

# van ijzeren driehoek naar gouden cirkel

het antwoord van de overheid op de systeemcrisis van deze tijd

## inleiding

In een artikel van André Nijsen getiteld "verdienmodel of dienmodel" wordt uiteengezet hoe parasitaire economische activiteiten met een geschatte omvang van jaarlijks zo'n 90 miljard euro kunnen blijven bestaan en zich verder kunnen uitbreiden (zie [www.90miljard.nl](http://www.90miljard.nl)). De zogenaamde ijzeren driehoek is instrumenteel in het creëren van een onnodig complexe regelgeving waarbinnen politiek, uitvoerders en experts elkaar die bal van 90 miljard blijven toespelen. In dit artikel zal een voorstel gedaan worden voor hoe de ijzeren driehoek ambtelijk kan worden aangepakt. Formeel gezien is de politiek met haar besluitvormende macht in een sleutelpositie om de ijzeren driehoek aan te pakken. De politiek is hier gedurende de laatste drie decennia echter niet toe in staat gebleken. De centrale positie die ambtenaren in de driehoek innemen en de grote omvang van het ambtelijke apparaat maken dat men de oplossing eerder vanuit de ambtenarij mag verwachten. In dit artikel willen we laten zien dat een dergelijke oplossing het primaat van de politiek niet aantast, maar dat zo'n oplossing de politiek juist beter in staat stelt om effectief te besturen. Dat effect kan men zich voorstellen door de ijzeren driehoek als een *leercirkel* te zien. Experts onderzoeken de uitvoerders en vertalen dat naar informatie waar politici iets aan hebben. Politici vertalen dat naar opdrachten (of beleid) aan uitvoerders. En daarmee is de leercirkel rond en kunnen de experts weer aan de slag. Een goed functionerende leercirkel stelt de politiek in staat effectief te besturen en ambtenaren spelen een beslissende rol in de leercirkel.



## probleemstelling, aard van de huidige systeemcrisis

De Nederlandse overheid verkeert in een systeemcrisis. Toezicht op sectoren als de banken heeft volledig gefaald, er worden al decennialang geen politieke knopen meer doorgehakt, de enorme potentie aan kennis van burgers wordt nauwelijks aangesproken en delen der overheid lijken zich in een waan van "in control zijn" op te sluiten. Deze systeemcrisis kan men met behulp van de ijzeren driehoek beter te begrijpen doordat men bedenkt hoe de informatie die over de ribben van de driehoek wordt uitgewisseld wordt *vertekend* (ingekleurd, veranderd en gefilterd). Vertekening gebeurt deels omdat mensen een zaak bewust in hun voordeel ombuigen, maar het gebeurt ook, al of niet bewust, vanuit menselijke behoeften of vanuit een specifieke rol die we vervullen. Een wegbouwer zal bijvoorbeeld sneller verkeersproblemen waarnemen dan een natuurvriend. Het effect is echter steeds hetzelfde, namelijk dat de leercirkel hapert en dat men fouten herhaalt. Het is te vergelijken met een sterk bijziende chauffeur die zonder bril in zijn auto rijdt. Zijn vertekende beeld leidt onvermijdelijk tot verkeerde besluiten en ongelukken. Als men de verkeersregels vervolgens aan deze bijziendheid aanpast, dan ontstaan overmatig complexe regels die sterk op het vermijden van risico's gebaseerd zijn. Stelt men zich bij de bijziende chauffeur een Nederlandse politicus voor dan kan men zich een beeld vormen van de oorzaken van onze huidige systeemcrisis. Men kan dan verklaren waarom onze regelgeving overmatig complex is geworden en waarom er desondanks toch steeds weer dezelfde fouten gemaakt worden. Het is verstandig om niet te lichtvaardig over dit probleem te denken. Een slecht functionerende leercirkel is een tijdbom onder ons democratisch bestel.

### theoretische verdieping

De ijzeren driehoek is een metafoor. Een vereenvoudiging van de werkelijkheid. Een theoretische verdieping kan daarom nog meer inzicht geven.

Een ambtelijke bureaucratie (verder genoemd 'ambtenarij') kan men als een systeem opvatten dat input opneemt en output uitgeeft. Er zijn diverse actoren die de ambtenarij van input voorzien en ook diverse actoren die de output afnemen. In die zin is de ambtenarij verbindend tussen actoren die input verschaffen en die welke output afnemen. Men moet daarbij onderscheid maken tussen actoren die in een zaak al of niet vergelijkbare of sterk complementaire belangen of rollen hebben. Hebben ze dat wel, dan is er niet zozeer sprake van een *verbindingsopgave* van de ambtelijke organisatie, maar is er eerder sprake van een *regieopgave*. Dat wil zeggen dat deze actoren dan een gecoördineerde gezamenlijke input leveren of dat zij gezamenlijk output afnemen van de ambtenarij. Er kunnen situaties voorkomen waarin de scheidslijn tussen een verbindingsopgave en een regieopgave niet helemaal helder is.

In het gehele veld van actoren die input leveren en output afnemen zijn drie soorten actoren zeer dominant. Dat zijn namelijk de politiek, de experts en de uitvoerders. Onder politiek worden ministers, gedeputeerden en wethouders en andere door het volk verkozenen verstaan. Experts, dat kan een willekeurig adviesbureau, een kenniscentrum of een universiteit zijn. Tegenwoordig kan men daar ook in toenemende mate de goed geïnformeerde burger toe rekenen die vaak in netwerken opereert. En een uitvoerder is een persoon of organisatie die belast is met het uitvoeren van overheidsbeleid. Dat kan een openbaar uitvoerder zijn of een uitkeringsinstantie, maar ook een welzijnsorganisatie en een plantsoendienst. En ook hier kan men steeds meer de actieve burger en zijn netwerk onder scharen. Door deze soorten actoren nu ten opzichte van elkaar in een driehoek te plaatsen ontstaat een vereenvoudigd model van het ambtelijke systeem en de actoren uit haar omgeving, de ijzeren driehoek.

### ambtenarij, deel van het probleem of van de oplossing?

In de huidige verhoudingen wordt de ambtenarij in hoofdzaak ter ondersteuning van een specifiek soort *actor* in één van de hoeken van de driehoek ingezet. Zij nemen input op van dezelfde actor(en) als die welke zij met hun output bedienen. Een minister die zijn ambtenaren om antwoorden op kamervragen verzoekt neemt ook zelf de antwoorden daarop in ontvangst. Een ambtelijke afdeling die een uitvoerende instantie controleert (input innemen) schrijft naar aanleiding daarvan maatregelen voor (output verstrekken) aan diezelfde instantie.

Op die manier zitten ambtenaren met name in de hoeken van de ijzeren driehoek en hebben zij slechts een beperkte rol op de ribben van de driehoek. De verbindende rol van de ambtenarij is dus beperkt. Ook al omdat er intern binnen de ambtelijke organisatie vaak schotten tussen de drie hoeken staan. Ambtenaren die in de uitvoerdershoek zitten zijn vaak andere mensen dan die welke in de experthoek zitten. Een verbinding via de ambtelijke route gaat daarvoor over afdelingen en cultuurverschillen. De actoren in de omgeving van de ambtelijke organisatie beleven dat als 'stroperigheid' of 'inefficiëntie' en zijn daardoor geneigd om elkaar op eigen kracht, buiten de ambtenarij om op te zoeken. Juist daardoor ontstaat de ijzeren driehoek. De ambtenarij kan dan immers niet voorkomen dat de informatiestromen door allerlei deelbelangen worden vertekend.

Ondanks deze omstandigheid zal het individuele ambtenaren in veel gevallen toch lukken om een verbinding te maken op één van de ribben van de driehoek. Denk aan een bevlogen programmamanager die namens een wethouder de inspanningen van een groot aantal welzijnsinstellingen weet te coördineren. Zo'n programmamanager maakt een verbinding tussen politiek en uitvoering. Een enkele verbinding maakt echter nog geen leercirkel. Daartoe zijn nog twee andere verbindingen nodig. Om die reden creëren dergelijke bevlogen ambtenaren, vaak tot hun eigen chagrijn, weliswaar tijdelijk en plaatselijk geluk, maar geen blijvende leereffecten. Dergelijke leereffecten kan men alleen bereiken als ook op de andere twee ribben verbindingen worden gelegd.

De ambtenarij kan dus alleen onderdeel van de oplossing zijn als er in een bepaalde opgave of op een bepaald beleidsthema op elk van de ribben verbindingen gelegd worden. Een ambtelijke organisatie die een dergelijke integrale verbindende taak oppakt wordt een *integrale ambtenarij* genoemd.

### oplossingsroute, de integrale ambtenarij

Een ambtenarij die onderdeel wil zijn van de oplossing moet de integrale ambtenarij nastreven. Dat betekent het introduceren van een nieuwe focus op de kerntaak van de ambtenaar, namelijk zijn verbindende functie. De basis van zijn taak en de inhoud van zijn competentie moet zijn, een verbinding op één van de ribben van de driehoek te vervullen. Dat klinkt eenvoudig maar in de praktijk betekent dit niets anders dan een massale verschuiving van competen-

ties. Het accent verschuift van inhoudelijke expertise in de hoeken van de driehoek naar verbindende competentie op de ribben. De integrale ambtelijke organisatie reguleert de drie verbindingsroutes van de ijzeren driehoek *tegelijkertijd en in samenhang*. De verbindende taakstelling heeft per ribbe een andere aard.

- Wie de brug tussen experts en politiek vormt, legt een verbinding tussen een omgeving waar kennisvorming op een dergelijke manier ter hand genomen wordt (experts) versus een omgeving waar men op een meer vluchtige en snelle manier met kennis omgaat. Het is zeg maar de rust van het laboratorium tegenover de waan van de dag.
- Wie de brug tussen politiek en uitvoering vormt, bewaakt de koppeling tussen politieke wil en uitvoeringscompetentie. De politieke aandacht moet niet te verstikkend of te gedetailleerd zijn omdat de uitvoering dan vastloopt. De aandacht mag echter ook niet afwezig of te globaal zijn omdat de uitvoering dan richting verliest en ongedisciplineerd wordt.
- Wie de brug tussen experts en uitvoering vormt stuurt de beleidsvorming. Die moet niet te voortvarend opgepakt worden of te eenzijdig gericht zijn want daar komen brokken van. Maar de aanpak mag ook zeker weer niet te voorzichtig of te holistisch zijn omdat de voortgang dan stopt.

### oplossingsrichting 'gouden cirkel'

De *gouden cirkel* is een (architectuur)model voor een integrale ambtelijke organisatie. De gouden cirkel is op de volgende regels gebaseerd:

- 1) *De verbindingsroute wordt zo kort mogelijk gehouden.* Dat betekent dat men de verbindingsopgave zoveel mogelijk bij één team moet leggen omdat het team anders geen focus op de verbindingsopgave ontwikkelt. Als men de output immers bij een trein van elkaar opvolgende collega's aflevert dan gaat het zicht op de verbinding verloren. (populair gezegd: een ambtelijk team moet zoveel mogelijk zelf "van buiten naar buiten" werken)
- 2) *De integraliteit wordt centraal bewaakt.* Hetgeen inhoudt dat verbindingsopgaven die samenhangen ook integraal (programma-tisch) worden bestuurd.
- 3) *Aard van de verbindingsopgave bepaalt competentieontwikkeling.* Ambtelijke teams worden belast met een cluster van verbindingsopgaven. Elk ambtelijk team verwerft de competenties die daar voor nodig zijn (en die variëren per ribbe van de driehoek).
- 4) *Regieopgave volgt verbindingsopgave.* Het ambtelijk team coördineert de samenhang (en samenwerking) tussen actoren op basis van de aard van de verbindingsopgave. (voorbeeld: drie experts vormen een expertgroep die ambtelijk wordt gecoördineerd.) Er is dus een verbindingsopgave nodig om een regieopgave zinvol in te kunnen vullen. Deze regel wordt in het voorbeeld op de navolgende pagina geconcretiseerd.

### waarom was dat vroeger geen probleem?

Er zijn een aantal maatschappelijke ontwikkelingen die maken dat de ijzeren driehoek in deze tijd tot meer problemen leidt dan zeg maar zo'n vijf decennia geleden:

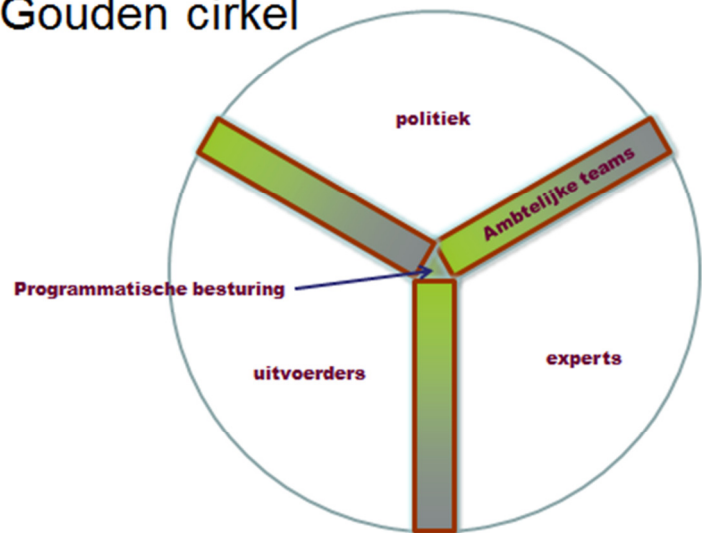
- 1) In de jaren vijftig was de **taakspecialisatie** nog niet zo ver voortgeschreden. De ambtenarij kon daardoor de belangrijkste expertise zelf in eigen huis hebben. In zo'n situatie is geen sprake van een driehoek, eerder van ambtelijke expertise als brug tussen politiek en uitvoering. Tegenwoordig lukt het zelfs de grote gemeenten niet meer om zelf voldoende verstand van zaken in huis te hebben. Geleidelijk aan is er steeds meer expertise buiten de deur geplaatst of ontstaan en zo ontstond de ijzeren driehoek.
- 2) In de jaren vijftig kon men een overheidstaak nog redelijk goed binnen een specifiek beleidsthema oplossen. Het aanleggen van een weg was het aanleggen van een weg. De noodzaak van interdisciplinaire samenwerking was kleiner. De **integraliteit** van opgaven is echter gestaag groter geworden en overeenkomstig is de uitvoering complexer geworden. De afstand tussen de uitvoering en de overige hoeken van de driehoek is daardoor geleidelijk steeds groter geworden.
- 3) De **mondigheid** van burgers is gestaag toegenomen. Momenteel zijn veel burgers beter geïnformeerd dan menig ambtenaar en zij functioneren ook steeds meer in netwerken waarin zij maatschappelijke problemen zelf oplossen. Deze netwerken van mondige en bekwame burgers vormen een zee van expertise, uitvoeringscapaciteit en politieke beïnvloeding waar ambtenaren niet goed mee om kunnen gaan. De informatiedichtheid en de omloopsnelheid van de informatie in de driehoek is daardoor gestaag toegenomen en de vertekening is navenant sterker geworden.

En zoals het wel vaker gebeurd met zaken die geleidelijk gaan, men merkt ze niet op. Of men merkt niet op dat er op een gegeven moment een punt wordt bereikt dat deze invloeden tot een problematisch functionerende overheid leiden.

## concreet voorbeeld van de werking van de gouden cirkel

Stel dat een gemeente aan een ICT dienstverlener om advies vraagt voor het opzetten van een digitaal loket. In de *ijzeren driehoek* kan het voorkomen dat een wethouder (al of niet via bemiddeling van een ambtenaar) een adviesaanvraag uitzet bij een groot bureau. In veel gevallen kent hij dat bureau of heeft hij er zelf gewerkt. Dat bureau adviseert vervolgens om een softwareoplossing aan te schaffen. Het eisenpakket zoals dat in het advies is verwoord sluit prima aan bij een softwareproduct dat op de plank ligt bij één van de vaste ICT-dienstverleners van de gemeente. Dat komt mooi uit want dan is gelijk ook geregeld dat dit nieuwe pakket aansluit bij de bestaande systemen. Naar de prijs wordt verder niet gekeken en de aanbesteding is een kwestie van een formaliteit. Men is daar namelijk zeer handig in geworden.

## Gouden cirkel



In de *gouden cirkel* stelt de wethouder welk soort digitale oplossing hij wil en wat hij daar mee wil bereiken. Een ambtelijk team gaat vervolgens de *verbinding* aan met experts uit het veld. Er wordt een adviesvraag uitgezet bij een team van drie ZZP'ers en twee baliemedewerkers. Het ambtelijk team heeft daarnaast begrepen dat bij andere gemeenten in dezelfde regio dezelfde vraag speelt en vraagt aan haar politieke opdrachtgever of men deze vragen mag bundelen in de adviesaanvraag. Het ambtelijk team voert daarmee *regie* aan twee kanten. Aan de ene kant op de politieke vertegenwoordiging van verschillende gemeenten en aan de andere kant op de samenwerking tussen de ZZP'ers en baliemedewerkers die het advies opstellen. Uit het adviesrapport blijkt nu dat de gemeenten de gewenste digitale dienstverlening kunnen realiseren door kleine wijzigingen aan te brengen in software die men al gebruikt. Dat is een flinke opsteker. Met deze ontdekking heeft de ambtenarij één verbindingsopgave tot stand gebracht. De leercirkel kan echter nog verder afgemaakt worden door het politiek besluit dat dan genomen wordt te vertalen naar concrete uitvoering en door experts te laten onderzoeken of het in de uitvoering ook allemaal zo uitpakt als men wel dacht. De leercirkel is daarmee rond.

### ambtelijke omschakeling

De omschakeling van ijzeren driehoek naar gouden cirkel betreft zich op de competenties van alle ambtenaren, behalve ambtenaren die

- uitsluitend een ondersteunende taak hebben zoals een boekhouder of een netwerkbeheerder.
- zelf actor zijn zoals een docent in het basisonderwijs of een deskundige bij een kenniscentrum
- direct dienstverlenend zijn naar burgers, zoals baliemedewerkers of consultants.

In de gouden cirkel hebben alle overige ambtenaren een verbindende rol. De omschakeling zou ingezet kunnen worden bij een ministerie, bij voorkeur een ministerie met een sterk contingent van ambtenaren met een sterke drijfveer tot het verder te ontwikkelen van dergelijke competenties. Dit ministerie kan dan op de voet gevolgd worden door een provincie en enkele gemeenten. Zo doet men op de belangrijkste bestuurslagen ervaring op met de gouden cirkel en kan men de leerervaringen vertalen naar de overige ambtelijke organisaties.

augustus 2013, Peter Schuttevaar

De auteur is dank verschuldigd aan de leden van het Netwerk Politiek Innovatie (NPI) voor hun onmisbare inhoudelijke bijdragen.