een kwestie van vertrouwen

wacht en dat de spelsimulatie voor veel deelnemers een leuke en toegevoegde waarde had ten opzichte van de eerste cursusdag. De volgende quote geeft dit bijvoorbeeld weer:

‘Theorie is nog eens verdiept. De praktische gevolgen zijn nu helderder dan gisteren tijdens de cursus. Spelsimulatie was bijzonder aardig.’

Opvallend is dat er ten aanzien van de waardering voor belangrijke aspecten van de spelsimulatie, zoals de diepgang van de discussie en de leereffecten, grote verschillen bestonden tussen de gerechten. Het merendeel van de gerechten scoorde rond de 7 gemiddeld (op een schaal van 1-10), een kleine kopgroep van ongeveer vijf gerechten waardeerde de spelsimulatie rond de 8 gemiddeld en voor ongeveer vijf gerechten krijgt de spelsimulatie lager dan een 6 (onvoldoende/net voldoende). Tabel 2 geeft een indicatie van de gemiddelde leereffecten op basis van zelfrapportage door de deelnemers en

Tabel 2 Resultaten mening respondenten over effecten van het BLS spel

Vraag / schaal 1-10 (min-max)	Totaal (n=290)	'Lage' sessie (n=8)	'Hoge' sessie (n=8)
Nieuwe inzichten verkregen?	6.70 (1.65)	5.75 (1.75)	7.33 (1.0)
Draagt bij aan betere implementatie van BLS?	6.94 (1.33)	5.63 (1.51)	7.67 (0.5)
Heeft meerjarige effecten van BLS laten zien?	6.79 (1.47)	5.75 (1.50)	7.44 (0.88)
Totaal score		5.63 (1.48)	7.5 (0.95)

voorbeelden van sessies met een lage en een hoge score.

Uit reacties van de respondenten bleek verder dat de spelsimulatie vooral effectief was als verduidelijking van de theorie (uiteengezet door een professioneel opleidingsbureau op de eerste dag van de tweedaagse training) en als praktische oefening in het samenspel tussen bestuur en adviseurs.

Volgens de deelnemers gaf de spelsimulatie beter inzicht in de werking van het BLS, de betekenis van de verschillende kengetallen aan de hand waarvan kan worden gestuurd en de meerjarige dynamiek en potentiële valkuilen van het BLS. De kengetallen uit het rekenmodel gaven voldoende aanleiding en stof om onderwerpen zoals meerjarige effecten, samenspel en strategisch gedrag met de deelnemers uitvoerig met deskundigen en het projectbureau te bespreken en waar nodig te verduidelijken.

Voor het projectbureau was de feedback van de deelnemers belangrijk omdat het kon worden gebruikt om het stelsel te verfijnen of bijzondere aandacht te besteden aan mogelijke problemen bij de implementatie ervan. Bij alle spelsessies waren inhoudsdeskundigen en vertegenwoordigers van de raad en/of het projectbureau aanwezig. Zij hadden ook een grote inbreng bij de

inhoudelijke begeleiding van het spel. Daardoor ontstonden voor, tijdens en na het spel interessante discussies die veel bruikbare inzichten genereerden.

Weerstand tegen BLS en spel

De opvallende verschillen tussen de gerechten in waardering vraagt om een nadere analyse, bijvoorbeeld door te kijken naar de mate van weerstand ten aanzien van het BLS, de managementcultuur of competenties in de verschillende gerechten. Uit antwoorden op open vragen, discussies tijdens het spel en observaties van de spelbegeleiders bleek bijvoorbeeld dat weerstand ten aanzien van het BLS medebepalend was voor de (initiële) bereidheid van de deelnemers om het spel te spelen en ervan te leren. Sommigen geloofden dat het juridische systeem niet als een bedrijf kon worden gestuurd en waren sceptisch ten aanzien van de effectiviteit en efficiëntie van het BLS-stelsel. Voor sommigen zou het BLS een 'keurslijf van de raad' worden. In een klein aantal gevallen sprak de president zich vlak voor aanvang van de spelsimulatie uit tegen het BLS. Een president gaf aan dat de gerechten hadden zitten slapen terwijl de politieke beslissingen waren genomen en dat de spelsimulatie alleen had bevestigd dat de gerechten opnieuw moesten onderhandelen met de politiek. Voor dat gerecht had de

spelsimulatie in elk geval het effect van bewustwording gehad en een gevoel van urgentie gecreëerd. Het BLS zou zoals gezegd enkele maanden later van kracht worden. Weerstand blijkt bijvoorbeeld uit het volgende antwoord op de vraag wat het BLS voor gevolgen zou hebben:

'Nog meer bemoeizucht van de Raad voor de rechtspraak. Beperkte stimulering van efficiency en effectiviteit; beperktere mogelijkheid om meerjarenplanning te maken en te reserveren.'

In die gevallen waar de weerstand tegen het BLS-stelsel groot was, bleek ook de team performance, bijvoorbeeld gemeten in productiviteit en toename van het eigen vermogen (EV) significant slechter. Tegelijkertijd zal een relatief slechte teamprestatie ook bijdragen aan meer ontevredenheid over de zin en onzin van de spelsimulatie.

Samenspel tussen bestuur en staf

In sommige gerechten was men redelijk snel bereid en in staat om de eventuele weerstand (tijdelijk) los te laten en daarmee het spel te beheersen. In sommige gevallen lukte dat veel minder goed. Reële problemen in enkele gerechten speelden ook een rol bij de wijze waarop het spel werd gespeeld, bijvoorbeeld een minder goed verlopend samenspel tussen bestuurders en adviseurs. In twee sessies deden zich zelfs redelijk serieuze conflicten tussen verschillende spelers voor. De volgende citaten illustreren dit treffend:

'Tweede ronde: vijf adviseurs/mensen werden op non-actief gezet. De vooraf gemaakte afspraken werden niet nagekomen. Een overzicht in aangebrachte mutaties was er niet meer. De resultaten waren daardoor compleet duister.'

'Simulatie gaf helaas inzicht in de besluiteloosheid van het management.'

Het balanceren van professionele en managementwaarden

Terwijl in een paar gerechten de weerstand tegen het BLS fundamenteel en disfunctioneel was, werd het voor de meeste deelnemers en gerechten snel duidelijk dat er een balans moest worden gezocht tussen professionele en managementwaarden (De Bruijn, 2008). Over het algemeen waren de meeste gerechten bereid en in staat om het BLS in te voeren. Als gevolg van de spelsimulatie zagen zij zowel de negatieve als de positieve kanten van het stelsel. Het slagen van het BLS zou mede afhangen van de mate waarin de gerechten in staat zouden zijn om de potentiële spanningen tussen professionele waarden, zoals autonomie, onafhankelijkheid en kwaliteit van de rechtspraak in overeenstemming te brengen met managementwaarden, zoals efficiëntie, transparantie en financiële verantwoording. Op basis van discussie en vragenlijsten waren we in staat om zeven dilemma's te benoemen die de discussie en mening over het BLS in de gerechten bepalen en van invloed zijn op de wijze waarop de spelsimulatie in de gerechten is gespeeld en voor- en achteraf is gewaardeerd. De benoeming van die dilemma's is belangrijk voor het managen ervan. De quotes van de deelnemers illustreren de dilemma's.

In de greep van de raad, of... meer autonomie voor de gerechten?

'Het BLS geeft mogelijkheden tot betere sturing. Het geeft de raad meer grip op de rechtbanken en leidt tot minder speelruimte van de afzonderlijke rechtbanken.'

'Een nog doelgerichtere aansturing. Extra stimulan efficiency en effectiviteit. Een

scherpe mogelijkheid tot vergelijking. Beperkt opbouwen van reserves. Theoretisch zou het nieuwe stelsel meer recht aan de zelfstandigheid van de rechtsprekende macht doen.'

Bedrijfje spelen, of... meer bedrijfsmatig inzicht?

'Ik denk dat het enige verbetering biedt, maar geen wezenlijke verandering. Wij

'Een beter zicht op de prestaties van de rechtbank als geheel.'

'Bureaucratie, meer administratie, meer discussie, meer doorrekening kosten naar sectoren. Spelsimulatie bevestigt een en ander.'

Integraal en met visie, of... vastlopen in details?

'Het bestuur zal zich moeten beraden op een langeretermijnvisie voor wat betreft de inzet van personeel en middelen.'

'Het bestuur zal ad-hocbeleid moeten verlaten en zich steeds meer moeten richten op het vaststellen van kaders en de ontwikkeling van langetermijnbeleid. De simulatie heeft aangetoond dat dit proces sterk moet worden verbeterd.'

Professional, of... manager?

'Professionalisering van de bedrijfsvoering: meer gericht op opbrengsten en resultaat. Mogelijke clash met kwaliteit van de rechtspraak.'

'Verscherping van sturing op financieel resultaat. Daardoor is er risico op vermindering van aandacht op kwaliteit van resultaat. Terugdringen van ruimte van professional (rechter).'

De rol van de ondersteuners verandert... maar ook de bestuurders zullen moeten veranderen.

'Er zal vermoedelijk een neiging zijn meer op langere termijn te plannen; ik verwacht een (nog) zwaardere rol voor Financieel Economische Zaken (zeker in het begin).'

'Nog meer dan tot nu toe het geval is zal het bestuur gewezen moeten worden op de regels van het BLS en de langetermijngevolgen van de bestuursbeslissingen. De toegang tot het bestuur moet worden vergroot. Zo niet, dan ontstaat er een onwerkbaar situatie.'

Gaming maakt bestuurlijke dilemma's duidelijk

zijn geen vrije onderneming en kunnen niet "sturen" zoals andere bedrijven. Het zal dus een beetje "bedrijfje spelen" worden.'

'De invoering van het BLS zal een bedrijfsmatige aanpak voor (aan)sturing van de rechtbank tot gevolg hebben, waarbij veel meer een relatie gelegd zal worden tussen de voortgebrachte producten/diensten en daarmee gepaard gaande financiële uitgaven.'

Kwantiteit, of... kwaliteit voorop?

'Een groter kostenbewustzijn. Een verstoring van de druk tot produceren. In mijn beleving wordt nu al kritisch naar een en ander gekeken, zodat van de te boeken winst geen overdreven verwachtingen gekoesterd moeten worden. BLS is ook preventief.'

'Goedkopere rechtspraak met het risico van afnemende kwaliteit als er een zwakkere kwaliteitstegenhanger is.'

Meer en betere sturingsinformatie, of... vooral meer bureaucratie?

De prestaties van het BLS-systeem zelf
De prestaties van de Rechtbank Lauwersmeer uitgedrukt in de diverse kengetallen, bieden inzicht over de mogelijke werking van het BLS. Een interessante vraag aan de vooravond van de implementatie van het BLS bijvoorbeeld was of de prestaties van de verschillende rechtbanken, in termen van productiviteit, eigen vermogen (EV) en winst sterk uiteen zou kunnen gaan lopen.

De gegevens uit het computermodel tonen grote verschillen in de prestaties van de 'Rechtbank Lauwersmeer'. In ruim de helft van de 21 sessies is de Rechtbank Lauwersmeer even goed of beter af na twee jaar. In ongeveer acht sessies is de rechtbank slechter af, wanneer het gaat om Eigen Vermogen, Saldo van Baten en Lasten en Arbeidsverzuim. Bovendien is er sprake van grote fluctuaties in de kengetallen tussen 2006 en 2007. De spelsimulatie laat verder duidelijk zien dat het bestuur ten aanzien van dergelijke beslissingen vooral een consistente en stabiele koers moet varen en grote schommelingen moet trachten te vermijden. Twee gerechten kwamen na twee spelrondes uit op een negatief eigen vermogen, wat de facto betekent dat zij 'failliet' zijn.

Casus 2: de Implementatie van een Nieuw Besturingsmodel binnen het Openbaar Ministerie

Achtergrond

De positieve ervaringen met het gebruik van gaming bij de implementatie van het BLS-stelsel inspireerde het Parket-Generaal (PG) van het Openbaar Ministerie (OM) in 2006 om een nieuw intern besturingsmodel op vergelijkbare manier te implementeren. Het 'tekentafelontwerp' daarvoor was medio 2006 grotendeels klaar en de

voorbereidingen voor de invoering op 1 januari 2007 waren in volle gang.

De kern van het nieuwe besturingsmodel is dat er 'bestuurlijke afspraken' worden gemaakt tussen de diverse lokale en landelijke onderdelen van het OM over het volume en de kwaliteit van de aan elkaar te leveren zaken. Deze afspraken worden vastgelegd als horizontale (of bestuurlijke) afspraken tussen leverende en afnemende OM-

Directe bijdrage aan succesvol beleid en sturing

onderdelen zoals de ressorts en functionele en landelijke parketten (het OM-landschap). Daarnaast worden afspraken gemaakt met de belangrijkste ketenpartners (convenanten met politie en zittende magistratuur).

Gezien de complexiteit van het interne OM-landschap en de bedrijfsprocessen was de invoering van het nieuwe besturingsmodel geen vanzelfsprekende zaak. Daarom werd de spelsimulatie 'OM Interfaces' ontwikkeld om het brede voorbereidings- en implementatietraject dat door de afdeling Besturing, Programmering en Informatievoorziening (afdeling BPI) van het Parket-Generaal werd uitgevoerd, te ondersteunen.

Opzet van het spel

OM Interfaces is een computerondersteunde spelsimulatie waarin het nieuwe op afspraken gebaseerde sturingsmodel van het OM wordt nagebootst en uitgeprobeerd. De spelsimulatie is primair bedoeld voor leidinggevend en beleidsmakers van

Tabel 3: Resultaten mening respondenten over effecten van het OM Interfaces spel

Vraag	Score (Std)
1. Kwaliteit van spelsimulatie (gem. 18 vragen; n = 80; schaal 1-5)	3.89 (.6)
2. Gevolgen van het besturingsmodel voor het OM (1 vraag; n = 91; schaal 1-5)	4.08 (.74)
3. OM goed voorbereid op de implementatie van het besturingsmodel (1 vraag; n = 91; schaal 1-5)	2.79 (.99)
4. Resultaten van spelsimulatie (gem. 7 vragen; n = 76; schaal 1-5)	4.05 (.6)

de diverse OM-onderdelen die vanaf zomer 2006 daadwerkelijk leiding en uitvoering zouden geven aan het maken van onderlinge afspraken.

De kern van het spel is dat de actorenspelers op basis van de aangereikte gegevens en de spelregels van het nieuwe besturingsmodel een aantal belangrijke afspraken maken over het volume en de kwaliteit van de aan elkaar

uitvoeren. De resultaten van de discussies werden vastgelegd in verslagen die daarna zijn gebruikt voor de verdere verfijning en de implementatie van het besturingsmodel.

Evaluatie en resultaten

We volstaan met de conclusie dat de spelsessies zowel afzonderlijk als gezamenlijk een grote hoeveelheid bruikbare inzichten opleverden die naderhand daadwerkelijk zijn gebruikt. Daarnaast is een korte schriftelijke evaluatie gehouden (n = 92) onder de spelers over het besturingsmodel, het spel en de resultaten. Tabel 3 geeft een korte samenvatting van vier belangrijke aspecten: 1) wat vonden de deelnemers van de kwaliteit van het spel?, 2) zal het nieuwe besturingsmodel weinig/veel gevolgen hebben voor het OM?, 3) hoe goed is het OM voorbereid op het besturingsmodel? en 4) dragen de resultaten van de spelsimulatie bij aan de succesvolle implementatie ervan?

Conclusie

In deze bijdrage hebben we laten zien dat gaming veelvuldig en met een toenemende acceptatie worden gebruikt voor beleids- en organisatieontwikkeling. De thema's en toepassingen gesignaleerd in het themanummer van 1995 zijn nog steeds actueel. We hebben laten zien dat het gebruik van

Het OM-landschap

te leveren zaken. De afspraken in dit OM-landschap worden vastgelegd in contracten die in een computermodel worden verwerkt. De individuele en gezamenlijke prestaties van alle spelers kunnen na afloop van elke ronde in de spelsimulatie worden afgelezen aan het OM Dashboard. Het geeft inzicht in de mate waarin de deelnemers zich aan de afspraken hebben gehouden.

De zes spelsimulaties duurden elk ongeveer zes uur, waarvan ongeveer drie uur nettospeeltijd. De overige uren werden besteed aan uitgebreide en diepgaande discussies tussen de ontwerpers van het nieuwe besturingsmodel, de verantwoordelijke bestuurders en de leidinggevendenden van de OM-onderdelen die het besturingsmodel moesten gaan

gaming voor de integrale validatie en implementatie van socio-technische systemen een belangrijke vernieuwing is. De twee cases in dit hoofdstuk tonen aan dat gaming ook door professionals en bestuurders serieus wordt genomen. Maar belangrijker nog, dat het concreet en direct bijdraagt aan de succesvolle implementatie van beleid en sturing. Voor de nabije toekomst signaleren we drie trends: 1) naarmate het socio-technische systeem dat moet worden gevalideerd of geïmplementeerd ook complexe technologie bevat, denk bijvoorbeeld aan de implementatie van nieuwe veiligheids- of controlesystemen voor openbare orde en veiligheid (de implementatie van intelligente camerabewaking of 'flood control systemen') zal ook het spel zelf meer mogelijkheden voor gametechnologie of virtualisering bevatten. Serious (computer)gaming speelt dan een belangrijke rol als veilige, relatief goedkope en flexibele validatie en implementatiemethode, 2) ontwerpers en bestuurders hebben in toenemende mate behoefte om in de validatie te kunnen spelen met echte systemen, modellen en data. Innovaties in game en simulatietechnologie bieden daarvoor steeds meer mogelijkheden en 3) we signaleren een trend om gaming in verschillende fasen of stadia van beleidsontwikkeling en implementatie in te zetten. Er worden dan bijvoorbeeld meerdere gamesessies in een langer lopend traject georganiseerd, waarbij wordt gewerkt van verkennend/algemeen naar specifiek/gedetailleerd.

Dankwoord

De auteurs bedanken Hans Buddendijk, Homme Biemold en Martijn Ridderbos van het toenmalige projectbureau BLS, en Jan van Dorp en Ferry Molendijk van het Parket-Generaal (OM) en Joost van Kempen voor hun steun en bijdragen aan de BLS-spelsimulatie respectievelijk OM Interfaces.

Literatuur

- Berkvens, M., M. Quanjel, K. Lokhorst en Kirsten de Ries, *Innovating innovations: exploring the impact of technological innovation with gaming-simulation*. In: Mayer, I. en H. Mastik (red.) *Organizing and learning through gaming and simulation*, Eburon, Delft, 2007, pp. 29-38.
- Bolk, H., en P. Wilhelms, *Simulatie van sectorraden: hoofdlijnen van de toepasbaarheidsstudie*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1983.
- De Bruijn, H., *Managers en professionals: Over management als probleem en als oplossing*, Academic Service, Den Haag, 2008.
- De Caluwé, L., *Spelsimulatie voor een lerende overheid*, in: *Bestuurskunde*, jrg. 4, 1995, nr. 4, pp. 157-165.
- Kuit, M., *Strategic behavior and regulatory styles in the Netherlands energy industry*, Delft: Eburon, 2002.
- Mastik, H., R. Scalzo, C. Termeer en R. in 't Veld, *Simulatie van wetgeving: Een verkenning van gebruiksmogelijkheden van spelsimulatie voor ex ante evaluatie van wetgeving*, Den Haag, 1995.
- Middelbos, N., *Begrotings- en verantwoordingsinformatie rechtspraak*, ministerie van Justitie, Directie Strategie Rechtspleging, 2004.
- Raad voor de rechtspraak, *Agenda van de Rechtspraak 2005-2008*, Joh. Enschedé, Amsterdam, 2004.
- Ridderbos, M., J. Zweers, H. Biemold e.a., *De outputgefinancierde overheidsorganisatie: Een praktische handleiding voor de transformatie van input- naar outputfinanciering*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2005.
- Van der Meer, F. en J. Geurts, *Simulatie voor beleids- en organisatieontwikkeling*. In: *Bestuurskunde*, jrg. 4, 1995, nr. 4, pp. 166-177.