



# Signalen schatten

Een lerend belevingsonderzoek naar de omgang met signalen door het ministerie van SZW in de Kinderopvangtoeslagaffaire

**Nederlandse  
School voor  
Openbaar  
Bestuur**

Martijn van der Steen  
Myrthe van Delden  
Petra Ophof  
Paul 't Hart



### **prof.dr. M.A. (Martijn) van der Steen**

is sinds 2002 in verschillende functies werkzaam bij de NSOB. Hij is co-decaan en adjunct-directeur van de NSOB en directeur van de Denktank. Naast verschillende opleidingen is hij bij de NSOB Denktank verantwoordelijk voor onderzoekstrajecten en onderzoeksprogramma's. Naast zijn functie bij de NSOB is Martijn van der Steen bijzonder hoogleraar bij de Erasmus Universiteit Rotterdam.

### **T.A.M. (Myrthe) van Delden MSc**

is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten. Zij studeerde Bestuurs- en Organisationswetenschappen aan de Universiteit Utrecht en rondde haar master Management of Governance Networks af aan de Erasmus Universiteit Rotterdam met een onderzoek naar de invloed van nudging op de aanpak van ondermijnende criminaliteit.

### **A.P. (Petra) Ophoff MSc**

is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten. Zij studeerde aan de Universiteit Utrecht en rondde daar haar research master Bestuurskunde af met een onderzoek naar het succes van het Leger des Heils.

### **prof.dr. P. (Paul) 't Hart**

is hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Utrecht, co-decaan van de Nederlandse School van Openbaar Bestuur (NSOB) in Den Haag en kerndocent aan de Australia New Zealand School of Government in Melbourne. Hij hervatte zijn Nederlandse posities in 2011, na vijf jaar hoogleraar politicologie aan de Australian National University te zijn geweest. Paul 't Hart heeft ruime ervaring met het opleiden van publieke professionals en topambtenaren, met name in Nederland, Zweden en Australië.



# Inhoudsopgave

---

**Samenvatting → 4**

**Aanpak van het onderzoek en opbouw van dit rapport → 6**

**1. Inleiding → 7**

1.1 De opmaat naar de kinderopvangtoeslagaffaire → 8

1.2 Doel- en vraagstelling → 10

**2. Signaleren → 12**

2.1 Zenden, opvangen, interpreteren en opvolgen → 12

2.2 Niveaus van interpretatie → 17

2.3 Hoe signalen kunnen doodlopen → 20

**3. Signalen rondom de kinderopvangtoeslag → 23**

3.1 Een korte schets van de context van de kinderopvangtoeslag → 23

3.2 Signalen schatten, 2010-2014 → 25

3.3 Signalen schatten, 2014-2019 → 29

3.4 Signalen schatten: vanaf 2019 → 33

**4. Hoe SZW signalen schatte: patronen → 36**

4.1 Op contextniveau → 36

4.2 Op organisatieniveau → 38

4.3 Op individueel niveau → 41

**5. Signalen beter schatten: reflecties en aanbevelingen → 44**

**Bijlage 1 - Waarom we de minister (nog) niet informeren → 48**

# Samenvatting

De vraag die in dit onderzoek centraal staat is hoe we kunnen leren van het omgaan met signalen. Daartoe is het nodig om terug te gaan naar de tijd waarin signalen zich voordeden en te reconstrueren hoe de omgang met die signalen verliep. Dat gebeurt in dit onderzoek naar de omgang met signalen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) rond de kinderopvangtoeslag. Door gesprekken met voormalige en huidige werknemers van SZW te voeren, zijn zowel de context van de verschillende periodes als vele signalen in kaart gebracht. Daarbij proberen we niet met de wijsheid achteraf terug te kijken naar toen, maar terug te gaan naar toen om te leren van hoe er toen, met de kennis en wijsheid van toen, gekeken werd naar de beschikbare informatie. Dit om te begrijpen waarom er zo gehandeld is. Zijn er patronen te ontwaren die ons iets kunnen leren over de manier waarop we nu met signalen omgaan, om zo het *signalerend vermogen* van de organisatie te verbeteren?

In de ondertitel van dit rapport is opgenomen dat het een *lerend belevingsonderzoek* is. Het onderzoek is *lerend*, in die zin dat het ons er om gaat om te begrijpen hoe en waarom betrokkenen binnen het ministerie van SZW omgingen met signalen. We evalueren dus niet of dat goed was of niet, of dat de interpretaties ‘klopten’, maar onderzoeken waarom een bepaalde interpretatie van een signaal dominant werd. Dat is belangrijk, omdat die patronen lessen bevatten die ook in het heden en de toekomst kunnen helpen om in het vervolg *effectiever* om te gaan met signalen. De term beleving is daarbij eveneens van belang. We hebben betrokkenen gevraagd naar de momenten waarop zij voor hun gevoel signalen voorbij zagen komen, hoe dat toen voor hen voelde, wat zij op dat moment dachten en wat ze op basis daarvan deden. We vragen daarbij dus niet naar de feiten over wat er toen speelde, en hoe dat later uitpakte, maar naar hun beleving. We proberen dus te reconstrueren hoe mensen op dat moment – *in het moment* – betekenis gaven aan hun omgeving, aan signalen en waarom ze dat volgens hen deden. Dat zijn dus percepties, waarbij geïnterviewde personen naar hun beste eer en geweten terug proberen te gaan naar wat ze toen dachten en voelden, en waarbij ze proberen om zoveel mogelijk de wijsheid achteraf uit te schakelen. Of dat feitelijk juist is of niet is daarbij niet het punt: we duiden de beleving van het moment van toen, op basis van de herinneringen die mensen er nu aan hebben.

We doen dat alles vanuit het perspectief van het ministerie van SZW. We kijken dus naar hoe (voormalig) medewerkers van SZW de ontwikkelingen beleefden. Hoe dat voor betrokkenen uit andere organisaties of andere sleutelfiguren rondom een signaal was maakt geen deel uit van het onderzoek.

Er is dan ook geen check gedaan op de beelden bij de Belastingdienst, of ‘wederhoor’ toegepast. Dat is voor de beelden en beleving van betrokkenen binnen SZW ook niet van belang. De lessen zijn wat ons betreft direct te benutten voor de medewerkers van SZW, maar de dieperliggende patronen zijn volgens ons ook breder van toepassing. Elke organisatie die te maken heeft met signalen kan wat ons betreft met de lessen uit dit onderzoek haar voordeel doen.

Het in beeld brengen van verschillende signalen en het vervolgens duiden van patronen leidt in dit rapport tot een aantal principes die we zien als de basisbestanddelen van een organisatie die signalen beter schat. Deze hebben veelal betrekking op het ontwikkelen van een cultuur en systematiek voor het *bewust onzeker zijn* over wat er in het veld aan de gang is. Signalen beter schatten gaat dus niet alleen om het oppikken en behandelen van concrete signalen die er zijn, maar ook om het actief open staan voor wat er gebeurt en de signalen actief opzoeken. Signaleren gaat nooit vanzelf. Dat wil zeggen, het gaat eigenlijk veel te vaak *wél vanzelf*. Signalen worden ingepast in de geldende vanzelfsprekende, heersende normen, bestaande verwachtingen en worden geïnterpreteerd vanuit het perspectief van continuïteit. Niet omdat er een diepe wens is om dingen bij het oude te laten, maar ‘gewoon’ omdat dat de meest nabije en vanzelfsprekende kaders voor betekenisgeving zijn. De vragen komen pas achteraf, in het bijzonder als blijkt dat een signaal *achteraf* bezien de aankondiging was van een groot probleem. Dan is bijna niet meer voor te stellen dat de oorspronkelijke interpretatie werd toegepast. Signaleren gaat daarom om het *beter* omgaan met signalen en het rijker, breder en meer divers inschatten van signalen. Om signalen op waarde te schatten is het belangrijk om breed, divers en gevarieerd te kijken. Daarbij is het nodig om *bewust onzeker te zijn*. Met alle kennis die we hebben weten we niet wat er precies speelt. Zo is het nu eenmaal en dat nodigt uit tot bescheiden betrokkenheid. *Betrokken*, dus met de wil om er het beste van te maken, zoveel mogelijk te weten te komen en écht te zoeken naar wat er aan de hand zou kunnen zijn. Maar ook *bescheiden*, omdat het nooit volledig te weten, te kennen en te duiden is. Dat heeft als logisch gevolg dat elk weten, maar ook elk handelen uiteindelijk feilbaar is. Dat betekent het voortdurend scannen van gevolgen, zoeken naar wat er werkelijk gebeurt, naar hoe beleid anders dan bedoeld uitpakt, en dan permanent lerend en ontwikkelend volgende stappen zetten. Dus nog steeds doelbewust en doelgericht opereren, maar vanuit het fundamentele uitgangspunt van onzekerheid.

# Aanpak van het onderzoek en opbouw van dit rapport

In dit rapport hebben we medewerkers vanuit het Ministerie van SZW gevraagd om terug te gaan naar momenten waarop zij zich herinneren dat ze een *signaal* voorbij zagen komen. We hebben ze aangespoord om dat moment terug te halen en zo ‘droog’ mogelijk te vertellen over wat er toen gebeurde, wat ze dachten, wat ze voelden, hoe ze handelden en wat daarbij hun afwegingen waren. We hebben hen daarbij gevraagd en door onze vraagstelling geholpen om zoveel als mogelijk de wijsheid achteraf niet te gebruiken en zelfs uit te schakelen. Zo hebben we in de gesprekken met de betrokkenen geprobeerd om *tijdcapsules* te creëren waarin ze het moment van toen vaststellen, op de manier zoals ze het toen beleefden, met het inzicht van dat moment. En daarmee ook door de ogen van één betrokkene: we reconstrueren niet ‘wat er werkelijk is gebeurd’, maar wat de betrokkene op dat moment zag, dacht, voelde en meende te doen. Een aantal van die tijdcapsules, hebben we in dit rapport opgenomen. Het zijn dus letterlijk *momentopnames*, die ons laten zien hoe het op dat moment voor die persoon was.

Binnen de tijdcapsules onderzoeken we wat betrokkenen als signaal *waarnamen*, hoe ze dat *interpreteerden* en welke *opvolging* ze gaven. Vervolgens kijken we of er in het geheel van al die verschillende tijdcapsules patronen en mechanismen te vinden zijn die verklaren waarom het bij de interpretatie van signalen ging zoals het ging. Vervolgens stellen we ons de vraag welke lessen het ministerie van SZW daaruit kan leren voor het omgaan met signalen, nu en in de toekomst.





# 1. Inleiding

Bij affaires en incidenten wordt achteraf altijd de vraag gesteld welke signalen daarvan eerder al bekend waren. Zoals bij veel gebeurtenissen blijkt dan achteraf dat er voorafgaand aan de crisis of gedurende het proces allerlei signalen waren. Zo verrassend blijkt de ‘verrassing’ achteraf niet te zijn. Bijna zonder uitzondering laat een evaluatie achteraf zien dat ergens in de eigen organisatie iets van informatie over het latere fenomeen al beschikbaar was. En soms zelfs op meerdere plaatsen. Dit betekent niet dat de gehele affaire al binnen de organisatie bekend was, maar wel dat er signalen rondgingen in de organisatie dat er iets mis was. Achteraf bezien, zo is dan vaak de conclusie, was de crisis vermijdbaar geweest. Als signalen eerder en beter waren doorzien, dan had veel ellende voorkomen kunnen worden.

Kritische incidenten doen zich zelden volledig ongezien en totaal onverwacht voor. Dat is eerder uitzondering dan regel. De regel is dat er tal van zwakke signalen, vermoedens, gevoelens en vroege waarschuwingen zijn voor iets dat later uitgroeit tot een kritische verrassing. Het probleem is niet de afwezigheid van inzicht vooraf, maar de betekenisgeving aan die informatie op het moment vóórdat de afloop duidelijk is. Vooraf is het niet vanzelfsprekend wat relevant is, wat mogelijke signalen betekenen en hoe deze het beste een vervolg kunnen krijgen. Wat relevant is, is zonder de wijsheid achteraf moeilijk te zien. Signalen zijn niet voorzien van een label ‘Belangrijk’ of ‘Urgent’. Er loopt geen klok mee die aangeeft of het ‘tien over zes’ of ‘vijf voor twaalf’ is. Die betekenis moeten mensen zelf geven, zonder de wijsheid achteraf die hen laat zien wat de goede richting is en wat er nodig is als vervolg.

Die ‘juiste’ interpretatie is op het moment zelf moeilijk te vinden. Achteraf is het makkelijk praten, vallen puzzelstukjes op hun plaats en worden verbanden zichtbaar. Maar dat is wijsheid achteraf, die op het moment zelf niet beschikbaar is. Zo gaat het ook met signalen: na verloop van tijd, wanneer de context duidelijk is, de onderlinge relaties zijn uitgekristalliseerd, is het eenvoudiger om signalen te duiden. Dan is duidelijk *van wat* iets een signaal was, hoe dit had kunnen (of moeten) worden geduid en wat de juiste opvolging ervan zou zijn geweest. Dit wordt *hindsight bias* genoemd. *In het moment* zelf signalen opvangen en als signaal interpreteren is een stuk lastiger. Bovendien kan de context waarin dat signaal wordt opgevangen en vervolgens wordt geïnterpreteerd heel anders zijn dan de context achteraf. De vraag die in dit belevingsonderzoek centraal staat is hoe we kunnen leren van het omgaan met signalen. Daartoe is het nodig om terug te gaan naar de tijd waarin signalen zich voordeden en te reconstrueren hoe de omgang met die signalen verliep. Cruciaal daarvoor is dat daarbij de wijsheid achteraf

achterwege blijft. De kunst is dus om terug te gaan naar het moment van toen, gecontextualiseerd volgens de omstandigheden van toen en om dan te zien hoe dat proces van signalering verliep; wat daarin de belangrijkste patronen waren en wat daarvan voor nieuwe signalen te leren is. Dus niet met de wijsheid achteraf terugkijken naar toen, maar terug naar toen om te leren van hoe er toen, met de kennis en wijsheid van toen, gekeken werd naar de beschikbare informatie. Om zo te begrijpen waarom er zo gehandeld is. Zijn er patronen te ontwaren die ons iets kunnen leren over de manier waarop we nu met signalen omgaan, en zo het *signalerend vermogen* van de organisatie te verbeteren.

## 1.1 De opmaat naar de kinderopvangtoeslagaffaire

Rond de fraudeaanpak bij de kinderopvangtoeslag zijn grote problemen aan het licht gekomen. Bij een groot aantal ouders wordt de kinderopvangtoeslag stopgezet en teruggevorderd nadat zij (onterecht) beschuldigd worden van fraude. Hierbij wordt lange tijd een ‘alles-of-niets-benadering’ gehanteerd. De Belastingdienst vordert het gehele bedrag aan toeslag terug, ook wanneer er een kleine fout is gemaakt bij de aanvraag van de toeslag, de declaratie van uren of het betalen van de eigen bijdrage.

Nadat de Nationale Ombudsman in 2017<sup>1</sup> oordeelt dat de Belastingdienst onevenredig hard ingrijpt, concludeert ook de adviescommissie Uitvoering Toeslagen, onder leiding van de heer Donner in 2019 dat er sprake is van institutionele vooringenomenheid in de zogenaamde CAF 11-zaak.<sup>2</sup> Deze rapporten evenals verschillende Kamerdebatten leiden ertoe dat op 2 juni 2020 door de Tweede Kamer een motie is aangenomen voor een parlementaire ondervraging. Op 2 juli 2020 wordt daartoe de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag officieel opgericht. Deze commissie biedt op 17 december 2020 haar eindverslag aan voorzitter van de Tweede Kamer aan. Op 22 december 2020 zegt het kabinet onder andere € 30.000 toe aan alle gedupeerde ouders.<sup>3</sup> Het kabinet stuurt op 15 januari 2021 een brief als reactie op het rapport met de inzet om het gedane onrecht enigszins recht te zetten en het vertrouwen in de overheid stap voor stap weer op te bouwen. En het kabinet biedt daarbij haar ontslag aan.

---

1 Berg, W. van der, Alhadjri, M. & Mulder, M. (2017). *Geen powerplay maar fair play; Onevenredig harde aanpak van 232 gezinnen met kinderopvangtoeslag*. De Nationale Ombudsman.

2 Donner, J.P.H., Ouden, W. den, Klijnsma, J., Akdemir, G. & Gosen, C.L. (2019). *Omzien in verwondering*. Den Haag.

3 Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane & Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2020, 22 december). *Herstel Toeslagen* [Kamerbrief].

De Belastingdienst en het ministerie van Financiën zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de kinderopvangtoeslag. Beleidsmatig is echter het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) verantwoordelijk de kinderopvang(toeslag). Begin 2020 vraagt de Tweede Kamer daarom aan de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hoe SZW de afgelopen jaren is omgegaan met signalen van de Belastingdienst/Toeslagen over de eigen bijdrage voor de kinderopvang. In antwoord hierop zegt staatssecretaris Van Ark in maart 2020 in een brief aan de Tweede Kamer toe een nader onderzoek in te stellen.<sup>4</sup> Het doel van dit onderzoek is om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de signalen die zijn gewisseld over de problematiek van de eigen bijdrage en wat er met die signalen is gedaan.<sup>5</sup>

Het eindrapport van dit onderzoek maakt duidelijk dat het ministerie van SZW en de bewindspersonen van SZW op de hoogte waren van de problematiek rond (hoge) terugvorderingen: 'de terugvorderingen konden het tienvoudige bedragen van de door ouders te weinig betaalde eigen bijdrage. Daardoor kwamen met name gezinnen met lage inkomens in ernstige financiële problemen'.<sup>6</sup> Het rapport laat zien hoe er in de periode tussen 2010 en 2014 verschillende ministers van SZW de lijn hanteren dat 'ouders zelf verantwoordelijk zijn voor een correcte aanvraag van kinderopvangtoeslag, ook als ze te goeder trouw de aanvraag uit handen hebben gegeven aan een gastouderbureau of (andere) kinderopvangorganisatie'. Vanaf 2014 komt er meer erkenning, ook bij SZW, voor de ernst van de gevolgen van de hoge terugvorderingen. Vanaf dat moment wordt er gewerkt aan een nieuw stelsel van financiering: toeslagen moeten rechtstreeks aan de kinderopvang worden overgemaakt, niet meer aan de ouders. Begin 2018 wordt echter om politieke redenen besloten om de slag naar directe financiering niet door te voeren.<sup>7</sup> In een gezamenlijk traject van SZW en de Belastingdienst wordt gekozen voor een *verbetertraject* gericht op het substantieel beperken van (hoge) terugvorderingen. Dat traject is erop gericht om de Belastingdienst te helpen om gegevens steeds meer en beter tijdig bij te stellen en/of ouders vroegtijdig te waarschuwen voor problemen met hun toeslag. Zo zouden terugvorderingen kunnen worden voorkomen, dat was althans de gedachte. Zo kan het probleem binnen het stelsel worden opgelost, door het bestaande stelsel *beter* uit te

---

4 Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2020, 12 maart). Reactie op verzoek commissie over de omgang van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met de signalen van de Belastingdienst/Toeslagen over de eigen bijdrage voor de kinderopvang [Kamerbrief].

5 Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2020, 30 augustus). Rapportage onderzoek signalen kinderopvangtoeslag [Kamerbrief].

6 Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2020, 30 augustus). Rapportage onderzoek signalen kinderopvangtoeslag [Kamerbrief], p. 5.

7 Louw, S. (2020, 30 augustus). Eindrapport; Onderzoek Signalen Kinderopvangtoeslag SZW.

voeren. Dit wordt op dat moment als een volwaardig alternatief voor een stelselwijziging gezien, ook omdat op dat moment niet in beeld was wat er in de invorderingspraktijk met ouders plaatsvond, zoals het onterecht aanmerken als fraudeur.

## 1.2 Doel- en vraagstelling

Het als product van het betreffende onderzoek geproduceerde rapport laat duidelijk zien wat er is gebeurd: het brengt de feiten in beeld en laat zien wat op welk moment, waar en bij wie aan informatie beschikbaar was. De vervolgvraag is echter wat we van deze gebeurtenissen kunnen leren over de manier waarop we met signalen omgaan. Dit belevingsonderzoek is een antwoord op die specifieke vraag. We stellen geen nieuw of eigen feitenrelaas op, maar concentreren ons op de vraag hoe betrokkenen omgingen met de feiten die ze toen tot hun beschikking hadden en waarom ze deden wat ze deden. We proberen dus te reconstrueren en te begrijpen hoe het proces toen verliep en waarom dat zo ging, door *persoonlijke tijdcapsules* met de betrokkenen te maken. We stellen daarbij de beleving van (voormalig) medewerkers van SZW centraal: het gaat om de persoonlijke beleving van betrokkenen bij het ministerie van SZW, ook al gaan die belevingen vaak ook over andere organisaties en personen. Omdat het ons om die persoonlijke beleving gaat, was het niet relevant of nodig om de beelden bij de Belastingdienst of andere betrokkenen te toetsen: dat is immers niet waar het om ging en we trekken ook geen conclusies over die andere organisaties.

De tijdcapsules laten zien welke beelden en overwegingen betrokkenen op dat moment hadden en proberen te begrijpen waarom ze toen zo dachten en deden. We onderzoeken niet wat gevolgen van toen genomen beslissingen of handelingen waren, of van niet genomen besluiten of niet ondernomen handelen, maar *hoe en waarom* die besluiten en dat handelen *toen zo tot stand kwamen*. Het is dus nadrukkelijk een lerend onderzoek, vanuit de beleving van medewerkers van SZW in het verleden en gericht op het maximaal lessen trekken uit de misstanden die zich hebben voorgedaan. Het doel is om lessen te trekken opdat SZW de beleidsverantwoordelijkheid in de toekomst ten volle waar kan maken.

In het onderzoek staat zodoende de volgende vraag centraal:

*Welke lessen zijn te trekken uit de manier waarop betrokkenen van het ministerie van SZW omgingen met signalen van de Belastingdienst en anderen rond terugvorderingen van de kinderopvangtoeslag?*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden gaan we in hoofdstuk 2 ten eerste nader in op de vraag wat *een signaal* is en ontleden we het proces van *signaleren*. Vervolgens beschrijven we in hoofdstuk 3 een aantal signalen die er in de verschillende periodes waren en reconstrueren we hoe met deze signalen is omgegaan. In hoofdstuk 4 beschrijven we welke patronen vanuit de reconstructie van de omgang met signalen zijn te ontwaren, waarbij we de patronen op drie niveaus sorteren: op context-, organisatie- en individueel niveau. Tot slot trekken we in hoofdstuk 5 lessen en reflecteren we op de vraag wat organisaties zoals het ministerie van SZW kunnen doen om beter met signaleren om te gaan.

## 2. Signaleren

### 2.1 Zenden, opvangen, interpreteren en opvolgen

Een onderzoek naar het omgaan met signalen vereist allereerst een definitie van wat een signaal is. Dat is niet eenvoudig, maar wij hanteren de volgende definitie: een signaal is de aankondiging van iets anders. Een signaal is dus niet het achterliggende of onderliggende fenomeen. Ook is bij een signaal geen gebruiksaanwijzing aangeleverd die laat zien waar het naar verwijst, of zelfs duidelijk maakt dat 'het' een signaal is.

Deze definitie van een signaal is het beste te illustreren met het voorbeeld van de richtingaanwijzer. Het uitzetten van de richtingsaanwijzer geeft andere weggebruikers het signaal dat de auto binnenkort van richting gaat veranderen. Andere weggebruikers kunnen dat signaal vervolgens plaatsen in de context van de omgeving. Bij een afslag betekent het waarschijnlijk dat de auto af zal slaan, op de snelweg waarschijnlijk dat de auto van baan gaat wisselen, op een regenachtige dag op een doorgaande weg betekent het waarschijnlijk dat de bestuurder de ruitenwissers probeerde aan te zetten maar per ongeluk het verkeerde hendeltje gebruikte. Het aanzetten van de richtingaanwijzer *is* niet het afslaan of richting veranderen, maar *kondigt* voor anderen *aan* dat dit gaat gebeuren. Of het vervolgens ook gebeurt is daarmee nog geen zekerheid. En andersom, soms slaan automobilisten af zonder richting aan te wijzen, wat voor boze reacties van medeweggebruikers zorgt. De bedoeling van het signaal is immers het vergroten van de verkeersveiligheid. Als anderen weten dat een auto van richting verandert kunnen zij daarop anticiperen en hun eigen gedrag en keuzes aanpassen. Zo wordt gevaar vermeden, waar uiteindelijk alle weggebruikers baat bij hebben.

De vergelijking met de richtingaanwijzer laat meteen ook zien hoe lastig signaleren is. Wat het signaal betekent zit niet aan het signaal vast, maar is aan diegene die het signaal waarneemt. Alleen omdat we de verkeersregels kennen is het eenvoudig en eenduidig om de richtingaanwijzer te interpreteren. Jonge kinderen die de verkeersregels niet kennen zullen het knipperlicht zien als een versiering: 'leuk, een knipperend lichtje!' Of misschien denken ze dat de lamp kapot is. Ook het signaal zelf is context-afhankelijk. In Nederland is het gebruikelijk om ruim voor het richting veranderen het knipperlicht aan te zetten, in andere landen gebeurt het ongeveer gelijktijdig met het omgooien van het stuur. Wie in het buitenland op zijn Nederlands knippert jaagt medeweggebruikers de stuipen op het lijf: die denken dat het signaal betekent dat het stuur om gaat, in plaats van dat het een

aankondiging is van een voorgenomen manoeuvre. Belangrijker nog, in tegenstelling tot het knipperlicht zijn veel 'signalen' *niet* zo duidelijk in beeld: er staat op veel signalen niet groot geschreven dat het "een signaal" is. Het knipperlicht is zo gebouwd dat alle anderen het goed kunnen zien. Net zoals de vele waarschuwinglampjes op het dashboard, compleet met icoontjes die aangeven waar het lampje naar verwijst. Voor veel andere signalen is dat allemaal *niet* zo. Wat precies een signaal is, is niet duidelijk en niet zichtbaar. Signalen zijn geen gegeven, het is betekenis die gegeven moet worden – niet door de brenger van het signaal, maar door de ontvangers of waarnemers ervan. De werking van een signaal is niet (alleen) aan de verzender, maar vooral aan de ontvanger ervan.

Betekenis zit dus niet aan het signaal vast. Waar het signaal naar verwijst is niet gegeven, dat is onderwerp van *hypothesevorming* door de gebruiker. Om een signaal te duiden, is altijd interpretatie nodig, waarbij de slag van *het signaal* naar hypothesen voor waar het signaal mogelijk naar verwijst wordt gemaakt. Er zijn drie soorten 'aanduidingen van het andere' te onderscheiden, waarin verschillende soorten hypothesen worden geconstrueerd:<sup>8</sup>

- een *teken* (sign): het signaal verwijst naar een bepaalde reële of aanstaande ontwikkeling (een lampje geeft aan dat het oliepeil laag is);
- een *trigger*: het signaal is een gebeurtenis waarvan verwacht wordt dat het een andere ontwikkeling in gang zet (de temperatuur zakt onder het vriespunt, wat bevroering in werking zet);
- een *symptoom*: een signaal dat uitdrukking is van een onderliggend of dieper liggend fenomeen, maar is zelf niet het belangrijkste kenmerk van dat fenomeen (er komt rook uit de motorkap; die rook is niet zelf direct problematisch, het gaat om de brand die de rook veroorzaakt).

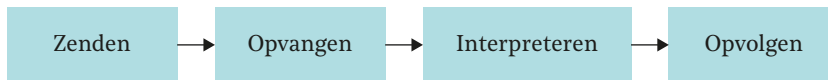
Tot nu toe hebben we signaleren vooral benaderd vanuit het perspectief van de ontvangers, maar ook de zenders doen ertoe. Wie een auto bestuurt moet zijn richtingaanwijzer aanzetten, dat gaat niet vanzelf (hoewel sommige auto's dat inmiddels wel alsnog doen als de bestuurder het vergeet). En het moet liefst op het goede moment gebeuren, zodat anderen er rekening mee kunnen houden. Signaleren betekent dus zowel werk voor de zendende als ontvangende partij. Als zenders bewust een signaal willen overbrengen dan zullen zij zich daarvoor moeten inspannen. Soms zijn signalen onbewust. Ze zijn er wel, maar iemand geeft ze niet bewust of doelgericht af. Iemand die tegen burn-out aanzit geeft onbewust signalen van grote stress af, die ontvangers kunnen interpreteren. En signalen hoeven ook niet altijd van

---

8 Hiltunen, E. (2008). The future sign and its three dimensions. *Futures*, 40(3), 247-260.

personen te komen. Allerlei natuurlijke fenomenen worden vooraf gegaan door signalen die er naar verwijzen, die een geoefend oog kan benutten om het gevaar ervan te ontlopen. Ook technische systemen geven signalen af; we kennen allemaal de haperende “trage” werking van de computer, die vaak een aankondiging is van een aanstaand algeheel vastlopen (met als bijkomend voordeel dat we nog snel kunnen opslaan om verlies van het werk te voorkomen, wat bij het schrijven van deze tekst in totaal twee keer is gebeurd).

Wat we hier *signaleren* noemen, bestaat dus uit een proces van verschillende stappen (zie onderstaande figuur). We onderscheiden in het proces van signaleren *vier stappen*: het *zenden* van het signaal, het *opvangen* ervan, het *interpreteren* van de betekenis van het signaal, en tot slot de *opvolging* ervan.<sup>9</sup> Signalerend vermogen is de capaciteit en de kwaliteit van het doorlopen van dat proces.



Zoals gezegd kan het *zenden* van een signaal zowel bewust als onbewust gebeuren. Iemand kan bewust een bepaalde boodschap afgeven, maar dat kan ook onbewust gebeuren. De identiteit van de zender evenals het moment maken hierbij uit. Zo is bijvoorbeeld de Nationale Ombudsman een bekende en belangrijke zender van signalen voor het ministerie. Een rapport van de Ombudsman trekt als vanzelf de nodige aandacht, meer dan een schijnbaar willekeurig verhaal van een familielid op een verjaardag. Studies en rapporten van planbureaus, wetenschappelijke onderzoeken, maar ook media-berichten en berichten op sociale media vinden vaak een relatief natuurlijke weg als signaal naar beleidsmakers. Andere signalen, zoals individuele verhalen van mensen in de praktijk, vinden hun weg vaak minder vanzelfsprekend. Wat mensen op straat tegen elkaar zeggen wordt niet logischerwijs opgepikt als informatie die ter interpretatie de beleidsorganisatie in gaat, ook al kan het wél relevant zijn. En hoewel we tot nu toe steeds spreken over ‘stukken informatie’ die als signaal fungeren kan ook juist de afwezigheid van informatie een signaal zijn. ‘Geen bericht, goed bericht’, luidt het gezegde. De afwezigheid van nieuws is dan een signaal dat het waarschijnlijk goed gaat. Andersom zou de afwezigheid van informatie die naar buiten komt, de afwezigheid van nieuws, ook kunnen betekenen dat er wél iets aan de hand is. ‘Het loopt moeizaam en daarom houden we het binnen’, kan ook

9 Steen, M. van der, Scherpenisse, J., Twist, M. van, Ovaa, E. & Boogaard, W. van der (2013). *Vroege signalen, tijdige strategie; Beschouwing over de Early Warning systematiek van Rijkswaterstaat*. Den Haag: NSOB.



zomaar een reden zijn voor een afwezigheid van nieuws. Het gaat dan niet om wat de rapporten benoemen en wat in de teksten staat, maar juist om wat er niet staat en wat blijkbaar achter de regels verborgen ligt. Het signaal is dan niet wat er staat, maar wat er niet staat.

Een signaal moet vervolgens worden *opgevangen*. Signalerend vermogen vereist de kunst van het filteren van de veelheid van informatie en informatie bewust te zoeken op vindplaatsen waar de kans op interessante en relevante signalen het grootst is. Dat zijn mogelijk geëigende vindplaatsen, zoals datareeksen en rapportages, maar wellicht ook 'vreemde vindplaatsen'. Niet alleen zoeken waar het licht is, maar ook kijken en luisteren op plaatsen waar je niet vanzelfsprekend komt. Omdat signalen over wat er mogelijk aan verandering op stapel staat niet altijd het best hoorbaar zijn binnen de processen en systemen waar de verandering betrekking op heeft. Signalerend vermogen gaat dus deels om het vermogen om relevante signalen op te vangen. Hier liggen ook allerlei keuzes die organisaties en individuen kunnen maken. Bijvoorbeeld over welk soort zenders ze opzoeken. Een organisatie kan bepaalde informatiebronnen al dan niet bewust includeren en excluseren. Zij kan haar voelsprietten uitzetten of intrekken. En organisaties kunnen ervoor kiezen om bijvoorbeeld signalen te bundelen, zodat er combinaties van signalen ontstaan. Dit klinkt wellicht vanzelfsprekend, maar makkelijk is het allerminst. Er zijn altijd teveel signalen, dus opvangen gaat ook om selecteren, filteren en heel veel weglaten. Wat is een signaal en wat is ruis? Wat krijgt aandacht en wat niet? En hoe goed kan de organisatie met verschillende soorten signalen omgaan, afkomstig van verschillende soorten zenders? Het opvangen van een signaal uit de media vraagt om een ander soort sensitiviteit dan het omgaan met een bericht of email van een individuele ouder, of een bekende van een medewerker. Alle signalen zijn mogelijk relevant, maar een organisatie is niet voor alle signalen even tolerant.

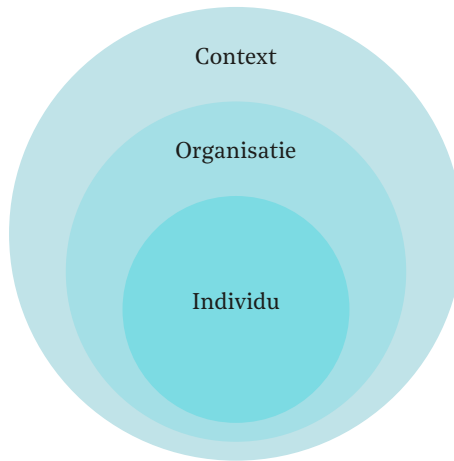
Dat leidt tot de volgende stap, namelijk het *interpreteren* van signalen. Wanneer is iets een signaal? Hoe kan de informatie goed worden geduid? Signalerend vermogen vereist de kunst om in te schatten wat een signaal kan betekenen, op welk hypothetisch fenomeen het signaal betrekking heeft. Waar verwijst het signaal naar? Dat kan gaan om individuele signalen, maar ook om het maken van de verbinding van signalen met elkaar. Signalen maken vaak deel uit van een patroon, van een samenhangende reeks signalen. Alleen, voor diegene die het signaal waarneemt is het lastig om die patronen te zien en de verbinding met andere signalen en fenomenen te leggen. Achteraf is dat makkelijk, 'connecting the dots', maar zonder kennis van het patroon is dat veel moeilijker. Signaleren gaat dus om het duiden van individuele signalen, maar ook om het verbinden van individuele signalen met andere signalen. En daarvan zijn er heel veel, waarbij signalen ook op elkaar

inwerken. Ministeries zijn van dag tot dag omgeven met een zoemende zwerm van feiten, databronnen, memo's, e-mails, rapporten, verhalen, meldingen, hints, patronen en afwijkingen.

Door samenhang te zien tussen die verschillende bronnen van gezoem kan de interpretatie van signalen scherper worden; maar ook zwakker. Bijvoorbeeld als op zichzelf verontrustende signalen van individuele burgers worden verbonden met officiële en onafhankelijke rapporten die zeggen dat het goed gaat, met verhalen uit de praktijk die zeggen dat het strenger moet en met berichten in de media over individuen die regels overtreden. Die andere signalen zorgen dan mogelijk juist voor de interpretatie dat zorgwekkende verhalen van burgers die vermalen raken wegvallen tegen de signalen die zeggen dat harder optreden en volharding nodig zijn. Dat het bijvoorbeeld 'uitzonderingen op de regel zijn', of dat de verhalen zelf 'niet de gehele waarheid zijn'. Ingewikkeld bij interpretatie is ook dat betekenisgeving vaak in het verlengde van het bestaande ligt. Signalen die achteraf bezien verwijzen naar een fundamentele verandering worden als continuering en beperkte afwijking van het bestaande geïnterpreteerd. Signaleren gaat dus ook om het vermogen om voorbij de continuïteit te denken: kan een signaal ook worden geïnterpreteerd als mogelijke afwijking van de normale of verwachte gang van zaken?

Tot slot vraagt een signaal om *opvolging* (en volharding). De keuze voor opvolging hangt vanzelfsprekend sterk samen met de interpretatie van een signaal. Opvolging kan op allerlei manieren. Het wijzigen van beleid, maar ook het simpelweg besluiten om een ontwikkeling nader te monitoren, vervolgonderzoek in te stellen, navraag te doen, of niets doen kan ook opvolging zijn. Een beleidsmedewerker kan opvolging geven aan een signaal door het te benoemen in een overleg of door een leidinggevende op de hoogte te stellen. Dat zal heel vaak niet tot beleidswijziging leiden. Beleidswijziging is niet eenvoudig tot stand te brengen. Aan beleid is vaak een lang slepend en politiek kostbaar proces van consensusvorming voorafgegaan. Dat is niet zomaar te veranderen. Een signaal moet dan wel heel overtuigend zijn. Het benoemen van signalen is vaak pijnlijk. Het kan ingewikkelde of ongemakkelijke discussies aanwakkeren, of net gemaakte afspraken doorkruisen. En vaak ook ligt opvolging van een signaal voor een belangrijk deel bij een andere organisatie. Dat maakt het mogelijk moeilijk om het signaal daar te agenderen, maar kan ook betekenen dat de eigen organisatie voor een deel aan relevantie inboet. Zo kan het opvolgen van een signaal de eigen positie schaden. Dat vergt moed en doorzettingsvermogen, om tegen de stroom in signalen op te volgen. Dat gaat vaak goed, maar vanzelf gaat het zelden. Signalerend vermogen betekent daarom ook het vermogen tot opvolgen en volharden.

## 2.2 Niveaus van interpretatie



Signalerend vermogen gaat dus in belangrijke mate om *interpretatie*: signalen zijn ambigu, in die zin dat de betekenis niet aan de signalen vast zit, maar dat die betekenis gegeven moet worden. Dat roept de vraag op wat de kaders voor betekenisgeving zijn die betrokkenen hanteren. Dat gaat om de betekenis aan een inmiddels opgevangen signaal, maar ook het zoeken of opvangen van signalen is een vorm van betekenisgeving. Waar signalen te vinden zijn, welke signalen serieus moeten worden genomen, waar te zoeken naar signalen, zijn allemaal vragen van betekenisgeving. Daarom is het belangrijk om voor het begrijpen van de manier waarop signalen betekenis krijgen te kijken naar de kaders voor betekenisgeving die daarvoor worden gehanteerd. Die kaders voor betekenisgeving zijn te onderscheiden in drie niveaus, die allemaal een rol kunnen spelen bij de betekenis die signalen krijgen: *individu*, *organisatie* en *context*.

### Individu

Individuele kaders voor betekenisgeving bestaan uit bijvoorbeeld professionele achtergrond, eerdere ervaringen, persoonlijke opvattingen of andere persoonlijke kenmerken van de individuen die signaleren. Iemand met een achtergrond als pedagoog ziet waarschijnlijk andere dingen in het gedrag van opstandige jongeren dan iemand die vanuit justitie en veiligheid kijkt. Wie eerder een aantal ervaringen heeft gehad met frauderende individuen is waarschijnlijker eerder geneigd om van valse motieven uit te gaan dan iemand die juist positieve ervaringen heeft met dergelijke gevallen. Maar ook de mate waarin mensen geneigd zijn anderen te vertrouwen is per persoon verschillend. Zo hebben personen hun eigen kaders van waaruit ze betekenis geven. Deels zijn die 'persoonlijk', in de zin van nauw verbonden

aan de persoonlijke biografie en persoonlijkheidsstructuur. Deels gaat het ook om functionele-individuele elementen. Hoe mensen kijken en hoe ze interpreteren wordt deels ook bepaald door de plaats in de organisatie die ze hebben. Iemand die op een afdeling werkt waar risico's worden ingeschat is meer geneigd om vanuit risico's te denken dan iemand die werkt op de eenheid die innovatieve projecten en nieuwe experimenten opstart. Individuen nemen in organisaties een professionele identiteit aan, die nooit één op één synchroon loopt met wat de functieomschrijving van hen vraagt, maar die daar wel mee verbonden is. Individuen zijn in dat opzicht ook 'functionarissen', die zich voortdurend de vraag stellen *wat doet iemand zoals ik in een situatie zoals deze?* Dat betekent bijvoorbeeld dat veel ambtenaren zich ongemakkelijk voelen om in een vergadering melding te maken van een anekdote die ze bij een tuinfeest van een familielid hebben gehoord, ook al voelen ze misschien aan dat het wel een relevant signaal is. Vanuit hun professionele of functionele identiteit en de aannames die ze daarover zelf maken, 'besluiten' ze dan dat dit type informatie niet in een serieuze vergadering thuishoort: iemand zoals zij hoort dit soort informatie niet te melden als daar niet ook andere, serieuze informatie bij komt. Ze maken afwegingen over de *passendheid* van handelen en passen in dat opzicht zelf selectie en zelfcensuur toe; 'dat type informatie of bron past hier niet, ook al is het wellicht wel relevant.'

### **Organisatie**

Een ander deel van de kaders voor betekenisgeving is meer gerelateerd aan de organisatie. Organisaties kennen allerlei formele of informele regels, procedures, protocollen en structuren die maken dat bepaalde interpretaties meer voor de hand liggen dan anderen. Als er bijvoorbeeld burgerbrieven binnenkomen, dan gaat iemand niet steeds opnieuw bedenken wat er het beste met die brief zou moeten gebeuren. Dan komt het daarvoor bedoelde protocol op tafel en dat wordt vervolgens afgewerkt. Bij uitzondering kan daarvan afgeweken worden, maar dan moet er iets bijzonders aan de hand zijn. Zo zijn er in organisatie heel veel richtinggevendende elementen, routines en 'standard operating procedures (SOP's)', die de interpretatie van signalen heel sterk kleuren. In organisaties zijn bepaalde interpretaties *gewoon* en andere *vreemd* of *afwijkend*. Dat soort elementen werken door in de manier waarop actoren met signalen omgaan en welke richtingen voor betekenisgeving ze kiezen. En ook organisatiestructuur doet ertoe. In afdelingen of directies zijn bepaalde waarden, inhoudelijke richting en belangen geclusterd. Die indelingen doen ertoe. En ook organisatieculturele elementen zijn relevant. Organisaties hebben een eigen geschiedenis, met eigen verhalen en culturele kenmerken die typerend zijn voor 'hoe het gaat'. Een organisatie die net een groot schandaal achter de rug heeft met subsidies die niet goed te verantwoorden waren, waar bijna een minister op is gevallen, gaat anders

om met de controle van rekeningen en subsidievoorwaarden. En organisaties hebben zo hun iconen uit het verleden, voorbeeldfiguren uit het heden, en allerlei andere culturele elementen die betekenisgeving sturen.

### **Context**

Tot slot heeft de *context* invloed op hoe een signaal wordt geïnterpreteerd. Het maakt uit voor opvangen en interpreteren van signalen wat de tijdgeest is. Worden burgers vertrouwd of eerder als potentiële fraudeurs gezien? Hoe wordt er aangekeken tegen de rol van de overheid zelf? Hierbij is ook het politieke klimaat en de politieke leiding van invloed. Wat is het mensbeeld dat in die tijd dominant is? Het kan ook gaan om meer concrete contextuele elementen. Bijvoorbeeld de toonzetting in de Tweede Kamer en de manier waarop het debat daar verloopt. Zo wordt er veel gesproken over de ‘inflatie van Kamervragen’. Ooit was een vraag in de Tweede Kamer een uitdrukking van diepe bezorgdheid, de laatste jaren is dat instrument van karakter veranderd. Staatkundig is het nog steeds hetzelfde signaal, maar omdat er steeds meer kritische en ‘urgente’ vragen gesteld worden neemt de werking ervan af. Het is bijna ‘normaal’ dat er over een onderwerp op hoge poten Kamervragen worden gesteld. Dat is niet meer direct een signaal van een misstand. Zeker niet gevoegd bij de praktijk dat tegen de tijd dat vragen beantwoord worden de interesse van de vragensteller meestal al voorbij is. Het stellen van de vraag lijkt soms wel belangrijker dan het antwoord. Dat zijn contextuele elementen die we hier niet als goed of fout afdoen, maar die wél van belang zijn bij de betekenisgeving aan signalen.

Tussen de drie niveaus ligt natuurlijk geen strikte waterscheiding. Het is lastig aan te geven waar precies de grens ligt tussen een organisationeel of een individueel kader voor betekenisgeving. Dat is ook niet de functie van het onderscheid. Wat we hier belangrijk vinden om aan te duiden, is dat kaders voor betekenisgeving zich op verschillende niveaus voordoen en dat die vaak veel breder zijn dan zaken die heel strikt genomen met het inhoudelijke signaal te maken hebben. Of een signaal nu serieus genomen wordt kan bijvoorbeeld heel goed afhankelijk zijn van hoe er met een aantal voorgaande signalen is omgegaan, wat dat met de organisatie deed, hoe het met de betreffende signalerende ambtenaren verder is gegaan, wat een specifieke ambtenaar eerder in een andere werkomgeving heeft meegemaakt en een persoonlijke ervaring die hij of zij eerder heeft opgedaan. Voor een goed begrip van signalerend vermogen is het belangrijk om elk van die niveaus mee te nemen in de overwegingen. Ze bieden verklaringen voor de betekenissen die gegeven worden, de signalen die meer of minder makkelijk binnenkomen, en het soort opvolging dat wordt gekozen. En meer ontwerpelijk en veranderkundig zijn het ook de aangrijpingspunten om verandering te bewerkstelligen.

## 2.3 Hoe signalen kunnen doodlopen

Het kan misgaan in de verbinding tussen de bovengenoemde schakels, waardoor signalen niet worden gezonden, niet worden opgevangen, verkeerd worden geïnterpreteerd of niet opgevolgd. Per stap beschrijven we een aantal veel voorkomende problemen, die we in onderzoek naar onder meer *intelligence failures*, *man-made* rampen, en informatiopathologieën terugzien.

### 2.3.1 Van zenden naar ontvangen

**(Te) zwakke signalen** – Een signaal kan simpelweg niet sterk genoeg zijn om door de ontvanger daadwerkelijk te worden opgemerkt. Iedere maatschappelijke kwestie of beleidsarena kent luide en zachte stemmen – en de eerstgenoemden kunnen de laatstgenoemden gemakkelijk overstemmen. In de ‘Haagse binnenwereld’ van bewindspersonen, georganiseerde belangen (koepels) en met elkaar bezig zijnde beleidsdepartementen komen signalen vanuit de uitvoeringspraktijk en van niet-georganiseerde doelgroepen en belangen soms onvoldoende door. Het werken met ervaringsdeskundigen en ‘het hele systeem in de kamer’ is er nog lang geen gemeengoed. Daardoor prevaleren signalen uit de systeemwereld ten koste van die uit de leefwereld.

**Ruis** – De aandacht richt zich niet zozeer op het later tot ramp uitgegroeide probleem, maar op allerlei andere en indringendere signalen. Deze andere kwesties fungeren onbedoeld als ‘decoys’ (afleiding) voor de aandacht van beslissers en organisaties. Denk aan het volgens critici lang onderschatte gevaar van extreemrechtse polarisatie door inlichtingen- en veiligheidsdiensten die sinds 9/11 sterk gepreoccupeerd zijn geraakt met islamitisch fundamentalistisch terrorisme. In de wereld van de militaire inlichtingen is het werken met respectievelijk het herkennen van door andere partijen gecreëerde ‘lokmiddelen’ zelfs onderdeel van de kern van het vak. In het onderzoek van rampen zien we met grote regelmaat terug dat vergunningverlenende of handhavende overheden maar ook het management van de onderneming of instelling waar zich de ramp voordoet, in de periode voorafgaand aan de ramp niet zozeer ‘blij en doof is geweest voor risico’s’, zoals de pers graag schrijft, maar meer aandacht en energie heeft besteed aan *andere risicobronnen* die op dat moment meer relevant werden geacht – bijvoorbeeld omdat zich relatief kort geleden juist daar kritische onderzoeksrapporten of signalen vanuit werkvloer over waren geweest.

**Vooroordelen** – Waarden, belangen en prioriteiten van individuen en van de organisatie sturen de waarneming. Die werken dan als filters voor aandacht en waardering, waardoor signalen die niet in het op dat moment dominante risicoplaatje passen, niet of zeer moeilijk er doorheen komen.

### 2.3.2 Van ontvangen naar interpreteren

**Relatieproblemen** – De ontvanger hanteert diskwalificerende assumpties – onwil, onmacht, incompetentie, integriteitstekort, territoriumdrift, verborgen agenda's, verkeerde loyaliteiten – over de zender. Onderzoek naar klokkenluiden laat zien dat collega's, managers en dienstleiding soms vervallen in een *kill the messenger bias*, waarin de motieven, collegialiteit en integriteit van de klokkenluider in twijfel worden getrokken ('dat doen ze altijd', 'ze zijn gewoon gek', 'ze proberen ons pootje te lichten', 'zij hebben altijd wat te zeuren', 'ze zijn overspannen').

**Defensieve vermijding** – Hier gaat het om comfort biedende, want de signaalwaarde verminderende, drogredeneringen, zoals: 'dit kan niet waar zijn', 'het is slechts een incident' of 'het gaat om een enkele rotte appel binnen een verder gezond systeem'. Onderzoek naar reacties op corruptiemeldingen binnen politieorganisaties laat zien dat de 'rotte appeltheorie' traditioneel de geprefereerde interpretatie van leidinggevenden is. Ze is een stuk voorstelbaarder en geruststellender dan een systemische, culturele interpretatie. Die komt er immers op neer dat zowel de corrupte praktijken als de voedingsbodem ervoor breder en dieper verankerd zijn in de organisatie. Corrupte enkelingen of gesloten kleine klikjes zijn in een organisatie van duizenden welbeschouwd niet meer dan een statistische onvermijdelijkheid, die je hebt op te sporen en te verwijderen. Systemische corruptie impliceert systematisch falend leiderschap en management.

### 2.3.3 Van interpreteren naar opvolgen

**Niet-handelen** – Niet alles wat organisaties 'weten', wordt omgezet in 'doen'. Onderzoeken onderscheiden verschillende mechanismen die ertoe leiden dat beleidsmakers niet acteren op signalen waarvan je het eigenlijk wel zou verwachten. Daarin zien we opnieuw zowel bewust als onbewust vormen van handelen terug:

- **Niet prioriteren** – gecalculerde, pragmatische inactiviteit: Het signaal is wel als potentieel belangrijk geclassificeerd, maar nog te ongewis of niet urgent genoeg om actie op te ondernemen. Gegeven beperkte absorptie – en interventiecapaciteiten van ministers en binnen ministeries worden onophoudelijk keuzes gemaakt over waar, wanneer en waartoe deze capaciteit wordt ingezet. Dat begint al met wie waarover wanneer al of niet wordt geïnformeerd. Aandacht en tijd binnen een ministerie is schaars.
- **Niet willen** – ideologisch gemotiveerde inactiviteit: het signaal past niet bij de politiek gewilde of door de invloedrijke personen binnen organisatie geprefereerde werkelijkheidsbeelden en beleidsnarratieven.

- **Niet kunnen – opgelegde inactiviteit:** Het signaal is helder maar het ligt bij machtige partijen in de sector of de uitvoeringspraktijk niet goed om er nu actie op te ondernemen, en wij hebben simpelweg niet de middelen of mogelijkheden om desnoods zelfstandig op te treden.
- **Niet zien – onbewuste inactiviteit:** De reikwijdte en handelingsimplicaties van het signaal worden onderschat of anderszins verkeerd ingeschat, bijvoorbeeld omdat op dat moment andere kwesties veel energie van de beleidsmakers vragen, of omdat het signaal op het moment dat het de beslissingsbevoegde beleidsmakers bereikt verwaterd of verouderd is en het op hen minder indruk maakt dan eigenlijk zou moeten.

Dit overzicht laat zien dat er soms al of niet bewust wordt gezocht naar redenen om (nog) niets te hoeven doen. Het mede door oud-minister Ed van Thijn geschreven boek *De Informatieparadox*<sup>10</sup> onderschrijft dat. De auteurs tekenden liefst twintig ‘dwingende, legitieme redenen om de minister (nog) niet te informeren’ op uit de monden van geïnterviewde topambtenaren (zie bijlage 1). Elke reden klinkt plausibel, maar kan (en zal) natuurlijk soms ook net iets te gemakkelijk – bijna als een soort standaardreactie – van stal worden gehaald.

**Compartmentalisering van verantwoordelijkheid** – Dit staat in de literatuur bekend als het **probleem van de vele handen**. De logica daarvan is dat als de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid over de omgang met een bepaalde kwestie over meerdere partijen verdeeld zitten, iedere actor afzonderlijk zijn eigen inspanning op het dossier verdunt. Huiselijk gezegd: als we er niet (als enigen) over gaan, is het dus niet aan ons om (als eerste) in actie te komen of regie te pakken. De onderzoekscommissie die de 9/11-aanvallen op de VS moest onderzoeken achtte dit mechanisme een van de belangrijkste verklaringen voor het onopgemerkt blijven van de langjarige voorbereidingshandelingen van Mohammed Atta en zijn mededaders. Compartmentalisering en bureaupolitiek van de inlichtingenwereld leidden ertoe dat *‘the dots didn’t get connected’*: de puzzelstukjes waren wel voorhanden, maar niemand legde ze bij elkaar. En erger nog, omdat het probleem van niemand écht was, ondernam ook niemand de poging om alle stukjes te verzamelen en bij elkaar te brengen. Achteraf is de puzzel duidelijk, alle stukjes waar er ook al, maar niemand zag voor zichzelf de verantwoordelijkheid om alles in het moment zelf bij elkaar te leggen – en het is overigens de vraag of andere verantwoordelijken dat zouden hebben toegestaan.

---

10 Thijn, E. van & Cardozo, T. (1998). *De Informatieparadox; Een blinde vlek in het openbaar bestuur*. Meppel: Boom Lemma Uitgevers.



# 3. Signalen rondom de kinderopvangtoeslag

De afgelopen maanden hebben we in gesprekken met (oud-)medewerkers van SZW gesproken over mogelijke signalen die er zijn geweest over de kinderopvangtoeslag en hoe daarmee is omgegaan. Een aantal van deze signalen bespreken we in dit hoofdstuk. Aan de hand van de signalen zien we bepaalde patronen door de jaren heen. We hebben deze signalen en patronen opgedeeld in drie periodes: 2010-2014, 2014-2019 en de periode vanaf 2019. Dit is dezelfde indeling als wordt gebruikt in het eerdergenoemde feitenonderzoek.<sup>11</sup> Let wel, wij hebben in onze analyse niet gekeken welke informatie beschikbaar was, op welk moment bij wie; wij hebben betrokkenen simpelweg gevraagd welke signalen zij zich achteraf herinneren – of waarvan ze inmiddels via het feitenonderzoek hebben gezien dat ze er waren – en hoe en waarom ze er in het moment mee om zijn gegaan. Wij zijn dus niet zozeer geïnteresseerd in de vraag *wie wist wat*, maar *wat deed je en waarom?* Zo proberen we een beeld te ontwikkelen van de patronen in het omgaan met signalen en daarover lessen te trekken. Daarbij zijn wij nadrukkelijk niet op zoek naar analyse achteraf van wat er had moeten gebeuren. We hebben in de gesprekken geprobeerd om met de geïnterviewden terug te gaan naar het moment zelf, en als het ware over de tijdlijn van links naar rechts te bewegen – met alleen de kennis van toen. We hebben dus geprobeerd om het omgaan met signalen vanuit het moment zelf te reconstrueren, zonder alles wat daarna nog komt of wat achteraf bezien al bekend had kunnen zijn. We proberen als het ware te reconstrueren hoe personen hun sleutels zochten, waar ze keken en waarom, waarbij we de kennis dat de sleutels in de tweede lade linksonder lagen proberen uit te schakelen. We vragen dus niet “waarom keek je niet in de lade?”, maar “waar zocht je en waarom?” Of, “was je aan het zoeken en waarom?”

## 3.1 Een korte schets van de context van de kinderopvangtoeslag

In de eerste periode, *van 2010 tot 2014*, ligt de focus binnen de kinderopvangtoeslag op het met zo min mogelijk schade doorvoeren van opgelegde bezuinigingen en de aanpak van fraude en de handhaving. Deze focus is te verklaren vanuit eerdere gevallen van grootschalige fraude zoals de zogenaamde

---

<sup>11</sup> Louw, S. (2020, 30 augustus). Eindrapport; Onderzoek Signalen Kinderopvangtoeslag SZW.

'Bulgarenfraude'. In deze en de hieraan voorafgaande periode blijkt er ook regelmatig sprake te zijn van reële fraude met de kinderopvangtoeslag. Zo bieden verschillende bureaus kinderopvang aan – en ontvangen 'ouders' daarvoor toeslag – terwijl die helemaal niet bestaat. Ook "huren" ouders opa's en oma's in voor opvang en vragen ze toeslag aan voor opvang die eigenlijk gewoon informele zorg is. Het beeld in het publieke debat van het toeslagensysteem is dat het een fraudegevoelig instrument is, waar de 'naïeve Nederlandse overheid' zich laat misbruiken door mensen die gratis geld proberen binnen te halen. De politiek is scherp op dat beeld en deelt het zelfs ook. De politieke lijn is dat moment dat ouders zelf verantwoordelijk zijn voor een correcte aanvraag van de toeslag en dat handhaving nodig is om de aanwezige fraude terug te dringen. Het idee daarbij is niet zozeer dat ouders het per ongeluk verkeerd zullen doen, maar dat er misbruikers zijn die het systeem kunnen misbruiken. Daarom is strenge handhaving op fraude vereist, zodat de goed bedoelende meerderheid van ouders recht gedaan wordt. Belangrijker nog is wel dat kinderopvangbeleid in deze periode vooral in het teken staat van professionalisering en het voorkomen van een heel ander soort misbruik; de vreselijke gebeurtenissen in *Het Hofnarretje* in Amsterdam laten diepe sporen na en bepalen in deze periode het beleid.

*Vanaf 2014* komt de nadruk meer te liggen op het aanpakken van de hoge terugvorderingen, waar ouders regelmatig mee te maken kregen. De keerzijdes van het stelsel waarin ouders verantwoordelijk zijn voor de kinderopvangtoeslag, ook al wordt dit door een bureau aangevraagd, worden duidelijk. Eveneens komen de nadelen van een stelsel gebaseerd op voorschotten langzaam in beeld. Dit principe onder het stelsel zorgt er voor dat veel ouders niet de juiste kinderopvangtoeslag ontvangen, omdat in de praktijk er meer of minder gebruik wordt gemaakt van opvang dan van tevoren ingeschat, of omdat het inkomen gedurende het jaar bijvoorbeeld verandert. Zo ontstaan er fouten, niet omdat ze het stelsel proberen te omzeilen, maar omdat ze het verkeerd doen. Achteraf komen die verschillen aan het licht, waarna de Belastingdienst, die het stelsel uitvoert, tot terugvordering overgaat. Niet als uitzondering, maar conform de bedoeling van het systeem. De Belastingdienst heeft de opdracht om dit te doen en de wet biedt daarvoor ook de ruimte. In het ministerie bestaan wel twijfels over het nut van deze vorm. Men gelooft daar meer in een ander soort stelsel. Een nieuw stelsel, gebaseerd op principes van *directe financiering*, zou de oplossing moeten kunnen bieden. Dit nieuwe stelsel voorkomt dat ouders zelf verkeerde bedragen ontvangen en zelf ook het risico dragen van terugbetaling. Dat zou ervoor zorgen dat hoge terugvorderingen voor particulieren verleden tijd zijn. Binnen het ministerie van SZW wordt in deze periode hard gewerkt aan de ontwikkeling van dit nieuwe stelsel, waarin samenwerking met DUO wordt gezocht. Uiteindelijk wordt echter politiek besloten om in plaats daarvan in

te zetten op een andere optie die voorlag, namelijk een verbetertraject met de Belastingdienst. Het idee achter dat traject was om door middel van verbeteringen in de uitvoering van het huidige stelsel door de Belastingdienst de problemen op te lossen. Door die keuze blijft de Belastingdienst primair in positie om de uitvoering – waaronder dus ook terugvordering – te verzorgen. Het verbetertraject zet er op in dat door bijvoorbeeld steeds betere en vroegere aanpassing van de informatie en het vroegtijdig waarschuwen van toeslagenouders dat er veranderingen nodig zijn, invorderingen voorkomen kunnen worden. Zo wordt door een verbetertraject geprobeerd om problemen aan te pakken – hoewel op dat moment de volle breedte en ernst van de problematiek nog niet goed in beeld was.

Typerend voor deze periode is wel dat de Belastingdienst niet zomaar een ‘uitvoeringsorganisatie’ is in het Nederlandse landschap van overheidsinstituten. De Belastingdienst wordt in de praktijk ervaren als een buitengewoon zelfstandig opererende eenheid, die zich als een nevenschikte partij gedraagt richting het ministerie. De uitvoering is ‘van’ de Belastingdienst, niet van het ministerie. Dat is geen verhouding die uniek is voor de kinderopvangtoeslag en het is ook geen geheim dat de verhoudingen zo liggen. In ‘Den Haag’ is dat breed bekend en in zekere mate wellicht ook de bedoeling. De praktijk van de relatie tussen het ministerie van SZW en de Belastingdienst is dat het ministerie de Belastingdienst moet vragen om informatie en moet hopen dat er dan antwoord volgt. Let wel, dat is in deze periode geen uitzondering die bevreemdend werkt, maar het is de gebruikelijke en wellicht ook zo bedoelde verhouding van de Belastingdienst tot de ministeries ‘waarvoor’ (tussen aanhalingstekens, want niet zo ervaren door de Belastingdienst) men regelingen uitvoert.

*Eind 2019* wordt er besloten om over te gaan tot proportioneel terugvorderen, na berichten over de onevenredige problemen waarin mensen terecht komen. In dat jaar wordt steeds meer duidelijk hoe omvangrijk de problematiek is en hoe groot de schade is die burgers leiden. In het politieke debat is dat dan inmiddels ook de grondtoon: hier is iets totaal mis. Het blijkt, zo zien we later, nog veel erger dan gedacht. In een parlementaire ondervraging komt stap voor stap op tafel waar een aantal Kamerleden, media, slachtoffers en belangenbehartigers van slachtoffers al een tijd voor waarschuwen. Het handelen van de overheid heeft ouders en gezinnen in grote problemen gebracht.

### **3.2 Signalen schatten, 2010-2014**

Te midden van deze context komen signalen bij het ministerie binnen die betrekking hebben op de werking van de Kinderopvangtoeslag. In dit deel

zullen we een aantal signalen benoemen en reconstrueren hoe voor deze signalen het proces van *zenden-opvangen-interpreteren-opvolgen* is verlopen. We kijken daarbij in het bijzonder naar de wijze waarop de interpretatie van signalen gebeurde – niet om te zien of te beoordelen of die interpretaties goed waren, maar door na te gaan welke kaders en patronen voor betekenisgeving daarbij aan de orde waren. Kunnen we begrijpen hoe en waarom de betreffende betekenis tot stand kwam, voor dit specifieke signaal, in deze specifieke context. We doen dat in dit deel per signaal, waarna we in het volgende hoofdstuk kijken naar meer generieke patronen in dat proces van betekenisgeving.

#### **VOORBEELD 1 – SIGNAAL VAN BOiNK**

**Zender:** Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang (BOiNK).

**Signaal:** BOiNK geeft aan dat ouders te streng worden behandeld (waarschijnlijk naar aanleiding van de Appelbloesem).

**Opvangen:** Er is een gesprek geweest met BOiNK over dit signaal. SZW geeft aan dat zij geen informatie over individuele casuïstiek ontvangt van de Belastingdienst. BOiNK heeft zelf ook contact met de Belastingdienst en heeft misschien wel meer invloed op de Belastingdienst, in de ogen van SZW.

**Interpreteren:** Het signaal is gecheckt bij de Belastingdienst. Deze geeft aan dat het hier om malafide aanvraagpraktijken gaat waar de FIOD bovenop zit. SZW ziet de ouders daardoor niet als slachtoffer.

**Opvolgen:** Er wordt geen verdere actie ondernomen, omdat het om malafide praktijken zou gaan. Het idee is dat streng aanpakken nodig is om fraude tegen te gaan.

De signalen die het ministerie binnen krijgt, gaan vaak om individuele gevallen. Het ministerie van SZW gaat ervan uit dat de Belastingdienst discretionaire ruimte heeft om recht te doen aan individuele gevallen. Het beeld van SZW is daarom dat de Belastingdienst hier de aangewezen partij is voor actie. En als die aangeeft dat het om fraude gaat, dan is het ook in lijn met de afspraken dat men stevig handhaaft. Dat is in deze periode ook de toonzetting in het debat en in het beleid, tot en met de wetgeving zelf aan toe. Daarom is de interpretatie dat deze individuele gevallen geen invloed hebben op staand beleid en dat de afhandeling ervan in lijn met het beleid zijn. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de reactie van de minister op

verschillende burgerbrieven, waarin hij stelt dat hij als minister niet in individuele gevallen kan optreden en dat de Belastingdienst daarvoor de aangewezen partij is.

#### **VOORBEELD 2 – SIGNAAL VAN BURGERS**

**Zender:** burgers

**Signaal:** De minister ontvangt burgerbrieven van ouders die betrokken zijn bij de Appelbloesem.

**Opvangen:** De brieven worden gelezen en beantwoord door medewerkers van het ministerie van SZW.

**Interpreteren:** De betreffende medewerkers concluderen dat dit individuele gevallen zijn waar SZW niet op ingaat.

**Opvolgen:** De minister toont begrip voor de hulpvraag, maar zegt dat hij als minister niet in individuele gevallen kan treden. Hij wijst erop dat de uitvoering bij de Belastingdienst ligt en dat hij geen invloed heeft op rechterlijke uitspraken. De brieven zijn daarmee afgehandeld.

De relatie met de Belastingdienst beperkt zich in deze jaren tot de uitwisseling van cijfers op macroniveau. Er wordt geen informatie gedeeld over specifieke casuïstiek en ook de uitwisseling van cijfers gebeurt niet op reguliere basis. De Belastingdienst doet dat niet en het ministerie vindt weinig gehoor als men ernaar vraagt. Dat is in lijn met de ingewikkelde relatie tussen SZW en de Belastingdienst. SZW is formeel geen opdrachtgever van de Belastingdienst, dat is het ministerie van Financiën. De Belastingdienst voert beleid uit van meerdere ministeries en mede daarom is ervoor gekozen om een centrale opdrachtgever aan te stellen. Een groot nadeel van dit model is dat er geen sprake is van een relatie van opdrachtgever en opdrachtnemer tussen beleidsdepartement en uitvoeringsorganisatie. Het ontbreken van deze relatie maakt het ingewikkeld om te komen tot een goede wisselwerking tussen beleid en uitvoering, waarin het beleid wordt aangepast aan de hand van signalen die binnenkomen vanuit de uitvoering. Dit is een situatie die rond de Belastingdienst langer en vaker speelt. Dat is belangrijk, omdat het maakt dat de specifieke ongemakken in de informatievoorziening en de afstemming daarover met de Belastingdienst niet specifiek alarmeren: ze bevestigen eerder het gegroeide patroon en het idee dat er op generiek niveau gekeken zou moeten worden naar hoe de uitvoering door de Belastingdienst zich tot beleidsdepartementen verhoudt.

De signalen die het ministerie in deze periode binnenkrijgt, worden vaak actief gecontroleerd en de opvolging die eraan gegeven wordt, wordt deels bepaald door de dan geldende context. Er is in dit geval sprake van grootschalige fraude, waardoor strenge handhaving noodzakelijk wordt geacht. Ook in de politiek en media ligt hier nadruk op. De Belastingdienst heeft de ruimte om in specifieke gevallen het handelen aan te passen, als het specifieke geval dat nodig maakt. De hoofdlijn ‘streng’ is dus in lijn met wat in deze periode de toon is, en voor de subtitel ‘maatwerk waar nodig’ is ook de benodigde ruimte. De interpretatie van het ministerie is dus in alle gevallen, dat hier van beleid geen nadere actie is vereist.

### VOORBEELD 3 – SIGNAAL VAN DE BELASTINGDIENST (1)

**Zender:** De Belastingdienst

**Signaal:** De Belastingdienst staat op het punt om te handhaven (terugvorderen van KOT) en vraagt zich af of SZW zeker weet dat ze dit moeten doen.

**Opvangen:** Signaal is op het niveau van de directeur ter sprake gekomen.

**Interpreteren:** De context is dat er in de gastouderopvang veel gefraudeerd wordt en dat het systeem van de gastouderopvang ook na de aanscherping van de regels in 2010 kwetsbaar blijft voor fraude. Daarbij past dat als er fraude wordt geconstateerd dat daar stevig tegen opgetreden wordt. De wetgeving is ook zo ingestoken. De Belastingdienst vraagt hier om rugdekking en checkt of het ministerie ook in geval van negatieve berichtgeving of kritische vragen achter het beleid staat. De opdrachtnemer, zo is de interpretatie, checkt de bereidheid van de opdrachtgever om de rug recht te houden als dat nodig is. Het ministerie is vanuit goed opdrachtgeverschap bereid dat te doen en ziet geen licht tussen deze lijn van de uitvoering en het beleid. Steun en rugdekking zijn dan gepast, ook als het lastig of moeilijk zou worden.

**Opvolgen:** Er gaat een nota naar de minister met het advies om te handhaven en de belastingdienst daarin te steunen. Er is nu eenmaal een wet en die is bedoeld om te handhaven. Ook de Tweede Kamer lijkt op die lijn te zitten. De opvolging is dus: rugdekking geven, achter het beleid staan, ook in geval van tegenwind.

#### VOORBEELD 4 – SIGNAAL VAN DE BELASTINGDIENST (2)

**Signaal:** De Belastingdienst geeft aan dat de wet misschien te hard uitpakt voor mensen die ten onrechte toeslag hebben ontvangen en met terugvordering te maken krijgen.

**Opvangen:** Dit signaal wordt gedeeld met de directeur en besproken in de expertmeeting van november 2014.

**Interpreteren:** De Belastingdienst deelt dit signaal in de beleving van de directeur maar één keer en komt er daarna niet meer op terug. De interpretatie is dat het dan blijkbaar niet heel erg is. Dan was men er waarschijnlijk vaker op teruggekomen. En, SZW gaat er vanuit dat de Belastingdienst ruimte had om anders te handelen als het niet om fraude ging en men dus zelf ruimte had om het benoemde probleem op te lossen. De Belastingdienst kon dit probleem zelf oplossen, als het al een probleem was. Dit was een uitvoeringsvraagstuk, geen beleidskwestie. Het ministerie wacht hier nader bericht af en de Belastingdienst komt er niet meer op terug.

**Opvolgen:** De bal ligt bij de Belastingdienst; SZW hoeft hier nu niets mee. Wel wordt enige tijd ‘gewacht’ of de Belastingdienst er nog op terug komt. Dat gebeurt niet.

### 3.3 Signalen schatten, 2014-2019

De signalen die het ministerie in deze periode binnenkrijgt worden meer divers. Zo komen er niet alleen signalen binnen vanuit de Belastingdienst en BOinK, maar krijgt het onderwerp ook meer aandacht in de Tweede Kamer en doet de Nationale ombudsman onderzoek naar CAF 11. Dat er vaak terugvorderingen nodig zijn doordat het inkomen verkeerd is ingeschat, is dan ook bekend bij SZW. Vanaf 2016 wordt er dan ook gewerkt aan het verminderen van de hoogte van deze terugvorderingen en aan het eerder waarschuwen van ouders. Daarnaast krijgen medewerkers van SZW zelf te maken met hoge terugvorderingen. Dit maakt indruk op deze specifieke medewerkers en vaak ook op hun directe collega's. Tegelijkertijd is het aantal medewerkers dat ermee te maken krijgt zo klein, dat dit niet zorgt voor grote veranderingen binnen het ministerie. Wat echter nog steeds onzichtbaar is, is de samenloop met fraude die inmiddels in veel gevallen helemaal géén fraude bleek te zijn,

en de desastreuze uitwerking van de alles of niets benadering. Daar komt bij dat de evaluatie van het stelsel in 2017 (evaluatie AWIR 2017) nog concludeert dat het stelsel goed functioneert. In deze fase is er dus meer oog voor incidenten, maar dat gebeurt nog steeds in een context waarin de ernst van de situatie buiten beeld is.

#### **VOORBEELD 5 – SIGNAAL VAN DE BELASTINGDIENST (3)**

**Zender:** De Belastingdienst

**Signaal:** Belastingdienst deelt cijfers over het aantal terugvorderingen.

**Opvangen:** Deze cijfers worden in meerdere overleggen besproken, de achterliggende casuïstiek blijft onbesproken.

**Interpreteren:** Het percentage terugvorderingen is hoog, maar neemt af. Dat lijkt te wijzen op een verbetering. Er zijn veel terugvorderingen, maar op het totale aantal van kinderopvangtoeslagen gaat het om een klein aandeel; en in een klein deel daarvan gaat het vervolgens om grote bedragen. Het probleem is in beeld, maar het lijkt eerder te gaan om uitzonderingen dan om de regel. En de aantallen suggereren dat het probleem op weg naar een oplossing is.

**Opvolgen:** Er wordt geen specifieke actie ondernomen, want het percentage terugvorderingen wordt lager en het probleem lijkt beperkt te zijn. Er wordt wel aan de Belastingdienst gevraagd om meer inzicht te geven in onderliggende casuïstiek, maar deze komt niet op tafel. In overleggen met de Belastingdienst wordt er niet over gesproken, de Belastingdienst wil het er niet over hebben. Dat voelt ongemakkelijk, maar het past op zich in het beeld van de werkrelatie met de Belastingdienst en in het licht van de trend in de aantallen lijkt opschalen nu niet nodig.



#### VOORBEELD 6 – SIGNAAL VAN DE BELASTINGDIENST (4)

**Zender:** De Belastingdienst

**Signaal:** De Belastingdienst geeft aan dat ze goed uit de voeten kunnen met de kinderopvangtoeslag. In maar een paar procent van de gevallen gaat het mis.

**Opvangen:** Medewerkers en directeuren horen dit in verschillende overleggen.

**Interpreteren:** De Belastingdienst lijkt de KOT onder controle te hebben. De lage percentages rond terugvorderingen zijn dan ook geen reden tot zorg, maar zijn eerder een gevolg van uitvoering van complexe regelgeving. Dat de Belastingdienst aangeeft dat er in een klein percentage van de gevallen problemen zijn is ook 'geruststellend'. Het laat zien dat de Belastingdienst in control is van zijn eigen processen en problemen onder ogen ziet. De problemen bevinden zich binnen het arrangement dat de Belastingdienst zelf kan oplossen.

**Opvolgen:** De KOT loopt goed genoeg, de Belastingdienst heeft het onder controle en SZW hoeft niet in te grijpen.

De signalen die het ministerie krijgt, blijven beperkt in deze periode. Niet alleen in aantal, maar ook in volledigheid. Er is tot 2018 weinig tot geen informatie over het aantal mensen dat te maken krijgt met hoge terugvorderingen (in het verbetertraject dat medio 2018 start krijgt SZW cijferoverzichten van aantallen (hoge)terugvorderingen). In gesprekken met de Belastingdienst wordt gesproken over één tot maximaal een paar procent van de aanvragen. Bovendien is het onduidelijk hoe hoog de terugvorderingen dan precies zijn en hoeveel mensen daadwerkelijk in de problemen zijn. De relatie met de Belastingdienst blijft ingewikkeld. In de reguliere overleggen wordt er wel gesproken over de hoge terugvorderingen, maar dit blijft een gesprek op macroniveau, waarin er geen aandacht is voor individuele gevallen. Het blijkt voor de Belastingdienst ingewikkeld te zijn om deze casuïstiek boven tafel te krijgen en te delen met het ministerie. Hierdoor blijft het voor het ministerie onduidelijk welke problematiek zich afspeelt achter de cijfers. Het ministerie weet alleen dat in een paar procent van de aanvragen burgers te maken krijgen met hoge terugvorderingen, de verhalen achter die getallen zijn onduidelijk. Men voelt terughoudendheid om daarop door te vragen en er is ook geen directe aanleiding voor.

## VOORBEELD 7 – SIGNAAL OVER DE UITVOERING KOT

**Zender:** Verschillende zenders.

**Signaal:** Er komen verschillende meldingen en signalen binnen die allemaal betrekking hebben op de uitvoering van de KOT.

**Opvangen:** Op medewerkers- en directieniveau, er komen veel signalen op verschillende bureaus binnen.

**Interpreteren:** De signalen laten zien dat wat SZW al langer denkt daadwerkelijk klopt: het systeem van de KOT werkt niet goed en moet op deze manier worden afgeschaft. Dan is er een structurele oplossing voor de problemen die nu structureel opduiken. Directe financiering is zoals SZW al langer vindt een goede stap en een structureel antwoord op de problemen. Het ministerie ziet hier dus eigenlijk een bevestiging van de eigen conclusie: dat de systematiek in haar geheel beter kan. Daar zou de focus moeten liggen: het systeem-probleem oplossen en niet zozeer de individuele gevallen in beeld brengen.

**Opvolgen:** inzet op de overstap naar directe financiering, om zo het probleem dat de meldingen en signalen aanwijzen structureel op te lossen.

Het ministerie is al langer overtuigd van het feit dat een systeem met voor- schotten en terugvorderingen grote nadelen heeft. Men is daarom druk bezig met het ontwikkelen van een nieuw stelsel, dat werkt vanuit het principe van *directe financiering*. Dit stelsel zou het probleem met terugvorderingen in één keer oplossen. Dat gebeurt overigens in een context waarin de politieke en maatschappelijke aandacht vooral uitgaat naar de aanpak van fraude. Fraude moet hard worden aangepakt. Ook daarom moet er een nieuw stelsel komen, omdat de overtuiging is dat er nu te eenvoudig misbruik kan worden gemaakt van de kinderopvangtoeslag. Een belangrijk moment in de ontwikkeling van het nieuwe stelsel is het advies dat het Bureau ICT-toetsing (BIT) uitbrengt in mei 2016. Het BIT is kritisch op het voorgestelde tijdsplan evenals op de stelselwijziging zelf. In het rapport wordt gesteld dat de stelselwijziging risicovol is en het BIT adviseert om eerst te kijken naar minder risicovolle alternatieven. Dit rapport zorgt ervoor dat er opnieuw wordt gekeken naar de knelpunten in het huidige stelsel en dat er een nieuwe afweging moet worden gemaakt of het systeem van directe financiering hiervoor de passende oplossing is. Hoewel er ambtelijk binnen SZW geen twijfel is over het nut en de noodzaak van een nieuw stelsel, besluit het kabinet in april 2018 dat er wordt gekozen voor verbeteringen binnen het bestaande stelsel in de vorm van het

eerder al genoemde verbetertraject met de Belastingdienst. Dat is één van de twee opties die voorlag en waarvoor het kabinet uiteindelijk kiest. Directe financiering is daarmee van de baan.

#### **VOORBEELD 8 – SIGNAAL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN**

**Zender:** De Nationale ombudsman.

**Signaal:** Het rapport van de Nationale ombudsman: *‘Geen powerplay maar fair play: Onevenredig harde aanpak van 232 gezinnen met kinderopvangtoeslag’* (9 augustus 2017).

**Opvangen:** Het rapport was direct binnen SZW bekend.

**Interpreteren:** Het rapport gaat over de Belastingdienst. CAF 11 is daar binnen een casus, waarin de Belastingdienst zich niet aan de wetgeving houdt. De ombudsman richt zich in het rapport niet expliciet tot SZW en er staan geen suggesties voor beleid in het rapport. Daarom meent SZW dat het rapport niet over hen gaat, maar over de werkwijze van de Belastingdienst.

**Opvolgen:** Er wordt navraag gedaan bij de Ombudsman, die bevestigt de interpretatie van het ministerie: dit rapport gaat over hoe de Belastingdienst voor een bepaalde groep opereert. Het ministerie wordt niet aangesproken. Er wordt door het ministerie geen eigenstandige opvolging aan het signaal gegeven. De Belastingdienst formuleert onafhankelijk van SZW hun reactie op het rapport en gaat er mee aan de slag.

### **3.4 Signalen schatten: vanaf 2019**

In de periode vanaf 2019 verandert er veel in de kinderopvangtoeslagaffaire. De ernst en de grootte van de problematiek in de kinderopvangtoeslag wordt steeds duidelijker. Trouw en RTL Nieuws publiceren regelmatig artikelen over de problematiek van ouders en ook in de Tweede Kamer verandert de toon van het debat. Enkele politici zetten zich dag en nacht in voor het lot van ouders. In oktober wordt het besluit genomen om proportioneel terugvorderen verder uit te werken en eind oktober past de Raad van State haar koers aan met betrekking tot de volledige terugvordering van eerder ontvangen toeslagen. Ook voor veel medewerkers van SZW is dit de periode waarin duidelijk wordt hoe groot de omvang en de problematiek is rond de kinderopvangtoeslag. Tegelijkertijd is de omvang van de affaire op het moment van schrijven nog steeds niet helder. Elke week melden zich nieuwe gedupeerden.’

## VOORBEELD 9 – SIGNAAL VAN DE TWEDE KAMER

**Zender:** De Tweede Kamer.

**Signaal:** Kamerleden vragen aandacht voor de problemen bij de uitvoering van de kinderopvangtoeslag en de gevolgen daarvan.

**Opvangen:** SZW ziet en hoort dit, het signaal wordt opgemerkt.

**Interpreteren:** SZW ziet de benoemde problemen als van de Belastingdienst zelf. Met de wetgeving lijkt niets mis, althans niet anders dan bedoeld. Het ministerie vindt wel dat het beleid anders zou *kunnen*, maar daarvoor is expliciet *niet* de politieke opdracht gegeven. Wat er gebeurt past dus in de gekozen beleidslijn. Binnen die context beschikt vervolgens de Belastingdienst over de mogelijkheden om het *goede* te doen. Daar komt bij dat in deze periode de Tweede Kamer heel veel kritische signalen afgeeft, over heel veel onderwerpen, waarbij de ervaring is dat Kamerleden zelf nauwelijks meer op de antwoorden terugkomen. Zo is men bij SZW enigszins gewend geraakt aan Kamerleden die schande spreken en vragen stellen. Dat feit op zich – een kritische vraag – wekt niet veel bijzondere urgentie meer; het is bijna ‘gewoon’ geworden. Bovendien gaat SZW er in deze periode vanuit dat wanneer de Belastingdienst over “fraude” spreekt, er ook daadwerkelijk sprake is van fraude en dat die term niet lichtzinnig wordt gebruikt.

**Opvolgen:** het is een probleem van en bij de Belastingdienst, niet van SZW. Er is geen actie nodig.

De interpretatie van signalen verandert drastisch na het uitkomen van het rapport van de Commissie Donner. Ook de Raad van State verandert van inzicht en zo wordt ineens steeds duidelijker welke rol wetgeving in deze affaire speelt. Dit verandert de dominante interpretatie van SZW van de signalen die men binnenkrijgt. Het probleem speelt zich niet langer alleen af bij de Belastingdienst, maar SZW voelt nu zelf verantwoordelijkheid en eigenaarschap. Signalen die nu binnenkomen worden op een andere manier geïnterpreteerd dan eerder.

Daarnaast zorgt het politieke besluit om niet door te gaan met het stelsel van directe financiering voor het opzetten van een verbetertraject met de Belastingdienst. Hierin wordt gekeken naar verbeteringen binnen het huidige stelsel en naar het verbeteren van de relatie tussen de Belastingdienst en het ministerie van SZW. Het belang van deze twee verbeteringen wordt door het

hele ministerie onderstreept. De voorbeelden die in deze tekst naar voren komen laten regelmatig zien dat signalen van de Belastingdienst naar SZW niet goed zijn overgekomen of op een andere manier zijn geïnterpreteerd. Een verbeterde relatie zou ervoor moeten zorgen dat er een betere wisselwerking en afstemming is tussen beleid en uitvoering.

#### **VOORBEELD 10 – SIGNAAL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN**

**Zender:** De Nationale ombudsman.

**Signaal:** In het kader van de verkenning maatwerk in dienstverlening spreekt de Nationale Ombudsman met een interdepartementaal team dat hiermee bezig is. De Nationale Ombudsman geeft in dit gesprek aan zich zorgen te maken over de opvolging van klachten bij een aantal uitvoeringsorganisaties. De Belastingdienst is niet één van de genoemde organisaties in dit gesprek.

**Opvangen:** Binnen de ministeries SZW en Financiën wordt dit signaal tot op het hoogste niveau ontvangen. Het signaal van de Ombudsman wordt serieus besproken.

**Interpreteren:** De ombudsman ontvangt signalen van burgers, heeft veel contacten in de samenleving en is vrij om zijn zorgen te uiten over welke organisatie dan ook. Dus dat de Ombudsman de Belastingdienst niet noemt als een van de uitvoeringsorganisaties waar hij zich zorgen om maakt wat betreft de opvolging van klachten is positief. Als de Belastingdienst problematisch zou zijn dan zou deze zeker in het gesprek worden genoemd.

**Opvolgen:** Geen verdere actie nodig.

## 4. Hoe SZW signalen schatte: patronen

Wat betekent het voorgaande nu voor het omgaan met signalen en signalering? We hebben in onze analyse gezien dat het omgaan met elk signaal zijn eigen verhaal kent. Elk signaal had zijn eigen dynamiek, en een eigen verklaring voor waarom het ging zoals het ging. Respondenten hebben verteld over wat ze hebben gedaan – wat ook in eerdere analyses van documenten en besluitvormingsprocessen al was vastgesteld – en wat voor hen de redenen waren om het zo te doen.

Als we over de individuele verhalen heen kijken dan is een aantal patronen te benoemen. We zien een aantal consistente factoren die de betekenisgeving aan signalen sterk kleurden. Deze patronen zijn als het ware de richtingaanwijzers voor de *vanzelfsprekende betekenis*, ze vormen de *default*, de standaard in de interpretatie van ambiguïteit. Dat betekent niet dat betrokkenen zich onmogelijk aan deze vanzelfsprekende betekenis kunnen ontworstelen. Ze konden er altijd voor kiezen om andere betekenis te geven of de kaders ter discussie te stellen. Dit zijn echter de kaders die de betekenisgeving in deze periode richting gaven.

### 4.1 Op contextniveau

Allereerst zien we een aantal interpretatiekaders op *contextniveau*. Daarmee doelen we op de omgeving waarin het ministerie van SZW rond de Kinderopvangtoeslag opereerde.

Alle respondenten wijzen erop dat ‘de calculerende burger’ het heersende mensbeeld in de beleidslogica in de periode tot 2014 was. Daarmee wordt bedoeld dat in de beleidstheorie, maar ook in de manier waarop naar uitvoering werd gekeken, het idee was dat burgers zelf in staat waren om hun zaken te organiseren. Maar ook, in het verlengde daarvan, dat Toeslagen vatbaar zijn voor misbruik en dat dat bestreden moet worden om de steun voor het beleid niet te laten verdampen. Het idee bestond dus van een kwetsbare regeling, die zich eenvoudig leende voor fraude en onrechtmatig gebruik.

Daar komt bij dat in deze periode de Tweede Kamer zeer sterk en dringend stuurde op fraudebestrijding. Zeker na de zogeheten Bulgarenfraude was de Tweede Kamer zeer expliciet in zijn richtinggevende aanwijzingen en vraagstelling. Het politieke draagvlak voor toeslagen werd verbonden aan het

vermogen om fraude op te sporen, te bestrijden en daarmee mogelijk ook in latere gevallen te voorkomen. Anders, zo was de redenering, zou het maatschappelijk draagvlak onder het systeem van toeslagen snel verdampen. Fraudebestrijding, en dan met name het daarin scherp en niet naïef opereren, was dus een belangrijke politieke prioriteit in deze periode.

Ten aanzien van Kinderopvang lag de focus in deze periode primair op twee onderwerpen: veiligheid en de professionaliteit van medewerkers in de kinderopvang. De gebeurtenissen op 't Hofnarretje in Amsterdam hadden diepe indruk gemaakt en in de politiek en samenleving de zorg aangewakkerd over de veiligheid op kinderdagverblijven. Dat betekende dat de beleidsmatige aandacht in deze periode vooral uitging naar deze meer inhoudelijke thema's, en niet zozeer naar de toeslagen waarmee ouders hun kinderopvang in belangrijke mate financieren. Zo wordt er in deze periode veel gewerkt aan aanscherping van de veiligheid en de professionalisering van het personeel van kinderopvanginstellingen. Toeslagen zijn, hoe onbegrijpelijk dat nu ook lijkt, van secundair belang in het politieke en beleidsmatige discours in deze periode.

In de uitvoering van de Kinderopvangtoeslag speelt de Belastingdienst als uitvoerder van de toeslagen een cruciale rol. In deze periode is het 'vanzelfsprekend' dat de Belastingdienst daarin een vergaande autonomie lijkt te hebben. De dienst opereert veel autonomer dan andere uitvoeringsorganisaties in het domein van SZW. Op papier is SZW geen opdrachtgever en de Belastingdienst ziet dat zeker ook niet zo. Die ziet het eerder andersom. De Belastingdienst is verantwoordelijk voor de toeslagen en communiceert daarover indien nodig en zelf gewenst met SZW. Dat is een afwijking van de manier waarop opdrachtgeverschap normaliter is belegd. De kern van dit patroon is echter dat dat voor de Belastingdienst juist andersom is; in deze periode is het 'gewoon' dat de Belastingdienst autonoom is en weinig verantwoording aflegt aan andere ministeries dan het eigen ministerie van Financiën. De standaard is autonomie. Meer inzicht en bemoeienis vanuit het ministerie van SZW wijkt af van die met de jaren gegroeide informele norm.

De Belastingdienst ziet zichzelf dus in deze periode als zijn eigen opdrachtgever, die verantwoording aflegt aan de eigenaar, het ministerie van Financiën. Dat is deels ook te verklaren uit het feit dat de Belastingdienst te maken heeft met een groot aantal toeslagen, uit heel verschillende domeinen, die in de uitvoeringsorganisatie samenkomen. De Belastingdienst moet zo bezien veel verschillende opdrachtgevers dienen en is daardoor zeer afhoudend en terughoudend in de communicatie. Hoe het er precies aan toe gaat en hoe de verschillende afwegingen precies lopen is voor ministeries lastig te achterhalen. Let wel, dit is niet 'goed' (of fout), maar het is wel een

afwijking van wat in de relatie tussen beleid en uitvoering, tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, doorgaans als gebruikelijk wordt gezien. De kern van dit patroon is dat het in deze periode in de omgang van ministeries met de Belastingdienst wél als normaal wordt gezien. 'Zo ging het, dat is nu eenmaal de bijzondere positie van de Belastingdienst.' Daarmee opereerde de Belastingdienst bijna als een sui generis in het justitieel domein. Hier is overigens wel degelijk beweging in: begin 2017 al kondigt het ministerie van Financiën bijvoorbeeld aan dat de besturing van de Belastingdienst meer lijn met andere delen van de rijksdienst zal worden gebracht. Die intenties zijn echter nog niet geëffectueerd en de beleefde positie van de Belastingdienst is er één van grote autonomie.

In deze periode zien we ook een patroon van inflatie van Kamervragen. Tweede Kamerleden stellen wekelijks heel veel vragen en gebruiken daarbij met regelmaat superlatieven. Ze signaleren 'misstanden' en spreken dagelijks schande van allerlei zaken. Dat heeft als gevolg dat de aanduiding 'misstand' een deel van zijn waarde verliest: er zijn immers dagelijks misstanden, die meestal een dag later alweer vergeten zijn. Typerend is dat tegen de tijd dat de beantwoording van de vragen plaatsvindt de betreffende vragenstellers vaak al met heel andere onderwerpen bezig zijn en zich niet direct meer druk maken over de indertijd aan de kaak gestelde kwestie. Dat zegt niets over de vraag zelf, of de misstand, maar wel over het klimaat van Kamervragen en de interpretatie daarvan: 'misstand' is geen signaalwoord meer. Het is geen prikkel, maar 'vaste prik'. Zo ontstaat onbedoeld een zekere resistentie voor Kamervragen en neemt de prikkelende werking ervan af.

## 4.2 Op organisatieniveau

We zien ook een aantal patronen binnen het ministerie van SZW zelf. Om te beginnen is in deze gehele periode binnen het ministerie van SZW het kijken vanuit het perspectief van 'stelsels' dominant. Er heerst een systemische kijk op de wereld: 'het stelsel van kinderopvangtoeslagen', of het 'sociale zekerheidstelsel'. Dat richt de aandacht op het functioneren van het systeem en op de interacties van de verschillende delen daarvan. Dat gaat gepaard met een economisch perspectief op hoe sociale zekerheid en sociale regelingen werken: zijn de incentives goed ingeregeld, zijn de prikkels omvangrijk genoeg en zijn ze niet tegenstrijdig? Zijn de bedragen rechtmatig toegekend en is het geheel financieel goed te verantwoorden? Het perspectief van individuele burgers ligt niet vanzelfsprekend voor in de beoordeling.

Passend bij dit perspectief van stelsels en macro-economie ligt het idee dat burgers zelf de volledige verantwoordelijkheid voor hun aanvraag dragen.



Burgers zijn in dit perspectief economische actoren, die weten wat ze doen, of dat tenminste zouden moeten weten. Ze zijn in ieder geval aanspreekbaar op hun gedrag. Daarbij hoort, al dan niet expliciet zo uitgesproken, het idee dat burgers calculerend zijn. Waar mogelijk zullen ze proberen hun nut te maximaliseren en de regeling voor henzelf te optimaliseren. Dat is eigenlijk ook precies de logica waar het systeem op is gebaseerd: het idee dat financiële incentives het gedrag van gebruikers sturen, omdat zij zich gevoelig tonen voor de prikkels die ze daarmee krijgen. Zo ontstaat dus een beeld van burgers die weten wat ze doen, daarbij de grenzen op kunnen zoeken, en deze soms ook moedwillig overschrijden.

Kinderopvang is in deze periode binnen het geheel van SZW een kleine en recent van OCW overgekomen directie. De directie behandelt een onderwerp dat op dat moment, in de veelheid aan onderwerpen, niet zo prominent op het netvlies in het departement staat. Wel op het netvlies bij de mensen die er direct mee werken, maar niet op de plaatsen waar keuzes gemaakt moeten worden over de in schaarse vergadertijd of aandacht van de minister te behandelen thema's. Er zijn in deze periode andere onderwerpen die veel méér aandacht vragen: bijvoorbeeld het pensioenakkoord, het sociaal akkoord, er is de economische crisis die veel impact heeft op sociale regelingen, en er is veel beweging in het veld van sociale zekerheid. Kinderopvang is een onderwerp dat binnen dat dominante discours weinig vanzelfsprekende aansluiting heeft. Dat betekent niet dat er niets gedaan wordt, maar in de flessenhals waar de veelheid aan onderwerpen samenkomen en er keuzes gemaakt worden over wat wel of niet uitgebreid besproken wordt komt het vaak lager op de stapel te liggen.

Binnen het ministerie is er weinig zicht op de uitvoering door de Belastingdienst en dat wordt vanuit ervaringen vanuit het verleden als relatief normaal gezien – hoe vreemd dat achteraf ook klinkt. Wat er in dit dossier gebeurt in de relatie met de Belastingdienst wordt niet als afwijkend ervaren. Dat betekent niet dat men er tevreden mee is, maar het is wel een als bijna vanzelfsprekend geaccepteerde houding van de Belastingdienst: wie zegt 'de Belastingdienst laat nauwelijks zien waar ze mee bezig is, ook niet als we er om vragen' krijgt begripvolle blikken. Dat is herkenbaar gedrag. Niet per se goed, maar wel 'zoals het is'. Niet abnormaal of in het bijzonder verontrustend. Pas in 2017 worden in het kader van het genoemde verbetertraject pogingen ondernomen om de relatie te verbeteren. Maar buiten dat heerst binnen het ministerie toch ook 'gewoon' het gevoel dat de Belastingdienst nu eenmaal een gesloten bastion is, dat dat ook een bewuste politieke keuze is geweest, en dat het zaak is om er binnen deze verhoudingen dan maar het beste van te maken. Dat de Belastingdienst in de praktijk afwijkt van het gebruikelijke model van opdrachtgever- en opdrachtnemerschap wordt niet als *vreemd* maar eerder

als *vanzelfsprekend* gezien. Dat is het dominante kader voor interpretatie van alles wat zich in de relatie met de Belastingdienst voordoet. Het is niet de relatie zelf die fundamenteel beter moet, maar de manier waarop binnen de relatie gewerkt wordt is onderwerp van verbeterpogingen. Vanaf 2017 wordt er, mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de commissie Onderzoek Belastingdienst, commissie Joustra-Borstlap<sup>12</sup> geïnvesteerd in een andere relatie met de Belastingdienst. Deze wordt in lijn gebracht met vergelijkbare opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties binnen de rijksdienst.

Binnen de organisatie is er in deze periode het gebruik dat er voor oplossingen van kwesties een zogenaamde ‘business case’ moet zijn. Zowel in termen van agendering van een probleem als van een oplossing. Signalen worden pas ‘ingenomen’ als zichtbaar gemaakt is dat er een toestand is die ondoelmatig is, of dat verbetering in de doelmatigheid mogelijk is. Er moet een financieel tekort of potentiële winst te benoemen zijn. Deze moet bovendien al vroeg in het proces vrij scherp in beeld zijn, want een business case vereist financiële gegevens, inschattingen over volumes, kosten en baten. Dat betekent dat relatief ‘harde’ en ‘hard te maken’ signalen meer ruimte krijgen dan signalen die lastiger in cijfers te vatten zijn.

Dat houdt verband met een ander patroon in deze periode. Binnen het ministerie heerst een ‘rationele’ cultuur. Onderbuikgevoelens van medewerkers, het gevoel dat ‘er iets niet klopt’, of moeilijk te kwantificeren signalen krijgen weinig ruimte. Dat wil zeggen, betrokkenen ervaren het gevoel dat er daarvoor weinig ruimte is. Ze leggen zichzelf daarmee beperkingen op, als gevolg van een breder cultureel patroon in het ministerie. Dit past overigens heel goed bij de stelsel-blik en het macro-economische perspectief.

Binnen het ministerie is terughoudendheid om over wetgeving te praten. Wetgevingsprocessen zijn in de voorgaande jaren grote ‘energielekken’ geweest, die heel veel tijd kosten en maar heel beperkt succesvol zijn gebleken. De winst wordt veel meer gezocht in het slimmer en beter uitvoeren van de bestaande regelingen en daarbinnen zoeken naar verbeteringen. Voor een principieel gesprek over de passendheid van wetgeving is minder ruimte. Er heerst wat dat betreft een pragmatische houding: het moet zoals het kan.

Daar moet wel bij aangetekend worden dat men het binnen het ministerie allang eens is over het idee dat én toeslagen geen goed systeem zijn én dat de manier waarop ze nu zijn ingericht ook niet goed werkt. Wat dat betreft is het ministerie zelf dus juist heel kritisch op het systeem. Het ministerie

---

12 Borstlap, H. & Joustra, T.H.J. (2017, januari). *Onderzoek naar de besluitvormingsprocedures binnen de Belastingdienst: Commissie onderzoek Belastingdienst*. Den Haag.

werkt daarom aan een systeem van directe financiering, waarmee toeslagen feitelijk worden weggehaald bij de individuele cliënten en de instellingen zelf het aanspreekpunt worden. Daarmee zouden veel van de problemen voor individuen zijn opgelost. Binnen het ministerie wordt dat gezien als dé te bewandelen route voor de problemen met Kinderopvangtoeslag. Dat is ook de beleidslijn waar het ministerie op inzet. Individuele voorvallen worden vrij consequent vanuit dit perspectief beoordeeld: serieuze individuele problemen, waarvoor de straks hopelijk te implementeren systeemverandering in één klap de oplossing gaat bieden.

Een ander patroon binnen de organisatie is dat binnen het ministerie overdrachten lang niet altijd ‘warm’ worden gedaan. Collega’s wisselen van baan, dossiers gaan over van de één naar de ander, en mensen gaan zo nu en dan met verlof. Dat is allemaal niet vreemd of verkeerd, maar in het ministerie gebeurt het vaak – is het ‘gewoon’ – dat de dossiers dan vooral op papier over gaan. De nieuwe persoon moet zelf een weg vinden in het nieuwe dossier. Soms duurt het een tijdje voordat iemand de taak oppakt. Technisch en administratief gezien is alles zo weliswaar belegd, maar er vallen ook gaten; in tijd, maar ook in kennis van de voorgeschiedenis, heikele punten en informele kennis die nodig is om nieuwe voorvallen of bewegingen op waarde te kunnen schatten. We noemen dit punt hier, omdat het geen individuele omissie is van iemand die een dossier ‘slecht overdraagt’, maar omdat het eerder een gebruikelijke manier van overdragen was: zo gaat dat nu eenmaal en het is in het opzicht ook niet vreemd voor de betrokkenen. Wel lastig en ongemakkelijk soms, maar niet vreemd of afwijkend van de kennelijk gegroeide norm.

### 4.3 Op individueel niveau

Signaleren is in belangrijke mate mensenwerk. Mensen ontvangen signalen, bijvoorbeeld berichten, brieven, e-mails, rapporten, of raken in gesprek met anderen binnen of buiten de organisatie. Of die signalen bij hen landen is ook een gevolg van persoonlijke elementen. We zien daarin een aantal veel voorkomende patronen terug. Deels hebben deze patronen overlap met wat we al bij de organisatie hebben genoemd, omdat organisaties geen zelfdenkende ‘dingen’ zijn, maar gevormd worden door de mensen die er in werken. Toch is het goed om de individuele patronen ook los daarvan uit te lichten, omdat ze op dat niveau vaak een net andere uitwerking hebben. Ze grijpen dus in elkaar in, maar zijn niet hetzelfde.

Veel ambtenaren op het ministerie hebben een zekere neiging om te denken vanuit ‘systemen en stelsels’. Dat zijn woorden en termen die veel gebruikt worden. Individuele verhalen worden direct gerelateerd aan het systeem of

het stelsel. Dan zijn die gevallen meer of minder verklaarbaar, maar de redenering verplaatst daarmee naar het meer abstracte niveau van het geheel, in plaats van dat een deel ook op zichzelf – in zichzelf – relevant is. Het steeds maken van dergelijke schaalsprongen in de redeneringen komt veel terug binnen het ministerie. De individuele verhalen zijn ver weg en als ze er zijn fungeren ze als aanloop voor een observatie of reflectie op het niveau van het stelsel.

Dat heeft ook te maken met een economisch beeld van de werking van de sociale zekerheid en de verzorgingsstaat, waarbij vanuit macro-economische factoren en indicatoren naar de samenleving en het stelsel wordt gekeken. Dat is op zichzelf ook logisch, omdat het stelsel van sociale zekerheid een enorme miljarden-machine is, waarop macro-economische principes goed van toepassing zijn en waarbij dit type discours goed past. Tegelijkertijd raakt daarmee de individuele werking van stelsels, regelingen en ‘prikkel’s in de leefwereld van mensen die het betreft, uit beeld. Die komen wel terug, maar dan bijvoorbeeld in de analyse van koopkrachtplaatjes. We bedoelen hier niet dat alle ambtenaren van SZW macro-economen zijn, of dat er met die discipline iets mis is, maar dat de dominante manier van kijken en denken er één is waarin de leefwereld snel buiten beeld raakt en de systeemwereld op macro-niveau sneller en meer vanzelfsprekend in beeld komt én herkenning bij collega’s oproept. De term ‘individuele gevallen’ drukt dat in zekere zin ook uit: het zijn *individuele gevallen*, waarbij die toevoeging fungeert als aanduiding van een afwijking van de norm. Normaliter spreken we over het gehele geval, nu gaat het over een *individueel geval*. In andere organisaties gaan ‘gevallen’ per definitie over individuen; bij SZW behoeft het spreken over een geval een toevoeging, om aan te duiden dat het hier gaat over iets anders dat toch aandacht moet krijgen. Met als gevolg dat het individuele geval al snel synoniem wordt voor de *uitzondering* op de regel, in plaats van een uitdrukking van hoe regels in gevallen werkelijk uitwerken. Vanaf 2017 is wel een beweging ingezet om structureel meer vanuit de praktijk te gaan werken. De uitvoering, evenals de samenwerking tussen uitvoering en beleid is meer centraal komen te staan en SZW is periodiek over dilemma’s in de praktijk gaan rapporteren. Daarnaast is SZW de overheidsbrede beweging ‘werk aan uitvoering’ gestart, onder andere vanuit het thema maatwerk in dienstverlening. De urgentie van deze beweging is versterkt met het bekend worden van de KOT-misstanden. Er wordt inmiddels dus wel degelijk meer aandacht aan dit perspectief geschonken, maar dat kwam voor veel van de misstanden helaas te laat.

Samenhangend met dit punt is de vraag of ambtenaren bij het ministerie van SZW nieuwsgierig genoeg zijn naar wat beleid doet in de levens en huishoudens van mensen. Dat is geen oordeel over al dan niet bestaande

desinteresse, het is meer een observatie dat in de veelheid van dingen die dagelijks moet gebeuren en besproken wordt er relatief weinig vraag is naar wat het in het dagelijks leven van mensen doet. Beleid, nota's, overleggen en vergaderingen worden met passie en inzet gevolgd, geschreven en doorgenomen, maar een regelmatig bezoek aan 'de praktijk' was lange tijd niet gebruikelijk. Inmiddels vinden dergelijke bezoeken veel vaker en meer gebruikelijk plaats, maar in de onderzochte periode was dat anders. Dat is deels een gevolg van keuzes en regels op het niveau van de organisatie, maar ook een eigenschap van mensen die bij SZW werken. In sommige organisaties willen medewerkers voortdurend eerst buiten proeven wat er gebeurt, voordat ze binnen actie willen of kunnen ondernemen. Bij SZW lijkt dat minder zo te zijn: het inzicht en overzicht is binnen, daar is het beeld over hoe het gaat in het stelsel, daar vindt het werk plaats, en daar moet je zijn als je aan het werk bent. Dat is geen waardeoordeel, want over de waarde van wat buiten nu precies te zien is, is ook veel te zeggen, maar het is wel een duiding van een vanzelfsprekende manier om met signalen om te gaan. 'Normaal' is om een vraagstuk op kantoor, op basis van geaggregeerde en formele informatie te behandelen; 'abnormaal' en niet vanzelfsprekend is om daar buiten een ronde over te maken.

Individuele contacten met het veld lopen in het ministerie ook vaak via brancheverenigingen. Dat is een uitdrukking van de hiervoor benoemde punten. Werknemers spreken met het veld, via de belangenvertegenwoordigers. Zo ontstaat een geformaliseerd en voor onderhandelingen gestroomlijnd beeld, wat ook vaak weer in zekere mate geaggregeerd is. Dat past goed bij de voorkeuren van de SZW'ers zelf, maar de ruwe ongepolijste werkelijkheid verdwijnt er vaak in. Het patroon is hier dat bij signalen over misstanden de logische stap is om contact te leggen met de branchevereniging, het fenomeen daar te agenderen en er in een vergadering een al dan niet gedeeld standpunt over te vormen of besluit over te nemen. Dat is een manier van handelen die vanzelfsprekend overkomt en die maakt dat bepaalde signalen ook als vanzelf op die manier worden afgehandeld. Andere mogelijkheden zijn dan verder weg, minder vanzelfsprekend en komen ook minder vaak uit de kast.

## 5. Signalen beter schatten: reflecties en aanbevelingen

Waar brengt deze reconstructie van het omgaan met signalen ons nu? We benoemen hier zeven principes die we zien als de basisbestanddelen van een organisatie die signalen beter schat. Let wel, een belangrijk deel van die bestanddelen heeft niet zozeer betrekking op signalen zelf – en het al dan niet goed omgaan daarmee – maar met het ontwikkelen van een cultuur en systematiek voor het bewust onzeker zijn over wat er in het veld, als gevolg van het eigen handelen, aan de gang is. Dat heeft meer betrekking op de bodem van waaruit het omgaan met signalen plaatsvindt, dan dat het gaat om het concreet omgaan met een individueel signaal. Signaal beter schatten gaat in belangrijke mate dus niet om concrete signalen, maar om de bedding of bodem waarin die signalen uiteindelijk landen. Niet reactief, maar proactief. Met als mogelijk gevolg dat het belang van concrete signalen afneemt, omdat het omgaan met onzekerheid en veranderingen in de omgeving een veel meer vanzelfsprekend deel van het werk en de cultuur is geworden.

**1. Omgaan met signalen, maar durf óók bewust onzeker te zijn.** Dit rapport ging over de manier waarop het ministerie met signalen is omgegaan. Werden die signalen opgepikt, wat was de interpretatie ervan, wat gebeurde er vervolgens mee? Dat zijn belangrijke vragen en er is, zo hebben we gezien, ook veel te leren. Signaleren gaat nooit vanzelf. Dat wil zeggen, het gaat eigenlijk veel te vaak *wél vanzelf*. Signalen worden ingepast in de geldende vanzelfsprekende, heersende normen, bestaande verwachtingen en worden geïnterpreteerd vanuit het perspectief van continuïteit. In het verlengde van wat er al is. Niet omdat er een diepe wens is om dingen bij het oude te laten, maar ‘gewoon’ omdat dat de meest nabije en vanzelfsprekende kaders voor betekenisgeving zijn. Die worden dan, zo leert de literatuur over omgaan met onzekerheid, min of meer automatisch toegepast. Dat roept op het moment zelf géén vragen op, integendeel. Wie van die regels afwijkt krijgt vragen: hoezo anders? Waarom? Leg uit?! Die vragen komen pas achteraf, in het bijzonder als blijkt dat een signaal *achteraf* bezien de aankondiging was van een groot probleem. Dan is bijna niet meer voor te stellen dat de oorspronkelijke interpretatie werd toegepast. Signaleren gaat daarom om het *beter* omgaan met signalen en het rijker, breder en meer divers inschatten van signalen. Om signalen op waarde te schatten is het belangrijk om breed, divers en gevarieerd te kijken. Veel van onze volgende aanbevelingen hebben hierop betrekking. Echter, het gaat ook om iets anders. Niet alleen reactief beter reageren op signalen, maar ook om het voortdurende, aanhoudende en gekoesterde besef dat ondanks alle inspanningen we *niet weten* wat

er speelt. Dat gaat om het vermogen om *bewust onzeker te zijn*. Onzekerheid als conditie te accepteren en zelfs te omarmen. Met alle kennis die we hebben weten we niet wat er precies speelt. Zo is het nu eenmaal en dat nodigt uit tot bescheiden betrokkenheid. *Betrokken*, dus met de wil om er het beste van te maken, zoveel mogelijk te weten te komen en écht te zoeken naar wat er aan de hand zou kunnen zijn. Maar ook *bescheiden*, omdat het nooit volledig te weten, te kennen en te duiden is. Dat heeft als logisch gevolg dat elk weten, maar ook elk handelen uiteindelijk feilbaar is. Dat betekent het voortdurend scannen van gevolgen, zoeken naar wat er werkelijk gebeurt, naar hoe beleid anders dan bedoeld uitpakt, en dan permanent lerend en ontwikkelend volgende stappen zetten. Dus nog steeds doelbewust en doelgericht opereren, maar vanuit het fundamentele uitgangspunt van onzekerheid. We gaan hierna meer concreet in op hoe dat handelingsperspectief er uit kan zien.

**2. Zoek de verstoring.** Kijk bij het analyseren van informatie niet alleen vanuit de bestaande trend, maar zoek juist naar signalen die daarbuiten liggen. Ga op zoek naar de verstoringen, door informatie op te halen die buiten de bestaande range aan bronnen ligt, maar ga ook bewust op zoek naar wat die informatie voor *anders* zou kunnen betekenen; wat nou als dit fenomeen niet in het verlengde ligt van wat we al weten en zien, maar er haaks op staat? Of misschien er zelfs helemaal los van? Dus zoeken en interpreteren voorbij de orde van nu, op zoek naar de verstoringen daarvan. Niet alleen interpreteren vanuit wat er nu actueel is, hoe het nu lijkt te lopen en wat de gedeelde opvatting is over hoe het gaat; maar interpreteren vanuit de vraag ‘wat nu als het anders is?’.

**3. Verken ‘near misses’.** Signalen komen vaak voort uit zaken die niet goed lopen. Er gaat ergens iets mis en daarover wordt gerapporteerd. Interessant zijn echter ook de vele zaken die *net niet mis gaan*. Daarin zit veel informatie verpakt over hoe systemen en procedures werken, hoe de samenleving zich ontwikkelt en wat werkelijke risico’s zijn. Maar, omdat het uiteindelijk net goed gaat, bijvoorbeeld omdat medewerkers correcties aanbrenge en inspe len op de praktijk, wordt die informatie nauwelijks benut. Sterker nog, zij wordt vaak niet eens vastgelegd en systematisch gerapporteerd. Processen of activiteiten die net goed gaan verdwijnen in de categorie ‘succes’ en worden daarmee deel van de kennisbasis die de werking van het bestaande systeem onderschrijven. Terwijl er juist veel kennis en inzicht in schuil gaat over wat werkt, wat niet goed werkt, waarom dat zo is én over de mechanismen die dat alsnog konden oplossen. Dat is allemaal waardevolle informatie die organisaties voor verbetering kunnen benutten.

**4. Stimuleer onrust en onzekerheid.** Mensen en organisaties zoeken in beginsel naar ‘rust’. Daarmee bedoelen we dat na het signaleren van een

ongemak of een probleem de primaire reactie er een is van het vinden van controle en het herstellen van orde. En zodra die er is, dan ligt er een hoge lat voor het verstoren van die orde. Dan moet aantoonbaar zijn dat er écht iets aan de hand is en keert de bewijslast om. Wie wil aantonen dat het niet op orde is moet daar concrete, significante evidentie voor aandragen. Dat is geen gemakzucht of luiheid, maar eerder een menselijk principe dat maakt dat ongemakkelijke informatie in eerste instantie vermeden wordt, of dat we die zo interpreteren dat het weer in het beeld van rust, orde en relatieve zekerheid past.

**5. Weet wat je meet én wat die meting niet meet.** Organisaties zoals ook het ministerie van SZW beschikken over een enorme hoeveelheid informatie. Deels in grote datasets, kwantitatief, maar ook kwalitatief in de talloze gesprekken, overleggen, teksten en sessies die ambtenaren en bewindspersonen hebben. Er is ontzettend veel informatie bekend en dat trekt aandacht naar de interpretatie van wat er allemaal in die informatie te vinden is. Dat is al lastig genoeg en al meer dan er met de beschikbare tijd en capaciteit te doen is. Maar juist dan is het belangrijk om niet alleen te zoeken in wat er is, maar óók te kijken naar wat er niet staat, waarover de data niet spreekt, wat er in de meting niet vertegenwoordigd is, waar de eigen kennis niet komt. Dat betekent niet alleen kijken naar het bekende-bekende en het bekende-onbekende, maar ook zoeken naar het onbekende-bekende en het onbekende-onbekende.<sup>13</sup> Anderen brengen een ander soort informatie in, hebben andere kennis en perspectieven, en hebben heel andere beelden van wat er aan de hand is. Categorieën reduceren rijke praktijken bovendien tot objectieve en telbare eenheden; ‘aantallen gevallen’, in plaats van de verhalen over wat er in die gevallen speelt, achter de voordeur in de huiskamers die het betreft. De meting laat ‘een daling’ zien, maar wat vertelt dat?

**6. Autoriseer en bescherm tegendenken.** Het is in de praktijk van het dagelijks werk lastig om tegen te denken. Daarin is het ministerie niet uniek. Mensen vinden het lastig om tegen de groepsnorm in te gaan en alternatieve inzichten of theorieën te benoemen die afwijken van wat de mainstream in de organisatie is. Vaak gaat dat overigens vooral om verwachtingen over hoe anderen zullen reageren. De enige manier om dat patroon te doorbreken is door vanuit de leiding actief op zoek te gaan naar afwijkende meningen, alternatieve scenario's, de tegenspraak uit te nodigen en te omarmen. En liefst zo zichtbaar mogelijk, zodat medewerkers voor hun ogen zien dat tegenspraak geen afwijking is maar net zo goed deel van de norm is. Dus, investeer in een open en inclusieve organisatie, waarin iedereen zich kan uitspreken.

---

<sup>13</sup> Zie onder andere Steen, M. van der (2016). *Tijdig bestuur; Strategisch omgaan met voorspelbare verrassingen*. Den Haag: NSOB.



**7. Verzamel en vertel de verhalen in en achter de cijfers.** In dit rapport is veel gesproken over cijfers, die uiteindelijk niet de lading dekten van wat daarachter aan praktijken schuilging. Dat is zeker geen pleidooi tegen cijfers, maar eerder een uitnodiging om naast de cijfers ook op zoek te gaan naar de verhalen. En om die verhalen vervolgens ook in de overlevering intact te houden en niet alsnog te reduceren tot steekwoorden, kernpunten en een samenvatting van de hoofdlijn. Verhalen gaan over betekenisvolle details, over plotwendingen, over helden, schurken en slachtoffers, over kleine elementen die veelzeggend zijn. Wat raakt aan de verhalen van ouders is vaak niet de technische opsomming van wat fout ging en waarom, maar de wanhoop die in hun stem te horen is terwijl ze het vertellen. En om de huiskamer te zien waarin ze het vertellen, met foto's op de achtergrond, waar ze niet meer de administratieve categorie 'ouder' of 'gezin' zijn, maar waar ze dat in de dagelijkse sociale betekenis van die woorden zijn. Let wel, dat is geen oproep om de administratieve en feitelijke zaken maar achterwege te laten en de cijfers overboord te zetten. Het is een oproep om bij alles gevoel te ontwikkelen voor de leefwereld waarin verhalen zich voltrekken, in alle ruwe details en eigenaardige omstandigheden. Dat zijn voor het verhalen geen overbodige subjectieve versierselen, maar essentiële kenmerken die de hoofdzaak beschrijven. Ook dat is, zoals veel van onze aanbevelingen, geen gemakkelijke boodschap. Verhalen doen pijn, hoewel andere verhalen juist een gevoel van geluk kunnen brengen. Een signaal werkt pas als we het voelen. Een splinter op een zilveren schaalje gepresenteerd werkt anders dan een splinter in je voet, die je bij elke stap voelt. Zo is het ook zaak om naast 'beleidsinformatie' met de benodigde abstractie en objectiviteit ook steeds op zoek te blijven gaan naar de voelbare verhalen over wat er in de leefwereld van mensen aan de hand is. En om die verhalen levend, voelbaar en – soms – met alle pijn en ongemak van dien in de organisatieprocessen verder te brengen. Dat vereist zowel tolerantie voor dergelijke verhalen als het vermogen om verhalen te zien, op te halen en verder te vertellen. Dat is dus een taak voor zender en ontvanger.

Dit rapport gaat over het beter schatten van signalen. In die boodschap schuilt – zo is goed om te benadrukken zo aan het einde van de tekst – een tegenstrijdigheid. Het is onze overtuiging dat door signalen beter te schatten en de organisatie in verbeterde paraatheid te brengen het mogelijk is om minder vaak en minder ingrijpend verrast te worden. Het is mogelijk om de omgeving beter te zien en betere schattingen te maken van wat er gaande is. Tegelijkertijd is onze boodschap ook dat onzekerheid fundamenteel is, dat je het nooit helemaal weet, nooit precies goed ziet en dat een belangrijk deel van de oplossing daarom ook het *bewust onzeker* zijn is. *Beter weten vereist bewust onzeker zijn.*

# Bijlage 1 - Waarom we de minister (nog) niet informeren

In hun boek *De informatieparadox* noemen Ed van Thijn en Teresa Cardoao Ribeiro verschillende redenen die ambtenaren noemen om hun minister (nog) niet te informeren:<sup>14</sup>

1. Onderwerp te futiel (de minister niet onnodig willen lastig vallen)
2. Onderwerp niet relevant
3. Onderwerp niet politiek gevoelig
4. Onderwerp te complex
5. Onderwerp niet spoedeisend
6. Onderwerp nog niet rijp (nadere adviezen nodig)
7. Ambtelijke onderhandelingen nog niet afgerond
8. Onderwerp nog niet 'panklaar' (nog teveel dilemma's en twistpunten)
9. Signalen eerst nader onderzoeken
10. Gerezen problemen eerst zelf oplossen
11. Komt tijd komt raad
12. Geen slapende honden wakker maken (geen onnodige paniek)
13. Gedoe-beperking
14. Niet nu: minister is al overbelast
15. Boter aan de galg (minister heeft hiervoor geen belangstelling)
16. Operationele situatie heeft voorrang
17. Primaat van de uitvoering
18. Onwelkome boodschap
19. Slecht nieuws schaadt de eigen organisatie
20. Collegialiteit (geen 'maten naaien')

---

<sup>14</sup> Thijn, E. van & Cardozo, T. (1998). *De Informatieparadox; Een blinde vlek in het openbaar bestuur*. Meppel: Boom Lemma Uitgevers, p. 105.



# *Eerder publiceerde de NSOB*

**2022**

## **De achterkant van afpakken**

Reflecties op de Rotterdamse praktijk van (bestuurlijk) afpakken  
*Jorren Scherpenisse, Henk den Uijl, Mark van Twist*

## **Leven in de Curve**

Een reflectie op het handelen van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in de eerste golf van de coronacrisis  
*Martijn van der Steen, Petra Ophoff, Wiljan Hendriks, Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse, Myrthe van Delden, Mark van Twist, Ilsa de Jong*

## **Feitenreconstructie aanpak coronacrisis door VWS**

Een feitelijke tijdlijn naar de aanpak van de eerste golf van de coronacrisis door VWS  
*Nancy Chin-A-Fat, Wiljan Hendriks, Petra Ophoff, Jorren Scherpenisse, Myrthe van Delden, Martijn van der Steen, Mark van Twist, Ilsa de Jong*

## **Practical Wisdom in Governance**

Ambiguity, Politics and Democratization in Supervising Care Institutions  
*Henk den Uijl*

**2021**

## **Hou zou Wim dat aanpakken?**

Verschil maken voor een veiligere stad door het bestuurlijk optreden van de gemeente Rotterdam  
*Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Bruno Koopmans*

## **Leren van of door rapporten?**

Hoe de gemeente Rotterdam leert van raadsenquêtes en rekenkamerrapporten  
*Mark van Twist, Hans Vermaak, Nancy Chin-A-Fat, Marije Huiting*

## **Wordt vervolgd!?**

Lessen over opzet en werking van het interdepartementale programma-directoraat-generaal Samenleving en COVID-19 (DGSC-19)  
*Martin Schulz, Myrthe van Delden, Rixt de Jong, Mark van Twist*

### **Ondermijningsbewustzijn**

Aandacht voor de keerzijde van kansen bij de ontwikkeling van regionale bedrijvigheid

*Jorgen Schram, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Myrthe van Delden*

### **Kennis in meervoud**

Kennis voor de opgavegerichte aanpak van maatschappelijke problemen

*Martijn van der Steen, Andrea Frankowski*

### **Tussen staat en menselijke maat**

Handhaving in de sociale zekerheid

*Andrea Frankowski, Henk den Uijl, Wiljan Hendriks, Paul Frissen, Marije Huiting*

### **Aftreden of optreden**

Over schuld en symboliek bij wethouders in problemen

*Marije Huiting, Rixt de Jong, Paul Frissen, Martin Schulz*

### **Evalueerkunst**

Een praktische toepassing van het publieke waarde perspectief op het evalueren van beleid

*Scott Douglas, Jorren Scherpenisse, Marije Huiting, Martijn van der Steen*

### **Opgavegericht tegenwerken**

Over het meetbaar en merkbaar maken van werken aan de opgave

*Marije Huiting, Wiljan Hendriks, Mark van Twist*

### **Aandacht voor het alledaagse: 50 jaar milieubeleid in beeld**

Aanleiding voor dit boek is dat milieubeleid 50 jaar geleden voor het eerst institutioneel vorm kreeg in Nederland.

*Martijn van der Steen, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse, Myrthe van Delden, Bruno Koopmans*

### **De wijsheid van traag bestuur**

Provincie en ondermijning

*Myrthe van Delden, Paul Frissen, Jorgen Schram, Mark van Twist*

### **Het terugkerend verlangen naar regie**

Over de vraag hoe belangen van landbouw, natuur en vitaal platteland stevig te behartigen zijn in vele spelen met vele andere legitieme belangen

*Katrien Termeer, Geert Teisman, Martijn van der Steen, Laura Schröer*

### **Onzichtbaar, maar onmisbaar**

Lessen over samenwerking in de executieketen bij de implementatie van de herzieningswet Uitvoering Strafrechtelijke Beslissingen (USB)

*Marije Huiting, Bruno Koopmans, Martin Schulz, Mark van Twist*

### **Omgaan met onvoorspelbaarheid**

Een bestuurskundige reflectie op gemeentelijke post-COVID-19 herstelplannen

*Martin Schulz, Petra Ophoff, Annemarie van der Wilt, Nancy Chin-A-Fat, Mark van Twist*

### **Actuele kwestie, klassieke afweging**

Een verkenning naar de governance van het Nederlands digitaliseringsbeleid

*Jorgen Schram, Henk den Uijl, Mark van Twist*

### **Legitimiteit gezocht**

Dilemma's van democratische afstand en nabijheid in het RES-proces

*Martijn van der Steen, Geerten Boogaard, Pim Jansen, Joost Westerweel, Bruno Koopmans*

### **Omgaan met verlies in transities**

Voorbij een focus op koplopers

*Andrea Frankowski, Martin Schulz, Martijn van der Steen, Laura Schröer*

### **Meer waarde(n) van screenen**

Beoordelen van betrouwbaarheid als vak

*Jorgen Schram, Monique Brok, Martin Schulz, Paul Frissen*

### **Samenhang vraagt sturing**

Ontwerpdilemma's voor sturing in tijden van de energietransitie

*Martijn van der Steen, Maarten Otto, Petra Ophoff, Reinier Simon Thomas, Jitske van Popering-Verkerk, Koen van Ramshorst, Bruno Koopmans*

## **2020**

### **Buiten-gewoon werk**

Perspectief op de Expertise-unit Sociale Stabiliteit

*Ilsa de Jong, Henk den Uijl, Martijn van der Steen*

### **Kwaliteitsafspraken in het MBO**

*Andrea Frankowski, Martijn van der Steen*

### **Rijker verantwoord, met regie**

Verantwoording over politiewerk in een politiek-bestuurlijke context

*Jorren Scherpenisse, Joost Vos, Mark van Twist*

### **Naar een nieuw fundament**

Opgavegericht sturen, leren en verantwoord, bij de aanpak van ondermijning

*Jorren Scherpenisse, Jorgen Schram, Ilsa de Jong, Martijn van der Steen*

### **Wethouder in en tussen politiek en netwerk**

Omgaan met het politieke

*Martin Schulz, Marije Huiting, Paul Frissen*

### **Experimenteren en Opschalen**

Hoe ministeries zoeken naar oplossingen voor maatschappelijke opgaven

*Martin Schulz, Petra Ophoff, Marije Huiting, Hans Vermaak, Jorren Scherpenisse,*

*Martijn van der Steen, Mark van Twist*

### **Post-NPM perspectieven**

Achtergrondnotitie bij discussiepaper Kijk op Kaders

*Marije Huiting, Mark van Twist*

### **Kijk op kaders**

Perspectieven op kaderstelling voorbij NPM

*Marije Huiting, Mark van Twist*

### **Grenzeloos samenwerken**

Van A naar B, via B.

*Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse*

### **Draagvlak in transities**

In het kader van het onderzoek naar sturing in transities van DRIFT en de NSOB, is een viertal essays verschenen over sociale dimensies van transities; draagvlak, gedrag, in- en uitsluiting en sociale innovatie

*Derk Loorbach, Jorren Scherpenisse*

### **Sturing in transities**

Een raamwerk voor strategiebeoordeling

*Gijs Diercks, Derk Loorbach, Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse,*

*Marleen Ladder, Sophie Buchel, Igno Notermans, Nena Bode, Roel van Raak*

***Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op [www.nsob.nl](http://www.nsob.nl)***

**COLOFON**

© 2022

ISBN NUMMER

978-90-832214-3-4

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag



---

# Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

[www.nsob.nl](http://www.nsob.nl)

## Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.