Sterke signalen, wisselende verhalen

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

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Andrea Frankowski
Wiljan Hendrikx
Marije Huiting
Tijs van de Vijver
Martijn van der Steen
Mark van Twist

Andrea Frankowski MSc
is senior onderzoeker en co-decaan bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Tevens is zij als promovenda verbonden aan Tilburg University. In haar onderzoek richt Andrea zich onder andere op het omgaan met signalen en netwerksamenwerkingen waarin de overheid optreedt als strategische partner.

dr. Wiljan Hendrikx
is als senior onderzoeker en docent verbonden aan de NSOB. Wiljan promoveerde in de bestuurskunde aan Tilburg University. In zijn onderzoek richt hij zich op de uitdagingen die ontstaan uit het samenspel van overheidsorganisaties, publieke professionals en burgers.

Marije Huiting MSc
is als senior onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de NSOB. Ze doet onder andere onderzoek naar de menselijke maat en de dynamiek en verhouding tussen beleid en uitvoering.

Tijs van de Vijver MA
is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de NSOB.

prof. dr. Martijn van der Steen
is decaan en bestuurder van de NSOB. 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 en is hij buitengewoon hoogleraar aan de Universiteit van Stellenbosch in Zuid-Afrika.

prof. dr. Mark van Twist
is decaan en bestuursvoorzitter van de NSOB. Hij is daarnaast hoogleraar bestuurskunde, in het bijzonder bestuurs- en beleidsadvisering in publiek-private context, aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Inhoudsopgave

1. Inleiding → 4
1.1 Een lerende evaluatie van de alleenverdienersproblematiek → 6
1.2 Dit essay → 7

2. Een reconstructie van gebeurtenissen → 8

3. Eén problematiek, vier verklarende verhaallijnen → 18
3.1 Het narratief van 'technische complexiteit' → 20
3.2 Het narratief van politieke wensen en idealen → 23
3.3 Het narratief van de beperkingen van ambtelijk werk → 26
3.4 Het narratief van de heersende maatschappelijke oriëntatie → 30
3.5 De vier narratieven in verwevenheid → 33

4. Implicaties → 35
4.1 De alleenverdienersproblematiek in drie van elkaar te onderscheiden periodes → 35
4.2 Lessen voor de toekomst → 40

Bijlage 1 – Onderzoeksverantwoording → 49
Bijlage 2 – Gespreksleidraad → 54

Literatuurlijst → 55

1. Inleiding

'Al jaren in armoede, door een fout van de overheid': deze verontrustende krantenkop verschijnt op 28 februari 2023 in het NRC. De krant legt uit dat gezinnen in armoede toeslagen moeten terugbetalen aan de overheid, terwijl zij hier gezien hun inkomen wel recht op hebben. Voor Antoinetta Janssen, een 51-jarige Arnhemse die in het artikel haar verhaal doet, betekent deze financiële situatie voor haar gezin dat eten op tafel zetten een dagelijkse strijd is.'[1] Ze weet niet dat haar gezin door een samenloop van omstandigheden onbedoeld onder het bestaansminimum uitkomt en dat ze eigenlijk recht hebben op meer toeslagen. In 2017 trekt ze aan de bel en vraagt ze hulp aan een sociaal raadsvrouw. De sociaal raadsvrouw heeft een situatie zoals die van de familie Janssen nog niet eerder gezien.

Toch blijken zij geen uitzondering: kort hiervoor (eind 2016) heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) een signaal ontvangen van de Nationale Ombudsman dat er huishoudens zijn die door een samenloop van regelingen onder het bestaansminimum zakken. De oorzaak hiervan blijkt een jaren eerder (in 2009) geïntroduceerde maatregel: de afbouw van de uitbetaling van de algemene heffingskorting aan de minstverdienende partner bij echtparen die grotendeels afhankelijk zijn van het inkomen van de meestverdienende partner. De precieze doorwerking hiervan op zogenoemde 'alleenverdieners' die (deels) inkomenssteun van de overheid ontvangen, is tot dan toe niet in beeld bij het departement. Na de signalen van de Nationale Ombudsman is niet meteen duidelijk wat er precies speelt: de problematiek blijkt lastig te overzien vanwege een samenspel van regelingen. Duidelijk is dan al wel dat er gezinnen in financiële moeilijkheden terecht zijn gekomen, door regelingen die hen juist sociale zekerheid hadden moeten bieden.

'Een onwenselijke en onlogische situatie',[2] maar ook 'een specifiek probleem voor een kleine groep':[3] de afgelopen jaren wordt in uiteenlopende termen geschreven en gesproken over de financiële situatie van 'alleenverdieners', 'eenverdieners' of 'alleenverdienende huishoudens'. Het verhaal van Antoinetta Janssen legt bloot wat de dagelijkse consequenties zijn voor wat binnen de overheid de alleenverdienersproblematiek is gaan heten: haar gezin kwam nauwelijks rond, had niet genoeg geld voor basisbehoeften en kreeg hierbij ook nog eens te maken met terugvorderingen, vanwege verondersteld te veel ontvangen toeslagen.[4] Bij de 'alleenverdienersproblematiek' gaat het om echtparen die grotendeels afhankelijk zijn van één inkomen, waarbij dat inkomen is samengesteld uit verschillende onderdelen, waaronder ook

inkomensondersteunende componenten zoals sociale uitkeringen. Door een ingewikkeld samenspel van wet- en regelgeving rondom sociale zekerheid, toeslagen en fiscaliteit die is ontstaan door de afbouw van de algemene heffingskorting, blijkt deze groep rond te moeten komen met minder dan een vergelijkbaar echtpaar met bijstand. Verschillende wet- en regelsystemen blijken op elkaar in te werken op een voor burgers (en voor vele ambtenaren) ondoorgrondelijke wijze.

Schrijnend hieraan is ook dat de problematiek bij de doelgroep zélf onvoldoende in beeld is. Verschillende 'alleenverdieners' weten tot op de dag van vandaag nog steeds niet dat zij getroffen zijn (of in het verleden getroffen zijn geweest). Ook bij de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Financiën is niet direct bekend wat het effect van de afbouw van de algemene heffingskorting is. Pas door de alarmerende brief van de Nationale Ombudsman (eind 2016) komt dit bij het ministerie van SZW in beeld. Deze toont er begrip voor dat het effect van de afbouw voor financieel kwetsbare huishoudens niet eerder gezien is, maar roept tegelijkertijd op om nu het effect wel bekend is, een oplossing te zoeken: *'Het is niet altijd mogelijk voor de wetgever om van tevoren alle effecten van wet- en regelgeving te voorzien. Als echter blijkt dat de regeling in de praktijk leidt tot schrijnende gevallen of onredelijke hardheid, moet de overheid bereid zijn om de regeling aan te passen of om de uitvoerende instantie de ruimte te geven om in deze gevallen van de regel af te wijken. Als dit niet gebeurt, is de burger namelijk de dupe van deze ongewenste effecten.'*[5]

Na de berichtgeving van de Nationale Ombudsman, is door opeenvolgende kabinetten in 2017,[6] 2020,[7] en 2021[8] wel aandacht besteed aan de alleenverdienersproblematiek, maar tot een oplossing voor de betreffende huishoudens is het al die tijd niet gekomen. Hier lijkt in september 2022 verandering in te komen: na een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) komt het onderwerp terug op de politieke agenda. De CRvB oordeelt dat een getroffen echtpaar voor misgelopen toeslagen dient te worden gecompenseerd door de betreffende (woon)gemeente. Het blijkt om het echtpaar Janssen te gaan. Deze gebeurtenissen – de uitspraak van de CRvB en de media-aandacht een paar maanden later – zetten twee zaken in gang: enerzijds krijgt de problematiek hiermee een gezicht dat illustreert wat een specifiek probleem voor een specifieke groep huishoudens betekent. Daarnaast valt op dat deze gebeurtenissen een ommekeer in gang zetten: de Tweede Kamer besteedt meer aandacht aan de problematiek en in maart 2023 geeft de minister van Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen aan dat er dringend een passende oplossing nodig is. De minister benadrukt dat er sprake is van een onbedoeld gevolg van overheidsbeleid en dat de personen die het betreft onterecht financiële bedragen (bijvoorbeeld aan toeslagen)

mislopen terwijl zij dit geld hard nodig hebben omdat zij hiervan afhankelijk zijn voor hun bestaanszekerheid.[9] In een reactie op hierover gestelde Kamervragen geeft de minister in maart 2023 aan het 'pijnlijk' te vinden dat de overheid er jarenlang niet in is geslaagd om tot een passende oplossing te komen en 'mensen tot aan de hoogste rechters hebben moeten procederen'. Volgens de minister kunnen de complexiteit, de benodigde inspanningen en terugvorderingen waarmee betrokkenen zijn geconfronteerd het bredere vertrouwen in en het gebruik van inkomensondersteunende regelingen aantasten, terwijl het kabinet niet-gebruik juist graag wil terugdringen.[10]

1.1 Een lerende evaluatie van de alleenverdienersproblematiek

Het kabinet vindt het noodzakelijk dat de problematiek alsnog wordt aangepakt en heeft om een lerende evaluatie gevraagd.[11] Los van het oplossen van het vraagstuk zelf rijst namelijk de vraag waarom er gedurende lange tijd geen sluitende oplossing kwam voor een reeds in 2016 geconstateerd probleem. Het is vooralsnog onduidelijk waarom het kabinet en de Kamer niet doorpakten toen de problematiek ontdekt werd, en waarom het vinden van een oplossing hiervoor lang stil is blijven liggen. De ministeries van SZW en Financiën willen graag lering trekken uit de gebeurtenissen die geleid hebben tot de huidige situatie om in de toekomst beter te kunnen handelen in vergelijkbare situaties. Daarom hechten zij waarde aan een externe 'lerende evaluatie' die inzichtelijk maakt hoe betrokkenen in de periode 2016 tot Prinsjesdag 2023 zijn omgegaan met signalen rondom de alleenverdienersproblematiek, en hoe het komt dat de problematiek voortduurde, ondanks dat er verschillende momenten zijn geweest waarop de regelingen die ten grondslag liggen aan de problematiek besproken en bijgesteld zijn.[I] De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is gevraagd deze lerende evaluatie vorm te geven, met als doel om lessen op te tekenen uit de gebeurtenissen. Hierin stellen wij de volgende onderzoeksvraag centraal:

> *Welke lessen zijn te trekken uit de manier waarop de ministeries van SZW en Financiën en andere betrokkenen zijn omgegaan met signalen van het ontstaan en voortbestaan van de zogenoemde 'alleenverdienersproblematiek' (het nadelige effect van de samenloop van regelingen op de toeslagen van alleenverdieners)?*

I Bijvoorbeeld bij de parlementaire besluitvorming over de afbouw van de algemene heffingskorting voor de minstverdienende partner die in 2009 begon, of ten tijde van de besluitvorming over de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon die in 2012 begon.

1.2 Dit essay

Dit essay beschrijft en reflecteert op de gebeurtenissen die bij elkaar opgeteld hebben geleid tot de alleenverdienersproblematiek en het voortbestaan hiervan gedurende geruime tijd. Daarmee gaat dit essay in essentie over de omgang met signalen: de vraag waarom signalen eerder niet zijn opgevangen, niet relevant zijn bevonden of in ieder geval niet tot passende en sluitende opvolging hebben geleid. Uit vele andere beleidsdossiers op uiteenlopende terreinen weten we inmiddels dat dit voor overheidsinstanties een grote uitdaging kan zijn (Van der Steen e.a., 2022).

In dit essay reconstrueren wij niet alleen de feitelijke gebeurtenissen in de ontwikkeling van opeenvolgend beleid die door de tijd heen hebben plaatsgevonden, maar besteden wij ook expliciet aandacht aan percepties, zienswijzen en ervaringen van betrokkenen (betekenisgeving). We hebben met de betrokken instanties teruggekeken op gebeurtenissen die samenhangen met (het missen of niet opvolgen van) signalen, hierin ontwaard wat volgens hen sleutelmomenten zijn en vervolgens verklarende verhaallijnen geïdentificeerd, waarin betrokkenen een verklaring zien voor de omgang met signalen over het ontstaan en voortduren van de alleenverdienersproblematiek, alsook voor de omwenteling die vanaf 2022 heeft plaatsgevonden.

2. Een reconstructie van gebeurtenissen

Box 1. Wat voorafging: de afbouw van de overdraagbaarheid van de AHK voor belastingplichtigen en de afbouw van de dubbele AHK in de bijstand
Om 'meer participeren op de arbeidsmarkt te laten lonen', wordt op 1 januari 2009 een start gemaakt met het afbouwen van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting (AHK) voor de minstverdienende partner voor belastingplichtigen. Deze bouwt af over een periode van 15 jaar. De politieke logica is om het recht op AHK 'meer te laten samenhangen met de individuele arbeidsinspanning' om een grotere stimulans aan de minstverdienende partner te bieden om (meer) te gaan werken, om daarmee de 'economische zelfstandigheid' van de minstverdienende partner te bevorderen.[12]

Zonder aanvullend beleid heeft het afbouwen van de overdraagbaarheid van de AHK aan de minstverdienende partner tot gevolg dat het verschil tussen de bijstand en netto-inkomsten uit werk van alleenverdiener-huishoudens kleiner wordt. Dit wordt als politiek onwenselijk gezien, vanuit de opvatting dat hierdoor de prikkel om (meer) te participeren op de arbeidsmarkt onder bijstandsgerechtigden te gering is. Om het genoemde verschil niet te ver terug te laten lopen, wordt vanaf 1 januari 2012 bij de bepaling van de bijstand rekening gehouden met een verlaagd recht op AHK: in 2011 werd nog rekening gehouden met tweemaal AHK, maar vanaf 2012 wordt dit geleidelijk aan – maar met een ander tempo dan het afbouwen van de overdraagbaarheid van de AHK – verlaagd tot éénmaal AHK. Deze verlaging – die na vele vertragingen ten opzichte van de oorspronkelijke plannen onder huidig beleid uiteindelijk in 2036 voltooid zal zijn – komt al snel bekend te staan als de 'afbouw van de dubbele AHK in de bijstand'.[13]

De alleenverdienersproblematiek ontstaat vervolgens doordat de afbouw van de overdraagbaarheid van de AHK voor werkenden en afbouw van de dubbele AHK in de bijstand niet gelijk met elkaar oplopen. Als gevolg van dit verschil hebben alleenverdienende huishoudens een lager feitelijk recht op AHK dan bij de bepaling van de bijstandsnorm voor paren wordt verondersteld. Dit resulteert tijdens de afbouwperiode in een lager netto-inkomen van een alleenverdiener met een uitkering op minimum-loonniveau dan het nettobedrag van een echtpaar dat alleen een bijstands-uitkering heeft – mits de alleenverdiener ook geen aanspraak op overige fiscale voorzieningen zoals aftrekposten of de arbeidskorting maakt.

Als de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen eind 2022 aangeeft een oplossing te willen zoeken voor de alleenverdienersproblematiek, is dat in zekere zin een doorbraak.[14] Niet eerder sinds de problematiek bekend raakt, is een dergelijke toezegging gedaan. Op eerdere momenten blijken er altijd wel redenen aanwezig om voorliggende oplossingsrichtingen niet ten uitvoer te brengen: het kabinet is demissionair, de oplossing raakt een te grote groep, de oplossing creëert allerlei nieuwe problemen, de oplossing druist in tegen de heersende politieke opvattingen, *et cetera*. In dit hoofdstuk reconstrueren we de gebeurtenissen die bij elkaar opgeteld hebben geleid tot de huidige situatie, waarin er verwonderd wordt teruggekeken en de vraag leeft waarom signalen die reeds sinds 2016 bekend waren niet tot een oplossing hebben geleid. We kijken middels een documentstudie met name terug naar sleutelgebeurtenissen in de periode vanaf 2016, maar nemen ook enkele gebeurtenissen die hieraan voorafgingen mee in onze beschouwing. Het gaat om verschillende gebeurtenissen die in de reconstructie naar voren komen, en waarvan betrokkenen aangeven deze cruciaal te vinden. Onderstaande figuur biedt een overzicht.

Figuur 1. Overzicht sleutelgebeurtenissen in de alleenverdienersproblematiek

JANUARI 2009	Start afbouw overdraagbaarheid AHK
JANUARI 2012	Start afbouw dubbele AHK in bijstandsberekeningen
DECEMBER 2016	Brief Nationale Ombudsman
APRIL 2017	Staatssecretaris Klijnsma zegt onderzoek toe, maar dat blijft uit
JANUARI 2018	Arnhems echtpaar maakt problematiek aanhangig bij de gemeente
OKTOBER 2019	Kamervragen Leijten & Van Dijk: 'waar is het onderzoek?'
DECEMBER 2019	Onderzoek Belastingdienst brengt problematiek scherper in beeld
MEI 2020	Minister Koolmees besluit vanwege uitvoeringsbezwaren niets te doen
NOVEMBER 2020	Motie Lodders-Van Weyenberg: 'breng 'quick fixes' in beeld'

NOVEMBER 2021	Staatssecretaris Van Huffelen: geen 'quick fix' voor de alleenverdienersproblematiek
EIND 2021	Pilot Divosa & Sociaal Raadspersoon Nijmegen van start
SEPTEMBER 2022	Uitspraak Centrale Raad van Beroep in zaak Arnhems echtpaar
NOVEMBER 2022	Per brief roept de LOSR de minister op om met een meer structurele oplossing te komen dan de oplossing van de CRvB
DECEMBER 2022	Minister Schouten reageert op LOSR, geeft aan dat het ministerie oplossingsrichtingen uitwerkt
JANUARI 2023	Kamerleden Maatoug e.a. roepen minister op om te versnellen
MAART 2023	oprichting brede werkgroep met gemeenten, uitvoerders en de ministeries van financiën en szw
MAART 2023	Artikel NRC: 'al jaren in armoede, door een fout van de overheid'
APRIL 2023	Minister Schouten zegt toe voor de zomer met een oplossing te komen
APRIL 2023	'Tijdelijk handelingsperspectief' voor gemeenten wordt uitgeschreven
SEPTEMBER 2023	Prinsjesdag: bekendmaking beoogde tijdelijke en structurele oplossingen

2016: Een (ogenschijnlijk) nieuw probleem

Een groot signaal over de betreffende problematiek wordt in 2016 afgegeven: de Nationale Ombudsman meldt zich dan na meerdere klachten van burgers en intermediairs bij het ministerie van SZW en de Tweede Kamer om drie situaties waar regelingen tot ongewenste of onredelijke gevolgen leiden aan te kaarten. Deze blijken samen te hangen met een (veel) eerder geïntroduceerde maatregel: namelijk de reeds in 2009 geïntroduceerde afbouw van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting (zie box 1 hierboven). Drie verschillende situaties, waarbij door ambtenaren steeds dezelfde reactie wordt gegeven: 'zij herkenden het probleem meestal wel maar zagen geen aanleiding om hiervoor een oplossing te zoeken.'[15] Er wordt dan nog niet gesproken over de 'alleenverdienersproblematiek', specifieker gaat het over een situatie waarin de Toeslagenwet niet aanvult tot het minimum door de afbouw van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting.

‘Terecht stelt u dat dit een onlogische en onwenselijke situatie is,’ beaamt de staatssecretaris in april 2017 in een reactie op de brief van de Nationale Ombudsman. Er komen in de aangekaarte situatie verschillende principes samen, enerzijds vanuit de sociale zekerheid, anderzijds vanuit fiscaliteit. Er is geen pasklare oplossing voorhanden, onder andere omdat mogelijke oplossingsrichtingen aanzienlijke consequenties voor een veel grotere groep dan de direct gedupeerden met zich meebrengen. Ook is het kabinet op het moment van schrijven demissionair. Wel zegt de staatssecretaris toe om verder onderzoek te laten doen naar de problematiek.[16]

2019: Waar blijft het onderzoek?

Na de reactie van de staatssecretaris op de brief van de Nationale Ombudsman blijft het een tijd lang stil rondom de aangekaarte problematiek: uit een beslisnota achter de beantwoording van Kamervragen in 2020 blijkt dat het in 2017 toegezegde onderzoek tot dan toe niet is uitgevoerd. Pas tweeënhalf jaar na de reactie op de brief van de Ombudsman wordt door Kamervragen van de SP weer in kamerstukken over de problematiek gesproken. De Kamerleden van de SP vragen zich onder andere af of de brief uit 2017 de definitieve reactie is, of dat er nog daadwerkelijke oplossingen zullen komen. En als er geen oplossing komt, waarom dan niet?[17]

De aangedragen casus is ingewikkeld, maar het kabinet heeft de problematiek en mogelijke oplossingsrichtingen uitgebreid onderzocht, zo luidt het antwoord van de minister in een Kamerbrief op 15 mei 2020. Ook wordt benoemd dat in ieder geval rond 2035 de voorliggende casus vanzelf ‘verdwijnt’, omdat tegen die tijd de afbouwperiode van de dubbele AHK in de bijstand voltooid is. De omvang van de benadeelde groep wordt geschat op zo’n 5.000 huishoudens: 3.500 gezinnen die een aanvulling op hun inkomen hebben vanuit de Toeslagenwet en daarnaast 1.500 gezinnen die een UWV-uitkering ontvangen (maar geen recht hebben op een aanvulling vanuit de Toeslagenwet).[18] Hoewel in de brief meerdere oplossingsrichtingen worden beschreven, zoals een extra aanvulling van inkomen voor deze gezinnen uit bijzondere bijstand of het deels terugdraaien van de afbouw van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting, vindt de minister geen van deze oplossingen passend. Dit heeft uiteenlopende redenen, zo zouden oplossingen de prikkel tot arbeidsparticipatie verminderen, leiden oplossingen tot te hoge kosten, of raken oplossingen een veel grotere groep huishoudens dan nodig.

Hoewel er dus geen passende oplossing wordt gevonden, wordt de problematiek eind 2020 wederom onder de aandacht van de Kamer gebracht. Kamerleden Lodders en Van Weyenberg dienen een motie in (die ook wordt aangenomen) waarin het kabinet wordt opgeroepen om ‘verdere *quick fixes*’ in het

toeslagenstelsel te onderzoeken en waar mogelijk door te voeren 'om schrijnende situaties en terugvorderingen te voorkomen.'[19] In juni 2021 volgt antwoord op de motie: in een uitgebreide brief informeert de staatssecretaris van Financiën (Toeslagen & Douane) de Kamer over de inventarisatie van verbeteringen die op korte termijn mogelijk zijn binnen het huidige toeslagenstelsel.[20] Er wordt in de brief kort gesproken over 'eenverdienerhuishoudens' die netto onder de bijstandsnorm uitkomen. Het is een knelpunt in het toeslagenstelsel dat valt onder categorie C: knelpunten die nog nader onderzocht moeten worden. Het knelpunt wordt niet verder toegelicht, maar het laat wel zien dat de problematiek bij beleidsambtenaren en bewindspersonen niet geheel uit beeld is verdwenen.

Eind november gaat de staatssecretaris nader in op de knelpunten uit de hierboven beschreven categorie C, waaronder ook de alleenverdienersproblematiek. Een in beeld gebrachte generieke oplossingsrichting via het UWV wordt door het UWV zelf 'onuitvoerbaar' geacht: twee verkende 'maatwerkoplossingen' zijn 'zeer complex' en 'technisch mogelijk niet uitvoerbaar.'[21] De staatssecretaris concludeert dat de oplossing voor dit knelpunt grote inspanningen van Toeslagen vergt en dat de ruimte hiertoe beperkt is. Kortom: vanwege de 'grote juridische, budgettaire, en uitvoeringstechnische gevolgen' van mogelijke oplossingsrichtingen bij zowel het UWV als Toeslagen laat de destijds demissionaire staatssecretaris de besluitvorming 'uiteraard' aan een volgend kabinet.[22]

2022: De alleenverdienersproblematiek krijgt een gezicht

De alleenverdienersproblematiek komt eind 2022 weer in de volle aandacht. Dit keer omdat de Centrale Raad van Beroep (CRvB) op 27 september uitspraak doet in een zaak over een echtpaar in de gemeente Arnhem die door 'een gebrekkige afstemming van fiscale regelingen' onder het bestaansminimum komt.[23] Voor het echtpaar geldt dat de man een WIA-uitkering ontvangt, en omdat deze lager is dan de bijstandsnorm voor gehuwden, ontvangt het echtpaar aanvullende bijstand van de gemeente. Dit betekent echter – door de samenkomst van verschillende fiscale regelingen – dat zij minder toeslagen ontvangen dan wanneer zij alleen bijstand zouden krijgen. De CRvB beslist in deze zaak dat de gemeente Arnhem het verschil in toeslagen dat zij mislopen (en waardoor hun inkomen onder het bestaansminimum uitkomt) moet compenseren via de algemene bijstand. De gemeente heeft dit aanvankelijk geweigerd.

NRC brengt eind februari 2023 het verhaal van het echtpaar naar buiten.[24] Hierdoor krijgt de alleenverdienersproblematiek, waar tot nu toe vooral in abstracte, beleidsmatige termen over is geschreven, een indringende lading. NRC brengt het verhaal van Antoinetta Janssen, de moeder van het gezin waarover de CRvB uitspraak doet. Het gezin met vijf kinderen leeft, doordat Antoinetta zelf geen betaald werk heeft en haar man arbeidsongeschikt is, al jaren rond of onder het bestaansminimum. Als in 2017 een terugvordering voor te veel ontvangen toeslagen op de mat valt, wordt een sociaal raadsvrouw om hulp gevraagd. Hoe kan het gezin de bijna € 1.000,- te veel ontvangen toeslagen terugbetalen? De sociaal raadsvrouw van de gemeente Arnhem slaagt er samen met financieel experts van de gemeente aanvankelijk niet in om te herleiden hoe het kan dat dit gezin toeslagen moet terugbetalen. Inmiddels heeft ze berekend dat het gezin in acht jaar tijd € 4.000,- aan toeslagen is misgelopen. De gemeente weigert het gezin tegemoet te komen, omdat ze van mening is dat dit een landelijk probleem is. Door de uitspraak van de CRvB moet de gemeente toch tot compensatie overgaan[II] – en door jurisprudentiewerking van de uitspraak zullen gemeenten elders in Nederland moeten volgen.

Vanaf 2022: Een landelijk probleem

Dat de alleenverdienersproblematiek vanwege deze jurisprudentiewerking een landelijk probleem kan worden, erkent ook de minister van Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen. Eind 2022 brengen de Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (LOSR) en Sociaal Werk Nederland de uitspraak van de CRvB bij de minister onder de aandacht. Omdat niet alle gemeenten op moment van schrijven bereid lijken om huishoudens die door de alleenverdienersproblematiek toeslagen mislopen te compenseren, roepen zij de minister op om gemeenten hiertoe aan te zetten. Daarnaast moet onderzocht worden hoe de wetgeving zodanig aangepast kan worden dat aanvullende bijstand niet langer leidt tot een te hoog bruto-inkomen (wat onbedoeld tot het niet in aanmerking komen voor andere inkomensondersteunende regelingen leidt): volgens huidige wetgeving zal compensatie met bijstand door gemeenten juist ook weer kunnen leiden tot het terugvorderen van toeslagen, waardoor een vicieuze cirkel ontstaat.[25]

II In de zaak gaat het specifiek om compensatie van teruggevorderde toeslagen over het jaar 2015 en 2016, in totaal € 988,-. (ECLI:NL:CRVB:2022:1952)

Box 2. Gemeente Nijmegen actief op zoek naar huishoudens die toeslagen mislopen

In het kader van de uitspraak van de CRvB over de rol van gemeenten, valt een pilot van de gemeente Nijmegen op. Vanwege de beoogde herziening van het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand heeft Divosa van het ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V) subsidie gekregen om twaalf pilots uit te voeren. Eén van die pilots is die van de gemeente Nijmegen; gekozen wordt om in de pilot actief contact te zoeken met gezinnen die door de afbouw van de algemene heffingskorting toeslagen terug moeten betalen en daardoor een netto-inkomen onder het minimum hebben. In de pilot zijn gezinnen actief benaderd, voor de gezinnen die daar toestemming voor gaven is door sociaal raadslieden uitgezocht of ze recht hebben op bijzondere bijstand om het verlies aan toeslagen te compenseren. In 90% van de onderzochte gezinnen (bij 31 van de 34 gezinnen), blijkt dat er inderdaad compensatie nodig is vanwege verlies aan toeslagen. Het benaderen van gezinnen en onderzoek naar hun situatie is echter wel dusdanig tijdrovend dat lang niet alle beoogde gezinnen benaderd zijn (ruim 70 gezinnen waren bij de afronding van de pilot nog niet benaderd). De pilot laat ook zien dat gezinnen zich er meestal niet bewust van zijn dat ze in hun situatie toeslagen mislopen. Kortom, de pilot biedt waardevolle lessen over de beoogde rol van gemeenten bij het oplossen van de alleenverdienersproblematiek en over de mate waarin gezinnen zelf overzien dat deze problematiek over hun situatie gaat (Huisman en Jenster, 2022).

In reactie op de brief van de LOSR geeft de minister aan met het UWV en de VNG in gesprek te gaan over een mogelijke oplossing voor de problematiek.[26] Uit de achterliggende beslisnota valt op te maken dat de ministeries van SZW en Financiën de oplossing die nu door de CRvB in de uitspraak is opgenomen, op een eerder moment hebben verworpen. Als de gemeente het verlies aan toeslagen compenseert met algemene bijstand, telt deze compensatie namelijk als belastbaar inkomen. Dit brengt een vicieuze cirkel op gang: een gezin moet toeslagen over het voorgaande jaar terugbetalen, de gemeente compenseert dit door algemene bijstand, maar daardoor moet het gezin het jaar erop wederom toeslagen terugbetalen, omdat die bijstand juist weer voor een hoger belastbaar inkomen zorgt.[27]

2023: De bereidheid voor oplossingen wordt concreet gemaakt

Na de uitspraak van de CRvB en de publicatie van NRC, komt er in de Tweede Kamer meer aandacht voor de alleenverdienersproblematiek. Er worden meermaals Kamervragen gesteld en ook wordt er eind maart in de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid over gesproken.[28] Gedurende het jaar geeft de minister in reactie op de vragen

en in Kamerbrieven aan dat er gezocht wordt naar een oplossing voor 'alleenverdienende huishoudens' die door de samenloop van regelingen te weinig toeslagen ontvangen. Zo schrijft de minister in maart 2023: *'Gelet op de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) van 27 september 2022 en de omvang van de groep huishoudens is een passende oplossing dringend wenselijk en nodig. Het is niet goed dat we in die zeven jaar nog niet tot een oplossing zijn gekomen. We willen er alles aan doen om nu wél een oplossing te vinden.'*[29]

In maart wordt vooral stilgestaan bij de problematiek en mogelijke oplossingen; later in 2023 zal de minister concretiseren voor welke oplossingen gekozen is. In de verschillende brieven en debatten wordt wel duidelijk dat het belangrijk is om de verschillende oplossingen goed te wegen, onder andere om te voorkomen dat oplossingen die nu gekozen worden op een later moment toch onvoorziene onbedoelde gevolgen geven.

In juni benadrukt de minister dat er naast de focus op het bieden van een structurele oplossing, ook informatie met gemeenten is gedeeld over manieren waarop zij huishoudens nu al kunnen ondersteunen: 'Onze focus ligt op de huidige situatie voor de genoemde huishoudens en het bieden van een structurele en gerichte oplossing voor de toekomst. Voor de huidige situatie kunnen gemeenten tijdelijk ondersteuning bieden via de bijzondere bijstand indien zich huishoudens melden die geraakt worden door deze problematiek.'[30] De minister reflecteert in de brief in juni ook op de botsende logica's van regelingen die bij alleenverdienende huishoudens waar diverse regelingen samenkomen tot problemen leiden.

> *'Afzonderlijk bezien valt veel te zeggen voor de manier waarop de domeinen van sociale zekerheid, fiscaliteit en toeslagen zijn ingericht. De logica van de regelingen is dat ze zoveel mogelijk gericht zijn op degenen die ze nodig hebben zodat ze aansluiten bij de behoeften en betaalbaar blijven. En er is steeds sprake van een afruil tussen de wens om enerzijds inkomensondersteuning en zekerheid te bieden of spiegelbeeldig belasting te heffen naar draagkracht en anderzijds om mensen te stimuleren (meer) mee te doen op de arbeidsmarkt. Dat vergt continu het vinden van een balans binnen en tussen regelingen. En voor de begrijpelijkheid van het stelsel is het van belang dat regelingen op elkaar aansluiten.'*

Na de zomer, eind september, volgt uiteindelijk een brief van de minister waarbij concreter wordt ingegaan op beoogde oplossingen.[31] Er ligt een plan voor een fundamentele oplossing en tijdelijke oplossing ter overbrugging van de periode tot de fundamentele oplossing wordt ingevoerd. Er is zicht op een oplossing per 2028, via de fiscaliteit. 'Hiertoe wordt een gerichte herinvoering van de uitbetaling van de AHK voor de betreffende doelgroep

uitgewerkt, waarbij doenlijkheid een belangrijke factor is voor de uiteindelijke vormgeving.' Omdat het UWV en Dienst Toeslagen aangeven op korte termijn geen tijdelijke regeling te kunnen uitvoeren, wordt voor de *tijdelijke* oplossingen naar gemeenten gekeken. De VNG geeft aan dat gemeenten dit kunnen doen, mits aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan. 'De strekking van de tijdelijke regeling is dat gemeenten huishoudens jaarlijks een vaste tegemoetkoming bieden. De hoogte van de tegemoetkoming wordt jaarlijks vastgesteld en zal ieder jaar afnemen, omdat het verschil in afbouw van de AHK in de fiscaliteit en bijstandsberekening onder huidig beleid de komende periode afneemt.' Tegelijkertijd moet dit nog nader worden uitgewerkt. Bij gemeenten die zelf al actief aan de slag zijn om de betreffende huishoudens te benaderen en te helpen, is al wel duidelijk geworden dat de ondersteuning via bijzondere bijstand veel tijd en expertise vraagt. De uitvoering blijkt in de praktijk geen gemakkelijke opgave.

Conclusie: Een tijdlijn leert ons veel, maar vertelt ons lang niet alles
In dit hoofdstuk hebben we middels een tijdlijn de belangrijkste (herleidbare) momenten in kaart gebracht van wat de alleenverdienersproblematiek is gaan heten. Het laat ons zien hoe al in 2016 de Nationale Ombudsman aandacht vraagt voor deze groep huishoudens, en hoe bewindspersonen in de daaropvolgende jaren steeds geen passende oplossingsmogelijkheden zien. Tot eind 2022, als na de uitspraak van de CRvB de huidige minister aangeeft een passende oplossing te willen zoeken en in 2023 laat zien dat deze zoektocht daadwerkelijk gaande is.

In de zoektocht naar verklaringen voor het niet oppakken van de kwestie van de alleenverdieners, valt vooral op dat vanaf omstreeks 2016 meermaals signalen zijn afgegeven over de negatieve effecten van de samenloop van regelingen, maar dat die tegelijkertijd niet tot opvolging hebben geleid. Dit roept de vraag op waarom het betrokken instanties eerder niet is gelukt om tot een sluitende oplossing voor het geconstateerde probleem te komen, hoewel de problematiek alom bekend was. In de periode voorafgaand aan 2016 waren gevolgen bij het ministerie van SZW onvoldoende in beeld, hetgeen al de nodige vragen oproept. Tegelijkertijd is een nog grotere vraag waarom er geen oplossingen volgden toen er eenmaal wél aanzienlijk meer overzicht was van negatieve gevolgen voor burgers.

Een tijdlijn laat ons dan ook niet alles zien. We baseren onze tijdlijn vooral op de *paper trail*: we baseren ons op datgene dat door de jaren heen op papier is beland. Politici die in die jaren overwogen hebben Kamervragen te stellen, ambtenaren die de problematiek af en toe nog ter sprake hebben gebracht, partijen die de gezinnen bijstonden zonder zich te realiseren dat deze gezinnen toeslagen misliepen en zonder zich te realiseren dat deze gezinnen

onder deze problematiek vielen: heel veel over wat in de afgelopen jaren wellicht heeft gespeeld, weten we op basis van de tijdlijn dan ook niet. Om daadwerkelijk te kunnen leren van wat zich de afgelopen jaren heeft afgespeeld, moeten we op zoek naar verhalen en dynamieken die achter de papieren werkelijkheid schuilgaan. Dat doen we in het volgende hoofdstuk.

3. Eén problematiek, vier verklarende verhaallijnen

Het vorige hoofdstuk schetst, op basis van documenten, het verloop van gebeurtenissen achter de alleenverdienersproblematiek en welke sleutelmomenten daarin te ontwaren zijn. Toch leert deze reconstructie ons niet alles: de vraag waarom het eerder niet gelukt is om signalen die op deze problematiek wezen op te pakken, de problemen op te lossen of waarom er pas sinds relatief kort beweging is gekomen in het dossier en instanties daadwerkelijk bereid lijken om tot een oplossing te komen laat zich maar moeilijk door enkel een *paper trail* beantwoorden. Hiervoor is meer zicht nodig op de zienswijzen, afwegingen en opvattingen die achter gemaakte keuzes schuilgaan en deze ook legitimeren.

In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan percepties op het vraagstuk van het uitblijven van handelen naar aanleiding van signalen onder betrokkenen, gedestilleerd uit gesprekken die wij met hen voerden. Hierbij hebben wij een benadering gehanteerd (namelijk een interpretatieve onderzoeksmethode) die de mogelijkheid biedt om kritisch te kijken naar beleidsprocessen en uitkomsten hiervan, teneinde hier lering uit te trekken met het oog op de toekomst, passend bij de doelstelling van een lerende evaluatie (Van Hulst e.a., 2024).[III] Uit de gesprekken die wij met diverse betrokkenen voerden,[IV] komen vier verhaallijnen (ook wel: narratieven) naar voren die als verklaringen worden aangedragen voor het uitblijven van handelen naar aanleiding van signalen, waardoor de alleenverdienersproblematiek kon ontstaan en voortbestaan. Elk van deze narratieven kenmerkt zich door een nadruk op uiteenlopende sleutelgebeurtenissen, andere 'hoofdpersonen' wiens handelen of het uitblijven ervan cruciaal wordt geacht, en eigen 'frames': beelden die betrokkenen gebruiken om de eigen percepties en verklaringen onder woorden te brengen. Deze narratieven geven zodoende kleuring aan de geïdentificeerde gebeurtenissen en sleutelmomenten zoals die in het vorige hoofdstuk beschreven zijn. Onderstaande tabel bevat definities, die het onderscheid tussen narratieven en frames verduidelijken.

III De onderzoeksverantwoording van dit onderzoek is te vinden in bijlage 1; deze bevat een gedetailleerde omschrijving van de toegepaste onderzoeksmethode en bijbehorende technieken.

IV Zie de onderzoeksverantwoording voor de complete lijst van respondenten.

Tabel 1. Het onderscheid tussen narratieven en frames (gebaseerd op: Van Hulst e.a., 2024; Van Hulst, 2012; Laclau en Mouffe, 1985, Dewulf e.a., 2009; Miller & Lofaro, 2023)

Narratief	Het verhaal dat rondom een fenomeen 'verteld' wordt: een beschrijving van gebeurtenissen, waarbij karakters (betrokkenen) acties en handelingen verrichten, geplaatst in tijd en ruimte, waar zodoende een verloop in zit (temporele en ruimtelijke dimensie) inclusief verhalende elementen zoals plotwendingen. *Bijvoorbeeld: 'De problematiek begon met de reactie van de staatssecretaris begin 2017 op de brief van de Nationale Ombudsman. We moesten toen echt uitzoeken waar het probleem precies over ging.'*
Frame	De woorden die gebruikt worden om een gebeurtenis of situatie aan te duiden en beeldvorming die ontstaat doordat hiermee bepaalde deelaspecten of onderdelen van een fenomeen uitgelicht worden, op een bepaalde wijze gepresenteerd worden, of benadrukt worden door middel van taalgebruik dat niet-neutraal en daarmee onthullend is. *Bijvoorbeeld: 'de aanrechtsubsidie' (als beschrijving van de algemene heffingskorting)*

Zoals vermeld blijken in relatie tot de alleenverdienersproblematiek verschillende mogelijke verklaringen in omloop te zijn voor de vraag waarom signalen niet zijn opgepakt of in ieder geval niet sluitend zijn opgevolgd. In de volgende paragrafen beschrijven wij vier verschillende verhaallijnen (narratieven), met bijbehorende frames die betrokkenen hanteren. Het inzichtelijk maken hiervan helpt ons om de verschillende verklaringen voor gebeurtenissen te concretiseren, nader te specificeren en in meer detail te ontleden. De vier verklarende verhaallijnen die in omloop zijn onthullen een gelaagd patroon van sedimentaire lagen die als het ware over elkaar heen gestapeld liggen. Deze zijn allemaal tegelijkertijd aan de orde, maar winnen en verliezen op andere momenten in de tijd aan dominantie. Het gaat om vier narratieven die we in onderstaande paragrafen nader uitwerken:

- het narratief van 'technische complexiteit'
- het narratief van politieke wensen en idealen
- het narratief van de beperkingen van ambtelijk werk
- het narratief van de heersende maatschappelijke oriëntatie

3.1 Het narratief van 'technische complexiteit'

Allereerst zien we een narratief van 'technische complexiteit' die als mogelijke verklaring wordt opgevoerd voor het ontstaan en voortbestaan van de alleenverdienersproblematiek. Met name in de eerste periode, vanaf 2009 (invoering van de maatregel tot afbouw van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting) tot aan omstreeks 2016, benoemen diverse betrokkenen expliciet de technisch complexe aard van het vraagstuk als belangrijkste verklaring voor gebeurtenissen die bij elkaar opgeteld hebben geleid tot de alleenverdienersproblematiek. Dit wordt ook vaak als antwoord gegeven op de vraag waarom de problematiek pas na berichtgeving van de Nationale Ombudsman (in 2016) aan het licht kwam: door een onoverzichtelijke wirwar van regelingen, is bij de afbouw van de AHK niet overzien wat het effect is voor alleenverdieners in de bijstand. Illustratief hiervoor is het gebruik van het *frame* 'complex systeem': taalgebruik dat veelvuldig langs komt in de door ons gevoerde gesprekken. Ook vinden we diverse zinsneden die in het verlengde hiervan liggen terug in beleidsstukken, zoals 'door een complex samenspel van regelingen,'[32] een 'regeldruk- en complexiteitsverhogende maatregel'[33] en 'de complexiteit waarin we nu vastlopen.'[34]

In de gesprekken wijzen betrokkenen ons op stapelingen van verschillende regelingen die elkaar onbedoeld bijten: burgers die er vanuit de ene regeling bezien op vooruit gingen, werden onbedoeld gekort op andere regelingen onder andere omdat deze niet goed op elkaar aansloten – niet in de laatste plaats vanwege uiteenlopende afbouwpaden van de algemene heffingskorting voor de overdraagbaarheid (vanaf 2009) en in de berekening van de bijstandsnormen (vanaf 2012). Hierdoor kwamen mensen niet meer in aanmerking voor maximale toeslagen, hoewel ze wel onder het sociaal minimum leefden. Verstrekte aanvullingen vanuit gemeenten hadden bovendien tot gevolg dat de betreffende burgers achteraf met terugvorderingen van toeslagen te maken kregen, omdat hun bruto inkomen door de aanvulling ook hoger uitviel. Hierin speelt vertraging in de vaststelling van het daadwerkelijk inkomen – de Belastingdienst heeft hier pas aanzienlijk later zicht op – volgens betrokkenen een rol. Illustratief voor het gebrek aan aansluiting tussen de verschillende regelingen zijn bovendien ook nog uiteenlopende begripshanteringen (zoals het partnerbegrip); uiteenlopende normeringen (zoals voorwaarden om in aanmerking te komen voor een regeling) en uiteenlopende gehanteerde financiële categorieën en rekenmodellen (bijvoorbeeld de hantering van bruto- of nettobedragen), zo benadrukken betrokkenen. Dit alles bevordert de overzichtelijkheid vanzelfsprekend niet.

Op vele andere momenten wordt in onze reconstructie van gebeurtenissen (zie het vorige hoofdstuk) impliciet en expliciet zichtbaar dat geen van de betrokken partijen een goed overzicht had. Zo had geen van de betrokken ministeries vóórdat de Nationale Ombudsman de problematiek aankaartte (in 2016) in beeld dat er duizenden huishoudens waren die toeslagen waar ze wel recht op hadden na de aangifte van hun inkomstenbelasting weer terug moesten betalen (de zogenoemde 'terugvorderingen'). Lange tijd was niet duidelijk wat het probleem was, voor wie het specifiek een probleem was en ook niet wat de schaal of impact ervan was – laat staan wat passende oplossingsrichtingen zouden zijn. Pas toen de Nationale Ombudsman aan de bel trok over de betreffende groep huishoudens die door de gewijzigde regeling onder het sociaal minimum zakte, werd duidelijk dat deze groep tot dusverre simpelweg niet voorkwam in de dataset van soorten huishoudens die op het ministerie van SZW gebruikt werd voor koopkrachtberekeningen. Een dergelijk gebrek aan overzicht valt volgens betrokkenen te wijten aan verkokering: niet alleen van de verschillende betrokken organisaties onderling, maar ook binnen sommige organisaties zelf, waarvan in de eerste plaats de beide betrokken ministeries (SZW en Financiën). Ieder specifiek component (bijvoorbeeld toeslagen, belastingen, uitkeringen) is ondergebracht bij andere organisatieonderdelen ('kokertjes').

Het *narratief* dat vanuit 'technische complexiteit' hiermee vooral doorklinkt en impliciet verteld wordt, is er een waarbij gevolgen plotseling zichtbaar werden, die eerder niet gekend werden. Het begrip 'complexiteit' verwijst in de literatuur echter naar een heel specifiek fenomeen: complexe systemen zijn systemen waarin geen overzichtelijke, lineaire, causale relaties bestaan tussen de verschillende componenten waaruit die bestaan, maar waarin sprake is van onoverzichtelijkheid, dynamische interacties en reflexiviteit (leervermogen) (Van der Steen e.a., 2022). Te denken valt aan ecosystemen waarin het effect van genomen maatregelen – bijvoorbeeld om de teruggelopen zalmpopulatie in rivieren tegen te gaan – vooraf niet exact te voorzien of voorspellen is. Dit blijkt pas later, wat deze maatregelen in hoge mate experimenteel maakt. Door reflexiviteit, verwevenheid en voortdurende onderlinge interacties is er geen oorzakelijkheid tussen maatregelen en effecten of doelen en middelen. Dit maakt dat acties, wijzigingen of bewegingen op de ene plaats elders tot verschuivingen en aanpassingen leiden op niet te voorziene wijze. In de verhaallijn van betrokkenen over de gebeurtenissen in de alleenverdienersproblematiek zien we echter juist eerder een andere logica naar voren gekomen: die van een gecompliceerd systeem. Dit begrip heeft een beduidend andere betekenis (dan 'complex') namelijk: gecompliceerde systemen kennen stabiele causale relaties tussen de componenten, maar zijn door de enorme veelheid aan componenten ingewikkeld om helemaal te overzien (Van der Steen e.a., 2022). Betrokkenen

verhalen over de alleenverdienersproblematiek in termen van diverse componenten, zoals verschillende regelingen, die weliswaar op elkaar ingrijpen, maar niet op non-lineaire en niet-causale wijzen.

Het verhaal van de alleenverdienersproblematiek kent weliswaar veel technische en gecompliceerde elementen, maar bovenal rijst het beeld van verschillende instanties die langs elkaar heen werken, waarbij niemand het overzicht had. Verbeterpotentieel met het oog op lessen voor de toekomst zit dan ook in een betere stroomlijning tussen regelingen, betere samenwerking en betere informatie-uitwisseling tussen de verschillende betrokken organisaties, waaronder de departementen onderling, die deze verkokering tegengaat; hier gaan we in paragraaf 3.5 nader op in.

Volgens sommige betrokkenen speelden het onoverzichtelijke samenspel van regelingen, het vastlopen in regeldruk en de tragiek van goede bedoelingen en onvoorziene effecten getroffenen vooral parten tot aan 2016: hierna werd aanzienlijk meer overzicht verkregen, onder andere door het nadere onderzoek dat het ministerie van SZW als gevolg van signalen naar deze problematiek deed. De daadwerkelijke schaal van het probleem is echter ook tot op heden nog niet geheel in beeld, de grote inspanningen van diverse organisaties hiervoor ten spijt. Hoewel in de afgelopen jaren hierin grote stappen zijn gezet, onder andere resulterend in schema's en berekeningen die in 2023 met de Tweede Kamer zijn gedeeld, blijkt het voor instanties tot dusverre onmogelijk om met sluitende aantallen getroffenen te komen. Dit heeft er volgens betrokkenen mee te maken dat instanties alle een deel van het probleem kunnen 'zien' in hun bestanden, maar dat geen van hen toegang heeft tot álle benodigde gegevens om een volledig uitputtend totaaloverzicht te hebben. Dit hangt onder andere samen met beperkingen aan gegevens-uitwisseling vanwege privacywetgeving maar ook met het gebrek aan een eenduidige probleemeigenaar: als veel instanties eigenaar zijn van een deelprobleem, wie is er dan verantwoordelijk voor het geheel (de som der delen)? Dit toont aan hoe dit narratief ook op dit moment nog altijd aan de orde is, ook nu andere narratieven aan dominantie hebben gewonnen en derhalve de boventoon voeren. Hierboven benoemden we al de idee van 'stapeling' van verschillende narratieven als ware het sedimentaire lagen (zie: Van der Steen e.a., 2015). Een risico dat op de loer ligt als bepaalde narratieven de boventoon gaan voeren, is dat andere verhalen, interpretaties en perspectieven op problemen buiten beeld raken en minder aandacht krijgen. Het risico van 'erosie' ligt dan op de loer: de uitholling van bepaalde sedimentatielagen ten opzichte van andere, ook als dat geen recht doet aan de realiteit van het betreffende vraagstuk en de gelaagdheid die in de praktijk bestaat. Hiermee kunnen sluitende oplossingen steeds verder uit beeld raken.

3.2 Het narratief van politieke wensen en idealen

Een andere verklarende verhaallijn (of: narratief) die over de gebeurtenissen onder betrokkenen in omloop is, heeft betrekking op politieke wensen en idealen. In dit *narratief* klinkt de overtuiging door dat de problematiek sterk samenhangt met politieke wil of de afwezigheid hiervan. Betrokkenen benadrukken bijvoorbeeld dat de heersende politieke overtuigingen lange tijd haaks stonden op datgene wat er nodig was om dit probleem op te lossen. In hun ogen had de alleenverdienersproblematiek nooit zo lang voortbestaan als er (eerder) een sterke politieke overtuiging aanwezig was geweest om dit probleem aan te pakken. Diverse betrokkenen zien een 'gebrek aan politieke prioritering' dus als belangrijke verklaring voor diverse gebeurtenissen of het uitblijven daarvan.

Uit gesprekken komt naar voren dat er ten tijde van de invoering van de maatregel volgens betrokkenen een dominante overtuiging heerste die zij typeren onder de noemer 'arbeid moet lonen'. Men was overtuigd dat er zoveel mogelijk in het werk gesteld moest worden om arbeidsmarktparticipatie te bevorderen. Dit wordt door veel gesprekspartners zelfs gezien als dé rationaliteit achter het afschaffen van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting in de eerste plaats; hier werd in 2009 mee begonnen omdat men geen belastingkorting meer wilde toekennen aan niet-werkende partners. *Frames* die hierbij worden gebruikt zijn bijvoorbeeld typeringen zoals 'aanrechtsubsidie' – woordgebruik dat volgens betrokkenen indertijd (rondom de afschaffing van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting) veelvuldig gebezigd werd. Opmerkelijk is overigens dat het afschaffen van de algemene heffingskorting de prikkel om te werken voor echtparen in een uitkering aanvankelijk juist kleiner zou maken; volgens velen werd dit destijds onvoldoende onderkend.

Betrokkenen schrijven echter niet alleen het ontstaan van de problematiek toe aan de heersende politieke opvattingen van destijds, maar ook het langdurig voortbestaan ervan. Dit leidde volgens hen herhaaldelijk tot het afwijzen van aangedragen oplossingsrichtingen: deze werden bijvoorbeeld getypeerd als 'onwenselijk' omdat deze haaks stonden op politieke waarden en idealen. Zo kon de maatregel waarmee de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting werd ingevoerd – althans in theorie – later worden teruggedraaid, toen bleek dat er allerlei nieuwe problemen mee werden gecreëerd. Dit is meermaals ook expliciet als oplossingsrichting geopperd, maar dat bleek volgens betrokkenen telkens vanwege groter geachte politieke idealen niet wenselijk.

Het nauwgezetter ontleden van deze verhaallijn onthult een politieke waardenstrijd. Om deze te begrijpen, moeten we de periode in aanloop naar het ontstaan van de alleenverdienersproblematiek meenemen in onze beschouwing. Centraal in de problematiek van de alleenverdieners staat de algemene heffingskorting (AHK). De voorloper van deze AHK betreft een in de jaren zestig via de Wet Inkomstenbelasting ingevoerde 'belastingvrije som'. Een gedeelte van het belastbaar inkomen ter hoogte van deze som werd vrijgesteld van heffingen omdat deze noodzakelijk werd geacht om te voorzien in basisbehoeften. Als er sprake was van een situatie waarin een kostwinner ook in het levensonderhoud van een niet-werkende partner moest voorzien, kon de niet-werkende partner diens belastingvrije som overdragen aan de kostwinner. De belastingvrije som veranderde met de herziening van de Wet Inkomstenbelasting in 2001 in de Algemene Heffingskorting (AHK), maar de overdraagbaarheid van de minstverdienende partner aan de kostwinner bleef gehandhaafd. In 2009 veranderde dit en werd een begin gemaakt met de afbouw van de overdraagbaarheid van de AHK.

Dat de AHK bekend was komen te staan als 'aanrechtsubsidie' maakt al in belangrijke mate zichtbaar waarom de overdraagbaarheid van de AHK velen een doorn in het oog was. Argumenten op basis waarvan werd overgegaan tot afschaffing, lagen – in de politieke realiteit van destijds – op het vlak van overheidsfinanciën (er is een economische crisis in volle hevigheid gaande), arbeidsmarktparticipatie (zoveel mogelijk mensen moeten aan het werk) en emancipatie (met name niet-werkende vrouwen moeten extra gestimuleerd worden economisch zelfstandig te worden). De AHK was verworden tot een politieke knop om aan te draaien. Zo bezien is de kluwen van samenlopende regelingen die aan de alleenverdienersproblematiek ten grondslag liggen ook een uitdrukking van de tijdsgeest.

In dit *narratief* zijn – niet verrassend – hoofdrollen weggelegd voor bewindspersonen en voor het kabinet, die de politieke steun genoten van een meerderheid in de Tweede Kamer. Door betrokkenen wordt bijvoorbeeld concreet opgemerkt dat het kabinet Rutte IV (2022-2023, demissionair tot juli 2024) bij diens aanvang geen budget beschikbaar stelde om dit specifieke probleem op te lossen, hoewel dit kabinet zich later uiteindelijk wel bereid toonde om met oplossingen te komen. Ook is er oog voor de rol van Kamerleden. Diverse eerdere kabinetten, inclusief de daartoe behorende bewindspersonen, wordt door verschillende gesprekspartners een gebrek aan oprechte wil om met een sluitende oplossing te komen verweten, die volgens hen zichtbaar wordt in het al te gemakkelijk accepteren en benadrukken van beperkingen aan voorgestelde oplossingsrichtingen. In 2019 presenteerde de minister van SZW al eens concrete oplossingsrichtingen aan de Tweede Kamer, om vervolgens te constateren dat al deze oplossingen

'onwenselijk' of 'onuitvoerbaar' waren en hieraan de conclusie te verbinden 'alle bezwaren in ogenschouw nemende nu niets [te] gaan doen'. Als alternatief bood de minister aan de problematiek nader te onderzoeken. Gesprekspartners typeren dit laatste middels de frames 'onderzoeksreflex' en 'onderzoekscarrousel:' hiermee bedoelen zij het afdoen van beleidskwesties of Kamervragen met algemene toezeggingen om nader onderzoek uit te laten voeren om betrokkenen tevreden te stellen, in tegenstelling tot het aandragen of verkennen van concrete oplossingen die burgers vooruit helpen. Dat de Tweede Kamer hiermee meermaals genoegen nam en zich in hun ogen al te gemakkelijk liet 'afpoeieren', vinden deze gesprekspartners opmerkelijk.

Volgens betrokken ambtenaren zijn bepaalde oplossingsrichtingen in de beginfase – toen de problematiek nog bekendstond als de 'TW-casus' (Toeslagenwetcasus) – ook bewust niet meegenomen omdat deze de arbeidsparticipatie zouden ondermijnen. Hiermee benadrukken zij dat het dominante politieke discours een krachtige uitwerking op hen had, en specifiek hun gepercipieerde ambtelijke handelingsruimte heeft ingeperkt. Overigens is een andere genoemde belangrijke waarde waar volgens betrokkenen politiek gezien erg aan wordt gehecht 'doelmatigheid'. In gesprekken wordt aangegeven dat er een bepaalde angst heerste dat er 'een euro te veel' zou worden uitgegeven aan mensen die daar eigenlijk geen recht op zouden hebben. Voor het tegenovergestelde, dat mensen mogelijk tekort zouden kunnen komen en minder zouden krijgen dan het wettelijk minimum waarop zij recht hebben, leek geen angst te bestaan.

Inmiddels voeren nieuwe waarden de boventoon, zo constateren betrokkenen: er is politiek gezien meer aandacht ontstaan voor bestaanszekerheid, de uitlegbaarheid van beleid en er is een politieke bereidheid ontstaan om te investeren in de betrouwbaarheid van de overheid in algemene zin. Deze hangen volgens betrokkenen samen met een andere cruciale gebeurtenis, namelijk de Kinderopvangtoeslagaffaire die in 2021 tot het terugtreden van het kabinet Rutte-III heeft geleid. Betrokkenen zien hierin een belangrijke verklaring voor het feit dat er nu wél een bereidheid is ontstaan om naar aanleiding van signalen tot sluitende oplossingen te komen onder het mom van 'nooit meer een Kinderopvangtoeslagaffaire'. In deze nieuwe politieke waardenoriëntatie wordt meer belang gehecht aan de impact van beleid op het leven van burgers.

Overheidshandelen en overheidsbeleid, waaronder zeker ook sociale zekerheidskwesties worden in het algemeen anders gewogen sinds de Kinderopvangtoeslagaffaire, zo komt herhaaldelijk naar voren in de gevoerde gesprekken. In termen van *frames* benoemen betrokkenen deze specifieke kwestie als een soort 'grote reset' of 'breekijzer' die tot een 'veranderde tijdgeest' en

een 'andere politieke wind' heeft geleid. Een betrokkene merkt op: 'pas na september 2022 konden we onorthodoxe ideeën bespreken'. Ook benadrukken betrokkenen dat arbeidsmarktparticipatie nu anders wordt beoordeeld en dat er in plaats van een sterke focus op rechtmatigheid en doelmatigheid nu meer ruimte is ontstaan om in sociale zekerheidsbeleid het zogenoemde 'doenvermogen' van burgers mee te wegen, wat aanzienlijk meer ruimte biedt voor beleidsopties. Het feit dat er nu meer aandacht is ontstaan voor mogelijk 'hardvochtige' effecten van beleid, en onderwerpen zoals bestaanszekerheid, armoedebestrijding, ongelijkheid en brede welvaart hoger op de politieke agenda zijn beland, heeft volgens betrokkenen uiteindelijk ook aanzienlijk meer urgentie gecreëerd om nu (eindelijk) voor alleenverdieners een passende oplossing te vinden. Dat de Raad voor de Rechtspraak dit dossier recent heeft aangemerkt als 'buikpijndossier' en diverse media berichtten over een mogelijk 'nieuwe toeslagenaffaire' zijn hiervan eveneens illustraties. Opvallend aan deze 'plottwist' – de herijking van het overheersende politieke vertoog in een andere richting – is dat deze onthult dat narratieven, hoe dominant ook, een bepaalde mate van tijdelijkheid kennen. Op bepaalde momenten voeren ze de boventoon, waardoor andere verhalen in verdrukking kunnen komen, minder aandacht krijgen en zodoende buiten beeld raken. Dit terwijl ze over een langere termijn bezien beperkt houdbaar kunnen blijken: over een poosje bezien kan er blijkbaar heel anders over zaken worden gedacht. Dit is ook meer in het algemeen een inherent tekort van politieke overtuigingen: deze hebben het kenmerk dat ze sterk onderhevig zijn aan verandering, onder andere ook vanwege de tijdelijkheid van politieke ambten. Als bepaalde sentimenten sterk de boventoon voeren ontstaat vanzelfsprekend minder ruimte voor andere 'verhalen' over en zienswijzen op een fenomeen. In het kader van een passende omgang met signalen is dit relevant omdat een eenzijdig perspectief niet vanzelfsprekend tot passende oplossingen leidt voor geconstateerde problemen. Integendeel: vanuit een bepaald oogpunt bezien, kunnen problemen volkomen 'de bedoeling' lijken, 'erbij horen' en '*business as usua*l' lijken. Pas vanuit een ander perspectief bezien en vanuit een breder blikveld, komen nieuwe oplossingsrichtingen in potentie voor het voetlicht, waar vanuit een bepaald narratief bezien geen enkele wijze oog voor is.

3.3 Het narratief van de beperkingen van ambtelijk werk

Een derde verhaallijn (of: narratief) die in relatie tot de alleenverdieners-problematiek in omloop is onder betrokkenen en die weer op andere verklaringen voor de gebeurtenissen uitkomt, heeft betrekking op beperkingen van ambtelijk werk. Deze verhaallijn valt in zekere zin te bezien als een nuancering van de voorgaande verhaallijn van politieke wensen en idealen en is kritisch op het ambtelijk handelen en de ambtelijke advisering richting

bewindspersonen (en het kabinet en de Tweede Kamer in het verlengde hiervan). Het beziet een cruciale rol voor ambtenaren in het vraagstuk, die in wezen worden verweten oplossingsrichtingen ten onrechte als onrealistisch of onwenselijk te hebben gekwalificeerd. Niet alleen omdat zij vermoedden dat bewindspersonen en het kabinet vanuit hun politieke overtuigingen onbereid zouden (kunnen) zijn om voor deze oplossingen te gaan, maar ook omdat zij eerder verkende oplossingsrichtingen zélf onuitvoerbaar achtten.

Dit gaat gepaard met het *frame* dat er iets is als een 'ambtelijke logica': een typische manier van handelen van ambtenaren, die inherent beperkt wordt door allerlei verwachtingen en impliciete normen en kaders die begrenzend werken. Zo benoemen betrokkenen een aantal patronen die mogelijk niet helpend waren in een periode waarin er al wel beduidend meer zicht was op de problematiek dan daarvoor (na 2016). Deze hebben betrekking op spanningen tussen generieke en specifieke oplossingen, tussen kleine doelgroepen en grote doelgroepen (qua omvang) en tussen een stelselverantwoordelijkheid op macroniveau en problemen die zich manifesteren op het niveau van individuele burgers of gezinnen (microniveau).

Zo benoemen betrokkenen dat in de periode waarin weliswaar bekend was dat er een probleem was, dat dat probleem gold voor een relatief kleine groep mensen (enkele duizenden), die bovendien mogelijk elders al werden geholpen – bijvoorbeeld met aanvullende bijstand vanuit gemeenten, waar geen zicht op was vanuit het departement. Indertijd werd geoordeeld dat de oplossing hiervoor – namelijk het gelijktrekken van de afbouwpaden tussen de AHK voor werkenden en de AHK voor bijstandsgerechtigden – miljoenen mensen zou treffen en bovendien onevenredig hoge kosten met zich mee zou brengen. Vanuit de 'ambtelijke logica' dat een stelseldepartement eerst en vooral een stelselverantwoordelijkheid heeft en zorg moet dragen dat het stelsel *als geheel* functioneert, waarbij niet alleen deelbelangen maar álle belangen gewogen moeten worden, werd er geoordeeld dat deze oplossing buitensporig en daarmee niet houdbaar was. Een generieke oplossing (het gehele stelsel op de schop) werd daarom als een onevenredige ingreep beoordeeld. Ambtenaren geven hierover aan dat er destijds wel uitvoerig gezocht is naar wat er mogelijk was, en dat hier frustratie over heerste – uitgedrukt in frames zoals het 'niet-bestaande ei van Columbus' en de '*silver bullet*' die ontbrak. Dit toont de overtuiging dat er simpelweg geen 'beste oplossing' was, eerder een 'minst slechte', althans vanuit een ambtelijke logica bezien.

Daarnaast was er volgens betrokkenen ook in latere fases nog altijd onvoldoende zicht op de doelgroep (wegens de ingewikkeldheid van het vraagstuk, zoals onder 3.1 toegelicht), en werd hieraan de conclusie verbonden

dat een stelseldepartement 'natuurlijk' niet handmatig gaat zoeken naar een paar duizend gezinnen. Niet zozeer uit onwil, maar gewoon omdat dat niet iets is wat je als stelseldepartement doet. Het gehele systeem aanpassen naar aanleiding van kleinschalige 'incidenten', het bieden van maatwerk, of handmatig oplossingen zoeken voor mensen werd niet als een realistische of uitvoerbare oplossingsrichting gezien – onder andere omdat dit extreem foutgevoelig is. Interessant hieraan is dat uit deze logica blijkt dat er allerlei impliciete verwachtingen in omloop waren (en zijn) over wat passend ambtelijk handelen inhoudt en wat niet – bijvoorbeeld ten aanzien van generieke en specifieke oplossingen. In ieder geval rijst er een beeld van een gepercipieerde beperkte ambtelijke handelingsruimte.

Andere beperkingen die het ambtelijk handelen in de weg hebben gezeten die expliciet in de gesprekken naar voren zijn gekomen, betreffen de langdurige periode die dit vraagstuk beslaat en capaciteitsproblematiek bij specifiek de Belastingdienst. Zo vinden er in de betreffende periode diverse kabinetswisselingen plaats, en ook op de ministeries is geregeld sprake van personele wisselingen. Tegen de tijd dat duidelijker wordt (in 2016) dat het niet gelijklopen van het afbouwpad van de overdraagbaarheid van de AHK (die start in 2009) en het afbouwpad van de dubbele AHK in de bijstand (die start in 2012 en een geleidelijker afbouwpad kent) tot ongewenste en onbedoelde gevolgen voor alleenverdieners leidt, ziet het collegiale landschap er op de burelen van de ministeries van Financiën en SZW er compleet anders uit. Ook nu, jaren na de berichtgeving van de Nationale Ombudsman, zijn er nog weinig ambtenaren die al in 2016, laat staat daarvóór, bij dit vraagstuk betrokken zijn. Een vraag die hieruit voortvloeit is wie dan nog de beleidshervormingen en stelselwijzigingen die hebben geleid tot de alleenverdienersproblematiek overziet. In meerdere gesprekken wordt ons het *frame* van 'pleisters plakken' voorgehouden: deelproblemen worden verondersteld opgelost met *quick fixes* zonder dat dit bijdraagt aan een structurele oplossing voor fundamentelere systeemproblemen – zoals de onzekerheid die het stelsel van toeslagen vanwege het werken met voorschotten met zich meebrengt en de stapeling van regelingen die nadelig uitpakken, beide aan de orde in de alleenverdienersproblematiek. Volgens betrokkenen resulteerde dit in een steeds dikker wordende laag pleisters, waardoor de onderliggende fundamentelere problemen steeds moeilijker zichtbaar werden.

In de meest recente (huidige) periode lijken capaciteitsvraagstukken het ambtelijk handelen nog altijd in de weg te staan. Omdat er sprake is van een capaciteitsprobleem bij de Belastingdienst laat een structurele oplossing voor de alleenverdienersproblematiek nog tot 2028 op zich wachten. Volgens diverse betrokkenen speelt politieke prioritering hierin echter ook een rol: hun overtuiging is dat waar een (politieke) wil is, een weg is. Interessant is

dat andere betrokkenen hier heel anders tegenaan kijken en dit capaciteitsvraagstuk vooral typeren als een technisch probleem in plaats van een politieke keuze. In termen van frames typeren zij de alleenverdienersproblematiek dan ook als een 'lekkende dakkapel' en bezien zij een ander actueel en prominent vraagstuk als 'het fundament' dat zodoende prioriteit verdient – namelijk de problematiek omtrent het heffen van belasting op vermogens (box 3) op basis van een fictief rendement dat volgens rechters juridisch niet houdbaar is, waardoor de Nederlandse schatkist miljarden euro's misloopt. Zo bezien is het volgens hen volkomen logisch dat de Belastingdienst eerst deze andere problemen moet oplossen en daarom pas in 2028 toekomt aan de alleenverdienersproblematiek. Vanuit een logica van getallen valt dit te begrijpen: de alleenverdienersproblematiek is numeriek van een veel kleinere schaal en orde dan de genoemde box 3 problematiek, die veel meer mensen (be)treft en over een veelvoud van bedragen gaat.

Dit *narratief* beziet een cruciale rol voor ambtenaren in het vraagstuk, die worden verweten om in hun ambtelijke advisering oplossingsrichtingen ten onrechte als onrealistisch of onwenselijk te hebben gekwalificeerd. Niet alleen omdat zij vermoedden dat bewindspersonen en het kabinet vanuit hun politieke overtuigingen onbereid zouden (kunnen) zijn om voor deze oplossingen te gaan, maar ook omdat zij eerder verkende oplossingsrichtingen zélf onuitvoerbaar achtten. Hiermee biedt dit discours een nuancering op het handelen van bestuurders, die juist nadrukkelijk zaken wordt aangerekend vanuit het discours van politieke wensen en idealen (zie paragraaf 3.2). Hoewel het opmerkelijk te noemen is dat oplossingsrichtingen die eerder (in 2019) nog onuitvoerbaar, onrealistisch en onwenselijk werden genoemd nu alsnog worden uitgevoerd en je hieraan al te gemakkelijk de conclusie kunt verbinden dat er destijds niet correct is geoordeeld, zit dit iets genuanceerder in elkaar. Hier gaan we in het volgende hoofdstuk nader op in.

Opvallend aan dit narratief is dat het blootlegt dat er op uiteenlopende momenten en op verschillende manieren begrenzingen werden ervaren aan het ambtelijk handelen, doordat de nadruk telkens lag op andere verhalen en duidingen van de problematiek. Op de momenten dat bepaalde verhalen de overhand hadden, leek er aanzienlijk minder ambtelijke handelingsruimte voorhanden dan in fases waarin diezelfde voorheen dominante overtuigingen ter discussie werden gesteld, bijvoorbeeld middels 'plotwendingen'. Zo zien we dat verkokering en de onoverzichtelijkheid van gevolgen van verschillende regelingen die op elkaar ingrijpen, eerder geen aanleiding vormden voor een proactieve inspanning om meer overzicht te verkrijgen – integendeel: het ontsloeg betrokken ambtenaren eerder van een gevoelde verantwoordelijkheid hiervoor. Voor zover zichtbaar was dat burgers negatief konden worden geraakt door de ingevoerde maatregelen, werd vermoed dat dit elders in het

systeem wel gecorrigeerd zou worden, bijvoorbeeld middels de bijstand. Ook rijst het beeld dat ambtenaren zich op momenten sterk hebben laten leiden door de heersende politieke overtuigingen, hetgeen erin resulteerde dat zij oplossingsrichtingen als onrealistisch of onwenselijk hebben afgedaan. Enerzijds omdat zij vermoedden dat bewindspersonen en het kabinet niet bereid zouden zijn om bepaalde oplossingen daadwerkelijk door te voeren, bijvoorbeeld omdat deze 'te duur' zouden zijn, of omdat deze de wens voor meer 'arbeidsparticipatie' zouden ondermijnen. Anderzijds echter ook omdat zij zélf oplossingsrichtingen onuitvoerbaar achtten, want ook ambtenaren waren ervan overtuigd dat opnieuw sleutelen aan de afschaffing van de AHK de arbeidsparticipatie zou ondermijnen. Oplossingen werden derhalve eerder gezocht in kleine stapjes en kleine reparaties, wat betrokkenen aanduiden als 'het plakken van pleisters'. De gepercipieerde ambtelijke handelingsruimte om voorbij deze pleisters en voorbij de eigen verantwoordelijkheden te kunnen – en te mogen – denken om tot oplossingen voorbij grenzen te komen, was daarmee zeer beperkt.

3.4 Het narratief van de heersende maatschappelijke oriëntatie

Onder betrokkenen komt nog een vierde verhaallijn (of: narratief) ter sprake, namelijk de heersende maatschappelijke oriëntatie.

Gedurende lange tijd kenmerkte de heersende maatschappelijke oriëntatie die ten grondslag ligt en lag aan veel sociale zekerheidsbeleid zich door een focus op het draagvlak voor – ofwel de legitimiteit van – het systeem. De focus lag daarbij met name op de burgers die zelf géén gebruik maken van sociale zekerheidsarrangementen, maar die wel de kosten ervan dragen. Lange tijd stond het denken in het teken van waarden en principes als rechtmatigheid om 'onnodig' gebruik te ontmoedigen en misbruik te voorkomen, omdat dit de solidariteit en daarmee de legitimiteit van sociale voorzieningen zou kunnen ondermijnen. Van grote invloed hierop is ook het marktdenken dat vanaf eind jaren tachtig opgang deed: sociale zekerheids-arrangementen werden steeds meer verbonden met wederkerigheid; een uitkering moet je 'verdienen.' Het verlangen van tegenprestaties en het inbouwen van 'prikkels' werden gezien als manieren om het gebruik van sociale zekerheidsvoorzieningen tot een minimum te beperken (Frankowski e.a., 2021). Veel aandacht ging daarbij uit naar het reduceren van het gebruik van voorzieningen: de bedoeling was dat meer burgers zelfredzaam zouden worden en zodoende steeds minder gebruik hoefden te maken van ondersteunende regelingen. Het daarmee gepaard gaande mensbeeld is dat

van een burger die ontmoedigd moet worden om 'zomaar' gebruik te maken van de sociale zekerheid en juist aanmoediging moet krijgen dat *als* er dan gebruik van wordt gemaakt, dit toch van zo kort mogelijke duur moet zijn.

Zo bezien passen bepaalde gebeurtenissen in het kader van de alleenverdienersproblematiek in een veel langere traditie van een groeiende nadruk op zelfredzaamheid. Dat burgers in moeilijkheden konden komen doordat ze gebruik maakten van meerdere sociale zekerheidsvoorzieningen, en in sommige gevallen zelfs steeds meer afhankelijk werden van deze voorzieningen, was niet alleen een blinde vlek voor de overheid, maar kreeg mogelijk ook breder in de samenleving te weinig aandacht.

Vanaf eind 2022 komt er ogenschijnlijk plotseling en zichtbaar meer aandacht voor 'het menselijke' achter de alleenverdienersproblematiek. Mediaberichten waaronder de eerder aangehaalde NRC-berichtgeving over het gezin van Antoinetta Janssen, laten zien wat deze problemen voor de mensen om wie het gaat nu daadwerkelijk betekenen in termen van impact op hun dagelijks leven. Deze berichtgeving schetst een beeld van mensen die afhankelijk zijn van de overheid, en tegelijkertijd door toedoen van dezelfde overheid in verregaande problemen zijn gebracht. Niet omdat ze daarom vroegen of zelf iets hebben gedaan, maar omdat de overheid regels en systemen aanpaste, zonder oog te hebben voor de impact hiervan op het leven van (bepaalde groepen) burgers. Om vervolgens de impact op hun leven ook als ondergeschikt te beoordelen in waardenafwegingen en prioriteringen.

Opvallend is dat deze mensgerichtere maatschappelijke oriëntatie wederom een plottwist onthult (evenals in het narratief van politieke wensen en idealen, zoals in het voorgaande geschetst). In deze plottwist krijgen de getroffenen een menselijk gezicht, wordt de maatschappelijke impact zichtbaar en wordt er überhaupt aandacht besteed aan de mensen achter de regels en systemen. Dit specifieke maatschappelijke verhaal achter de problematiek leek lange tijd een blinde vlek. De alleenverdienersproblematiek werd eerder vooral als een 'technisch complex' vraagstuk gezien en het uitblijven van oplossingen werd lange tijd gelegitimeerd vanuit politieke en ambtelijke afwegingen, waarin de inmiddels ontstane mensgerichtere maatschappelijke oriëntatie eerder nagenoeg niet aan de orde kwam. Het maatschappelijke perspectief was slechts beperkt aanwezig, met een eenzijdige focus op het draagvlak onder betalende burgers. Hierdoor konden betrokken instanties destijds voor hun gevoel legitimeren waarom er lange tijd niets gedaan 'kon' worden. Pas nadat er maatschappelijke ophef ontstond, onder andere vanwege de gerechtelijke uitspraak van de CRvB en de hierop volgende mediaberichtgeving die de problematiek van een menselijk gezicht

voorzag, ontstond er ruimte om ook deze kant te zien, namelijk die van de burgers die gebruik moeten maken van de betreffende regelingen. Zo werd het maatschappelijke vraagstuk achter de problematiek zichtbaar.

Zoals eerder vermeld speelt een ander dossier hierin volgens betrokkenen een sleutelrol: de Kinderopvangtoeslagaffaire. Hierdoor lijkt een omwenteling plaats te hebben gevonden, waarbij voorheen dominante waarden en opvattingen ter discussie zijn gesteld en nieuwe opvattingen en waarden zich lijken te hebben gemanifesteerd. In dit nieuwe maatschappelijke narratief is het niet langer acceptabel dat burgers verdrukt worden in bureaucratische systemen, ook al betreft het kleine groepen burgers. Stelselverantwoordelijkheid is niet langer houdbaar als argument om geen oog te hebben voor individuele gevallen, de roep om kritischer te zijn op politieke prioritering als deze vergaande consequenties heeft groeit en niet langer is het geaccepteerd dat door versnipperde verantwoordelijkheden maatschappelijke problemen tussen wal en schip vallen. Een wisseling van perspectief verklaart kortom waarom handelen dat in het verleden als volkomen zorgvuldig en legitiem werd beoordeeld, nu in een heel ander daglicht is komen te staan.

Het vraagstuk van de alleenverdieners wordt nu bezien vanuit de maatschappelijke impact die maatregelen hebben op het leven van mensen. Dit nieuwe maatschappelijke geluid vormt in ieder geval een plausibele verklaring voor het anderszins opmerkelijke feit dat oplossingsrichtingen die eerder als onrealistisch werden beoordeeld (bijvoorbeeld omdat deze onuitvoerbaar werden geacht), recent alsnog in beeld zijn gekomen en ditmaal wel als realistisch zijn aangemerkt – sterker nog, ze worden momenteel uitgevoerd. In termen van het *narratief*, wordt hier verhaald over de voorheen 'falende overheid' die nu het licht gezien heeft en alles in het werk stelt om schade te herstellen, vertrouwen terug te winnen en alsnog oplossingen te zoeken voor problemen die eerder zijn blijven liggen, ook als het daarvoor onorthodoxe maatregelen moet nemen, zoals 'handmatig' op zoek gaan naar de groepen burgers waar het om gaat.

De 'plotwending' die zich ook op maatschappelijk vlak lijkt te hebben voltrokken illustreert wederom hoe 'tijdelijk' bepaalde overtuigingen – hoe hardnekkig ze ook zijn op het moment dat ze domineren en andere geluiden overstemmen – kunnen zijn. Hieruit volgt dat er voor betrokkenen waarde schuilgaat in het bewustzijn van deze tijdelijkheid van bepaalde overheersende geluiden, juist op de momenten dat deze het hardst en dominantst doorklinken.

3.5 De vier narratieven in verwevenheid

De analyse aan de hand van de vier narratieven maakt zichtbaar dat op ieder moment in de tijd meerdere verhalen gelijktijdig verteld (kunnen) worden en doet vermoeden dat dit ten tijde van de gebeurtenissen ook het geval was. Soms komen deze verhalen bij elkaar en vullen ze elkaar aan, maar vaker blijven ze gescheiden werelden óf oefent het ene dominante verhaal grote invloed uit op de andere verhalen. Op die manier is het dominante verhaal bepalend voor de ruimte die andere verhalen hebben om zich te ontwikkelen en de wijze waarop zij dat doen. Welk verhaal precies de overhand krijgt, hangt daarbij onder andere af van hoe 'luid' het verhaal klinkt en door betrokkenen gedeeld wordt.

Zo zien we dat de verhaallijn van politieke wensen en idealen in meerdere fases dominant was. Het afschaffen van de overdraagbaarheid van de AHK – de 'aanrechtsubsidie' – was een dusdanig sterke politieke wens, dat de andere verhalen lange tijd overstemd of in ieder geval sterk beïnvloed werden. Als gevolg hiervan zien we dat (patronen die duiden op) verkokering niet doorbroken, maar eerder versterkt werd(en). Dit is ten koste gegaan van andere waarden en opvattingen, zoals het garanderen van een sociaal minimum voor álle huishoudens. Ook met betrekking tot de verhaallijn van de beperkingen van ambtelijk werk, herkennen we de invloed van de verhaallijn van politieke wensen en idealen. We zien namelijk dat ambtenaren tot aan 2019 verkende oplossingsrichtingen als onrealistisch of onwenselijk inschatten en afdoen.

In het oog springend bij de alleenverdienersproblematiek is ook dat een mensgericht maatschappelijk perspectief gedurende lange tijd afwezig lijkt te zijn geweest in het handelen van overheidsinstanties. Zij baseerden hun acties en maatregelen op allerlei afwegingen, met onvoldoende aandacht voor de maatschappelijke impact of de mens achter de regel. In de taal van systeemverantwoordelijkheid past het goed om iets uit te leggen als een specifiek probleem voor een kleine groep en bijgevolg geen grote stelselwijzigingen te doen als het een grotere groep raakt. Vanuit maatschappelijke impact gezien kan een specifiek probleem voor een kleine groep alsnog genoeg legitimatie vormen om tot wijzigingen over te gaan, als blijkt dat dit 'specifieke probleem' tot financieel zeer kwetsbare situaties voor duizenden huishoudens leidt.

Voor zover er een maatschappelijk geluid doorklonk, lag de focus ervan op het draagvlak voor – ofwel de legitimiteit van – het systeem van sociale zekerheid. Met andere woorden: de focus lag op de burgers die zelf geen gebruik maakten van regelingen, maar die wel de kosten ervan dragen.

De consequentie daarvan was dat iedere regeling *an sich* werd bevraagd en beoordeeld door politiek, bestuur en uitvoering op de daaruit voortvloeiende waardenafwegingen, waaronder het ontmoedigen van onnodig en oneigenlijk gebruik en het voorkomen van (vermeend) misbruik. De aandacht voor wat het samenspel van regelingen in individuele gevallen betekende voor de gebruikers van deze regelingen was beperkt. Concreet betekent dat, dat voor zover er sprake was van een kanaal voor burgers om hun beklag te doen, er verschillende kanalen waren per regeling. Pas door het momentum gecreëerd door de Kinderopvangtoeslagaffaire ontstond ruimte om verder te kijken dan iedere regeling apart en om 'de cocktail' van regelingen als geheel in beschouwing te nemen.

De mensgerichtere, maatschappelijke verhaallijn lijkt jarenlang ondergesneeuwd te zijn door andere verhaallijnen. Dat daar nu meer aandacht voor is en dat mede daardoor eerder als niet wenselijk of niet uitvoerbaar bestempelde oplossingen anders gewogen worden, wordt door betrokkenen veelal gelinkt aan de gevolgen van de Kinderopvangtoeslagaffaire. Met de omwenteling die daarmee heeft plaatsgevonden is uiteindelijk meer ambtelijke handelingsruimte ontstaan voor oplossingen doordat voorheen dominante politieke overtuigingen en maatschappelijke sentimenten ter discussie zijn gesteld. Dit lijkt 'goed nieuws' voor de getroffen alleenverdieners, omdat er nu 'eindelijk' wordt gewerkt aan oplossingen waarmee hun probleem wordt opgelost, maar tegelijkertijd onthult het ook hoezeer oplossingen afhankelijk zijn van het op dat moment dominante verhaal. Dit betekent dat er altijd een risico op de loer ligt dat oplossingen weer uit beeld kunnen raken, bijvoorbeeld als er een 'plottwist' plaatsvindt en politiek, bestuur en de samenleving er plotseling andere overtuigingen op na blijken te houden. Dat het handelen van actoren nu, achteraf bezien, anders wordt beoordeeld dan op het betreffende moment – omdat gebeurtenissen nu heel anders worden beoordeeld – roept hoe dan ook de vraag op wat consequenties hiervan zijn in termen van lessen voor de toekomst.

4. Implicaties

Dit essay beschrijft en reflecteert op de gebeurtenissen die bij elkaar opgeteld hebben geleid tot de alleenverdienersproblematiek en het voortbestaan hiervan gedurende geruime tijd om, in het kader van een lerende evaluatie, lessen te trekken voor de toekomst. Schrijnend aan de problematiek van de alleenverdieners is niet alleen dat burgers door een voor hen niet of nauwelijks te overziene samenloop van regelingen onder de streep van het bestaansminimum zijn terechtgekomen, maar ook dat deze problematiek jarenlang heeft kunnen voortbestaan, terwijl diverse overheidsinstanties er al geruime tijd van op de hoogte waren.

In dit essay hebben wij de gebeurtenissen die bij elkaar opgeteld hebben geleid tot deze problematiek gereconstrueerd en geanalyseerd aan de hand van een beleidsanalyse waarin we expliciet aandacht hebben besteed aan de ervaringen, percepties en zienswijze van betrokkenen. Hieruit is gebleken dat er vier narratieven onder de betrokkenen in omloop zijn, die uiteenlopende verklaringen aandragen voor (delen van) de gebeurtenissen, waaronder ook het uitblijven van handelen. De verschillende narratieven leggen bloot dat er in de alleenverdienersproblematiek in ieder geval drie van elkaar te onderscheiden periodes zijn te ontwaren:

1. een periode van verkokering en gebrek aan overzicht
2. een periode van beleidspassiviteit
3. een omwenteling: alsnog een zoektocht naar een sluitende oplossing

In de volgende paragraaf gaan we nader in op de drie periodes, alvorens we afsluiten met enkele lessen met het oog op de toekomst.

4.1 De alleenverdienersproblematiek in drie van elkaar te onderscheiden periodes

Verkokering en gebrek aan overzicht (m.n. 2009-2016)
De eerste periode, die grofweg tot aan de berichtgeving van de Nationale Ombudsman (in 2016) loopt, kenmerkt zich met name door onduidelijkheid over de impact van de geïntroduceerde maatregelen en een gebrek aan overzicht. Kenmerkend voor deze periode is een onvoorziene samenloop van regelingen waarvan de impact lange tijd onzichtbaar blijft. Hoewel er over deze periode veelal gesproken wordt in termen van 'complexiteit', benadrukten we eerder al dat 'gecompliceerd' beter recht lijkt te doen aan de situatie zoals

betrokkenen deze schetsen. Dit onderscheid lijkt op het eerste oog semantisch, maar doet ertoe met het oog op lessen voor de toekomst.

De bij sommigen aanwezige veronderstelling dat er sprake zou zijn van complexiteit suggereert namelijk dat bepaalde zaken die *niet voorzien werden*, ook daadwerkelijk *niet voorzien hadden kunnen worden*. Dit zou de vraag oproepen waarom het ministerie van SZW er in 2009 überhaupt toe over is gegaan om een maatregel te introduceren waarvan het de consequenties niet overzag. Als je niet op voorhand weet wat de gevolgen van maatregelen zijn, dan is een belangrijke vraag om te stellen welke bijsturingsmechanismen er voorhanden zijn en ingezet kunnen worden als gaandeweg iets 'onverwachts' blijkt op te komen en hoe je *checks & balances* inbouwt die ervoor zorgen dat ongewenste situaties niet ontstaan. Als je op voorhand wel had kunnen weten wat de gevolgen zijn, maar er desalniettemin niet in bent geslaagd dit (tijdig) in beeld te krijgen, dan is een belangrijke vraag om te stellen hoe je beter zicht verkrijgt.

Bij de alleenverdienersproblematiek lijkt sprake van het laatste: zo heerste van begin af aan een gebrek aan overzicht over hoe verschillende regelingen met elkaar samenhingen en op elkaar inwerkten. Dat werd versterkt doordat zowel het stelsel van sociale zekerheid als het stelsel van fiscaliteit gelijktijdig in het spel waren: verschillende betrokken instanties hadden (en hebben) alle slechts zicht op componenten van het systeem, en ook binnen de betrokken organisaties zelf – bijvoorbeeld de ministeries van SZW en Financiën – zijn verschillende organisatieonderdelen verantwoordelijk voor afzonderlijke regelingen. Een gebrek aan overzicht blijkt ook uit het feit dat de problematiek in eerste instantie bekend stond als de 'TW-casus' (Toeslagenwetcasus): het werd helemaal niet vermoed dat het ging om een veel breder probleem, waarmee veel meer regelingen gemoeid waren dan alleen de aanvulling op UWV-uitkeringen op grond van de Toeslagenwet. Hoewel het achteraf onmogelijk is om sluitend te achterhalen in hoeverre zaken op bepaalde specifieke momenten in het verleden door personen 'gekend' hadden kunnen zijn, ligt het niet voor de hand dat gevolgen van beleidsmaatregelen in het geheel niet kenbaar, 'onzichtbaar' en 'ondoorgrondelijk' waren. Veel aannemelijker is dat er op verschillende momenten in de tijd een gebrek aan overzicht heerste vanwege verkokering. Opvallend is in ieder geval dat het lang duurde voordat de problematiek überhaupt werd opgemerkt. Het daadwerkelijk goed in kaart brengen van hoe de problematiek uit zou pakken binnen het grotere samenspel van regelingen werd slechts beperkt gedaan. Tussentijdse evaluaties vonden daarnaast niet plaats.

Beleidspassiviteit (omstreeks 2017-2022)

Vanaf omstreeks 2017 volgt een periode waarbij de alleenverdienersproblematiek weliswaar bekend was, maar een oplossing achterwege bleef. Kenmerkend voor deze periode is het uitblijven van sluitend handelen: ondanks dat de problematiek bekend was, kwam er geen oplossing voor. In bestuurswetenschappelijke termen wordt dan ook wel gesproken van 'beleidspassiviteit'. Volgens McConnell en 't Hart (2014) is dit meer dan sec het uitblijven van actie en zijn er verschillende vormen van niet-handelen als beleidsoptie, met sterk uiteenlopende argumentaties. In het geval van de alleenverdienersproblematiek was niet-handelen een bewuste keuze, na zorgvuldige afweging: er was gericht onderzoek gedaan naar de problematiek waarmee zicht werd verkregen op de problematiek en verschillende (zo niet alle) oplossingsrichtingen die ambtenaren op dat moment voor mogelijk hielden werden verkend. Na uitvoerige afweging werd echter besloten dat niets doen de voorkeur verkreeg; elke oplossing leek buitenproportioneel of 'erger' dan het probleem zelf. Dit kan ook wel als 'berekende beleidspassiviteit' worden getypeerd: de bewust gemaakte keuze om niet te handelen, vanuit weging met andere problemen of belangen. Deze vorm is nadrukkelijk te onderscheiden van andere vormen – zoals onbedoelde, terughoudende of opgelegde beleidspassiviteit, die elk om andersoortige lessen vragen.

Anders dan in andere recente dossiers – de alleenverdienersproblematiek werd in mediaberichtgeving al eens aangeduid als 'een nieuwe toeslagenaffaire' – lijkt de signaleringsfunctie van de betrokken instanties voor wat betreft het opvangen van signalen en het interpreteren hiervan, althans vanaf omstreeks 2016, dan ook 'op orde': signalen van mogelijke problemen werden waargenomen en het lukte ook om deze te duiden en de relevantie ervan in te zien (zie ook: Van der Steen e.a., 2022). Wat achter is gebleven bij de wensen en verwachtingen van overheidshandelen die in ieder geval nu leven, is dat een sluitende oplossing voor bepaalde groepen burgers die in de knel gekomen zijn niet geboden werd. Opvolging bleef daarmee jarenlang uit: het omzetten van de aan een waarneming gegeven betekenis in gerichte en passende handelingen en acties, indien een situatie daarom vraagt (zie: Van der Steen e.a., 2022) – ook toen er aanzienlijk meer zicht was op de problematiek (in de periode vanaf 2016).

Een omwenteling (vanaf omstreeks 2022)

Tot slot is er vanaf omstreeks 2022 een derde te onderscheiden periode, die zich kenmerkt door een omwenteling waarin uiteindelijk toch nog op zoek wordt gegaan naar een sluitende oplossing voor benadeelde alleenverdieners. Vanwege een gerechtelijke uitspraak van de CRvB, maar ook beïnvloed door de (nasleep van) de Kinderopvangtoeslagaffaire, komt de problematiek opnieuw op de politiek-bestuurlijke agenda en wordt het nadrukkelijk als

onwenselijk gezien dat er tot dusverre geen sluitende oplossing is gekomen. Kenmerkend voor deze omslag is dat er specifiek een omwenteling heeft plaatsgevonden in het maatschappelijk denken over sociale zekerheid en overheidshandelen in het algemeen. Nieuwe waarden en ideeën hebben aan kracht gewonnen en gezorgd voor een duidelijke trendbreuk met eerdere jaren.

Deze ontwikkeling moet worden geplaatst tegen de achtergrond van een bredere sociaal-maatschappelijke ontwikkeling waarin nieuwe verwachtingen zijn ontstaan van bestuur, beleid en politiek. Deze adresseren een verondersteld vertrouwensbreuk tussen burgers en de overheid naar aanleiding van diverse dossiers waarin overheidshandelen burgers geschaad zou hebben. Naast de al genoemde Kinderopvangtoeslagaffaire gaat het bijvoorbeeld ook om de afhandeling van de aardbevingsschade in Groningen. In de afgelopen jaren zijn in de politiek en de media steeds vaker verhalen naar voren gekomen over burgers en professionals die worstelen met strenge regelgeving en zich soms zelfs vermalen in de bureaucratische molens voelen.

Bestuur, beleid én politiek tonen zich sinds omstreeks 2022 bereidwilliger om zich in te zetten voor responsiever, mensgerichter overheidshandelen, 'een nieuwe bestuurscultuur' en een nieuw sociaal contract tussen burger en overheid gebaseerd op vertrouwen. Diverse overheidsinstanties, waaronder ook instanties betrokken bij dit vraagstuk, hebben sindsdien expliciet de ambitie om meer rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden en behoeften van individuele burgers en meer oog te hebben voor de uitwerking van regels en systemen op mensen – gevangen onder de noemer 'menselijke maat' (Frankowski e.a., 2021). De omwenteling die in gang is gezet door dit veranderende maatschappelijke geluid presenteert de Kinderopvangtoeslagaffaire als een soort 'wake-up call': er is een periode hieraan voorafgaand, en een periode hierna. Deze verandering van denken wordt door vele betrokkenen gezien als dé belangrijkste verklaring waarom het oplossen van dit vraagstuk versneld werd. Oplossingsrichtingen die voorheen nog als onrealistisch, onwenselijk of onuitvoerbaar werden gezien toch alsnog mogelijk bleken – terwijl het om dezelfde oplossingen gaat.

Voor de alleenverdienersproblematiek betekent deze veranderende behoefte van zowel de maatschappij als de overheid om elkaar opnieuw te vinden in een nieuwe onderlinge verhouding, dat er ineens momentum was om de problematiek grondig te onderzoeken, in kaart te brengen, en te werken aan oplossingen. Het hernieuwde momentum laat daarbij een perspectiefwissel zien van een nadruk op zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van burgers naar een verwachting dat de overheid zorgdraagt voor passende oplossingen voor burgers terwijl het tegelijkertijd ook onverminderd

rechtsstatelijke principes als rechtsgelijkheid en rechtvaardigheid weet te waarborgen. Maar doordat processen van wetgeving langdurig zijn, lopen wet- en regelgeving vrijwel altijd achter op de tijdsgeest. Het werken aan oplossingen gaat daarmee lang niet zo snel als dat maatschappelijk wenselijk is. Daarnaast is het altijd eenvoudiger om te komen tot nieuwe regels, in plaats van oude regels te schrappen. Een reparatie – een nieuwe 'pleister' plakken – is nu eenmaal makkelijker uit te leggen dan een grote herziening, doordat het bestaande belangen en verworvenheden die zijn neergelegd in wet- en regelgeving minder snel in gevaar brengt, maar wel met problematische ingewikkeldheden en regeldichtheid tot gevolg. De alleenverdienersproblematiek is bijgevolg ook een verhaal van snel veranderende maatschappelijke verwachtingen en een overheid die hard zoekende is naar manieren om aan deze verwachtingen te kunnen voldoen.

Samengevat zien we de volgende narratieven met bijbehorende frames in termen van taalgebruik én andere momenten van dominantie: fases waarin deze de kop opstaken of juist uitdoofden en overstemd werden door de andere narratieven die tegelijkertijd juist aan momentum wonnen. Dat wil overigens niet zeggen dat in iedere periode *uitsluitend* sprake was van één narratief – in tegendeel: elk van de narratieven klinkt door in verschillende periodes, maar in elke periode blijkt een specifiek narratief de overhand te hebben (gehad).

Tabel 2. Vier narratieven in relatie tot alleenverdienersproblematiek, bijbehorende frames en hun dominantie

NARRATIEF (VERHAALLIJN)	FRAMES (TYPERENDE TAAL)	DOMINANTIE
Technische complexiteit	Complex samenspel van regelingen	1e periode: verkokering en gebrek aan overzicht
Politieke wensen en idealen	Aanrechtsubsidie	2e periode: beleidspassiviteit
Begrenzingen aan ambtelijk werk	Pleisters plakken	2e periode: beleidspassiviteit
Maatschappelijke oriëntatie	Menselijke maat	3e periode: omwenteling

4.2 Lessen voor de toekomst

Bovenstaande leidt tot een vijftal lessen voor de toekomst, die we hieronder uiteenzetten.

Les #1: Meervoudig kijken, voorbij de dominantie van bepaalde verhalen en geluiden
Een belangrijke les die uit de situatie van de alleenverdieners kan worden opgetekend is dat er waarde schuilgaat in het samenbrengen van meerdere narratieven, zienswijzen, perspectieven of overtuigingen gedurende het werken aan opgaven. Onze analyse toont aan hoe dominante overtuigingen uitwerken: ieder van de betrokken actoren is in zekere zin gebonden door begrenzingen aan het eigen dominante perspectief, die sturend en bepalend zijn voor hun handelen. In de tijd dat bepaalde gebeurtenissen plaatsvonden of sluitend handelen uitbleef, was (of leek) het volkomen legitiem wat er gebeurde, zo blijkt uit ieder afzonderlijk verteld narratief. Het is zelfs zeer waarschijnlijk dat afwijken van datgene wat destijds logisch werd gevonden, direct tot bijsturing of correctie zou hebben geleid, vanwege de heersende dominante opvattingen, waarin op dat moment geen ruimte was voor andere verhalen.

Wat hierbij kan helpen, is het nog meer investeren in openheid bij actoren voor een meerduidig perspectief: dat er tegelijkertijd meerdere interpretaties van en meerdere zienswijzen op vraagstukken aanwezig kunnen zijn, waarbij het ene narratief niet minder waard is dan het andere. En dat je hier ook proactief naar op zoek kunt gaan. Opgaven zijn in het brede domein van het openbaar bestuur namelijk zelden eenduidig: vaak gaat het om een ingewikkelde werkelijkheid die verschillende interpretaties toestaat en die zich niet laat vangen in één verhaal. Een eenduidig narratief – of dat nu gedomineerd wordt door politieke opvattingen, door bestuurlijke overtuigingen, ambtelijke afwegingen of een beperkt mensgericht maatschappelijk perspectief – doet ingewikkelde vraagstukken per definitie tekort: er is namelijk nooit één verhaal (De Bruijn, 2024). Deels gaat het hier ook om het vergroten van het bewustzijn van het eigen (per definitie) beperkte perspectief: explicitering hiervan ('vanuit welke lens kijken we nu eigenlijk?' kan helpend zijn.

Als actoren zich gedurende het werken aan vraagstukken realiseren dat er meerdere zienswijzen tegelijkertijd aanwezig zijn, resulteert dat wellicht in meer openheid voor ieders narratief en leidt dat er minder snel toe dat een of meerdere narratieven in de verdrukking komen of helemaal niet worden meegenomen in afwegingen. Een meerduidig perspectief geeft een rijker en meer volledig beeld van een vraagstuk en voorkomt hiermee een 'tunnelvisie'.

Om dit te bereiken kan gedacht worden aan het nog actiever op zoek gaan naar andere perspectieven en geluiden, door elkaars perspectieven voortdurend te bevragen (als een *'devil's advocate'*), te blijven doorvragen ('wat kan er wel?'), actief tegenspraak te organiseren, het oor te luisteren leggen bij andersdenkenden en andersgestemden en door aandacht te besteden aan anderen dan *usual suspects* die een minder luid doorklinkend verhaal ten gehore brengen. Het ambtelijk apparaat kan hiertoe op allerlei manieren bewogen worden, bijvoorbeeld middels training. Er ligt hierin echter ook nadrukkelijk een sleutelrol voor de politiek. Ook bewindspersonen doen er goed aan om zich niet te eenzijdig te laten leiden door een bepaald perspectief (bijvoorbeeld een politiek perspectief), maar zich daadwerkelijk open te stellen voor andere geluiden en dit ook pro-actief uit te dragen, bijvoorbeeld richting het ambtelijk apparaat. Dit vraagt kortom om een andere dynamiek waar de inzet van velen voor nodig zal zijn.

Les #2: Bewustwording van de tijdelijkheid van dominante overtuigingen

In het verlengde van de vorige opgetekende les, schuilt nog een andere belangrijke les: dat het noodzakelijk is dat betrokkenen zich gedurende het werken aan opgaven realiseren dat bepaalde opvattingen, overtuigingen of verhalen – hoe dominant ze ook zijn en hoe overtuigend ze ook voor het voetlicht worden gebracht – gekenmerkt worden door een bepaalde mate van tijdelijkheid. Uit onze analyse blijkt dat er diverse 'plotwendingen' hebben plaatsgevonden binnen voorheen zeer dominante verhalen, zienswijzen en overtuigingen waaronder bijvoorbeeld een herijking van een overheersend politiek vertoog in een deels tegengestelde richting.

Hoewel er nu alsnog beweging is gekomen in het dossier van de alleenverdieners, en dat in zekere zin ook een bepaalde mate van responsiviteit toont van het systeem – namelijk dat verschillende instanties, waaronder de Nationale Ombudsman, sociaal raadslieden, organisaties als Divosa en de VNG, de Centrale Raad van Beroep, de Tweede Kamer (door uiteindelijk toch wederom Kamervragen te stellen) en media (in berichtgeving) hun signalerende functie in termen van *checks & balances* uiteindelijk wel weten te vervullen – heeft dit wel lang geduurd. Gezien recente ontwikkelingen, is een relevante actuele vraag voor de betrokkenen hoe zij de opgedane lessen uit het verleden kunnen laten beklijven en het momentum om in dit dossier tot sluitende oplossingen te komen niet laten vervliegen.

Een fundamentele verandering in dit dossier ten opzichte van eerdere jaren is dat het sinds 2022 nadrukkelijk onwenselijk wordt gevonden dat deze problematiek nog altijd voortduurt, terwijl eerder genoegen werd genomen met de conclusie dat een oplossing niet mogelijk was. Er lijkt inmiddels brede

consensus, zowel politiek als ambtelijk, dat er meer oog moet zijn voor de (onbedoelde) consequenties van de maatregelen die hebben geleid tot de ontstane situatie van benadeling van alleenverdieners, geredeneerd vanuit relatief 'nieuwe' waarden zoals menselijke maat, responsiviteit en een betrouwbare overheid die centraal zijn komen te staan. Hierdoor zijn met name in 2023 allerlei initiatieven ondernomen en activiteiten verricht om alsnog tot oplossingen te komen.

Tegelijkertijd zou denken dat de problemen hiermee beteugeld zijn een overhaaste conclusie zijn. Bepaalde waarden en opvattingen blijken onverminderd overeind te staan, ook als deze soms in strijd zijn met de genoemde 'nieuwe waarden'. Zo vindt de politieke overtuiging dat werken moet lonen nog altijd brede politieke en maatschappelijke weerklank. Dit laat vooral zien dat opkomende nieuwe perspectieven, waarden en idealen niet per se in de plaats van oude komen, maar dat nieuwe en oude overtuigingen naast elkaar bestaan, ook als deze soms inherent strijdig zijn: deze vormen als het ware een gelaagd patroon van sedimentaire lagen die over elkaar heen gestapeld liggen. Dat betekent ook dat oude overtuigingen zomaar weer de kop kunnen opsteken, wat beweging in het dossier van de alleenverdieners in de weg zou kunnen staan, ook nu nog. Ook blijken er inmiddels nieuwe dossiers te spelen, die eveneens om politiek-bestuurlijke aandacht en prioritering strijden, zoals de in het vorige hoofdstuk aangehaalde 'box 3 problematiek' en het hiermee gepaard gaande capaciteitsvraagstuk bij de Belastingdienst.

Dat het de ministeries van SZW en Financiën en andere betrokken actoren gelukt is om, voorbij de verkokering, nu verregaand samen te werken aan dit vraagstuk getuigt ervan dat andere manieren van werken mogelijk zijn en dat hinderende patronen en dynamieken terzijde geschoven kunnen worden. Tegelijkertijd betekent het nog niet dat deze manier van werken daarmee vanzelfsprekend is geworden. Dat vraagt om een permanent bewustzijn voor ingesleten patronen en het blijven vinden van ruimte om dingen anders te doen dan voorheen.

Bovendien ligt ook het risico op de loer dat bepaalde waarden en opvattingen die eerder dominant waren, snel worden weggezet als 'niet meer relevant' en nieuwe waarden en opvattingen dusdanig gaan domineren, dat ook deze kunnen leiden tot een eenzijdige kijk en manier van werken. Een belangrijke les hier is het belang van permanente aandacht voor meervoudig kijken, waarbij juist een reeks aan waarden en opvattingen in ogenschouw genomen wordt die naast elkaar bestaan en allemaal van belang zijn: oog voor stelselverantwoordelijkheid én doen wat nodig is om burgers in problemen te helpen (maatwerk), specifieke oplossingen voor doelgroepen én het

ingewikkelde geheel overzien, et cetera. Overigens ligt hier niet alleen een taak weggelegd voor de ambtenaren bij de ministeries van SZW en Financiën. Permanente aandacht voor meervoudig kijken gaat ook over de manier waarop politiek kijkt naar bepaalde vraagstukken, en ook over hoe uitvoerende organisaties hiermee omgaan. Is in dit samenspel van politiek, beleid en uitvoering voldoende oog voor uitvoeringscomplexiteit naast politieke wensen, voor individuele huishoudens naast het gehele systeem, voor een specifiek probleem voor bepaalde gezinnen naast fundamentele belemmeringen in de sociale zekerheid?

Opvallend is dat enkele betrokkenen met de ingezette oplossingsrichting lijken te veronderstellen dat het narratief van technische complexiteit minder relevant is geworden; zij lijken ervan overtuigd dat het onoverzichtelijke samenspel van regelingen en onvoorziene effecten inmiddels beteugeld is, in die zin dat er nu een goed overzicht is van de problemen en dat nu bekend is wat 'de sluitende oplossing' is. Tegelijkertijd is de daadwerkelijke schaal van het probleem tot op heden nog niet geheel in beeld en blijkt het voor instanties onmogelijk om uitputtend het aantal getroffenen te presenteren. Ook blijken de ingezette oplossingsrichtingen allerminst een heilige graal: 'de oplossing' lijkt ook nu niet te bestaan, het gaat hooguit om dé oplossing binnen het huidige systeem. Daarnaast komen er nog steeds nieuwe, eerder onvoorziene effecten in beeld, niet alleen voor de betreffende doelgroep van alleenverdieners, maar ook voor anderen die beïnvloed (gaan) worden door wijzigingen in regels. Dit doet vermoeden dat dit narratief ook op dit moment nog volop aan de orde is, ook nu andere narratieven aan dominantie hebben gewonnen en derhalve de boventoon voeren. Het illustreert daarmee dat er altijd nog een risico bestaat dat bepaalde verhalen, interpretaties en perspectieven buiten beeld raken en daarmee minder aandacht krijgen, ook als de voorhanden zijnde situatie dat niet per se rechtvaardigt.

Kortom: ook nu nog ligt er een risico van overheersende eenzijdige perspectieven op de loer. Als oplossingen te afhankelijk worden van de heersende 'waan van de dag', betekent dat voor getroffenen (in dit geval de alleenverdieners) dat er geen garantie is op een blijvende inzet voor sluitende oplossingen. Nieuwe politiek-bestuurlijke verhoudingen en hieruit voortvloeiende heroriënteringen kunnen zich al te gemakkelijk voordoen, getuige het recente verleden dat zich kenmerkt dor diverse plotwendingen.

Les #3: Investeren in productieve (in plaats van verlammende) verhoudingen

Uit onze analyse vloeit ook voort dat er concrete lessen kunnen worden getrokken uit de verlammende maar in zekere zin ook typische patronen

en dynamieken die niet alleen de alleenverdienersproblematiek heeft blootgelegd, maar die intussen in meerdere dossiers aan het licht zijn gekomen en waar betrokkenen al langer afstand van proberen te nemen:

- een ambtenarij die zich gebonden voelde door heersende politieke overtuigingen en zichzelf liet beperken door het eigen systeem- of stelselperspectief;
- een bestuur dat een dominante politieke overtuiging uitdroeg, hieruit volgende waarden prioriteerde boven de effecten op mensen, en bijgevolg verzuimde om bij de ambtenarij aan te dringen om tóch te komen met betere oplossingen;
- en een politiek die niet doorvroeg toen dat wel wenselijk was, maar het erbij liet zitten en daarmee het oordeel van bestuur en ambtenarij legitimeerde.

Er lijkt een dynamiek te zijn ontstaan tussen bestuur (bewindspersonen, en het kabinet in het verlengde hiervan), politiek (de Tweede Kamer) en beleid (de ambtelijke organisatie) die niet helpend was om dit vraagstuk op te lossen. Zo zien betrokkenen een verklaring in een gebrek aan politieke wil om in te grijpen vanwege andere politieke wensen en idealen die geprioriteerd werden. Dit stond volgens hen gedurende geruime tijd de in kaart gebrachte oplossingsrichtingen in de weg. In het verlengde hiervan beoordelen sommige betrokkenen het handelen van bewindspersonen en het kabinet kritisch: zij hadden volgens hen door kunnen of zelfs moeten vragen, ook toen ambtenaren zelf concludeerden dat bepaalde oplossingsrichtingen onrealistisch of onuitvoerbaar waren. Waar een politieke wil is, is een weg, zo is de gedachte die hierin doorklinkt. En ook voor de Tweede Kamer zien betrokkenen verbeterpotentieel: zij hadden minder snel genoegen kunnen of zelfs moeten nemen met de in 2019 door de minister van SZW getrokken conclusie dat niet handelen (met uitzondering van een aangekondigd onderzoek) de beste optie was. Evenzeer wijzen betrokkenen ook op beperkingen in het ambtelijk handelen en de ambtelijke advisering (onder andere richting bewindspersonen en in het verlengde daarvan het kabinet): oplossingsrichtingen die eerder onuitvoerbaar werden verklaard, blijken nu, jaren later, opeens toch wel mogelijk.

Afgaande op deze verhaallijnen ligt het voor de hand om hieraan lessen te verbinden die de dynamiek tussen politiek, bestuur en beleid bevorderen op een wijze die dergelijke vraagstukken vooruit helpt, in plaats van remmend of verlammend werkt. Zo doen bestuur en beleid er goed aan om zich te realiseren dat zij onbedoeld beperkingen of begrenzingen kunnen stellen aan elkaars opdracht door patronen te vertonen die niet alleen helpend

zijn in relatie tot ingewikkelde vraagstukken. Investeren in een onderlinge verhouding die meer ruimte biedt om voor elkaar te krijgen wat nodig is bezien vanuit het voorhanden zijnde vraagstuk, in plaats van vanuit de eigen logica's van handelen die op zichzelf legitiem kunnen zijn kan hierbij helpen. Te denken valt aan denken vanuit de opgave ('opgavegerichtheid'), meer ruimte bieden voor tegenmacht en tegenspraak, en het investeren in een cultuur waarin het 'normaal' is om als ambtenaar herhaaldelijk aan de bel te blijven trekken richting bewindspersonen, ook als problemen eerder al eens zijn besproken. Daar staat tegenover dat bewindspersonen daar dan dus ook ontvankelijk voor moeten zijn en een houding zullen moeten aannemen waarin gesignaleerde problemen – ook als die al herhaaldelijk aan de orde zijn gekomen en ook als die de eigen politieke ambities in de weg staan – op tafel komen. Deze lessen kunnen bijdragen aan een context waarin vergelijkbare problematiek in de toekomst een kleinere kans heeft om te ontstaan.

Les #4: Voorbij de verkokering komen

Blijvend investeren in een betere stroomlijning tussen regelingen, betere samenwerking en betere informatie-uitwisseling tussen de verschillende betrokken instanties, waaronder de departementen onderling, die verkokering tegengaat lijken een onvermijdelijk aanknopingspunt voor verbeteringen met het oog op de toekomst. We benadrukken daarbij dat dat werk nooit 'af' is en dat het ook nog eens gewoon hard werken is. Het succesvol aanpakken van opgaven vereist nu eenmaal (gedeeld) eigenaarschap. Dat zien we ook terug in de laatste geïdentificeerde fase van de alleenverdienersproblematiek: pas toen de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen als probleemeigenaar optrad, ontstond beweging. Het snel vormen en inzetten van een brede werkgroep waar alle dossierhouders elkaar structureel troffen om dit eigenaarschap verder vorm te geven, bleek een volgende kritische (maar voorlopige) succesfactor. Daarnaast blijkt het belangrijk om gedurende het proces af en toe in te zoomen én uit te zoomen. Al onze respondenten waren druk met de dagelijkse praktijk, maar waar het regelmatig aan ontbrak was een gesprek met elkaar over 'het grotere plaatje', om zo voorbij te komen aan het eerder genoemde 'pleisters plakken'. Tijd daarvoor ontstaat niet vanzelf, maar moet bevochten worden. Tegelijkertijd kenmerken fundamentele oplossingen zoals stelselwijzigingen zich door langzame processen waarbij effecten op zich laten wachten.

Op dit vlak is inmiddels het een en ander in gang gezet: een betere afstemming tussen de verschillende betrokken instanties is bijvoorbeeld het vertrekpunt van de brede werkgroep (SZW, Financiën, gemeenten en uitvoerders) die is opgericht en die in gezamenlijkheid een oplossing voor de alleenverdienersproblematiek heeft uitgewerkt. Ook lopen er momenteel meerdere trajecten

om vereenvoudigingen door te voeren in regelsystemen, waaronder het toeslagenstelsel, niet in de laatste plaats om te voorkomen dat burgers verstrikt raken in een onoverzichtelijk woud van wet- en regelgeving.

Los van het inrichten van processen en structuren om voorbij een verkokering in gezamenlijkheid te werken aan opgaven, gaat het echter ook om het aannemen van een fundamenteel andere houding. Zo zien we dat onoverzichtelijkheid als gevolg van een samenspel van regelingen in het verleden resulteerde in beleidspassiviteit. In plaats van het aannemen van een proactieve houding om meer overzicht te krijgen, werd aangenomen dat geconstateerde problematiek elders, middels een andere regeling of instantie binnen het systeem wel gecorrigeerd zou worden. Om voorbij verkokering te komen, is het van belang dat alle betrokkenen eigenaarschap voelen voor het vraagstuk waaraan wordt gewerkt, voorbij de grenzen van de eigen organisatie en het eigen expertisegebied. Ontschotting vindt in die zin niet alleen plaats doordat men de organisatie af en toe verlaat voor een overlegtafel die buiten de eigen afdeling gepositioneerd is, maar ook dat men intrinsiek gemotiveerd is om geconstateerde problemen als 'eigen' te zien: iets waarvoor een gedeelde verantwoordelijkheid wordt gevoeld.

Les #5: Principes van 'backward mapping' én 'forward mapping' toepassen

Vanuit het hier en nu geredeneerd blijft het uiterst 'pijnlijk' dat een mensgericht maatschappelijk perspectief op de problematiek gedurende lange tijd afwezig was en er een gerechtelijk besluit aan te pas moest komen – van de Centrale Raad van Beroep in september 2022 – om de overheid te bewegen in actie te komen, terwijl de problematiek al jarenlang bekend was. Dat erkende ook de minister van Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen (ministerie van SZW) onlangs.[35] Deze constatering kan, in retrospectief, teleurstellend zijn voor betrokkenen die zichzelf hebben voorgenomen om responsiever te handelen en vanuit een 'nieuwe bestuurscultuur' te willen werken of mensgerichter te willen handelen. Het toont namelijk aan dat ook dit werk nog lang niet 'af' is.

De hierboven genoemde lessen en implicaties kunnen helpend zijn om in de toekomst de kans kleiner te maken dat er zich een vergelijkbare situatie als de alleenverdienersproblematiek voordoet en gedurende geruime tijd blijft bestaan. Tegelijkertijd doen sommige conclusies die betrokkenen verbinden aan gebeurtenissen uit het verleden onvoldoende recht aan de rigoureuze verandering in het maatschappelijk perspectief die omstreeks 2022 in relatie tot dit vraagstuk heeft plaatsgevonden: de opkomst van een mensgerichter maatschappelijk perspectief op de problematiek dat voorheen gedurende

lange tijd afwezig was. Hieruit komt namelijk vooral het beeld naar voren van een nieuw normenkader dat met terugwerkende kracht overheidshandelen in de periode hieraan voorafgaand ter discussie stelt, en waarin nieuwe verwachtingen worden gesteld aan politiek, bestuur én beleid. Hieruit vloeien ook lessen voort die getrokken kunnen worden met het oog op de toekomst.

Er is enige voorzichtigheid geboden met het al te snel verbinden van conclusies aan gebeurtenissen uit het verleden. Een risico daarvan is namelijk dat we gebeurtenissen van voorheen (het verleden) beoordelen vanuit de kennis, inzichten en verwachtingen van nu (vanuit het 'beoordelingskader' van het heden). In literatuur over een passende omgang met signalen wordt ook expliciet gewaarschuwd voor deze zogenoemde *'hindsight bias'* (Van der Steen e.a., 2022). Een gevolg hiervan zou kunnen zijn dat we het handelen van actoren retrospectief veroordelen, terwijl zij ten tijde van de gebeurtenissen mogelijk handelden zoals van hen verwacht kon worden in de situatie en omstandigheden van destijds. De implicatie hiervan is dat er mogelijk niets opmerkelijks is aan het handelen van de ministeries van SZW en Financiën ten tijde van sleutelgebeurtenissen (of het uitblijven hiervan), dat bewindspersonen gehandeld hebben zoals van hen verwacht mag worden (*'business as usual'*) en politici deden wat ze altijd al gewend waren te doen, maar dat hun handelen slechts in een ander daglicht is komen te staan en zodoende anders wordt beoordeeld.

Er schuilt een groot lerend vermogen in het niet alleen toepassen van *'backward mapping'* – terugkijken en met de kennis over de afloop van gebeurtenissen besluitvorming reconstrueren – maar ook in het toepassen van principes van *'forward mapping'* (De Bruijn, 2024). Hierbij vindt terugkijken plaats door als het ware 'terug in de tijd' te gaan en een oprechte poging te doen om je te verplaatsen in de situatie waarin betrokkenen zich ten tijde van de betreffende gebeurtenissen bevonden en over welke handelingsopties en kennis zij destijds beschikten. Dat er nu retrospectief met enige gêne wordt gekeken naar gebeurtenissen en men zich afvraagt hoe overheidsinstanties tot zulke oordelen gekomen zijn zonder oog te hebben voor de schadelijke gevolgen voor burgers, is illustratief voor een *'backward mapping'* logica. Als we ons echter vanuit een logica van *'forward mapping'* in de betrokkenen proberen te verplaatsen en hun handelswijze proberen te reconstrueren ten tijde van de gebeurtenissen, lijkt geen enkele actor zich aantoonbaar doelbewust ingezet te hebben om de betreffende doelgroep van alleenverdieners te schaden, te negeren of moedwillig hulp te ontzeggen.

Omstandigheden waren grotendeels zo dat beslissingen destijds op de momenten waarop ze genomen werden legitiem leken voor betrokkenen. Dit is in zekere zin 'slecht nieuws': het onthult namelijk dat er vermoedelijk geen sprake was van verwijtbaar handelen van instanties die aantoonbaar steken hebben laten vallen – wat niet per se een prettige constatering is, maar in ieder geval wel iets is dat op overzichtelijke wijze bij te stellen, aan te passen of te corrigeren is. Dit terwijl de dynamieken die hier aan de orde zijn aantonen hoe gemakkelijk dingen mis kunnen lopen, als er (lange tijd) geen betrokkene opstaat die zich opwerpt als probleemeigenaar en proactief verantwoordelijkheid toont, ook als er geen 'realistische' of 'uitvoerbare' oplossingen lijken te bestaan. Oprechte pogingen van *'forward mapping'* kunnen dus tot fundamenteel andere conclusies leiden. Het is zaak om beide principes (*forward* én *backward mapping*) toe te passen om zo het lerend vermogen van overheidsinstanties na afloop van impactvolle gebeurtenissen te vergroten.

Bijlage 1 – Onderzoeksverantwoording

Onderzoeksstrategie en methoden van datacollectie

Voor het onderzoek dat ten grondslag ligt aan dit essay, hebben wij een *kwalitatieve onderzoeksstrategie* gehanteerd. De problematiek van de alleenverdieners betreft namelijk een ingewikkelde samenloop van regelingen die zich over een lange periode heeft ontwikkeld en waar veel verschillende actoren bij betrokken zijn (geweest). Een kwalitatieve onderzoeksstrategie biedt de benodigde ruimte om tegemoet te komen aan deze ingewikkeldheid en te verkennen hoe deze problematiek precies in elkaar steekt en wat in de praktijk sleutelmomenten zijn geweest, onder andere doordat het de mogelijkheid biedt van verdiepende (*'in-depth'*) analyse van beleefde ervaringen en percepties van betrokkenen (Miles & Huberman, 1994). Binnen de kwalitatieve onderzoeksstrategie hebben we vervolgens gebruik gemaakt van een *case study design*, waarbij de alleenverdienersproblematiek de casus betreft. We hebben ons namelijk uitsluitend gericht op deze problematiek en deze zo uitvoerig mogelijk in kaart gebracht om patronen en mechanismen te kunnen identificeren (Yin, 2003).

We hebben in volgorde van tijd vier methoden van datacollectie gebruikt. De eerste methode betreft *documentstudie*. We hebben daartoe rapporten, beleidsdocumenten, Kamerbrieven en beslisnota's verzameld, met name uit de periode vanaf 2016 tot aan Prinsjesdag 2023. Gedurende het onderzoek werd duidelijk dat enkele documenten uit de periode hieraan voorafgaand én erna ook relevant waren, bijvoorbeeld doordat er in Kamerbrieven naar werd verwezen of doordat respondenten ons daarop wezen. Deze documenten hebben we ook meegenomen. De documenten waren grotendeels openbaar beschikbaar (met name de rapporten, Kamerbrieven en het merendeel van de beslisnota's). Een enkele keer hebben betrokkenen met wie wij spraken ons materiaal toegestuurd dat niet openbaar te raadplegen was (te weten de beslisnota's van vóór de actieve openbaarmaking ervan – d.d. 1 juli 2021) of ons geattendeerd op het bestaan ervan (te weten een interdepartementale brief ter voorbereiding op een overleg), zodat wij vervolgens navraag konden doen bij de betreffende personen. Alle documenten waar wij om hebben gevraagd, omdat wij deze niet direct zelf konden vinden, hebben wij zonder terughoudendheid ontvangen.

De tweede datacollectie methode betreft een *mediastudie*. In eerste instantie hebben we ons daarbij gericht op de periode vanaf 2016 tot aan Prinsjesdag 2023, overeenkomstig de documentstudie. Snel werd duidelijk dat de media-aandacht voor de alleenverdienersproblematiek met name start vanaf 28 februari 2023 na het verschijnen van een artikel in NRC. Deze media-aandacht leidt vervolgens weer tot Kamervragen en zo lijkt een en ander in een stroomversnelling te komen. Daardoor hebben we al vrij snel na aanvang van de mediastudie besloten om de zoekperiode te 'verlengen' tot heden (voorjaar 2024). Toen gedurende het onderzoek duidelijk werd dat het startpunt van de alleenverdienersproblematiek al in 2007 lag, hebben we ook de zoekperiode voor de mediastudie uitgebreid. De zoektermen waren: 'alleenverdienersproblematiek;' 'belastingregels;' 'belastingregime;' 'eenverdienersproblematiek;' 'marginale druk;' 'knelpunten toeslagen;' 'marginale lastendruk;' 'overheidsfout;' 'samenloop van regelingen;' 'samenloop toeslagen;' 'strijdige inkomensregelingen;' 'toeslagen van alleenverdieners'.

Terwijl we de document- en mediastudies aan het uitvoeren waren, zijn we parallel begonnen met het *interviewen* van betrokkenen – de derde methode van datacollectie (zie bijlage 2 voor de gespreksleidraad). Startend bij enkele leden van de werkgroep die zich richtte op het in kaart brengen en oplossen van de alleenverdienersproblematiek hebben we in totaal zestien personen gesproken in zestien gesprekken. Eén persoon hebben we tweemaal gesproken omdat we enkele *follow up* vragen hadden en in één gesprek hebben we twee personen tegelijkertijd geïnterviewd. Gaandeweg de gesprekken hebben we steeds meer personen die betrokken zijn of waren bij de problematiek geïdentificeerd. Op basis van onze documentstudie en eerste interviews hebben we een brede selectie gemaakt van organisaties en personen van wie wij verwachten dat ze nieuwe en/of cruciale perspectieven naar voren zouden kunnen brengen, bijvoorbeeld omdat ze zelf nauw betrokken waren bij de problematiek of omdat ze representant zijn van een organisatie(logica) die een relevante rol heeft gespeeld. En in overleg met de werkgroep (onze opdrachtgever) hebben we hen benaderd. Vrijwel alle personen die wij hebben benaderd hebben meegewerkt aan ons onderzoek. De personen die niet deel wensten te nemen, gaven redenen op die buiten het onderzoek lagen, zoals tijdgebrek vanwege andere werkzaamheden. In onderstaande tabel geven wij de organisatie en functie van onze respondenten. Directeuren-Generaal en ministers hebben wij niet geanonimiseerd omdat herleidbaarheid onvermijdelijk is gezien de functie.

RESPONDENT	ORGANISATIE	FUNCTIE
1.	Centrale Raad van Beroep	Raadsheer
2.	Divosa	Procesmanager
3.	Landelijk overleg sociaal raadslieden	Sociaal raadsvrouw
4.	Ministerie van Financiën	Coördinerend beleidsmedewerker
5.	Ministerie van Financiën	Directeur-Generaal Fiscale Zaken, dhr. Jasper Wesseling
6.	Ministerie van Financiën	Senior Beleidsmedewerker
7.	Ministerie van Financiën	Senior Beleidsmedewerker
8.	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Afdelingshoofd
9.	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Beleidsmedewerker
10.	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Senior beleidsmedewerker
11.	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Minister voor Armoede-beleid, Participatie en Pensioenen, mw. Carola Schouten
12.	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Voormalig Directeur-Generaal Sociale Zekerheid en Integratie, dhr. Carsten Herstel
13.	Nationale Ombudsman	Strategisch Adviseur
14.	Tweede Kamer der Staten-Generaal	Tweede Kamerlid
15.	Tweede Kamer der Staten-Generaal	Tweede Kamerlid
16.	VNG	Senior beleidsadviseur

Voor de interviews hebben wij een gespreksleidraad opgesteld gericht op het achterhalen van wanneer de problematiek in de ogen van de betreffende respondent precies begon en wat volgens hem of haar sleutelmomenten waren. Vervolgens hebben we met iedere respondent gezocht naar verklaringen voor het lange tijd uitblijven van inspanningen om tot een sluitende oplossing te komen. Tot slot hebben we respondenten gevraagd om

hun gedachten te delen over welke patronen zij menen te herkennen in het ontstaan van en het omgaan met de alleenverdienersproblematiek. Van alle gesprekken zijn uitgebreide verslagen opgesteld die de basis vormden voor de analyse.

Tot slot hebben wij als methode van datacollectie een *focusgroep/reflectiesessie* georganiseerd. Nadat het onderzoek tot dan toe een reconstructie van feitelijke gebeurtenissen enerzijds en opgetekende ervaringen en percepties van (individuele) betrokkenen anderzijds had opgeleverd, hebben wij in een gezamenlijke reflectiesessie met zo veel mogelijk betrokkenen gereflecteerd op sleutelmomenten en zijn wij op zoek gegaan naar verklaringen voor gebeurtenissen (of het uitblijven hiervan). We hebben hierbij gebruik gemaakt van de zogenoemde *learning history* methodiek die expliciet ruimte laat voor percepties, zienswijzen en ervaringen van betrokkenen. In deze *learning history* leggen we namelijk de belangrijkste gebeurtenissen, afwegingen en keuzes van betrokkenen vast en voorzien we deze gezamenlijk van reflectie en duiding. De door onszelf ontwikkelde en inmiddels in diverse heikele beleidsdossiers beproefde methode van het opstellen van een gezamenlijke learning history bestaat uit een vijftal elementen (Scherpenisse & Van Twist, 2024):

1. Onbevangen waarnemen – ruimte geven aan een ieder om zijn/haar verhaal te delen;
2. Waarderend verkennen – gezamenlijk, en vanuit empathie, verkennen wat we daaruit kunnen leren;
3. Patronen duiden – gezamenlijk woorden geven aan het verloop van de gebeurtenissen, en ook proberen daarbij de onderliggende patronen of mechanismen te duiden;
4. Meervoudig kijken – conceptualiseren op meerdere manieren;
5. Pragmatisch handelen – handelingsrepertoire benoemen, op basis van leren door doen.

Aanwezig bij de focusgroep/reflectiesessie waren in totaal zeven betrokkenen. Naast een bestuursadviseur, een beleidsmedewerker en een afdelingshoofd van het ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid, gaat het om betrokkenen van de volgende organisaties: een raadsheer van de Centrale Raad van Beroep, een procesmanager van Divosa, een coördinerend beleidsmedewerker van het ministerie van Financiën en een sociaal raadsman.

Data-analyse

In de analyse van onze bevindingen hebben wij gebruik gemaakt van een interpretatieve methode van beleidsanalyse, namelijk de discoursanalyse. Dat het een interpretatieve methode betreft, betekent dat het gaat om het begrijpen van de betekenis en de context van menselijk gedrag, ervaringen

en sociale fenomenen. Zo staan de subjectieve ervaringen en perspectieven van de betrokkenen centraal. De discoursanalyse is daarbij specifiek gericht op het ontrafelen van zogenoemde 'discoursen' (ook wel 'vertogen' genoemd): verzamelingen van ideeën, concepten en categorieën waarmee betekenis wordt gegeven aan sociale fenomenen (Hajer, 1995). Deze methode is gebaseerd op de idee dat een sociale werkelijkheid actief gecreëerd wordt in 'betekenisvolle' interactie (Hardy e.a., 2004), en stelt ons in staat om verschillende perspectieven die door betrokkenen worden gebruikt te interpreteren en met elkaar te contrasteren zodat dit ons iets kan vertellen over de wijze waarop de door betrokkenen beleefde sociale werkelijkheid tot stand is gekomen ('geconstrueerd'). Hieruit volgt dat een discoursanalyse kan helpen ontwaren hoe verschillende naast elkaar bestaande realiteiten tot stand zijn gekomen en in stand gehouden worden (Carta, 2019). De implicatie voor dit essay is dat het interpreteren en tegenover elkaar plaatsen van verschillende gedestilleerde en naast elkaar bestaande zienswijzen op de (totstandkoming van de) alleenverdienersproblematiek, zoals beleefd door betrokkenen, ons iets kan leren over het uitblijven van passend of tijdig handelen om de problematiek tegen te gaan. Wanneer blijkt dat één of enkele discoursen omtrent de alleenverdienersproblematiek op enig moment dominant zijn geworden, en daarmee andere discoursen de verdrukking in zijn geduwd, kan daarin een verklaring worden gevonden voor het uitblijven van oplossingen en het gedurende lange tijd voort blijven bestaan van de problematiek.

De discoursanalyse hebben we in twee fasen uitgevoerd. In de eerste fase werden de gespreksverslagen opgedeeld in individuele fragmenten of uitspraken. Deze fragmenten kregen een samenvattende 'initiële code' toegewezen. Gedurende dit proces werd voortdurend gecontroleerd of de thema's logisch waren in relatie tot de gecodeerde uitspraken, en indien nodig werden de initiële codes herzien. Aan het einde van de eerste fase werden de thema's vergeleken en geordend. Zo ontstonden de vier clusters en daarmee vier discoursen die we als de vier verklarende verhaallijnen hebben opgetekend in het essay. In de tweede fase van de data-analyse namen we deze vier verhaallijnen als uitgangspunt bij het opnieuw bestuderen van de gesprekverslagen. Zodoende konden we gericht de vier verschillende verhaallijnen 'laden' door te beoordelen of we alle passages uit ieder gespreksverslag onder konden brengen in één van de vier geïdentificeerde verklarende verhaallijnen.

De clustering van alle tekstfragmenten uit alle gespreksverslagen, samen met de bespiegelingen die volgden uit de focusgroep/reflectiesessie (zoals duidingen en verklaringen van betrokkenen), vormden de basis voor de verklarende verhaallijnen zoals deze zijn gepresenteerd in het essay.

Bijlage 2 – Gespreksleidraad

1. Kunt u uzelf wat meer introduceren?
2. Op welke wijze bent u betrokken bij de centraal staande thematiek?
3. Wanneer raakte u bekend met de problematiek, en hoe kijkt u vanuit uw rol naar het vraagstuk?
4. Momenten en signalen:
   - Wat zijn wat u betreft belangrijke gebeurtenissen of sleutelmomenten in relatie tot dit vraagstuk?
   - Voorleggen enkele reeds geïdentificeerde sleutelmomenten (uit beleidsanalyse):
   - Wat gebeurde er binnen uw organisatie/afdeling toen in 2016 de brief van de Nationale Ombudsman werd gepubliceerd?
     - En wat gebeurde er toen verschillende kabinetsbrieven naar buiten kwamen?
     - En wat gebeurde er toen het CRvB uitspraak deed?
   - Welke andere momenten beschouwt u als belangrijke gebeurtenissen of (mogelijke) signalen? Wat gebeurde er toen?
   - Hoe kijkt u naar het handelen van demissionair minister Schouten?
   - Kunt u ingaan op de rol van de Tweede Kamer, die in de ogen van sommigen lange tijd 'niets' deed (bijvoorbeeld tussen 2017 en 2019 niet, en pas met media-aandacht ging de bal écht rollen in de Kamer).
5. Wat zijn volgens u de belangrijkste verklaringen voor het lange tijd uitblijven van inspanningen om tot een sluitende oplossing te komen?
6. Tot slot: wat is er veranderd of aan het veranderen? Welke lessen zijn reeds getrokken, en welke voorziet u? Wat moet er nog veranderen/waar zou meer aandacht voor moeten zijn?

Literatuurlijst

Carta, C. (2019). "A rose by any other name": On ways of approaching discourse analysis. *International Studies Review, 21*(1), 81-106.

De Bruijn, H. (2024). *Leren van onderzoek naar ongevallen. Hoe onderzoekscommissies een narratief construeren en wat dat betekent voor leren.* Den Haag: NSOB.

Dewulf, A., Gray, B., Putnam, L., Lewicki, R., Aarts, N., Bouwen, R., & Van Woerkum, C. (2009). Disentangling approaches to framing in conflict and negotiation research: A meta-paradigmatic perspective. *Human relations, 62*(2), 155-193.

Frankowski, A., Den Uijl, H., Hendrikx, W., Frissen, P., & Huiting, M. (2021). *Tussen staat en menselijke maat.* Den Haag: NSOB.

Hajer, M. (1995). *The politics of environmental discourse.* Clarendon Press.

Hardy, C., Harley, B. , & Phillips, N. (2004). Discourse analysis and content analysis: Two solitudes. *Qualitative methods, 2*(1), 19-22.

Huisman, M. & Jenster, B. (2022). *Vroegtijdig een passende oplossing. Rapportage eindevaluatie.* Nijmegen: Significant Public.

Laclau, E. & Mouffe, C. (1985). *Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics.*

McConnell, A. & 't Hart, P. (2014). Inaction and public policy: understanding why policymakers 'do nothing'. *Policy Sciences, 52*(4), 645-661.

Miles, M. & Huberman, M. (1994). *Qualitative data analysis: An Expanded Sourcebook.* SAGE.

Miller, H. & Lofaro, R. (2023). Political contestation in policy implementation. *Critical Policy Studies, 17*(1), 43-62.

Scherpenisse, J. & Van Twist, M.J.W. (2024). Methodologie: zes sociaal-wetenschappelijke benaderingen. *Tijdschrift voor Begeleidingskunde, 3*.

Van Hulst, M. (2012). Storytelling, a model of and a model for planning. *Planning Theory, 11*(3), 299-318.

Van Hulst, M., Metze, T., Dewulf, A., De Vries, J., Van Bommel, S., & Van Ostaijen, M. (2024). Discourse, framing, and narrative: three ways of doing critical, interpretative policy analysis.' *Critical Policy Studies,* 1-23.

Van der Steen, M., Frankowski, A., Schröer, L., Scherpenisse, J., Chin-A-Fat, N. (2022). *Omgaan met signalen.* Den Haag: NSOB.

Yin, R. (2003). *Case Study Research: Design and Methods.* SAGE.

Eindnoten

1 Christiaan Pelgrim (2023, 28 februari). Al jaren in armoede, door een fout van de overheid. *NRC.* Via www.nrc.nl
2 Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2017, 4 april). Reactie op uw brief over ongewenste effecten van wet- en regelgeving.
3 Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2020, 15 mei). Brief: Kamervragen van de leden J. Van Dijk en Leijten (beiden SP).
4 Christiaan Pelgrim (2023, 28 februari). Al jaren in armoede, door een fout van de overheid. *NRC.* Via www.nrc.nl
5 De Nationale Ombudsman (2016, 19 december). *Brief Nationale ombudsman van 19 december 2016 aan de Staatssecretaris SZW, kenmerk 201630963.*
6 Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2017, 4 april). *Reactie op brief Nationale Ombudsman over ongewenste effecten van wet- en regelgeving, kenmerk 2017-0000023960.*
7 Tweede Kamer der Staten-Generaal (2020, 19 mei). Kamervragen (Aanhangsel) 2019-2020, nr. 2819.
8 Tweede Kamer der Staten-Generaal (2021, 19 oktober). Kamerstuk 31066, nr. 898 ; Tweede Kamer der Staten-Generaal (2021, 8 december). Kamerstuk 31066, nr. 927.
9 Tweede Kamer der Staten-Generaal (2023, 20 maart). Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden, Aanhangsel van de Handelingen 2022-2023, nr. 1929.
10 Tweede Kamer der Staten-Generaal (2023, 20 maart). Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden, Aanhangsel van de Handelingen 2022-2023, nr. 1929.
11 Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Staatssecretaris van Financiën (Fiscaliteit en Belastingdienst) en Staatssecretaris van Financiën (Toeslagen en Douane) (2023, 2 juni). *Kamerbrief voortgang aanpak samenloop regelingen bij alleenverdienende huishoudens, kenmerk 2023-0000317890.*
12 Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2020, 15 mei). Betreft: Kamervragen van de leden J. van Dijk en Leijten (beiden SP).
13 Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2020, 15 mei). Betreft: Kamervragen van de leden J. van Dijk en Leijten (beiden SP).
14 Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen (2022, 13 december). Betreft: Reactie op brief LOSR over samenloop regelingen en effecten op toeslag.
15 Nationale ombudsman (2016, 19 december). Brief aan staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, over 'ongewenste effecten van wet- en regelgeving'.
16 Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2017, 4 april). Reactie op uw brief over ongewenste effecten van wet- en regelgeving.
17 Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2020, 15 mei). Brief: Kamervragen van de leden J. Van Dijk en Leijten (beiden SP).
18 Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2020, 15 mei). Brief: Kamervragen van de leden J. Van Dijk en Leijten (beiden SP), p.2
19 Kamerstukken II, 2020-2021, 35572 nr.49.
20 Kamerstukken II, 2020-2021, 31066 nr.898.
21 Staatssecretaris van Financiën (Toeslagen & Douane) (2020, 30 november). Vervolgbrief reactie motie Lodders/Van Weyenberg; inventarisatie knelpunten en oplossingen in het huidige toeslagensysteem.
22 Staatssecretaris van Financiën (Toeslagen & Douane) (2020, 30 november). Vervolgbrief reactie motie Lodders/Van Weyenberg; inventarisatie knelpunten en oplossingen in het huidige toeslagensysteem.
23 ECLI:NL:CRVB:2022:1952.
24 Christiaan Pelgrim, (2023, 28 februari). Al jaren in armoede, door een fout van de overheid. *NRC.* Via www.nrc.nl

25 Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden en Sociaal Werk Nederland (2022, 18 november). Brief aan de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen over 'compensatie verlies toeslagen.'
26 Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen (2022, 13 december). Reactie op brief LOSR over samenloop regelingen en effect op toeslagen.
27 Beslisnota 'Verminderd recht op toeslagen door afbouw algemene heffingskorting' (2022, 1 december). Achterliggend bij de brief van 13 december.
28 Kamerstukken II, 2022-2023, 2023Z00467; Kamerstukken II, 2022-2023, 2023Z03788; Kamerstukken II, 2022-2023, 26448, nr. 711.
29 Minister van Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen (2023, 29 maart). Brief 'Alleenverdienende huishoudens met loongerelateerde uitkering: samenloop regelingen en effect op toeslagen.'
30 Minister van Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen (2023, 2 juni). Brief 'Alleenverdienende huishoudens: voortgang aanpak bij samenloop van regelingen.'
31 Minister van Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen (2023, 29 september). Brief 'alleenverdienende huishoudens: voortgang aanpak bij samenloop van regelingen'.
32 Tweede Kamer der Staten-Generaal (2023, 20 maart). Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden, Aanhangsel van de Handelingen 2022-2023, nr. 1929.
33 Staatssecretaris van Financiën (2021, 30 november). Vervolgbrief reactie motie Lodders-Van Weyenberg.
34 Minister van Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen (2023, 29 maart). Kamerbrief 'Alleenverdienende huishoudens met loongerelateerde uitkering: samenloop regelingen en effect op toeslagen'.
35 Tweede Kamer der Staten-Generaal (2023, 20 maart). Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden, Aanhangsel van de Handelingen 2022-2023, nr. 1929.

Eerder publiceerde de NSOB

2024

Kostbare geneesmiddelen
De VIG tussen leden, politiek en maatschappij
Andrea Frankowski, Paul Frissen, Tom Lubbers, Martin Schulz, Mark van Twist

Gedeelde sturing
Regionaal samenwerken voor een betere aansluiting tussen mbo en arbeidsmarkt
Annemarie van der Wilt, Tijs van de Vijver, Laura Schröer, Jessie Samwel, Wiljan Hendrikx, Nancy Chin-A-Fat

Werk maken van erkenning
Over contact als toegangspas
Guido Rijnja

Leren van onderzoek naar ongevallen
Hoe onderzoekscommissies een narratief construeren en wat dat betekent voor leren
Hans de Bruijn

Signalen managen
Over de omgang met signalen bij het ministerie van SZW
Andrea Frankowski, Laura Schröer, Annemarie van der Wilt, Wiljan Hendrikx, 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

Bedreiging en bescherming
Tussenevaluatie van de netwerkaanpak van het Netwerk Weerbaar Bestuur
Georgina Kuipers, Gert Jan Geertjes, Jessie Samwel, Christiaan van der Kaaij, Rogier van der Wal, Willeke Slingerland en Martijn van der Steen

Kwesties op de kaart
Strategische ontwikkelrichtingen voor de netwerkaanpak van droogte in de Achterhoek en de Liemers
Myrthe van Delden, Christiaan van der Kaaij, Mark van Twist, Martin Schulz

Vormgeven aan schadebeleid
De zoektocht van de Belastingdienst naar vertrouwenwekkend schadebeleid voor de Fraude Signalering Voorziening
Georgina Kuipers, Marije Huiting, Martijn van der Steen, Myrthe van Delden

Samenwerken in een brede coalitie
Acht lessen over de totstandkoming van de Werkagenda mbo en het Stagepact
Wiljan Hendrikx, Andrea Frankowski, Robin Hill, Jessie Samwel

2023

What got us here, won't get us there
Versnellen van de transitie naar Circulair Zuid-Holland
Martin Schulz, Marije Huiting, Martijn van der Steen, Robin Hill

Vormgeven aan interactie
Hoe overheid en maatschappelijke initiatiefnemers in de praktijk tot samenwerking komen bij leefomgevingsvraagstukken
Jorgen Schram, Eva Kunseler, Pia Nabielek, Martin Schulz, Mark van Twist

Sport in beweging
Wiljan Hendrikx, Georgina Kuipers, Martijn van der Steen, Rachel-Roxelane Speelman, Anika Scholten

De gemeentesecretaris buiten de deur
Vragen bij een antwoord
Mark van Twist, Marije Huiting, Martin Schulz

De (on)begrensde menselijke maat
Marije Huiting, Wiljan Hendrikx, Henk den Uijl, Andrea Frankowski, Martin Schulz, Paul Frissen, Martijn van der Steen

Toekomst geven aan tussenland
Samenwerking bij het (verder) vitaliseren van vakantieparken op de Veluwe
Laura Schröer, Martin Schulz, Mark van Twist

Wie wordt gehoord?
Dynamiek in het landschap van macht en tegenmacht
Georgina Kuipers, Gert Jan Geertjes, Martijn van der Steen

Intelligent bestuur verbeeld(t)
Modell(er)en van openbaar bestuur
Martin Schulz, Mark van Twist, Martijn van der Steen, Christiaan van der Kaaij

Afwachten en anticiperen
Hoe de gemeente Amsterdam stuurt op ontwikkelingen in het digitale publieke domein
Georgina Kuipers, Christiaan van der Kaaij, Henk den Uijl, Valerie Frissen, Jorgen Schram

Een waterschap voor het waterbeheer van de toekomst
Strategie als gedeelde betekenisgeving door de Nederlandse waterschappen
Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Marise van 't Wout, Johan Oudega

2022

Ambtelijke ruimte
Kan de overheid de grote maatschappelijke vraagstukken aan?
Henk den Uijl, Paul Frissen, Martin Schulz, Johan Oudega

Het verbinden van botsende institutionele logica's
Een typologie van strategieën
José Nederhand, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Omgaan met onbegrepen gedrag
Dilemma's in de samenwerking en informatie-uitwisseling rondom personen met verward gedrag
Christiaan van der Kaaij, Ninske Repko, Jorren Scherpenisse, Laura Schröer, Martin Schulz, Mark van Twist

Governance voor transities
Naar coping strategieën voor de omgang met governance dilemma's bij de transitie naar een circulaire economie
Johan Oudega, Martin Schulz, Mark van Twist

Omgaan met signalen
Naar een handelingsperspectief voor overheden
Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Laura Schröer, Jorren Scherpenisse, Nancy Chin-A-Fat

Overleg in beweging
30 jaar overleg tussen overheid en samenleving in de fysieke leefomgeving
Martijn van der Steen, Marije Huiting, Myrthe van Delden, Christiaan van der Kaaij, Marise van 't Wout, Mark van Twist

Verantwoorden over vertrouwenswerk
Een kwestie van tellen én vertellen
Georgina Kuipers, Myrthe van Delden, Mark van Twist

Maatwerk als standaard
Over dilemma's en dynamieken bij het streven naar 'maatwerk' in de uitvoeringspraktijk
Wiljan Hendrikx, Marije Huiting, Caspar van den Berg, Mark van Twist

Stadsmariniers in de spiegel
Reflecties op de veranderende rol van stadsmariniers in Rotterdam en Antwerpen
Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Sebastian Wijnands, Rike Hendrikse

De stroom zoeken
De energietransitie bezien vanuit ecosysteemperspectief
Martijn van der Steen, Maarten Otto, Georgina Kuipers, Sander Oosterloo, Petra Ophoff, Alexander Woestenburg

Signalen schatten
Een lerend belevingsonderzoek naar de omgang met signalen door het ministerie van SZW in de Kinderopvangtoeslagaffaire
Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Petra Ophoff, Paul 't Hart

Het einde voorbij: werken in een wijkend perspectief
Een reflectie op het handelen van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in de tweede golf van de coronacrisis
Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist, Sebastian Wijnands, Petra Ophoff

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

COLOFON

© 2024

ISBN NUMMER

978-90-834135-8-7

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.