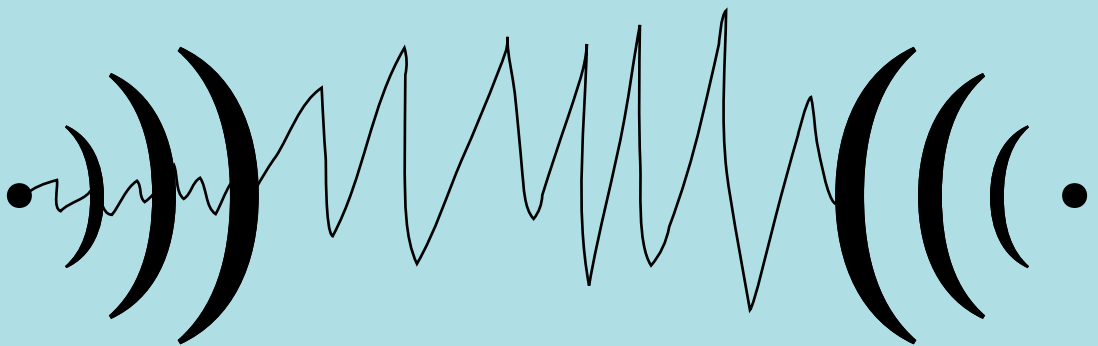


Strijden tussen signaal



en systeem

Over de worsteling van publieke dienstverleners om
structurele opvolging te geven aan signalen

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

Wiljan Hendriks
Laura Schröer
Quirine Ganzeboom

Marije Huiting
Jesse Dusseljee
Martijn van der Steen

dr. Wiljan Hendriks

is als senior onderzoeker en docent verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. In zijn onderzoek richt hij zich op de uitdagingen die ontstaan uit het samenspel van overheidsorganisaties, publieke professionals en burgers.

Laura Schröer MSc

is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. In haar onderzoek richt zij zich onder andere op het signalerend vermogen van overheidsinstanties.

Quirine Ganzeboom MSc

is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Marije Huiting Msc

is als senior onderzoeker en manager innovatie en kwaliteit onderwijs verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Ze doet onder andere onderzoek naar de menselijke maat en de dynamiek en verhouding tussen beleid en uitvoering.

Jesse Dusseljee MSc

is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de NSOB en heeft een achtergrond in geschiedenis, politicologie en filosofie.

prof. dr. Martijn van der Steen

is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Tevens is hij als bijzonder hoogleraar Strategie en Toekomst verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Ook is hij lid van de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RVS) en is hij buitengewoon hoogleraar aan de Universiteit van Stellenbosch in Zuid-Afrika.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting → 5

1. Inleiding → 8

- 1.1 Van signalering naar opvolging: zoektocht naar structurele oplossingen → 9
- 1.2 Onderzoeksvraag en aanpak → 11
- 1.3 Leeswijzer → 12

2. Signalen van structurele problemen in de publieke dienstverlening → 13

- 2.1 Signalen in de uitvoering → 14
- 2.2 Van gebeurtenis naar signaal: de eerste vertaalslag → 15
- 2.3 Opvolging: de weg van het signaal → 16
- 2.4 Opvolging van signalen: tussen uitvoering, beleid en politiek → 19

3. Signaleren op en tussen lagen → 22

- 3.1 Kansen én barrières op elke laag → 22
- 3.2 Interactie → 23
- 3.3 Organisaties → 25
- 3.4 Netwerk → 28
- 3.5 Systemen → 30
- 3.6 Mens- en wereldbeeld → 33
- 3.7 Samenvattend: barrières en kansen voor structurele opvolging van signalen → 35

4. Strijden met signalen → 39

- 4.1 Van individuele opvolging naar structurele verandering:
rijk en aaneengesloten signaleren → 39
- 4.2 Strijden in en tussen lagen → 40
- 4.3 Strijden binnen het systeem → 45
- 4.4 Strijden tegen het systeem → 47

Bijlage: Onderzoeksverantwoording → 50

Een kwalitatief onderzoek → 50

Casusselectie → 50

Dataverzameling → 52

Rapportage → 55

Eindnoten → 56

Managementsamenvatting

Signalen uit de uitvoering zijn cruciaal voor het functioneren van beleid. Een signaal begint vaak klein: een professional constateert dat in concrete situaties burgers niet goed geholpen kunnen worden of zelfs in de problemen komen door dienstverlening van de overheid. Steeds meer overheidsorganisaties hebben processen ingericht om signalen goed op te kunnen vangen. Tegelijkertijd worden signalen lang niet altijd adequaat of tijdig herkend, laat staan opgevolgd. Zelfs als signalen goed in beeld zijn en geconstateerd is dat er sprake is van problemen die opgelost moeten worden, is het een taai proces om te komen van signalen naar structurele oplossingen.

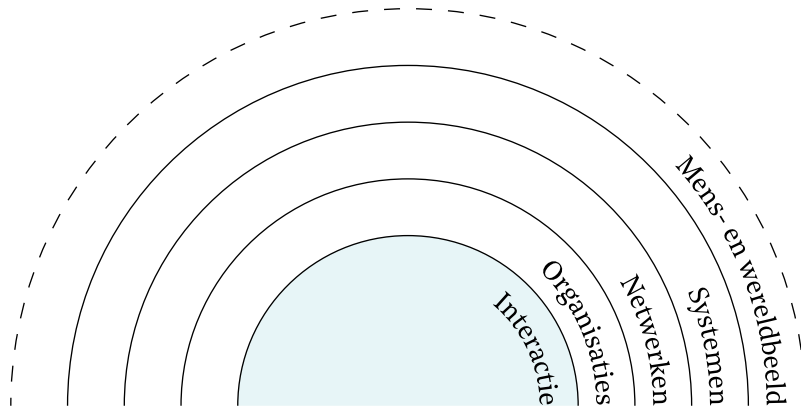
In dit onderzoek staat dan ook de vraag centraal:

Hoe komen publieke dienstverleners van het oplossen van individuele gevallen (signalen) naar het implementeren van structurele oplossingen, en welke barrières en kansen zijn hierbij te identificeren?

Om deze vraag te beantwoorden, is gesproken met 24 publieke professionals, die zich inzetten om signalen structureel op te volgen. De gesproken professionals zijn afkomstig uit verschillende organisaties: Belastingdienst, CAK, Dienst Toeslagen, DUO, PMM, SZW, UWV en een drietal gemeenten. Dit onderzoek legt bloot welke patronen zich voordoen in de opvolging van signalen, waarbij de focus ligt op signalen die wijzen op bredere structurele problemen of ontwikkelingen. Lukt het om een relevant signaal daadwerkelijk te adresseren en structurele veranderingen te bewerkstelligen?

Een realistische kijk op de opvolgingspraktijk vraagt om een brede, institutionele systeemblik. Om de kansen en barrières in het proces van opvolging van signalen in beleid en uitvoering te identificeren, gebruiken we het volgende model:

Figuur 2.1 – Een systeemperspectief op de opvolging van signalen in beleid en uitvoering



1. Interactie – de dagelijkse praktijk van professionals
2. Organisaties – de structuren waarin professionals opereren
3. Netwerken – de samenwerking tussen organisaties
4. Systemen – beleid, wet- en regelgeving, toezicht en financiering
5. Mens- en wereldbeeld – de onderliggende overtuigingen en waarden

Op elk van deze lagen worden publieke dienstverleners geconfronteerd met barrières die maken dat signalen blijven steken en structurele oplossingen uitblijven. Tegelijkertijd laat dit onderzoek zien dat er op elke laag ook aanknopingspunten zijn voor structurele opvolging. Ten eerste hebben professionals ruimte, tijd en vakmanschap nodig om signalen te herkennen. Op deze laag kunnen kansen gecreëerd worden door bijvoorbeeld vaardigheden te trainen of ruimte te creëren voor reflectie en twijfel. Ten tweede moeten organisaties die ruimte daadwerkelijk mogelijk maken, bijvoorbeeld door sturingsprikkel te herijken en veiligheid te creëren om af te wijken van routines wanneer een casus dat vraagt. Ten derde, vragen netwerken om gezamenlijke betekenisgeving en helder eigenaarschap, en daaraan kan worden bijgedragen door bijvoorbeeld relevante partijen vroegtijdig in het proces te betrekken en eigenaarschap expliciet te beleggen. Daarnaast laat de vierde laag zien dat systemen politieke timing en vertaling van signalen vereisen. Op deze laag kunnen kansen gecreëerd worden door bijvoorbeeld door politieke en bestuurlijke cycli te benutten en knelpunten te onderbouwen met cijfers, casuïstiek én alternatieven. Tot slot blijken op het diepste niveau dominante mens- en wereldbeelden richtinggevend voor wat überhaupt als probleem wordt gezien, daarom is het van belang botsende aannames te expliciteren en structureel contact te bouwen tussen uitvoering, beleid en politiek.

Het onderzoek laat daarmee zien dat op elk van deze niveaus handelen mogelijk is. Tegelijkertijd is dat nooit zonder spanning of risico. Juist de verwevenheid tussen lagen maakt duidelijk dat de hardnekkigheid van structurele knelpunten niet primair het gevolg is van onwil of onvermogen van individuele actoren, maar van een systeem dat sterk is ingericht op stabiliteit, voorspelbaarheid en beheersing, en minder op leren en bijsturen. Veel van wat als 'barrière' wordt ervaren, is daarmee geen afwijking van het systeem, maar een uitdrukking van hoe het systeem functioneert.

De stap van individuele naar structurele oplossingen bestaat niet uit één interventie, maar uit het continu verbinden van signalen tussen lagen. Barrières en kansen liggen in de spanningen die het systeem kenmerken. Structurele opvolging van signalen is daarmee vaak niet het resultaat van de 'gewone' gang van zaken, maar van vasthoudende professionals of organisaties die bewust proberen de uitvoering anders te sturen. Het *strijden* voor de opvolging van signalen is onmisbaar. Juist omdat structurele oplossingen zelden één laag treffen, is het noodzakelijk dat professionals blijven investeren in het verbinden van perspectieven, om vol te houden zonder zekerheid op resultaat. Dat strijden voor de opvolging van signalen speelt zich af in de spanning tussen lagen en logica's, en dat moet telkens opnieuw gedaan worden. Dat is het type werk waar de publieke dienstverlening op drijft: *strijden* – niet spectaculair, niet heroïsch, maar hardnekkig en noodzakelijk. Iedere keer opnieuw.

1. Inleiding

Ouders die werken en hun kinderen tijdens werkuren naar de opvang brengen, komen in Nederland in aanmerking voor kinderopvangtoeslag (KOT). Het lijkt een simpele regel, maar zoals voor vrijwel alle regelingen geldt, zijn er altijd specifieke situaties die vragen oproepen over de toepassing ervan. De ‘blauwdruk’ van regelgeving past nu eenmaal nooit zo goed op de ‘veelkleurige’ gevallen die in de samenleving voorkomen. Dat geldt ook voor kinderopvang en kinderopvangtoeslag. De regel blijkt namelijk niet goed toepasbaar op gezinnen waarbij één van de ouders langdurig ziek is – sinds 2011 is in de Tweede Kamer dan ook meermaals aandacht gevraagd voor deze gezinnen. In eerste instantie verwezen de bewindspersonen bij de beantwoording van Kamervragen naar de gemeenten, omdat deze gezinnen daar terecht kunnen voor ondersteuning bij kinderopvang (via een sociaal medische indicatie).¹ Maar na verloop van tijd bleek die route onvoldoende te kunnen voorkomen dat gezinnen door het financiële ijs zakten, waardoor een structurele aanpassing in de wet nodig was. Uiteindelijk is in 2019 besloten om toch op landelijk niveau een aanpassing te maken in de wetgeving zodat ook gezinnen waarbij een ouder een Wlz-indicatie heeft, recht hebben op kinderopvangtoeslag.² Dit wetsvoorstel is in 2021 in werking getreden.³

“Eind goed, al goed” zou je kunnen zeggen. Het laat immers zien hoe signalen uit de uitvoering uiteindelijk leiden tot aanpassing van wetgeving. Toch was met de inwerkingtreding van de wet de kous nog niet af. Juist nadat ouders met een Wlz-indicatie ook recht kregen op kinderopvangtoeslag, bleek in de uitvoering dat de realiteit anders was dan voorzien bij de wetswijziging. Zo was uitgegaan van mogelijk 4.000 gezinnen die een aanvraag voor kinderopvangtoeslag zouden doen, maar dat bleken er tot mei 2023 (na inwerkingtreding op 1 januari 2021) in totaal 170, waarvan er 62 zijn afgewezen.^a Er wordt dus aanzienlijk minder gebruik gemaakt van de regeling dan gedacht, en het vergroten van de bekendheid van de regeling is een van de ambities die vervolgens wordt gesteld.⁴

Bovenstaand voorbeeld maakt zichtbaar hoe cruciaal signalen uit de uitvoering zijn voor het functioneren van beleid. In de praktijk blijkt steeds weer dat beleid nooit volledig ‘af’ is: nieuwe situaties, veranderende omstandigheden

a Deze afwijzingen zijn op voorhand gedaan, om voor deze groep te voorkomen dat er achteraf een hoog bedrag aan toeslagen moet worden teruggevorderd als dan pas blijkt dat niet aan de voorwaarden voor de KOT is gedaan.

of onverwachte neveneffecten brengen aan het licht dat bepaalde groepen burgers niet of onvoldoende worden bereikt of dat wet- en regelgeving anders uitpakt dan beoogd. Het vergt nauwe samenwerking tussen beleidsmakers en publieke dienstverleners^b verantwoordelijk voor de uitvoering om zulke signalen niet alleen te herkennen, maar ook te duiden en te vertalen naar passende aanpassingen.

Maar het voorbeeld illustreert óók dat dit geen eenvoudig proces is. Signalen worden lang niet altijd tijdig opgevangen, laat staan eenvoudig en eenduidig geïnterpreteerd. En zelfs wanneer het probleem scherp is geformuleerd, volgt nog het bestuurlijke en politieke proces over wat een juiste oplossing is – en vervolgens de taaie procedurele weg om regelgeving daadwerkelijk te wijzigen. Elk van deze stappen vraagt niet alleen formele afstemming, maar ook betrokkenheid, responsiviteit en doorzettingsvermogen van publieke professionals, voorbij hun eigen organisatiegrenzen. Dit essay verkent dit spanningsveld: hoe signalen uit de uitvoering niet slechts kunnen worden opgevolgd in de vorm van incidentele aanpassingen, maar kunnen uitgroeien tot structurele verbeteringen in beleid en uitvoering.

1.1 Van signalering naar opvolging: zoektocht naar structurele oplossingen

In het werk van publieke dienstverleners – van gemeentelijke sociale diensten tot de Belastingdienst – wordt dagelijks zichtbaar hoe wetten en regels in de praktijk uitpakken. Juist medewerkers in de uitvoering zijn vaak de eersten die merken waar beleid anders uitpakt dan beoogd. Er wordt dan gesproken van ‘professionele buikpijn’: het hardnekkige gevoel dat er iets misgaat, zonder dat meteen duidelijk is waar de oorzaak ligt of hoe het te herstellen valt.⁵ Soms blijkt wetgeving te knellen of tot ongelijke uitkomsten te leiden. Soms schuilt het probleem in digitale systemen die geen ruimte laten voor nuance, of in werkprocessen die eerder een bureaucratische dan een menselijke logica volgen.

De afgelopen jaren is de aandacht voor het belang van signalering in de uitvoering sterk toegenomen. Veel organisaties hebben initiatieven ontwikkeld om zulke signalen te verzamelen en inzichtelijk te maken, bijvoorbeeld via meldpunten of trainingen om medewerkers meer bewust te maken van het belang van signalering. Het past binnen een bredere beweging waarin

^b Waar in het recente verleden gesproken werd over ‘uitvoeringsorganisaties’, wordt op dit moment steeds vaker gesproken over ‘publieke dienstverleners’. Daar waar dat de organisaties als actoren (subject) betreft, volgen wij dat in dit essay. Daar waar het gaat over het vertalen van wet- en regelgeving naar de praktijk (actie), spreken wij over ‘uitvoeren’ en ‘uitvoering’.

meer oog is voor burgers die in de knel komen en waar generieke oplossingen niet altijd passen.⁶ Vrijwel alle publieke dienstverleners kennen inmiddels vormen van maatwerkplaatsen waar specifieke casuïstiek wordt besproken. Deze plekken dienen niet alleen om concrete problemen op te lossen, maar ook om structurele knelpunten in wet- en regelgeving of in de samenwerking tussen organisaties zichtbaar te maken. Daarmee zijn belangrijke stappen gezet in het herkennen en duiden van signalen uit de uitvoering.⁷

Toch blijkt juist het opvolgen van signalen – de stap van herkenning naar structurele opvolging – het meest kwetsbaar. Juist achter situaties waarvan medewerkers in de uitvoering denken ‘dit kan toch niet de bedoeling zijn’, kan een complex geheel aan wet- en regelgeving schuilgaan dat niet gemakkelijk gewijzigd kan worden. Bovendien is voor het oplossen van knelpunten die signalen blootleggen, lang niet altijd één overheidsorganisatie verantwoordelijk. De oplossingen – zoals het aanpassen van regelgeving, het herontwerpen van processen, het veranderen van systemen – ligt veelal niet, of slechts gedeeltelijk bij de uitvoering. Veel eerder zijn beleidsdirecties, andere departementen of de politiek (ook) aan zet. Ook verschillen de manieren waarop signalen worden geïnterpreteerd. Waar de uitvoering een patroon herkent in signalen die worden afgegeven, ziet de beleidsmaker soms slechts losse incidenten of een uitzondering waarvoor zodoende geen structurele oplossingen nodig zijn. Er zijn kortom allerlei dynamieken die een rol spelen in het proces van signaal tot structurele opvolging, die belemmeren dat structurele opvolging daadwerkelijk plaatsvindt. De *Staat van de Uitvoering* constateerde in september 2025 dat veel knelpunten blijven hangen in analyses en verkenningen, terwijl noodzakelijke aanpassingen in beleid of stelsel uitblijven.⁸ Tal van signalen verdwijnen in notities, brieven of dashboards zonder dat zij leiden tot blijvende verandering. Zo groeit er een kloof tussen de intentie om te leren van wat de uitvoering waarneemt, en het vermogen om op basis daarvan daadwerkelijk te handelen.

Sinds de toeslagenaffaire is de urgentie om die kloof te overbruggen sterk toegenomen.⁹ De klassieke reflex van incidentele reparatie – een coulance-regeling, een herstelactie of een beleidswijziging voor één specifieke groep – is niet altijd voldoende. De wezenlijke vraag is hoe we kunnen voorkomen dat dezelfde problemen zich blijven herhalen. Hoe maken we de stap van het verhelpen van afzonderlijke gevallen naar het aanpakken van onderliggende oorzaken – in beleid, uitvoering en stelsel? Juist hier raakt de zoektocht naar structurele oplossingen aan de kern van strategisch leren: het vermogen om vanuit concrete signalen patronen te herkennen, oorzaken te doorgronden en verbeteringen duurzaam te verankeren. De vraag hoe we komen tot structurele opvolging raakt daarmee aan bredere thema’s: aan de lerende capaciteit van organisaties, aan de institutionele verhoudingen tussen beleid

en uitvoering, en aan de vraag of publieke organisaties in staat zijn om structureel te leren van waar het wringt. Signalering en opvolging vragen daarom om een meervoudige blik: vanuit organisaties die moeten leren en samenwerken, vanuit systemen waarin politiek, beleid en uitvoering elkaar voortdurend beïnvloeden en vanuit professionals die met hun vakkennis en ervaringen patronen zichtbaar maken die anders verborgen zouden blijven.

1.2 Onderzoeksvraag en aanpak

Tegen deze achtergrond onderzoeken we wat ervoor nodig is om de stap te kunnen maken van het oplossen van individuele gevallen naar het realiseren van structurele oplossingen op basis van gesignaleerde knelpunten in de uitvoering. In dit onderzoek benaderen we de thematiek vanuit het perspectief van publieke dienstverleners, terwijl we tegelijkertijd oog houden voor de rol van andere actoren die betrokken zijn bij de opvolging van signalen. De centrale onderzoeksvraag luidt dan ook:

Hoe komen publieke dienstverleners van het oplossen van individuele gevallen (signalen) naar het implementeren van structurele oplossingen, en welke barrières en kansen zijn hierbij te identificeren?

Om deze vraag te beantwoorden hanteren wij een institutionele blik, die signalering en opvolging benadert als een meerlagige praktijk. Deze blik omvat zowel de professionals die signalen herkennen en agenderen, als de organisatieprocessen en sturingslogica's die hun handelingsruimte vormen, de netwerken waarin organisaties opereren en de bredere kaders van beleid en regelgeving. Door deze verschillende lenzen toe te passen wordt zichtbaar hoe 'lagen' elkaar kunnen versterken of juist wrijving veroorzaken en hoe professionals zich daarin positioneren om signalen van betekenisvolle opvolging te voorzien. Daarmee komt het professioneel vermogen – het strijden – om signalen verder te brengen in beeld als een cruciale factor in het proces van signalering.

We brengen deze gelaagdheid en rijkheid empirisch in kaart door verschillende onderzoeksmethoden te combineren: documentanalyse van beleidsstukken en interne notities; gesprekken met vierentwintig betrokken professionals en beleidsmakers; en een werksessie waarin we gezamenlijk met professionals verdiepend reflecteerden op de door ons in de interviews opgehaalde inzichten en praktijkvoorbeelden.^c Centraal in het onderzoek staan namelijk

c Zie voor een uitgebreide omschrijving van onze onderzoeksmethoden de onderzoeksverantwoording in de bijlage.

de ervaringen van publieke professionals, die daadwerkelijk bezig zijn om structurele oplossingen voor hardnekkige problemen te realiseren. De gesproken professionals waren afkomstig uit verschillende domeinen/organisaties: Belastingdienst, CAK, Dienst Toeslagen, DUO, PMM, SZW, UWV, en een drietal gemeenten.

Door hun ervaringen te analyseren en in een werksessie met direct betrokkenen verder te verdiepen, brachten we in kaart welke patronen zich voordoen in de opvolging van signalen, welke spanningen daarin zichtbaar worden, en welke condities bijdragen aan succesvolle structurele respons. Daarmee beoogt het onderzoek niet alleen inzicht te bieden in kansen voor en barrières bij het implementeren van structurele oplossingen, maar ook handelingsperspectieven hiervoor te ontwikkelen.

1.3 Leeswijzer

De opbouw van dit essay volgt de lijn van probleemverkenning naar onderzoeksbevindingen en aanbevelingen. In **hoofdstuk 2** verdiepen we ons in de aard van het vraagstuk. We staan nader stil bij wat signalen in de uitvoering zijn, hoe die gesignaleerd worden, en wat opvolging betekent. In dit hoofdstuk werken we ook uit welke rol signalen hebben in het bestel van politiek, beleid en uitvoering, en bespreken we de gelaagdheid en dynamieken in dit systeem. In **hoofdstuk 3** verdiepen we ons verder in de (structurele) opvolging van signalen in de uitvoering. Aan de hand van onze bevindingen beschrijven we welke barrières en kansen er zijn op elke laag. We analyseren de condities waaronder structurele opvolging mogelijk wordt, leggen bloot waar het schuurt en sluiten af met compact overzicht van handelingsmogelijkheden. Tot slot geven we in **hoofdstuk 4** antwoord op onze onderzoeksvraag en reflecteren we op de vraag wat de praktijk van het structureel opvolgen van signalen nodig heeft. We verkennen daarbij de spanning tussen professioneel vermogen en de randen van het systeem waarbinnen publieke professionals werken, waarbij we woorden geven aan het taaie werk dat zij doen: strijden tussen signaal en systeem.

2. Signalen van structurele problemen in de publieke dienstverlening

Na de Kinderopvangtoeslagaffaire is de roep om een responsieve en lerende overheid sterker dan ooit. Van publieke dienstverleners wordt verwacht dat zij vroegtijdig signaleren wanneer beleid onbedoelde effecten heeft, burgers de dupe zijn van knellende wet- en regelgeving of wanneer maatschappelijke ontwikkelingen het functioneren van beleid in de praktijk beïnvloeden. In de kabinetsreactie op het rapport Ongekend Onrecht (het verslag van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag) werd benadrukt dat signalen overheidsbreed moeten worden herkend, erkend en gedeeld. Beleidsmakers, bestuurders en bewindspersonen dienen nadrukkelijker in contact te staan met hun publieke dienstverleners én met de mensen voor wie zij werken.¹⁰

Veel organisaties hebben daarom de afgelopen jaren geïnvesteerd in hun signalerend vermogen en in de mogelijkheid om meer maatwerk te bieden, als manieren om meer oog te hebben voor de impact van regels in de dagelijkse realiteit van burgers. De Belastingdienst heeft bijvoorbeeld interne processen aangepast en werkt met 'signaaleigenaren' om signalen snel op te pakken.¹¹ Andere publieke dienstverleners, zoals het UWV, de SVB en de IND, hebben maatwerkplaatsen ingericht waar complexe casussen worden besproken.¹² Regelmatig komen daar signalen naar voren die wijzen op knelpunten die een structurele aanpak vergen. Bij het UWV wordt daarom onderscheid gemaakt tussen een 'fix' en een 'solve', een oplossing voor een individuele casus óf een structurele oplossing voor een grote groep cliënten. Als de signalen wijzen op bredere knelpunten in wet- en regelgeving, bundelen publieke dienstverleners deze in een knelpuntenbrief gericht aan één of meerdere ministeries. De brieven worden ook naar de Tweede Kamer verstuurd en daarmee openbaar gemaakt.¹³

Ook op andere plaatsen op rijksniveau wordt gewerkt aan het versterken van het lerend vermogen. Het programma Professionals voor Maatwerk Multi-problematiek (PMM), voortgekomen uit het eerdere Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens, is daarvan een voorbeeld. In dit samenwerkingsverband van zes ministeries, twintig landelijke publieke dienstverleners en meer dan 65 gemeenten, worden professionals ondersteund die te maken hebben met vastgelopen 'multiproblematiek' casussen.¹⁴

Het samenwerkingsverband is zodoende ook een vindplaats van signalen die vragen om structurele opvolging. Daarmee draagt PMM bij aan systeemleren: het vermogen om vanuit concrete casussen inzicht te ontwikkelen in de grenzen en spanningen van het stelsel zelf.¹⁵ Dit geldt overigens ook voor de werkwijze van veel andere maatwerkplaatsen: vaak wordt specifieke casuïstiek ook gebruikt om in bredere zin te leren en te zoeken naar oplossingen.

2.1 Signalen in de uitvoering

In de praktijk van de publieke dienstverlening kunnen signalen vele gedaanten aannemen: een bericht van een boze burger op sociale media, een journalist die een patroon ziet van mensen die tussen wal en schip vallen, een klacht of melding, of een professional in de uitvoering die opmerkt dat een regeling onwerkbaar is. Uit onderzoek naar de Kinderopvangtoeslagaffaire en de aardbevingsproblematiek in Groningen blijkt dat er achteraf vaak al vroegtijdige signalen aanwezig waren: vroege aanwijzingen van problemen die zich aan het ontvouwen waren, maar nog niet volledig zichtbaar waren.¹⁶ Deze signalen kwamen naar voren in ambtelijke adviezen, interne nota's en memo's, mediaberichtgeving of via waarschuwingen van experts en burgers.

Het is belangrijk om te onderscheiden wat een signaal is en wat een gewone gebeurtenis, feit of observatie is, om 'signaalinflatie' te voorkomen. Als elk feit als signaal wordt geïnterpreteerd raakt het overzicht verloren en wordt het moeilijk om de echt betekenisvolle aanwijzingen tijdig te herkennen, en ook daadwerkelijk opvolging te geven. Daarmee verschuift de focus van hetgeen wat een signaal kan 'zijn' (een nieuwsartikel, een klacht, professionele buikpijn) naar wat een signaal 'betekent'. De definitie van signalen is dat ze verwijzen naar iets anders en betekenis krijgen in een bredere context.¹⁷ En die betekenis maakt signalen van wezenlijk belang: een individueel complex geval dat een professional signaleert, kan op zichzelf staand problematisch zijn. Maar wanneer meerdere casussen worden bestudeerd en besproken, kan blijken dat ze wijzen op een breder probleem of ontwikkeling, zoals knellende wet- en regelgeving of beleid dat ongunstig uitpakt in de praktijk. Iets benoemen als signaal, is daarmee een eerste diagnose stellen: het laat zien dat een oplossing voor het individuele geval alleen onvoldoende is, en dat een bredere, systemische aanpak nodig is. Ze onthullen structurele patronen van burgers die onbedoeld vastlopen in beleid, zoals gezinnen die door inkomensgrenzen toeslagen verliezen, mensen met een beperking die verdwalen in een woud van loketten of jongeren die tussen onderwijs en jeugdzorg geen passend aanbod vinden.

In dit onderzoek ligt de focus op signalen die wijzen op bredere structurele problemen of ontwikkelingen. Hoewel er de afgelopen jaren meer aandacht is gekomen voor signalen, blijkt het in de praktijk complex om te bepalen wat opvolging van een signaal precies vraagt. Is het een kwestie van een *fix* – een reparatie van een individueel probleem – of een *solve*, waarbij een structurele verandering noodzakelijk is? Dat onderscheid lijkt op het eerste gezicht duidelijk, maar is in werkelijkheid vaak diffuus. Bovendien is dan ook nog eens lastig te bepalen wat de structurele oplossing moet zijn, want het is niet altijd duidelijk welke wetten en regels op welke manier een rol spelen in de kwestie, en wie daarvoor aan zet is. Over deze zaken kunnen dan ook nog eens verschillende beelden bestaan tussen verschillende partijen. Waar de één vooral een uitvoeringsprobleem ziet, herkent een ander misschien een beleidsmatige of politieke kwestie. De manier waarop signalen worden geïnterpreteerd, bepaalt immers wie in beweging moet komen en welke actie passend is. De eerste vertaalslag – van een individuele casus naar signaal – beschrijven we in de volgende paragraaf.

2.2 Van gebeurtenis naar signaal: de eerste vertaalslag

Onze definitie van een signaal maakt duidelijk waarom signaleren in de uitvoering zo ingewikkeld is. Het gaat daarbij niet alleen om het zien of opmerken van signalen, maar ook om het duiden van hun betekenis. Pas wanneer duidelijk is wat een signaal precies inhoudt, kan worden nagegaan welke handelingsopties er zijn en hoe daaraan opvolging kan worden gegeven. Vaak zijn bij dit proces meerdere personen en instanties betrokken. Het helpt daarbij om signaleren te bezien als een (cyclisch) proces van **zenden, opvangen, interpreteren** en **opvolgen**.¹⁸

Het zenden van signalen kan worden gezien als een eerste stap in het signaleringsproces. Deze eerste stap kan allerlei gedaanten aannemen, zoals het uiten van zorgen, observaties of vermoedens – door burgers, door uitvoerders, of via tussenpersonen zoals wijkteams, maatschappelijke organisaties of klachtenfunctionarissen. Dat zenden gebeurt soms impliciet en gefragmenteerd. Dan gaat het om flarden, vermoedens, voorbeelden. Ze kondigen iets aan, verwijzen naar iets wat nog niet volledig zichtbaar is. Maar het zenden kan ook explicieter en strategischer vorm krijgen: denk aan burgers die zich groeperen om ongenoegen te uiten, een nieuwsartikel dat wordt opgepikt en plaats krijgt in Kamervragen van politici of een rapport van de Nationale ombudsman.

De tweede stap – het **opvangen** van signalen – vereist alertheid van ontvangende partijen en het vermogen om losse casussen of terugkerende

meldingen of klachten niet als incidenten af te doen, maar als mogelijke aanknopingspunten voor bredere reflectie. We zien dat dit onderdeel van signaleren steeds meer vorm krijgt bij publieke organisaties. Medewerkers worden steeds vaker aangemoedigd om stil te staan bij de onbedoelde gevolgen van beleid of regelgeving, en binnen publieke dienstverleners ontstaan in toenemende mate processen en structuren waarin die observaties kunnen worden vastgelegd. Daarmee is het ‘signalerend vermogen’ van veel organisaties aanzienlijk gegroeid.

Signaleren vergt ook het **interpreteren** van signalen – de derde stap. En dat gebeurt door ambtenaren, politici, uitvoerders, burgers en journalisten, elk vanuit hun eigen perspectief. Dit maakt het signaleringsproces tot een sociaal en politiek proces, waarin percepties, belangen, routines en organisatieculturen een grote rol spelen. Hetzelfde signaal kan door de één worden opgevat als een urgente aanwijzing tot handelen, en door de ander als ruis, uitzondering of incident. Deze ambiguïteit maakt dat signalen gemakkelijk kunnen worden genegeerd, weggefilterd of verkeerd begrepen.

Tot en met deze fase – van zenden tot interpreteren – voltrekt zich wat we kunnen aanduiden als een ‘eerste vertaalslag’. Dit is zowel een individueel proces, als een collectief proces van betekenisgeving, ook wel bekend in de literatuur als *sensemaking*.¹⁹ Die vertaalslag is allerm minst vanzelfsprekend. Dit wordt sterk beïnvloed door de normen, routines en verwachtingen die bepalen wat als ‘normaal’ geldt.²⁰ Wat opvalt aan een situatie, is immers afhankelijk van wat men gewend is om te zien. Wanneer afwijkingen structureel aanwezig zijn in de werkomgeving, verliezen ze hun afwijkend karakter: het abnormale wordt genormaliseerd. Het vermogen om te signaleren vraagt dus niet alleen ervaring, maar ook frisheid – een open, kritische blik die durft te twijfelen aan de dagelijkse gang van zaken. Bovendien bestaan er in organisaties lang niet altijd gedeelde kaders voor wat als ‘signaalwaardig’ wordt beschouwd. Zonder zulke gedeelde referentiepunten is het moeilijk om individuele observaties in te brengen in collectieve processen. Wat voor de één ‘slechts’ een incident is, is voor de ander een vermoeden van een patroon.

2.3 Opvolging: de weg van het signaal

Opvolgen, de volgende stap in het signaleringsproces gaat over de vraag of het lukt om een relevant bevonden signaal daadwerkelijk te adresseren.²¹ In het geval van het komen tot structurele oplossingen wijst dat op het bewerkstelligen van een verandering, waardoor het onderliggende probleem

in zo een mate wordt geadresseerd dat er geen nieuwe individuele gevallen meer bij komen. Het probleem is dan bij de onderliggende oorzaak aangepakt.

Ook opvolgen is geen neutraal of lineair proces, waarin de duiding van een signaal vanzelf leidt tot één logische vervolgstap. De weg van het signaal is eerder grillig en gelaagd. Politieke afwegingen spelen mee, betekenissen verschuiven, en de richting verandert soms onderweg.²² Vanwege de complexe en ambigue aard van signalen moet een signaal eerst worden doorgrond, voordat kan worden bepaald welke route moet worden bewandeld om tot structurele opvolging te komen. Die route kan zich afspelen binnen de eigen organisatie, binnen een netwerk van samenwerkende partijen, in de politieke arena – of in een combinatie daarvan. Soms blijkt gaandeweg dat een andere afslag passender is dan de aanvankelijke koers.

Om signalen op te volgen, kunnen acties op vier niveaus nodig blijken: niets doen, intern actie ondernemen, samenwerking zoeken met andere organisaties, of een aanpassing in wet- en regelgeving bewerkstellingen. Allereerst vraagt niet ieder signaal om opvolging. Soms blijkt een signaal ‘vals alarm’ te zijn, bij nader inzien is er niets aan de hand, of het gaat om een uitzonderlijke casus die zich in de praktijk nauwelijks herhaalt. In dat geval kan uiteraard een (maatwerk)oplossing voor de betrokkene worden gevonden, maar is het niet nodig om het beleid of de uitvoering structureel aan te passen. Zo blijkt uit het jaarverslag van PMM dat bij de meeste afgeronde casussen (waarmee professionals zich melden bij het landelijk loket) de oplossing uiteindelijk voorhanden was binnen bestaande regels. De casus legt dan niet zozeer een structureel knelpunt bloot, maar laat zien dat professionals tegen de grenzen van hun kennis en kunde aanlopen.²³

In andere gevallen kan een signaal wijzen op een intern knelpunt binnen de eigen organisatie. Zo onderzocht de IND de ervaren complexiteit in de uitvoering, naar aanleiding van signalen over het toenemen daarvan. Uitkomst was onder andere dat oorzaken óók in de uitvoering zelf gezocht moeten worden, waardoor medewerkers het signaal afgeven dat ze veel complexiteit ervaren. Denk aan gedetailleerde instructies waarbij medewerkers van mening zijn dat wetgeving te nauw wordt geïnterpreteerd.²⁴ Andere interne knelpunten kunnen zijn: onduidelijke interne processen waardoor informatie tussen afdelingen niet goed wordt uitgewisseld of gebrek aan sturing waardoor professionals het signaal afgeven zich onvoldoende ondersteund te voelen bij het nemen van moeilijke besluiten. Opvolging kan hier bestaan uit interne verbeteringen, zoals het actualiseren van het handboek, het trainen van medewerkers of het verbeteren van werkprocessen.

Een derde mogelijkheid is dat het op te volgen signaal kwesties blootlegt die zich uitstrekken over de grenzen van één organisatie, zonder dat er direct een politieke component is. Dit wordt in het PMM-jaarverslag ook als een veelvoorkomend knelpunt genoemd.²⁵ Wanneer organisaties gezamenlijk om tafel gaan, blijkt bijvoorbeeld dat wet- en regelgeving verschillend wordt geïnterpreteerd, waardoor burgers tussen wal en schip raken. Ook kan het gaan om uitzonderingssituaties die niet overal goed in beeld zijn, of om kansen voor betere dienstverlening door gegevens uit te wisselen. Structurele opvolging vraagt hier om samenwerking in het netwerk: een gezamenlijke opgave waarin afstemming en coördinatie cruciaal zijn.

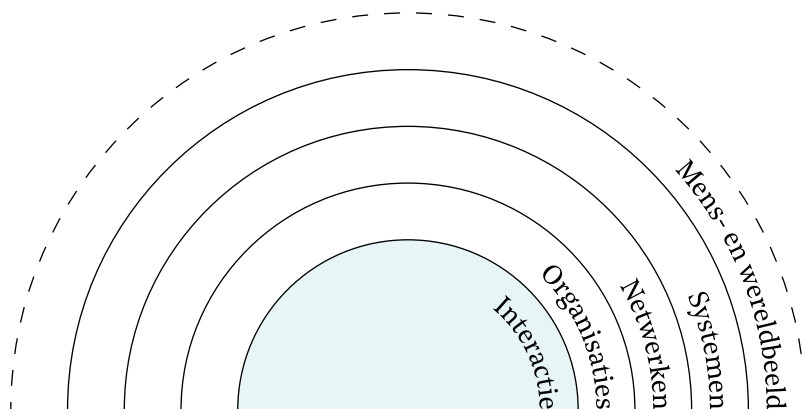
Tot slot kan een signaal wijzen op een kwestie waarvoor politieke besluitvorming noodzakelijk is. Soms is aanpassing van wet- en regelgeving nodig omdat bepaalde groepen daarvan (onbedoeld) worden uitgesloten, omdat er ongunstige neveneffecten optreden die organisaties zelf of onderling niet kunnen wegnemen, of omdat nieuwe ontwikkelingen onvoldoende in bestaand beleid zijn meegenomen. In zulke gevallen moet het signaal worden ingebracht in de politieke arena: bij departementen, bewindspersonen of het parlement. De zogenoemde knelpuntenbrieven zijn hier een voorbeeld van: publieke dienstverleners informeren beleidsdepartementen en de Tweede Kamer over problemen die zij in de praktijk ervaren en doen suggesties voor oplossingen.

Elk type opvolging – intern, in het netwerk of via politieke besluitvorming – gaat gepaard met een eigen probleemdefinitie en vraagt om een ander handelingsperspectief. Voor een interne oplossing gaat het om de vraag wat professionals nodig hebben om hun werk goed te kunnen doen. Bij een netwerkvraagstuk is het van belang om vast te stellen welke organisaties betrokken zijn en hoe zij gezamenlijk verantwoordelijkheid kunnen nemen. Bij politieke besluitvorming gaat het er om de juiste politieke actoren te betrekken en het signaal aan te kaarten in het besluitvormingsproces, maar daar kan opvolging uiteindelijk ook stagneren: soms is niet-handelen een bewuste politieke keuze – *'policy inaction'*.²⁶ Deze verschillende routes die een signaal kan afleggen, maken zichtbaar dat opvolging plaatsvindt binnen een gelaagd systeem, waarin uiteenlopende actoren ieder hun eigen rol, logica en belangen hebben. In de volgende paragraaf gaan we dieper in op die gelaagdheid, en op de dynamiek die ontstaat wanneer signalen zich tussen deze lagen verplaatsen.

2.4 Opvolging van signalen: tussen uitvoering, beleid en politiek

Een realistische kijk op de opvolgingspraktijk vraagt om een brede, institutionele systeemblik. Alleen zo kunnen de kansen en barrières in het proces van opvolging van signalen in beleid en uitvoering op verschillende lagen van het systeem geïdentificeerd worden. Om de praktijk van het opvolgen van signalen in beleid en uitvoering te beschouwen, maken we gebruik van het model in figuur 2.1. Dit model is afgeleid van het werk van Oliver Williamson (2000), *The New Institutional Economics*.²⁷ Hierin presenteert hij een systeem als lagen die met elkaar in verbinding staan en elkaar beïnvloeden. Dit model helpt ons om de kansen en barrières in het proces van opvolging van signalen te identificeren en te visualiseren. Hierbij is enige terughoudendheid op zijn plaats: een model is altijd een versimpeling van de werkelijkheid en dient slechts als helpende hand.

Figuur 2.1 – Een systeemperspectief op de opvolging van signalen in beleid en uitvoering



Dit model veronderstelt dat het proces van opvolging van signalen binnen beleid en uitvoering zich afspeelt op de volgende vijf analytische lagen: interactie, organisatie, netwerken, systemen, mens- en wereldbeeld:

1. **Interactie** – de dagelijkse praktijk van professionals.

Dit is de laag van direct contact met burgers, cliënten en bedrijven. Volgens sommige auteurs is dit ook de laag waar beleid eigenlijk echt 'gemaakt' wordt,²⁸ want zoals eerder beschreven vormt de implementatie of uitvoering de schakel tussen overheid en samenleving. Dat contact krijgt vorm aan de balie, aan de telefoon, maar ook via medewerkers die werken aan ICT-systemen of processen waar burgers mee te maken hebben. Zij beschikken over

de 'voelsprietten' om signalen op te vangen en te voelen wanneer beleid in de praktijk anders uitpakt dan bedoeld – de zogenoemde *professionele buikpijn*. Dat is vaak ingewikkeld, omdat het signaleren zelf een intuïtief proces is: het gevoel dat iets niet klopt, zonder dat dit meteen zichtbaar is in cijfers of rapportages. Maar dit signaleren is één ding. Wie signalen wil opvolgen, moet ook de ruimte ervaren om ingewikkelde kwesties intern of bij meldpunten aan te kaarten, tijd kunnen nemen voor complexe casussen en patronen leren herkennen achter ogenschijnlijk losse incidenten. Het handelen van professionals in beleid en uitvoering is zodoende een belangrijk startpunt voor feedbackprocessen.

2. Organisaties – *de structuren waarin professionals opereren.*

Dit is de laag waarin interacties mogelijk worden gemaakt en professionals hun werk uitvoeren. Het betreft organisaties waar beleid en publieke dienstverlening plaatsvinden. Sommige van deze organisaties hebben direct contact met burgers of bedrijven, andere doen dat minder. Toch krijgen ook zij zicht op hoe beleid in de praktijk uitpakt en kunnen zij signalen opvangen die aangeven dat aanpassingen nodig zijn. Binnen deze laag kunnen echter ook allerlei uitdagingen bestaan die het opvolgen van signalen moeilijk maken, zoals hoge werkdruk of onduidelijkheid over waar signalen gemeld kunnen worden. Organisaties sturen professionals aan via taakomschrijvingen, beloningsprikkel en leiderschap, terwijl zij tegelijkertijd opereren binnen kaders van maatschappelijke en politieke verwachtingen, verantwoording-structuren en juridisch-toepasselijke wet- en regelgeving.

3. Netwerken – *de samenwerking tussen organisaties.*

Dit is de laag waarop organisaties samenwerken. Goede samenwerking tussen organisaties maakt het mogelijk om signalen adequaat op te volgen en structurele oplossingen te formuleren. In de praktijk kent deze samenwerking grote uitdagingen. Organisaties kennen een eigen taal, logica en dynamiek waardoor samenwerking voor een groot deel bestaat uit het zoeken naar gedeelde betekenisgeving. Bovendien kan er sprake zijn van een stapeling van bureaucratie, omdat elke organisatie eigen bureaucratische eigenschappen en routines heeft. Ook ontstaan er vragen over verantwoordelijkheid en eigenaarschap bij netwerksamenwerkingen.

4. Systemen – *beleid, wet- en regelgeving, toezicht en financiering.*

Organisaties bewegen binnen systemen: zij handelen niet willekeurig, maar binnen de kaders die wetten, regels en beleidsafspraken voorschrijven. Deze kaders zijn het resultaat van politieke keuzes die op democratische wijze tot stand zijn gekomen. Tegelijkertijd blijkt in de praktijk soms dat deze regels en mechanismen problemen veroorzaken, wanneer professionals burgers en bedrijven niet goed kunnen bedienen. Op uitvoeringsniveau blijkt dan

bijvoorbeeld dat bepaalde wetgeving onbedoelde effecten heeft of dat het samenspel van een complex geheel aan regels tot onvoorziene problemen leidt. Signalen zijn daarom dubbelzinnig: ze geven niet alleen aan dat beleid niet goed functioneert, maar ook dat bepaalde uitkomsten van ons systeem onwenselijk of ongemakkelijk zijn. Organisaties vormen zich naar deze systemen, maar de systemen worden op hun beurt weer beïnvloed door democratische instituties, die laten zien hoe wij naar de wereld kijken en welke waarden en prioriteiten daarin centraal staan.

5. Mens- en wereldbeeld – de onderliggende overtuigingen en waarden.

De manier waarop systemen tot stand komen en in stand worden gehouden – waarin beleid en regels worden gemaakt – rust uiteindelijk op impliciete aannames over de mens, de samenleving en de rol van de overheid. Wat wordt gezien als ‘goed beleid’? Waar ligt de verantwoordelijkheid: bij de burger of de staat? Zulke aannames kleuren elk niveau daaronder. Ze bepalen wat als legitiem gedrag geldt, welke organisatiestructuren passend worden geacht, en hoe toezicht en verantwoording zijn ingericht. Wetten en regels zijn bijvoorbeeld vaak zo ontworpen dat ze strikte naleving door burgers waarborgen, zoals bij het aanvragen van uitkeringen in het sociaal domein. Het uitgangspunt is dat alleen burgers die recht hebben op een uitkering deze mogen ontvangen. Dit heeft geleid tot lange lijsten met voorwaarden waaraan moet worden voldaan, en tot een bewijslast die burgers moeten overleggen om aan te tonen dat zij hieraan voldoen. Het systeem gaat daarmee niet uit van vertrouwen en stuurt organisaties aan om professionals alert te maken en strikt te laten zijn in de uitvoering. Tegelijkertijd is dit mens- en wereldbeeld – zeker sinds de Kinderopvangtoeslagaffaire – verschoven. Er is meer nadruk komen te liggen op vertrouwen en oog voor iedere individuele situatie, maar daarmee zijn eerdere opvattingen en beelden niet verdwenen.

Deze lagen vormen samen het huidige stelsel van beleid en uitvoering, dat wordt gedragen door een complex samenspel van gewoonten, routines, regels en verwachtingen. Het is een systeem dat zichzelf voortdurend bevestigt: *zo hoort het, zo gaat het nu eenmaal*. Het opvolgen van signalen verloopt daarom zelden vanzelf. Structurele opvolging is vaak niet het resultaat van de ‘gewone’ gang van zaken, maar van vasthoudende professionals of organisaties die bewust proberen de uitvoering anders te sturen. In het volgende hoofdstuk gaan we dieper in op de barrières en kansen binnen elke laag, die bepalend zijn voor de mogelijkheid om signalen daadwerkelijk structureel op te volgen.

3. Signaleren op en tussen lagen

3.1 Kansen én barrières op elke laag

In dit hoofdstuk richten we ons op de praktijk van het signaleren en de opvolging daarvan in beleid en uitvoering. Om zicht te krijgen op hoe die praktijk er daadwerkelijk uitziet, spraken we met uitvoerings- en beleidsprofessionals uit verschillende delen van het publieke domein: van medewerkers die dagelijks met burgers werken tot professionals die opereren nabij het politiek-bestuurlijke proces. De gesprekken vonden plaats binnen uiteenlopende organisaties – waaronder de Belastingdienst, het CAK, Dienst Toeslagen, DUO, UWV, SZW, PMM en meerdere gemeenten – die elk hun eigen positie innemen in het bestuurlijke landschap. Natuurlijk zijn die verschillen relevant. Gemeenten opereren op grotere afstand van departementen dan publieke dienstverleners als DUO, die dicht tegen een beleidsdepartement aanschuuren. Juist daarom is het opvallend, en in zekere zin veelzeggend, dat onze gesprekspartners in hun ervaringen en observaties opvallend eensluidend waren.

In een daaropvolgende reflectiesessie verdiepten we deze bevindingen met een deel van de geïnterviewde professionals en enkele nieuwe deelnemers. Daar werd zichtbaar wat in de gesprekken al voorzichtig doorklonk: signaleren is geen eenduidig of lineair proces, maar een meerstemmige praktijk waarin verschillende perspectieven, ervaringen en belangen samenkomen. Tegelijkertijd bleken professionals elkaar opvallend goed te begrijpen. Zij herkenden elkaars worstelingen, benoemden vergelijkbare spanningen en gebruikten vaak dezelfde woorden om te beschrijven waar het schuurt. In de volgende paragrafen analyseren we deze praktijk langs de lagen van het eerder geïntroduceerde model. Per laag brengen we de terugkerende spanningen in beeld en laten we zien waar kansen en barrières voor structurele opvolging van signalen ontstaan. Om de anonimiteit van respondenten te garanderen, zijn veel voorbeelden geabstraheerd opgeschreven.

3.2 Interactie

De vergeten groep

Sinds het studiejaar 2023–2024 ontvangen studenten weer een basisbeurs. In de periode daarvoor, van 2015 tot 2023, gold het leenstelsel. Nadat onderzoek liet zien dat veel studenten met aanzienlijke schulden afstudeerden, nam het politieke draagvlak voor dit stelsel af. Het leenstelsel werd afgeschaft en de basisbeurs heringevoerd.²⁹ Tegelijkertijd besloot de politiek tot een financiële tegemoetkoming voor studenten die tijdens het leenstelsel hadden gestudeerd, als compensatie voor de misgelopen basisbeurs.³⁰

Op het moment dat deze regeling wordt uitgevoerd, bezoekt een beleidsmedewerker van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) een servicekantoor van DUO. In gesprek met een baliemedewerker hoort zij over een groep oud-studenten die in de periode 2015–2023 door ziekte of handicap hun diploma niet hebben behaald. Omdat het bezit van een diploma een vereiste is voor de tegemoetkoming, komen zij niet in aanmerking voor compensatie. Juist deze groep, zo blijkt in de praktijk, valt buiten de regeling.

De beleidsmedewerker schrikt. Dit voelt onrechtvaardig. Is hier op het departement wel voldoende bij stilgestaan? Is het wenselijk dat juist studenten die door bijzondere omstandigheden hun studie niet konden afronden, geen compensatie ontvangen? Terug op het ministerie besluit zij het signaal nader te onderzoeken. Na overleg wordt het als wenselijk gezien om deze groep wel een tegemoetkoming te geven; zij hebben ook geen basisbeurs gehad tijdens het leenstelsel. Als die er wel was geweest, was die bij omzetting van de prestatiebeurs door bijzondere omstandigheden ook omgezet in een gift. Deze studenten hebben dus eenzelfde financieel nadeel ondervonden als studenten die wel een diploma hebben behaald. Inmiddels is mede als gevolg van haar handelen een wetgevingsprocedure gestart om ook deze groep studenten onder voorwaarden tegemoet te kunnen komen.

Zoals dit voorbeeld laat zien, begint signaleren bij professionals die alert zijn op wat zich in de praktijk afspeelt. Dat kunnen baliemedewerkers zijn, zoals bij DUO, maar ook beleidsmedewerkers op departementen of professionals elders in de organisatie van publieke dienstverleners. Wat op het eerste gezicht toeval lijkt – het horen over een groep die buiten de regeling valt – blijkt bij nader inzien een vorm van professionele alertheid: het vermogen om te herkennen dat iets wringt en dat deze wrijving betekenisvol kan zijn. Verschillende gesprekspartners spreken in dit verband over *signaalsensitiviteit*: het vermogen om patronen te zien, om te voelen dat uitkomsten van beleid of uitvoering niet kloppen, en om die twijfel expliciet te maken.

Signaalsensitiviteit vraagt om professionals die hun omgeving actief scannen, grenzen tussen organisaties en domeinen overbruggen en informatie verbinden.³¹ Het is een vorm van vakmanschap die verder reikt dan het volgen van procedures en die vraagt om betrokkenheid en moed – de moed om te benoemen wat schuurt, ook wanneer dat buiten het eigen mandaat of de comfortzone ligt.

Die moed alleen is echter niet voldoende. Professionals hebben ook kennis en vaardigheden nodig om signalen verder te brengen: inzicht in besluitvormingsprocessen, gevoel voor timing, en het vermogen om de juiste mensen te verbinden. In complexe organisaties is die ‘handigheid’ cruciaal. Zeker professionals die opereren op de kruispunten van systemen, waar verschillende logica’s en belangen samenkomen, spelen hierin een sleutelrol.³² Veel van hen ontwikkelen gaandeweg een vorm van relationele autoriteit: gezag dat niet voortkomt uit formele positie, maar uit betrouwbaarheid, consistentie en het vermogen om anderen bij elkaar te brengen.³³ Zij functioneren als institutionele tolken, die signalen niet alleen doorgeven, maar ook vertalen, duiden en plaatsen in een bestuurlijke context. Tegelijkertijd zijn er ook professionals die handelingsonvermogen ervaren: zij zien wel dat iets misgaat, maar beschikken niet over de kennis, middelen of het vertrouwen om daar gevolg aan te geven.³⁴ Dat blijkt ook uit de geleerde lessen van de UWV Maatwerkplaats: onvoldoende (recente) kennis van medewerkers over complexe- wet en regelgeving wordt daar als een van de redenen genoemd waarom medewerkers casussen waar ze professionele buikpijn van krijgen, niet zelf krijgen opgelost.³⁵

Hoe professionals signalen oppakken en verder brengen, hangt bovendien nauw samen met hun *taakopvatting*: hoe zij hun werk zien, wat zij als hun verantwoordelijkheid beschouwen en wat zij definiëren als goed werk afleveren. Die taakopvatting biedt houvast in een werkomgeving waarin dossiers zich opstapelen en prioriteiten voortdurend moeten worden gesteld. Maar ze begrenst ook het blikveld. Een te nauwe opvatting van ‘goed werk’ kan ertoe leiden dat signalen buiten beeld blijven, eenvoudigweg omdat er binnen het werk geen ruimte voor is. Aansluiten bij de leefwereld van burgers vraagt vaak iets anders dan het volgen van verkokerde, specialistische structuren en de bijbehorende sturingsmechanismen.³⁶ Zo beschrijven gesprekspartners hoe collega’s vooral bezig zijn met het afhandelen van dossiers en het afvinken van checklists, terwijl individuele gevallen die vastlopen in het systeem zelden worden opgepakt als aanleiding voor structurele reflectie. Effectieve signalering veronderstelt daarom een bredere taakopvatting, waarin het perspectief van de burger en de context van het probleem expliciet worden meegenomen in de zoektocht naar passende oplossingen waarbij de burger centraal staat.³⁷

Dat maakt ook duidelijk dat signaalsensitiviteit niet uitsluitend een individuele eigenschap is. Zij wordt mogelijk gemaakt – of juist gefrustreerd – door de organisatiecontext waarin professionals werken. Ruimte om te signaleren ontstaat pas wanneer twijfelen, bevragen en tijdelijk afwijken van routines niet worden gezien als risico, maar als onderdeel van professioneel handelen. Daarbij speelt tijd een cruciale rol. Professionals moeten niet alleen bereid zijn om signalen te delen, maar daar ook de ruimte voor hebben. Die ruimte staat in de praktijk vaak onder druk. Zo bleek in 2023 dat sociaal werkers gemiddeld 37 procent van hun tijd besteden aan regels en verplichte administratie.³⁸ Ook onze gesprekspartners herkenden deze bureaucratische druk, die de aandacht voor signalen structureel onder spanning zet.

3.3 Organisaties

Van de cliënt naar de knop

“De cultuur op de klachtenafdeling waar ik werk is veranderd,” vertelt een uitvoeringsambtenaar. “Er was toen ik op de klachtenafdeling begon, geen tijdigheid waar actief op werd gestuurd. Ik kreeg een carte blanche voor wat mij te doen stond, als ik er maar linksom of rechtsom voor zorgde dat de cliënt geholpen werd. Dat is inmiddels wel anders.” Hij merkt op dat de organisatie weer terugvalt op sturen op tijdigheid en registratie. De ‘digitale knop’ waarmee medewerkers hun werk kunnen vastleggen, lijkt belangrijker te zijn geworden. “Op het moment dat je een knop vergeet in te drukken, je registratie niet hebt gemaakt en je tijdigheid niet hebt gehaald, gaat er ergens een belletje met de vraag: wat is er aan de hand?” Die verschuiving heeft, zo beschrijft hij, grote gevolgen voor wat binnen de organisatie als kwaliteit geldt. “Kwaliteit is dus het op tijd indrukken van je registratieknop in je systeem, terwijl voor mij kwaliteit is: hoe is die groep cliënten uit de problemen gekomen?” Hoewel het menselijke belang in woorden nog altijd centraal staat, is er in de dagelijkse praktijk steeds minder ruimte voor die vraag. Volgens hem zijn de prikkels verkeerd afgesteld: “De medewerker die zijn wet- en regelgeving volgt en zijn checklist afwerkt, die hoeft zich aan het einde van het jaar nergens voor te verantwoorden. Maar de medewerker die iets heeft gesignaleerd wat vastloopt in het systeem, die krijgt de vraag: waarom heb jij minder productie gedraaid?”

Dit voorbeeld maakt zichtbaar dat het handelen van professionals niet los kan worden gezien van de organisatie waarin zij werken. Structuren, routines en prikkels geven richting aan gedrag en bepalen impliciet wat loont en wat niet. Met de komst van de ‘registratieknop’ werd niet alleen een nieuw systeem geïntroduceerd, maar ook een andere logica: snelheid en

meetbaarheid gingen zwaarder wegen dan reflectie en doorwerking. Daarmee wordt de drempel om signalen te agenderen hoger, zeker wanneer die signalen niet direct passen binnen bestaande processen of productiedoelen. In onze gesprekken kwamen we veel van dit soort organisatorische factoren tegen die de opvolging van signalen bemoeilijken. Ze hebben betrekking op *bureaucratie, verkokering, cultuur* en *leiderschap* – en vragen blijvend aandacht.

Bureaucratische structuren zijn niet zonder reden ingevoerd. Regels, standaardprocedures en hiërarchieën dragen bij aan voorspelbaarheid, rechtsgelijkheid en legitimiteit. Tegelijkertijd beperken ze de flexibiliteit en responsiviteit die nodig zijn om signalen effectief op te vangen en door te vertalen naar structurele verbeteringen. Denk aan beloningsprikkelers die een rigide taakopvatting versterken, aan interne systemen die slecht op elkaar aansluiten, of aan besluitvormingsprocessen die meerdere hiërarchische lagen en langdurige procedures vereisen. Onderzoek laat zien dat een sterke nadruk op registratie en meetbaarheid bovendien weerstand oproept bij professionals tegen strategische vernieuwing van organisaties.³⁹ Wat bedoeld is om grip te houden, kan zo het vermogen ondermijnen om snel en effectief te reageren op signalen van problemen en kansen.

Gesprekspartners geven aan dat het werken aan structurele oplossingen vaak veel interne afstemming vraagt. Die afstemming kost tijd en vereist regelmatig mandaat van ‘hogerhand’. Het volgen van formele lijnen is dan noodzakelijk, maar kan ook verlamdend werken wanneer urgentie vraagt om snelheid. Een professional die een knelpunt rond de energietoeslag wilde agenderen, beschrijft hoe hij daarbij vastliep op hiërarchie en procedure. “Die bestuurder, die zegt wel ‘mijn deur staat altijd open’, maar als ik zomaar wat op een agenda zet, dan vraagt hij toch: ‘waarom heb je niet de gebaande paden gevolgd?’ En dan zeg ik: ‘dat had ik kunnen doen, maar dan waren we drie maanden verder geweest, dan was de winter voorbij en het probleem al achterhaald.’” De systeemrealiteit van de organisatie loopt hier niet synchron met de leefwereld van burgers.

Daar komt bij dat signalen in grote organisaties onderweg vaak hun scherpte verliezen. Wat voor een uitvoerende professional een burger met een gezicht en een verhaal is, wordt hoger in de organisatie een casus tussen vele andere, met bijbehorende risico’s van abstractie en precedentwerking. Psychologisch onderzoek laat zien dat juist in zulke omstandigheden *biases* een rol spelen: eerdere ervaringen, cijfers en formele informatie kunnen de interpretatie van signalen kleuren.⁴⁰ Een manier om dat tegen te gaan, zo geven gesprekspartners aan, is door de signalerende professional betrokken te houden bij het vervolgproces en ruimte te maken voor het verhaal achter het signaal.

Verkokering vormt daarbij een extra belemmering. In verschillende organisaties werd beschreven hoe afdelingen functioneren als gescheiden werelden, soms noodgedwongen door privacywetgeving, soms door interne structuren. Een gesprekspartner typeert zijn organisatie als ‘vijf verschillende bedrijven’ die nauwelijks informatie met elkaar delen in verband met privacywetgeving. Informatie die wél gedeeld mag worden, raakt onderweg geregeld verloren. Zelfs wanneer alle relevante informatie beschikbaar is, kan verkokering samenwerking frustreren. “Alleen al binnen onze eigen organisatie zijn we hier met zoveel verschillende partijen mee bezig. En dan merken we dat iedereen in die koker ook zijn eigen belangen heeft.” Gedragsverandering wordt bovendien bemoeilijkt doordat professionals hun identiteit ontlenen aan hun eigen functie en taken. Professionals voelen zich lang niet altijd verantwoordelijk voor de resultaten van de gehele organisatie. Zoals Senge (2006) beschrijft, kan dit het vermogen van organisaties om als geheel te leren beperken.⁴¹

Naast structuur en processen speelt ook *organisatiecultuur* een belangrijke rol. De manier van werken – vaak hiërarchisch en procedureel – werkt door in het gedrag van medewerkers en wordt gaandeweg geïnternaliseerd. Institutionele theorie laat zien hoe routines en normen vanzelfsprekend worden.⁴² Een coördinator beschrijft hoe in zijn organisatie eerst uitgebreid geprioriteerd en afgestemd moet worden voordat capaciteit vrijkomt. “Als we gewoon ons werk gaan doen,” zegt hij, “dan denk ik dat wij alles kunnen oppakken, maar dat vraagt wel om een hele andere manier van werken.”

Uiteindelijk komt veel samen in de vraag naar *leiderschap*. Verschillende gesprekspartners benadrukken dat een adequate opvolging van signalen vraagt om leiders die niet alleen ruimte beloven, maar die ook daadwerkelijk organiseren. Een voorbeeld maakt dat concreet: “We nodigen onze voorzitter van de Raad gewoon uit bij casussen waarvan we weten: dit is een structureel probleem. Hij maakt zijn agenda vrij om dan anderhalf uur bij zo’n sessie te zitten. En ja, dan was het daarna ook heel makkelijk om dit op de agenda te krijgen van de Raad van Bestuur en een structurele oplossing ook echt te forceren.” Daarmee wordt zichtbaar dat de prikkels en systemen die het handelen van professionals sturen geen natuurgegeven zijn. Ook de registratieknop waarmee deze paragraaf begon, is het resultaat van keuzes – en kan dus ook anders worden ingericht.

3.4 Netwerk

De laatste aangifte

Wanneer iemand overlijdt, moet een nabestaande nog één keer belastingaangifte doen. Meestal ontvangen zij hierover binnen vijf maanden na het overlijden bericht van de Belastingdienst. Vaak wijzen erfgenamen één vertegenwoordiger aan die de administratieve afhandeling op zich neemt. De aangifte verloopt via DigiD, maar omdat de overledene er niet meer is, is formeel toestemming nodig om toegang te krijgen tot persoonsgegevens. Officieel moet dit via Logius, de beheerder van DigiD, waarvoor een verklaring van erfrecht vereist is – opgesteld door een notaris. Deze stap is kostbaar en tijdrovend. In de praktijk blijkt echter dat, zeker bij ouderen, de administratie vaak al langere tijd door een ander werd gedaan. Het voelt dan logisch om gewoon in te loggen met de DigiD van de overledene. Toch is dat volgens de regels niet toegestaan en wordt het formeel als fraude beschouwd.

Voor de Belastingdienst is dit een typische ‘buikpijncasus’. Moet een maatschappelijk begrijpelijke en efficiënte praktijk worden gedoogd, of zelfs gelegaliseerd? Of moet strikt worden vastgehouden aan de regels, met als gevolg dat nabestaanden extra tijd, geld en moeite moeten investeren? Het signaal wordt binnen de organisatie opgepakt en men besluit het vraagstuk te bespreken met de betrokken partijen. Dat blijkt echter minder eenvoudig dan gedacht. Het duurt maanden voordat helder is welke partijen precies betrokken zijn en het plannen van een afspraak blijkt ingewikkeld. Wanneer zij uiteindelijk om tafel zitten, wordt duidelijk dat iedere partij vanuit een eigen logica redeneert en een eigen taal spreekt. Notarissen hebben belang bij het behoud van de bestaande werkwijze, medewerkers van de Belastingdienst leggen de nadruk op rechtszekerheid en naleving van regels, terwijl anderen vooral kijken naar uitvoerbaarheid en de menselijke maat voor erfgenamen. Ieder perspectief is legitiem, maar samen vormen ze geen vanzelfsprekend geheel. De kernvraag dringt zich op: hoe creëer je in zo'n context een gelijkwaardig en constructief gesprek – en hoe kom je tot een oplossing die recht doet aan al deze waarden?

Dit voorbeeld laat zien dat sommige signalen niet binnen één organisatie kunnen worden opgevolgd. Wanneer een knelpunt ontstaat door de samenloop van meerdere regelingen en verantwoordelijkheden, vraagt de opvolging om samenwerking tussen organisaties. Elke partij ziet slechts een deel van het probleem; pas wanneer die perspectieven bijeen worden gebracht, ontstaat zicht op mogelijke oplossingen. Deze vorm van opvolging past bij wat in de literatuur wordt aangeduid als *netwerkgovernance*: publieke, private en

maatschappelijke actoren die via overleg, onderhandeling en gedeelde besluitvorming proberen complexe problemen aan te pakken.⁴³

Samenwerken in netwerken is echter allesbehalve vanzelfsprekend. Een eerste uitdaging zit in taal en *betekenisgeving*. Zoals een gesprekspartner het treffend verwoordt, lijkt de overheid soms op de Toren van Babel: iedereen gebruikt dezelfde woorden, maar bedoelt iets anders. “Ik heb wel eens een overleg gehad waarbij het woord ‘monitoren’ vijf verschillende betekenissen kende. Je bent eigenlijk bezig met vertalen en je moet continu opletten: bedoelen we nu hetzelfde?”. Ansell en Gash (2008) wijzen erop dat het ontwikkelen van een gedeeld begrip cruciaal is voor effectieve netwerksamenwerking.⁴⁴ Zonder overeenstemming over wat het probleem is, wat het doel is en waarom iets belangrijk is, blijven signalen hangen tussen organisaties. Het vraagt daarom om meer dan het uitwisselen van informatie; het vraagt om gezamenlijke *sensemaking* – het ontwikkelen van een gedeeld verhaal over wat er speelt,⁴⁵ om te voorkomen dat signalen blijven liggen ‘tussen de schotten’. Een gesprekspartner van de landelijke maatwerkplaats beschrijft hoe zij daarom werken met een ‘*whole system in the room*’-benadering, waarin alle betrokken partijen zo vroeg mogelijk worden samengebracht. Belangrijk in dit samenkomen, is dat partijen zich ook daadwerkelijk betrokken voelen om actie te ondernemen en gezamenlijke doelen te behalen.⁴⁶

Naast deze inhoudelijke uitdaging kent netwerksamenwerking ook een praktische kant. Gesprekspartners wijzen op de *stapeling van bureaucratie* die opvolging kan belemmeren. Netwerken rondom publieke dienstverlening kenmerken zich door hoge complexiteit en dynamiek: organisaties opereren onder verschillende wettelijke kaders, ervaren uiteenlopende vormen van politieke druk en hanteren verschillende professionele logica’s.⁴⁷ In de praktijk kost het veel tijd om vast te stellen wie betrokken moet zijn, en vervolgens om de juiste mensen bij elkaar te krijgen. Agenda’s zijn vol, overleggen liggen ver uit elkaar, en bij iedere bijeenkomst moet het gesprek deels opnieuw worden opgestart: ‘waar waren we ook alweer?’ Daar komt bij dat deelnemers voortdurend moeten schakelen tussen het netwerk en hun eigen organisatie. De eigen organisatie heeft vaak eigen budgetten voor specifieke eigen taken, wat samenwerking kan ontmoedigen.⁴⁸ Terwijl in het netwerk gezamenlijk aan een oplossing wordt gewerkt, moet intern worden verkend wat haalbaar is, wie mandaat heeft en welke belangen meespelen. Juist deze voortdurende wisselwerking maakt het proces traag, maar ook onvermijdelijk.

Effectieve netwerken beschikken over mechanismen om met deze fricties om te gaan. Denk aan vaste overlegstructuren, gezamenlijke monitoring en co-creatieve ontwerpprocessen.⁴⁹ Zulke mechanismen helpen om signalen niet alleen te delen, maar ook te vertalen naar acties die binnen alle betrokken

organisaties uitvoerbaar zijn. Het bestaan van duurzame netwerken maakt daarbij verschil: wanneer partijen elkaar al kennen, weten zij elkaar sneller te vinden op urgente thema's. In de afgelopen jaren zijn verschillende platforms ontstaan, zoals de Overheidsbrede Maatwerkplaats en de hulpstructuur Professionals voor Maatwerk Multiproblematiek (PMM). Deze initiatieven hebben zelf geen formele bevoegdheden, maar vervullen een cruciale verbindende rol door partijen bijeen te brengen en procesmatig te ondersteunen.

Tot slot blijkt duidelijk *eigenaarschap* van groot belang. In netwerken is het risico groot dat verantwoordelijkheid versnipperd raakt. Een werkbaar principe is daarom dat degene die een signaal inbrengt, ook signaaleigenaar blijft. Wanneer onduidelijk is wie verantwoordelijk is voor vervolgstappen, werkt dat verlamdend. Paradoxaal genoeg kan het juist de aanwezigheid van een netwerk zijn die actie belemmert, omdat iedereen naar elkaar kijkt.⁵⁰ Heldere afspraken over verantwoordelijkheid en eigenaarschap zijn daarom essentieel om te voorkomen dat signalen in het netwerk blijven circuleren zonder dat ze daadwerkelijk worden opgevolgd.

3.5 Systemen

Energiecompensatie: de juiste boodschap op het verkeerde moment

In het najaar van 2022, kort na het uitbreken van de oorlog in Oekraïne, stijgen de energieprijzen explosief. Bij het UWV druppelen signalen binnen van mensen die hun energierekening niet meer kunnen betalen. De urgentie is voelbaar. Het kabinet roept werkgevers op hun personeel tegemoet te komen in de energiekosten. Veel werkgevers geven hieraan gehoor en keren extra bedragen uit. Al snel melden medewerkers van het UWV echter een onbedoeld effect: mensen met een uitkering of toeslagen houden er netto weinig aan over. Door bestaande verrekenregels wordt de tegemoetkoming gezien als extra inkomen en gekort op uitkeringen en toeslagen. Juist de groep voor wie de compensatie bedoeld is, profiteert nauwelijks. "Dit kan toch niet de bedoeling zijn", klinkt het op de werkvloer.

Het signaal wordt opgeschaald. Publieke dienstverleners en departementen komen onder begeleiding van de maatwerkplaats bijeen om naar oplossingen te zoeken. Al snel blijkt hoe weerbarstig het vraagstuk is. Meerdere partijen zijn betrokken, maar niemand voelt zich daadwerkelijk in staat de benodigde systeemverandering te realiseren. Het probleem bevindt zich op het snijvlak van beleid, uitvoering en systeemlogica. Wie is hier aan zet? Wie mag – of durft – het systeem te wijzigen? →



Een groep betrokken professionals besluit het vraagstuk niet te laten rusten. Zij bereiden zich zorgvuldig voor om het onder de aandacht te brengen in het hoogste bestuurlijke overleg binnen het inkomensdomein. De timing is allesbepalend: tussen begrotingsbesprekingen, kabinetsafwegingen en uitvoeringsdruk zoeken zij hun moment. De pitch duurt vijf minuten. De urgentie is voelbaar, de boodschap helder. Daarna volgt stilte. Het onderwerp blijkt in het moment te complex en verdwijnt van de agenda. Opvolging blijft op dat moment uit.

Dit voorbeeld maakt zichtbaar hoe signalen die wijzen op knellende wet- en regelgeving of onbedoelde systeemeffecten, afhankelijk zijn van politieke en bestuurlijke dynamiek. Politieke besluitvorming kent een ander ritme dan de uitvoering, en wat daar urgent voelt, resoneert niet vanzelfsprekend op systeemniveau. Signaleren alleen is daarom niet voldoende. *Timing, presentatie en (politieke) context* bepalen mede of een signaal daadwerkelijk effect sorteert.

Allereerst is *timing* cruciaal. De betekenis van tijd is niet neutraal, maar sociaal en politiek geconstrueerd.⁵¹ Een gesprekspartner vertelt hoe zijn organisatie signalen bewust agendeert richting voorjaars- en najaarsbesluitvorming: momenten waarop aanpassingen relatief laagdrempelig kunnen worden ingebracht. Een regulier wetstraject kan jaren duren; strategisch nadenken over het juiste moment is daarom essentieel. Wat aanvankelijk voelt als politieke traagheid, kan zo worden benaderd als een gegeven waarbinnen ruimte ontstaat. De kunst is om problemen, oplossingen en besluitvormingsmomenten samen te brengen in wat Kingdon (1995) een *window of opportunity* noemt.⁵²

Naast timing speelt ook *presentatie* een sleutelrol. De taal van uitvoering, beleid en politiek verschilt, en signalen moeten vertaald worden naar het niveau waarop besluiten worden genomen. Niet alleen wat wordt gezegd, maar hoe het wordt gezegd, bepaalt of een signaal serieus wordt genomen.⁵³ Een uitvoeringsprofessional vertelt dat het helpt om signalen tastbaar te maken met cijfers en concrete effecten, omdat juist die informatie bestuurlijk en politiek weerklank vindt. Dit tastbaar maken wordt bijvoorbeeld ook gedaan in de Stand van de Uitvoering van de SVB: op beeldende wijzen worden de cijfers omtrent het Persoonsgebonden budget (PGB) gepresenteerd, om vervolgens te benoemen welke knelpunten er zijn. In sommige organisaties is dit vertaalwerk institutioneel belegd, bijvoorbeeld via afdelingen die het contact met beleidsdepartementen onderhouden. Andere professionals leunen op informele netwerken om eerst af te stemmen en gevoel te krijgen bij de politieke context.

Toch biedt zelfs een zorgvuldig voorbereide strategie geen garantie op verandering. Het *politieke primaat* blijft leidend. Signalen kunnen bewust terzijde worden geschoven om ideologische of financiële redenen, of onbewust verdwijnen door gebrek aan aandacht. McConnell en 't Hart (2019) duiden dit als *policy inaction*: het niet-ingrijpen van beleidsmakers of instituties, ondanks het bestaan van plausibele handelingsopties. Deze beleidspassiviteit kan verschillende vormen aannemen – van bewuste terughoudendheid tot institutionele blinde vlekken – en leidt ertoe dat problemen soms langdurig blijven bestaan, tot frustratie van professionals die zich hebben ingespannen om het signaal over te brengen.⁵⁴

In sommige gevallen spelen politieke overtuigingen daarbij een doorslaggevende rol. Frankowski et al. (2024) laten in hun analyse van de alleenverdienersproblematiek zien dat het uitblijven van oplossingen niet alleen voortkwam uit technische complexiteit of ambtelijke beperkingen, maar ook uit een gebrek aan politieke wil.⁵⁵ Heersende opvattingen stonden lange tijd haaks op wat nodig was om het probleem daadwerkelijk aan te pakken. Voor uitvoeringsprofessionals kan dit voelen als een muur waar nauwelijks beweging in te krijgen is.

Tegelijkertijd waarschuwen sommige gesprekspartners voor een te eenvoudige wij-zij-tegenstelling tussen uitvoering, beleid en politiek. Soms wordt 'de politiek' al snel aangewezen als verklarende factor voor vastgelopen vraagstukken, terwijl binnen bestaande systemen meer ruimte bestaat dan op het eerste gezicht lijkt. Zoals ook in eerdere paragrafen naar voren kwam, vraagt het benutten van die ruimte om intensieve afstemming tussen organisaties, en om gezamenlijke verkenning van wat binnen het systeem mogelijk is. Niet elk knelpunt vraagt om systeemverandering, maar elk structureel signaal vraagt wel om een expliciete afweging: waar eindigt de rek van het bestaande systeem, en waar begint de noodzaak om het ter discussie te stellen?

3.6 Mens- en wereldbeeld

‘Kinderopvang moet je verdienen’

Over de arbeidseis bij de kinderopvangtoeslag is de afgelopen jaren veel te doen geweest. Deze eis is primair ingevoerd om arbeidsparticipatie te bevorderen, maar staat op gespannen voet met een andere fundamentele waarde achter het publiek organiseren van kinderopvang: het belang van het kind. Onderzoek laat zien dat juist kinderen van niet-werkende ouders het meest profiteren van toegang tot kinderopvang, terwijl de arbeidseis hun toegang belemmert. Kinderopvang draagt niet alleen bij aan het directe welzijn van deze vaak kwetsbare kinderen, maar bevordert ook kansengelijkheid en daarmee toekomstige arbeidsparticipatie.

In de uitvoering leidt deze spanning tot hardnekkige problemen. Het controleren van arbeidsuren blijkt in de praktijk complex, zeker bij flexibel of onregelmatig werk, dat vaker voorkomt bij kwetsbare groepen. Daarnaast bestaan er tal van uitzonderingen op de arbeidseis voor mensen die ‘naar werk toe bewegen’, zoals studenten, inburgeraars of mensen met een uitkering. Voor uitvoerders én burgers is vaak onduidelijk wanneer iemand onder welke uitzondering valt. Ook mensen die door sociale of medische omstandigheden niet kunnen werken en tegelijkertijd niet in staat zijn de zorg voor hun kind volledig te dragen, vallen buiten de regeling en zijn aangewezen op gemeentelijke voorzieningen, die per gemeente verschillen of soms geheel ontbreken. De veelgehoorde conclusie is dat de arbeidseis het kinderopvangtoeslagstelsel niet alleen onrechtvaardig, maar ook slecht uitvoerbaar maakt.

Dat dit onderwerp leeft, blijkt ook uit de gesprekken met publieke dienstverleners. Al snel wordt gewezen naar de politieke keuzes achter de arbeidseis en de overtuigingen die daaraan ten grondslag liggen. “Sociale zekerheid moet je verdienen,” zo wordt het samengevat. Daarmee verschuift het gesprek van concrete uitvoeringsproblemen naar diepere aannames over mens en samenleving.

Beleid komt immers niet uit de lucht vallen. Achter wet- en regelgeving gaan altijd ideeën schuil over wat wenselijk gedrag is, wat als rechtvaardig geldt en welke rol de overheid daarin zou moeten spelen. Dat zijn politieke keuzes, gelegitimeerd door democratisch mandaat. In het geval van de arbeidseis zijn die keuzes ingegeven door de wens om arbeidsparticipatie te stimuleren en misbruik te voorkomen. Daarachter liggen mens- en wereldbeelden: het idee dat werken de norm is, dat steun verdiend moet worden, dat burgers

geneigd zijn tot strategisch gedrag en dat controle noodzakelijk is. Dit zijn geen neutrale aannames, maar normatieve uitgangspunten die passen bij een bepaalde politieke kleur en tijdgeest.

Dat dominante mens- en wereldbeelden democratische steun genieten, betekent echter niet dat het beleid dat eruit voortvloeit ook goed uitpakt. Die spanning is inherent aan een democratisch bestel waarin de politiek het primaat heeft. Voor uitvoeringsprofessionals kan dit wringen, zeker wanneer zij structurele knelpunten signaleren die alleen via aanpassing van wet- en regelgeving kunnen worden opgelost. In het geval van de kinderopvangtoeslag vertellen betrokken uitvoerders hoe de arbeidseis mensen tussen wal en schip laat vallen en tegelijkertijd hun eigen werk bemoeilijkt. Vanuit hun perspectief loopt het stelsel vast en vraagt de oplossing om het loslaten van de arbeidseis. Politiek blijkt daar echter herhaaldelijk geen ruimte voor.

Dat roept de vraag op of de uitvoering wel voldoende wordt gehoord. Die vraag is niet nieuw. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) wijst erop dat de sinds de jaren tachtig versterkte scheiding tussen beleid en uitvoering heeft bijgedragen aan het beeld dat uitvoering een neutrale, ondergeschikte taak is: het loyaal uitvoeren van politieke besluiten. Die veronderstelling heeft niet alleen bestuurlijke verhoudingen gevormd, maar ook de ruimte bepaald waarbinnen signalen uit de uitvoering serieus worden genomen. De ROB pleit daarom voor het normaliseren van contact tussen publieke dienstverleners en het parlement, en voor een formele 'noodrem': een mechanisme waarmee uitvoerders opdrachten kunnen teruggeven wanneer zij onuitvoerbaar of onrechtstatelijk zijn.⁵⁶

Tegelijkertijd zijn mens- en wereldbeelden niet statisch. Zij verschuiven met de tijd door maatschappelijke ontwikkelingen en (politieke) ervaringen. Frankowski et al. (2024) laten zien hoe binnen het socialezekerheidsbeleid jarenlang een narratief dominant was waarin draagvlak en zelfredzaamheid centraal stonden.⁵⁷ Burgers mochten niet te gemakkelijk een beroep doen op voorzieningen. Pas vanaf eind 2022 kantelde dat beeld, mede door indringende mediaverhalen. De Kinderopvangtoeslagaffaire fungeerde als kantelpunt: niet langer het systeem, maar de mens achter het dossier kwam in beeld. Ineens werd zichtbaar hoe mensen door dezelfde overheid waarvan ze afhankelijk zijn in ernstige problemen kwamen.

Dit maakt duidelijk dat onze systemen van wet- en regelgeving, en de wijze waarop in de uitvoering wordt gestuurd, zijn gebouwd op aannames die vaak impliciet blijven. Juist daardoor onttrekken ze zich lang aan discussie. De vraag naar structurele verbetering gaat dan niet alleen over nieuwe regels

of betere uitvoering, maar ook over de bereidheid om deze onderliggende ideeën ter discussie te stellen. Pas wanneer we erkennen dat instituties niet neutraal zijn, maar rusten op mensbeelden en waarden, ontstaat ruimte om niet alleen beter of meer te doen – maar ook anders te kijken.

3.7 Samenvattend: barrières en kansen voor structurele opvolging van signalen

In de voorgaande paragrafen hebben we laten zien hoe het opvolgen van signalen zich afspeelt op verschillende lagen van publieke dienstverlening: in de directe interactie met burgers, binnen organisaties, tussen organisaties in netwerken, op systeemniveau en op het niveau van onderliggende mensen wereldbeelden. Op elk van deze lagen worden publieke dienstverleners geconfronteerd met terugkerende spanningen en belemmeringen die maken dat signalen vaak blijven steken in het oplossen van individuele gevallen. Tegelijkertijd maken deze analyses zichtbaar dat diezelfde lagen ook aanknopingspunten bieden voor structurele opvolging. Niet ondanks, maar juist dankzij de fricties die zich daar manifesteren.

Daarmee wordt duidelijk dat structurele opvolging geen lineair proces is waarin signalen zich vanzelf een weg banen van uitvoering naar beleid. Op iedere laag gelden eigen logica's, prikkels en verantwoordelijkheden, die het herkennen, duiden en vertalen van signalen bemoeilijken. Professionals hebben ruimte, tijd en vakmanschap nodig om signalen te herkennen; organisaties moeten die ruimte daadwerkelijk mogelijk maken; netwerken vragen om gezamenlijke betekenisgeving en helder eigenaarschap; systemen vereisen politieke timing en vertaling; en op het diepste niveau blijken dominante mens- en wereldbeelden richtinggevend voor wat überhaupt als probleem wordt gezien. Op elk van deze niveaus is handelen mogelijk, maar nooit zonder spanning of risico.

De bijgevoegde tabel brengt deze patronen bijeen door per laag de belangrijkste barrières en kansen voor structurele opvolging samen te vatten (tabel 3.1). Daarmee biedt zij een compact overzicht van handelingsmogelijkheden, zonder te suggereren dat deze eenvoudig optelbaar of los van elkaar inzetbaar zijn. Integendeel: veel van de beschreven kansen veronderstellen beweging op meerdere lagen tegelijk. Ruimte voor professionals verliest betekenis zonder organisatorische steun; netwerkoplossingen blijven kwetsbaar zonder systeemruimte; en verbeteringen binnen het bestaande stelsel lopen uiteindelijk vast wanneer onderliggende aannames over mens en samenleving niet ter discussie mogen worden gesteld.

Juist deze verwevenheid maakt duidelijk dat de hardnekkigheid van structurele knelpunten niet primair het gevolg is van onwil of onvermogen van individuele actoren, maar van een systeem dat sterk is ingericht op stabiliteit, voorspelbaarheid en beheersing, en minder op leren en bijsturen. Veel van wat als 'barrière' wordt ervaren, is daarmee geen afwijking van het systeem, maar een uitdrukking van hoe het systeem functioneert. Dat inzicht vormt het vertrekpunt voor het volgende hoofdstuk.

Tabel 3.1 – Barrières en kansen op vijf ‘lagen’

LAAG	KERN VAN DE LAAG	BARRIÈRES	KANSEN
1. Interactie	Handelende professionals, contact met burgers (direct of indirect)	<ul style="list-style-type: none"> • Gebrek aan sensitiviteit om signalen op te merken en te duiden • Gebrek aan tijd om signalen op te volgen • Beperkte ervaren ruimte om twijfels te uiten 	<ul style="list-style-type: none"> • Vaardigheden trainen om te signaleren en op te volgen • Ruimte maken voor reflectie en twijfel
2. Organisaties	Structuur, sturing, cultuur, interne processen	<ul style="list-style-type: none"> • Prikkels en sturing vooral gericht op output en afhandelen van dossiers • Verkokerde structuren • Sterke bureaucratische of hiërarchische organisatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Sturingsprikkels herijken (kwaliteit boven kwantiteit) • Signaleren normaliseren en waarderen • Veiligheid creëren om af te wijken van routines wanneer een casus dat vraagt • Interne coördinatie vereenvoudigen (bijv. multidisciplinaire teams vormen rond structurele problemen) • Signalerende professional betrokken houden in het proces • Bestuurders betrekken in opvolgingsproces • Leiderschap tonen om signalen te agenderen en op te pakken
3. Netwerk	Samenwerking tussen organisaties	<ul style="list-style-type: none"> • Verschillende logica's • Onduidelijk eigenaarschap • Trage afstemming 	<ul style="list-style-type: none"> • Tijd investeren in gezamenlijke sensemaking • Expliciet maken van definities, perspectieven, veronderstellingen en oplossingen • Relevante partijen vroegtijdig betrekken, ook niet-traditionele partijen (maatschappelijke organisaties, serviceketen) • Eigenaarschap expliciet beleggen en samenwerkingsafspraken maken • Afstemming met de eigen organisatie organiseren

LAAG	KERN VAN DE LAAG	BARRIÈRES	KANSEN
4. Systeem	Regels, institutionele kaders, formele beperkingen	<ul style="list-style-type: none"> • Traagheid • Verschillende tijdshorizons beleid en uitvoering • Gebrek aan aansluiting tussen taal van beleid en praktijk 	<ul style="list-style-type: none"> • Politieke en bestuurlijke cycli benutten • Windows of opportunity herkennen en benutten • Knelpunten onderbouwen met cijfers, casuïstiek én alternatieven • Regelmatig toetsen of bestaande kaders nog aansluiten bij maatschappelijke realiteit en uitvoering van beleid
5. Mens- en wereldbeeld	Waarden, maatschappelijke en politieke narratieven, ideologie, tijdsgeest	<ul style="list-style-type: none"> • Conflicterende waarden • Impliciete mens- en wereldbeelden 	<ul style="list-style-type: none"> • Structureel contact tussen beleid, uitvoering en politiek opbouwen • Botsende aannames expliciteren • Alternatieve waardenkaders aanbieden (bv. belang van het kind, menselijke maat, proportionaliteit) • Grenzen van uitvoerbaarheid onderbouwd aangeven • Uitvoering als kennisbron positioneren • Signalering niet alleen wegzetten in termen van uitvoerbaarheid, maar ook vanuit maatschappelijke waarden en effecten

4. Strijden met signalen

4.1 Van individuele opvolging naar structurele verandering: rijk en aaneengesloten signaleren

De centrale vraag die we in dit essay bespreken, is hoe publieke dienstverleners de stap kunnen zetten van het oplossen van individuele gevallen naar het realiseren van structurele oplossingen, en welke barrières en kansen daarbij zijn te identificeren. Wij hebben dit vraagstuk benaderd vanuit het perspectief van signalering en structurele opvolging: hoe krijgen signalen uit de uitvoeringspraktijk vervolg, zodat niet alleen het individuele geval wordt opgelost, maar ook de onderliggende oorzaken worden geadresseerd? Het herkennen van signalen is daarbij slechts een eerste stap; het organiseren van structurele opvolging blijkt in de praktijk aanzienlijk complexer.

Stroomschema's over beleidsvorming en uitvoering suggereren vaak een gestructureerde route waarin signalen vanuit de uitvoering vanzelf hun weg vinden naar structurele verbetering door beleidsmakers. Misschien niet altijd snel genoeg, maar uiteindelijk gebeurt het wel. En als het niet gebeurt, dan ligt dat vooral aan de scheiding tussen beleid en uitvoering en de afstand die daarmee te overbruggen is. Dat overbruggen is moeilijk. Maar het probleem is relatief helder: afstand. Het "probleem" zit dan in het overdragen van afgebakende pakketjes informatie, die de verzender verstuurt en waarvan dan de hoop en de verwachting is dat de ander, 'beleid' bijvoorbeeld, het pakketje ontvangt, uitpakt en er het goede mee doet.

Onze analyse suggereert iets heel anders. Het probleem ligt minder in het overbruggen van afstand, en meer in de ambiguïteit van signalen zelf. Wij hebben in dit essay en onderzoek laten zien dat het probleem eerder de dubbelzinnigheid en veelvormigheid van de signalen is die in de weg zitten. Wat een signaal is, staat niet vast en waar het naar verwijst al helemaal niet. Wat als signaal wordt gezien en hoe het wordt geïnterpreteerd, verschilt per domein, organisatie en perspectief. Het probleem is dus niet het overbruggen van afstand, maar de vraag wat we precies meedragen en naar de ander willen brengen. En hoe de ander dat vervolgens interpreteert en overneemt voor de volgende etappen in de route. Voor logistieke systemen hebben we SAP-systemen met barcodes en volgsystemen. Voor signaleren is rijke betekenisgeving én op elkaar aangesloten betekenisgeving nodig.

Dat laatste is zo makkelijk nog niet. Rijk en aangesloten lijken op elkaar passende beelden, maar aangesloten leidt al snel tot 'armoedige' interpretatie

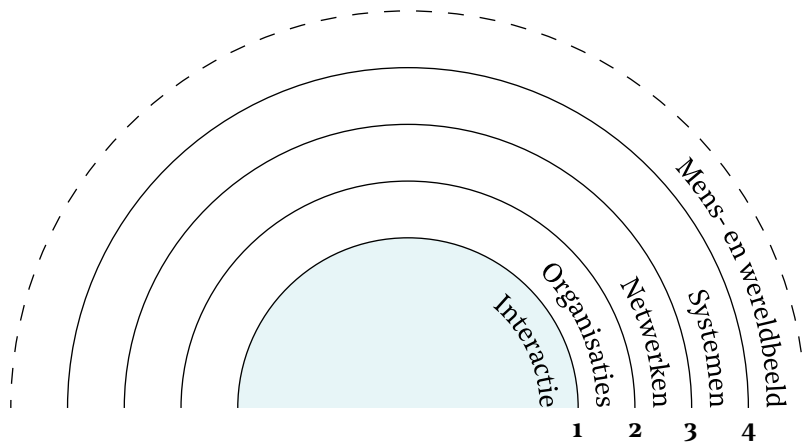
en verlies van variëteit en verschil. En veel rijke, gevarieerde en uiteenlopende interpretaties maken al snel dat de aansluiting verloren gaat en onbegrip ontstaat. Wie van aangesloten houdt is vatbaar voor *groupthink*, wie verschil wil, loopt steeds het risico de ander(en) te verliezen. En zo is het dus steeds werken – ‘*strijden*’ zouden ze op straat zeggen – om het omgaan met signalen levendig en scherp te houden. Niet om elkaar in de weg te zitten, maar om rijkdom te behouden én aansluiting te vinden. Daarom: signaleren is strijden.

4.2 Strijden in en tussen lagen

In dit essay beargumenteren we dat een realistische analyse van deze opvolgingspraktijk een brede, institutionele systeemblik vereist. Om kansen en barrières voor het strijden te identificeren, hanteerden wij een model met verschillende, onderling verbonden lagen: de dagelijkse interactie van professionals, organisatiestructuren, netwerken, systemen van beleid en regelgeving, en de onderliggende overtuigingen en waarden die deze lagen richting geven. In het vorige hoofdstuk hebben we zichtbaar gemaakt dat op elk van deze lagen stappen gezet worden om signalen te herkennen, te duiden en van opvolging te voorzien, maar ook dat er barrières bestaan die maken dat signalen blijven steken en structurele oplossingen uitblijven. Professionals hebben ruimte, tijd en vakmanschap nodig om signalen te herkennen; organisaties moeten die ruimte daadwerkelijk mogelijk maken; netwerken vragen om gezamenlijke betekenisgeving en helder eigenaarschap; systemen vereisen politieke timing en vertaling; en op het diepste niveau blijken dominante mens- en wereldbeelden richtinggevend voor wat überhaupt als probleem wordt gezien. Op elk van deze niveaus is handelen mogelijk, maar nooit zonder spanning of risico. Tegelijkertijd zijn op elke laag ook aanknopingspunten aanwezig die structurele opvolging juist mogelijk maken. Deze barrières en kansen staan niet op zichzelf, maar maken deel uit van een samenhangend systeem waarin de lagen elkaar wederzijds beïnvloeden en soms schuren.

Die schuring is dus ook niet incidenteel, maar een structurele eigenschap van het stelsel, van het systeem, waarbinnen signalen van antwoorden worden voorzien. Hieronder verkennen we hoe die wrijving tussen lagen eruit ziet, en waarom signalen daarin vaak verloren raken, waardoor aangesloten betekenisgeving verloren gaat. En wat daaraan te doen is. We nemen daarbij het eerder gepresenteerde lagenmodel als kapstok voor het bespreken van de spanningen tussen de vijf lagen (zie figuur 4.1). Het gaat daarbij om de beantwoording van twee vragen: (1) is het een incident of is het een structurele situatie, die (2) een antwoord binnen de eigen laag en/of actie van een andere laag vraagt?

Figuur 4.1 – Strijden ‘tussen’ lagen



1. Tussen professionals en organisaties

Professionals zijn vaak de eersten die scheurtjes in het stelsel waarnemen. In het directe contact met burgers ervaren zij wanneer regels botsen met de leefwereld, wanneer een regeling anders uitpakt dan bedoeld of wanneer maatwerk structureel nodig blijkt om recht te doen aan individuele situaties. Waar professionals gevraagd worden betekenis geven vanuit casuïstiek, morele intuïtie en betrokkenheid bij burgers, kijken organisaties vanuit processen, standaarden en verantwoordingslogica's. In de afgelopen decennia zijn publieke dienstverleningsorganisaties steeds bureaucratischer geworden, met een sterke nadruk op registratie, tijdigheid en productie om grootschalige dienstverlening beheersbaar te houden. Wat voor professionals steeds vaker voelt als een knellende mal, is voor organisaties een noodzakelijke voorwaarde om voorspelbaarheid, rechtsgelijkheid en doelmatigheid te waarborgen. Zo ontstaat een structurele *misalignment* tussen professionele duiding en organisatorische aansturing.

Die spanning is echter niet het gevolg van een verkeerde inrichting of falend leiderschap, maar vloeit voort uit de aard van publieke dienstverlening zelf. Organisaties kunnen niet functioneren zonder standaardisering, hiërarchie en controle; professionals kunnen hun vak niet uitoefenen zonder ruimte voor interpretatie, twijfel en afweging. Dat deze logica's uiteenlopen is daarmee logisch én onvermijdelijk. De spanning tussen professional en organisatie laat zich niet oplossen door de ene logica aan de andere ondergeschikt te maken. Juist in het voortdurende verbinden van beide zit het werk. Dat vraagt om wat in dit onderzoek steeds opnieuw zichtbaar wordt: strijd. Niet als conflict, maar als inspanning. Strijd om signalen niet te laten oplossen in individuele casuïstiek, maar ook niet te laten verdwijnen

in organisatorische procedures. Strijd om professionele waarnemingen te vertalen naar organisatorische betekenis, zonder ze te reduceren tot managementinformatie. En strijd om binnen organisaties ruimte te houden voor afwijking, twijfel en reflectie, terwijl tegelijkertijd de continuïteit van dienstverlening geborgd moet blijven. Die spanning verdwijnt niet; zij moet telkens opnieuw worden bewerkt. Dat is geen tekortkoming van het systeem, maar een kernopgave van publieke professionaliteit.

2. Tussen organisaties en netwerk

Waar professionals en organisaties al verschillend kijken naar wat een signaal is en wat het vraagt, wordt die spanning nog nijpender zodra organisaties besluiten een probleem niet langer intern te behandelen, maar gezamenlijk met anderen op te pakken. Op dat moment verschuift het vraagstuk van een interne afweging naar een interorganisatorische opgave, waarin niet één logica dominant is, maar meerdere tegelijk. Wat binnen één organisatie als structureel knelpunt wordt herkend, blijkt in een netwerk niet vanzelfsprekend hetzelfde probleem te zijn.

Ook deze spanning is niet het gevolg van onwil of gebrek aan samenwerking, maar van de manier waarop publieke verantwoordelijkheden zijn verdeeld. Netwerken zijn geen vanzelfsprekende handelingsniveaus: zij hebben geen hiërarchie, geen eenduidig eigenaarschap en zelden een gedeeld mandaat. Juist daardoor zijn zij noodzakelijk én kwetsbaar. De spanning tussen organisatie en netwerk laat zien dat structurele opvolging vraagt om meer dan interne verbeteringen: zij vereist dat organisaties bereid zijn hun eigen probleemdefinities open te stellen en het risico te nemen dat oplossingen alleen in gezamenlijkheid kunnen ontstaan. Ook dat is een vorm van strijd. Strijd om tijd vrij te maken voor afstemming die niet direct productief lijkt. Strijd om taal te ontwikkelen die over organisatiegrenzen heen betekenisvol is. En strijd om individuele signalen zo te verbinden dat zij niet langer als losse gevallen worden gezien, maar als aanwijzingen voor een patroon dat gezamenlijke actie vraagt. Die strijd kent geen eindpunt en geen garantie op succes. Maar zonder deze voortdurende inspanning blijft het netwerk een overlegstructuur waarin problemen circuleren, in plaats van een arena waarin zij daadwerkelijk worden opgepakt en getransformeerd.

3. Tussen netwerk en systeemkaders

Wanneer organisaties elkaar in netwerken weten te vinden en gezamenlijk vaststellen dat een knelpunt niet incidenteel is, maar voortkomt uit de inrichting van regels en stelsels, verschuift de spanning opnieuw. Het probleem ligt dan niet langer in samenwerking of afstemming, maar in de vraag hoe signalen zich verhouden tot de formele systeemkaders die bedoeld

zijn om rechtsgelijkheid en voorspelbaarheid te waarborgen. Waar netwerken zoeken naar ruimte voor maatwerk en contextgevoelig handelen, spreekt het systeem een andere taal.

Netwerken werken vanuit concrete ervaringen, meervoudige perspectieven en contextgevoeligheid; zij proberen recht te doen aan verschillen tussen gevallen en zoeken oplossingen die aansluiten bij de leefwereld van burgers. De systeemiaanpak is daarentegen ontworpen om gelijkheid, voorspelbaarheid en rechtszekerheid te borgen. Zij moet voorkomen dat vergelijkbare gevallen ongelijk worden behandeld en dat discretionaire ruimte omslaat in willekeur. Waar netwerken soms juist pleiten voor het expliciet organiseren van verschil, verlangt het systeem uniformiteit en precedentbewustzijn. Daardoor worden signalen die in het netwerk moreel urgent en praktisch overtuigend zijn, op systeemniveau hervertaald tot technische vragen over juridische houdbaarheid, financiële consequenties en uitvoerbaarheid op schaal. Het signaal verandert daarmee van karakter: van een betekenisvolle ervaring uit de praktijk naar een beleidsprobleem dat moet worden ingepast in een bestaand stelsel. In die vertaling raakt urgentie gemakkelijk uit het oog.

Ook deze spanning is echter niet alleen onvermijdelijk, maar noodzakelijk. Zonder systeemkaders zou maatwerk snel verworden tot willekeur; zonder netwerklogica zou rechtsgelijkheid ontaarden in blinde gelijkheid die geen oog heeft voor verschil. Dat beide logica's elkaar in de weg zitten, is dus geen ontwerpfout, maar een structureel kenmerk van het openbaar bestuur. Juist daarom is de verbinding tussen netwerk en systeem geen kwestie van het vinden van de 'juiste' oplossing, maar van blijvend werken aan vertaling en timing. Dat is opnieuw een vorm van strijd: strijd om signalen zo te articuleren dat zij hun context behouden én systemisch hanteerbaar worden; strijd om ruimte te creëren voor uitzonderingen zonder het principe van rechtsgelijkheid te ondermijnen; en strijd om te accepteren dat sommige oplossingen alleen stap voor stap, via langdurige trajecten en herhaalde agendering, hun weg vinden in het stelsel. Netwerken die deze strijd aangaan, doen meer dan oplossingen aandragen: zij houden het systeem een spiegel voor en dwingen het om zichzelf telkens opnieuw te bevragen. Dat proces is traag en weerbarstig, maar precies daarin schuilt de mogelijkheid tot structurele verandering.

4. Tussen systeemkaders en mens- en wereldbeeld

Maar ook wanneer duidelijk is dat een probleem systeemmatig is en niet langer binnen bestaande regels kan worden opgelost, eindigt de spanning niet. Integendeel: op dit punt raakt signalering aan de fundamentele waarop die systemen zijn gebouwd. Achter wetten, beleidskaders en uitvoeringsregels

gaan mens- en wereldbeelden schuil die bepalen wat als wenselijk, verdacht of acceptabel geldt. Hier verschuift de strijd van de vraag hoe het systeem werkt naar de vraag waarom het zo werkt.

Wet- en regelgeving, beleidskaders en uitvoeringssystemen zijn nooit waarde vrij: zij zijn gebouwd op impliciete aannames over menselijk gedrag, verantwoordelijkheid, maakbaarheid en risico. Politiek speelt hierin een centrale rol, omdat zij gezaghebbend uitsprekt welke overtuigingen leidend mogen zijn en deze vertaalt naar wetten en regels waar organisaties en professionals zich aan te houden hebben. Maar deze mens- en wereldbeelden leven niet uitsluitend in politieke besluiten. Zij zitten ook in organisaties, in uitvoeringspraktijken en in professionele routines. Wat als verdacht wordt gezien, wie als 'eigen verantwoordelijkheid' wordt aangesproken, en welke afwijkingen als onacceptabel gelden, is vaak al verankerd in systemen lang voordat er een expliciet politiek debat over wordt gevoerd. In die zin zijn systemen niet alleen dragers van regels, maar ook van morele oordelen. Dat wordt zichtbaar wanneer signalen uit de uitvoering niet alleen technische knelpunten blootleggen, maar ook botsen met diepgewortelde overtuigingen – bijvoorbeeld over fraudegevoeligheid, verdienste of vertrouwen. In zulke gevallen raakt het signaal niet alleen aan de werking van het systeem, maar aan de legitimiteit van de aannames waarop het systeem rust.

Juist daarom is deze spanning zo hardnekkig en zo moeilijk te adresseren. Mens- en wereldbeelden vervullen een belangrijke functie: zij bieden houvast, richting en samenhang in complexe systemen, en maken grootschalige uitvoering überhaupt mogelijk. Zonder zulke gedeelde aannames zou elk individueel geval opnieuw politiek bevochten moeten worden. Tegelijkertijd maken diezelfde overtuigingen systemen traag in het erkennen van structurele misstanden, zeker wanneer signalen ingaan tegen wat lange tijd als vanzelfsprekend is beschouwd. Dat geldt niet alleen op politiek niveau, maar ook binnen organisaties zelf, waar professionals overtuigingen kunnen internaliseren die leiden tot wantrouwen, verharding of selectieve waarneming. De strijd die hier gevoerd moet worden, is daarom geen strijd tegen 'de politiek' alleen, maar tegen vanzelfsprekendheden die diep in instituties zijn ingesleten. Het verbinden van systeemkaders en mens- en wereldbeelden vraagt om het zichtbaar maken van deze aannames, het expliciteren van hun gevolgen en het openen van ruimte voor herijking. Dat is traag en ongemakkelijk werk dat gepaard gaat met conflict. Maar het is onvermijdelijk. Want zolang onderliggende overtuigingen buiten beeld blijven, kunnen signalen technisch nog zo zorgvuldig worden vertaald – zij zullen blijven stranden op een systeem dat niet bereid is anders te kijken.

4.3 Strijden binnen het systeem

Wie de praktijk van signaleren en opvolgen van dichtbij beziet, kan zich moeilijk aan de indruk onttrekken dat veel van de beschreven barrières binnen lagen en spanningen tussen lagen niet het gevolg zijn van fouten, maar van ontwerp. Ze zijn geen toevallige verstoringen, maar komen voort uit de manier waarop publieke dienstverlening is ingericht. Dat verklaart waarom signalen zo vaak aan kracht verliezen en waarom structurele opvolging moeizaam tot stand komt, zelfs wanneer betrokkenen het probleem herkennen. In de dagelijkse praktijk ervaren professionals dit bijvoorbeeld wanneer een zorgwekkende situatie wel wordt besproken in een teamoverleg, maar vervolgens strandt omdat het onduidelijk is wie het signaal verder moet oppakken of in welke laag het thuishoort.

Tegelijkertijd roept dit een fundamentele vraag op: wat vraagt deze gelaagde werkelijkheid van professionals die dagelijks in die spanningen opereren? Niet in termen van méér doen of beter organiseren, maar in termen van professioneel vermogen. In deze paragraaf staat daarom niet de vraag centraal hoe het systeem verbeterd kan worden, maar wat het betekent om erbinnen te werken. Dat vraagt om een andere blik: niet oplossingsgericht, maar reflectief. Niet normatief voorschrijvend, maar beschrijvend en positionerend. *Strijden* verwijst hier niet naar verzet tegen het systeem, maar naar het volhouden van professioneel handelen in een context waarin verschillende en soms tegenstrijdige logica's gelijktijdig geldig zijn.

Dat strijden is geen incident, maar een structureel onderdeel van het werk. Professionals komen er telkens opnieuw mee in aanraking wanneer zij proberen een concreet probleem te begrijpen, terwijl tegelijkertijd duidelijk wordt dat er meer speelt dan dat ene geval. In zulke situaties moeten zij zich voortdurend verhouden tot spanningen tussen individu en patroon, tussen nabijheid en afstand, en tussen uitvoeren en bevragen. Het ene moment vraagt het werk om zorgvuldig handelen in een individuele casus; het andere moment ontstaat het vermoeden dat juist die casus iets blootlegt wat breder speelt.

De eerste vraag die dat strijden oproept, is hoe professionals kunnen onderscheiden wanneer zij te maken hebben met een individueel geval en wanneer een casus wijst op een structureel probleem. In de praktijk is dat onderscheid zelden vooraf helder. Casuïstiek dient zich altijd aan als concreet en urgent: een leerling die uitvalt, een gezin dat vastloopt, een inwoner die tussen regelingen door glipt. De mogelijke structurele betekenis van zo'n situatie wordt vaak pas zichtbaar wanneer professionals ervaringen naast elkaar leggen, wanneer vergelijkbare signalen terugkeren of wanneer in

teamoverleggen patronen voorzichtig worden benoemd. Dat maakt signaleren tot een ambigue activiteit: handelen is nu nodig, terwijl de status van het signaal nog onzeker is. Professionals bewegen zich hier tussen twee logica's die allebei 'waar' zijn. Enerzijds is er de opdracht om het individuele geval zorgvuldig en rechtmatig af te handelen. Anderzijds is er de vraag of het signaal dat zich aandient misschien onderdeel is van een patroon dat niet in één casus kan worden opgelost. Strijden begint precies op dat snijvlak. Niet door die spanning zo snel mogelijk op te lossen, maar door haar tijdelijk open te houden. Door ruimte te maken voor twijfel, ervaringen te delen met collega's en voorzichtig te verkennen of vergelijkbare situaties zich vaker voordoen. Juist in dat voortdurende schakelen ligt een belangrijk onderdeel van professioneel vakmanschap in de publieke dienstverlening.

Zodra het vermoeden ontstaat dat een signaal meer is dan een incident, dient zich een tweede vraag aan: hoe kan, ondanks de verschillende logica's van organisatie, netwerk, systeem en politiek, toch verbinding worden gezocht? Ook hier biedt de analyse geen eenvoudige route. Elke laag kent eigen rationaliteiten die op zichzelf functioneel en zelfs verdedigbaar zijn, maar die niet vanzelf samenvallen. Organisaties sturen op beheersbaarheid en verantwoordelijkheid, netwerken op onderlinge afstemming, systemen op stabiliteit en voorspelbaarheid, en de politiek op normatieve keuzes en maatschappelijke prioriteiten. Dat deze logica's met elkaar botsen, is geen tekortkoming, maar eerder een structureel gegeven. In de praktijk merken professionals dit bijvoorbeeld wanneer een signaal dat binnen een organisatie als urgent wordt ervaren, in een andere context minder prioriteit krijgt of anders wordt geïnterpreteerd. Strijden betekent in deze context niet dat professionals deze botsingen proberen op te heffen, maar dat zij blijven werken aan verbinding over die grenzen heen. Dat vraagt om het vermogen om signalen te vertalen zonder ze te reduceren, om verschillende 'talen' te spreken en om te schakelen tussen concrete casuïstiek en meer abstracte beleidsvragen. Het vraagt ook om uithoudingsvermogen: de bereidheid om tijd te investeren in afstemming, wetend dat resultaat onzeker is en dat beweging vaak traag verloopt. Verbinding zoeken is hier geen eenmalige handeling, maar een voortdurend proces van afstemmen, herijken en opnieuw proberen.

Dit strijden onderscheidt zich nadrukkelijk van zowel loyalistisch uitvoeren als principieel verzet. Het is geen oproep om regels naast zich neer te leggen, maar ook geen pleidooi om zich erachter te verschuilen. Het gaat om het vermogen om tegelijk binnen én buiten de kaders te kijken: de geldende ordening serieus te nemen en haar tegelijkertijd te toetsen aan wat zij in de praktijk teweegbrengt. Dat vraagt om professionals die begrijpen hoe de verschillende lagen werken, en die zich daar niet door laten verlammen.

Het werk is daarmee per definitie intensief en soms – of misschien zelfs vaak – frustrerend. Niet elk signaal leidt tot beweging, niet elke poging tot verbinding wordt gehoord. Toch is dit strijden onmisbaar. Juist omdat structurele problemen zich zelden in één laag laten oplossen, is het noodzakelijk dat professionals blijven investeren in het verbinden van perspectieven, ook wanneer dat geen directe opbrengst heeft.

Dit essay laat zien dat de stap van individuele naar structurele oplossingen niet bestaat uit één interventie, maar uit het continu verbinden van signalen tussen lagen. Barrières en kansen liggen niet buiten het systeem, maar in de spanningen die het systeem kenmerken. Wat we hiermee willen zeggen, en waarvoor dit essay aanleiding geeft, is dat structurele opvolging van signalen uiteindelijk begint bij een professioneel vermogen dat zich moeilijk laat formaliseren. Het gaat om het vermogen om te onderscheiden zonder te simplificeren, om te verbinden zonder te forceren en om vol te houden zonder zekerheid op resultaat. Dat klinkt misschien abstract, maar het krijgt vorm in alledaagse handelingen: in het delen van ervaringen met collega's, in het benoemen van terugkerende patronen en in het opnieuw onder de aandacht brengen van signalen die anders gemakkelijk zouden verdwijnen. Het is geen groots en meeslepend ideaal, maar dagelijks werk. Werk dat zich afspeelt in de spanning tussen lagen en logica's, en dat telkens opnieuw gedaan moet worden. Dat is het *strijden* waar publieke dienstverlening op drijft: niet spectaculair en heroïsch, maar hardnekkig en noodzakelijk. Iedere keer opnieuw.

4.4 Strijden tegen het systeem

Dat er hard gewerkt moet worden binnen en tussen lagen, betekent echter niet dat dit strijden geen grenzen kent. Gesprekspartners geven aan dat het systeem piept en kraakt. De vraag dringt zich op hoeveel van professionals verwacht kan worden binnen een systeem dat daar niet primair op is ingericht. Ons stelsel van publieke dienstverlening is in hoge mate ontworpen rond rechtmatigheid, voorspelbaarheid en verantwoording, met duidelijke scheidingen tussen beleid, uitvoering en bestuur. Die ordening borgt belangrijke publieke waarden. Tegelijkertijd heeft zij een keerzijde zoals we in dit essay uitvoerig hebben beschreven: signalen vinden moeilijk hun weg door het systeem en worden vaak vertraagd of afgezwakt opgevolgd. Een belangrijk gevolg daarvan is dat veel spanningen uiteindelijk op het niveau van individuele casussen worden opgevangen. Professionals zoeken oplossingen, stemmen af met collega's en proberen signalen verder te brengen binnen de mogelijkheden die het systeem biedt. Daarmee houden zij de publieke dienstverlening draaiend, ook wanneer regels, procedures of verantwoordelijkheden niet goed op elkaar aansluiten.

Juist daarin schuilt echter een paradox. Doordat professionals voortdurend manieren vinden om met die spanningen om te gaan, blijft het systeem functioneren zonder dat onderliggende patronen noodzakelijkerwijs veranderen. Professioneel vermogen werkt dan als een buffer: het vangt fricties op die anders zichtbaarder zouden worden in het systeem zelf. Wat in de praktijk wordt opgelost, hoeft immers niet automatisch op systeemniveau te worden heroverwogen. Zo kan het gebeuren dat terugkerende problemen telkens opnieuw worden aangepakt in afzonderlijke situaties, terwijl de structurele oorzaken buiten beeld blijven. Het strijden binnen het systeem door professionals houdt daarmee paradoxaal genoeg óók datzelfde systeem in stand.

Ook bredere analyses wijzen op deze spanning. Zo constateert de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB, 2024) dat de huidige inrichting van het stelsel de uitvoeringspraktijk onvoldoende ondersteunt en dat uitvoerders vaak beperkt betrokken zijn bij beleidsvorming en bijsturingsprocessen.⁵⁸ Uitvoering wordt daarbij vooral gezien als toepassingspraktijk, minder als kennisbron over hoe beleid uitpakt in de praktijk – terwijl ons essay juist laat zien dat de uitvoering een rijke bron is van signalen over hoe beleid uitpakt in de praktijk. De spanning verschuift daarmee van een vraag naar professioneel handelen naar een vraag naar systeeminrichting. Niet alleen: wat vraagt dit van professionals en professioneel vermogen? Maar ook: hoe is het systeem georganiseerd ten opzichte van leren, terugkoppelen en aanpassen? Daarmee gaat het niet meer alleen om strijden *tussen* lagen, maar ook om strijden *tegen* het systeem dat zichzelf in standhoudt.

Wij denken dat een belangrijk deel van die spanning ligt in de manier waarop verantwoordelijkheid is georganiseerd. In het huidige stelsel ligt de nadruk sterk op verantwoording van uitvoering naar beleid: uitvoeringsorganisaties moeten laten zien dat zij beleid correct toepassen en resultaten behalen. Veel minder vanzelfsprekend is de omgekeerde beweging: dat beleid zich verantwoordt tegenover de uitvoering over de keuzes die zijn gemaakt en de gevolgen die die keuzes in de praktijk hebben. Daardoor blijft veel kennis uit de uitvoering impliciet of versnipperd, terwijl zij juist cruciaal kan zijn voor het verbeteren van beleid en regelgeving. Radicale verandering zou kunnen ontstaan wanneer deze verhouding wordt omgedraaid. Wanneer beleid niet alleen richting geeft aan uitvoering, maar zich ook actief moet verhouden tot wat de uitvoering terugmeldt; wanneer beleidskeuzes expliciet worden getoetst aan de ervaringen van professionals en de signalen die zij aandragen.^d

d In een nog te verschijnen essay werken wij deze gedachte verder uit onder de noemer ‘omkeren van verantwoording’. Daar verkennen we wat er gebeurt wanneer het systeem zo wordt ingericht dat leren van de uitvoering niet incidenteel plaatsvindt, maar structureel wordt georganiseerd via verantwoordingsmechanismen.

Daarmee verschuift de vraag van wat professionals moeten kunnen, naar hoe een systeem eruitziet dat hun signalen werkelijk serieus neemt. In die verschuiving ligt een belangrijke opgave voor de toekomst van publieke dienstverlening.

Bijlage:

Onderzoeksverantwoording

Een kwalitatief onderzoek

Het opvolgen van signalen is een vorm van ambtelijk vakmanschap die vorm krijgt in de praktijk. Vaak gaat het (juist) niet om gestandaardiseerde processen die nauwkeurig vastgelegd worden, maar om het maatwerk dat vorm krijgt door professional met veel ervaring die weten hoe ze de eindjes aan elkaar moeten knopen. Om deze dynamieken rondom opvolging in kaart te brengen, hebben we gekozen voor een *kwalitatieve benadering*. Juist deze insteek maakt het mogelijk om de ervaringen van professionals centraal te zetten en de bevindingen van meer ‘kleur’ te voorzien. Dit maakt dat we een *gelaagd* beeld hebben kunnen schetsen van hoe de opvolging van signalen in de praktijk gestalte krijgt.

We hebben in dit onderzoek op drie manieren informatie verzameld: door 1) deskresearch te doen; 2) tweemaal een gespreksronde uit te voeren; 3) een focusgroep te organiseren. In deze bijlage lichten we de drie dataverzamelmethode die ten grondslag liggen aan dit onderzoek toe. De volgorde van dataverzameling (gespreksronde – focusgroep – gespreksronde), maakte een cyclus van *actieleren* mogelijk, wat verder wordt toegelicht in A.3.

We hebben onze dataverzameling uitgevoerd bij drie verschillende ‘vindplaatsen’ die een belangrijke rol spelen in de uitvoering. Deze vindplaatsen hebben we elk geselecteerd vanwege hun bijzondere positionering in de opvolging van signalen. De vindplaatsen die in dit onderzoek centraal stonden, zijn: DUO, de Overheidsbrede Maatwerkplaats en gemeenten. De casusselectie werken we verder uit in A.2.

Casusselectie

Voorafgaand aan de daadwerkelijke dataverzameling hebben we tijdens de verkennende fase van het onderzoek drie vindplaatsen geselecteerd waar de opvolging van signalen een belangrijke rol speelt. Dit zijn: DUO, de Overheidsbrede Maatwerkplaats, en gemeenten. Deze ‘vindplaatsen’ zijn nadrukkelijk geen casussen: het gaat niet om omliggende casussen waar we gegeneraliseerde, representatieve uitspraken over kunnen doen, maar

het gaat om het inzicht krijgen in de werking van opvolging van signalen binnen verschillende contexten.

DUO

De eerste vindplaats is uitvoeringsorganisatie DUO. Het is een typische publieke dienstverlener, want zij staat in direct contact met de ‘praktijk’ en functioneert op afstand van het departement. Daarnaast vervult deze organisatie een belangrijke rol binnen het Nederlandse overheidsstelsel en werkt met grote hoeveelheden gevoelige informatie en complexe klantprocessen. De combinatie van complexe processen en gevoelige persoonsgegevens maakt het opvolgen van signalen bij DUO vermoedelijk extra ingewikkeld. Daarnaast moet DUO zich, net als andere publieke dienstverleners, houden aan strikte wet- en regelgeving, zoals de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Deze juridische en ethische kaders komen bij DUO nadrukkelijk naar voren vanwege de aard van haar werkzaamheden. Bovendien is het onderwijsdomein nog relatief onderbelicht in het bestaande signalenonderzoek.

Overheidsbrede Maatwerkplaats

De tweede vindplaats is de Overheidsbrede Maatwerkplaats. Dit is een relevante vindplaats, omdat hier medewerkers van maatwerkplaatsen van verschillende publieke dienstverleners bijeenkomen. Er is niet één publieke dienstverlener met concrete casuïstiek, maar het zijn netwerkconstructies waarbij meerdere uitvoerders samenkomen. De complexiteit bij de opvolging van signalen wordt vaak juist hier zichtbaar, omdat structurele opvolging vaak niet bij één partij ligt, maar bij meerdere.

Gemeenten

De derde vindplaats zijn gemeenten. Deze laag hebben we gedurende het onderzoek (na de focusgroep) toegevoegd als vindplaats, omdat dit het eerste loket is waar burgers met knellende problematiek komen. De uitwerking van de sociale welvaartsstaat komt tot uiting, en wordt bovendien voelbaar, op gemeentelijk niveau. Gemeentelijke beleidsmedewerkers bevinden zich op een cruciale signalerende positie en vormen een schakel naar andere instanties. Opvolging van signalen kan intern plaatsvinden: tussen de verschillende afdelingen van de gemeente, maar ook op regionaal of landelijk niveau. Bovendien is dragen gemeenten een groot deel van de verantwoordelijkheid van de publieke dienstverlening. Zo roept ook de eerste publicatie van de Staat van de Uitvoering (2022) op voor aandacht van de rol van gemeenten in de uitvoerende dienstverlening.

Dataverzameling

De eerste stap in het onderzoek was het doen van een literatuurstudie. Het doel van de literatuurstudie was om wetenschappelijke inzichten over signalen, signaleren en signalerend vermogen te verzamelen. We bouwden daarbij voort op de eigen recente werken *Omgaan met signalen* (2022), *Signalen schatten* (2022) en *Signalen managen* (2024). De wetenschappelijke inzichten die volgden uit de literatuurstudie, waren allereerst input voor de ontwikkeling van een topiclijst bij de semigestructureerde interviews en vormden daarnaast de basis voor wat in dit essay hoofdstuk 2 is geworden: een theoretisch kader over de opvolging van signalen waarmee de uitvoeringspraktijk kan worden geduïd. Ook de inzichten over de barrières en kansen in hoofdstuk 3 komen voort uit de literatuurstudie.

Respondentenwerving

Voor elke vindplaats hebben we respondenten geworven om mee in gesprek te gaan. Het doel van de gesprekken was om inzicht te krijgen in de praktijk en beleefde realiteit van elke vindplaats te vatten. Hierom hebben we mensen gesproken die werkzaam zijn bij een vindplaats of regelmatig betrokken zijn bij de vindplaats en daardoor goed zicht hebben op de werkwijzen. Bij de werving van respondenten hebben we steeds een strategie gehanteerd:

Op 29 april 2025 hebben twee leden van het onderzoeksteam het onderzoeksplan gepresenteerd bij een bijeenkomst van de Overheidsbrede Maatwerkplaats. Naar aanleiding van deze presentatie is er een mailing uitgezet onder de leden waarin het onderzoeksplan is uiteengezet. Dit leidde tot een respondentenwerving bij de Overheidsbrede Maatwerkplaats, de eerste vindplaats.

Deze wervingsstrategie bracht ook de respondentenwerving bij de tweede vindplaats, *DUO*, op gang. Eén van de betrokkene bij de Overheidsbrede Maatwerkplaats poneerde *DUO* als relevante vindplaats. Uiteindelijk hebben we ook via de bestuurlijke lijn toegang gekregen tot een selectie relevante respondenten bij *DUO*.

Ook de respondentenwerving van de derde vindplaats, *gemeenten*, is deels verlopen via de Overheidsbrede Maatwerkplaats. Verder hebben wij verschillende respondenten benaderd vanuit het brede onderzoeks- en opleidingsnetwerk van de NSOB. Het is niet ons doel geweest om een representatieve studie te doen over de losse vindplaatsen, maar ook een globaal beeld neer te zetten over de opvolgingspraktijk. Daarom hebben we gekozen om respondenten van meerdere gemeenten te spreken, en niet meerdere respondenten van één gemeente. Zeker bij gemeenten zal de variatie onderling groot zijn.

Aangezien we, zeker gezien het kleine respondentenaantal, geen representatieve uitspraken doen over gemeenten, hebben we gekozen voor gemeenten die niet behoren tot de ‘usual suspects’: namelijk voor verschillende kleine gemeenten en één grote.

Tabel 2 – gesprekspartners

DUO (7)	OVERHEIDSBREDE MAATWERKPLAATS (12)	GEMEENTEN (6)
<ul style="list-style-type: none"> • Beleidsadviseur menselijke maat • Beleidsmedewerker maatwerkontwikkeling • Beleidsmedewerker studiefinanciering • Beleidsmedewerker studiefinanciering • Directeur • Directeur-Generaal • Operationeel manager 	<ul style="list-style-type: none"> • Beleidsadviseur innovatie en strategie (Belastingdienst) • Beleidsadviseur Toeslagen • Beleidsmedewerker (SZW) • Beleidsmedewerker (CAK) • Beleidsmedewerker (CAK) • Cliëntondersteuner klachtenservice (UWV) • Coördinator maatwerk (UWV) • Ketenregisseur Dienst Toeslagen • Landelijk adviseur maatwerk (UWV) • Regievoerder (PMM) • Regievoerder (PMM) • Strategie sociaal domein 	<ul style="list-style-type: none"> • Armoederegisseur • Beleidsadviseur sociaal domein • Beleidsadviseur sociaal domein • Kwaliteitsmedewerker WMO • Programmamanager • Programmamanager

Eerste gespreksronde

In de eerste gespreksronde hebben we professionals rondom alle drie de vindplaatsen gesproken, zodat we een compleet beeld kregen van de casuïstiek en werkwijzen van deze vindplaatsen. Deze gesprekken waren semi-structureerd van aard en zijn afgenomen aan de hand van de (van literatuur afgeleide) topiclijst. Hiermee volgde de gesprekken steeds eenzelfde structuur, maar was er voldoende ruimte voor eigen inbreng of aanvullingen. In de eerste ronde hebben we 15 gesprekken gevoerd met uitvoerende professionals en beleidsmedewerkers die in sleutelposities betrokken waren bij trajecten gericht op het structureel oplossen van gesignaleerde knelpunten. Enerzijds hebben we naar algemene patronen gevraagd, maar anderzijds ook naar concrete voorbeelden waarin we vervolgens zelf naar patronen op zoek zijn gegaan. Een selectie van die voorbeelden is – na goedkeuring van de betrokken gesprekspartners – terug te vinden in de boxen in hoofdstuk 3. Daarnaast hebben we ons verdiept in de (interne) documenten die onze respondenten

ons hebben aangereikt. Op basis van de gesprekken en documenten hebben we zodoende in kaart gebracht wat hun dilemma's en drempels waren én hoe zij die al dan niet beslecht hebben.

De gesprekken vonden online plaats via MS Teams. Bij elk gesprek waren twee onderzoekers aanwezig: één onderzoeker leidde het interview en de andere onderzoeker maakte aantekeningen. Elk gesprek is daarnaast met toestemming van de gesprekspartners automatisch getranscribeerd door Teams. Dit transcript is telkens gecontroleerd door één onderzoeker en voorzien van een samenvatting. Vervolgens zijn de transcripten middels codering geanalyseerd door het hele onderzoeksteam.

Focusgroep

Na de eerste gespreksronde hebben we een focusgroep georganiseerd. De samenstelling bestond uit respondenten van de eerste gespreksronde die bereid en beschikbaar waren om ook deel te nemen aan de focusgroep. In totaal waren er twaalf deelnemers aanwezig. We hebben in deze focusgroep de eerste patronen en mechanismen die wij hebben geïdentificeerd bij de eerste twee vindplaatsen, voorgelegd aan de deelnemers. Zo konden we bespreken in hoeverre deze patronen en mechanismen worden herkend, wat ze betekenen in de praktijk, en welke patronen en mechanismen wij over het hoofd hebben gezien. Zo gebruikten we de reflectiesessie dubbel: het bood een verdieping van onze eerste inzichten, én bracht nieuwe perspectieven op tafel die we mee konden nemen in tweede gespreksronde.

Zowel de gespreksronde als de literatuurstudie vormde een belangrijke voorbereiding voor de focusgroep. De focusgroep kende een semigestructureerde opzet. Zo is er ter voorbereiding is er een draaiboek gemaakt voor de focusgroep, bestaande uit drie onderdelen (bespreken eerste bevindingen; verdiepen eerste conceptualisatie; brainstorm oplossingsrichtingen), waarbij er ruimte was om af te wijken van het plan. Bij de focusgroep waren steeds vier onderzoekers aanwezig: twee om de sessie inhoudelijk te begeleiden; één om dat procesmatig te doen; en één om verslag te leggen van de sessie. De verslagen van de focusgroepen zijn geanalyseerd en de analyse daarvan diende als input voor de tweede gespreksronde en de bevindingen die in het derde en vierde hoofdstuk van dit essay zijn langsgelopen.

Tweede gespreksronde

Na de focusgroep is er nog een tweede gespreksronde georganiseerd. In deze gespreksronde is ook de vindplaats 'gemeenten' toegevoegd. In totaal zijn er in deze tweede ronde nog tien gesprekken afgenomen. Deze gesprekken kenden eenzelfde opzet als de eerste gespreksronde: bij elk interview waren

twee onderzoekers aanwezig, de gesprekken vonden online plaats via MS Teams en zijn automatisch getranscribeerd door Teams. De transcripten zijn vervolgens gecontroleerd en voorzien van een samenvatting. Ook deze gespreksverslagen zijn uiteindelijk geanalyseerd door het hele onderzoeksteam middels codering.

Actieleren

Het onderzoeksproces kenmerkt zich door een cyclische benadering. Na de eerste gespreksronde, is er een focusgroep georganiseerd, gevolgd door een tweede gespreksronde. Deze werkwijze bevat duidelijke elementen van *actieleren*, waarbij onderzoekers en deelnemers actief samenwerken om interventies te ontwikkelen, testen en te evalueren. De eerste gespreksronde fungeerde als dataverzameling om inzicht te verkrijgen in de bestaande opvolgingspraktijk. De verkregen inzichten zijn geanalyseerd en vervolgens tijdens de focusgroep teruggekoppeld aan de respondenten. In samenwerking met de deelnemers zijn deze inzichten besproken en verder verdiept. Op basis van de opbrengsten van de focusgroep is de gespreksleidraad voor de daaropvolgende gespreksronde aangepast. Hierdoor konden de patronen en mechanismen die in de focusgroep als relevant naar voren kwamen, nader worden onderzocht. Tijdens deze focusgroep is expliciet aandacht besteedt aan mogelijke oplossingsrichtingen voor opvolgingsproblematiek. De deelnemers zijn uitgenodigd om de verkregen inzichten te vertalen naar concrete acties die zij in hun eigen praktijk konden uitproberen, waarna hierop opnieuw reflectie en terugkoppeling heeft plaatsgevonden. Daarbij is gebruikgemaakt van de werkvorm *meer-beter-anders*, die deelnemers stimuleert tot reflectie op de eigen werkpraktijk aan de hand van de vragen: ‘wat moeten we meer doen?’, ‘wat moeten we beter doen?’ en ‘wat moeten we anders doen?’. Deze aanpak heeft bijgedragen aan zowel kennisontwikkeling als aan het realiseren van praktische verbeteringen in de praktijk.

Rapportage

Tenslotte tekenen we de verkregen inzichten uit de voorgaande onderzoeksstappen (deskstudy, gespreksronde en inhoudelijke reflectiesessies) op in een reflexief eindrapport. De inzichten die uit de literatuurstudie, gespreksronden en inhoudelijke reflectiesessie naar voren komen krijgen een plek in een aansprekend en toegankelijk NSOB-essay. Het essay dient om de geleerde lessen vast te houden en bij te dragen aan de Staat van de Uitvoering 2026 alvorens het lerend vermogen van uitvoeringsorganisaties, en de context waarin zij zich begeven, verder te versterken. Dit maakt het mogelijk om de aangereikte inzichten en geleerde lessen beter vast te houden en binnen het netwerk te delen.

Eindnoten

- 1 Kamervragen 2011-2012, nr. 358; Kamervragen 2014-2015, nr. 1791.
- 2 Dienst Toeslagen (november 2023). *Invoeringstoets recht op kinderopvangtoeslag bij Wlz-indicatie*.
- 3 Staatssecretaris Participatie en Integratie (24 juni 2025). *Toelichting over de arbeidseis in de Wet Kinderopvang* [Kamerbrief].
- 4 Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (12 maart 2024). *Beleidsreactie invoeringstoets kinderopvangtoeslag bij permanent Wlz-indicatie* [Kamerbrief].
- 5 UWV (2022). *Hoe maatwerk bij UWV het licht zag*. Amsterdam: Landelijke Maatwerkplaats; Graaf-Zijl, M. de, M. Wijnhoven, M. Guiaux & S. Lagerveld (2022). *Maatwerk bij professionele buikpijn. Een lerende evaluatie van de UWV Maatwerkplaatsen*. UWV Kenniscentrum SBK.
- 6 Algemene Rekenkamer (2024). *Grip op menselijke maat; Onderzoek naar de uitvoering en gevolgen van de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers*. Algemene Rekenkamer.
- 7 Frankowski, A., Schröer, L., Van der Wilt, A., Hendriks, W., Hill, R., Van Delden, M. & Van der Steen, M. (2024). *Signalen Managen. Over de omgang met signalen bij het ministerie van SZW*. NSOB.
- 8 *Rode draad uit de Standen van de Uitvoering - Staat van de Uitvoering*. (2025, 8 september). Staat van de Uitvoering. <https://staatvandeuitvoering.nl/uit-de-standen/>
- 9 Zie o.a. Kamerstukken II, 2020-2021, 35 387, nr. 2 (25 februari 2021). Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties (2021). *Klem tussen Balie en Beleid*. Den Haag.
- 10 Minister-president (2021, 15 januari). *Kabinetsreactie rapport 'Ongekend onrecht* [Kamerbrief]
- 11 Boonstra, W. (2025, 29 januari). 'Soms kan iets meteen, en soms kan iets pas later.' Binnenlands Bestuur. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/carriere/terugkeer-van-de-menselijke-maat-bij-de-belastingdienst>
- 12 Staat van de Uitvoering (2024). *Standen van de Uitvoering 2023 en 2024*. Zie ook: Hendriks et al. (2022).
- 13 UWV (2022, 12 september). *Maatwerkplaats belangrijk bij signaleren en oplossen problemen cliënten*. <https://www.uwv.nl/nl/nieuws/maatwerkplaats-belangrijk-bij-signaleren-en-oplossen-problemen-clienten>
- 14 Minister voor armoedebeleid, participatie en pensioenen (2022, 6 juli). *Sociaal domein* (Kst. 34477, nr. 81). Te raadplegen via: Kamerstuk 34477, nr. 81 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen; De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2025, 8 juli). *Voortgang Professionals voor Maatwerk Multiproblematiek*. Te raadplegen via: Kamerbrief voortgang Professionals voor Maatwerk Multiproblematiek | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl
- 15 Significant Public & Pluut & Partners (2025). *Definitieve jaarrapportage PMM d.d. 19 mei 2025*.
- 16 Dijkstra, G., & Van der Meer, F. (2024). *Van euforie tot misère: wat valt er te leren uit 'affaires'? Een onderzoek naar het overheidsbeleid rond de afhandeling van schade als gevolg van de aardbevingen in Groningen in vergelijkend perspectief*. Staat van de Uitvoering.
- 17 Van der Steen, M., Frankowski, A., Schröer, L. S., & Chin-A-Fat, N. (2022). *Omgaan met signalen: Naar een handelingsperspectief voor overheden*. Den Haag: NSOB.
- 18 Van der Steen, M., Delden, M. v., Ophoff, P., & 't Hart, P. (2022). *Signalen schatten: een lerend belevingsonderzoek naar de omgang met signalen door het ministerie van SZW in de Kinderopvangtoeslagaffaire*. Den Haag: NSOB; Van der Steen, M., Frankowski, A., Schröer, L. S., & Chin-A-Fat, N. (2022). *Omgaan met signalen: Naar een handelingsperspectief voor overheden*. Den Haag: NSOB.
- 19 Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in organizations*. SAGE Publications.
- 20 Van der Steen, M., Frankowski, A., Schröer, L. S., & Chin-A-Fat, N. (2022). *Omgaan met signalen: Naar een handelingsperspectief voor overheden*. Den Haag: NSOB.

- 21 Van der Steen, M., Frankowski, A., Schröer, L. S., & Chin-A-Fat, N. (2022). *Omgaan met signalen: Naar een handelingsperspectief voor overheden*. Den Haag: NSOB.
- 22 Van der Steen, M., Frankowski, A., Schröer, L. S., & Chin-A-Fat, N. (2022). *Omgaan met signalen: Naar een handelingsperspectief voor overheden*. Den Haag: NSOB.
- 23 Significant Public & Pluut & Partners (2025). *Definitieve jaarrapportage PMM d.d. 19 mei 2025*.
- 24 Immigratie en Naturalisatiedienst. (2024, februari). *Rapport complexiteit bij het nemen van een asielbesluit*.
- 25 Significant Public & Pluut & Partners (2025). *Definitieve jaarrapportage PMM d.d. 19 mei 2025*.
- 26 McConnell, A., & 't Hart, P. (2019). *Inaction and public policy: understanding why policymakers 'do nothing'*. Policy Sciences, pp. Volume 52, pages 645–661.
- 27 Williamson, O. (2000). The New Institutional Economics: Take Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*, 38(3), pp. 595–613. Opgehaald van <https://www.jstor.org/stable/2565421>
- 28 Hupe, P. L., & Hill, M. J. (2016). 'And the rest is implementation.' Comparing approaches to what happens in policy processes beyond Great Expectations. *Public Policy and Administration*, 31(2), 103–121; Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy; Dilemmas of the Individual in Public Services* (2010th ed.). Russell Sage Foundation; Zacka, B. (2017). *When the State Meets the Street. Public Service and Moral Agency*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- 29 NOS Nieuws (2020, 3 juli). *Ook D66 wil studiebeurs terug, einde leenstelsel in zicht*.
- 30 Kamerstukken II, 2024–2025, 31288, nr. 1161, p.9
- 31 Van Meerkerk, I., & Edelenbos, J. (2018). *Boundary spanners in public management and governance: An interdisciplinary assessment*. Edward Elgar Publishing.
- 32 Williams, P. (2002). The competent boundary spanner. *Public Administration*, 80(1), pp. 103–124.; Goodrich, K. A., Sjoström, K. D., Vaughan, C., Nichols, L., & Bednarek, A. T. (2020). Who are boundary spanners and how can they help link science and policy in environmental decision-making? *Environmental Science & Policy*, 113, 103–110. *Environmental Science & Policy*, pp. 103–110.
- 33 Edelenbos, J., & Van Meerkerk, I. (2015). Connective management: A relational approach to public leadership. *Public Administration Review*, 75(5), pp. 747–757.
- 34 Mellaard, A., & Van Meijl, T. (2017). Doing Policy: Enacting a policy assemblage about domestic violence. *Critical Policy Studies*, 11(3), pp. 330–348.; Kuiper, M., Schifffers, M.-J., & Noordegraaf, M. (2024). Signaleren, handelen, leren. *Bestuurskunde*, pp. 79–90.
- 35 UWV Kenniscentrum (2023). *Lessen die geleerd zijn van de UWC Maatwerkplaats*. UWV.
- 36 Christensen, T., & Lægread, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *International Innovations*, 67(6), pp. 1059–1066. doi:<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x>
- 37 Kruiter, A. J., Bredewold, F., & Ham, M. (2016). *Hoe de verzorgingsstaat verbouwd wordt. Kroniek van een verandering*. Van Gennep.
- 38 Pronk, J., Ketel, J., & Liefhebber, S. (2023). *De stand van administratie- en regeldruk in het sociaal werk. Alle ballen in de lucht houden*. Movisie.
- 39 Hendriks, W., Kuiper, M., & Van Gestel, N. (2020). *Scientific Report on the Conditions for Involvement of Professionals in the Strategic Renewal of Local Governments and Public Agencies, possible Impediments and Counteracting Mechanisms*. COGOV.
- 40 Slovic, P., & Peters, E. (2006). Risk Perception and Affect. *Association for Psychological Science*, pp. Vo 15, no. 6, 322–225.
- 41 Senge, P. (2006). *Fifth Discipline. The Art & Practice of the Learning Organization*. Crown Pub.
- 42 Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977, September). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, pp. Vol. 83, No. 2, pp. 340–363.; Scott, W. R. (2013). *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities*. SAGE Publications.
- 43 Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2016). *Governance networks in the public sector*. Routledge.; Ferlie, E., Pegan, A., Pluchinotta, I., & Shaw, K. (2020). Co-production and co-governance: Strategic management, public value and co-creation in the renewal of public agencies across Europe (Deliverable 1:1: Literature Review). *COGOC Project, Horizon 2020 Programme*.

- 44 Ansell, G., & Gash, A. (2008). Collaboration governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), pp. 543-571. doi:<https://doi.org/10.1093/jopart/mumo32>
- 45 Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in organizations*. SAGE Publications.
- 46 Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2015). Designing and implementing cross-sector collaborations: Needed and challenging. *Public administration review*, 75(5), 647-663.
- 47 Ferlie, E., Pegan, A., Pluchinotta, I., & Shaw, K. (2020). Co-production and co-governance: Strategic management, public value and co-creation in the renewal of public agencies across Europe (Deliverable 1.1: Literature Review). *COGOC Project, Horizon 2020 Programme*.
- 48 Joosse et al., 2019, in Klijn, E. H., Koppenjan, J., Spekkink, W., & Warsen, R. (2025). *Governance networks in the public sector* (p. 283). Taylor & Francis.
- 49 Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2015). Designing and implementing cross-sector collaborations: Needed and challenging. *Public Administration Review*, 75(5), pp. 647-663. doi:<https://doi.org/10.1111/puar.12432>
- 50 McConnell, A., & 't Hart, P. (2019). Inaction and public policy: understanding why policymakers 'do nothing'. *Policy Sciences*, pp. Volume 52, pages 645-661.
- 51 Scherpennisse, J. (2019). *Tucht van de tijd: over het tijdigen van bestuur en beleid*. Den Haag: NSOB.
- 52 Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Harlow: Pearson Education Limited.
- 53 Van Twist, M. (2023). *Woorden wisselen. Naar een hertaling van besturen, organiseren en adviseren* (2e ed.). Boom.
- 54 McConnell, A., & 't Hart, P. (2019). Inaction and public policy: understanding why policymakers 'do nothing'. *Policy Sciences*, pp. Volume 52, pages 645-661.
- 55 Frankowski, A., Hendrikx, W., Huiting, M., Van der Vijver, T., Van der Steen, M., & Van Twist, M. (2024). *Sterke signalen, wisselende verhalen. Lessen naar aanleiding van het ontstaan en lange tijd voortbestaan van 'de alleenverdienersproblematiek'*. Den Haag: NSOB.
- 56 ROB. (2024). *Naar een uitvoerende macht*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- 57 Frankowski, A., Hendrikx, W., Huiting, M., Van der Vijver, T., Van der Steen, M., & Van Twist, M. (2024). *Sterke signalen, wisselende verhalen. Lessen naar aanleiding van het ontstaan en lange tijd voortbestaan van 'de alleenverdienersproblematiek'*. Den Haag: NSOB.
- 58 ROB. (2024). *Naar een uitvoerende macht*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Eerder publiceerde de NSOB

2026

Rijksbrede strategie of strategie Rijksbreed?

Oplegnotitie bij essay Strategisch ongemak organiseren

Jorgen Schram, Laura Schröer, Mark van Twist, Martijn van der Steen

Strategisch ongemak organiseren

Over de ontwikkeling van strategische functies bij de Rijksoverheid

Jorgen Schram, Laura Schröer, Mark van Twist, Martijn van der Steen

Verbeelding verbindt

Over de inzet van ruimtelijke identiteit bij het organiseren van gemeenschapskracht

Georgina Kuipers, Gert Jan Geertjes, Quirine Ganzeboom, Tijs van de Vijver, Nancy Chin-A-Fat, Geerten Boogaard

Kiezen is (voortdurend) delen

Denken over identiteit en de toekomst van de Expertise-unit Sociale Stabiliteit

Christiaan van der Kaaij, Jesse Dusseljee, Henk den Uijl, Martijn van der Steen

New Public Brutalism?

Tegenspel bieden aan de tijdgeest

Mark van Twist, Shivant Jhagroe

Toegedekte politiek

Destructieve dynamieken in de politiek-ambtelijke verhoudingen in Twenterand doorbreken

Henk den Uijl, Marije Huiting, Jesse Dusseljee, Mark van Twist

2025

Noblesse oblige

De kracht van reflectie aan de top van het openbaar bestuur

Yvonne Burger, Georgina Kuipers, Jessie Samwel

Verhalen(d) verknopen

Hoe je stem geeft aan het stille midden

*Annemarie van der Wilt, Martin Schulz, Mark van Twist, Bart Brandsma,
Olga van Kalles, Pieter van Ree, Coen Smit*

(On)gehoorzaam bestuur

In het onderwijs

Henk den Uijl, Marlies Honingh, Jessie Samuel, Eva Kloet

Ruimte om te bouwen, ruimte om te groeien

Quick-scan van de werking van de Utrechtse Aanpak

*Martijn van der Steen, Marije Huiting, Edwin Buitelaar, Jesse Dusseljee,
Hasna el Morabit*

Volgens het boekje

Een bestuurskundige verkenning van langetermijnstrategie voor
zeespiegelstijging

Martijn van der Steen, Teun Toonen, Robin Hill, Jorren Scherpenisse

Ontwerper ontmoet publieke zaak

Omgaan met spanningsvolle praktijken van ontwerpende en ambtelijke
professionals

Andrea Frankowski, Tijs van de Vijver, Myrthe van Delden

(N)iets te kiezen

Scenario's voor landelijke coördinatie van de aanpak van huiselijk geweld,
kinder mishandeling en geweld tegen vrouwen

*Nancy Chin-A-Fat, Wiljan Hendriks, Annemarie van der Wilt, Marije Huiting,
Laura Schröer, Martijn van der Steen*

Doe dit (niet)

De inbedding van de Gelijke Kansen Alliantie binnen het ministerie van
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Eva Kloet, Robin Hill, Myrthe van Delden, Mark van Twist

Neutraliteit tussen zijn en worden

Een denkraam voor neutraal handelen door burgemeesters

Quirine Ganzeboom, Henk den Uijl, Tijs van de Vijver, Paul Frissen, Martin Schulz

(Kilo)meters maken

Grip krijgen op de relatie tussen governance en productie in het
Hoogwaterbeschermingsprogramma

Jorren Scherpenisse, Tom Lubbers, Nancy Chin-A-Fat, Martin Schulz

Hoe aanstekelijk kan je het maken

Vormen van verspreiding rond het programma DuurzaamDoor
Jessie Samwel, Eva Kloet, Hans Vermaak, Mark van Twist, Martin Schulz

Waarden w(o)orden werkelijkheden

Hoe taal de sociale zekerheid vormt
Mark van Twist, Wiljan Hendrikx, Jesse Dusseljee, Martin Schulz

De kracht van hier

Over de centrale rol van decentraal bestuur
Martijn van der Steen, Christiaan van der Kaaij, Joks Janssen

Ruimte in regie

Adviseren over dilemma's van netwerkregie in het fysiek domein
Yourai Mol, Christiaan van der Kaaij, Jorgen Schram, Martin Schulz

Ruimte bieden / richting geven

Over de verbouwing van het Haagse stelsel van jeugd- en gezinshulp
Annemarie van der Wilt, Tijs van de Vijver, Nancy Chin-A-Fat, Martijn van der Steen

'De mensen in het land'

Wat burgerschap eigenlijk (nog) is
Marlies Honingh, Henk den Uijl, Teun Toonen, Jessie Samwel

2024

Leren tussen consensus en conflict

Stileren van strijd in het leren over de ontwikkeling van het landelijk gebied
Martin Schulz, Tom Lubbers, Mark van Twist, Andrea Frankowski

Breder denken, anders doen

Naar een nieuwe institutionele balans voor het energiesysteem van de toekomst
Martijn van der Steen, Maarten Otto, Robin Hill, Sander Oosterloo, Quirine Ganzeboom, Georgina Kuipers, Alexander Woestenburg, Martijn Groenleer

Waarderen van Variatie

Reflectie op de Regio Deals als variant van interbestuurlijk resultaatgericht samenwerken
Jessie Samwel, Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Martijn van der Steen

WIA Verbeteraanpak - Expert Review

Martijn van der Steen, Georgina Kuipers

Bouwen op leerlingaantallen

De politiek van tellen in de onderwijshuisvesting van Meerijstad

Christiaan van der Kaaij, Annemarie van der Wilt, Martin Schulz

Sterke signalen, wisselende verhalen

Lessen naar aanleiding van het ontstaan en lange tijd voortbestaan van 'de alleenverdienersproblematiek'

Andrea Frankowski, Wiljan Hendriks, Marije Huiting, Tijs van de Vijver,

Martijn van der Steen, Mark van Twist

Technologie in de tussentijd: AI, publieke waarde en democratie

Martijn van der Steen

Onderweg ontwerpen

Een stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers ontwerpen

Annemarie van der Wilt, Martijn van der Steen, Christiaan van der Kaaij,

Eva Kloet, Laura Schröer, Bart van Kessel

Audit, maar dan anders

Een verkenning naar hoe het repertoire van auditors zich laat verbreden en verdiepen

Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Robin Hill

Kostbare geneesmiddelen

De VIG tussen leden, politiek en maatschappij

Andrea Frankowski, Paul Frissen, Tom Lubbers, Martin Schulz, Mark van Twist

Signalen managen

Over de omgang met signalen bij het ministerie van SZW

Andrea Frankowski, Laura Schröer, Annemarie van der Wilt, Wiljan Hendriks,

Robin Hill, Myrthe van Delden, Martijn van der Steen

Over intenties en interferenties

Een lerende evaluatie van de schadeafhandeling rond Kanaal Almelo-De Haandrik

Myrthe van Delden, Georgina Kuipers, Mark van Twist, Marise van 't Wout,

Robin Hill

Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op www.nsob.nl

COLOFON

© 2026

ISBN NUMMER

978-90-837127-2-7

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

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.