



Sociaal en Cultureel Planbureau

# Gedragsinzichten voor mensgericht beleid

Lessen uit een casus over de preventie van geldzorgen



# Gedragsinzichten voor mensgericht beleid

Lessen uit een casus over de preventie van geldzorgen

Wieke Blijleven

Pauline van Romondt Vis

Said Sarwary

Anja Steenbekkers

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'.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2026

Opmaak binnenwerk: Xerox, Den Haag

Eindredactie en productiebegeleiding: Future Communication, Utrecht

Omslagontwerp: Xerox, Den Haag

Beeld van Kansfonds gemaakt door Linelle Deunk

### **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.

### **Contact**

Sociaal en Cultureel Planbureau

Postbus 16164

2500 BD Den Haag

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

[info@scp.nl](mailto:info@scp.nl)

Via onze website kunt u zich kosteloos abonneren op een elektronische attendering bij het verschijnen van nieuwe uitgaven.

## Voorwoord

Het SCP onderzoekt hoe overheidsbeleid aansluit bij de visies en het gedrag van burgers en hoe die aansluiting kan worden verbeterd. In dit rapport onderzoeken we een specifieke manier om die aansluiting te verbeteren, namelijk het gebruik van gedragsinzichten in beleid. Daarbij richten we ons op het thema bestaanszekerheid.

Bestaanszekerheid is een grondrecht voor iedereen in Nederland. Het is een belangrijk onderdeel van de kwaliteit van onze samenleving en een belangrijk politiek thema. Maar het is ook een thema waar veel misvattingen over bestaan. Er bestaan hardnekkige vooroordelen in de samenleving en politiek over het gedrag van mensen die te maken hebben met bestaansonzekerheid. Zulke vooroordelen kunnen effectief beleid in de weg zitten.

In dit rapport onderzoeken we de veronderstellingen over gedrag en het gebruik van gedragsinzichten in een concrete beleids casus op het gebied van bestaansonzekerheid, namelijk de preventie van geldzorgen en armoede. De casus laat zien dat beleidsmedewerkers een genuanceerd en divers beeld van gedrag hebben, maar ook dat gedragsinzichten niet altijd (kunnen) worden gebruikt in de omgeving waarin zij werken. We beschrijven hoe dat komt en bieden handelingsperspectieven voor hoe en wanneer gedragsinzichten het beleidsproces verder kunnen versterken.

Deze handelingsperspectieven vormen het sluitstuk van dit rapport, maar niet van onze verkenning naar gedrag en bestaansonzekerheid en bijbehorend beleid. Dit rapport vormt het eerste deel van een drieluik. In het tweede deel onderzoeken we vervolgens het burgerperspectief op bestaansonzekerheid. In het derde deel verbinden we door middel van co-creatie het burger- en beleidsperspectief op gedrag en bestaansonzekerheid met elkaar.

Wij danken Joris van der Voet, universitair hoofddocent gespecialiseerd in gedragsbestuurskunde aan de Universiteit Leiden, hartelijk voor zijn bijdrage in de leescommissie van dit rapport.

Prof. dr. Karen van Oudenhoven (algemeen directeur)

Charlotte van Hees (adjunct directeur)

# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>4</b>
<b>S Samenvatting</b>	<b>6</b>
S.1 Conclusie	6
S.2 Onderzoeksvragen en -design	7
S.3 Bevindingen samengevat	7
S.4 Bevindingen in context	9
S.5 Drie aanknopingspunten voor een structurele inbedding van gedragsinzichten	10
<b>1 Inleiding</b>	<b>13</b>
1.1 Gedragsinzichten om beleid en leefwereld te verbinden	14
<b>2 Dit onderzoek: gedragsinzichten en de preventie van geldzorgen</b>	<b>17</b>
2.1 Onderzoeksvragen en -aanpak	17
2.2 Beperkingen van dit onderzoek	19
<b>3 Gedragsinzichten in de beleidstheorie rondom preventie</b>	<b>20</b>
3.1 Het beleidsprobleem	20
3.2 Gedragsdoelen formuleren	24
3.3 Beleidsinterventies	26
<b>4 Mogelijke verklaringen: waarom worden gedragsinzichten al dan niet gebruikt?</b>	<b>30</b>
4.1 Kennis en ondersteuning	30
4.2 Beschikbaarheid en bruikbaarheid van gedragsinzichten	30
4.3 Verschillende beelden van 'gedrag'	31
4.4 Gefragmenteerde verantwoordelijkheden	31
4.5 Politieke, juridische en financieel-economische kaders	32
4.6 Denken vanuit (bekende) oplossingen	32
4.7 Sturing op het gebruik van gedragsinzichten	33
<b>Literatuur</b>	<b>34</b>

## S Samenvatting

### S.1 Conclusie

Er is bij burgers en beleidsmakers een sterke behoefte om beleid beter te laten aansluiten bij de leefwereld van burgers. Een manier om dit te doen is om gebruik te maken van gedragsinzichten. Hoewel er de afgelopen tien jaar in beleid meer aandacht is voor gedrag, is de praktijk weerbarstig (WRR 2025). Gedragsinzichten worden vaak pas aan het eind van het beleidsproces toegevoegd (BIN NL 2022; Tiemeijer 2025). Bovendien zouden deze inzichten de aandacht richten op het gedrag van individuele burgers, en daarmee afleiden van systemische en andere omgevingsfactoren bij beleidsproblemen (Chater en Loewenstein 2022). Er bestaat dus een mismatch tussen de potentie en de praktijk van het gebruik van gedragskennis.

Om dit vraagstuk beter te begrijpen en te leren hoe de kwaliteit van beleid verder verbeterd kan worden, onderzoeken we in dit rapport de veronderstellingen over gedrag en het gebruik van gedragskennis in een concrete beleids casus: de preventie van geldzorgen, armoede en schulden (tussen 2022 en 2025). We analyseerden vijftien beleidsdocumenten en interviewden achttien ambtenaren met een beleids-, communicatie- of kennisfunctie, en organiseerden een focusgroep met negen van deze ambtenaren. Daarbij keken we naar hoe beleid kijkt naar gedrag en het gebruik van gedragskennis in de probleemanalyse, de beleidsdoelen en de beleidsinterventies (de beleidstheorie) en mogelijke verklaringen daarvoor.

In de onderzochte beleids casus worden gedragsinzichten wél in de beginfasen van de beleidsontwikkeling verzameld, samen met andere vormen van kennis, zoals ervaringskennis en praktijkkennis. Ook laat onze analyse zien dat ambtenaren een breed en gevarieerd perspectief hebben op gedrag, waarbij zowel individuele als omgevingsfactoren een rol spelen. Kennis over gedrag speelt een belangrijke rol bij het onderbouwen en uitwerken van individuele interventies, en wordt waar mogelijk gebruikt om te kiezen voor bewezen effectieve interventies. Deze kennis speelt echter een minder grote rol bij de fundamentele afweging van beleidsopties. Ook is het niet altijd mogelijk om de omgevingsfactoren te vertalen naar beleid.

Dit patroon in het gebruik van kennis heeft te maken met de context waarin deze en veel andere beleidsmakers werken en met het type gedragsinzichten dat daarbij past. Beleidsmakers moeten binnen de beperkingen die politiek-bestuurlijke, juridische, financieel-economische en organisatorische kaders opleggen beleid maken waarmee burgers binnen afzienbare tijd worden geholpen. In deze context is er vooral ruimte voor en behoefte aan gedragsinzichten over specifieke, concrete interventies: wat werkt in de praktijk? De ruimte om fundamentele te onderzoeken welk gedrag nodig is om een beleidsdoel te realiseren en wat daarvoor nodig is, is beperkt (zie ook Blijleven et al. 2023; Peters et al. 2024; WRR 2025). De politiek-bestuurlijke kaders, met name de fragmentatie van beleid tussen verschillende ministeries, maken het bovendien moeilijk om integrale interventies, die ingrijpen op het systeem of de sociale, fysieke of online omgeving, te realiseren. Hierdoor kunnen individuele beleidsinterventies worden afgestemd op de burgers voor wie zij bedoeld zijn, maar bestaat het risico op blinde vlekken voor nieuwe, samenhangende of domeinoverstijgende beleidsopties.

Als we de potentie van gedragsinzichten als middel tot effectief beleid met oog voor de omgeving van mensen willen waarmaken, dan vraagt dat dus vooral iets van de omgeving waarin beleidsmakers werken. Het vraagt om bestuurders en leidinggevendenden die uitdragen en erop sturen dat gedragsinzichten, als onderdeel van een breder burgerperspectief, net zo belangrijk zijn als het politieke, juridische en financiële perspectief. Deze boodschap sluit aan bij andere oproepen om gedragsinzichten meer structureel te verankeren in beleid (BIN NL 2023; Tiemeijer 2025; WRR 2025).

## S.2 Onderzoeksvragen en -design

In dit rapport onderzoeken we de volgende onderzoeksvragen:

- Welke veronderstellingen over het gedrag van burgers zien we terug in de probleemanalyse, de beleidsdoelen en beleidsinterventies (de 'beleidstheorie')?
- Welke rol spelen gedragsinzichten hierbij en wat zijn mogelijke verklaringen daarvoor?

De beleidstheorie is het geheel van veronderstellingen die onderbouwen hoe en waarom bepaalde beleidsinterventies nodig zijn voor het realiseren van een bepaald beleidsdoel. Met veronderstellingen over gedrag bedoelen we ideeën over wat mensen doen (of niet doen) en waarom zij dat doen (of laten). Dat kunnen zowel wetenschappelijk onderbouwde veronderstellingen zijn, maar ook veronderstellingen die voortkomen uit bijvoorbeeld ervarings- of praktijkkennis, of uit een ideologisch perspectief (zie ook Blijleven et al. 2024; Peters et al. 2024). Met gedragsinzichten bedoelen we in dit rapport conclusies over wat mensen doen (of niet doen) en waarom zij dat doen (of laten). Die inzichten komen voort uit empirisch, gedragswetenschappelijk onderzoek (European Commission 2025).

Om veronderstellingen over gedrag te herkennen en te duiden, hebben we onderzocht welke factoren volgens het beleid invloed hebben op gedrag. Daarbij maken we gebruik van het COM-B model (BIN NL 2022; Michie et al. 2011). De B in het model staat voor *behaviour*, gedrag. De overige letters staan voor factoren die invloed hebben op dat gedrag. Gedrag wordt volgens het model beïnvloed door *capabilities*, *opportunity* en *motivation*: de fysieke en psychologische capaciteiten van mensen, de fysieke en sociale omstandigheden buiten het individu, en de motieven.

Deze onderzoeksvragen beantwoorden we aan de hand van een concrete beleids casus: de preventie van geldzorgen. Deze beleids casus maakt onderdeel uit van het programma voor de aanpak van geldzorgen, armoede en schulden van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) in 2022-2025. Hieronder valt een aantal onderwerpen: het eerder bereiken van mensen met beginnende en dreigende geldzorgen, financiële educatie, het beschermen van consumenten – jongeren in het bijzonder – tegen risico's van financiële diensten, zoals achteraf betalen, en het versterken van basisvaardigheden. Deze casus is relevant, omdat de beleidsdoelen te maken met gedrag (gezond financieel gedrag, hulp vragen en aanvaarden) en omdat beleidsmakers de expliciete ambitie hebben om beleid te maken vanuit een realistisch mensbeeld (TK 2021/2022b). We verwachtten daarmee dat er gebruik wordt gemaakt van gedragskennis. En dat we uit die ervaringen lessen op kunnen doen die ook relevant kunnen zijn voor andere beleidsprocessen, binnen en buiten het terrein van geldzorgen, armoede en schulden.

## S.3 Bevindingen samengevat

### S.3.1 Het gedrag van burgers in de 'beleidstheorie'

In beleidsdocumenten en interviews wordt benadrukt dat geldzorgen, armoede en schulden niet alleen het gevolg zijn van individueel gedrag. Er zijn allerlei structurele oorzaken, zoals een laag inkomen of de complexiteit van inkomensondersteuning, die een rol spelen. In de beleids casus worden beleidsdoelen in de meeste gevallen dan ook niet beschreven in termen van gedrag. Maar als we vanuit een gedragsperspectief kijken naar deze doelen, richten die zich op verschillende soorten gedrag, namelijk: het bespreken van geldzorgen en gebruik maken van hulp bij (beginnende) geldzorgen en op verschillende vormen van 'gezond financieel gedrag'.

Beleidsmakers hebben een breed en genuanceerd beeld van de factoren die invloed hebben op de hiervoor genoemde vormen van gedrag. Er is in de beleidstheorie aandacht voor de kennis en vaardigheden van mensen (de *capabilities* in het COM-B model), zoals financiële en basisvaardigheden, bewustzijn van risico's en bekendheid met ondersteuningsmogelijkheden. En voor de rol van motieven als schaamte, wantrouwen en angst (*motivation*). Maar ook voor de rol van de fysieke, online en sociale omgeving (*opportunities*): de toegankelijkheid diensten voor achteraf betalen, online verleidingen en sociale normen en druk om spullen te kopen, of het taboe op het bespreken van geldzorgen.

Het blijkt echter niet altijd makkelijk of zelfs mogelijk om de relevante omgevingsfactoren te vertalen naar interventies. Dit komt onder andere door de fragmentatie van beleid tussen verschillende ministeries en de juridische kaders waarbinnen beleid wordt gevormd (zie ook S3.3). Daarnaast speelt een andere veronderstelling over gedrag een rol, namelijk de behoefte aan autonomie. Wanneer beleid inbreuk maakt op die autonomie, door bijvoorbeeld te zeer in te grijpen in de omgeving of te betuttelen door het opleggen van sociale normen, kan dat leiden tot weerstand bij burgers. Dit herkennen we ook uit eerder onderzoek naar mensbeelden in beleid (Blijleven et al. 2023; Blijleven et al. 2024).

### **S.3.2 De rol van gedragsinzichten in de beleidsvorming**

Het preventiebeleid dat we onderzochten, bouwt voort op eerder beleid, zoals de Brede Schuldenaanpak. Daarnaast maken beleidsmakers gebruik van wetenschappelijke, praktijk- en ervaringskennis om aanvullende beleidsinterventies te verkennen. De beleidsmakers gaan daarbij niet specifiek op zoek naar gedragsinzichten – zij betrekken bijvoorbeeld niet de gedragsadviseurs die bij het ministerie werken – maar gedragsinzichten maken wel onderdeel uit van de kennis die zij opdoen. Daarbij wordt vooral gezocht naar kennis over de effectiviteit van beleidsinterventies: wat werkt?

Hoewel kennis over effectiviteit een voorwaarde is, spelen gedragsinzichten vaak geen doorslaggevende rol bij de keuze voor of tussen interventies. In de beleids casus bepalen politieke, juridische en financieel-economische overwegingen en de verdeling van verantwoordelijkheden tussen en binnen overheidsorganisaties grotendeels welke interventies mogelijk zijn. Soms blijken interventies die vanuit gedragsoptiek kansrijk zijn binnen die kaders niet haalbaar of niet wenselijk. Soms vallen zij überhaupt buiten de scope van het beleid en daarmee buiten de verkenning van beleidsopties.

Gedragsinzichten spelen vervolgens wel een rol bij de uitwerking en onderbouwing van de gekozen beleidsinterventies. Zo krijgen inzichten over effectieve financiële educatie bijvoorbeeld een plek in de uitwerking van de subsidieregeling. En bij het ontwikkelen van een communicatiestrategie wordt onderzocht welke factoren invloed hebben op het doel- en probleemgedrag en hoe die kunnen worden beïnvloed door middel van communicatie. Bij onderwerpen waarover kennis ontbreekt, wordt door het ministerie nieuw onderzoek uitgezet.

### **S.3.3 Mogelijke verklaringen voor het (niet) gebruik van gedragsinzichten**

In de beleids casus zien we een aantal, met elkaar samenhangende redenen voor het al dan niet gebruiken van gedragsinzichten. Die hebben te maken met de kaders waarbinnen beleidsmakers werken, de mate waarin wordt gestuurd op gedragsinzichten vanuit de ambtelijke top en (de beelden van) de bruikbaarheid van gedragsinzichten binnen die kaders en in het algemeen.

In de praktijk is de ruimte om vanuit een gedragsperspectief alle mogelijke beleidsopties te onderzoeken en af te wegen beperkt. Beleidsinterventies moeten binnen de scope van het ministerie of de afdeling vallen en politiek en financieel haalbaar zijn. Soms wordt er vanuit een bewindspersoon, de Tweede Kamer, stakeholders in het veld of vanuit internationale ontwikkelingen bovendien al aangestuurd op een bepaalde interventie. Deze inkadering betekent dat beleidsmakers tot interventies komen die daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd. Maar het betekent ook dat gedragskennis geen gelijkwaardig kader vormt.

Vanuit de ambtelijke top ligt er ook geen specifieke opdracht voor het toepassen van gedragsinzichten binnen het ministerie. Wellicht is dat ook niet nodig – het toepassen van ervan is geen doel op zich. Gedragsinzichten zouden ook onderdeel kunnen zijn van een bredere ambtelijke opdracht rondom het burgerperspectief, maar om gedragsinzichten daarin stevig te verankeren is meer nodig. Zo zijn er slechts twee gedragsadviseurs in dienst voor het hele ministerie.

Binnen deze kaders en met beperkte middelen is het niet altijd mogelijk om gedragsinzichten als uitgangspunt te nemen. Maar ook los daarvan kunnen er redenen zijn om geen gebruik te maken van gedragskennis. Voor sommige ambtenaren botst hun beeld van gedragsinzichten met hun mensbeeld en taakopvatting. Zij associëren gedrag met een focus op individuele gedragsverandering, die op gespannen voet kan staan met de autonomie, motivatie en behoeften van mensen zelf. Of zij associëren gedragsinzichten met een focus op het individu, in plaats van het systeem. Andere ambtenaren, waaronder de gedragsadviseurs, hebben een tegengesteld beeld. Voor hen helpen gedragsinzichten juist om de mensen voor wie het beleid wordt gemaakt te leren kennen. Het opdoen en toepassen van gedragsinzichten draait voor hen om het onderzoeken van wat burgers willen, en om daarop aan te sluiten. Dat kan ook door aanpassingen in het systeem. Deze opvatting van gedragskennis kan echter stuiten op praktische bezwaren. Er is niet altijd tijd en ruimte om onderzoek uit te voeren. Of tijd om op de uitkomsten van onderzoek te wachten wanneer er op korte termijn iets moet worden geregeld voor burgers. In deze situatie kan het effectiever zijn om te putten uit de kennis die er al is over wat werkt in de praktijk.

## S.4 Bevindingen in context

De bevindingen in dit rapport staan niet op zichzelf. In de onderzochte beleidscasus herkennen we bredere patronen in het gebruik van gedragsinzichten en andere vormen van kennis in beleid uit eerder onderzoek. Door de beleidstheorie en het beleidsproces in een concrete casus centraal te stellen, plaatsen we gedragsinzichten in context en brengen we op drie punten verdieping en nuance aan bij deze eerdere onderzoeken.

Ten eerste bevestigt onze beleidscasus eerdere onderzoeken die laten zien dat beleidsmakers in principe positief tegenover gedragsinzichten staan, en de waarde daarvan zien om de effectiviteit van beleid te vergroten (Paradies et al. 2023). Maar de casus laat ook zien dat dit oordeel afhankelijk is van het beeld dat beleidsmakers hebben van gedragskennis, en dat dat beeld kan verschillen. Wanneer dit beeld niet past bij het mensbeeld en de rolopvatting van beleidsmakers, kan dat het gebruik van gedragsinzichten – vooral voor beleid gericht op systeem of omgevingsverandering – in de weg zitten.

Ten tweede laat de casus zien dat er al veel gebeurt in het toepassen van gedragsinzichten bij beleid. Meer dan in andere onderzoeken naar voren komt, ook in beginfasen van de beleidsontwikkeling. Inzichten over gedrag hebben namelijk vaak impliciet en soms indirect een plaats in de kennis die beleidsmakers opdoen over specifieke beleidsproblemen en interventies.

Tegelijkertijd bevestigt dit onderzoek ook het beeld dat andere perspectieven, zoals het politieke, juridische en financieel-economische, zwaarder lijken te wegen bij beleidskeuzes dan het gedragsperspectief (Tiemeijer 2025). Daarnaast bevestigt het dat gedragsinzichten vooral worden toegepast aan het eind van de beleidsontwikkeling (BIN NL 2022; Tiemeijer 2025) en dat politiek-bestuurlijke en organisatorische barrières daar een rol bij kunnen spelen (Capano en Malandrino 2022; Severijnen et al. 2022; Torenvlied et al. 2022; WRR 2025). Ten derde geeft dit rapport meer inzicht in hoe dit precies werkt. Het laat zien dat politiek-bestuurlijke, juridische, en financieel-economische overwegingen de kaders vormen waarbinnen gedragsinzichten worden toegepast. Deze verdiepende inzichten bieden mogelijkheden om het gebruik van gedragskennis gericht te versterken.

## S.5 Drie aanknopingspunten voor een structurele inbedding van gedragsinzichten

De casus laat zien dat gedragsinzichten al benut worden bij het begrijpen van specifieke beleidsproblemen en het uitwerken en onderbouwen van beleidsinterventies. Daarnaast maakt de casus duidelijk dat er, indien mogelijk, gekozen wordt voor *evidence based* beleidsinterventies. We zien nog kansen om gedragszichten meer te benutten bij de fundamentele afweging van beleidsdoelen en beleidsopties. We zien daarvoor drie aanknopingspunten, die ook relevant kunnen zijn voor andere beleidsterreinen.

### S.5.1 **Ontwikkel een gedeelde en gedragen visie op gedragsinzichten**

Om gedragsinzichten structureel en op een zinvolle manier te benutten, zou het helpen om een ministerie- of zelfs rijksbrede visie te ontwikkelen van wat gedragsinzichten zijn en hoe en waarom je die in de verschillende fasen van de beleidsontwikkeling kan benutten. Hoewel het vooral belangrijk is dat het een gedeelde en gedragen visie is door zowel gedragsexperts als beleidsmakers, kunnen we op basis van ons onderzoek en eerdere onderzoeken en adviezen een aantal denkrichtingen aandragen voor wat er in die visie kan staan:

#### S.5.1.1 **Aansluiten bij het leven van burgers en daarmee bij het werk van ambtenaren**

Gedragsinzichten zijn een middel om beleid te maken vanuit realistische veronderstellingen over mensen, zodat het (beter) aansluit bij hun leefwereld en zodat beleid ook beter werkt. Het benutten van gedragsinzichten, ‘praktijkgericht werken’, ‘de mens centraal’ stellen, uitgaan van ‘de menselijke maat’, en het burgerperspectief, hebben uiteindelijk hetzelfde doel (zie ook BIN NL 2025). Juist op dat gezamenlijke doel zouden beleidsmedewerkers en gedragsadviseurs elkaar meer kunnen vinden.

#### S.5.1.2 **Een rol voor de fysieke en sociale omgeving**

Het is daarnaast belangrijk dat in die visie niet alleen aandacht is voor de psychologische en fysieke capaciteiten en motivatie van mensen, maar ook voor de fysieke en sociale omgeving en het systeem van regels, normen en instituties waarbinnen mensen gedrag vertonen. Hiermee sluiten we aan bij andere onderzoekers die wijzen op het belang van een effectieve combinatie van een individueel en systeemperspectief in beleid (Doolaard et al. 2025). En op het belang van rekening houden met de sociale omgeving van mensen (Vermue et al. 2025) en de wisselwerking tussen individuele burgers en de samenleving als geheel (Peters et al. 2024). Beleidsmakers zijn zich ervan bewust dat deze omgevingsaspecten een rol spelen bij gedrag en geven ze een plek in de uitwerking van interventies. Om ze ook te verankeren bij fundamentele beleidskeuzes, is het van belang dat daar ook op wordt gestuurd. Die omgevingsaspecten opnemen in een visie op gedrag/gedragsinzichten is daarin een eerste stap.

#### S.5.1.3 **Een multidisciplinaire benadering**

Binnen de rijksoverheid wordt gedragskennis nog vaak gelijkgesteld aan psychologische kennis, terwijl wetenschappelijke disciplines als sociologie, antropologie, sociale geografie en bestuurskunde ook inzichten over gedrag bieden (Feitsma en Whitehead 2019; Tiemeijer 2025). Daarbij kan het zinvol zijn om ook aansluiting te zoeken bij andere typen kennis die burgerperspectieven in beleid kunnen inbrengen, zoals ervaringskennis.

---

### **Kader S.1 Inspiratie uit de beleids casus voor een gedragen perspectief op gedrag**

Bij het ministerie van SZW zien we een aantal voorbeelden dat inspiratie kan bieden. Zo zijn de gedragsadviseurs van SZW onderdeel van een innovatieteam: een team dat erop is gericht het ministerie te laten werken vanuit menselijk perspectief. Daarin zitten naast gedragsadviseurs ook ambtenaren die zich bezig houden met (sociale) innovatie en participatie. De gedragsadviseurs geven trainingen waarin ambtenaren gedragsinzichten leren toepassen bij concrete vraagstukken waaraan zij werken. Die trainingen noemen zij bewust niet 'Cursus gedragsinzichten' (een dergelijke cursus is er overigens ook), maar 'Leer je eindgebruiker kennen'. Daarnaast vatten de gedragsadviseurs de belangrijkste gedragswetenschappelijke uitgangspunten samen tot vijf overzichtelijke universele basisbehoeften waar je bij het ontwerpen van beleid rekening mee kan houden (waaronder autonomie).

---

### **S.5.2 Werk aan een integrale beleidstheorie**

Gedragsinzichten worden, samen met andere vormen van kennis, al benut om te kiezen voor interventies waarvan de effectiviteit is bewezen. We zien nog kansen om gedragsinzichten meer te benutten om de mogelijke interventies af te wegen. Maar de beschikbare inzichten voldoen vaak niet om de effectiviteit van interventies te vergelijken. En met nieuw onderzoek naar alle mogelijke interventies zijn burgers niet tijdig geholpen. Een andere manier om toch gebruik te maken van gedragsinzichten bij deze afweging, is om gedrag als uitgangspunt te nemen van een overkoepelende, integrale beleidstheorie.

Welk gedrag draagt het meest bij aan het beleidsprobleem of beleidsdoel? Welke factoren hebben het meest invloed op dat gedrag? Welke interventies zijn er om die factoren te beïnvloeden? Deze vragen kunnen helpen om een keuze te maken tussen de vele mogelijke interventies, ook wanneer cijfers over de effectiviteit daarvan tekort schieten. Zij kunnen helpen bepalen of bestaande interventies volstaan of dat er juist nieuwe innovatieve oplossingen nodig zijn, en wanneer een opgave om een interdepartementale aanpak vraagt. Een dergelijke beleidstheorie kan helpen een brede blik te behouden bij nieuwe politieke, maatschappelijke of economische ontwikkelingen. En om tegenwicht te bieden wanneer er vroeg in de beleidsontwikkeling wordt aangestuurd op een specifieke beleids optie.

In een ideale wereld start iedere beleidsontwikkeling met zo'n beleidstheorie, ontwikkeld op basis van wetenschappelijke, maar ook praktijk- en ervaringskennis. Om dit ideaalbeeld iets dichterbij te brengen, kunnen beleidsmakers gedragsadviseurs bij de start van de beleidsontwikkeling betrekken. Gedragsadviseurs kunnen, op hun beurt, de kennis over de achterliggende mechanismen en werkzaamheid van beleidsinterventies in kaart brengen en waar nodig aanvullen. Deze manier van werken vraagt echter om tijd en ruimte en heeft bovendien alleen zin wanneer de inzichten die eruit voortkomen gewicht in de schaal leggen. Hier ligt een rol voor bestuurders en leidinggevendenden binnen de ministeries.

### **S.5.3 Sturen op gedragsinzichten**

Een manier om te sturen op gedragsinzichten, is het gebruik van gedragsinzichten minder vrijblijvend maken. Bijvoorbeeld door bestaande instrumenten en processen waar (gedrags)kennis onderdeel van uitmaakt, zoals het Beleidskompas, te verplichten. Dergelijke verplichtingen kunnen het gedragsperspectief normaliseren en gewicht geven, en leidinggevendenden een 'haakje' geven om op het gebruik van gedragskennis te sturen. Zo wordt het Beleidskompas door sommige ambtenaren als steun in de rug gezien om tijd en inhoudelijke ruimte te nemen voor een goede integrale afweging van verschillende beleids opties. Ook wanneer er al een duidelijke politieke opdracht ligt (Koppenjan et al. 2024). Maar verplichting brengt ook het risico met zich mee dat het gebruik van gedragskennis wordt gezien als niet meer dan dat: een verplichting die moet worden afgevinkt. Uit de evaluatie van de Kwaliteitseis Doenvermogen, weten we dat verplichting niet automatisch leidt tot (goed) gebruik van een dergelijk instrument (Jacobs et al. 2025). Het maakt veel uit hoe zo'n instrument wordt geïnterpreteerd en hoe er op basis daarvan wordt gestuurd in de ambtelijke organisatie.

---

## Kader S.2 Concrete voorbeelden van sturen op gedrag in beleid

- Een verplichte ex ante evaluatie met daarin een centrale plaats voor gedragsinzichten, en een onafhankelijke commissie die erop toeziet dat dat gebeurt en die deze evaluatie beoordeelt (WRR 2014; Tiemeijer 2025).
- Een vaste plek voor gedragsinzichten in ambtelijke processen, zoals de interdepartementale beleidsonderzoeken, startnota's, projectplannen, of in de memorie van toelichting (BIN NL 2025).
- Handreikingen en schrijfwijzers die helpen om de toepassing van gedragsinzichten in ambtelijke processen makkelijker te maken (BIN NL 2025).
- Een gedragskenniscoördinator op rijks- of organisatieniveau die structureel aandacht vraagt voor het benutten en meewegen van gedragsinzichten. Hieraan wordt sinds kort vanuit BIN NL invulling gegeven. Zij zetten sinds oktober 2025 in op ambassadeurs op directeursniveau, binnen alle overheidsorganisaties, die werken aan de implementatie van gedragskennis binnen hun organisatie (BIN NL 2025).
- Gedragsadviseurs (tijdelijk) een plek geven bij beleidsdirecties.
- Ambtenaren aanstellen met een gecombineerde functie van beleidsmedewerker en gedragsadviseur.
- Beleidsmedewerkers met een sociaalwetenschappelijke achtergrond in beleidsteams aanstellen.
- Spreekuren voor gedragsvraagstukken organiseren.
- Als leidinggevende: tijd en ruimte geven aan medewerkers om gedragsinzichten op te halen en toe te passen.
- Als leidinggevende: het gebruik van gedragskennis in functioneringsgesprekken waarderen en stimuleren dat medewerkers zich in die richting ontwikkelen (Paradijs et al. 2023)

---

Onze denkrichting is niet om het gebruik van gedragsinzichten of het Beleidskompas in het algemeen te verplichten, maar wel om kleine concrete stappen in te bouwen in bestaande (al verplichte) processen. Denk aan de ontwikkeling van een startnota of projectplan of interdepartementaal beleidsonderzoek, en aan het ondersteunen van die stappen. Bijvoorbeeld door handreikingen te bieden of spreekuren te organiseren met gedragsdeskundigen die meedenken.

Tot slot betekent sturen op gedragsinzichten ook en vooral het waarderen en stimuleren van het gebruik ervan. Als de rijksoverheid gedragsinzichten belangrijk vindt, moeten de ambtelijke top en leidinggevendenden binnen het ministerie uitdragen dat gedragsinzichten ertoe doen bij beleid.

# 1 Inleiding

Voor effectief en gedragen beleid is de aansluiting bij de leefwereld van burgers cruciaal. Wanneer die aansluiting tekortschiet, kan dat het vertrouwen in de overheid ondergraven. Het politiek vertrouwen en geloof in het kunnen van de politiek in Nederland is momenteel laag en het oordeel van burgers over het functioneren van de overheid is gemiddeld genomen negatief (Geurkink en Den Ridder 2025; Vermeij et al. 2024). Bijna de helft van de Nederlanders (43%) vindt dat de overheid onvoldoende naar burgers luistert en meer dan de helft (ca. 60%) vindt dat de politiek onvoldoende opkomt voor mensen zoals zij (Miltenburg et al. 2024). Er is dus een grote noodzaak om beleid beter te laten aansluiten bij de leefwereld van burgers.

De afgelopen jaren zetten overheden allerlei stappen om dat te doen. Bijvoorbeeld in het Beleidskompas, dat een stappenplan biedt voor de beleidsontwikkeling. Daarin wordt bij elke stap bekeken welke belanghebbenden betrokken moeten worden (Kenniscentrum voor beleid en regelgeving 2023). Een ander voorbeeld is de Gids Ambtelijk Vakmanschap, waarin legitimiteit, dienstbaarheid en werken vanuit vertrouwen centrale principes zijn (Grenzeloos samenwerken 2023). Daarnaast zijn er diverse trajecten en programma's om de publieke dienstverlening en regelingen te verbeteren, zoals Inrichting overheidsbrede loketten, Participatiewet in balans en het interdepartementaal beleidsonderzoek naar de vereenvoudiging van de sociale zekerheid ([www.werkaanuitvoering.nl](http://www.werkaanuitvoering.nl)).

Ondanks deze initiatieven signaleert het SCP een aantal terugkerende valkuilen voor beleid (Peters et al. 2024). Beleid omvat vaak impliciete aannames over burgers die in de praktijk niet altijd worden bevestigd. Het risico daarvan is dat relevante aspecten van de leefwereld van mensen en sociale verschillen over het hoofd worden gezien. Dit kan leiden tot onjuiste verwachtingen en blinde vlekken (Peters et al. 2024).

Een manier om beleid beter aan te laten sluiten op de leefwereld van mensen en de mensbeelden onder beleid realistischer te maken, is om (meer) gebruik te maken van gedragsinzichten. Gedragsinzichten kunnen helpen om een beleidsprobleem te doorgronden en om te specificeren welke gedragsverandering nodig is om een beleidsdoel te bereiken. Daarbij kunnen ze helpen om interventies te kiezen die aansluiten op de motieven van burgers en barrières die zij ervaren (BIN NL 2019; WRR 2014).

De afgelopen jaren werden gedragsinzichten steeds vaker onder de aandacht gebracht bij beleidsmakers. Maar het is ook gebleken dat het goed toepassen daarvan niet vanzelfsprekend is. In de praktijk blijken gedragsinzichten vaak pas aan het eind van het beleidsproces te worden toegevoegd (BIN NL 2022; Tiemeijer 2025). Daarnaast stellen critici dat het gebruik van gedragsinzichten kan uitmonden in een focus op individuele vaardigheden en motieven. Dat kan ten koste gaan van meer fundamentele systeemverandering (Chater en Loewenstein 2022).

In dit rapport beschrijven we in hoeverre, hoe en waarom gedragsinzichten al dan niet worden toegepast in een specifieke beleidskasus: de preventie van geldzorgen. Door naar een concrete beleidskasus te kijken, plaatsen we het gebruik van gedragsinzichten in context en verdiepen we de bestaande kennis over het gebruik van gedragsinzichten in beleid (zie bijvoorbeeld BIN NL 2022; Feitsma en Whitehead 2019; Paradies et al. 2023; Tiemeijer 2025). Daarbij verbreden we ook de kennis over armoedebeleid (of breder: beleid gericht op bestaanszekerheid). Het SCP heeft een traditie van onderzoek naar bestaans(on)zekerheid (zie bijvoorbeeld: Geppert et al. 2025; Goderis et al. 2024; Olsthoorn et al. 2020; SCP 2019; Vrooman et al. 2023). Daarbij is steeds het burgerperspectief het uitgangspunt. In deze studie kijken we naar het beleid en de beleidsontwikkeling, om zo beter te begrijpen wat er voor nodig is om het burgerperspectief te verankeren in het beleid rondom bestaanszekerheid.

In het volgende hoofdstuk bespreken we wat gedragsinzichten zijn en waarom die kunnen helpen om beleid aan te laten sluiten bij de leefwereld van mensen (hoofdstuk 2). Vervolgens gaan we in op gedragsinzichten in de context van armoedebeleid en introduceren we de beleids casus: een specifiek onderdeel van armoedebeleid, namelijk beleid gericht op de preventie van geldzorgen en armoede (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 3 schetsen we ook onze onderzoeks aanpak. In hoofdstuk 4 en 5 gaan we in op de beleids casus. We beschrijven welke veronderstellingen over gedrag we terugzien in de probleem-analyse, de beleidsdoelen en beleidsinterventies van het preventiebeleid. Daarbij gaan we in op welke rol gedragsinzichten hierbij spelen (hoofdstuk 4). Vervolgens zoeken we verdieping in de mogelijke verklaringen daarvoor (hoofdstuk 5).

## 1.1 Gedragsinzichten om beleid en leefwereld te verbinden

### 1.1.1 Gedragsinzichten in beleid

Gedragsinzichten kunnen inzicht geven in hoe (groepen) mensen zich gedragen onder specifieke omstandigheden, welke motivaties mensen hebben en welke barrières zij ervaren (BIN NL 2019). Ruim tien jaar geleden schreef de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid al dat gedragsinzichten beleidsmakers kunnen behoeden voor ‘misschien wel (politiek) aantrekkelijke maar welbeschouwd te simpele intuïties over “wat werkt”’ (WRR 2014: 36). Sindsdien worden inzichten uit de gedragswetenschappen, zoals de sociale psychologie en gedragseconomie, onder de aandacht gebracht bij beleid. In 2014 werd het Behavioural Insights Network Nederland (BIN NL) opgericht, een samenwerkingsverband van alle ministeries en rijksdiensten voor de toepassing van gedragsinzichten binnen de (rijks)overheid. Inmiddels is bij de meeste ministeries een gedragsadviseur in dienst (WRR 2025).

---

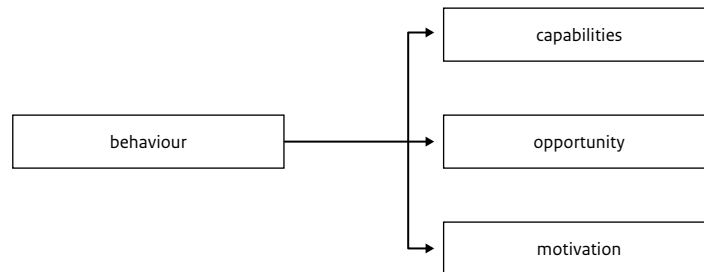
#### Kader 1.1 Wat zijn gedragsinzichten?

Er zijn verschillende opvattingen over wat gedragsinzichten zijn. In dit rapport bedoelen we met gedragsinzichten: conclusies over wat mensen doen (of niet doen) en waarom zij dat doen (of laten), die voortkomen uit empirisch, gedragswetenschappelijk onderzoek (European Commission 2025). BIN NL stelt dat gedrag iets is waar je een foto van kunt maken, het is uitwendig en waarneembaar: *‘Zo is “bewustwording” geen gedrag, maar “een formulier invullen” wel.’* (BIN NL 2019: 5).

#### Het COM-B model van gedrag: capabilities, opportunity, motivation

Het is niet zo dat wat er onder de oppervlakte bij mensen gebeurt, zoals bewustwording, geen onderwerp van gedragsinzichten is. Gedragsinzichten gaan ook over waarom mensen bepaald gedrag vertonen. Een veelgebruikt model voor het begrijpen van gedrag, dat ook wordt aangewend door BIN NL, is het COM-B model (BIN NL 2022; Michie et al. 2021). De B in het model staat voor *behaviour*, gedrag. De overige letters staan voor factoren die invloed hebben op dat gedrag. Gedrag wordt volgens het model beïnvloed door *capabilities, opportunity en motivation*: de fysieke en psychologische capaciteiten, de fysieke en sociale omstandigheden buiten het individu die gedrag mogelijk maken of belemmeren, en de motieven, zowel reflexief (bewuste motivatie, gebaseerd op afweging en planning) als geautomatiseerd (zoals emoties en impulsen). Dit model gebruiken we in het rapport om de veronderstellingen over gedrag in de beleids casus te duiden.

**Figuur 1.1** COM-B model



Bron: Michie et al. 2011

### Wetenschappelijke disciplines

Met gedragsinzichten wordt vaak bedoeld op inzichten uit de psychologie en gedragseconomie (BIN NL 2017). Maar in dit rapport beperken we ons als we het hebben over gedragsinzichten niet tot deze disciplines. Ook andere wetenschappelijke disciplines, zoals antropologie, sociologie of sociale geografie en communicatie- en consumentenwetenschappen, leveren relevante inzichten op voor beleidsmakers over het gedrag van mensen (Chater en Loewenstein 2023; Feitsma en Whitehead 2019; Tiemeijer 2025).

### Andere bronnen van kennis over gedrag

Naast gedragswetenschappelijke inzichten zijn er andere vormen van kennis die iets kunnen vertellen over wat mensen doen en waarom. Zo is er bij beleid steeds meer aandacht voor het belang van ervaringskennis: kennis van mensen die iets zelf hebben meegemaakt of doorleefd en waarop ze vervolgens diepgaand hebben gereflecteerd (Keuzenkamp en Van Hoorn 2022). Maar ook praktijkkennis (Torenvlied et al. 2022), uit opleiding en werkervaring, signalen uit de uitvoering of praktijkgericht onderzoek zoals beleidsevaluaties, kunnen kennis opleveren over het gedrag van burgers.

In dit rapport kijken we hoe en in hoeverre gebruik wordt gemaakt van en betekenis wordt gegeven aan gedragsinzichten in de praktijk van een beleidskasus: de preventie van geldzorgen. Daarnaast kijken we welke andere vormen van kennis over het gedrag van burgers een plek krijgen in beleid.

### 1.1.2 Het doet ertoe of en hoe gedragsinzichten worden benut

Om gedragsinzichten tot hun recht te laten komen in beleid doet het ertoe of en hoe zij worden toegepast. Dat gedragsinzichten worden toegepast in beleid is namelijk niet vanzelfsprekend. Uit onderzoek naar de toepassing van kennis in beleid weten we dat veel (beschikbare) kennis onbenut blijft (Capano en Malandrino 2022; Severijnen et al. 2022; Torenvlied et al. 2022; WRR 2025). Beleidsmedewerkers erkennen de toegevoegde waarde ervan, met name voor de effectiviteit van beleid. Maar dat leidt er niet altijd toe dat kennis wordt meegewogen in de besluitvorming en vertaald naar bestuurlijk handelen. Verschillende studies wijzen op barrières die de toepassing van kennis in het algemeen belemmeren, vooral op organisatorisch en politiek-bestuurlijk niveau. Denk bijvoorbeeld aan botsende waarden, onbegrip of een gebrek aan communicatie tussen onderzoekers en beleidsmakers. Of een gebrek aan commitment, budget of capaciteit. Deze barrières kunnen ook bij de toepassing van gedragsinzichten een rol spelen (Paradies et al. 2023; Tiemeijer 2025).

Ook de vraag hoe gedragsinzichten worden toegepast in beleid is van groot belang. Hoewel gedragsinzichten de potentie hebben om het beleid beter te laten aansluiten bij de leefwereld van burgers, kan het gebruik van gedragskennis ook leiden tot een (te) grote focus op gedragsverandering door te sturen op het individu. Dit wordt ook wel het 'i-frame' genoemd, met de i van individu. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om interventies die gericht zijn op het verbeteren van de vaardigheden of motivatie van het individu. Het i-frame wordt ook wel gekoppeld aan de *capabilities* en *motivation* uit het COM-B

model (zie figuur 1.1 in kader 1.1) (Doolaard et al. 2025). Denk bijvoorbeeld aan voorlichting of ondersteuning bij het aanvragen van een regeling. Hoewel de focus op het individu waardevolle inzichten kan brengen, leidt het volgens critici de aandacht af van systemische gedragsinterventies – het ‘s-frame’ – die de omgeving van het individu veranderen. Dit zijn de *opportunities* in het COM-B model (Doolaard et al. 2025). Meer specifiek gaat het om interventies gericht op ‘het systeem’ van context van overheidsregels, -normen en -instituten waarbinnen mensen gedrag vertonen (Chater en Loewenstein 2022; Hallsworth 2023). Denk aan het vereenvoudigen of automatisch toekennen van een regeling. *S-frame* interventies zijn vaak effectiever in het veranderen van gedrag dan de interventies gericht op het individu (Albarracín et al. 2020). Binnen de gedragswetenschap en bestuurskunde wordt daarom inmiddels ook de vraag gesteld hoe gedragsinzichten kunnen worden gebruikt ten behoeve van systeemverandering of een productieve combinatie van *i-frame* en *s-frame* interventies (Doolaard et al. 2025; European Commission 2025).

### 1.1.3 Gedragsinzichten en armoedebeleid

In Nederland is er kritiek dat beleid te veel van het *i-frame* zou uitgaan, dat uit zich onder andere op beleid rondom armoede en schulden (Custers 2023a; 2023b). Bij dit beleidsdossier staan de onderliggende aannames en mensbeelden ter discussie. Onderzoekers en journalisten wijzen op hardnekkige misvattingen in de samenleving en politiek over mensen die te maken hebben met armoede en schulden (Meij en Van Lanen 2023; Plaisier et al. 2024; ‘S Jongers 2024). Voorbeelden van misvattingen zijn: mensen in armoede en/of schulden zouden zich irrationeel gedragen. Mensen in armoede kunnen uit de armoede en/of schulden komen, als ze maar hard genoeg werken. Als mensen in armoede en/of schulden hulp nodig hebben, dan willen, kunnen en zullen ze daar om vragen. Diverse onderzoeken laten zien hoe dergelijke denkbeelden doorwerken in de manier waarop beleid is ontwikkeld (zie bv. Commissie Sociaal Minimum 2023a, 2023b; Van Echtelt et al. 2019; Oomkens et al. 2022; Plaisier et al. 2024). In de sociale zekerheid wordt bijvoorbeeld nauwelijks onderscheid gemaakt tussen vergissingen en bewuste fouten (Oomkens et al. 2022). En de Participatiewet gaat ervan uit dat iedereen kan werken, terwijl op voorhand al bekend was dat dit voor een deel van de bijstandsgerechtigden niet haalbaar is (Van Echtelt et al. 2024).

Inmiddels kijken veel beleidsmakers en professionals anders naar de oorzaken van armoede en schulden. De focus is verschoven van individuele bestedingspatronen en ‘irrationele beslissingen’, naar structurele oorzaken, zoals een laag inkomen of knelpunten in de schuldenketen. De irrationele beslissingen zijn juist het gevolg van armoede en de stress die dit oplevert, niet de oorzaak (Van Geuns en Stallen 2021). Zo lezen we in een kamerbrief over de aanpak van armoede dat ‘de rationale burger die feilloos alle wet- en regelgeving kent’ geen realistisch uitgangspunt is voor beleid. De uitgangspunten die de aanpak daar tegenoverstelt, zijn: vertrouwen, oog hebben voor de behoeften van mensen, niet over maar met mensen, en gedeelde verantwoordelijkheid, aldus de kamerbrief (TK 2021/2022b: 3).

Deze veranderde blik op de oorzaken van armoede heeft geleid tot meer beleidsaandacht voor armoede en schulden (Van Geuns en Stallen 2021). Deze nieuwe blik heeft echter ook een ander, paradoxaal gevolg. Hoewel de oorzaken en verantwoordelijkheid voor armoede minder bij individuele burgers worden gelegd, richten de beleidsinterventies zich vaak wel op die individuele burger en daarmee op de symptomen van armoede. Zij richten zich bijvoorbeeld op het verminderen van stress, bijvoorbeeld door kleine aanpassingen in de informatieverstrekking of ondersteunende gespreksvoering, in plaats van op de structurele oorzaken van die stress (Custers 2023b; Madern et al. 2024). Met andere woorden: armoedebeleid zou te veel uitgaan van het *i-frame*. Dit betekent overigens niet dat *i-frame* interventies er niet toe doen wanneer er ook behoefte is aan systeemverandering. Vaak is een combinatie van de twee het effectiefst. Daarnaast kunnen *i-frame* interventies helpen om de periode te overbruggen tot een *s-frame* interventie is gerealiseerd (Doolaard et al. 2025). Dit maakt het extra urgent om in dit beleidsterrein op zoek te gaan naar aanknopingspunten voor hoe gedragsinzichten worden benut om beleid te verbeteren.

## 2 Dit onderzoek: gedragsinzichten en de preventie van geldzorgen

### 2.1 Onderzoeksvragen en -aanpak

Dit rapport gaat in op een casus binnen het armoedebeleid, namelijk de preventie van geldzorgen (zie kader 2.1). Door naar een concrete beleids casus te kijken, kunnen we het gebruik van gedragsinzichten in context onderzoeken en de bestaande kennis over het gebruik van gedragsinzichten verdiepen. Die kennis komt vooral voort uit bredere verkenningen of onderzoeken die bijvoorbeeld een gedrags-team volgen (zie bijvoorbeeld BIN NL 2023; Doolaard et al. 2025; Feitsma en Whitehead 2019; Tiemeijer 2025). Het preventiebeleid vormt daarbij een interessante casus binnen het beleid rondom armoede, omdat preventie een gedragsverandering van burgers kan vragen. Het beleid richt zich onder andere op het bevorderen van gezond financieel gedrag en op het vragen van hulp bij beginnende geldzorgen.

In deze casus onderzoeken we welke veronderstellingen over het gedrag van burgers we terugzien in de probleemanalyse, de beleidsdoelen en beleidsinterventies (de 'beleidstheorie')? Welke rol spelen gedragsinzichten hierbij en wat zijn mogelijke verklaringen daarvoor?

Dat dit rapport inzoomt op een specifieke casus, betekent niet dat deze inzichten zich beperken tot deze casus. Integendeel: vanuit de casus zijn we op zoek naar bredere patronen en lessen die ook voor andere beleidsdossiers van toepassing kunnen zijn. Hier hebben we de beleids casus op uitgekozen. De omstandigheden voor het gebruik van gedragsinzichten zijn ideaal. De beleidsdoelen hebben te maken met gedrag van burgers en in kamerbrieven spreekt de verantwoordelijk minister expliciet uit dat er wordt gestreefd naar beleid met een realistisch mensbeeld (TK 2021/2022b). Het is wat we in de sociale wetenschappen een 'most likely' casus noemen (Levy 2008). Het is een casus waar we het gebruik van gedragsinzichten verwachten, en waar we, als die verwachting klopt, ervaringen kunnen beschrijven waar andere beleidsmakers van kunnen leren. Als we in deze casus belemmeringen aantreffen voor het gebruik van gedragskennis, is het waarschijnlijk dat die zich in andere beleidscontexten ook voor doen. Door de bevindingen uit deze casus in context te plaatsen en te voorzien van voorbeelden, en ze waar mogelijk naast inzichten uit ander onderzoek te leggen, kan de lezer bepalen of deze ook voor de eigen context relevant zijn (Schwartz-Shea en Yanow 2012).

Het rapport is gebaseerd op een analyse van vijftien beleidsdocumenten (o.a. kamerbrieven en voortgangsrapporthages), semigestructureerde interviews van circa anderhalf uur met achttien ambtenaren (beleidsmedewerkers, communicatieadviseurs en ambtenaren met een kennisfunctie, zoals gedragsadviseurs en kenniscoördinatoren), en een focusgroep met negen van deze ambtenaren. De beleidsdocumenten geven inzicht in welke veronderstellingen een plek hebben in de beleidstheorie. Die theorie wordt niet expliciet beschreven, maar gereconstrueerd door middel van het onderzoek. De interviews zijn gebruikt om die beleidstheorie te verfijnen en aan te vullen, maar geven vooral inzicht in het proces en de context waarin die beleidstheorie tot stand is gekomen. Zowel de beleidsdocumenten en interviewtranscripten zijn thematisch gecodeerd en geanalyseerd (Braun en Clarke 2006) met een combinatie van inductieve en deductieve codes, gebaseerd op het COM-B model. De focusgroep werd vervolgens benut om de eerste inzichten uit de document- en inhoudsanalyse te toetsen en ambtenaren met elkaar in gesprek te brengen over de betekenis daarvan voor hun werk. Met het onderzoeken van de veronderstellingen in de beleidstheorie bouwen we voort op eerder SCP-onderzoek naar mensbeelden in beleid (Blijleven et al. 2023; Blijleven et al. 2024; Gebhardt en Feijten 2022). Door in te zoomen op de rol van gedragsinzichten bij de totstandkoming daarvan, breiden we deze kennis uit.

---

## Kader 2.1 De beleids casus: programmalijn preventie van geldzorgen

De beleids casus die we in dit rapport onderzoeken maakt onderdeel uit van een breder programma van het ministerie van SZW voor de aanpak van geldzorgen, armoede en schulden (GAS), dat in 2022 van start ging. Preventie valt onder de programmalijn Preventie en meedoen<sup>1</sup>.

Onder preventie valt een aantal onderwerpen:

- **Het eerder bereiken van mensen met beginnende en dreigende geldzorgen.** Het speerpunt Eerder Bereik richt zich op het zo vroeg mogelijk in beeld krijgen en bereiken van mensen met dreigende of beginnende geldzorgen, zodat zij tijdig hulp kunnen ontvangen (TK 2023/ 2024b). Centrale ideeën waar in het kader van eerder bereik aan wordt gewerkt, zijn een integrale aanpak waarbij onder andere het sociale en medische domein zijn verbonden, laagdrempelige financiële dienstverlening en het benutten van ‘vindplaatsen’ van geldzorgen. Vindplaatsen zijn plekken waar mensen elkaar fysiek ontmoeten, zoals huisartspraktijken, scholen, de werkvloer of het sociaal werk. Daarnaast zijn er campagnes in samenwerking met Geldfit, een onafhankelijk platform voor vragen en zorgen over geld, om ondersteuningsmogelijkheden onder de aandacht te brengen bij groepen die daar relatief weinig gebruik van maken. Geldfit helpt mensen direct of verwijst naar hulp bij de gemeente, vrijwilligers die bij hen langs kunnen komen en inlooppunten.
- **Het beschermen van consumenten – jongeren in het bijzonder – tegen risico’s van financiële diensten, zoals achteraf betalen.** Financiële verleidingen worden in de eerste plaats aangepakt door middel van Europese regelgeving. Vanaf 2026 vallen diensten voor achteraf betalen onder de Europese richtlijnen voor consumentenkrediet. Deze regelgeving voor kredietverstrekking, waaronder een verplichte leeftijdsverificatie, moet het moeilijker maken om gebruik te maken van achteraf betalen, als je weinig geld hebt of minderjarig bent. Voor de periode voordat de Europese regelgeving in werking treedt, werd ingezet op een gedragscode voor betaaldiensten en een communicatiestrategie: een campagne om jongeren bewust te maken van de risico’s en gevolgen van achteraf betalen en tips om met deze risico’s om te gaan.
- **Financiële educatie.** Door middel van een subsidieregeling kunnen mbo-opleidingen en middelbare scholen financiële ondersteuning aanvragen voor financiële educatie. Met de subsidie kunnen zij docenten trainen, medewerkers aannemen of vrijstellen om financiële educatie een structurele plek in het onderwijs te geven, zorgen voor financiële begeleiding voor leerlingen met geldzorgen en/of ouders of verzorgers betrekken bij de financiële opvoeding van hun kinderen.
- **Het versterken van basisvaardigheden.** Door een bijdrage aan het interdepartementale programma Tel mee met Taal wordt geïnvesteerd in basisvaardigheden, zoals lezen en schrijven, rekenen en digitale vaardigheden. Gemeenten kregen extra middelen, zoals geld, expertise en begeleiding om opleidingen en cursussen taal, rekenen en digitale vaardigheden aan te bieden. Daarnaast is er geld beschikbaar voor monitoring, taalhuizen, ervaringsdeskundigen en een subsidieregeling gericht op werkgevers en ouders.

Andere programmalijnen binnen de aanpak richten zich op de borging van bestaans- en inkomenszekerheid, een overheid die werkt voor mensen, en op sneller perspectief op een financieel zorgeloze toekomst voor mensen in de schuldhulpverlening (TK 2021/2022b).

Inmiddels is in juni 2025 een nieuw Nationaal Programma Armoede en Schulden gepresenteerd (TK 2024/2025). Dit programma bouwt voort op de aanpak die centraal staat in dit rapport. Een deel van de beleidsinterventies uit de preventieaanpak, zoals financiële educatie en het eerder bereiken van mensen, loopt door binnen dit nieuwe programma. Hoewel zij dus nog steeds actueel zijn, draait het in dit rapport niet om de specifieke interventies. In dit rapport richten we ons op patronen in het gebruik van gedragsinzichten die ook relevant kunnen zijn voor andere beleidsprocessen, binnen en buiten het terrein van bestaanszekerheid.

---

<sup>1</sup> We laten in dit rapport de interventies gericht op ‘meedoen’ buiten beschouwing. Deze interventies, zoals voorzieningen in natura en schoolmaaltijden, moeten ervoor zorgen dat kinderen, ongeacht de financiële situatie van het gezin, mee kunnen doen met leeftijdsgenootjes. Hoewel deze interventies kunnen bijdragen aan het tegengaan van intergenerationale armoede, worden zij in de beleidstheorie niet direct aan preventie gekoppeld.

## 2.2 Beperkingen van dit onderzoek

Voordat we de onderzoeksresultaten beschrijven, willen we de beperkingen van dit onderzoek noemen. Deze beperkingen hebben te maken met de afbakening van de casus en met de focus op gedragsinzichten.

In dit onderzoek willen we door middel van een concrete beleids casus verdieping aanbrengen in wat we weten over gedragsinzichten in beleid. Dit type onderzoek vraagt om afbakening. We richten ons daarom op de preventielijn binnen de aanpak GAS, maar een thema als preventie beperkt zich niet tot deze ene programmalijn. Het is belangrijk om te benoemen dat ook activiteiten uit de andere programmalijnen binnen de aanpak GAS een rol kunnen spelen bij de preventie van geldzorgen, zoals het verhogen van het sociaal minimum. En ook op andere plekken binnen en buiten het ministerie van SZW wordt beleid ontwikkeld en uitgevoerd dat raakt aan preventie, zoals publieke dienstverlening. Deze interventies vallen niet onder het team dat werkt aan de programmalijn rondom preventie, maar de ambtenaren in dit team nemen deze wel mee in hun denken over preventie. En soms wordt vanuit die programmalijn direct bijgedragen aan beleid op andere plekken. Zo wordt er bijgedragen aan het Nationaal Programma leefbaarheid en veiligheid, gericht op de aanpak van stapeling van problemen rondom onderwijs, armoede, gezondheid, wonen en veiligheid in twintig stedelijke gebieden. Hoewel we, waar mogelijk, de relatie met deze andere programma's en programmalijnen benoemen, doen we in dit rapport geen uitspraken over het perspectief op gedrag in 'het beleid' voor de preventie van armoede, geldzorgen en schulden in zijn geheel.

Daarnaast focussen we ons in dit rapport op gedrag en gedragsinzichten. We zijn ons ervan bewust dat gedragsinzichten slechts een van de vele perspectieven en factoren is waar ambtenaren rekening mee moeten houden bij het ontwikkelen van beleid. Om het gebruik van gedragsinzichten te begrijpen, kijken we in dit rapport juist ook naar de context van het beleidsproces waarin de beleidstheorie tot stand komt en de andere vormen van kennis die daarin een rol spelen. De inzichten die dat oplevert kunnen aanknopingspunten bieden om het gebruik van gedragsinzichten bij beleid te verbeteren. We proberen die context zo goed mogelijk te reconstrueren, maar er zijn overwegingen die niet in beleidsdocumenten zijn opgeschreven of in interviews aan bod zijn gekomen. Denk hierbij aan beleidsopties waarvan beleidsmakers uit ervaring weten dat deze niet haalbaar of effectief zijn en daarom niet in overweging worden genomen. Daarom is het van belang om te noemen dat dit rapport een beeld geeft van het gebruik van gedragsinzichten in het beleidsproces, en niet van het beleidsproces als geheel in al zijn facetten.

In het onderzoek hanteren we een breed perspectief op gedragsinzichten, dat zich niet beperkt tot inzichten uit de psychologie. Maar om de gedragsinzichten en de veronderstellingen over gedrag in het beleid te identificeren en te beschrijven, maken we wel gebruik van een model uit de psychologie (het COM-B model, zie figuur 1.1 in kader 1.1). Hoewel kennis uit andere disciplines ook in dit model past en omgevingsfactoren er een plek in hebben, is het individu en diens gedrag het uitgangspunt van het model. Een antropoloog of socioloog heeft een ander uitgangspunt om te kijken naar de sociale werkelijkheid. In de analyse nemen we gedragsinzichten uit andere disciplines mee, maar het is mogelijk dat sommige inzichten zich beter in het model laten passen dan anderen.

Bij het onderzoeken van het gebruik van gedragskennis, zullen we, tot slot, uitspraken doen over wanneer, hoe en in hoeverre gedragsinzichten worden gebruikt in de beleidsontwikkeling. We kunnen daarbij iets zeggen over wanneer er wel of geen gedragsinzichten worden gebruikt om tot een probleem-analyse of interventie te komen, en over welke gedragsinzichten er worden gebruikt. Maar het voert te ver om uitspraken te doen over welke gedragsinzichten niet in het beleid landen. Dat is ook niet het doel van dit rapport. Het doel is om bredere lessen op te doen over het gebruik van gedragsinzichten in beleid, niet om de inhoud van het specifieke beleid te evalueren.

## 3 Gedragsinzichten in de beleidstheorie rondom preventie

We onderzoeken het gebruik van gedragsinzichten bij de beleidsontwikkeling door te kijken naar de beleidstheorie achter de programmalijn preventie. De beleidstheorie is het geheel van veronderstellingen die onderbouwen hoe en waarom bepaalde beleidsinterventies nodig zijn voor het realiseren van een bepaald beleidsdoel. Het is de theorie van de beleidsmaker over hoe het beleid zou moeten werken (Mukumbang et al. 2018; Pawson en Tilley 1997). Die theorie wordt vaak niet expliciet beschreven, we reconstrueren deze hier in het onderzoek. De beleidstheorie omvat veronderstellingen over:

- het beleidsprobleem (waarom, voor wie en onder welke voorwaarden treedt het op?)
- het beleidsdoel (de uitkomsten van het beleid)
- de werking van interventies (hoe, voor wie en onder welke voorwaarden werken deze?)

Bij alle drie de aspecten van de beleidstheorie kunnen gedragsinzichten van nut zijn. Bij het beleidsprobleem kunnen gedragsinzichten de oorzaken en gevolgen van een probleem helpen doorgronden, door in beeld brengen welke factoren invloed hebben op dat gedrag. Bij het beleidsdoel kan het formuleren van ‘doelgedrag’ concretiseren en specificeren welk gedrag of welke gedragsverandering nodig is om het doel te bereiken. Bij het ontwikkelen van interventies kan deze kennis vervolgens worden vertaald naar een set interventies die aansluit op de motieven, capaciteiten en barrières van burgers en de gewenste gedragsverandering (Paradies et al. 2023). Gedragsinzichten kunnen daarnaast helpen om die interventies ‘doenlijker’ en acceptabeler te maken voor burgers, door ook bij de uitwerking en vormgeving van die interventies rekening te houden met de motieven van mensen en barrières die zij tegenkomen (BIN NL 2022, 2023; Chater en Loewenstein 2022).

De volgende paragrafen gaan in op de drie onderdelen van de beleidstheorie rondom de preventie van geldzorgen. We beschrijven per onderdeel welke veronderstellingen over gedrag we erin terugzien. Met veronderstellingen over gedrag bedoelen we ideeën over wat mensen doen (of laten) en waarom zij dat doen (of laten). Dat kunnen zowel wetenschappelijk onderbouwde veronderstellingen zijn, maar ook veronderstellingen die voortkomen uit bijvoorbeeld ervarings- of praktijkkennis, of uit een ideologisch perspectief (zie ook Blijleven et al. 2024; Peters et al. 2024). We maken gebruik van het COM-B model om deze veronderstellingen over het gedrag van burgers in het beleid te duiden. Veronderstellingen kunnen zich richten op verschillende factoren uit het model: de capaciteiten van mensen (C), de omgeving van mensen (O) of de motieven van mensen (M). We duiden dat in de tekst steeds aan met de letters van het model: C, O en M. Vervolgens beschrijven we steeds welke rol gedragsinzichten spelen bij de ontwikkeling van het betreffende deel van de beleidstheorie.

### 3.1 Het beleidsprobleem

De probleemanalyse gaat over de vraag waarom, voor wie en onder welke voorwaarden het beleidsprobleem optreedt. In paragraaf 3.1.1 gaan we in op de veronderstellingen over gedrag in de probleemanalyse. In 3.1.2 bespreken we de totstandkoming van die probleemanalyse en de rol die gedragskennis daarbij speelde. De probleemanalyse achter preventie spitst zich toe op een aantal onderliggende problemen, waarbij oog is voor verschillende factoren die invloed hebben op gedrag. Het valt op dat beleidsmedewerkers bij de probleemanalyse echter niet bewust op zoek zijn gegaan naar gedragsinzichten. Maar zij benutten die inzichten wel indirect wanneer zij onderzoeken en experts uit de wetenschap en praktijk over een specifiek (deel)probleem raadplegen.

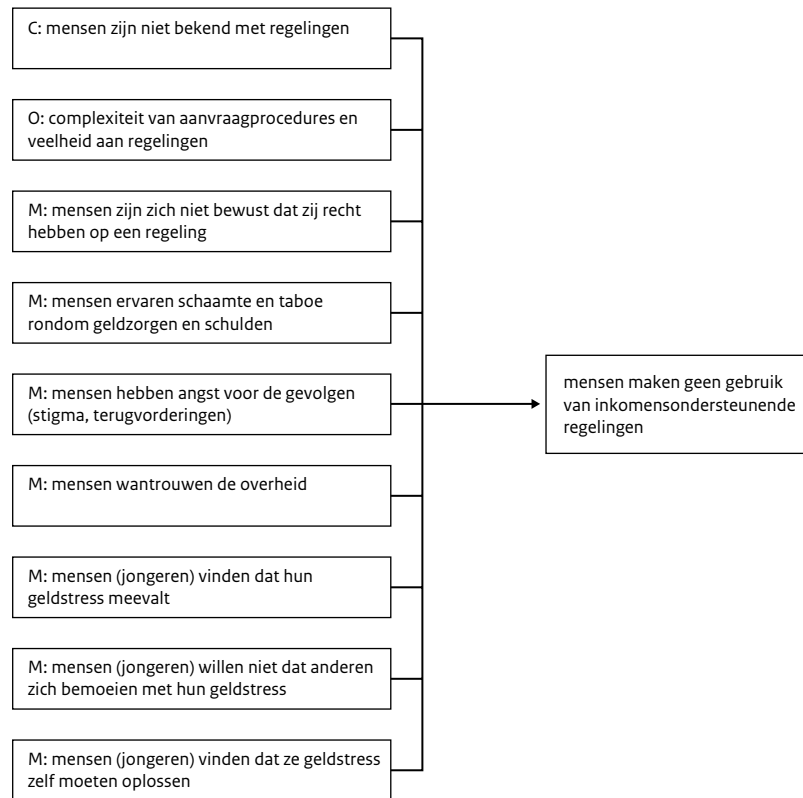
### 3.1.1 Veronderstellingen over gedrag: oog voor verschillende gedragsfactoren bij het beleidsprobleem

In de beleidsdocumenten over preventie zien we een brede probleemanalyse, in de zin dat er oog is voor verschillende typen factoren die invloed hebben op gedrag van verschillende groepen mensen. Armoede, geldzorgen en schulden worden toegeschreven aan verschillende, vaak samenhangende oorzaken. Capaciteiten (C) van mensen, zoals basisvaardigheden en financiële vaardigheden, kunnen een rol spelen. Maar ook de omgeving (O) speelt een rol. Armoede en geldzorgen kunnen te maken hebben met de fysieke omgeving en hulpbronnen van mensen, zoals financiële verleidingen en een laag inkomen, of met de sociale omgeving. Denk bijvoorbeeld aan het taboe op het bespreken van geldzorgen of aan levensgebeurtenissen, zoals een scheiding. Geldzorgen kunnen vervolgens invloed hebben op allerlei andere levensdomeinen. De stress (C) en schaamte (M) die ermee gepaard gaan maken het moeilijker om hulp te vragen en om problemen op andere domeinen aan te pakken (SZW 2022; TK 2021/2022b).

De preventielijn van de aanpak GAS richt zich op een aantal deelproblemen: het niet-bereik van burgers voor inkomensondersteuning, geldzorgen door financiële verleidingen voor jongeren (achteraf betalen in het bijzonder), beperkte financiële vaardigheden en beperkte basisvaardigheden.

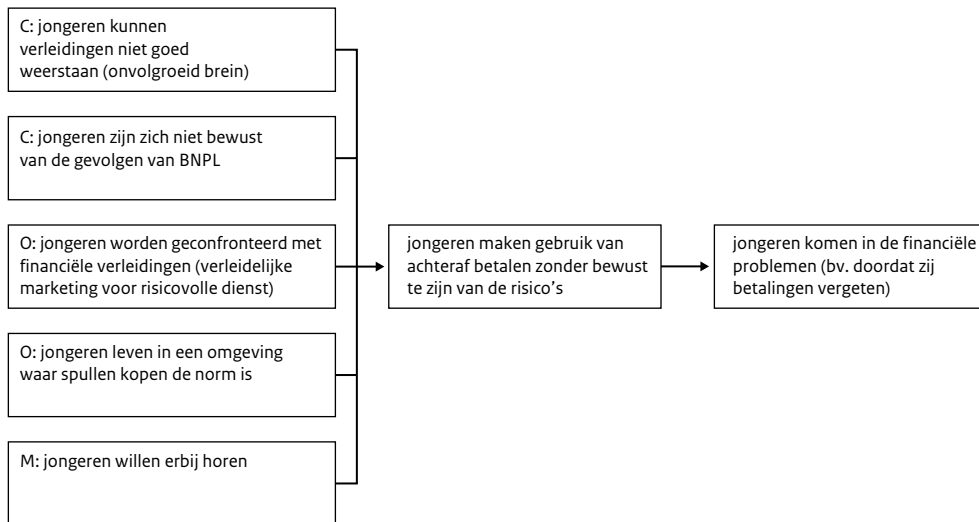
Bij het niet-bereik van burgers zien we in de achterliggende probleemanalyse een breed perspectief op gedrag. De oorzaken van niet-bereik worden zowel op individueel als op het systeemniveau gezocht. Het niet praten over geldzorgen, vanwege schaamte en het taboe dat er hangt rond geld in het algemeen en geldzorgen en schulden in het bijzonder (M), draagt bij aan het niet zoeken en gebruiken van beschikbare hulp. Door wantrouwen (M) in de overheid en gelieerde organisaties wil men soms ook geen gebruik maken van regelingen; vaak speelt daarbij de angst voor terugvorderingen mee. Ook speelt onwetendheid (C) een rol, in de zin dat mensen met geldzorgen vaak niet bekend zijn met regelingen. Dit geldt specifiek voor de perceptie (M) van vooral werkenden die te maken hebben met armoede, dat zij geen recht zouden hebben op ondersteuning. De complexiteit (O) van aanvraagprocedures en het weinig doorzichtige aanbod van tientallen regelingen draagt ook bij aan niet-gebruik.

**Figuur 3.1** Probleemanalyse niet-bereik



Ook bij financiële verleidingen zien we een probleemanalyse waarin verschillende gedragsfactoren zijn meegenomen. Voor jongeren is het belangrijk om erbij te horen (M) en daarbij hoort ook: spullen kopen die anderen hebben (O). Praten met anderen over financiën kan helpen, maar wordt niet veel gedaan. Ook de fysieke omgeving (O) en automatische reacties (M) bleken een belangrijke rol te spelen: online is het makkelijk en verleidelijk om geld uit te geven (O). Die verleiding is voor jongeren moeilijk te weerstaan (C). Zij nemen meer impulsieve risico's en zijn gericht op de korte termijn (M). Ook (een gebrek aan) kennis – de onderschatting van risico's en de misvatting dat anderen meer geld hebben en uitgeven – kan een rol spelen, maar dit staat niet in de 'top 3' (DPC 2023).

**Figuur 3.2** Probleemanalyse financiële verleidingen



Bepaalde financiële vaardigheden (C) en basisvaardigheden (C) zijn deelproblemen, met gevolgen voor de financiële situatie van de betreffende doelgroepen, en daarmee mogelijke oorzaken van gezondheids- en schulden.

### 3.1.2 Gedragsinzichten: indirect benut

De veronderstellingen over gedrag in de probleemanalyse(s) worden onderbouwd met verschillende soorten kennis. De precieze aanpak van de probleemanalyse verschilt per thema, maar over het algemeen wordt er gebruik gemaakt van verschillende soorten beschikbare kennis over het beleidsprobleem. Daaronder vallen wetenschappelijk en praktijkgericht onderzoek, zoals monitors en evaluatieonderzoeken. Er worden gesprekken gevoerd met wetenschappers, vertegenwoordigers van gemeenten en professionals uit de uitvoering, maar ook met de mensen voor wie het beleid wordt gemaakt. In veel gevallen worden daarbij ook ervaringsdeskundigen betrokken.

De beleidsmakers zochten bij deze probleemanalyse meestal niet expliciet naar gedragsinzichten. Zij betrekken in deze fase bijvoorbeeld nog niet de gedragsadviseurs die werkzaam zijn bij het ministerie. Maar via de onderzoeken en experts die worden geraadpleegd rondom een bepaald thema krijgen gedragsinzichten impliciet of indirect wel degelijk een plaats in de probleemanalyse. Een voorbeeld hiervan is het niet-bereik van mensen.

In het duiden en begrijpen van niet-bereik, gebruiken beleidsmakers verschillende kennisbronnen. Beleidsmedewerkers verwijzen naar praktijkkennis uit gesprekken met stakeholders en collega's en eerdere ervaringen uit beleid waarop de huidige aanpak voortbouwt. Ook wordt in beleidsteksten en door beleidsmedewerkers verwezen naar onderzoek rondom dit thema (bijvoorbeeld Plaisier et al. 2024; Slagman et al. 2023). Sommigen hiervan hanteren een gedragswetenschappelijk perspectief (bijvoorbeeld Simonse 2024). In de beleidsdocumenten zien we de uiteenlopende oorzaken en factoren uit deze en andere onderzoeken naar niet-gebruik terug. Kortom: beleidsmakers gingen niet expliciet op zoek naar gedragsinzichten, maar omdat gedragsinzichten onderdeel uitmaakten van het kennisaanbod rondom dit thema, hebben zij wel een plek in de probleemanalyse rondom niet-gebruik.

Financiële verleidingen komen in beeld door signalen uit de praktijk en politiek. Cijfers van het BKR en Nibud laten zien dat jonge mensen relatief vaak schulden of betalingsproblemen hebben (BKR 2022; Van Horssen et al. 2022). Uit signalen van jongerenwerkers, schuldhulpverlening en jongeren kwam naar voren dat jongeren in de problemen komen door financiële verleidingen, zoals achteraf betalen, online gokken en het kopen van crypto's. Er werden in de periode dat het armoedeprogramma in

ontwikkeling was in de Tweede Kamer moties ingediend over ernstige geldproblemen onder jongeren (TK 2021/2022a). En later over maatregelen om minderjarigen beter te beschermen tegen ‘buy now, pay later’-diensten (TK 2022/2023a). Op verzoek van de directie Communicatie van SZW werd door Dienst Publiek en Communicatie (DPC) een CASI-traject opgestart. CASI staat voor Communicatie Activatie Strategie Instrument, bedoeld om effectieve gedragscommunicatie en interventies te ontwikkelen. Gedrag en gedragsinzichten zijn belangrijke uitgangspunten van CASI. Er werd op basis van literatuuronderzoek, focusgroepen bestaande uit de doelgroep en gesprekken met wetenschappers en andere experts in kaart gebracht welke factoren invloed hebben op het ‘probleemgedrag’. Parallel werd een co-creatietraject met jongeren georganiseerd. Omdat andere verleidingen, zoals crypto’s en online gokken, onder de verantwoordelijkheid van een ander ministerie vallen, en er vanuit de Kamer behoefte was aan interventies op dit thema, spitst het CASI-traject en de probleemanalyse zich toe op achteraf betalen. Het was op dat moment op basis van de beschikbare cijfers niet duidelijk of en in hoeverre achteraf betalen precies leidt tot schulden en geldproblemen (SZW z.j.), maar er waren wel verschillende signalen uit de praktijk die duiden op mogelijke problemen (bijvoorbeeld AFM 2024). Later, in 2025, is in opdracht van het ministerie een onderzoek onder 667 jongeren uitgevoerd dat laat zien dat achteraf betalen voor iets meer dan een op de tien jongeren die er gebruik van maakt tot problemen leidt (Ipsos I&O 2025). Het nadeel van de focus op achteraf betalen, vertelde een van de geïnterviewden, is dat andere gedragingen afvallen bij de selectie voor de SZW-campagne van dat jaar. Hoewel die gedragingen op basis van gedragsonderzoek en de cijfers die op dat moment beschikbaar waren, mogelijk meer impact hebben op het financiële gedrag van jongeren en het ontstaan van schulden.

Dat veel jongeren niet zouden weten hoe zij om moeten gaan met geld, komt ook naar voren uit praktijkkennis, zoals de gesprekken die beleidsmakers voerden met jongeren op het mbo, docenten en professionals. In beleidsteksten wordt de noodzaak van financiële kennis en vaardigheden ook gekoppeld aan betaalachterstanden en schulden bij jongeren in het mbo, die in onderzoek als risicogroep naar voren komen (Van Horssen et al. 2022; TK 2023/2024a). Uit onderzoek weten we dat financiële vaardigheden en basisvaardigheden (zie bv. Van Dam en Van Geuns 2022; Van Horssen en Kunkel 2020; Madern et al. 2016) inderdaad een rol kunnen spelen bij het ontstaan en de preventie van geldzorgen en schulden.

## 3.2 Gedragsdoelen formuleren

Het tweede onderdeel van de beleidstheorie zijn de beleidsdoelen. In 3.2.1 gaan we in op de veronderstellingen over gedrag in de beleidsdoelen en in 3.2.2 beschrijven we de rol van gedragsinzichten bij het formuleren van gedragsdoelen. Het valt op dat beleidsdoelen niet standaard worden vertaald naar gedragsdoelen, behalve wanneer wordt gekozen voor een interventie via communicatie.

### 3.2.1 Veronderstellingen over gedrag: impliciet ‘doelgedrag’

Het doel van de preventielijn van de aanpak GAS als geheel is om te voorkomen dat geldzorgen ontstaan en dat ze verergeren. En om terugval te voorkomen wanneer financiële problemen (grotendeels) zijn opgelost (SZW 2022). Deze doelstelling omvat geen veronderstellingen over gedrag. Een niveau concreter, bij de doelen van de beleidsinterventies, zijn er wel veronderstellingen ten aanzien van het gedrag van burgers. Deze worden weergegeven in kader 3.1.

---

#### Kader 3.1 (Impliciete) gedragsdoelen om geldzorgen te voorkomen

- Praten over geldzorgen en eerder gebruik maken van hulp.
  - Kennis opdoen over de risico’s van achteraf betalen en alleen geld uitgeven aan verleidingen als je het geld hebt en het geld kunt missen.
  - Financiële competenties ontwikkelen en gezond financieel gedrag vertonen.
  - Basisvaardigheden ontwikkelen, geldzaken op orde houden en (makkelijker) een baan vinden.
-

Samengevat is het (soms impliciete) doelgedrag van de preventielijn gezond financieel gedrag, het bespreken van geldzorgen en gebruik maken van hulp.

### 3.2.2 Gedragsinzichten: beperkt gebruikt om gedragsdoelen te formuleren

Gedragsinzichten kunnen helpen om beleidsdoelen te vertalen naar concrete gedragsdoelen: welk gedrag is nodig om het beleidsdoel te realiseren? Het valt op dat de meeste doelen in het preventiebeleid niet expliciet naar gedragsdoelen worden vertaald. De gedragsdoelen in kader 3.1 kwamen in onze analyse naar boven, maar werden niet altijd expliciet benoemd in de beleidsdocumenten. Soms was er wel een impliciet gedragsdoel, maar was het niet als zodanig geformuleerd. Of er was wel een gedragsdoel, maar geformuleerd in algemene termen waarbij het doelgedrag pas bij de uitwerking van de interventie werd geconcretiseerd. Zo werd er voor financiële educatie geen specifiek doelgedrag benoemd. In beleidsdocumenten wordt soms 'gezond financieel gedrag' genoemd (o.a. DPC 2023; SZW 2022), soms 'financiële weerbaarheid' (TK 2022/2023b; TK 2023/2024a) of leren 'omgaan met geld en geldzorgen' (Rijksoverheid 2024). Er wordt niet precies gedefinieerd wat deze termen inhouden. Maar als je dieper in de subsidieregeling duikt, wordt er in de eisen aan opleidingen die kunnen worden gesubsidieerd, verwezen naar het Nibud en naar een proefschrift over financiële educatie, die wel concrete gedragingen beschrijven (Amagir 2020; Nibud 2017; Nibud z.j.). Zo krijgen concrete doelgedragingen indirect een plek in het beleid.

Communicatie vormt hierop een uitzondering. Volgens de geïnterviewde communicatieadviseurs is het formuleren van gedragsdoelen een gangbare praktijk en vaardigheid die onderdeel is van hun vak, net als bij de gedragsadviseurs. Deze gedragsdoelen worden geformuleerd wanneer er wordt gekozen om in te zetten op communicatie en gebruikt om vervolgens te bepalen welke communicatie-interventies daaraan kunnen bijdragen. Soms worden die gedragsdoelen na het bepalen en uitwerken van de interventie verder geconcretiseerd. Het doelgedrag wordt vervolgens gemonitord, de interventie geëvalueerd en inzichten hieruit gebruikt om campagnes bij te stellen. Een voorbeeld hiervan is de campagne rondom achteraf betalen in kader 3.2. Dit voorbeeld laat ook zien dat het formuleren van een gedragsdoel in een beleidscontext niet eenvoudig is.

---

## Kader 3.2 De kunst van het formuleren van gedragsdoelen

Het formuleren van een gedragsdoel is een belangrijke stap in een CASI-traject (zie §3.1.2). Voor het bepalen van het gedragsdoel werd onderzocht welke gedragingen sterk bijdragen aan het beleidsprobleem en welke daarvan goed te beïnvloeden zijn door middel van communicatie.

Het bepalen van het doelgedrag was om verschillende redenen niet eenvoudig. In het geval van achteraf betalen zijn er belangrijke factoren die niet makkelijk te beïnvloeden zijn met communicatie. De keuze voor achteraf betalen is sterk afhankelijk van het moment en de plek waar je bent. Het gebeurt vaak in een onlineomgeving, in een fractie van een seconde, volgens een van de betrokken beleidsmakers. In hoeverre kan je daar met een overheids campagne echt invloed op uitoefenen? Het gedragsdoel waar zij uiteindelijk op uitkomen luidt: 'Jongeren (15 t/m 21 jaar) geven alleen geld uit aan verleidingen als zij het geld hebben en het geld kunnen missen' (DPC 2023: 4).

Bij het uitwerken van de campagne werd de doelstelling verder geconcretiseerd, zodat het effect van de campagne kon worden gemeten. Dat oorspronkelijke doel bleek echter moeilijk om vast te houden, vertellen communicatieadviseurs. Gedragsverandering is met alleen een informatiecampaigned vrijwel niet te bewerkstelligen. De communicatieadviseurs formuleerden daarom een specifiek en concreter (maar daarmee ook kleiner) gedragsdoel waarop wel kon worden gestuurd met communicatie. Het doel dat werd geëvalueerd, was het vergroten van kennis over de risico's van achteraf betalen, en het actief opzoeken van informatie. Dit was te meten aan het doorklikken vanuit de campagnevideo's op bijvoorbeeld sociale media naar de tips op de website van de campagne. Hierop kon vervolgens worden bijgestuurd. Toen uit deze metingen bijvoorbeeld bleek dat jongeren niet doorklikten naar de website, werd de campagne aangepast: de tips werden verwerkt in de campagnevideo's zelf.

## 3.3 Beleidsinterventies

Het derde element van de beleidstheorie zijn de interventies: hoe, voor wie en onder welke voorwaarden werken deze? In paragraaf 3.3.1 gaan we in op de veronderstellingen over het gedrag van burgers achter deze interventies, vervolgens bespreken we in 3.3.2 de rol van gedragsinzichten bij de keuze en uitwerking van de beleidsinterventies. Het valt op dat gedragsinzichten bij het kiezen en combineren van interventies geen doorslaggevende rol spelen. Bij het vormgeven en onderbouwen van de gekozen interventies spelen gedragsinzichten wél een belangrijke rol.

### 3.3.1 Veronderstellingen over gedrag: focus en verbreding

De interventies rondom eerder bereik zijn erop gericht de schaamte, het wantrouwen en de angst (M) waar mensen zich belemmerd door voelen om om hulp te vragen, te omzeilen. Beleidsmakers maken daarbij gebruik van de sociale en fysieke omgeving (O). Er wordt ingezet op vindplaatsen: plekken/ instanties waar mensen toch al komen/waarmee ze vertrouwensrelaties hebben, zoals een huisarts, school of de geboortezorg, die hen ‘warm’ kunnen doorverwijzen. Daarnaast wordt via campagnes ingezet op het vergroten van de bekendheid van regelingen (C) en het doorbreken van het taboe op het praten over geldzorgen (M). Deze veronderstellingen sluiten aan op de factoren in de probleemanalyse. Andere factoren uit de probleemanalyse, zoals de complexiteit van regelingen als oorzaak van niet-bereik, wordt in andere programmalijnen en rijksbrede programma’s geadresseerd.

Financiële verleidingen werden in de eerste plaats aangepakt door middel van regelgeving op Europees niveau (O). Diensten voor achteraf betalen worden in 2026 ondergebracht bij de Europese richtlijnen voor consumentenkrediet. Deze regelgeving voor kredietverstrekking, waaronder een verplichte leeftijdsverificatie maakt het moeilijker om als minderjarige gebruik te maken van achteraf betalen. Om de tijd tot 2026 te overbruggen werd er gewerkt aan een gedragscode voor betaaldiensten (O) en aan een communicatiestrategie gericht op jongeren. Uiteindelijk werd gekozen voor een campagne gericht op kennis en bewustwording (C) over de risico’s van achteraf betalen. Kennis en bewustwording zijn onderdeel van de probleemanalyse en sluiten aan op de behoeften van de jongeren die in een co-creatietraject werden bevraagd. Andere aspecten die volgens de gedragsanalyse een belangrijke rol spelen, sociale en fysieke omgeving (O) en automatische reacties (M), zijn moeilijker om te sturen met communicatie-interventies. Deze factoren vormen niet de kern van de campagne, maar ze worden wel meegenomen in de uitwerking en vormgeving van de campagne. In kader 3.3 gaan we hier dieper op in.

---

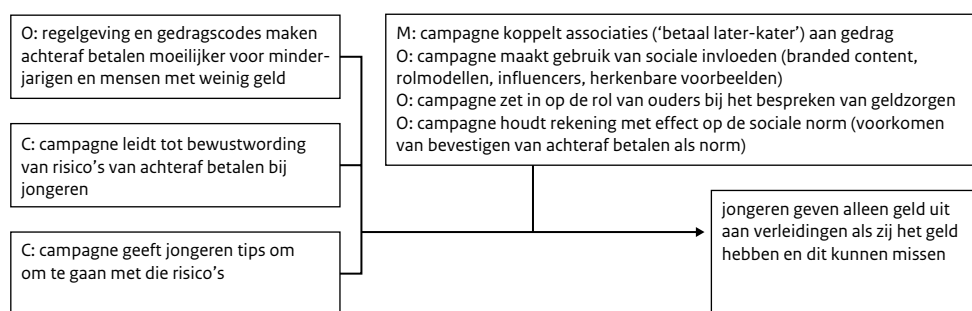
### Kader 3.3 Achteraf betalen: aandacht voor de omgeving bij en via de overdracht van kennis

In het voorjaar van 2024 startte de voorlichtings- en bewustwordingscampagne ‘Je Geld de Baas’ over de risico’s en gevolgen van achteraf betalen. Om deze campagne te ontwikkelen werd door DPC uitgezocht wat de belangrijkste gedragsfactoren van jongeren zijn in relatie tot financiële verleidingen, en adviezen over hoe je daar als overheid op kunt inspelen (het CASI-traject, zie §3.1.2 en kader 3.2). Hieruit kwam naar voren dat de sociale omgeving een belangrijke rol speelt bij achteraf betalen. Het gemak van achteraf betalen (O) in combinatie met de sociale druk om spullen te kopen (O) maakt het moeilijk voor jongeren, die de gevolgen niet goed kunnen overzien (C), om de verleiding te weerstaan.

Het is echter niet eenvoudig en soms niet mogelijk om met communicatiemiddelen in te spelen op deze factoren. Zo zijn de juridische mogelijkheden om bijvoorbeeld een interventie te plegen bij een webwinkel beperkt (al werd dit later in samenwerking met een webwinkel en Wijzer in Geldzaken wel geprobeerd in pilotvorm). Ook inzetten op de sociale norm van achteraf betalen lag gevoelig: het ontmoedigen van achteraf betalen was niet in lijn met het toenmalige kabinetsbeleid. Daarbij willen de communicatie- en beleidsmedewerkers waken voor de weerstand en het gevoel van betutteling; een risico dat ook naar voren kwam uit de gedragsanalyse en gesprekken met jongeren.

De campagne zette daarom vooral in op de bewustwording van de risico's en gevolgen van achteraf betalen en bood tips om met deze risico's om te gaan (C). Hiermee willen communicatieadviseurs indirect ook iets teweegbrengen in de sociale omgeving van jongeren; jongeren beïnvloeden immers ook elkaar. Hoewel de campagne zich primair richtte op kennis (C), werden gedragsinzichten over de rol van de sociale en fysieke omgeving (O) ook bewust gebruikt bij het overbrengen daarvan. De rol van de sociale omgeving zien we bijvoorbeeld terug in het gebruik van *influencers* die worden ingezet als rolmodel en video's met straatinterviews met jongeren. Risico's werden getoond in voor jongeren herkenbare situaties, zoals het kopen van kleding of schoenen (O). Daarnaast was er ook berichtgeving voor ouders over hoe zij het gesprek over geld aan kunnen gaan met hun kind (O). En er werd bijvoorbeeld nagedacht over hoe de campagne opvalt in de stroom van informatie en prikkels die dagelijks op jongeren afkomt (O).

**Figuur 3.3 Gedrag in relatie tot achteraf betalen**



De focus op verantwoord gebruik van achteraf betalen leverde echter ook een dilemma op: door de campagne te richten op een verantwoorde omgang met achteraf betalen, kun je achteraf betalen juist ook als norm bevestigen. Om dit te voorkomen, putten de betrokken ambtenaren uit gedragswetenschappelijke ideeën. Ze verwerken voorbeelden in de campagne van jongeren die bewust geen gebruik maken van achteraf betalen en zetten polls in waarin duidelijk wordt dat (veel) meer jongeren geen gebruik maken van achteraf betalen.

Ook financiële educatie en het programma rondom basisvaardigheden richten zich direct op de kennis en vaardigheden (C) van mensen. Ook hier werd in de uitwerking van die interventies rekening gehouden met allerlei andere factoren die een rol spelen bij gedrag. Zo moet financiële educatie voldoen aan een aantal eisen om effectief te zijn. Effectieve financiële educatie is niet alleen gericht op kennis en vaardigheden, maar ook op attitudes (houding) ten opzichte van geld en geldzaken (M) en geloof in eigen kunnen met betrekking tot geldzaken (M). Daarnaast moet de uitwerking van de financiële educatie aansluiten op de sociale en fysieke omgeving (O) van jongeren. Zo is financiële educatie alleen effectief als deze aansluit op 'de belevingswereld van jongeren en situaties waar zij mee te maken kunnen krijgen' (O) en hun 'cognitieve, sociale en psychologische ontwikkeling' (C). Er dient rekening te worden gehouden met culturele factoren en daarnaast moeten onderwijsprofessionals, en eventueel ook ouders, bij het proces worden betrokken (O). Financiële educatie moet bovendien structureel worden aangeboden, in een doorlopende leerlijn en geïntegreerd in andere thema's (O) (SZW 2023).

### 3.3.2 Gedragsinzichten: bewezen effectieve interventies en gedragskennis in de uitwerking

De beleidsinterventies binnen de preventielijn volgen in de praktijk niet altijd uit de probleemanalyse of uit een gedragsdoel. Het is eerder andersom. De beleidsontwikkeling start met een verkenning van beleidsopties. Bij die verkenning worden allerlei soorten kennis opgehaald. Beleidsmedewerkers maken gebruik van wetenschappelijk en praktijkgericht onderzoek en organiseren gesprekken en expertsessies. Er werd niet expliciet een beroep gedaan op de gedragsdeskundigen die bij het ministerie in dienst zijn, maar, net als bij het analyseren van het beleidsprobleem, krijgen gedragsinzichten via de weg van de beleidsinhoudelijke thema's wel een plek in deze verkenning. Een model van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) dat diverse vormen van preventie onderscheidt, diende om bij de verkenning een brede blik te behouden. Daarnaast richt de verkenning zich vooral op bewezen effectieve interventies (SZW 2022). Vervolgens organiseerden beleidsmakers een werkconferentie met circa 160

deelnemers (rijksambtenaren, wetenschappers, ervaringsdeskundigen, medewerkers van gemeenten en maatschappelijke organisaties met kennis van armoede en preventie) over de vraag wat het rijk zou kunnen doen om impact te maken op de preventie van geldzorgen. Hoewel de beleidsmakers oog hadden voor verschillende soorten preventieve-interventies, was de verkenning ook sterk ingekaderd. Potentiële interventies moesten binnen de invloedssfeer van SZW liggen en politiek haalbaar zijn, binnen afzienbare tijd. Grote stelselwijzigingen vielen buiten de scope van de verkenning. Hieraan werd op andere plekken binnen het ministerie gewerkt. In de verkenning werd gekeken naar wat je op de korte termijn al kunt doen, volgens een van de beleidsmedewerkers.

Dit proces resulteerde in de inzet op eerder bereik, financiële educatie en het tegengaan van financiële verleidingen bij jongeren. Tel mee met taal, het programma van OCW voor basisvaardigheden, bestond in 2022 al. De bijdrage vanuit SZW aan dit programma werd ondergebracht bij de programmalijn Preventie en meedoen.

Daarnaast liet SZW in 2023 en 2024 een onderzoek uitvoeren naar effectieve interventies voor preventie en de vroege aanpak van geldzorgen, schulden en armoede. Hierin werd door onderzoekers vanuit een gedragswetenschappelijke blik gekeken naar de interventies. De onderzoekers maakten gebruik van het COM-B model, dat we ook in dit rapport benutten (Madern et al. 2024). Dit onderzoek was bedoeld om het SZW-beleid op preventie verder vorm te geven en gericht te kunnen kijken om initiatieven te ondersteunen. Maar het was vooral een manier om gemeenten te helpen bij de keuze voor een interventie of bij het opschalen van interventies.

Samengevat komen de gekozen interventies voort uit een wisselwerking tussen politiek-bestuurlijke en andere kaders en een mix van verschillende soorten kennis. Daarbij wordt vooral belang gehecht aan wetenschappelijke en praktijkkennis over de effectiviteit van beleidsinterventies. Deze inzichten dragen eraan bij dat er wordt gekozen voor interventies die werken in de praktijk. Wat nog relatief onderbelicht lijkt te blijven, zijn de onderliggende gedragsmechanismen (Goderis et al. 2022). In kader 3.4 leggen we dit uit aan de hand van een voorbeeld, en verkennen we wat het zou kunnen opleveren om die gedragsmechanismen meer centraal te stellen.

---

### Kader 3.4 Onderliggende gedragsmechanismen als alternatief uitgangspunt

Uit verschillende bronnen blijkt dat veel jongeren niet zouden weten hoe zij met geld om moeten gaan. In de aanpak GAS wordt daarom ingezet op financiële educatie. Onderzoek uit het buitenland laat zien dat financiële educatie inderdaad een positief effect kan hebben op financiële geletterdheid en op financieel gedrag, al is dit effect gemiddeld genomen bescheiden (zie bijvoorbeeld Fernandes et al. 2014; Jungmann en Madern 2016; Kaiser en Menkhof 2016). Financiële educatie is een van de meest bekende en meest onderzochte interventies en het is iets dat op rijksniveau georganiseerd of gestimuleerd kan worden. Maar er zijn allerlei andere bestaande of denkbare interventies die invloed hebben op de financiële kennis, vaardigheden, attitudes en het gedrag van jongeren. Goderis et al. (2022) beschrijven hoe je, met die gedachten in het achterhoofd, ook op andere interessante interventies uit zou kunnen komen. Als voorbeeld noemen zij het gebruik van entertainment. Zo laat de evaluatie van een project waarin een educatieve verhaallijn werd opgenomen in een populaire televisieserie veelbelovende resultaten zien (Berg en Zia 2017). Entertainment wordt, anders dan onderwijs, door beleidsmakers echter niet direct gezien als iets waar het ministerie zich logischerwijs op richt. Zo zou een focus op de onderliggende gedragsmechanismen nieuwe innovatieve interventiemogelijkheden kunnen belichten.

---

Bij de uitwerking en onderbouwing van de gekozen interventies werd vervolgens ook gebruik gemaakt van wetenschappelijke, praktijk- en ervaringskennis. Bij eerder bereik werd vooral gebruik gemaakt van praktijkkennis, ondersteund door praktijkgericht onderzoek zoals beleidsevaluaties. De aanpak eerder bereik bouwt voort op eerdere ervaringen met vindplaatsen, zoals het programma Kansrijke Start in de geboortezorg. In de beleidsteksten wordt weinig naar onderzoek verwezen, maar er is wel degelijk onderzoek dat laat zien dat professionals op allerlei manieren signalen opvangen van mensen in armoede, specifiek de groepen ZZP'ers, ouders met kinderen, jongeren en studenten, mensen met

gezondheidsklachten en mensen met een licht verstandelijke beperking (Madern en van der Meulen 2019). Meer algemeen weten we uit gedragswetenschappelijk onderzoek dat sociale steun kan helpen bij het vragen van hulp (BIN NL 2022). Daarnaast werd door SZW onderzoek uitgezet naar laagdrempelige financiële dienstverlening. Zij lieten onderzoeken wat dienstverlening voor mensen met geldzorgen laagdrempelig maakt, wat de behoeften zijn van mensen met geldzorgen en wat werkzame elementen zijn van financiële inlooppunten (Andersson Elffers 2025). Op initiatief van de afdeling communicatie werd ook onderzoek gedaan naar de potentiële rol van de directe sociale omgeving van mensen met financiële problemen – familie, vrienden, burens – bij het bieden van of doorverwijzen naar hulp (Schonewille et al. 2024). Uit dit onderzoek kwam naar voren dat de informele sociale omgeving een kansrijke groep is om op in te zetten. Dit leverde een dilemma op: de beleidsmakers wilden deze kans benutten, maar de verantwoordelijkheid voor het bieden van hulp niet bij burgers neerleggen. Communicatie- en beleidsmedewerkers denken na over mogelijke vervolgstappen. Daarbij kijken zij ook naar ervaringen van andere organisaties die bijvoorbeeld al gespreksstarters of informatie voor familie, vrienden en andere informele contacten bieden.

In sommige gevallen, bij financiële educatie en bij campagnes in het kader van eerder bereik en financiële verleidingen, speelden gedragsinzichten een belangrijke rol bij de uitwerking. In de voorwaarden van de subsidieregeling zijn bijvoorbeeld kenmerken opgenomen van effectieve financiële educatie die in wetenschappelijk, veelal psychologisch onderzoek naar voren komen (Amagir 2020).

De uitwerking van financiële verleidingen werd deels bepaald door een aantal belangrijke kaders. De interventies op dit thema werden toegespitst op achteraf betalen. Zoals we eerder schreven, vielen andere verleidingen, zoals crypto's en online gokken onder de verantwoordelijkheid van een ander ministerie. Vanuit de EU wordt per 2026 voorzien in regelgeving die achteraf betalen onderbrengt bij de richtlijnen voor consumentenkrediet. Omdat het toenmalige kabinet achteraf betalen niet wilde ontmoedigen, werd bewustwording van de risico's van achteraf betalen de focus van de campagne die werd ontwikkeld om de tijd tot 2026 te overbruggen. Op het moment dat er met een CASI-traject (zie §3.2.1) werd onderzocht welke gedragingen en factoren belangrijk zijn bij financiële verleidingen, waren de mogelijkheden om die te vertalen naar interventies dus al sterk ingekaderd. De gedragsinzichten die in dit traject werden opgedaan, werden wel benut bij het vormgeven en onderbouwen van de campagne. Ook werd er nieuwe kennis opgedaan voor de uitwerking van de campagne door de doelgroep – jongeren – te betrekken. Er was een creatieve sessie met jongeren en verschillende aspecten van het concept van de campagne werden getoetst bij een jongerenpanel. Er werd onder andere onderzocht welke boodschap jongeren eruit haalden, of ze die accepteerden vanuit de overheid en of het concept hen aansprak.

## 4 Mogelijke verklaringen: waarom worden gedragsinzichten al dan niet gebruikt?

Uit de interviews komen verschillende mogelijke verklaringen naar voren voor de manier waarop al dan niet gedragsinzichten worden benut. Die verklaringen hebben te maken met de beschikbaarheid en (beelden over) de bruikbaarheid van gedragsinzichten, maar vooral met de context waarbinnen beleid wordt ontwikkeld.

### 4.1 Kennis en ondersteuning

Ten eerste kunnen de kennis en vaardigheden van beleidsmedewerkers een rol spelen. De geïnterviewde ambtenaren vinden het belangrijk dat het beleid dat zij ontwikkelen goed onderbouwd is en aansluit bij de mensen voor wie ze het maken. Het opdoen, ontwikkelen en bijhouden van verschillende soorten kennis over de thema's waaraan zij werken is een belangrijk onderdeel van hun werk. Daarbij gaan zij echter niet altijd expliciet op zoek naar gedragsinzichten. Beleidsmedewerkers denken over het algemeen niet in termen van gedrag en gedragsdoelen. Vanuit gedragsperspectief kijken naar een beleidsprobleem, beleidsdoelen en interventies is geen standaard onderdeel van hun vak. Bij communicatieadviseurs is het denken vanuit gedrag en gedragsdoelen wél onderdeel van hun standaard werkwijze. Dit kan verklaren waarom gedragsinzichten bij de uitwerking van beleid een grotere rol spelen dan in de eerdere fasen van de beleidsontwikkeling.

Volgens de gedragsdeskundigen is het formuleren van goede gedragsdoelen een vaardigheid en een proces dat tijd kost. Je moet bijvoorbeeld onderzoeken welke gedragingen het meest impact hebben op je beleidsdoel en welke gedraging het best is te veranderen met beleid. Hoewel er gedragsdeskundigen in dienst zijn bij het ministerie en er allerhande cursussen, tools en workshops zijn die hen daarbij kunnen helpen, zijn beleidsmedewerkers zich er niet altijd van bewust dat zij in dit stadium van de beleidsontwikkeling gebruik kunnen maken van gedragsinzichten. De gedragsadviseurs proberen eerder in de beleidsontwikkeling te worden betrokken. Omdat zij met z'n tweeën het hele ministerie bedienen, moeten zij kiezen waar zij hun aandacht op richten.

### 4.2 Beschikbaarheid en bruikbaarheid van gedragsinzichten

Ook beschikbaarheid en bruikbaarheid kunnen een rol spelen bij het gebruik van gedragsinzichten. Beleidsmedewerkers hebben behoefte aan kennis over het specifieke vraagstuk en de interventies waar zij mee bezig zijn en gaan daar actief naar op zoek. Die kennis is echter niet altijd beschikbaar. In het onderzoek dat het ministerie liet uitvoeren naar effectieve preventieve interventies worden 30 Nederlandse interventies in kaart gebracht en geanalyseerd (Madern et al. 2024). Het onderzoek inventariseert de beschikbare informatie over de interventies en laat zien dat er vaak onvoldoende informatie is om te bepalen hoe en in hoeverre ze bijdragen aan de preventie van geldzorgen. Dit maakt het moeilijk om interventies met elkaar te vergelijken en het is onduidelijk welke interventies elkaar kunnen versterken (Madern et al. 2024). Denken vanuit gedrag vraagt vaak juist om meer onderzoek, naar het gedrag van de doelgroep en de factoren die dat gedrag beïnvloeden. Het is een proces dat tijd, geld en vaardigheden vereist, die niet altijd beschikbaar zijn. Het is, volgens een van de beleidsmedewerkers, ook niet altijd wenselijk. Als je met beperkte middelen keuzes moet maken en op korte termijn iets wilt betekenen voor mensen, is het niet realistisch om alle mogelijkheden te onderzoeken. Dan is het effectiever om te putten uit bestaande kennis over wat werkt in de praktijk.

### 4.3 Verschillende beelden van ‘gedrag’

Uit de gesprekken met ambtenaren komt naar voren dat er verschillende beelden bestaan van gedrag en gedragsinzichten. Sommige ambtenaren associëren gedragsinzichten met sturen op gedragsverandering van het individu, terwijl zij het als hun rol zien om zich te richten op het systeem als randvoorwaarde om bepaald gedrag te kunnen vertonen. Voor sommige van hen roepen gedrag en gedragsverandering associaties op met een overheid die er op uit is het gedrag van burgers – mogelijk zelfs tegen hun zin – te veranderen voor een doel dat zij zelf nastreeft. Terwijl beleid volgens hen juist zou moeten aansluiten op wat mensen kunnen, willen en nodig hebben. Sommigen zien het überhaupt niet als de taak van de overheid om het gedrag van burgers te moeten veranderen. Tenzij door middel van wet- en regelgeving is vastgelegd dat iets moet of niet mag, moet de overheid de keuze aan de burger laten. Zij kan burgers wel informeren en faciliteren. Dit herkennen we ook uit onderzoek naar mensbeelden in verschillende beleidsdomeinen. Hoewel beleidsmedewerkers zelf uitgingen van een divers en realistisch beeld van mensen, lijken interventies toch vooral uit te gaan van een autonome mens, uit angst voor en weerstand tegen betutteling (Blijleven et al. 2023; Blijleven et al. 2024). Deze opvatting van gedragsinzichten sluit, kortom, niet aan bij het mensbeeld en de rolopvatting van de beleidsmakers.

De gedragsadviseurs kijken echter anders naar gedragsinzichten. Voor hen gaat het opdoen en toepassen van gedragsinzichten over het begrijpen van de perspectieven van burgers, en de drijfveren, weerstand en copingmechanismen van mensen. Het draait daarmee juist om het onderzoeken van wat burgers willen, en daarop aansluiten. Dat kan ook door aanpassingen in het systeem. Deze opvatting en toepassing van gedragsinzichten sluit wel aan bij het mensbeeld en de rolopvatting van de beleidsmakers. Er lijkt dus een soort valse tegenstelling te bestaan tussen het werken vanuit gedrag en het werken aan het systeem vanuit de behoeften van mensen.

### 4.4 Gefragmenteerde verantwoordelijkheden

Een andere factor die de ruimte om gedragsinzichten toe te passen kan beperken, is de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen ministeries en tussen de rijksoverheid, andere overheden en uitvoeringsorganisaties. Zo ligt het armoedebeleid voor een belangrijk deel bij de gemeenten. Beleidsmakers zijn daarmee afhankelijk van andere organisaties die hun eigen beleidsruimte, doelen en prioriteiten hebben. En die doelen en prioriteiten kunnen tegenstrijdig zijn of met elkaar concurreren (zie kader 4.1).

Dit weerhield beleidsmedewerkers er overigens niet van om te werken aan domeinoverstijgende interventies, wanneer dit vanuit gedragsoptiek nodig leek. Zo is de inzet op eerder bereik, waarbij mensen met geldzorgen via onder andere de zorg en het onderwijs worden doorverwezen naar financiële hulp, per definitie een integrale benadering. Een ander voorbeeld is financiële educatie (zie kader 4.1). Bij financiële educatie werd de verbinding gelegd met onderwijs, maar dit voorbeeld laat ook zien dat de mogelijkheden om sterk te sturen op gedragsinzichten beperkt kunnen zijn.

---

#### **Kader 4.1 Financiële educatie: domeinoverstijgend, maar minder mogelijkheden om te sturen**

Uit onderzoek blijkt dat financiële educatie vooral effectief is als die structureel is ingebed in het onderwijs (Amagir 2020). Dit is ook een wens van de ambtenaren bij SZW. Onderwijs is echter het beleidsterrein van OCW en ook scholen zelf hebben zeggenschap over het vormgeven van hun onderwijs. Voor veel scholen is het een opgave om iets ‘extra’s’ te doen, zoals financiële educatie. Hoewel onder andere vanuit het onderwijs en de doelgroep zelf signalen komen dat er behoefte is aan financiële educatie, blijkt uit gesprekken die beleidsmakers voeren met docenten en schoolleiders ook dat de tijd en ruimte om daaraan te besteden beperkt is. De werkdruk en maatschappelijke verwachtingen van het onderwijs zijn hoog. Dit maakt het lastig om financiële educatie structureel op alle scholen een plek te geven. SZW kan scholen niet dwingen om financiële educatie op te nemen in het curriculum, maar ze kan wel een subsidieregeling uitschrijven voor scholen die financiële educatie willen integreren in hun onderwijs.

Ook de taakverdeling binnen het ministerie kan een drempel vormen voor het toepassen van gedragsinzichten. In de beleids casus zagen we dat communicatieadviseurs gedragsinzichten meenemen in het ontwikkelen van een communicatiestrategie en om gedragsdoelen te formuleren. Een gedragsverandering is echter niet altijd haalbaar met communicatiemiddelen alleen. Een campagne op zichzelf kan er niet voor zorgen dat jongeren hun gedrag ten aanzien van achteraf betalen veranderen, daar zijn ook andere interventies voor nodig, volgens een van de adviseurs. Die interventies vallen vaak buiten het terrein van communicatie. Dit is voor de communicatieadviseurs een reden om terughoudend te zijn in het formuleren van gedragsdoelen. Dit zagen we terug in het voorbeeld van achteraf betalen (kader 3.3). Inmiddels zijn er ook nieuwe regels opgesteld voor achteraf betalen.

## 4.5 Politieke, juridische en financieel-economische kaders

Naast de verantwoordelijkheidsverdeling spelen ook politieke, juridische en financieel-economische kaders een rol. Dat gedragsinzichten vooral werden benut bij de probleemanalyse en het uitwerken van interventies, en minder bij het kiezen van doelen en interventies, is niet verwonderlijk. Dit zijn keuzes waarbij ook andere inhoudelijke overwegingen en belangen een rol spelen. Er moet rekening worden gehouden met financiële en juridische kaders. Daarnaast bestaat er al veel beleid op het gebied van armoede en schulden, waartoe een nieuwe aanpak zich moet verhouden. Ambtenaren moeten bovendien rekening houden met de politieke context, zoals de afspraken in het regeerakkoord en de visie van de bewindspersoon. Soms werd er vanuit de Kamer of door een bewindspersoon aangestuurd op een bepaald soort interventie. En soms bepaalden ontwikkelingen op Europees niveau, zoals bij achteraf betalen, welke interventie werd ingezet. In die gevallen was de ruimte beperkt om redenerend vanuit een gedragsanalyse of doelgedragingen de verschillende mogelijkheden af te wegen.

Dat de beleidsontwikkeling in de praktijk vaak geen lineair proces van probleemanalyse of beleidsdoel naar beleidsinterventies is, is een bekend gegeven (Cohen et al. 1972). Maar in de beleids casus zagen we dat de beleidsmedewerkers de kaders al in een vroeg stadium van de beleidsontwikkeling meenemen. De verkenning van mogelijke interventies richtte zich op de invloedssfeer van SZW en op interventies die politiek haalbaar zijn. Deze voorsortering is zinnig. Ambtenaren focussen op wat haalbaar is en kijken bewust naar waar zij iets kunnen toevoegen. Tegelijkertijd ontstaat hiermee het risico dat relevante factoren die van invloed zijn op gedrag en die niet onder de verantwoordelijkheid van het ministerie vallen, buiten de beleidstheorie blijven. Daarmee kunnen blinde vlekken ontstaan waar het gaat om interdepartementale vraagstukken en de samenhang tussen interventies. Een van de geïnterviewden herkende deze neiging tot convergeren ook op andere plekken binnen het ministerie. In plaats van naar alle mogelijke interventies te kijken om een beleidsdoel te realiseren en dan te kijken naar wie daarvoor verantwoordelijk is, wordt er vaak direct gekeken naar het instrumentarium van het betreffende ministerie.

## 4.6 Denken vanuit (bekende) oplossingen

Eerder schreven we al dat, mede als gevolg van de politieke en internationale ontwikkelingen, niet de probleemanalyse of doelgedraging, maar de oplossing soms het vertrekpunt vormt voor beleid. Een andere reden hiervoor is de neiging van beleidsmedewerkers om in oplossingen te denken. Een van de geïnterviewde ambtenaren sprak van een reflex om direct naar mogelijke oplossingen te kijken, in plaats van te redeneren vanuit de probleemanalyse. Daarbij wordt vaak gekeken naar bekende interventies: interventies die ambtenaren goed kennen, zoals een informatiecampagne. Maar het kan ook gaan om een bepaalde interventie waar de doelgroep of mensen in het veld aan denken, zoals bij financiële educatie. Deze reflex is niet alleen voorbehouden aan Nederlandse rijksambtenaren, maar wordt ook beschreven in de internationale literatuur over het gebruik van gedragsinzichten in beleid (Albarracín et al. 2020). Maar het uitgaan van bestaande oplossingen kan ook een bewuste keuze zijn. Er zijn al tientallen (lokale) interventies voor de preventie van armoede. In de interviews noemen beleidsmakers voorbeelden van allerlei interventies door het hele land die wel of niet goed hebben

uitgepakt. Deze vakkennis is niet altijd zichtbaar in beleidsstukken, maar speelt wel een belangrijke rol in de afwegingen die zij maken. En zoals we in paragraaf 4.2 noemden, kan het, zeker wanneer de tijd en middelen beperkt zijn, efficiënter en effectiever zijn om uit te gaan van bestaande kennis over wat werkt in de praktijk.

## 4.7 Sturing op het gebruik van gedragsinzichten

Tot slot kan sturing vanuit de politieke en ambtelijke top een rol spelen in de mate waarin gedragsinzichten worden gebruikt. In onze beleids casus werd, afgezien van doenvermogen, relatief weinig gestuurd op het gebruik van gedragsinzichten. Zowel de geïnterviewde ambtenaren als hun leidinggevend vinden een goede onderbouwing en verantwoording van beleidsinterventies over het algemeen belangrijk. Daarbij wordt niet direct gedacht aan gedragsinzichten, maar wel bewezen effectiviteit of bereik. Als ambtenaar word je niet afgerekend op of gewaardeerd voor het toepassen van gedragsinzichten. Er zijn wel instrumenten en processen die het gebruik van kennis in de beleidsontwikkeling stimuleren, waarvan het Beleidskompas de bekendste is. Het Beleidskompas biedt een stappenplan voor de beleidsontwikkeling, waarbij het gebruik van gedragsinzichten wordt aangemoedigd. Dit instrument wordt in de praktijk echter niet altijd toegepast en ook niet altijd als zinvol ervaren. Het wordt volgens de ambtenaren vooral gebruikt wanneer er al gekozen is voor een bepaalde wet- of subsidieregeling, in plaats van dat het wordt gebruikt om een integrale afweging te maken, zoals door de makers van het kompas wordt beoogd. Dit komt ook terug in de evaluatie van het Beleidskompas uit 2024 (Koppenjan et al. 2024). Het goed toepassen van het Beleidskompas vraagt bovendien om tijd, die er niet altijd is (zie ook Koppenjan et al. 2024; WRR 2025). Aan de andere kant kwam in de interviews naar voren dat er in de beleids casus wel sterk werd gestuurd op het benutten van ervaringskennis door zowel de ambtelijke als politieke top (door toenmalig minister Schouten). Voor de ambtenaren die wij interviewden, was het betrekken van ervaringsdeskundigen in de afgelopen jaren onderdeel geworden van hun werk. En er is een ervaringsdeskundige in dienst die meewerkt aan de aanpak GAS.

## Literatuur

- AFM (2024). *AFM Jaarverslag 2023: digitale verleidingen meest riskant voor jongeren*. Amsterdam: Autoriteit Financiële Markten.
- Albarracín, D., B. Fayaz-Farkhad en J. A. Granados Samayoa (2024). Determinants of behaviour and their efficacy as targets of behavioural change interventions. In: *Nature Reviews Psychology*, jg. 3, nr. 6, p. 377-392.
- Amagir, A. (2020). "You can't just spend all the money you have" *Financial literacy education among young students in the Netherlands* (proefschrift). Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Andersson Elffers F. (2025). *Wat werkt in de dienstverlening voor mensen met geldzorgen? Onderzoek naar laagdrempelige financiële dienstverlening*. Geraadpleegd 21 oktober 2025 via [open.overheid.nl/documenten/239d3c64-4200-460e-9847-8a3f27doofeq/file](https://open.overheid.nl/documenten/239d3c64-4200-460e-9847-8a3f27doofeq/file).
- Berg, G. en B. Zia, (2017). Harnessing emotional connections to improve financial decisions: Evaluating the impact of financial education in mainstream media. In: *Journal of the European Economic Association*, jg. 15, p. 1025-1055.
- BIN NL (2017). *Rijk aan gedragsinzichten: editie 2017*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- BIN NL (2019). *Hoe is gedrag te onderzoeken? Overzicht van 18 onderzoeksmethodieken voor effectiever beleid*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- BIN NL (2022). *Gedragsadviezen. Gedragwetenschappelijk perspectief op vijf grote maatschappelijke vraagstukken: Klimaat, digitalisering, kansengelijkheid, wonen en een niet-gebruik van voorzieningen*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- BIN NL (2023). *Rijk aan gedragsinzichten: editie 2023*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- BIN NL (2025). *Rijk aan gedragsinzichten: editie 2025. 36 nieuwe gedragsprojecten bij de overheid*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- Blijleven, W., F. de Koning, S. Sarwary en P. Feijten (2023). *Mensbeelden achter beleid: Lessen over de rol van mensbeelden bij het Leven Lang Ontwikkelenbeleid en de covid-vaccinatiestrategie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Blijleven, W., J. Schaper, A. Mangnus, F. de Koning en S. van Geldere (2024). *Niets moet. Mensbeelden bij sport- en beweegbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- BKR (2022). *BKR-monitor 2022*. Tiel: Bureau Krediet Registratie.
- Braun, V. en V. Clarke (2006). Using thematic analysis in psychology In: *Qualitative research in psychology*, jg. 3, nr. 2, p. 77-101.
- Capano, G. en A. Malandrino (2022). Mapping the use of knowledge in policymaking: barriers and facilitators from a subjectivist perspective (1990-2020). In: *Policy Sciences*, jg. 2022, nr. 55, p. 399-428.
- Chater, N. en G. Loewenstein (2023). The i-frame and the s-frame: How focusing on individual-level solutions has led behavioral public policy astray. In: *Behavioral and Brain Sciences*, jg. 46, nr. 147.
- Cohen, M.D., J.G. March en J.P. Olsen (1972). A garbage can model of organizational choice. In: *Administrative Science Quarterly*, jg. 17, nr. 1, p. 1-25.
- Commissie Sociaal Minimum (2023a). *Een zeker bestaan: Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum, Rapport I*. Den Haag: Commissie Sociaal Minimum.
- Commissie Sociaal Minimum (2023b). *Een zeker bestaan: Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum, Rapport II*. Den Haag: Commissie Sociaal Minimum.
- Custers, A. (2023a). *Armoede in een rijk land* (lectorale rede). Utrecht: Eburon.
- Custers, A. (2023b). *Systeemveranderingen nodig om mensen uit armoede te halen*. Geraadpleegd 31 oktober 2025 via [www.socialevraagstukken.nl/systeemveranderingen-nodig-om-mensen-uit-armoede-te-halen/](https://www.socialevraagstukken.nl/systeemveranderingen-nodig-om-mensen-uit-armoede-te-halen/).
- Dam, R. van en R.C. van Geuns (2022). Beperkte basisvaardigheden en de kans op financiële problemen gaan hand in hand: begeleiden van mensen met beperkte financiële basisvaardigheden. In: *Schuldsanering*, jg. 10, nr. 2, p. 7-9.

- DPC (2023). *CASI advies - Preventie geldzorgen jongeren*. Den Haag: Dienst Publiek en Communicatie | ministerie van Algemene Zaken.
- Doolaard, F., W. van Dijk, S. Pietersma en S. Goslinga (2025). Interventies via het systeem of het individu? Gedragswetenschappelijke inzichten in het belang van de interactie. In: *Beleidsonderzoek Online*, jg. 2025, p. 1-9.
- Echtelt, P. van, S. Dinmohamed, E. Eggink en P. Schyns (2023). *Vertrouwen in de bijstand. Een kwalitatieve studie naar de ondersteuning aan bijstandsgerechtigden die (nog) niet betaald kunnen werken*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Echtelt, P. van, K. Sadiraj, S. Hoff, S. Muns, K. Karpinska, D. Das (WRR) en M. Versantvoort (2019). *Eindevaluatie van de participatiewet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- European Commission: Joint Research Centre (2025). *Unlocking the full potential of behavioural insights for policy. From influencing the individual to shaping the system*. Publications Office of the European Union. Brussel: Joint Research Center.
- Feitsma, J. en M. Whitehead (2019). Bounded interdisciplinarity: critical interdisciplinary perspectives on context and evidence in behavioural public policies. In: *Behavioural Public Policy*, jg. 6, nr. 3, p. 358-384.
- Fernandes, D., J.G. Lynch jr. en R.G. Netemeyer (2014). Financial Literacy, Financial Education, and Downstream Financial Behaviors. In: *Management Science*, jg. 60, nr. 8, p. 1861-1883.
- Gebhardt, W. en P. Feijten (2022). *Mensbeelden bij beleid Bewust worden, bespreken en bijstellen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Geppert, C., A. Weterings, T. Vanheukelom, O.-J. van Gerwen en L. Hoendervangers (2025). *Bestaanszekerheid vanuit een bredewelvaartsperspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau | Planbureau voor de Leefomgeving | Centraal Planbureau.
- Geuns, R. van en M. Stallen (2021). Armoede effectief bestrijden. In: *Vakblad Sociaal Werk*, jg. 22, p. 7-11.
- Geurkink, B. en J. Den Ridder (2025). *Burgerperspectieven 2025 Bericht 1*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Goderis, B., S. Hoff en M. Ras (2022). Stappenplan voor het voorkomen van geldzorgen. Sociale vraagstukken. Geraadpleegd 31 oktober 2025 via [www.socialevraagstukken.nl/rubrieken/analyse/stappenplan-voor-het-voorkomen-van-geldzorgen/](http://www.socialevraagstukken.nl/rubrieken/analyse/stappenplan-voor-het-voorkomen-van-geldzorgen/).
- Goderis, B., S. Muns, M. van den Brakel, K. Gidding, R. Lok, F. Otten, E. Vandewal, J. Bos, M. Warnaar en G. Wieman (2024). *De nieuwe methode om armoede in Nederland te meten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau | Centraal Bureau voor de Statistiek | Nibud.
- Grenzeeloos samenwerken (2023). Gids ambtelijk vakmanschap. Geraadpleegd 6 november 2025 via [www.grenzeeloosamenwerken.nl/documenten/2021/03/04/gids-ambtelijk-vakmanschap-in-pdf](http://www.grenzeeloosamenwerken.nl/documenten/2021/03/04/gids-ambtelijk-vakmanschap-in-pdf).
- Hallsworth, M. (2023). A manifesto for applying behavioural science. In: *Nature Human Behaviour*, jg. 7, p. 310-322.
- Horssen, C. van en D. Kunkel (2020). *Financieel kwetsbaar. Literatuuronderzoek naar groepen in een financieel kwetsbare positie*. Utrecht: Wijzer in geldzaken | Nibud.
- Horssen, C. van, S. Lamers, A. Groen, N. Houtsma, W. van Dijk, L. van Dillen en N. Kurtenbach (2022). *Geldstress bij jongeren: Een longitudinaal onderzoek naar geldstress bij jongeren*. Utrecht/Leiden: Nibud | Universiteit Leiden.
- Ipsos I&O (2025). *Jongeren over achteraf betalen. Een flitspeiling naar de ervaringen van jongeren met achteraf betalen*. Enschede/Amsterdam: Ipsos I&O.
- Jacobs, M., L. Bogičević en K. Gruijters (2025). *Doendenken. Evaluatie van de kwaliteitseis doenvermogen*. Den Haag: E:M+MA.
- 'S Jongers, T. (2022). Van kloof naar brug: het belang van ervaringskennis voor het verkleinen van verschillen. In: *Socialisme en Democratie*, jg. 79, nr.4, p. 26.
- 'S Jongers, T. (2024). Dit zijn de vijf misverstanden over armoede waar we zo snel mogelijk vanaf moeten. Geraadpleegd 31 oktober 2025 via [decorrespondent.nl/15634/dit-zijn-de-vijf-misverstanden-over-armoede-waar-we-zo-snel-mogelijk-vanaf-moeten/25208026-1caf-odb5-34a7-14d35abo6ca8](https://decorrespondent.nl/15634/dit-zijn-de-vijf-misverstanden-over-armoede-waar-we-zo-snel-mogelijk-vanaf-moeten/25208026-1caf-odb5-34a7-14d35abo6ca8).
- Jungmann, N. en T. Madern (2016). *Working Paper Nr. 23: Duurzame verbetering van gezond financieel gedrag. Droom of werkelijkheid?* Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Kaiser, T. en L. Menkhoff (2016). Does Financial Education Impact Financial Behavior, and if So, When? In: *The World Bank Economic Review*, jg. 31, nr. 3, p. 611-630.

- Kenniscentrum voor beleid en regelgeving (2023). *Beleidskompas. Geraadpleegd 6 november 2025 via [www.kcbr.nl/ontwikkelen-beleid-en-regelgeving/beleidskompas](http://www.kcbr.nl/ontwikkelen-beleid-en-regelgeving/beleidskompas)*.
- Keuzenkamp, S. en E. van Hoorn (2022). *Ervaringskennis. Betekenissen, bronnen en invloed*. Utrecht: Movisie.
- Koppenjan, J.M.F., J. Popering-Verkerk, J. van der Meer, C. Vroon, W. Spekkink en M. Duijn (2024). *Het gebruik van het Beleidskompas binnen de Rijksoverheid*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam - Vakgroep Bestuurskunde & Sociologie en GovernEUR.
- Levy, J. S. (2008). Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference. In: *Conflict management and peace science*, jg. 25, nr. 1, p. 1-18.
- Madern, T., N. Jungmann en R. van Geuns (2016). *Relatie tussen lees- en rekenvaardigheden en financiële problemen*. Amsterdam: Stichting beheer en ontwikkeling instrumenten ondersteuning vakmanschap sociaal domein.
- Madern, T. en B. van der Meulen (2019). *Zorgen over geld? Praten helpt*. Handreiking: signaleren van geldzorgen. Utrecht: Hogeschool Utrecht.
- Madern, T., B. van der Meulen, J. te Boekhorst, F. Hovenkamp, A. Custers, M. Kruihof, R. Dijkstra, W. van Dijk, M. Stallen en V. Hilgevoord (2024). *Preventie van geldzorgen, schulden en armoede: Verschillende typen interventies in kaart*. Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam, Lectoraat Armoede Interventies.
- Meij, E. en S. van Lanen (2023). Vijf misverstanden over armoede die oplossingen saboteren. Geraadpleegd 31 oktober 2025 via [www.socialevraagstukken.nl/vijf-misverstanden-over-armoede-die-oplossingen-saboteren/](http://www.socialevraagstukken.nl/vijf-misverstanden-over-armoede-die-oplossingen-saboteren/).
- Michie, S., M. van Stralen en R. West (2011). The behaviour change wheel: A new method for characterising and designing behaviour change interventions. In: *Implementation Science*, jg. 6, nr. 42, p. 1-11.
- Miltenburg, E., B. Geurkink, J. den Ridder, S. Kunst en T. Sipma (2024). *Burgerperspectieven 2024 Bericht 2*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SZW (2022). *Whitepaper bouwstenen voor de Nationale aanpak preventie van geldzorgen*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- SZW (2023). *Regeling van de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen van 18 augustus 2023, nr. 2023-0000495330 houdende regels over het verstrekken van subsidies voor inbedding van financiële educatie op mbo-instellingen ter preventie van geldzorgen (Subsidieregeling financiële educatie voor mbo-instellingen)*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- SZW (z.j.). *Factsheet achteraf betalen en jongeren*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Mukumbang, F.C., B. Marchal, S. van Belle en B. van Wyk (2018). A realist approach to eliciting the initial programme theory of the antiretroviral treatment adherence club intervention in the Western Cape Province, South Africa. In: *BMC Medical Research Methodology*, jg. 18, nr. 1, art. 47.
- Nibud (2017). *Effectieve manieren om verantwoord financieel gedrag te bevorderen*. Utrecht: Nibud.
- Nibud (z.j.). *Financiële educatie en gedrag*. Geraadpleegd 3 november 2025 via [www.nibud.nl/kennis-in-de-praktijk/onderzoek-en-advies/financiele-educatie-en-gedrag/](http://www.nibud.nl/kennis-in-de-praktijk/onderzoek-en-advies/financiele-educatie-en-gedrag/). Utrecht: Nibud.
- Olsthoorn, M., P. Koot, S. Hoff, M. Ras, B. van Hulst, J.M. Wildeboer Schut, J. Arts, B. Goderis, L. Thijssen, M. de Haard, M. Vlekke en E. Verkade. (2020). *Kansrijk armoedebeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau | Centraal Planbureau.
- Oomkens, R., A. Drijvers, I. Salomé, E. 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.
- Paradies, G., M. Klösters, E. Westbeek, C. van Ooij en N. de Koning (2023). *Het gebruik van gedragskennis voor beleidsontwikkeling ervaren drijfveren, barrières en mogelijke oplossingsrichtingen bij het directoraat-generaal Klimaat en Energie*. Den Haag: TNO.
- Pawson, R. en N. Tilley (1997). *Realistic evaluation*. Londen: Sage.
- Peters, S., A. Roeters, W. Blijleven, F. Wagemans en R. Willems (2024). *Wensdenken helpt burgers niet. Drie valkuilen voor beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Plaisier, I., M. Reijnders en A. Schotel (2024). *Zien, luisteren en helpen. Wat gemeenten kunnen doen voor een beter bereik in het sociaal domein*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Rijksoverheid (2024). *Subsidie om jongeren te leren over geldzaken en geldzorgen*. Geraadpleegd 10 februari 2026 via [www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/03/11/subsidie-om-jongeren-te-leren-over-geldzaken-en-geldzorgen](http://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/03/11/subsidie-om-jongeren-te-leren-over-geldzaken-en-geldzorgen).
- Schonewille, G., K. Bots, D. Simler, R. van der Grient, M. Molenaar en L. de Bruin (2024). *Hulp van Naasten bij financiële problemen*. Nijmegen: Dijksterhuis en van Baaren.
- Schwartz-Shea, P. en D. Yanow (2012). *Interpretive research design: concepts and processes*. New York: Routledge.
- SCP (2019). *Armoede in kaart 2019*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Severijnen, F., G. Slob en S. Groot (2022). *Gedragsonderzoek evidentie onderbouwd beleid*. Geraadpleegd 5 februari 2026 via [www.binnl.nl/api/documents/downloadfile?sectionid=245974&fileid=1505129&forcedownload=False](http://www.binnl.nl/api/documents/downloadfile?sectionid=245974&fileid=1505129&forcedownload=False).
- Simonse, O. (2024). *Financial stress by design: examining barriers to social welfare take-up* (proefschrift). Leiden: Universiteit Leiden.
- Slagman, A., D. Lauritsen, A. Visser, M. Blom (2023). *Niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen SZW. Een synthesestudie*. Utrecht: Significant/APE.
- Tiemeijer, W. (2025). *Tien jaar na 'Met kennis van gedrag beleid maken' Hoe nu verder?* Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- TK (2021/2022a). *Motie van de leden Kat en Ceder over jongvolwassenen informeren over de financiële verantwoordelijkheden die horen bij volwassenheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022, 24515, nr. 629.
- TK (2021/2022b). *Aanpak geldzorgen, armoede en schulden*. Brief van de minister van Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen van 12 juli 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022, 24515, nr. 643.
- TK (2022/2023a). *Motie Kathman c.s. over maatregelen om minderjarigen beter te beschermen tegen 'buy now, pay later'-diensten*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 24515, nr. 687.
- TK (2022/2023b). *Eerste voortgangsrapportage Aanpak geldzorgen, armoede en schulden*. Bijlage bij brief van de minister van Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen van 8 juni 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 24515, nr. 698.
- TK (2023/2024a). *Tweede voortgangsrapportage Aanpak geldzorgen, armoede en schulden*. Bijlage bij brief van de minister van Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen van 19 december 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023/2024, 24515, nr. 733.
- TK (2023/2024b). *Derde Voortgangsrapportage Aanpak geldzorgen, armoede en schulden*. Bijlage bij de brief van de minister van Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen van 25 juni 2024. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023/2024, 24 515, nr. 765.
- TK (2024/2025). *Nationaal Programma Armoede en Schulden*. Brief van de Staatssecretaris van Participatie en Integratie van 6 juni 2025. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024/2025, 24 515, nr. 799.
- Torenvlied, R., H.F. de Boer, S. Couwenberg, J.H.M. Linnenbank en B.J.R. van der Meulen (2022). *Naar een meer evidence-based beleid binnen JenV*. Enschede: Universiteit Twente.
- Vermeij, L., Y. de Kluizenaar, M. Reijnders en M. Coenders (2024). *Sociale en culturele ontwikkelingen 2024. Koersen op kwaliteit van de samenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 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*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vrooman, C., J. Boelhouwer, J. Iedema en A. van der Torre (2023). *Eigentijdse ongelijkheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- WRR (2014). *Met kennis van gedrag beleid maken*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR (2025). *Deskundige overheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Dit is een uitgave van:

Sociaal en Cultureel Planbureau  
Postbus 16164  
2500 BD Den Haag

[www.scp.nl](http://www.scp.nl)  
[info@scp.nl](mailto:info@scp.nl)