



Verdienmodel of dienmodel?

Van een parasitaire kenniseconomie naar een kenniseconomie met reële toegevoegde waarde¹

Wat is er aan de hand?

De samenleving wordt steeds complexer. Alles hangt met alles samen maar niemand weet meer precies hoe. Dit is één van de gevolgen van alsmaar groeiende op zichzelf vaak betekenisloze informatiestromen.² Hoe meer informatie, des te meer we beseffen hoe weinig we weten en hoe lastiger het wordt om deze stortvloed aan informatie om te zetten in bruikbare, geïntegreerde, betekenisvolle kennis. Dit maakt mensen onzeker.

Deels is dit onvermijdelijk omdat de moderne samenleving daadwerkelijk ingewikkeld is. Bijvoorbeeld omdat een interveniërende overheid de samenleving bestuurt met het instrument regelgeving. Een extra complicerende factor is dat de omvang en inhoud van de invloedssfeer van de overheid in de tijd gezien voortdurend veranderen.³ Anderzijds lijkt het er op dat er diverse partijen zijn die garen spinnen bij het onnodig complex maken van de regelgeving. Terwijl u en ik op zoek zijn naar meer zekerheid, naar minder rompslomp of gewoon naar een plek met minder drijfzand waar we ons een positie in de samenleving kunnen verschaffen, zijn er beroepsgroepen die deze complexiteit juist in stand willen houden en – met de bedoeling daar geld aan te verdienen - actief naar wegen zoeken om die complexiteit nog verder te vergroten. Daar ligt de enorme markt van de ‘verdienmodellen’, het verdienen van geld zonder dat daar een maatschappelijk nuttige dienst tegenover staat. Hier is sprake van een parasitaire kenniseconomie. De demarcatielijn tussen onvermijdbare complexiteit en de onnodige complexiteit van de ‘verdienmodellen’ moeten we zoeken in allerlei bemiddelingsdiensten tussen enerzijds de overheid en anderzijds de burgers en bedrijven, vooral de kleinere bedrijven.

Het is de hoogste tijd om dergelijke ‘verdienmodellen’ om te zetten in ‘dienmodellen’ door het weer aanbieden van diensten die voorzien in reële maatschappelijke behoeften. Dat is ook goed mogelijk omdat de kennis die nu wordt vermorst in de parasitaire economie onmisbaar is. Deze zal alleen anders moeten worden ingezet. Vereenvoudiging van de regelgeving speelt daarbij een essentiële

¹ Auteur: André Nijssen. Ik ben de leden van het Netwerk Politieke Innovatie (NPI) veel dank verschuldigd voor hun opbouwende en inspirerende commentaar. Voor informatie over het NPI zie <https://npi.pleio.nl/>

² Er zijn natuurlijk meerdere oorzaken van complexiteit, deels afhankelijk van elkaar. Het voert te ver om daar in dit artikel op in te gaan.

³ Daniel Yergin, Joseph Stanislaw, *The Commanding Heights; The Battle between Government and the Marketplace is Remaking the Modern World*, Touchstone, Simon & Schuster, New York, 1998



preventieve rol.⁴ Vereenvoudiging neemt de ‘verdienmodellen’ de wind uit de zeilen. Hier over moet overigens niet te licht worden gedacht. Vereenvoudigen is ingewikkeld. Vereenvoudigen vereist vakmanschap en vakmanschap is meesterschap. Een belangrijke inspiratiebron vormt Pareto: 20% van de gevallen veroorzaakt 80% van de problemen. De meerderheid van de gevallen veroorzaakt nauwelijks of geen problemen en zou de opmaat moeten zijn van elke nieuwe wet of regel en niet de 20% uitzonderingen.

Doel van dit essay is het geven van een eerste aanzet tot een bredere bewustwording van dit fenomeen. Niet meer dan dat. Het gaat vooral om de signaalfunctie. Vooral het in goed in kaart brengen van de hierna genoemde ‘IJzeren driehoek’ vergt meer onderzoek.

Creëren van onzekerheid als instrument voor verdienenmodellen

Het creëren van onzekerheid via complexiteit is een beproefd middel om deze markt van ‘verdienmodellen’ te bewerken. Men zou dat de markt van angstgevoelens kunnen noemen. Dagelijks waarschuwen de media voor nieuwe rampen. Gisteren golden de waarschuwingen dreigende financiële rampen, vandaag voedselrisico’s en dierziekten, morgen griep epidemieën en overmorgen een dreigende aanval met kernwapens of een cyber war. “Oplossingen” worden aangereikt door financiële adviseurs, actuarissen, notarissen, advocaten, beleidsmakers en juristen, medici, farmaceuten, politici en lobbyisten uit de oorlogsindustrie om maar enkele beroepsgroepen te noemen die hun geld verdienen met complexiteit.

Nieuwe uitvindingen bieden perspectief op nieuwe mogelijkheden maar gaan ook vaak gepaard met door de maatschappij zelf geproduceerde risico’s die de traditionele landsgrenzen ver overschrijden. Met zelf geproduceerde risico’s bedoelen we risico’s die zich aandienen als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen in de meest brede zin van het woord. Het gaat dus niet om natuurrampen maar om door de mens zelf veroorzaakte cultuurrampen. Voorbeelden van potentiële cultuurrampen kernenergie, gentechnologie, financiële derivaten, woekerpolissen, zorgindicatiesystemen, declaratiesystemen (DBC’s) of nieuwe psychiatrische handboeken.⁵ Als individu staan we machteloos. Bescherming tegen dergelijke risico’s vereist samenwerking. Maar omdat we niet weten hoe, wanneer en waar het noodlot toeslaat is private samenwerking moeilijk van de grond te krijgen. Individuen kunnen en willen de kosten niet dragen. Het gevaar van ‘free riders’ is te groot. Daarom wordt veelvuldig een beroep gedaan op de publieke sector. Echter, handelen door de publieke sector vereist wetgeving. In de algemene beginselen van behoorlijk bestuur is vastgelegd dat de overheid niets mag, tenzij wij – de burgers – haar daarvoor toestemming hebben gegeven.⁶ Dat noemen we het formele legitimiteitsbeginsel.⁷ Een dergelijke toestemming is nodig voor elk nieuw probleem dat ter oplossing aan de overheid wordt opgedragen. Dat noemen we

⁴ Zie ook: *Bruins (UWV): vereenvoudiging blijft nastrevenswaardig*, in:

<http://www.sconline.nl/artikelen/details/2013/05-mei/16/Bruins--UWV---vereenvoudiging-blijft-nastrevenswaa.html>, SConline, 16 mei 2013. In dit artikel wordt gemeld dat het UWV de afgelopen tien jaar duizend keer te maken heeft gehad met wijzigingen van regelgeving. Dat zijn gemiddeld twee wijzigingen per week.

⁵ Ulrich Beck, *Weltrisikogesellschaft; Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 2008.

⁶ Hiermee wordt niet bedoeld de zogenaamde ‘street level bureaucracy’ van Michael Lipsky die zich veel meer afspeelt in de dagelijkse uitvoeringspraktijk.

⁷ Er is geen bevoegdheid zonder grondslag in wet of Grondwet



het materiële specialiteitsbeginsel.⁸ Het resultaat is een jungle aan wetgeving, die dergelijke risico's ook weer uitlokt. Overigens speelt hier ook nog het probleem dat nationale wetgeving veelal volstrekt tekort schiet voor het adequaat aanpakken van genoemde, de landsgrenzen overschrijdende risico's.

Groeiend wetgevingsbestand

Mede als gevolg van de behoefte aan bescherming tegen risico's neemt het bestand aan wet- en regelgeving jaarlijks toe. Hamurabi (1700 v. Christus) kon met ongeveer 300 codes het reilen en zeilen van zijn onderdanen reguleren. Daarmee redden we het tegenwoordig niet, ook omdat de bevolking sterk is toegenomen. Alleen al op 1 januari 2013 traden 282 nieuwe wetten, AMvB's, ministeriële regels, beleidsregels en circulaire's in werking, terwijl er in de loop van 2012 al 746 regelingen bij kwamen. Omdat er ook regels verdwijnen, blijft de jaarlijkse netto toename beperkt tot 4%. Maar het afschaffen van een regel vergt een nieuwe regel, zij het soms tijdelijk.⁹ Afgezien van het verschil in bevolkingsaantal had Hamurabi het wel wat gemakkelijker. Het verwachtingspatroon van zijn onderdanen was heel wat bescheidener dan dat van de hedendaagse burgers. Verdediging tegenover een van buitenkomende vijand was al heel wat ('nachtwakersstaat'). Nu verwacht de vrije burger op tal van maatschappelijke terreinen een presterende en interveniërende overheid. Het resultaat is een steeds maar uitdijend regelbestand dat onder zijn eigen gewicht dreigt te bezwijken. Er is zelfs sprake van een zichzelf versterkend effect. Complexiteit leidt tot onzekerheid, onzekerheid leidt tot de behoefte aan zekerheid, zekerheid wordt gezocht in overheidsregelgeving, overheidsregelgeving leidt tot meer complexiteit en meer complexiteit tot meer onzekerheid enz., enz. Het (schijnbaar) wegnemen van deze onzekerheid vormt de kern van het verdienmodel van steeds meer beroepsgroepen. Burgers worden nodeloos onzeker gemaakt met complexiteit, die in stand wordt gehouden door beroepsgroepen die leven van complexiteit. Een ander woord voor complexiteit is ook wel bureaucratie. Niet bureaucratie zoals bedoeld door Max Weber – een zonder aanzien des persoons goed functionerend overheidsapparaat – maar een onnodig complex systeem waarin middelen tot doelen zijn verworden. Eén van de belangrijkste kenmerken van dergelijke bureaucratische systemen zijn de perverse effecten van prestatiemetingen.¹⁰

De kernvraag is: hoe komen we van het verdienmodel weer terug bij het dienmodel en geven we de burgers weer meer zekerheden en waar voor zijn geld? Maar eerst enkele observaties.

IJzeren driehoek

De Duitsers weten het al lang. Meer dan 27.000 regels regelen hun economie, ieder jaar komen er 500 bij en worden er meer dan 2000 vernieuwd. Gelukkig zijn daar ook veel goede regels bij. In Duitsland beperkt het bureaucratiedebat zich tot ongeveer 120 Bondswetten per jaar, waarvan meer dan de helft veranderingen van bestaande wetten. Bureaucratie wordt daar gezien als de belangrijkste rem op groei en innovatie. In Duitsland heeft men zich de vraag gesteld: hoe komt het

⁸ Een bestuursorgaan mag alleen die belangen behartigen waarvoor de betrokken wet of regeling een grondslag biedt (art. 3:4 lid 1 Awb).

⁹ *Aantal wetten en regels naar recordhoogte*, in: Staatscourant Online, 15 januari 2013

¹⁰ Hans de Bruijn, *Prestatiemeting in de publieke sector; tussen professie en verantwoording*, Uitgeverij Lemma BV, Utrecht, 2001



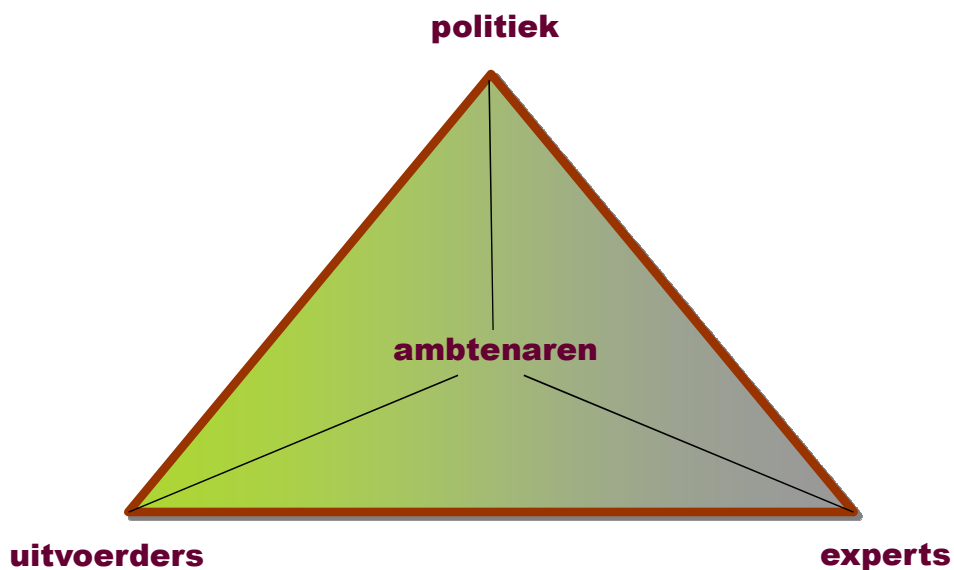
dat de maatschappelijke discussies over de afbouw van bureaucratie zo weinig resultaat op leveren? Het antwoord is: dat komt door de “Eiseren Dreieck” (‘IJzeren driehoek’). Doorslaggevend is dat veel complexe regels fanatiek worden ondersteund door invloedrijke belangengroepen die daar hun geld mee verdienen. Zij zijn als het ware klant van het regelsysteem. Hun gedrag blijkt vaak regel geleid te zijn. Bekende voorbeelden zijn fiscalisten, accountants, advocaten, juristen, notarissen maar ook (subsidie)experts op de terreinen landbouw, energie, milieu, gezondheid, arbeidsmarkt, sociale zekerheid, jeugdzorg, onderwijs, financiering. Deze belangengroepen staan in verbinding met vakgenoten bij de politieke partijen en bij de overheid. Samen vormen zij de ijzeren driehoek. Deze metafoor bevat twee elementen. De driehoek symboliseert de onderlinge samenwerking en verdediging terwijl ijzer duidt op de kracht hiervan. Deze ‘IJzeren driehoek’ vormt een ijzersterke verdedigingslinie tegen elke poging om regels af te schaffen of te vereenvoudigen. De ‘IJzeren driehoek’ is goed georganiseerd, heeft alle expertise in huis en is in staat snel ondersteuning voor zijn belangen te mobiliseren. De bestrijders van bureaucratie echter zijn veelal generalisten. Hun expertise is meestal diffuus, nauwelijks georganiseerd en moeilijk te mobiliseren.¹¹

Het is niet eenvoudig om de 'IJzeren driehoek' te definiëren. Toch wagen we een poging omdat we verderop in dit essay proberen de 'IJzeren driehoek' - zo goed en zo kwaad als dat kan - te kwantificeren.

Box 1: definitie ‘IJzeren driehoek’

De ‘IJzeren driehoek’ is de wisselwerking tussen beleidsambtenaren, wetgevingsjuristen, politici en gespecialiseerde professionals of instituties, die regelgeving bewust of onbewust onnodig complex maakt om de status van de beroepsgroep of institutie te verhogen, de professionele positie te verbeteren of politiek dan wel materieel gewin te verwerven.

Figuur 1: IJzeren Driehoek



¹¹ Kai Wegrich und Werner Jann, *Gefangen im “Eisernen Dreieck”*, in Zeit Online, Wirtschaft, 17 november 2005, Nr. 47

Figuur 1 geeft de IJzeren driehoek weer. Bovenin de driehoek bevindt zich de politiek, die beslist en het budget verdeelt. Dat gebeurt vaak in overleg met de experts uit het betreffende beleidsveld, die rechtsonder in de driehoek staan. Nauw betrokken zijn de uitvoerders van de overheidsinstellingen die we linksonder in de driehoek aantreffen. De aansturing van het beleidsveld en de uitvoerende instellingen gaat aan de hand van regelgeving die wordt opgesteld door beleidsambtenaren en wetgevingsjuristen. Die zitten als een spin in het web middenin de 'IJzeren driehoek'.

De politici verdelen de schaarse middelen. Dat levert douches van euro's op en als uitvoerder (instelling/institutie) of expert ga je daar onder staan. Dit is een belangrijke reden waarom de klant uit het oog wordt verloren: de directeur van een school, ziekenhuis, thuiszorginstelling of woningcorporatie wordt beoordeeld naar de mate waarin hij/zij zijn/haar instelling kan laten voortbestaan, met pas daarna tevreden klanten als beoordelaars. Het genereren van omzet wordt daarmee belangrijker dan tevreden klanten. De specialisten van de politieke partijen en lobbyisten spelen een belangrijke rol bij de onderhandelingen over de verdeling van de schaarse middelen. Zo ook de aanbieders van diensten, de experts die hun belangen verdedigen. Dit zijn de experts van het regelsysteem waartoe behoren fiscalisten, accountants, juristen, notarissen en de (subsidie)experts op de terreinen landbouw, energie, bouw, milieu, gezondheid, arbeidsmarkt, sociale zekerheid, jeugdzorg, onderwijs, financiering.¹²

Verdienmodellen

Verdienmodellen zijn onderdeel van bedrijfsmodellen. Verdienmodellen expliciteren hoe je met de klant wilt afrekenen ofwel hoe je aan de klant wilt verdienen. De functie van een bedrijfsmodel is het beter in kaart brengen van de volgende vragen:¹³

Box 2: Bedrijfsmodel

1. 'Value proposition', wat is het aanbod aan de klant; welk voordeel bieden we als bedrijf aan?
2. 'Market Segment', op welke doelgroep richt het bedrijf zich?
3. 'Value Chain', hoe is de waardeketen (volgens Michael Porter) van het bedrijf opgezet?
4. **'Cost structure', hoe ziet de kostenstructuur er uit, hoe gaan we verdienen met het aanbod?**
5. 'Value network', hoe positioneert het bedrijf zich ten opzichte van leveranciers, afnemers, concurrenten?
6. 'Competition', hoe gaat het bedrijf concurreren?

Met het centraal stellen van 'share holder value' is in veel bedrijfsmodellen het onderdeel verdienmodel –punt 4 in box 2 - naar voren geschoven. De stelling is dat de 'IJzeren driehoek' zijn geld verdient met het eenzijdig voorop stellen van het verdienmodel in hun bedrijfsmodel. Middel

¹² Voorbeeld van 'IJzeren driehoek' binnen het woonbeleid. In de beleidspraktijk manifesteren zich de gebruikelijk te consulteren partijen en organisaties: fractiespecialisten van de politieke partijen, VNG (gemeenten), IPO (provincies), Aedes (woningcorporaties), Huurdersbond (huurders), VEH (eigen woning bezitters), NVOB (bouwondernemingen), Neprom (projectontwikkelaars), IVBN (beleggers vastgoed). De accountantsbranche heeft een wat bijzondere positie: bij de scheiding van overheid en markt mogen de grote kantoren vaak de operationele vorm bedenken, waarin die gestalte moet krijgen, of fiscale uitwerkingen bedenken. Soms doen zij dat gratis, omdat hen dat werk oplevert. Tenslotte zijn er loslopende specialisten, die soms een grote invloed hebben, bijv. "de tweeeëntwintig economen".

¹³ Wikipedia: <http://nl.wikipedia.org/wiki/Bedrijfsmodel#Verdienmodel>



wordt daarmee tot doel. Niet de vraag 'welk voordeel bied ik mijn klant in zijn belang' staat centraal maar de vraag 'hoe kan ik zo veel en snel mogelijk verdienen aan mijn klant'. Voorzien in eigen behoeften – zo snel en veel mogelijk geld verdienen - is daarmee doel geworden in plaats van het voorzien in de behoeften van de klant (doel) en daarvoor op een passende wijze te worden beloond (middel).

De vragende partij -klant, consument, patiënt - is instrumenteel geworden in het dienstverleningsproces van sterk gereuleerde sectoren als de zorg, het onderwijs, wonen, de financiële sector. Veel producten of diensten in deze sectoren hebben gemeenschappelijk dat de invloed van regelgeving op aard en prijs groot is. De patiënt, de student, de sociale huurder, de aanvrager van een hypothecaire lening, de gepensioneerde of het milieu worden zodanig ingepast in de bedrijfsmodellen dat dit leidt tot een zo hoog mogelijk rendement voor de aanbieder c.q. de zorginstelling, het hoger onderwijs, de woningcoöperatie, de bank, de fiscalist of de institutionele belegger. Terwijl het doel van deze bedrijfsmodellen zou moeten zijn het verlenen van goede zorg, een goede opleiding, een goede woning, een betaalbare hypotheek of een goed pensioen. Het oorspronkelijke eindproduct is bij bedrijfsmodellen, waarin 'share holders value' centraal staat, verworpen tot halfproduct. Het nieuwe eindproduct is het vergroten van de 'share holders value'. Daarmee is de toegevoegde waarde van dergelijke diensten of producten verschoven van de klant (vrager) naar de share holder (aangebieder). Dat is op zijn minst merkwaardig, immers de klant betaalt de belasting toegevoegde waarde (BTW) en niet de aanbieder.¹⁴

De voorbeelden liggen voor het oprapen: indicatiestellingen in de thuiszorgsector, diagnose-behandel-combinaties (DBC), het nieuwe handboek voor de psychiatrie (DSM-5) in de gezondheidszorg, budgetteren per afgestudeerde in het hoger onderwijs, beleggen van huuropbrengsten in plaats van verbeteren van huurwoningen, onnodig complexe hypotheek met koppelverkoop van overbodige verzekeringen, handel in financiële derivaten, onnodige uitzonderingen in belastingwetgeving, speculeren met pensioengelden, handel in emissiecertificaten. Complexiteit is het verbindende sleutelwoord tussen al deze producten en diensten.

Max Weber (1864-1920) zei het al: "Elke bureaucratie probeert de superioriteit van de beroepsmatig geïnformeerden te vergroten door de kennis en de bedoelingen geheim te houden".¹⁵ Uit onderzoek is gebleken dat overheden en bedrijven hun teksten meestal op C1-niveau schrijven (Hbo-niveau). Daarmee zijn de meeste overheidsuitingen onbegrijpelijk voor het merendeel van de bevolking.¹⁶ Van Mourik, hoogleraar aan het Centrum voor Notarieel Recht van de Radboud Universiteit Nijmegen en oud-notaris te Nijmegen, zegt hierover: "In de hapklare bladen en op de ronkende websites van adviseurs wemelt het sinds 1 januari 2013 van de klaagzangen over het feit dat de wetgever het heeft gewaagd de eigen bijdrage voor de AWBZ niet alleen te relateren aan het inkomen, maar ook aan het vermogen.Ik vermoed dat weinig adviseurs het 'Bijdragebesluit

¹⁴ Opgemerkt moet worden dat in sterk gereuleerde sectoren als de zorg, huisvesting, onderwijs e.d. de klant meestal niet rechtstreeks betaalt voor de dienst maar via de omweg van belastingen en premies.

¹⁵ in: Alex Burghoorn, 'Snippers voor het volk' Volkskrant, Het Vervolg, 4 december 2010

¹⁶ Wessel Visser, *Het gaat er niet om wat je zegt. Het gaat erom wat zij begrijpen*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2008. Het laagste taalniveau is A1, daarna volgen A2, B1, B2, C1 en C2. 60% van de bevolking is niet in staat teksten op C1 niveau te begrijpen. Ongeveer 95% van de bevolking begrijpt teksten op B1 niveau. Dat de overheid zich goed kan uiten op B1 niveau blijkt uit Karen Heij en Wessel Visser, *De Grondwet in eenvoudig Nederlands*, Sdu Uitgevers, 2007



zorg' grondig hebben doorgenomen alvorens hun noodkreten te verwoorden. Wie dat wel doet, zou tot de conclusie kunnen komen dat het zo'n vaart niet loopt met het onrecht. Sterker nog: degene die de beroepsethiek hoog in het vaandel heeft staan, zou veelal tot het advies moeten komen dat actie achterwege dient te worden gelaten. Commercieel niet handig, inderdaad. Handel is voor een fors deel gebaseerd op onwetendheid."¹⁷

Het is toch ongehoord dat het nog nodig is om financiële dienstverleners te verplichten de belangen van de klant op zorgvuldige wijze in acht te nemen. Dat is toch hun enige bestaansgrond zou je denken. Wat hebben ze dan tot nu toe gedaan? Alle reden kennelijk om ons daarover zorgen te maken. Het kabinet wil, zoals afgesproken in het regeerakkoord, een algemene zorgplicht opleggen aan financiële dienstverleners. De belangen van de klant moeten 'op zorgvuldige wijze' in acht worden genomen, zo komt in de Wet op het financieel toezicht (Wft) te staan. Dit is onderdeel van de Wijzigingswet financiële markten 2014 die momenteel bij de Raad van State ligt en in april bij de Tweede Kamer wordt verwacht.¹⁸ Verdere juridisering van de samenleving – en daarmee toenemende complexiteit – lijkt niet meer te stuiten.¹⁹

Een ander mooi voorbeeld troffen we aan in het Jaarverslag 2012 van de Ombudsman.²⁰ Vooral problemen van burgers met werk en inkomen spelen een rol. Als belangrijkste oorzaken wordt genoemd complexiteit, naast bureaucratie en een gebrek aan inlevingsvermogen. Ter illustratie dient figuur 2 over het bureaucratisch web waar een alleenstaande ouder mee te maken kan krijgen: 8 instanties en 18 formulieren waarachter evenzovele 'Ijzeren driehoeken' verborgen gaan. Met een basisinkomen zou dit allemaal niet meer nodig zijn.

De Nederlandse 'Ijzeren driehoek'

Het is niet eenvoudig om onze eigen 'Ijzeren driehoek' in beeld te brengen. Maar we wagen een poging om op zijn minst een indruk te krijgen van de orde van grootte. Om welke beroepsgroepen gaat het, wat voor producten/diensten bieden zij aan, met hoeveel zijn zij en wat kosten ze ons? Vooropgesteld zij dat niemand persoonlijk verantwoordelijk gesteld kan worden voor het ontstaan van deze parasitaire economie. Ook zeggen we niet dat alle beoefenaren van deze beroepsgroepen zich schuldig maken aan parasitair gedrag. Het gaat eerder om een systeemfout waarbij iedereen probeert een stuk van de koek te krijgen, ook in het bedrijfsleven. Een bijverschijnsel is de maatschappelijk gezien onnodige productie. Dat lokt veel vliegen naar de stroop. Daarbij ontstaat regelgericht gedrag met als gevolg een omgekeerde solidariteit: hoe meer je verdient, hoe minder je betaalt (belasting). We moeten naar een rechtvaardiger samenleving door vliegen van de stroop te halen. Een schokeffect zal hiervoor onvermijdelijk zijn.

¹⁷ M.J.A. van Mourik, *Maak ouderen niet onterecht bang*, in *Opinie & Debat*, Volkskrant 30 maart 2013, p. 36

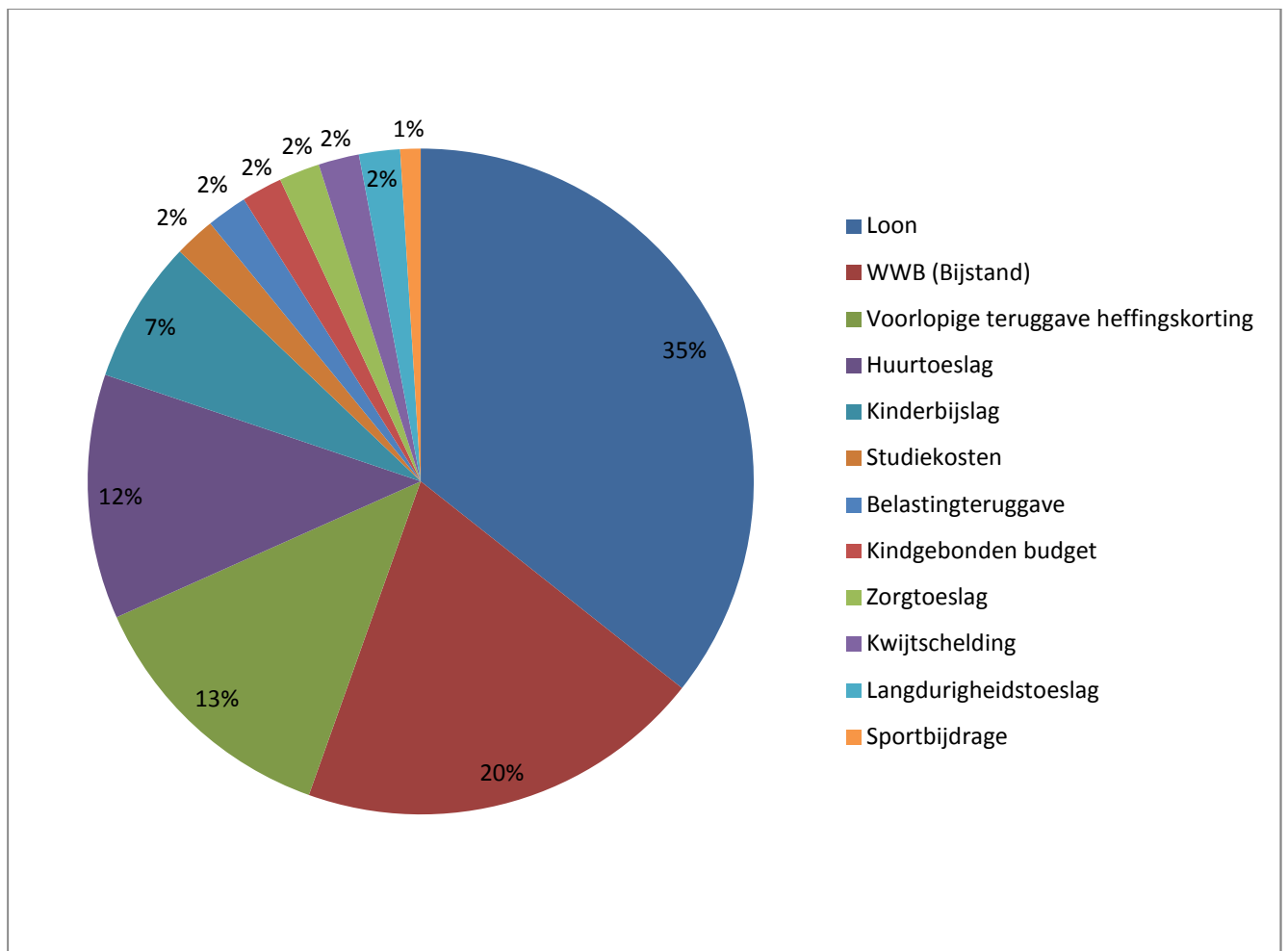
¹⁸ <http://www.sconline.nl/artikelen/details/2013/03-maart/28/Nijboer--Geen-afvinklijsten--maar-dienend-bankiere.html>

¹⁹ Op 15 mei 2013 heeft de Raad van State de Minister van Financiën geadviseerd af te zien van het opleggen van een zorgplicht aan de financiële dienstverleners als aanvulling op de Wet Financieel Toezicht. Deze bestaat al in het civiel recht.

²⁰ Verslag van de Nationale ombudsman over 2012, *Mijn onbegrijpelijke overheid*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2012-2013, 33 539, nr. 1-2, blz. 8



Figuur 2: Bureaucratisch web inkomstenbronnen alleenstaande ouder



Bron: Verslag van de Nationale ombudsman over 2012, Voorbeeld inkomstenbronnen van alleenstaande ouder

Beroepsgroep en product/dienst

Onderstaande tabel geeft een overzicht naar beroepsgroep en type product/dienst. Zoals gezegd, het is niet de bedoeling te beweren dat alle individuele beoefenaren van deze beroepsgroepen zich 'schuldig' maken aan actieve participatie in de 'IJzeren driehoek'. Deze tabel pretendeert niet meer dan het geven van een indicatie in welke richting we moeten zoeken.

Tabel: 'IJzeren driehoek' van beroepsgroepen die leven van complexiteit

Nr.	Beroepsgroep	Product/dienst
1	Subsidie-adviseurs en -ambtenaren	Indienen aanvragen bij lastige subsidietrajecten en ambtenaren en uitvoeren van subsidieregels
2	Belastingadviseurs, belastingambtenaren, administrateurs	Bedrijven helpen met aangiften en het maken van constructies voor belastingontwijking; belastingaangiften controleren en fiscale gegevens bijhouden
3	Pensioenfondsbeheerders, pensioenadviseurs, pensioenverzekeraars, actuarissen, accountants, toezichhouders	Uitvoering van de pensioenregels
4	Bankiers, adviseurs en inspecteurs	Bedenken, vermarkten en controleren van complexe financiële producten (zoals hypotheek,

		levensverzekeringen, spaarproducten, beleggingsproducten etc.)
5	Beleggers en adviseurs	Beheer van beleggingsfondsen
6	Verzekeraars en adviseurs	Bedenken en vermarkten van allerlei schadeverzekeringsproducten
7	HRM-medewerkers, -adviseurs en inspecteurs	Adviseren over, uitvoeren van en toezicht houden op door Cao's en arbeidswetgeving uiterst complexe personeelsbeleid en de personeelsadministratie van bedrijven en instellingen
8	Kwaliteitscontroleurs, adviseurs en inspecteurs	Controle op de kwaliteit van diensten en producten en het beheer van kwaliteitssystemen
9	Juristen en bemiddelaars (mediators)	Beslechten van conflicten die ontstaan op grond van complexe regels
10	Gemeenteambtenaren	Verlenen van ingewikkelde vergunningen en toezicht en handhaving daarvan
11	Administrateurs, adviseurs en inspecteurs in publieke sector	Begeleiden van bureaucratie in zorg, sociale zekerheid, woonsector, onderwijs, politie en defensie
12	Diplomaten en juristen	Adviseren over complexe internationale verdragen en samenwerkingsverbanden
13	Beleidsmedewerkers, -adviseurs en -onderzoekers	Ontwikkelen en evalueren van complex beleid
14	Reclamemakers, marketeers en medewerkers van call centers	Produceren van een overdosis aan, grotendeels weinig effectieve, informatie
15	Makers en verkopers van slechte of overbodige producten	Wegwerpproducten
16	Beheerders van leegstaande gebouwen	Wegwerpgebouwen
17	Communicatiemedewerkers	Geven van voorlichting over ingewikkelde regels
18	Aanbieders van infrastructurele voorzieningen bij zorg, wonen, onderwijs	Indicatiestellingssystemen, Diagnose Behandel Combinaties (DBC), huurpuntensystemen, CITO toets
19	Professionele inkopers	Instandhouden van complexe inkooptrajecten en aanbestedingsprocedures. Ombuigen van Europese aanbestedingsregels (ontworpen voor transparantie en rechtvaardigheid) tot instrumenten van oligarchie en ontoegankelijkheid.
20	Asieladvocaten	Aanbieden van langdurige beroepsprocedures ingeval van afgewezen asielaanvragen
21	Zorgverleners	Aanbieden van zware zorgindicaties, ingewikkelde begeleidingstrajecten in jeugdzorg
22	Managers	Leiden van primaire processen in de zorg en het onderwijs

Omvang

Volgens het CBS bestond de werkzame beroepsbevolking in Nederland in 2011 uit bijna 7,4 miljoen personen. Hiervan werkte 47% in de landbouw, delfstoffenwinning, industrie, bouwnijverheid, handel, horeca, transport, opslag en communicatie. Daar moeten we de 'IJzeren driehoek' niet zoeken. Gemakshalve abstraheren we ervan dat ongetwijfeld een deel van de 'IJzeren driehoek' emplooi vindt bij de multinationals in deze sectoren.

Meer kans maken we in de dienstensector waar 53% ofwel de resterende 3,9 miljoen personen werkten. De qua werkgelegenheid belangrijkste sectoren zijn:

- de gezondheid- en welzijnssector met 1,2 miljoen personen
- de onroerend goed sector met 1,1 miljoen personen



- het openbaar bestuur met 0,5 miljoen personen
- de onderwijssector met 0,5 miljoen personen
- de milieu- en cultuursector met 0,3 miljoen personen, en
- de financiële instellingen met 0,2 miljoen personen.

We gaan verder met het afpellen van deze 3,9 miljoen personen. Het lijkt geen al te boude veronderstelling dat de 'IJzeren driehoek' hoofdzakelijk bestaat uit hoger opgeleiden (HBO of WO). In 2011 werkten er in Nederland 2,3 miljoen personen op een beroepsniveau van HBO of WO.²¹, waarvan bijna 45% (1,1 miljoen) in de beroepsgroepen administratief, economisch, juridisch en leidinggevend (managers). Laten we de eerdere verhoudingen -53% van de beroepsbevolking werkt in de dienstensector – aanhouden. Dat zou betekenen dat er in de dienstensector, zoals door ons eerder gedefinieerd, 1,3 miljoen personen werken met een beroep op HBO- of WO-niveau. Waarschijnlijk is dat een onderschatting omdat we mogen aannemen dat het aantal beroepen op HBO- en WO-niveau in de dienstensector relatief hoger zal zijn dan in de rest van de economie. Daarvoor corrigeren we 53% naar 60%. Dat levert een eerste schatting van de 'IJzeren driehoek' op van 1,5 miljoen personen. Dat is 20% van de werkzame beroepsbevolking. Deze schatting lijkt aan de hoge kant omdat het niet aannemelijk is dat alle beoefenaren van HBO- of WO-beroepen in de dienstensector deel uitmaken van de 'IJzeren driehoek'. Maar ook al zou het maar om de helft gaan dan hebben we het nog steeds over 750.000 personen. De waarheid ligt waarschijnlijk ergens in het midden: ruim 1,0 miljoen personen ofwel 15% van de werkzame beroepsbevolking.

Kosten

Wat kost deze groep ons bij benadering? Ook hiervoor hebben we het CBS geraadpleegd.²² Het gemiddeld bruto jaarinkomen van voltijd werkende personen met een hogere opleiding (HBO en WO) bedroeg in 2011, €71.000 euro. Bij 1,0 miljoen personen betekent dat voor de hele 'IJzeren driehoek' samen ruim €70 miljard euro per jaar. Dat is het bruto inkomen. Om de kosten te berekenen moeten daar nog de werkgeverslasten bij, die we schatten op 30%.²³ De 'IJzeren driehoek' kost ons daarmee ruim 90 miljard euro per jaar. Dergelijke hoge maatschappelijke kosten rechtvaardigen in elk geval een poging om na te gaan of het ook anders kan.

Hoe zou het anders kunnen?

Peter van Hoesel is van mening dat goed beleid heel moeilijk te realiseren is, maar dat onvoldoende wordt geprobeerd om dit ook echt na te streven.²⁴ Het meest opvallend vindt hij, dat beleid de neiging heeft om steeds complexer te worden en dat juist dit verschijnsel goed beleid in de weg

²¹ Bij gebrek aan recentere gegevens hebben we de structuurgegevens over de samenstelling van de beroepsbevolking naar opleidingsniveau ontleend aan het jaar 2008.

²² <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=80809NED&D1=1&D2=0&D3=0&D4=a&D5=0,8-11&D6=a&HDR=T&STB=G1,G2,G3,G4,G5&VW=T>

²³ Gemakshalve zien we bij de correctie met de werkgeverslasten af van de complicatie dat een deel van de 'IJzeren driehoek' bestaat uit zelfstandige ondernemers. Hoogopgeleide zelfstandigen verdienen gemiddeld genomen tussen 2005-2011 €62.000 per jaar.

²⁴ Peter van Hoesel, *Partij voor eenvoud; Een zoektocht naar kwaliteit van overheidsbeleid*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2008, blz. 5-6.



staat. Hij spreekt zelfs over de wet van behoud van bureaucratie. Hij doet tal van voorstellen om deze wet te doorbreken. Het zou in dit bestek veel te ver voeren om al deze voorstellen te noemen laat staan daarop in te gaan. In zijn Voorwoord stelt hij de vraag: Welke basisprincipes zouden de grondslag kunnen vormen van een denkbeeldige 'Partij voor Eenvoud'. Kort samengevat gaat het om de volgende basisprincipes:

- De doelstellingen van het beleid moeten fijnmazigheid zo veel mogelijk vermijden;
- Wetten moeten gericht zijn op beleidsdoelen (doelregelgeving) en niet worden volgepompt met voorschriften hoe deze doelen moeten worden bereikt (middelregelgeving);
- Bij aanvraagprocedures voor vergunningen of subsidies moet een omkeerregeling worden toegepast. De aanvrager krijgt meteen de vergunning of subsidie. Achteraf moet de juistheid worden beoordeeld;²⁵
- Het handhaven van regels moet grotendeels worden verlegd naar zelfhandhaving door burgers en bedrijven;
- De verhoudingen tussen hogere en lagere overheden moeten worden gesaneerd: meer zelfbeschikking voor lagere overheden;
- De verhoudingen tussen de hogere overheden en de instellingen van de publieke sector moeten worden herzien: meer autonomie voor professionals;
- Tenslotte, elk nieuw beleid moet zich onderwerpen aan een toets op eenvoud.²⁶

In aanvulling op van Hoesel's aanbevelingen nog twee zaken.

Wetgeving zou ten principale moeten worden afgestemd op de meest voorkomende situaties en niet, zoals nu vaak het geval is, op de uitzonderingen. Om te voorzien in de uitzonderingen zou kunnen worden nagegaan of het mogelijk is één centrale uitvoeringsinstantie in het leven te roepen die individuele uitzonderingsgevallen in behandeling neemt. Noem dit maar de 'Dienst voor Uitzonderingen'. Deze dienst zou de discretionaire bevoegdheid moeten krijgen die gevallen af te handelen waarin de algemene wet niet voorziet. Het zou mij niet verbazen als deze dienst veel kleiner zou worden dan menig een nu wellicht denkt.

We zullen weer meer vertrouwen moeten krijgen in ambachtelijkheid en vakmanschap waardoor allerlei bureaucratische controlemechanismen met hun tot perversiteit leidende prestatie-indicatoren kunnen worden afgeschaft. Hiermee slaan we twee vliegen in één klap. Allereerst zal het plezier in het werk voor veel professionals weer terugkeren en tegelijkertijd worden veel managers overbodig.²⁷

²⁵ Uiteraard mogen aanvragen voor vergunningen of subsidies niet blind worden afgedaan. Controle vooraf op rechtmatigheid zal altijd nodig zijn, zo leert ons ook de recente casus van de Bulgaren die ten onrechte huur- en zorgtoeslagen opstreken.

²⁶ Ibidem

²⁷ Zie ook het voorbeeld van de 'ondernemende wijkverpleegkundige' Jos Blok van Buurtzorg.



Reflectie ter afsluiting

Elke burger wordt geacht de wet te kennen. Dat is een belangrijk uitgangspunt in onze rechtsstaat. Aan dit uitgangspunt wordt geen recht gedaan in de huidige situatie. Ook al zou de burger willen, het is eenvoudig niet mogelijk. Hiervoor is het wetgevingsgebouw dat we met zijn allen hebben opgetrokken te ontoegankelijk en te complex geworden. Daarmee is één van de fundamenteën onder onze rechtsstaat weggehaald. We leven in een samenleving waarin we onze eigen spelregels niet meer kennen. Onzekerheid is daarvoor in de plaats gekomen. Deze onzekerheid is een vruchtbare voedingsbodem voor de verdienmodellen die de 'Ijzeren driehoek' hanteert. Maar de 'Ijzeren driehoek' heeft ons slechts duurbetaalde schijnzekerheid te bieden. Het is de hoogste tijd ons meer te gaan richten op de door Sen en Nussbaum bepleitte Human Development Approach in plaats van een puur op economische groei gerichte benadering.²⁸ Hiermee pretendeer ik niet met een nieuwe boodschap te komen. Aristoteles (384 BC – 322 BC) zei het al: "Wealth is evidently not the good we are seeking; for it is merely useful and for the sake of something else". De 'Ijzeren driehoek' zal zich weer meer moeten gaan richten op de echte behoeften van de klant ofwel het dienmodel: 'value proposition', wat is het aanbod aan de klant; welk voordeel bieden we als bedrijf of instelling aan? Dan komt de mens weer centraal te staan en niet de 'share holders value'. Dat is toch een veel aantrekkelijker toekomstperspectief dan de instrumentele mens die aan de basis staat van het verdienmodel. Het dienmodel lijkt ook veel geschikter als instrument om uit de huidige crisis te komen dan het verdienmodel. Immers, het dienmodel onderkent dat de huidige crisis meer is dan een economische crisis maar veelmeer een maatschappelijke crisis waarbij de onderlinge samenhangen verloren dreigen te gaan. Om Margareth Thatcher te parafraseren: 'there is more than just individuals, there is also a society.'

17 mei 2013, André Nijsen

²⁸ Martha Nussbaum, *Niet voor de winst. Waarom de democratie de geesteswetenschappen nodig heeft*, Ambo, Amsterdam, 2011

