

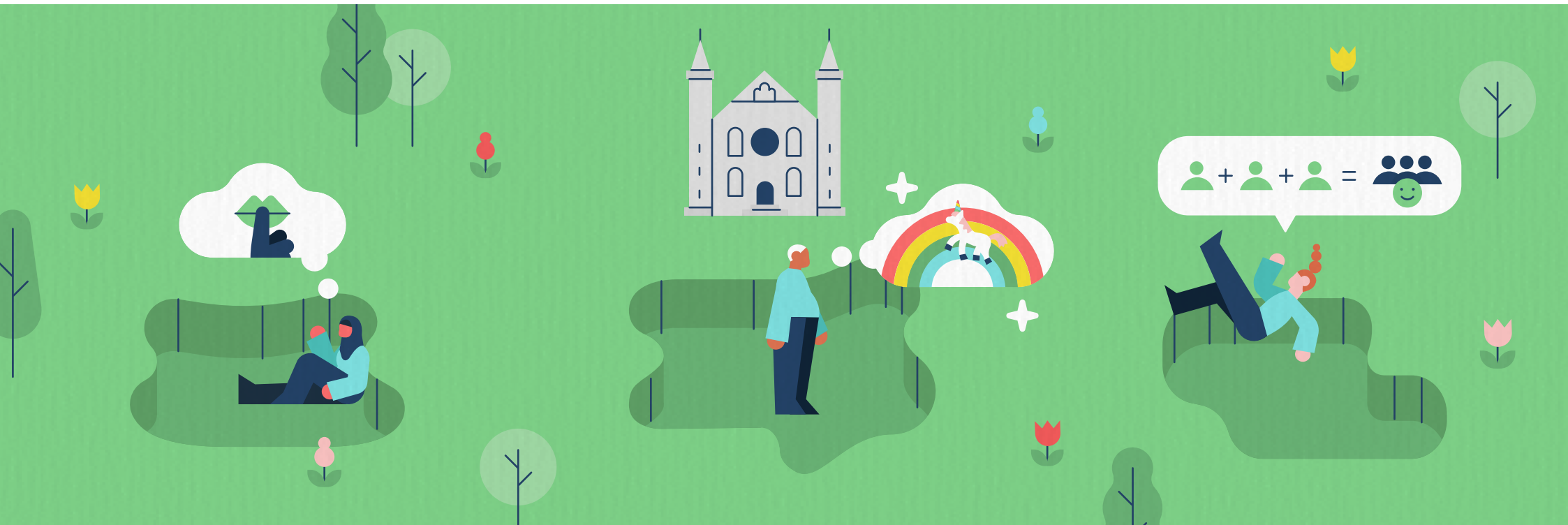


Sociaal en Cultureel Planbureau

Wensdenken helpt burgers niet

Drie valkuilen voor beleid

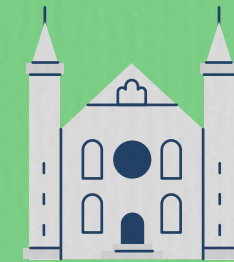
Sabine Peters, Anne Roeters, Wieke Blijleven, Fieke Wagemans en Roel Willems



Inhoud

Samenvatting	3
Inleiding	6
Valkuil 1: Stille ideologie	8
Valkuil 2: Ideaaldenken	12
Valkuil 3: de optelsom	17
Oorzaken van de valkuilen	21
Handvatten	23
Reflectievragen	26
Literatuur	32

Legenda



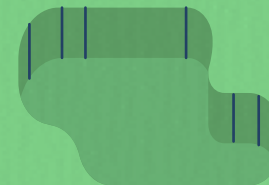
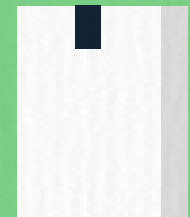
Overheid

● Beleidsmedewerker



● ● ● ● Burger

Beleid



Valkuil

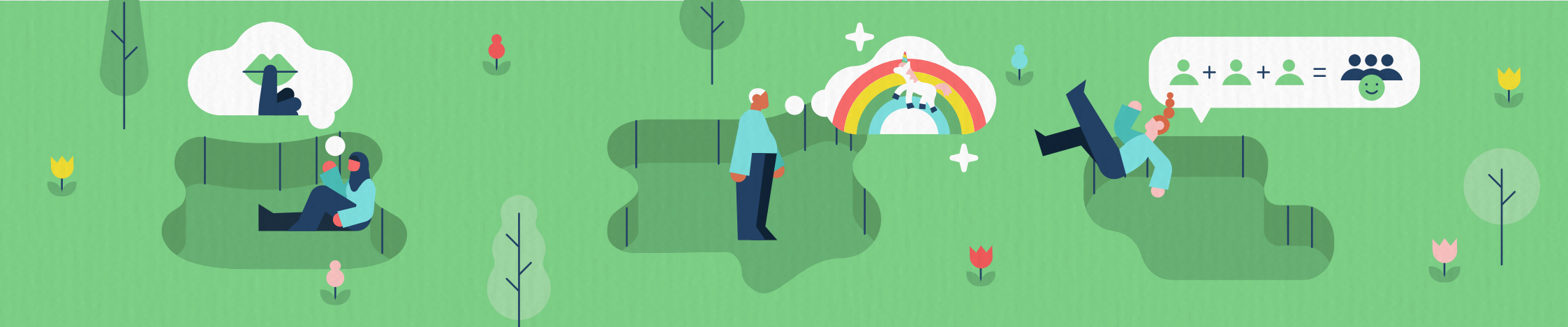
Samenvatting



Beleids maken kent grote uitdagingen. Een veelgehoord probleem is dat beleid niet goed aansluit bij de leefwereld van burgers. Het is cruciaal dit te verbeteren om de kwaliteit, draagvlak en effectiviteit van beleid te vergroten, en extra urgent met het oog op het lage vertrouwen in de overheid. Er wordt bij rijksoverheid al hard gewerkt om beleid beter bij de leefwereld van burgers aan te laten sluiten en er zijn goede initiatieven opgestart. Desondanks zag het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in diverse onderzoeken een aantal valkuilen optreden bij het maken van beleid. In dit essay schetsen we drie van die valkuilen, die kunnen leiden tot een slechte aansluiting op de leefwereld van burgers. In een notendop komen de valkuilen erop neer dat de onderliggende visies en aannames onvoldoende

geëxpliciteerd, bevraagd en getoetst worden. Daardoor kan de basis van beleid wankel zijn, met wensdenken tot gevolg. Dit schaadt het probleemoplossend vermogen van de overheid en kan burgers het idee geven dat de overheid geen oog heeft voor hun leefsituatie, belangen en ideeën. Beide kunnen ten koste gaan van het vertrouwen in de overheid en op lange termijn mogelijk zelfs haar legitimiteit (Van Noije et al. 2023).

Door bewustzijn van deze valkuilen te creëren en toekomstig beleid hierop te toetsen, kan de afstand tussen de systeemwereld van beleid en de leefwereld van burgers nog beter worden overbrugd. Aan het einde van deze publicatie bieden we handvatten die beleidsmakers hierbij kunnen helpen. **De drie valkuilen** ►



Valkuil 1: Stille ideologie– de onuitgesproken of ongetoetste aannames onder beleid

We signaleren op basis van ons onderzoek dat aannames onder beleid vaak niet expliciet benoemd worden en/of niet goed onderbouwd zijn. Dat zijn aannames zoals zogenaemde ‘mensbeelden’ (beelden van burgers in beleid, denk aan de ‘zelfredzame burger’ of de ‘kwetsbare burger’), en ideeën over hoe de verantwoordelijkheden in de samenleving verdeeld moeten worden (tussen bv. overheid, marktpartijen en burgers).

Deze aannames zijn echter zeer bepalend voor de inrichting en uitwerking van beleid. Het is logisch en belangrijk dat beleid gebaseerd is op ideologische uitgangspunten. Maar doordat deze in de bestudeerde dossiers vaak slechts tussen de regels door benoemd werden, is de basis van beleid onduidelijk en kan deze onvoldoende kritisch bevraagd en getoetst worden. We spreken daarom van ‘stille ideologie’. Die wordt gevoed

door het bredere tijdsbeeld (zoals het liberale ideaal van keuzevrijheid), en ook door persoonlijke *biases*. Precies daarom zijn ze vaak moeilijk identificeerbaar, en kunnen ze vervolgens ook moeilijk kritisch worden beschouwd en worden aangescherpt.

Valkuil 2: Idealdenken – vermenging van ideaalbeeld en realiteitsbeeld in beleid

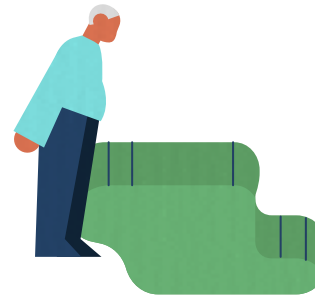
In het denken van politici en beleidsmakers lopen beelden van wenselijk en werkelijk gedrag van burgers vaak door elkaar heen. Ideeën over hoe burgers *zouden moeten zijn*, vermengen zich vaak met ideeën over hoe burgers *daadwerkelijk* zijn en handelen. Met als gevolg dat het eindpunt van beleid soms ineens het startpunt van beleid wordt. Zo is het ideaalbeeld dat burgers eigen regie pakken vaak een beleidsdoel (bv. bij ouderenzorg of leven lang ontwikkelen), maar in de beleidsopties vervolgens ook het uitgangspunt van hoe de werkelijkheid nu al is. Beleid werkt dan niet alleen toe naar eigen regie, maar

gaat ervan uit dat burgers al eigen regie kunnen pakken. Door deze vermenging van ideaalbeeld en realiteitsbeeld ontstaan cirkelredeneringen en onrealistische aannames over de effecten van beleid.

Overigens is het bestaan van ideaalbeelden over burgers in beleid an sich geen probleem. Integendeel, dit vormt een noodzakelijk onderdeel van de stip aan de horizon waar beleid naartoe werkt. En voor tal van maatschappelijke opgaven, bijvoorbeeld op het terrein van klimaat en de betaalbaarheid van de zorg, zullen gedragsveranderingen bij burgers nodig zijn. Het is echter belangrijk dat het onderscheid tussen ideaalbeeld en realiteitsbeeld duidelijk is.

Valkuil 3: De optelsom – individuele belangen tellen niet altijd op tot een collectief belang

Beleid heeft niet altijd voldoende oog voor de wisselwerking tussen samenleving en individu. In beleid ►



wordt er vaak van uitgegaan dat mensen rationele keuzes maken, ofwel, keuzes die in hun eigen belang zijn. Bij deze aanname zijn de afgelopen jaren veel kanttekeningen geplaatst, omdat beleid vaak veel vraagt van burgers en dit voor lang niet iedereen altijd haalbaar is (WRR 2017). Een tweede aanname die daarop volgt, maar veel minder aandacht krijgt van beleid(sadviseurs), is dat individuele ‘rationele’ keuzes op samenlevingsniveau ook automatisch leiden tot collectief gunstige uitkomsten. Dit is vaak niet zo. Keuzes die voor individuen rationeel zijn, kunnen op samenlevingsniveau leiden tot ongunstige collectieve uitkomsten. Zo heeft beleid voor een leven lang ontwikkelen (LLO) de afgelopen jaren sterk ingezet op de eigen regie van werkenden en werkgevers.

Dit leidt er echter niet toe dat mensen zich laten herscholen in maatschappelijk relevante krapte- en groeisectoren. Werkenden komen meestal pas in beweging als de nood heel hoog is en ze hebben andere prioriteiten; werkgevers hebben weinig prikkels om

te investeren in herscholing (Blijleven et al. 2024a; Maslowski 2019). De opgetelde individuele keuzes leiden dan niet tot het collectieve doel.

We beargumenteren dat bewustzijn over deze valkuilen en het actief vermijden ervan de kwaliteit van beleid kan verbeteren. Dat kan door onderliggende aannames te expliciteren, en vervolgens te bevragen en toetsen aan het ‘burgerperspectief’: oftewel, door te toetsen of de aannames wel kloppen met de leefwereld van burgers. Dit is geen gemakkelijke opgave en vraagt een andere manier van denken en werken, die ook aansluit bij andere initiatieven om beleid te verbeteren (zie bv. het [Beleidskompas](#) en [Grenzeloos Samenwerken](#)).

Aan het einde van deze publicatie geven wij enkele handvatten om met de geleerde lessen aan de gang te gaan. Bewustwording staat daarbij centraal. We stellen *niet* dat beleid in zijn benadering van burgers neutraal moet zijn of dat er slechts één juiste manier is om

naar burgers en de samenleving te kijken. Beleid heeft altijd ideologische elementen en doordat (groepen) mensen verschillend op beleid reageren, is er een mix van mensbeelden in beleid nodig, die de diversiteit in de samenleving weerspiegelt. Ook beleidsmakers zijn divers: met elk hun eigen achtergrond, aannames en ideologieën, die eveneens beïnvloed worden door de tijdsgeest. Wél stellen we dat bewustzijn en kritische zelfreflecties essentieel zijn om denk- en redeneerfouten in beleid over burgers voorkomen. We bieden in dit essay daarom een lijst reflectievragen waarmee je als individu of team onbewuste onderliggende aannames naar boven kunt halen. Een tweede stap is het toetsen en bevragen van deze aannames. Hiervoor wijzen we op een aantal behulpzame technieken en bronnen van kennis, zoals wetenschappelijke kennis en ervaringskennis. ●

Inleiding



Er gebeurt al veel om beleid beter bij de leefwereld van burgers aan te laten sluiten. Zoals in het Beleidskompas, de Gids Ambtelijk Vakmanschap, en in de inspanningen om ervaringskennis en gedragskennis beter in beleid te verankeren (denk bv. aan de doenvermogenstoets en de *behavioural insights*-teams, zie ook het kader 'Andere initiatieven om burgerperspectief beter te beleggen in beleid' op pagina 47). Ondanks deze inspanningen signaleert het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in het beleid nog enkele mogelijke blinde vlekken, die wij in dit essay aankaarten.

Dit essay verbindt de belangrijkste inzichten uit een aantal SCP-onderzoeken naar mensbeelden en verantwoordelijkheidsverdeling. We constateren dat in ons onderzoek bestudeerde beleidsdomeinen sport en beweging, duurzaamheid en een leven lang ontwikkelen soms sprake is van wensdenken, wat de kwaliteit van beleid ondermijnt.

Dit wensdenken zien we in ons onderzoek terug in drie valkuilen:

- 1 de aanwezigheid van stille ideologieën
- 2 de verwarring tussen ideaalbeeld en realiteitsbeeld
- 3 het gebrek aan aandacht voor de optelsom:
de wisselwerking tussen individu en samenleving

Voor alle valkuilen geldt dat de kern is dat de onderliggende visies en aannames onvoldoende geëxpliciteerd, bevraagd en getoetst zijn. Daardoor kan de basis van beleid wankel blijken, met 'wensdenken' tot gevolg, omdat beleid niet goed aansluit bij de leefwereld van mensen. De valkuilen liggen in elkaars verlengde en zijn niet altijd even makkelijk te onderscheiden. De eerste is misschien meer een oorzaak, de andere twee zijn meer vormen van wensdenken. Toch kiezen wij ervoor ze los te benoemen, omdat dit de valkuilen makkelijker te herkennen maakt. Gezamenlijk hebben ze in elk geval tot gevolg dat beleid niet goed aansluit bij de leefwereld van mensen.

i

Wensdenken of visie?

Een belangrijke taak van de politiek en ook van beleid en bestuur is het schetsen van de richting waar we als samenleving naartoe willen. Ook het SCP roept de overheid op weer met een visie voor de samenleving te komen (Van Oudenhoven-van der Zee 2023). Daarbij is het wel belangrijk dat de onderliggende ideeën expliciet worden gemaakt en getoetst aan de werkelijkheid en leefwereld van burgers. 'Reëel' wensdenken dus.

We bespreken deze drie valkuilen in meer detail in de volgende paragrafen. Daarna komen de mogelijke oorzaken aan de orde en aanknopingspunten voor verbeteringen in de toekomst.

Eerst staan we per valkuil afzonderlijk stil bij de nadelige gevolgen ervan. Voor iedere valkuil geldt dat beleid erdoor onvoldoende aansluit bij de leefwereld van ►

mensen, daardoor tekortschiet voor mensen en daarmee hun vertrouwen in de overheid kan ondergraven. En dat vertrouwen is momenteel laag. Het SCP-onderzoek Burgerperspectieven volgt sinds 2008 het vertrouwen van mensen in instituties. Hierbij wordt niet apart naar het vertrouwen in beleid gevraagd, maar wel naar het vertrouwen in de regering en de Tweede Kamer.

Onvrede met de regering en politiek is van alle tijden, maar sinds 2021 relatief laag. In de laatste meting (voorjaar 2023) had 42% vertrouwen in de Tweede Kamer en 42% in de regering. Onderzoek suggereert dat het lage vertrouwen voortkomt uit de perceptie van mensen dat overheid en politiek weinig responsief zijn, niet altijd rechtvaardig handelen en maatschappelijke problemen niet goed kunnen oplossen (Van Noije et al. 2023). Er is dus werk aan de winkel bij de relatie tussen burgers en de overheid.

De oplossing voor deze vertrouwenscrisis en het versterken van de relatie tussen burgers en de overheid kan gezocht worden in democratische innovaties als burgerfora, maar ook in de kwaliteit van beleid.

De secretarissen-generaal van de ministeries stellen in een brief aan informateur Plasterk voor dat ‘alle departementen de leefwereld van mensen consequent [moeten] opzoeken en betrekken bij alles wat ze doen’ (AZ 2024: 1). De boodschap van dit essay sluit hierop aan, maar gaat ook een stap verder: we pleiten voor het fundamentele beleggen, doordenken en onderbouwen van het burgerperspectief in beleid. Het betrekken van burgers is belangrijk, maar niet altijd voldoende of de beste aanvieligroute. Dat komt doordat hierbij ook allerlei valkuilen optreden, zoals ongelijkheidsmechanismen, omdat niet iedereen evenveel kan participeren (De Koning et al. 2023).

De boodschap in ons essay sluit ook aan bij andere ontwikkelingen rondom het verbeteren en verbreden van beleid die om een nieuwe manier van denken gaan. Het bredewelvaartsperspectief, dat vorig jaar voor het eerst in de miljoenennota is toegepast, is hier een goed voorbeeld van. ●

Aanpak van dit essay



Valkuil 1 – Stille ideologie

De onuitgesproken of ongetoetste aannames onder beleid

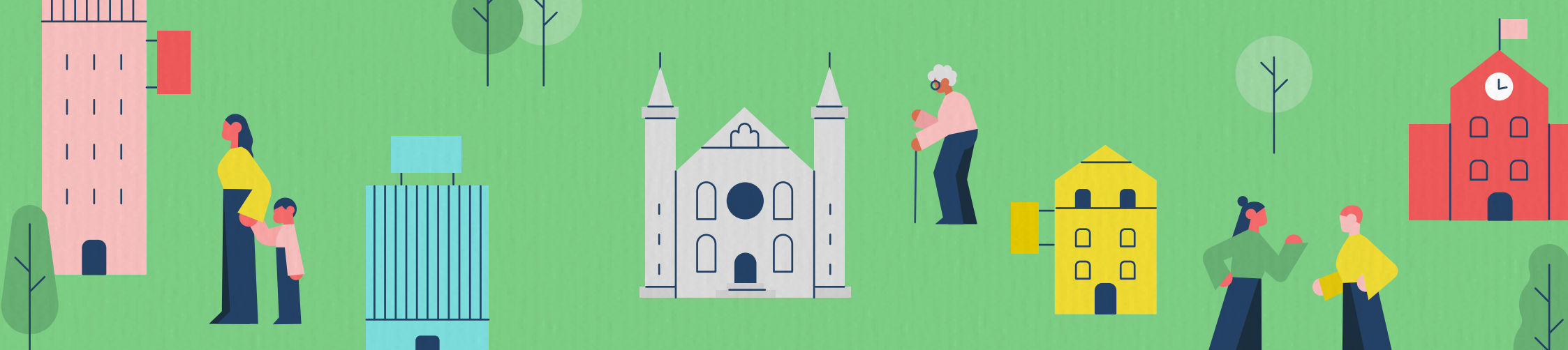


In onze onderzoeken signaleren wij dat er tussen de regels door regelmatig een stille ideologie te herkennen is in beleid. Hiermee duiden we op de basisuitgangspunten en aannames van beleid die zeer bepalend zijn voor hoe het beleid eruit komt te zien, maar die niet expliciet benoemd en bevraagd zijn. Deze ideologie uit zich bijvoorbeeld in de zogenoemde ‘mensbeelden’ onder beleid, zoals het beeld van een kwetsbare, ondernemende of frauderende burger. ▶

i

Mensbeelden

Mensbeelden zijn veronderstellingen over wat mensen kunnen, willen en hoe ze zich (zouden moeten) gedragen (Gebhardt en Feijten 2022).



Ook de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, burger, bedrijven en maatschappelijke organisaties is een onderdeel van de stille ideologie.

i

Wie doet wat?

De verantwoordelijkheidsverdeling tussen landelijke overheid, gemeenten, bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties verandert over de tijd. Bijvoorbeeld door privatisering, decentralisatie en nadruk op burgerparticipatie of het sluiten van akkoorden. Dit is een belangrijk onderdeel van de zogenoemde 'sturingsfilosofie': de normen en ideeën over hoe de publieke sector bestuurd, georganiseerd en geleid zou moeten worden (Blijleven en Kooiker 2022; Van der Steen et al. 2015).

Deze rolverdeling volgt deels uit mensbeelden: een beeld van burgers die ondernemend en kundig zijn, vergroot de kans dat beleid hen meer taken geeft, zoals in een 'participatiesamenleving' of 'doe-democratie'. Voor veel burgers zal dit beeld wellicht kloppen, maar problemen ontstaan daar waar dit beeld niet klopt met de werkelijkheid, of niet aansluit bij het burgerperspectief.

Het is een belangrijke taak van politiek, bestuur en beleid om een visie te schetsen (zie het kader 'Wensdenken of visie?' op pagina 6). Het kan echter problematisch worden wanneer deze ideeën impliciet of ongetoetst blijven. We spreken daarom over 'stille' ideologieën, omdat de basisaannames- en -logica onder beleid vaak niet expliciet omschreven zijn (Blijleven et al. 2023; Stellaard 2023; Woltring 2023).

Soms lijken deze beelden ook zo voor de hand liggend, dat mensen niet meer herkennen dat ze een ideologische lading hebben en niet per se de werkelijkheid reflecteren.

Op deze manier werken deze perspectieven 'stil' door in de fundamenteën van het overheidsbeleid, met potentieel vergaande gevolgen voor burgers en andere partijen in de samenleving. Het 'boemerangbeleid' in de jeugdzorg (Stellaard 2023) is hier een goed voorbeeld van. ▶

[Boemerangbeleid in de jeugdzorg](#)





'Bij een stille ideologie zijn de basisaannames- en -logica onder het beleid vaak niet expliciet omschreven'

Wiens stille ideologie? Van beleid of politiek?

Stille ideologieën komen tot uiting komen in beleid, maar ze komen niet per se alleen van beleidsmakers vandaan. Beleidsmakers werken immers met een politieke opdracht die al een bepaald mensbeeld bevat (zoals de zelfredzame of frauderende burger), of die vanuit een bepaalde visie op de verdeling van verantwoordelijkheden is opgesteld (bv. 'burgers moeten zoveel mogelijk zelf verantwoordelijkheid nemen', of 'de overheid moet burgers ontzorgen'). Dit neemt niet weg dat ambtenaren bij het uitwerken van die opdracht aannames kunnen expliciteren en deze kritisch kunnen beschouwen (zie het hoofdstuk '[Handvatten](#)' en het rijksinitiatief [Loyale Tegenspraak](#)). Onderzoek naar jeugdbeleid toont aan dat de invloed van beleidsmakers niet te onderschatten is.

De bevinding dat het beleid onder wisselende kabinetten amper verandert, suggereert dat de denkbeelden op de ministeries deels ook los staan van de politieke kleur van het bestuur (Stellaard 2023).

Waarom doet deze valkuil ertoe?

Er zijn logische psychologische en procesmatige verklaringen voor het bestaan van deze valkuil (zie het hoofdstuk '[Oorzaken van de valkuilen](#)' voor een uitgebreide beschrijving van oorzaken voor de drie valkuilen samen). In een notendop: het is heel menselijk om bepaalde *shortcuts* in het denken te hebben en je niet bewust te zijn van hoezeer de sociale en culturele context het denken kleuren. Zo zien mensen, waaronder dus ook beleidsmakers en politici, hun eigen wereldbeeld vaak als zo vanzelfsprekend, dat zij dat beeld niet meer bevragen. Door de vanzelfsprekendheid ervan herkennen ze het beeld niet meer als ideologisch geladen.

Het kan echter problematisch zijn als deze beelden in beleid belanden zonder ze te benoemen en te toetsen. De stille ideologie vormt een belangrijk fundament voor beleid: aannames werken door in de gekozen

beleidsinstrumenten en daarmee in de levens van mensen. We verwachten dat het niet expliciteren van stille ideologieën en de bijbehorende mensbeelden en ideeën over de verantwoordelijkheidsverdeling ten minste twee nadelige gevolgen heeft: het kan zorgen voor blinde vlekken en een gebrek aan transparantie en legitimiteit. ▶

i

Stille ideologie of niet?

Woltring (2023) betoogt dat overheidsbeleid in de jaren tachtig en negentig als niet-ideologisch werd gepresenteerd, maar het in feite wel was. Bezuinigingen en het marktconform vormgeven van de verzorgingsstaat werden door velen als zodanig voor de hand liggende maatregelen beschouwd, dat ze niet als ideologisch geladen werden gezien, maar als de enige voor de hand liggende optie. De ideologie erachter was met andere woorden 'stil' te noemen (zie voor een recente discussie over de interpretatie van dit beleid als ideologisch geladen of niet Jongasma en De Lange 2023; Woltring en Oudenampsen 2024).



Nadelig gevolg 1: blinde vlekken

Impliciete, onbewuste aannames worden zelden bevestigd en zolang ze impliciet of 'stil' blijven, zijn ze niet te toetsen aan de werkelijkheid (door bv. ervaringskennis of wetenschappelijke kennis). Dit kan leiden tot onjuiste verwachtingen, blinde vlekken, onduidelijkheden en inconsistenties, en daardoor mogelijk tot ineffectief beleid, of beleid dat onbedoelde gevolgen heeft. Als de aannames onder beleid niet worden benoemd en bevestigd, is het immers gemakkelijk om relevante aspecten van de leefwereld van mensen en sociale verschillen over het hoofd te zien. Het niet expliciet doordenken en benoemen van de logica achter beleid kan ertoe leiden dat aannames over burgers onvolledig of eenzijdig zijn. Dit zagen we in ons onderzoek op meerdere manieren terugkomen. Als burgers niet het door beleid gewenste gedrag laten zien, wordt dat vooral toegeschreven aan het bestaan van drempels die met aanvullend beleid zijn weg te nemen. Onbewust is het uitgangspunt dat burgers welwillend staan tegenover het beleid en zich in de doelen van beleid kunnen vinden.

Redenen voor 'afwijkend' gedrag die anders zijn dan het niet kunnen, worden vaak niet in ogenschouw genomen. In beleidsdossiers als de coronavaccinatiecampagne, mantelzorg en de lokale opwekking van duurzame energie toont onderzoek aan dat een deel van de burgers niet bereid is om 'mee te doen' op de manier die het beleid van hen verwacht (Schaper et al. 2022; Wagemans en Peters 2022; De Boer et al. 2020; De Kluzenaar et al. 2022; Muiderman en De Kluzenaar 2024). Overigens gaan de aannames over mensen verder dan uitsluitend aannames over wat zij kunnen en willen (Blijleven et al. 2023). Zo maakt het ook uit of beleidsmakers oog hebben voor sociale verschillen en de rol van de context (zie Pawson en Tilley 1997) en voor in- en uitsluitingsprocessen. Vaders kunnen bijvoorbeeld wel 'willen' zorgen, maar dat niet 'mogen' doen doordat collega's, leidinggevenden en vrienden dit afkeuren.

Nadelig gevolg 2: transparantie en legitimiteit

Het niet expliciteren van de uitgangspunten van beleid brengt ook risico's voor de transparantie en legitimiteit

met zich mee. De ideologie achter beleid zou, in een representatieve democratie, in principe de voorkeuren en belangen moeten reflecteren die in de samenleving leven. Zo zou het stemmen op partijen aan de economisch-liberale rechterkant van het spectrum een voorkeur voor een grotere rol van de markt impliceren. Maar dit is echter niet altijd het geval. Zoals wanneer mensen vanwege meningen op andere specifieke thema's, zoals het migratievraagstuk, op bepaalde partijen stemmen, en de ideeën van de partij over de rol van de markt op de koop toe nemen. ●

Illustraties van stille ideologieën in beleid:

De rationele mens



Participatie van burgers



Valkuil 2 – Ideaaldenken

De vermenging van ideaalbeelden en beelden van de realiteit



Het burgerperspectief van beleid bestaat uit twee typen aannames: veronderstellingen over hoe burgers en de samenleving *idealiter* zouden moet zijn (het ideaalbeeld) en veronderstellingen over hoe burgers en de samenleving *daadwerkelijk* zijn (het realiteitsbeeld). Een ideaalbeeld van mensen is bijvoorbeeld dat van zelfredzame burgers; een ideaalbeeld van de samenleving is dat van beperkte sociale ongelijkheid. Een voorbeeld van een realiteitsbeeld is bijvoorbeeld dat mensen fraudeurs zijn, of dat er sprake is van kansenongelijkheid in Nederland. Mensen kunnen ook een positiever realiteitsbeeld hebben, zoals dat mensen in principe altruïstisch zijn, of dat hard werken loont. Met andere

woorden: mensen hebben een beeld van hoe mensen en de samenleving in elkaar steken. Ideaalbeelden zijn normatief en geven aan hoe wenselijk iets is, en kunnen niet feitelijk juist of onjuist zijn. Realiteitsbeelden kunnen daarentegen wel feitelijk juist of onjuist zijn; ze zijn in principe te onderzoeken en te toetsen. Maar ook ideaalbeelden kunnen kritisch bekeken worden. Zo stellen filosofen vaak de argumentatie achter bepaalde ideaalbeelden ter discussie. Zowel ideaalbeelden als realiteitsbeelden kunnen ‘stille’, onuitgesproken aannames zijn, maar dat hoeft niet. Zo stelt het beleid over een leven lang ontwikkelen (LLO) bijvoorbeeld heel expliciet dat wordt uitgegaan van eigen regie. ▶

‘In beleid zien we regelmatig cirkelredeneringen optreden, zoals wanneer een beleidsdoel als "eigen regie" tegelijkertijd ook het vertrekpunt van beleid wordt’

In onze analyses van het beleid constateren we meermaals dat de realiteitsbeelden zo dicht tegen de ideaalbeelden aan liggen, dat het eigenlijk niet duidelijk is of het beleid *beoogt* dat mensen (maar ook werkgevers en maatschappelijke organisaties) zich op een bepaalde manier gedragen, of dat dit ook werkelijk al zo is volgens het beleid. Ook zien we vaak dat beleidsdoelen, dus de ideaalbeelden, in de beleidsstukken op een gegeven moment het vertrekpunt van beleid worden en dat er daardoor een cirkelredenering ontstaat. Een voorbeeld van de vermenging van de twee typen aannames is dat beleid in het sociaal domein een zelfredzame samenleving ambieert en ook sterk gestoeld is op de aanname dat mensen daadwerkelijk zelfredzaam zijn en voor hun naasten willen en kunnen zorgen (Kromhout et al. 2020). Zelfredzaamheid is hierbij op hetzelfde moment zowel eindpunt als startpunt van beleid. Met andere woorden: het ideaalbeeld is tot norm verheven (RVS 2021).

We stellen nadrukkelijk *niet* dat beleid geen ideaalbeelden van burgers zou mogen bevatten. Beleid heeft altijd een ideologische lading en de visie achter beleid

wordt alleen maar helderder als duidelijk uiteen wordt gezet wat beleid bijvoorbeeld als het gewenste gedrag ziet, als de ‘stip op de horizon’.

We stellen *wel* dat het belangrijk is om normatieve elementen duidelijk te scheiden van het realiteitsbeeld. De beleidstheorie wordt namelijk diffuus op het moment dat het ideaalbeeld niet alleen iets is om naar te streven, maar wanneer al wordt aangenomen dat mensen ook daadwerkelijk zo zijn, zoals in het voorbeeld van zelfredzaamheid. In de evaluaties van en onderzoeken naar het sociaal domein komt dit als belangrijk kritiekpunt terug (Van der Zwaard 2021).

Een duidelijke scheiding kan tot effectiever beleid leiden. Wanneer duidelijk is dat een bepaald ideaalbeeld (bv. ‘burgers die niet roken’) niet strookt met de realiteit (bv. wat burgers kunnen en willen), dan is een ander type beleid (bv. een rookverbod) waarschijnlijk effectiever dan een vorm van zachte sturing. Omgekeerd is het simpelweg vasthouden aan een realiteitsbeeld een optie (‘burgers zullen nu eenmaal blijven roken’), maar voor het oplossen van de grote maatschappelijke ►





‘Het duidelijk scheiden van de ideaalbeelden en realiteitsbeelden kan helpen bij het selecteren van de meest gedragen, maar ook de meest effectieve beleidsopties’

opgaven is ook het stellen van een ideaalbeeld belangrijk. Het duidelijk scheiden van de ideaalbeelden en realiteitsbeelden kan helpen bij het selecteren van de meest gedragen, maar ook de meest effectieve beleidsopties. En die zijn niet altijd hetzelfde. Wij gaan verderop meer in op het belang van het voeren van de discussie over hoeveel de overheid mag sturen (zie het kader op pagina 46 ‘Tips: zo bevrage je individuele versus collectieve doelen’).

Diversiteit en het belang van een mix aan mensbeelden

Bij het uitzetten van de beelden over hoe mensen zijn en zich gedragen, is het belangrijk dat beleidsmakers rekening houden met de grote diversiteit in de samenleving. Want er bestaat niet zo iemand als dé burger, en daar moeten we als samenleving ook niet naar streven. Beleid vraagt om een zekere mix van mensbeelden, die een afspiegeling vormen van onze diverse samenleving. Volledig neutraal beleid, zonder enig mensbeeld of ideaalbeeld, is niet haalbaar en ook niet

wenselijk. Mensen verschillen, van elkaar en per situatie. Soms zal iemand zich gedragen als ‘de zelfredzame burger’, maar in andere situaties zal diegene juist wat meer ondersteuning nodig hebben, zoals bij baanverlies. Beleid moet passen bij de mensen voor wie het wordt gemaakt. En ook dé beleidsmaker bestaat niet. Zij hebben allen eveneens hun eigen achtergrond, ideologieën en aannames, die ook gevoed worden door het bredere tijdsbeeld. Het is belangrijk in elk geval dat zij zich er bewust van zijn welke beelden er in het beleid zitten, en nagaan of dit recht doet aan de diverse groep mensen die het moet bereiken. Een techniek als ‘tegenderenken’ (zie de [reflectievragen](#)) daagt beleidsmakers uit om ook beleid te ontwerpen met een compleet tegenovergesteld mensbeeld. Dit kan bijvoorbeeld helpen om te signaleren of mensen nu niet buiten de boot vallen. ▶

Illustratie van een ideaalbeeld en realiteitsbeeld:

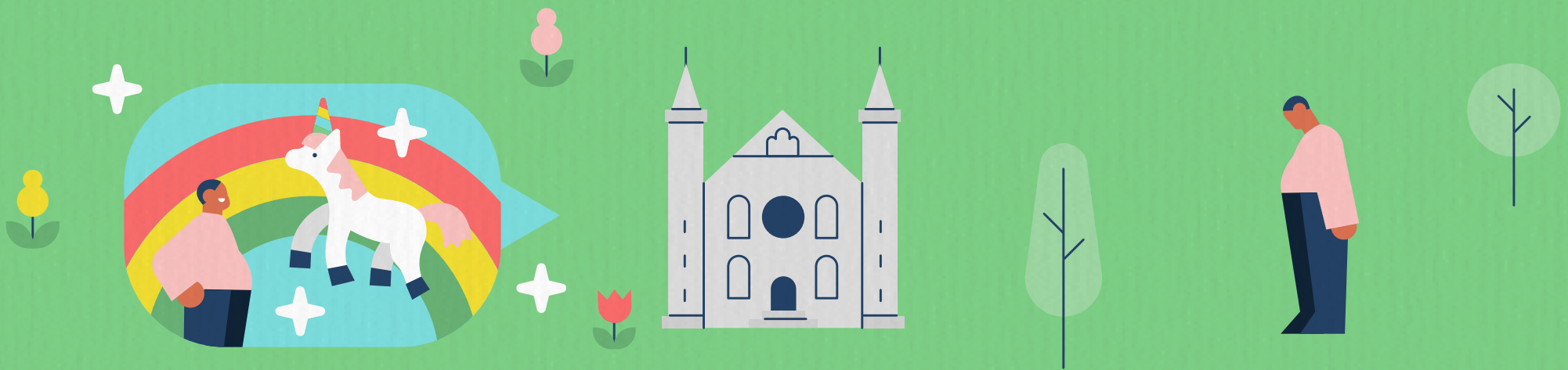
De voorkeur voor vrijheid



i

Burgers trappen in dezelfde valkuil

Niet alleen beleidsmakers en bestuurders, maar ook burgers vermengen ideaalbeelden met realiteitsbeelden. Op het gebied van sport en bewegen zagen we dat ook burgers veel waarde hechten aan eigen verantwoordelijkheid en autonomie, en ervan uitgaan dat anderen dat ook doen (Blijleven et al. 2024b). Dwingend of betuttelend beleid zou daardoor volgens hen averechts werken. Tegelijkertijd bleek, toen we doorvroegen, dat de geïnterviewde burgers er lang niet allemaal van overtuigd waren dat mensen ook altijd in staat zijn om die eigen verantwoordelijkheid te dragen en uit zichzelf voldoende zouden bewegen. Toch was het ideaalbeeld van de autonome en verantwoordelijke mens voor hen het belangrijkste uitgangspunt van hun beleidsvoorkeuren, en niet het realiteitsbeeld.



Waarom is een vermenging van ideaal en realiteit een probleem?

Goed beleid stelt een stip op de horizon vast en bepaalt wat er moet gebeuren om daar te komen. Wanneer men deze stip vervolgens met de actuele werkelijkheid verwacht, kan wensdenken ontstaan, wat beleid minder realistisch maakt. Dit kan leiden tot twee problemen: dat beleid niet uitpakt zoals het bedoeld is, of dat beleid (groepen) mensen stigmatiseert.

Probleem 1: onrealistisch beleid dat tot geen of de verkeerde beleidsuitkomsten leidt

Als beleid ideaalbeelden als feitelijkheden behandelt, betekent dit vaak dat beleid te optimistisch is over wat mensen kunnen, willen en mogen. Als een gevolg hiervan kan beleid anders uitpakken dan voorzien.

Zo is een van de belangrijkste kritiekpunten in de evaluatie van de decentralisaties in het sociaal domein dat het voor sommige doelgroepen helemaal niet mogelijk of wenselijk is om een beroep te doen op hun zelfredzaamheid of sociale netwerk (Kromhout et al. 2020). Soortgelijke conclusies komen al jaren uit allerlei onderzoeken, zoals naar de schuldhulpverlening. Zo gaf een deelnemer bij een onderzoek van de Nationale Ombudsman (2016) aan: 'Je hebt een hulpverlener nodig om de schuldhulpverlening te kunnen doorlopen.' Ook bij de evaluatie van de Participatiewet (Van Echtelt et al. 2023) en onderzoek naar het stoppen van jeugdzorg wanneer jongeren 18 jaar worden (Nationale Ombudsman 2021) kwam een vergelijkbaar beeld naar voren. Hierdoor vallen deze groepen tussen wal en schip en ontstaan er allerlei persoonlijke en sociale problemen.

Er ontstaan eveneens problemen als de overheid tot doel heeft burgers een significante rol te geven in het oplossen van bepaalde individuele en collectieve problemen en vervolgens aanneemt dat mensen dit ook willen, terwijl dat niet zo is. Dit zagen we terug in een onderzoek naar de visies van burgers en beleidsmakers over de ambitie in het klimaatbeleid om de helft van duurzame energie op te wekken in lokaal eigendom (De Kluizenaar et al. 2022). Beleidsmakers willen graag dat burgers betrokken zijn, bijvoorbeeld als mede-eigenaar van energiecoöperaties. Op hetzelfde moment gaan ze er ook van uit dat de voordelen hiervan evident zijn voor burgers, en dat burgers dit zelf ook willen. De meeste burgers hadden deze wens echter niet en vonden dit meer een taak voor de overheid, waardoor de kans op realisatie van dit doel afneemt. ▶



‘Een overheid die ideaalbeelden presenteert als feitelikheden en te optimistisch is over wat mensen kunnen, willen en mogen, kan ineffectief zijn of zelfs mensen stigmatiseren en schaden’

Probleem 2: stigmatisering en hardvochtige effecten

Een overheid die ideaalbeelden presenteert als feitelikheden en te optimistisch is over wat mensen kunnen, willen en mogen, kan mensen stigmatiseren en schaden. Een voorbeeld hiervan zijn de hardvochtige effecten die knelpunten in wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid hebben voor burgers. Deze wet- en regelgeving vraagt veel verantwoordelijkheid van hen, bijvoorbeeld bij het voortdurend aanleveren van allerlei informatie. Wanneer burgers daarin vergissingen maken, wordt er geen onderscheid gemaakt met calculerend gedrag en fraude. Daardoor pakken boetes soms onevenredig hoog uit (Oomkens et al. 2022). Een onterechte beschuldiging kan bovendien leiden tot stigma en wantrouwen vanuit de samenleving en directe omgeving: iemand zal toch niet zomaar worden aangemerkt als fraudeur? ●

Wensdenken in de Omgevingswet



Valkuil 3 – De optelsom

Individuele belangen tellen niet altijd op tot collectief belang



Uit de onderzochte beleidsdossiers blijkt dat het beleid er regelmatig van uitgaat dat individuele keuzes optellen tot collectief gunstige uitkomsten, zoals een toekomstbestendige arbeidsmarkt of verduurzaming van de samenleving. Het intuïtief aantrekkelijke idee is dat als iedereen zich op een bepaalde manier gedraagt, dit automatisch leidt tot een gewenste uitkomst op samenlevingsniveau. Deze basisaanname is te zien als een element – of voorbeeld – van de stille ideologie die we als eerste valkuil bespraken. Er lijkt een groot vertrouwen te bestaan in keuzevrijheid en autonomie van burgers. Zowel vanwege het liberaal gedachtegoed, als

vanwege het fundamenteel rechtstatelijke uitgangspunt dat de overheid zo terughoudend mogelijk moet zijn met ingrijpen in individuele levens, en haar bevoegdheden niet te buiten mag gaan. Het idee dat vaak in beleid zit is dat als iedereen eigen belang nastreeft, dat voor de samenleving als geheel ook goed zou uitpakken. Dit uitgangspunt zien we ook terug in varianten van het liberalisme, denk bijvoorbeeld aan de *invisible hand* van Adam Smith (1776). ▶

Voorbeeld: individueel en collectief belang in het STAP-budget





‘Het idee dat vaak in beleid zit is dat als iedereen eigen belang nastreeft, dat voor de samenleving als geheel ook goed zou uitpakken’

De redenering dat individuele belangen leiden tot collectief gunstige uitkomsten, kan op drie niveaus mank gaan.

Niveau 1: individuele burgers

Individuele burgers maken om diverse redenen niet altijd ‘rationele’ keuzes die op lange termijn in hun eigen belang zijn. We sporten bijvoorbeeld onvoldoende, wachten met bijscholing tot het moment waarop we bijna onze baan verliezen of stappen niet in een lokaal energieproject, ook al zou dit veel winst opleveren. Er zijn verschillende verklaringen voor ons soms ‘irrationele’ gedrag. Mensen kiezen bijvoorbeeld niet altijd met het oog op de lange termijn. Zo is het lang niet altijd duidelijk wat de verstandige keuze is: welke opleiding biedt bijvoorbeeld in de toekomst de meeste arbeidsmarktkansen? Maar ook is bekend dat er allerlei psychologische mechanismen zijn waardoor de korte termijn voor mensen vaak zwaarder weegt, denk bijvoorbeeld aan het ‘doenvermogen’ van mensen (WRR

2017). Ook kunnen verschillende persoonlijke belangen met elkaar concurreren, zoals wanneer het volgen van een opleiding gepaard gaat met minder tijd voor sociale contacten.

Niveau 2: de stap van individu naar samenleving

Ook als burgers wel ‘rationele’ keuzes maken, tellen alle individuele keuzes niet altijd op tot collectief voordeel. Bijvoorbeeld omdat de rationele keuze een andere kan zijn dan het beleid had verwacht. Op het gebied van verduurzaming kan het voor individuen bijvoorbeeld een rationele keuze zijn om toch gewoon te blijven vliegen, omdat het als enige niet meer vliegen toch erg weinig oplevert en ‘alle anderen’ tenslotte ook gewoon blijven vliegen. Maar als iedereen zo redeneert, betekent dat dat klimaatverandering doorzet, en zowel de maatschappij als de individuen die daar onderdeel van uitmaken er op de langere termijn grote nadelen van ondervinden. Dit is een voorbeeld van een sociaal dilemma: het is in

ieders belang om klimaatverandering tegen te gaan, maar sociale dynamiek zorgt ervoor dat mensen niet de keuzes maken die hiervoor nodig zijn. Meer in het algemeen weten we dat veel burgers klimaatverandering wel een belangrijk thema vinden, maar de primaire verantwoordelijkheid voor de aanpak daarvan niet bij zichzelf, maar bij de overheid en het bedrijfsleven leggen (Dekker en Den Ridder 2020; Mouter et al. 2021; De Kluizenaar en Flore 2021). Een ander voorbeeld van een optelsom die anders uitpakt dan beleid verwacht is zichtbaar in de coronavaccinatiestrategie. ▶

*Individuele en collectieve belangen
in de coronavaccinatiestrategie*



‘Een beperkt zicht op collectieve processen verkleint de kans dat beleid effectief en efficiënt maatschappelijke opgaven adresseert’

Ook op andere terreinen laat sociologisch en sociaal-psychologisch onderzoek zien dat collectieve uitkomsten, zoals de sociale ongelijkheid en sociale samenhang in een samenleving, vaak het resultaat zijn van complexe interacties tussen mensen. Dit is met name een aandachtspunt wanneer het succes van een maatregel afhangt van een grote collectieve bereidheid. Denk aan het verkrijgen van groepsimmunitet door vaccinatie, of het tegengaan van klimaatverandering. Dit vraagt enerzijds om begrip van de (sociale) context waarbinnen mensen keuzes maken, en anderzijds om begrip van de manieren waarop individuele keuzes en gedrag optellen tot uitkomsten op samenlevingsniveau.

Niveau 3: collectieve doelen

Beleidsambities kunnen met elkaar concurreren om de tijd van burgers. De inzet voor het ene collectieve doel kan ten koste gaan van de inzet voor het andere. Zo kan het streven naar meer betaald werk ten koste gaan van het streven naar meer mantelzorg of naar meer vrijwilligerswerk, omdat mensen daar simpelweg minder tijd voor overhouden (Josten et al. 2022). Wanneer burgers wel proberen aan al deze verwachtingen te

voldoen kan dat leiden tot overbelasting, wat zowel het individu als het collectief niet ten goede komt (Van den Broek et al. 2023; De Roos en De Boer 2023).

Waarom doet deze valkuil ertoe?

Er was de afgelopen jaren veel aandacht voor de eerste redeneerfout op het individuele niveau. Met name het WRR-rapport over doenvermogen (WRR 2017) deed beleidsmakers realiseren dat beleid te vaak op een te optimistisch mensbeeld van de ‘homo economicus’ gebaseerd is. Ook horen we steeds meer over het derde niveau, waarop collectieve doelen met elkaar kunnen botsen, zoals in de aandacht voor integraal beleid (AZ 2024). Over het tweede niveau, van individuele keuzes en uitkomsten naar collectieve uitkomsten, lijkt echter veel minder gezegd en geschreven. ▶





Deze valkuil is om twee redenen van belang:

Kleinere kans op effectief en efficiënt beleid

Net als bij de eerste twee valkuilen geldt dat redeneren en weeffouten in de logica onder beleid de kwaliteit van beleid kunnen schaden. Een beperkt zicht op collectieve processen verkleint de kans dat beleid effectief en efficiënt maatschappelijke opgaven adresseert. Veel burgers hebben het idee dat de overheid een gebrek aan probleemoplossend vermogen heeft en dit lijkt het vertrouwen in de overheid te schaden (Van Noijs et al. 2023). De problemen die er voor mensen toe doen liggen bijna altijd op samenlevingsniveau, zoals de kwaliteit van de zorg en krapte op de woningmarkt.

Daarom is het voor het oplossen van deze problemen van belang dat de overheid een goed beeld heeft hoe deze problemen zijn ontstaan. Op het moment dat de overheid geen goed beeld heeft van de manieren waarop individuele keuzes zich in collectieve problemen en oplossingen vertalen, zal zij onvoldoende in staat zijn hierop te sturen.

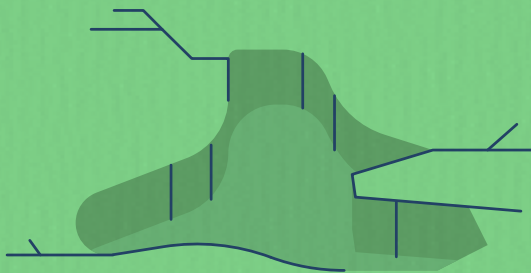
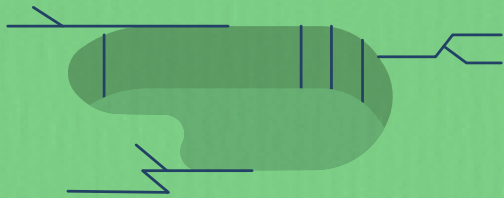
Onbedoelde en onverwachte gevolgen door de verwevenheid van collectieve doelen

Soms wordt een collectief doel wel behaald in het ene domein, maar gaan de keuzes die individuen hiervoor maken ten koste van andere collectieve uitkomsten. Een voorbeeld is te vinden in de vraag naar burgerparticipatie in de duurzame energieopwekking in lokaal eigendom. Daarbij kan duurzaamheidswinst onbedoeld ten koste gaan van de sociale gelijkheid in de lokale samenleving. Het doel is om uiteindelijk 50% van de lokale energieopwekking te realiseren door energiecoöperaties in handen van burgers (De Kluizenaar et al. 2022). Hierbij participeren sommige groepen in de samenleving meer in dan andere groepen, met name de meer vermogende mensen en theoretisch opgeleiden (De Kluizenaar et al. 2022). Dat betekent dat zij hier ook de vruchten van plukken. Dit leidt ertoe dat het halen doelen op gebied van duurzaamheid – al is dat in dit geval ook nog zeer de vraag – tegelijkertijd sociale ongelijkheden versterkt. Een ander voorbeeld is het streven om ouderen zo lang mogelijk in de eigen woning te laten wonen. Dit kan botsen met doorstroming op de woningmarkt en dus

bijvoorbeeld met de beschikbaarheid van woningen voor starters. Ook zijn het vaak de meer welvarende groepen met meer hulpbronnen die gemakkelijker zorg en ondersteuning kunnen regelen wanneer zij langer thuis moeten wonen. ▶

‘Ook als burgers wel “rationele” keuzes maken, tellen alle individuele keuzes niet altijd op tot collectief voordeel’

Oorzaken van de valkuilen



Er is een aantal logische verklaringen voor de drie besproken valkuilen, die laten zien dat het heel begrijpelijk en ook menselijk is dat deze optreden. Inzicht daarin biedt aanknopingspunten voor de oplossingsrichtingen die we in de paragraaf hierna verder uitwerken. Deze oorzaken zijn onder te verdelen in psychologisch en culturele oorzaken, en oorzaken in het beleidsproces.

Psychologische en culturele oorzaken

Mensen hebben noodzakelijkerwijs versimpelde beelden en schema's van de werkelijkheid, omdat het simpelweg niet te doen is om alle prikkels in de omgeving los te verwerken (Gebhardt en Feijten 2022). Bovendien zijn mensen zich vaak helemaal niet bewust van hoe hun denken is gekleurd door de culturele of sociale tijdsgeest. De denkbeelden voelen zo vanzelfsprekend, dat mensen ze niet meer bevragen.

i

Voorbeeld fraudebestrijding

De vanzelfsprekendheid van een denkbeeld dat daardoor niet meer werd bevestigd, kwam bijvoorbeeld kwam bijvoorbeeld naar voren in de parlementaire enquête fraudebestrijding, die werd afgerond in februari 2024. In die periode was – onder invloed van recente schandalen – bijna iedereen het eens over een harde aanpak van fraude, en dat hoge boetes daarbij helpen. Pas op het moment dat de uitwassen van het toeslagenschandaal duidelijk werden, kantelde dat beeld.

Dit psychologische aspect kan ook verklaren waarom mensbeelden alomtegenwoordig zijn, en we vaak dezelfde mensbeelden zien bij zowel burgers als beleidsmakers. Hoewel we de menselijke psychologie niet zomaar kunnen veranderen, zijn er wel manieren om meer bewustwording te creëren van onze eigen psychologische vooroordelen en automatische keuzes, als eerste stap tot verandering (zie het hoofdstuk '[Handvatten](#)'). ▶



Oorzaken in het beleidsproces

Specifiek voor de beleidscontext zijn er eveneens logische verklaringen voor de drie valkuilen te vinden. Zo vindt de ontwikkeling van beleid plaats in een ‘beleidsbubbel’, waarbinnen beleidsmakers en andere betrokkenen intensief informatie en denkbeelden uitwisselen. Nieuwkomers in het beleidsveld worden gesocialiseerd; er wordt verwacht dat zij zich spiegelen aan de gevestigde orde. Nieuwe ideeën worden bekeken vanuit het bestaande ‘cultureel-cognitieve filter’ (Stellaard 2023). Daarmee bevestigt een stille ideologie zichzelf.

Daarnaast is beleid het resultaat van compromissen. Dan kan het soms een voordeel kan zijn dat onderliggende keuzes impliciet en vaag zijn, want dan kan ieder daar zijn eigen interpretatie in leggen en kan beleid minder

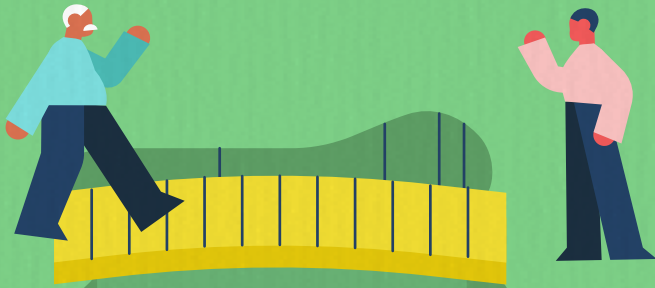
controversieel lijken. Daarin speelt ook de cultuur binnen de overheid mogelijk een rol. Recent is er veel aandacht voor problemen als te weinig ruimte voor tegenspraak. Zoals beleidsmakers die wellicht weten dat aannames niet kloppen, maar leren dat het beter is hun mond te houden (Van der Mark et al. 2022; Snaphaan et al. 2023). In ons onderzoek zagen we in interviews en focusgroepen dan ook dat de beelden onder beleidsmakers vaak veel genuanceerder waren dan zichtbaar is in het beleid.

‘De ontwikkeling van beleid vindt plaats in een “beleidsbubbel”, waarbinnen beleidsmakers en andere betrokkenen intensief informatie en denkbeelden uitwisselen’

Een andere mogelijke verklaring in het beleidsproces is dat beleidsmakers te weinig oog hebben voor kennis, bijvoorbeeld door tijdsgebrek of onderwaardering. Dit kan betekenen dat beleid er oprecht van uitgaat dat eigen belang zich vertaalt in collectief gunstige uitkomsten, ook al heeft veel economisch, sociologisch en psychologisch onderzoek laten zien dat dit niet vanzelfsprekend is en afhangt van de context en van soms complexe sociale mechanismen. Er kan ook sprake zijn van bewuste *framing*, waarbij de overheid haar beleidsplannen graag als een win-winsituatie voorstelt. Dit kan bijvoorbeeld een strategie zijn om mensen mee te krijgen: door zoveel mogelijk nadruk op de individuele baten te leggen en belangenconflicten onbenoemd te laten, wordt het beleid aantrekkelijker en lijkt de haalbaarheid groter. ●

Handvatten

Manieren om de valkuilen te vermijden



Dit essay laat zien dat beleid mensenwerk is en dat beleid dat aansluit bij burgers en de samenleving recht moet doen aan een sociale werkelijkheid die complex is. Dé burger bestaat bijvoorbeeld niet: verschillende (groepen) mensen reageren verschillend op beleid. Dit alles betekent dat het toepassen van een burgerperspectief in beleid complex is. Er kunnen echter twee stappen in het beleidsproces worden ingebouwd, waarmee de genoemde valkuilen voor een belangrijk deel te voorkomen zijn. In de eerste stap kan worden gewerkt aan bewustwording over de aannames over burgers en samenleving die onder beleid liggen. En in de tweede stap

kunnen deze aannames worden getoetst en bevestigd. Uit je eigen denkkader stappen is makkelijker gezegd dan gedaan. Dat komt deels doordat ons brein is ingericht om vooral op zoek te gaan naar de mensen en feiten die onze bestaande ideeën bevestigen. Hierbij gaat het om de zogenoemde *confirmation bias* (Nickerson 1998) en *group think* (Sunstein en Hastie 2015). Gelukkig is er veel onderzoek gedaan naar het tegengaan en uitdagen van vastgeroeste denkbeelden. Aan het einde van dit essay staan een aantal **reflectievragen** die hierbij kunnen helpen. ▶



Stap 1: bewustwording

Er bestaan verschillende methoden voor het vergroten van bewustwording bestaan. Voor bewustwording van stereotypingen over groepen burgers, zijn er bijvoorbeeld anti-biastrainingen, die een sterk effect kunnen hebben als ze op een systematische wijze worden ingericht die in lijn is met de visie van de organisatie (Hallsworth et al. 2018). Gestructureerde discussies aan de hand van een aantal reflectievragen kunnen beleidsmedewerkers helpen om aannames en denkkaders helderder te krijgen.

Stap 2: toetsen en bevragen eigen denkkaders

Als aannames en denkkaders eenmaal herkend zijn, zijn ze op verschillende manieren te toetsen, te verfijnen en te bevragen. Bij aannames die meer normatief van aard zijn (ideaalbeelden, die meer over de wenselijkheid gaan), kan de logica en onderbouwing kritisch worden bekeken en in een dialoog of groepsgesprek worden uitgedaagd. Empirische aannames over hoe (groepen) mensen werken en collectieve uitkomsten tot stand komen, kunnen worden getoetst aan de hand van (wetenschappelijk) onderzoek naar burgers en de samenleving, of door praktijk- of ervaringskennis.

De *realist evaluation*-methode kan hierbij bijvoorbeeld behulpzaam zijn en daagt beleidsmakers uit om op gestructureerde wijze te doordenken wat voor wie werkt en onder welke omstandigheden (Pawson en Tilly 1997), en deze denkbeelden aan te scherpen. Ook kan met burgers en uitvoeringsprofessionals in gesprek worden gegaan, zoals sterk wordt aanbevolen in de werkwijze van het Beleidskompas. En technieken uit de cocreatie of *design thinking* zijn waardevol om nog een stap verder te zetten en beleid samen met burgers te ontwerpen (Van Oudenhoven-van der Zee 2024).

Voor het uitdagen van denkbeelden is het van belang om na te gaan op welk niveau een verandering wordt beoogd: op niveau van het individu (bv. reflecteren, anti-biastraining), de groep of de organisatie? Op groepsniveau is het gezamenlijk bespreken en uitdagen van de eigen denkkaders een optie. Een andere mogelijke vorm is het inrichten van *Collaborative Red Teams*, waarbij een deel van het team de taak krijgt toebedeeld om op zoek te gaan naar mogelijke problemen en denkfouten in een beleidsvoorstel. Ook is het mogelijk om vaste momenten in te bouwen voor 'tegenderenken' (Hallsworth et al. 2018). ▶

i

Beleid maken met burgers

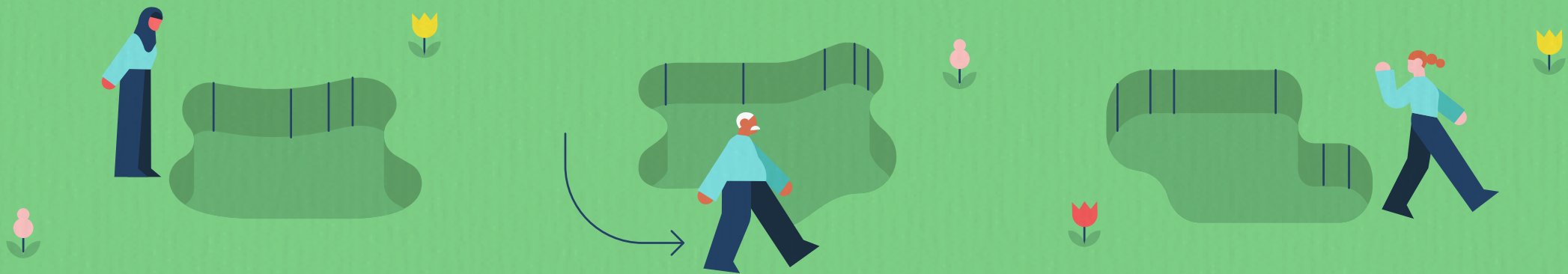
In haar essay pleit SCP-directeur Karen van Oudenhoven-van der Zee (2024) voor het actief betrekken van burgers in het beleidsproces. Dit gaat een stap verder dan sommige andere manieren om burgerparticipatie te vergroten, zoals het burgerforum. Want die komen toch nog grotendeels voort uit de denkkaders van beleidsmakers en politici; en er is vaak geen ruimte voor burgers om in een vroeg genoeg stadium al mee te denken omdat veel al beslist is. Gelijkwaardig starten, met een gelijkwaardige inbreng vanuit zowel de systeemwereld als de leefwereld van burgers, is daarom belangrijk.

Tips: zo bevraag je de stille ideologie, ideaalbeelden en realiteitsbeelden



Tips: zo bevraag je individuele versus versus collectieve doelen





Randvoorwaarden om de valkuilen te vermijden

Het kunnen zetten van de besproken stappen vraagt om bepaalde randvoorwaarden, waaronder autonomie voor beleidsmakers, voldoende tijd en inbedding om dit waar te maken, ruimte en mogelijkheid om waar nodig tegenspraak te formuleren. Dit is geen makkelijke opgave. Daarom is het belangrijk dat juist de top en het *middle management* op bijvoorbeeld ministeries hier open voor staan en dit faciliteren. Er zijn ook rijksbrede initiatieven die zich bezighouden met deze thema's, zoals Grenzeloos Samenwerken (met daarin de initiatieven Dialoog en Ethiek, Loyale Tegenspraak en de Gids Ambtelijk Vakmanschap) en het Beleidskompas. Voor wie hier dieper op in wil gaan, is het door de rijksoverheid ontwikkelde ***Macht en Moed praktijkboek*** (Pool 2023) een bron van informatie.

Tot slot

Onderliggende aannames bepalen de fundamenteën van het overheidsbeleid. Dit geldt voor de beleidsdossiers die we onderzocht hebben en waar dit essay op gebaseerd is: duurzaamheid, leven lang ontwikkelen, sport en beweging, en zorg en bestaanszekerheid. Maar dit gaat ook breder op. Zo wordt in beleid en onderzoek op het terrein van brede welvaart gepleit voor het verbreden van een economische perspectief naar sociale en ecologische perspectieven. Hier wordt dus gepoogd een voorheen stille ideologie, waarbij vooral vanuit een economische bril wordt gekeken, te vervangen door een nieuwe bril. Daarom is het belangrijk beleidsvisies naar boven te halen, kritisch te beschouwen en waar nodig aan te passen of te verbreden. Dit is geen gemakkelijke taak. Dat komt doordat het heel menselijk is om je niet bewust te zijn van de eigen leefwereld en aannames (de eigen 'bubbel'), en doordat mensen vaak vooral op

zoek zijn naar bevestiging van de denkbeelden die ze toch al hadden. De menselijke psychologie gaan we niet veranderen. Wel zijn er manieren om hier beter mee om te gaan. Met dit essay en de bijbehorende reflectievragen hopen we hierbij een stap in de juiste richting te zetten. Het uiteindelijke doel is effectiever en legitiemer beleid, doordat het beter aansluit bij de leefwereld van mensen. Van wensdenken naar mensdenken dus. ●

‘Effectief en legitiem beleid sluit aan bij de leefwereld van mensen. Van wensdenken naar mensdenken dus’

Reflectievragen

Het doel van deze reflectievragen is om handvatten te bieden om de valkuilen uit het essay te vermijden door onderliggende aannames expliciet te maken. Bewustwording is namelijk de eerste stap. De reflectievragen kunnen worden gebruikt tijdens een teamoverleg of om individueel stil te staan bij belangrijke keuzes. We bieden de reflectievragen aan in drie verschillende selectieopties.

Optie 1 is de algemene variant. Deze variant helpt om kort en krachtig stil te staan bij onderliggende aannames.

Opties 2 en 3 zijn verdiepende varianten, waarin vragen zijn opgenomen die helpen bij het expliciteren van mensbeelden in beleid, en vragen die meer ingaan op de verantwoordelijkheidsverdeling (tussen bv. burger, overheid en marktpartijen). We geven ook vragen die het 'tengendenken' stimuleren: vragen die bewust uitnodigen

om vanuit een compleet tegenovergesteld standpunt te redeneren. Deze vragen worden met # aangegeven.

Na bewustwording is de volgende stap het toetsen van deze aannames, waarvoor we een aantal opties bespreken in het essay. In een notendop: dit kan door te redeneren, door aannames te toetsen door in gesprek te gaan met burgers en uitvoeringsprofessionals, en door gebruik te maken van kennis over de leefwereld van burgers. We hopen dat dit, samen met de andere initiatieven om het burgerperspectief beter in beleid te beleggen, bijdraagt aan een belangrijke stap in de goede richting.

Andere initiatieven om burgerperspectief beter te beleggen in beleid



Klik op de gewenste optie:



Algemeen

Kort en krachtig: gaat in op de eigen bubbel, de mensbeelden en verantwoordelijkheden die verstopt zitten in beleid.



Dieper inzoomen op mensbeelden

Welke beelden van burgers komen terug in het beleid? (bv. de zelfredzame burger of de kwetsbare burger)



Dieper inzoomen op de verantwoordelijkheidsverdeling

Wie doet wat en waarom?

Algemeen



1 Wat is jouw eigen 'bubbel' en hoe beïnvloedt dit je werk?

Denk bijvoorbeeld aan je eigen achtergrond, zoals waar je bent opgegroeid en welke studie je hebt gedaan.

⚡ **Tegendenken:** Stel dat jouw eigen bubbel een gigantische invloed zou hebben op jouw werk. Hoe zou dat eruitzien en wat zou dat voor gevolgen kunnen hebben voor de doelgroep van het beleid dat je ontwikkelt?

2 Welk mensbeeld herken je veel in jullie (voorgestelde) beleid?

Bijvoorbeeld de kwetsbare burger, de welwillende burger, de ondernemende burger, de egoïstische burger, de altruïstische burger, de frauderende burger

⚡ **Tegendenken:** Hoe zou beleid eruit zien als het met een tegenovergesteld mensbeeld zou zijn ontworpen? Denk aan zelfredzaam in plaats van kwetsbaar, passief in plaats van ondernemend.

3 Hoe zijn de verantwoordelijkheden verdeeld in jullie (voorgestelde) beleid, bijvoorbeeld tussen burgers, overheid en marktpartijen?

Voorbeelden zijn een nadruk op eigen verantwoordelijkheid van burgers, een overheid die burgers ontzorgt of een uitbesteding van taken aan marktpartijen. Soms wordt die keuze expliciet en om goede redenen gemaakt, maar soms blijft die keuze impliciet en wordt ze op grond van niet-kloppende aannames of vanuit automatisme gemaakt.

4 Waarom hebben jullie die verantwoordelijkheden op die manier verdeeld?

Zijn dat bijvoorbeeld redenen op basis van een politieke keuze, efficiëntie, (veronderstelde) effectiviteit of rechtvaardigheid? En hoe verhoudt dit 'zouden moeten' zich tot wat die actor daadwerkelijk wil en kan doen? Hoe pakt de manier waarop rollen en taken verdeeld zijn uit voor individuele burgers, en hoe telt de rolverdeling op tot samenlevingsniveau (bv. uiteindelijk positief, negatief)?

⚡ **Tegendenken:** is er bewegingsruimte als er aanwijzingen zijn dat een andere actor bijvoorbeeld effectiever kan zijn? Als er geen bewegingsruimte is: is er reden om tegenspraak te leveren? (zie het initiatief [Loyale Tegenspraak](#) van de rijksoverheid voor meer informatie).

Dieper inzoomen op mensbeelden

Ideaalbeelden van burgers

1 Wat is de maatschappelijke opgave en wat zou de ideale burger doen om hier een bijdrage aan te leveren?

⚡ **Tegendenken:** Stel, iemand doet precies het tegenovergestelde dan wat de ideale burger zou doen. Waar zou dat door komen? Welke gevoelens en gedachten heb je hierbij? (Voorbeeld: zie je iemand als lui?)

2 Hoe beïnvloedt je eigen 'bubbel' je antwoorden op de eerste twee vragen?

Denk aan waar je bent opgegroeid en welke studie je hebt gedaan.

3 Hoe verhoud jij je als beleidsmaker tot de doelgroep?

Hoe kijk je naar die groep? Heb je weleens direct contact gehad met mensen uit deze groep of ben je dat zelf? Of heb je over de groep gelezen/gehoord? Kortom, waar baseer je je beeld op?

4 Zijn er politieke redenen of bepaalde waarden waardoor een bepaald mensbeeld wordt opgelegd?

Denk aan het fraudebeleid. Zijn dat harde randvoorwaarden of is er bewegingsruimte? Als er geen bewegingsruimte is: is er reden om tegenspraak te leveren?

Vaak zien we dat het mensbeeld overeind blijft, maar er flankerend beleid komt om mensen die daar niet in passen (bv. op het gebied van zelfredzaamheid) toch naar dat ideaal te trekken.

Hoe zitten burgers in elkaar en waarom doen ze wat ze doen?

5 Kunnen, willen, moeten en mogen. Waar baseer je deze kennis op?

Kunnen: Zijn burgers in staat om een bijdrage te leveren aan het oplossen van het probleem/halen van het doel? Zo ja, waarom? En zijn ze hier beter toe in staat dan anderen? Denk bijvoorbeeld aan vaardigheden en hulpbronnen, efficiëntie als iets gezamenlijk (door bv. de overheid) of individueel wordt opgepakt.

Willen: Zijn burgers gemotiveerd om een bijdrage te leveren aan het oplossen van het probleem of het halen van het doel? Zo ja, waarom? Spelen er ook belangen die juist op gespannen voet staan met de beleidsdoelen, zoals winst maken?

Zijn de beleidsdoelen meer collectief (bv. bijdragen aan een schone leefomgeving) of individueel (bv. lagere energiekosten) gesteld? Voor wie werkt dat wel of juist niet motiverend? Denk bijvoorbeeld aan of iemand in staat is om in een bepaalde levenssituatie, waarin niet aan primaire behoeften is voldaan (bijvoorbeeld bestaanszekerheid), gemotiveerd te zijn voor een collectief doel.

Moeten: Welke verantwoordelijkheden krijgen burgers en waarom? Is dit bijvoorbeeld gebaseerd op politieke keuzes, rechtsvaardigheids- of efficiëntieoverwegingen? (zie ook de selectieoptie 'Dieper inzoomen op de verantwoordelijkheidsverdeling' op de volgende pagina)

Mogen: Is er sprake van processen van sociale uitsluiting bij burgers, waardoor ze misschien wel iets willen en kunnen doen, maar dit niet mogen? Denk bijvoorbeeld aan nieuwe ouders die recht kunnen hebben op partner- of ouderverlof. Als er op de werkvloer weinig begrip bestaat als ouders dit daadwerkelijk willen opnemen, of dit zelfs wordt afgekeurd, is het echter onwaarschijnlijk dat het recht op verlof zich vertaalt in daadwerkelijk gebruik.

6 Wat zijn de nadelen van het dominante mensbeeld?

7 Als de kwetsbaarheid van mensen centraal staat in het beleid: mensen hebben een sterke behoefte aan autonomie, hoe kun je zorgen dat je hier niet aan voorbij gaat?

8 Als in het beleid en de verantwoordelijkheidsverdeling veel nadruk op eigen regie wordt gelegd: is dit realistisch?

Tegendenken: Stel je voor dat je een tegenovergesteld mensbeeld hanteert (bv. zelfredzaam in plaats van kwetsbaar, afwachtend in plaats van ondernemend), of voor een groep die je denkt die je nu niet vangt (bv. de burger die niet zich niet wil laten vaccineren). Hoe zou beleid er dan uitzien?

Vaak gaat beleid veel uit van een dominant mensbeeld en is er te weinig aandacht voor mensen die daar van afwijken.

Bij het denken over de voorgaande vragen: Hoeveel aandacht hebben jullie voor de rol van individuele kenmerken versus de rol van de context/omgeving waarin mensen zich bevinden? ●

Dieper inzoomen op de verantwoordelijkheidsverdeling

Analyse van het probleem en de gewenste uitkomst

1 Welke actor plukt de meeste vruchten als het beleidsdoel wordt gehaald?

Is dit een reden om die actor ook de meeste inzet te laten leveren?

2 Welk aandeel heeft de actor zelf gehad bij het ontstaan/ voortbestaan van het probleem? Heeft de actor bijvoorbeeld bewust een risico genomen?

Meer verantwoordelijkheid dragen wordt vaak aan rechtvaardigheid gekoppeld. Bijvoorbeeld: de vervuiler betaalt. Let hierbij ook op volgens wie het zo werkt: iedereen wijst naar elkaar. Dit is een mogelijk erg belangrijke vraag/blinde vlek!

3 Kunnen, willen en mogen

Kunnen: Is de actor in staat om een bijdrage te leveren aan het oplossen van het probleem/halen van het doel? Zo ja, waarom? En is deze actor hier beter toe in staat dan andere? Botst het met andere verantwoordelijkheden die van de actor worden gevraagd?

Denk bijvoorbeeld aan vaardigheden, hulpbronnen en efficiëntie als iets gezamenlijk (overheid) of individueel wordt opgepakt.

Willen: Is de actor gemotiveerd om een bijdrage te leveren aan het oplossen van het probleem of het halen van het doel? Zo ja, waarom? Spelen er ook belangen die juist op gespannen voet staan met de beleidsdoelen, zoals winst maken?

Zijn de beleidsdoelen meer collectief (bv. bijdragen aan een schone leefomgeving) of individueel (bv. lagere energiekosten) gesteld? Voor wie werkt dat wel of juist niet motiverend?

Denk bijvoorbeeld aan of iemand in staat is om in een bepaalde levenssituatie, waarin niet aan primaire behoeften is voldaan (bv. bestaanszekerheid), gemotiveerd te zijn voor een collectief doel.

Mogen: Bij burgers: is er misschien sprake van processen van sociale uitsluiting waardoor ze misschien wel iets willen en kunnen doen, maar dit niet mogen? (Bv. bij het partnerverlof van vaders, waarbij een traditionele organisatie cultuur kan tegenwerken.)

4 ⚡ **Tegendenken: Stel dat de verantwoordelijkheden omgedraaid zou worden, bijvoorbeeld door als overheid een veel grotere rol te pakken, of door marktpartijen meer taken te geven.**

Hoe zou het beleid er dan uitzien?
Wat zijn voor- en nadelen?

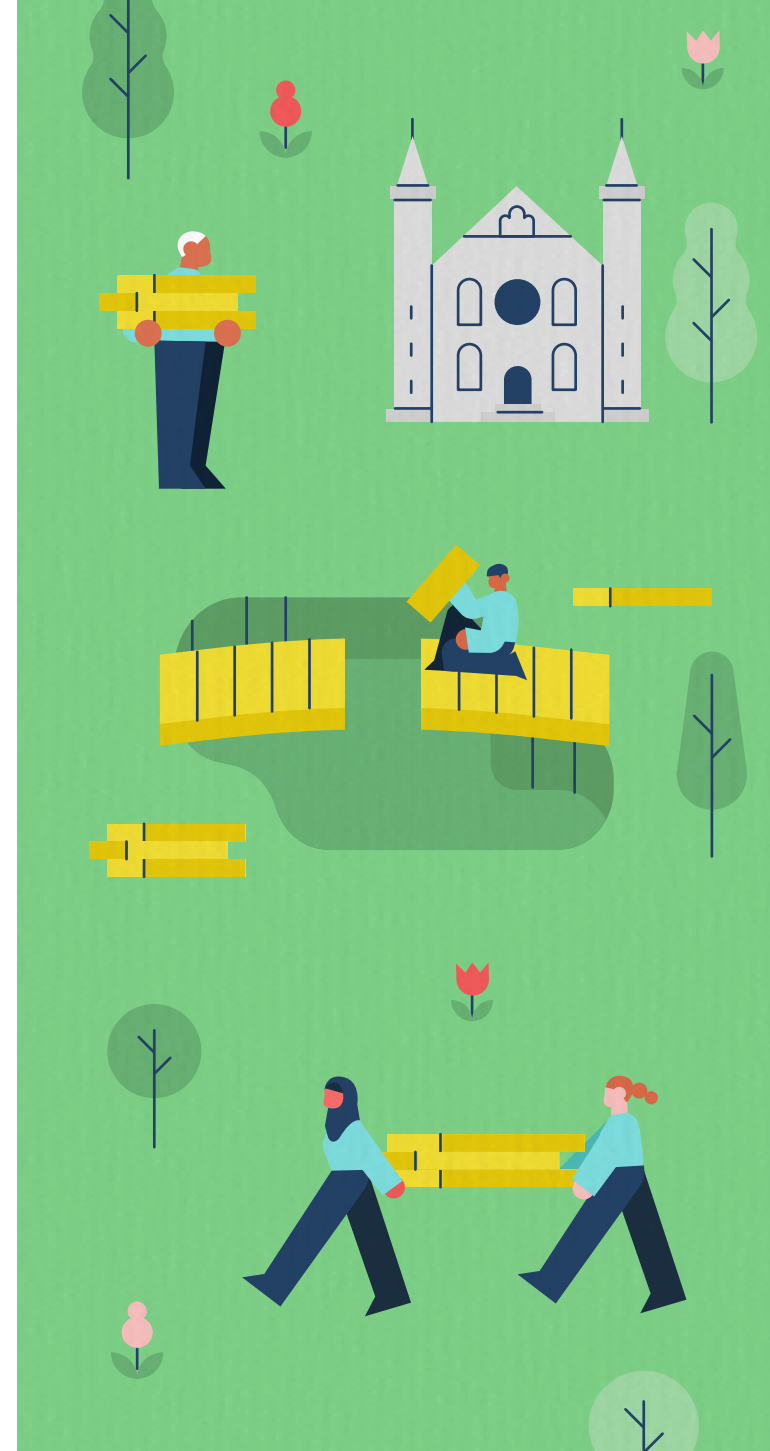
5 **Zijn er mogelijke onbedoelde gevolgen als een bepaalde actor iets oppakt?**

Voorbeeld: als de overheid een te grote rol pakt, trekken burgers zich mogelijk terug. Als er veel van individuele burgers wordt verwacht van verduurzaming, kan dat leiden tot vergroting van sociale verschillen.

6 **Tellen de individuele acties van de actoren, bijvoorbeeld burgers, wel echt op tot het collectieve doel? Of is er nog iets anders nodig, zoals meer sturing?**

7 **Waar mag de rol van deze actor ten koste van gaan? Welke afruil zal er plaatsvinden, welke afwegingen zouden hier leidend in moeten zijn?**

Voorbeeld: als burgers meer moeten mantelzorgen, mag dat ten koste gaan van meer uren werken? Of van vrijwilligerswerk bij sportclubs?



Literatuur

AZ (2024). *Brief van 12 januari 2024 van de secretarissen-generaal aan informateur Ronald Plasterk*.

Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken. Geraadpleegd 16 april 2024 via www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2024/01/15/sgo-brief-15-januari-2024.

Blijleven, W. en S. Kooiker (2022). *Overdragen, delen en herstellen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Blijleven, W., F. de Koning, S. Sarwary en P. Feijten (2023). *Mensbeelden achter beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Blijleven, W., A. van den Broek, Y. de Kluzenaar, 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. Mangnus, 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.

Boer, A. de, M. de Klerk, D. Verbeek-Oudijk en I. Plaisier (2020). *Blijvende bron van zorg. Ontwikkelingen in het geven van informele hulp 2014-2019*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Bogaert, S., C. Boone en C. Declerck (2008). Social value orientation and cooperation in social dilemmas: A review and conceptual model. In: *British Journal of Social Psychology*, jg. 47, nr. 3, p. 453-480.

Brands, N. en R. Koens (2023). STAP-budgetten: miljoenen subsidie naar wandelcoaches, edelsteen-therapeuten en 'Miss Bitcoin' Madelon Vos. In: *Follow the Money*, 6 januari 2023. Geraadpleegd 15 februari 2024 via www.ftm.nl/artikelen/stap-budgetten-miljoenen-subsidie-naar-kwakzalverij.

Broek, A. van den., A. Steenbekkers, P. van Houwelingen en K. Putters (2016). *Niet buiten de burger rekenen!* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Broek, A. van den, W. Huijnk en E. Josten (2023). Meer meedoen aan het maatschappelijk leven. In: D. Verbeek-Oudijk, S. Hardus, A. van den Broek en M. Reijnders (red.), *Sociale en Culturele Ontwikkelingen. Stand van Nederland 2023* (p. 50-69). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Brok, E. (2016). De responsabilisering van burgers van verzorgingsstaat tot participatiesamenleving. In: *Beleid en Maatschappij*, jg. 43, nr. 4, p. 5-27.

Dekker, P. en J. den Ridder (2020). *Burgerperspectieven 2020* | 1. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Echtelt, P. van, E. Eggink en K. Sadiraj (2023). *Een brede blik op bijstand*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Gebhardt, W. en P. Feijten (2022). *Mensbeelden bij beleid: bewust worden, bespreken en bijstellen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Hallsworth, M., M. Egan, J. Rutter en J. McCrae (2018). *Behavioural government: Using behavioural science to improve how governments make decisions*. Londen: The Behavioural Insights Team.

Harst, E. van der en E. Hazeleger (2023). *Gebruikers-onderzoek STAP-budget*. Amsterdam: Kantar Public. Geraadpleegd 15 februari 2024 via open.overheid.nl/documenten/oep-f21f8e_a4a55cd2b13939a965c9afe811fb84c082/pdf.

Jongsma, M. en R. de Lange (2023). 'Neoliberaal beleid? Nederland dreigde failliet te gaan!' In: *Het Financieel Dagblad*, 22 december 2023. Geraadpleegd 16 april 2024 via fd.nl/economie/1500199/neoliberaal-beleid-nederland-dreigde-failliet-te-gaan.

Josten, E.J., E. Verbakel en A.H. de Boer (2022). A longitudinal study on the consequences of the take-up of informal care on work hours, labour market exit and workplace absenteeism due to illness. In: *Ageing & Society*, online gepubliceerd op 27 april 2022 (doi.org/10.1017/S0144686X22000204).

Kluzenaar, Y. de en P. Flore (2021). *Klimaataanpak: toekomstbepalende keuzes voor onze samenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Kluzenaar, Y. de, A. Steenbekkers, K. Muiderman, A. Mangnus en W. Blijleven (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*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Kromhout, M., P. van Echtelt en P. Feijten (2020). *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Mark, E. van der, C. van Miltenburg en P. Kanne (2022). *Morele vragen van rijksambtenaren*. Amsterdam: I&O Research.

Maslowski, R. (2019). *Grenzen aan een leven lang leren*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau

Mouter, N., L. van Beek, A. de Ruijter, J. Ignacio Hernandez, S. Schouten, L. van Noord en S. Spruit (2021). *Brede steun voor ambitieus klimaatbeleid als aan vier voorwaarden is voldaan. Resultaten van een raadpleging onder meer dan 10.000 Nederlanders over het Nederlandse klimaatbeleid*. Delft: Technische Universiteit.

Muiderman, K. en Y. de Kluzenaar, m.m.v. W. Blijleven, F. Wagemans, A. van den Broek en A. Roeters (2024). *Regie nemen, ruimte geven – Roep om een rechtvaardige verdeling. Visies op verantwoordelijkheidsverdeling: duurzame energieopwekking op land*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Nationale Ombudsman (2016). *Burgerperspectief op schuldhulpverlening*. Den Haag: Nationale ombudsman.

Nationale Ombudsman (2021). *Op de drempel van 18 jaar: alleen verder?* Den Haag: Nationale Ombudsman.

Nickerson, R.S. (1998). Confirmation bias: A ubiquitous phenomenon in many guises. In: *Review of General Psychology*, jg. 2, nr. 2, p. 175-220.

Noije, L. van, J. den Ridder en B. Geurkink (2023). Democratie en vertrouwen. In: D. Verbeek-Oudijk, S. Hardus, A. van den Broek en M. Reijnders (red.), *Sociale en Culturele Ontwikkelingen. Stand van Nederland 2023* (p. 111-132). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Oomkens, R., A. Drijvers, L. Salomé, A. Eleveld, S. Kistemaker en H. Bouma (2022). *Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid*. Zoetermeer/Delft/Amsterdam/Utrecht: Panteia/Muzus/Vrije Universiteit Amsterdam/Hogeschool Utrecht.

Oudenhoven-van der Zee, K. van (2023). *50 jaar SCP. Op weg naar een veerkrachtige en empathische overheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Oudenhoven-van der Zee, K. van (2024). *Burgers gelijkwaardig aan de ontwerptafel van beleid. Essay 50 jaar Sociaal en Cultureel Planbureau*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Pawson, R. en N. Tilley (1997). *Realistic evaluation*. Londen: Sage.

Peeters, R. en G. Drosterij (2012). De ideologie van de intredende overheid. De staat als bondgenoot van (sommige) burgers. In: C. van Montfort, A. Michels en W. van Dooren (red.), *Stille ideologie: Onderstromen in beleid en bestuur* (p. 25-40). Den Haag: Boom Lemma.

Pool, E. (red.) (2023). *Macht en moed praktijkboek*. Den Haag: Rijksoverheid. Geraadpleegd 16 april 2024 via www.grenzeloosamenwerken.nl/publicaties/brochures/2023/06/21/praktijkboek-macht-en-moed.

Roos, S. de en A. de Boer (2023). *Meer meedoen is niet per se goed voor jongeren*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

RVS (2021). *Machtige mensbeelden: Kiezen voor menswaardig bestaan*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.

Schaper, J. en C. Hartman (2023). *Sceptische visies in het coronadebat*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Smith, A. (1776). *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations* (deel 1). Londen: printed for W. Strahan; and T. Cadell, 1776 (name.umd.umich.edu/004861571.0001.001).

Snaphaan, T., J. van Ostaaijen en L. Collignon-van den Munckhof (2023). *Ruimte voor tegenspraak: Hoe meer ruimte te creëren voor het tegengeluid van rijksambtenaren*. Breda: Avans Hogeschool/Centre of Expertise Veiligheid & Veerkracht.

Steen, M. van der, M. van Twist en J. Scherpenisse (2015). *Sedimentatie in sturing*. Den Haag: NSOB.

Stellaard, S. (2023). *Boemerangbeleid: Over aanhoudende tragiek in passend onderwijs- en jeugdzorgbeleid*. Boom: Den Haag.

Sunstein, C.R. en R. Hastie (2015). *Wiser: Getting beyond groupthink to make groups smarter*. Boston: Harvard Business Review Press.

Tiemeijer, W. (2021). *Begrensde burgers: Over de bijdrage van gedragswetenschappen aan bestuur en beleid*. Rotterdam: Erasmus School of Social and Behavioural Sciences.

Veldheer, V., J.J. Jonker, L. van Noije en C. Vrooman (red.) (2012). *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

VVD/D66/CDA/ChristenUnie (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025*. Den Haag: Rijksoverheid.

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.

Woltring, N.M. (2023). *De marktconforme verzorgingsstaat: 1989-2008* (proefschrift). Utrecht: Universiteit Utrecht.

Woltring, N. en M. Oudenampsen (2024). De jaren tachtig waren juist bij uitstek ideologisch. In: *Het Financieele Dagblad*, 4 januari 2024. Geraadpleegd 16 april 2024 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 (2023). *Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Zwaard, W. van der (2021). *Omwille van fatsoen. De staat van menswaardige zorg*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.

Achtergronden bij het essay





Aanpak van dit essay

Dit essay verbindt de belangrijkste inzichten uit een aantal onderzoeken naar mensbeelden en verantwoordelijkheidsverdeling, uitgevoerd binnen het SCP-programma Beleidsvisies, burgervisies en gedragingen. Het betreft inzichten die in meerdere beleidsdossiers terugkwamen. Hierbij hebben we naar meerdere beleidsdossiers gekeken: duurzaamheid, leven lang ontwikkelen, sport en beweging, en (in mindere mate) zorg en bestaanszekerheid. Toch zal de specifieke selectie ongetwijfeld de bevindingen hebben beïnvloed. Zo vonden wij bijvoorbeeld geen grote verschillen tussen de visies van burgers en die van beleid op de verantwoordelijkheidsverdeling van een leven lang ontwikkelen en van de opwekking van duurzame energie (Blijleven et al. 2024a; Muiderman et al. 2024).

Het is echter goed denkbaar dat dit anders was geweest als we naar meer ‘splijtende vraagstukken’ hadden gekeken, zoals migratie of de stikstofaanpak. De mate van ‘wensdenken’ zou kunnen verschillen per beleidsdomein. Dit hebben wij niet kunnen onderzoeken in de huidige onderzoeksopzet. Tijdens de totstandkoming van dit essay hebben we de eerste ideeën besproken met beleidsmedewerkers die rijksbreed bezig zijn met het verbeteren van beleid en met onderzoekers buiten het programma, om zo de aansluiting met de beleidspraktijk en bredere literatuur te versterken.



Boemerangbeleid in de jeugdzorg

In haar promotieonderzoek concludeert Stellaard (2023) dat de onderliggende aannames en de beleidsdoelen in het jeugdzorgbeleid de afgelopen veertig jaar nauwelijks veranderd zijn. Dat komt mede door grote verschuivingen in het politieke landschap en de vele pogingen om problemen op te lossen. Dit noemt zij 'volharding door verandering'. Mensen zijn zo druk bezig met reageren

op onbedoelde gevolgen van eerder beleid dat het meer symptoombestrijding wordt, en ze überhaupt niet meer nadenken over de diepere oorzaken van problemen. Bijvoorbeeld omdat die basisprincipes zo vanzelfsprekend zijn geworden, dat ze niet meer herkend worden als aannames.



Illustratie van een stille ideologie in beleid: de rationele mens

In onze beleidsanalyses zagen we dat het dominante mensbeeld dat van een rationele, welwillende en verantwoordelijke mens is (Blijleven et al. 2023). Dit ideaalbeeld komt vaker voor in Nederlands beleid. Zo schrijft Will Tiemeijer dat de ideale burger volgens het dominante beleidsparadigma van deze tijd al zijn talenten en vaardigheden inzet om te streven naar maximale winst, vooruitdenkt en investeert in zichzelf (Tiemeijer 2021). In het verlengde van een vrij positief en optimistisch mensbeeld gaat beleid er ook vaak van uit dat het informeren en ondersteunen van mensen voldoende is om ze aan te zetten tot het

gewenste gedrag. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft aanbevolen om meer rekening te houden met de grenzen hiervan (WRR 2017). Deze oproep lijkt rijksbreed breed omarmd worden, maar toch zien we in het concrete beleid dat er weinig aandacht is voor de grenzen in wat mensen kunnen, mogen en willen. Ook richt die aandacht zich vooral op de toegankelijkheid van interventies, zoals subsidieregelingen, maar minder op de keuze voor interventies zelf.



Illustratie van een stille ideologie in beleid: participatie van burgers

De hoge verwachtingen die beleid heeft van burgers vertalen zich ook in de toekenning van grote verantwoordelijkheden op het gebied van onder andere mantelzorg, een leven lang ontwikkelen en de besluitvorming over de ruimtelijke omgeving (zie ook De Roos en de Boer 2023 over de participatie van jongeren). Overheidsbeleid is erop gericht dat 'alle inwoners naar vermogen mee kunnen doen' (VVD et al. 2021: 2). Als we de andere beleidsambities in ogenschouw nemen, komen ze er bij veel onderdelen van het maatschappelijk leven op neer dat burgers zich vooral méér moeten inspannen (Van den Broek et al. 2023). Verschillende analyses laten zien dat er in het politieke en beleidsdiscours van de afgelopen decennia een 'responsabilisering' van burgers heeft plaatsgevonden die verder gaat dan zelfredzaamheid. Binnen deze stille ideologie dragen

burgers ook verantwoordelijkheid voor de publieke zaak (Blijleven en Kooiker 2022; Brok 2016; Peeters en Drosterij 2011; Veldheer et al. 2012). De mondige en actieve burger kan en wil graag meebeslissen en meedoen. Een concreet voorbeeld hiervan zien we terug in ons onderzoek naar de visies op lokale energieprojecten (De Kluzenaar et al. 2022). In het Klimaatakkoord is de ambitie opgenomen om de helft van alle duurzame energieopwekking met lokaal eigendom te realiseren. Uit focusgroepen blijkt dat lokale ambtenaren daarbij een belangrijke rol zien voor burgers en hun initiatieven. Niet alle burgers delen echter dit beeld. Een groot deel van de burgers ziet zichzelf niet als de aangesproken partij om dergelijk complexe projecten op te zetten, en ziet juist graag dat de overheid de verantwoordelijkheid op zich neemt bij het lokaal opwekken van duurzame energie.



Illustratie van een ideaalbeeld en realiteitsbeeld: de voorkeur voor vrijheid

Een voorbeeld van een ideaalbeeld dat in onze beleidsanalyses naar voren kwam, was een groot geloof in de autonomie van en vrijheid voor burgers. Dit zagen we bijvoorbeeld terug in het sport- en beweegbeleid (Blijleven et al. 2024b; Wagemans en Peters 2023), waar zowel burgers als beleidsmakers een grote voorkeur hebben voor beleidsinterventies die niet dwingend of 'betuttelend' zijn. In deze context wordt ook

vaak gesteld dat 'moeten' ten koste gaat van 'willen': zodra iets verplicht is, zullen mensen geen intrinsieke motivatie meer hebben om het uit zichzelf te doen. Dit laatste is juist een mooi voorbeeld van een realiteitsbeeld dat mensen kunnen hebben. Het is een beeld van hoe de werkelijkheid in elkaar zit, en die oorzaak-gevolgrelatie is in principe te onderzoeken en te toetsen. Dat kan niet bij een ideaalbeeld, dat meer gaat over hoe wenselijk iets is.



Wensdenken in de Omgevingswet

Ook de Omgevingswet, die op 1 januari 2024 is ingegaan, laat een vermenging van ideaalbeeld en realiteitsbeeld zien. Ten eerste getuigt de gedachte dat initiatiefnemers, zoals projectontwikkelaars, in staat en van zin zouden zijn om alle belanghebbenden bij hun initiatief te betrekken van een zonnig beeld. Het is immers niet altijd in hun belang is om daadwerkelijk alle belanghebbenden aan tafel te hebben. Ten tweede is de impliciete veronderstelling dat overleg met alle belanghebbenden vervolgens ook tot een aanvaardbare uitkomst voor iedereen zou leiden. Eerder merkte het SCP hierover

op dat het bij de inrichting van de fysieke omgeving niet om het spel gaat, maar wel degelijk om de knikkers. Er staat iets op het spel en overeenstemming daarover is geen vanzelfsprekendheid. Ten derde doet de Omgevingswet een beroep op vaardigheden en netwerken waar niet iedere burger in gelijke mate over beschikt. Hierdoor bestaat de kans dat mensen in buurten waar die vaardigheden minder voorradig zijn ook minder in staat zijn bezwaar te maken tegen ingrepen in hun omgeving (Van den Broek et al. 2016; WRR 2023).



Voorbeeld: individueel en collectief belang in het STAP-budget

Een uitgangspunt van het LLO-beleid is dat werkenden inzetbaar willen blijven op de arbeidsmarkt. Hiervoor zouden werkenden bereid en gemotiveerd zijn om aan bij- en herscholing te doen, bijvoorbeeld door gebruik te maken van het STAP-budget. Onder de juiste randvoorwaarden – zoals de beschikbaarheid van informatie over arbeidsmarktkansen – zouden mensen zelf de keuze maken om uit krimpsectoren te vertrekken en zich te laten herscholen in tekortberoepen.

Op collectief niveau zou dit de krapte op de arbeidsmarkt oplossen, zonder dat daar veel overheidssturing voor nodig zou zijn. In de praktijk bleek echter dat slechts weinig mensen opleidingen in kraptesectoren volgden met behulp van het STAP-budget (Van der Harst en Hazeleger 2023). Ook was er veel kritiek op de ‘onzinopleidingen’ die mensen met het STAP-budget mochten volgen (Brands en Koens 2023). Dit heeft inmiddels tot aanpassingen van het beleid geleid.



Individuele en collectieve belangen in de corona-vaccinatiestrategie

Een belangrijk individueel voordeel van een coronavaccinatie was de eigen bescherming tegen een coronabesmetting. Voor groepen met laag risico op ernstige ziekte, zoals jongeren, was dit voordeel echter niet altijd overtuigend. Daarom was het een vrij rationele keuze op individueel niveau om zich niet te laten vaccineren. Uit onderzoek weten we dat een appel op het collectieve niveau evenmin voor iedereen

even goed werkt. Zo vinden vooral mensen die meer pro sociaal van aard zijn de collectieve gevolgen van hun gedrag belangrijker dan met mensen met een meer *pro-self* oriëntatie (Bogaert et al. 2008). Het is dus goed dat de campagne over de coronavaccinatie zich zowel op de individuele als collectieve voordelen van vaccinatie focuste.



Tips: zo bevraag je de stille ideologie, ideaalbeelden en realiteitsbeelden

Het expliciteren van de aannames onder beleid maakt zichtbaar waar ideaal- en realiteitsbeelden door elkaar lopen, en dus ook waar deze uit elkaar te trekken zijn. Beleidsmakers kunnen een duidelijker onderscheid maken tussen wat beleid moet bereiken en wat er op dit moment verwacht kan worden van betrokken partijen. Bij het bevragen en toetsen van de aannames vraagt het gesprek over de ideaalbeelden wel een andere insteek dan het gesprek over realiteitsbeelden.

Voor het realiteitsbeeld is het nodig om steeds af te vragen waar veronderstelde feitelijkheden op gebaseerd zijn en die kritisch te bevragen, bijvoorbeeld over wat burgers wel en niet kunnen. Hierbij zijn aannames toetsbaar, zoals op basis van verschillende evaluatietechnieken: denk aan systematische reviews, experimentele interventies, *realist evaluation* en op basis van ervaringen van mensen. Methoden als cocreatie en *design thinking* kunnen nuttig zijn om aannames te

expliciteren, het draagvlak vast te stellen en te kijken of het aansluit bij de leefwereld van burgers. Let hierbij wel op: ook pratend met elkaar is het nog steeds mogelijk om niet-kloppende veronderstellingen in de lucht te houden (zie ook '*Burgers trappen in dezelfde valkuil*' op pagina 14). Ook is het belangrijk te reflecteren op wie buiten de norm valt, door na te gaan voor wie dit niet geldt, niet realistisch is of niet haalbaar is.

Bij het normatieve ideaalbeeld is het nodig om de onderliggende normen en waarden te bevragen. Wat is wel en niet wenselijk? Dit moeten de politieke partijen doen die het initiatief voor een beleidsvoorstel namen, maar het is ook belangrijk voor beleidsmakers zelf (zie ook '*Wiens stille ideologie? Van beleid of politiek?*' op pagina 10.). De reflectievragen aan het einde van deze publicatie bieden een concreet voorstel met de vragen die politici en beleidsmakers zichzelf en elkaar kunnen stellen.



Tips: zo bevroag je individuele versus collectieve doelen

Om de derde valkuil te voorkomen, kunnen beleidsmakers bij het expliciteren en bevroagen van beleid stilstaan bij de vraag of het (voorgestelde) beleid primair individuele of collectieve beleidsdoelen nastreeft. Denk bijvoorbeeld aan eigen regie over de loopbaan versus een toekomstbestendige arbeidsmarkt, of fittere burgers versus lagere zorgkosten. In het verlengde hiervan kan worden doorzocht voor welk type beleidsdoel burgers in actie komen: individueel of collectief. Is het reëel en rechtvaardig om van mensen die in bestaansonzekerheid leven, te verwachten dat zij zich inzetten voor het collectieve doel van een schone leefomgeving voor toekomstige generaties? In het verlengde hiervan is het vruchtbaar de discussie te voeren over wie wat moet doen, hoeveel de overheid de mag sturen en onder welke voorwaarden.

In onze beleidsanalyses signaleren we regelmatig een grote terughoudendheid in het beleid om als overheid te sturen (Blijleven et al. 2024b; De Kluzenaar et al. 2022; Muiderman et al. 2024).

Vaak is dit ook in lijn met wat burgers willen, omdat zij op sommige beleidsdomeinen veel weerstand tegen ‘betutteling’ hebben, zoals wanneer het gezondheid betreft (Blijleven et al. 2024b; Wagemans en Peters 2023). Maar ook waar visies van beleid en burgers op één lijn zitten, kunnen op samenlevingsniveau nog steeds problemen ontstaan. Dat is het geval wanneer die aanpak onvoldoende is om maatschappelijke problemen aan te pakken. Dit is belangrijk, omdat burgers momenteel zeer kritisch zijn over het probleemoplossend vermogen van de overheid. Ook constateren we in ons onderzoek dat er bij zowel burgers als beleidsmakers veel weerstand bestaat tegen ‘betutteling’ en al te sterk sturen. Dit staat op gespannen voet met de grote uitdagingen waar de samenleving momenteel voor staat. Het is de vraag of grote transities op het gebied van bijvoorbeeld duurzaamheid, de betaalbaarheid van de zorg met enkel zachte sturing te realiseren zijn.



Andere initiatieven om burgerperspectief beter te beleggen in beleid

Het gebrek aan aansluiting tussen beleid en burger is veelvuldig gesignaleerd en staat hoog op de ambtelijke agenda (AZ 2024). Er zijn dan ook al veel initiatieven om deze aansluiting te verbeteren. Graag verwijzen wij door naar deze initiatieven voor meer inspiratie en praktische handvatten. Een goed startpunt is bijvoorbeeld de koepel **Grenzeeloos Samenwerken**, waarin meerdere initiatieven samen zijn gebundeld. Zoals het programma **Loyale Tegenspraak**, voor ambtenaren die zorgen willen uiten en tegenspreken wanneer zij het ergens mee oneens

zijn. En het programma **Dialogo en Ethiek**, waarin wordt gewerkt aan een open en veilige gesprekscultuur waarin ethische reflectie een vaste praktijk is. Ook de **Gids Ambtelijk Vakmanschap** is hier belegd, waarin ambtenaren reflecteren op hun rol en wat het betekent om voor mens en maatschappij te werken. Tot slot is het **Beleidskompas** als centrale werkwijze voor de rijksoverheid een belangrijk instrument, dat handvatten biedt om beleid beter bij de leefwereld van burgers te laten aansluiten, zoals ook de doenvermogenstoets.



Wensdenken helpt burgers niet

Drie valkuilen voor beleid

Auteurs

Sabine Peters, Anne Roeters, Wieke Blijleven,
Fieke Wagemans en Roel Willems

Vormgeving en lay-out

[Clarify](#)

Eindredactie

Future Communication

Contact

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

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2024

Copyright

U mag citeren uit SCP-rapporten, mits u de bron vermeldt. U mag SCP-bestanden op een server plaatsen mits:

- 1 het digitale bestand (rapport) intact blijft;
- 2 u de bron vermeldt;
- 3 u de meest actuele versie van het bestand beschikbaar stelt, bijvoorbeeld na verwerking van een erratum.

Over het Sociaal en Cultureel Planbureau

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is een interdepartementaal, wetenschappelijk instituut, dat – gevraagd en ongevraagd – sociaal-wetenschappelijk onderzoek verricht. Het SCP rapporteert aan de regering, de Eerste en Tweede Kamer, de ministeries en maatschappelijke en overheidsorganisaties.

Het SCP valt formeel onder de verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het SCP is opgericht bij Koninklijk Besluit op 30 maart 1973.

Het Koninklijk Besluit is per 1 april 2012 vervangen door de ‘Regeling van de minister-president, Minister van Algemene Zaken, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen voor de Planbureaus’.

