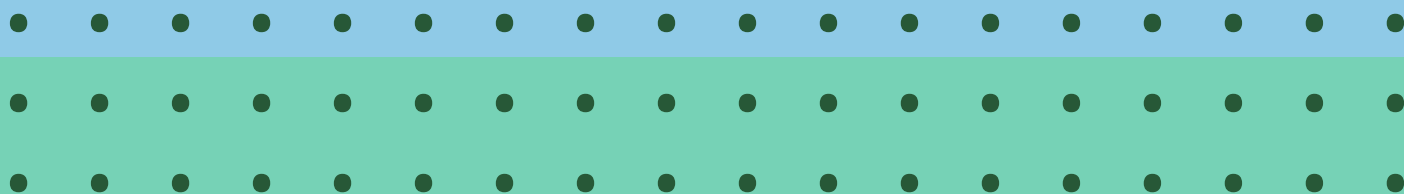




Sociaal en Cultureel Planbureau



Van een systeemblik naar oog voor mensen

Over afstand, aannames en echte aansluiting

Anne Roeters

Inhoud

1	Inleiding.....	3
1.1	Een mismatch tussen beleid en de samenleving.....	3
1.2	Groeipijn	4
1.3	Handvatten voor beter beleid vanuit een burgerperspectief.....	5
1.4	Leeswijzer	5
2	Onrealistische aannames over mensen en de samenleving	6
2.1	Drie valkuilen in beleid	6
2.2	Verklaringen voor de mismatch tussen beleid en de samenleving.....	7
2.3	Toenemend bewustzijn, maar ook nieuwe valkuilen en risico's.....	7
3	Vier benaderingen om beleid realistischer te maken.....	8
3.1	Van parallelle discussies naar een overkoepelende typologie.....	8
3.2	De vier benaderingen in vogelvlucht.....	9
3.3	Versterkende kracht en afwegingen.....	11
4	Concrete handvatten binnen de vier benaderingen.....	11
4.1	Het bevragen van mensen en groepen	11
4.2	Het opdoen van inzichten in gedrag en sociale mechanismen	13
4.3	Het inzetten op en benutten van sociaal-wetenschappelijke deskundigheid	14
4.4	Het inzetten op en benutten van ervaringskennis en -deskundigheid bij de overheid	14
4.5	Wanneer is het goed genoeg?	15
5	Tot slot	16
	Literatuur.....	18

1 Inleiding

Het is oktober, slecht weer en de 21-jarige Nadia is weggelopen van de daklozenopvang. Ze heeft haar schoenen achtergelaten. De daklozenopvang waarschuwt de veiligheidsdiensten: als jullie haar vinden, help haar dan. Een paar dagen later vinden ze haar, in een wijk ergens buiten de stad, op blote voeten en staand voor een supermarkt. De diensten hadden haar wel aangesproken, maar ze had nog geweten waar haar schoenen waren en dus was ze helder genoeg verklaard. En waar ze nu precies terecht kan blijft onduidelijk.

De hulpverlener die dit verhaal vertelt, somt een hele reeks instanties op die Nadia zouden kunnen helpen. Maar ze valt iedere keer nét niet in de doelgroep. En zo wordt ze van het kastje naar de muur en teruggestuurd. De Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning) pakt zo'n situatie niet op, legt een lokale ambtenaar uit, en de Wlz (Wet langdurige zorg) ook niet. De verplichte ggz (geestelijke gezondheidszorg) en Wzd (Wet zorg en dwang) vinden het ook niet hun casus. De verslavingszorg zegt specifiek voor verslavingen te zijn en stuurt soms mensen naar de psychiatrische zorg om eerst aan hun psychische aandoeningen te werken. De psychiatrische zorg doet hetzelfde andersom, met verslaafde mensen met psychische problemen. 'Zo zie je al hoeveel wetten er wel niet bij betrokken zijn,' zegt de ambtenaar. 'En toch worden mensen soms door niemand geholpen.'

1.1 Een mismatch tussen beleid en de samenleving

Een overheid die haar beleid mede baseert op kennis over mensen en de maatschappij maakt beter beleid. Kennis over het draagvlak kan bijvoorbeeld worden meegewogen bij beleidskeuzes of gebruikt worden om onpopulaire beslissingen beter uit te leggen. En kennis over waarom mensen doen wat ze doen, hoe ze tot verandering kunnen worden aangezet en over hoe individueel gedrag zich vertaalt in collectieve uitkomsten, is cruciaal voor een realistische beleidstheorie en beleid dat uitpakt zoals voorzien is.

Overheidsbeleid sluit echter vaak beperkt aan bij de samenleving waarvoor het beleid ontworpen is. De situatie van Nadia laat bijvoorbeeld zien dat de ondersteuning voor mensen met problemen vaak versnipperd is en dat het niet altijd duidelijk is waar mensen terecht kunnen, terwijl problemen juist vaak opstapelen en in elkaar overlopen. Uit onderzoek, onder andere van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), komen meer voorbeelden naar voren. Het kinderopvangbeleid gaat er bijvoorbeeld van uit dat ouders hun keuzes vooral op financiële overwegingen baseren, terwijl de invloed van financiële prikkels in de praktijk beperkt is en dat percepties van de kwaliteit en de toegankelijkheid ook heel relevant zijn voor ouders (Bolhaar et al. 2024).

Een mismatch tussen beleid en samenleving betekent niet alleen dat beleid anders uitpakt dan voorzien, maar kan zich ook vertalen in een laag vertrouwen van mensen in de overheid. SCP-onderzoek laat zien dat het huidige lage vertrouwen in de overheid mede volgt uit de ervaring van veel mensen dat de overheid weinig resultaten boekt, niet altijd rechtvaardig handelt en mensen niet

¹ Deze situatieschets is afkomstig uit een SCP-onderzoek van Walstra et al. dat later in 2026 zal verschijnen. De onderzoekers hebben door middel van etnografisch onderzoek in verschillende wijken in een middelgrote stedelijke context in Nederland in kaart gebracht wat leven in bestaansonzekerheid voor mensen betekent. De nadruk lag hierbij op immateriële aspecten van bestaansonzekerheid, zoals het gevoel om te mogen meedoen en het ervaren gebrek aan een vangnet.

altijd representeert (Willems en Huijnk 2025). Al deze percepties raken aan een beleefde afstand tussen de overheid en de samenleving.

De beperkte aansluiting tussen beleid en de sociale realiteit kent vele logische verklaringen. Mensen zijn complex en sociale dynamieken zijn dat ook. De samenleving is bijvoorbeeld constant in beweging. 'De burger' bestaat ook niet, want mensen verschillen in wat ze willen, kunnen en mogen. En de maatschappelijke vraagstukken van nu raken meerdere beleids- en leefdomeinen en vragen daarom om een brede blik en oog voor ingewikkelde verbanden. Desondanks zal de overheid beter moeten aansluiten bij de mensen en de samenleving waarvoor ze beleid maakt, wil ze grip houden op grote maatschappelijke uitdagingen zoals de stijgende zorgkosten, klimaatverandering en geopolitieke spanningen.

1.2 Groeipijn

Het goed meenemen en meewegen van het burgerperspectief en sociaal-maatschappelijke aspecten van beleid, wordt bij de overheid steeds meer gezien als een cruciale poot van de kwaliteit van beleid, naast de kwaliteit van de wetgeving en het financiële plaatje. Bij sociaal-maatschappelijke aspecten van beleid kan bijvoorbeeld gedacht worden aan aannames over de wensen, belangen en het gedrag van mensen en de manier waarop de samenleving 'werkt', maar ook aan de sociaal-maatschappelijke gevolgen van beleidskeuzes.² Er worden participatietrajecten opgestart, er is aandacht voor het doenvermogen van mensen en het beleidskompas stimuleert ambtenaren om stil te staan bij de belangen en het gedrag van belanghebbenden. Ook werken er gedragsadviseurs op ministeries en bij uitvoeringsorganisaties die in beleidstrajecten aan een betere psychologische basis van beleid werken (Tiemeijer 2025).

Maar groei gaat samen met groeipijn. Eind jaren negentig vergeleken Pawson en Tilly (1997) de groei van het evaluatieonderzoek met de groeispurt van een adolescent. Er werd in die tijd steeds meer evaluatieonderzoek gedaan en de aanpak verbreedde zich. Dit leidde tot een wirwar van onderzoeken waarbij onduidelijk was hoe deze zich tot elkaar verhielden en wat het beleid er daadwerkelijk aan had (Pawson en Tilly 1997). De huidige situatie, waarbij er bij de ontwikkeling van beleid steeds meer oog is voor de toepassing van sociaal-maatschappelijke aspecten, vertoont hier parallellen mee. Er wordt heel veel gedaan en uitgetoet, maar het is niet altijd duidelijk wat er met het burgerperspectief bedoeld wordt en er zijn instrumenten beschikbaar die niet of niet goed worden gebruikt. Ook leidt een gebrek aan tijd, kennis en bewustzijn ertoe dat alleen de oppervlakte wordt aangestipt. Dit alles betekent dat beleid vaak niet echt realistischer wordt en dat is zonde. Pawson en Tilly vatten (1997: 28) hun conclusies over de ontwikkeling samen in een fictief rapportoordeel dat ook heel goed van toepassing is op het burgerperspectief in beleid: *'Must do better. Too easily distracted by silly ideas. Ought to have a clearer sense of priorities and to work more systematically to see them through. Will yet go on to do great things.'*

² Deze aspecten spelen in alle beleidsfasen een rol. In de probleemanalyse is het bijvoorbeeld relevant om te begrijpen waarom mensen doen wat ze doen en hoe zij problemen ervaren. En bij het wegen van beleidsopties kan worden doordacht wat de sociaal-maatschappelijke gevolgen zijn en of mensen daadwerkelijk gaan doen wat de overheid wil dat ze gaan doen.

1.3 Handvatten voor beter beleid vanuit een burgerperspectief

In dit essay sta ik stil bij de vraag hoe de (rijks)overheid beter invulling kan geven aan het zogenoemde burgerperspectief. Dit definieer ik als de mate waarin beleid rekening houdt met en aansluit bij de sociale realiteit: bij hoe mensen denken en doen en hoe groepen en de samenleving als geheel functioneren. Het kan hier gaan om het benutten van verschillende typen sociaal-maatschappelijke inzichten, waaronder inzichten over de voorkeuren, opvattingen, motieven en gedragingen van mensen en over sociale dynamieken als *tipping points* en processen van in- en uitsluiting. Deze inzichten kunnen op verschillende manieren worden opgehaald en verankerd in het beleidsproces. Bijvoorbeeld door kennis van kennisinstellingen te benutten of door met personeelsbeleid te sturen op een divers personeelsbestand en een cultuur waarin er naar verschillende perspectieven wordt geluisterd.

In dit essay presenteer ik een typologie die deze verschillende benaderingen samenneemt en een overzicht biedt. Beleidsteams en -departementen kunnen deze gebruiken om het burgerperspectief goed te verankeren in de ontwikkeling van beleid. Ik zet uiteen welke benaderingen kunnen worden gekozen, hoe zij zich tot elkaar verhouden en wat zij wel, maar ook niet, kunnen opleveren. Ook geef ik concrete voorbeelden die hopelijk inspirerend zijn en het makkelijker maken voor ministeries om van elkaar te leren. Dit alles is gebaseerd op bevindingen van een SCP-onderzoekslijn naar de aansluiting tussen beleid en de visies en het gedrag van mensen, en op breder (SCP-)onderzoek en gesprekken van het SCP met beleidsmakers en onderzoekers.

Dit essay wil bijdragen aan de ontwikkeling van beleid dat gebaseerd is op een realistisch en helder beeld van mensen en de maatschappij. Het is belangrijk om te benoemen dat het realistisch gehalte van beleid ook voor een belangrijk deel afhankelijk is van de aansluiting bij de uitvoering (AR 2026; WRR 2025). Ook is dit een verhaal over de ontwikkeling van beleid op (met name) de ministeries en laat ik belangrijke politieke aspecten grotendeels buiten beschouwing. Dit betekent uiteraard niet dat de politieke dynamiek er niet toe doet. In een representatieve democratie met politieke vertegenwoordiging hebben de bewindspersonen die aan het hoofd van ministeries staan een politiek mandaat om het beleid te bepalen. En dus ook om sociaal-maatschappelijke argumenten af te wegen tegen politieke, economische en juridische overwegingen.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 staat stil bij de probleemanalyse en bespreekt hoe en waarom beleid vaak niet goed aansluit bij de sociale realiteit. De rest van het essay richt zich op oplossingen. In hoofdstuk 3 presenteer ik een typologie die een overzicht geeft van vier verschillende manieren waarop de sociaal-maatschappelijke basis van beleid verstevigd kan worden. Hoofdstuk 4 werkt deze benaderingen verder uit door concrete voorbeelden te geven van de aanpak en kanttekeningen en kansen te schetsen.

2 Onrealistische aannames over mensen en de samenleving

2.1 Drie valkuilen in beleid

De afgelopen jaren hebben we in een onderzoeksprogramma voor meerdere studies en met verschillende methoden voor een aantal beleidsdossiers onderzocht wat de aannames achter beleid zijn met betrekking tot burgers. Ook onderzochten we hoe deze aansluiten bij de visies van mensen en daadwerkelijk gedrag. Dit deden we door een drietal thema's uit te diepen.

We onderzochten beleids- en burgervisies op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de (lokale en rijks)overheid, burgers, het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven (Blijleven en Kooiker 2022; Blijleven et al. 2024a; Kluizenaar en Muiderman 2024; Kluizenaar en Steenbekkers 2022; Wagemans en Peters 2023). Ook keken we vanuit verschillende hoeken naar de mensbeelden die onder beleid liggen (Blijleven et al. 2023, 2024b; Gebhart en Feijten 2022; Sarwary et al. 2024). In het meest recente onderzoek brachten we in kaart in hoeverre beleid aansluit bij de manier waarop mensen zich daadwerkelijk gedragen (Blijleven et al. 2026; Vermue et al. 2025; Walstra et al. nog te verschijnen).³ De dossiers die we onderzochten waren leven lang ontwikkelen, de covidvaccinatiestrategie, de energietransitie en sport en bewegen.⁴ Door voor meerdere dossiers dezelfde soort vragen te stellen, kwamen er interessante verschillen en overeenkomsten naar voren.

In een essay (Peters et al. 2024) staken we tussentijds een breinaald door de onderzoeken over verantwoordelijkheden en mensbeelden, en stelden we de vraag op welke manieren beleid beter aan kan sluiten bij de leefwereld van mensen. Uit deze analyse kwamen drie mogelijke valkuilen die als rode draden door de onderzoeken heen liepen:

- *Wensdenken*. Ideeën over hoe burgers zouden moeten zijn en hoe daadwerkelijk zijn lopen vaak door elkaar. Dit wensdenken leidt tot onrealistische aannames. Dit zien we bijvoorbeeld terug in het sociaal domein waar uitgangspunten van beleid, zoals de kracht van lokale gemeenschappen en zelfredzaamheid van burgers, te optimistisch zijn (De Klerk et al. 2022).
- *Te weinig aandacht voor sociale dynamiek*. Er wordt weinig nagedacht over de manier waarop de samenleving individuen beïnvloedt en vice versa. En voor zover hier wel over nagedacht is, is ook hier sprake van wensdenken. In het leven lang ontwikkelen-beleid (LLO-beleid) zie je bijvoorbeeld de aanname dat mensen als ze maar genoeg informatie hebben, maatschappelijk relevante opleidingen volgen (Blijleven et al. 2023). De realiteit is dat vooral opleidingen als die voor nagelstylist populair zijn. Dit is voor veel mensen een heel rationele keuze, het beroep van nagelstylist biedt namelijk bijvoorbeeld flexibiliteit, maar het is geen onderdeel van een tekortsector.
- *Stille ideologie*. Verwachtingen van mensen (mensbeelden) en de uitgangspunten met betrekking tot de verdeling van verantwoordelijkheden tussen burgers, overheid, het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven, blijven heel vaak impliciet, waardoor ze ook weinig bevraagd en getoetst worden. Bijvoorbeeld: grote beleidskeuzes als

3 In een kort zijproject hebben we eveneens doordacht hoe de verhouding tussen burgers en de overheid in de toekomst zou kunnen veranderen (Roeters en Van den Broek 2023).

4 In een surveystudie hebben we ook naar mantelzorg en bestaanszekerheid gekeken (Wagemans en Peters 2023).

bezuinigingen, privatisering en flexibilisering in de jaren tachtig en negentig, werden door velen als zo vanzelfsprekend en noodzakelijk geacht, dat het beleid als niet-ideologisch werd gezien en gepresenteerd, terwijl het dat in feite wel was (Woltring en Oudenampsen 2024). In veel van onze onderzoeken moesten we echter zoeken naar de mensbeelden en de manier waarop verantwoordelijkheden verdeeld waren. Dit is opvallend, omdat het om zulke fundamentele uitgangspunten gaat.

2.2 Verklaringen voor de mismatch tussen beleid en de samenleving

Waarom sluit beleid niet beter aan bij de sociale realiteit? In het klassieke boek *Seeing like a state* uit 1998, stelde Scott dat het terugbrengen van sociale realiteiten tot meetbare categorieën en standaardisering, een manier is om bestuur behapbaar te maken. Dit betekent echter ook dat informele, praktische en lokale kennis niet benut wordt. Hoewel we dit bij het SCP niet gericht onderzocht hebben, bieden onze onderzoeken en de gesprekken die we hierover hebben gevoerd ook zicht op dit probleem (Peters et al. 2024).

Allereerst zijn de mensbeelden die onder beleid liggen een goed voorbeeld van een proces waarin de sociale realiteit hanteerbaar wordt gemaakt, maar waarbij daarmee ook relevante nuances verloren gaan (Blijleven et al. 2023). Ook spelen tijdsdruk en politieke druk vaak een grote rol. Als beleidsprocessen snel moeten worden doorlopen, is er geen tijd om te toetsen of de plannen en ideeën op de juiste aannames zijn gebaseerd en goed uitwerken in de praktijk. Of om beleid te verrijken met inzichten uit de sociaal-wetenschappelijke literatuur. Daarnaast liggen uitgangspunten en aannames achter beleid zoals mensbeelden vaak al vast in de politieke opdracht en is er weinig ruimte om hier een alternatief tegenover te zetten. Vaak wordt er ook doorgewerkt aan eerder beleid, waardoor er geen logisch moment is om de fundamenten van het beleid te heroverwegen. En ten slotte kan het lastig zijn om te weten welke aannames getoetst moeten worden, omdat veel beleid heel logisch aanvoelt. Ambtenaren zijn bijvoorbeeld bijna altijd academisch opgeleid. Dit heeft gevolgen voor de aannames waar vanuit zij werken. Voor de ambtenaren die aan het LLO-beleid werken, kan het bijvoorbeeld moeilijk zijn zich in te leven in mensen waarvoor ontwikkeling en het opdoen van nieuwe kennis niet vanzelfsprekend en motiverend is of vanwege laaggeletterdheid niet mogelijk is.

2.3 Toenemend bewustzijn, maar ook nieuwe valkuilen en risico's

Bij de rijksoverheid groeit het besef van het belang van realistisch beleid. Het toeslagenschandaal lag aan de basis van deze bewustwording, maar ook door het advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over doenvermogen (WRR 2017) is het perspectief van de overheid langzaam gaan kantelen. Dit bewustzijn werd ook vertaald in concrete verbeteringen en initiatieven, zoals het beleidskompas, de doenvermogenstoets en het netwerk van gedragsexperts bij de overheid.

In ons onderzoeksprogramma kwam naar voren dat er desondanks nog veel ruimte voor groei en verbetering is, zoals ook anderen hebben geconstateerd (AWTI 2024; Tiemeijer 2025; WRR 2025). Als sociaal-maatschappelijke aspecten en inzichten worden meegenomen in het beleidsproces, wordt nog vaak voor een aanpak gekozen die vooral snel en makkelijk is. In nieuw onderzoek en in de gesprekken die we naar aanleiding van eerder onderzoek met beleidsmakers voeren, zien we op dit terrein een aantal patronen terug. Allereerst zien we dat kennis over burgers vaak beperkt en

gefragmenteerd wordt toegepast. Bijvoorbeeld alleen in de probleemanalyse of juist alleen om een al gekozen beleidsinterventie te toetsen. Ten tweede zien we dat als er een afweging tussen perspectieven moet worden gemaakt, sociaal-maatschappelijke inzichten het vaak ‘verliezen’ van juridische en financiële overwegingen. Ten derde horen we dat als er sociaal-maatschappelijke inzichten worden opgedaan, dit vaak gebeurt door een beleids optie die al de voorkeur heeft voor te leggen aan een kleine groep burgers. Ofwel door ze op het ministerie uit te nodigen ofwel door dit uit te besteden aan een gedragseconomisch bureau.

Het is belangrijk om te benadrukken dat het altijd een goed idee is als beleidsmakers met mensen gaan praten. Hoewel dit vaak gebeurt, gebeurt dit niet altijd. Ook voeren ministeries politieke opdrachten uit en moet er in een beleidsproces altijd een afweging tussen verschillende kaders, belangen en perspectieven worden gemaakt. Dan kan het zijn dat andere belangen zwaarder wegen dan wat vanuit sociaal-maatschappelijk perspectief de beste keuze lijkt. Maar door de manier waarop er nu vaak invulling wordt gegeven aan de toepassing van het burgerperspectief, worden informatie en inzichten gemist die cruciaal zijn om beleid realistischer en beter te maken. Ook geloof ik dat juist doordat de toepassing hiervan vaak te snel en ongestructureerd gebeurt, het sociaal-maatschappelijke perspectief nu nog niet het gewicht krijgt dat het verdient.

Om de problemen met de huidige aanpak te illustreren, sta ik kort stil bij de implicaties van de gebruikelijke keuze om een kleine groep mensen een beleidsrichting voor te leggen om hun visie hierop te krijgen. Deze benadering kent verschillende methodologische beperkingen. Het is bijvoorbeeld de vraag of je de juiste mensen bereikt en of de groep die je bereikt representatief is voor de hele bevolking of de doelgroep. Het is ook een risico om een bepaald streefgetal van burgers leidend te laten zijn. Een van de basisprincipes van kwalitatief onderzoek is dat het belangrijk is om net zo lang door te praten tot je geen nieuwe informatie meer hebt: het zogenoemde verzadigingspunt. Daarnaast zijn er ook belangrijke inhoudelijke kanttekeningen te zetten. De sociale realiteit is complex en het is moeilijk te weten waar je naar moet vragen, hoe je hier naar moet vragen en hoe je de antwoorden kunt duiden. Zo laat onderzoek zien dat als je ouders vraagt of ze meer gaan werken als kinderopvang goedkoper wordt, heel veel ouders hier ‘ja’ op zeggen (TK 2025/2026). Maar als je kijkt naar het totaal van sociaal-wetenschappelijk onderzoek naar wat er daadwerkelijk gebeurt, zie je dat ouders dit niet doen, maar enkel minder informele opvang gaan gebruiken (Bolhaar et al. 2024).

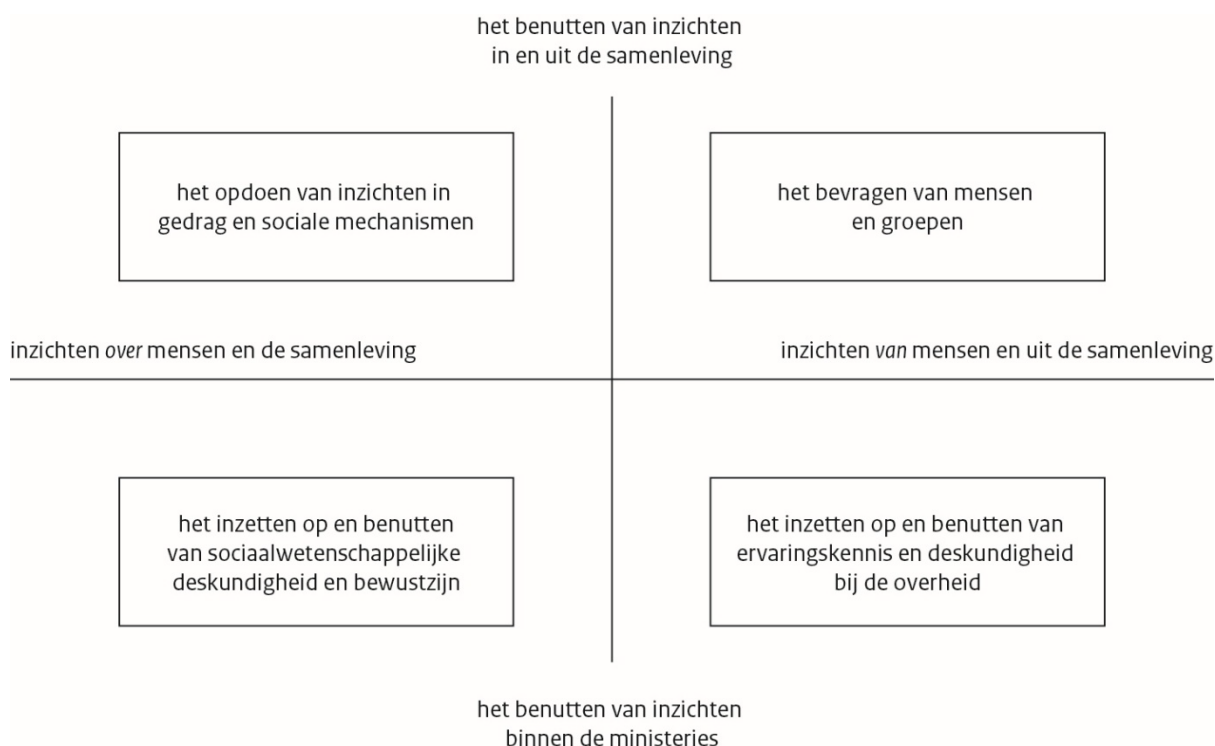
3 Vier benaderingen om beleid realistischer te maken

3.1 Van parallele discussies naar een overkoepelende typologie

Hoewel het praten met mensen de meest gebruikelijke manier lijkt te zijn waarop ambtenaren werken aan het beter beleggen van het burgerperspectief, wordt er bij de rijksoverheid ook op andere manieren aan dit doel gewerkt. Er wordt namelijk ook gesproken over hoe sociaal-wetenschappelijke kennis beter kan worden benut, over de deskundigheid van de overheid en over de waarde van ervaringskennis. In de kern gaat dit allemaal over hetzelfde – het realistischer maken van beleid – maar toch worden deze discussies zelden met elkaar in verband gebracht. Dit is een gemiste kans. Door benaderingen in samenhang met elkaar te beschouwen en te begrijpen hoe ze elkaar aanvullen, kunnen relevante inzichten gerichter worden verzameld en toegepast. En kan efficiënter op daadwerkelijke verbetering van het beleid worden gestuurd.

Figuur 3.1 toont een typologie van vier verschillende manieren waarop er in beleidsprocessen kan worden ingezet op een goede verankering van het burgerperspectief. Deze typologie maakt inzichtelijk hoe de verschillende manieren van elkaar verschillen en waarin zij complementair aan elkaar zijn. De eerste horizontale as gaat over de vraag of je mensen direct wilt bevragen of dat je vooral inzicht wilt in sociale mechanismen. Aan de ene kant van dit spectrum wordt er bijvoorbeeld informatie over percepties, visies en ervaringen opgedaan, terwijl de andere kant inzicht geeft in gedrag en sociale mechanismen die mensen zelf niet per se doorzien. De tweede dimensie gaat over de vraag of deze inzichten binnen of buiten de muren van het ministerie worden opgehaald. In andere woorden: is deze kennis bij ambtenaren zelf belegd en wordt deze kennis ook benut, of ligt de bron van kennis bij mensen en partijen buiten het ministerie? De typologie kan als een hulpmiddel dienen voor iedereen die de aansluiting tussen beleid en mensen wil versterken. In dit hoofdstuk schets ik de benaderingen in vogelvlucht. Hoofdstuk 4 gaat vervolgens in op concrete invullingen en methodieken bij iedere benadering.

Figuur 3.1 Typologie van benaderingen om sociaal-maatschappelijke aspecten beter in beleid te beleggen



Bron: SCP

3.2 De vier benaderingen in vogelvlucht

In het kwadrant rechtsboven ('het bevragen van mensen en groepen') gaat het om onderzoek of trajecten die buiten een ministerie plaatsvinden en die het ministerie inzicht geven in de geleefde ervaringen, percepties en wensen van mensen. Denk aan een werkbezoek, opinieonderzoek en tevredenheidsonderzoeken van overheidsdienstverleners. Het benutten en verankeren van dit type kennis stelt de overheid in staat om responsiever te zijn en het draagvlak van beleid(sopties) scherp te krijgen. Ook kan een overheid die goed vraagt en luistert, problemen beter signaleren en ze dus ook eerder oplossen. In de lopende studie 'Responsieve omgang met signalen' onderzoekt het SCP

hoe verschillende overheden en betrokken instituties binnen de herstel- en versterkingsoperatie in Groningen signalen van burgers over ervaren problemen met beleid oppakken en opvolgen⁵

In het kwadrant linksboven ('het opdoen van inzichten in gedrag en sociale mechanismen') worden mensen en de samenleving indirecter benaderd en is kennis over mechanismen, probleemanalyses en sociaal-maatschappelijke gevolgen van beleid leidend. Wat werkt bijvoorbeeld voor wie en onder welke omstandigheden? En hoe wordt het gedrag van mensen beïnvloed door de verschillende contexten waar ze deel van uitmaken? Net als in het vorige kwadrant gaat het hier om kennis die extern wordt opgedaan, bijvoorbeeld om onderzoek van het SCP, een hogeschool of universiteit. Het verschil raakt aan het type kennis: het gaat hier primair om kennis die voor mensen zelf niet altijd makkelijk inzichtelijk is, zoals onbewust gedrag, de interactie tussen individuele en systeemfactoren en de rol van de sociale context. Het onderzoek biedt dus niet zozeer een spreekbuis of spiegel, maar een meer afstandelijke analyse van de sociale realiteit en zicht op meer geobjectiveerde uitkomsten en data, zoals gedrag en statistische verbanden. Het eerdere voorbeeld over kinderopvang illustreert dit. De vraag wat mensen denken dat ze zouden doen als beleid de betaalbaarheid, kwaliteit en toegankelijkheid beïnvloedt (en die in het 'bevragen'-kwadrant past), kent namelijk een ander antwoord dan de vraag wat de gedragsreacties waren toen beleid in het verleden aan deze knoppen draaide (Bolhaar et al. 2023; Roeters en Bucx 2018). Dit type kennis is met name interessant om te toetsen of de aannames in beleid over het gedrag van mensen realistisch zijn.

Linksonder in het kwadrant ('het inzetten op en benutten van sociaal-wetenschappelijke deskundigheid en bewustzijn') schakelen we van kennis van buiten de muren van de ministeries naar kennis die op de ministeries aanwezig is. De WRR (2025) bracht recent een helder advies uit dat verschillende typen deskundigheid bij de rijksoverheid en lokale overheden uitlicht. In het licht van de aansluiting tussen beleid en de samenleving, is het bijzonder relevant om mensen met sociaal-wetenschappelijke achtergrond in teams te hebben, zodat zij dit perspectief in hun dagelijkse werkpraktijk kunnen toepassen. Hoewel de samenstelling van disciplines vanzelfsprekend sterk varieert per ministerie en team, zijn er beleidsteams waarin alleen of vooral ingenieurs of economen zitten. Het beleidskompas vraagt van alle ambtenaren (onder andere) om na te denken over sociaal-maatschappelijke aspecten, maar de toepassing van dit instrument is beperkt (WODC 2024).⁶ Dit werkt ook door in een beperkt burgerperspectief. Als er vaker (of misschien wel altijd) sociaal-wetenschappers bij de ontwikkeling van beleid worden betrokken en er ruimte is voor hun kennis, vergroot dit de kans dat sociaal-maatschappelijke inzichten worden toegepast in beleid en dat het beleid hier beter van wordt.

Naast de kennis die je opdoet tijdens een opleiding, staat ook kennis die je opdoet in het leven. Bijvoorbeeld door op te groeien in bestaansonzekerheid, mantelzorg te geven, voor kinderen te zorgen of discriminatie te ervaren. Rechtsonder in het kwadrant staat daarom 'het inzetten op en benutten van ervaringskennis en deskundigheid bij de overheid'. Op het moment dat mensen persoonlijke ervaringen in een bredere context kunnen plaatsen, is er sprake van ervaringsdeskundigheid ('s Jongers 2024). Dus waar het kwadrant over het bevragen van burgers

5 Ook onderzoeken zij onder een bredere groep welke signalen mensen richting de overheid hebben gegeven, wat hiermee is gedaan en wat de (afwezigheid van een) overheidsreactie met hen doet.

6 Er bestaat een soortgelijke dynamiek bij de ontwikkeling van innovaties. Technologische en financiële dynamieken domineren daar vaak, waardoor er weinig oog is voor relevante sociaal-maatschappelijke aspecten, zoals het draagvlak voor innovaties (NWO nog te verschijnen).

kennis van buiten de muren van het ministerie haalt, kan ook worden ingezet op het ophalen van relevante ervaringen en perspectieven van collega-ambtenaren.

3.3 Versterkende kracht en afwegingen

Er is geen sprake van een hiërarchie tussen deze vier benaderingen en de inzichten die zij opleveren. Ze kennen allemaal hun eigen waarden en beperkingen. En allemaal helpen ze om beleid beter in de sociale realiteit te wortelen en de huidige valkuilen te vermijden. In een ideale wereld put beleid uit meerdere bronnen, omdat ze allemaal een deel van de puzzel belichten. Daarnaast kunnen de benaderingen elkaar versterken waardoor het geheel groter is dan de som der delen. Bijvoorbeeld, de aanwezigheid van een directie Participatie op het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en de kennis en ervaring die daar aanwezig is, betekent dat deze directie kan ondersteunen bij het opzetten van participatietrajecten en dat die trajecten dus ook meer opleveren. Tegelijkertijd moeten ambtenaren vaak pragmatisch zijn en zijn de tijd en middelen om een goed beeld van de sociaal-maatschappelijke aspecten te krijgen beperkt. Juist als er gekozen moet worden, is het cruciaal om de verschillende opties of routes tegen elkaar af te wegen en de route te kiezen die de meest relevante informatie oplevert en waar de meeste winst mee te behalen is.

Een typologie is altijd een versimpeling van de werkelijkheid en daardoor gaan er nuances verloren. Ook hier zijn er benaderingen en initiatieven die lastig te plotten zijn. Het maatschappelijk middenveld, inclusief belangenorganisaties, bonden, et cetera, dat vaak als een soort intermediair tussen burger en overheid functioneert ('t Hul nog te verschijnen), speelt bijvoorbeeld een 'spreekbuis'-rol, maar kan ook inzichten geven in sociale mechanismen, probleemanalyses en de mogelijke gevolgen van beleid.

4 Concrete handvatten binnen de vier benaderingen

Binnen ieder kwadrant bestaat een scala aan mogelijkheden die variëren in aanpak, aannames en omvang. In dit hoofdstuk licht ik er voor iedere benadering een aantal uit.

4.1 Het bevragen van mensen en groepen

In het klein gaat het bij het bevragen van mensen en groepen bijvoorbeeld om een een-op-een-gesprek met een burger of om een gesprek met een kleine groep mensen. Hoewel dit een heel laagdrempelige manier is om inzichten op te halen, vraagt het veel van ambtenaren om dit op een goede en ethische manier te doen. Tim 's Jongers (2024) waarschuwt bijvoorbeeld voor 'wijksafari's'. Zich bewust zijn van een machtsverschil en de consequenties die dat heeft is hier relevant, net als de juiste vragen kunnen stellen en goed kunnen luisteren. Verschillende ministeries werken daarom met trainingsbureaus die ambtenaren inzicht geven in de complexe dynamiek en handvatten geven om deze gesprekken op een goede manier te voeren. Een voorbeeld van een methode om ervaringen in kaart te brengen zijn de zogenoemde *life history*-interviews, waarbij een onderzoeker iemands levensloop als leidraad neemt. Deze methode hebben we zelf bijvoorbeeld gebruikt om beter te begrijpen waarom de zorg en de ondersteuning vanuit het sociaal domein mensen niet altijd bereikt (Plaisier et al. 2024).

Op een groter schaalniveau is publieke-opiniononderzoek een gebruikelijke manier om mensen te bevragen. Het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) van het SCP is hier een goed voorbeeld

van (bv. Den Ridder 2025). De aanleiding voor het opzetten van deze periodieke dataverzameling was de opkomst van Pim Fortuyn, die voor veel sociaal-wetenschappers als verrassing kwam. Nu wordt meerdere malen per jaar, op verschillende thema's en met vragenlijsten en focusgroepen, in kaart gebracht hoe mensen naar de samenleving en politiek kijken.

Waar de voorbeelden hiervoor primair vormen van 'luisteren' zijn, kunnen onderzoekers en beleidsmakers ook een dialoog met mensen aangaan of samen met hen nieuw beleid ontwikkelen. *Social design* biedt bijvoorbeeld handvatten voor dit laatste. Binnen het SCP experimenteren we hier momenteel ook mee. Burgerparticipatietrajecten en burgerraadplegingen zijn daarnaast ook een bekende aanpak (De Koning et al. 2023; Mouter 2022; Rovers 2022). In dergelijke trajecten staat een beleidsvraagstuk centraal en wordt door middel van groepsgesprekken en/of grotere dataverzamelingen in kaart gebracht wat de visies en voorkeuren van burgers zijn. Vaak wordt hierbij ook actief informatie met de deelnemers gedeeld en is er – in vergelijking met de andere methoden – veel meer sprake van interactie tussen de deelnemers en de onderzoekers en beleidsmakers. Bij dit soort trajecten is het een uitdaging om een representatieve groep deelnemers te krijgen. Deelname kost namelijk tijd en energie en is daardoor niet voor iedereen een optie.⁷ In de publicatie *SCP-reflectie op het organiseren van burgerfora: Vier aandachtspunten vanuit het burgerperspectief* zetten we vanuit het perspectief van burgers uiteen wat hiervoor belangrijke randvoorwaarden zijn (De Koning et al. 2023).

Een ander concreet voorbeeld van een methode om mensen mee te laten denken over beleidskeuzes is de Participatieve Waarde Evaluatie (PWE), die ontwikkeld is door Populytics (Mouter 2022). Dit is een grootschalige (online) raadpleging van mensen, waarbij deelnemers op de stoel van beleidsmakers worden gezet en de vraag krijgen wat zij zouden doen. De deelnemers krijgen concrete beleidsafwegingen voorgelegd, zoals de keuze tussen het inzetten op wind- of zonne-energie of de keuze voor wel of geen zondagsrust. Tijdens het invullen van de vragenlijst krijgen ze direct informatie over de implicaties van hun keuzes voor het behalen van de beleidsdoelen. Doordat beleidsmakers worden betrokken bij het formuleren van de vragen, worden zij op hun beurt ook gedwongen om zich in te leven in de belevingswereld van mensen.

Een laatste aanpak bij het bevragen van burgers die ik hier wil uitlichten, is het toekomstgerichte onderzoek waarin mensen naar hun verwachtingen en/of wensen worden gevraagd (Hardus et al. 2025; Muiderman et al. 2020). Toekomstgericht onderzoek vormt een belangrijke basis voor strategische beleidskeuzes, maar wordt vaak enkel geïnformeerd door experts, waardoor mensen niet over hun eigen toekomst kunnen meedenken. Om beleid en politiek inzicht te geven in de voorkeuren van mensen waar het meedoen in de samenleving betreft, bracht een recente SCP-studie in een participatief onderzoek wensbeelden voor de toekomst van meedoen in kaart (Hardus et al. 2025). Dit leverde een interessant scala aan wenselijke toekomst op, waarin steeds een andere waarde centraal stond, maar maakte ook inzichtelijk dat er brede steun is voor een aantal uitgangspunten, zoals het belang van de kwaliteit van werk.

⁷ Bij het bepalen van de groepssamenstelling kunnen verschillende afwegingen worden gemaakt. Zo is er in ons onderzoek *Meedoen in 2050* voor gekozen om vooral in te zetten op de diversiteit van de deelnemers, ook al ging dit ten koste van de representativiteit (Hardus et al. 2025).

4.2 Het opdoen van inzichten in gedrag en sociale mechanismen

Inzichten in gedrag en sociale mechanismen kunnen grofweg op twee manieren worden opgedaan: ministeries kunnen extern nieuw onderzoek uitzetten, of ze kunnen bestaande kennis verzamelen en toepassen. De SCP-studie waar de casus van Nadia uit afkomstig is, is een voorbeeld van een onderzoek dat beleidsrelevante kennis over gedrag en sociale mechanismen voor beleid op het gebied van bestaansonzekerheid oplevert. Over een langere periode is er etnografisch onderzoek gedaan in een wijk waar veel mensen in bestaansonzekerheid leven (Walstra et al. nog te verschijnen). Op basis van observaties van gedrag en sociale interacties, zijn een viertal centrale thema's geïdentificeerd die in deze buurt spelen en die beleidsmakers meer inzicht geven in het complexe samenspel van individuele mogelijkheden, buurtkenmerken en beleid.

Ook deze benadering kent grote kansen en uitdagingen. Positief is dat er heel veel onderzoek is en wordt gedaan en dat er een schat aan kennis beschikbaar is. Doordat de kennisbasis zo breed is, kunnen sociaal-wetenschappers vaak *educated guesses* doen, ook als een thema of vraag niet direct onderzocht is. Mijn indruk is dat er voor veel vragen op kennisagenda's van ministeries eigenlijk al antwoorden zijn. De kunst is 'alleen' om die antwoorden te vinden. En om de inzichten te vertalen naar concrete handelingsperspectieven voor beleid.

De uitdagingen liggen aan de kant van beleid, aan de kant van onderzoek en daartussenin (AWTI 2024; Nutley et al. 2007; NWO nog te verschijnen). Er is vaak weinig tijd om een goede scan van de literatuur te doen of ambtenaren weten niet waar ze moet beginnen. Onderzoekers op universiteiten zijn vaak vooral, en soms alleen, met wetenschappelijke relevantie bezig, worden weinig gestimuleerd en krijgen weinig ruimte om na te denken over de manieren waarop hun inzichten beleid kunnen verrijken. Aspecten als impact, wetenschapscommunicatie en interactie met de samenleving worden daardoor nog te vaak als bijzaak gezien. Ook gaan wetenschappers vaak pas met impact aan de slag nadat een onderzoek is afgerond. Dit terwijl onderzoek eigenlijk pas echt beleidsrelevant wordt als de vraagstelling is afgestemd op maatschappelijke uitdagingen en er tijdens het onderzoeksproces met beleidsmakers en maatschappelijke partijen wordt geschakeld. Ook hier gaat het dus om meer dan het zetten van een simpel vinkje.

Tussen de twee werelden in staan het gebruik van (soms letterlijk) andere talen en woorden, en de onoverzichtelijkheid van beide werelden. Hoe vind je bijvoorbeeld de juiste onderzoeker of de juiste beleidsmaker? En hoe weet je als beleidsmaker welke kennis überhaupt beschikbaar is en hoe je de vaak gemengde bevindingen moet interpreteren? Bij de eerste bijeenkomst van het *Science for Policy*-netwerk in februari 2026 riep Corien Prins van de WRR op om de positie van de planbureaus en adviesraden hiervoor te benutten. Zij bezetten een soort tussenpositie waarbij ze constant schakelen tussen beleid en wetenschap. Voor beide kanten kunnen ze daardoor ook een soort poort richting 'de andere wereld' vormen. Een andere 'mismatch' is dat het om wetenschappelijk te kunnen publiceren, belangrijk is om nieuwe kennisvragen te beantwoorden, terwijl het voor ambtenaren vaak belangrijk is om een samenvatting te krijgen van wat er al bekend is. Bij het SCP schrijven we daarom steeds vaker kennisnotities die een grote hoeveelheid kennis behapbaar en toepasbaar maken.⁸

⁸ Voorbeelden hiervan zijn recente notities over de toegevoegde waarde van sociaal-psychologische inzichten voor beleid (Vermue et al. 2025) en over het beleid op het terrein van LLO (Olsthoorn 2025).

Een mooi voorbeeld van het binnenhalen van externe kennis en het vertalen van die kennis naar de beleidspraktijk, is het rijksbrede *Science for Policy*-team. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft dit team recent opgericht om wetenschappers en beleidsmakers dichter bij elkaar te brengen. Ambtenaren kunnen bij dit team kennisvragen inbrengen en het team ondersteunt hen door in kaart te brengen wie de relevante experts zijn en door wetenschapsdialogen met die experts te organiseren. Deze aanpak ondervangt daarmee een aantal van de genoemde uitdagingen en zorgt dat externe kennis niet alleen toegankelijk, maar ook bruikbaar wordt voor beleidsmakers.

4.3 Het inzetten op en benutten van sociaal-wetenschappelijke deskundigheid

Sociaal-wetenschappelijke deskundigheid is een vorm van vakdeskundigheid. De WRR (2025) onderscheidt deze vorm van deskundigheid van veld-, proces- en uitvoeringsdeskundigheid. In de discussie over sociaal-wetenschappelijke kennis op ministeries wordt momenteel vooral over de aanwezigheid en benutting van zogenoemde gedragsdeskundigen gesproken (Tiemeijer 2025). Gedragsexperts zijn van grote waarde, maar vaak is er maar een heel beperkt aantal van aanwezig. Bij de rijkskennisinstellingen is ook veel sociaal-wetenschappelijke kennis, maar die wordt lang niet altijd gevonden of (structureel) benut. Daarom is het relevant om sociaal-wetenschappelijke kennis in bestaande beleidsteams te beleggen. Dit kan ook door te investeren in opleidingen en de *onboarding* van nieuwe ambtenaren. Tiemeijer (2025) pleit er ook voor om standaard iemand met een sociaal-wetenschappelijke achtergrond in de werkgroepen van de Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO's) te betrekken. De kennis en blik van communicatieprofessionals is hierbij overigens ook cruciaal, omdat zij heel goed zicht hebben op doelgroepen en de manieren om deze te bereiken.

De aanwezigheid van sociaal-wetenschappelijke deskundigheid op ministeries vergroot ook de kans dat er kennis van buiten wordt opgehaald en dat, als dat gebeurt, de juiste vragen worden gesteld en de inzichten op een passende manier benut worden. Sociaal-wetenschappers weten bijvoorbeeld wat de verschillen tussen disciplines zijn en wat je wel en niet van bepaalde sociaal-wetenschappelijke methoden kunt verwachten. Zij kunnen ook zelf onderzoeken opzetten en uitvoeren. Een goed begrip van wat een bepaalde discipline omvat en toevoegt ten opzichte van andere disciplines en benaderingen is hiervoor al voldoende.

Deskundigheid (en ambtelijk vakmanschap) is ook het willen en kunnen reflecteren op eigen aannames, zoals mensbeelden. Als deze stap over wordt geslagen, worden weeffouten in de beleidstheorie niet of te laat herkend. En dit verkleint de kans dat relevante experts en burgers worden betrokken. Het SCP heeft samen met de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RVS) een leermodule ontwikkeld die ambtenaren zelfstandig kunnen volgen en die hen helpt dit bewustzijn te vergroten (RVS en SCP 2024). Ook bevat het essay van Peters et al. (2024), over valkuilen bij het maken van beleid, discussievragen die in teams besproken kunnen worden.

4.4 Het inzetten op en benutten van ervaringskennis en -deskundigheid bij de overheid

Er kan op verschillende manieren worden (bij)gestuurd op het inzetten en benutten van ervaringskennis en -deskundigheid binnen de muren van de ministeries. Er kunnen ervaringsdeskundigen in dienst worden genomen, maar er kan ook op een divers personeelsbestand en een inclusieve en open organisatiecultuur worden gestuurd. De term 'spreidstandburgers' is

gemunt door Tim 's Jongers (2022). Hij duidt hiermee op ambtenaren die met één been in 'de echte wereld' staan door de ervaringen die ze buiten de ministeries hebben opgedaan. 's Jongers is zelf een spreidstandburger die in bestaansonzekerheid is opgegroeid, maar nu in 'het Haagse' rondloopt en meebepaalt. De term laat zien hoe spreidstandburgers de binnenwereld van het ministerie verbinden met de werelden waar beleid van nature weinig gevoel voor heeft, maar geeft ook weer hoe oncomfortabel deze positie kan zijn.

Bij de programmadirectie Armoede en Schulden van het ministerie van SZW is bijvoorbeeld een ervaringsdeskundige in dienst die gedetacheerd is vanuit de stichting Sterk uit Armoede. Zij geeft in verschillende beleidstrajecten advies over grotere en kleinere vraagstukken. Ook zorgt zij ervoor dat mensen uit haar netwerk hun ervaringskennis over armoede en schulden delen met SZW. Hierdoor worden meerdere nieuwe perspectieven ingebracht. Een ander interessant voorbeeld is de oprichting van een mbo-traineeshipprogramma bij de rijksoverheid. Eerder waren deze traineeships alleen toegankelijk voor mensen met een hbo- of wo-opleiding.

Net als bij de sociaal-wetenschappelijke deskundigheid, geldt dat het hierop inzetten alleen een substantieel verschil maakt als er ook naar de aanwezige inzichten wordt geluisterd en zit er een kracht in grotere aantallen. Ook vraagt dit om bewustzijn bij ambtenaren over wat ze wel, maar ook over wat ze niet weten en wat er nodig is om deze kennislacunes te vullen.

4.5 Wanneer is het goed genoeg?

Wanneer is er in beleidsprocessen goed genoeg en op een passende manier naar sociaal-maatschappelijke aspecten gekeken? Als sociaal-wetenschappelijk planbureau vinden wij het belangrijk dat beleid gebaseerd is op realistische aannames over mensen en de samenleving en dat inzichten over en van mensen mee worden gewogen. Bestaande instrumenten als het beleidskompas en de doenvermogenstoets stimuleren dit en ondersteunen beleidsmakers bij de toepassing. Maar zij verbeteren de kwaliteit van beleid alleen als ambtenaren de ruimte krijgen en nemen om deze instrumenten goed toe te passen (WODC 2024).

Het zou goed zijn als er in beleidsteams gesprekken worden gevoerd over wat wenselijk en haalbaar is. Beleidsteams kunnen bijvoorbeeld aan de start van ieder beleidstraject bespreken waar de toegevoegde waarde van een burgerperspectief ligt en wat de implicaties zijn als dit niet goed wordt meegenomen. Hoe belangrijk is draagvlak bijvoorbeeld en hoe groot is de gedragsverandering die van mensen wordt gevraagd? En waar en waarom is het belangrijk om de behoeftes en mogelijkheden van mensen goed te begrijpen? In het verlengde hiervan kan vervolgens worden bepaald om welk type inzichten en benaderingen dit vraagt en welke randvoorwaarden hierbij nodig zijn. Bij vraagstukken waarvan verwacht wordt dat het draagvlak van beleid beperkt is, kan het bijvoorbeeld belangrijk zijn om te begrijpen hoe betrokkenen zich tot verschillende beleidsopties verhouden. Dit terwijl het om de verwachte effectiviteit te maximaliseren, verstandiger kan zijn om de beleidstheorie goed te toetsen op basis van nieuw of bestaand onderzoek.

5 Tot slot

Beleed dat gebaseerd is op realistische beelden van mensen en de samenleving is beter beleid. Beter in de zin dat de kans dat het beleid werkt groter is, maar ook in de zin dat de overheid hiermee meer recht doet aan de belangen en visies van mensen. In een gezamenlijke oproep pleitten de Nationale ombudsman, de Algemene Rekenkamer en de Raad van State in januari 2026 dan ook voor meer aandacht voor realistisch beleid (AR 2026). En het goede nieuws is dat er een breed scala aan benaderingen en concrete toepassingen beschikbaar is die de overheid kan toepassen, zoals dit essay heeft laten zien. Maar de manier waarop het burgerperspectief wordt toegepast, is cruciaal voor de waarde ervan. En juist in die aanpak kan er nog heel veel beter. Het doel van dit essay was om lezers inzicht te geven in de hele breedte van manieren waarop beleid beter kan worden afgestemd op mensen en de samenleving, zodat hier een weloverwogen keuze in kan worden gemaakt. En om concrete voorbeelden te geven, zodat ministeries makkelijker van elkaar kunnen leren. Mijn hoop is dat de gepresenteerde typologie een gefragmenteerd veld en een gefragmenteerde discussie terugbrengt tot een helder raamwerk, dat ambtenaren kunnen gebruiken om bewuster te kiezen of en hoe ze de kwaliteit van beleid kunnen versterken. Hierbij onderscheid ik vier benaderingen die van elkaar verschillen in het type inzicht en de manier waarop ze worden verzameld.

Hoewel ik in dit essay vaak spreek over ‘de’ sociale realiteit, is er niet een enkele sociale realiteit. Net zoals dat ‘de burger’ niet bestaat. De samenleving ziet er in Noordoost-Groningen bijvoorbeeld heel anders uit dan in Amsterdam. En binnen Amsterdam wordt er in Watergraafsmeer weer heel anders gedacht en gedaan dan in Nieuw-West. Dit betekent ook dat de benaderingen heel diffuse beelden op kunnen leveren en dat de inzichten van een benadering niet noodzakelijkerwijs overeenkomen met die van een andere. Dit kan ontmoedigend zijn, maar dit is hoe mensen en samenlevingen werken en het is daarom iets waar beleid rekening mee moet houden.⁹ En hoewel ik mij in dit essay op sociaal-maatschappelijke kennis richtte, is kennis uit de geesteswetenschappen ook heel relevant voor goed beleid, onder andere omdat normatieve uitgangspunten daarmee kunnen worden verhelderd en aangescherpt (AWTI 2024).

De sleutel om sociaal-maatschappelijke kennis goed te benutten, ligt voor een belangrijk deel bij de hogere bestuurslagen die de randvoorwaarden voor de ontwikkeling van beleid bepalen. Er is tijd en ruimte nodig, zodat beleidsmakers kunnen doordenken welke aanvliegroute of -routes het meest passend zijn en hier goed invulling aan te kunnen geven. Maar ook sturing op de personeelssamenstelling en een open organisatiecultuur is cruciaal. Bewindspersonen hebben een politiek mandaat en de keuzes voor beleidsdoelen en -instrumenten liggen vaak al vast. Dit kan betekenen dat de ruimte voor sociaal-maatschappelijke inzichten beperkt is en dat deze inzichten – ook als ze op schadelijke effecten wijzen – in zo'n geval meestal geen doorslag geven. Maar zelfs binnen zo'n kader moeten maatregelen vaak nog worden ingevuld. En is het een onderdeel van ambtelijk vakmanschap om inzichtelijk te maken wat mogelijk onbedoelde effecten zijn. Met het nieuwe minderheidskabinet (Kabinet-Jetten) zal de dynamiek mogelijk veranderen. Ook als er op de

⁹ Vaak kan er door goed te kijken toch een duidelijke logica ontstaan. Een illustratie hiervan is dat de literatuur naar de effecten van kinderopvang op het eerste gezicht heel inconsistent lijkt. Dit komt doordat een deel van de studies geen effecten vindt, een ander deel schadelijke effecten vindt en weer een deel gunstige effecten vindt. Door te kijken naar de mechanismen, sociale verschillen en de rol van de context (in de traditie van het realistisch evalueren van Pawson en Tilly (1997)), kwam in een advies van de Sociaal-Economische Raad uit 2016 over kinderopvang opeens een heel helder patroon naar voren (SER 2016). Dat patroon liet zien dat met name kinderen met een dreigende achterstand profiteerden en dat de gunstige effecten sterker waren als de kinderopvang toegankelijk en van goede kwaliteit was.

ministeries stevig in het burgerperspectief wordt geïnvesteerd, is een politieke meerderheid geen vanzelfsprekendheid en kan het beleid alsnog worden weggestemd. Hier staat echter tegenover dat het op de ministeries belangrijker zal worden om goed beleid te maken dat de oppositie overtuigt en dat het met het oog op onderhandelingen ook belangrijker wordt om verschillende beleidsalternatieven en de relatieve voor- en nadelen scherp te hebben.

In de komende regeerperiode zal er waarschijnlijk ook gestuurd worden op een kleinere overheid. Bij het heroverwegen van de rol en taken van de (rijks)overheid kan het een overweging zijn om het burgerperspectief in beleid een van de uitgangspunten te laten zijn. Waar nu op heel veel verschillende manieren aan de sociaal-maatschappelijke basis van beleid wordt gewerkt, kan dit essay handvatten bieden om hier een gerichte strategie op te voeren.¹⁰ In het essay *Doen en laten. Over omgaan met onmacht en bouwen aan daadkracht* (2025) houdt de RVS eveneens een pleidooi voor meer aandacht voor de samenleving en pleit deze raad voor een overheid die richting de samenleving helder is over wat zij wel en niet kan en wil doen.

In roerige tijden als de huidige, is het makkelijk om mensen uit het oog te verliezen, maar is het extra belangrijk om dat niet te doen. Want burgers zullen in een crisissituatie mogelijk op zichzelf aangewezen zijn, maar hier ligt ook een grote kracht en potentie (Van Oudenhoven-van der Zee 2025). Het zou dan ook goed zijn als de toenemende aandacht voor mens en samenleving bij de overheid de komende jaren een meer gerichte impuls krijgt.

¹⁰ Eerder heeft de rijksoverheid een soortgelijke strategie opgezet voor het verbeteren van het evaluatieonderzoek. De 'Inzicht in Kwaliteit'-strategie zette in op het lerend vermogen, het tegengaan van verspilling van publiek geld en het verstevigen van de effectiviteit, transparantie en maatschappelijke waarde van beleid. Dit initiatief vormt de basis voor de huidige Strategische Evaluatie Agenda (SEA) (Rijksoverheid 2018).

Literatuur

- AR (2026). *Nationale ombudsman, Raad van State en Algemene Rekenkamer roepen op tot een realistische overheid*. Den Haag: Algemene Rekenkamer. Geraadpleegd 19 maart 2026 via www.rekenkamer.nl/actueel/nieuws/2026/01/14/nationale-ombudsman-raad-van-state-en-algemene-rekenkamer-roepen-op-tot-een-realistische-overheid.
- AWTI (2024). *Vanzelfsprekende verbinding. Veranker sociaal- en geesteswetenschappelijk onderzoek in innovatie*. Den Haag: Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie.
- Blijleven, W. en S. Kooiker (2022). *Overdragen, delen en herstellen. Overheidsvisies op de verdeling van verantwoordelijkheden sinds 2011*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Blijleven, W., F. de Koning, S. Sarwary en P. Feijten (2023). *Mensbeelden achter beleid. Lessen over de rol van mensbeelden bij het LLO-beleid en de covid-vaccinatiestrategie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Blijleven, W., A. van den Broek, Y. de Kluzenaar, F. Wagemans, K. Muiderman, S. Peters en A. Roeters (2024a). *Eigen regie of een duurzame arbeidsmarkt? Beleids- en burgervisies op een leven lang ontwikkelen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Blijleven, W., J. Schaper, A. Magnus, F. de Koning en S. van Geldere (2024b). *Niets moet. Mensbeelden en beleidsvoorkeuren van burgers en beleidsmakers bij sport- en beweegbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Blijleven, W., P. van Romondt de Vis, S. Sarwary en A. Steenbekkers (2026). *Gedragsinzichten voor mensgericht beleid. Lessen uit een casus over de preventie van geldzorgen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bolhaar, J., F. Bucx, E. Jongen, A. Roeters en M. Vlieg (2023). *Herziening financieringsstelsel kinderopvang. Maatschappelijke effecten van het voorgenomen kabinetsplan*. Den Haag: Centraal Planbureau/ Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Gebhardt, W. en P. Feijten (2022). *Mensbeelden bij beleid. Bewust worden, bespreken en bijstellen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hardus, S., F. de Koning, A. van den Broek, W. Portegijs, A.L. Schotel, A. Hendriks, A. Kuschel, K. Muiderman, G. ten Berge en S. Tunderman (2025). *Meedoen in 2050. Leren van wensen voor de toekomst*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hul, L. 't (nog te verschijnen). *Het maatschappelijk middenveld in de knel* (werktitel). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Jongers, T. 's (2022). *De spreidstandburger* (lezing op het SCP-kennissymposium 'De menselijke staat' op maandag 30 mei 2022 in Den Haag). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd 30 maart 2026 via www.scp.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2022/06/13/bijlagen-kennissymposium-de-menselijke-staat/Column+Tim+%27S+Jongers.pdf.
- Jongers, T. 's (2024). *Op 'safari' door de achterstandswijk: hoe hautain wil je het hebben?* Amsterdam: De Correspondent. Geraadpleegd 19 maart 2026 via decorrespondent.nl/15412/op-safari-door-de-achterstandswijk-hoe-hautain-wil-je-het-hebben/fbob5661-abde-odo4-3322-9c8b3071e674.
- Klerk, M. de, E. Eggink, P. van Echtelt en M. Kromhout (2022). *Uitdagingen in het sociaal domein. Nieuwe gemeentebesturen aan zet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kluzenaar, Y. de en K. Muiderman (2024). *Regie nemen, ruimte geven – Roep om een rechtvaardige verdeling. Visies op verantwoordelijkheidsverdeling: duurzame energieopwekking op land*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Kluzenaar, Y. de en A. Steenbekkers (2022). *Burgers, overheid of bedrijven: wie is aan zet? Burgervisies en beleidsvisies op verantwoordelijkheidsverdeling bij lokale energieopwekking*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Koning, F. de, J. den Ridder, S. Peters, W. Blijleven en Y. de Kluzenaar (2023). *SCP-reflectie op het organiseren van burgerfora. Vier aandachtspunten vanuit het burgerperspectief* (kennisnotitie). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Mouter, N. (2022). *Vijf redenen om een burgerforum te combineren met een Participatieve Waarde Evaluatie*. Geraadpleegd 16 januari 2026 via populytics.nl/blog/vijf-redenen-om-een-burgerforum-te-combineren-met-een-participatieve-waarde-evaluatie.
- Muiderman, K., A. Gupta, J. Vervoort en F. Biermann (2020). Four approaches to anticipatory climate governance. Different conceptions of the future and implications for the present. In: *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, jg. 11, nr. 6, p. 1-20.
- Nutley, S.M., I. Walter en H.T.O. Davies (2007). *Using evidence. How research can inform public services*. Bristol: Policy Press.
- NWO (nog te verschijnen). *Nationaal Actieplan Integrale Innovatie. Samenwerken aan maatschappelijke opgaven*. Den Haag: Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek.
- Olsthoorn, M. (2025). *Leven Lang Ontwikkelen* (kennisnotitie). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Oudenhoven-van der Zee, K. van (2025). *Wat ons verbindt. Bouwstenen van een veerkrachtige samenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pawson, R. en N. Tilly (1997). *Realistic Evaluation*. Londen: Sage.
- Peters, S., A. Roeters, W. Blijleven, F. Wagemans en R. Willems (2024). *Wensdenken helpt de burger niet. Drie valkuilen voor beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Plaisier, I., P. Schyns, K. Kadrouch-Outmany, A. Schotel en M. de Klerk (2024). *Gezien, gehoord en geholpen willen worden. Ervaringsverhalen uit het sociaal domein over gemiste ondersteuning*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den (red.) (2025). *Burgerperspectieven 2025*[3]. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Rijksoverheid (2018). *Operatie inzicht in kwaliteit*. Geraadpleegd 19 maart 2026 via www.rijksfinancien.nl/financieel-jaarverslag/2018/123003.
- Roeters, A. en A. van den Broek (2022). *De toekomst in meervoud. Verhouding beleid-burgers dan en nu*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Roeters, A. en F. Bucx (2018). *Kijk op kinderopvang. Hoe ouders denken over de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van kinderopvang*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Rovers, E. (2022). *Nu is het aan ons. Oproep tot echte democratie*. Amsterdam: De Correspondent.
- RVS (2025). *Doen en laten over omgaan met onmacht en bouwen aan daadkracht*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- RVS/SCP (2024). *Leermodule Mensbeelden bij beleid*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving/Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd 19 maart 2026 via adviezen.raadrvs.nl/leermodule-mensbeelden-bij-beleid.
- Sarwary, S., R. Willems, C. Hartman, A. Steekbekkers en K. Muiderman (2024). *Leven Lang Ontwikkelen. Wie wil moet kunnen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Scott, J. (1998). *Seeing like a state*. Londen/New Haven: Yale University Press.
- SER (2016). *Gelijk goed van start. Visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Tiemeijer, W. (2025). *Tien jaar na 'Met kennis van gedrag beleid maken'. Hoe nu verder?* Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

- TK (2025/2026). *Kamerbrief toegankelijkheid en doelmatigheid nieuwe financieringsstelsel kinderopvang van 15 september 2025*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025/2026, 31322, nr. 569.
- Vermue, M., R. Willems, F. van Nunspeet, N. Ellemers en A. Roeters (2025). *Sociaal denken en doen. Hoe sociale factoren gedrag beïnvloeden en waarom dat belangrijk is voor beleid* (kennisnotitie). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wagemans, F. en S. Peters (2023). *Roep om een overheid die verantwoordelijkheid neemt. Burgers over de verdeling van verantwoordelijkheden bij grote maatschappelijke opgaven*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Walstra, V., P. van Romondt Vis en T. van der Molen (nog te verschijnen). *Inzichten in burgerperspectieven op bestaans(on)zekerheid* (werktitel). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Willems, R. en W. Huijnk (2025). *Sociale en Culturele Ontwikkelingen 2025*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- WODC (2024). *Het gebruik van het Beleidskompas binnen de Rijksoverheid. Ontwikkeling evaluatiekader en eerste evaluatie Beleidskompas*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum.
- Woltring, N. en M. Oudenampsen (2024). *De jaren tachtig waren juist bij uitstek ideologisch*. In: *Het Financieele Dagblad*, 4 januari 2024. Geraadpleegd 3 maart 2026 via fd.nl/opinie/1501902/de-jaren-80-waren-juist-bij-uitstek-ideologisch.
- WRR (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR (2025). *Deskundige overheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, april 2026

Contact

Sociaal en Cultureel Planbureau
Postbus 16164
2500 BD Den Haag
www.scp.nl
info@scp.nl

Auteur

Anne Roeters